「지방정부연구」 제23권 제2호(2019 여름): 71-96

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.2 (2019 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.2.4

정책옹호연합모형을 통한 정책변동 사례분석: 지역자원시설세 과세정책을 중심으로

신 성 현*
정 준 금**

국문요약

본 연구는 정책옹호연합모형을 적용하여 화력발전에 대한 지역자원시설세 도입·변동 과정을 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 대부분의 외부요인들은 정책변동에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 둘째, 외부요인과 정책하위시스템 사이의 매개변수로서, 대통령의 통치이념이 더욱 적절한 변수로 나타났다. 셋째, 정부부처는 대통령의 통치이념이나 정부의 정책방향 등 상황변화와 입장에 따라서 정책옹호자, 정책조정자, 정책협상자, 정책결정자, 감독자 등 다양한 역할을 수행하였다. 넷째, 학습활동은 정책협의회 등을 통해 옹호연합 간 합의의 시도로 타협의 가능성 탐색과 대안 수정의 기회를 가졌지만 대부분 내부 지향적인 학습 수준에 머물렀다. 추후 조세정책 결정 과정에서는 조세정책의 쟁점을 공개하여 세금을 부담할 국민들의 참여를 강화하고, 이를 바탕으로 한 사회적 합의를 통해 조세정책이 결정되는 원칙을 수립할 필요가 있다.

주제어: 정책옹호연합모형, 지역자원시설세, 정책변동, 조세정책

Ⅰ. 서론

우리나라의 지방세 과세정책은 헌법 제59조에 따라 조세법정주의를 선택하고 있다. 따라서 지방자치단체 조례만으로는 지방세의 세목을 신설하거나 세율을 정할 수 없는 중앙정부 의존적인 조세체계 정책이 지속되어 왔다. 이에 대응하여 광역지방자치단체들은 지방재정 자주재원의 추가적인 확보를 위해 새로운 세원 발굴을 위한 노력을 기울여 왔으며, 이중 하나로 화력발전에 대한 지역개발세 과세를 위한 지방세법 개정을 추진하였다. 발전분야에 대한 지역자원시설세 과세 정책은 수력발전을 대상으로 시작되어 원자력, 화력 등으로 확대되었다. 즉 수력발전용 발전용수 10㎥ 당 1원을 부과하는 지역개발세[1]가 1992년 지방세에 신설되었으며, 2006년부터는 원자력발전

* 제1저자
** 교신저자

1) 지역개발세는 1991년 지방세에 처음 도입되었고, 2010년에는 기존의 지역개발세와 공동시설세가 통합된 지역자원시설세가 되었다. 따라서 본 논문에서는 2011년 이전에는 '지역개발세'를, 2011년 이후 그리고

에도 1kWh 당 0.5원이 부과되었다. 화력발전에 대한 과세는 2005년부터 논의가 시작되어 2014년 1월부터 부과되었다. 이에 따라 현재에는 수력, 원자력, 화력 등 주요 발전분야에 대해 지역자원시설세가 부과되고 있다.

이러한 과세대상의 확대를 도모하는 정책변동 중에서 이 논문에서는 화력발전에 대한 과세정책의 도입과정을 중점적으로 분석하고자 한다. 화력발전에 대한 과세는 2005년부터 충청남도 등 발전소가 소재하는 광역지방자치단체들이 도입을 주장함으로서 과세의 근거와 객체에 대한 갈등이 시작되었으며, 논란이 거듭되다가 결국 2011년 3월 지방세법 개정으로 도입이 확정되었다. 과세대상을 화력발전으로 확대하는 정책변동 과정에서 충청남도를 중심으로 하는 지역개발세 과세 찬성연합과 한국전력공사를 중심으로 하는 지역개발세 과세 반대연합들 사이에 갈등과 대립은 지속되었다. 즉 발전분야에 대한 과세정책의 도입·변동 과정에서 지방자치단체와 공공기관은 각각 장기간 연합을 형성하고 학습하며 갈등과 대립을 형성하여 왔다. 이러한 점에서 이 사례는 조세정책 변동과정에서 국가기관 간에 형성된 역동성을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

본 연구에서 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세정책변동 과정을 분석대상으로 선정한 이유를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다. 첫째, 핵심적인 정책변동 갈등기간이 6년에 이를 정도로 장기간 지속되었으며, 지방자치단체와 공공기관 간에 연속적인 찬성과 반대의 상호작용과 협의·조정이 전개되었다. 둘째, 당초 지방정부의 재정자립도 향상과 세원발굴이라는 문제를 해결하고자 시작하였으나, 이면에는 지역 간의 지방재정 부담 전가라는 이해관계가 있어 지역 간 갈등 문제로 확대될 가능성이 컸다. 셋째, 원자력, 화력발전과 유사한 성격을 가지고 있으면서 과세대상에서 제외되고 있는 다른 산업들과의 과세 형평성 문제가 상존하고 있다. 넷째, 앞으로도 지방자치단체는 지방재정 자주재원 확보를 위해 지역주민들의 기피시설이나 다른 유사 산업에 새로운 세제를 도입하거나 과세대상의 확대를 추진할 가능성이 크다.[2)]

한편 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세정책변동 과정을 분석하기 위한 이론적 틀로서는 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework; ACF)을 적용하고자 한다. 후술하는 바와 같이 이 모형은 정책변동과정을 설명하는 여러 가지 모형들 중에서 효과적인 설명이 가능한 모형의 하나로 평가되고 있으며, 그동안 다양한 국내외의 정책사례에 적용하여 그 타당성이 입증된 바가 있다. 하지만 이 모형의 세부적인 변수나 요소들을 그대로 적용하기에는 다소 한계가 있는 것이 사실이다. 따라서 정책옹호연합모형을 적용한 선행연구사례 분석을 통하여 기존 모형의 특징들을 탐구하였으며, 이를 바탕으로 우리나라 지역자원시설세 과세 정책변동 연구에 적합한 '수정된 정책옹호연합모형'을 분석틀로 제시하였다.

이와 같이 정책옹호연합모형을 적용하여 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세를 도입한 지방세법 개정과정을 분석하는 이 논문의 연구목적은 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 조세정책 변동 과정에서 이해관계자들 간의 갈등과 대립을 최소화하고 사회적 비용을 줄이는데 필요한 정

일반적인 경우에는 '지역자원시설세'라는 용어를 혼용하여 사용한다.

2) 실제로 송·변전 시설, 사용후핵연료 저장시설, 조력·풍력·태양광 등 신재생에너지, 석유류 관련 시설에 대한 과세가 지방정부를 중심으로 지속적으로 추진되고 있다

책적 함의를 모색하고자 한다. 둘째, 장기간의 정책변동을 설명하는데 적절한 것으로 알려진 정책옹호연합모형을 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세정책변동 과정에 적용하여 국가기관 간에 발생한 갈등에도 그 유용성과 타당성이 적절한가를 검토하고자 한다. 이를 통해 공공갈등사례 분석에 유용한 정책변동모형의 발전을 모색하여 이론적 측면의 기여를 도모하고자 한다.

이 연구의 범위는, 시·도지사협의회가 지역개발세 과세를 공식적으로 건의한 2006년부터 화력발전에 지역자원시설세 관련 지방세법 개정안이 국회에서 의결된 2011년 3월까지를 분석대상 기간으로 한다. 그리고 연구방법은 질적 연구(qualitative research) 방법 중에서 사례연구(case study) 방법을 사용하였으며, 사례에 대한 정확한 파악을 위해 정부발간 자료, 관계기관의 내부문서, 연구기관 보고서, 국회회의록 및 의사록, 각종 통계자료, 정책자료, 언론보도, 각종 정책토론회 자료 등을 활용하였으며, 필요한 경우에는 관계자와의 인터뷰를 진행하였다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 정책옹호연합모형

정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)은 1980년대 초반 Sabatier와 Jenkins-Smith가 창안하여(Jenkins-Smith et al., 2017: 136) 협업으로 발전시켜왔다. 이 모형은 외부요인들(external factors), 장기적 연합기회구조, 하위체제 행위자들의 단기적 제약조건과 자원, 정책하위시스템이라는 큰 틀에서 각각의 정책신념(policy belief)을 가지고 있는 대립되는 옹호연합(advocacy coalition)들과 정책중개자(policy broker) 및 정책 지향적 학습(policy oriented learning) 등의 작용을 통해 정책변동을 설명하는 모형으로 활용되고 있다(Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Jenkins-Smith et al., 2017; 이재무, 2014: 114). 이 모형의 개념적 틀은 정책기반 학습에서 정책분석의 역할을 이해하고 정책 프로그램에 대한 학습에 영향을 미치는 정책하위시스템 내 옹호연합의 신념체계에 초점을 맞추고 있다(Sabatier, 1988: 129). 정책옹호연합모형은 여러 정책변동 사례에 활용할 수 있고 설명력 또한 높으며(이재무, 2014: 114), 장기간에 걸친 정책변화를 설명하는데 유용한 것으로 평가되고 있다[3](정정길 외, 2016: 716).

정책옹호연합모형의 기본 구조는 다음 〈그림 1〉과 같이 외부요인(external factor), 장기적 연합

3) 정책옹호연합모형은 많은 실증적 연구 결과에 의해서도 그 유용성이 입증되었는데, 특히 1993년 Sabatier & Jenkins-Smith에 의해 출간한 『Policy Change and Learning』에 수록된 몇 가지만 사례를 들면 다음과 같다. Hanne B. Mawhinney는 캐나다 온타리오 지역에서 프랑스어를 사용한 소수민족 교육정책 변경과정 분석하였으며, Anthony E. Brown & Joseph Stewart, Jr.는 미국의 항공산업 규제정책 완화과정을 분석하였다. 그리고 John F. Munro는 미국 캘리포니아에 물 분배 시스템의 정책변화를, Richard P. Barke는 미국 연방 통신정책의 기술적 관리 과정 정책을, Hank C. Jenkins-Smith & Gilbert K. ST. Clair는 미국 근해의 석유 및 가스 탐사·개발과 관련된 에너지 정책을 정책옹호연합모형으로 설명하였다.

