

주요국의 에너지정책 거버넌스 사례와 정책제언

임기추[†]

에너지경제연구원

(2016년 8월 23일 접수, 2016년 10월 21일 수정, 2016년 10월 25일 채택)

A Study on Energy Policy Governance Cases and Policy Suggestions of Major Countries

Ki Choo, Lim[†]

Korea Energy Economics Institute

(Received 23 August 2016, Revised 21 October 2016, Accepted 25 October 2016)

요 약

본고에서는 에너지정책 대응을 위한 기존 계층적 권위를 바탕으로 하는 조정체계에서 벗어나, 중앙정부나 지방정부가 산업계 및 시민단체 등의 다양한 이해관계 주체와 네트워크를 구성한 조정체계로 전환될 수 있도록 정책제언을 제시하고자 한다. 이를 위해서 먼저, 정부의 에너지정책을 위한 조정체계로 전환될 수 있도록 법적 기반의 조성, 둘째로 중앙정부 차원의 에너지정책 거버넌스 구축에 기여, 셋째로 지방정부 차원의 에너지정책 거버넌스 구축에 기여하도록 개선방안을 제시하였다. 따라서 우리나라 에너지정책 거버넌스의 개선을 위한 정책적 방안을 마련하였다. 특히, 여러 에너지정책들이 잘 집행되고 성공할 수 있도록 부처간 의견을 조정하고 협력체계를 구축하기 위한 방안과 정부간 조율된 정책이 민간과 기업의 협력을 통해 잘 집행될 수 있는 체계를 개선하는 데 중점을 두었다.

주요어 : 에너지정책, 거버넌스, 사례, 정책제언

Abstract - This study intends to present policy proposals to make the transition from policy adjustment system based on hierarchical authority to deal with energy policy to network establishment based on the central government, local government, industry and civic group, that can be converted into governance. To this end, the legal foundation to make the network-based policy adjustment for government's energy policy possible first. Second, contribution should be made to establish governance related to central government's energy policy. Third, contribution should be made to establish governance related to local government's energy policy. Based on this, this study intends to secure policy measures to establish and improve governance related to energy policy in Korea.

Key words : energy policy, governance, case study, recommendations

1. 서론

최근 에너지정책 방향은 에너지공급 중심에서 에너지 수요관리 및 기후변화대응 위주로 변화되고 있다. 이에 따라 개인, 기업, 민간단체, 지역사회, 지방자치

단체, 정부 등의 적극적이고 자발적인 참여를 필요로 하고 있다. 따라서 변화를 선도할 수 있는 정부조직의 변화와 민간부문과 산업부문의 참여를 이끌어낼 수 있는 에너지정책 거버넌스의 역할이 매우 중요해지고 있다.

일반적으로 거버넌스는 두 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 거버넌스란 한 가지의 특정한 형태로 보지 않고, 새로운 국정관리시스템의 형태로 이해되고

[†]To whom corresponding should be addressed.
Tel : 052-714-2295 E-mail : kclim@keei.re.kr

있다. 이 때문에 시장적 정부, 참여적 정부, 신축적 정부, 탈규제적 정부와 같은 거버넌스의 다양한 유형이 제기되기도 하였다. 따라서 거버넌스는 기존의 정부체제를 대체하는 개념으로 공식적 권위보다는 공유하는 목적을 수행하기 위한 활동을 의미한다. 전통적 정부의 수직적 관계의 계층적이고 공식적 권위를 바탕으로 하는 업무수행방식에서 중앙정부, 지방정부, 시민단체 등의 다양한 사회주체가 공동으로 목적을 달성하는 방식으로의 전환과 확장을 제시해 준 것이다(김정해, 2009: 37).

둘째, 거버넌스는 네트워크식 국정관리체계로의 전환으로만 이해하는 경향도 많다. 거버넌스의 가장 중요한 특징은 각 계층의 정부, 사회단체, 주민단체 등 다양한 구성원들의 자발적 참여로 이루어진 네트워크식 국정관리체계라는 것이다. 예를 들어 민주화, 세계화, 지방화 등의 새로운 행정환경의 변화로 국가의 권한과 책임이 다른 사회권력들에게 이전되었으며, 이에 따라 국가의 힘이 약화된 것으로 볼 수도 있다. 이에 따라 새롭게 힘을 얻게 된 민간집단들이나 지방정부들은 기존의 계층적 정책집행에서 벗어나, 공동목적에 향해 공동 국정관리를 담당하는 네트워크를 구성한다는 것이다(김정해, 2009: 37).

우리나라의 경우 정부기관간에 상충되거나 중복되는 영역에 대한 수평적 정책조정이 필요하며, 이를 해결하기 위한 거버넌스 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다. 지난 정부에서는 녹색성장과 관련된 당면 현안 과제로 인하여 정부-시민-기업간의 거버넌스 문제와 조정체계에 대해서는 많은 관심을 기울이지 못한 것으로 파악된다. 그 결과 정부부처간 정책조정이 원활치 못했고 지방정부와의 연계도 상당히 미흡한 것으로 평가되었다(박기현, 2012: 195-196).

본고에서는 에너지정책분야 거버넌스 개념에 대해 에너지수급, 에너지절약 및 기후변화대응을 위한 기존 계층적 권위를 바탕으로 하는 업무수행방식에서 벗어나, 중앙정부나 지방정부가 산업계 및 시민단체 등의 다양한 이해관계 주체와 네트워크를 구성하여 공동으로 목적을 달성하는 정책조정체제로 정의하고자 한다.

