



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사 학위논문

정책흐름모형을 활용한
전통주산업법 입법과정 분석

2022년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

왕 희 대

정책흐름모형을 활용한
전통주산업법 입법과정 분석

지도교수 김 준 기

이 논문을 정책학 석사 학위논문으로 제출함
2022년 3월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
왕 희 대

왕희대의 석사 학위논문을 인준함
2022년 6월

위 원 장 _____ 김 준 기 _____ (인)

부위원장 _____ 권 일 응 _____ (인)

위 원 _____ 나 종 민 _____ (인)

국문초록

본 연구는 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 우리나라 「전통주산업법」 입법과정을 분석함으로써 전통주산업을 비롯한 주류산업 분야에서 나타나는 정책결정과정의 동태 및 특징을 살펴보고자 하였다. 이상배 의원과 정해걸 의원이 약 4년의 시차를 두고 비슷한 내용의 「전통주산업법」을 발의하였음에도 불구하고 두 국회의원의 입법시도는 국회 논의과정에서 사뭇 다른 결과를 보인다.

「전통주산업법」이 처음 발의된 이상배 의원의 입법 추진기(1990년대~2006년 초), 이상배 의원의 「전통주산업법」이 국회에 계류되어 있는 시기를 입법 과도기(2006년~2008년 초), 「전통주산업법」이 제정되었던 정해걸 의원의 입법 추진기(2008년~2009년)로 시기를 나누어, 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름 및 정책의 창이 열린 후 국회에서 「전통주산업법」 논의과정과 정책선도자의 역할을 분석하였다.

「전통주산업법」 입법과정을 분석한 결과, 이상배 의원, 정해걸 의원의 「전통주산업법」 제정안 발의를 계기로 전통주산업 현황, 문제점 및 대책 등에 대해 국회 차원의 공론화가 이루어지기 시작하였다. 따라서 「전통주산업법」 제정안이라는 정책대안의 흐름이 정책문제의 흐름 또는 정치의 흐름과 결합하여 「전통주산업법」 입법에 대한 정책의 창이 열렸다고 볼 수 있다.

이상배 의원의 입법 추진기의 경우, 「전통주산업법」 논의에 긍정적으로 작용하는 정치의 흐름이 부재하였기 때문에 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름, 두 가지 흐름만 결합하여 정책의 창이 불완전하게 열린 것으로 볼 수 있다. 이후 국회에서 「전통주산업법」 제정안을 논의하는 과정에서 주류산업 정책을 관할해왔던 재정경제부 및 국세청이 다양한 이유를 들어 법 제정을 반대하였고, 국회 농림해양수산위원회 소속 국회의원들도 「전통주산업법」 입법취지는 공감하면서도 법안 세부내용에 대해서는 비판적이거나 회의적인 반응이 많았다. 결국 이상배 의원의

「전통주산업법」 발의안은 농해수위 법안심사소위에 계류되다가 국회 입기만료에 따라 폐기되기에 이른다.

정해결 의원의 입법 추진기의 경우, 세 가지 흐름이 모두 결합하여 정책의 창이 열렸는데 2009년 6월에 「전통주산업법」이 발의되고 나서 농해수위에 상정되어 본격적인 심사가 시작된 것은 5개월이 지난 2009년 11월이다. 그 사이에 대통령 직속 국가경쟁력강화위원회에서 ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’을 9월에 발표함으로써 「전통주산업법」 입법에 강한 추진력을 실어주었다. 따라서 11월에 국회 논의가 시작되고 2달 동안 「전통주산업법」 입법절차가 신속하게 진행되었으며, 논의결과를 반영하여 마련된 위원회안이 2009년 12월 마지막 국회 본회의에서 최종 통과됨으로써 정책의 창을 통한 정책 산출이 성공적으로 이루어졌다.

첫 번째 입법추진 사례에서는 「전통주산업법」을 발의한 이상배 의원을 정책선도자로 볼 수 있다. 다만, 이상배 의원의 영향력만으로는 국회 입법과정에서 법안 제정에 반대하는 국세청, 법안 세부내용에 비판적인 동료 국회의원들, 「전통주산업법」 입법 지원에 소극적인 농림부 등 공식 참여자들의 비협조로 인한 고착상태를 극복하지 못하면서 정책선도자로서의 역할 수행에 한계를 보였다.

두 번째 입법추진 사례에서도 초기 정책선도자는 「전통주산업법」을 발의한 정해결 의원이다. 이때는 정책의 창이 열린 후 정책 산출까지 적극적으로 기여한 정책선도자가 존재하였으며, 그 정책선도자는 식품산업 진흥 및 한식 세계화 추진에 대한 주무부처인 농림수산식품부이다. 기본적으로 농식품부는 식품산업 육성 국정과제의 일환으로 전통주산업 진흥 업무를 적극적으로 수행하여 막걸리 열풍 확산에 기여한 바 있다.

또한, 국가경쟁력강화위원회에서 발표한 ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’ 초안을 마련하고 기획재정부, 국세청과 협의하였으며, 정해결 의원이 발의한 「전통주산업 진흥에 관한 법률안」을 국회 논의과정에서 수정, 보완하는 등 입법 지원에 나섰다. 기획재정부, 국세청 출신인 농식품부장태평 장관, 방문규 국장은 국가경쟁력강화위원회 강만수 위원장의 지원을 얻어 「전통주산업법」 제정을 반대하는 국세청과 협의에 나섰다.

며, 이를 통해 국세청이 「전통주산업법」 제정에 반대하는 주요 쟁점을 해소하였다.

「전통주산업법」 입법과정에 있어서는 정책문제의 흐름이 특정 사건이나 사고로 인해 증폭되지는 않았으나, 대통령 선거와 국회의원 선거로 인해 이명박 정부가 출범하고 여대야소 정국이 형성되는 등 정치의 흐름이 급변함에 따라 정책의 창이 열리게 되었음을 확인할 수 있었다. 특히, 본 연구사례에서는 정책흐름모형이 강조하는 우연성이 정치의 흐름에서 추가적으로 나타나는데, 그것은 2009년 우리나라에 상륙한 막걸리 열풍이다. 막걸리 열풍은 일반국민들의 주류소비 행태에 변화를 불러오고 전통주의 가치, 전통주산업의 실태에 대한 인식을 높이게 되었으며, 국회, 청와대, 정부부처가 이러한 여론에 긴밀히 반응하게 됨으로써 「전통주산업법」 제정을 위한 정책의 창이 열리는 데 결정적 역할을 하였다.

한편, 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책선도자 등 정책흐름모형의 분석틀을 이용하여 「전통주산업법」 입법과정을 연구함으로써 우리나라 주류산업 정책에도 정책흐름모형이 적용가능함을 확인하고, 주류산업 연구분야에 새로운 방법론을 제시하였다는 의미가 있다. 기존의 주류산업 관련 연구는 주류산업 정책의 역사, 현행 주세법의 개선방안, 주류산업의 마케팅 전략 등 단편적인 주제를 가지고 수행되었다. 앞으로 정책흐름모형을 활용한다면 시간의 흐름에 따른 정책문제, 정책대안, 정치의 변화를 살펴보고, 이들의 상호작용을 통한 정책산출 과정과 이에 관여하는 정책선도자의 역할을 밝힐 수 있을 것으로 기대된다.

주요어 : Kingdon의 정책흐름모형, 정책의 창, 전통주산업법, 입법과정

학 번 : 2016-24372

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구배경 및 필요성	1
제 2 절 연구목적	3
제 2 장 이론적 논의	4
제 1 절 Kingdon의 정책흐름모형	4
제 2 절 주류 및 전통주의 개념	8
제 3 절 우리나라 주류행정 체계	11
제 3 장 선행연구 검토	14
제 1 절 정책흐름모형을 적용한 선행연구	14
제 2 절 주류산업에 관한 선행연구	20
제 4 장 연구설계	25
제 1 절 연구대상 및 연구문제	25
제 2 절 연구방법	29
제 3 절 연구분석틀	30
제 5 장 우리나라 주류산업 정책의 역사	32
제 1 절 근대 이전	32
제 2 절 일제 강점기	32
제 3 절 대한민국 건국과 경제발전기	35
제 4 절 시장개방 시기	37

제 6 장	전통주산업법의 입법과정	42
제 1 절	이상배 의원의 입법 추진기(1990년대~2006년 초)	42
제 2 절	입법 과도기(2006년~2008년 초)	61
제 3 절	정해결 의원의 입법 추진기(2008년~2009년) ...	79
제 7 장	결론	128
제 1 절	연구결과	128
제 2 절	연구의 의의	137
제 3 절	연구의 한계	138
참고문헌	140

표 목 차

[표 1] 전통주의 법적 정의	10
[표 2] 국세청 주요 주류행정	12
[표 3] 정책흐름모형을 적용한 선행연구	14
[표 4] 주류산업에 관한 선행연구	20
[표 5] 이상배 의원의 입법 추진기	26
[표 6] 정해걸 의원의 입법 추진기	27
[표 7] 자료 수집방법	29
[표 8] 인터뷰 대상자	29
[표 9] Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 연구분석틀	31
[표 10] 주종별 수입개방 역사	38
[표 11] 1차 주류규제개혁 주요 내용	39
[표 12] 2차 주류규제개혁 주요 내용	41
[표 13] 이상배 의원이 발의한 「전통주산업법」 주요 내용	50
[표 14] 국세청에서 지적한 「전통주산업법」의 주요 문제점	52
[표 15] 「전통주산업법」 공청회 주요 발언	56
[표 16] 농해수위 법안심사소위 주요 발언	57
[표 17] 이상배 의원 입법 추진기의 전개과정	60
[표 18] 전통주산업 발전 육성대책 주요 내용	67
[표 19] ‘민속주 및 농민주 산업 활성화 방안’ 공청회 주요 의견	72
[표 20] 입법 과도기의 전개과정	78
[표 21] 한식 세계화 추진단 위원 명단	100
[표 22] 정해걸 의원이 발의한 「전통주산업법」 주요 내용	112
[표 23] 농식품위 법안심사소위에서 농식품부가 제시한 의견	116
[표 24] 정해걸 의원 입법 추진기의 전개과정	127

그 립 목 차

[그림 1] 정책흐름모형의 구조도	6
[그림 2] 「주세법」에 의한 우리나라 주류의 분류	9
[그림 3] 주류 판매량 추이 및 막걸리 수출 현황	105

제 1 장 서론

제 1 절 연구배경 및 필요성

술은 역사적으로 인류사회의 일상생활은 물론 경제, 문화, 종교 등과 밀접한 연관을 맺어온 음료로서 한 국가의 주요 정책대상 중 하나라고 할 수 있다. 건전한 술 소비는 식문화의 한 요소로서 민중의 일상생활을 즐겁게 만드는 긍정적인 역할을 하지만, 과도한 음주는 사회적 문제를 일으키고 노동생산성을 떨어뜨리는 부정적인 결과를 낳기도 한다. 술을 만드는 데 필요한 농산물이 풍족하지 않았던 시기에는 술 제조를 억제하여 대중들이 먹을 식량을 확보하고자 노력하였고, 종교적인 이유로 술을 마시는 행위 자체를 엄격하게 금지하는 경우도 있었다. 이처럼 국가는 여러 가지 이유로 술의 생산, 소비에 대해 정책적 판단을 내리고 규제 또는 통제하고자 하였다.

한편, 술은 생산된 지역마다 기후, 원재료, 제조방식 등 고유한 특성을 담아 다양하게 발전해왔으며, 시장경제 발전에 따라 주류산업으로 규모화되면서 술의 경제적 가치가 매우 중요해지게 되었다. 특히, 국제무역이 활발해지면서 고부가가치 수출상품으로 자리매김하는 한편, 한 국가의 문화적 상징으로서 정치·외교의 장에서 활약하기도 한다. 따라서 각국은 자국에서 제조한 술이 시장경쟁력을 갖추도록 지원하거나 고유의 문화가 담긴 전통술을 보존·계승하고자 국가 차원의 진흥정책을 실시하고 있다.

마지막으로 술은 한 국가의 재정수입 마련에 있어 주요한 세원(稅源)으로서 기능한다. 술은 예로부터 민중이 보편적으로 마시는 소비재로서 세금을 거두기에 용이하였고, 실제로 근대 국가의 조세 수입에서 큰 비중을 차지한 것으로 나타난다. 특히, 술은 다른 일반 상품에 비해 높은 세금을 부과하는 경향이 있는데, 이는 재정수입 확보라는 목적 외에도 개인들의 주류소비량을 줄여 과도한 음주가 국민건강에 악영향을 미치는 문제를 해소하기 위한 정책수단으로서의 의미도 갖고 있다.

앞서 서술한 것처럼 인류의 술 소비는 긍정적, 부정적인 측면이 모두 존재하기 때문에 세계 각국은 일찍이 자국민의 술 소비행태, 자국의 술 산업을 바람직한 방향으로 유도하기 위해 효과적인 술 관련 정책을 마련하고자 노력하였다. 따라서 한 국가의 주류분야 정책을 연구하는 것은 국가를 둘러싼 정책환경을 역사적으로 되돌아보고 국가 정책결정과정의 특수성을 살펴보는 의미가 있다고 할 수 있다.

우리나라의 경우, 주류산업에 대한 행정체계가 효율적인 세원관리를 목적으로 형성되었으며, 조세 징수를 담당하는 국세청이 「주세법」을 근거로 주류행정을 수행해왔다. 이는 과거에 주세가 국가재정 수입확보에 기여하는 중요한 간접세로 기능했기 때문이다.

조세당국은 주세를 효율적으로 징수하기 위해 주류업체의 시장진입 및 주류의 제조, 유통, 소비 등 산업 전반에 걸쳐 규제 중심의 정책을 시행하였다. 일제 강점기부터 규제 중심의 주류행정이 지속되면서 우리나라 주류시장은 정부 규제에 적응하고 생존한 소수의 대형 주류업체가 경쟁하는 독과점 양상을 나타내게 되었다. 반면, 일제 강점기, 해방 이후에 두 차례 자가양조 금지조치가 내려지고 오랜 세월 계속되면서 우리나라 전통주 문화는 대다수 자취를 감추었으며, 잊혀가는 전통주를 복원하고 산업화하기 위한 정책적 노력은 미흡하였다.

2000년대는 우리나라 주류산업 정책에 있어 큰 변화를 맞이한 시기였는데, 침체된 전통주산업을 육성하기 위해서는 정부가 주류산업 진흥정책 마련에 적극적으로 나서야 한다는 주장이 제기되었다. 이에 국회에서는 전통주산업을 육성을 위한 법률 제정안이 두 차례 발의되었으며, 이는 주류업계 및 전통주업계의 많은 관심을 불러일으켰다. 2005년 이상배 의원이 대표발의한 「전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안」은 국회 임기만료로 폐기되었지만, 2009년 정해걸 의원이 대표발의한 「전통주산업 진흥에 관한 법률안」은 결실을 맺어 2010년 「전통주 등의 산업 진흥에 관한 법률」(이하 전통주산업법)이 제정되었다.

두 개의 「전통주산업법」 사례는 비슷한 내용의 법률안이 다른 결과를 가져온 배경을 분석함으로써 우리나라 정책과정의 특징을 살펴볼 수 있어 정책학 관점에서 연구 필요성이 충분한 주제라고 판단된다.

제 2 절 연구목적

그동안 주류산업에 관한 국내 연구는 현행 「주세법」 체계의 문제점 및 개선방안을 고찰하는 제도적 측면의 연구와 주류 생산자, 소비자 등 시장관계자를 대상으로 실시한 설문조사 결과를 바탕으로 주류시장 활성화 방안을 도출하는 상업적 목적의 연구가 대부분이었다. 본 연구는 주류산업을 관할하는 국내 법 체계의 변동과정을 정책학 관점에서 분석한다는 점에서 기존의 주류산업 관련 연구와 차별성을 두고자 하며, 연구 분석을 위한 이론적 틀로 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하였다.

정책흐름모형의 장점은 「전통주산업법」 입법과정을 둘러싼 정책환경을 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름 등 세 가지 측면에서 나누어 살펴봄으로써 우리나라 주류산업 정책의 변천사를 각 시기별 주류산업 정책에 영향을 미쳤던 당시의 역사적 사실과 종합하여 고찰할 수 있다는 것이다. 특히 우리나라 주류산업 정책에 대한 문제의식은 일제 강점기를 겪었던 우리나라 고유의 역사적 배경에 기인한 바가 크므로, 본 연구에서는 일제가 한반도에 도입한 주세정책에 대해서도 짚고 넘어가도록 한다.

이를 통해 본 연구는 우리나라 주류산업 정책의 역사를 개괄적으로 이해할 수 있는 정책 참고자료를 만드는 데 첫 번째 연구목적이 있다. 두 번째 목적은 주류산업 관련 정책입안자에게 우리나라 주류산업 정책에 큰 변화가 발생한 「전통주산업법」 제정과정을 소개하여 향후 「주세법」, 「전통주산업법」 등 법·제도를 개선함에 있어 가이드라인을 제시하고자 하는 것이다.

마지막으로, Kingdon의 정책흐름모형을 「전통주산업법」 제정에 실패한 첫 번째 사례와 「전통주산업법」 제정에 성공한 두 번째 사례에 모두 적용하여, 그 결과를 비교분석함으로써 우리나라 정책연구에 있어 Kingdon의 정책흐름모형 이론의 적실성을 모색하고자 한다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 Kingdon의 정책흐름모형

1. 정책결정과정의 고찰

우리 사회에는 해결해야 할 무수한 사회문제가 존재한다. 이들 중에서 일부는 정부에서 정책적 해결을 위해 신중한 검토를 하게 되는데 이렇게 검토하기로 결정한 사회문제를 정책문제라고 한다. 이때 사회문제 중에서 일부를 정책문제로 채택하고 다른 것은 방치하기로 결정하는 활동을 정책의제설정이라고 부른다.

어떤 문제가 정책문제로서 거론되면 이를 해결하여 달성할 정책목표를 설정하고 이 목표를 달성할 수 있는 여러 가지 대안들을 고안·검토하여 하나의 정책대안을 채택하게 되는데, 이 모든 활동이 정책결정이며 그 결과로서 나오는 산출물이 정책이다.

정책학에서 주로 논의되는 정책결정모형으로는 합리모형, 만족모형, 쓰레기통모형 등이 있다. 합리적 정책결정 모형은 명확한 정책 목표설정 단계와 최소의 사회비용으로 최적의 목표 달성이 가능한 최적의 정책대안선택 단계를 가정한다(Kingdon, 1984). 그러나 현실세계의 의사결정에서 모든 대안을 탐색하고 그에 따른 결과를 예측하기는 어렵다. Simon(1958)은 사실판단의 어려움이라는 현실적 제약을 고려하여 ‘제한된 합리성’(bounded rationality) 하에서의 의사결정과정을 검토하여 만족모형(satisficing model)을 제시하였다.

Cohen, March 그리고 Olsen(1972)은 극도로 불합리한 집단적 의사결정에 관한 모형으로 쓰레기통 모형(garbage can model)을 정리하였다. 이 모형은 합리성을 극도로 제약하는 세 가지 전제조건으로 문제성 있는 선호(problematic preferences), 불명확한 기술(unclear technology), 수시

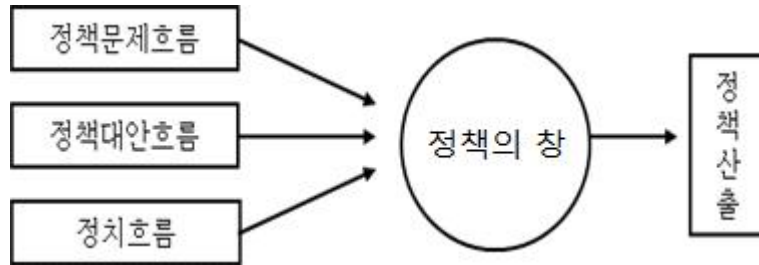
적 참여자(fluid participation)를 제시하며, 이러한 혼란상태를 ‘조직화된 무정부상태’(organized anarchies)라고 지적한다. 조직화된 무정부상태에서 의사결정의 네 가지 요소인 문제(problem), 해결책(solution), 참여자(participants), 선택의 기회(opportunity)가 우연히 결합되어 의사결정이 이루어지는데, 선택된 해결책이 문제 해결을 위한 최적의 대안이어서가 아니라 의사결정 참여자들의 이기적인 유인구조 등과 같은 이유 때문이라고 본다(Kingdon, 1984).

Kingdon(1984)은 민간조직에 관한 의사결정 모형인 쓰레기통 모형을 미국 연방정부에 수정 적용하여 보건 및 운송정책의 의제설정 과정을 분석하면서 정책흐름모형(policy stream model)을 제시하였다. 이 모형에 따르면 정책문제의 흐름(problem stream), 정치의 흐름(political stream), 정책대안의 흐름(policy alternatives stream)이 평소에 독립적으로 존재하는데, 어떠한 계기로 인해 세 흐름이 결합될 때 정책의 창(policy window)이 열리게 된다. 이때 인식된 사회문제는 정책의제로 선택되며, 정책의 창이 열리는 과정에서 정책선도자(policy entrepreneur)가 중요한 역할을 수행한다. Kingdon의 정책흐름모형은 무수한 사회문제 중 어떤 사회문제가 정책의제화가 되는지에 대한 정책의사결정의 동태적 과정에 초점을 두었다(신지현, 변진석, 박은혜, 2017). 이처럼 정책흐름모형은 처음에 정책의제설정 과정을 분석하기 위해 제시되었으나, 국내에서는 정책결정 및 정책변동을 분석하는 틀로 확대되어 적용되고 있다(최성락, 박민정, 2012).

