공간과사회 2020년 제30권 3호(통권 73호): 240~277
http://dx.doi.org/10.19097/kaser.2020.30.3.240

일반

인식적 요소를 고려한 수송부문 전환 관리 방안 모색

경유 상대가격 조정과 유가보조금 제도 개편을 중심으로*

Exploring Cognitive Factors for Transition Management in the Transport Sector: Focusing on Diesel Tax and Oil Price Subsidy System in Korea

홍덕화**·윤순진***·김우창****·박선아*****·박진영******

미세먼지 감축 요구가 수송 전환에 미치는 영향을 이해하기 위해서는 사회기술체제를 구성하는 일반 시민과 운전자들의 인식과 일상적 실천에 대한 분석이 필요하다. 일반 시민과 평범한 사용자들의 선택이 수송 전환의 속도와 방향에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이 연구는 경유차 운행 축소에 대한 시민들의 복합적인 상황 인식을 분석하여 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편 방안을 탐색하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 미세먼지 저감 대책에 민감한 시민 집단, 조직되지 않은 화물차 운전자, 일반 운전자를 대상으로 실시한 설문조사와 초점집단면접 결과를 분석하였다. 분석 결과, 경유차 운행 축소에 대한 공감대가 높아졌지만 일상적 실천을 유보하게 만드는 사회적, 문화적 장애물이 다수 존재함을 확인할 수 있었다. 또한 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편에 대한 조건부 동의가 폭넓게 관찰되었다. 조건부 동의를 전환 지지로 이끌어내기 위해서는 유동적 상황 인식을 장기적인 전환 비전 속에 통합할 수 있는 전환의 줄거리가 필요하다. 시민들의 유동적 상황 판단은 경유세 인상과 유가보조금 제도

* 이 논문은 국가기후환경회의의 지원으로 수행한 정책용역과제 「수송용 에너지 가격체계 및 유가보조금 제도 개선방안」을 통해 수집한 자료를 토대로 작성하였으며 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었다(NRF-2017S1A3A2067220).

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

** 교신저자, 서울대학교 환경대학원 교수, 서울대 지속가능발전연구소(ISD) 소장, 환경계획연구소 겸무연구원(ecodemo@snu.ac.kr).

*** 서울대학교 환경대학원 박사과정(wcvictory920@snu.ac.kr).

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

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

www.kci.go.kr

개편을 위한 전환 관리의 핵심 대상이 되어야 한다.

주제어: 수송 전환, 미세먼지, 경유세, 경유 상대가격, 유가보조금, 전환 관리

1. 서론

"맑고 깨끗한 공기, 미세먼지 걱정 없는 대한민국," 이 기대는 실현될 수 있을까? 2019년 11월 미세먼지특별대책위원회는 「미세먼지 관리 종합계획(2020~2024)」을 발표하며 "미세먼지 걱정 없는 대한민국"을 약속했다. 1차 목표는 계획 기간 내 "2016년 대비 초미세먼지 연평균 농도 35% 이상 저감"이다(환경부, 2019). 전방위적 대응을 예고한 만큼 미세먼지 관리 종합계획은 노후 경유차의 저공해화 사업과 친환경차 보급 확대와 같은 기존 정책 이외에 수송용 에너지 상대가격 조정 방안 등 다양한 대책을 망라하고 있다(환경부, 2019). 여기에 문재인 대통령의 대선 공약이었던 2030년 개인용 경유차 퇴출, 서울시가 최근 발표한 2025년 공공부문 경유차 퇴출과 2035년 내연기관차인 경유와 휘발유 신차 등록 금지(서울시, 2020)까지 덧붙여 생각하면 한국에서도 도로 수송부문의 에너지전환 압박 수위가 높아지고 있는 것을 실감할 수 있다.

경유차 저공해화 사업의 핵심은 노후 경유차 조기 폐차와 매연저감장치(Diesel Particulate Filter, DPF) 부착 지원 사업이다. 최근 4년간 정부 지원을 받아 노후 경유차 11만 9541대가 조기 폐차되었고, 2만 536대가 DPF를 부착했으며, 엔진 개조(214대)도 일부 진행되었다(환경부, 2020a). 미세먼지 관리 종합계획이 실행되면서 사업 규모는 한층 커졌다. 2020년 노후 경유차 조기 폐차 사업은 30만 대를 목표로 추진되고 있으며, DPF 사업은 8만 대를 예상하고 있다(환경부, 2020b). 두 사업에 투입되는 예산은 각각 2896억 원, 1382억 원가량이다. 하지만 노후 경유차 저공해화 사업은 경유차 운행을 축소시

www.kci.go.kr

키는 데 한계가 있다는 지적이 이어지고 있다. DPF는 지속적으로 관리하지 못할 경우 무용지물이 될 수 있기 때문이다. 노후 경유차 조기 폐차의 경우, 노후 경유차를 폐차한 뒤 다시 경유차를 구매하는 일이 일어나고 있다(≪동아일보≫, 2019.9.11). 경유차 재구매를 억제하기 위해 2020년부터 폐차 시 70%를 지급하고 경유차가 아닌 신규차 구매 시 나머지 30%를 지원하는 방식으로 조기 폐차 지원금을 분할 지급하고 있지만 재구매를 얼마나 억제할 수 있을지는 미지수이다. 게다가 노후경유차 폐차 후 아예 신규로 승용차를 구입하지 않고 대중교통을 이용하는 시민에게는 나머지 30% 지원금이 지급되지 않는 문제도 있다. 사실 미세먼지를 비롯한 환경문제나 교통체증, 주차장 부족 문제 등을 고려하면 자가용 수요를 억제하는 것이 더 중요한데, 현재의 분할지급방식은 자가용 구매 수요가 지속될 것이란 가정에 기초하고 있는 것이다.

이로 인해 수송용 에너지 상대가격 조정이 경유차 운행 축소를 유도하는 방안으로 대두되고 있다. 경유세 인상에 초점이 맞춰진 수송용 에너지 상대가격 조정은 생소한 대책이 아니다. 경유세 인상은 미세먼지를 비롯한 대기오염 저감 대책을 논의할 때 제시되는 단골 메뉴 중 하나다. 가깝게는 2018년 서울시장과 인천시장, 경기지사가 미세먼지 저감 대책의 일환으로 환경부 장관에게 휘발유 대비 경유의 상대가격을 올릴 것을 건의하였다(≪내일신문≫, 2018.7.6). 국민 여론이 경유세 인상에 마냥 부정적인 것도 아니다. 환경부(2018b)가 실시한 여론 조사에 따르면, 수송용 에너지 상대가격 조정에 동의하는 비율은 70%에 이르렀다. 그리고 응답자들 중 60%는 상대가격 조정 시 경유차 이외에 다른 차를 구매하겠다고 답변했다.

그러나 경유세 인상은 여전히 검토 단계에 머물러 있다. 설문조사 결과에도 불구하고 경유세 인상은 한시적 유류세 조정과 달리 이해관계자 집단의 격렬한 반발이 불가피한 탓에 쉽게 실행되지 못하고 있다. 먼저 다수의 시민들이 경유세 인상에 동의하더라도 미세먼지 저감 대책 중 우선 순위는 높지 않다. 일례로 2018년 문화체육관광부·환경부(2018)가 실시한 여론 조사에서 응답자들은 경유차 억제를 위해 우선적으로 추진할 정책으로 “친환경차 보

www.kci.go.kr

급"(47.2%)을 선택했다. "휘발유차-경유차 간 가격 차이 조정"(12.3%)은 "운행 제한"(21.2%)이나 "경유차 배출가스 규제 강화"(17.7%)보다 선택 비율이 낮았다. 훨씬 더 까다로운 문제는 경유세를 인상할 경우 조직화된 저항이 일어날 가능성이 높다는 점이다. 갈등의 핵은 유가보조금이다.[1] 경유세 인상에 반대하는 이들은 유가보조금 제도로 인해 경유세를 인상해도 유가보조금을 받는 경유화물차를 대체할 선택지가 별로 없기에 경유 소비가 크게 줄지 않을 것이라고 주장한다(≪한국경제≫, 2019.4.17). 이와 같은 맥락에서 미세먼지 저감 대책의 일환으로 경유세를 인상하려면 유가보조금 제도를 폐지해야 한다는 주장이 제기된다. 그러나 화물차 운전자들의 실질 소득 보전, 물류운송비용 상승, 경유화물차 대체 가능성 등을 고려할 때, 경유세 인상과 유가보조금 축소를 연동시키기는 쉽지 않다(홍덕화 외, 2019).[2] 유가보조금이 모든 경유화물차 운전자들에게 지급되는 것도 아니다. 이와 같은 상황은 경유세를 인상하기 위해서는 유종, 차종, 유가보조금 지급 여부 등으로 복잡하게 얽힌 이해관계자들의 반발을 해소해야 할 필요가 있음을 시사한다. 달리 말하면, 경유세 인상을 추진할 경우, 누가, 왜, 얼마나, 유류 가격 상승에 따른 비용을 먼저 부담해야 하는지를 명확하게 설명하며 이해관계자들을 설득할 전략을 마련해야 한다.

대기질 개선 요구는 기후변화, 도로 혼잡과 함께 수송 전환(transport transition)을 이끄는 힘으로 작동하고 있다(Banister et al., 2011; Moradi and Vagnoni, 2017). 특히 한국에서는 기후변화가 아닌 미세먼지가 수송 전환을 도모할 수 있는 계기를 만들어주고 있다. 동시에 미세먼지 저감 대책으로서 경유세 인

1) 유가보조금(유류세 연동 보조금)이란 2001년 1차 에너지 세제개편에 따라 유류세 인상분의 일부 또는 전부를 보조해주는 "화물자동차 유류세 연동 보조금"을 말한다(화물자동차 유가보조금 관리규정 제4조).

2) 구조적으로 운송료가 낮게 책정된 화물·운송시장에서 유가보조금은 화물차주의 수입을 보전하는 역할을 하고 있다. 단적으로 2017년 기준 순수입 중 유가보조금이 차지하는 비중은, 1톤 이하 경유화물차의 경우 13.8%, 12톤 이상은 29.3%에 이른다(윤순진 외, 2018). 2017년 사업용 화물자동차에 지급된 총 유가보조금은 1조 7974억 원에 달한다.

www.kci.go.kr

상과 유가보조금 제도는 수송 전환이 부딪칠 문제를 예고하고 있다. 수송 전환 연구는 전기차 증가, 마이크로 모빌리티(micro mobility) 부상과 같은 틈새(niche) 실험과 자동차 모빌리티(automobility)에 대한 도전이 늘고 있는 것을 다각도로 추적하고 있다(Geels, 2012; Kemp et al., 2011; Moradi and Vagnoni, 2017). 하지만 사회기술체제(sociotechnical regime)의 구성 요소로서 평범한 사용자의 인식과 일상적 실천에 대한 관심은 아직 낮은 편이고, 전환 저항에 대응할 방안에 대한 논의 역시 부족한 편이다. 최근 권력과 정치가 전환 연구의 쟁점으로 떠오르고 있지만, 평범한 사용자가 외부 환경(landscape)과 틈새 변화를 인식하고 체제 전환에 동조하거나 저항하는 복합적인 대응 양상은 본격적인 분석 대상이 되고 있지 못하다(Köhler et al. 2019; Whitmarsh, 2012).

미세먼지 저감 대책으로서 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편에 대한 연구가 처해 있는 상황도 크게 다르지 않다. 미세먼지 저감과 경유차 운행 축소 방안과 관련된 여론 조사가 반복적으로 시행되었으나(문화체육관광부·환경부, 2018; 환경부, 2018a, 2018b; KBS, 2018), 여론 조사를 통해 직접적인 이해관계자와 일반 사용자들의 복합적인 상황 인식을 포착하는 것은 한계가 있다. 경유세 인상 방안이나 유가보조금 제도 개편 방안을 탐색한 연구가 수차례 진행되었지만(김종호 외, 2017; 권혁구 외, 2012; 추장민 외, 2017), 이해관계자들의 상충하는 요구에 대한 경험적 분석이 결합된 연구는 찾기 어렵다. 최근 복잡한 이해관계를 고려한 유가보조금 제도 개편 방안이 제시되고 있지만(이동규 외, 2018; 윤순진 외, 2018), 화물차 운전자, 물류기업 등 직접적인 이해관계자에 한정된 감이 없지 않다. 다시 말해 경유세 인상이나 유가보조금 제도 개편과 관련해서 적지 않은 목소리가 아직 대변되고 있지 않다. 특히 전환 관리의 시각에서 경유차 운행 축소 방안을 탐색하는 연구는 없다고 해도 과언이 아닌 수준이다. 물류운송산업 종사자들이 경유세 인상 저항으로 기우는 것을 막기 위해 장기적인 전환 비전을 확립하고 이해관계를 재조직할 것을 제안한 연구가 거의 유일한 사례라 할 수 있다(홍덕화 외, 2019).