본고에서는 미국, 일본 및 프랑스의 에너지 관련 정부기관과 주요 정책내용 및 주요 정책조정체계 등과 같이 에너지정책 관련 부처간 의견 조정과 협력체계의 구축내용을 정리하는 한편, 정부부처간 조율된 정책과 민간과 기업의 협력을 통한 거버넌스 구축사례를 분석하는 데 목적을 두고 있다. 미국을 비롯한 주요

국의 에너지 정부기관과 에너지 관련 주요 정책내용 및 주요 정책조정체계 등을 파악하고, 에너지정책 대응을 위한 주요 시책은 물론 거버넌스를 구축하여 대응하고 있는 선도적인 국가인 미국, 일본, 프랑스 등의 사례 분석을 통해 정책적 시사점 및 정책제언을 제시하고자 한다.

2. 주요국 에너지정책 거버넌스 사례 및 시사점

2-1. 미국의 에너지정책 거버넌스 사례

미국의 에너지정책은 석유의 안정적인 에너지공급 확대에 초점을 두어 자국 내 석유개발 추진과 이에 따른 수입의존도 감축을 통한 에너지자립의 강화, 온실가스 감축을 중요한 정책적 목표로 추진하고 있다. 미국에서는 기본적으로 에너지부(DOE)를 비롯해서 내무부(DOI), 교통부(DOT), 환경보호청(EPA), 주정부 등 다양한 기관에서 에너지 및 기후변화대응 관련 정책을 시행하고 있는 것으로 파악되고 있다. DOE가 에너지정책의 통합된 추진체계이기는 하나 다른 관련 부처와 공동으로 규제정책을 수립하거나, 공동 계획을 수립하여 역할 분담체제로 시행하고 있다. 또한 에너지부문에 대한 행정관리 책임은 연방정부와 주정부간 분할되어 주정부가 독자적인 에너지정책과 사업(프로그램)을 시행하는 권한을 보유하고 있다는 점이 미국 에너지정책 추진체계의 특징이라고 할 수 있다.

미국의 에너지정책 관련 국가적인 정책조정과정에서 네트워크를 구축하여 정부의 정책조정체계와 연계시키는 기능을 하도록 주요한 거버넌스 사례로, 1) 연방정부의 거버넌스, 2) 연방정부-산업부처간 거버넌스, 3) 연방정부-지방정부-산업부처-민간부처간 거버넌스, 4) 지방정부-지방정부간 거버넌스, 5) 지방정부-산업부처-민간부처간 거버넌스 등의 유형을 살펴보았다.

먼저 미국 연방정부의 거버넌스는 3가지 사례를 들 수 있다. EPA 및 DOT에서 공동 추진하는 자동차에 대한 온실가스 배출기준 및 기업평균연비 기준(CAFE) 관련 규제, DOE와 DOI에서 국가해상풍력전략(National Offshore Wind Strategy), EPA와 DOE의 파트너십으로 에너지절약제품의 사용을 장려하기 위하여 에너지스타(Energy Star) 제도 등을 시행하고 있는 사례가 있다. 둘째, 연방정부-산업부처 거버넌스는 DOE와 제조업계의 협력증진을 통한 설비의 에너지이용 효율 극대화를 위해서 제조업협회(NAM)와 협약서(MOU)를 체결한 사례로, 제조업체의 에너지설비에 대한 에너지

이용 효율 제고 프로그램 수행, 효율적 청정에너지 기술 도입, 지속적 에너지효율 증진 및 에너지집약도 개선 등을 지원하고 있다.

셋째, 연방정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스는 미국의 국가·지방에너지효율 실행네트워크(SEE Action)로, 에너지효율 개선을 위해 DOE와 EPA를 비롯하여 연방정부와 각 주정부의 주도 하에 활용되고 있다. 이 네트워크는 2020년까지 비용효과적인 에너지 효율 개선을 목표로 연방정부, 주정부, 업종별 협회, 주요기업, 민간단체 등 200여 대표자로 구성되어 있다. 넷째, 지방정부-지방정부간 거버넌스는 미국 주정부간 지역 온실가스 감축 이니셔티브(RGGI)의 시행 사례로, 현재 뉴욕주를 비롯한 미국 동북부 9개 주는 230개 이상 발전소의 참여하에 2009년부터 미국 최초의 온실가스 총량거래 프로그램(Cap-and-Trade Program)을 시행하고 있다. 마지막으로, 지방정부-산업부문-민간부문 거버넌스는 델라웨어주 주도의 주정부-산업부문-민간부문 거버넌스로, 관련 법제 마련에 의거한 지속가능 에너지사업(SEU) 프로그램 사례를 들 수 있다. SEU 태스크포스팀은 주정부, 상원 및 하원의원 대학, 공공옴부즈맨, 환경 관련 시민단체, 기술전문가 등으로 구성되어 있다.

이와 같이 미국의 연방정부 및 지방정부 차원에서 정부부처간, 정부와 산업부문 및 민간부문간 거버넌스가 에너지수급, 에너지절약 및 기후변화대응을 위한 목적으로 네트워크를 구축하고 있음을 알 수 있다.

2-2. 일본의 에너지정책 거버넌스 사례

일본의 에너지정책은 2014년 4월에 확정된 에너지 기본계획에 의거하여 3E+S(에너지안보(energy security), 경제적 효율(economic efficiency), 환경보호(environment), 안전(Safety)) 등 기본방침으로 추진되고 있다. 후쿠시마 원전사고 이후 당면한 전력공급의 안정성 확보, 재생에너지의 도입 확대, 에너지절약의 강화 등 대책을 추진하고 있다. 특히 최대쟁점인 원전에 대해 ‘중요한 기저부하 전원’으로 규정하고 안전심사를 통과한 원전의 재가동을 추진하고 있다. 이러한 일본의 에너지 및 자원관련 업무를 수행하는 중앙행정기관으로 경제산업성에 설치된 자원에너지청이 있다. 또한 일본 행정기관의 경우 각종 심의회가 중요한 행정과제 및 정책방향성에 대한 기본방침(안)을 작성하는 역할을 담당하고 있는데, 현재 자원에너지청에는 현재 1개 심의회(종합자원에너지조사회)와 조사회 산하에 부회 및 분

과회가 설치되어 있다. 관련 법적 근거에 의거하여 에너지요금, 전원입지, 미래 에너지수급 예측, 연료의 선택 등에 관한 권한 부여 하에 운영되고 있다.