2. 정책흐름모형의 전개

정책흐름모형은 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 창, 정책선도자, 정책산출(policy output) 등으로 구성된다.

[그림 1] 정책흐름모형의 구조도



정책문제의 흐름은 정책결정자가 사회적 이슈를 정책의제로서 인식하는 과정과 관련된다. 정책결정자가 특정 사회문제에 관심을 갖게 되는 계기로는 지표(indicator), 관심집중사건(focusing event), 환류(feedback) 등이 있다. 정책결정자는 실업률, 소비자물가 등 지표를 통해 정책문제의 존재 여부뿐 아니라 정책문제의 변화와 강도를 파악할 수 있고(Kingdon, 1995), 재해, 재난 등의 대형사건이나 사고와 같은 관심집중사건(Birkland, 1997)과 기존에 집행된 정책사업들로부터 얻는 환류(Zahariadis, 2007)를 통해 특정 정책문제에 대해 관심을 갖게 된다. 정책문제의 흐름에서 중요한 것은 여러 가지 사회문제들 가운데 왜 정부가 해당 문제에 특별히 관심을 갖게 되느냐 하는 점이다. 정치의 흐름과 관련하여 주목하는 것은 특정 정치적 사건이 정책의제 설정에 결정적인 영향을 미친다는 사실이다(김시진, 김재웅, 2012).

정책대안의 흐름은 정부 관료, 국회의원, 이익집단, 연구자 등으로 구성된 정책공동체를 통해 정책문제에 대한 구체적 대안이 마련되는 과정이다. 이 흐름은 정책과정에 참여하는 전문가 집단이 공동체의 내부적 합의에 따라 대안을 선택·개발하는 과정(이화진 외, 2005)으로 실행 가능성이 낮거나 정책결정자가 수용하기 어려운 경우 대안은 새로운 제안과 결합하거나 사라지게 된다(이종재 외, 2016). 이때 정책전문가와 정책결정자는 자신들이 선호하는 대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 참여함으로써 정책의 흐름에 영향을 미친다. 정책공동체가 많이 활용하는 방법에는 공청회, 토론회, 논문발표, 여론조사 등이 있다.

정치의 흐름은 국가적 분위기, 정권 교체, 정부관료 교체, 정당별 국회

의석수 변화, 이익집단의 활동 등을 의미한다. 국가적 분위기는 많은 사람들이 공통의 문제의식을 갖게 되어 여론이 형성되는 상황을 의미한다. 정치의 흐름에 참여하는 행위자들은 국민여론에 민감하게 반응하는데, 선출직 정치인들은 유권자와의 의사소통을 통해 국가적 분위기의 변화를 감지하고, 정부관료들은 정치인 또는 여론조사 등을 통해 국가적 분위기의 변화를 감지한다(Kingdon, 1995). 때로는 이익집단이 정책문제와 대안에 대한 지지 또는 반대 캠페인을 통해 영향을 미치기도 하며, 대통령, 장관이 바뀌거나 의회 의석분포의 변화로 다수당이 바뀌게 되어도 정치의 흐름에 큰 변화가 나타난다. 무엇보다 국가적 분위기와 행정부 또는 의회 다수당의 변화가 조합될 경우 정책의제설정에 가장 큰 영향을 미치고(Zahariadis, 2007), 특히 정권 교체나 정부 행정조직 주요인사의 교체는 정책참여자를 직접적으로 변화시키는 사안이기 때문에 정치의 흐름에 커다란 영향을 미치는 경향이 있다(공병영, 2003; 최성락, 박민정, 2012).

정책문제, 정책대안, 정치 등은 서로 아무런 관련 없이 각각의 고유한 규칙에 따라 흐르다가 어느 특정한 시점에 결합하는 경우가 있는데, Kingdon은 이러한 현상을 정책의 창이 열린 것으로 표현하였다. 정책의 창은 정책참여자들이 자신들의 이해관계가 걸린 문제에 정부의 관심을 집중시키거나 그들이 옹호하는 정책대안을 관철시키는 기회를 의미한다(정정길 외, 2008), 정책의 창은 행정부나 의회 또는 국가적 분위기의 변화와 같은 정치의 흐름에 의해 열리는 경우가 많지만, 정책문제가 정부관료의 주요 관심대상이 됨으로써 열리는 경우도 있다(채성준, 2016). 정책의 창 개방이 항상 정책산출로 이어지는 것은 아니며, 성공적인 정책산출이 이루어지기 위해서는 정책선도자의 역할이 중요하다.

정책선도자는 자신의 모든 자원(전문성, 권력, 공식 권한, 시간, 에너지 등)을 동원하여 정책의 방향이 자신이 기대하는 바와 같이 이루어지도록 하기 위해 노력하는 사람 또는 집단으로서(Zhu, 2009; Zahariadis, 2014), 세 가지의 흐름을 자신의 의도에 맞게 결합하고 정책의 창이 열리도록 시도한다. 만일 정책선도자의 역할이 미흡하면 문제흐름이 정부의제(government agenda)가 될 수는 있어도 결정의제(decision agenda)

가 되기 어렵다(전성욱, 2014; Liu et al., 2010). 여기서 정부의제란 정부 또는 정책결정자들로부터 관심을 이끌어내는 의제를 말하며, 결정의제란 해당 의제에 대해 정책결정자들이 더 심도 있게 관여하게 되는 의제를 의미한다. 예컨대 국회에서 법안이 제안되거나 정부 부처에서 긴박한 결정을 하고자 검토단계에 있는 의제를 말한다(채성준, 2016). 정책선도자는 대통령, 국회의원, 장관, 정부관료, 학계나 연구조직에 속한 정책전문가, 이익집단 종사자 등 다양한 사람들이 말할 수 있는데, 정책선도자는 다른 사람들이 경청할 만한 이슈 주장력이 있어야 하고, 흐름들의 결합을 위한 정치적 연계 또는 협상 기술을 지녀야 하며, 정책의 창이 열리기를 기다릴 수 있는 인내력을 갖추고 있어야 한다(Kingdon, 1995; Zahariadis, 2016).

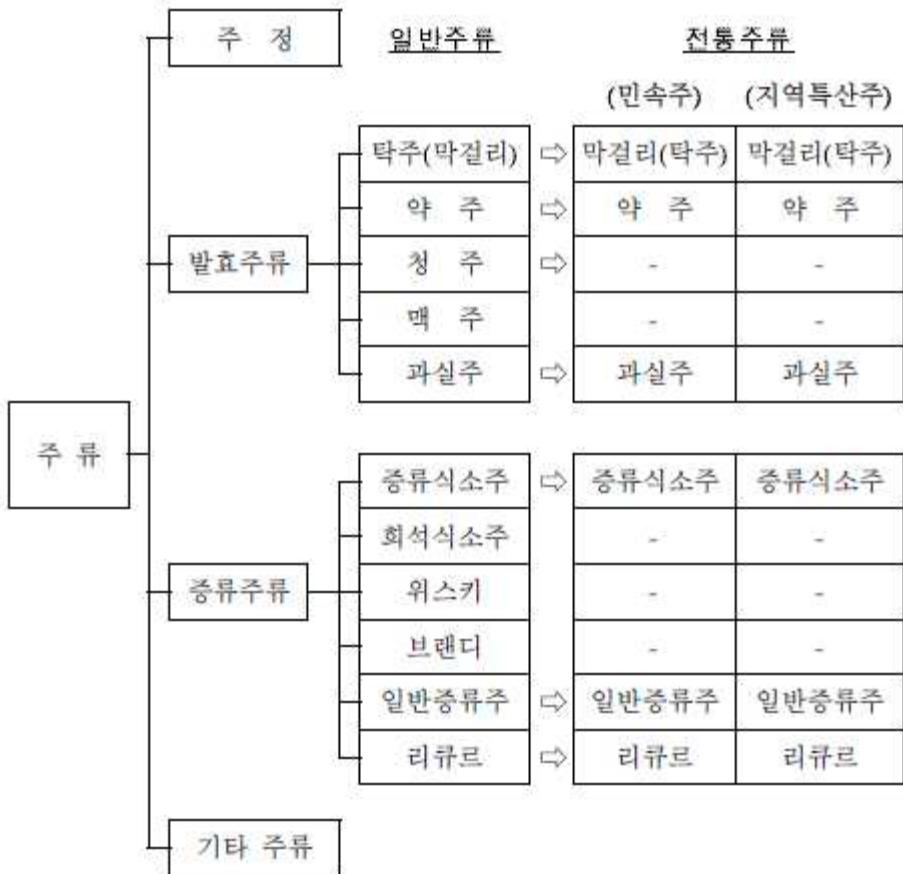
제 2 절 주류 및 전통주의 개념

1. 주류의 개념과 종류

우리나라에서 주류의 개념은 주세법 제3조에서 ‘주정(酒精)과 알코올분 1도 이상의 음료’로 정의하고 있다. 주류의 종류는 제4조에 따라 주정, 발효주류, 증류주류, 기타 주류로 구분한다.

발효주류는 다시 탁주, 약주, 청주, 맥주, 과일주의 5종으로, 증류주류는 증류식소주, 희석식소주, 위스키, 브랜디, 일반증류주, 리큐르 등 6종으로 세분화되며, 참고로 탁주는 대중적으로 막걸리라는 명칭으로 불리기도 한다. 우리나라는 원료 및 제조방법에 따라 주류의 종류를 세부적으로 규정하고, 주종별로 세율, 제조시설 기준 등을 각기 다르게 설정하고 있다.

[그림 2] 「주세법」에 의한 우리나라 주류의 분류



자료: 이동필, 한국의 주류제도와 전통주산업(2013)

2. 전통주의 개념 및 분류

전통주는 주류의 원료나 제조방법 등에서 일반주류와 큰 차이는 없으나, 별도의 법 조항에 근거하여 제조허가를 받은 민속주와 농민주를 전통주 개념의 기원으로 볼 수 있다.

[표 1] 전통주의 법적 정의

구분	법적 정의
농민주 (지역특산주)	농림업인, 생산자단체가 스스로 생산하는 농산물을 주원료로 제조하는 주류로서, 농림부장관이 추천하고 주류심의위원회 심의를 거친 주류
민속주	전통문화의 전수·보전에 필요하다고 인정하여 ‘문화재보호법’에 의해 문화재청장 또는 시·도지사(시·도 지정문화재에 한함)가 추천하여 주류심의위원회 심의를 거친 주류
	‘농산물가공산업육성법’에 의해 농림부장관이 지정한 주류부문의 전통식품 명인 중에서 농림부장관이 국세청장에게 추천하여 주류심의위원회 심의를 거친 주류
	1999년 2월 5일 이전에 ‘제주도특별개발법’에 의해 제주도지사가 국세청장과 협의하여 제조허가를 취득한 주류
	관광진흥을 위해 1991년 6월 30일 이전에 건설교통부장관이 추천하여 주류심의위원회 심의를 거친 관광토속주

현재는 조세법 제2조에서 전통주를 정의하고 있는데, 우선 민속주의 범위로 다음 2가지 지정근거를 제시하고 있다. 첫째, 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」 제17조에 따라 인정된 주류부문의 국가무형문화재 보유자 및 같은 법 제32조에 따라 인정된 주류부문의 시·도 무형문화재 보유자가 제조하는 주류이다. 둘째, 「식품산업진흥법」 제14조에 따라 지정된 주류부문의 대한민국식품명인이 제조하는 주류이고, 이전에는 「농수산물가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률」 제6조에 따라 지정되었다.

다음으로 지역특산주에 대한 정의는, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조에 따른 농업경영체 및 생산자단체와 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조에 따른 어업경영체 및 생산자단체가 직접 생산하거나 주류제조장 소재지 관할 특별자치시·특별자치도 또는 시·군·구(자치구를 말한다) 및 그 인접 특별자치시 또는 시·군·구에서 생산한 농산물을 주원료로 하여 제조하는 주류로서 「전통주 등의 산업진흥에 관한 법률」 제8조제1항에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사의 추천을 받아 제조하는 주류이다.

제 3 절 우리나라 주류행정 체계

1. 개관

우리나라 주류행정은 주류의 사회적 폐해 방지, 국민건강 보호, 산업육성, 세원 관리 등 다양한 정책목표에 따라 수행되고 있다. 대표적인 주류행정으로 주세 징수, 주류 제조 및 판매 면허제도, 주류 표시제도 등이 있고, 주류의 안전관리, 주류의 공정거래, 유통 규제, 수출지원 및 수입관리, 광고규제, 음주운전 규제, 환경법령 준수 등도 주류행정에 포함된다.

주류행정에 관련된 정부부처를 정리해보면 다음과 같다. 우선 주류에 대한 조세정책을 관리하는 기획재정부, 주류시장 내 공정거래를 감독하고 경쟁정책을 담당하는 공정거래위원회, 주류 생산에 필요한 원료수급과 관련하여 양곡관리 정책을 담당하는 농림축산식품부, 음주단속 등 소비자 보호를 담당하는 행정안전부, 산업인력을 담당하는 고용노동부, 음주 관련 국민건강 보호, 건전한 음주문화 조성을 담당하는 보건복지부 등 다양한 부처에서 주류행정 및 규제에 관련된 업무를 수행하고 있다.

2. 국세청

역사적으로 우리나라 주류행정의 주된 목표는 주세를 안정적으로 징수하는 것이었기 때문에 주류의 제조, 판매, 유통 등 주류행정 핵심업무를 과세관청인 국세청이 전적으로 담당해왔다. 국세청은 「주세법」에 근거하여 주류 제조 및 판매 면허관리, 세원관리, 납세증명 표지 관리, 주류 검정 및 검사 등 주류행정의 대부분을 전담하고 있다.

[표 2] 국세청 주요 주류행정

구분	개요
주류 제조 및 판매 면허제도	주류를 제조하거나 판매하려면 주류의 종류별로 제조장 또는 판매장마다 시설기준을 갖추고 인적 기준 등을 충족하여 세무서장으로부터 면허를 발급받아야 함
주정도매업 면허제도	주정의 판매나 구입을 주정도매업자 또는 주정도매업자가 지정한 소매업자를 통해서만 가능하도록 제한함
주정 가격신고제도	주정업체 등은 주정 출고가격 및 판매가격을 국세청장에 신고하여야 하며 신고시 제조(판매)원가계산서와 소관 주류업단체장의 출고(판매)가격 검토의견서 등을 제출하도록 함
주류 원료용 주정 구매 사전승인	주류제조업자는 주정도매업자 또는 주정제조업자로부터 주류 원료용 주정을 구입할 수 있음 주정제조업자로부터 주정을 직접 구입하거나 수입하기 위해서는 국세청장의 사전승인이 필요함
주정생산량 및 원료 배정제도	주류업단체의 장은 제조장별 연간 주정생산량을 책정하고 이에 필요한 원료의 종류 및 수량을 산정하여 국세청장에 제출함 국세청장은 주정생산에 소요되는 국산원료와 수입조주정의 종류 및 수량을 지정함
납세병마개 제조자 지정	국세청장은 납세병마개 제조시설을 갖춘 자 중에서 납세병마개 제조자를 지정함 주류제조자가 납세증명 표지의 하나로 납세병마개를 사용하고자 할 경우 국세청장이 지정한 자가 제조한 병마개를 사용해야 함
주류의 통신판매 제한	주류의 통신판매는 민속주, 농민주에 한해 인터넷 쇼핑몰 및 전통주 제조자의 홈페이지를 통해 허용함
주류 과세체계	주정, 맥주에는 종량세 체계를, 나머지 주종은 종가세 체계를 적용함 주류에 붙는 세금은 주세, 교육세, 부가가치세 등이 있음
주류 도수규제	'95년 소주의 도수규제 폐지 이후 '02년 주정과 혼합주를 제외하고는 도수 규제를 폐지함 주정은 주류 원료이고, 혼합주는 주종 간의 혼동을 방지하고자 도수 규제를 실시하고 있음

3. 농림축산식품부(前 농림수산식품부)

국세청은 주류산업을 둘러싼 국내외 환경 변화를 고려하여 2010년 2월 농림수산식품부로 주류산업 진흥업무를 이관하기로 결정하였다. 주류산업은 국가 전반에 미치는 영향이 커 규제가 필요한 분야이지만, 전통주 등의 경우에는 경쟁력 있는 문화, 수출상품으로서 정부 지원이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다.

그동안 대부분의 주류행정을 전담해온 국세청은 세금을 징수하는 기관 고유의 업무성격상 전통주 등 주류산업 진흥업무를 수행하는 것은 적절하지 않다는 의견이 있었다. 농림수산식품부는 정부 양곡정책과 연계하여 주류산업 진흥업무를 체계적으로 수행할 수 있고, 지역농업을 활용하여 원료 농산물의 안정적 공급을 지원할 수 있다. 이에 전통주를 포함한 진흥이 필요한 모든 주류의 육성, 지원 업무를 농식품부에서 관장하고, 국세청에서 실시하던 ‘주류품질회’, ‘주류품질인증제’도 농식품부에서 주관하기로 하였다.

이러한 업무이관 배경에는 국가경쟁력강화위원회, 공정거래위원회 등 관계부처와 국회, 주류업계로부터 주류산업에 대한 규제완화 요구가 있었다. 또한 전통주를 진흥, 육성하기 위한 「전통주 등의 산업진흥에 관한 법률」이 2010년 2월에 제정되어 농식품부 업무수행에 법적 근거가 마련되기도 하였다. 농식품부는 「전통주 등의 산업진흥에 관한 법률」에 따라 전통주 등의 산업발전 기본계획을 수립하여 추진해오고 있다.

제 3 장 선행연구 검토

제 1 절 정책흐름모형을 적용한 선행연구

Kingdon의 정책흐름모형은 미국 연방정부의 보건 및 교통정책과정, 독일과 영국의 민영화과정 등 서구사회의 다양한 정책결정과정에 적용되었다. 다만 본 연구에서는 국내 사례를 중심으로 한 선행연구들을 검토하였으며, 이는 정치·사회·문화 등 정책환경이 외국과 달라 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름에 차이가 있기 때문이다.

[표 3] 정책흐름모형을 적용한 선행연구

연구자	연구내용
이봉재·박수정 (2020)	‘산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률’ 제정과정 분석
김시진·김재웅 (2012)	대학등록금 부담 완화 정책과정 분석
채성준 (2016)	‘국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법’ 입법과정 분석
지은정 (2016)	노인일자리사업 정책변동 과정 분석
신지현·변진석·박은혜(2017)	‘아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특별법’ 입법과정 분석
정성수·이현수 (2021)	‘유치원 3법(유아교육법, 사립학교법, 학교급식법 개정안)’ 입법과정 분석
최정민·배관표·최성락(2013)	‘예술인 복지법’ 제정과정 분석
김강현 (2020)	‘협동조합 기본법’ 제정과정 분석
전영태·이용규 (2019)	‘이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률’ 입법과정 분석
김영준·이찬구 (2018)	‘원자력안전법’ 제정과정 분석

선행연구들은 대부분 문화·사회·환경·복지 등의 정책분야에 정책흐름 모형을 적용하고 있었으며, 전통주 등 주류산업 정책에 대한 연구는 없는 것으로 나타났다. 연구들마다 정책의 창이 열리게 되는 계기로서 주된 흐름을 각각 다르게 분석하고 있는데, 대부분 정치의 흐름과 정책선도자의 역할을 강조하고 있었다.

이봉재·박수정(2020)은 2019년에 제정된 ‘산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률’의 제정과정을 연구하였다. 2013년 도입 후 법적 근거 없이 시행되어 온 일학습병행 제도에 문제의 흐름이 존재했고 문제해결을 위한 대안으로 근거법안 마련 등 구체적인 정책대안의 흐름이 존재했으나 정치적 관심이 부족하여 정책의 창이 열리지 않다가, 2017년 문재인 정부 출범과 함께 정치의 흐름이 강해지면서 고용노동부, 국회의원, 대통령 등 정책선도자에 의해 정책의 창이 열리고 ‘일학습병행법’ 제정이 이루어졌음을 알 수 있었다. 이를 통해 한국의 정책환경에서는 정책결정과정에서 공식적 참여자의 역할이 중요함을 재차 확인하였다.

김시진·김재웅(2012)은 2011년 9월 교육과학기술부가 대학등록금 부담 완화 정책을 발표하기까지의 정책과정을 분석하였다. 국가별 대학등록금 비교를 통해 우리나라 대학등록금이 비싸다는 국민적 공감대가 형성되고 비싼 등록금으로 청년들이 경제적 어려움에 시달리거나 목숨을 끊는 등 문제의 흐름이 전개되었고, 2009년 재보궐선거, 2010년 지방선거, 2011년 재보궐선거 및 무상급식에 관한 서울시 주민투표 등 정치의 흐름이 역동적으로 펼쳐지면서 정치권은 대학등록금 부담 경감을 위한 정책 마련에 나서게 되었다. 이처럼 문제의 흐름과 정치의 흐름이 결합하여 불완전하게 정책의 창이 열린 다음에 시민단체, 정당, 행정부가 참여하여 다양한 정책대안을 논의하였다. 결과적으로 대학등록금 부담완화 정책은 실질적인 반값등록금 실현이 아닌 간접적인 지원정책으로서 마련되었는데, 이는 교육과학기술부가 가장 영향력 있는 정책선도자였음을 알 수 있는 대목이다.

