「지방정부연구」 제24권 제1호(2020 봄): 69-93
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.24 No.1 (2020 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.24.1.4

정책결정과정의 절차적 합리성 분석: 서울에너지공사를 중심으로*

진 상 현**
오 수 미***

국문요약

정부와 시장의 바람직한 역할 배분에 대한 논쟁이 에너지 분야에서도 치열하게 진행되고 있다. 심지어 서울에서는 국가 공기업이 운영했던 지역난방사업을 민간기업이 맡았다가, 다시 지방 공기업으로 전환되었던 사례까지 존재할 정도이다. 이처럼 독특했던 서울에너지공사의 변천 과정을, 본 논문은 정책결정의 절차적 합리성이라는 관점에서 분석하고자 한다. 연구 결과, '설립기'에는 석유파동이라는 시대적 상황으로 인해 지역난방을 최초로 공급한다는 목표하에 대안들이 체계적으로 검토되었으며, 최종적으로는 중앙정부 산하의 에너지관리공단이 업무를 맡는 것으로 합리적인 결정이 이루어질 수 있었다. 다음으로 '민영화기'는 지역난방사업에 아무런 문제가 없었음에도 불구하고, 외환위기 당시 전력산업의 구조개편이라는 부적절한 압력이 가해졌으며, 그로 인해 대안들이 제대로 검토되지 못한 채 주식회사 서울에너지에 민영화되는 비합리적 과정으로 정책이 결정되고 말았다. 마찬가지로 '재공영화기'에도 서울에너지의 갑작스런 파산으로 인한 재공모 입찰이 실패하면서, 미봉책으로 서울주택도시공사라는 지방공기업에 이관되는 방식의 비합리적 정책결정이 반복되었다. 끝으로 '공사 전환기'에는 에너지 분권 및 친환경 에너지에 대한 요구가 늘어나면서 서울시가 여러 대안들을 체계적으로 검토한 뒤, 최종적으로는 서울주택도시공사의 집단에너지사업단을 분리해서 서울에너지공사를 설립하는 것으로 합리적인 결정이 이루어질 수 있었다. 이상의 연구 결과를 토대로 본 논문에서는 시장과 정부의 역할이 혼재된 도시가스뿐만 아니라 지역 에너지공사 관련 정책적 함의가 도출될 수 있었다.

주제어: 민영화, 재공영화, 지역난방, 집단에너지, 공공기관

Ⅰ. 서론: 에너지 산업에서의 시장과 정부

재화와 서비스를 정부가 공급하는 편이 바람직한지, 아니면 시장이 담당해야 하는지는 학계의 오랜 논란 가운데 하나이다. 경제학자들의 경우에는 '보이지 않는 손'에 의해 수요와 공급의 최적

---

* 본 논문은 "도시가스의 재공영화 가능성 분석"을 발전시킨 원고이며, 한국정책과학학회의 2019년 하계 학술대회에서 발표된 바 있다.

** 제1저자, 교신저자
*** 공동저자

화가 이루어지는 시장이 가장 바람직한 자원 배분의 메커니즘이라는 입장을 취하고 있다. 반면에 마르크스주의자에게 시장은 자본이 지배하는 모순의 근원으로 여겨졌으며, 폴라니에게는 인간성을 파괴하는 '악마의 맷돌'로 비유되었을 정도였다. 이처럼 극단적 비판이 아니더라도 행정학에서는 시장의 실패를 고려해야하기 때문에, 정부에 의한 공적 통제가 필요하다는 반론이 제기되고 있다(Burke and Stephens, 2017; Kishimoto and Petitjean, 2017; 진상현·오수미, 2019).

이러한 시장과 정부의 자원 배분 관련 논란은 학술적인 논쟁에 머물지 않으며, 때로는 심각한 사회적 혼란을 일으키기도 한다. 대표적으로 1980년대 미국에서 진행되었던 레이거노믹스와 영국의 대처리즘은 공기업의 민영화를 전면에 내세웠으며, 이로 인해 막대한 사회·경제적 갈등이 벌어지고 말았다. 이러한 갈등과 혼란은 한국도 피해갈 수 없었다. 바로 1997년의 외환위기를 통해 유입된 신자유주의 열풍은 국내에서도 공기업의 민영화뿐만 아니라 민간기업의 구조조정을 통해 인력 감축이 수반되며, 엄청난 사회적 파장을 일으켰었다. 이러한 경제위기가 지금은 20여 년 전의 과거가 되었지만, 아직도 민영화 관련 논의들은 여전히 진행되고 있다(McDonald, 2018; 송유나 외, 2015).

특히 에너지 분야에서는 시장과 정부의 역할 배분에 대한 논란이 치열하게 벌어지고 있다. 대표적으로 미국의 경우에는 전력 및 천연가스의 공급을 시장에 맡겨놓고 있으며, 정부는 공정한 거래 및 안정적 수급 같은 규제만을 담당하고 있다. 반면에 유럽에서는 공기업과 민간기업이 경쟁하는 자유화가 추진되고 있으며, 일본에서는 후쿠시마 원전사고를 일으켰던 민간업체인 동경전력이 국유화되는 상황마저 발생하고 있다. 이처럼 에너지의 공급을 맡고 있는 주체는 나라마다 다양할 뿐만 아니라, 그로 인해 학문적·실천적 갈등이 빚어지고 있다(Routledge et al., 2018).

국내에서는 시장과 정부의 역할이 아무런 원칙도 없이 에너지원별로 뒤섞여 있는 상황이다. 예를 들면, 전기는 한국전력이라는 국가 공기업이 생산·수송·판매라는 전 분야를 수직 독점하는 구조인데 반해, 천연가스는 한국가스공사라는 공기업이 도매만을 담당하고 소매는 삼천리나 대성에너지 같은 민간기업들이 지역적으로 독점하고 있다. 반면에 열에너지는 한국지역난방공사라는 국가 공기업이 특정 구역을 담당하고, 다른 권역에서는 민간기업이 지역별로 분할해서 독점하는 방식으로 공급되고 있다(진상현, 2018).

이처럼 에너지 부분에서 시장과 정부의 역할 배분은 국제적으로 논란을 빚고 있을 뿐만 아니라 국내에서도 분야별로 다양한 사업 방식이 혼재된 구조적 문제를 안고 있다. 심지어 서울에서는 중앙정부의 국가 공기업이 운영했던 지역난방사업을 민간기업이 맡았다가, 다시 지방 공기업으로 전환되었던 사례마저 존재할 정도이다. 이처럼 독특한 사례인 '서울에너지공사'의 변천 과정을 본 논문은 정책결정의 절차적 합리성이라는 관점에서 분석하고자 한다.

이러한 연구 목적을 지닌 본 논문은 다음과 같이 구성되어져 있다. 먼저 2장에서는 분석 대상인 지역난방사업 및 서울에너지공사에 대해 간략히 살펴볼 것이다. 다음으로 3장에서는 정책결정과정의 절차적 합리성에 대한 이론적 검토를 토대로 본 논문의 분석틀인 합리적 정책결정 모형을 도출할 것이다. 다음으로 4장에서는 본격적으로 서울에너지공사의 정책결정과정을 시기별로 분석할 것이다. 끝으로 5장에서는 연구 결과를 토대로 국가 및 지역적인 차원에서의 정책적 함의와 시

사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 지역난방사업 및 서울에너지공사 개요

1. 지역난방사업의 역사 및 쟁점

1970년대 두 차례의 석유파동은 에너지 정책에 대한 정부의 관심을 높이는 계기가 되었다. 특히 1980년대 빠른 속도의 경제성장 덕분에 석유나 연탄 같은 화석연료의 소비가 늘어나고 환경오염에 대한 우려가 확산되면서, 기존 에너지 수급 구조의 변화가 절박해질 수밖에 없었다. 이에 정부는 친환경의 고효율 에너지 시스템인 지역난방에 주목하게 되었다. 구체적으로는 1979년에 「에너지이용합리화법」을 제정한 뒤, 1981년 「제5차 경제사회개발 5개년 계획」에 지역난방사업이 반영될 수 있었다. 게다가 1984년에는 「에너지이용합리화법」이 개정되면서 지역난방이 포함된 집단에너지 사업을 추진할 수 있는 법적 근거까지 마련되었다.[1] 이후 1991년에는 지역난방의 확대뿐만 아니라 합리적 운영을 위해 「집단에너지사업법」이 별도로 제정될 수 있었다(에너지경제연구원, 2006).

초창기의 집단에너지 사업은 산업부문을 대상으로 도입되었으며, 1972년 울산과 1976년 여천의 석유화학단지에서부터 열에너지가 공급되기 시작했다. 1983년에는 가정부문의 집단에너지사업이 목동에서 시범적으로 추진되었다. 같은 해 12월에 서울시는 집단에너지 설비의 건설·운영에 대한 위탁 협약을 에너지관리공단과 체결했으며, 1987년에는 열병합발전 보일러와 쓰레기 소각장이 준공되었다. 한 발 앞서 1985년에는 전담 공공기관인 한국지역난방공사가 설립되었으며, 1990년대 들어서는 수도권을 넘어 전국으로 확대되기 시작했다. 실제로 1995년 대구, 1997년 청주, 1999년 양산, 2000년 김해로 지역난방사업이 확대될 수 있었다(에너지관리공단, 2002; 한국지역난방공사, 2006).

다만 이러한 지역난방은 아직까지도 몇 가지 문제와 쟁점을 지니고 있다. 첫째, 난방요금의 경제성에 대한 논란이 지속되고 있다. 지금의 총괄원가 상한제는 열 요금을 한국지역난방공사의 110%로 제한하고 있다. 그렇지만 다른 중소 규모의 민간 사업자들은 지역난방공사의 수익률을 따라가지 못해 어려움을 겪는 실정이다. 둘째, 지역난방업체도 전력을 생산해서 판매할 수 있지만, 이들의 저압 증기터빈 발전기는 한국전력의 최신 화력발전에 비해 채산성이 낮아서 판매가 거의 이루어지지 않는다는 문제가 있다. 셋째, 안전성 관련 문제도 제기되고 있다. 실제로 경기도 고양시에서는 2018년 12월에 열수송관이 파열되며 노인이 사망하는 사고마저 발생했었다.[2] 이상으로

1) 국내에서 집단에너지 사업은 지역냉난방 집단에너지, 산업단지 집단에너지, 구역형 집단에너지라는 세 가지 유형으로 구분된다. 따라서 집단에너지는 지역난방을 포함하는 상위 개념이라고 할 수 있다. 다만 본 논문의 연구대상인 서울에너지공사는 이 가운데 지역난방사업을 주로 담당하고 있다(이상순, 1999).

2) “백석역 온수관 파열…1명 사망, 백석 ·마두 ·행신 일대 난방 중단”(한겨레, 2018.12.4)

집단에너지산업의 역사와 쟁점에 대해 살펴보았으며, 다음 2절에서는 본 논문의 연구 대상인 서울에너지공사의 연혁 및 현황에 대해 간략히 살펴보고자 한다(김용식, 1996; 오세신, 2017).