기회구조(long-term coalition opportunity structures), 정책하위시스템 등 크게 3가지 변수군(群)으로 구성되어 있다(Jenkins-Smith et al., 2014: 194). 한편 외부요인은 비교적 안정적인 변수(relatively stable parameters), 외생적 하위체계 변수(external subsystem events) 등 두 개의 세트로 구분되며, 정책하위시스템에는 여러 행위자들이 이루고 있는 옹호연합과 그들의 정책신념과 자원 그리고 정책중개자(policy broker) 등이 존재한다(김정훈·서인석, 2018: 133; Sabatier & Weible, 2007: 199-200). 이러한 정책옹호연합모형의 구성 요소들을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

1) 정책변동에 영향을 미치는 외부요인

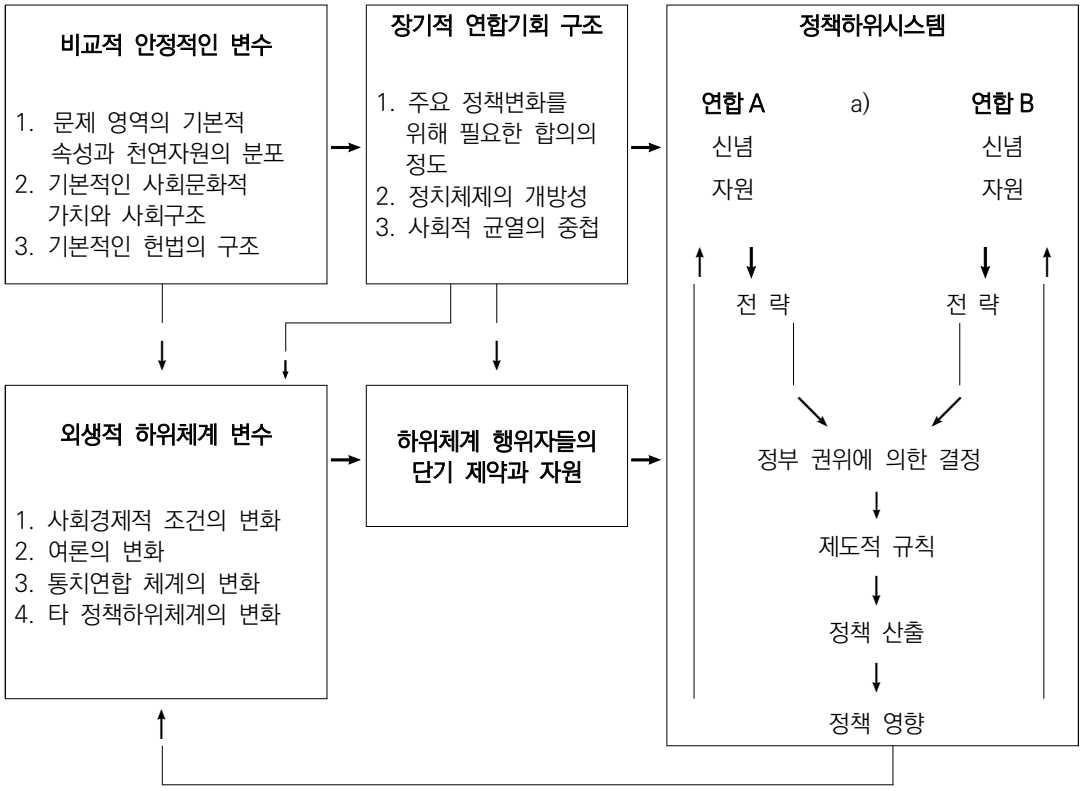
'비교적 안정적인 변수'에는 문제영역의 기본적 속성과 천연자원의 분포, 기본적인 사회문화적 가치와 사회구조, 기본적인 헌법 및 법적구조 등이 포함된다. 이들은 하위시스템의 행위자들이 사용할 수 있는 선택권을 상당히 제한한다. 또한 안정적 변수들을 바꾸는 것이 불가능한 것은 아니지만 매우 어렵기 때문에 이 수준에서의 변화는 10년 이상의 기간에 걸친 옹호연합들의 공동노력이 필요하다(Sabatier, 1988: 134-137; Sabatier, 1993: 20-23).

한편 '외생적 하위체계 변수'에는 사회경제적 조건과 기술의 변화, 통치연합체계의 변화, 다른 정책하위시스템으로부터 영향, 여론 등이 포함되며, 수년 또는 10년 상당의 시간 동안에 걸치어 달라질 수 있다. 이들은 하위시스템 행위자가 직면하는 제약과 기회를 변경함으로서 정책변경에 영향을 미치는 역동적 요소 중 하나를 구성한다(Sabatier & Jenkins- Smith, 1993: 222-223).

2) 장기적 연합기회 구조

'비교적 안정적인 변수'와 정책하위시스템 사이에는 주요 정책의 변화를 위해 필요한 합의의 정도와 정치체제의 개방성을 확립하고 사회적 균열의 중첩을 해소하는 '장기적 연합기회 구조'라는 중간 범주가 있다. 이것은 '비교적 안정적인 변수'와 정책하위시스템을 중재하기 위해 새로운 범주의 변수로 만들어 졌으며, 정책하위시스템 외부의 변화를 연합들이 이용할 수 있는 단기적 기회의 제공을 의미한다(Jenkins-Smith et al., 2014: 194; Jenkins-Smith et al., 2017: 144; Sabatier & Weible, 2007: 199). 이 속에는 주요 정책변화를 위해 필요한 합의의 정도, 정치체제의 개방성 등이 포함된다.

〈그림 1〉 정책옹호연합모형의 구조



a) Jenkins-Smith et al.(2014)은 정책중개자를 더 이상 모형에 제시하지 않았다. 그 이유는 모든 정책하위시스템이 정책중개자를 가지는 것이 아님을 인지시켜 주고, 다른 유형의 예외적인 행위자도 있을 수 있음을 인정하기 위해서라고 한다(Jenkins-Smith et al., 2017: 161).

자료: Jenkins-Smith et al., 2017: 143

3) 정책하위시스템

(1) 옹호연합

옹호연합이란 어떤 일정한 정책영역 또는 하위체제 내에서 특정 신념체계를 공유하는 다양한 사람들 즉, 입법자, 선출직 및 기관 관계자, 이해집단 지도자, 연구자, 언론인 등으로 행위자들끼리 서로 연합하여 정책하위시스템에 영향을 미치려고 모인 이해당사자들의 집단을 의미한다(Jenkins-Smith et al., 2014: 195; Jenkins-Smith et al., 2017: 148).

옹호연합의 자원은 공유된 신념과 조정 패턴뿐만 아니라 공식적인 법적 권한, 여론조사, 정보, 동원 가능한 지지자, 재정 자원 및 숙련된 리더십 등을 포함된다. 옹호연합들은 소유하고 있는 다양한 자원을 사용하여 전략을 세우면서 상호 갈등과 협상을 통해 정책 산출에 영향을 미친다. 또한 정책참여자가 공공정책을 움직일 수 있는 능력은 연합들이 보유한 자원에 의해 결정되고 다양한 연합의 자원은 시간이 지남에 따라 변화한다(Sabatier & Weible 2007: 201-203; Jenkins-Smith

et al., 2017: 150-151; Jenkins-Smith et al., 2014: 198).

(2) 신념체계

정책옹호연합모형은 정책참여자들의 신념체계를 다음과 같이 세 가지의 위계구조로 개념화하고 있다. 첫째 단계인 규범적 핵심(deep core) 신념은 인간 본성에 대한 매우 일반적인 규범적 및 존재론적 가정, 자유와 평등과 같은 근원적 정신적 가치의 상대적인 우선순위, 기본적인 분배정의의 기준, 사회문화적 정체성 등에 관한 것으로서, 모든 정책영역에 적용되고, 종교 개종과 비슷한 정도로 변경 가능성이 어렵다.

두 번째 단계인 정책 핵심(policy core) 신념은 하위시스템 내에서 핵심가치를 달성하기 위한 기본 전략과 관련된 것으로서, 하위시스템 전반에 적용되고, 심각한 이상 징후가 발생하면 변화될 가능성이 있다.

세 번째 단계인 2차적 측면(secondary aspects)은 정책핵심을 집행하기 위해 필요한 도구적인 의사결정과 정보탐색으로서, 행정 규칙·예산배정·소송처분·법령 해석 및 개정 등에 관한 것 등을 요소로 한다. 일반적으로 하위시스템 일부에만 적용되고, 대부분 행정적인 정책주제로 변화될 가능성이 정책 핵심신념 보다 훨씬 크다(Sabatier & Weible, 2007: 194-196; Jenkins-Smith et al., 2017: 140-141).

(3) 정책중개자

정책옹호연합모형에서 정책중개자는 옹호연합들 간의 대립과 갈등을 중재하는 제3자를 말하며, 이들의 주요 관심사는 정치적 갈등의 수준을 수용할 수 있는 한도 내에 유지하고 문제에 대한 합리적인 해결책에 도달하는 것이다. 옹호연합들은 그들이 소유하는 자원을 동원하여 그들의 신념체계를 공공정책으로 변화시키려고 경쟁을 하는데 이때 정책중개자인 제3의 행위자들 즉, 정치인, 행정관료, 시민단체, 언론인 그리고 사법부 등에 의해 중재가 이루진다(양승일, 2014: 61; Sabatier, 1993: 27). 그러나 많은 정책중개자는 정치적 성향을 지니고 있기 때문에 정책중개자와 정책옹호자(Advocate) 사이의 구분이 쉽지 않다.

(4) 정책 지향적 학습

정책 지향적 학습은 정책변화를 설명하기 위한 옹호연합모형 내의 중요한 경로 중 하나이며, 옹호연합 구성원들의 신념의 변화와 강화에 중심적인 역할을 한다. 또한 정책 지향적 학습은 경험 그리고 혹은 새로운 정보에서 비롯되고 정책목표의 달성과 개인 또는 집단의 신념체계의 개념을 개정하거나 유지하는 것과 관련된 사고 또는 행동 의도의 지속적인 변화로 정의된다(Jenkins-Smith et al., 2017: 151-153; Jenkins-Smith et al., 2014: 198-200; Sabatier & Weible, 2007: 198; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 123). 그리고 학습은 문제 및 관련 해결책에 대한 이해뿐 아니라 목표를 달성하기 위한 정치적 전략의 사용을 포함하는 연합들의 신념체계 변화와 관련되어 있다(Jenkins-Smith et al., 2017: 151-153; Jenkins-Smith et al., 2014: 198-200).

(5) 정책변화

정책옹호연합모형의 정책변화에 대한 이론적 관점은 정책 진화의 방향성에 초점을 맞추고, 경미한 정책변화와 중요한 정책변화를 구분하며, 정부 프로그램의 변화 수준은 이전 정책으로부터 벗어나는 변경 정도에 따라 정의된다. 그리고 정책옹호연합모형은 정부 프로그램이 정책지향적 신념의 변환이며, 개념화될 수 있고, 계층적으로 측정될 수 있다고 가정한다(Sabatier & Weible, 2007: 195; Jenkins-Smith et al., 2014: 201).

정책옹호연합모형에서는 정책변화에 대한 네 가지 경로를 제시하고 있다. 첫째, 사회경제적 조건의 변화, 통치연합체계의 변화 등과 같은 외부충격 또는 교란, 둘째, 위기·정책결정·스캔들·실패 등과 같은 다양한 유형의 내부 변수, 셋째, 정책 지향적 학습, 넷째, 분쟁 중이던 연합들 간의 협상에 의한 협약 등이다(Sabatier & Weible 2007, 198-199; Jenkins- Smith et al., 2014: 202-203; Jenkins-Smith et al., 2017: 146).

2. 선행연구 검토 및 분석틀

1980년대에 시작된 정책옹호연합모형은 정책과정의 연구에서 가장 많이 이용되는 모형 중 하나로 1987년부터 2014년까지 영어로 기술된 정책옹호연합모형 적용 문헌은 240건, 한국어로 기술된 문헌은 62건이 발견되었다(Jenkins-Smith et al., 2017: 137). 그리고 Jenkins-Smith et al.(2014)에 따르면, 1987년부터 2013년까지 정책옹호연합모형은 환경정책 현안(전체의 57%)을 분석하는데 주로 사용되었으며, 보건, 재정경제, 사회, 교육, 조세정책 등 다양한 분야에도 적용되었다(Jenkins-Smith et al., 2014: 188).