채성준(2016)은 ‘국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법’ 입법과정을 진보정권인 김대중·노무현 정부와 보수정권인 이명박·박근혜 정부로 나

뒤 비교분석하였다. 김대중·노무현 정부에 ‘테러방지법’ 입법 필요성에 대한 정부의제의 창은 개방되었지만 정책선도자 부재로 정책결정의 창은 열리지 않았는데, 이후 보수정권 출범으로 정책참여자에 직접적인 변화가 생기면서 정치의 흐름에 큰 움직임이 나타났고, 특히 박근혜 대통령과 주무기관인 국정원, 여당이 정책선도자로서 긴밀히 협조하여 ‘테러방지법’ 제정을 이끌었다. 이 사례에서는 오랜 세월 정책문제와 정책대안의 흐름이 정체되어 있다가 정치의 흐름이 급변하여 정책선도자가 등장함으로써 정책의 창이 열리게 되는 과정을 볼 수 있다.

지은정(2016)은 2004년 도입된 ‘노인일자리사업’이 2015년에 이르러 ‘노인 사회활동 지원사업’으로 바뀌는 정책변동 과정을 살펴보았다. 보건복지부 소관인 ‘노인일자리사업’에 참여하는 노인들의 근로자성 여부를 두고 사업 수행기관이 노동·세무 문제를 호소하였고, 주요 노인단체가 사업의 법적 근거 마련을 요구하는 한편 고용노동부 이관 및 지방이양을 반대하자 국회에서도 제도개선을 요구하는 상황이었다. 주관부처인 보건복지부는 최선의 해결방안으로 논의된 근거법 신설 혹은 노인복지법 개정을 하는 대신, ‘노인일자리사업’ 종합지침을 개정하여 ‘노인 사회활동 지원사업’으로 변경하는 데 그쳤다. 연구자는 문제의 흐름과 정치의 흐름이 결합되어 정책의 창이 열렸으나 정책대안의 흐름이 부족하여 정책산출이 미흡하였음을 지적하였다.

신지현·변진석·박은혜(2017)는 2014년 제정된 ‘아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특별법’의 입법과정을 분석하였다. 문제의 흐름으로는 아동학대 관련지표의 악화, 아동학대 사건의 발생, 기존 ‘아동복지법’의 아동학대 규율 한계 등을 제시하였고, 정치의 흐름으로는 UN 권리협약 비준 등에 따른 아동권리 옹호에 대한 국가 분위기의 변화, 새 행정부의 관심, 압력집단의 활동을 들었다. 정책의 흐름으로는 ‘아동학대 처벌법’ 제정을 위한 국회의안, 압력집단 의안, 정부법안을 들 수 있다. 정책의 창이 열린 계기는 2013년 일어난 잔혹한 아동학대 사건이었으며, 이후 진상조사위원회, 보건복지부, 국회, 시민단체 등 정책공동체가 정책선도자로 적극 활동하여 ‘아동학대 처벌법’의 제정이 단기간 내에 이루어졌다. 본 연구

에서는 정책 수혜의 당사자가 스스로 압력집단을 구성하기 어려운 아동학대 정책의 경우, 사회문제를 정책의제화하는 언론의 역할과 정책대안을 마련하는 정책공동체의 역할이 중요함을 강조하였다.

정성수·이현수(2021)는 이른바 ‘유치원 3법(유아교육법, 사립학교법, 학교급식법 개정안)’이 2018년 발의되어 2020년 통과될 수 있었던 배경을 살펴보기 위해 2013년부터 2020년까지의 세 가지 흐름과 정책의 창이 열리는 과정을 분석하였다. 2004년 ‘유아교육법’ 시행으로 사립유치원에 지원금이 지급되기 시작한 이후 사립유치원 운영과 관련한 문제 제기와 정부의 해결노력이 여러 차례 있었으나, 정당 및 이익단체의 활동과 국민적 관심 부족 등으로 인해 문제의 흐름이 오랫동안 이어져 왔다. 2016년 제20대 국회의원 선거에서 야당이었던 더불어민주당이 다수당이 되었고, 2017년 제19대 대선에서 사학비리 근절 등 교육정책을 제시한 문재인 후보가 당선되면서 집권세력에 큰 변동이 생겼으며, 2018년 사립유치원 회계 비리가 국민적 관심사로 떠오르면서 정치의 흐름이 뚜렷해지게 된다. 이를 개선하기 위해 국회에서 논의한 정책의 흐름이 결합되며 정책의 창이 열렸으며, 이 과정에서 더불어민주당의 박용진 의원이 정책선도자로서 활동하였다. 박용진 의원은 ‘유치원 비리 근절을 위한 정책 토론회’를 개최하고 전국 시도교육청이 마련한 유치원 감사보고서를 국정감사를 통해 공개하였으며, ‘유치원 3법’을 발의하고 국회 통과를 위해 적극 노력하였는 바, 이를 통해 우리나라 정책과정 특성상 공식적 참여자의 역할이 중요하게 작용함을 알 수 있다고 설명하였다.

최정민·배관표·최성락(2013)은 예술인복지법이 2011년에 제정될 수 있었던 상황과 그 한계점을 설명하였다. 정책문제의 흐름을 보면, 프리랜서 등의 비중이 높은 예술인들은 주로 정규직 근로자들을 대상으로 하는 사회보장제도(산재보험, 고용보험 등)의 사각지대에 놓여있었고, 2000년대 들어 문화예술인복지조합 설립, 예술인공제회 도입 등 구체적인 정책대안이 제시되었으나 제도화에 이르지 못하고 있었다. 2011년 1월 어느 작가의 안타까운 사망사건이 언론에 보도되면서 예술인의 복지 개선을 요구하는 여론이 강하게 형성되었고, 이러한 정치의 흐름이 정책문제의 흐

름과 정책대안의 흐름과 결합하여 정책의 창을 열게 된다. 이처럼 예술인복지법 제정이 정책의제로 주목받게 된 과정에 공식적 참여자보다는 네티즌과 같은 비공식적 참여자의 역할이 컸지만, 해당 사례에서는 정책선도자의 부재로 인해 정책산출에 한계가 나타난다. 즉, 예술인복지법 제정안을 발의한 국회의원이나 주무부처인 문화체육관광부가 정책선도자로서 적극 나서지 않았기 때문에, 구체적인 법안 내용에 있어 관계부처의 반대의견들이 대부분 수용되어 예술인들에게 실질적인 혜택을 제공할 수 있는 내용이 빠진 채 상징적 조항과 최소한의 사회보장 내용만을 담게 되었다고 평가하고 있다.

김강현(2020)은 2011년 협동조합기본법의 제정과정을 분석하였다. 2008년 발생한 국제 금융위기는 환율, 경제성장률, 실업률 등 각종 경제지표 악화에 영향을 미쳐 협동조합 경제가 대안으로 인식되는 계기가 되었고, UN이 지정한 ‘세계협동조합의 해’ 2012년을 앞두고 우리나라는 반기문 당시 UN사무총장(임기 2007~2016년)을 배출한 국가로서 협동조합 관련 정책에 있어 일정한 역할을 수행해야 할 입장에 놓여 있었다. 협동조합기본법 제정을 위한 정책대안의 흐름은 한국협동조합연구소, ‘협동조합기본법 제정 연대회의’ 등 민간부문을 중심으로 시작되어 여야 3당(민주당, 한나라당, 민주노동당) 국회의원의 법안 발의로 이어졌다. 한편, 이명박 정부의 동반성장 정책과 2012년 대선정국의 경제민주화 담론이 협동조합 기본법 제정에 우호적인 국가적 분위기를 조성함에 따라 2011년 12월 여야 3당이 제출한 법안을 토대로 마련된 협동조합기본법이 국회에서 통과되었다. 본 연구에서는 정책선도자로서 민간부문의 역할을 강조하면서 비공식적 참여자도 정책선도자가 될 수 있는 미국의 정책환경과 유사하다고 분석하고 있다.

전영태·이용규(2019)는 2014년 제정된 ‘이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(이하 단통법)’의 입법과정을 분석하였다. 문제의 흐름은 이동통신사들이 스마트폰 시장 초기에 이용고객 확보를 위해 휴대폰 보조금을 놓고 과열경쟁이 일어나면서 시작되었다. 2012년 9월 ‘갤럭시 S3 17만원’ 사건, 2014년 1월 23일 ‘123대란’과 2014년 2월 11일 ‘211대란’ 당

시 이동통신사들이 대규모 보조금을 살포한 것이 초점사건으로 볼 수 있다. 정책대안으로서 민주당 전병헌 의원, 새누리당 이재영 의원, 민주당 노웅래 의원 등은 2012년 10월부터 2013년 2월 사이에 전기통신사업법 일부 개정안을 각각 대표발의하였다. 특히, 여당 원내 수석부대표인 새누리당 조해진 의원은 미래창조과학부와 함께 2013년 5월 ‘단말기 유통구조 개선방안 정책토론회’를 공동 개최하고, 그동안의 논의내용을 통합하여 단통법 제정안을 대표발의하였다. 정치의 흐름으로는 2012년 대통령 선거에서 통신비 부담을 낮추겠다는 ‘반값통신비’ 공약을 걸었던 박근혜 후보가 당선되었다는 사실을 들 수 있다. 본 연구에서는 대통령을 정책의 창을 연 거시적 정책선도자로 설명하고, 단통법의 세부내용 조율에 참여한 미시적 정책선도자로 국회, 유관 정부부처, 이동통신사 및 제조사를 제시하여 기존 연구와 차별성을 두고자 하였다. 또한 정책 수혜대상인 국민이 정책결정과정에서 소외됨에 따라 가계통신비 절감이라는 단통법 제정 취지가 달성되지 못하였음을 지적하였다.

김영준·이찬구(2018)는 2011년 제정된 ‘원자력안전법’의 법안 형성 과정을 연구하였다. ‘원자력안전법’은 기존의 원자력 정책체계를 진흥과 규제 기능별로 이원화하고, 규제를 위한 독립기관을 신설하는 등 원자력 규제 정책을 위한 법적 근거로서 마련되었다. 1958년 ‘원자력법’ 제정 이후 원자력 정책의 진흥과 규제 기능을 하나의 정부조직에서 총괄해왔으나, 원전이 계속 늘어나면서 규제 정책 분리에 대한 필요성이 제기되어왔다. 2009년 UAE 원전수출 성과와 2011년 후쿠시마 원전사고는 문제의 흐름에서 중요한 초점사건으로 등장하였고, 국회의원과 정부 관료가 기존 원자력 정책체계의 한계를 인식하고 이를 개선하기 위한 법안을 마련하면서 정책대안의 흐름이 다양하게 나타나게 된다. UAE 원전수출 계약의 경우 원전의 수출산업화를 위한 경제적 실익 관점에서 규제 분리에 대한 논의가 이루어졌고, 후쿠시마 원전사고의 경우 원자력 안전 확보를 위해 독립된 규제 제도의 필요성이 제기되었다. 정치의 흐름에 있어 2009년 UAE 원전수출은 원자력 규제 필요성에 대한 국민의 관심을 불러일으키지 못하였으나, 2011년 후쿠시마 원전사고 발생 이후에는 국내

언론이 원자력 안전문제를 집중적으로 다루면서 독립된 규제체계 마련에 대한 국민적 관심이 고조되었다. 또한 정책선도자도 다르게 나타나는데, UAE 원전수출의 경우 지식경제부 장관이 진흥 중심의 기존 원자력 정책체계를 지지한 반면 후쿠시마 원전사고의 경우 대통령이 원자력 안전이라는 새로운 정책가치를 제시하면서 ‘원자력안전법’ 제정에 결정적 영향을 미친 정책선도자로 나타난다. 이처럼 본 연구는 원자력 규제 정책의 형성 과정에 있어 정책의 창이 개방되는 성패요인을 두 초점사건을 중심으로 비교분석하였다.

제 2 절 주류산업에 관한 선행연구

우리나라 주류산업에 관한 연구는 크게 세 가지 측면으로 정리할 수 있다. 한 연구분야는 주류산업 관련 법·제도 및 정부조직 등 정책 전반에 대해 논의하고, 다른 연구분야에서는 전통주, 우리술, 막걸리 등을 중심으로 국내 주류산업을 활성화하기 위해 필요한 구체적인 정책과제를 다루고 있다. 그밖에 소비자 대상 설문조사, 상품화 성공사례 분석 등을 통해 전통주의 경쟁력 제고방안을 제시하는 마케팅 측면의 연구분야가 있다.

본 연구는 국세청이 주도해온 주류산업 정책 일관도에서 벗어나 전통주산업 육성을 위한 별도의 정책체계가 마련되는 정책과정을 분석한다는 점에서 주류산업 선행연구들과 차별성을 갖는다고 볼 수 있다.

[표 4] 주류산업에 관한 선행연구

연구자	연구내용
정성희 (1997)	주류산업 관련 정부부처별 규제 및 개선방향
박명호·문예영 (2007)	우리나라와 외국(미국, 캐나다, 영국, 일본)의 주세 및 주류 행정 체계 비교·검토
정애숙 (2015)	우리나라 주류 및 음주 관련 정책의 변천과정 분석

성승제 (2008)	우리나라와 외국(일본, 미국, 독일)의 주세법 및 주류행정 체계 비교·검토
김길수 (2010)	한국 주류산업의 지원·규제·조세정책에 관한 연구
최병규 (2010)	국산 술 세계화 성공을 위한 마케팅 과제 연구
이대형·김재호 (2017)	우리술의 역사, 산업 동향 및 발전 방향
여수환·정용진 (2010)	국내 막걸리 산업의 현황과 발전 방안
엄성관 (2020)	전통주의 발전사와 미래발전방향
이동필 (2013)	전통주산업의 실태, 주요국 사례 분석 및 발전방안 연구

정성희(1997)는 주류산업과 관련된 정부부처별 규제를 살펴보고 규제 개선방향에 대해 논의하였다. 연구에 따르면 주류산업 전반은 국세청이, 주세 정책은 재정경제원(현 기획재정부)이, 음주와 관련된 국민보건정책은 보건복지부가, 주정원료인 국산 농산물의 수급은 농림부(현 농식품부)가 관여하며 그밖에 공정거래위원회, 관세청 등 다양한 부처가 주류산업에 있어 고유기능을 맡고 있는 것으로 나타났다. 또한 주류산업 규제를 직접적으로 담당하는 국세청이 주세보전 및 징수편의 위주의 산업통제정책을 운영함에 따라 주류산업의 품질향상 및 국제경쟁력 강화에 기여하지 못하고 있으며, 주류산업 정책을 정부부처별 기능에 맞춰 정비할 필요가 있음을 지적하였다.

박명호·문예영(2007)은 우리나라와 주요국(미국, 캐나다, 영국, 일본)의 주세 및 주류행정 체계를 비교·검토하였다. 우리나라의 주류정책은 재정확보를 위해 주류에 부과하는 주세 징수에 초점을 두었기 때문에 주류의 제조, 판매, 유통 등 주류산업 전반에 관한 사항을 과세관청인 국세청이 전담해왔고, 탈세 방지를 위한 규제 위주의 주류정책은 주류 오남용이 야기하는 외부불경제효과 교정이나 주류산업 육성 등 정책목표를 간과하게 되었다고 분석하였다. 최근에는 주세 수입이 국가재정에서 차지하는

비중이 상대적으로 줄어들고 주류 오남용 문제가 사회적 이슈가 됨에 따라 주류행정을 전담할 독자적인 정부기구의 설립을 통해 주류정책 목표를 재정립할 필요가 있음을 설명하였다.

정애숙(2015)은 우리나라 주류 및 음주 관련 정책의 변천과정을 주류 관련 법률을 중심으로 살펴보고 향후 정책과제를 제시하였다. 우리나라 주류 관련 법률은 주세법 위주로 발전되어 오다가 2000년 이후에 음주로 인한 사회적 폐해를 방지하기 위한 법제화 노력이 이루어졌다. 주로 사고 예방을 위한 승객의 안전을 목적으로 음주상태에서 자동차, 철도, 항공기, 어선의 운전이나 조종을 금하는 내용이며(‘도로교통법’, ‘수상레저안전법’, ‘철도안전법’, ‘항공안전 및 보안에 관한 법률’, ‘낙시어선업법’), 청소년의 건강보호를 위해 ‘청소년 보호법’을 통한 주류 판매 등 금지와 ‘학교보건법상’의 음주예방을 위한 보건교육 실시 등에 관한 규정 등이 있다. ‘국민건강증진법’에서는 건강증진 활동에 절주운동을 명시하고 주류 광고를 금지하고 있으며, ‘정신보건법’에서는 알코올 중독환자를 정신질환의 범주에 포함하여 치료할 수 있도록 규정하고 있다. 연구자는 흡연에 관해서는 담배가격 인상, 실내 흡연규제, 공공장소 흡연규제 등 많은 정책개선이 있었던 점을 언급하며, 앞으로 음주의 사회적 비용을 줄이기 위한 새로운 법령체계가 마련되어야 한다고 제안하였다.

성승제(2008)는 우리나라와 해외 주요국(일본, 미국, 독일)의 주세법 및 주류행정 체계를 비교·검토하였다. 법 체계의 경우 우리나라는 일본과 유사하게 주세법에 주세와 주류행정에 관한 내용을 포괄적으로 규정하고 있고, 우리나라 주세법에 해당하는 미국과 독일의 법규들은 주세 관련 내용만 포함하고 주류면허관리, 법령 위반 시 제재 등 주류행정에 관한 규정은 별도 법에 담고 있다. 주류행정 체계에 있어 우리나라는 국세청이 주세행정, 주류행정은 물론이고 ‘국세청기술연구소’를 통해 양조기술 개발, 주조기술 지도관리 등 연구업무까지 주류산업에 관한 거의 모든 업무를 수행하는 반면, 미국과 독일의 경우 알코올 및 담배 등 유해성 식품에 대한 관리를 국민보건을 담당하는 행정청이 독립적으로 관리하고 있음을 알 수 있었다.

김길수(2010)는 우리나라 주류산업 정책을 지원, 규제, 조세 세 가지 정책으로 나누어 분석하고, 전통주산업의 육성 필요성과 방안을 제시하였다. 우리나라는 국세청의 주류면허 제도를 통해 주종별 알코올 함량, 설비요건 등 진입규제, 원료의 종류와 제조방법, 세율 및 유통방법 등을 세분하여 규제하고 있다. 이처럼 엄격한 정부규제는 국내 주류산업의 경쟁력을 저하시켰으며, 그 결과 1980년대 주류시장 개방 후 수입주류가 대량 수입되어 주류산업 무역수지가 악화되고, 국민소득 증가에 따른 술 소비행태 변화에 부응하지 못하여 주류 소비구조의 왜곡을 초래하였으며, 주류 제조에 국산 농산물이 거의 사용되지 못하는 문제점을 드러냈다. 앞으로는 국민건강 보호와 고부가가치 식품산업의 한 분야로서 주류 산업을 육성해야 한다는 정책 제언과 막걸리 산업 육성을 위한 정부 지원방안을 제시하였다.

최병규(2010)는 2009년 전후로 우리나라 주류산업 환경이 급변한 원인을 분석하고 국산 술의 세계화 성공을 위한 정부·지방자치단체의 노력을 소개하면서 주류기업의 역할을 마케팅 전략 차원에서 논의하였다. 이전까지 국가 세수 확보와 국민건강 및 청소년 보호, 음주로 인한 사고방지 등 소극적이고 부정적인 정책방향을 가지고 주류산업 정책을 운영하였던 정부와 지방자치단체가 주류산업을 하나의 산업으로 인식하고 규제개혁 및 지원을 통해 진흥하기로 한 것은 과감한 정책 패러다임의 전환이라고 평가하였다.

이대형·김재호(2017)는 우리술의 역사와 산업동향, 정책변화를 정리하고, 우리술 산업의 발전을 위한 R&D 연구현황을 분석하면서 ‘우리술 연구센터’의 설립을 통한 R&D 지원 강화, 양조용 쌀 품종 연구 확대 등을 제안하였다. 우리나라 주류 연구기관은 정부기관인 한국식품연구원과 농촌진흥청이 있고, 대형 제조업체 2곳의 민간연구소가 있으며, 대학교에서 운영하는 연구센터가 일부 있는데, 연구기관의 숫자가 적고 연구예산 및 연구인력이 부족하여 우리술 산업 육성에 한계가 있음을 밝히고 있다. 그 대안으로서 일본의 ‘주류종합연구소’, 프랑스의 ‘파스티르연구소’ 같은 종합적인 기능을 갖춘 연구소의 필요성을 제시하였다.

여수환·정용진(2010)은 막걸리 산업의 변화를 시장, 법제도 측면에서 살펴보고 막걸리의 쌀 소비 촉진효과를 설명하였다. 또한 막걸리 산업 발전방안으로 국내산 쌀을 100% 이용한 고품질 막걸리의 개발, 제조공정 확립 및 표준화, 효소제·부원료·향기성분 등의 활용방법 등 과학적 연구개발과 전문인력 양성을 제시하였다.

염성관(2020)은 막걸리를 중심으로 우리나라 술의 역사와 발전방향을 서술하였다. 우선 주세법에 정의된 전통주의 범위를 전통방법으로 제조되고 국민정서 상 전통주로 인식되는 술까지 확장할 필요가 있다고 주장하고, 전통주산업의 미래발전 방향으로서 양조기술 지원, ‘한국술 산업진흥원’의 설립, 홍보·문화상품화를 통한 판로확대, 소규모 업체를 위한 세금감면 또는 면세를 제안하였다.

이동필(2013)은 우리나라 전통주의 개념을 고찰하고 생산과 유통실태 및 산업적 발전을 저해하는 문제를 파악한 다음 주요 외국의 사례를 소개함으로써 전통주산업 발전을 위한 정책방안을 제시하였다.

전영미 외 2인(2006)은 전통주의 상품화 사례를 분석하고 제조업체의 경쟁력 제고 방안을 검토하였고, 김지영 외 1인(2014)은 일반 소비자의 주류 및 전통주 이용현황과 전통주에 대한 인지도 및 선호도를 조사하여 전통주의 대중화 방안을 논의하였다.