2. 서울에너지공사의 연혁 및 현황

서울에너지공사의 역사는 사업 정착기, 사업 확장기, 사업 다각화기, 친환경 사업기라는 4단계로 구분된다(SH공사 집단에너지사업단, 2016). 먼저, '사업 정착기(1985~1989년)'는 서울시에서 집단에너지 사업이 본격화되었던 시기이다. 1980년부터 서울시는 주택난을 해결하기 위해 목동 신시가지 개발에 착수했었다. 1983년 경제장관회의에서 목동 신시가지 사업이 확정되었으며, 지역난방의 도입이 함께 결정되었다. 당시 서울시는 전문성을 고려해 중앙정부 산하의 에너지관리공단에 위탁하는 것으로 협약을 체결했으며, 그로 인해 공단 산하에 '지역난방사업본부'가 출범하게 되었다. 그리고 1985년에 목동 1단지의 1882세대를 대상으로 열이 공급되면서, 국내 최초로 지역난방이 시작될 수 있었다. 이후 1988년까지 네 차례에 걸쳐 사업이 확장되었으며, 지금은 목동 전체 2만 6000세대에 열 공급이 이루어지고 있다.

'사업 확장기(1990~1997년)'는 지역난방사업의 확대가 이루어진 시기이다. 1993년에 상공자원부는 「제1차 집단에너지 공급 기본계획」을 수립해, 지역난방 보급률을 2001년까지 14.9%로 확대한다는 목표를 제시했었다. 이러한 정책 기조하에 1993년의 등촌·방화뿐만 아니라 1996년에는 노원구까지 지역난방이 공급될 정도였다. 한편으로 1998년에는 목동 중심가를 대상으로 국내 최초의 지역냉방마저 도입될 수 있었다.

'사업 다각화기(1998~2009년)'는 지역난방 이외에 여러 분야로 사업을 확장했던 시기이다. 1999년에 에너지관리공단과의 계약이 해지되고, 민간기업인 ㈜서울에너지를 거쳐 서울주택도시공사로 집단에너지 업무가 이관되었으며, 기존의 지역난방뿐만 아니라 전력판매로 사업의 다변화가 진행되었다. 그 밖에도 2006년에는 산업자원부로부터 에너지 진단 전문기업으로 지정받았을 뿐만 아니라, 2009년에는 연료전지 발전사업으로도 영역을 확장하려고 노력했었다.

'친환경 사업기(2010~2016년)'는 신재생에너지를 통해 전력 공급을 확대하려고 시도했던 시기이다. 구체적으로는 미활용 및 신재생 에너지를 연계해서 난방열로 공급하려는 사업이 추진될 수 있었다. 실제로 2012년에는 소각장의 폐열을 활용하기 위한 계약을 의정부와 체결했다. 2014년에는 서남물재생센터의 하수열을 이용한 지역난방 공급도 실시되었다. 그 밖에 기후변화 대응이 중요한 목표로 설정되면서, 저탄소 에너지인 태양광 사업에도 진출하려고 노력했었다. 그리고 2016년에는 '서울에너지공사'의 설립이 결정되어, 기존의 위탁경영에서 벗어나 독립적인 책임경영체제로의 전환이 이루어질 수 있었다.

Ⅲ. 정책결정과정의 절차적 합리성

1. 정책결정과 합리성

이러한 서울에너지공사의 설립 및 변화 과정을 분석하기 위한 본 논문의 이론적 자원은 '합리적 정책결정 모형'이다. 실제로 정책 과정을 연구하는 학자들의 주된 관심사 가운데 하나가 바로 결정과정의 합리성이다. 그렇지만 개인적 혹은 사회적 선택의 합리성에 대한 연구는 경제학에서 먼저 시작되었다고 해도 과언이 아니다(김윤호, 2007). 왜냐하면 시장에서 소비자와 생산자의 선택이 합리적이지 않을 경우에는 수요와 공급의 원칙이 적용되지 않기 때문이다. 물론 '행동경제학(behavioral economics)'에서는 합리적 선택이라는 가정을 완화시켜 현실 속 비합리적 행태의 원인과 유형을 밝혀내는 연구들이 최근 들어 활발히 발표되고 있다. 심지어 공공정책의 결정과정에서 발견되는 비합리성을 행동경제학의 휴리스틱스(heuristics)와 편향(biases)이라는 개념으로 분석한 뒤, 이러한 비합리를 최소화시키기 위한 정책적 함의를 제시한 연구마저 발표되었을 정도이다(강은숙·김종석, 2014).

이처럼 경제학에서는 공공정책의 결정과정을 합리성이라는 개념으로 해석하려는 시도들이 다양하게 진행되고 있다. 예를 들면, 신고전주의 경제학에서 합리적 선택의 전제조건인 '완전성(completeness)'과 '이행성(transitivity)'이라는 기준을 활용함으로써 합리적 공공선택이 불가능하다는 주장이 케네스 애로우(Kenneth Arrow)에 의해 1951년에 제기될 수 있었다. 이는 애로우의 '불가능성 정리(Arrow's impossibility theorem)'로 널리 알려져 있으며, 지금은 '공공선택론(public choice theory)'이라는 학문적 분야를 형성했을 정도이다(이정전, 2004; 김성준, 2012).

이처럼 합리적 선택에 대한 논의가 경제학에서 활발하게 진행되고 있기는 하지만, 공공정책에서 결정의 합리성에 대한 이론적 고민은 사실 행정학에서 한 발 앞서 이루어질 수 있었다. 대표적으로 행정학의 기틀을 마련했던 허버트 사이먼(Herbert Simon)은 1947년에 발표했던 "행정행태론(*Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*)"이라는 책에서 완벽한 합리적 의사결정이라는 가정을 체계적으로 비판할 수 있었다. 즉, 공공정책의 결정과정에서는 환경 여건이 끊임없이 변하기 마련이며, 개인의 이익은 항상 충돌할 뿐만 아니라 기본적으로는 인지능력의 한계로 인해 종합적이고 총체적인 의미의 합리적 의사결정이 불가능하다는 주장이 제기된 것이다. 이러한 비판적 논의를 토대로 사이먼은 불확실한 환경에서 인지능력의 한계를 고려한 '제한적 합리성(bounded rationality)'을 정책결정의 이론적 근거로 제시할 수 있었다. 또한 궁극적으로는 제한적 합리성에 기반한 정책결정 방식을 '만족모형(satisficing model)'으로 발전시킬 수 있었다. 이로써 보다 현실적인 측면에서 합리적 정책결정의 토대가 마련되었으며, 사이먼의 제한적 합리성은 행동경제학의 태동에도 영향을 미칠 수 있었다(Jones, 2017; 윤견수, 2014).

2. 실질적 합리성과 절차적 합리성

이러한 과정을 거쳐 정책결정의 이론적 기초로 자리잡게 된 합리성은 여전히 다양한 논란을 일으키고 있다. 예를 들면, 경제학뿐만 아니라 정치학에서도 통용되는 '조밀한 합리성(thick rationality)'은 개인 혹은 집단의 선택과 관련해서 미래의 엄밀한 예측을 전제로 하는 좁은 의미의 이기적·물질적 합리성을 가리키는 개념이다. 반면에 '성긴 합리성(thin rationality)'은 특정 선택이 어느 정도의 일관성을 가지고 이루어질 경우에 해당되는 일반적인 의미의 합리성이라는 측면에서 차이가 있다. 이때 조밀한 합리성은 미래를 정확히 예측할 수 있어야 하지만, 사실상 대부분의 예측이 부정확하다는 문제가 있다. 마찬가지로 성긴 합리성은 과학적 예측을 전제로 하지 않기 때문에, 분석적 개념으로 활용이 불가능하다는 한계를 지니고 있다(Jones, 2002; 정준표, 2003). 이처럼 학술적인 측면에서 여전히 논쟁적 개념인 합리성을, 본 논문에서는 실질적 합리성과 절차적 합리성으로 구분해서 이해하고자 한다.

먼저 '실질적 합리성(substantive rationality)'은 내용적 합리성이라고도 불린다. 정책결정과 관련해서는 주어진 상황과 제약 조건하에 효과적·효율적으로 달성된 바람직한 목표 관련 합리성을 의미한다. 따라서 과정 보다는 결과에 주목하는 합리성일 수 있다. 실제로 선행연구에서 정책 목표의 합리성을 판단하는 네 가지 기준으로 제시된 정확성(precision), 평가성(evaluability), 도달성(approachability), 동기성(motivity)도 정책의 결과물인 실질적 합리성과 관련이 있다(Edvardsson and Hansson, 2005).[3] 다만 현실에서는 인지능력의 한계, 비용과 시간의 제약, 대안의 실현가능성 같은 문제로 인해 실질적 합리성의 완벽한 달성은 불가능할 수밖에 없다(진상현, 2008; 윤견수, 2014).

다음으로 '절차적 합리성(procedural rationality)'은 실질적 합리성과 달리 과정 중심의 합리성을 가리킨다. 정책결정이라는 측면에서 절차적 합리성은 대안 탐색 및 정책 결정의 과정이 적절한지에 대한 합리성을 의미하게 된다. 이와 관련해서 사이먼은 현실적 제약이 존재하는 상황에서 실질적 합리성은 포기해야 하며, 대신에 만족할 만한 수준의 정책을 선택하는 절차적 합리성을 추구해야 한다고 주장한 바 있다. 따라서 정책결정과정에서는 절차적 합리성이 일차적으로 중요할 수밖에 없다. 즉, 정책수단이 선택되는 과정의 합리성을 우선적으로 판단한 다음에, 정책 결과물의 합리성에 대한 평가가 부가적으로 이루어질 필요가 있다(Simon, 1947; 이종범, 2005; 정정길 외, 2015).

한편으로는 절차적 합리성과 실질적 합리성을 연계해서 정책을 평가해야 한다는 흥미로운 주장도 제기된 바 있다(박흥식, 2018).[4] 그렇지만 이 경우에도 정책 결과의 실질적 합리성 판단이 현실적으로 불가능하다는 문제를 여전히 지니고 있다. 이에 본 논문에서는 사이먼이 제안했듯이 현실

3) 이러한 네 가지 합리성 기준을 이용해서 최근 들어 관심이 높아지고 있는 기후변화 정책 목표를 분석한 연구도 발표된 바 있다(Björnberg, 2005).

4) 구체적으로는 절차와 결과의 합리성을 통합해서 네 가지의 평가 유형이 제안될 수 있었다. 즉, 선택이 합리적이고 결과도 합리적인 유형, 선택이 비합리적이었지만 결과는 합리적인 유형, 선택이 합리적이었지만 결과는 비합리적인 유형, 선택과 결과 모두 비합리적인 유형으로 구분되었다(박흥식, 2018).

적인 측면에서의 제약을 고려해 '실질적 합리성'이 아닌 '절차적 합리성'을 중심으로 정책의 결정 과정을 분석하고자 한다. 그렇지만 정책 과정의 절차적 합리성과 관련해서도 다양한 논의가 이루어지고 있다. 여기서 말하는 정책은 바람직한 사회 상태라는 목표와 이를 달성하기 위한 수단으로 구성되기 때문에, 합리적 정책 과정이란 바로 '정책의 목표와 수단을 합리적으로 결정하는 절차적 과정'이라고 할 수 있다. 실제로 1940년대까지는 이러한 합리모형 관련 연구가 학계에서 주류를 차지했으며, 오늘날의 정책결정 관련 이론들도 대부분 합리모형을 기반으로 발전된 논의들이라고 할 수 있다(사득환, 2002; 정정길 외, 2015).