이 연구는 경유차 운행 축소에 대한 시민들의 복합적인 상황 인식을 토대

www.kci.go.kr

로 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편 방안을 탐색하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 이 연구는 그동안 크게 주목받지 못했던 집단인 미세먼지 저감 대책에 민감하게 반응하는 시민, 미조직 화물차 운전자, 일반 사용자를 대상으로 실시한 설문조사와 초점집단면접 결과를 분석한다.[3] 그리고 조사 결과를 바탕으로 경유차 운행과 관련된 다차원적 변화가 어떻게 인식되고 있으며, 유동적 상황 인식이 전환 저항이 아닌 전환의 촉매제로 작동하기 위해 필요한 조치가 무엇인지 모색한다. 2절에서는 수송 전환 연구의 동향을 간략히 살펴보고, 체제의 안정성과 균열을 이해하는 데 사용자 인식과 일상적 실천이 미치는 영향을 논의한다. 이어서 3절에서는 사회기술체제로서 경유차 현황과 함께 경유차가 직면한 전환 압력을 개괄한다. 4절에서는 설문조사와 초점집단면접의 결과를 바탕으로 미세먼지 저감 대책과 경유차 운행의 관계, 경유세 인상, 유가보조금 제도 개편 등에 대한 시민 인식을 분석한다. 마지막으로 5절에서는 조사 결과를 기초로 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편 방안을 제안한다.

2. 이론적 배경과 연구 방법

1) 지속가능성 전환 시각에서 본 수송 전환

지속가능성 전환(sustainability transition)의 이름 아래 다층적 접근(multi level perspective), 전략적 틈새 관리(strategic niche management), 전환 관리(transition management) 등 여러 갈래의 전환 연구가 결합하고 있다. 지속가능성 전환 연구의 기본 가정은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다(Köhler et al., 2019). 먼저 전환은 사회기술체제의 변화이다. 다시 말해 전환은 기술과 정

3) 이 연구는 홍덕화 외(2019)의 후속 연구라 할 수 있다. 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편에 대한 물류운송업체, 화물연대, 환경·시민단체, 정부 부처의 입장은 홍덕화 외(2019)를 참고하길 바란다.

www.kci.go.kr

책, 산업구조, 소비문화 등 다양한 요소들의 변화를 수반하는 공진화적(co-evolutionary) 과정이다. 둘째, 전환을 이해하려면 체제의 안정성과 변화를 동시에 고려해야 한다. 전환 연구는 틈새에서의 실험과 외부 환경으로부터의 변화 압력을 강조하지만, 동시에 체제의 고착(lock-in), 경로의존성(path-dependency), 관성(inertia)을 무시하지 않는다. 이로 인해 체제 전환은 예측이 어려울 뿐더러 본질적으로 불확정적이다. 셋째, 전환 연구는 지속가능성을 규범적 지향으로 삼는다. 전환 과정의 불확실성을 제거할 수 없지만, 성찰적 거버넌스(reflexive governance)를 통해 유연하게 대응하는 것을 포기할 필요는 없다. 특히 정부는 공공정책을 통해 전환의 비전을 확립하고 사회적 학습을 촉진하는 역할을 할 수 있다.

이와 같은 가정을 바탕으로, 전환 연구, 특히 다층적 접근은 체제 전환을 외부 환경과 틈새, 체제의 상호작용으로 설명한다(Geels, 2004, 2012, 2014). 체제를 균열시키는 힘은 1차적으로 외부 환경과 틈새에서 형성된다. 외부 환경으로부터의 변화 압력은 틈새 실험을 시도할 수 있는 기회를 제공한다. 틈새 실험이 확산되면 기술이 개선되고 사회적 학습이 증대된다. 이와 같은 과정은 이해관계자들을 결집시키고 전환 실험을 지속할 수 있는 추진력을 강화한다. 체제와 틈새 사이의 경합이 다양한 지점으로 확산되면서 체제의 균열이 가시화되고, 체제의 불안정화는 틈새의 확장을 가속화하는 기회의 창을 열어준다.

다수의 전환 연구가 틈새 실험과 체제 균열에 초점을 맞추지만 전환 연구의 다른 한 축은 체제의 안정성 분석이라 할 수 있다. 체제의 안정성은 매몰비용, 네트워크 효과, 표준 확립, 인지적 루틴(cognitive routine), 적응적 기대(adaptive expectation) 등 경로의존성, 고착, 관성을 초래하는 다양한 요인들에 의해 설명된다(Geels, 2012). 여기에 덧붙여 전환 연구가 틈새 실험에 초점을 맞추고 체제 전환을 낙관한 나머지 기득권 세력의 저항을 분석하는 데 소홀한 경향이 있다는 비판이 제기되고 있다(Geels, 2014; 헤스, 2020). 기존 체제 내 행위자들의 저항이 체제 안정성의 주요 요소로 부상한 것이다.[4)]

체제 안정성, 전환 저항에 대한 관심은 사용자의 인식, 일상적 실천 등 사회

www.kci.go.kr

적 수용과 문화적 재생산 문제로 이어진다. 소비자 취향, 사용자 인식, 일상생활양식(life style) 등 사용자 차원의 문제가 사회기술체제 분석에서 배제된 것은 아니었지만 그동안 전환 연구에서 부차적인 요소로 다뤄져 왔다(Köhler et al. 2019; Whitmarsh, 2012). 자원집약적 소비방식과 소비문화의 전환이 전환 관리의 주요 영역에서 벗어나 있었다. 이로 인해 사용자 인식, 소비 실천, 일상생활양식 등 일상적 행위가 전환 과정에 미치는 복합적 효과를 더 적극적으로 고려할 필요성이 제기되고 있다.

수송 전환에 대한 관심이 높아지면서 지속가능성 전환을 수송 전환 연구에 적용하려는 시도가 늘고 있다. 대표적으로 Geels(2012)는 경제학적 모델이나 공학적, 심리학적 접근의 한계를 지적하며 다층적 접근을 수송 전환 연구의 대안적 패러다임으로 제시한다. 기존의 지배적 패러다임은 수송 전환을 가격, 기술, 행동 선택 등 특정한 차원의 문제로 환원시킨다. 반면 다층적 접근은 기술, 산업, 시장, 정책, 공간 구조, 소비문화 등 다차원적인 요소들의 공진화 과정으로 수송 전환을 이해한다. 덕분에 다층적 접근은 자동차 제작사, 소비자와 운전자, 교통 계획가 등 다양한 행위자들의 인식과 행동, 전략의 차이를 드러내고 이들의 상호작용을 분석할 수 있는 장점이 있다. 또한 다층적 접근은 수송 체제의 안정성과 변화 가능성을 동시에 포착할 수 있다.

자동차 중심 수송 체제는 다차원적인 변화의 압력에 노출되어 있는데, 수송 전환 연구에서 공통적으로 자주 언급되는 틈새와 외부 환경, 체제의 변화를 정리하면 다음과 같다(Geels, 2012; Kemp et al., 2011; Moradi and Vagnoni, 2017). 먼저 외부 환경 차원에서 전환 압력이 커지고 있다. 기후변화, 석유정점(peak oil) 등 생태적 위기의식이 높아지면서 온실가스 배출 규제가 강화되

4) 아울러 전환 경로, 추진 방법 등을 둘러싼 갈등이 늘면서 전환 연구에서 권력, 정치에 대한 관심이 높아지고 있다(Avelino, 2009; Avelino et al., 2016; Köhler et al., 2019; Smith and Stirling, 2010). 달리 말하면, 행위자들 간 역량과 자원의 불평등이 존재하는 상황에서 이해관계의 충돌을 해결해야 하는 문제가 전환 관리의 과제로 대두되고 있다. 이와 같은 맥락에서 전환 관리는 전략적 틈새 관리로 치환되지 않는 권력과 자원의 재분배를 통한 이해관계의 재조직화를 포함해야 한다는 주장이 제기된다(홍덕화 외, 2019).

www.kci.go.kr

고 세금과 보조금 제도 개편이 시도되고 있다. 개인적 소유에 기초한 자동차 모빌리티 체제로 흡수되지 않는 새로운 기술과 기반시설에 대한 투자가 늘고 있으며 자동차 사용 감소, 여행거리 단축과 같은 문화적 변화의 징후가 포착되고 있다. 이와 같은 변화의 흐름 속에서 틈새 실험이 빠르게 확산되고 있다. 내연기관 대체 기술이 발전하고 있으며, 차량 공유나 마이크로 모빌리티가 일상화되고 있다. 이렇듯 틈새가 성장하면서 기존의 자동차 모빌리티 체제에 균열이 일어나고 있다. 단적으로 자동차 이용을 적극적으로 규제하며 대안적인 대중교통 체계를 구축하고 있는 도시가 늘고 있다. 자동차 모빌리티 체제에 대한 교통·도시 계획가들의 신뢰도 예전과 같지 않다. 적어도 선진국에서 자동차 모빌리티 체제가 흔들리는 징후를 찾는 것은 그리 어렵지 않다. 그러나 수송 전환의 방향은 아직 예측하기 어렵다. 개인적 소유에 기초한 자동차 모빌리티 체제는 여전히 견고하다. 환경 규제 강화, 조세 체계 개편과 같이 체제를 균열시키는 힘에 비해 기반시설 구축, 자동차 제작사와 숙련 노동자들의 이해관계, 법·제도 확립 등 체제를 안정화시키는 힘이 더 강한 경우가 많다. 특히 틈새를 확산시키고 체제에 균열을 야기하는 행위자들은 기존 체제를 옹호하는 집단에 비해 조직화되어 있지 않다.

또한 자동차 중심 수송 체제는 소비자 선호, 일상생활양식과 같은 문화적 요소에 의해 강하게 지탱되고 있다(Geels, 2012; Kemp et al., 2011; Moradi and Vagnoni, 2017). 자동차 중심 수송 체제가 함축하고 있는 편리함과 속도 추구는 소비자의 취향, 선호를 넘어서 현대소비사회의 문화적 가치를 반영하고 있다. 즉, 지배적인 자동차 사용 방식에는 사적 소유, 자유로운 이동, 출발지에서 목적지까지의 이동 편리성, 시간 절약과 같은 문화적 가치가 투영되어 있으며, 직주 분리 공간 구조, 핵가족 모델 등 사회적 요소가 배태되어 있다. 최근 기후위기가 심화되면서 수송 전환의 필요성이 대두되고 있지만 자동차 중심 수송 체제에 대한 문화적 선호는 쉽게 약화되지 않고 있다. 어쩌면 수송 전환에 있어 가장 해결하기 힘든 문제는 개인 소유 자동차 중심 수송 체제에 대한 사용자들의 선호일 수 있다. 다만 사용자의 인식, 일상적 실천은 다른 부문에서와 마찬가지로 이중성을 띠고 있다. 사용자는 체제를 재생산

www.kci.go.kr

하는 데 관여하지만 동시에 틈새 실험을 촉진하는 역할을 할 수 있다. 예컨대, 사용자들은 친환경 구매와 일상적 사용, 대안적 이용 체계 형성에 기여함으로써 정부의 정책, 기업의 생산과 판매 전략의 변화를 유도할 수 있다.

이와 같은 맥락에서 사용자 인식과 일상적 실천은 전환 저항이 일어나는 지점이자 전환 관리가 필요한 대상으로 재조명되어야 한다. 다시 말해 전환 관리는 가격 인하, 기술 성능 개선과 같은 도구적 합리성을 강화하는 것을 넘어서 일상적 행위의 변화를 유도하기 위한 전략을 포함해야 한다. 이를테면, 교통과 에너지 사용, 기후변화와의 관계에 대한 대중 교육, 여행과 일상적 이동의 상징적 의미 변화를 위한 광고 규제, 나아가 수송 전환과 건강, 무역·거시경제 정책과의 연계 등 다양한 전환의 줄거리(storyline)가 구축되어야 한다(Banister et al., 2011; Kemp et al., 2011). 그리고 그러한 줄거리가 전환 동맹을 구축하는 매개가 되기 위해서는 인식의 맥락성을 중시할 필요가 있다. 자신의 언어를 사용하거나 자신의 의지가 번역될 때 전환의 내재적 동기가 강화되는 만큼 전환의 줄거리가 제 힘을 발휘하기 위해서는 맥락에 부합하는 언어들로 채워져야 한다(Avelino, 2009).