제 4 장 연구설계

제 1 절 연구대상 및 연구문제

1. 연구대상

본 연구의 연구대상은 「전통주 등 산업 진흥에 관한 법률안」(이하 전통주산업법)의 입법과정이다. 「전통주산업법」 제정안은 제17대 국회에서 이상배 의원이 대표발의한 법률안과 제18대 국회에서 정해걸 의원이 대표발의한 법률안 총 두 개의 입법사례가 존재하는데, 본 연구에서는 Kingdon의 정책흐름모형을 적용할 연구대상 기간을 크게 세 시기로 나누도록 한다.

첫 번째 시기는 이상배 의원의 입법 추진기(1990년대~2006년 초)로서 「전통주산업법」이 국회에 처음 발의되어 공론화되는 기간을 의미한다. 두 번째 시기는 처음 발의된 「전통주산업법」 제정안이 국회에 계류된 후 제17대 국회 임기가 종료될 때까지의 기간으로 입법 과도기(2006년~2008년 초)라 명명하였다. 세 번째 시기는 정해걸 의원의 입법 추진기(2008년~2009년)로서 제18대 국회에서 「전통주산업법」이 국회 본회의를 통과하기까지의 기간을 의미한다.

2005년 8월 10일, 국회 농림해양수산위원회 위원장이었던 이상배 의원은 ‘우리술산업 육성지원법 제정을 위한 공청회’를 열어 농림부에서 전통주산업 육성을 추진할 수 있도록 특별법을 제정하자고 처음 제안하였다. 공청회 이후 이상배 의원은 2005년 10월 21일에 「전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안」을 대표발의하였으나, 국회 논의과정에서 법률안 내용에 대한 반대의견이 제시되고 이를 해결하지 못하면서 농해수위 법안심사소위에 계류하게 되었다. 이후 법률안은 다시 빛을 보지 못하고 제17대 국회 임기만료에 따라 폐기된다.

[표 5] 이상배 의원의 입법 추진기

일자	국회 입법과정
2005.10.21.	◦ 이상배 의원, 전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안 발의
2005.10.25.	◦ 국회 농림해양수산위원회, 법률안 회부
2005.11.22.	◦ 농해수위 전체회의, 법률안 제안설명 및 검토보고
2005.11.24.	◦ 농해수위, 전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안 공청회 개최
2005.11.25.	◦ 농해수위 법률안심사소위원회, 법률안 심의 - 재경위 검토의견을 들은 후 다시 심의하기로 결정함에 따라 법안심사소위에 법률안 계류
2005.11.30.	◦ 국회 문화관광위원회, 법률안에 대한 의견서 제시
2005.12.2.	◦ 국회 재정경제위원회 조세법안등심사소위원회, 법률안에 대한 의견서 심의
2006.2.14.	◦ 재경위 전체회의, 법률안에 대한 의견서 제시
2008.5.29.	◦ 제17대 국회 임기만료에 따른 법률안 폐기

입법 과도기는 이상배 의원이 발의한 「전통주산업법」 제정안이 국회에서 진전을 이루지는 못하였으나, 우리나라 전통주산업에 대한 정책적 관심이 고조되고 전통주산업 육성을 위한 정책대안 논의와 정부대책 발표가 활발히 이루어졌던 시기이다.

2008년 5월 임기를 개시한 제18대 국회에서는 정해걸 의원이 이상배 의원의 법률안을 계승하여 「전통주산업법」 제정을 다시 추진하였다. 2008년 11월 21일, 정해걸 의원이 ‘전통주산업 활성화를 위한 정책토론회’를 개최하면서 「전통주산업법」 제정에 대한 논의가 재점화되었다. 2009년 6월 24일, 정해걸 의원이 대표발의한 「전통주 산업 진흥에 관한 법률안」은 국회 농림수산식품위원회 안건으로 2009년 11월 19일에 처음 상정되었는데, 2009년 마지막 본회의에서 의결되어 2010년부터 시행되었다. 2009년 말 짧은 기간임에도 불구하고 신속하게 국회 입법절차를 거쳐 「전통주산업법」 제정이라는 정책산출을 달성한 것은 이례적인 사건이라 할 수 있다.

[표 6] 정해결 의원의 입법 추진기

일자	국회 입법과정
2009.6.24.	◦ 정해결 의원, 전통주 산업 진흥에 관한 법률안 발의
2009.6.25.	◦ 국회 농림수산식품위원회, 법률안 회부
2009.11.12.	◦ 국회 기획재정위원회 전체회의, 법률안 검토보고 - 전문위원은 법률안에 대해 의견제시가 필요함을 보고 ◦ 기재위 전체회의, 조세소위원회에 법률안 회부
2009.11.19.	◦ 농식품위 전체회의, 법률안 검토보고
2009.11.19.	◦ 기재위 3차 조세소위원회 상정, 논의사항 없음
2009.11.23.	◦ 농식품위 법률안심사소위원회, 법률안 심의 - 정부 수정의견, 소위 위원들 의견을 반영하여 수정의결
2009.11.23.	◦ 기재위 4차 조세소위원회 상정, 논의사항 없음
2009.11.24.	◦ 기재위 5차 조세소위원회 상정, 논의사항 없음
2009.11.25.	◦ 기재위 6차 조세소위원회 상정, 논의사항 없음
2009.11.26.	◦ 농식품위 전체회의, 법안심사소위 수정안 의결
2009.11.26.	◦ 기재위 7차 조세소위원회 상정, 논의사항 없음 - 결국, 기재위는 법률안에 대한 의견서를 제출하지 않음
2009.11.26.	◦ 국회 법제사법위원회, 법률안 회부
2009.12.7.	◦ 법사위 전체회의, 법률안 검토보고 및 대체토론
2009.12.8.	◦ 법사위 전체회의, 법안심사제2소위원회에 법률안 회부
2009.12.9.	◦ 법사위 법안심사제2소위, 법률안 심의
2009.12.24.	◦ 법사위 법안심사제2소위, 법률안 수정의결
2009.12.28.	◦ 법사위 법안심사제2소위, 수정안 의결
2009.12.28.	◦ 법사위 전체회의, 법안심사제2소위 수정안 의결
2009.12.30.	◦ 국회 본회의, 농식품위 수정안 의결
2010.1.22.	◦ 정부 이송
2010.2.4.	◦ 공포
2010.8.5.	◦ 시행

앞에서 설명한 것처럼 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하기 위해 「전통주산업법」의 입법과정을 세 시기로 나누어 주요 연구대상으로 설정하였다. 한편, 우리나라 전통주가 먼 과거부터 계승·발전되어 오다가 근 100년 동안 침체, 부진을 피할 수 없었던 정책문제의 근본적 원인을 이해하기 위해 우리나라 주류산업 정책의 역사를 먼저 개괄적으로 살펴볼 필요가 있으므로 추가적인 연구대상으로 삼는다.

2. 연구문제

본 연구는 건국 이래 우리나라 주류산업 전반을 관찰해온 「주세법」이 있음에도 불구하고, 전통주산업을 육성, 지원하기 위한 별도의 법률 제정 필요성이 제기된 배경과 국회 발의안이 본회의를 통과하기까지 영향을 미친 정책요인을 분석하고자 한다.

이를 위해 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 「전통주산업법」 입법과정에서 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름의 세부적인 전개양상을 확인하고, 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열린 후 「전통주산업법」 제정이라는 정책 산출로 이어지는 과정을 살펴보고자 한다. 또한 이러한 정책과정에 결정적으로 기여한 정책선도자가 누구이며, 그 역할은 무엇이었는지 파악하고자 한다.

특히, 본 연구에서는 이상배 의원의 입법사례와 정해걸 의원의 입법사례에 Kingdon의 정책흐름모형을 각각 적용하고, 그 결과를 비교분석함으로써 최종적인 정책 산출의 성패에 영향을 미친 주요 요인은 무엇인지 확인해보고자 한다.

제 2 절 연구방법

본 연구는 문헌조사 및 인터뷰에 기반한 질적 연구방법을 활용한다. 문헌조사는 전통주 관련 내용을 다룬 언론자료(방송, 신문기사, 칼럼 등), 전통주산업에 관한 정부 추진계획 및 보도자료, 이명박 정부의 국정운영 백서 시리즈, 전통주산업 활성화 방안을 주제로 열린 정책토론회 자료, 「전통주산업법」 제정안, 국회 의사록 및 국회의원 정책자료, 연구기관 보고서, 연구논문, 전통주 관련 단행본 등을 수집하여 분석하였다.

구분	자료 수집방법
언론	<ul style="list-style-type: none"> 한국언론진흥재단 빅카인즈(Big Kinds) 검색 - 기간 : 2000~2009년 - 키워드 : 전통술, 전통주, 우리술
정부	<ul style="list-style-type: none"> 정부기관 누리집 검색 - 기획재정부, 국세청, 농림축산식품부, 공정거래위원회, 규제정보포털, 제18대 대통령직인수위원회, 국가경쟁력강화위원회
국회	<ul style="list-style-type: none"> 의안정보 시스템, 회의록 시스템 검색 국회의원 정책자료DB 검색
연구기관	<ul style="list-style-type: none"> 구글 스칼라(Google Scholar) 검색 서울대학교 중앙도서관 검색 한국농촌경제연구원 누리집 검색
단행본	<ul style="list-style-type: none"> 한국의 술 100년의 과제와 전망 막걸리, 넌 누구냐?

또한, 「전통주산업법」 입법 논의가 있었던 2000년대로부터 10년이 넘는 시간이 흘렀고, 문헌조사 자료만으로는 당시 상황을 파악하는 데 한계가 있다. 본 연구에서는 「전통주산업법」 입법에 관여하였던 당시 관계자를 찾아 인터뷰를 실시하고, 관계자들이 갖고 있던 자료를 추가적으로 확보하였다.

이름	당시 소속 및 직급	담당 역할
방문규	농식품부 식품산업정책단장	전통주산업 육성정책 추진
전한영	농식품부 사무관	식품산업 진흥업무 수행
김보현	정해걸 의원실 보좌관	전통주산업법 의원입법 추진
김재호	한국식품연구원 박사	전통주산업 육성정책 지원

제 3 절 연구분석틀

본 연구는 「주세법」을 중심으로 하는 주류산업 정책 패러다임에서 전통주산업을 육성, 지원하기 위한 새로운 법률이 제정되는 과정을 살펴보기 위해 Kingdon의 정책흐름모형을 분석의 틀로 활용한다.

Kingdon의 정책흐름모형은 연구대상 정책과 관련하여 다양한 이해관계자들이 인지하는 문제상황과 이를 해결하기 위한 정책수단, 이와 관련된 사회적 분위기, 여론 등의 정치적 상황을 분석할 수 있는 분석틀이다. 이러한 사실관계를 종합하여 연구대상인 사회적 이슈가 정책의제화되는 과정을 정리하고, 이 과정에 결정적으로 작용하는 사건, 계기 등 정책요인을 파악할 수 있다. 또한, 향후 유사한 내용을 주제로 정책논의의 장이 활성화될 경우 참고할 만한 시사점을 제공할 수 있는 분석도구이다.

특히, Kingdon의 정책흐름모형은 쓰레기통 모형을 발전시킨 이론으로 정책과정 설명에 있어 비합리성을 전제로 한다. 정책참여자는 합리성에 기반하여 정책문제 인지, 정책대안 검토 및 정책결정을 하는 것보다는 정치적 이해관계, 여론의 흐름 등에 민감하게 반응하여 정책 의사결정을 내리는 경향이 크다는 것이다. 따라서 대통령 5년 단임제, 4년 주기 국회의원 선거 등 정치체계의 특성과 장관 등 행정부 책임자의 교체가 자주 일어나는 특성으로 인해 정책참여자의 변동성이 심한 우리나라 정책과정을 설명하기에 유용하다.

본 연구는 Kingdon의 정책흐름모형을 연구분석틀로 채택함에 따라 연구대상의 분석요소를 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 창과 정책선도자 다섯 가지로 구성한다.

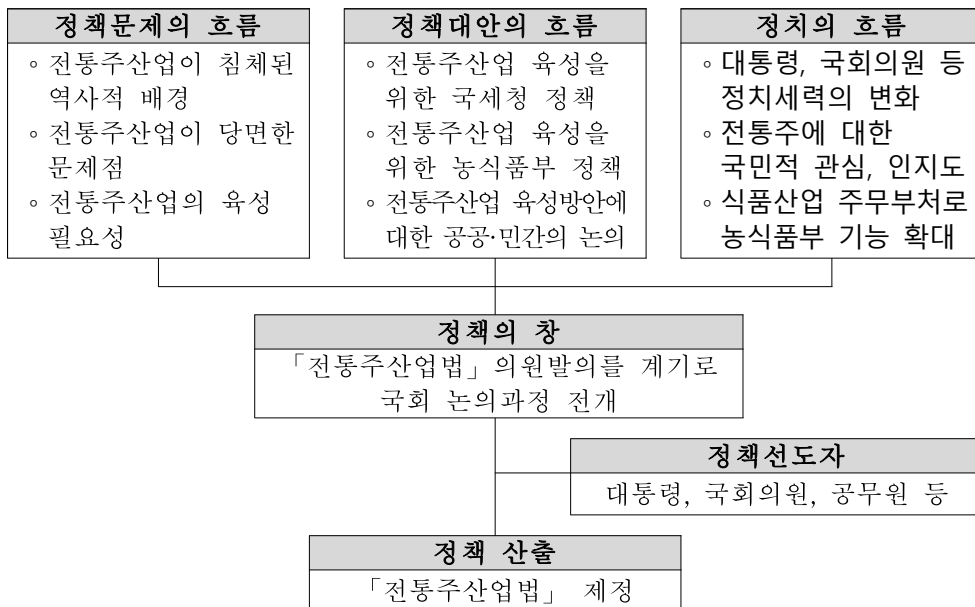
우선, 제6장에서 「전통주산업법」 입법과정을 본격적으로 분석하기 전에 제5장에서 우리나라 주류산업 정책의 역사를 되돌아본다. 일제 강점기 시절에 일제가 도입한 주류 관련 정책부터 2000년 이전까지 전개된 대한민국의 주류산업 정책을 고찰하고, 이를 통해 원활한 주세 징수를 정책목표로 설계된 규제 중심의 주류산업 정책으로 인해 전통주산업 발전이 지체될 수밖에 없었던 정책문제의 근원을 짚어본다.

제6장에서는 「전통주산업법」의 입법과정을 ①이상배 의원의 「전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안」 입법 추진기, ②이상배 의원 발의안이 국회에 계류되어 있던 입법 과도기, ③정해걸 의원의 「전통주산업 진흥에 관한 법률안」 입법 추진기 등 세 단계로 구분하여 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 중심으로 분석한다.

또한, 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열린 후 최종적인 정책 산출 결과는 어떠하였는지, 성공적으로 「전통주산업법」이 제정된 경우에는 국회 입법절차를 거쳐 본회의 통과까지 핵심적인 역할을 한 정책선도자는 대통령, 국회의원, 행정부 공무원, 언론매체 등 정책참여자들 중 누구였는지 규명하도록 한다.

특히, 본 연구에서는 우리나라 정책연구에 있어 Kingdon의 정책흐름 모형의 적실성을 확인하기 위해 두 국회의원의 「전통주산업법」 입법사례를 비교분석하고자 한다. 따라서 정책 산출의 성패에 영향을 미치는 요인이 무엇이었는지 확인하기 위해 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책선도자 측면에서 두 입법사례에 어떠한 차이가 있는지 정리할 예정이다.

[표 9] Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 연구분석틀



제 5 장 우리나라 주류산업 정책의 역사

제 1 절 근대 이전

역사적으로 탁주, 약주 중심이었던 우리나라 주류 문화는 고려시대 말 소주가 유입되면서 술의 종류가 다양해지고 음주층이 확산되었다. 근대 이전에는 분업화된 생산-유통-판매 단계를 거친 주류를 소비자가 구매하여 마시는 주류산업이 형성되지는 않았다. 대신 일반대중이 일상에서 다양한 종류의 술을 직접 만들어 마시는 가양주 문화가 번성하였다. 사람들은 장례식, 결혼식 등 경조사는 물론 제사, 농사 새참, 손님 접대 등 다양한 상황에서 술을 즐겼다.

한글로 쓴 최초의 조리서로 알려진 ‘음식디미방(1670년경)’에는 146가지의 음식조리법이 쓰여 있는데, 이 중 51가지가 술을 만드는 방법이다. 또한 조선총독부가 주류산업을 통제하기 위해 설립한 조선주조협회는 1935년 ‘조선주조사(朝鮮酒造史)’를 작성하였는데, 이에 의하면 1910년 무렵 전체 가구 수의 1/7이 가정에서 술을 빚어 마셨다고 하여 다양한 가양주 문화가 발달하였음을 알 수 있다.

과거에는 곡물 등 식량을 자급자족하였기 때문에 지나친 술 제조는 국가의 식량수급에 악영향을 미칠 수밖에 없었다. 따라서 국가는 금주령을 통해 주류생산을 조절하였으며, 최초의 금주령은 1375년(고려 우왕) 소주 금주령으로 알려져 있다.

제 2 절 일제 강점기

국내 주류산업 정책의 기원은 대한제국 시기에서 찾아볼 수 있다. 대

한제국 말, 일제 강점기 초기의 주류 생산 양상을 살펴보면, 자가소비용(自家消費用)과 판매용(販賣用)이 명확히 분리되지 않았고 대부분의 생산자가 영세하였다. 하지만 주류 소비시장은 당시에 이미 크게 형성되어 있었으며, 일례로 1915년 공산품 생산액 중 주류가 25% 정도를 차지하였다.

한편, 일본은 일찍이 국가 재원으로서 주세의 중요성을 깨닫고, 주세 확보 등 주류산업 정책 체계를 발전시켜왔다. 아스카(飛鳥)시대 지토천황(持統天皇, 645~703) 재위 초 689년에 술을 관장하는 부서(酒部)를 마련하고, 701년 다이호율령(大宝律令)에는 양조 체계를 더욱 정비하였다는 기록이 있다(이화선, 구사회, 2017). 가마쿠라(鎌倉)시대(1185~1333)에 술 매매와 제조, 이출입(移出入) 금지 등의 정책을 실시하였고, 에도(江戶)시대(1603~1867)에는 주조 관련 정책을 쌀 가격 안정에 이용하기도 하였다.

이후 일제는 자국에서의 경험을 바탕으로 한반도를 수탈하기 위해 효율적인 과세 대상으로서 술에 주목하고 대중과세(大衆課稅)적 특징을 갖는 소비세를 도입하고자 하였다. 이에 대한제국 말 통감부를 통해 1909년 주세법을 제정하여 최초의 소비세 세목으로 주세를 도입하고 구체적인 과세대상 파악에 나섰다. 우선, 주정 함유량과 제조방법에 따라 양성주, 증류주, 혼성주 등으로 주류 분류체계를 마련하고, 주류제조 면허제도와 제조석수(製造石數, 주류 생산규모를 의미) 신고제도를 시행하였다. 이를 기반으로 주종별 세율 및 주류 제조장의 제조석수에 따라 주세를 부과하였다. 1909년부터 1915년까지 주류 제조장 수는 15만 6천 개에서 39만여 개로 약 2.5배 증가하였는데, 이는 주류 제조장이 신규로 생겨난 것이 아니라 기존의 제조장이 과세대상으로 파악되어 추가되었음을 의미한다.

주세법 시행을 통해 주류시장 현황을 파악한 일제는 1916년 조선총독부제령 제2호, '주세령'을 제정하여 주류시장을 본격적으로 통제하기 시작하였다. 먼저, 주류 분류체계를 양조주, 증류주, 재제주로 개편하고 '조선의 재래 방법에 의하여 제조한 탁주·약주 및 소주'를 조선주로 명명하

여 별도의 정책대상으로 삼았다.

다음으로 주세령은 주류제조 면허를 허가하는 조건으로 1제조장마다 1주조연도(9월 1일부터 다음해 8월 31일까지) 동안 최소한의 주류 제조량(제한석수(制限石數))을 강제하였다. 예컨대 비(非)조선주의 경우 청주는 100석 이상, 맥주는 500석 이상을 생산하도록 정하였고, 조선주인 소주는 2석 이상, 조선주인 탁주는 5석 이상 등으로 주종마다 다르게 규정하였다. 제한석수 설정은 영세한 생산자를 주류시장에서 퇴출시키고 주류시장을 일정 규모 이상의 생산자 중심으로 재편함으로써 주세 징수에 편리한 시장구조를 만들기 위함이었다. 주류시장에 대한 산업화 정책으로 인해 주류 제조장의 숫자가 감소하고 제조장의 규모는 확대되었으며, 조선총독부는 1919년 조선주 소주 5석, 조선주 탁주 10석으로 제한석수를 인상하고 1927년에는 모든 조선주에 대해 일률적으로 20석으로 인상하는 등 제한석수 규제를 강화하였다.

또한 주세령은 주류시장의 산업화를 차질 없이 추진하기 위해 자가소비용 주류, 즉 자가용주(自家用酒)를 통제하고자 하였다. 우선, 통제하기 쉬운 비(非)조선주의 경우 주세령 제정 직후 자가용주 제조를 전면 금지하였고, 조선주에 대해서는 자가용주 제조를 바로 금지하지 않고 자가용주 제조면허 제도를 별도로 신설하여 조선총독부의 통제력을 단계적으로 확대해나갔다. 자가용주 제조면허를 허가할 때 탁주, 약주는 2석 이하, 소주는 1석 이하로 1주조연도의 제조량에 상한선을 설정하였고, 상업적 판매용주에 부과하는 세율보다 더 높은 세율을 적용하였다. 이후 1919년, 1922년, 1927년 3차례의 개정을 거치면서 자가용주 세율은 큰 폭으로 상승하였다. 이를 통해 일제는 영세한 규모의 자가용주를 대상으로 주세 수입을 확보하면서도, 자가용주를 만드는 가정에 과도한 조세부담을 부과함으로써 가양주 문화를 위축시키고 일반대중들이 산업화된 주류시장에서 주류상품을 구매, 소비하도록 유도하였다.