국외의 주요 연구사례를 보면, Mawhinney(1993)는 캐나다 온타리오주의 소수민족 교육정책, Brown and Stewart, Jr.(1993)는 미국 상업항공의 규제완화정책, Munro(1993)는 캘리포니아 물 관리정책, Barke(1993)의 미국 연방통신정책, Jenkins-Smith and St. Clair(1993)는 미국 해안 OCS에서의 석유·가스 탐사 관련 정책, Radaelli(1999)는 유럽연합에서 유해한 세금 경쟁의 정책, Sato(1999)는 일본에서 흡연 통제정책, Litfin(2000)는 캐나다의 기후변화 정책, Elgin et al.,(2013)는 미국의 콜로라도 기후 및 에너지정책, Hughes et al.(2017)는 호주 뉴 사우스 웨일즈주의 경찰 약물 탐지견 관련 정책 등을 분석한바 있다.

국내에서는 2000년대 이후부터 옹호연합모형을 정책과정 혹은 변동의 분석에 적용하였는데 대부분이 개발정책이나 규제정책 영역에 대한 논의가 집중되었다(김순양, 2006: 8). 구체적으로 중앙정부 부처, 지방정부, 공공기관 등 국가기관이 옹호연합의 일원이 되어 이루어진 13건(환경 6건, 재정 5건, 기타 2건)의 정책변동 사례를 요약하면 다음과 같다.[4] 전진석(2003)은 새만금 간척사업을, 김동만(2004)은 신두리 사구 정책을, 장지호는 출자총액제한제도 변동(2004a)과 경유승용차

4) 발전분야에 대한 지역개발세 과세는 1992년 수력발전에서 출발하여, 2006년 원자력 발전으로 이어졌지만, 이들 과세는 정부의 정무적 판단에 의해 일방적으로 진행되어 이에 대한 선행연구는 존재하지 않는다. 연구가 최초로 이뤄진 것은 2008년 화력발전에 대한 과세부터이며, 이후 풍력발전, 송·변전시설 등에 대한 과세 연구가 이어졌다.

판매허용 정책(2004b)을, 양승일(2005)은 그린벨트 지정과 운영정책을, 백승기(2008)는 대기업집단에 대한 출자총액제한제도를, 박상원·박치성(2009)은 IPTV 정책결정 과정을, 박용성·이재무(2010)는 유사 휘발유 규제정책을, 이동규·우창빈·김대영·김영형(2013)은 온라인 게임 서비스 접근성 규제에 관한 셧다운제를, 이영재·신지윤(2014)은 지적 재조사 사업을, 채성준·류지성·박용성(2014)은 검·경 수사권 조정정책을, 장현주·정원옥(2015)은 반구대 암각화 보존방식에 대한 정책을, 유재환(2017)은 누리과정 정책을 옹호연합모형을 통해 분석하였다.

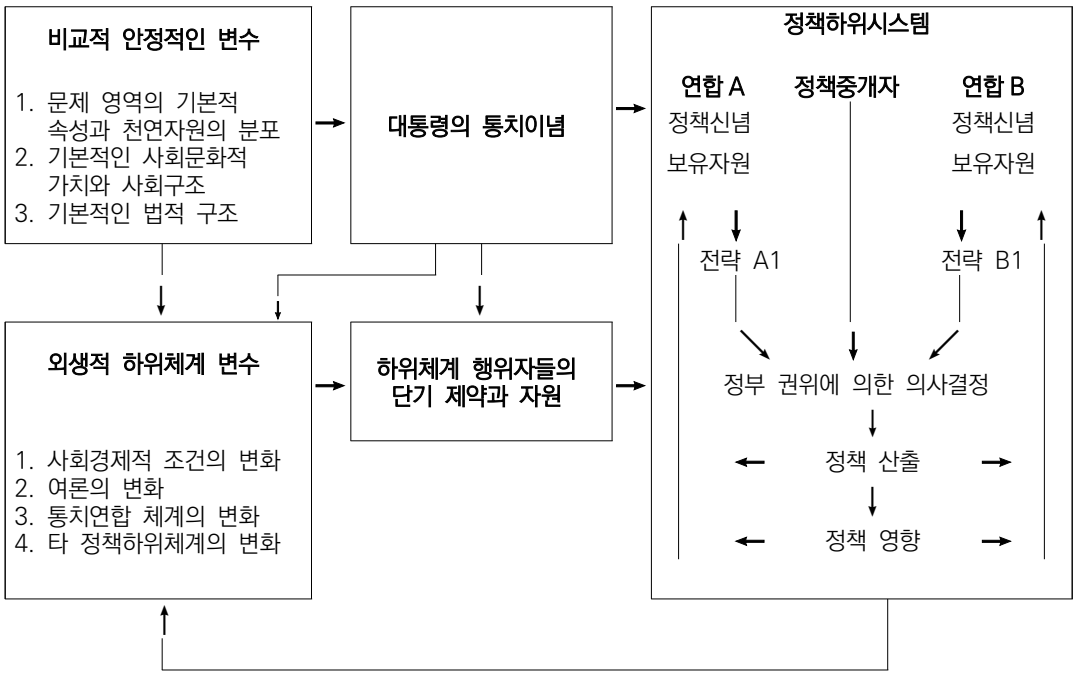
〈표 1〉 국내 선행연구 사례의 변수 적용 현황

연구자	연구 주제	외부요인		장기 연합 기회 구조	단기 제약 자원	정책하위시스템			
		안정된 변수	외생적 변수			신념	자원	학습	중개자
전진석 (2003)	새만금간척사업의 정치경제와 옹호연합모형	→	→	—	—	○	—	○	○
김동만 (2004)	태안군 신두리 사구에 대한 정책변화	→	→	—	—	○	—	○	△
장지호 (2004a)	출자총액제한제도의 변동연구	→	→	—	—	○	—	△	—
장지호 (2004b)	경유승용차 판매허용의 정책변동	→	→	—	—	○	—	○	△
양승일 (2005)	그린벨트 지정과 운영에 대한 정책변동	→	→	—	—	○	—	○	○
백승기 (2008)	대기업집단에 대한 출자총액제한제도의 변동	→	→	○	—	○	—	△	△
박상원 박치성 (2009)	IPTV 정책결정 과정	—	→	—	→	○	—	△	△
박용성 이재무 (2010)	유사휘발유 규제 정책변화	→	→	—	—	○	—	△	△
이동규 외 (2013)	온라인게임 서비스 접근성 규제에 관한 셧다운제 도입의 정책과정	—	→	—	→	○	○	—	○
이영재 신지윤 (2014)	지적 재조사 사업의 정책결정 과정	→	→	—	—	○	—	△	△
채성준 외 (2014)	검·경 수사권 조정의 정책변동 과정	→	→	—	—	○	○	△	△
장현주 정원옥 (2015)	반구대 암각화 보존 방식에 대한 정책결정	→	→	—	—	○	—	△	△
유재환 (2017)	누리과정 정책 추진과정 분석	→	→	—	→	○	○	△	△

(범례) →: 변수가 정책하위시스템에 영향을 줌 ○: 변수 적용에 대한 설명이 있음
△: 변수의 역할·영향이 미흡 또는 없음 —: 변수 적용에 대한 설명이 없음

정책옹호연합모형을 사용하여 정책변동 사례를 분석한 국내의 선행연구가 적용한 변수의 현황은 〈표 1〉과 같다. 즉 외부요인은 대부분 정책하위시스템에 영향을 미치며, 정책하위시스템의 옹호연합과 신념체계는 유용한 것으로 설명한다. 그러나 장기적 연합기회 구조는 변수의 적용에 대한 설명이 거의 없고, 정책하위시스템의 정책학습과 정책중개자는 변수의 역할이나 영향이 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다. 또한 정책옹호연합모형의 이론적 발전 방향과 관련하여 전진석(2003)은 정책하위체제의 활동에 제약이나 기회에 영향을 주는 외적요인보다 상위의 차원에 영향을 줄 수 있는 변수가 존재할 수도 있다는 것을 감안한 모형의 수정·보완을 제안하며, 백승기(2008)는 한국적 특성에 맞는 옹호연합모형의 개발 필요성을 제안하고, 장현주·정원옥(2015)은 대통령의 집권 초기 발언이 정책하위시스템의 자원배분과 옹호연합의 정책핵심 신념 변화에 큰 영향을 미쳤다고 설명하고 있다.

〈그림 2〉 분석틀: 수정된 정책옹호연합모형



자료: Jenkins-Smith et al.(2017: 143)을 바탕으로 재구성

본 연구에서는 이와 같은 선행연구의 분석결과를 참고하여, 〈그림 2〉와 같이 옹호연합모형을 다소 수정하여 본 연구의 분석틀로 사용하고자 한다. 수정된 모형은 비교적 안정적인 변수와 외생적 하위체계 변수로 구성된 외부요인, 외부요인의 영향을 받으며 정책하위체계에 영향을 주는 하위체계 행위자들의 단기 제약 및 자원, 정책하위시스템은 기존의 정책옹호연합모형 구조를 그대로 적용하였다. 다만, 장기적 연합기회구조 변수는 제외하고 대통령의 통치이념을 추가하였으며,

정책중개자도 포함하였다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 장기적 연합기회구조는 유럽의 협동주의 국가에는 적합하지만 한국 실정에는 적합하지 않는다는 연구결과를 참고하였다.[5] 실제로 우리나라의 정책변동 사례를 분석한 선행연구들을 보면 장기적 연합기회 구조 변수를 포함하여 분석한 연구는 거의 없는 것으로 나타났다. 둘째, 우리나라는 미국이나 유럽 등과 비교하여 상대적으로 권위주의적 전통이 강하고 대통령의 영향력이 크며(송희준 외, 2005: 30-32), 대통령이 가지고 있는 통치이념[6]은 대통령의 정책을 지원하는 조직에 의해 정책결정과정에 독립 또는 매개변수로써 영향을 미치기 때문이다(최평길, 1998: 60-80). 셋째, 우리나라의 선행연구 결과를 보면 정책중개자의 역할이 다소 미흡하기는 하지만 대부분의 연구에서 정책중개자를 분석틀의 한 변수로 포함시키고 있다.[7]

Ⅲ. 정책변동 사례분석: 지역자원시설세

1. 지역자원시설세 개요

지역자원시설세는 지역의 균형발전 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원확보를 목적으로 1992년 지역개발세라는 이름으로 지방세에 처음 도입되었다.[8] 따라서 지역자원시설세는 지역 자원의 개발과 이용 등으로 발생하는 환경파괴, 오염과 위험 등에 대해 자원개발자, 오염 및 위험 유발자에게 부과하여 마련된 재원을 그러한 행위로 인해 직간접적인 영향을 받은 지역에 사용함으로써 피해를 회복시켜주고 주변지역의 개발에 사용한다는 취지의 광역자치단체인 시·도의

5) 우리나라는 미국이나 유럽과 달리 정치체제의 개방성과 주요 정책에 필요한 구조적 합의 정도가 매우 낮은 수준이며(백승기, 2008: 382), 정치적 안정성이 낮고(김정훈·서인석, 2018: 137), 강한 권력을 가진 대통령 중심으로 국가 정책이 운영되는 권위주의적 행정부 체제를 아직은 벗어나지 못하고 있다. 또한 본 연구의 사례에서와 같이 국가기관 간 정책변동 갈등과정에서의 정책결정은 행정부 수장인 대통령의 의중에 따라 결정될 가능성이 높다.

