

일반논문

경유화물차 축소를 위한 전환 관리의 방향 모색 유가보조금 제도 개편을 중심으로*

The Practice of Transition Management to Reduce Diesel Trucks:
Focusing on the Fuel Tax Subsidies in Korea

홍덕희**·윤순진***·박진영****·박선이*****

미세먼지 저감을 위한 경유차 운행 축소 방안으로 경유세 인상이 거론되고 있다. 하지만 경유세 인상에 대한 사회적 저항이 거세기 때문에 경유 상대가격을 높이는 조치를 취하는 것이 쉽지 않은 상황이다. 특히 사업용 경유화물차는 경유세가 인상되더라도 인상액만큼 유가보조금을 지급받을 수 있고 이해관계자들이 가장 조직적으로 저항할 가능성이 높기 때문에 논란의 중심에 서 있다. 그러나 이해관계자들의 입장을 분석한 연구가 부족한 탓에 유가보조금 제도를 개편할 수 있는 정치사회적 조건과 전환 관리 방향에 대한 논의는 거의 이뤄지지 않고 있다. 이 연구는 유가보조금 제도 개편을 둘러싼 이해관계자들의 갈등 구도를 분석하고 유가보조금 축소·폐지를 위한 전환 관리의 방향을 모색하는 것을 목표로 한다. 심층면접 결과, 경유화물차 미세먼지 대책의 실효성, 경유세 인상의 필요성, 친환경 경유화물차로의 대체 가능성, 물류비용 현실화가 이해관계자들 간의 주요 갈등 쟁

* 이 논문은 정책기획위원회 재정개혁특별위원회에서 발주한 「미세먼지 저감을 위한 유가보조금 제도 개선 시 이해관계자간 갈등관리방안 연구」 결과를 토대로 작성했으며, 2019년 한국환경사회학회 봄 학술대회에서 발표한 「경유화물차 축소를 위한 전환 관리의 방향 모색: 유가보조금 제도 개편을 중심으로」를 수정·발전시킨 것이다. 논문 작성 과정에서 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단(NRF-2017S1A3A2067220), 서울대학교 환경계획연구소의 지원을 받았다.

** 제1저자, 충북대학교 사회학과 조교수(dhhong@cbnu.ac.kr)

*** 교신저자, 서울대학교 환경대학원 교수, 서울대 아시아에너지환경지속가능발전연구소(AIEES)와 환경계획연구소 겸무연구원(ecodemo@snu.ac.kr)

**** 서울대학교 환경대학원 박사과정(yourmusique@gmail.com)

***** 서울대학교 환경대학원 박사과정(coffeewaffle@snu.ac.kr)

점으로 확인되었다. 이와 같은 연구 결과로 볼 때, 유가보조금 제도 개편이 추진 될 경우 이해관계자들은 경유화물차의 책임 수준과 정부의 대응 정책 평가, 경유 세 인상과 유가보조금 제도 개편 방안을 놓고 대립할 것으로 예상된다. 하지만 유가보조금 제도 개편을 둘러싼 갈등 구도는 미세먼지 피해에 대한 인식, 경유차 대책, 물류비용 분담 방식에 따라 변할 수 있다. 유가보조금 제도 사례는 전환장의 형성을 위해 권력과 자원의 재분배를 통한 이해관계의 재조직화가 필요함을 시사한다. 전환 관리는 전략적 틈새 관리를 넘어선 갈등의 재조직화로 확장되어야 한다.

주요어: 전환 관리, 미세먼지, 경유세, 유가보조금, 경유화물차

1. 서론

미세먼지가 사회를 움직이고 있다. 2019년 2월 15일 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」이 시행되면서 고농도 미세먼지 발생이 예측되면 미세먼지 비상저감조치를 발령할 수 있게 되었다.¹⁾ 3월 초 일주일간 미세먼지 비상저감조치가 취해질 만큼 상황이 악화되자 30년 이상된 노후 석탄화력발전소 6기의 폐지 시점이 앞당겨지고 미세먼지 저감을 위해 출력이 80% 이하로 제한되는 석탄화력발전소의 범위가 확대되었다. 또한 미세먼지 피해를 사회적 재난으로 규정할 수 있는 법적 근거가 마련되어 미세먼지 문제가 악화될 경우 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있게 되었다.

(노후) 경유차는 붓물처럼 쏟아지고 있는 미세먼지 대책의 주요 대상

1) 미세먼지 비상저감조치 세부 시행 기준은 다음과 같다. 1) 당일 0~16시 PM2.5 평균 농도가 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 초과, 다음날 24시간 평균 농도가 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 초과 예측. 2) 당일 0~16시 사이 해당 시·도 권역 PM2.5 주의보 또는 경보 발령, 다음날 24시간 평균 농도가 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 초과 예측. 3) 다음날 PM2.5 24시간 평균 농도 $75\mu\text{g}/\text{m}^3$ 초과 예측.

중 하나다. 경유차 배출 미세먼지가 도시 도로오염원의 대부분을 차지하는 만큼 경유차 운행을 억제하기 위한 조치들이 강화되고 있다.²⁾ 단적으로 노후 경유차의 운행을 줄이기 위해 미세먼지 비상저감조치 발령시 배출가스 5등급 차량의 운행이 제한된 지 얼마 되지 않았음에도 불구하고 운행 제한을 배출가스 4등급까지 확대하는 방안이 논의되고 있다(동아일보, 2019). 더불어 액화석유가스(LPG) 차량에 대한 구매 제한이 풀렸을 뿐만 아니라 경유 사용을 줄이기 위한 조치로 경유세 인상이 검토되고 있다.

그러나 미세먼지 저감을 위한 경유차 대책의 향방은 아직 불확실하다. 특히 경유세 인상을 통한 경유 상대가격 조정은 경유차 축소를 위한 효과적인 대응 수단으로 평가받고 있지만 가격인상에 대한 반발이 워낙 강해서 그동안 관련 논의조차 제대로 이뤄지지 못했다.³⁾ 그 결과 휘발유 대비 경유의 상대가격은 계속 낮게 유지되었고, 이것은 경유차량 수가 급격히 늘어나는 데 일조했다. 아울러 미세먼지에 대한 사회적 인식이 높아졌음에도 불구하고 연료 가격상 이점으로 경유차 선호에 큰 변화가 없어 폐차 지원금을 받아 노후 경유차를 폐차한 뒤에 다시 경유차를 구매하는 경향이 나타나고 있다. 장기적으로 보면, 낮은 경유가격으로 LPG차나 전기차와 같은 친환경 차량에 대한 투자 유인이 낮아져 기술적 선택지가 제한되는 악순환이 발생했다.

정부가 경유세 인상을 회피하는 이유는 무엇보다 경유차 운전자들의 강한 반발 때문이다. 아울러 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편이 맞물리면서 정부와 국회는 적극적인 대응을 꺼리고 있다.⁴⁾ 논의 지

2) 주요 광역시도의 도로이동오염원 중 경유차가 차지하는 비중은 PM2.5와 PM10 모두 99% 이상이다. 경유차 중 경유화물차가 차지하는 비중은 주요 광역시도에서 42.7~69.0%로 나타난다(국립환경과학원, 2015).

3) 휘발유와 경유, LPG의 가격은 1, 2차 에너지세제 개편을 통해 100:47:26에서 100:75:60(2001년), 100:85:50(2005년)으로 조정된 뒤, 현재까지 유지되고 있다. 한국의 경유 상대가격은 EU나 OECD 평균에 비해 낮기 때문에 경유 사용의 환경비용을 고려해서 경유세를 올려야 한다는 주장이 제기되고 있다(추장민 외, 2017).

형을 살펴보면, 한편에서는 사업용 화물자동차에 지급되는 유가보조금으로 인해 경유세 인상 효과가 상당 부분 상쇄될 것이라는 주장이 제기되고 있다. 이 주장에 따른 경우, 유가보조금의 축소·폐지가 경유세 인상의 선결 과제가 된다. 하지만 다른 한편에서는 유가보조금을 축소·폐지하면 화물노동자의 수입이 감소하고 물류운송비용이 상승할 가능성이 높다는 이유를 들며 유가보조금 제도 개편 자체를 거부한다. 이처럼 경유차 운전자들의 반발과 화물노동자·물류운송업체의 저항이 맞물리면서 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편에 대한 논의가 억제되는 한편, 유가보조금 제도가 존속되는 한 경유세 인상 효과가 미미하다는 회의론이 확산되었다. 문제는 미세먼지 저감을 목표로 한 경유세 인상이 다시 추진되면서 유가보조금 제도 개편을 외면하는 것이 점점 더 어려워지고 있다는 점이다.

유가보조금 제도 개선 방안에 대한 연구가 없는 것은 아니나 미세먼지 저감 대책 측면에서 유가보조금 문제를 분석한 연구는 매우 드물다(권혁구 외, 2012; 김은정 외, 2015; 최진석 외, 2008; 하능식·이선영, 2017). 특히 유가보조금 제도를 둘러싸고 첨예하게 맞부딪치고 있는 이해관계자들을 대상으로 한 연구는 찾을 수 없다고 해도 과언이 아니다. 이해관계가 복잡하게 얽혀 있다는 지적은 많지만 특정 집단이나 일부 쟁점에 대한 단편적인 언급에 그치는 경우가 많아 유가보조금 제도 개편을 둘러싼 갈등 구도를 온전히 파악하기 어려운 상황인 것이다. 이로 인해 유가보조금의 축소·폐지를 에너지 세제 개편, 화물노동자의 처우 개선, 조기 폐차 및 친환경화물차 구매 지원 확대와 연계해서 추진하는 것과 같은 대안적인 정책이 제시된 바 있지만 이를 실행할 수 있는

4) 2001년 7월 1차 에너지 세제 개편에 따라 유류세가 인상되자 그 비율에 따라 일부 또는 전부를 연동하여 보조해 주는 ‘화물자동차 유류세 연동보조금’(이하 유가보조금 제도)이 도입되었다. 2012년 이후 유가보조금 지급단가는 경유 345.54 원/ℓ, LPG 197.97원/ℓ 수준을 유지하고 있다. 유가보조금 지급 한도는 톤급별로 정해져 있으며, 2016년 기준 유가보조금 지급액수는 2조 5388억 원 수준이다(김중호 외, 2017: 34).

정치사회적 조건에 대한 논의로 이어지진 못했다(김종호 외, 2017; 추장민 외, 2017; 윤순진 외, 2018). 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편이 추진될 경우 사회적 반발이 격렬할 것이라는 우려가 높지만 정작 이해관계자들에 대한 경험적 연구를 바탕으로 미세먼지 저감과 대기질 개선 방안을 모색하는 연구는 부족한 실정이다.