이외에 환경성은 에너지와 관련된 환경정책과 기후변화대응과 관련한 정책, 문부과학성은 핵융합 및 기초연구개발과 밀접한 관련한 업무, 국토교통성은 교통 및 운송정책과 에너지효율을 위한 연비 및 건축물 기준, 외무성은 에너지부문 국제협력을 통한 에너지안보와 관련한 업무 등을 담당하여 수행하고 있다.

일본의 에너지정책 관련 정책조정과정에서 네트워크를 구축하여 정부의 정책조정체제와 연계시키는 거버넌스 사례로, 1) 중앙정부의 거버넌스, 2) 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스, 3) 중앙정부-산업부문간 거버넌스, 4) 지방정부-업무부문간 거버넌스, 5) 지방정부-업무부문-가정부문간 거버넌스 등의 유형을 살펴보았다. 먼저 중앙정부의 거버넌스는 2가지 사례를 들 수 있다. 즉, 경제산업성·국토교통성의 자동차 연비에 대한 공동고시와 에너지절약·자원절약대책을 종합적·효율적으로 추진하기 위해 설치된 ‘에너지절약·자원절약대책 추진회의’ 사례를 들 수 있다. 여기서, ‘에너지절약·자원절약대책 추진회의’는 일본 정부부처의 사무차관으로 구성하고 사무국은 자원에너지청에서 담당하고 있으며, 의장은 필요한 경우 관계 각 부처 등 다른 기관의 대표자 및 민간전문가의 의견을 수렴하는 방식으로 운영되고 있다.

둘째, 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스는 일본의 기후변화정책에 있어 조정체제로 지구온난화대책추진본부 운영은 환경성과 경제산업성이 선도부처의 역할을 수행하되, 정책적 조율대상에는 지방정부, 전국의 지구온난화방지센터, 산업계 및 민간단체들이 포함된다. 셋째, 중앙정부-산업부문 거버넌스는 일본에서 중앙정부와 산업계의 거버넌스 사례는 ‘일본경제단체연합회의 자주행동계획’으로 일본 산업계에서 자발적 목표설정 하에 지구온난화대책을 수립 및 실행하고, 관련 정부부처에서 진척상황에 대한 추적조사 및 점검 등을 실시하는 형태로 운영되고 있다.

넷째, 지방정부-업무부문간 거버넌스는 일본 동경도에서 제도설계 과정에서 사업자를 배려하는 조항을 다수 도입하는 등 관련 단체들을 설득한 끝에 2010년 4월 지방자치단체로서 총량규제방식(배출상한 거래방식)의 배출권거래제도를 도입하여 실시하고 있다. 마지막으로, 지방정부-업무부문-가정부문 거버넌스로 일본 도도부현에서는 중앙정부의 ‘교토의정서 목표달

성계획'을 수립 및 이행하기 위해 설치한 도도부현 지구온난화방지활동 추진센터를 들 수 있다. 일본의 도도부현은 광역 자치단체로 지구온난화대책 마스터플랜 수립을 담당하며, 지역 내 활동의 중심이 되는 주로 업무부문 및 가정부문에 중점적으로 대응하고 있다. 또한 도도부현의 지구온난화방지활동 추진센터는 NPO(민간비영리단체), 기업, 단체 등과의 파트너십을 활용하여 주택 에너지절약 진단사업 지원과 지구온난화와 관련한 협력사업을 수행하고 있다.

이와 같이 일본의 중앙정부 및 지방정부 차원에서 정부간, 정부와 산업부문 및 민간부문간 거버넌스가 에너지수급, 에너지절약 및 기후변화대응을 위한 목적으로 네트워크 구축을 통해서 운영되고 있음을 알 수 있다.

2-3. 프랑스의 에너지정책 거버넌스 사례

프랑스 에너지정책은 기후변화에 대응한 온실가스 와 높은 원자력 의존도에 대한 감축 노력이라는 특징이 있다. 온실가스 감축 노력은 이전부터 프랑스 정부에 의해 추진되어 오고 있으며, 원전의존도 감축 노력은 올랑드 대통령 집권 이후에 에너지전환법 등을 통해 구체화되고 있다. 올랑드 대통령이 2012년 5월 취임한 이후 유럽의 목표달성에 기여하기 위한 온실가스 배출량을 2030년까지 1990년 대비 30% 감소, 화석에너지 소비를 2030년까지 40% 감소, 원자력 발전 비중을 2025년까지 전력생산량 기준으로 기존 75%에서 50%로 축소, 재생에너지 비중을 2030년까지 최종 에너지 소비량의 32%로 확대, 2050년까지 에너지 소비량 50% 감소 등과 같은 중장기 목표를 설정하였다.

프랑스 중앙정부에서 에너지정책을 담당하고 있는 부처는 2012년 5월에 출범한 생태·지속가능개발·에너지부(MEDDE)로, 실제 프랑스의 에너지정책은 MEDDE 산하 에너지·기후국(DGEC)에서 수행되고 있다. 이외에 프랑스의 에너지 및 기후변화대응 관련 정책은 에너지규제위원회, 환경·에너지관리청, 원자력위원회 등에서 보완적으로 수행되고 있다.