6) 통치이념(ruling ideology)의 개념은 다소 모호하다. 백완기(1987:80)에 의하면 통치이념은 국가의 통치이념이 있고 정부의 통치이념도 있다. 또한 통치이념은 국가차원에서 아주 추상적인 것에서부터 정부차원의 구체적인 것에 이르기까지 여러 가지 단계의 통치이념이 있을 수 있으며, 그 해의 대통령의 시정방침도 통치이념이 될 수 있다고 한다. 이러한 점에서 통치이념은 대통령의 '강력한 정책지향' 정도로 보아도 무방할 것이다.

7) 우리나라는 다원주의보다는 국가조합주의 전통이 강한 특수한 상황이어서 정부부처는 중립적이기 어렵고, 국회 또한 여야 갈등이 심해서 정책중개자로서 역학을 할 수 없다는 견해(김순양, 2010)가 있다. 하지만 우리나라 현실 정책과정에서는 신념체계를 지지하는 옹호연합 사이에서 정부와 국회의 역할이 크다는 점을 고려하여 이들의 정책중립자로서의 역할을 강조하여 동태적인 변화양상으로서 설명하는 것이 더 적절해 보인다(이동규, 2013: 41).

8) 현행 지방세법 제141조에 따르면, 지역자원시설세는 지하자원·해저자원·관광자원·수자원·특수지형 등 지역자원을 보호·개발하고, 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업과 환경보호·환경개선 사업 및 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설·오물처리시설·수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다고 규정하고 있다.

목적세로 설치되었다.(최병호·이근재, 2015: 47-48) 또한 자원세의 일종으로 의무세가 아닌 임의세로서 과세대상과 세율만 지방세법에서 규정하고 구체적인 과세권의 행사는 각각의 지방자치단체가 조례를 통해 징수여부를 결정하도록 하는 선택세 제도[9]를 채택하고 있다(고임욱, 2015: 89).

지방세법은 2018년 현재까지 11개 세목으로 구성되어 있으며, 11개 세목 가운데 하나인 지역자원시설세는 종전의 지역개발세와 공동시설세가 2011년에 통합된 것이다. 지역자원시설세의 과세대상은 발전용수(양수발전용수 제외), 지하수, 컨테이너(2007년 이후 과세 잠정중단), 원자력발전(2006년부터), 화력발전(2014년부터) 등이 있다.[10]

화력발전이 지역자원시설세의 과세대상이 된 것은 보일러에서 물을 가열시킬 때 발생하는 열·가스에 포함된 환경관련 물질 배출과 복수기용 냉각수 배출에 따른 수온 상승 등 환경문제 때문이다. 이러한 환경문제에 기초하여 화력발전에 대한 과세 주장은 오랜 기간 동안 제기되어 왔으며, 2005년 원자력발전에 대한 지역자원시설세 과세 이후 충청남도를 비롯한 광역지방자치단체는 화력발전 지역자원시설세 과세를 본격적으로 주장하게 되었다. 지방정부의 주장을 반영하였을 경우 2009년 화력발전 전력생산량 기준으로 광역지방자치단체별로 확보되는 예상세액과 전기요금부담액을 추정해보면 〈표 2〉와 같다. 즉, 충남, 인천, 경남 등은 주민부담 전기요금보다 조세수입 예상금액이 크고, 반대로 경기, 서울, 울산 등은 주민부담 전기요금이 더 큰 것으로 나타났다. 이에 따라 화력발전에 대한 과세주장은 충남 등 조세수입 증가가 예상되는 지방정부가 주도하였다.

〈표 2〉 지역자원시설세 과세에 따른 시·도별 연간 영향 예상금액 비교

(2009년 0.5원/1kWh기준, 금액단위: 억원)

구 분	충남	인천	경남	전남	강원	제주	부산	전북	울산	서울	경기	기타	합계
예상세액	531	265	289	20	29	12	54	16	29	3	52	0	1,300
전기요금 부담액	95	68	95	68	43	10	68	52	71	178	284	268	1,300
수혜금액	436	197	194	-48	-14	2	-14	-36	-42	-175	-232	-166	-

주: 기타는 화력발전소가 위치하지 않은 시·도로 광주, 대전, 대구, 충북, 경북의 합계금액임
자료: 한전 및 화력발전5사 내부문서

발전분야에 과세하는 지역자원시설세는 다른 지방세에 비하여 지방자치단체에 과세자주권이 많이 주어져 있고, 특정인이 자연자원을 이용하여 얻는 이익에 상응하는 사회적 비용을 부담해야 한다는 응익과세 원칙에 충실하며, 세원이 지역별로 편중되어 있어 다른 세목에 비하여 보편성의 원칙에 부합하지 않는 특성을 가지고 있다.(김태호, 2017: 469-470; 유태현, 2017; 147- 148; 박병희 외, 2015: 23-24) 이러한 지역자원시설세를 화력발전에 부과하는 것이 적절한지에 대한 논의들

9) 지방세법 제147조(부과·징수) 제3항 지역자원시설세를 부과할 지역과 부과·징수에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따른다.

10) 화력발전에 대한 과세 이후 새롭게 과세대상으로 논의되고 있는 것들은, 송·변전 시설(하능식·이선영, 2015), 풍력발전(고임욱, 2015), 사용후핵연료 저장시설(최병호·이근재, 2015), 석유류 관련시설(유태현, 2017), 유해화학물질 시설(이장욱·서정섭·유태현, 2018) 등이다. 화력발전과의 형평성 그리고 환경오염물질 배출과 관련된 외부불경제 해소 차원에서 이들에 대한 과세 필요성을 주장하고 있다.

을 살펴보면, 김경호 외(2008)는 원자력과의 과세 형평성과 환경오염자 부담 원칙을, 정성호·배득종·정창훈(2011)은 화력발전 오염물질 배출과 그에 따른 사회적 비용 등을 고려하여 과세의 필요성을 주장한다. 반면, 김완석 외(2018)는 환경오염물질 배출과 관련한 과세의 이중과세와 과잉규제, 그리고 정유산업이나 제철산업 등과의 형평성 결여를, 박병희 외(2015)는 원자력과 화력발전은 과세 객체가 불분명, 그리고 조세원칙 중 보편성·신장성 원칙의 불부합을 주장한다. 주요 이슈를 비교하면 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 화력발전 지역자원시설세 과세정책 도입관련 주요 이슈 비교

구분	찬성 입장	반대 입장
과세대상의 적절성	화력발전소 입지는 지역의 특수 부존자원	발전량은 경제활동 결과물에 대한 과세이며, 과세 객체가 불분명
과세의 형평성	수력·원자력발전과의 형평성 위배	화석연료를 사용하는 제철·정유 산업 등과의 과세 형평성 결여
환경오염물질 배출	환경 오염자 부담원칙	이중과세 내지 과잉규제
사회적비용 부담	외부불경제 효과의 내부화 필요	전력소비자에게 조세부담 전가

2. 지역자원시설세 과세정책 도입·변동과정 분석

1) 정책변동에 영향을 미치는 외부요인

(1) 비교적 안정적인 변수

'비교적 안정적인 변수'는 문제영역의 기본적 속성과 천연자원의 분포, 기본적인 사회문화적인 가치와 사회구조, 기본적인 법적 구조 등으로 구성된다. 먼저, 문제영역의 기본적 속성으로써 화력발전에 대한 과세가 지방세 과세의 기본원칙에 부합하는지를 살펴보면 다음과 같다.[11] 우선 화력발전소가 특정지역에 위치하고 이동하기 어려우므로 지역성원칙은 부합하지만, 경기변동에 따라서 발전량의 증감이 발생하고, 화력발전소가 특정지역에 편재하므로 안정성과 보편성은 부합하지 않는다. 또한 한번 건설한 발전소의 발전량은 일정하고, 지방자치단체로부터 받는 이익과 비례되지 않으므로 신장성과 수입충분성, 응익과세원칙도 부합하지 않는다. 또한 화력발전소는 대부분 해안에 위치하는데 그 이유는 해외에서 수입되는 발전 연료 공급의 편의성과 관련이 있으며, 특정 해안만이 적정한 조건을 갖고 있는 것은 아니다. 따라서 화력발전은 지역자원을 활용하는 경우가 거의 없으므로 해당 지역의 특수한 자연자원을 이용함으로서 발생하는 편익에 대한 보상 차

11) 공평과세를 위한 원칙으로서 보편성, 안정성, 수입충분성, 지역성, 자기부담 원칙, 응익과세 원칙 등을 들 수 있다. 보편성 원칙은 세원이 가급적 각 지방자치단체에 고르게 분포되어 있어야 하는 것을 의미하며, 안정성 원칙은 세입이 경기변동 상황과 관계없이 안정적인 것을 말하며, 수입충분성의 원칙은 지방자치단체 재정운영에 충분한 재정 수입을 확보할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 지역성 원칙은 세원의 이동이 가급적 적고 어느 하나의 지역에 정착되는 것을 말하며, 자기부담의 원칙이란 자치단체의 행정서비스에 소요되는 비용은 해당 지역의 구성원이 부담해야 한다는 것이며, 응익과세의 원칙은 서비스를 받는 이익의 정도에 따라서 과세하는 것을 의미한다(복문수, 2014: 157-162; 박병희 외, 2015: 26-27).

원의 과세라고 보기에는 한계가 있다. 오히려 화력발전 과정에서 발생하는 환경오염물질 배출 등과 관련하여 외부불경제에 대한 벌과금 성격의 교정과세가 지역자원시설의 성격에 부합하는 것으로 판단된다.[12] 이와 같이 화력발전 지역자원시설세 과세가 조세원칙에 부합하는지 여부는 논란이 있으며, 지방자치단체와 과세 대상자 등 이해관계자들 간에 자연자원에 대한 해석과 적용 그리고 다른 산업과의 형평성 등에 관해서도 관점을 달리하고 있다.