한편 유가보조금 제도 개편을 둘러싼 갈등은 전환 연구에 새로운 과제를 던진다. 국내에서 에너지 전환 연구는 틈새(niche) 사례를 중심으로 진행되고 있다. 전환 연구에서 기존 체제의 관성과 이해당사자들의 저항, 이해관계자들 간 갈등이 충분히 다뤄지지 못하면서 전환 관리가 틈새에서의 혁신 관리로 치환되는 경향마저 있다. 사회기술적 틈새를 넘어서서 사회기술체제의 전환을 둘러싸고 펼쳐지는 전환의 정치가 아직 본격적인 연구 대상으로 자리를 잡지 못한 것이다. 그러나 유가인상이 기폭제가 되어 시작된 프랑스의 노란 조끼 운동(gilet jaunes)이 환경과 노동, 복지 문제가 뒤섞인 전환 갈등으로 확산된 것에서 단적으로 드러나듯이, 틈새 차원을 벗어난 전환의 정치가 빠르게 확산되고 있다. 최근 전환 연구에서 권력, 정치적 경합 등에 대한 관심이 높아지는 이유도 여기에 있다. 이제 전환 관리는 체제 전환의 필요성, 방법, 속도 등에 대한 이해관계자들의 입장 차이와 그로 인한 갈등을 우회하기 어려워졌다.

이 연구는 유가보조금 제도 개편을 둘러싼 이해관계자들의 갈등 쟁점을 분석하여 유가보조금의 축소·폐지를 위한 전환 관리의 방향을 탐색하는 것을 목표로 한다. 갈등 쟁점은 화물노동자, 물류운송업체, 환경·시민단체, 정부 부처 등 유가보조금제도의 주요 이해관계자들을 대상으로 실시한 심층면접 결과를 바탕으로 도출했다.⁵⁾ 아울러 심층

5) 심층면접은 2018년 9~11월 정부, 기업, 노동조합, 환경단체 등 주요 이해관계자 27명을 대상으로 실시했다(심층면접 대상자에 관한 기본 정보는 <부록 1>을 참고). 주요 질문은 현행 미세먼지 저감 대책 평가, 친환경화물차로의 전환 가능성, 경유세 인상, 유가보조금 축소·폐지 등이었다.

면접 결과를 전환 연구의 맥락에서 해석하여 경유화물차 축소를 위한 전환장(transition arena)의 형성 조건과 전환 관리의 방향을 탐색하였다. 전환을 둘러싼 갈등이 곳곳에서 확산되고 있는 만큼 전환장의 형성과 작동을 분석하는 것은 틈새적 혁신 연구로 국한되지 않는 전환 관리의 방향을 탐색하는 데 도움이 될 것이다.

2. 전환 관리와 유가보조금 제도

1) 전환 관리: 틈새 관리와 전환장 형성

전략적 틈새 관리(Strategic Niche Management)는 물론이거니와 다층적 접근(Multi Level Perspective)에서 틈새는 전환의 출발점으로 간주된다.⁶⁾ 전략적 틈새에서 펼쳐지는 전환 실험을 통해 경쟁력과 정당성을 확보한 사회기술이 틈새 밖으로 확산되면서 사회기술체제의 전환을 추동하는 것으로 보기 때문이다. 틈새 관리에 기초한 전환 관리에서 강조되는 사항을 추리면 다음과 같다(Elzen et. al., 2004; Kern, 2012; Loorbach and Rotmans, 2010; Raven, 2012; Verbong and Loorbach, 2012; Voß et. al., 2009). 첫째, 전략적 틈새 관리를 표방하지만 전환 ‘관리’는 근본적으로 한계가 있다. 다시 말해 장기간에 걸쳐 진행되는 전환 과정에서 불확실성과 유연성을 완벽히 통제하는 것은 불가능하다. 다만 전환 관리는 전략적 개입을 통해 전환의 방향, 속도, 전개 과정 등에 일정 정도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 강조할 따름이다. 둘째, 전환 네트워크의 구축과

6) 사회기술체제(socio-technical regime)에 기초한 다층적 접근이 전환 연구를 대표하고 있지만, 전략적 틈새 관리, 전환 관리(Transition Management), 기술혁신체계(Technological Innovation System) 역시 전환 연구의 지류를 이루고 있다. 다양한 전환 연구의 흐름은 최근 지속가능성 전환(sustainability transition)으로 합류하고 있다. 전환 연구 및 지속가능성 전환 연구의 동향에 대해서는 Köhler et. al.(2019)를 참고할 것.

지속적인 전환 실험을 위해 공통의 비전, 사회기술적 기대를 창출해내는 것이 중요하다. 사회기술적 혁신에 대한 비전과 기대는 법제도적 지원을 이끌어내는 조건이자 이를 유지하는 기반이 된다. 공통의 비전을 매개로 형성된 전환 행위자들의 네트워크가 없다면, 불확실성이 높은 상황에서 지속적으로 전환 실험을 추진하는 것이 난관에 부딪히고, 결과적으로 장기적인 구조 변화를 모색하기 어려워진다. 달리 말하면 공통의 비전을 매개로 특정한 전환 전략을 지지하는 담론 연합이 형성될 때, 전환 관리가 시작될 수 있다. 셋째, 전환 관리는 과정을 중시한다. 실행을 통한 학습(learning by doing)은 전환 실험에 대한 반복적인 모니터링과 평가를 전제한다. 이러한 절차가 뒷받침되어야 불확실성에 대응하며 단기적인 실험과 장기적인 사회 변동 사이의 간극을 좁힐 수 있다. 한편 과정에 대한 강조는 성찰적 거버넌스(reflexive governance)를 선호하는 것으로 이어진다. 근본적으로 예측하기 어려운 조건에서 의도하지 않은 효과까지 발생할 수 있는 개방적인 과정에 유연하게 대응하기 위해서는 조직적인 학습을 통해 상황 변화에 적응할 필요가 있기 때문이다. 따라서 틈새 관리는 성찰적 거버넌스를 매개로 장기적 목표와 단기적인 실험 사이의 간극을 해소할 수 있다는 실용주의적 가정 아래 사회적 학습을 촉진하는 길을 추구한다.

하지만 조직적 학습이나 성찰적 거버넌스에 관심이 집중되면서 전환 연구에서 정치적 경합, 권력과 자원의 비대칭성이 주요 쟁점으로 부상하지 못했다. 전환 과정에서 다층적으로 작동하는 권력과 정치적 경합에 대한 관심이 높아진 것은 비교적 최근의 일이다(Avelino, 2009; Avelino et. al., 2016; Berkhout, Smith, Stirling, 2004; Geels, 2014; Jhagroe and Loorbach, 2015; Köhler et. al., 2019; Meadowcroft, 2005; Smith and Stirling, 2010; Voß et. al., 2009). 전환 연구는 이제 의제 설정에서 정책 설계, 결정, 실행, 나아가 그 결과에 이르기까지, 전환장의 형성에서 전환장의 확장까지 권력이 작동하는 방식에 주목하고 있다. 예컨대, 전환 관리에서는 공통의 비전을 만들어가는 과정에서 종종 후방예측(backcasting) 방법을 활용한 복수의 시나

리오를 만들어 논의에 부친다. 공통의 비전을 만들어가는 과정 자체를 성장과 학습의 계기로 보기 때문이다. 하지만 복수의 시나리오가 만들어지는 과정에서 채택된 암묵적 가정이나 공통의 비전을 도출하지 못하게 되는 배경에 대한 세밀한 연구가 부족했다는 자기 성찰이 이뤄지고 있다. 전환장의 확장으로 눈을 돌리면, 세부적인 전환 전략이나 우선순위를 둘러싼 갈등, 기존 체제 이해관계자들의 저항 방식 등이 온전히 포착되지 못하고 있다. 틈새에서의 혁신이 기존 체제를 보조하는 형태로 포섭되는 현상을 역동적으로 설명하는 데 있어 경로의존성이나 고착성 개념이 제한적이라는 인식도 짚었다.

성찰적 거버넌스와 사회적 학습을 통해 전환 관리에 대한 합의가 안정적으로 유지되고 확대될 수 있다는 가정이 허물어지는 곳에서 권력의 비대칭성과 정치적 경합의 문제가 제기된다.⁷⁾ 달리 말하면, 권력과 자원이 비대칭적인 상황에서 전환장을 형성할 수 있는 조건을 마련하고 공통의 비전을 이끌어내는 방안을 탐색하는 것이 전환 연구의 당면 과제로 부상하고 있다. 이와 같은 맥락에서 전환 연구에 내포된 규범적 지향성(normative directionality), 구체적으로 형평성(equity), 정의(justice)와 같은 윤리적 가치의 문제가 제기된다(Köhler et. al., 2019). 즉 전환 관리는 전환장의 형성과 확장 과정에서 권력과 자원의 격차를 줄이는 것을 추구한다.⁸⁾ 동시에 전환 관리가 이뤄지기 위해서는 권력과 자원의 불평등 해소가 요구된다. 이해관계가 충돌하는 상황에서 공통의 비전

7) 전환 관리가 제도화된, 절차적, 숙의적 민주주의를 지나치게 강조한다는 비판이 제기되기도 한다(Jhagroe and Loorback, 2015). 즉 합의, 숙의가 진행되는 제도적 공간이 형성되더라도 그 과정에서 특정 집단, 관점 등에 대한 배제가 이뤄질 수 있는 만큼 민주적인 전환 관리는 제도화되지 않은 영역에서의 사회적 요구에 주목할 필요가 있다.

8) 권력과 자원의 격차는 다차원적으로 존재한다. 한 예로, Geels(2014)는 자원 동원의 수준(instrumental power), 의제 설정 및 논의 방식(discursive power), 기술혁신을 위한 기술역량 및 재정(material power), 정치문화, 이데올로기, 거버넌스 구조 등 광범위한 제도적 권력(institutional power)의 문제를 제기한다.

을 만들고 사회기술적 혁신이 기존 체제에 포섭되지 않으려면 적극적인 권력과 자원의 재분배가 필요하기 때문이다. 정책지향적 성격이 강한 전환 관리 논의의 흐름에서 전략적, 기술적 활동이 강조되는 이유가 여기에 있다(Jhagroe and Loorbach, 2015; Köhler et. al., 2019). 이들은 틈새적 실험과 학습, 성찰적 활동 이외에 전환장에서 체제 차원의 변화의 긴박성을 공유하고 잠재적인 전환 경로를 제시하는 전략적 활동(strategic activities), 전환을 위한 정치적 동맹을 구축하여 전환 경로와 전환 의제를 구체화하는 기술적 활동(tactical activities)을 강조한다.⁹⁾ 따라서 전환 관리는 틈새 관리에 국한되거나 단순한 갈등 중재에 머물지 않는다. 다시 말해 전환 관리는 권력의 재분배를 매개로 이해관계를 적극적으로 재조직하여 성찰적 거버넌스가 작동할 수 있는 토대를 만드는 것을 포함한다.¹⁰⁾ 이와 같은 맥락에서 전환장을 이끌어갈 선도집단의 역량 강화가 전환 관리의 주요 과제로 부상하고 있다. 즉 실질적 참여 확대를 위한 역량 강화 방안으로 체제 차원의 문제 진단을 위한 지식 생산, 결정권을 부여할 수 있는 형태로의 과정 설계, 지역적 상황을 반영한 전환 관리 프로그램의 실행, 내재적 동기 강화 등이 논의되고 있다(Avelino, 2009; Hölscher et. al., 2017). 나아가 기존 체제를 약화시킬 수 있는 파괴적 혁신(disruptive innovation) 정책이 틈새적 전환 실험을 보완할 수 있는 전환 관리의 또 다른 축으로 부상하고 있다(Kivimaa and Kern, 2016).