결과적으로 일제가 식민지 조선에서 거둔 전체 조세수입 중 주세의 비중이 1910년 2.0%에서 1935년 30.4%로 증가하여 주세는 중요한 세원이 되었다. 또한 자가용주 제조면허자 수는 1918년 375,757명에서 1932년

1명으로 급감하였으며, 1934년에 일제는 자가용주 제조면허 제도를 폐지하여 가양주를 불법화 하기에 이른다.

제 3 절 대한민국 건국과 경제발전기

일제로부터 해방된 1945년부터 대한민국 정부가 수립된 1948년까지 과도기에 미군정은 포고령 제21호를 공포하여 주세령의 효력을 존속시키고, 주조업조합법에 근거한 주조단체를 부활시키는 등 일제의 주류산업 정책을 그대로 수용하였다.

1948년 대한민국 정부가 수립되고, 1949년 새로운 ‘주세법’을 공포하였지만 일제가 주류산업을 다루었던 정책 기조에 비해 큰 변화는 없었다. 당시 정부는 식량난을 해결하기 위해 주류 제조에 미곡 사용을 금지하는 억제 정책을 실시하였고, 이로 인해 잡곡류를 주원료로 하는 주정이 주류시장에서 중요해지면서 신규 주정공장들이 늘어나는 계기가 되었다.

한국전쟁이 발발하였던 1950년대는 주류 수요에 비해 주류 공급이 부족하였던 시기이다. 주정원료의 확보가 어려워 정부가 1951년부터 당밀 수입을 추진하였으나, 수입당밀의 단가가 폭등한 1957년에는 원료난이 심각하여 중소 주정공장이 생산을 중단하는 사태가 벌어지기도 하였다. 정부는 전후(戰後) 복구사업 등에 필요한 재정 확보가 절실한 상황에서 주류산업을 주요 세원으로 인식하고 주세를 확대하는 데 주력하였다. 정부는 1950년부터 1956년까지 다섯 차례에 걸쳐 ‘주세법’을 개정하여 세수 증대를 꾀하였다.

1960년대에는 가난한 경제상황 속에서 보릿고개가 반복되는 등 식량 부족 문제가 여전히 시급한 정책 현안이었다. 정부는 고구마 증산정책과 더불어 고구마를 주정원료로 전용하는 정책을 추진하여 식량을 확보하고 수입원료 대체를 통해 외화난을 해소하고자 하였다. 그 결과 1961년부터 1964년까지는 주정원료 수요를 국산 고구마만으로 감당할 수 없어 주정 생산이 급격히 감소하였다. 이후 1965년부터 수입당밀을 다시 주정원료

로 사용하고 고구마 증산정책이 성과를 보이면서 주정 생산량이 증가하기 시작하였다.

특히, 주식(主食)인 양곡이 부족하였던 상황에서 주류의 제조원료로 쌀을 이용하는 것은 사치라고 판단한 정부는 1961년 주세법을 개정하여 탁주, 약주 제조에 쌀 사용량을 제한하였다. 1965년에는 양곡을 원료로 하는 주정과 소주 제조를 금지하였는데, 이를 계기로 전통방식으로 만드는 증류식 소주가 위축되고 주정으로 만드는 희석식 소주가 대중화되기 시작하였다. 1966년에는 재무부령으로 탁주, 약주 제조에 쌀 사용을 금지하고 미국이 원조하는 수입 밀가루만 주원료로 사용하도록 강제하였다.

1966년 3월에는 정부조직개편을 통해 국세청이 발족하고 주세법 관할 부처를 재무부에서 국세청으로 변경하였다. 국세청은 효율적인 주세 행정을 위해 제도를 정비하였으며, 우선 탈세 방지 및 검사, 단속 편의를 위한 납세표시제를 단계적으로 확대하였다. 국세청 발족 이전에는 4개 주류에 적용되었던 납세증지제도를 1966년 4월 7개 주류로, 1966년 5월 9개 주류로 적용대상을 확대하였으며, 1970년 3월에는 탁주, 약주, 주정, 맥주를 제외한 전 주류로 확대하였다. 또한 1972년에는 기존의 종량세 체계에서 주정을 제외한 전 주류에 대하여 징세가 편리한 중가세 체계로 전환하였다.

한편, 1960년대 이전까지 주류 제조면허가 특별한 자격요건이나 기준 없이 부과되었기 때문에 영세한 제조업체가 난립하고 이들의 과당경쟁으로 인해 주류의 품질이 저하되는 문제가 발생하였다. 따라서 국내 주류 산업의 체질을 개선하기 위해 1973년부터 신규 제조면허를 불허하고, 주류면허 통폐합을 추진하여 각 지방의 영세한 주류업체를 통폐합하는 산업 구조조정 정책을 강력하게 추진하였다. 이와 더불어 과당경쟁 방지 및 지역산업 육성을 위해 1961년 탁주, 약주를 대상으로 공급구역제한 제도를 신설한 이후, 1976년에는 주류 도매업자로 하여금 자도(自道)소주를 50% 이상 구매할 것을 의무화하였다.

1970년대 들어 경제 성장으로 주류 소비수요가 늘어나자 정부는 주정 원료의 원활한 공급을 위해 노력하였다. 1974년부터 주정원료 다변화를

추진하며 타피오카칩을 주정원료로 공급하고, 1970년대 말부터는 조주정(粗酒精)을 수입하여 주정 생산량 증대를 달성하였다.

이밖에 서민이 주로 소비하는 독주에 부과하는 세율을 낮추고 위스키 등 고급양주에 부과하는 세율을 인상하였고, 인삼주와 수출용 맥주에 대한 세제혜택을 마련하는 등 우리나라 주류산업을 발전시키기 위한 정책적 지원이 1970년대부터 시작되었다.

제 4 절 시장개방 시기

1980년대까지 정부는 유치(幼稚)산업인 국내 주류산업의 보호·육성의 필요성, 경제성장기에 외환 관리의 필요성, 국민 건강보호의 필요성 등을 감안하여 외국산 주류의 수입을 금지해왔다. 1980년대 중반에 이르러 우리나라가 수출 확대 등 경제발전 성과를 거두면서 우리나라 주류시장에 대한 국제사회의 개방 압력이 시작되었다.

1985년 ‘한·미 통상협상’에 의해 맥주가 최초로 수입되기 시작하였고, 1989년 ‘한·미 포도주협상’에 따라 포도주 등 과실주 시장이 개방되었다. 1988년 ‘한·EU 협상’ 결과 위스키, 브랜디 등이 개방되고, 1989년에는 ‘한·대만 협상’에 의해 마오타이주, 죽엽청주, 고량주, 오가피주 등 중국 주류의 수입이 허용되었다. 1992년부터는 상공부가 마련한 ‘수입자유화계획’에 따라 리큐르와 탁·약주, 기타 증류주, 청주의 시장개방 조치가 차례로 이루어졌고, GATT에 제출한 우루과이라운드 이행각서에 의해 소주와 주정의 수입 허용이 결정되었다.

[표 10] 주종별 수입개방 역사

주종	개방일자	수입개방 근거
맥주	1984.7.1.	한·미 통상협상(1985)
포도주, 와인쿨러, 베르못 등 과실주	1990.1.1.	한·미 포도주협상(1989.1)
위스키, 브랜디	1990.1.1.	한·EU 협상(1988.11)
마오타이주, 고광주, 죽엽청주, 오가피주	1990.1.1.	한·대만 협상(1989.8)
리큐르	1992.1.1.	수입자유화계획 (상공부 고시)
탁주, 약주	1992.1.1.	
기타 증류주	1993.1.1.	
청주	1994.1.1.	
주정	1995.1.1.	GATT제출 우루과이라운드 이행계획서
소주	1994.1.1.	

1980년대에는 국가 경제규모 확대, 민간부문 경쟁력 상승 등 경제여건이 개선됨에 따라 그동안 경제발전 과정에서 시행하였던 각종 정부규제가 민간기업의 경쟁을 제한하고 창의성과 자율성을 저해하는 등 한계를 드러내기 시작하였다. 이에 따라 자유롭고 공정한 경쟁을 촉진하기 위해 경쟁제한적인 정부규제 완화를 추진하는 것이 주류산업을 대하는 정책기조가 되었다. 1988년 공정거래위원회는 국민경제상 비중이 크고 경쟁제한요인이 많은 23개 산업을 대상으로 경쟁제한 실태에 대한 예비조사를 실시한 결과, 주류산업을 규제완화 대상산업으로 선정하였다. 이어 학계 전문가와 공동작업반을 구성하고 공청회 개최 및 관계부처 협의 등을 통해 산업별 경쟁촉진대책을 수립하였다.

1989년 정부는 부총리를 위원장으로 하는 경제난국극복위원회를 설치하고 그 산하에 경제기획원 차관을 반장으로 하는 경제자율화 및 경쟁촉진대책반을 구성하였다. 그해 5월에는 경제자율화 및 경쟁촉진대책반 회의를 열어 주류산업 등 10개 산업의 경쟁촉진대책을 확정하였다. 주류산업과 관련해서는 제조면허 개방을 비롯하여 생산방법, 주류규격, 도매업 및 유통 등 21개 분야의 규제를 개선하거나 폐지하였다.

[표 11] 1차 주류규제개혁 주요 내용

구분	주요 내용	추진시기
제조면허	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제조면허의 단계적 개방 : 주종별로 3단계 개방 ◦ 민속주 제조면허제한 폐지 ◦ 발효주 제조면허 폐지 	'91. 9월 '88. 12월 '91. 7월
생산방법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 소주용 주정배정제도 폐지 ◦ 1제조장 1주종 생산원칙 폐지 ◦ 혼합식 소주 제조 허용 ◦ 소주의 첨가물 규제완화 ◦ 청주의 백미 사용비율 제한 철폐 ◦ 기타 재제주의 제조장별 생산종목 폐지 	'92. 12월 '88. 12월 '91. 7월 '88. 1월 '88. 7월 '91. 7월
주류규격	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주종별 알코올 도수의 제한 완화(탁주, 청주) ◦ 알코올 도수 자율화 ◦ 주류용기, 포장, 표시 등에 대한 규제완화 	'88. 12월 '91. 7월 '89. 6월
도매업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주류도매업 신규면허 확대 ◦ 주류도매장의 취급주종제한 폐지 ◦ 주류도매장의 판매지역제한 완화(시군구→시도) ◦ 주류도매장의 판매지역제한 폐지 	'90. 1월 '90. 1월 '90. 1월 '92. 1월
유통	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자도소주 판매의무제도 개선 ◦ 자도소주 판매의무제도 폐지 ◦ 민속주의 판매지역제한 폐지 ◦ 일반주류도매상의 수입주류 취급 허용 	'90. 1월 '92. 1월 '91. 7월 '88. 12월

자료: 공정거래위원회, 주류산업과 경쟁정책(2010)

한편, 1986년 서울 아시안게임과 1988년 서울 올림픽 개최는 국제사회에서 우리나라의 위상을 높일 수 있는 중요한 기회였다. 정부는 한국의 고유문화인 전통주에 관심을 갖고, 전통주의 계승과 보전을 위해 노력하였다. 이에 따라 1986년에 ‘문배주’, ‘면천두견주’, ‘경주교동법주’가 국가 무형문화재로 지정되었고, 도별 무형문화재로도 지정되었다.

1990년대 이후에도 주류산업 발전을 위한 정책개선 요구는 지속적으로 제기되었으며, 주류산업에 대한 규제완화 및 제도정비가 이루어졌다. 1990년부터는 주류원료로 쌀을 이용할 수 있도록 다시 허용하여 쌀 막걸리가 주류시장에 재등장하였다. 1993년에는 농산물의 소비확대를 위해

농림부장관의 민속주 및 농민주 추천제도를 도입하였고, 1995년에는 집에서 가양주를 빚을 수 있도록 자가양조를 허용하였다.

1997년에는 공정거래위원회가 ‘주류산업 규제개혁 방안’을 마련하여 공청회, 관계부처 협의를 거쳐 1998년 규제개혁위원회 회의에서 최종안을 발표하였다. 주류 분야 규제개혁의 주요 내용으로는 탁주의 신규 제조면허 허용 및 탁주 공급구역 제한 철폐, 주류 제조시설기준 대폭 완화, 주류별 알코올 도수 규제 완화 등이 있었다. 또한 탁주, 약주나 민속주, 농민주와 같은 특정주류를 취급하는 특정주류도매업 면허를 도입하고, 우체국을 통한 우편판매를 허용함으로써 영세한 민속주 및 농민주 업체의 판로문제를 지원하는 제도를 마련하였다.

[표 12] 2차 주류규제개혁 주요 내용

구분	주요 내용	추진시기
주정산업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주정 신규면허 요건의 객관화 및 신규면허 허용 ◦ 주정 판매제도 개선과 가격 고시제도 폐지 ◦ 주정 배정제도 폐지 	'99.상반기 '99.상반기 2000년
주류생산	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 탁주 신규면허 허용, 공급구역제한 철폐, 첨가물 제한 완화 ◦ 제조·판매면허 제한요건 객관적으로 규정 ◦ 제조시설기준 대폭 완화 ◦ 탁·약주 제조용기 제한 최소화 ◦ 주류 제조방법의 사전신고제 개선 ◦ 탁주 등 주류별 알코올 도수 규제 완화 ◦ 국산 주류상표의 필수 기재사항 축소, 문자크기 제한 폐지 ◦ 리큐르 원액 제조·사용에 관한 규제 완화 ◦ 납세병마개 제조자 지정제도 개선 ◦ 주조사 의무고용제도 및 활동 규제 폐지 	'99.상반기 '99.상반기 '98. 12월 '98. 12월 '98. 12월 '98. 12월 '98. 10월 '98. 12월 '98. 12월 '98. 10월
주류수입 판매	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주류판매업 면허요건 합리화 ◦ 주류판매업 면허를 12종류에서 6종류로 통합 ◦ 우체국을 통한 민속주·농민주 통신판매 허용 ◦ 주류 제조장/판매장 이전시 사전신고 및 허가제 개선 ◦ 주류판매업자의 판매가격 신고제도 폐지 ◦ 전통주도매업 면허제도 도입 및 판매제한 완화 	'98. 12월 '98. 12월 '98. 10월 '98. 12월 '98. 12월 '98. 12월
사업자 단체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주류업단체가 공동행위를 할 수 있도록 한 규정 삭제 ◦ 사업자단체 설립 및 가입제한제도 폐지 	'99.상반기 '99.상반기

자료: 공정거래위원회, 주류산업과 경쟁정책(2010)

1980~1990년대에는 무역자유화 및 시장개방 흐름에 따라 국내 산업의 경쟁력 제고를 위한 규제개혁이 중요한 국가 현안이었다. 1980년 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’이 제정되고 1981년 공정거래위원회가 설립되어 산업별 규제개혁 방안을 마련하는 역할을 주로 수행하였으며, 그 과정에서 주류산업 정책에 있어서도 많은 규제완화가 이루어졌다.

한편, 민속주 및 농민주 제도의 도입을 계기로 농림부는 농산물 소비 촉진이라는 정책 목표를 가지고 농업에서 전통주산업으로 정책 범위를 넓히기 시작하였다.

제 6 장 전통주산업법의 입법과정

제 1 절 이상배 의원의 입법 추진기(1990년대~2006년 초)

1. 정책문제의 흐름

우리나라 주류산업은 일제 강점기부터 100여년간 제조, 수출입, 유통 등 산업 전반에 걸친 과도한 규제로 인해 발전이 지체될 수밖에 없었다. 특히, 집집마다 전해져 내려오던 가양주 문화는 일제 강점기는 물론 해방 이후 식량난을 겪는 과정에서 자가양조의 전면 금지에 따라 대다수가 자취를 감추었다.

1966년 국세청이 발족한 이후에도 탈세 방지, 징세 편의를 위한 규제 위주의 주세정책에 초점을 두었기 때문에, 전통주 문화를 복원하고 주류 시장 내 전통주산업을 육성하기 위한 정책적 노력은 미흡하였다. 전통주 산업에 대한 정책문제의 흐름은 1980년대 중후반에 국제교류가 활발해지면서 나타나기 시작하였다.

(1) 대규모 국제행사 개최에 따른 전통주 제도화

1986년 서울 아시안게임, 1988년 서울 올림픽 개최를 계기로 우리나라 문화의 우수성을 세계에 알리기 위해 그동안 잊혀져있었던 전통주를 복원하려는 노력이 시도되었다. 그전까지 전통주는 정부의 제조면허 규제와 곡물원료 사용의 제한 등으로 인해 명맥만 유지해오다가 1983년 문화재관리국에서 실시한 ‘전국 민속주조사’를 통해 개략적인 실태를 알게 되었다. 당시 조사에서는 소주 9개, 곡주 22개, 과실주 3개, 약용주 12개의 전통주가 있었고, 이들 주류를 생산할 수 있는 기능보유자가 64명 생존해있는 것으로 파악되었다.

조사된 민속주 중에서 술이 지니는 문화재적 가치가 보존의 필요성을 근거로 서울 문배주와 당진 두견주, 경주 교동법주 3종은 1986년 11월 1일 중요무형문화재로 국가에서 지정하고, 특별히 주류 제조면허를 발급하였다. 한편, 문화재적 가치가 인정되지만 국가지정 문화재에서 제외된 술에 대해서는 지방무형문화재로 지정하였는데, 2000년 9월까지 문화재로 지정된 전통주는 27종에 이른다.

한편, 1983년 조사과정에서 전통주로 파악된 주류 중 무형문화재로 지정받지 못한 민속주에 대해서는 ‘관광산업 육성’ 차원에서 1991년 6월 30일까지 건설교통부의 추천으로 18종의 술을 관광토속주로 지정하였다. 이때부터 무형문화재와 명인 지정자들은 주류 제조면허를 받아 산업적 생산을 시작하였다.

1993년에는 농림부가 ‘농산물가공산업육성법’을 제정하여 국산 농산물을 주원료로 사용하는 전통식품 및 산지농산물 가공산업을 지원하기 시작하였고, 농림부장관의 민속주, 농민주 주류제조 추천제도를 도입하였다. 상술하면, ‘농림부장관이 지정한 주류부문의 전통식품 명인 중에서 농림부장관이 추천하여 주류심의위원회 심의를 거친 주류’를 기존의 민속주 범위에 추가하였고, ‘농림부장관이 추천하는 농림업인, 생산자단체가 스스로 생산하는 농산물을 주원료로 하여 제조하는 주류로서, 농림부장관이 추천하고 주류심의위원회 심의를 거친 주류’를 농민주라는 개념으로 새롭게 도입하였다.

1994년 4월부터는 모든 법인에 주류면허를 개방하고 1995년 9월 농민 및 생산자단체의 주류 제조면허 취득을 허가함에 따라 전국에 많은 전통주 제조장이 생겨나기 시작하였다. 이처럼 우리나라의 대규모 국제행사 개최를 계기로 전통주 회생정책이 마련되면서 전통주 부문의 제조면허 취득이 가능해지고 시설기준 완화, 주세율 일부 인하, 알코올도수 제한 폐지, 생산·판매 규제완화 등의 조치가 함께 이루어졌다. 그러나 전통주에 대한 체계적인 관리, 지원이 미흡하여 수입산 주류에 비해 경쟁력을 갖추지 못하고 영세한 전통주업체들이 경영 어려움을 겪는 것이 현실이었다.

(2) 전통주산업 정책 필요성에 대한 여론 형성

1980~1990년대에 정부가 두 차례에 걸쳐 주류규제를 대대적으로 개혁한 이후 2000년대 들어서는 주류산업 중에서도 전통주산업 육성을 위한 정책을 요구하는 민간의 목소리가 늘어나기 시작하였다.

1997년 공정거래위원회의 ‘주류산업 규제개혁 방안’ 마련에 참여하였던 정헌배 중앙대 교수는 2001년 한국경제 기고를 통해 전통주산업 발전을 위한 추가적인 규제개혁 필요성을 지적하였다.