2) 조사 대상과 조사 방법

이 연구는 그동안 연구가 미진했던 미세먼지 민감 반응 집단과 승용차 운전자, 미조직/비사업용 화물차 운전자에 초점을 맞춰 진행했다. 주요 조사방법은 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)과 설문조사였다. 초점집단면접은 특정 주제에 대한 합일점을 찾기보다 주제에 대한 참여자들의 다양하면서도 심도 있는 의견을 이끌어내는 데 관심을 둔다(최선남·박미형, 2015). 따라서 초점집단면접은 주어진 질문에 대해 참가자들이 자유롭게 토론하고 응답할 수 있는 환경을 조성하는 것을 중시한다. 또한 초점집단면접은 통계적 대표성보다 심층적 이해를 우선시하는 만큼 엄격한 표본추출절차를 거쳐 초점집단면접 참여자를 선정하지는 않는다(남궁근, 2016). 대신 하나의 주제에 대해 복수(2~3개 이상)의 초점집단면접을 실시함으로써 분석의 타당성을

www.kci.go.kr

〈표 1〉 초점집단면접 참여자 구성과 진행 일시

집단	일시	연령(성별)	직업	차량(유종)
승용차 집단	2/1(토) 9:00~12:00 (C1)	20대(남)	대학원생(C1-ㄱ)	BMW502d(경유)
		30대(남)	지하철 기관사(C1-ㄴ)	카니발(경유)
		30대(남)	부동산 중개업자(C1-ㄷ)	제너시스(휘발유, 영업용) 소렌토(경유)
		30대(여)	기간제교사(C1-ㄹ)	모닝(휘발유)
		30대(남)	교통안전공단 자동차배기가스 검사원(C1-ㅁ)	SM5(휘발유)
	2/3(월) 12:30~14:30 (C2)	50대(여)	피아노 강사 (C2-ㄱ)	SUV(경유)
		50대(여)	컨설팅 프리랜서(C2-ㄴ)	승용차(휘발유)
		50대(여)	건축설계업무(C2-ㄷ)	SUV(경유), 하이브리드
		50대(여)	교감선생님(C2-ㄹ)	하이브리드
		50대(여)	플라워샵 대표(C2-ㅁ)	승용차(휘발유)
		50대(여)	패션·통역 프리랜서/가정주부(C2-ㅂ)	승용차(휘발유)
화물차 집단	2/1(토) 14:00~17:00 (T)	50대(남)	사업용화물차 운전자(T-ㄱ)	봉고 1톤(LPG)
		50대(남)	개인사업(T-ㄴ)	봉고 1톤(LPG)
		60대(남)	사업용화물차 운전자(T-ㄷ)	프리마 18톤(경유)
		50대(남)	개인사업(T-ㄹ)	봉고 1톤(경유)
		50대(남)	사업용화물차 운전자(T-ㅁ)	벤츠2646 25톤 카고(경유)

높일 수 있다.

초점집단면접은 2020년 2월 1일과 3일에 걸쳐 승용차 운전자 2개 집단(각각 5명과 6명), 화물차 운전자 1개 집단(5명)을 대상으로 실시했다(〈표 1〉 참고). 승용차 운전자 집단은 각각 20~30대 집단과 50대 집단으로 구분해서 진행하되 직업이나 차종(경차, 중형차, 렌트 등), 유종(휘발유, 경유, 하이브리드)을 다양하게 고려했다. 다만 초점집단면접 참가자를 구하는 데 어려움이 있어 20~30대는 남성 운전자 위주로 진행되었고, 50대는 전원 여성 운전자로 구성되었다. 화물차 운전자 집단은 참가자를 구하는 것이 더 어려웠다. 화물차 운전자들의 노동 시간이 일정하지 않고 조사에 응해줄 시간 여유가 없는 경우가 많았기 때문이다. 결국 대한LPG협회의 도움을 얻어 참가자들을 구할 수 있었다. 다양한 목소리를 듣기 위해 유가보조금 수급 여부는 물론 유종(경유, LPG)이나 차량 톤급(1~25톤)이 고루 포함되도록 참가자들을 모집했다.

www.kci.go.kr

다만 여성 화물차 운전자를 찾기 어려워 화물차 운전자 집단은 전원 남성으로 구성되었다.

설문조사는 미세먼지를 주요 관심사로 하는 온라인 카페 회원(이하 미세먼지 시민단체)을 대상으로 실시했다.[5] 미세먼지 시민단체는 2016년 자생적으로 만들어진 온라인 카페로, 카페 회원이 10만 명이 넘는다(2020년 1월 30일 기준, 10만 4492명). 이 단체는 미세먼지와 관련된 활동을 하는 대표적인 시민조직으로, 미세먼지특별법 제정, 재난 및 안전관리 기본법 일부 개정 등 입법과 정책 실행 과정에 적극적으로 목소리를 내고 있다. 이와 같은 활동과 영향력을 인정받아 미세먼지 시민단체 대표는 여러 정부 산하 위원회에 참여하고 있다. 대표적으로 이 단체 대표는 환경부 산하 미세먼지 대책위원회, 국무총리 산하 미세먼지 특별위원회, 대통령 산하 국가기후환경회의에 참여하여 단체 입장을 전달하고 있다. 설문조사는 2020년 2월 5일부터 6일까지 자발적으로 온라인 조사에 참여하고자 하는 미세먼지 시민단체 회원을 대상으로 진행했다. 총 79개 문항으로 구성된 설문지는 662부가 회수되었으나, 조사의 신뢰성을 높이기 위해 문항 답변 간 논리적 일관성이 떨어지는 응답을 제거하여 최종적으로 473부를 분석 대상으로 삼았다. 통계적 대표성이 확보되지 않은 만큼 설문조사 결과는 미세먼지 문제와 저감 정책에 관심이 많고 적극적 태도를 가진 시민들의 의견으로 봐야 한다.

설문조사와 초점집단면접의 질문 내용은 기존 여론 조사와 연구 결과를

5) 이들은 일반시민이지만 미세먼지 및 대기오염물질 저감을 위한 수송용 상대가격 조정이라는 주제에 대한 지식을 일정 정도 가지고 있다. 또한 미세먼지 저감을 위한 활동에 적극적으로 나서고 있는 만큼 '미세먼지 문제에 민감한 시민'이라 규정할 수 있다. 전체 국민을 모집단으로 하여 미세먼지 문제에 대한 관심 정도를 답하게 한 후 응답에 따라 관심 있는 사람들에 대한 분류를 시도하는 것은 자가 응답 방식의 편향 현상으로 인해 신뢰도가 높지 않다. 전국적으로 민감한 사람들의 집단을 규정하는 것은 이론적으로만 가능하며 현실에서는 구현이 불가능하기 때문에 확률표집을 위한 전제가 성립하지 않는다. 따라서 개별요소들이 표본에 추출될 확률을 모르는 비확률표집을 택하였으며, 그 중에서도 의도적 표집(purposive sampling)을 시행하여 조사자가 조사 목적을 가장 잘 반영하는 사람들을 표집하였다.

www.kci.go.kr

종합적으로 검토하여 만들었다.[6] 미세먼지 배출원과 저감 정책, 경유차 운행에 대한 인식, 수송용 에너지 가격 조정 방안에 대한 조건별 수용도, 유가보조금 제도 개편에 대한 조건별 수용도 등 주요 쟁점을 선행연구로부터 도출한 뒤, 집중적으로 질문했다. 또한 경유세 인상 방안은 기존 논의를 참고해서 세 가지 방안을 제시했다(강만옥 외, 2019; 신동원 외, 2019; 이동규 외, 2018). 즉 휘발유와 경유의 상대가격 조정 방안을 OECD 평균 상대가격(100:93.6), 생산원가 근사치(100:100), 사회적 비용 반영(100:120)으로 구분해서 질문했다. 아울러 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편을 친환경차 구매 지원 확대, 환경 예산 증액 등 다양한 조건과 결합시켜 질문함으로써 상황 인식의 변화를 살펴보고자 했다. 선행 연구는 주요 질문을 추출하는 데 활용했을 뿐만 아니라 조사 결과를 해석하는 과정에서도 고려했다. 또한 설문조사로부터 도출된 내용을 초점집단면접과 비교하며 상황 인식의 복합성과 해석의 맥락을 파악하고자 노력했다.

3. 기로에 선 경유차

전세계적으로 경유차 운행을 줄여야 한다는 요구가 커지고 있다. 먼저 기후위기로 인한 온실가스 배출 규제가 강화되면서 경유차를 포함한 내연기관 차량의 생산과 판매 금지 계획이 속속 발표되고 있다. 예컨대, 독일은 온실가스 감축 목표 달성을 위하여 2003년 이후 동결했던 유류소비세를 조정하고 수송용 연료에 탄소가격을 도입하기로 하였다. 영국은 2050년까지 탄소제로 국가를 달성하기 위해 2035년부터 내연기관 차량의 생산과 판매 금지를 선언하였고, 프랑스도 2040년을 목표로 내연기관차의 퇴출을 선언하였다(≪머니투데이≫, 2020.7.27).

6) 일반 국민을 대상으로 한 설문조사는 문화체육관광부·환경부(2018), 환경부(2018a, 2018b), KBS(2018)를 주로 참고했고, 유가보조금 제도 관련된 내용은 주로 윤순진 외(2018), 이동규 외(2018)로부터 도움을 얻었다.

www.kci.go.kr

다른 한편으로 경유차에서 나오는 미세먼지와 배기가스의 위험성에 대한 우려가 커지고 있다. 한 예로, 세계보건기구(World Health Organization, WHO) 산하 국제암연구소(International Agency for Research on Cancer, IARC)는 2012년 경유 엔진 배기가스(Diesel Exhaust, DE: 구체적인 성분을 구분하지 않은 전체 배기가스) 전체를 1군 발암물질(Group 1)로 지정했고, 2013년에는 미세먼지를 다이옥신, 카드뮴, 수은, 벤젠과 같은 1군 발암물질로 분류했다(IARC, 2020).[7] 또한 경유 엔진 배출 입자의 독성을 다른 오염 물질과 비교한 연구에 따르면, 경유 엔진 배출 입자는 가솔린 엔진 배출 입자에 비해 2.4배, 석탄 연소 입자에 비해 8.9배, 도로변 먼지에 비해 58.8배 높은 독성을 가진 것으로 추정된다(Park et al., 2018; ≪더케이뷰티사이언스≫, 2019.2.27; ≪뉴스웨이≫, 2018.11.24).

지구적 차원에서 경유차 감축 압력이 높아지고 있지만, 경유차의 위상이 흔들리는 것은 비교적 최근의 일이다. 시야를 과거로 돌리면, 최소한 1990년대 중반 이후 경유차는 휘발유차와의 경쟁에서 상당히 선전했다. 경유차를 선호하는 이들은 경유차가 휘발유차에 비해 연비가 상대적으로 높고 온실가스 배출이 상대적으로 적다는 점을 강조했다. 더불어 경유차 배기가스 감축기술이 발전하고 클린디젤 정책이 확산되면서 경유 승용차가 빠르게 늘었다. 대체 기술이 마땅치 않았던 화물차의 경우, 대다수 국가에서 경유화물차 위상이 공고하게 유지되었다. 〈표 2〉는 독일과 영국, 프랑스에서 지난 25년 간 경유 승용차 비중이 크게 늘었음을 보여준다. 국가별로 편차가 있지만, 전체 승용차에서 경유승용차가 차지하는 비중이 세 국가에서 모두 2배 이상 높아졌다. 경유승용차가 정체, 감소 징후를 보이는 것은 폭스바겐의 배기가스 조작이 탄로나고 경유차 퇴출 정책이 구체화되고 있는 최근의 일이다. 유럽에서는 경유차 퇴출 정책과 더불어 상시 경유차 도심 진입제한 정책으로 규제를 강화해 경유차 신규 등록이 감소하고 있다(≪투데이에너지≫, 2019.9.23).