9) 이들은 전환 관리의 국면을 전략적, 기술적, 운영적(operational) 단계, 모니터링 및 평가 단계로 구분한 뒤, 각 국면마다 전환 관리의 초점이 달라진다는 점을 강조한다.

10) 전환장은 단순한 학습, 실험의 공간이 아니라 전략적 행위장(strategic action field, Fligstein and McAdam, 2012)의 속성을 지니고 있다. 전략적 행위장은 각기 다른 자원을 보유한 행위자들이 경쟁하는, 사회적으로 구성된 영역이다. 전략적 행위장에서 권력은 불균등하게 배분되어 있기 때문에 영속적인 경합이 불가피하다. 이에 비추보면, 전환 관리는 정치적 경합 속에서 전환 네트워크를 형성, 강화하고 전환을 향한 체계모니적 비전을 창출하는 행위라 할 수 있다.

2) 유가보조금 제도와 국내 화물차 운송사업의 특성

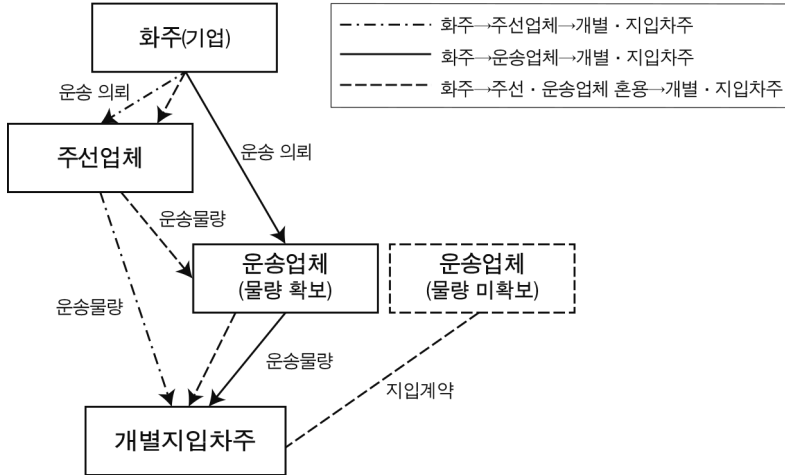
유가보조금은 경유세와 LPG세 인상에 따른 물류운송업계의 비용 부담을 줄이기 위해 도입되었다. 2001년 도입 당시 정부는 유가보조금 지원 규모를 점진적으로 축소할 계획이었다(임동민, 2012: 34~35). 그러나 화물연대를 비롯한 노동운동진영과 물류운송업계가 유가보조금 축소에 반발하면서 정부는 유가보조금 축소 계획을 수차례 유보했고 결국 당초 계획과 달리 폐지되지 않았다. 유가보조금 지급액은 지속적으로 증가하여 2001년 1,462억 원에서 2016년 2조 5,388억 원으로 17배 이상 늘었다. 세부 내역을 보면, 2016년 기준 전체 유가보조금 지급액 중 화물차가 차지하는 비중이 68%, 버스와 택스, 연안화물선이 차지하는 비중이 각각 13%, 19%, 1%였다(김종호 외, 2017: 34).

유가보조금 제도가 고착된 배경을 이해하기 위해서는 국내 물류운송산업, 특히 화물차운송산업을 살펴볼 필요가 있다. 잘 알려진 대로, 국내 화물차 운송시장에는 지입제가 만연해 있다. 화물운송업체는 화물노동자를 직접 고용하지 않고 특수고용 형태인 지입제를 광범위하게 활용해 왔다.¹¹⁾ 이로 인해 화물자동차운송시장에는 화주, 주선업체, 운송업체, 개별(지입)차주로 위계화된 다단계 거래구조가 뿌리를 내렸다(<그림 1> 참고).¹²⁾ 주선업체와 운송업체를 거치지 않고 개별·지

11) 지입제는 화물자동차운송사업 면허를 가진 운송사업자와 실질적으로 자동차를 소유하고 있는 차주 간의 계약을 뜻한다. 외부로는 자동차를 운송사업자 명의로 등록해 운송사업자에게 귀속시키고 내부로는 각 차주가 독립적으로 관리·영업한 뒤 운송사업자에게 지입료를 지급하는 운송사업 형태다. 지입차주는 차량의 실제 소유자이지만 차량의 법적 명의를 본인이 아닌 운송업체로 되어 있는 차주를 의미한다. 해방 이후, 자동차운송사업 면허를 취득한 자가 차량을 타인에게 위·수탁 운영하면서 지입제가 시작된 것으로 알려져 있다(정승주 외, 2008: 11~12).

12) 화주가 의뢰한 운송물품은 주선업체나 운송업체를 거쳐 개별·지입 차주가 운송한다. 화주의 성격(개인 또는 기업)에 따라 여러 주선·운송업체를 거칠 수 있다. 지입차주는 운송업체와 지입계약을 맺고 있으므로 운송업체의 물량 확보 여부

〈그림 1〉 화물자동차운송시장의 기본구조



자료: 정승주 외, 2009: 26.

입차주가 직접 물량을 운송하기 힘든 상황이 된 것이다(정승주 외, 2009: 25~26). 또한 지입제로 인해 화물노동자들은 주선·운송업체의 통제를 받지만 노동권을 온전히 보장받기 어려운 상황에 처해 있다.

화물 운송산업이 화주, 주선사, 운송사, 지입차주로 이어지는 다단계 구조로 이루어져 있는 상황에서 낮은 물류비를 유지하기 위한 비용 절감의 압박은 지입차주(화물노동자)에게 집중된다(권혁구 외, 2012). 현재 화물자동차 운임은 시장자유운임제를 기반으로 자유화되어 있다.¹³⁾ 다만 국토교통부는 물류정책기본법에 제26조에서 「기업물류비

에 영향을 받는다(정승주 외, 2008: 49~51; 정승주 외, 2009: 25~26).

13) 1980년대 후반 인가제에서 신고제를 변경된 운임제도는 1990년대 후반 화물자동차운수사업법이 제정되며 자유화되었다. 다만 같은 법 시행령에 따라 구난형 특수자동차와 견인형(컨테이너) 특수자동차 운송사업자는 신고제를 유지했다. 인가제, 신고제의 운임제도는 실제 거래운임에 대한 법적 구속력을 가지지 못했고 운임 규정 위반에 대한 단속도 실질적으로 이루어지지 않았다(정승주 외,

산정지침』을 고시해 자율운임을 기본으로 하되 물류기업 및 화주기업이 표준화된 물류비를 계산할 수 있도록 정하고 있다. 산정지침의 물류비 계산에 따르면 물류비에는 운송비(간선비, 용차비), 보관비, 포장비, 하역비, 정보관리비 비목이 있다. 세부적으로 들어가면 운송비 책정 방식은 훨씬 더 복잡한데, 일반기준 물류비 계산서의 경우, 재료비(수송차량 감가상각, 연료비 등), 노무비[수송인력 인건비(급료와 임금, 제수당)], 경비(수송차량에 대한 자동차 취득세, 등록세, 보험료), 이자(수송차량 잔여 내구연한×시중금리율 등)가 운송비에 포함된다(국토해양부, 2009).¹⁴⁾ 따라서 다단계 거래구조를 통해 다양한 형태의 운송비 전가가 가능해지는데, 특히 지입제가 지배적인 상황에서는 운송비의 상당 부분이 지입차주에게 전가된다. 또한 시장자율운임제가 시행되는 상황에서 물량경쟁이 심화될 경우 주선·운송업체와 지입차주의 화물운송료 협상력이 낮아진다. 나아가 유류비가 상승해도 화주는 유가인상분을 운송원가에 반영하지 않는 형태로 주선사, 운송사에 비용을 전가할 수 있다. 주선사와 운송사 역시 유류비가 인상되는 만큼 지입차주에게 화물운송료를 높여 주지 않을 수 있다. 따라서 유류비가 증가하는 만큼 화물노동자의 수입은 줄게 된다.¹⁵⁾

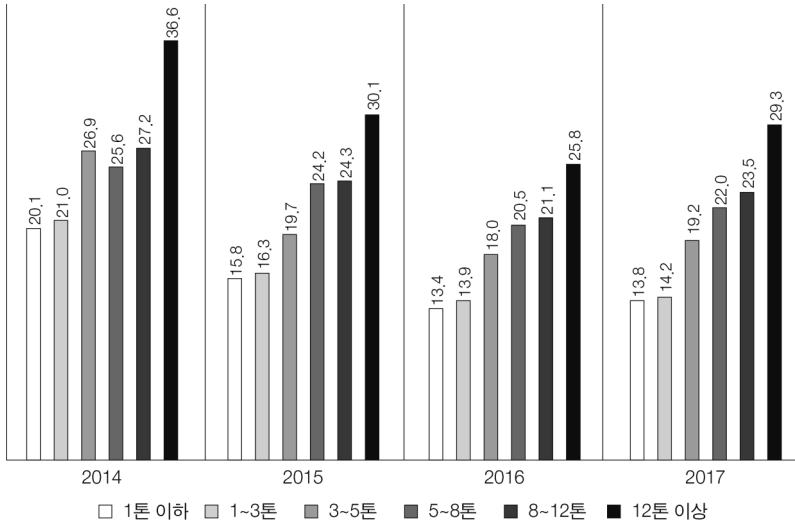
다양한 형태의 비용 전가가 일어나는 상황에서 유가보조금은 화물

2009).

- 14) 간이기준 물류비 계산서의 제조원가 항목에는 간접노무비, 복리후생비, 임차료, 운임·보관비, 연료비, 소모품비, 감가상각비, 수도광열비, 보험료, 수선비, 제세금·공과, 기타 제조경비가 포함되어 있다(국토해양부, 2009).
- 15) 화물운송료가 낮기 때문에 화물노동자들은 최대한 물량을 확보하는 방법을 선택한다. 그 결과 화물노동자는 2017년 기준 하루 평균 12.2시간씩, 월 평균 23.1일 가량 일하고 있다. 그럼에도 불구하고 월평균 수입은 246만 원에 불과하다. 시장 진입을 위해 쓰는 화물차 구입 비용까지 고려하면 실제 수입은 더 줄어든다. 그러나 특수고용직인 화물노동자는 개인사업자로 분류되기 때문에 근로기준법이나 노동조합법의 보호를 받지 못한다. 이와 같은 상황에 놓여 있기 때문에 화물노동자는 유류비 증가에 대단히 민감하게 반응할 수밖에 없다. 한국교통연구원(2018)을 참고할 것.

〈그림 2〉 화물노동자의 순수입 중 유가보조금 비중

(단위: %)



자료: 한국교통연구원 화물운송시장정보센터, <http://roft.koti.re.kr>.

노동자의 실질 수입을 보전하는 역할을 한다. 화물자동차 운전자의 순수입에서 유가보조금이 차지하는 비중은 상당히 높아서 화물차의 규모에 따라 2017년 기준 13.8~29.3%를 차지하고 있다(〈그림 2〉 참고).¹⁶⁾ 하지만 유가보조금이 화물노동자의 실질 수입을 높여주는 것은 아니다. 유가보조금이 제도화되면서 유가보조금 지급을 고려해서 화물운송료를 낮게 산정하는 경우가 많기 때문이다(권혁구 외, 2012: 249).