프랑스의 에너지정책 관련 국가적인 정책조정체계와 연계시키는 주요 거버넌스 사례로, 1) 중앙정부의 거버넌스, 2) 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스, 3) 지방정부-지방정부-민간부문간 거버넌스, 4) 지방정부-수송부문 거버넌스 등의 유형을 살펴보았다. 먼저 프랑스 중앙정부의 거버넌스로 프랑스는 2007년 7월 중전의 에너지 및 기후변화 관련 중앙부처를 대

통합하여 생태·에너지·지속가능개발·계획부(MEE-DDAT)를 신설(2012년 5월 MEDDE로 개칭)하고 부총리급 장관을 임명하여 운영하고 있다. 프랑스는 관련 부처들은 전면 통합하는 방식, 즉 부처통합에 의한 전담 중앙부처 신설 방식의 정책조정체계를 선택한 사례이다. 둘째, 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문 거버넌스로 MEDDE 주도 하에 지방정부, 전문가, 일반시민 등을 대상으로 진행하는 '국민대토론(national debate)' 시행 사례가 있다. 올랑드 대통령이 2012년 5월 취임한 이후 프랑스의 원전 의존도 감축과 재생에너지 비중 확대를 목적으로 하는 '에너지전환법(Energy Transition Law)' 제정을 추진하고자 하였으며, 이에 대한 전국적인 공감대 형성을 위해 2012년 11월 29일부터 2013년 7월 18일까지 약 8개월간 '국민대토론(national debate)'을 실시하였다.

셋째, 프랑스의 지방정부-지방정부-민간부문간 거버넌스로 지방정부 내에 환경·계획·주거지역총괄국(DREAL)을 신설하여 도시사 관할 하에 기존의 환경지역국(DIREN), 장비지역국(DRE), 산업·연구·환경지역국(DRIRE) 등 3개 부서의 협력과 대다수 지역 주민이 참여하는 방식으로 에너지 및 기후변화대응 정책을 시행하는 사례가 있다. 마지막으로, 지방정부-수송부문 거버넌스로 파리특별시 녹색교통 실현을 목표로 프랑스 대기업인 볼로레(Bolloré)사의 참여 하에 세계 최초의 자동차 공공 대여서비스(car sharing)인 '오토리브(Autolib)' 제도를 시행하고 있다.

이와 같이 프랑스의 중앙정부 및 주정부 차원에서도 전담 중앙부처 신설 방식, '국민대토론(national debate)', 환경·계획·주거지역총괄국(DREAL) 신설, 파리시 지원 하에 시행 중인 자동차 공공 대여서비스 등과 같이 정부와 산업부문, 수송부문 및 민간부문간 거버넌스가 운영되고 있다.

2-4. 정책적 시사점

최근 에너지정책 방향은 에너지공급 중심에서 에너지 수요관리 및 기후변화대응 중심으로 변모하고 있다. 이에 따라 국민, 산업계, 민간단체, 지역사회, 지방자치단체 등의 적극적이고 자발적인 참여를 필요로 하고 있다. 따라서 에너지정책 변화를 선도할 수 있는 정부조직의 변화와 민간부문과 산업부문의 참여를 바탕으로 한 에너지정책 거버넌스의 역할이 매우 중요해지고 있다. 앞서 에너지분야에 대한 거버넌스 개념은 기존 계층적 권위를 바탕으로 하는 업무수행방식

에서 벗어나, 중앙정부나 지방정부가 산업계 및 시민단체 등의 다양한 이해관계 주체와 공동으로 목적을 달성하는 정책조정체계로 정의한 바 있다.

본고에서는 정부와 민간 및 기업의 협력을 통한 거버넌스 구축사례를 파악하였다. 미국을 비롯한 일본, 프랑스 등 주요국의 에너지정책 대응을 위한 협력적 거버넌스 사례를 통해 몇가지 시사점을 도출하였다. 첫째, 일본에서 중요한 정책과제 및 정책방향성을 도출하거나 결정할 때 법적 근거와 일정 역할에 대한 위상을 확보하여 종합자원에너지조사사회와 조사사회 산하에 부회 및 분과회를 활용하고 있다. 미국 델라웨어주의 경우 주정부 법률 제정 하에 역할과 업무 한계 및 지위를 명시적으로 보장하고 민간부문과 정부기관의 협력구조로 지속가능에너지사업(SEU) 프로그램을 시행하고 있다. 이러한 해외사례와 같이 에너지 관련 정책조정체계와 관련한 다양한 국가·지역 차원의 계획 수립이나 정책결정 시 운영되고 있는 다양한 자문위원회의 활동결과에 대한 체계적 반영을 위한 법적 근거를 마련하는 것이 요청된다. 일본의 종합자원에너지조사사회나 미국 델라웨어주의 SEU 거버넌스 사례 등과 같이 일정한 권한을 부여하여 운영할 필요성이 제기되고 있다.

둘째, 미국의 국가적인 정책조정과정에서 환경보호청(EPA) 및 교통부(DOT)의 공동 자동차 연비규제와 에너지부(DOE)와 내무부(DOI)의 국가해상풍력전략 및 EPA와 DOE의 에너지스타(Energy Star) 정책 등 연방정부의 거버넌스, DOE가 에너지이용 효율 극대화를 위해 제조업협회(NAM)와 협약한 연방정부-산업부문 거버넌스, 국가·지방에너지효율 실행네트워크(SEE Action)과 같은 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스 등 사례를 볼 수 있다. 일본이나 프랑스의 경우에도 네트워크를 구축하여 정부의 정책조정체계와 연계시키는 주요한 거버넌스 사례로, 중앙정부의 거버넌스, 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스, 중앙정부-산업부문 거버넌스 사례를 살펴본 바 있다.

따라서 우리나라에서도 중앙정부 차원에서 유관 부처와의 거버넌스를 비롯해서 민간부문 거버넌스, 지방정부의 연대 하에 산업부문-민간부문간 거버넌스 등에 대한 방안이 강화될 필요가 있다. 국내 에너지정책 관련 산업통상자원부를 비롯한 유관 정부부처의 협력을 위한 지방정부 및 산업부문 등 부문간 거버넌스 구축과 보완이 요청된다.