3. 합리적 정책결정 모형과 변수의 정의

합리모형을 분석적인 개념으로 정의 내리는 작업도 대단히 어려울 수 있다. 그렇지만 합리적 정책결정을 판단하기 위한 기본조건들에 대해서는 학자들의 일반적인 동의가 이루어진 상태이다(오철호, 2018). 즉, 학계에는 합리적 정책결정 모형과 관련해서 통용되는 몇 가지 기본요건 및 전제조건들이 존재한다. 예를 들면, 합리모형은 주어진 정보를 활용해서 조직의 이익을 극대화할 수 있는 행위를 선택하는 과정을 전제로 한다. 그리고 정책결정자는 이성에 기반해서 판단하는 존재라는 가정도 받아들여지고 있다. 따라서 합리모형은 정책이 우연히 무작위로 결정되는 것이 아니라 주어진 정보를 최대한 활용해서 설정된 목표를 효과적·효율적으로 달성할 수 있는 방안을 선택하는 과정으로 간주된다(Allison and Zeliko, 1999; 오철호, 1998; 안병철·김정렬, 2002).

구체적으로 이러한 합리적 정책결정은 다음과 같은 일련의 단계를 거치게 된다(Dye, 1984; Dunn, 1994; 정정길 외, 2015). 즉, 문제 확인, 목표 설정, 대안 탐색, 결과 예측, 대안 비교, 정책 결정이라는 단계를 통해서 정책 과정이 진행된다. 이러한 여섯 가지 정책결정 단계는 행정학에서 통상적으로 받아들여지는 일반화된 정책결정의 절차들이다. 게다가 정책과정을 이처럼 단계별로 구분해서 이해할 경우에는 개별적인 정책 대안이나 수단이 아니라 해당 정책의 전체적인 맥락을 파악할 수 있다는 측면에서도 의미가 있다. 즉, 정책결정을 기계적인 대안 선택의 과정으로 간주하는 것이 아니라, 정책을 둘러싼 모순적 현실을 함께 분석하고 고찰함으로써 정책과정에 대한 이해를 높인다는 측면에서도 의미가 부여될 수 있다(윤견수, 2014).

한편으로 이들 여섯 단계를 분석틀로 활용하기 위해서는 단계별로 해당 변수에 대한 '조작적 정의(operational definition)'가 이루어져야 한다. 여기서 말하는 조작적 정의는 추상적인 변수를 측정 및 판단 가능한 개념으로 설명하는 작업을 가리킨다. 따라서 특정 변수를 어떻게 조작적으로 정의내릴 것인가와 관련해서도 마찬가지로 다양한 학문적 논란이 제기될 수 있다.[5] 이에 본 논문

5) 통상적으로 조작적 정의는 전체 연구를 위한 분석 과정의 일부로 활용된다. 그렇지만 학문적 논란이 큰 주제의 경우에는 조작적 정의가 핵심 분석으로 진행된 국내외 연구들이 여러 편 있을 정도이다. 예를 들면, 노인들을 대상으로 한 삶의 질, 캘리포니아에서의 노동 빈곤, 미국과 유럽의 연방주의 개념, 한국 정보교육과정에서 논리적 사고력의 구성요소, 리더십 관련 지휘 효과, 박근혜 정부의 창조경제와 관련해서 창의 고용의 개념, 현대사회의 번아웃 증후군에 대한 조작적 정의를 핵심 연구목적으로 진행된 선행연구들이 발표된 바 있다(Farquhar, 1995; Joassart-Marcelli, 2005; 이옥연, 2018; 윤일규 외, 2010; 조남국,

은 행정학에서 일반적으로 통용되는 변수들을 합리적 정책결정의 판단 기준으로 활용하고자 한다.[6] 이상으로 살펴본 정책결정의 여섯 가지 단계 및 변수들에 대해 보다 자세히 설명하면, 아래와 같다.

첫 번째는 "문제 확인"의 단계이다. 이는 정책을 통해서 해결해야 하는 사회문제를 확인하는 단계이며, 여러 가지 사안들 가운데 정책 의제로 다룰 만한 문제를 결정하는 최초의 단계이다. 이때는 객관적으로 존재하는 사회문제뿐만 아니라 사람들이 인식하는 문제의 주관성으로 인해 확인 자체도 어려울 수 있다. 이에 본 논문에서는 '문제의 객관성'과 '정의의 주관성'이라는 차원에서 정책적 문제의 확인 과정을 분석할 것이다(Lindblom, 1968; MacRae and Wilde, 1979; Cochran and Malone, 1995).

두 번째는 "목표 설정"의 단계이다. 이때 정책 목표의 종류는 치유적 목표와 창조적 목표라는 두 가지로 구분될 수 있다. 먼저 '치유적 목표'는 이미 발생한 사회문제의 해결이 목표로 설정되는 경우이다. 다음으로 '창조적 목표'는 과거에 경험해보지 못했던 새로운 상태를 만들어내는 것을 의미한다. 한편으로 정책 목표의 바람직함을 평가하기 위해서는 적합성과 적절성이라는 두 가지 기준이 활용될 수 있다. 먼저 '적합성'은 여러 가지 정책 목표 가운데 해결할 필요가 있는 목표인가와 관련되는 기준이다. 다음으로 '적절성'은 정책 목표의 수준이 적당한지와 관련된다(Dunn, 1994; Malen and Knapp, 1997).

세 번째는 "대안 탐색"의 단계이다. 이는 설정된 정책 목표와 관련해서 달성 가능한 대책들을 탐색하는 단계이다. 다만 인지능력의 한계 같은 현실적 제약 조건을 고려하더라도 최대한 여러 가지의 대안들이 모색되어져야 한다. 이때 정책대안의 원천으로는 경험·학습, 이론모형, 전문가, 이해관계자 등이 있다. 이때 대안을 제시하는 정책과정의 이해관계자로는 민간기업, 이익집단, 시민단체, 지역주민 등이 있다(Lindblom, 1968; Macrae and Wilde, 1979).

네 번째는 정책대안의 "결과 예측" 단계이다. 이는 탐색된 정책대안들이 가져올 미래의 결과를 예측하는 단계이다. 정책 수단의 결과를 예측하는 방법으로는 이론적 모형을 통한 예측, 정책적 실험, 주관적·직관적 방법 등이 있다. 이때 주관적·직관적 방법은 해당 분야의 전문가들이 정책의 결과를 예측하는 방법을 가리키며, 집단토의, 델파이, 시나리오 기법 등이 있다(Hogwood and Gunn, 1984).

다섯 번째는 "대안 비교"의 단계이다. 이 단계는 정책대안의 미래에 대한 예측 결과를 바탕으로, 이들을 비교해서 판단하는 과정이다. 이때 선택된 대안을 비교·평가하기 위한 기준으로는 효과성, 능률성, 공평성, 실현가능성 등이 있다. 다만 이러한 기준들 가운데 어떤 가치를 우선시하고, 얼마만큼의 가중치를 부여할 것인가와 관련해서는 정책 결정자의 판단이 필요할 수밖에 없다(Dunn, 1994).

여섯 번째는 "정책 결정"이라는 마지막 단계이다. 여기서 선택된 최선의 대안은 정책 목표를 가

1989; 황수경, 2014; 박수정 외, 2017).

6) 본 논문에서는 정정길 등(2015)이 제시한 합리적 정책결정의 단계 및 변수를 활용하고자 한다. 왜냐하면 정정길은 한국 행정학계의 2세대로 정책학의 기틀을 마련했기 때문이다(이시원, 2011; 2013).

장 잘 달성할 수 있는 대안을 의미한다. 이때 정책 결정자는 합리적 판단을 훼손시킬 수 있는 방해 요소들을 최대한 배제해야 한다. 예를 들면, 사익, 편견, 당파성 등의 영향을 고려하지 않고 순수하게 공익적 관점에서 바람직한 대안을 선택해야 한다(Malen and Knapp, 1997; 사득환, 2002).

이상의 합리적 정책결정과정을 도식화시키면, 〈그림 1〉과 같다. 본 논문에서는 이러한 분석틀을 충족시키는 정책결정일 경우에는 절차적인 측면에서 합리적이고, 그렇지 않은 경우에는 비합리적 과정으로 판단하고자 한다. 물론 합리성이라는 개념이 논쟁적인 것처럼 비합리성과 관련해서도 다양한 의견이 존재할 수 있다. 그렇지만 여러 학자들에 따르면 비합리성은 통상적으로 인간의 인식·판단·행동이 이성·논리·상식과 불일치하는 특성으로 정의되고 있다(박흥식, 2018).[7] 따라서 본 논문의 비합리적 정책결정과정은 행정학에서 통상적으로 받아들여지는 〈그림 1〉의 합리적 정책결정모형과 일치하지 않는 경우로 정의될 것이다. 다만 이러한 합리·비합리 판단의 경우에도 사이먼이 제안했듯이 인지능력에 한계가 존재한다는 '제한적 합리성' 하에서 판단이 이루어질 수 밖에 없다. 이에 본 논문에서도 각각의 시기별로 제한적 합리성을 고려해 만족할 만한 수준에서 정책결정과정의 단계들이 진행되었다면 합리적인 의사결정이었던 것으로 판단하고자 한다(Leach and Stewart, 1982; Jones et al., 2006; 김진영·신용덕, 2011).

〈그림 1〉 합리적 정책결정 모형

자료: Lindblom, 1968; Hogwood and Gunn, 1984; 정정길 외, 2015.

Ⅳ. 서울에너지공사의 정책결정과정 분석

1. 시기 구분 및 자료수집 방법

본 논문은 3장에서 살펴본 합리적 정책결정이라는 관점에서 서울시 지역난방사업의 변화 과정을 분석하고자 한다. 다만 2장에서 살펴보았던 연혁과 달리 본 논문은 정책 결정 및 변화를 기준으

7) 비합리와 반합리를 구분하는 학자들도 존재한다(김윤호, 2007). 즉, '반합리(irrationality)'는 논리적이지 않거나 사리 분별이 없는 행위를 가리키는 반면에, '비합리(arationality)'는 이성을 초월해서 가치와 문화적 정서 등에 의존해서 판단하는 행위라는 측면에서 개념적으로 구분되기도 한다. 그렇지만 이러한 비합리·반합리 구분의 경우에는 개인적 결정에 국한될 뿐이며, 공공정책 같은 사회적 선택의 경우에는 해당되지 않기 때문에 본 논문에서는 적용되지 않았다.

로 시기를 재구성하고자 한다. 즉, 실질적인 주체 및 운영 방식의 변화가 이루어진 시점을 기준으로 설립기, 민영화기, 재공영화기, 공사전환기라는 네 가지의 정책결정 시기로 구분해서 분석을 진행하고자 한다. 왜냐하면 서울에너지공사의 연혁은 사업 및 규모 확장 중심의 구분이어서, 정책결정과정에 대한 분석이라는 본 논문의 연구 목적에는 부합되지 않는 시기 구분이기 때문이다. 따라서 첫 번째의 중요한 정책결정 시점이었던 '설립기'는 서울시에서 지역난방사업이 처음으로 도입되었던 시기로, 에너지관리공단의 위탁이 결정되었던 1983년부터 1985년까지의 기간이다. 다음으로 '민영화기'는 민간기업인 ㈜서울에너지로 위탁이 결정되었던 1998년부터 1999년까지의 시기이며, '재공영화기'는 지역난방사업이 민간위탁에서 서울주택도시공사로 재공영화되었던 2001년부터 2002년까지이다. 끝으로 '공사전환기'는 서울에너지공사의 설립이 결정된 2014년부터 2016년까지의 시기이다.