둘째, 기본적인 사회문화적 가치와 사회구조를 살펴보면 다음과 같다. 우선 지방자치 관련 제도는 지방자치가 본격적으로 시행되는 1990년대 중반까지 큰 변화 없이 유지되어 왔고, 국세와 지방세의 세원배분에 대한 중앙집권적 기본 골격 또한 지방자치제도 실시 이전에 구축된 것으로 큰 변화 없이 지속되어 왔다. 문민정부와 국민의 정부를 거쳐 민주적 가치에 대한 비중이 높아지고 지방자치 활성화가 추진되면서 지방정부의 기능과 영역이 확대되었고, 이에 필요한 재정자원의 증가가 필연적으로 수반됨으로서 지방자치단체의 재정과 관련한 제도적 개선 논의가 진행되었다. 지방자치단체의 새로운 세원 발굴의 일환으로 환경보존과 사회적 비용 부담 주체에 대한 관심도 증가하게 되었다. 특히 지역자원시설세와 관련하여 지역에 소재하고 있는 주민 기피시설 또는 혐오 시설을 지방세 과세대상으로 편입하는 법안들이 제기되고 있다.[13] 학계에서도 지방자치단체의 자주재원 확충을 위해 사회적으로 기피 또는 혐오하는 산업시설의 운영과정에서 발생하는 환경오염 물질 배출과 이로 인한 사회적 비용 발생에 대하여 지역자원시설세 과세대상이 되어야 한다고 주장하고 있다.[14]

셋째, 기본적인 법적 구조를 살펴보면, 과세 정책의 변동은 중앙정부 또는 국회의 의결과정을 거치고 기타 여건 등을 고려하여 결정되는 등 전통적으로 안정적인 경향이 있다. 지역자원시설세도 1992년 지방세법에 지역개발세가 처음 도입된 이후 2011년 지역자원시설세로 확대될 때까지 과세대상에 대한 변화는 2005년 원자력발전을 제외하고 없었다. 또한 2011년 화력발전에 대한 과세도 한전 및 화력발전5사의 경영여건을 고려하여 3년 간의 유예기간을 두는 등 매우 안정적인 형태를 보였다.

(2) 외생적 하위체계 변수

외생적 하위체계 변수는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 통치연합체계의 변화, 타 정책 하위체계의 변화 등 보다 역동적인 요소들로 구성된다. 우선 사회경제적 조건의 변화로 국제유가 수준을 보면, 2003년-2004년 이라크전과 2008년 국제금융위기로 2012년까지 지속적인 상승이 이뤄졌다. 한편 발전연료를 전량 수입에 의존하고 있는 한전은 유가가 약 4배 상승하였음에도 전력 판매단가는 32%만 인상되어, 2008년 △29,524억원, 2011년 △32,929억원, 2012년 △30,779억원의

12) 그러나 화력발전의 외부불경제에 대한 교정과세의 성격을 인정하면 정유·제철산업 등과의 과세 형평성 문제가 제기될 수 있다.

13) 지역자원시설세의 새로운 과세 대상으로 국회에 제출된 법안을 중심으로 살펴보면, 조력발전, 폐기물 및 천연가스, 해저자원 채취, 폐기물 매립·소각, 시멘트 생산, 타이어 생산, 골재 채취장 등에 대한 지역자원시설세 과세 법안이 발의되었다.

14) 각주 10) 참조.

당기순손실을 실현하게 되었다.[15] 이러한 상황은 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세를 지연시키는데 큰 영향을 미쳤다.

한편 지방자치단체는 늘어나는 재정수요를 확충하기 위해 중앙정부에 세원의 조정과 지방교부금의 증액을 요구하면서도 자체적으로 재정확충을 위한 새로운 세원발굴과 과세대상 확대를 적극 추진하게 되었다.

둘째, 여론의 변화는 지역에 따라 다르게 전개되었다. 우선 화력발전소가 소재하는 지역의 지방자치단체와 지역주민들은 보도자료 배포, 정책건의문, 서명운동, 시위, 주민설명회 등을 통해 화력발전에 대한 지역자원시설세 부과를 당연한 것으로 주장하였다. 반면 전기요금 인상의 부담 증가를 우려하는 중앙언론, 서울시민, 산업계 등은 사설, 기고문, 정책건의문 등을 통해서 특정지역 개발을 위한 조세도입은 조세원칙에 어긋나는 편의적 발상이라며 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세 신설을 반대하였다.

셋째, 통치연합체계의 변화는 정책변동에 어느 정도 영향을 미쳤다. 2003년 노무현 정부 등장 이후 지역자원시설세 과제가 쟁점화 되기 시작하였으며, 여당인 열린우리당이 17대 국회와 소관 행정자치위원회에서 다수의 의석을 차지한다. 이러한 통치구조에서 원자력발전에 대한 지역개발세 과세는 대통령의 지시에 따라 2005년 국무회의와 국회를 통과하였다. 하지만 화력발전에 대한 지역개발세 과세는 2007년 9월 의원입법으로 발의되어 행정자치위원회 법안심사소위를 통과하였음에도 산업자원부와 일부 국회의원들의 반대로 행정자치위원회 전체회의에 상정되지 못하고 17대 국회종료와 함께 폐기되었다. 이 시기 여당은 당내 분열과 이합집산이 심각한 상태로 정부정책 입법에 적극적인 지원을 할 수가 없었다.

넷째, 타 정책하위체계의 변화는 정책변동에 영향을 미쳤다. 예를 들면, 정부혁신지방분권위원회는 노무현 정부 지방분권 정책의 체계적인 추진을 위해 원자력발전 과세와 같은 지역개발세를 지방자치단체들이 신설할 수 있도록 하는 재정·세제개혁 로드맵을 발표하였다. 그리고 화력발전 과세 도입 의제는 재정경제부의 물가안정정책에 따라 입법추진을 보류하기로 합의를 하였다.

2) 대통령의 통치이념

대통령의 통치이념이 중요한 정부정책 결정과정 방향에 영향을 미치는 경로는 크게 두 가지로 나타난다. 하나는 대통령의 정책구상과 당·정·청(여당·행정부·청와대) 협의 그리고 국회를 통한 법률의 제정과 같은 공식적인 경로가 있다. 또한 대통령의 신념과 생각을 잘 알고 있는 보좌진들에 의해 대통령의 의사가 비공식적으로 전달되고 이것이 담당 행정부처나 여당에 의해 주요 정책으로 수립·실천되는 비공식적인 경로가 있다(차재훈, 2009).

원자력발전 지역개발세 과세 정책은 노무현 대통령의 정무적인 판단과 지시에 따라 관련부처 간 합의, 국무회의 의결, 국회를 통과하는 등 공식적인 경로를 통한 정책결정이라 할 수 있다. 반면 화력발전 지역개발세 과세 정책은 2010년 이명박 대통령의 신년 국정연설에서 지방자주재원

15) 한국전력공사, 2012년 한국전력통계에서 발췌

확충에 대한 의지 표명 후, 특임장관실의 현안관리 대상에 포함·관리되고, 관련부처는 조정·합의에 이르며, 여당인 한나라당 주도로 국회 본회의를 통과하여, 상대적으로 비공식 경로를 통해 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

3) 하위체계 행위자들의 단기 제약과 자원

지역자원시설세 부과 정책 추진과정에서 나타난 정책하위체계 행위자들의 제약과 자원은 공식적인 법적 지위와 인적 자원 그리고 여론의 지지라 할 수 있다. 과세를 찬성하는 광역지방자치단체와 행정안전부는 헌법과 정부조직법 그리고 지방자치법에 따라 설치되었고, 법이 부여한 각각의 고유 권한은 중요한 자원으로 작용한다. 즉, 행정안전부는 정부 입법안을 국무회의에 상정하거나 시행령의 제·개정을 할 수 있고, 지방자치단체를 지도·지원할 수 있다. 행정안전부는 이러한 권한을 사용하여 지방자치단체를 적극 지원하였다. 지방자치단체는 자신들의 지역구 출신 국회의원, 지역주민, 지방언론 등을 입법발의와 과세 찬성 여론 조성의 자원으로 활용하였다.

한편, 과세를 반대하는 한전과 산업자원부는 헌법과 정부조직법 그리고 한국전공사법에 따라 설치되었고, 우리나라의 안정적인 전력공급을 통해 국민경제 발전에 기여하도록 각각 고유의 권한과 의무를 가졌다. 즉, 산업자원부는 정부 입법안을 국무회의에 상정하거나 시행령의 제·개정을 할 수 있고, 한전과 같은 산하기관의 업무에 대해 지도·지원할 수 있다. 산업자원부는 이러한 권한을 사용하여 한전의 지역개발세 과세 입법 저지를 적극 지원하였다. 한전은 서울·경기 등 전기를 많이 사용하는 지역의 주민·국회의원, 산업계 그리고 중앙언론을 지역자원시설세 신설 반대 여론 조성자원으로 활용하였다.

4) 정책하위시스템

(1) 정책옹호연합

화력발전 지역자원시설세 과세 정책에 대한 정책옹호연합은 다음 〈표 4〉와 같이 지방세 과세를 찬성하는 연합과 반대하는 연합으로 구분할 수 있다. 과세 찬성연합은 충청남도를 중심으로 적극적인 연합활동을 하는 5개 광역지방자치단체[16]와 행정안전부이며, 과세 반대연합은 한전을 중심으로 적극적인 연합활동을 하는 화력발전5사[17]와 산업자원부이다.

16) 화력발전소가 소재하는 충남, 경남, 인천, 전남, 강원 등 5개 광역지방자치단체를 본 논문에서는 '5개 광역지방자치단체'라고 한다.

17) 2000년 12월 23일 제정된 전력산업구조개편 촉진에 관한 법률에 따라 2001년 4월 한국전력공사로부터 물적 분할하여 설립된 한국남동발전(주), 한국서부발전(주), 한국중부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주) 등 5개 화력발전 공기업을 본 논문에서는 '화력발전5사'라고 한다.

〈표 4〉 화력발전 지역자원시설세 과세정책변동 관련 옹호연합의 구성

구분	과세 찬성옹호연합	과세 반대옹호연합
적극적 참여	충청남도 5개 광역지방자치단체 행정안전부	한전 화력발전5사 산업자원부
소극적 참여	전국 시·도지사협의회 화력발전소 소재 지역 지방언론·주민·지방의회·지역구 국회의원, 일부 학자	민간 화력발전5사 대한상공회의소, 중앙언론 전기 수요 지역구 국회의원, 일부 학자

주: 한전과 PPA계약을 맺은 발전사업자로서 포스코파워(주), GS파워(주), 메이야울촌(주), 케이파워(주), GS EPS(주) 등 5개 민간기업 화력발전회사를 본 논문에서는 '민간 화력발전5사'라고 한다.