셋째, 지방정부 차원의 거버넌스를 보면 미국에서 9개 주에서 시장에 기반한 강제적인 온실가스 감축규약에 의거하여 지역 온실가스 감축 이니셔티브(RGGI)를 시행하고 있으며, 또한 지방정부-산업부문-민간부문 거버넌스로 미국 델라웨어주 주도의 지속가능에너지사업(SEU) 프로그램과 일본 중앙정부의 ‘교토의정서 목표달성계획’을 수립과 이행하기 위해 도도부현 지구온난화방지활동 추진센터 운영사례가 있다. 프랑스에서는 도지사 관할 하에 환경·계획·주거지역총괄국(DREAL)을 신설하여 기존의 환경지역국(DIREN), 장비지역국(DRE), 산업·연구·환경지역국(DRIRE) 등 3개 부서의 협력과 대다수 지역주민이 참여하는 방식으로 에너지 및 기후변화대응 정책을 시행하는 사례 등이 있다.

이와 같이 우리 지방자치단체 차원에서 공동의 거버넌스, 지방자치단체와 산업부문을 비롯한 민간부문 거버넌스의 구축이 필요하다. 따라서 국내 지방자치단체 차원의 에너지정책 관련 지방자치단체간의 거버넌스, 지방자치단체-산업부문-민간부문 거버넌스의 구축에 대한 방안 마련이 요청된다.

3. 에너지정책 거버넌스의 개선방향 설정

지난 정부에서는 녹색성장과 관련된 당면 현안과제로 인하여 정부-시민-기업간 거버넌스 문제와 조정체계에 대해서는 많은 관심을 기울이지 못했다. 그 결과 정부부처간 정책조정이 원활치 못했고 지방정부와의 연계도 상당히 미흡한 것으로 평가되었다. 국가적인 정책형성 과정에서 거버넌스의 기능은 정책형성 시 다양한 이해관계자들과 다양한 방식으로 교류하며 새로운 절차와 책임성 구조를 만들고 높은 신뢰를 구축한다. 이를 통해 합의를 구축하고 비전을 제시하고 협력적인 네트워크를 구축하여 기존의 정부와 연계시키는 기능을 한다. 현대사회는 사회의 다양성 증가로 인해 정책형성의 복잡성도 매우 커졌다. 특히 정부 내부 기관간에 상충되거나 중복되는 영역이 많은 경우 수평적 정책조정이 필요하며 이를 해결하기 위한 거버넌스 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다(박기현, 2014: 57).

다양한 에너지정책을 추진함에 있어서 기존 계층적 정책집행에서 벗어나 공동목적을 향해 자발적으로 참여하는 네트워크 구성 등을 통해서, 변화를 선도할 수 있는 정부조직의 변화와 민간부문과 산업부문의 참여

방식 하에 에너지정책 거버넌스의 구축이 요청되고 있다. 특히, 최근 에너지정책 방향은 에너지공급 중심에서 에너지 수요관리 및 기후변화대응 정책을 강조하고 있다. 이에 따라 개인, 기업, 민간단체, 지역사회, 지방자치단체, 정부 등의 적극적이고 자발적인 참여를 필요로 하고 있다.

특히, 해외 주요국들은 에너지 수요관리의 중요성을 인식하고 에너지효율관리와 소비절감을 국가 에너지정책의 우선순위에 두고 있다. 다양한 수요관리정책들이 시행되고 있지만 에너지 수요관리 정책은 산업은 물론 전 부문에 미치는 파장이 매우 크므로 이러한 정책들이 더욱 효과적으로 운영되기 위해서는 정책의 집행에 있어서 제도적 인프라가 잘 형성되어야 한다. 에너지 수요관리는 지역과 지방 그리고 개인에 이르는 매우 다층적이고 광범위한 문제를 다루므로 효과적인 정책 집행을 위해서는 정부, 기업, 시민, 지역사회, 지방자치단체 등의 적극적이고 자발적인 참여가 필요하다(박기현, 2014: 57).

이러한 관점에서 본고에서는 에너지정책 대응을 위한 기존 계층적 권위를 바탕으로 하는 정책조정체계에서 벗어나, 중앙정부 및 지방정부가 산업계, 시민단체 등의 다양한 이해관계 주체와 네트워크를 구성하여 거버넌스로 변화될 수 있도록 개선방향을 제시할 수 있다. 첫째, 정부의 에너지수급이나 에너지절약 및 기후변화대응 관련 정책 대응을 위한 거버넌스 활동 결과가 정책조정체계로 반영될 수 있도록 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 최근 2차 에너지기본계획 수립 시 초기부터 의견수렴 추진을 위해 민관 워킹그룹을 운영하여 활용한 사례가 있다. 이 경우 정책조정체계상 거버넌스로서 법적 지위 및 역할에 대한 법적 근거가 미약하다는 문제점이 제기되고 있어서 이에 대한 대응책 마련이 요청된다.

둘째, 중앙정부 차원의 공동 거버넌스와 산업부문과의 거버넌스 및 지방정부와 산업부문 및 민간부문간 거버넌스 등에 대한 대안이 강구되어야 한다. 에너지절약 업무에 대한 예를 들자면, 주무부처가 산업통상자원부이지만, 국토교통부와 환경부까지 포함되는 포괄적인 추진체계로 이루어져 있다. 따라서 에너지정책 관련 산업통상자원부를 비롯한 국토교통부와 환경부 등 정부부처의 협력과 관련된 산업부문 등의 부문별 거버넌스 구축 및 보완이 요청된다.

셋째, 지방자치단체 차원 공동의 거버넌스, 지방자치단체와 산업부문을 비롯한 민간부문간 거버넌스의

구축이 필요하다. 지방자치단체는 에너지절약 및 기후변화대응 문제를 해결하기 위한 여러 가지 정책방안을 수행하는데 참여가 매우 미흡했다. 즉 중앙정부와 지방자치단체간의 역할 분담체계가 미흡했으며 정책간 연계도 부족하였다(박기현, 2014: 71). 따라서 지방자치단체 차원의 에너지정책 관련 지방자치단체간의 거버넌스, 지방자치단체-산업부문-민간부문 거버넌스 등의 구축에 대한 대안 제시가 요청된다.