그리고 본 논문에서는 이러한 네 가지 시기의 정책과정을 분석하기 위해 정부 및 공공기관이 발간했던 공식 자료들을 주로 참고하였다. 즉, 정부측 보도자료뿐만 아니라 한국지역난방공사 혹은 서울주택도시공사에서 발간한 연대기 자료들을 이용하였다. 그리고 공식 문건에 포함되지 않았던 사회적 논란 및 감사 자료 등은 언론 기사를 참조하였다. 또한 공개되지 않았던 내부의 논의들을 확인하기 위해서는 서울에너지공사의 전·현직 간부 및 연구자와의 대면조사를 통해서 자료의 보완이 이루어졌다.[8] 즉, 본 논문에서는 문헌에 기반한 서지적 연구뿐만 아니라 관계자에 대한 인터뷰 방식으로 자료가 조사될 수 있었다. 이렇게 수집된 자료들을 바탕으로 서울시 지역난방사업의 시기별 정책결정과정을 〈그림 1〉의 연구 모형과 변수를 이용해서 분석한 결과는 다음과 같다.

2. 설립기(1983년~1985년): 에너지관리공단 위탁 운영

먼저 설립기의 "문제 확인" 단계도 3장에서 살펴본 바와 같이 문제의 객관성과 정의의 주관성이라는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 여기서 '문제의 객관성'은 실제로 존재하는 곤란한 상황을 의미하는데, 당시 한국 사회와 서울시가 겪고 있던 어려움은 석유파동과 환경오염이었다. 실제로 1977년에는 에너지 업무를 전담하는 동력자원부가 신설되었으며, 대기 및 수질 오염 같은 공해문제가 심각해지면서 친환경 정책을 요구하는 시민들의 목소리가 높아지고 있었다. 다음으로 '정의의 주관성'은 정책을 통해서 해결해야 할 사회적 문제가 당사자에 따라 다르게 받아들여질 수 있음을 의미한다. 당시 서울시는 주택난을 해결하기 위해 목동의 신시가지 개발을 추진하고 있었다. 이때 에너지관리공단의 제안이 서울시 지역난방 도입의 중요한 계기가 될 수 있었다. 그 무렵 공단의 이사장은 개인적 친분이 있던 서울시장을 행사에서 우연히 만나게 되었으며, 이 자리에서 목동 개발사업에 집단에너지의 도입을 제안했었다.[9] 이로써 목동 신시가지의 지역난방사업은 특정

8) 구체적으로는 서울에너지공사의 초창기 설립과정에 참여했던 에너지관리공단의 전직 간부, 현재 공사에 근무하고 있는 부장, 외부의 객관적인 전문가로서 사회공공연구원 실장을 대상으로 인터뷰가 진행되었다.

9) 당시 서울시장과 에너지관리공단 이사장은 같은 강원도 태생이었을 뿐만 아니라 군대 간부 출신의 동기였다. 이렇게 공단 이사장에 의해 제안된 지역난방사업이 최종적으로는 대통령에게까지 보고될 수 있었다(에너지관리공단 전직 간부 2019년 8월 17일 인터뷰).

행위자인 공단 이사장에 의해 정책 의제로 설정될 수 있었다(SH공사 집단에너지사업단, 2016).

설립기의 "정책 목표"는 지역난방의 신규 도입이었다. 이때 정책 목표는 치유적 목표와 창조적 목표로 구분되는데, 국내 최초의 집단에너지 도입은 과거에 경험하지 못했던 새로운 상태를 만들어 내는 것이기 때문에 창조적 목표라고 할 수 있다. 한편으로 정책 목표는 소망성을 기준으로 바람직함을 판단할 수 있으며, 소망성 기준은 다시 적합성과 적절성으로 세분화된다. 먼저 '적합성' 기준에 따르면 지역난방은 화석연료와 비교했을 때, 친환경의 고효율 에너지이기 때문에 바람직한 목표였다. 다음으로 '적절성' 기준에 따르면 국내 최초이기는 했지만 1882세대만을 대상으로 삼았던 목동 신시가지 사업은 규모나 비용적인 측면에서 적절했을 수 있다.[10] 따라서 설립기에 서울시 지역난방사업의 정책 목표는 적합성과 적절성 측면에서 합리성 조건을 충족시켰다고 판단된다.

마찬가지로 설립기에는 "대안 탐색" 과정도 비교적 합리적이었다. 실제로 설립기에 서울시 지역난방사업의 대안 검토는 경험·학습뿐만 아니라 전문가 검토까지 진행될 수 있었다. 먼저 경험·학습과 관련해서는 담당자들이 덴마크에 출장을 가서 선진국의 지역난방사업을 조사하는 방식으로 대안 탐색이 이루어졌다. 한편으로 전문가 검토는 에너지관리공단의 사업 타당성 조사를 통해 진행되었다. 당시 공단은 목동 집단에너지 사업의 타당성 조사를 직접 수행했으며, 관련 비용은 서울시의 특별회계를 통해 지출되었다.[11] 이러한 대안 검토과정을 통해서 목동 지역난방사업의 수행 주체를 서울시로 할지, 아니면 에너지관리공단 같은 외부 전문기관으로 위탁할지에 대한 검토가 이루어졌다.

다음으로 정책 대안의 "결과 예측"은 모형을 통한 예측, 정책실험, 주관적·직관적 방법 등을 통해서 진행될 수 있다. 당시 서울시 지역난방사업의 결과 예측은 주관적·직관적 방법과 정책실험을 통해서 이루어졌다. 먼저 주관적·직관적 방법은 서울시와 에너지관리공단에 의해 진행되었다. 당시 에너지관리공단에서는 전문가에 의한 타당성 조사를 통해 사업의 결과가 예측되었다. 이후에는 목동의 1882세대를 대상으로 시범사업이라는 이름의 정책실험까지 시도되었다. 즉, 세 차례의 단계를 거쳐 최종적으로는 8000여 세대에 열 공급이 추가되는 방식으로 사업이 확장되었다. 즉, 설립기의 목동 지역난방사업은 에너지관리공단과 서울시의 전문가 검토뿐만 아니라 시범사업이라는 정책실험을 통해서 결과 예측이 이루어질 수 있었다(한국지역난방공사, 2006).[12]

"대안 비교"는 효과성, 능률성, 실현가능성이라는 기준으로 판단이 가능하다. 먼저 '효과성'이라는 측면에서 지역난방은 정책 목표였던 석유파동의 극복과 공해문제의 해결을 달성할 수 있는 친환경 정책 수단이었다. 다음으로 '능률성'이라는 기준에서도 지역난방은 전력과 열을 동시에 활용

10) 왜냐하면 규모도 비교적 작아서 지역난방 도입의 적절성을 파악하는 데에 부담이 적었을 수 있고, 기존의 주거지역을 대상으로 도입했을 경우에는 이전에 사용했던 에너지 공급시설을 교체하는 등의 추가적인 비용이 더 소요되었을 수도 있기 때문이다(에너지경제연구원, 2006).

11) 목동 지역난방사업은 중앙정부가 아니라 서울시의 특별회계로 진행되었기 때문에, 오히려 예산 확보가 용이할 수 있었다(에너지관리공단 전직 간부 2019년 8월 17일 인터뷰).

12) 목동 사업 전체가 시범사업은 아니었으며, 처음 1단계 사업의 결과가 좋았기 때문에 2·3단계의 후속사업이 추진될 수 있었다(에너지관리공단 전직 간부 2019년 8월 17일 인터뷰).

하기 때문에 효율이 70~85%에 달하는 에너지원이었다. 끝으로 '실현가능성'이라는 측면에서도 적합한 것으로 판단되었다. 당시까지만 해도 자금 회수가 오래 걸리는 고비용의 지역난방사업을 감당할 민간기업이 존재하지 않았던 상황이었다. 이에 서울시는 중앙정부의 산하기관인 에너지관리공단에 위탁함으로써 실행 가능한 사업으로 추진할 수 있었다(김용복, 2013).

이러한 과정을 거쳐 최종적으로 "정책 결정"이 이루어졌다. 즉, 서울시는 1983년 12월에 에너지관리공단과 위탁 계약을 체결하였다. 다음해 1월에 서울시의 지역난방 업무는 에너지관리공단으로 이관되었으며, 공단 산하의 '지역난방사업본부'가 정식으로 출범하게 되었다. 이로써 서울시의 지역난방사업은 지방자치단체가 예산을 배정하고 감독하는 대신에, 사업의 운영은 중앙정부의 에너지관리공단이 담당하는 형태로 역할 분담과 체계가 마련될 수 있었다(한국지역난방공사, 2006).

이상의 분석 결과를 정리하면, 서울시 지역난방사업의 설립기는 상당히 합리적인 정책과정이었던 것으로 판단된다. 즉, '문제 확인' 단계에서는 석유파동과 환경오염이라는 객관적 문제가 존재했을 뿐만 아니라 목동 신시가지 개발에 대규모 에너지 공급이 필요하다는 주관적 정의도 존재했었다. 다음으로 '목표 설정' 단계에서는 지역난방의 도입이라는 창조적 목표가 설정되었으며, 이는 효율적 에너지의 도입이라는 적합한 목표였을 뿐만 아니라 신시가지의 규모라는 측면에서도 적절한 수준이었다. '대안 탐색'은 경험·학습 및 전문가 검토를 통해 이루어졌으며, '결과 예측'도 시범사업을 통한 정책실험과 주관적·직관적 방법이 적용되었다. 그리고 '대안 비교'의 단계에서는 효과성, 능률성, 실현가능성을 중심으로 비교가 이루어졌다. 최종적으로는 이러한 합리적 검토 과정을 통해서 최선의 '정책 결정'이 이루어질 수 있었다. 결과적으로 설립기에 서울시의 지역난방사업은 나름대로 합리적인 과정을 통해서 정책결정이 이루어진 것으로 판단된다. 이상의 분석 결과를 도식화시키면, 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉 설립기 서울시 지역난방사업의 정책결정: 합리적 과정

주: 합리성이 확인되지 않은 항목은 회색으로 음영 처리함.

3. 민영화기(1998년~1999년): ㈜서울에너지 위탁 운영

민영화기의 "문제 확인" 단계는 설립기와 전혀 다른 양상이었다. 왜냐하면 사실상 객관적인 문제가 존재하지 않는 상태에서 문제가 주관적으로 만들어졌기 때문이다. 실제로 당시 지역난방의 수용가는 꾸준히 늘어나고 있었으며, 열과 전기의 판매액도 지속적으로 증가했을 뿐만 아니라 사업도 무리 없이 확장되고 있었다.[13] 그렇지만 이처럼 객관적인 문제가 없었던 상황에서도 서울시

는 1993년부터 사업의 운영 주체를 바꾸려고 했으며, 실제로 민영화를 모색하고 있었다. 당시 서울시는 경영마인드를 도입한다는 취지로 시정 업무의 상당수를 민간에 이양한다는 원칙을 수립했으며, 실제로 1996년에는 목동 자원회수시설을 민간기업에 위탁할 수 있었다.[14] 그럼에도 불구하고 아무 문제가 없었던 지역난방사업은 민영화가 진행되지 않았었다.