사실 화물운송료를 적정 수준으로 유지하고 유류비와 화물운송료를 연동시킬 경우 유가보조금은 필요하지 않다. 그러나 화물운송료를 높이기 위해서는 화주가 비용을 부담해야 한다. 또한 유가보조금을 없

16) 유가보조금이 순수입에서 차지하는 비중은 대형 화물차일수록 높아지는 경향이 있다. 한국교통연구원(2018), 한국교통연구원 화물운송시장정보센터(<http://roft.koti.re.kr>) 참고.

엘 경우 물류운송비용이 증가하여 소비자 물가 상승을 유발하는 요인이 될 수 있다. 이와 같은 상황을 우려한 정부는 물류운송업계와 화물노동자들의 반발을 피하는 동시에 물가를 관리하고 기업 부담을 완화하는 수단으로 유가보조금을 활용하고 있다. 유가보조금 제도가 물류비용의 증가를 억제하는 도구이자 화물노동자의 수입을 보전하는 수단으로 쓰이게 되면서 정부와 기업, 노동자 모두 유가보조금 제도의 폐지보다는 존속을 선호하게 되었다.

3. 유가보조금 제도 개편 관련 주요 쟁점에 대한 인식 차이¹⁷⁾

1) 경유화물차 미세먼지 대책의 필요성과 실효성

경유차 운행 축소가 미세먼지 저감에 도움이 된다는 사실을 부정하는 이해관계자는 없다.¹⁸⁾ 하지만 경유차 운행 축소가 중국발 미세먼지 관리나 석탄화력발전, 선박 등 다른 배출원 관리보다 우선할 문제인지에 대해선 의견이 분분하다. 입장 차이는 경유화물차로 넘어오면 한층 더 선명해진다. 무엇보다 물류운송산업 종사자들은 경유화물차를 다

17) 유가보조금 제도 개편과 관련된 주요 쟁점은 심층면접을 통해 도출해냈다. 다만 심층면접 전에 문헌 검토와 기사 검색, 전문가 자문을 통해 제기될 수 있는 쟁점을 정리하고, 이를 심층면접 대상자에게 묻는 과정을 거쳤다. 이 과정에서 몇몇 사안은 예상보다 이해관계자들에게 중요하게 다뤄지지 않는 것을 확인할 수 있었고, 예상하지 못했던 쟁점이 도출되기도 했다. 정부 부처 담당자들은 논란이 될 만한 사안에 대해서는 부처 소관이 아니라는 이유를 대며 의견을 제시하지 않거나 모호하게 답변하는 경우가 적지 않았다.

18) 국립환경과학원(2015)에 따르면 국내 미세먼지 배출량에서 도로오염원이 차지하는 비중은 PM10의 경우 3.6~10.95%, PM2.5는 6.56~29.37% 수준이며, 도시 도로오염원의 99% 이상을 경유차가 배출하고 있다. 도로오염원은 국내적·정책적 노력으로 저감할 수 있는 유력한 부분으로, 해외의 많은 나라들에서는 대도시 진입제한 정책을 적극적으로 펴고 있다(이혜경, 2018).

른 화물차로 대체할 수 있는 현실적인 방안이 없기 때문에 경유세를 인상하더라도 경유화물차의 운행을 줄일 수 없다고 말한다. 이들에 따르면, 유가보조금은 사업용 경유화물차에만 지급되기 때문에 경유화물차 미세먼지 대책의 핵심이라고 할 수도 없다.¹⁹⁾ 물류운송산업 종사자들은 정부가 진정으로 미세먼지를 줄이고자 한다면 유가보조금 제도를 건드리기 전에 비사업용 경유화물차, 경유 RV(Recreational Vehicle)를 대상으로 한 대책을 강화해야 한다고 주장한다.

왜 물어보느냐 하면은 미세먼지 부분에 대해서는 국민들 누구나 전격적으로 찬성을 하죠. 반대하는 사람이 어디 있어요? 다만 경유자동차가 언론에서 계속 미세먼지 주범으로 얘기하는데 개선을 하긴 해야 돼요. 그런데 유가보조금 제도를 엮었다는 것은 핀트가 잘못되었다는 것을 말씀 드리는 거예요. 왜냐하면 화물경유차 같은 경우에는 유가보조금을 건드려가지고 줄일 수 있는 부분이 없어요. 무슨 얘기냐 하면은 화물차는 움직여야 되어요. 유가보조금을 걸어가지고 줄일 수 있는 부분이 있겠어요? ... 나머지 90%는 무엇으로 잡으시려고요. 오히려 90%인 자가용 화물차들이 차량이 더 오래되었으면 더 오래되었지 보통 사업용 화물차로 쓰이다가 거의 사업용 화물차로 쓰지 못할 정도에 있는 차들은 거의 자가용 화물차로 풀러버리거든요.(화물협회 3사, 2018.9.14).²⁰⁾

-
- 19) 경유화물차 중 사업용 차량의 비중은 톤급별로 다르다. 2018년 기준 1톤 이하의 경우 사업용 화물차가 4.5%에 불과한 데 반해 20톤 이상의 경우 85.7%가 사업용이다. 화물자동차 전체로 놓고 보면 사업용 화물차가 차지하는 비중은 11.3% 수준이다. 다만 비사업용과 사업용 화물차의 대당 연료소비량과 환경영향을 파악하고자 한다면 실제 주행거리를 고려해야 한다. 예컨대, 사업용 화물차의 주행거리가 비사업용에 비해 3배가량 긴 만큼 정확한 비교를 위해서는 차종별 연간 주행거리로 보정할 필요가 있다. 관련 자료는 한국교통안전공단(2017)을 참고.
- 20) 화물협회 3사는 전국개별화물자동차운송사업연합회, 전국용달화물차운송사업연합회, 전국화물자동차운송사업연합회를 뜻한다. 세 단체를 동시에 심층면접했는데, 화물협회 3사가 같은 의견을 제시해서 개별 협회가 아니라 세 협회의 공동 의견으로 처리했다.

한편 노후 경유차 조기 폐차, 매연저감장치(DPF) 부착, 운행제한구역 지정에 대한 인식은 경유차 미세먼지 저감 대책의 실효성을 판단하는데 적지 않은 영향을 주고 있다. 우선 조기 폐차의 경우, 조기 폐차 지원금이 너무 적어서 폐차의 유인이 작다고 이야기하는 이들이 많다. 특히 물류운송산업 종사자들은 조기 폐차 지원금이 중고차 시세와 비교하기 힘들만큼 적기 때문에 실질적인 대책으로 한계가 많다는 점을 강조했다.²¹⁾ 또한 노후 경유차를 폐차한 뒤 경유차를 재구매하는 것을 방지하는 문제가 중요하게 거론되고 있다. 나아가 미세먼지 저감을 위해 친환경화물차를 늘리고 있지만 기존의 경유화물차를 대체하는 방식이 아니기 때문에 결과적으로 화물차의 수만 증가시켜 화물노동자들 간 경쟁만 심해지고 있다는 비판이 제기되고 있다. 경유화물차의 총량 관리가 제대로 시행되지 않기 때문에 조기 폐차 효과에 대한 신뢰가 높지 않다.

정부의 명분 자체가, 그 미세먼지 그렇게 도입한다라고 한다면, 친환경차가 들어오는 만큼 빠져야 되는데, 그게 아니라 친환경차가 들어오는, 추가만 돼요. 그러면 이게 무슨, 절감효과가 뭐가 있어요? 경쟁만 더 가열되는 거니까. 특히 소형 차량이 그렇게 들어오다 보니까, 용달 같은 데서는 강하게 반발하고 있는 거죠(전국화물자동차운송주선사업연합회, 2018.10.18).

매연저감장치의 실질적인 저감 효과도 의문의 대상이다. 특히 매연저감장치 장착 후 관리, 실도로주행 시 저감효과가 논란이 되고 있다.

기준이 강화되었기 때문에 차에서 나오는 것이 줄어들었다 하지만, 폭

21) 최근 조기 폐차 지원금이 인상되었으나 여전히 중고 시장 가격에 미치지 못한다. 영세한 경유화물차 소유주의 경우, 신차 구입에 필요한 초기 비용 부담 때문에 차량 교체에 어려움을 겪기도 한다.

스바겐 디젤게이트, 허구였다. 10분의 1 수준으로 줄었다고 하지만 그건 테스트상에서만 그렇지, 도로에서 다닐 때는, 유로6, 0.08로 테스트했더니 우리나라 평균 0.48이 나옵니다. 차를 팔기 위한 테스트에서는 맞췄는데, 도로에서는 8배 나오니까. 실 배출량이 안 줄은 겁니다. 줄었다고 생각, 상상한 거죠(녹색교통운동, 2018.8.31).

경유화물차의 도심 진입 제한 역시 의견이 엇갈리는 지점이다. 제도가 아직 정착되지 않은 탓도 있겠으나 정부 담당자들과 달리 물류운송산업 종사자들은 여전히 사각지대가 다수 존재한다고 말한다. 환경운동단체의 경우, 경유차 운행 제한을 확대하여 일상적인 미세먼지 관리를 강화할 것을 요구하고 있다.

경유차를 대상으로 한 미세먼지 저감 대책의 실효성에 대한 의문과 불신은, 특히 물류운송산업 종사자들이 미세먼지 저감을 목표로 한 경유세 인상, 유가보조금 제도 개편을 비판적으로 바라보는 이유가 되고 있다. 물류운송산업 종사자들은 현행 정책의 실효성을 높이지 않고 추진하는 경유세 인상과 유가보조금 축소·폐지를 자신들에게 부담을 가중시키고 희생을 요구하는 조치로 받아들이고 있다.

2) 경유세 인상

물류운송산업 종사자들은 기본적으로 경유세 인상에 반대한다. 경유세가 인상되어도 인상액만큼 보전 받지만 유가보조금 지급으로 인해 사업용 경유화물차가 비판의 표적이 될 수 있기 때문이다. 사회적 비난에 대한 우려가 높은 만큼 물류비용이 현실화되면 경유세 인상에 반대할 이유가 없다는 주장이 물류운송산업 내부에서 나오기도 한다. 미세먼지 감축을 중요하게 생각하는 이들의 경우, 경유세 인상 필요성에 공감한다. 이들은 유가보조금으로 인해 사업용 경유화물차는 경유세 인상 효과가 상쇄되지만, 경유세를 인상하면 경유 RV, 비상업용 경

유화물차의 미세먼지 배출량을 줄일 수 있다는 점을 강조한다.

만약에 저희는 돌려받는다 고 치면, 일반 국민들 입장에서 저희를 어떻게 보겠습니까. 저희는 그냥 미세먼지 때문에 경유세 올린다는데, 많이 일으킨다고 당신들이 입으로 떠든 사람들은 세금 보전 받아서 저러고 있고. 일반 국민들만 피 보네. 이런 문제가 생길 수 있기 때문에 저희는 경유 가격 인상 자체에 반대합니다(화물협회 3사, 2018.9.14).