4. 에너지정책 거버넌스의 개선방안

4-1. 에너지정책 거버넌스의 법적 제도화

국내에서 제2차 에너지기본계획 수립 시 초기부터 의견수렴을 위해 민관 워킹그룹을 운영하여 활용한 사례가 있다. 즉, 초안 마련 단계부터 산업계·시민단체·학계 등 60여명의 이해관계자가 참여하는 5개의 워킹그룹을 구성하였다. 이 운영결과 워킹그룹에서는 정책권고안을 작성하였고, 정부에서는 수요관리 중심 정책방향 전환, 분산형 전원 활성화 등 기본계획에 담아야 할 정책과제들을 합리적으로 반영한 것으로 평가되고 있다. 그리고 에너지법 제9조에 의거 에너지위원회를 구성하여 주요 에너지정책 및 에너지 관련 계획에 관한 사항을 심의하기 위한 조직으로 운영하고 있으나 실질적인 정책결정기구의 역할과 위상 정립의 필요성이 제기되어 왔다. 그러나 정책조정체계상 거버넌스의 법적 지위 및 역할에 대한 법적 근거가 미약하기 때문에, 일본의 종합자원에너지조사회나 미국 델라웨어주의 SEU 거버넌스 사례 등과 같이 일정한 권한이 부여되지 못한 문제점이 제기되고 있다.

따라서 에너지수급, 에너지절약 및 기후변화대응을 위한 정책조정체계와 관련한 다양한 국가·지역 차원의 계획 수립이나 정책결정 시 운영되고 있는 다양한 자문위원회의 활동결과에 대한 체계적 반영을 위한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 에너지기본계획을 비롯한 대표적인 계획은 에너지이용합리화계획, 신재생에너지기본계획, 전력수급기본계획, 장기천연가스수급계획, 집단에너지공급기본계획, 지역에너지계획, 석유비축계획, 해외자원개발기본계획, 에너지기술개발계획, 석탄산업 장기계획, 기후변화대응 종합계획 등을 들 수 있다. 이러한 각종 계획 수립을 비롯한 이해관계자의 의견 수렴 및 조정과 협력관계 구축을 위해서 개별 자문위원회가 구성 및 운영되고 있는 상황이기 때문에, 이들 자문위원회의 활동결과에 대한 반영을

위한 법적 근거 마련을 통해 제한적인 범위 내에서 일정한 권한을 부여할 필요가 있다.

이와 관련한 현재 정부조직법 제37조(산업통상자원부)에 의거한 시행령 산업통상자원부와 그 소속기관 직제 시행규칙(시행 2014.8. 20, 산업통상자원부령 제 81호, 2014.8.20. 일부개정) 중에 관련 자문위원회의 설치근거에 대한 검토 및 해당 조문 삽입을 고려하는 내용으로 법적 근거를 마련할 수 있을 것이다. 앞에 언급한 대로 에너지기본계획 수립을 비롯한 다양한 국가 및 지역 차원의 계획 수립 및 정책 결정을 위해 구성된 각종 자문위원회의 활동결과에 대한 체계적 반영을 위한 법적 근거 마련에 대한 사전적 검토가 선행되어야 할 것이다. 이러한 관련 자문위원회의에 대한 법적 근거 마련은 일본에서 시행하고 있는 종합자원에너지조사회의 설치사례를 참조하여 주요 역할, 자문내용 및 범위, 필요 시 별도의 규정 제정을 통해서 구체적 추진사항을 규정할 수 있을 것이다.

4-2. 중앙정부 차원 에너지정책 거버넌스의 개선

미국, 일본, 프랑스 등 에너지정책 관련 거버넌스로 중앙정부 부처간 거버넌스, 중앙정부-산업부문 거버넌스 및 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스 사례를 살펴보았다. 따라서 중앙정부 차원 에너지정책 거버넌스의 구축사례를 바탕으로 중앙정부 차원 에너지정책 거버넌스의 개선방안으로 에너지수급과 에너지절약 및 기후변화대응 관련 정책에서 정부부처 공동의 규정 등 고시 확대, 중앙정부 차원의 부처간 거버넌스 구축, 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스 구축 등의 개선을 강구할 수 있다.

첫째, 에너지수급과 에너지절약 및 기후변화대응을 위한 정책조정체계에서 정부부처 공동의 규정 등의 고시를 확대할 필요성이 커지고 있다. 현재 우리나라에서도 2013년 5월 건축물 에너지효율등급 인증에 관한 규칙(2013.5.20 시행 국토교통부령 제6호, 2013.5.20 시행 산업통상자원부령 제6호)과 건축물 에너지효율등급 인증기준의 경우 국토교통부와 산업통상자원부 공동으로 공포·시행하고 있다. 그리고 2013년 3월 신재생에너지이용 건축물 인증에 관한 규칙을 산업통상자원부와 국토교통부 공동으로 공포·시행하고 있다. 따라서 자동차 평균연비기준 규제를 비롯한 에너지수급과 에너지절약 및 기후변화대응을 위한 관련 규칙이나 규정 조정 시 정부부처의 공동고시 적용범위를 확대하는 것이 요청되고 있다.