“경기침체에도 불구하고 전통민속주를 비롯한 우리술 시장이 활기를 띠고 있다. 맥주나 소주시장 확산에만 집중해온 대기업이 우리술 시장에 관심을 갖게 됐다는 것은 놀랄 만한 일이다. 매실주, 인삼주, 동충하초주 등 다양한 술들이 전국적으로 선보이고 있으며 전통주 업계에서도 중견기업들이 속속 등장하고 있다. … 경쟁과 신규진입을 허용하지 않는 산업 제도하에서 기득권을 가진 주류 제조업체들은 ‘제도의 틀’ 속에 안주해 시대의 변화를 외면하고 고유의 술 보존에 관심을 갖지 않았기 때문이다. 특히 전통주에 대한 무관심은 산업화는커녕 ‘원형 재현’마저 쉽지 않아 전통문화를 퇴보시켰다. … 남은 부문의 규제개혁 역시 성공적으로 추진되어 우리나라에서도 세계적인 술이 만들어지고 고유의 술을 즐겨마실 수 있는 시대가 하루빨리 열리길 바란다.”¹⁾

일부 지역언론사에서는 지역 내 전통주산업 발전을 위한 정부 대책의 필요성에 대해 언급하였다. 전남일보는 “지난 1995년부터 개인의 전통주 제조 및 판매가 허용됐지만 세율이 다른 주류에 비해 높아 전통주 생산자들에게 막대한 부담을 주고 있다”면서 “전통주 생산업자들이 극심한 경영난에 봉착해 있는 상황”이므로 “전통주의 세율을 낮춰 판로 활성화를 꾀해야 한다”고 제안하였다.²⁾

1) 2001.5.26., 한국경제 「[여론광장] 주류산업 규제개혁 시급하다」

2) 2002.7.2., 전남일보 「전통주 활성화 대책 시급」

한라일보는 “제주에는 청정한 이미지에 깨끗한 물을 보유하여 장인정신만 가미된다면 세계 최고의 술을 만들어낼 수 있다. 이를 위해서는 양조산업에 대한 정확한 인식과 제주술 연구 및 사업체에 대한 전폭적인 지원이 필요하다”고 지적하였다.³⁾

(3) 김형오 의원, 국정감사에서 전통주 정책 수립 요구

2005년 국회 농림해양수산위원회 국정감사에서는 술에 관심을 갖고 있던 김형오 의원이 정부에 관련 정책 수립을 요구하였다. 2005년 10월 6일 농촌진흥청 국정감사에서 김형오 의원은 “왜 우리나라에는 술 같은 술, 고급 술, 국제적인 경쟁력이 있는 술을 만들지 못할까” 지적하면서, 국민에게 질 좋은 술을 보급하기 위한 정책을 세울 것을 요구하였다.

(김형오 의원) 지금 여기 술 관계 연구원이 몇 분이나 계세요?

(농촌진흥청장 손정수) 연구소에 술만 전담으로 연구하는 시설을 지금 만 들고 있습니다. 인원은 지금 2~3명이 종사하고 있습니다.

(김형오 의원) 2, 3명 가지고 본격적으로 할 수 있는 수준은 아니고요.

- 2005년 농촌진흥청 국정감사 회의록 中⁴⁾

김형오 의원은 전통주에 대한 정책적 관심 필요성을 주장하며 2007년 국정감사에서도 전통주 관련 정책 개발 노력을 지속적으로 요구하였다.

2. 정책대안의 흐름

(1) 국세청, 전통주산업 규제완화 추진

3) 2004.9.22., 한라일보 「제주 양조산업 1·3차산업과 연계한 소득산업화 주목」

4) 2005.10.6., 국회 농림해양수산위원회 농촌진흥청 국정감사 회의록

국세청은 주류산업 정책의 주무부처로서 전통주 육성 필요성에 공감하고 구체적인 대안을 모색하였다. 2002년 3월 홈페이지 개편으로 토론 코너를 만든 뒤 ‘우리나라 전통주의 보호·육성을 위한 효과적인 방안’을 첫 토론주제로 선정하였으며, “올 상반기 세계적인 경기침체에도 불구하고 ... 우리나라의 위스키 소비는 지난해 같은 기간보다 40% 가까이 증가하였다. ... 우리나라에도 수입주류에 대응할 수 있는 전통주가 많이 있음에도 불구하고 소비자의 인식결여와 홍보부족으로 제대로 평가받지 못하고 있다. 올해 열리는 월드컵이 전세계에 우리 전통주를 알릴 수 있는 기회인 점을 감안⁵⁾”하였다고 주제 선정배경을 밝혔다.

2005년에 이르기까지 국세청은 전통술 제조업체 시설기준을 대폭 낮추고, 쌀을 주원료로 사용하는 청주의 주세율을 70%에서 30%로 인하하는 등 제도개선에 나섰다. 또한 연간 소득금액 1,200만원 이하의 전통주 제조업자에 대해 소득세를 비과세하고, 유통단계를 대폭 축소하여 제조업체에서 소매업자 또는 소비자 직거래가 가능하도록 허용하였다. 더욱이 청소년 보호 등 국민 건강을 위해 일반주류는 통신판매를 금지하였으나 전통술의 경우 우체국을 통한 통신판매를 허용하였다.

(2) 농업계, 전통주산업으로 정책범위 확대

1990년대부터 농업계에서도 침체된 전통주산업 현실을 정책문제로 인지하고 이를 해결하기 위한 정책대안에 관심을 갖기 시작하였다. 농림부는 1993년 ‘농산물가공산업육성법’을 제정한 이후 전통주산업을 농가의 부가가치 창출을 위한 가공산업의 일환으로 보고, 지역특색에 맞는 전통주 개발을 위해 제조업체들을 대상으로 시설현대화·원료 구매자금 지원, 품질향상을 위한 R&D, 홍보 등의 정책을 펼치기 시작하였다.

2002년에는 전통주업체 국순당과 공동으로 제1회 ‘아름다운 우리 술을 찾습니다’ 공모전을 개최하여 민간에 남아있는 전통주 제조법을 발굴 및 보전하고자 하였다.⁶⁾ 한국농촌경제연구원은 2003년 ‘농가 포도주 및 민

5) 2002.3.13., 서울경제 「국세청, 전통주 육성방안 모색 ‘눈길’」

속주 산업 육성을 위한 세미나’를 개최하였고, 2004년에는 농림부의 정책 연구 의뢰를 받아 수행한 ‘농민주 및 민속주산업 발전방안과 개발모델’ 연구결과를 발표하기도 하였다.

(3) 이상배 의원, 「우리술 육성 및 지원에 관한 법률」 공청회 개최

2000년대 중반에 이르러 침체된 전통주산업을 육성하기 위해서는 「주세법」 기반의 주류산업 정책과 별도로 특별법을 마련하여 적극적인 산업 진흥정책을 펼쳐야 한다는 주장이 국회에서 제기되었다.

2005년 8월, 국회 농림해양수산위원회 위원장인 이상배 국회의원은 「우리술 육성 및 지원에 관한 법률」 제정에 대한 공청회를 개최하였고, 박근혜 한나라당 대표, 박홍수 농림부 장관 등이 참석하였다. 공청회에서는 국산 원료로 전통적인 제조방법을 통해 만들어진 우리술에 대한 관심이 늘어나고 있고, 또 신규로 승인받은 전통주는 꾸준히 늘어나고 있는 데 비해 체계적인 관리와 정책적 지원이 이루어지지 않아 수입주류에 대응할 수 있는 경쟁력을 갖추지 못하고 있다는 점이 지적되었다.⁷⁾

이상배 의원은 우리술 육성법 제정은 전통주 육성의 기본계획 수립과 원료의 공급, 자금지원, 제조기술의 개발보급, 세제지원 등 종합적이고 체계적인 육성지원정책의 근간을 마련하는 데 취지가 있음을 설명하였다. 이를 통해 국내 농산물의 소비촉진을 통한 농업인의 소득향상에 기여함은 물론 우리술 소비확대와 문화 관광상품화로 해외시장 개척에 활용할 것을 주장하였다.

공청회에 참석한 현업 종사자들은 전통주 제조업체의 주세 부담 및 판로 문제에 대해 적극적으로 의견을 개진하였다. 권혁준 두레양조 대표는 “우리나라 주류산업이 후진성을 면치 못하는 것은 종량세 제도를 실시하고 있는 일본과 비교해 증가세 제도를 실시하고 있는 것”이라고 지적하였다. 김창수 금산인삼주 대표는 “일반주류와 동등하게 세율을 적용

6) 2002.10.2., 머니투데이 「국순당, 우리 전통술 찾기 공모전 개최」

7) 2005.8.11., 영남일보 「우리술 산업 육성지원법 제정 공청회」

하게 되면 현재 100% 국산으로 원재료를 사용하고 있는 민속주 업체는 출고가 일반주류보다 고가의 상품이 돼 시장경쟁력이 떨어진다”고 주장하는 한편, “민속주에 한해서 현행 우체국 판매 외에 농협 통신판매 및 인터넷을 통한 판매, 고속도로 휴게소의 특산물판매소 입점 등을 통해 민속주의 시장성 유지를 도모할 필요가 있다”고 주장하였다.

현장의 목소리를 전해들은 재경부 문창용 소비세제과장은 통상마찰이 우려되기 때문에 세율인하 등 적극적인 정책에 한계가 있다고 설명하고, “술로 인해 야기되는 사회적 비용이 연간 15조원 규모로 추산되고 있는 반면 주세는 2조 6천억원 수준”이라며 “주세를 올려서 사회적 비용을 경감시키자는 의견도 만만치 않다”고 덧붙였다.

한편, 최대휴 농림부 식품산업과장은 전통주산업 육성정책은 우리 농산물을 이용하고 전통적인 제조방법에 기초한 산업육성에 초점이 맞춰져야 함을 강조하였다. 또한 “전통주 육성의 통합관리가 술 산업 육성의 첫 번째 과제”라며 “조세정책 등의 여건변화를 고려해 전통주산업은 이제 주세정책이 아니라 담배와 인삼산업의 사례와 같이 농산물 가공 및 식품산업 육성차원에서 접근해야 한다”고 지적하였다.⁸⁾

3. 정치의 흐름

2004년 제17대 국회의원 선거에서 여당인 열린우리당이 과반수 의석을 차지하여 그동안의 여소야대 국회가 거대 여당체제로 전환되었다. 또한 전통주산업 육성 필요성에 대해 전통주 관련 학계, 산업계가 언론매체, 공청회 등을 통해 목소리를 내기 시작하였지만 국민적 관심을 불러일으키지는 못하였다.

한편, 농림부는 주류산업 중 전통주 부문에 있어 국세청과 업무 관할을 다투고 있었고, 식품 관할권 통합이슈와 관련하여 복지부와의 갈등을 빚고 있었다.

8) 2005.8.11., 식품음료신문 「‘우리술 산업 육성법’ 제정 힘 받는다」

지난해 김치 기생충알 파문이 불거지면서 식품관련부처 통합론이 거세게 일었지만 해를 넘기면서 유야무야되었다. 배추 및 고추 생산은 농림부가, 담근 김치의 위생관리와 유통은 복지부가 각각 책임지는 ‘이상한 동거’가 한동안 계속되어야 할 전망이다. 재정부 관계자는 “문제의 심각성은 인식하면서도 부처간 이견이 많아 의견조정이 쉽지 않다”면서 “엄청난 계기가 없이는 쉽게 해결되겠느냐”고 말하였다.⁹⁾

따라서 이 시기에는 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름과 결합할 만한 정치의 흐름이 부재한 것으로 볼 수 있다.

4. 정책의 창

이상배 의원은 2005년 8월 공청회를 통해 전통주업계 및 관련 정부 부처의 의견을 수렴하여, 같은 해 10월 21일 「전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안」을 대표발의 하였다. 법안 발의를 계기로 전통주산업 현황, 문제점 및 대책 등에 대해 국회 차원의 공론화가 이루어졌으므로, 「전통주산업법」 입법을 위한 정책의 창이 열린 것으로 볼 수 있다. 정책의 창이 열린 후의 진행경과는 「전통주산업법」에 대해 논의하였던 국회 회의일정 순으로 살펴보도록 하며, 우선 「전통주산업법」 제정안의 주요 내용을 논의과정에서 쟁점이 되었던 조항을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

9) 2006.1.17., 국제신문 「[경제카페] ‘먹을거리 행정’ 잇단 관할권 다툼」

[표 13] 이상배 의원이 발의한 「전통주산업법」 주요 내용

구분	주요 내용
정의 (제2조)	◦ “전통술”이란 국내 농산물을 주원료로 하여 예로부터 전승되어 오는 우리 고유의 맛·향 및 색깔 등이 나도록 제조하여 빚은 술을 말함
전통술의 종류 (제3조)	◦ 전통술의 종류는 다음 각 호와 같음 1. 전통민속주 2. 지역특산주 3. 농민주 ◦ 전통술의 제조면허 추천 및 관리 등은 농림부장관이 함 ◦ 전통술의 종류별 제조방법 및 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함
전통술제조업의 육성 등 (제5조)	◦ 전통술제조업자는 주류 제조면허를 받은 후 농림부장관에게 등록하여야 함 ◦ 전통술의 생산 및 개발 등에 필요한 자금을 지원할 수 있음
품질인증 (제9조)	◦ 전통술의 품질관리를 위해 품질인증제도를 도입함
협회의 설립 (제16조)	◦ 제조업자는 전통술의 전통계승 및 품질향상을 위하여 농림부장관의 인가를 받아 협회를 설립할 수 있음

(1) 국회 농림해양수산위원회 전체회의(2005.11.22.)

「전통주산업법」 제정안이 처음 상정된 회의에서는 수석전문위원의 법률안 검토보고와 대체토론이 진행되었다. 이창희 수석전문위원은 「전통주산업법」 일부 조항이 타 법령이나 타 부처의 역할과 중복된다는 점을 지적하였다.

첫째, 모든 주류에 대한 관리는 국세청에서 하고 있으며, 전통주 제조면허 추천은 농림부장관, 문화재청장, 시·도지사로 분산되어 있으므로 전통주 제조면허 추천과 관리를 농림부장관으로 일원화하기 위해서는 관계부처 간의 사전 협의가 있어야 한다.

둘째, 주세법이 주조 원료, 주류의 규격, 제조방법 등을 규정하고 있어 전통주 제조방법 및 기준을 별도로 정할 경우 중복 가능성이 있다.

셋째, 전통술제조업자협회가 주세법에 의한 국세청장 허가과 농림부장관 인가를 동시에 받아야 하고, 관리·감독기관이 중복될 우려가 있다.

이어진 대체토론에서 박승환 의원은 “저희 사무실에도 여러 가지 민원이 들어오고 논란이 좀 있는 법안인 것 같다”면서 제2조의 범조문만으로는 전통주 범위를 설정하기 어렵다는 점을 지적하였고, 이시종 의원은 ‘국내산 농산물을 주원료로 제조하는 민속주’ 정의와 관련하여 수입쌀로 만든 막걸리를 전통주로 볼 수 있는지 여부를 농림부에 질의하였다.

(2) 국회 농림해양수산위원회 전체회의(2005.11.24.)

2005년 11월 24일, 농해수위는 「전통주산업법」 공청회를 개최하였다. 주요 진술인으로는 이준영 농림부 농산물유통국장, 이병대 국세청 법인납세국장, 정헌배 중앙대학교 경영학과 교수, 신현배 대한주류공업협회 전무이사, 나장연 한국전통민속주협회 부회장이 참석하였다.

이준영 농림부 국장은 전통주에 대한 체계적인 육성, 지원이 없어 경영규모가 영세하고 업계에 어려움이 많이 있으며, 국내산 원료를 쓰는 민속주의 경우 원가부담이 높아 경쟁력이 취약한 실정임을 밝혔다. 이에 세원관리 등을 위한 주세법과 별도로 전통주산업 육성이라는 차원에서 「전통주산업법」이 필요하다고 밝혔다. 다만, 일부 법안 내용이 주세법, 문화재관리법 등과 중복되기 때문에 심의과정 또는 운영과정에서 조정할 부분들이 있음을 언급하였다.

이병대 국세청 국장은 「전통주산업법」 입법취지에는 공감한다면서도 「전통주산업법」 제정 시 예상되는 문제점을 지적하였다. 우선, 전통주 종류의 하나인 민속주는 전통 방식으로 만든 술이 아니라 국산 농산물로 만드는 술의 개념임을 설명하며 사실상 일반 주류와 동일함에도 전통주와 동일한 혜택을 부여하고 있음을 언급하였다. 이밖에 국세청에서 지적한 「전통주산업법」의 주요 문제점을 정리하면 다음과 같다.

[표 14] 국세청에서 지적한 「전통주산업법」의 주요 문제점

구분	주요 의견
주세법 중복	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현행 주세법과 중복되는 부분이 많아 주류행정 이원화를 초래하여 행정력 낭비 우려 - 세계 주요국은 국세청이 주류산업을 통합 관리하는 추세 ◦ 전통주의 제조방법 및 기준, 주류업 단체 설립 등 관련 규정이 두 개가 되어 이중규제, 혼란 초래 우려
전통주 개념 및 종류	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주 정의에서 ‘우리 고유의 맛·향·색깔’ 의미가 너무 추상적이고 객관성이 부족하여 선정 과정에서 형평성 문제가 발생할 가능성 ◦ 문화재청장이 지정한 기능보유자가 생산한 술은 전통주로 볼 수 있지만, 농민주는 전통주로 보기 어려움
품질인증제도	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역별로 종류가 다양한 전통주에 대해 품질인증을 할 경우 각 전통주의 고유의 특성을 무시하는 오류가 발생할 가능성 ◦ 국세청이 청주 분야에 품질인증제를 도입했다가 실패한 선례가 있는 바, 전통주 업계에 역효과가 있을 수 있음 - 제조시설과 자금력이 우월한 업체가 유리하여 영세업체가 오히려 도태될 수밖에 없음 - 일본도 품질인증제도를 시행하다가 92년도에 폐지
전통주 연구·시험 전문기관	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국세청 기술연구소 기능과 중복되어 예산 낭비 초래

정헌배 중앙대학교 교수는 국산 농산물을 수입산 농산물과 차별화하고, 부가가치를 높이는 좋은 방법이 국산 농산물로 술을 제조하는 것임을 언급하며, 농산물의 저장성 한계를 극복하면서 시간이 지날수록 부가가치가 높아질 수 있음을 강조하였다. 특히, 전통주의 개념을 100% 국산 농산물과 물을 사용하여 만든 술로 규정하자고 제안하였다.

신헌배 대한주류공업협회 전무이사는 「전통주산업법」 제정이 불합리한 것으로 생각된다고 하면서 직접적으로 반대입장을 밝혔다. 주류공업협회에서 주장한 반대이유 중 중요한 논거를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 부실 영세업자가 난립하여 과당경쟁과 유통질서 문란으로 전 주류산업의 부실화를 초래할 수 있다. 둘째, 주류의 주관부처를 국세청과 농

림부로 이원화하게 되어 주류사업자에게 혼란을 일으킬 것이다. 셋째, 수입주류와 차별하여 전통주만 지원하게 될 경우 차별대우를 금지하는 GATT 조항을 위배하게 되므로 수출상품에 대한 보복관세 등 큰 피해가 예상된다.

나장연 한국전통민속주협회 부회장은 우리나라 민속주의 현황 및 문제점에 대해 설명하면서 전통주에 대한 지속적인 관심과 배려를 요청하였다. 민속주는 90년대에 처음 면허제도가 도입되어 민속주 제조업 역사가 15년 정도에 불과하고, 7~8개 업체를 제외한 나머지 민속주 제조업체는 매출 부진으로 명맥만 겨우 유지하고 있는 실정임을 지적하였다. 특히, 고품질의 전통주 생산을 위해 꾸준한 연구개발의 필요성을 강조하였다.

다섯 명의 진술인이 발언을 모두 마친 후 의원들의 대체토론이 진행되었는데, 「전통주산업법」 입법에 대해 회의적인 질의내용이 많았다. 특히, 안병엽 의원이 「전통주산업법」 입법을 지지하는 농림부에 날선 질의를 한 것이 눈에 띈다.

(안병엽 의원) 이 법의 제정 취지가 문화재청에서 하는 전통주를 얘기하는 거냐 아니면 지금 국세청에서 광범위하게 하는, 국산 농산물을 일부 써도 되는 그런 술을 전통주로 하느냐 이 둘 중에 어떤 거냐니까요?

(이준영 농림부 국장) 이 법에서 지금 얘기하고 있는 전통주라는 개념은 정립을 다시 할 필요가 있습니다.

(안병엽 의원) 법안을 만들었으면 그 정도는 해 가지고 나와야지, 이게 지금 굉장히 혼선을 주는데...

... (중략) ...

(안병엽 의원) 중요한 거는 지금 유통·홍보·광고거든요. 그런데 그걸 영세한 사람들이 못 해요. ... 그러니까 국세청에서 그런 것까지 육성하는 거는 아니지요?

(이병대 국세청 국장) 저희들은 그 부분까지는 하지 않고 있습니다.

(안병엽 의원) 안 하는데, 그러면 그 부분에 대해서 농림부는 앞으로 할 수 있어요? 만약에 한다고 그러면...

(이준영 농림부 국장) 예, 저희들이 지금 이 법을...

(안병엽 의원) 법이 아니더라도 지금 할 수 있는 거 아니에요?

(이준영 농림부 국장) 할 수는 있는데 법이 없으니 체계적인 지원이 안 되고, 예산편성이라든지 이런 부분에 상당히 제약을 받는 부분이 있습니다.

(안병엽 의원) 법이 없으면 그게 안 됩니까?

... (중략) ...

(안병엽 의원) 이 법안 자체도 보면 체계가 없고 조금 문제가 있다, 사실 이거 농림부에서 지원을 해서 같이 한 거지요?

(이준영 농림부 국장) 죄송합니다만 이 법은 시간이 촉박했는지 저희들과 협의가 좀 부족한 상태에서...

- 2005년 농해수위 「전통주산업법」 공청회 회의록 中10)

또한, 2005년 농촌진흥청 국정감사에서 정부에 술 관련 대책 수립을 요구하였던 김형오 의원도 농림부와 농촌진흥청에 쓴소리를 이어갔다.

(김형오 의원) 오죽했으면 이런 것이 법으로 나와 가지고 공청회까지 하나 하는 생각을 가지면서 질의를 하겠습니까. 농림부 이준영 국장, 이 법이 농림부하고 충분한 협의가 안 됐다고 실토를 했는데 담당국장이니까 물어보겠습니다. 전통주라는 것이 뭐예요?

(이준영 농림부 국장) 전통주라는 것에 대해서 현재 법률상으로 정의가 된 게 없습니다.

(김형오 의원) 그러면 아무 것이나 전통주라고 하면 되는 거예요?