RV만 하면 소형이나 중형이나 화물차 PM2.5보다 RV가 더 많아요. 화물 때문에 안 된다는 이야기는 아니다. RV만을 위해서라도 해야 한다. 일상적인 빈도, 평일에 길에 나가보면, 일상적으로 쓰는 RV 차량이 많잖아요. 우리 주변의 배출량이 많다는 거예요. ... 왜 안 하죠? 이거라도 해야죠, 여러 가지 미세먼지 대책 중에서. 근데 이걸 안 한다는 거죠. ... 1% 줄인다고 적은가? 노후 발전소 6기 셧다운과 경유가격 조정이 비슷한데, 효과가 없다고 하기 어렵다(녹색교통운동, 2018.8.31).

경유세 인상에 대한 입장과 관계없이 대다수의 이해관계자들은 정부가 경유세 인상을 적극적으로 추진할 가능성을 낮게 본다. 무엇보다 정부의 의지가 경유차 운전자들의 거센 반발에 맞설 만큼 강하지 않다고 판단하고 있다. 이로 인해 환경·시민단체를 중심으로 미세먼지 해결을 위해 정부가 더 적극적으로 나서야 한다는 주장이 제기되고 있다. 환경단체들은 한발 더 나아가 경유세 인상과 함께 자동차 대수의 축소와 교통정책의 방향 전환을 촉구하고 있다.

국민들이 왜 이렇게 해야 되는지, 정당성이나 당위성을 먼저 정부에서 쉽게 풀어서 얘기해 주면 안 하진 않을 것 같아요. 그거 몇 만 원 오른다고 그 정도 타고 다니는 사람들한테 죽는 것도 아니고. 그리고 이게 결국은 우리 의료비 지출로 나중에 우리 아이 병원 한 번 덜 가고 마스크 덜

사고 이게 연계가 되어 있다 이걸 좀 알려주는 게 중요한 것 같거든요. ... 좀 한 번 욕을 먹을 때 한 번 먹더라도 알려줄 때. 결국은 그것도 뭐 대통령도 장관이 욕먹고 싶어서 저런 얘기 하는 게 아니잖아요, 자기들도 가만 있으면 편한데(미세먼지대책을촉구합니다, 2018.9.28).

교통량 자체를 줄이면서 그거를 친환경차로 바꿔나가는, 수요도 관리하고 자동차 자체를 바꾸는 게 전제가 되어야 하는데 그런 측면에서 좀 앞의 그런 전제가 너무 안 되어 있고. 대중교통 인프라가 안 되다 보니까 무조건 자동차라든지 이런 거 중심의 교통 기반 연료만 친환경차로 바꾼다는 의식을 갖고 있다 보니까 중앙 정부 정책도 마찬가지인 것 같고. 그런 거도 지속가능한 교통 정책에 있어서 기초가 좀 잘못되어 있다. 틀을 바꿔야 하는 게 먼저 전제되어야 하는 게 아닌가(환경운동연합, 2018.10.12).

3) 친환경화물차로의 전환 가능성

LPG, CNG, LNG 화물차의 성능에 대한 불신은 화물차 운전자와 관련 기관 관계자들 사이에 광범위하게 존재한다. 이로 인해 현 시점에서 경유화물차를 친환경화물차로 대체하는 것은, 소형·중형·대형을 막론하고, 현실성이 없다는 인식이 이해관계자들 사이에 폭넓게 퍼져 있다. 특히 친환경화물차의 출력, 연비에 대한 불신은 ‘관행적 과적’ 문제와 결합되어 한층 커지고 있다. 관행적 과적 문제가 해결되지 않으면 친환경화물차로 전환해도 타이어 마모나 엔진 과부하로 인한 미세먼지 배출량 증가를 해결하기 어렵다는 회의론이 제기될 정도다. 더불어 2008년 전후로 추진된 친환경화물차 전환 사업에 대한 부정적 평가(졸속추진, 기대이하 성능 등)가 경유화물차의 대체 가능성을 낮게 보는 요인으로 작용하고 있다. 나아가 물류운송업계 종사자들은 기술적인 대안이 없는 만큼 현 시점에서 유가보조금을 친환경화물차 구매

보조 등 다른 용도로 대체하는 것은 현실성이 없다고 평가하고 있다.

택배차 중에서 LPG 전환차가 있는지 한번 보십시오. 아예 없을 겁니다. 뭐냐면 LPG 차는 서울 시내에서 과적하지 않았는데 과적하지 않은 택배차가 고갯길 올라가는데 성능이 안 나가기 때문에 안 하는 거예요. 운전자, 소비자가 선택을 한 거예요. 이 차는 안 돼라고(화물협회 3사, 2018.9.14).

LNG트럭, 타타대우에서, LNG트럭을 만들었대요. 근데 옛날에도 LPG 트럭으로 바꿨다가, 그게 우리나라 특성이 있을 것 같아요. 우리나라는 많이 실고 확확 밟고 하는 게 있으니까, 사람들이 성능이 떨어지면 굉장히 싫어했다고 하더라고요(환경부, 2018.9.27).

그러나 친환경화물차의 실제 성능에 대해서는 논란의 여지가 있다. 기술적인 성능의 문제가 아니라 운전 방식과 체감상의 문제일 수 있기 때문이다. 여기에 정격용량을 초과해서 운행하는 관행적 과적이 일상화된 현실은 친환경화물차의 성능 논란을 한층 복잡하게 만들고 있다.

예를 들어 가속을 하면 엑셀을 밟았을 때 차가 바로 붕 하고 나가야 하는데 가스는 그 반응성이 좀 늦어요. 그래서 대형차는 짐을 많이 실고 비탈길을 오르다거나 할 때 시원하게 가는 게 아니고 힘이 부족하다는 느낌을 운전하시는 분들은 받을 수 있다는 거죠. 경유에 비해서. 지금은 많이 기술적인 부분으로 보완이 되어 있는 상황이구요. 운전하시는 분들이 워낙 운전만 하시다 보니까 그런 부분에 대해서 예민하게 반응하실 수 있는데, 일반인이 생각하기에는 그 차이가 그렇게 크지는 않은 상황이에요(한국천연가스수소차량협회, 2018.9.13).

한 심층면접자가 이야기한 대로, 화물노동자 입장에서 보면 “운반

할 수 있느냐”가 실질적인 문제이지 경유화물차를 고집할 이유는 없다(공공운소노조, 2018.10.5). 즉, 경유화물차 선호는 성능과 경제성이 담보된 대체재가 존재한다면 쉽게 바뀔 수도 있다. 문제는 톤급별로 상황이 다르다는 점이다. 5톤 이상의 중대형 화물차의 경우, CNG, LNG 화물차로의 전환이 가능하지만 상용화까지 아직 시일이 필요하다는 공감대가 형성되어 있다. 반면 1톤 소형 화물차의 경우 신속한 전환이 가능하다고 보는 이들이 적지 않다. 결국 친환경화물차로의 전환 가능성은 단계적인 전환 계획의 타당성에 의해 좌우될 것으로 보인다.

일단 1톤 정도의 소형 물류차량, 화물차량에 대해서는, 나름대로 지금 LPG가 어쨌든 좀 미흡하지만, 이미 나와 있고, 이미 보조금도 나와 있고, 전기차 1톤 트럭도 나와 있고, 올해부터 나와 있고 해서. 그 다음에 특히 시민들이 체감하는 건 택배차량들, 막 아파트단지에 오면 막 신겨든요. 제일 체감도도 높고 해서 우체국이라든지 택배 운송 사업자랑 해가지고 일단 그런 소형 화물차량에 대해서, 디젤 차량에 대해서는 적극적으로 먼저 바뀌어나가는 걸 단계적으로 하고. 중대형 화물차량에 대해서는 아직 준비가, 기술적 대안이 좀 미흡하니까, 그런 부분에 대해서는 더 연구를 해가지고, 더 논의 해가지고 단계적으로, 일단 소형에 대해서는 할 수 있는 여지가 꽤 있지 않을까(환경운동연합, 2018.10.12).

친환경화물차로의 전환은 단순히 차량을 대체하는 문제가 아니다. 단적으로 친환경화물차 업체는 지속적인 친환경 화물차 개발과 보급을 위해 경유세 인상이 필요하다는 주장을 펴고 있다. LPG, CNG, LNG 충전소 확충을 요구하는 목소리도 높다.²²⁾ 따라서 친환경화물차로의

22) CNG, LNG 화물차 보급을 위해 충전소를 확충해야 한다는 점에 대해 이견을 표출하는 이는 없으나 충전소의 개수나 위치에 대해서는 의견이 엇갈린다. 고속도로 고정 노선을 중심으로 충전소를 확충하는 방안이 제안되고 있으나 물류 운송의 특성상 한계가 많다는 비판이 제기된다. 대형트럭은 항만이나 화물터미

전환 계획은 기술 혁신과 함께 인프라 구축, 연료 가격 정책, 관행적 과적과 같은 운행 방식의 변화, 사용자 인식 변화를 아우를 필요가 있다.

그 동안에 화물차에 대한 차종개발이 적극적으로 이루어지지 않았어요. 거기는 경유차 시장이라는 인식들이 많았고요. 그런 인식이 있을 수 밖에 없던 게 유가보조금이 많은 기여를 했어요. 지금 리터당 335원 유가보조를 주고 있잖아요. 그러면 그 가격은 어떤 길로도 해소될 수 없거든요, 다른 연료들이 들어가서는, 현재는. ... 그렇기 때문에 업계에서 생각하기에는 차량을 개발한다 해도 시장이 열리지 않을 거라는 생각이 있었어요. 근데 이제 현재로는 달라진 게, 미세먼지 대책이 발표되면서, 아 경유 화물차가 친환경차 보급이 필요하구나, 하는 인식이 확산되면서 거기에 대해서 LNG도, LPG도 화물차 개발에 지금 투자를 하고 있는 상황이에요(한국천연가스수소차량협회, 2018.9.13).

4) 유가보조금 축소·폐지와 물류비용 현실화

물류운송산업 종사자의 입장에서 유가보조금 축소·폐지는 표면적으로 타협의 여지가 없는 사안이다. 유가보조금 축소·폐지는 1차적으로 화물노동자의 실질 수입 감소를 뜻하고, 잠재적으로 화주나 주선·운송업체에게 비용 부담을 초래할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 화물노동자와 화주, 주선·운송업체 모두 유가보조금 제도 개편에 강하게 반발한다. 노동계와 기업 양측의 조직적인 저항이 예상되는 만큼 중앙·지방 정부의 담당 부서, 특히 물류 담당 부서는 유가보조금 제도 개편 논의 자체를 회피하는 경향이 있다. 유가보조금이 물류비용의 인상을 억제하는 효과가 있는 만큼 물가관리를 중시하는 정부 부처 역

널을 기점과 종점으로 하기에 기점과 종점 위주로 충전소를 입지시킬 수 있지만 중소형 트럭은 그렇지 않기 때문이다.

시 유가보조금 축소·폐지를 부담스러워한다.

경유세 인상 자체가, 그 물류비에서 운송비에서 차지하는 비율이 상당히 높습니다. 일단은, 근데 그것을 올린다는 것 자체는 국가 경쟁력 차원에서 물류비 경쟁력을 그만큼 떨어뜨린다, 그러면 단지 경유세 인상에 그치는 게 아니고, 우리나라 산업에 대한 전반적으로, 그렇지 않아도 우리나라가 서울에서 부산가는 컨테이너 비용이 어디서, 어딘가는 배보다도 비싸다고, 이런 얘기가 나오는데, 계속 높아질 것 아니겠어요. (경제 파급효과가 크다?) 예, 굉장히 크다. 그럼, 뭐, 물가도 다 거기에 따라서 높아질 것이고. 그래서 너무 높여서 이것을 못 쓰게 하는 것은 좋은 정책은 아니라고 보여집니다(한국통합물류협회, 2018.10.15).