둘째, 해외 사례에서 본 바와 같이 중앙정부 차원의 부처간 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 미국의 국가해상풍력전략 관련 에너지부(DOE)와 내무부(DOI) 등과 같은 부처간 공동 추진사례, 일본의 에너지절약·자원절약대책을 종합적·효율적으로 추진하기 위해서 각 부처 차관급으로 구성되는 ‘에너지절약·자원절약대책 추진회의’ 운영사례를 참조할 수 있다. 우리나라의 제2차 에너지기본계획의 경우 수립과정에서 관계국무조정실 등 정부부처 회의 및 전문기관 협의를 통해 수립되고 있다. 그러나 에너지기본계획의 수립과정에서 여러 정부부처의 협의를 거치는 만큼 시행 관련 주무 정부부처 공동의 추진을 검토·명시할 필요성이 요청된다. 이외의 에너지수급과 에너지절약 및 기후변화대응을 위한 각종 계획 수립이나 정책결정 시에도 시행 관련 주무 정부부처 공동의 명시적인 추진을 검토할 필요성이 요청된다.

셋째, 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스를 구축하여 운영할 필요성이 제기되고 있다. 미국의 경우 2020년까지 비용효과적인 에너지효율 개선을 목표로 에너지부(DOE)와 환경보호청(EPA)을 비롯하여 중앙정부와 각주 정부의 주도 하에 업종별 협회, 주요기업, 민간단체 등이 참여하는 국가·지방에너지효율 실행네트워크(SEE Action)를 활용하고 있다. 일본에서는 온실가스 배출 감축목표를 달성하기 위해 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스로 지구온난화대책추진본부 구성하여 환경성과 경제산업성이 선도부처의 역할을 수행하되, 정책적 조율 대상에는 지방정부와 전국의 지구온난화방지센터뿐만 아니라 산업계 및 민간단체들이 포함하여 운영되고 있다.

우리나라에서는 2000년부터 전국 264개 환경·소비자·여성·시민단체들로 구성된 에너지시민연대와 에너지절약 협력사업을 수행하고 있으며, 과거에 녹색성장위원회와 지식경제부 및 에너지관리공단이 공동 주관하는 저탄소 녹색생활 실천 네트워크로, 에너지관리공단 지역본부 중심으로 시도 차원의 기업, 시민단체, 지방자치단체 및 공공기관 등과 그린에너지 패밀리 네트워크를 조직하여 에너지절약 관련 캠페인에 활용한 사례가 있다. 따라서 에너지정책의 장기적 목표 실현을 위해 미국이나 일본 사례 등을 참조하고 에너지시민연대와 에너지절약 협력사업이나 과거 그린에너지패밀리 네트워크 구성사례를 감안하여, 중앙정부-지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스를 구

축하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.

4-3. 지방정부 차원 에너지정책 거버넌스의 개선

앞에서 에너지정책 관련 지방정부 차원의 거버넌스로 지방정부 공동의 거버넌스, 지방정부-산업부문 또는 민간부문간 거버넌스 구축사례를 살펴보았다. 따라서 지방정부 차원에서 해외 거버넌스의 구축사례를 바탕으로 지방정부 차원 에너지정책 거버넌스의 개선을 위해 에너지수급과 에너지절약 및 기후변화대응 관련 정책에서 지방정부 공동의 거버넌스, 지방정부 주도의 산업부문-민간부문간 거버넌스 구축 등의 개선이 요청되고 있다.

첫째, 에너지수급과 에너지절약 및 기후변화대응 관련 정책에서 지방정부 공동의 거버넌스 구축이 필요하다. 2014년부터 시행 중인 제2차 에너지기본계획의 6대 중점과제의 하나인 ‘국민과 함께하는 에너지정책’에서 지역에너지정책 거버넌스를 확립하여 정책 추진의 효율성을 제고하고, 중앙 주도에서 지역 특성을 반영한 지방자치단체 자율 기획 방식으로 전환하도록 제시하였다. 지방자치단체의 참여를 확대하기 위한 주요과제는 지역에너지정책 거버넌스 구축, 지역에너지 사업의 효과성 제고, 지역에너지 정책 기반 구축 등이다. 기초지방자치단체의 지역에너지조례 제정을 확대하고 에너지조례 시행의 실효성을 제고하기 위한 정책 추진을 강화하고, 지역의 특성과 우선순위를 종합적으로 반영한 지역에너지계획을 수립하도록 한 바 있다.

에너지이용합리화법 제6조(에너지이용 합리화 실시계획)에서는 ① 관계 행정기관의 장과 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 기본계획에 따라 에너지이용 합리화에 관한 실시계획을 수립하고 시행하도록 명시하고 있다. 이 실시계획과 관련 인접 시·도의 경우 지방정부 공동의 거버넌스를 구축할 수 있을 것이다. 또한, 에너지법 7조(지역에너지계획의 수립)에서는 ① 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 저탄소 녹색성장 기본법 제41조에 따른 에너지기본계획의 효율적인 달성과 지역경제의 발전을 위한 지역에너지계획을 5년마다 5년 이상을 계획기간으로 하여 수립·시행하여야 하도록 규정되어 있다. 이 지역에너지계획과 관련 인접 시·도의 경우 지방정부 공동의 거버넌스를 구축할 수 있을 것이다.

따라서 지역에너지계획, 에너지이용합리화 실시계

획 등과 같은 계획 수립 시 인접 시·도 차원의 공동 계획 수립을 추진할 필요성이 있다. 예를 들면 대구와 경북, 광주와 전남, 대전과 충남, 부산과 경남 등 공동으로 5년 주기의 지역에너지계획, 연간 주기의 에너지이용합리화 실시계획의 수립을 추진할 필요성이 요청된다.

둘째, 지방정부 주도의 산업부문 또는 민간부문간 거버넌스 구축 등의 개선이 제기되고 있다. 2014년부터 시행 중인 제2차 에너지기본계획의 6대 중점과제의 하나인 ‘국민과 함께하는 에너지정책’에서 지역에너지정책 거버넌스를 확립함에 있어서, 민관 파트너십을 통해 가정·건물·수송 등 부문별 특화된 수요관리를 집중적으로 하는 거버넌스 구축과제를 제시한 바 있다. 과거에 에너지관리공단 지역본부 중심으로 시·도 차원의 기업, 시민단체, 지방자치단체 및 공공기관 등과 그린에너지패밀리 네트워크를 조직하여 2011년까지 운영된 사례를 참고할 수 있다.