〈표 5〉 지역자원시설세 과세 정책변동 주요 전개과정

일시	주요 내용
2006. 10. 02	전국 시·도지사협의회, 정부에 화력발전에 대한 지역개발세 신설 건의
2007. 2. 13	5개 광역지방자치단체 "新세원 발굴 추진단" 구성 활동 – 연구용역 발주(2007. 4. 6 ~ 10. 5)
2007. 4. 23	한전 및 화력발전5사 "화력발전 지역개발세 부과 대응 T/F" 구성 활동 – 산업자원부와 공동으로 연구용역 발주(2007. 8. 1 ~ 2008. 1. 31)
2007. 9. 04	홍문표 의원 지방세법 개정 입법발의, 화력발전량 1kWh당 0.5원 과세
2007. 9. 07	화력발전 지역개발세 부과관련 회의(산자부, 한전, 화력발전5사, 민간 화력발전5사)
2007. 10. 10	'화력발전에 대한 지방세제 개선' 연구용역 발표 및 공청회(지방재정학회)
2007. 11. 15	국회 행정자치위원회 법안소위 원안가결(화력발전 지역개발세 부과)
2007. 12. 00	국무조정실 조정회의 – 입법추진 보류키로 산자부·행자부·재경부 간 합의
2007. 12. 05	행정자치위원회 전체회의 – 법안소위 재회부 의결(관계부처 간 합의 불성립)
2008. 5. 29	17대 국회 임기만료로 법안 자동폐기
2008. 7. 24	우윤근 의원 대표발의(서명의원 10명), 화력발전량 1kWh당 0.5원 과세
2008. 8. 21	이학재 의원 대표발의(서명의원 27명), 화력발전량 1kWh당 0.5원 과세
2008. 8. 27	한전·발전사업자 – 화력발전 지역개발세 입법대응 체계 재구축 가동
2008. 12. 14	지방세법 일부개정 법률안 행정안전위원회 전체회의 상정(법안소위 회부)
2009. 2. 09	전국 시·도지사 지역개발세 과세를 위한 공동건의문 채택(회장 부산시장)
2009. 12. 13	지식경제부 장·차관 법안소위 위원장 및 위원에 과세입법 반대 협조요청
2009. 12. 14	행정안전위원회 법안소위 상정(심의 불발)
2010. 1. 12	지식경제부 전기위원회 사무국장과 행정안전부 지방재정세제국장 간 협의
2010. 1. 19	행정안전부 주관 관계기관회의 – 지식경제부, 인천광역시, 충남, 경남
2010. 2. 17	행정안전위원회 법안소위 심의 – 찬반의견 대립, 계속심사로 의결
2010. 7. 16	안희정 충남도지사, 행정안전부장관 방문 지역개발세 과세 협조 요청
2010. 8. 19	안희정 충남도지사, 국회의장·각 당 원내대표 방문 지역개발세 과세 협조요청
2010. 9. 17	정부입법정책협의회 개최 – 국가정책조정회의 회부 결정
2010. 11. 24	행정안전위원회 법안소위 심의 – 계속심사로 의결
2010. 12. 28	특임장관실 현안의제로 관리 – 지경부 반대, 행안부 찬성, 정무적 판단 추진
2011. 1. 06	지식경제부, 행정안전부간 협의 – 행정안전부 안: 1kWh당 0.35원, 발전설비 세제혜택 중단, 지역개발세 과세목적 변경으로 과세 강행 의지 표명
2011. 2. 09	대한상공회의소 – 화력발전 지역자원시설세 과세 개정안 철회 정책건의
2011. 3. 11	지방세법 개정안 국회 본회의 통과 – 1kWh당 0.15원. 2014년부터 부과

자료: 공공기관 보고서, 국회의사록, 신문 보도자료 등을 종합하여 구성

정책변동 과정에서 각 옹호연합은 자신들의 정책신념을 지역개발세 과세정책에 영향을 미치게 하고, 자신들에게 유리한 방향으로 정책변동이 이루어지도록 영향력 행사를 위해 다음과 같이 활동하였다. 먼저 5개 광역지방자치단체는 전국 시·도지사 명의에 정책건의문을 2006년 10월 정부에 제출하며, 新세원 발굴 추진단을 구성하였다. 추진단은 화력발전에 대한 지방세제 개선 연구용역을 시행하고, 이를 바탕으로 자신들의 지역구 출신 국회의원에 입법발의를 요청하여 의원입법 발의가 이루어지며, 중앙정부와 국회를 대상으로 지방세법 개정 설득활동을 펼쳤다. 한편, 한전 및 화력발전5사는 화력발전 지역개발세 부과 대응TF를 구성·운영하며, 화력발전 지역개발세 도입의 타당성 분석에 대한 연구용역을 시행하고, 이를 바탕으로 정부와 국회 그리고 시민단체와 언론 등을 대상으로 각 회사의 전 경영진이 참여하여 지방세법 개정 저지 활동을 펼쳤다. 두 집단의 주요 활동을 정리하면 〈표 5〉와 같다.

(2) 신념체계

신념체계는 각 옹호연합들이 내놓은 여러 문건 중에 정책입장을 제시하는 핵심 논거를 찾아낸 다음, 그 논리적 기저를 탐색하거나 부차적 주장을 살펴봄으로써 유추할 수 있다(조흥순, 2009: 162). 지금까지 앞에서 살펴본 내용을 근거로 구성한 찬·반 옹호연합 구성원들의 신념체계는 다음 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 정책옹호연합의 신념체계

구분	과세 찬성옹호연합	과세 반대옹호연합
규범적 핵심신념	지방재정 자주재원의 확대	전기요금 인상요인의 억제
정책 핵심신념	원자력발전과의 형평성 확보 특별한 희생에 대한 보상 환경오염 원인자 부담 지역균형개발 재원 확보	원자력발전은 정책적 배려로 과세 화력발전소는 주변지역 발전에 기여 법정 규제수준 이하로 발전설비 운영 세원의 보편성·자기부담 원칙 등 위배
2차적 신념(측면)	지방세 新세원 발굴	전력산업의 과세부담 증가 예방

(3) 정책중개자

화력발전 지역개발세 과세 정책변동 과정에서 행정안전부와 산업자원부는 과세 찬성연합과 반대연합의 소관 중앙부처로써 각각의 옹호연합에 속하여 상호 대립과 갈등을 이끌어 갔다. 하지만 두 부처는 정부의 일원이고 정책결정의 중요한 당사자라는 입장 때문에 두 연합 간의 조정·협의 역할도 수행하였다. 또한 국무조정실, 특임장관실 등도 중개역할을 수행하였다.

행정자치부는 2007년 12월 국무조정실 조정회의에 화력발전 지역개발세 과세를 위한 지방세법 개정 의제를 상정하였다. 그러나 산업자원부는 제17대 국회에서는 보류하고 추후 정부 내에서 논의하기로 합의를 이끌어 냈으며, 2008년 5월 제17대 국회 임기만료와 함께 동 법안은 폐기되었다. 그리고 2008년 7월 화력발전 지역개발세 과세를 위한 지방세법 개정안이 국회에 제출되고 지방자치단체의 지속적인 개정요청이 있었지만 정부 내 협의는 이루어지지 않았다. 이 시기에는 산업자원부가 중심이 되어 화력발전 과세 연기라는 중재안을 이끌어 낸 것으로 볼 수 있다. 따라서 정책

조정·협의 이전 단계인 이때까지는 행정자치부와 산업자원부가 각 옹호연합의 일원으로서 역할을 더 크게 수행하였다.

2010년 대통령 신년사에서 지방자주재원 확충의지 표명을 계기로 이후 행정안전부는 정책중개자의 입장으로 선회하였다. 즉 행정안전부는 2011년 1월 '화력발전량 1kWh당 0.35원+탄력세율 적용'을 협의안으로 산업자원부에 제시하고, 지역자원시설세를 수용하면 지방세 중 다른 세목에서 혜택을 줄 수 있다고 제안하였다. 그러나 산업안전부는 발전소 주변지역 지원과의 중복, 전기요금 인상요인 증가 등 재정적 부담을 우려하는 한전 및 화력발전5사의 입장을 적극 옹호하며 협의 자체를 거절하였다.

그러나 특임장관실의 정책적 판단의 영향으로 2011년 2월 행정안전부와 지식경제부 간 화력발전에 대한 지역자원시설세 부과 정책은 조정·합의에 이르게 된다. 즉, 조정·합의안은 의원입법 개정안과 행정안전부 조정안 보다 축소되어 세율은 발전소 주변지역 기본지원금 산정단가를 준용한 1kWh당 0.15원, 과세 시기는 한전의 재무상황을 고려하여 3년을 유보하는 안을 시행하기로 하였다. 이 결과 화력발전에 지역자원시설세 부과를 위한 지방세법 개정안은 2011년 3월 11일 국회를 통과하였다.

행정안전부와 산업자원부는 과세 찬성연합과 과세 반대연합의 일원으로써 각 옹호연합의 활동에 참여하고 이들을 적극 지원하였지만, 대통령의 정책적 판단에 대한 순응, 정책결정의 주요 당사자로서 책임 있는 결정을 내려야 하는 입장 등을 감안하여 과세정책 변동에 합의를 이끌어 내는 정책중개자의 역할도 동시에 수행한 것으로 판단된다.

(4) 정책 지향적 학습

지역자원시설세 정책변동 과정에서 정책 지향적 학습은 옹호연합들 간 갈등의 수준, 전문가들이 참여하는 공개적인 공청회·토론회·포럼, 정책행위자들이 참여하는 정책협의회·대책회의·간담회를 중심으로 이루어졌다. 우선 갈등의 수준은, 지방자치단체와 공공기관 간 발생한 대립과 갈등 형태의 특성상 각 옹호연합 간 시위나 실력행사 등 격렬한 갈등은 제한될 수밖에 없어서 중간 또는 중간 수준 이하로 나타났다. 둘째, 공청회·토론회·포럼은 양 옹호연합이 참석한 전문적이고 공개적인 공청회 2회, 반대연합만 참석한 토론회 1회, 찬성연합만 참석한 포럼 2회 개최로 각 옹호연합 내 학습활동은 비교적 활발하게 나타났지만, 두 집단 간의 교차학습은 부족하였다. 셋째, 5차례의 정책협의회·간담회는 갈등 조정을 위한 대안제시, 협상·조정 등을 통한 합의 시도 등 타협 가능성 탐색과 대안수정 기회를 가졌다는 점에서 의의가 있으나 합의안 도출에는 이르지 못하였다. 넷째, 갈등기간 동안 지속적으로 이루어진 대책회의·간담회는 각 옹호연합들이 자신들의 신념을 강화하고 학습하는 장으로 활용되었으며, 두 집단 간의 대립과 갈등을 해소하는 데에는 긍정적 역할을 못하였다.

(5) 정책 산출 및 영향

제17대 국회에서는, 정부부처간의 이견과 국회 산업자원위원회의 반대의견 제출로 관련 지방

세법 일부 개정안이 행정자치위원회 전체회의에 상정되지 못하고 2008년 5월 제17대 국회 종료와 함께 자동 폐기됨으로서 1차 갈등은 정책변동 없이 종결되었다.

제18대 국회에서는, 2008년 7월 화력발전소가 소재하는 지방자치단체의 요청에 따라 의원입법 형태로 화력발전에 지역개발세를 부과하는 지방세법 일부 개정안이 다시 국회에 제출되었다. 그동안 지역자원시설세 도입 자체를 반대하던 산업자원부가 범정부적 방침에 따라 2011년 신념의 변화를 보이면서 다음 〈표 7〉과 같은 최종 협의안이 정부부처 간 합의되고, 2011년 3월 11일 국회 본회의에서 만장일치로 통과됨으로서 정책 산출이 이루어졌다.

법통과 후 첫 적용된 2014년 지역자원시설세 징수실적을 보면, 화력발전사의 총 발전량은 309,578GWh로 화력발전소가 소재하는 12개의 광역지방자치단체 징수세액은 458억원 수준이었고, 이중에서 충청남도는 160억원을 징수하여 전체 징수액의 35%를 차지하였다.