아까 말씀하신 유가보조금 안 주는 대신에 대폐차 비용 어떠한는 질문 하셨는데, 저희 공식적인 입장은 뭐냐면, 유가보조금을 안 주고 대신 주는 건 부담스럽다. 그럼 그 사람들이 선택하게끔, 추가적으로 전환하는 사람들에 대해서 대폐차 비용 지원하는 건 좋다는 거죠. 없애는 건 부담스럽다(서울시 택시물류과, 2018.9.18).

그러나 미세먼지 저감이 사회적 의제로 부상하면서 유가보조금 제도의 존속을 마냥 반길 수 없는 상황이 되고 있다. 그래서 한발 더 들어가면 물류운송산업 내에서도 유가보조금 제도의 존속에 대한 입장이 엇갈린다. 특히 노동운동진영은 물류비용의 현실화 등 특정 조건이 충족될 경우 유가보조금 축소·폐지를 수용할 수 있다는 전환적인 입장을 가지고 있다. 화물노동자에게 중요한 것은 실질 수입인 만큼 적정 운임이 보장된다면 논란이 되는 유가보조금에 얽매일 이유가 없다는 것이다.²³⁾

23) 화물연대와 공공운수노조 등 대형 화물노동자 진영에서는 운송비 문제를 해결

미세먼지 문제 때문에 유가를 올려야 하거나 유가보조금을 조정해야 한다는 얘기가 나오면 화물노동자들 입장에서는 대단히 생계 위협을 느끼는 상황이고. 사실 본인들도 미세먼지 문제 심각하단 걸 알고 있기 때문에 사실 이거를 저항하는 세력이 되고 싶진 않아요. 여러 면에서 곤혹스러운 상황이구요(공공운수노조, 2018.10.5).

우리 화물연대는 없애버리고 한번 대판 붙자. 이 문제를 근본적으로 바꾸자. 이렇게 하고 싶어요. 그런데 현실적인 문제가 있어요. 그래서 저희들은 유가보조금은 적정한 운임을 보장한다는 전제하에 유가보조금을 빼고, 그러면 유가보조금을 받을 필요가 없는 거잖아요. ... 안전운임제는 운임제도를 바꾸자 내가 써야 하는, 들어가는 비용이 있잖아요. 다 계산하고, 내가 받아야 될 적정 운임이 어느 정도가 돼야 되는가를 정해서 법으로 제도로 정해서 공시를 하자. 그래서 내가 유가보조금이 없더라도 수익이 보장, 생활이 된다고 하면 유가보조금 받을 이유가 하나도 없는 겁니다. 그것이 답이지. 유가보조금을 없애겠다 화물차가 줄어든다 그건 아니라는 거예요(화물연대, 2018.10.5).

유가보조금 축소·폐지를 옹호하는 이들은 경유세 인상 효과의 상쇄, 환경오염 행위에 대한 보조금 지급을 중요한 문제로 거론한다. 또한 이들은 유가보조금이 화물노동자의 수입을 보전하고 있는 현실을 부정하지 않는다. 따라서 미세먼지 저감 대책을 중시하는 환경·시민단체들 역시 물류비용 현실화를 중요하게 생각한다. 유가보조금 제도가 단순히 화물노동자를 지원하는 용도가 아니라 화주, 주선·운송업체(나아가 소비자)의 비용을 보조하는 역할을 한다는 사실은 이해관계자들 사이에서 낯선 이야기가 아니다.

하기 위한 대안으로 안전운임제(표준운임제)를 주장해 왔으며, 화물자동차운수사업법 개정으로 2019년 7월부터 일부 특수자동차에 한해 안전운임제가 시행될 예정이다(국토교통부, 2018).

물류비용 현실화가 대단히 정치적이고 복잡한 사안이라는 점은 거의 모든 이해관계자가 동의하고 있다. 물류비용의 현실화는 이해관계자들 간 물류비용 분담, 환경비용 내부화, 에너지세제 개편과 복잡하게 얽혀 있다.²⁴⁾ 다시 말해 유가보조금 제도 개편은 미세먼지 저감과 경유세 인상의 맥락을 넘어서서 화주·주선·운송업체·화물노동자·소비자로 연결된 물류운송체계에서 누가, 얼마나 비용을 부담할 것인지의 문제를 내포하고 있다. 미세먼지의 사회적 비용을 내부화하면서 동시에 물류비용 부담을 사회적으로 재조정하는 문제가 유가보조금 제도 개편에 맞물려 있는 것이다.²⁵⁾

4. 유가보조금 제도 개편을 위한 고려 사항과 전환 관리 방향

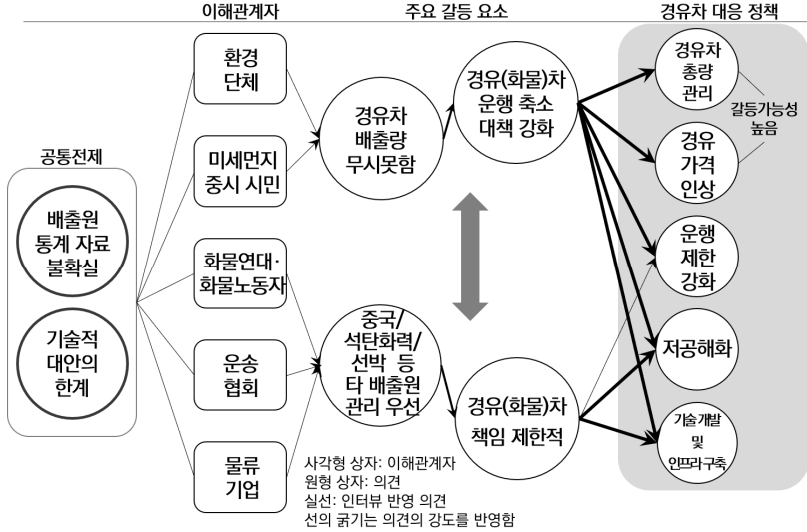
1) 이해관계자 간 갈등 구도

이해관계자들 간의 갈등 쟁점은 크게 경유화물차의 책임과 대응 정

24) 물류비용의 현실화 과정에서 비용 분담의 수준은 화물차의 톤급별로 다를 것으로 추정된다. 소형 화물의 경우 단발성 계약이 많고 주선·운송업체를 거치지 않는 거래도 많기 때문에 유가보조금을 고려해 화물운송료를 책정하는 경우가 상대적으로 드물다. 반면 고정 계약 물량이 많은 대형 화물의 경우 입찰 경쟁을 통해 계약이 체결되고 대부분 주선·운송업체를 거치기 때문에 유가보조금을 감안해 화물운송료가 낮게 책정되는 일이 빈번하다. “소형차량들은 고정계약 물량으로 계속 하는 게 아니라 단발성으로 받는 거기 때문에 화주가 그걸 미리 깎거나 그러진 않죠. 그런데 25톤 차량 이런 거는 고정 물량이 많거든요. 그러면 미리 거기에 다 그것까지 반영해서 계약을 해서 고정적으로 왔다 갔다 하면서 유가보조금 받는 만큼 깎여서 받는다고 인식을 하죠”(전국화물자동차운송주선사업연합회, 2018.10.18). 따라서 물류비용의 현실화를 추진하면서 물류운송시장 내부의 차이를 고려할 필요가 있다.

25) 지방재정 측면에서 유가보조금 축소·폐지, 주행세 및 교통·에너지·환경세 개편이 논의되기도 하나 이는 행정안전부를 제외한 다른 부처나 이해관계자들은 거의 고려하지 않는 부차적인 이슈이다.

〈그림 3〉 갈등 구조 1: 경유화물차의 미세먼지 배출 책임 및 대응 정책 평가



책 평가, 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편으로 구분할 수 있다.²⁶⁾ 먼저 미세먼지 저감을 목적으로 한 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편이 추진될 경우, 경유화물차의 책임과 현행 정책의 실효성에 대한 논쟁이 제기될 가능성이 높다. 환경운동단체나 미세먼지 문제 해결을 중시하는 시민(조직)은 미세먼지 배출량 자료의 불확실성에도 불구하고 경유화물차를 대상으로 한 저감 조치를 지지할 것으로 보인다. 반면 물류운송산업 종사자들은 경유화물차 대책의 우선순위 문제를 제기하며 현실적인 대체 방안이 없다는 점을 강조할 것이다. 친환경화물차 연구 개발과 인프라 구축은 여러 이해관계자들이 필요성을 인정하는 만큼 논란이 될 가능성이 낮지만, 저공해화 조치의 실효성과 경유

26) 중앙정부와 지방정부, 정부 부처 간에도 입장 차이가 존재하지만, 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편을 추진할 경우 정부 차원에서 사전 조율을 거칠 것으로 예상되는 만큼 갈등 구조에 포함시키지 않았다.

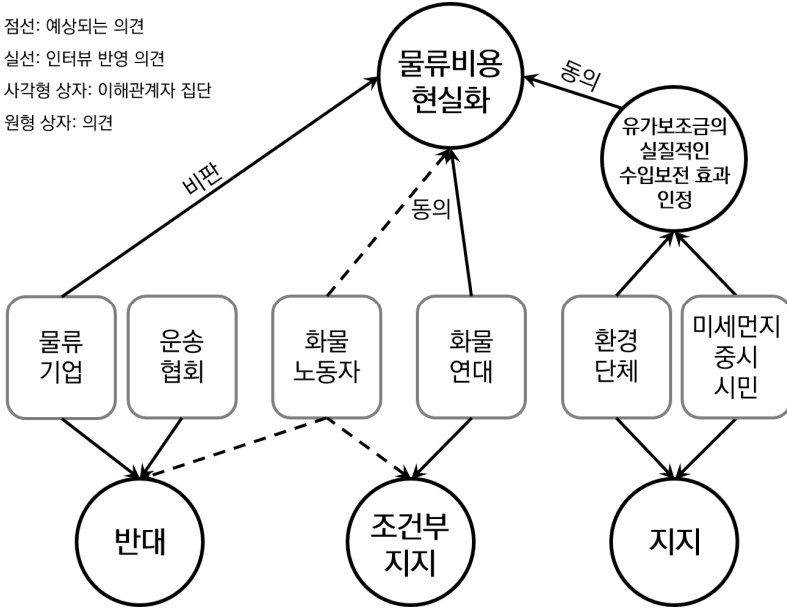
차 운행 제한 확대는 논란에 휩싸이기 쉽다. 이와 같은 상황에서 물류 운송산업 종사자들은 현행 정책의 실효성을 문제 삼으며 저공해화 지원부터 확대할 것을 요구할 수 있다. 다른 한편에서는 환경단체를 중심으로 경유화물차의 총량 관리를 요구하는 목소리가 높아질 것이다. 유가보조금과 무관한 경유차 운전자들은 중국, 석탄화력발전, 선박 등에 대한 조치가 경유차에 우선해야 한다는 주장에 동조하며 경유세 인상에 반발할 가능성이 크다.