이처럼 혼란스러운 상황에서 "정책 목표"가 갑자기 설정되었다. 즉, 1997년에 외환위기가 발생하자 중앙정부는 공기업의 구조조정과 경영혁신을 추진했으며, 전력산업의 민영화가 우선적으로 진행되었다. 그로 인해 국가적인 차원의 전력산업과 무관했음에도 불구하고, 서울시의 지역난방도 전기를 판매하고 있으니 함께 민영화해야 한다는 압력이 가해진 것이다.[15] 결과적으로 산업자원부가 감사원의 권고를 수용해 에너지관리공단의 위탁이 종료되면서, 지역난방의 민영화라는 목표가 우발적으로 설정되었다. 이때 정책 목표는 일종의 '창조적 목표'일 수 있다. 왜냐하면 기존의 공공기관 위탁 방식이 아니라 민영화가 새롭게 추진되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정책 목표의 적합성과 적절성은 합리적이지 않았던 것으로 판단된다. 왜냐하면 위탁 중단 직전까지도 지역난방사업은 수용가 확대와 생산량 증가라는 측면에서 별다른 문제가 없었기 때문이다(나태준 외, 2003).

"대안 탐색"의 과정도 합리적이지 않았다. 당시 서울시는 신자유주의라는 철학에 기반한 이론적 모형과 전문가 검토라는 방법을 통해서 제한적인 대안만을 탐색했었다. 즉, 공기업 운영을 포함한 모든 대안이 아니라 민간기업에게 위탁한다는 전제하에 일종의 국한된 대안 탐색이 이루어진 것이다. 따라서 다양한 방식의 광범위한 대안 탐색이 이루어지지 않았기 때문에, 이 단계는 비합리적인 탐색 과정일 수밖에 없었다.[16]

다음으로 "대안 비교"의 단계도 적절하지 않았었다. 왜냐하면 외환위기라는 국가적 비상 사태를 맞이해서 전력산업과 무관한 지역난방에 대해 예상치 못했던 민영화가 갑작스럽게 진행되는 상황이었기 때문에, 정책 대안별 결과 예측 및 비교도 제대로 이루어질 수 없었다. 따라서 민영화기에 서울시의 지역난방사업은 탐색된 대안의 비교도 전혀 합리적이지 못했던 과정으로 진행되고 말았다.

결과적으로 "정책 결정"은 앞에서 살펴본 바와 같이 합리적이지 않은 과정으로 진행되었다. 이후 서울시는 민간기업에 지역난방사업을 위탁하기로 방향을 결정하고 난 뒤, 1998년 10월에 위탁업체를 선정하기 위한 설명회를 개최했으며, 여기에는 현대중공업을 포함한 21개 기업이 참석했

---

13) 구체적으로는 열 공급 시설이 완공된 1986년 7820세대, 1987년 8924세대, 1988년 8003세대에 추가적으로 열 공급이 이루어지면서 수용가는 늘어나고 있었다(SH공사 집단에너지사업단, 2016).

14) 그로 인해 서울시는 전국에서 유일하게 소각장이라는 자원회수시설을 민간이 운영하는 지자체가 되고 말았다(서울에너지공사 부장 2019년 8월 17일 인터뷰).

15) 한국전력에 대한 감사가 1998년에 이루어졌으며, 서울시 집단에너지도 발전 사업에 참여하고 있었기 때문에 함께 감사를 받게 되었다(사회공공연구원 실장 2019년 5월 16일 인터뷰).

16) 실제로 서울시는 1998년 5월 정책회의에서 1999년까지 서울산업진흥재단에서 임시로 운영한 뒤, 2000년부터 민영화하는 방안에 대해 논의했다. 그렇지만 며칠 만에 정책회의를 다시 개최해 민간업체에 우선적으로 사업을 위탁하는 것으로 방침을 변경하였다. 이에 서울시는 산동회계법인에 용역을 발주하여 민간위탁 운영 관련 방안을 마련하였다(SH공사 지역에너지사업단, 2016).

었다. 같은 해 11월에는 공개입찰이 실시되었으며, 최종적으로 지역난방사업은 1999년부터 민간기업인 ㈜서울에너지에 위탁되고 말았다(SH공사 지역에너지사업단, 2016).[17]

정리하자면, 민영화기에 서울시 지역난방사업의 정책결정은 전반적으로 비합리적인 과정이었다고 판단된다. 먼저 '문제 확인' 단계에서는 특별한 재정적·운영적 문제가 존재하지 않았기 때문에 문제의 객관성이 확인되지 않았다. 반면에 정부는 당시의 외환위기라는 시대적 상황을 바탕으로 공공기관 위탁에 대한 문제를 주관적으로 만들어냈었다. 다음으로 '목표 설정' 단계에서 신자유주의 철학을 바탕으로 민영화라는 창조적인 목표가 설정되기는 했지만, 이는 적합하지 않을 뿐만 아니라 적절하지도 않았던 목표였다. 다음으로 '대안 탐색'도 민영화라는 한 가지 대안에 국한되었을 뿐이고, '결과 예측'과 '대안 비교'도 제대로 이루어지지 않았다. 이런 상황에서 서울시의 지역난방사업은 ㈜서울에너지라는 민간기업에 위탁되는 것으로, '정책 결정'이 성급하게 이루어지고 말았다.[18] 따라서 민영화기의 전반적인 정책결정은 비합리적이었으며, 이상의 분석 결과를 도식화시키면 〈그림 3〉과 같다.

〈그림 3〉 민영화기 서울시 지역난방사업의 정책결정: 비합리적 과정

주: 합리성이 확인되지 않은 항목은 회색으로 음영 처리함.

4. 재공영화기(2001년~2002년): 서울주택도시공사 위탁 운영

재공영화기의 "문제 확인" 단계에서는 민영화기와 달리 객관적인 문제가 존재하는 상황이었다. 당시 발생했던 객관적 문제는 바로 ㈜서울에너지의 파산이었다. 실제로 ㈜서울에너지의 경영상태는 지역난방사업의 민영화 이래로 계속해서 악화되었다. 예를 들면, 민간위탁이 이루어졌던 1999년에는 85억 원이었던 적자가 2001년에 165억 원으로 확대되고 말았다. 결과적으로 ㈜서울에너지는 사업을 포기할 수밖에 없었으며, 그로 인해 민간위탁은 3년 만에 종료되고 말았다. 반면에 문제에 대한 별도의 주관적 정의는 존재하지 않았다. 실제로 서울시는 아무런 고민도 하지 않은 채, 다른 기업과 계약을 체결하는 것으로 상황을 해결하려고 했었다(이권형 외, 2010).

17) ㈜서울에너지는 기존에 도시가스사업을 담당하던 대성그룹이 설립한 주식회사였으며, 1998년 12월에 법인을 설립해 서울시와 계약을 체결할 수 있었다(SH공사 지역에너지사업단, 2016).

18) 당시 서울시 지역난방사업의 민영화 결정에 노동조합은 반대하지 않았었다. 왜냐하면 IMF 경제위기로 인한 공공사업의 민영화가 시대적 분위기로 이미 자리 잡았기 때문이었다(서울에너지공사 부장 2019년 8월 17일 인터뷰).

따라서 당시의 “정책 목표”는 일종의 ‘치유적 목표’였다. 왜냐하면 지역난방사업의 운영에 문제가 발생하자, 이를 해결하기 위해 이전의 상태로 돌아가려는 목표가 설정되었기 때문이다. 그렇지만 이러한 치유적 목표가 적합성과 적절성 측면에서는 바람직하지 않았다. 먼저 ‘적합성’ 측면에서 바람직하지 않았던 이유는, 신자유주의에 기반한 민간위탁이 문제를 일으켰음에도 불구하고 기존의 정책 목표에 대한 근본적인 검토가 없었기 때문이다. 마찬가지로 ‘적절성’ 측면에서도 문제가 있었다. 왜냐하면 기존 사업 방식의 무비판적 승계는 과거 정책의 실패를 다시 한 번 반복할 가능성이 높았기 때문이다.

“대안 탐색”의 경우에는 경험·학습과 전문가 검토라는 두 가지 방식으로 진행되었다. 그렇지만 이 역시도 합리적 대안 탐색은 아니었다. 왜냐하면 실패했던 과거의 민간위탁뿐만 아니라 공공부문에서 지역난방사업을 운영하는 방안 등의 다양한 대책들이 함께 검토되었어야 했지만, 이런 대안들이 사실상 배제되었기 때문이다. 결과적으로 서울시는 2001년 9월과 11월에 공개 입찰을 시도했지만, 모두 유찰되고 말았다.[19] 이후 전문가 검토를 통해서 뒤늦게 재공영화가 대안으로 마련될 수 있었다. 사실 서울시는 민영화만을 고려했었다가 재공모의 유찰로 인해 민간위탁의 가능성이 낮아지자 서울주택도시공사로의 공공 위탁을 미봉책으로 고려하게 된 것이다(노항래, 2002).[20]

다음으로 대안의 “결과 예측”과 “대안 비교”도 제대로 진행되지 않았다. 즉, 민간 재위탁이라는 대안의 결과에 대한 예측이 제대로 이루어지지 않았음을 보여주는 결정적 증거는 바로 두 차례의 유찰일 수 있다. 게다가 민간 재위탁 이외의 다른 대안이 전혀 탐색되지 않았기 때문에 다양한 대안에 대한 비교도 당연히 이루어지지 않았었다. 다만 처음에 고수했었던 민간 재위탁이라는 대안이 실현되지 못하면서, 체계적인 예측이나 검토 없이 재공영화라는 대안이 임시방편으로 마련되었을 뿐이다.

이처럼 부적절한 과정으로 인해 “정책 결정”은 역시나 비합리적일 수밖에 없었다. 당시 지역난방사업을 제안 받았던 서울주택도시공사는 1989년에 택지개발 및 주택건설을 담당하기 위해 설립된 지방공기업이었으며, 1993년부터는 집단에너지 사업 관련 자격을 확보한 상태였다. 이에 서울시는 2001년 12월에 업무위탁협약을 체결했으며, 2002년 1월부터는 서울주택도시공사가 집단에너지 사업을 전담하게 되었다. 이러한 일련의 과정을 거치면서 서울시 지역난방사업의 재공영화는 상당히 우발적으로 진행되었다(송유나, 2013).

정리하자면, 재공영화기에 서울시 지역난방사업의 정책결정은 전반적으로 비합리적이었던 것으로 판단된다. 먼저 ‘문제 확인’ 단계에서는 ㈜서울에너지의 파산으로 인한 운영 주체의 부재라는 객관적 문제가 발생했었다. 다음으로 ‘목표 설정’ 단계에서는 사업 포기의 문제 해결이라는 치유적 목표가 설정되었으며, 이는 문제의 근본적 원인에 대한 검토가 누락되었던 적합하지도 적절

19) 당시 소규모 업체가 입찰하려고 시도했으며, 서울시에 압력을 행사하기도 했었다. 그렇지만 해당 업체는 부실기업이라는 문제를 지니고 있었다. 이에 노동조합은 모든 책임을 서울시가 져야한다고 시의회에서 지적함으로써 이 업체의 입찰을 저지시킬 수 있었다(서울에너지공사 부장 2019년 8월 17일 인터뷰).

20) 서울시는 당시 공사 설립도 검토하고, 관련 연구 용역도 실시했었다. 이때 노동조합은 시설관리공단을 포함한 여러 공공기관들 중에서 서울주택도시공사가 지역난방의 특성을 고려할 수 있기 때문에 적임자라는 입장을 취했었다(서울에너지공사 부장 2019년 7월 18일 인터뷰).

하지도 않은 목표였다. ‘대안 탐색’의 경우에도 민간 재위탁이라는 한 가지 대안만이 검토되었으며, 그로 인해 ‘결과 예측’이나 ‘대안 비교’도 제대로 이루어지지 않았었다. 다만 민간 위탁이 실패하자 계획에 없었던 재공영화를 미봉책으로 고려하게 된 것이다. 최종적으로는 서울주택도시공사가 맡아서 운영하는 것으로 ‘정책 결정’이 이루어졌다. 따라서 재공영화기의 전반적인 정책결정은 비합리적이었으며, 이상의 분석 결과를 도식화시키면 〈그림 4〉와 같다.