---

7) 다른 예로, 미국 캘리포니아주 남부해안대기질관리청(South Coast Air Quality Management District, SCAQMD)에 따르면, 경유 엔진 배기가스는 전체 대기 독성 위험의 68.2%를 차지한다(SCAQMD, 2015)

www.kci.go.kr

〈표 2〉 전체 승용차 중 휘발유차 및 경유차 비중: 프랑스, 독일, 영국(단위: %)

		1995	2000	2005	2010	2015	2017/8
프랑스	휘발유	72.4	64.4	52.3	39.5	29.5	33.3
	경유	27.6	35.6	47.7	60.5	69.8	65.8
독일	휘발유	86.3	85.5	77.9	72.1	66.2	65.9
	경유	13.7	14.5	21.9	26.6	32.2	32.2
영국	휘발유	89.0	84.7	77.3	70.7	62.0	60.1
	경유	8.6	12.6	19.8	28.9	37.7	39.7

주: 영국의 경우 2018년 통계가 없어 2017년 통계치로 표시함.
출처: UNECE Statistical Database(검색일: 2020.3.7).

한국에서 경유승용차의 위상은 지난 20여 년 간 크게 높아졌다. 2000년 약 40만 대였던 경유승용차는 2019년 약 582만 대로 14.6배 증가했다. 국토교통부 자동차 등록현황을 바탕으로 지난 19년 간 연평균 증가율(Compounded Annual Growth Rate, CAGR)을 계산하면, 휘발유차는 2.3%인데 반해 경유차는 15.2%에 이른다.[8] 경유승용차가 빠르게 증가한 탓에 전체 승용차에서 경유승용차가 차지하는 비중은 2000년 전체 승용차의 4.9%(휘발유차 88.5%, LPG차 6.6%)에서 2019년 30.3%(휘발유차 57.1%, LPG차 9.4%)로 빠르게 상승했다(국토교통부 통계누리). 경유차 중에서는 경유화물차가 33.8%인 데 비해 경유승용차가 58.1%로 절반을 넘은 상태다.

경유승용차가 늘게 된 결정적인 계기는 경유승용차의 국내 시판 허용이다. 2000년대 초반까지 경유승용차는 미니밴(Recreational Vehicle, RV), 레저용 차량(Sports Utility Vehicle, SUV) 등 몇몇 차종에 한해 판매가 허용되었다. 당시 국내 경유승용차의 배출가스 허용 기준이 유럽보다 높아 사실상 경유승용차의 국내 판매가 제한된 상황이었다. 그러나 2002년부터 경유승용차의 국내 판매 확대를 위해 배출가스 허용 기준을 낮춰야 한다는 주장이 제기되기 시작했고, 환경규제를 유지해야 한다는 주장과 맞부딪쳤다(≪한국경제≫, 2003.3.27; ≪투데이에너지≫, 2003.5.31). 논란은 2003년 경유승용차의 국

8) 2001년에서 2019년까지 매년 12월 수치를 바탕으로 계산한 결과이다.

www.kci.go.kr

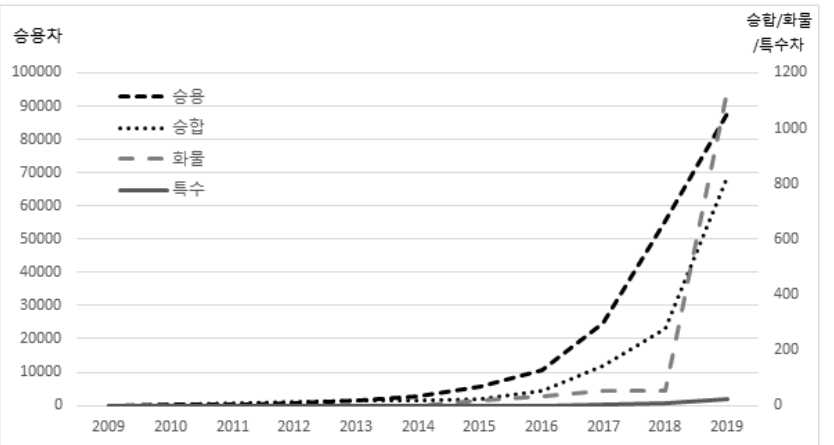
내 판매를 허용하는 대신 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제정, 경유 상대가격 인상 등 보완 조치를 취하기로 하면서 종결되었다(장지호, 2004). 2009년 시행된 클린디젤 정책은 경유승용차의 증가를 부추겼다. 특히 이명박 정부의 클린디젤 정책으로 경유승용차는 각종 혜택을 누릴 수 있게 되었을 뿐만 아니라 친환경 차량이라는 이미지까지 얻었다. 상대적으로 낮은 경유 가격 또한 경유승용차 증가에 적지 않은 영향을 미쳤다. 글로벌페트롤프라이스(www.globalpetrolprices.com)에 따르면, 2019년 12월 기준 한국의 휘발유와 경유의 상대가격은 100:89.5인 반면 한국을 제외한 OECD 35개국 평균 상대가격은 100:93.6에 달했다. OECD 평균 대비 한국의 수송용 연료 가격 비율은 휘발유가 89%, 경유가 85%로 휘발유와 경유 모두 OECD 평균 가격보다 낮은 상태이다.[9)]

최근 들어 경유차 증가세가 전 세계적으로 주춤하고 있다. 특히 내연기관차 생산과 판매 금지 계획으로 경유차 전망이 어두워지고 있다. 국내에서는 미세먼지 저감 대책이 강화되면서 경유차를 대체할 수 있는 틈새가 확대되고 있다. 전기승용차와 전기승합차가 처음으로 등록된 것은 10년 전이지만 2016~2017년에 이르러서야 눈에 띄게 늘기 시작했다(〈그림 1〉 참고). 전기차 증가의 추동력은 각종 보조금이다. 전기차를 구입할 때 국고 보조금 이외에 지자체가 지급하는 전기차 보조금을 받을 수 있는데, 전기차 보조금을 지급하는 지자체는 2017년 90개, 2018년 168개, 2019년 161개로 지속적으로 증가하고 있다. 2020년 전기 승용차 구매 시 받을 수 있는 국고 보조금은 700~800만 원가량이고, 지자체가 지원하는 보조금은 400~1000만 원 수준이다. 전기화물차의 경우, 현대자동차의 포터와 기아자동차의 봉고 전기차가 국고 보조금으로 1800만 원을 지원받는다. 이 외에 개별소비세, 교육세(국세)와 취득세(지방세)를 감면해주는 혜택이 전기차에 제공되고 있다(환경부 저공해차 통합 누리집, ≪교통뉴스≫, 2019.12.28). 2019년 12월 기준으로 전

9) 경유 가격이 낮은 이유는 유류세와 관련이 있는데, 경유 가격에서 세금이 차지하는 비중을 비교하면, 한국은 OECD 국가 중 8번째로 낮은 43.1%이다(비상업용 차량 기준). 참고로 OECD 평균은 47.3%이다(IEA, 2019).

www.kci.go.kr

〈그림 1〉 전기차 등록대수(2009~2019)



출처: 환경부 저공해차 통합 누리집.

기승용차는 8만 7926대(승용차의 0.47%), 전기화물차는 1140대(화물차의 0.03%)가 등록되어 있다. 2020년 정부 보급 목표는 전기승용차 6만 5000대, 전기화물차 7500대, 전기 버스 300대 수준이다. 국내에 보급된 전체 차량 대수에 비하면 상당히 미미한 수준이지만, 규제가 강화되고 초기 시장이 확립되면 빠르게 확산될 가능성도 높다.

경유차 비중이 압도적인 화물차에서는 기술 특성 상 경유화물차의 신속한 대체가 어려운 상황이다. 다만 최근 들어 경유화물차를 대체할 수 있는 화물차가 늘고 있다. 1톤 LPG 화물차나 1톤 이하 전기화물차가 시판되고 있으며 CNG, LNG, 전기, 수소 화물차도 상용화가 진행되고 있다(〈표 3〉 참고).

또한 친환경 화물차 보급을 위한 제도 정비가 이루어지고 있다. 단적으로 친환경 화물차 보조금 지급 이외에 2019년 4월 제정된 "대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법"에 택배 차량의 경유 사용을 금지할 수 있는 조항이 포함되었다. 이로 인해 2023년부터 통학과 택배 차량의 경유 사용이 금지된다. 또한 정부가 2018년 11월 클린디젤 정책을 폐기한 이후 소형 화물차를 중심으로 경유 화물차를 이미 상용이 가능한 LPG, 전기 화물차로 대체하

www.kci.go.kr

〈표 3〉 상용화된 친환경 화물차 기술·차종

상용정도	톤	연료	회사	차종	비고
○	0.5	전기	파워프라자		
○	0.5	전기		라보ev피스	
	(0.5)	전기	제인모터스	칼마토	
	(0.5)	전기	에디슨모서트	EMT01	
○	1	LPDi (LPG)	현대자동차	PorterII	윤순진 외(2018) 시나리오 분석 대상 차종
○	1	전기	현대	포터II일렉트릭	1톤 전기화물차는 현 시점에서 전체 5개사 5개모델이 있다고 알려져 있음
○	1	전기	파워프라자		
	1	전기	르노		
○	1	LPG	기아	봉고LPG	
	1	LPG	현대	포터LPG	
	2.5	전기	현대	마이티	
	3.5	CNG	NGVI		
○	4~5	수소	현대		
○	5	CNG혼소	타타대우		윤순진 외(2018) 시나리오 분석 대상 차종
	5	LNG		리파워링	5톤 중형 화물차, 현대 메가트럭, G250 경유차량 대상
	19	수소	현대	넵튠(수출)	
○	8	LNG	타타대우		윤순진 외(2018) 시나리오 분석 대상 차종

주1: 회사와 차종이 문헌으로 파악되지 않을 경우 빈 칸으로 처리함
주2: ≪지앤이타임즈≫, 윤순진 외(2018) 등 언론보도와 선행 연구를 토대로 상용화 가능성이 높다고 판단될 경우 O 표시를 함

는 정책이 강화되고 있다. 정부는 전기·수소차 보급뿐 아니라 노후경유차·선박의 친환경 전환을 가속화하는 정책을 추진 중이다. 한국판 그린 뉴딜 과제 중 친환경 미래 모빌리티 정책의 일환으로 택시 포함 승용차, 버스, 화물차 등 전기자동차 113만 대가 보급되고, 급속충전기 1만 5000대, 완속충전기 3만 대 설치로 충전 인프라 확충이 이루어질 예정이다. 수소차(승용·버스·화물)에 대해서도 113만 대 보급, 충전 인프라 설치, 수소 생산기지 등 수소 유통기반이 구축될 것이다(정책브리핑, 2020).

정리하면, 외부 환경으로부터 변화 압력이 커지고 경유차를 대체할 수 있

www.kci.go.kr

는 틈새가 형성되면서 경유차 위상이 흔들리고 있다. 다만 아직은 전면적인 대체가 일어나고 있지 않으며 승용차와 화물차 간에 속도 차이가 존재한다. 경유차가 기로에 서 있는 것은 확실하나 향후 전환 속도와 방향은 불확실하다. 이와 같은 복합적인 변화를 사용자들은 어떻게 인식하고 있으며 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편과 같은 대책을 어떻게 평가하고 있을까?

4. 조사 결과: 복합적 상황 인식과 조건부 동의

1) 미세먼지 저감 대책과 경유차 운행 축소: 감지된 변화와 유보된 실천

기존 조사 결과에 비추어 이 연구에서 수행한 설문조사와 초점집단면접 결과를 종합해볼 때, 미세먼지 저감 정책의 필요성에 대한 동의 수준은 높은 편이다. 대다수의 시민들은 미세먼지를 "심각한 문제"로 인식하고 있으며 미세먼지 배출 저감 정책을 강화하는 것에 동의하고 있다. 그러나 경유(화물)차가 집중적인 관리 대상이 되는 이유에 대한 시민들의 이해 수준은 여전히 높지 않다. 상당수 시민들은 경유차보다 중국, 국내 공장, 석탄화력발전소에서 배출되는 미세먼지를 먼저 해결해야 한다고 보고 있다. 특히 미세먼지 문제에 관심이 많고 적극적인 목소리는 내는 단체 회원조차 미세먼지 배출원으로 경유차를 과소평가하고 중국을 배출원으로 과대평가하고 있다. 설문조사 결과를 보면, 도로 미세먼지 중 경유차 배출 비중은 국립환경과학원에 따르면 98.6%인데 설문 문항의 응답선택지로 주어진 80~100%를 정확히 응답한 비율은 4.9%에 불과했다. 중국 발 미세먼지 비중의 경우에도 2019년 발표된 한중일 첫 공동연구 결과에 따르면 32%인데, 주어진 응답선택지 중 평균 20~40%를 맞춘 이들은 7.3%에 머물렀다("60% 이상" 응답 비율 76.9%). 이러한 결과는 기본적인 사실 정보조차 충분히 공유되지 않고 있거나 정부가 발신한 정보를 신뢰하고 있지 않음을 시사한다. 다만 초점집단면접을 통해 중국발 미세먼지에 대한 불만은 높지만 현실적으로 대응이 어렵다는 인식이

www.kci.go.kr

시민들 사이에서 확산되고 있음을 확인할 수 있었다. 초점집단면접에서 다수의 참가자들이 경유차를 운전할 때 눈치가 보인다고 답변하며 경유차는 안 좋다는 인식이 확산되고 있다고 평가했다.