경유차 미세먼지 저감 대책을 둘러싼 논쟁이 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편으로 좁혀질 경우, 갈등 구도는 부분적으로 변형될 수 있다. 1차적으로 물류비용의 현실화를 전제 조건으로, 화물노동자, 일부 주산·운송업체가 경유세 인상과 유가보조금 축소·폐지를 수용할 수 있다. 다만 물류비용의 현실화를 조건으로 할 경우, 비용 부담의 1차 대상인 물류기업(화주)의 반발이 예상된다. 반대로 물류비용의 현실화 없이 유가보조금 축소·폐지를 추진할 경우, 화물노동자들이 가장 강하게 저항할 것이다. 환경운동단체나 미세먼지 저감을 중시하는 시민(조직)은 유가보조금의 실질적인 수입 보전 효과를 인정하고 있기 때문에 보완 대책 없는 유가보조금 축소·폐지에 대한 사회적 저항을 온정적으로 지지 또는 묵인할 수 있다. 한편 연료전환을 통해 화물차 연료비를 줄일 수 있는 만큼 친환경화물차 구매 비용 문제가 해소될 경우 경유화물차 운전자들의 반발이 줄어들 수 있다. 결국 유가보조금 제도 개편을 둘러싼 갈등 구도는 포괄적인 미세먼지 저감 대책 속에 경유차 대책이 어떻게 위치하느냐에 따라 달라질 것이다.

2) 갈등의 재조직화와 전환장의 형성

미세먼지로 인한 피해를 재평가하고 물류비용을 사회적으로 분담하는 방식에 따라 유가보조금 제도 개편을 둘러싼 갈등 구도는 바뀔 수 있다. 반대로 유가보조금을 축소·폐지하기 위해서는 이해관계자들

〈그림 4〉 갈등 구조 2: 물류비용 현실화와 유가보조금 축소·폐지



간 갈등 구조를 재조직할 필요가 있다. 이에 비춰보면, 이해관계를 재조직하여 전환장을 형성하는 행위 자체가 전환 관리의 중요한 과제가 된다. 즉, 전환 관리를 위해서는 혁신 관리 역량을 넘어서 이해관계를 재조직해서 격렬한 갈등을 전환 프로젝트로 바꿔낼 수 있는 역량이 필요하다. 문제는 이해관계의 조율이 이해관계자들 간 권력의 재분배를 요구한다는 점이다. 이를 염두에 두고 유가보조금 제도 개편을 위한 전환 관리 방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미세먼지 저감 대책 강화와 낮은 경유가격 유지가 충돌한다는 점을 명확히 하고 경유세 인상과 유가보조금 제도의 존속을 분리할 필요가 있다. 경유의 상대가격이 낮을 경우 경유차 선호와 경유 사용이 줄지 않기 때문에 특히 도시에서의 미세먼지 저감은 한계에 부딪힌다. 따라서 미세먼지 저감 대책의 강화를 요구하면서 경유세 인상에

반대하는 것은 모순된다는 점을 분명히 해야 한다. 또한 경유세 인상의 전제 조건으로 유가보조금의 축소·폐지를 내걸 경우, 경유세 인상에 대한 사업용 경유화물노동자들의 저항이 더 거세질 가능성이 높다는 점을 고려해야 한다. 역설적이지만 유가보조금이 지급되더라도 경유세 인상을 통해 경유차에 대한 선호를 낮추고 비사업용 경유화물차, 경유 RV 차량의 운행 축소를 유도할 수 있다는 점을 확실히 할 때 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편을 시작할 수 있다. 즉 경유세 인상을 위해 우선적으로 필요한 것은 유가보조금 폐지가 아니라 경유차 축소를 장기적인 공통의 비전으로 확립하는 것이다.²⁷⁾

둘째, 장기적인 경유화물차 축소 계획 아래 단기적, 단계적 대책을 강화할 필요가 있다. 경유화물차의 미세먼지 배출을 간과할 수 없지만 중대형 경유화물차의 경우 단기적인 대체 방안이 마땅치 않다. 따라서 경유화물차 대책은 톤급에 따라 다르게 접근해야 한다. 소형 경유화물차의 경우 곧바로 친환경화물차로 대체하는 것이 가능한 만큼 신속한 전환에 초점을 맞출 수 있다. 1톤급 경유화물차의 경우 폐차 지원금을 늘리고 신규 친환경차량 구입비용을 지원함으로써 미세먼지 배출량을 줄이고 친환경화물차로의 대체를 촉진할 수 있다.²⁸⁾ 중대형 경유화

27) 공통의 비전 확립을 위해 가장 우선적으로 시행해야 할 것 중 하나는 미세먼지 저감을 통해 얻을 수 있는 사회적 편익에 대한 인식을 제고하는 것이다. 한편에서는 미세먼지 저감 대책 강화와 클린 디젤 정책 폐기가, 다른 한편에서는 (한시적) 유류세 인하 등 상충되는 정책이 동시에 추진되면서 정부 정책의 일관성이 훼손되는 문제도 풀어야 한다. 즉 미세먼지 저감의 사회적 편익에 대한 홍보를 강화하고 미세먼지 저감 정책의 방향과 우선순위를 분명히 하는 것이 경유차 축소를 위한 공통의 비전을 만들어가는 출발점이 될 수 있다.

28) 기술적인 측면뿐만 아니라 비용적인 측면에서도 초기 단계에서는 소형 경유화물차에 집중하는 것이 유리하다. 윤순진 외(2018)에 따르면, 노후 경유화물차의 폐차에 예산 1억 원을 투입했을 때 줄일 수 있는 PM과 HC의 양은 1톤 차량이 5톤이나 8톤 차량보다 많다. PM의 경우, 시나리오에 따라 1억 원당 1톤 차량은 최대 68kg, 5톤 차량은 26kg, 8톤 차량은 54kg 가량 배출량을 줄일 수 있다. HC의 경우, 시나리오에 따라 1억 원당 1톤 차량은 113kg, 5톤 차량은 77kg, 8톤 차량은 109kg 가량 감축할 수 있다. 다만 예산 투입 대비 NOx 감축 효과는

물차의 경우 노후 경유화물차의 교체나 오염물질 배출량 저감을 우선적으로 실시하되 친환경화물차 도입 시기를 앞당길 수 있는 방안을 검토해야 한다. 성능과 경제성 측면에서 단기적인 대체 방안이 부족하지만, EU의 TEN-T(Trans European Network for Transport) 및 LNG Blue Corridor 사업 등 해외 동향을 고려하면, CNG 및 LNG 대형 화물차의 대규모 보급 시점을 앞당길 수도 있다.²⁹⁾ 더 나아가 전기트럭의 상용화도 점점 현실화되고 있어 먼 미래의 일이 아니게 되었다. 상용차 시장이 형성되고 있는 만큼 중대형 친환경화물차야말로 기술시스템 구축을 위한 전략적 틈새 관리가 집중적으로 필요한 분야이다.

유가보조금 제도 역시 단계적인 경유화물차 전환 계획에 맞춰 순차적으로 개편할 수 있다. 초기에는 소형 경유화물차의 연료전환을 통해 유가보조금 지급 규모를 줄이는 데 초점을 맞추고, 중대형 경유화물차의 친환경화물차로의 대체가 본격화되는 시점에 유가보조금 제도를 폐지할 수 있다. 설혹 유가보조금 제도가 유지되더라도 친환경화물차로 전환할 경우 유가보조금 지급 규모를 줄일 수 있는 만큼 전환 과정에서 유가보조금을 친환경화물차 구매를 지원하는 용도로 바꿀 수 있다(윤순진 외, 2018). 유가보조금 용도를 친환경차 구매 지원으로 전환할 경우 친환경화물차로의 교체 속도를 높여서 미세먼지 배출량을 더 빠르게 줄일 수 있다.³⁰⁾

소형 경유화물차보다 중대형 경유화물차가 더 크다. 전반적으로 비용 대비 감축량을 고려할 때 1톤 노후 경유화물차를 우선적으로 교체하는 것이 효율적이다. 한편 1톤 이하 경유화물차의 경우, 비사업용이 95.5%에 달하는 만큼 유가보조금으로 인한 상쇄 효과가 거의 없다. 소형 경유화물차는 단기적으로 경유세 인상 효과가 가장 가시화될 수 있는 부문이다.

29) TEN-T는 EU의 운송 인프라 개발 프로그램으로 친환경 대체연료 보급 인프라 구축을 주요 사업 중 하나로 삼고 있다(European Commission, 2019). LNG Blue Corridor는 차량 제조업체, 연료 공급 업체 등의 협력을 통해 효율적인 LNG 트럭 보급 인프라를 구축한 사업이다(TRIMIS, 2019).

30) 차량 교체 속도는 유가보조금의 축소·전환 비율에 따라 큰 차이를 보인다. 유가보조금의 급격한 축소가 현실적으로 어렵다는 점을 고려하면 추가적인 재원 확

셋째, 궁극적으로 물류비용을 현실화해야 유가보조금을 축소·폐지할 수 있다. 화물운송료가 인상되지 않은 상태에서 유가보조금을 줄일 경우 화물노동자들의 실질 수입이 감소하기 때문에 화물노동자들이 격렬하게 반발할 수밖에 없다. 그렇다고 장기적으로 유가보조금을 존속시킬 수도 없다. 유가보조금이 물류비용 관리 수단이 될 경우 미세 먼지 배출과 같은 환경오염 행위에 보조금을 지급하는 문제가 발생하기 때문이다. 결국 물류비용을 현실화하는 것이 가장 합리적인 방안이다. 하지만 물류비용 현실화를 추진할 경우 그동안 값싼 물류비용의 혜택을 입어온 이들이 거세게 반발할 가능성이 높다. 여기서 전환 관리의 필요성이 대두되는데, 핵심은 이해관계를 재조직하여 반발을 줄이고 전환 동력을 창출하는 것이다. 이것은 값싼 물류비용을 지탱해 온 비용 전가 구조나 수혜 구조를 재조직하는 문제인 만큼 권력의 재분배를 피할 수 없다. 이와 같은 맥락에서 전환 관리는 권력을 재분배하고 전환장 형성을 이끌 수 있는 정치적, 규범적 원칙을 필요로 한다. 오염자·수혜자가 부담하고 비용·피해를 전가하지 못하게 막는 것이 출발점이 될 수 있다. 이에 비춰보면, 물류비용을 현실화하고 화주가 1차적인 비용 부담을 하도록 만드는 것이 유가보조금 제도 개편을 위한 전환 관리의 기본 과제라 할 수 있다. 물류비용을 현실화하고 공정하게 분담하는 방안에 대한 사회적 합의를 이끌어내지 못한다면, 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편은 전환의 계기가 아닌 갈등의 대상이 될 뿐이다.³¹⁾

보가 필요하다. 교통·에너지·환경세에서 환경개선특별회계의 비율을 높여서 경유화물차의 폐차 및 친환경화물차의 보급을 지원하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다. 교통·에너지·환경세 개편을 통해 CNG, LNG 화물차 충전소 확충을 위한 예산을 마련할 수도 있다. 관련 내용은 윤순진 외(2018)를 참고.