... (중략) ...

(김형오 의원) 나는 어떤 개념 규정도 제대로 못 해 놓고 특정한 술을 살 리자, 기존 술들이 그나마 치열한 경쟁을 뚫고, 우리 서민 의 입맛에 맞는 이 술에 대해서 특혜는 없고 ... 발상 자체가 잘못된 것 아니냐 하는 생각이 들어요.

... (중략) ...

10) 2005.11.24., 국회 농림해양수산위원회 「전통주산업법」 공청회 회의록

(김형오 의원) 제가 국정감사 때도 ‘술 좀 제발 잘 만들어 보자, 나라를 위해서도 그리고 대한민국의 국민의 건강을 위해서도 잘 만들기 위해서 농진청에서 어떤 계획을 가지고 있는지, 10년 계획을 세워도 좋으니까 기본적인 로드맵을 한 2주일 정도 시간을 줄 테니 연구해 가지고 서면으로 가져와 봐라’고 했더니 농진청에서조차 가져온 이 보고서가, 기껏 한다는 얘기가 ‘민속주, 전통주 잘 만들겠습니다’, 민속주, 전통주 만들겠다는 이런 정도의 수준밖에 안 되는 것이 21세기의 대한민국이라는 말입니까?

- 2005년 농해수위 「전통주산업법」 공청회 회의록 中¹¹⁾

이밖에 대체토론에서 「전통주산업법」 입법 필요성에 대해 비판적인 입장을 보였던 국회의원들의 주요 발언을 정리하면 다음과 같다.

11) 2005.11.24., 국회 농림해양수산위원회 「전통주산업법」 공청회 회의록

[표 15] 「전통주산업법」 공청회 주요 발언

발언자	주요 발언
이정일 의원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 우리 농산물 자급률이 26.7%밖에 안 되지만 쌀만 100%가 넘는단 말이에요. 그래서 쌀에 대한 처리를 하다가 보니까 이런 구차한 얘기가 나오는 거지요. 현실적으로 이런 전통주라는 게 잘못 진행되고 있는 거거든요. ◦ 이걸 법을 바꿔 가지고 원료를 어떻게 해 주고 이렇게 해서 될 일은 아닌 것 같아서... ◦ 오늘 전통술산업 지원에 관한 법률안은 우리 상임위에서 신중히 다뤄 줄 것을 요구하고요, 국회는 이것을 그냥 쉽게 진행하면서 법 체계를 혼드는 과오를 범하지 않았으면 좋겠고...
김우남 의원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농림부의 입장을 모르거나 법안 제출한 의원님의 입장을 모르는 바는 아니지만 이런 것이 질서가 잡혀 있는 제도나 이런 데에 오히려 문제가 되지 않을까 하는 우려를 전하고 싶습니다.
이영호 의원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 적어도 농림부가 전통술에 대한 행정을 갖고 싶어 한다면 전문가 집단답게 거기에 걸맞은 제도와 체제를 갖추고 와야 됩니다. ◦ 저도 이 법전에 공동 서명을 한 사람이거든요. 그런데 오늘 논리는 너무 부족하다 이런 생각을 하지 않을 수가 없습니다. 적어도 우리의 세입과 세출에 있어서는 국세행정을 추진하는 데 오히려 국세청으로 일원화시켜 주는 게 훨씬 더 낫겠다는 생각이 저도 오늘 듭니다. ◦ 이 법은 시기상조가 아닌가 이런 생각을 하지 않을 수 없습니다.

(3) 국회 농림해양수산위원회 법률안심사소위원회(2005.11.25.)

2005년 11월 25일, 농해수위 법안심사소위에서는 먼저 수석전문위원이 전날 있었던 「전통주산업법」 공청회 결과를 공유하였다. 다음으로 이명수 농림부 차관이 규제 위주의 주류행정에 육성의 개념을 도입하고 농정이나 농가소득을 위해 「전통주산업법」 제정이 필요하지만 실무적으로 관계부처와 협의해야 할 내용이 적지 않다고 하면서 농림부 입장을 설명하였다.

정부 측 의견 전달이 끝난 후 본격적인 법안심사 과정에서 의원들은 「전통주산업법」 제정취지나 구체적인 법안 내용에 있어 수정, 보완할 부분이 많다는 데에 법안심사소위 차원의 의견을 모았다.

[표 16] 농해수위 법안심사소위 주요 발언

발언자	주요 발언
박승환 의원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 그간 술과 관련된 부분은 농림부의 주관적인 업무가 아니다 보니까 이 법을 만들게 되면 앞으로 전체적으로 업무의 일원화 차원에서 상당히 여러 가지 문제가 많이 생긴다. ◦ 근본적으로 정부에서 전통술을 육성해야 된다고 하면 그런 기술적인 문제를 좀더 세밀하게 검토를 해서 법안이 만들어질 필요성이 있다 그런 생각이 많이 들어요.
김명주 의원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주류라고 하는 것은 결국은 소비자의 기호와 맞아야 되는데 단순하게 우리 전통술이라고 해서 기호에 안 맞는 것을 굳이 많이 만들어 가지고, 그것은 그야말로 낭비 아니겠어요? ◦ 영세한 농민들 조금 도와준다고 국가보조금 줘서 되지도 않는 것을 만들어 가지고 시장에서 안 팔리면 결국은 또 국가예산만 그냥 낭비하는 것이 안 되겠나 하는 생각이 듭니다.
김우남 의원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 막걸리는 어떻게 되는 거예요? 막걸리에 수입쌀 쓰는 것 아니예요? 그러면 막걸리가 전통술이 아니라는 거예요? 그러니까 그런 것들에 대한 혼란이 올 수 있지 않겠어요?
안병엽 의원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이 법의 제정취지가 뭐냐 이거지요? 제정취지가 농가의 원료를 사용함으로써 농가소득을 올리는 것이냐, 아니면 그야말로 명인들이 만들어 낸 전통 술을 육성하기 위한 것이냐, 이게 불분명하다는 얘기지요. ◦ 이 법이 갖는 여러 가지가 어떤 때는 주세법도 침범하고 막 왔다갔다 해 가지고 법안으로서 성립되려면 많이 다듬어야 되지 않나 그런 생각이 드네요.
김재원 의원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이게 법을 만들어 봐도 실효성이 전혀 없는 법을 만들 가능성이 있거든요. 왜냐하면 술에 대한 전반적인 것은 재경부, 국세청 쪽인데 우리가 턱도 없이 만들어 놨자 나중에 부처 간의 분쟁만 야기되고 하니까 저는 재경위의 의견을 구해 보고 그다음에 다시 심의하는 것이...

결국, 보다 심도 있는 검토를 위해서는 주류산업 정책을 담당하는 재정경제위원회 의견이 필요하다고 판단함에 따라 「전통주산업법」 제정안을 법안심사소위에 계류시키도록 의결하였다.

(4) 국회 재정경제위원회 조세법안등심사소위원회(2005.12.2.)

2005년 12월 2일 열린 재경위 법안심사소위에서는 「전통주산업법」에 대한 재경위 의견서 제시에 대해 논의하였다. 참고인으로 참석한 국세청 이병대 국장은 「전통주산업법」 발의배경 및 지원방식에 대해 부정적인 의견을 제시하였고, 김용민 재정경제부 세제실장은 주세법에서 이미 전통주를 특별하게 지원하고 있고 행정 효율성을 위해 주세 행정으로 통일하는 것이 바람직하다는 입장을 밝혔다.

농림부에서 아마 업무 확장을 위해서 하는 것 같고 일부 업체에서 ... 인증기관을 설치해서 돈을 번다든가, 아니면 자기네들 연구한 부분을 전통주와 접목을 시켜보자 하는 이런 뜻에서 저희들은 처음 발의된 것으로 생각을 하고 있습니다. ...

지금 현재 전통주를 육성하는 데 보면 ... 92~95년도 사이에 자금을 지원한 적이 있습니다. 그런데 이것이 전부 다 자금만 지원을 받고 실제 생산은 하지 않고 많은 국고를 낭비한 적이 있어 가지고 그것이 감사원의 지적을 받아서 그 이후에 폐지된 적이 있습니다.

그런 옛날에 있었던 내용들을 다시 지금 현재 복구시키는 형태로 보이고 있습니다. 특별히 저희들이 보기에는 농민들을 위해서 한다는 그것은 없는 것으로 보입니다.

- 2005년 재경위 법안심사소위 회의록 中¹²⁾

이번 회의를 통해 마련된 재경위 의견서는 2006년 2월 14일 재경위 전체회의 의결을 통해 농해수위에 전달되었으며, 의견서에는 다음과 같은 결론이 담겼다. 첫째, 관계부처간 충분한 사전협의를 거쳐 「주세법」

12) 2005.12.2., 국회 재정경제위원회 조세법안등심사소위원회 회의록

등 관계법과 중복되거나 상충되지 않는 범위에서 법률안 내용을 구체적이고 명확하게 설정하여야 한다. 둘째, 별도의 법을 제정하기보다는 기존의 「농산물가공산업육성법」이나 「주세법」에서 전통주 지원정책을 추가·보완하는 방안도 합리적인 대안이 될 수 있다.

(5) 소결

이상배 의원은 2005년 11월 공청회 이후, 2006년 1월에 세미나를 개최하여 「전통주산업법」 제정 필요성을 환기시키고자 노력하였다. 이상배 의원 측은 “국세청은 세금 걷는 기관”이라면서 “아직도 주류에 관한 업무를 국세청이 관장하는 것은 일제 시대 잔재로 우리나라 농산물로 제조하는 전통주 관리는 당연히 농림부에서 관장해야 한다”고 주장하였다.¹³⁾

또한, 2005년 11월 농해수위 법안심사소위에서 「전통주산업법」을 계류시키기로 결정한 이후 「전통주산업법」 입법을 다시 추진하려고 한 정황도 파악된다. 일간NTN에 따르면, 2007년 9월 대통령 자문 농어업·농어촌특별대책위원회 주최로 ‘민속주 및 농민주 산업 활성화 방안’ 공청회가 열렸는데, 비슷한 시기에 재경부, 국세청과 사전협의 없이 「전통주산업법」 내용을 일부 수정하고 「민속주 및 농민주 산업 육성법」으로 명칭을 변경해 재상정을 추진하였다고 한다. 이를 두고 국세청이 농해수위 의원들을 설득하여 법안심사소위에서 관계부처와 충분한 협의를 거쳐 해당 법안을 제출하기로 결론을 냈다고 알려졌다.¹⁴⁾

결국 이상배 의원의 법률안은 2005년 10월 발의된 후 제17대 국회에서 결실을 맺지 못하고 임기만료폐기되었다.

(질문) 법안이 통과되지 못하고 있는 이유는?

(답변) 농림부와 국세청 등 전통주와 관계된 정부 부처 사이에 의견 일치를 보지 못하였기 때문이다. 법안 발의시 동의하였던 대다수 의원들도 법안 통과를 확정할 무렵에 와서 갑작스럽게 조심스런 입장을

13) 2006.1.1., 식품음료신문 「‘전통술산업 육성지원법’ 뜨거운 논란」

14) 2007.12.4., 일간NTN 「“합리 세정이 글로벌 주류산업 견인”」

취하였다. 법안을 반대하는 부처에서 의원들을 설득하였다는 이야기도 들었다.

- 이상배 국회의원 인터뷰 기사 中¹⁵⁾

[표 17] 이상배 의원 입법 추진기의 전개과정

	주요 내용
정책문제의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 1986년 아시안게임, 1988년 올림픽 개최를 계기로 민속주, 관광도속주 제도화 ◦ (1993) ‘농산물가공산업육성법’ 제정으로 농민주 제도화 ◦ 전문가, 지역언론 등이 전통주산업 육성 필요성 제기 ◦ 민속주, 지역특산주, 농민주 등이 혼재되어 전통주 개념의 정립 필요성 제기
정책대안의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국세청, 전통주산업 규제완화 추진 ◦ 농업계, 전통주산업으로 정책범위 확대 <ul style="list-style-type: none"> - (2002) 아름다운 우리 술을 찾습니다 공모전 - (2003) 농가 포도주 및 민속주 산업 육성을 위한 세미나 - (2004) 농민주 및 민속주산업 발전방안과 개발모델 정책연구 ◦ 한나라당 이상배 의원, 「우리술 육성 및 지원에 관한 법률」 공청회
정치적 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 2004년 국회의원 선거로 열린우리당 과반수 의석, 거대여당 ◦ 식품산업 관할권을 두고 농림부-복지부, 국세청 등 갈등
정책의 창	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이상배 의원, 「전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안」 발의 ◦ 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름이 결합하여 정책의 창이 열렸으나, 정치의 흐름이 부재하고 정책선도자 영향력이 약해 정책의 창이 불안전하게 열림 <p>→ (정책산출 실패) 이상배 의원 법률안, 임기만료폐기</p>

15) 2006.12.22., 내일신문 「농업의 블루오션 전통주에서 찾자」

제 2 절 입법 과도기(2006년~2008년 초)

1. 정책문제의 흐름

이상배 의원이 2005년 10월 대표발의한 「전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안」은 국회 논의과정에서 추진력을 상실하여 표류하게 되었고, 제17대 국회 임기만료에 따라 자동으로 폐기되었다. 그러나 2006년부터 2007년까지 입법 과도기 동안 정책문제의 흐름은 더 구체화되면서 전개되었다.

(1) 전통주산업의 성장 부진

1980~1990년대 민속주, 농민주 등 전통주 관련 면허제도가 처음 도입된 이후 제조면허를 발급받은 업체수는 지속적으로 증가하였다. 민속주보다 농민주가 더 빠르게 성장하였는데, 2001년 민속주 제조업체는 48개에서 2008년 56개, 2009년 46개로 정체되었지만 농민주 제조업체는 81개에서 2008년 275개, 2009년 318개로 크게 늘어났다. 그러나 전통주산업은 출고량, 주세 납세액, 경영실적 등 여러 지표에서 부진한 모습을 보였다.

2004년 기준 국내 주류시장의 전체 출고량 319만 4000kl 중 전통주는 6713kl를 차지하여 시장 점유율이 0.2%에 불과하였고, 전통주 업체의 납세액은 총 주세 2조 5956억원 중 139억원으로 0.5% 수준이었다. 농림부로부터 농민주 제조업체로 지정되어 생산 중인 업체는 2005년 기준 147개였는데, 업체당 평균 매출액은 6억 8500만원 수준이고 10억원 이상의 매출을 올리고 있는 업체는 20개에 불과하여 대부분의 전통주 업체들은 영세한 규모에 경영실적이 좋지 않았다.

(2) 소주, 맥주 중심의 국내 주류시장

프랑스의 와인, 일본의 청주, 스코틀랜드의 위스키, 독일의 맥주, 러시아의 보드카, 멕시코의 데킬라 등은 각 나라의 대표적인 전통주이며, 전세계인에게 사랑받고 있는 술이다. 2000년대 우리나라는 소주와 맥주가 전체 주류시장의 90% 이상을 독점하며 ‘소맥’이 우리나라 술문화를 대표하고 있었다.

“국내 주류산업은 과도한 진입규제, 주세율 차등화로 인한 산업구조의 왜곡 등으로 전통주류가 사라지고 국가 대표 주종이 없다는 점과 대중 주류일수록 대형업체에 의한 과점적 공급구조를 갖고 있다는 것이 문제점”

- 중앙대 정현배 교수 인터뷰 中16)

“우리나라에서 대중주는 소주, 탁주, 맥주이고 위스키나 포도주가 그 뒤를 이어가고 있다. 각 지방에서 만들어지는 술의 종류는 100가지가 넘는다. 복분자나 머루 등을 원료로 하는 술은 포도주의 유사품으로 어느 정도 성공을 거두고 있지만 대부분은 그렇지 못하다. 특히 쌀을 원료로 하는 약주나 이것을 증류한 소주류는 각광받지 못하고 있다.”

- 경희대 조재선 명예교수 인터뷰 中17)

한편, 우리나라 전통주는 맥주, 소주 등에 비해 낮은 가격경쟁력, 전통주산업에 대한 규제, 높은 세율, 오랜 기간 고착화된 대기업과 종합주류도매상 중심의 유통구조 등의 외적 환경과 전통주 제조업체들의 마케팅 능력 부족, 자본의 한계, 품질 경쟁력 취약 등 내적 요인으로 시장진입에 번번이 실패하였다. 이에 전통주는 설, 추석 등 명절 선물용으로 사용될 뿐 대중적인 외면을 받아왔다.

16) 2006.11.27., 식품외식경제 「〈전통주 특집〉 우리 술... 비상구는 없는가」

17) 2007.7.12., 세계일보 「[기고] 영세 전통주산업, 농촌 문화사업으로 육성하자」

(3) 전통주산업 육성을 위한 적극적인 정부 정책의 부재

프랑스, 영국 등은 주류산업을 국가기간산업으로 육성해왔으며, 중국은 마오타이주 등을 개발하여 세계 각 중국 음식점에 진출시켰다. 일본 역시 1980년대부터 위스키 국산화 전략에 성공하여 세계 100대 위스키에 자국산 브랜드 7개를 진출시켜 세계 5대 위스키 강국이 되었으며, 지방자치단체별 지역주 보급에도 열을 올리고 있다.

한편, 우리나라 주류산업 정책은 국세 징수를 주목적으로 하는 주세법을 중심으로 형성됨에 따라 전통주산업 발전의 기초가 되는 인력양성, 기술개발, 지원체계 등에 투자할 여력이 부족하였다.¹⁸⁾

당시 전통주 업계의 대표적인 정책 요구사항은 다음과 같다. 먼저, 민속주는 전통식품으로 지정된 국내산 농수산물만을 원료로 제조해야 하기 때문에 가격경쟁력이 취약하다. 이에 농가와 연계하여 원료 수급계획을 수립하는 등 원재료를 저렴하게 구매할 수 있는 방안이 필요하다.

다음으로 전통주의 발전을 막고 있는 가장 큰 장벽은 불충분한 유통채널이다. 전통주 유통은 종합주류 도매상이나 외식체인본부, 대형 할인매장 등 유통채널의 확보가 사실상 불가능하다. 따라서 우체국에 국한되어 있는 통신판매 허용범위를 확장하는 등 판로개척을 통해 우리 술의 대중적인 접근이 용이해져야 한다.

마지막으로 각 전통주 업체가 영세하기 때문에 신제품 개발 등 재투자, 마케팅 등으로 이어지는 경우가 미미하다.

(4) 농업·농촌 발전을 위한 전통주산업 육성 필요성

대내적으로 국민소득 증가, 참살이(well-being) 열풍에 따라 전통주가 전통문화 계승·발전에 이바지하고 건강에 유익하다는 국민 인식이 늘어났고, 대외적으로 한·미 FTA 및 한·EU FTA 발효에 대응하여 농외소득 증대, 농촌경제 활성화 방안을 새롭게 모색해야 하는 시기였다.

18) 2006.9.11., 농수축산신문 「농림부, 전통주산업 발전 육성대책 주요내용」

이에 국산 농산물의 새로운 소비방안이자 농업·농촌의 새로운 소득 창출원으로서 전통주산업의 중요성이 더욱 커지게 되었다. 우리나라 주류시장의 큰 비중을 차지하는 희석식 소주와 맥주는 제조원료 대부분을 수입산으로 조달하기 때문에 국내 주류산업과 농업 간의 연계가 약할 수밖에 없었다.

“그 지방의 특산 농산물을 원료로 한 약주류를 복원하고 개량하여 토속주로 발전시킨다면 농가 소득에 보탬은 물론 그 지방의 풍류와 문화를 되살리는 데 더 좋을 수가 없을 것이다. … 전통주는 국세 차원의 맥주나 소주와 형평을 맞출 것이 아니라 농민을 보호하고 문화진흥을 위한 ‘문화상품’ 차원에서 특별히 보호할 필요가 있다.”

- 경희대 조재선 명예교수 인터뷰 中¹⁹⁾

해마다 남아도는 우수한 우리 농산물을 원료로 우리 술을 육성한다면 농산물 소비촉진에도 큰 기여를 할 것이다. 막걸리 한 통은 세끼 먹는 쌀의 양과 맞먹는다. 45도 소주 한 잔이면 밥 한 그릇의 양과 같다고 한다. 따라서 우리 농산물로 만든 국내 명품 술이 활성화되면 어려운 농촌경제의 돌파구가 마련될 수 있다.

- 농협구미교육원 이창근 교수 기고글 中²⁰⁾

실제로 농림부 박해상 차관은 2007년 파이낸셜뉴스 기고에서 2005년 머루주, 포도주, 복분자 등 농업인이 생산한 과실주에 주세를 50% 감면하자 1999년 10ha 수준이던 복분자 재배면적이 2006년에 3000ha로 늘어났다고 소개하면서 전통주산업 활성화가 농업 발전에 기여할 수 있음을 보이기도 하였다.

19) 2007.7.12., 세계일보 「[기고] 영세 전통주산업, 농촌 문화사업으로 육성하자」

20) 2007.7.16., 문화일보 「[여론마당] 전통주 명품화 위해 각종 주류규제 완화 필요」

(5) 수출상품으로서 전통주 육성 필요성

우리나라 대중 주류 시장이 저가의 소주, 맥주 중심으로 형성되어온 한편, 경제성장에 따른 고급주류 수요는 고가의 수입산 위스키, 와인 시장이 충족시켜 왔다. 2008년 주류의 수출입 통계를 살펴보면 수입금액은 6.7억 달러로 수출금액 2.3억 달러의 3배 수준으로 2002년 2.6배보다 격차가 확대되었다. 수입품목은 위스키(38%), 포도주(25%)가 큰 비중을 차지하고 수출품목은 소주(54%), 맥주(18%)가 대부분이었다.