〈그림 4〉 재공영화기 서울시 지역난방사업의 정책결정: 비합리적 과정

주: 합리성이 확인되지 않은 항목은 회색으로 음영 처리함.

5. 공사 전환기(2014년~2016년): 서울에너지공사 설립

공사 전환기의 “문제 확인” 단계에서는 문제의 객관성과 정의의 주관성이 모두 존재했었다. 먼저 ‘문제의 객관성’이라는 측면에서 서울시의 지역난방은 2010년 이후 사업성이 악화되고 있었다. 즉, 난방용수의 판매량은 2010년 193만 Gcal에서 2015년 163만 Gcal로 줄어들었으며, 전기 판매수익도 2012년 이후 감소하는 추세였다.[21] 서울시 차원에서는 외부 에너지에 대한 의존도가 높다는 사실도 문제였다. 실제로 2014년 서울의 전력 자립도는 1.7%에 불과해 대부분을 다른 지역에서 공급받을 정도로 외부 의존도가 심각한 상황이었다.[22] 한편으로 ‘정의의 주관성’이라는 측면에서는 에너지 분권 요구의 증가, 에너지 정책 전담주체의 필요성, 도시의 환경적 책임성 강화 같은 문제들이 새롭게 제기되고 있었다.[23] 특히 오세훈 시장의 집권 시기부터 서울시는 세계 40개의 메가시티들과 기후친화도시를 선언하면서 환경적 책임을 다하기 위해 노력하고 있었으며, 박원순 시장도 ‘원전 하나 줄이기’ 및 ‘에너지살림도시’라는 독자적 정책의 필요성을 강하게 인식하고 있었다(서울특별시, 2015a; 진상현, 2018).

당시 수립된 “정책 목표”는 에너지 분권 및 친환경 체제로 전환하기 위한 전담 공기업의 설립이었다. 이는 기존에 존재하지 않았던 새로운 지역에너지공사의 설립이었기 때문에 ‘창조적 목표’였다. 한편으로 적합성이라는 측면에서 검토했을 때, 이는 상당히 바람직한 목표일 수 있다. 왜냐하

21) 서울주택도시공사가 위탁을 맡으면서 지역난방사업은 후퇴했었다. 인력 순환도 안 되고, 설비도 낙후되었으며, 사업영역도 확장되지 않았다. 게다가 책임지는 사람 없이 사업은 방치되었으며, 그냥 현상 유지 수준으로만 운영될 뿐이었다. 그로 인해 집단에너지 사업본부 내에서는 더 이상 서울주택도시공사에 남아있을 수 없다는 분위기가 형성될 정도였다(서울에너지공사 부장 2019년 7월 18일 인터뷰).

22) “서울시, 전력자립도 전국 꼴지...지역간 전력생산·소비 불균형 개선 필요”, 에너지경제, 2019.3.19.

23) “정부, 나홀로 결정에 에너지 갈등 초래…정책 수립부터 여론 담는 분권화가 해법”, 경향비즈, 2017.6.22.

면 서울시가 에너지공사의 설립을 통해서 추구했었던 친환경 에너지 체제는 전력 수급의 안전성, 기후변화 대응, 에너지 자치라는 측면에서 적합한 목표이기 때문이다. 마찬가지로 '적절성'이라는 기준에서도 서울에너지공사의 설립이라는 목표는 바람직한 수준이었다. 왜냐하면 신생 조직을 새로 만들려면 행정적 부담이 될 수 있겠지만, 기존 서울주택도시공사 산하 집단에너지사업단을 분리하는 방식의 공공기관 설립은 현실적으로 감당할 수 있는 수준이기 때문이다.

"대안 탐색" 단계는 경험·학습, 전문가 검토, 이해관계자의 제안 등을 통해서 종합적으로 이루어질 수 있었다. 먼저 경험과 학습을 통한 대안 탐색이라는 측면에서 서울시는 선진국의 지방에너지공기업뿐만 아니라, 국내 사례인 제주에너지공사에 대해서도 검토할 수 있었다. 이후 전문가 검토와 관련해서는 2014년에 맥킨지와 삼일회계법인에 의뢰해서 컨설팅을 받았으며, 최종적으로 지방공사 설립과 민간 매각이라는 두 가지 대안이 고려될 수 있었다. 2015년에는 시의회에서 토론회가 진행되었으며, 집단에너지사업에서 위탁 운영의 문제점뿐만 아니라 공사 설립에 대한 논의가 이루어졌다.[24] 그밖에 여러 이해관계자의 제안도 상당한 기여를 할 수 있었다(맥킨지·삼일회계법인, 2014; 서울특별시, 2015b).[25]

이들 대안에 대한 "결과 예측"은 주관적·직관적 방법으로 진행되었다. 2015년에 서울시는 한국산업관계연구원에 「집단에너지사업 운영효율화 방안에 관한 연구」라는 제목의 용역을 발주함으로써 결과를 예측할 수 있었다. 이 연구에서는 경제성, 가격 통제력, 장기 전략이라는 측면에서 다른 기관에 대한 매각뿐만 아니라 전담조직 설립의 장·단점과 더불어서 구체적인 실행방안 등이 제시될 수 있었다(한국산업관계연구원, 2015).

다음으로 "대안 비교"는 효과성, 능률성, 공평성, 실현가능성이라는 측면에서 검토가 이루어졌다. 먼저 효과성 측면에서는 공사 설립이 가장 우월하다는 결과가 제시되었다. 다음으로 능률성 측면에서는 독립 공공기관이 재무 구조의 안정성 및 운영의 효율성 같은 장점을 지닌 것으로 평가되었다. 공평성 기준에서는 에너지 복지뿐만 아니라 사회공헌 측면에서 공사 설립이 바람직한 것으로 나타났다. 끝으로 실현가능성 기준에서는 민간에 매각학 경우 유찰의 위험, 에너지 복지의 약화, 여론의 비판이라는 문제가 제기되었다. 즉, 효과성, 능률성, 공평성, 실현가능성이라는 측면에서 별도의 공사 설립이 가장 바람직한 것으로 평가되었다(한국산업관계연구원, 2015).[26]

---

24) 공사 전환의 필요성을 적극적으로 제기했던 주체는 환경단체였다. 이들이 사실상 공사 설립의 결정적인 역할을 담당했었다(서울에너지공사 부장 2019년 8월 17일 인터뷰).

25) 사실 서울에너지공사의 설립이라는 대안은 일찍부터 여러 차례 논의된 바 있다. 먼저 2009년 서울시정개발연구원에서는 건물 부문의 에너지 수요관리를 전담하기 위한 공공기관으로 '서울시에너지관리공단(SEMCO: Seoul Energy Management Corporation)'이 제안될 수 있었다. 이 보고서에서는 독립 공단이 설립되기 전까지는 일단 서울주택도시공사의 집단에너지사업단이 관련 업무를 수행하는 것으로 제안되었다. 2011년에도 사회공공연구소와 서울주택도시공사의 공동 토론회에서 서울시 집단에너지 사업의 문제를 해결하기 위한 대안으로 전담 공단의 설립이 제시될 수 있었다(조항문 외, 2009; 사회공공연구소 외, 2011).

26) 다만 예산과에서는 부적합하다는 의견도 제기됐었다. 재정적인 측면에서는 한국지역난방에 넘기는 것이 바람직하다고 판단했으며, 당시 지역난방공사는 그린히트를 포함한 사업 확장에 적극적인 편이었다. 그런데 한국지역난방에서 고용승계를 보장하지 못한다고 해서 노동조합은 반대할 수밖에 없었다(서울에너지공사 부장 2019년 8월 17일 인터뷰).

이러한 과정을 거쳐 “정책 결정”이 2016년에 이루어졌다. 구체적으로는 2015년 6월 시정회의에서 서울에너지공사의 설립이 결정되었고, 7월에 시장 방침으로 설립 계획의 수립이 지시되었으며, 12월까지 공사 설립의 타당성 검토 용역이 실시되었다. 이에 서울시 산하의 에너지공사설립추진팀뿐만 아니라 서울주택도시공사 집단에너지사업단에서도 공사설립팀이 신설되었다. 최종적으로는 시의회에서 2016년 7월 「서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」가 제정되어 시행에 들어감으로써, 정책이 확정될 수 있었다. 이후 같은 해 12월에 서울시의 지역난방사업은 기존의 위탁 경영체제에서 벗어나 독립적인 공공기관으로 소유 및 운영 방식이 전환될 수 있었다(SH공사 지역에너지사업단, 2016).

정리하자면, 공사 전환기의 정책결정은 상당히 합리적 과정이었던 것으로 판단된다. 먼저 ‘문제 확인’ 단계에서는 수익성의 하락과 외부 에너지원에 대한 의존이라는 객관적 문제뿐만 아니라, 에너지 분권 요구의 증가와 환경적 책임성의 강화라는 주관적 문제까지 존재했었다. 다음으로 ‘목표 설정’ 단계에서는 서울에너지공사의 설립이라는 창조적 목표가 설정되었으며, 이는 적합하고 적절한 목표였다. ‘대안 탐색’과 관련해서는 공사 설립뿐만 아니라 민간 매각이라는 복수의 대안이 고려되었다. 이어서 ‘결과 예측’과 ‘대안 비교’가 연구 용역을 통해 진행되었으며, 최종적으로 ‘정책 결정’ 단계에서 서울시는 공사 설립을 최선의 대안으로 선택하였다. 따라서 공사 전환기의 전반적인 정책결정은 일련의 과정들이 순차적이면서 적절하게 이루어졌기 때문에, 상당히 합리적이었던 것으로 판단된다. 이상의 분석 결과를 도식화시키면, 〈그림 5〉와 같다.

〈그림 5〉 공사전환기 서울시 지역난방사업의 정책결정: 합리적 과정

주: 합리성이 확인되지 않은 항목은 회색으로 음영 처리함.

V. 결론 및 정책적 함의

본 논문은 에너지 사업에서 시장과 정부의 바람직한 역할 분담을 검토하기 위한 목적으로 기획되었다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 과거에 지역난방 업무가 중앙정부의 공공기관에 위탁되었다가, 민간기업으로 이전된 뒤에 다시 지방정부의 공기업으로 재공영화되었던 서울에너지공사의 사례를 분석하였다. 구체적으로는 합리적 정책결정 모형이라는 분석틀을 이용해서 사업 주체의 변동 과정을 살펴볼 수 있었다. 이상의 연구 결과를 시기별로 정리하면 다음과 같다.

먼저 '설립기'에는 석유파동이라는 시대적 상황으로 인해 지역난방을 최초로 공급한다는 목표하에 여러 대안들이 검토되었으며, 최종적으로는 중앙정부 산하의 에너지관리공단이 업무를 맡는 것으로 합리적인 정책결정이 이루어질 수 있었다. 다음으로 '민영화기'는 지역난방사업에 아무런 문제가 없었음에도 불구하고, 외환위기 당시 전력산업의 구조개편 과정에서 부적절한 압력을 받게 되었으며, 그로 인해 대안들이 제대로 검토되지 못한 채 민영화되었던 비합리적 과정이었다. 마찬가지로 '재공영화기'에도 주식회사 서울에너지의 갑작스런 파산으로 인한 재공모 입찰이 실패하면서, 서울주택도시공사라는 지방공기업에 떠넘겨지는 비합리적 과정이 반복되고 말았다. 끝으로 '공사 전환기'에는 에너지 분권 및 친환경 에너지에 대한 요구가 늘어나면서 서울시가 여러 대안들을 검토한 뒤, 최종적으로는 별도의 서울에너지공사를 설립하는 것으로 합리적인 정책결정이 이루어질 수 있었다.