T-ㄹ: LPG로 바꿀 의향이 있냐고 물어보면 저는 100% 바꿀 의향 있어요. 왜냐, 이거 땜에 괜히 골치 아프고 싶지 않고. 아까 이쪽 선생님 얘기하셨듯이, 차 타다보니까 눈치 보이더라고요. 맞아요, 그거 눈치 보여요. 저도 오늘 아침까지도 제가 망우리 쪽으로 뭐를 좀 사러 갔다 와야 해서 시동을 걸고 딱 가는데 나도 모르게 자꾸만 사이드미러로 밖을 봐요.

T-ㄱ: 도둑놈이 제 발 저린다는 말

T-ㄹ: 붕 밟았을 때 혹시 검은 연기가 확 나오나 이걸 보게 돼요.

T-ㄱ: 맞는 얘기야.

C2-ㄹ: 저는 사실 충격 받았어요. 저는 중국 영향이 한 70~80%인 줄 알았어요, 그 중국에서 오는 게. 근데 그게 아니라 50% 미만이라고 해서 너무 깜짝 놀라가지고, 그래서 조금 더 관심을 갖게 되는 것 같아요. 그런 정확한 정보들이 너무 부족한 것 같아요. 막연히 이거는 중국 때문이야, 황사가 예전에 워낙 심각했기 때문에, 무조건 중국 때문이야 중국 때문이라고 생각할 게 아니라,. 우리 자체 내의 배기가스를 줄이려는 노력이라든지 경유차를 줄이는 게 필요한 거죠.

이와 같은 변화의 조짐은 설문조사 결과에서도 확인된다. 설문조사에서 경유차 운행 축소 정책에 찬성한다고 응답한 이들이 80.9%에 달했다. 장기적으로 경유차의 운행을 줄여야 한다는 공감대가 확산되고 있는 만큼 경유차 대책을 강화할 수 있는 사회문화적 토대가 구축되고 있다고 볼 수 있다. 다만 경유차 소유 여부는 경유차 운행 감축을 비롯한 주요 정책에 대한 동의 수준에 영향을 미쳤다. 즉 경유차 소유자들은 경유차 운행 감축 정책, 미세먼지 배출량 감축 정책, 친환경차 지원을 병행한 경유세 인상 정책 등에 대

www.kci.go.kr

한 동의 수준이 다른 집단에 비해 낮았다. 특히 경유세 인상과 관련해서는 다른 집단과 달리 찬반 의견이 팽팽하게 맞설 만큼 경유세 인상에 반대하는 운전자들이 많았다.

경유차 대책의 우선 순위에 대해서는 의견이 엇갈리고 있지만, 대체로 친환경차 구매 지원이나 노후 경유차 대책을 경유세 인상보다 우선시하는 모습을 보였다. 미세먼지 시민단체 회원들은 친환경차 지원(35.5%), 고농도 시 운행 제한(24.9%), 배출 규제 강화(21.4%)를 경유 가격인상(16.7%)보다 더 선호했다. 경유차 소유자로 좁힐 경우, 가격 인상에 대한 선호도는 10.0%에 불과해, 친환경차 지원(40.0%), 고농도 시 운행 제한(32.5%), 배출 규제 강화(15.0%)보다 현저히 떨어졌다. 초점집단면접 참가자들도 친환경차 구매 지원을 고농도 시 운행 제한이나 경유가격 인상보다 선호했다.

한편 경유차와 친환경차 관련 정책이 지속적으로 바뀌면서 다수의 시민들은 폐차 지원금과 신차 구매 지원금, 지급 기준 등 세부 사항에 대해 잘 이해하지 못하고 있었다. 설문조사 결과를 보면, 주요 친환경차 지원 정책에 대한 인지 정도는 "잘 모르거나 조금 아는 수준"(평균 2.70점, 4점 척도)이었다. 평소 운전을 하는 시민들이 운전을 하지 않는 사람들보다 인지 수준이 더 높았으나 잘 안다고 말하기는 어려운 상황이었다(운전자 평균 2.81점, 비운전자 평균 1.42점, 4점 척도). 초점집단면접 참가자들 역시 2023년부터 시행되는 경유 택배 차량 규제를 매우 좋은 정책으로 평가했지만 조사 전에 인지하고 있는 경우는 거의 없었다. 나아가 친환경차 지원 정책이 있다는 것을 인지하고 있어도 "카드사 포인트 같다"는 이야기가 나올 만큼 혜택을 받는 것이 번거롭다고 생각하는 모습을 보였다. 작은 혜택 여러 개보다 상징적인 혜택이 낫다는 이야기가 나올 만큼 정부의 지원 정책은 복잡하고 번거로운 것처럼 인식되고 있다.

C2-ㄷ: 나는 잘 찾아먹기가 너무 힘들어, 그런 혜택을. 한꺼번에 세금 낼 때 더 왕창 싸게 하든지 뭔가. 카드사 포인트 같아서 어디에 뭐가 있는지 모르겠어요.

C2-ㄱ: 어디에 뭐가 있는지를 몰라서 쓰지를 못해 나는.

www.kci.go.kr

C2-ㄹ: 난 일부러 공영주차장을 찾아가는데? 50% 혜택을 받기 위해서. 모르기 때문에 그럴 거야. 안 쓰니까. 근데 난 아니까.

C2-ㄱ, ㄷ: 안 쓰고 모르는 게 너무 많은 거야

C2-ㄹ: 그렇지, 지금은 홍보가 잘 안 되어 있는 거지.

C2-ㅂ: 예를 들면 관할 부서가 다르면 다 우리가 발품을 팔아야 되지. 통합적으로 우리가 알 수 있게 하는 시스템이 안 돼 있는 것 같아요.

설문조사 결과, 현재의 유류세 수준에서도 신규 차량 구입 시 하이브리드차나 전기차 구매를 희망한다는 응답이 절반을 상회했다(상대가격 100:89 시, 55.6%). 기존 조사 결과와 크게 다르지 않은 만큼, 친환경차 사용에 대한 기대감이 널리 퍼져있다고 추정할 수 있다. 그러나 친환경차에 대한 기대가 구매로 직접 연결되는 것은 아니다. 노후 경유차의 폐차와 친환경차 구입을 고민할 때, 소비자들은 신차 가격, 구매 후 3~5년 내 중고차 가격, 차량 모델, 이용 편의성(충전소, 충전시간 등) 등을 복합적으로 고려하기 때문이다.

먼저 중고차 가격 변화와 차량 모델은 신차 구매를 결정하는 과정에서 중요한 역할을 한다. 구매 후 3년 내 차량 교체를 원하는 이들에게 LPG 승용차나 전기차의 급격한 중고차 가격 하락(우려)은 LPG차나 전기차를 기피하는 요인이 된다. 또한 LPG 승용차, 휘발유 SUV가 출시되나 선택지가 대단히 제한되어 있기 때문에 경유차를 선택하는 유인이 강화된다. 초점집단면접 참가자들은 폐차 후 경유차 재구매를 억제하기 위해 차종에 따른 유종별 모델을 다양화해야 한다는 점을 강조했다.

충전소 위치, 충전시간 등 이용 편의성 또한 간과할 수 없는 요인이다. 초점집단면접에서 LPG차 사용에 만족하는 운전자들도 충전소 이용이, 특히 지방에서 불편하다고 지적했다. 다만 이들은 이용자 수 등을 고려할 때 LPG 충전소 확충이 쉬운 일이 아니라며 난감함을 표하기도 했다. 다수의 승용차 운전자들 경우 향후 전기차 구매 의향이 있다고 밝혔다. 하지만 전기차 충전이 얼마나 가능할지 알 수 없어 아직 구매하기에 이르다는 의견이 많았다. 또 하나 눈여겨볼 점은 LPG차의 엔진 출력 등 기능 문제는 통상적으로 지적

www.kci.go.kr

되는 것보다 큰 문제가 아닐 수 있다는 점이다. 조사를 통해, 차량 선택을 할 때 가격과 운영비, 이용 편의성 등을 복합적으로 고려하기 때문에 경유차 운행에 소요되는 비용을 높이면 성능과 관련된 문제는 일정 수준 해소될 가능성이 높음을 알 수 있었다.

차량을 선택하는 문화적 요인을 고려해서 경유차에 대한 선호도를 낮출 필요 또한 발견할 수 있었다. 앞서 언급했듯이, 초점집단면접 참가자들은 경유차 운전 시 눈치가 보인다고 응답했다. 경유 승용차 운전자들만이 아니라 경유 화물차 운전자들조차도 경유 차량 운전에 대해 심리적 부담을 느끼고 있었다. 또한 이들은 친환경차로 바꾼 뒤 시선을 의식하지 않아도 되어서 좋다거나 친환경차로 교체한 것이 뿌듯하다고 이야기했다. 동시에 사회적 시선, 안전성, 디자인 등으로 인한 경차에 대한 비선호, 경유차가 다수인 큰 차(SUV)에 대한 선호, 외제 경유차에 대한 선호가 맞물려 경유차 재구매를 부추기고 있다고 평가했다. 이와 같은 맥락에서 문화 차원에서 경유차에 대한 비판적 인식이 강화되면 좋겠다는 이야기가 오갔다. 다만 경유차에 대한 낙인, 혐오를 경계하는 모습도 보였다.

T-ㅁ: 2000년 식에. 13년을 타다보니까 시동을 걸었는데 DPF를 달았어도 매연이 그 연막탄. 차에서 옛날에 뿜는 것 마냥 빠바바박 뿜더라고요. 아 이건 도저히 내 양심상 이건 안 되겠다. 이거 디젤차를 또 사도 멀게는 10년 후에 또 이런 차가 생길 것 같아서. 그 당시에 제가 이제 13년 6월식 봉고3 LPG를 교체했어요. 그거를 이제 폐차를 하고 지금까지도 운행하고 있는데. 제가 보기에는 디젤차일 때는 환경세도 나오고 검사 맡으러 가면 불안했잖아요. 근데 지금은 LPG니까 불안해할 일도 없고 환경세 낼 일도 없고. 그러다보니까 그런 게 이제 좋긴 한데.

C1-ㄷ: 저는 부동산 차린 지 딱 2년 됐는데요. 처음에는 저도 이제 차리면서 대부분 손님 모시고 갈 때 저희도 경차가 편하긴 해요. 골목길이 많다보니 관악구 쪽은. 근데 제 주위에 있는 친한 부동산 사장들은 다 뭐 좋은 차 끌고 다

www.kci.go.kr

니더라고요. 저도 BMW, 벤츠까진 아니더라도 그래도 제너시스 장기 렌트로 뽑았거든요. …… 사장이 모닝을 끌고 다니면 이 사람 많이 못 하는구나 이런 인식이 보이나 봐요. 5명 오시면 2명 정도. 차에 대해서 특히 젊은 사람들이. 나이 드신 분도 가끔 그렇게 얘기하시는 분 계시고. 그러니까 무시 못 하는 것 같다고 생각이 들어요. 특히 영업할 때는.