- 31) 이해관계를 재조직하는 사회적 합의를 도출하는 과정에서 복수의 시나리오 구축 및 검토, 예시적 실험을 통한 사회적 학습의 촉진 등 전환 관리의 주요 기법을 활용할 수 있다. 다만 전환 관리를 위한 역량 강화 논의가 시사하듯이, 권력과 자원의 비대칭성을 완화하기 위한 전략적 개입과 지원이 전제될 때 전환 관

5. 결론

이 연구에서는 경유화물차를 둘러싼 이해관계자들에 대한 경험적인 연구를 통해 다음과 같은 결론을 도출할 수 있었다. 전환 관리는 권력의 재분배를 통한 이해관계의 재조직을 필요로 한다. 달리 말하자면, 전환 관리는 전략적 틈새 관리로 치환되지 않는 전환장 형성을 위한 권력관계의 재구성을 포함한다. 전환 연구에서 강조되어 온 실행을 통한 학습과 성찰적 거버넌스는 전환장이 형성된 뒤의 문제일 수 있다. 권력과 자원의 비대칭성 문제가 제기되는 만큼 전환 관리는 근원적으로 경합적인 과정이다. 그리고 공통의 비전을 가진 전환장이 형성된다는 것은 특정한 전환 프로젝트가 헤게모니를 갖게 되었음을 뜻한다. 이와 같은 시각은 전환 관리에 있어 정부의 역할을 재규정하는데, 단순한 갈등 관리나 이해관계의 조정을 넘어서서 적극적인 권력과 자원의 재분배를 통해 전환이 추진될 수 있는 조건을 확립하는 것이 중요해지기 때문이다.

전환 프로젝트로서 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편이 성공하기 위해 필요한 것 역시 권력과 자원의 재분배이다. 유가보조금 축소·폐지는 물류비용 현실화를 필요로 하고, 물류비용 현실화는 화주, 나아가 값싼 물류의 수혜자들에게 추가적인 비용 부담을 요구한다. 저항과 갈등이 불가피하지만 이를 우회하고 문제를 풀 수는 없다. 따라서 전환 관리 측면에서 유가보조금 제도 개편을 위해 우선적으로 필요한 것은 역설적으로 단기 대책이 아니라 장기적인 비전에 입각한 이해관계의 재조직화 방안이다. 장기적인 비전이 불명확하면 물류운송산업 종사자들이 경유세 인상 저항으로 기우는 것을 막을 수 없다. 그리고 경유세 인상을 추진할 수 있는 동력이 확보되지 않으면 친환경화물차로의 단계적인 전환 역시 장벽에 부딪칠 것이다. 또한 불확실성을 내

리의 기법이 제 역할을 할 수 있다.

포한 단기적인 대책이 사회적 저항이나 실효성 논란에 휩싸여 좌초되는 것을 막기 위해서는 장기 비전을 공유한 전환 동맹이 실행을 통한 학습을 주도할 수 있어야 한다. 유가보조금 제도 개편을 위한 출발점은 장기적인 경유화물차 축소를 공동의 비전으로 확립하고 유가보조금 축소·폐지와 물류비용현실화를 결합시킨 계획을 수립하는 것이다.

원고접수일: 2019년 5월 15일

심사완료일: 2019년 5월 28일

계재확정일: 2019년 6월 17일

최종원고접수일: 2019년 6월 19일

❖ Abstract

The Practice of Transition Management to Reduce Diesel Trucks:
Focusing on the Fuel Tax Subsidies in Korea

Deokhwa Hong·Sun-Jin Yun·Jinyoung Park·Seona Park

Diesel tax increase is being discussed as a way to reduce emissions of particulate matters from diesel cars. However, it is not easy to take actions to raise the relative price of diesel because of the social resistance to the diesel tax increase. In particular, business diesel trucks are at the center of the controversy because even if the fuel tax is raised, fuel tax subsidies can be paid as much as the tax increase, and the organized stakeholders in transport industry resist strongly. The purpose of this study is to analyze the conflict structure over the reform of the fuel tax subsidies and to search for directions for transition management to abolish the fuel tax subsidies. As a result of the in-depth interviews, the main issues between stakeholders are the effectiveness of the government's reduction policy, the necessity of raising the fuel tax on diesel, the possibility of substitution to eco-friendly trucks, and the realization of logistics costs. Therefore, if the reform of the fuel tax subsidies is attempted, stakeholders seem to be confronted with these issues. However, the conflict structure over the reform may change depending on the social awareness of the particulate matter damage, the government's policy for reducing diesel cars, and the realization of logistics costs. The case of fuel tax subsidies in Korea implies that transformation of conflict structure through redistribution of power and resources is necessary for the formation of transition arena.

Keywords: transition management, fuel tax subsidies, particulate matters, fine dust, diesel trucks

참고문헌

- 국립환경과학원 국가대기오염물질배출량 서비스(airmiss.nier.go.kr).
- 국도교통부. 2018. 「화물자동차운수사업법 일부개정법률 공포안」.
- 국도해양부. 2009. 「물류업종 기업물류비 상세해설서」.
- 권혁구·허진수·박한영·주인식. 2012. 「화물자동차 유가보조금 제도 개선방안 연구」.
한국교통연구원.
- 김은정·오형나·홍인기·홍종호. 2015. 「에너지가격규제에 관한 법·경제적 융합 연구」.
한국법제연구원.
- 김종호·김호석·이현지. 2017. 「환경유해보조금 추계 및 개편방향 연구: 화석연료보조금을 중심으로」. 한국환경정책평가연구원.
- 윤순진 외. 2018. 「미세먼지 저감을 위한 경유화물차 대체 시나리오 분석」. 정책기획위원회 재정개혁특별위원회.
- 이혜경. 2018. 「국내외 주요 도심 경유차 규제 현황 및 시사점」. 국회입법조사처.
- 임동민. 2012. 「화물자동차운송시장의 구조와 유가보조금의 경제적 효과」. 서울대학교 박사학위논문.
- 정승주·이태형·권혁구·임동민·허진수. 2008. 「화물운송산업 지입제도 개선방안 연구」.
한국교통연구원.
- 정승주·이태형·권혁구·양정훈. 2009. 「화물운송 표준운임제 도입방안」. 한국교통연구원.
- 최진석·이태형·권혁구·허진수. 2008. 「LNG 화물자동차 도입방안 연구」. 한국교통연구원.
- 추장민 외. 2017. 「녹색경제와 지속가능발전을 위한 환경정책 뉴 패러다임 개발」.
한국환경정책·평가연구원.
- 하능식·이선영. 2017. 「미래지향적 지방세제 정상화 방안」. 한국지방세연구원.
- 한국교통안전공단. 2018. 「2017 자동차주행거리통계」.
- 한국교통연구원. 2018. 《KOTI 물류브리프》, 10권 3호.
- 한국교통연구원 화물운송시장정보센터(<http://roft.koti.re.kr>)
《동아일보》, 2019.3.14, “미세먼지 특별재난지역 선포 가능해진다”.
- Avelino, F. 2009. “Empowerment and the Challenge of Applying Transition Management to Ongoing Projects.” *Policy Science*, 42, pp. 39~390.
- Avelino, F. et. al. 2016. “The Politics of Sustainability Transitions.” *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5), pp. 557~567.
- Elzen, B., F. Geels and K. Green. 2004. *System Innovation and the Transition to Sustainability: Theory, Evidence and Policy*. Edward Elgar.
- European Commission TEN-T(<https://ec.europa.eu/inea/en/ten-t>).

- Fligstein, N. and D. McAdam. 2012. *A Theory of Fields*. Oxford University Press.
- Geels, F. 2014. "Regime Resistance against Low-Carbon Transitions: Introducing Politics and Power into the Multi-Level Perspective." *Theory, Culture & Society*, 31(5), pp. 21~40.
- Hölscher, K. et. al. 2017. "Opening Up the Transition Arena: An Analysis of (Dis)empowerment of Civil Society Actors in Transition Management in Cities." *Technological Forecasting & Social Change* (in Press) DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.004>.
- Jhagroo, S. and D. Loorbach. 2015. "See No Evil, Hear No Evil: The Democratic Potential of Transition Management." *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 15, pp. 65~83.
- Kern, F. 2012. "An International Perspective on the Energy Transition Project," in G. Verbong and D. Loorbach (eds.), *Governing the Energy Transition: Reality, Illusion or Necessity?*. NewYork: Routledge.
- Kivimaa, P. and F. Kern. 2016. "Creative Destruction or Mere Niche Support? : Innovation Policy Mixes for Sustainability Transitions." *Research Policy*, 45, pp. 205~217.
- Köhler, J. et. al. 2019. "An Agenda for Sustainability Transitions Research: State of the Art and Future Directions." *Environmental Innovation and Societal Transitions*. In Press. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.004>.
- Loorbach, D. and J. Rotmans. 2010. "The Practice of Transition Management: Examples and Lessons form Four Distinct Cases." *Futures*, 42, pp. 237~246.
- Meadowcroft, J. 2005. "Environmental Political Economy, Technological Transitions and the State." *New Political Economy*, 10(4), pp. 479~498.
- Raven, R. 2012. "Analyzing Emerging Sustainable Energy Niches in Europe: A Strategic Niche Management Perspective." in G. Verbong and D. Loorbach (eds.), *Governing the Energy Transition: Reality, Illusion or Necessity?*. NewYork: Routledge.
- Smith, A. and A. Stirling. 2010. "The Politics of Social-ecological Resilience and Sustainable Socio-technical Transitions." *Ecology and Society*, 15(1), <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss1/art11/>.
- TRIMIS LNG Blue Corridors (<https://trimis.ec.europa.eu/project/lng-blue-corridors>).
- Verbong, G. and D. Loorbach. 2012. "Introduction." in G. Verbong and D. Loorbach (eds.), *Governing the Energy Transition: Reality, Illusion or Necessity?*. NewYork: Routledge.
- Voß, J., A. Smith and J. Grin. 2009. "Designing Long-term Policy: Rethinking Transition Management." *Policy Science*, 42, pp. 275~302.

〈부록 1〉 심층면접 대상자 정보

분류	단체명	피면접자 직책
정부	국토교통부	교통물류실 물류정책과 과장
		교통물류실 물류정책과 행정사무관
		교통물류실 물류정책과
	환경부	대기환경정책관 국장
	행정안전부	지방세제정책관
		지방세운영과 과장
		지방세운영과 서기관
	서울시	기후환경본부 대기정책과장
		도시교통본부 택시물류과장
도시교통본부 택시물류과 주임		
도시교통본부 버스정책과 주임		
기업 및 협회	대한LPG협회	기획관리본부장/상무 기획관리본부 대리
	한국천연가스소차량협회	연구홍보팀장 연구홍보팀 연구원
	한국통합물류협회	수석
	전국화물자동차운송주선사업연합회	기획부장
화물운송 협회 및 노조	전국개별화물자동차운송사업연합회	부장
	전국용달화물차운송사업연합회	이사
	전국화물자동차운송사업연합회	상무 부장
	공공운수노조	정책국장
	화물연대	사무국장
시민단체	녹색교통운동(전문가 자문)	사무국장
	미세먼지대책을촉구합니다	대표
	미세먼지해결시민본부	대표
	환경운동연합	에너지국장