이상의 연구 결과를 토대로 본 논문에서는 국가와 지역이라는 두 가지 차원에서 정책적 함의가 도출될 수 있었다. 먼저 '국가적인 차원'에서는 전국의 광역지자체에서 담당하는 도시가스 사업과 관련해서 시장과 정부의 역할 배분에 대한 정책적 시사점이 제안될 수 있었다. 현재 한국의 가스산업은 가스공사라는 국가 공기업이 도매를 담당하는 반면에, 소매 도시가스 부문에서는 민간기업이 지역별로 독점하는 방식의 혼합된 소유·지배 구조를 지니고 있다. 게다가 전국 30여개의 도시가스 사업자 가운데 일부는 재정적 문제를 일으키며 도산될 우려마저 제기되는 상황이다.[27] 심지어 최근에는 투기성 사모펀드가 수익만을 노린 채 가스산업을 매입하는 징후마저 보이고 있다.[28] 이처럼 복잡하고 혼란스러운 도시가스 사업과 관련해서 본 논문의 연구 결과는 다음과 같은 함의를 제공해줄 수 있을 것이다.

앞서 서울시의 지역난방 사례에서 살펴보았듯이 정책변화의 어떤 과정에서는 합리적인 정책결정이 이루어지는 반면에, 어떤 경우에는 전혀 합리적이지 않을 뿐만 아니라 기존 방식의 반복에 가까운 비합리적 결정이 내려지고 있었다. 예를 들면, ㈜서울에너지가 위탁을 포기한 이후에 다른 민간기업을 단순히 재공모했던 경우가 대표적인 사례일 수 있다. 따라서 도시가스 사업의 도산 혹은 부도가 발생했을 경우에도, 기존의 방식을 관성처럼 그대로 유지한 채 새로운 사업자에게 매각하는 과거의 방식이 무비판적으로 채택될 가능성이 있다. 그러나 이는 서울시의 사례에서 살펴보았듯이 사회적으로 바람직하지 않은 정책결정으로 귀결될 수도 있다.

그렇다면 향후에 이처럼 도시가스 업체의 문제가 발생했을 때에는 기존 방식의 단순 반복인 재공모가 아니라 재공영화를 포함해서 모든 대안들을 체계적으로 검토해볼 필요가 있을 것이다. 물론 서울에너지공사처럼 무조건 재공영화하는 것이 정답일 수는 없다. 왜냐하면 해당 도시가스업체를 관할하는 지자체의 역량과 상황에 따라 다양한 대안이 존재할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 공공성의 강화라는 측면에서 지방공기업으로의 전환뿐만 아니라 기타 공공기관으로 독립 운영하는 방안도 적극적으로 고려해볼 필요가 있을 것이다.

다음으로 본 논문의 연구결과는 에너지 자치·분권 논의가 확대되는 상황에서 '지역적인 차원'

27) "서울도시가스, 본업도 부업도 고전, 적자폭 확대", 자본시장 미디어, 2018.11.19.

28) "공공재인 도시가스 재벌·사모펀드 먹잇감 전락... 고액 배당·매각 논란도 여전", 일요신문, 2018.12.24.

의 시사점도 제공할 수 있다. 실제로 제주도는 2012년에 가장 먼저 제주에너지공사를 설립해서 풍력발전 사업을 추진해오고 있다. 즉, 지역의 공유 자산인 바람을 이용해서 전력을 생산하는 업무를 민간기업이 아닌 공공기관에서 맡고 있다. 유사한 맥락에서 경기도는 에너지센터를 설립해서 운영하고 있으며, 충청남도와 대구광역시도 별도의 전담기관을 검토하는 중이다(진상현, 2018).

특히 부산광역시는 에너지 공사의 설립을 가장 진지하게 고민했던 지자체라는 측면에서 함의가 도출될 수 있다. 왜냐하면 서울시와 유사하게 민간기업인 부산도시가스가 해운대 집단에너지 공급시설을 22년간 위탁해서 운영하다가, 2017년부터 공공기관인 부산환경공단이 업무를 이관받는 방식으로 재공영화가 이루어졌기 때문이다. 게다가 부산시는 서병수 시장 취임 이후에 제주도와 서울시처럼 에너지공사를 설립하려는 노력을 적극적으로 기울였었다. 그렇지만 결국 부산에너지공사는 설립되지 않았다. 이러한 부산에너지공사의 설립 검토 과정도 본 논문의 합리·비합리적 정책결정이라는 두 가지 측면에서 의미를 지닐 수 있다.

먼저 부산시도 상당히 합리적인 정책결정과정을 진행했던 부분이 있다. 왜냐하면 2017년부터 1년 동안 부산에너지공사의 설립에 대한 학술연구용역이 실제로 진행되었기 때문이다.[29] 그렇지만 부산환경공단을 대신해서 별도의 에너지공사가 지역난방을 맡을 경우에는 오히려 수익성이 악화되고 요금이 인상될지 모른다는 주민들의 반발로 인해, 더 이상은 추진되지 못하고 말았다.[30] 즉, 부산시의 정책분석에 대한 주민들의 비판이 제기된 것이다.[31] 다만 이는 지역주민 차원에서의 손익이 고려된 의견일 뿐이며, 부산시 차원에서 에너지공사 설립의 공적 비용과 편익에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요할 수 있다(부산광역시, 2017).

다음으로 부산에너지공사의 검토 과정은 비합리적인 정책결정의 측면도 지니고 있다. 사실 전담 에너지공사의 설립은 전임 시장이 관심을 가지고 추진했던 사업이었다. 이와 관련해서 서병수 전임 시장은 2017년을 '클린에너지 도시 원년'으로 선언하며, 서울시를 방문해 에너지공사 설립을 벤치마킹하려고 했었다.[32] 그렇지만 2018년 선거에서 당선된 민주당의 오거돈 시장은 전임 시장의 역점 사업들을 대부분 중단시키는 모습을 보여주었다.[33] 결과적으로 부산에너지공사도 설립 검토 단계에서 무산되고 말았다.[34]

정리하자면, 부산시 에너지공사의 검토 과정은 광역시장의 정권 교체로 인해 전임자의 역점 사업들이 정치적으로 중단되는 비합리적인 정책결정의 영향을 받을 수밖에 없었다.[35] 마찬가지로 학

29) "부산에너지공사 설립 관련 행안부 1차 협의 결과 공개", 부산광역시 보도자료, 2017.10.30.

30) "에너지공사 설립이 반갑지 않은 신시가지 주민", 국제신문, 2018.12.26.

31) "부산에너지공사 설립 절대 반대", 해운대라이프, 2019.1.31.

32) "클린에너지 정책 노하우, 한 수 배우러 갑니다", 노컷뉴스, 2017.6.21.

33) "오거돈 인수위, 서병수 색깔 지우기 주력?", 노컷뉴스, 2018.6.21.

34) "부산시, 에너지공사 설립 계획 철회", 해운대라이프, 2019.2.28.

35) 전임 기관장의 역점사업을 중단시키려는 성향을 경영학에서는 '빅배스(Big Bath)' 이론으로 설명하고 있다(김민석 외, 2012). 즉, 전임자의 실적을 격하시킴으로써 자신의 업적을 극대화시키려는 행태를 가리킨다. 이 역시도 개인적인 차원에서는 자신의 이익을 극대화시키는 이성에 기반한 합리적 선택일 수 있다. 그렇지만 본 논문에서 채택한 합리성은 공공정책 관련 사회적 선택에 국한되며, 이때 비합리의 판단 기준도 합리적 정책결정모형과의 일치 여부이다. 따라서 부산시의 경우에는 시장 개인의 정치적 ·당파

술연구용역 형태의 비용·편익에 대한 합리적 분석과 관련해서는 찬반 양측의 의견이 대립되는 상황이었다. 따라서 비합리적인 정치의 영향을 받았을 뿐만 아니라 분석과정에서도 논쟁의 여지가 존재했었기 때문에, 부산광역시는 보다 합리적 정책결정을 진행할 필요가 있을 것이다. 물론 현재 시장의 임기 내에 연구용역에 대한 재검토가 이루어진다면 좋겠지만, 전임 시장의 업적으로부터 자유로운 다음번 지방자치선거 이후에라도 논의가 합리적으로 이루어져야 할 것이다. 특히 서울시 지역난방사업의 경우에도 주택도시공사에 위탁되어 16년간 운영되었다가 결국에는 전담 에너지공사로 전환되었다는 사실에 유념해서, 향후 지역난방 및 에너지사업의 확대가 필요할 경우에는 합리적 정책결정을 다시금 진행해볼 필요가 있을 것이다.

이러한 국가적·지역적 차원의 정책적 함의를 본 논문이 지니고 있기는 하지만, 다음과 같은 측면의 한계도 지니고 있다. 첫째, 합리성이라는 관점에서 이론적·실천적 한계를 지니고 있다. 왜냐하면 본 논문에서 주목한 합리성은 바람직한 정책이라는 내용적 합리성이 아니라 결정과정의 절차적 합리성에 국한되기 때문이다. 실제로 본 논문은 서울에너지공사의 출범 과정이 합리적이라는 평가를 내렸을 뿐이지, 이렇게 설립된 공사가 서울시의 친환경 에너지 자립 및 분권이라는 정책 목표에 얼마나 기여했는가에 대한 실질적·내용적 측면의 합리성에 대해서는 판단하지 않고 있다. 이는 후속 연구에서 다루어져야 할 것이다. 둘째, 자료 및 문헌이라는 측면에서도 한계를 지니고 있다. 초창기인 설립기뿐만 아니라 민영화기, 심지어 재공영화기의 자료들도 완벽히 공개되지는 않고 있다. 물론 이를 보완하기 위해 전·현직 임직원 및 전문가 면담이 추가되기는 했지만, 이 역시도 한계를 지닐 수밖에 없다. 그렇지만 이러한 한계에도 불구하고, 본 논문은 서울에너지공사의 정책결정과정을 절차적 합리성이라는 관점에서 분석함으로써 에너지 분야에서 시장과 정부의 바람직한 역할 배분이라는 국가 차원의 정책적 함의뿐만 아니라 지역 차원의 에너지공사에 대한 시사점을 도출하려는 기획 의도를 달성한 것으로 판단된다. 향후 한국의 에너지 산업에서 공공성과 시장성의 조화를 통해 국민들의 행복이 증진될 뿐만 아니라, 자치분권이라는 차원에서 지역 에너지공사에 대한 합리적 논의가 활성화되는 데에, 본 논문이 기여할 수 있기를 바라는 바이다.

참고문헌

강은숙·김종석. (2014). 인간의 비합리성에 대한 고려와 공공정책에의 함의, 「한국행정논집」, 26(2): 191-217.

김민석·김한수·최관. (2012). 최고경영자 교체시점의 Big Bath 사례 연구: 대손상각 회계처리를 중심으로, 「회계저널」, 21(6): 401-429.

김성준. (2012). 「공공 선택론: 정치·행정 의 경제학적 분석」, 박영사.