또 하나 눈여겨볼 점은 5등급 노후 경유차라고 해도 기능상 문제없는 차량 사용을 제한하는 것을 사유재산권 침해로 바라볼 수 있다는 점이다.[10] 몇몇 초점집단면접 참가자들은 경유차 소유자들이 이명박 정부 이래 유지되어 온 클린디젤 정책의 피해자라고 이야기했다. 이와 같은 인식은 경유차 사용을 제한하려면 적절한 보상을 해야 한다는 주장으로 이어진다. 반대로 말하면, 적절한 보상 없는 경유차 운행 축소는 문제가 많다고 생각한다. 다만 경유차 폐차를 위한 적정 지원 수준에 대한 입장은 다소 모호하다. 즉, 중고차의 실거래가를 보장해야 한다는 주장이 나오기도 하지만 실거래가 보장은 다소 무리한 요구로 보는 이들이 많았다. 초점집단면접에서도 지원금의 적정 수준에 대해서는 판단을 내리지 못한 채, 지원금을 올리고 취득세·등록세 감면(면제)과 같은 추가 지원을 하면 좋겠다는 의견이 주로 제시되었다. 이와 같은 상황은 현재 지급되고 있는 지원금의 설정 기준이나 차등화 기준이 무엇인지 판단할 근거가 없기 때문에 추가 지원에 대한 막연한 기대나 지원금에 대한 불만이 강화되는 것은 아닌지 검토할 필요가 있음을 시사한다.

2) 경유세 인상: 변화의 열쇠를 쥔 조건부 동의

경유차 운전자 입장에서 경유세 인상은 반가운 일이 아니다. 경유세 인상

10) 초점집단면접 참가자들, 특히 젊은 세대들은 연식을 기준으로 경유차를 (강제) 폐차하는 것과 경유세 인상 이후 경유차를 덜 사고 덜 쓰는 것을 분리해서 사고하는 경향이 있었다. 이들은 전자는 개인의 소유권과 자유권을 침해하는 것으로 보는 반면 후자는 개인 선택권 문제로 접근했다.

www.kci.go.kr

의 필요성을 인정하더라도 적극적으로 경유세 인상을 주장하는 경유차 운전자를 만나기는 쉽지 않다. 반대로 경유세 인상을 강하게 반대하는 이들은 쉽게 찾을 수 있다. 경유차를 구매한 지 몇 년 되지 않은 이들이나 경유차를 생계활동으로 사용하는 이들의 즉각적인 반발은 예고된 사실이다. 미세먼지 시민단체 설문결과에서조차 경유차 소유 집단은 미소유 집단에 비해 경유차 운행 축소 정책, 경유세 인상에 대해 유의하게 낮은 지지를 보였다(4점 척도에서 0.5점 이상의 유의미한 집단 간 차이를 보임). 표면적으로 친환경차 지원을 병행한 경유세 인상을 지지하는 이들이 많다고 해도 경유세 인상을 추진하기 어려운 이유가 여기에 있다. 경유세 인상을 반대하는 이들은 경유세를 인상해도 미세먼지 저감 효과가 없고 물류비용을 증가시키며 서민 부담을 가중시킨다는 등 다양한 논거를 댄다. 경유세 인상을 반대하는 경우 "경유세를 인상해도 미세먼지 저감 효과가 크지 않기 때문에"(58.1%, 중복응답), "미세먼지 저감을 명분으로 한 증세에 불과하기 때문에"(46.2% , 중복응답)를 주된 이유로 삼았다.

경유세 인상에 동의하는 다수가 존재한다 하더라도 환경단체 외에 다수 시민들은 적극적으로 의사표명에 나서지 않을 가능성이 높다. 반면 비록 소수라 하더라도 인상에 반대하는 이들은 적극적인 반대 목소리를 낸다는 점에서 정책 결정에 부담을 준다. 특히 반대자들이 조직화될 경우나 이미 존재하는 조직을 통해 집단적으로 반발할 경우 경유세 인상은 더 어려워진다. 이와 같은 상황을 고려할 때, 공론화 과정 없이 경유세 인상이 추진될 경우 정치적(당파적) 해석과 갈등은 불가피할 것이다. 경유세 인상을 반대하는 적극적인 저항층을 파악하고 이들에 대한 전략적인 대응 방안을 마련하는 것이 경유세 인상의 전제 조건이다.

초점집단면접 결과로 유추하건대, 유류세 부과 이유나 부과 수준에 대한 시민들의 이해 수준은 낮은 편이다. 대부분의 피면접자들은 유류세가 교통·에너지·환경세와 교육세, 주행세 등으로 구성된다는 사실을 모르고 단지 유류에 세금을 낸다는 정도로만 알고 있었다. 그리고 유류세 인상에 거부감을 표출한 피면접자들은 이미 유류세 부담이 적지 않은데 추가 부담을 요구한다는 인식이 강했다. 이 경우 유류 가격에서 세금이 차지하는 비중이 50%가

www.kci.go.kr

넘고 OECD 국가 중 경유 가격이 더 낮은 국가들이 존재한다는 사실이 자신의 주장을 정당화하는 근거로 자주 언급되었다. 또한 경유세 인상이 담배소비세 인상에 비유되는 모습이 자주 관찰되었다. 핵심적인 유비 지점은 담배 가격을 인상했지만 흡연량은 줄지 않았다, 담배소비세가 늘었지만 제대로 쓰이지 않았다는 것이다. 몇몇 초점집단면접 참가자들은 하다못해 흡연부스, 보건·금연 교육도 늘지 않았다고 말하며 담배소비세 인상의 목적과 효과에 강한 의문을 제기했다. 이들은 경유세 인상 역시 경유차 운행을 줄이지 못하고 소비자의 부담만 증가시킬 것이라 예상했다.

C1-ㄷ: 경유세 인상에 대해선 반대적인 의견을 갖고 있고요. 그 이유는 큰 효과가 없을 것 같아요. 제 주위도 금연하는 사람이 하나도 없어요. 담뱃값 2배 올려도. 그리고 또 어떻게 보면 한 80%가 화물이나 택배 이런 거잖아요. 어떻게 보면 서민들의 지갑을 위축시키는 건데, 오히려 효과는 못 보고 소비 그 서민들의 소비심리만 더 위축시킬 것 같은.

경유세 인상을 추진할 수 있는 긍정적인 신호가 있다면, 경유세 인상을 대놓고 반대하는 것을 부담스럽게 만드는 사회 분위기가 형성되고 있다는 점이다. 국민으로서는 경유세 인상에 동의하나 개인적으로는 부담이 된다는 말이 초점집단면접의 분위기를 압축적으로 보여준다. 다만 경유세 인상에 대한 지지는 '조건부' 동의로 봐야 한다. 즉 경유세 인상의 정당한 사유, 세수 증가분의 투명하고 적절한 사용을 전제로 해서 경유세 인상에 동의하는 경우가 많다. 조건부 지지자들은 경유세 인상으로 개인 부담이 증가하는 만큼 그에 따른 효능감을 요구한다. 전제 조건이 충족되지 않는다고 판단할 경우 언제든 경유세 인상 저항으로 돌아설 준비가 된 집단이라 할 수 있다.

C1-ㄴ: 저는 똑같이 생산원가 반영해서 100:100으로 맞추는 게 좋다고 생각하는데, 이유는 사실 반발은 당연히 예상이 되는 건데, 그러니까 어떤 사회 공공성으로 봤을 때는, 이 경유차는 사라지는 게 맞긴 맞는 거잖아요. 저도 저

www.kci.go.kr

> 희 집은 경유차 말고 타본 적이 없거든요, 다 경유차만 탔었는데. 어, 우리만 살 게 아니라 어쨌든 나중을 생각했을 때, 이게 같아지게 하되 대신에 그 남은 세금을 아까 말한 것처럼 차를 바꾼다거나 친환경차로 바꾸거나 아니면 그 유류비를 좀 지원해 주는 화물차에. 이런 것들을 좀 인상 요인으로 해서, 그렇게만 사용이 된다면 저는 크게 나쁘지 않다고 생각해요.

조건부 동의가 존재하는 만큼 친환경차 지원과 환경예산 증액이 확대되고, 증가된 세수분을 미세먼지 저감에 확실히 투입할 경우, 경유세 인상에 적극적으로 동의하는 이들이 늘고 더 높은 수준의 부담을 용인하는 모습을 기대할 수 있다. 미세먼지 시민단체 설문조사 결과, 경유세 인상에 대한 동의 수준은 "경유세 인상과 친환경차 지원을 병행할 경우" 75.3%(약간 동의 57.5%, 매우 동의 17.8%), "경유세 인상과 친환경차 지원, 환경 예산 증액을 병행할 경우" 72.7%(약간 동의 45.2%, 매우 동의 27.5%)로 모두 70%를 넘겼다. 특히 경유세 인상을 친환경차 지원, 환경 예산 증액과 같은 다른 조건과 연동시킬수록 적극적인 동의 수준이 높아졌다. 경유세 인상에 동의하는 이들이 선호하는 조정 수준은 생산원가 반영(49.0%), 사회적 비용 반영(30.2%), OECD 평균(20.9%) 순이었다(경유세 인상과 친환경차 지원 병행 조건). 종합해 보면, 경유세 인상의 핵심 쟁점은 인상폭이 아닌 적극적인 거부층에 대한 대응 논리와 대응 방안 마련, 조건부 동의의 전제 조건 충족이라 할 수 있다. 경유세 인상을 위한 동의 기반을 확고히 할 경우, OECD 평균 이상으로 단계적으로 상향 조정하는 것에 대한 저항은 예상보다 적을 수 있다.

3) 유가보조금 제도 개편: 즉각적 불만과 생계 불안에 대한 공감

일반 시민들에게 유가보조금 제도는 미지의 영역이다. 유가보조금 제도를 인지하고 있다고 해도 사업용 화물차 운전자가 아닌 경우 피상적인 정보만으로 판단한다고 봐도 무방할 정도다. 초점집단면접 참가자들은 유가보조금 제도에 대한 사회자(책임연구자)의 설명을 들었음에도 불구하고 제도 개편

www.kci.go.kr

방안에 대해 이야기하는 것을 상당히 어려워했다. 이는 유가보조금 제도의 도입 배경, 실질적 기능, 경유화물차의 친환경화물차로의 대체 가능성 등에 대한 시민 이해 수준이 상당히 낮다는 전제 아래에서 유가보조금 제도 개편 논의를 시작해야 함을 시사한다.

C1-ㅁ: 저는 방금 생각은 왜 세금을 들여서 돈을 줘야 하는지 모르겠어요. 만약에 택시 연합에서 해서 운송용 화물차 운전하시는 분들 유류비 지원하잖아요. 그거를 왜 해줘야 되는지 모르겠어요. 마찬가지로 우리는 개인 사업자나 아니면 다른 사람들은 나라의 혜택 안 받고 열심히 일 해서 번 돈으로 하고 세금 열심히 내는 데 그 사람들은 단순히 운수업에 일한다고 해서 기름값도 면세로 준다거나 이런 부분에 있어서 저는 지원을 굳이 해줄 필요가 있냐, 저는 형평성에 어긋난다고 생각해요.

이와 같은 상황은 경유세 인상 과정에서 유가보조금 축소가 갈등 쟁점으로 부상할 가능성이 높음을 뜻한다. 미세먼지 시민단체 회원들은 유가보조금 축소에 74.0%가 찬성하였으나 관련 비용을 지불할 의사는 높지 않았다. 단적으로 미세먼지 저감을 위해 경유세를 인상하여 화물차의 물류운송비가 인상될 때 추가 비용을 부담할 의사가 있는가를 물었을 때 의사가 있다고 응답한 이들은 절반 이하였다. 초점집단면접 참가자들도 물류운송비 인상을 부담스러워했다.

C2-ㄹ: 갑자기 택배배송비가 늘어난다고 그러니까, 부담할 수 있겠냐고 딱 물어보시니까 갑자기 굉장히 막 마음이.

C2-ㅁ: 아까 내가 얘기했잖아 그런 것들이 올라가면 전체적인 소비가가 다 올라가. 모든 이마트든 뭐든. 모든 것들이 대형차량으로 운송이 되잖아.

C2-ㄹ: 나랑 직결된다고 생각하니까, 갑자기 마음이 무거워지네, 이게 문제야.

C2-ㅁ: 지금 항상 문제가 물류, 유통 과정에서 운송 과정에서 단가가 다 올라가잖아. 농식품들도 그렇고 채소 값도 다 그런 건데. 이렇게 되면 여기서 뭐

www.kci.go.kr

가 올라가면 어떻게든 물가상승 요인이 있습니다 하고 올라간단 말이지.

C2-ㄹ: 아니, 물가도 오르고 택배비도 오르면, 어떻게 사냐고 서민들은.