〈표 7〉 화력발전 지역자원시설세 과세 협의안

구분	행정안전부 조정안	최종 협의안
세율	화력발전량 1kWh당 0.35원+탄력세율	화력발전량 1kWh당 0.15원
조건	지방세 중 다른 세목에서 감세 제공 1-2년 과세시기 유보 가능	지방자치단체의 탄력세율 적용 금지 3년간 과세 유예기간 부여 후 2014년 1월부터 과세 시행

정책변동의 영향을 살펴보면, 과세 찬성연합은 과세법안이 시행된 후 바로 2014년 9월 국회의원 입법발의를 통해 화력발전에 대한 지역자원시설세를 1kWh당 0.15원에서 0.75원으로 대폭 인상하는 지방세법 일부 개정을 추진하였다. 그 결과 2014년 12월 31일 1kWh당 0.3원으로 인상하는 것으로 법률이 개정되었다. 이 개정안은 2015년 1월부터 적용되어 2015년 징수세액은 시행 초년도인 2014년 징수세액의 2배인 995억원을 나타내었으며, 징수된 세금은 광역지방자치단체에 35%, 화력발전소 소재 시·군에 65%가 배분되었다.

한편 과세 반대연합인 화력발전회사는 지역자원시설세 부담액을 발전원가에 반영하기 위해 전력시장운영규칙의 개정을 한국전력거래소에 요청하였다. 회원사의 요청을 받은 한국전력거래소는 규칙개정위원회와 전기위원회의 심의를 거쳐 전력시장운영규칙에 화력발전 지역자원시설세 정산기준을 신설하였다. 이 결과 발전회사들은 새로운 정산기준에 따라 지역자원시설세의 약 50% 금액을 발전원가에 반영 받게 되었으며, 이 만큼 한국전력공사의 전력구입비용이 증가하게 되었다.

결국 과세 찬성옹호연합인 충청남도 등 광역지방자치단체들은 공기업을 이용함으로서 납세자의 저항이 적은 방법으로 새로운 세원을 쉽게 확보한 다음에 세율을 인상하는 전략을 선택하여 자신들의 정책신념을 정부정책에 반영하는데 성공하였다. 한편 과세 반대옹호연합의 일원이었던 화력발전5사는 자신들이 납부하는 지역자원시설세의 약 50%에 대해 전력시장운영규칙의 개정을 통한 발전원가의 회수를 실현함으로서 화력발전에 대한 과세의 영향을 감소시키는데 성공하였다. 지역자원시설세의 신설 도입으로 발전소가 소재하는 광역지방자치단체의 자주재정은 증가하게 되었지만 전 국민이 부담하는 전기요금의 구입원가가 증가하는 결과가 초래된 것이다.

Ⅳ. 결론

본 연구는 정책옹호연합모형을 적용하여 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세를 도입한 지방세법 개정과정을 분석하였다. 구체적으로 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세 정책변동의 원인, 과정, 특성, 인과관계 등을 밝히기 위해 지역자원시설세 과세 정책이 추진되는 과정에서 정책변동에 영향을 미친 다양한 외부요인들은 무엇이며 정책결정 과정에 어떻게 반영되는지, 과세 찬성옹호연합과 반대옹호연합 사이에 중개자의 역할과 정책학습 활동은 어떻게 나타나는지, 과세정책 변동결과로 나타난 정책 산출과 그 영향은 무엇인지 등을 주요 분석대상으로 설정하였다.

분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세에 영향을 미친 외부요인들은 조세부과에 대한 기본 원칙, 자연자원 이용에 대한 이해의 충돌, 환경보존에 대한 관심 증가, 사회적 비용에 대한 인식 변화 등 비교적 안정적인 변수와, 국제유가 변화와 한전의 경영성과, 지방분권 촉진과 지방재정 현황, 중앙정부와 지방정부의 정권교체, 다른 행정부처 및 기관의 정책 등과 같은 외생적 하위체계 변수들이 정책변동에 영향을 미친 것으로 확인되었다.

둘째, 지방정부와 공공기관 간 발생한 조세정책 변동 과정은 다음과 같은 특성들을 보인다. 과세를 지지하는 지역주민들의 서명운동이나 시위가 일부 있었지만 각 옹호연합은 국가기관이라는 지위의 특성상 시위나 실력행사 등과 같은 격렬한 행동은 제한되어 낮은 수준 또는 중간 수준의 갈등 양상을 나타내었다. 다만 과세 찬성연합은 일반 주민, 지역출신 정치인 등의 지원을 받는 등 과세 반대연합 보다 더 많은 자원과 전략을 보유하고 있었다. 그리고 화력발전사업자의 발전량을 과세대상으로 하는 것은 공기업이 독점하고 있는 전기요금의 원가를 높이는 요인으로 작용하여 간접세 성격을 가지게 된다. 따라서 일반 국민들은 과세정책에 대한 정보가 부족하고 무관심하며, 이로 인해 지방자치단체의 입장에서 보면 조세저항을 회피하면서 보다 쉽게 새로운 세원을 확보할 수 있는 분야라고 할 수 있다. 마지막으로 연합을 이끌어 가는 충청남도와 한전은 국가기관이라는 지위의 특성으로 소관 중앙부처의 영향을 많이 받았다. 즉, 행정안전부와 산업자원부는 각 옹호연합의 정책옹호자이기도 하지만 정책중립자로써 화력발전 지역자원시설세 과세 정책결정 과정에서 정책을 거부·조정·합의하는 역할을 하였다. 이 결과 합리적이고 논리적인 논의보다는 오히려 정부의 정무적 결정에 의존하는 특성을 보였다.

셋째, 지역자원시설세 과세 정책변동 과정에서 행정자치부와 산업자원부는 정책옹호자이면서 동시에 중책중개자 입장을 취한다. 즉, 행정자치부와 산업자원부는 과세 찬성옹호연합과 반대옹호연합의 소관 중앙부처로써 각각의 옹호연합에 속하여 활동에 참여하고 상호 대립과 갈등을 이끌어 가기도하지만 대통령의 통치이념을 정책에 반영해야하는 정책적 판단에 따라 그들의 입장은 변화하며 과세정책의 조정과 협상의 역할을 수행하였다.

넷째, 정책 지향적 학습을 보면, 정책합의의 경로인 공청회·토론회·포럼·정책협의회·간담회 등 정책 지향적 학습을 유인하는 계기는 마련되었으나 제한적이었다. 정책협의회나 간담회를 통한 합의의 시도로 타협의 가능성 탐색과 대안의 수정 기회를 가졌다는 점에서 의의가 있으나 옹호연합 간 타협을 도출하는데 있어서는 한계를 나타냈고, 각 옹호연합 구성원 자신들만이 참석하는

대책회의·토론회 등 내부 지향적 학습이 주류를 이루었다.

다섯째, 정책 산출물은 광역지방자치단체가 화력발전소의 발전량에 대하여 과세하는 지방세법의 일부 개정과 이를 시행하기 위한 지방자치단체의 조례 개정으로 나타났다. 정책 산출 후 정책변동의 영향으로는, 발전소 소재 지역구 출신 국회의원을 통해 지방세법 개정 의원입법을 추진하여 지역자원시설세를 인상하는 법안이 통과하였으며, 전력시장운영규칙의 개정을 통해 화력발전회사는 지역자원시설세의 약 50% 해당금액을 발전원가에 반영하여 회수할 수 있게 되었다. 결국 지역자원시설세는 국민 전체가 분담하는 결과를 낳게 되었다.

본 연구의 이론적, 정책적 시사점은 다음과 같다. 우선 이론적 시사점은, 첫째, 대부분의 외부요인들은 Sabatier의 정책옹호연합모형이 설명하는 것과 같이 지역자원시설세 정책변동과정에서 정책하위시스템에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다만 통치연합체계 및 여론의 변화는 정책변동에 역동적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

둘째, 대통령의 통치이념은 외부요인과 정책하위시스템 사이에서 매개변수로 작용하였다. 장기간 갈등과 대립을 겪어 온 화력발전 과세정책의 도입은 대통령이 신년사에서 지방자주재원 확충에 대한 의지를 밝히면서 행정 부처들이 그동안의 입장과는 상관없이 스스로 정책신념을 바꾸고 정책에 반영하였다. 적어도 이 사례에서는 장기적 연합기회 구조 보다는 대통령의 통치이념이 외부요인과 정책하위시스템 사이에 더 적절한 매개변수로 나타났다.

셋째, Jenkins-Smith et al.(2017: 161)에서 정책중개자가 반드시 정책하위시스템 내에 있어야 하는 것을 가정하지 않는다고 언급한 것이 이 사례에서도 확인되었다. 우리나라 정부부처는 정부의 정책방향이나 대통령의 통치이념 등 상황 변화와 입장에 따라서 정책옹호자, 정책조정자, 정책협상자, 정책결정자, 감독자 등 다양한 역할을 수행하는 것으로 나타났다.

넷째, Pierce et al.(2017: 16-17)에 따르면, 신념체계 전반에 걸친 정책 지향적 학습은 두 옹호연합 간 중간수준의 정보갈등이 있을 때 가능성이 가장 높다고 가정한다. 그러나 이 사례에서 지방자치단체와 공공기관 간 갈등의 수준은 낮은 수준 또는 중간 수준임에도 불구하고 모형이 가정하는 학습활동은 활발하게 나타나지 않았다. 지역자원시설세 과세정책 도입과 관련한 공청회, 토론회, 정책협의회 등은 이론상 정책 지향적 학습의 장소가 되어야 하나, 각 옹호연합의 의견을 일방적으로 주장하는 공간으로 이용되고 상대방의 의견을 수용할 의사는 없는 등 교차학습은 이루어지지 않았고, 오히려 자신들의 정책신념을 더욱 강화하는 장소가 되었다.

본 논문의 정책적 시사점으로는, 첫째, 앞으로 지방자치단체는 자체재원 확보를 위해 지역 주민, 지역 국회의원들을 동원하여 조력발전 시설, 폐기물 매립·소각 시설, 천연가스 저장시설, 석유류 생산시설 등에 지역자원시설세 과세 확대를 위한 주장을 계속 제기할 가능성이 크다. 따라서 각 지방자치단체가 개별적으로 지역자원시설세 도입을 추진하도록 방임하는 것보다는 지방세 소관 중앙부처인 행정안전부가 주도적으로 과세대상에 대한 정부의 통일된 적용 범위와 기준을 정립하고 그 틀 안에서 논의가 이루어지게 제도화함으로서 사회적 갈등 비용을 줄이는 노력을 기울일 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체와 공공기관 간의 조세정책 갈등은 국가기관 간 갈등이라는 특성으로 인해

갈등과 대립의 상황이 국민들에게 노출되는 것을 꺼려하고, 폐쇄적인 정책학습으로 각자의 정책 신념만 유지·강화하는 결과를 초래하였다. 이러한 조세정책의 결정은 결국 공기업 과세를 통한 간접과세가 국민들의 동의절차 없이 이루어지고, 일부 특정지역의 재정확보를 위해 다른 지역의 국민들이 세금을 부담하는 현상이 발생하게 된다. 따라서 특정 공기업이나 산업에 과세를 추진하는 경우 세금을 부담할 국민들이 정책변동과 관련된 쟁점을 알 수 있도록 참여와 논의의 장을 공개·확대 필요가 있다.