김윤호. (2007). 비정규직 고용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 합리성 가설과 비합리성 가설의 검증, 「노동정책연구」, 7(4): 111-142.

적 입장이 고려되면서 합리모형으로부터 벗어났기 때문에, 비합리적 결정일 수밖에 없다.

김용복. (2013). 서울시 집단에너지사업 운영 효율화 정책방향, 「서울시 집단에너지 사업 위탁운영 체제의 문제점과 개선방안」 토론회 자료집. 서울특별시의회 환경수자원위원회.

김용식. (1996). 지역열원 공급지역에서의 냉방시스템에 관한 연구, 「대한건축학회 논문집」, 12(4): 155-165.

김진영·신용덕. (2011). 행동경제학 모형과 그 정책적 응용에 관한 시론적 연구, 「한국정책학회보」, 20(1): 1-27.

나태준·배인영·최순영·김애숙·김태림. (2003). 서울시 집단에너지사업의 경영효율화 방안, 「서울도시연구」, 5(3): 105-124.

노항래. (2002). 서울에너지노조 투쟁, 「노동사회」, 61. 한국노동사회연구소.

맥킨지·삼일회계법인. (2014). 「시정 주요 분야 컨설팅 용역보고서: SH공사」, 서울특별시.

박수정·김민규·이훈재·김도윤·박봉섭·정지현·서정은·박정열. 2017. 번아웃 증후군의 조작적 정의에 관한 체계적 문헌고찰, 「교육문화연구」, 23(3): 297-326.

박흥식. (2018). 비합리성과 정책 평가, 「정책분석평가학회보」, 28(4): 319-339.

부산광역시. (2017). 「부산에너지공사 설립(안)」.

사득환. (2002). 정책연구의 패러다임 전환과 적응모형, 「한국행정논집」, 14(1): 85-102.

사회공공연구소·공공운수노조·에너지노동사회네트워크·SH공사집단에너지사업단노동조합. (2011). 「서울시 환경·에너지 정책 무엇이 문제인가 토론회 자료집」.

서울특별시. (2015a). 「서울에너지 공사 설립 타당성 검토 용역 과업내용서」.

서울특별시. (2015). 「서울에너지공사 설립 추진계획」.

송유나. (2013). 에너지 전환·자립을 위한 서울시 에너지 정책 방향: 공공 주도하의 실질적 에너지 자립·전환, 「서울시 집단에너지 사업 위탁운영 체제의 문제점과 개선방안 토론회 자료집」, 서울특별시의회 환경수자원위원회.

송유나·서영표·정영섭·구준모·김지홍. (2015). 「물 재공영화 세계 경향 분석 및 한국 상•하수도 민영화 비판」, 사회공공연구원.

안병철·김정렬. (2002). 정책결정모형의 얼개 짜기, 「한국행정논집」, 14(3): 581-600.

에너지관리공단. (2002). 집단에너지 보급사업의 개요와 현황, 「ESCO」, 16: 56-61.

에너지경제연구원. (2006). 「에너지정책변천사: 에너지경제연구원 20주년」, 에너지경제연구원.

오세신. (2017). 「국내 집단에너지 공급의 문제점과 개선방향」, 에너지경제연구원.

오철호. (1998). 정책결정과정에서 정보사용에 대한 합리모형 비판, 「한국정책학보」, 7(2): 195-228.

오철호. (20188). 정책분석평가의 두 얼굴, 「정책분석평가학회보」, 28(4): 277-292.

윤일규·김종혜·이원규. (2010). 정보 교과의 문제해결과정에서 논리적 사고력 구성요소에 대한 조작적 정의, 「컴퓨터교육학회 논문지」, 13(2): 1-14.

이권형·한인임·송유나. (2010). 「집단에너지 사업의 현황과 공공적 발전방안 모색」, 사회공공연구소.

이상순. (1999). 집단에너지사업의 필요성과 전망, 「전기의 세계」, 48(3): 27-2.

이시원. (2011). 정정길 선생님의 학문활동 발자취, 「한국정책학회 동계학술발표논문집」.

이시원. (2013). 시차이론의 연구동향 그리고 성과와 과제, 「한국사회와 행정연구」, 24(2): 405-43.

이옥연. (2018). 연방주의 비교 연구를 토대로 한 연방주의화의 조작적 정의, 「미국학」, 41(1): 99-131.
이정전. (2004). 합리적인 개인, 비합리적인 사회, 「철학사상」, 19: 33-81.
이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황에서 절차적 합리성의 탐색, 「행정논총」, 43(4): 1-27.
정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2015). 「정책학원론」, 대명출판사.
정준표. (2003). 합리적 선택이론에 있어서 합리성의 개념, 「대한정치학회보」, 11(2): 415-439.
조남국. (1989). 지휘효과의 조작적 정의와 2원성, 「한국심리학회지」, 4(2): 100-109.
조항문·진상현·김민경. (2009). 「저탄소사회를 향한 서울시 건물에너지 저감전략」, 서울시정개발연구원.
진상현. (2008). 참여정부의 환경갈등 해결방식에서 절차적 합리성의 한계, 「환경사회학연구」, 12(1): 251-281.
진상현. (2018). 에너지 자치 분권의 개념 및 방향: 공공기관을 중심으로, 「지방정부연구」, 22(3): 31-58.
진상현. (2019). 도시가스의 재공영화 가능성 분석. 「에너지 분권화에 따른 도시가스 공공성 확보와 가스공사의 역할」. 한국가스공사 가스연구원.
진상현·오수미. (2019). 한국 가스산업의 재화 특성 분석: 요금재 관련 쟁점을 중심으로". 「한국공공관리학보」. 33(1): 83-104.
한국산업관계연구원. (2015). 「집단에너지사업 운영효율화 방안에 관한 연구」.
한국지역난방공사. (2006). 「지역난방 20년사」, 한국지역난방공사.
황수경. (2014). 창의고용의 조작적 정의와 창의적 노동의 임금효과, 「한국경제연구」, 32(2): 37-68.
SH공사 집단에너지사업단. (2016). 「서울특별시 집단에너지 30년사」.

Allison, Graham T. and Zelikow, Philip. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Pearson Education.
Björnberg, Karin Edvardsson. (2005). Rational climate mitigation goals, *Energy Policy*, 56: 285-292.
Burke, Matthew J. and Jennie C. Stephens. (2017). Energy democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions, *Energy Research & Social Science*, 33: 35-48.
Cochran, Charles L., Eloise F. Malone. (1995). *Public Policy perspectives & Choices*, McGraw-Hill College.
Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall.
Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall.
Edvardsson, Karin and Sven Ove Hansson. (2005). When is a goal rational?, *Social Choice and Welfare*, 24: 343-361.
Farquhar, Morag. (1995). Elderly people's definitions of quality of life, *Social Science & Medicine*, 41(10): 1439-1446.
Hogwood, Brian W, Lewis A. Gunn. (1984). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University

press.

Joassart-Marcelli, Pascale (2005). Working poverty in southern California: towards an operational measure, *Social Science Research*, 34: 20-43.

Jones, Bryan D. (2002). Bounded rationality and public policy: Herbert A. Simon and the decision foundation of collective choice, *Policy Sciences*, 35: 269-284.

Jones, Bryan D. (2017). Behavioral rationality as a foundation for public policy studies, *Cognitive Systmes Research*, 43: 63-75.

Jones, Bryan D., Graeme Boushey, Samuel Workman. (2006). Behavioral rationality and the policy processes: Toward a new model of organizational information processing, In Peters, B. Guy, Jon Pierre (eds). *Handbook of Public Policy*, Sage Publications.

Kishimoto, Satoko, Olivier Petitjean. (2017). *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatization*, Transnational Institute.

Leach, Steve, John Stewart. (1982). *Approaches on Public Policy*, George Allen & Unwin.

Lindblom, Charles Edward. (1968). *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall.

McDonald, David A. (2018). Remunicipalization: The future of water services?, *Geoforum*, 91: 47-56.

MacRae, Duncan Jr, James A. Wilde. (1979). *Policy Analysis for Public Decisions*, Wadsworth.

Malen, Betty, Michael Knapp. (1997). Rethinking the multiple perspectives approach to education policy analysis: implications for policy-practice connections, *Journal of Education Policy*, 12(5): 419-445.

Routledge, Paul, Andrew Cumbers, Kate Driscoll Derickson. (2018). States of just transition: Realising climate justice through and against the state, *Geoforum*, 88: 78-86.

Simon, Herbert. A. (1947). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*, Free Press.

진상현(陳尙炫): 경북대학교 행정학부에 재직 중이고, 공공문제연구소의 겸임연구원이며, 박사학위는 서울대학교에서 취득했다. 주요 관심분야는 에너지·환경정책이며, “에너지 자치 분권의 개념 및 방향”, “한국 가스산업의 재화 특성 분석”, “신재생에너지 보급사업의 에너지원별 산업파급효과에 관한 연구”, “기후변화협상에서 한국의 위치와 방향”, “한국 원자력 정책의 경로의존성에 관한 연구”, “The Effectiveness of Energy Efficiency Improvement in a Developing Country”, “Dilemma of Energy Efficiency Improvement: Market Failure, Government Failure and Rebound Effect”, “Home Appliances' Rebound Effects estimated by the Modified Nonlinear Model”, “Fuel poverty and rebound effect in South Korea” 등의 논문과 저서를 발표했다(upperhm@knu.ac.kr).

오수미(吳受美): 경북대학교 행정학과에서 박사과정을 수료했으며, 대구경북연구원에서 근무한 바 있다. 원자력 및 에너지·기후변화 정책에 관심을 갖고 있으며, “하버마스의 의사소통행위이론을 이용한 삼척시와 고흥군의 원전 갈등 분석”, “한국 산업화 과정의 탄소 고착화 분석”, “한국 가스산업의 재화 특성 분석”이라는 논문을 발표했다(candism0917@gmail.com).

〈논문접수일: 2020. 2. 22 / 심사개시일: 2020. 2. 25 / 심사완료일: 2020. 3. 18〉

Abstract

An Analysis on Rationality in Policy Making Process: Focusing on the Case of Seoul Energy Corporation

Jin, Sang-Hyeon

Oh, Su-Mi

There is a severe controversy about the desirable role allocation between government and market, even in the field of energy. Particularly, district heating in Seoul had been operated by a state-owned company, privatized to an energy company, and was finally remunicipalized. This unique case of Seoul Energy Corporation is analyzed from the viewpoint of rational decision making in this study. As a result of the analysis, the 'establishment period' was rational, because various alternatives were reviewed with the goal of the first district heating service after Oil Shocks and Korea Energy Management Corporation was decided to operate the facilities. Next, the 'privatization period' was not rational, as the corporation received improper pressure under the situation of the IMF financial crisis, while there was no problem in the business. Consequently, a private company, Seoul Energy, took over the district heating service without an appropriate reviewing procedure. Likewise, the 'remunicipalization period' was irrational too, as Seoul Housing & Communities Corporation unexpectedly undertook the district heating owing to the failure of bidding after the abrupt bankruptcy of Seoul Energy. Lastly, the 'transition period' was generally rational, as the city government which accepted the request for energy autonomy and clean renewables decided to establish Seoul Energy Corporation after reviewing various alternatives. In conclusion, this study suggests that local governments should investigate the whole available alternatives if there is any problem in the gas industry which suffers from mixed roles of government and market. Additionally, local energy companies owned by municipalities need to be seriously considered in the future.

Key Words: privatization, remunicipalization, district heating, community energy, public institution