실질적인 비용 보전 없이 경유세 인상과 유가보조금 축소를 연동시킬 경우, 물류운송업체와 사업용 화물차 운전자를 중심으로 조직화된 저항이 일어나는 것은 기정사실로 봐도 무방하다.[11] 소득 보전 기능을 하고 있는 유가보조금에 대한 사업용 화물차 운전자들의 이해관계는 너무도 확실하고 이들이 집단적으로 저항할 수 있는 조직을 구성하고 있기 때문이다. 따라서 유가보조금이 핵심 쟁점으로 부상하는 것을 차단해야 경유세 인상이 본격적으로 추진되기도 전에 격렬한 저항으로 좌초되는 것을 막을 수 있다.

T-ㄴ: 제가 서울 부산 경기도 쪽에서 하차를 하고, 상차를 하고 해도 왕복 90만 원 정도가 돼요. 90만 원. 여기에 기름값 원가가 우리가 유가보조금 안 받았을 때, 원가가 약 46만 원이 들어가요 기름 값이. 46만 원 그러면 유가보조금 받으면 한 36만 원 정도. 10만 원 정도 받으니까. 그러면 36만 원에 톨게이트비하고 뭐하고 다 따지게 되면 여기 지금 상황에서도 한탕에 약 한 26만 원 밖에 안 남아요. 3일을 갔다 와야 되는데 월요일에 갔다가 수요일에 오는데. 36만 원 갖고 그러면 내 일당이 하루에 11만 원 정도밖에 안되는 거예요, 12만 원. 그러면 집에도 못 들어가고 내가 길바닥에서 자고. 먹고 고속도로 휴게소에서 뭐 가끔 가시는 분들이야 맛있겠지만, 매일 거기서 사먹는다고 생각해 보세요.

또 하나 주목할 점은 유가보조금 제도에 대한 일반 시민 인식이 즉각적인 불만과 형평성에 기초한 신중함 사이에서 움직인다는 점이다. 내가 낸 유류세로 화물차 운전자를 지원하는 이유를 모르겠다는 승용차 운전자들의 불만은 경유세를 인상할 경우 물류비용이 증가할 것이라는 일반 시민들의 우려

11) 물류운송업체, 화물연대 등 조직된 이해관계자들의 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편에 대한 입장은 홍덕화 외(2019)를 참고할 것.

www.kci.go.kr

와 결합한다. 이와 같은 불만과 우려는 경유화물차 때문에 경유세를 인상해도 유가보조금이 지급되는 한 화물차 운전자들이 경유 소비를 줄일 유인이 없으므로 미세먼지 저감 효과가 없다는 주장과 결합한다. 다만 화물노동자의 노동 조건과 실질 수입에 대한 공감에서 나오는 형평성 요구가 즉각적인 불만을 완화시킨다. 여기에 동조하는 이들은 유가보조금의 실질적 기능을 인정하며 현실적인 방안 마련을 촉구한다. 즉, 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편의 '분리'를 인정하며 경유세 인상으로 인해 생계에 영향을 받는 집단을 보호하는 것을 용인한다. 경유세 인상과 유가보조금 개편을 분리하여 경유세 인상을 우선 추진할 경우, 유가보조금을 받지 못하는 비사업용 화물차 운전자들의 부담이 커질 수 있다. 이로 인해 영세한 비사업용 화물차 운전자들이 생계에 타격을 입을 수 있으므로 이들을 위한 사회안전망을 마련할 필요가 있다는 주장이 제기된다. 그러나 화물차 운전자의 실질 수입 감소, 생계 불안에 대한 공감이 있을 뿐 구체적인 제도 개선 방안에 대한 입장은 뚜렷하지 않은 상황이다. 미세먼지 시민단체 설문조사 결과에서도 안전운임제를 확대하거나 유가보조금 축소분을 화물차 지원 및 환경예산으로 전환할 경우 반대 의견이 줄어드는 것을 볼 수 있다.

C2-ㄷ: 내 생각은 다른 게, 저항이 있겠어. 왜냐면은 우리는 뭐 몇 십만 원 가지고 우리의 건강과 바꾸진 않겠지만, 그 몇 십만 원이 굉장히 중요한 생계라고 생각을 하면 갑자기 많이 막 뛰어야 되는 사람이 이게 싸기 때문에 이 차를 마련을 했는데 금방 갑자기 올라간다고 그랬을 때 그 타격은 우리는 솔직히 그 정도까지 계속 많이 쓰지도 않고 그래서 우리 생각은 그렇지만. 그 사람들을 생각하면 막 뒤집어엎고 싶을 것 같은데…….

C2-ㄱ: …… 이게 생계에 걸린 사람들, 저희는 가장 궁금한 게 화물차 운송하는 사람들, 지입하시는 분들은 과연 그걸 갖고 얼마나 생계에 영향을 미칠지가 지금 가늠이 안 되는 거예요. 예를 들면 그런 분들 월평균 아마 200? 300? 아마 그 정도 수준이 대부분이실 거거든요. 그러면 그럴 때 그런 분들을 도와주기 위해서 그 대안이 뭐냐 어떤 걸로 해줄 거냐. 그러면 화물차량은 그 경유

www.kci.go.kr

말고 다른 대안이 있는지 그것도 궁금하고.

5. 전환전략: 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편을 위한 제안

경유차의 미래는 밝지 않다. 그러나 우리 사회에서 경유차가 빠른 시일 내에 퇴출될 가능성이 높다고 보기도 힘들다. 경유차 정책이 앞으로 어느 길로, 얼마나 빨리 갈지 저마다 생각이 다른 탓에 사용자들의 상황 인식에는 여러 요소들이 뒤엉켜 있다. 그리고 무시할 수 없는 이해관계와 그에 대한 공감이 맞물리면서 상황은 한층 더 복잡해진다. 제한 조치에 대한 즉각적인 불만과 전환에 대한 추상적인 지지 사이에서 흔들리는 사람도 많다. 이렇게 체계화되지 않은 상황 인식 속에서 전환에 대한 조건부 동의가 싹튼다. 미세먼지 저감을 지렛대 삼아 경유차 운행 축소로 나아가기 위해 주목해야 할 지점이 바로 여기다. 경유세 인상에 대해 조건부 동의 의사를 가진 이들은 경유세 인상의 미세먼지 저감 효과를 넘어서 다른 대책들과의 관계, 유류세 예산의 투명하고 적절한 사용을 강조한다. 유가보조금 제도 개편의 경우, 즉각적인 불만 이면에 생계 불안에 대한 공감을 바탕으로 한 형평성 요구가 존재한다. 형평성에 기초한 신중함은 유가보조금 제도 개편을 이끌어갈 수 있는 잠재적 힘이다. 이와 같은 상황에 비춰볼 때, 전환 관리는 복합적 상황 인식을 고려하되 조건부 동의가 일어나는 맥락을 파악하는 데 집중할 필요가 있다. 전환 저항과 체제 균열의 갈림길에서 유동적으로 상황을 판단하는 이들이 어떤 선택을 하느냐가 전환 경로에 중대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 전환 관리가 성공하기 위해서는 직접적인 이해관계 재조정을 넘어서 평범한 사용자들의 유동적인 상황 인식을 장기적인 비전 속에 통합할 수 있는 전환의 줄거리를 구축해야 한다. 이를 염두에 두고 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편 방안을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

먼저 경유차 미세먼지에 대한 이해를 높이기 위한 홍보와 소통을 강화할 필요가 있다. 경유차의 미세먼지 배출 비중, 경유차 미세먼지의 특성(독성,

www.kci.go.kr

근접 호흡공간 배출 등), 노후 경유차 대책을 넘어선 경유차 운행 축소 필요성, 평균 미세먼지 농도 관리 필요성 등 아직 시민들의 일상적 인식 속에 통합되지 않은 쟁점이 많이 존재한다. 미세먼지 민감 반응 집단조차 이와 같은 쟁점들을 정확하게 인식하지 못하고 있다. 나아가 여러 정책 방안들이 제시되고 있지만 체계적으로 정보가 전달되고 있지 않다. 여러 정책들이 단순 나열된 것은 아닌지 되짚어 보며, 정보의 접근성과 가독성을 더 높여야 전환의 기본 동력을 확보할 수 있다.

둘째, 시민들이 망설이지 않고 행동할 수 있도록 장기적인 정책 방향을 분명하게 제시해야 한다. 먼저 경유차 폐차 지원금, 친환경차 구매 지원금을 가능한 범위 내에서 상향 조정할 필요가 있다. 또한 지원금 책정 기준의 타당성을 홍보하고 정책 실행의 사각 지대를 해소해야 한다. 나아가 경유차 축소 공감대가 중장기적인 경유차 전망·계획과 잘 연결되지 않고 있는 것에 관심을 가져야 한다. "장기적으로", "가급적" 경유차의 운행을 줄였으면 좋겠다는 바람은 있지만 구체적인 정책에 대한 요구나 지지로 이어지지 않고 있기 때문이다. 시민들은 정부가 무언가 하고 있다고 생각하며 정책의 방향성에 대해서 대체로 동의하는 편이다. 하지만 적극적으로 주변 사람들에게 권유할 만큼 정부 정책을 확신하는 것은 아니다. 내연기관 생산 중단과 같은 변화를 인식하는 시민들이 있지만 '가까운' 미래의 일로 받아들이는 이들은 많지 않다. 이와 같은 불확실성은 시민들의 소극적인 행동을 방조하거나 묵인하는 효과를 낳는다. 과도기라 불확실성이 높다는 인식이 강해질수록 일반시민의 할인율이 높은 만큼 일정기간 불편을 감수하는 전향적 선택보다는 기존 체계를 벗어나지 않는 보수적 선택을 할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 경유차 운행 축소에 대한 지지를 이끌어내기 위해서는 중장기적인 경유차 축소 계획·전망을 보다 분명하게 제시해야 한다. 공식적인 계획이 분명해질수록 평범한 사용자들이 전향적 선택을 취할 가능성이 높아지며 적극적으로 경유차 축소를 지지할 수 있다. 그리고 중장기적 비전이 분명해질 때, 정책 혼합(policy mix)의 효과가 높아질 수 있다. 비전이 부재한 채 친환경차 구매 유도를 위한 인센티브나 페널티 부여, 배출 허용 기준 강화, 배출 등급

www.kci.go.kr

별 라벨링 부착, 환경 등급별 자동차세의 차등 부과 등 다양한 정책 수단들을 시행할 경우 일반시민은 전환의 가능성을 확신하기보다 이들을 기존 체계에 부수적인 요인일 뿐이라고 인식할 가능성이 높다.

셋째, 경유세 인상을 위해서는 조건부 동의를 전환 지지로 돌릴 수 있는 방안을 찾아야 한다. 우선 유류세 부과 이유, 부과 수준 등과 관련해서 우리나라 상황에 대한 정보가 폭넓게 제시될 필요가 있다. 현재 상황에 대한 이해도가 높고 경유세 인상 근거가 합당하다고 느낄수록 조건부 동의가 증가한다는 점은 경유세 인상을 위한 중요한 사회적 동력으로 활용할 수 있다. 또한 경유세 인상의 핵심 쟁점은 경유세 인상 수준 그 자체가 아니라는 점을 기억해야 한다. 다시 말해, 경유세의 인상폭과 인상 속도는 중요한 요인이지만 경유세 인상 시행의 결정적인 변수가 아닐 수 있다. 다수의 시민들은 경유세 인상의 명확한 근거를 요구하고 세수 증액분의 합목적적인 사용을 원한다. 한 예로, 경유세 인상에 따른 세수 증액분을 환경오염 개선이나 대중교통 체계 개편, 친환경차 구매 지원 등에 투입하는 형태로 정책을 설계하고 계획대로 이행할 경우, 세수 증대에 대한 불만은 상당 부분 해소될 수 있다. 조건부 동의 조건이 충족된다면, OECD 평균 상대가격 이상으로 경유세를 올리는 것은 정당성을 획득하면서 의외로 수월해질 수 있다. 경유의 생산 비용은 물론 사회적 비용까지 반영하는 인상을 받아들이지 않는 상황을 단순한 이해 부족으로 치부할 수 없다. 오히려 경계해야 할 것은 증세 논란을 피하기 위해 조세 중립이란 이름으로 휘발유세를 인하하고 경유세를 인상하는 방안이다. 이러한 방안은 수송용 에너지의 상대가격 조정에는 효과적일 수 있지만, 화석연료의 외부비용을 온전히 반영하지 못함으로써 내연기관 탈피라는 수송 전환을 지연시킬 가능성이 농후하기 때문이다.