참고문헌

고임욱. (2015). 제주지역 부존자원 이용에 따른 지역자원시설세 과세대상 확대 방안. 「지방세포럼」, 21: 88-107.

김경호·권수영·곽채기·김은혜. (2008). 지방자치단체의 자주재원 확충을 위한 화력발전에 대한 지역개발세 과세방안 연구: 화력발전 과세를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 10(2): 201-220.

김동만. (2004). ACF(Advocacy Coalition Framework)를 적용한 정책변동 연구: 신두리 사구 정책사례. 「한국공공관리학보」, 18(1) 231-256.

김순양. (2006). 보건의료 정책형성 과정의 동태성: 옹호연합모형을 통한 의료보험 통합일원화 논쟁의 해석. 「한국정책학회보」, 15(3): 1-34.

김완석·서희열·김영순·정지선·윤성만·김진태. (2018). 「화력발전에 대한 지역자원시설세 세율 인상의 문제점」. 서울: 한국조세법학회.

김정훈·서인석. (2018). 「정책이론 핸드북」. 서울: 박영사.

김태호. (2017). 「지방세 개론(개정 17판)」. 서울: 세연 T&A.

박병희·홍성완·안성현·이동기·홍성덕·양미희·정정욱·여운성·황경숙. (2015). 「발전분 지역자원시설세 과세 합리화 방안」. 서울: 한국지방세연구원.

박상원·박치성. (2009). IPTV 정책과정에 대한 분석: 옹호연합의 신념체계 변화과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 43(3): 197-228.

박용성·이재무. (2010). 정책옹호연합모형을 활용한 유사휘발유 규제정책 분석: 세녹스(CENOX) 사건을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 20(2): 181-205.

백승기. (2008). 옹호연합모형에 의한 정책변동사례 연구: 출자총액제한제도를 중심으로. 「한국행정학보」, 42(3): 371-394.

백완기. (1987). 통치이념과 적극적인 감사제도. 「고시계」, 32(6): 77-87.

복문수. (2014). 지방세 원칙에 입각한 지방세의 적합성 분석에 관한 연구: 재산과세, 소득과세, 소비과세를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 21(3): 149-173.

양승일. (2005). 옹호연합모형을 활용한 정책변동 분석: 그린벨트정책을 중심으로. 「한국도시지리학회지」, 8(1): 41-52.

양승일. (2014). 「정책변동론: 이론과 적용」. 서울: 박영사

유재환. (2017a). 옹호연합모형을 활용한 누리과정 정책 추진과정 분석.「교육정치학연구」, 24(2): 135-162.

유태현. (2017). 석유류 관련 시설에 대한 특정자원분 지역자원시설세 과세 방안.「한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」, pp. 143-160.

이동규·우창빈·김대영·김영형. (2013), 옹호연합모형을 적용한 정책과정 연구: 온라인 게임 서비스 접근성 규제에 관 한 셧다운제 제도 도입(청소년 보호법 개정) 과정을 중심으로.「한국정책학회보」, 22(3): 31-70.

이영재·신지윤. (2014). 정책옹호연합모형을 통한 지적재조사 사업의 정책결정과정 분석.「한국지적정보학회지」, 16(2): 23-40.

이장욱·서정섭·유태현. (2018). 재정분권화시대 신세원 발굴에 관한 연구: 유해화학물질에 대한 지역자원시설세 부과방안을 중심으로.「지방재정연구」, 32(1): 161- 190.

장지호. (2004a). 출자총액제한제도의 변동연구: 공정거래위원회와 재정경제부의 상반된 신념체계를 중심으로.「한국정책학회보」, 13(3): 169-195.

장지호. (2004b). 경유승용차 판매허용의 정책변동연구: 옹호연합모형의 적용.「한국행정학보」, 38(1): 175-196.

장현주·정원옥. (2015). 옹호연합모형과 갈등주기를 통해서 본 정책변동: 반구대 암각화 보존 갈등사례를 중심으로.「한국행정논집」, 27(4): 901-924.

전진석. (2003). 새만금 간척사업의 정치경제와 정책옹호연합모형.「한국사회와 행정연구」, 14(2): 207-234.

정성호·배득종·정창훈. (2011). 사회적 한계비용을 고려한 화력발전과세 확대에 관한 연구.「지방행정연구」, 25(4): 259-284.

정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2016).「정책학 원론(개정증보 제10판)」. 서울: 대명출판사.

조흥순. (2008). 한국 교원평가정책의 변동 분석: 옹호연합과정모형의 적용. 고려대학교 박사학위논문.

차재훈 (역). (2009).「대통령학 국정 어젠다, 성공에서 실패까지」. 서울: 도서출판 한울. 원저: paul C. Lihgt. The President's Agenda domestic policy choice from Kennedy to Clinton (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999)

채성준·류지성·박용성. (2014). 검·경 수사권조정의 정책변동에 관한 연구: 정책옹호연합모형 및 정책분쟁모형을 중심으로.「한국공안행정학회보」, 56: 301-338.

최병호·이근재. (2015). 사용후핵연료 저장에 대한 과세방안: 지역자원시설세 개편을 중심으로.「한국경제통상학회보」, 33(1): 39-73.

최평길. (1998).「대통령학: 청와대가 잘돼야 나라가 산다(중판)」. 서울: 박영사

하능식·이선영. (2015).「송·변전시설에 대한 지역자원시설세 과세 타당성 분석」. 서울: 한국지방세연구원.

Barke, Richard P. (1993). "Managing technological change in federal communications policy: the role of industry advisory groups," In P. A. Sabatier and H. Jenkins-smith (eds.), *policy change and learning: An advocacy coalition approach.* 129-146. boulder, CO:

westview press.

Brown, Anthony E. & Joseph stewart, Jr. (1993). "competing Advocacy coalition, Policy evaluation, and airline deregulation." In P. A. Sabatier Jenkins-smith (eds.), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach.* 83-103. boulder, CO: westview press.

Elgin, D. J. & Weible, C. M. (2013). A Stakeholder Analysis of Colorado Climate and Energy Issues Using Policy Analytical Capacity and the Advocacy Coalition framework. *Review of Policy Research*, 30(1): 114-133.

Jenkins-Smith, H. C. & St. Clair, Gilbert K. (1993) "The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework." In P. Sabatier & H. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. 149-175. Boulder, CO: Westview Press.

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). "The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research." In P. A. Sabatier & C. M. Weible (3th eds.), *Theories of policy process.* 183-224. Boulder, CO: Westview Press.

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2017). "The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program." In C. M. Weible & P. A. Sabatier (4th eds.), *Theories of policy process.* 135-162. Boulder, CO: Westview Press.

Hughes, C. E., Ritter, A., Lancaster, K., & Hoppe, R. (2017). Understanding Policy Persistence: The case of police drug detection dog policy in NSW, Australia. *International Journal of Drug Policy*, 44: 58-68.

Liftin, K. T. (2000). Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy. *Policy Studies Journal*, (28(1): 236-252.

Mawhinney, H. B. (1993). "An advocacy coalition Approach to change in canadian education," In P. A. Sabatier and H. Jenkins-smith (eds.), *Policy change and learning: Am advocacy coalition approach.* 59-82. boulder, CO: westview press.

Munro, John E. (1993). "California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem." In P. Sabatier & H. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* 105-127. Boulder, CO: Westview Press.

Radaelli, C. M. (1999). Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalition. *Journal of Common Market Studies*, 37(4): 661-682.

Sabatier, Paul A. (1988). "An advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein." *Policy Sciences.* 21: 129-168.

Sabatier, P. A. (1993). "policy change over a decade or more," in P. Sabatier and H. Jenkins-smith (eds.), *policy change and learning: an advocacy coalition Approach.* 13-39. boulder, CO: westview press.

Sabatier, P. A. & Jenkins-smith, H. C. (1993). "the advocacy coalition framework: Assessment,

Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners." In P. Sabatier & H. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. 211-236. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). "An advocacy Coalition Framework: An assessment." In P. Sabatier (ed.), *Theories of policy process*, 117-159. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). "the advocacy coalition framework: innovations and clarifications." In P. A. Sabatier (2th ed.), *theories of policy process.* 189-222. Boulder, CO: Westview Press.

Sato, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan. *Policy Studies Journal,* 27(1): 28-44.

Weible, C., Sabatier, P., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal,* 37(1): 121-140

Weible, C. M. & Sabatier, P. A. (2017). Theories of policy process (4th eds.). Boulder, CO: Westview Press.

〈기타 참고자료〉

전력거래소. 전력시장운영규칙

전력거래소. 2017년도 발전설비현황, 2018. 7.

한국전력공사. 2012년 한국전력통계, 2013. 5.

한국전력공사. 화력발전 지역자원시설세 관련 내부문서

행정자치부. 화력발전 과세 입법추진 검토, 2007. 10.

〈인터넷 참고자료〉

국가기록원 http://www.archives.go.kr/

국가법령정보센터 http://www.law.go.kr/

국회 정보시스템 http://likms.assembly.go.kr/

지방재정365 지방재정통합공개시스템 http://lofin.mois.go.kr/

한국언론진흥재단 http://www.kinds.or.kr/

신성현(申聖賢): 연세대학교 행정대학원에서 행정학석사학위를 받고, 현재 울산대학교 일반대학원 박사과정 행정학과에 재학 중이다. 주요 관심분야는 정책학, 사회복지, 지방재정 등이다(sunghyun3256@gmail.com).

정준금(丁俊錦): 서울대학교에서 행정학박사학위를 받고, 현재 울산대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책학, 환경정책, 시차이론 등이다. 저서로는 정책학원론(공저), 환경정책론, 새로운 패러다임 행정학(공저) 등이 있다. 최근 논문으로는 "정부변동에 다른 정책변동의 사례분석", "Social Responsibility and Local Government: Soft Budget Constraint and Internal Decision Making Process" 등이 있다(jkjung@ulsan.ac.kr).

〈논문접수일: 2019. 7. 4 / 심사개시일: 2019. 7. 8 / 심사완료일: 2019. 8. 5〉

Abstract

The Advocacy Coalition Framework and the Policy Change Process Analysis: The Case of the Local Resource and Facility Tax

Shin, Sung Hyun
Jung, Joon Keum

This study analyzed the policy change process of the local resource and facility tax on the thermal power applying Advocacy Coalition Framework (ACF). The results of the analysis are as follows: First. most external factors of ACF were found to affect policy changes. Second, the president's governing ideology has emerged as a more appropriate parameter between external factors and the sub-policy system. Third, the government ministries played various roles, including policy advocates, policy coordinators, policy makers, and supervisors, depending on the changing situation. Forth, the policy learning activities had the opportunity to explore the possibility of compromise and revise alternatives in an attempt to reach an agreement among advocacy groups, but were mostly internal-oriented learning levels. In the future process of making tax policy, the government needs to strengthen the participation of the people who will bear the tax burden by making wide public the issues of tax policy, and establish the principle in which the tax policy will be decided through social consensus.

Key Words: Advocacy Coalition Framework, Policy Change, Local Resource and Facility Tax, Tax Policy