앞에 제시한 바대로 지역에너지계획, 에너지이용합리화 실시계획 등과 같은 계획 수립 시 인접 시·도 차원의 공동 계획 수립을 추진함과 아울러 가정·건물·수송 등 부문별 파트너십을 구축하는 거버넌스 확립이 요청된다. 따라서 지방정부 차원에서 에너지정책의 장단기적 목표 실현을 위해 미국이나 일본 사례 등을 참조하고 과거 그린에너지패밀리 네트워크 구성 사례를 감안하여, 지방정부-산업부문-민간부문간 거버넌스를 구축하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.

References

1. National Legal Information Center website(<http://www.law.go.kr>)
2. MOLIT, "Rules on Building Energy Efficiency Rating Certification," Press Release, 2013.5.20
3. Kim J. H., the government built are sponse system forresponding to climate change: focusing on green building governance, Korea Institute of Public Administration, 2009
4. MK Economy, "Paris is now a days carsharing.. hot airou t€ 500a year, like mycar," 2013.7.16.
5. Park, K. H., Energy demand management measures to improve governance and policy innovation research, Presidential Committee on Green Growth, 2012
6. Park, K. H., "Energy demand management meas-

- ures to improve governance," Energy Focus, Vol.11 No. 2, KEEI, 2014.6
7. MOTIE, "2nd Energy Master Plan finalized," Press Release, 2014.1.14
 8. MOTIE, 2nd Energy Master Plan, 2014.1
 9. Energy Economics, "it is enhanced fuel efficiency, proven since 2017," 2014.7.14
 10. KEEI, Major energy policy organizations, internal data, 2013.11.23
 11. Yun, W. C., "the strengthening of expertise in energy policy decision-making methods," Korea's National Assembly seminar presentations, 2008. 8.28
 12. Lee, S. I., Energy savings analysis and implications of Japan, KEEI, 2009
 13. Lee, S. C., "Tokyo features and implications of emission trading schemes," Energy Focus, 2010 winter, KEEI, 2010.12.31
 14. Lim, S. H., "Ecological conversion of the French government," World's Energy Insights Issues, 14-11, KEEI, 2014.2
 15. Jeong, C. H., Choi, M. H., "Public policy marketing case study," Social Science nonjip, No. 42, 2011.3
 16. Choi, S. E., "Japan's Basic Energy Plan draft amendment," World Energy Insights Issues, 13-4, KEEI, 2013.12
 17. KOTRA, French government adopted a bill reorganizing the energy content and implications, 2014.2.7
 18. KOTRA, "France, Paris, unmanned electric vehicle hire (Autolib) runs from the first of next year," 2010.12.18
 19. Carbon cafes, "Green Energy launched the Family," 2009.8.27
 20. Ha, Y. H., "New governance of the United States SEU and Policy Implications for climate change," Energy Focus, Vol.7, No.3, KEEI, 2010.9
 21. 日本 経済産業省・国土交通省, 乗用自動車のエネルギー消費性能の向上に関するエネルギー消費機器等製造事業者等の判断の基準等, 平成二十五年三月一日 告示第二号, 2013.3.31
 22. 日本 省エネルギー・省資源対策推進会議 会議開催状況(<http://www8.cao.go.jp/souki/energy/kaisai/list.html>)
 23. 日本 省エネルギー・省資源対策推進会議 省庁連絡会議の設置について(<http://www8.cao.go.jp/souki/energy/pdf/renraku.pdf>)
 24. 日本 経済産業省 設置法(<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxselect.cgi?>)
 25. 日本 経済産業省(http://www.meti.go.jp/committee/gi-zi_8/1.html)
 26. 日本 総合資源エネルギー調査会(http://www.meti.go.jp/report/committee/data/g_commi08.html)
 27. 日本 自主行動計画の総括的な評価に係る検討会, 自主行動計画の総括的な評価に係る検討会とりまとめ, 平成26年4月
 28. 日本 地球温暖化対策推進本部(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ondanka>)
 29. Center for Energy and Environmental Policy, Sustainable Energy Utility Design: Options for the District of Columbia, 2008
 30. EDF, IETA, Regional Greenhouse Gas Initiative, 2013.5
 31. EurActiv, French energy transition debate heats up, 2014.10.3
 32. MEDDE(www.developpement-durable.gouv.fr)
 33. Ministere de l'Ecologie, du Developpement durable et de l'Energie (MEDDE), "Le socle de connaissances," 2013
 34. RGGI Inc., "RGGI States Propose Lowering Regional CO₂ Emissions Cap 45%, Implementing a More Flexible Cost-Control Mechanism," 2013.2.7
 35. US Delaware, Code Title 29, The Delaware Energy Act §8059, Sustainable Energy Utility
 36. US DOE, A National Offshore Wind Strategy, February 2011
 37. US DOE, SEE Action, 2012.2
 38. US DOE/NAM, MEMORANDUM OF UNDERSTANDING between the National Association of Manufacturers and the U.S. Department of Energy, 2007.6.12
 39. US DOI(<http://www.doi.gov/bureaus/index.cfm>)
 40. US EPA(http://www.epa.gov/climatechange/EPA_activities.html)

41. US EIA(http://www.eia.gov/about/mission_overview.cfm)
42. US EPA and DOT/NHTSA, Greenhouse Gas Emissions Standards and Fuel Efficiency Standards for Medium- and Heavy-Duty Engines and Vehicles, Federal Register, 49 CFR Parts 523, 534 and 535, 2011.9.15
43. US EPA/DOE, Join States to Speed Energy Efficiency Progress in the United States, 2010.2.2
44. US EPA/DOE, National Action Plan for Energy Efficiency Vision for 2025, 2008.11