마지막으로 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편을 분리해서 접근할 필요가 있다. 현 시점에서 경유세 인상의 1차 목표는 신규 경유승용차 구매를 억제하고 경유차 운행을 줄이는 것이다. 그리고 우선적으로 경유세 인상 비용을 감수해야 하는 이들은 경유승용차·SUV 운전자다. 기술적 대안이 있음에도 경유승용차·SUV가 급격하게 늘면서 미세먼지 배출이 증가한 상황을 더

www.kci.go.kr

이상 방치하면 안 된다는 사회적 합의가 필요한 상황이다. 사회적 합의 과정에서 유가보조금 제도 개편을 둘러싼 불필요한 논란을 줄이기 위해서는 현재의 화물운송시장 구조와 유가보조금의 실질적 기능, 물류비용의 현실화에 대한 논의를 병행해야 할 것이다. 비사업용 경유화물차, 특히 비사업용 소형 경유화물차는 이미 상용화된 LPG 화물차나 전기화물차가 있는 만큼 교체 지원을 강화함으로써 신속한 전환을 유도해야 한다. 1톤 이하 소규모 화물차는 LPG 화물차나 전기화물차로의 대체가 상대적으로 수월한 만큼 경유세 인상으로 발생한 세수 증가분으로 소형 화물차를 보다 확실하고 적극적으로 지원하는 방안을 모색할 수 있다. 소득과 자산, 유류비 비중 등을 고려해 영세 소형 비사업용 화물차 운전자를 대상으로 한 추가 지원도 가능하다. 사업용 경유화물차, 특히 중대형의 경우 유가보조금 제도의 현실적 기능을 인정하고 점진적인 운임 현실화와 친환경화물차 상용화를 병행할 필요가 있다. 물류가 증가하고 경유화물차를 교체할 기술적 대안이 제공되지 않는 한 경유세가 인상되더라도 경유화물차 운행을 줄이는 데는 한계가 있다. 따라서 유가보조금 제도의 섣부른 개편은 화물차 운전자를 포함한 이해관계자들의 조직적 저항을 야기하여 경유 상대가격 조정 자체를 좌초시킬 위험이 있다. 또한 화물차 운전자들의 저항 강도는 경유세 인상과 유가보조금 제도 개편이 추진되는 맥락에 따라 크게 달라질 수 있다. 다시 말해 안전운임제 확대, 화물운송시장 개선 등 포괄적인 문제 해결 방안이 함께 제시될 경우 화물차 운전자들의 조직화된 저항은 크게 줄어들 수 있다. 유가보조금 제도를 개편하기 위해서는 물류비용 현실화와 사회적 재분배부터 고민해야 한다.

원고접수일: 2020.08.27
심사완료일: 2020.09.10
게재확정일: 2020.09.18
최종원고접수일: 2020.09.19

www.kci.go.kr

참고문헌

강만옥·한진석·신동원·강선아. 2019.「환경성·형평성을 고려한 수송용 에너지 적정가격 설정 및 세수 활용 방향」. 한국환경정책·평가연구원.

교통뉴스, 2019년 12월 28일, “2020년 달라진 자동차안전·보험·친환경 제도와 정책”.

국토교통부.「화물자동차 유가보조금 관리 규정」.

국토교통부 통계누리.「자동차 등록자료 통계 (2001년 12월~2019년 12월)」.

권혁구·허진수·박한영·주인식. 2012.「화물자동차 유가보조금 제도 개선방안 연구」. 한국교통연구원.

김종호·김호석·이현지. 2017.「환경유해보조금 추계 및 개편방향 연구: 화석연료보조금을 중심으로」. 한국환경정책·평가연구원.

내일신문, 2018년 7월 6일, “휘발유, 경유 가격차 줄여야”.

뉴스웨이, 2018년 11월 24일, “GIST, 한국형 초미세먼지의 발생원별 독성 데이터베이스 구축 성공”.

더케이뷰티사이언스, 2019년 2월 27일, “한국형 초미세먼지의 발생원별 독성 데이터베이스 구축”.

동아일보, 2019년 9월11일, “경유차 폐차 지원금 받고 60%는 다시 경유차 샀다”.

머니투데이, 2020년 7월 27일, “2035년 내연기관차의 종말…휘발유·경유차 등록 못한다”.

문화체육관광부·환경부. 2018.「미세먼지 문제 해결을 위한 국민참여 인식 및 정책 공감도 조사 보고서」.

서울시. 2020.「서울시, 전국 최초 ‘25년까지 공공부문 경유차 퇴출…노디젤(NO DIESEL) 시대 선도」.(2020.7.29. 보도자료)

신동원·한진석·이창훈·정예민·이예슬·정다운. 2019.「수송용 에너지 전환을 위한 세제개편의 사회적 수용성 제고방안 연구」. 한국환경정책·평가연구원.

윤순진·홍덕화·정용일·이성재·최종민·박진영·김우창·박선아·김지혜. 2018.「미세먼지 저감을 위한 유가보조금 제도 개선 시 이해관계자간 갈등관리방안 연구」. 정책기획위원회 재정개혁특별위원회.

이동규·성명재·김승래. 2018.「화물차 유가보조금 제도의 개혁방안 연구: 환경세제측면을 중심으로」. 한국조세재정연구원.

장지호. 2004.「경유승용차 판매허용의 정책변동연구」. ≪한국행정학보≫, 38(1), 175~196쪽.

정책브리핑, 2020년 8월 6일, “저탄소·친환경으로 경제기반 전환…신환경 산업 글로벌 시장 선점”.

추장민·주현수·강형식·황상일·이현우·조지혜·한진석·신동원·윤경준·홍종호·윤순진·최선미·

www.kci.go.kr

임혜숙·홍현정·서은주·정아영·박종문·김지혜·최종민·손민지·예민지. 2017. 「녹색경제와 지속가능발전을 위한 환경정책 뉴 패러다임 개발」. 한국환경정책·평가연구원.
투데이에너지, 2003년 5월 21일, "경유 승용차 허용의 '득과 실'".
_____, 2019년 9월 23일, "경유차 1,000만대 시대, 경유차 퇴출 트렌드 불구 국내만 '역주행'".
한국경제, 2003년 3월 27일, "경유승용차 허용 배경과 문제점".
_____, 2019년 4월 17일, "경유세 인상, 미세먼지 저감 효과 있나".
헤스, 데이비드(David Hess). 2020.『언던 사이언스』김동광·김명진 옮김. 파주: 돌베개.
홍덕화·윤순진·박진영·박선아. 2019.「경유화물차 축소를 위한 전환 관리의 방향 모색: 유가보조금 제도 개편을 중심으로」. ≪공간과 사회≫, 29(2), 246~282쪽.
환경부. 2018a.「국민 78.7% "미세먼지는 건강위협", 72.4% "시민실천운동 참여"…시민참여 의지 높아」. (2018.10.10. 보도자료)
_____. 2018b.「경유차 대책 관련 국민인식 조사」 결과보고서.
_____. 2019.「미세먼지 관리 종합계획」.
_____. 2020a.「2020년 교통환경정책 현황 및 추진계획(저공해화, 운행제한)」. (내부자료)
_____. 2020b.「경유엔진 배기가스 위해성」. (내부자료)
_____. "저공해차 통합 누리집." https://www.ev.or.kr/portal/main(검색일: 2020.8.24.).
KBS. 2019.「미세먼지 국민인식조사 질문지 결과표」.

Avelino, F. 2009. "Empowerment and the Challenge of Applying Transition Management to Ongoing Projects." *Policy Science*, Vol. 42, No. 4, pp. 369~390.
Avelino, F., J. Grin, B. Pel and S. Jhagroe. 2016. "The politics of sustainability transitions." *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 18, No. 5, pp. 557~567.
Banister, D., K. Anderton, D. Bonilla, M. Givoni and T. Schwanen. 2011. "Transportation and the environment." *Annual review of environment and resources*, Vol. 36, pp. 247~270.
Geels, F. W. 2004. "From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory." *Research policy*, Vol. 33 No. 6, pp. 897~920.
Geels, F. W. 2012. "A socio-technical analysis of low-carbon transitions: introducing the multi-level perspective into transport studies." *Journal of transport geography*, Vol. 24, pp. 471~482.
Geels, F. W. 2014. "Regime resistance against low-carbon transitions: introducing politics and power into the multi-level perspective." *Theory, Culture & Society*,

www.kci.go.kr

Vol. 31, No. 5, pp. 21~40.

Geels, F. W. and J. Schot. 2007. "Typology of sociotechnical transition pathways." *Research policy*, Vol. 36, No. 3, pp. 399~417.

IARC. 2020. "IARC Monographs on the Idenfication of Carcinogenic Hazards to Humans." https://monographs.iarc.fr(검색일: 2020.8.24.).

IEA. 2019. "World Energy Prices: Data documentation."

Kemp, R., F. Avelino and N. Bressers. 2011. "Transition management as a model for sustainable mobility." *European Transport*, Vol. 47, pp. 1~22.

Köhler, J., F. W. Geels, F. Kern, J. Markard, E. Onsongo, A. Wieczorek, F. Alkemade, F. Avelino, A. Bergek, F. Boons, L. Fünfschilling, D. Hess, G. Holtz, S. Hyysalo, K. Jenkins, P. Kivimaa, M. Martiskainen, A. McMeekin, M. S. Mühlemeier, B. Nykvist, B. Pel, R. Raven, H. Rohracher, B. Sandén, J. Schot, B. Sovacool, B. Turnheim, D. Welch and P. Wells. 2019. "An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions." *Environmental Innovation and Societal Transitions*, Vol. 31, pp. 1~32.

Moradi, A. and E. Vagnoni. 2018. "A multi-level perspective analysis of urban mobility system dynamics: What are the future transition pathways?." *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 126, pp. 231~243.

Park, M., H. S. Joo, K. Lee, M. Jang, S. D. Kim, I. Kim, L. J. S. Borlaza, H. Lim, H. Shin, K. H. Chung, Y. Choi, S. G. Park, M. Bae, J. Lee, H. Song and K. Park. 2018. "Differential toxicities of fine particulate matters from various sources." *Scientific reports*, Vol. 8, No. 1, pp. 1~11.

SCAQMD(South Coast Air Quality Management District). 2015. "Multiple Air Toxics Exposure Study in the South Coast Air Basin(MATES-IV)." https://www.aqmd.gov/home/air-quality/air-quality-studies/health-studies/mates-iv(검색일: 2020.8.24.)

Smith, A. and A. Stirling. 2010. "The Politics of Social-ecological Resilience and Sustainable Socio-technical Transitions." *Ecology and Society*, Vol. 15, No. 1, http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss1/art11/.

UNECE Statistical Database. "Road Vehicle Fleet at 31 December by Fuel Type, Type of Vehicle, Country and Year."

Whitmarsh, L. 2012. "How useful is the Multi-Level Perspective for transport and sustainability research?." *Journal of Transport Geography*, Vol. 24, pp. 483~487.

www.kci.go.kr

Abstract

Exploring Cognitive Factors for Transition Management in the Transport Sector: Focusing on Diesel Tax and Oil Price Subsidy System in Korea

Deokhwa Hong, Sun-Jin Yun, Woo-Chang Kim, Seona Park, Jinyoung Park

In order to understand the impact of the demand for fine dust reduction on transport transition, it is necessary to closely analyze the perception of ordinary citizens and drivers that affect the speed and direction of transport transition. The study aims to explore ways to raise diesel taxes and reform the fuel tax subsidies by analyzing citizens' contextual perception on reducing diesel cars. To this end, we analyzed the results of a survey and focus group interview conducted on citizen groups who are sensitive to fine dust reduction policies, unorganized truck drivers, and ordinary drivers. The results show that there are many social and cultural obstacles that make people hesitate to practice directly in their daily lives, although there has been a growing consensus on the reduction of diesel cars. In addition, conditional agreements on raising diesel taxes and improving the fuel tax subsidies are widely observed. To turn the conditional consent into support for transport transition requires a transition storyline that can incorporate conditional consent into a long-term transition vision. Citizens' contextual judgments should be a key target of transition management to raise diesel taxes and reform the fuel tax subsidies.

Keywords: transport transition, fine dust, disel tax, relative price of diesel, fuel tax subsidies, transition management

www.kci.go.kr