이처럼 중고가(中高價) 주류 수요를 수입주류에 의존함에 따라 무역수지 적자가 늘어나게 되었다. 정부도 국내 주류시장을 무역 관점에서 재조명하고 전통주 세계화 필요성에 대해 관심을 갖기 시작하였다.

“술 산업이 국가경제에 큰 몫을 차지하는 사례는 흔하다. 지난해(2006년) 프랑스의 포도주 수출액은 78억 달러가 넘어 농식품 산업을 이끄는 첨병 역할을 하였고 독일은 10억 달러의 맥주를 수출하였다. 일본의 청주와 중국的高粱주 수출도 각각 5000만 달러를 넘는다. ... 우리나라는 약·탁주, 청주, 과실주를 합해 900만 달러 수출에 그치고 있으니 ‘술을 즐긴’ 오랜 전통을 잘 계승·발전시켜 왔는지 짚어봐야 할 대목이다. ... 명품 술은 국가 이미지와 더불어 국산 상품 선호도를 높여 수출에 유리한 여건을 조성하는 데도 기여할 것이다.”

- 농림부 박해상 차관 기고글 中²¹⁾

(6) 김형오 의원, 국정감사를 통해 전통주 정책 개발 요구

2005년 농촌진흥청 국정감사에서 전통주 정책 수립을 요구한 적 있는 김형오 의원은 2007년 국정감사에서 관련 정책의 필요성을 다시 환기하였다. 2007년 10월 18일 진행된 농촌진흥청 국정감사에서 김형오 의원은 몇 년 전부터 경쟁력 있는 술을 만들 것을 요구하였는데 아직까지 보고 위주, 실적 위주로 진행되고 있어 안타깝게 생각한다고 발언하였다.

21) 2007.9.26., 파이낸셜뉴스 「[차관포럼] 전통술 세계화의 길」

2007년 11월 2일 농림부 국정감사에서는 우리나라 술이 세계적인 경쟁력을 갖추지 못한 책임이 우리 정부에 있다며 농림부, 농촌진흥청에 비판의 목소리를 높였다. 김형오 의원실의 조사결과에 따르면, 당시 전통주 면허업체 수는 280개, 가동업체 수는 140개로 가동률이 50%로 저조하였고 상시 가동업체는 10%도 안 되는 상황이었다. 또한, 전체 주류시장에서의 전통주 점유율은 0.5% 수준으로 명맥만 겨우 잇고 있었다. 김형오 의원은 이처럼 전통주산업이 초라한 실적을 보이고 있는데, 정부의 전통주산업 지원현황은 여전히 미흡함을 지적하였다.

농진청 농촌자원개발연구소에서도 양조식품연구센터 설치해 가지고 금년 6월에 개관했지요? ... (연구인력) 4명에 (예산) 1억 3000만 원, 이것 뭐 인건비밖에 안 되는 것 아닙니까? 이게 무슨 연구소입니까? ... 그나마 국세청은 인원이 32명이고 예산은 농림부보다도 10배가 더 많아요. 10배 많아 봐야 18억 원이 안 됩니다. ... 일본은 주류총합연구소 91명, 미국은 재무성 내 ATF(주류·담배·화기 및 폭발물 단속국) 114명, 프랑스는 연방식량농림부 소속 150명, 자국산 명주를 만들려고 하고 있는데 ...

- 2007년 농림부 국정감사에서 김형오 의원 발언²²⁾

한편, 김형오 의원은 충분한 인력과 예산도 없이 농림부와 국세청이 정책 경쟁을 하는 것에 대해 문제를 제기하면서 농림부에 국무조정회의 등을 통해 부처 간에 업무 조정을 할 것을 요구하기도 하였다.

문제는 농림부하고 하지도 못하면서 지금 서로 밥그릇 싸움을 하고 있다는 거예요. ... 국세청에서는 이번 9월 11일날 ‘대한민국 전통주 품평회’를 열었어요. 12개의 입상작을 발표했습니다. 한 달 있다가 농림부가 10월 24일날 ‘2007 전통주 품평회’ 해 가지고 또 16개 수상작을 했어요. 이것은 완전히 부처 간의 실적 내기예요. 싸움하기 바쁩니다. 이러고 있으니까 뭐가 제대로 되겠습니까?

- 2007년 농림부 국정감사에서 김형오 의원 발언²³⁾

22) 2007.11.2., 국회 농림해양수산위원회 농림부 국정감사 회의록

23) 2007.11.2., 국회 농림해양수산위원회 농림부 국정감사 회의록

2. 정책대안의 흐름

(1) 농림부, 전통주산업 발전 육성대책 발표

농림부는 2006년 9월 ‘전통주산업 발전 육성대책’을 통해 향후 5년간 총 791억원의 예산을 투입하겠다고 발표하면서 대책 수립배경을 다음과 같이 설명하였다.

우리 국민은 세계적으로 술을 많이 마시는 민족이다. 하지만 ... 우리 술 소비는 아주 적다. 전통주가 발굴·육성되면 우리 농산물에 대한 수요가 늘고 농촌관광이 활성화되는 계기가 될 것이다. 선진국치고 전통주산업을 육성·발전시키지 않은 나라가 없다. 우리도 전통주를 살려 농촌경제에 활력을 불어 넣어야 한다.

- 김영만 농림부 농산물유통국장 인터뷰 기사 中²⁴⁾

[표 18] 전통주산업 발전 육성대책 주요 내용

◦ 전통주의 성장잠재력과 부가가치에 대한 정책연구과제 추진
◦ 문헌성 기록을 토대로 복원한 전통주 제조법을 공개해 상품화 촉진
◦ 전통주 전문가집단을 조직화해 세미나, 국제심포지엄 등 학술활동 지원
◦ 농촌진흥청 농촌자원개발연구소에 전통주 전담연구부서 설치 - 쌀과 지역특산물을 활용한 기능성 주류 연구·개발 - 전통주 제조업체를 대상으로 기술교육 실시
◦ 전통주업체의 제조공정을 개선하고 시설 현대화를 추진하기 위한 시설개보수 자금지원 규모를 기존 130억원에서 160억원으로 확대
◦ ‘1지역 1특산주’를 선발하여 식품위해요소 중점관리기준(HACCP) 시설, 포장용기 디자인, 브랜드네이밍 등에 드는 자금 지원
◦ 전통주 영세업체에 농업경영 컨설팅 사업을 지원하고, 실질적 도움을 줄 수 있도록 주류분야 전문기관을 지정해 육성

24) 2006.12.28., 내일신문 「전통주, 농촌경제 활력소 될 것」

<ul style="list-style-type: none"> ◦ 해외시장 진출을 위해 각종 국제 박람회 참가 및 제품홍보 기회 제공 ◦ 수출 유망품목으로 선정된 제품은 시장개척비, 판촉 홍보비, 포장디자인 개발비 등의 지원 확대
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주 분야 명인제도 활성화 차원에서 후계자 양성을 위한 명인 기능전수 교육비를 지원하고, 해외견학 프로그램 개발을 지원
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 가양주 담그는 법을 가르쳐주는 프로그램에 대한 지원
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농산물 생산자단체에 지원되는 공동브랜드 경영지원 사업을 전통주 업체까지 확대하여, 공동브랜드 중심의 통합을 유도함으로써 규모화를 통해 일반 주류업체에 대한 경쟁력 강화
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주를 테마로 한 지역관광 활성화 추진
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 탁주 1종에 불과한 전통주 규격을 2007년부터 연차적으로 확대 제정하여 전통주에 대한 품질규격 다양화 ◦ 전통식품 품질인증제를 전통주에 확대 적용
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주 업체에 보급하는 정부미 공급가격을 현행 정가의 80%에서 2007년 60%, 2008년 50%로 인하하여 가격경쟁력 제고
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주 제조업체가 우리 농산물을 사용할 경우 1년간 구매자금의 80%를 지원해주던 가공원료 구매자금의 경우, 자금운용기간을 기존 1년에서 2008년부터 3~4년으로 연장하는 방안 추진

농림부는 ‘전통주산업 발전 육성대책’ 발표를 계기로 전통주산업 육성에 적극적으로 나서기 시작하였다. 2007년 가을에는 ‘한국 전통술 품평회’를 처음으로 개최하였다. 입상한 전통주는 서울국제식품전시회에 특별 전시되고 해외에서 개최되는 국제식품전시회에 우선 참가권이 주어지며 농수산물유통공사를 통한 해외홍보, 국내 백화점·할인점 등에서 제작되는 홍보물에 시상경력이 활용될 수 있는 혜택을 받았다.²⁵⁾

2007년 6월 농촌진흥청은 농촌자원개발연구소에 양조식품연구동을 개관하고 우리 농산물을 이용한 발효주와 증류주 개발을 위한 전통 누룩 제조, 열처리, 살균, 조미 등에 대한 연구에 돌입하였다.²⁶⁾ 또한 농촌진흥청 농촌자원개발연구소는 2007년 11월 전남 곡성군과 함께 ‘2007 전통주 산업화를 위한 심포지엄과 전통주 전시 및 시음회’를 개최하였다.

25) 2007.3.14., 내일신문 「전통명주 최강자 가린다」

26) 2007.6.14., 식품유통신문 「잇따른 전통주 육성책 ‘2% 부족’」

이 자리에서 박록담 한국전통연구소장이 ‘향음가양주 문화의 복원’이라는 주제로 발표하고, 농촌진흥청 김태영 박사(농촌자원개발연구소 양조식품연구센터)가 ‘소비자에게 사랑받는 전통주 제조 및 상품화 전략’을 발표하였으며, 곡성군은 전통주산업과 농업을 연계하여 지역경제를 활성화하겠다는 내용으로 ‘곡성군의 전통주 산업화 전략’을 내놓았다. 주제발표에 이어 민승규 삼성경제연구소 연구원과 나장연 한산소곡주 대표, 심재승 나주배 술사업소장, 오민택 전남과학대 교수가 전통주 발전을 가로막는 문제점과 해결방법 등을 토론하였다.²⁷⁾

(2) 국세청, ‘전통술산업 육성지원센터’ 설치

국세청은 2007년 6월 대통령 직속 농어업·농어촌 특별대책위원회 황민영 위원장과 대한탁약주제조중앙회 회장, 민속주제조협회장, 농민주 대표 등 전통술 관계자가 참석한 가운데 산하기관인 기술연구소 부설 ‘전통술산업 육성지원센터’의 현판식을 갖고 우리 술을 살리기 위한 7개 로드맵을 발표하였다.

< 국세청 기술연구소의 설립 >

나라살림 재원에 목말라 하던 대한제국은 1909년 2월 술에 세금을 매기는 주세법을 공포한다. 그리고 같은 해 10월 지금의 기획재정부에 해당하는 탁지부 소속으로 양조시험소를 설립했다. 이 양조시험소가 1970년 국세청 기술연구소로 이름이 바뀌었다. ... 국세청이 재무부 외청으로 1966년 3월 발족한 것을 감안하면 국세청 기술연구소가 50년 이상 먼저 설립된 셈이다.²⁸⁾

지원센터 설치 배경으로는 “한·칠레 및 한·미 등 국가간의 FTA 체결 등으로 외국산 주류 수입이 크게 증가할 것으로 예상됨에 따라 우리 농산물로 술을 가공하는 전통술 업계의 피해를 최소화하고 활로를 모색하여 우리 술을 세계적인 명품으로 육성시켜 나가기 위한 것”이라고 설명

27) 2007.11.14., 내일신문 「‘전통주’ 전략상품으로 만든다」

28) 2009.10.28., 한국경제 「100돌 맞은 국세청 ‘술’ 연구소를 아시나요」

하였다.

7개 전략적 지원대책은 △정기 주류품질회 개최 △양조기술교실 프로그램 수시 개최 △현장기술자문관제 운영 △연구소 내 연구·개발 팀 편성 등 R&D 강화 △품질인증제 도입 △제조비법 동영상 제작 △연구소 시설 및 장비 무료 개방 등이다.

국세청은 “세금을 걷기 위해서만 주류행정을 수행한 것이 아니고, 우리 고유의 전통술을 외국산 주류와 경쟁할 수 있도록 그동안 세정지원을 적극 추진해 왔다”며 전통술 육성에 있어 역할을 강조하였다.²⁹⁾

이후 ‘전통술산업 육성지원센터’는 원료처리와 발효기법, 여과, 살균, 제성관리 등 교육을 실시하고 현장기술자문 제도를 통한 사례중심 기술 지도로 전통주와 영세 주류제조업체를 지원하였다. 또한 국세청은 2007년 9월 우리나라 전통술의 우수성을 널리 알리고 세계 명품주류와 경쟁할 수 있는 우수 전통주를 발굴·육성하기 위해 제1회 대한민국 주류 품질평회를 열기도 하였다.³⁰⁾

(3) 농특위, 전통주산업 발전을 위한 토론회, 공청회 추진

대통령 자문 농어업·농어촌특별대책위원회는 전통주산업 발전을 위한 정책 논의의 장을 두 차례 마련하였다. 2006년 11월 ‘우리 술산업 활성화 토론회’에서 한국농촌경제연구원 이동필 선임연구위원은 주류의 원산지 표시 의무화를 통한 전통주의 차별화 방안을 제시하였다. 이를 통해 수입원료를 사용하는 주류에 대한 구별을 가능하게 하고, 원료농산물을 농가와 계약재배한 특산주 업체의 구매자금 지원을 제도화하자는 것이다.

또한 전통주 제조방법과 원료를 바탕으로 품질기준을 마련하여 유통 차별화의 근거를 확립하고 생약재 등을 사용한 전통주의 건강기능성표시 허용 기준을 확립해야 한다고 주장하였고, 우체국쇼핑에 그친 통신판매 범위를 확대하고 관광농원, 녹색농촌체험마을 등 농어촌 관광사업자의

29) 2007.6.7., 식품음료신문 「국세청도 전통주 명품 육성」

30) 2007.12.4., 일간NTN 「“합리 세정이 글로벌 주류산업 견인”」

제조허가와 판매를 허용하는 주세법 개정을 촉구하였다.³¹⁾

2007년 9월에는 ‘민속주 및 농민주 산업 활성화 방안’ 공청회를 개최하였다. 한국농촌경제연구원 이동필 선임연구위원은 주제발표에서 “40도 증류주 한잔(50ml)에 쌀 70g이 사용되므로 국내 주정소비량인 3000만l를 쌀로 환산하면 66만 3000톤이 필요한데, 이는 국내 쌀 생산량의 13%에 해당한다”며 “민속주 및 농민주 산업 활성화로 과잉 원료 농산물의 소비 및 농가소득 증대에 기여할 수 있다고” 밝혔다.

또 “고창복분자주 및 진도홍주, 한산소곡주, 남해다랭이마을 쌀막걸리 등을 관광자원으로 활용해 지역경제 활성화를 촉진할 수 있다”며 “수입 와인 및 위스키 등 4억 달러에 해당하는 수입을 대체하고 다양한 가양주 및 지역특산주 복원으로 전통문화 계승발전도 꾀할 수 있다”고 말했다. 이어 민속주 및 농민주 산업 활성화를 위한 정책과제를 제시하면서 주세의 징세업무는 국세청이 담당하되, 농산물가공산업 육성 차원에서 농림부가 자료 수집, 지원 및 육성, 관리업무 등을 담당해야 한다고 주장하였다. 당시 공청회에 참석하였던 주요 토론자의 의견은 다음과 같다.³²⁾

31) 2006.12.8., 식품외식경제 「주류 원산지 표시제로 ‘전통주 육성’」

32) 2007.9.23., 한국농정신문 「“민속·농민주 세계 전면 개편해야”」

2007.9.21., 한국농어민신문 「농특위 “민속주 및 농민주 산업 활성화 방안” 공청회」

[표 19] '민속주 및 농민주 산업 활성화 방안' 공청회 주요 의견

토론자	주요 의견
김완배 (서울대 교수)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 우리나라는 주정만 종량세, 나머지는 증가세 ◦ 일본은 15년 전 종량세로 전환 후 고품질 술 개발 중 ◦ 첨가물 규제, 제조방법 규제를 없애야 다양한 종류의 민속주가 개발될 수 있음
김휘동 (안동시장)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 안동소주 한잔은 밥 한공기와 맞먹을 정도로 술은 쌀 소비의 효율적 대책 ◦ 전통주 활성화를 위한 법체계부터 정비해야 함
배상면 (국순당 회장)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 좋은 원료를 사용하면 비용 증가로 가격 상승 ◦ 증가세 체계에서는 좋은 술이 세금을 더 내야 하므로 종량세로 개편해야 함
민승규 (삼성경제연구소 수석연구원)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 명인은 인간문화재 수준의 대접을 함으로써 명주 개발 의욕을 북돋아야 함
손재범 (한국농업경영인중 양연합회 정책실장)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이번 정기국회에서 민속주 및 농민주 산업육성법이 통과되도록 하고, 실패 시 대선 공약화를 추진하겠음
배호열 (농림부 식품산업과 서기관)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 우수한 주류 홍보 등을 농림부가 뒷받침할 것 ◦ 조만간 누룩 계량, 현대화 등 기술개발에 착수할 계획
신홍식 (국세청 소비세과 주세1계장)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통술산업 육성지원센터를 설립하여 원료처리 문제나 제조기법 교육을 하고 있고 전통주 품평회를 실시하는 등 산업육성에 관심을 갖고 있음

(4) 경상북도, 한·미 FTA 대응을 위한 정책과제 건의

경상북도는 한·미 FTA 타결 이후 지역농업의 경쟁력 강화를 위한 정책과제를 2007년 5월 농림부에 건의하였다. 이 중 전통주산업과 관련하여, 전통주 제조·판매 활성화를 위해 전통주 인·허가권의 농림부 일원화와 국세감면, 인터넷 판매허용 등의 과제를 건의하였다.³³⁾

33) 2007.5.18., 영남일보 「경북도 3조원대 FTA 대책 사업 건의」

(5) 농림부, 한식 세계화 정책 추진

2002년 한일 월드컵을 계기로 처음 만들어진 국무총리 산하의 ‘국가이미지위원회’는 2006년 우리 고유의 전통문화를 계승·발전시키고 세계화하는 ‘한(韓)스타일 프로젝트’를 출범시켰다. 우리나라 대표적 문화 아이콘인 한식·한글·한복·한옥·한지·한국음악을 6대 분야로 정하고 각 정부 부처가 이를 세계화하는데 정책적 의지를 모으기로 한 것이다.

2006년 6월 국가이미지위원회에서 ‘한(韓)스타일 육성 종합계획’ 중 한식 분야는 농림부가 주무부처를 맡아 추진하기로 결정되었고, 2007년 2월 문화관광부, 건설교통부, 농림부, 산업자원부, 기획예산처, 국정홍보처, 문화재청 등 10개 정부 부처가 합동으로 마련한 ‘한(韓)스타일 육성 종합계획’을 발표하였다. 이는 우리 고유문화를 세계적 명품 브랜드로 육성해 ‘신(新)한류’를 조성하고, 2011년까지 국가브랜드 가치를 세계 8위권으로 끌어올리겠다는 목표를 설정하였다.

농림부는 2007년 1월 ‘한식의 세계 5대 음식화’를 목표로 제시하면서 ‘한식 세계화 추진계획’을 발표하였다. 농림업에서 식품산업 육성으로 업무영역 확장을 추진 중인 농림부는 식품산업 발전을 위한 핵심 사업으로 한식의 홍보에 주목하였다. 농림부 자체적으로는 국내 농산물과 연관성을 내세워 식품산업 분야의 육성에 뛰어 들 수 있고, 대외적으로는 경제적 효과와 함께 국가 이미지 홍보에도 도움이 된다는 판단에서다.³⁴⁾

이를 위해 불고기, 비빔밥, 전통주 등 10대 한식 품목을 선정하여 체계적으로 집중 육성하고, 한식 조리법 표준화 및 해외 한식당 네트워크 구축을 위한 일본 실태조사 등 인프라 구축과, 해외 공관과 연계한 식문화 홍보 행사 등을 추진하기 시작하였다.

3. 정치의 흐름

34) 2007.7.20., 문화일보 「<경제프리즘> 농림부 ‘한식의 세계화’ 팔 걷는다」

(1) 전통주산업을 둘러싼 농림부, 국세청의 갈등³⁵⁾

그동안 주류를 관리해온 국세청과 농업 활성화 차원에서 전통주산업 육성을 추진하기 시작한 농림부는 각각 경쟁적으로 전통주산업 정책을 내놓으면서 대립하는 모습을 보였다. 2007년 9월 농업계에서 '전통주산업 육성·지원법'을 '민속주 및 농민주 산업 육성법'으로 명칭을 변경하여 재상정을 추진하기도 하였는데, 이때도 국세청이 농특위가 주최한 공청회에 참석하여 관리기관 이원화와 이중규제의 문제점을 제기하였다.³⁶⁾

실제로 양 부처가 내놓은 지원방안에는 중복되는 내용이 적지 않다. 농림부 관계자는 “결국 양 기관의 대책이 농가소득 증대와 전통주 활성화라는 같은 목표를 두고 있기 때문에 상호간 경쟁이 아닌 보완 내지 협력 관계로 발전시켜 나갈 수 있을 것”이라는 입장인 반면 국세청 관계자는 “지금까지의 주류 관련 노하우를 바탕으로 효율적인 정책 추진을 위해서는 국세청이 일관되게 끌고 나가는 것이 맞다”며 선을 그었다.³⁷⁾

한편, 2007년 말~2008년 초에 농림부가 농식품부로 역할이 강화되고, 전통주업계를 대변하는 민간단체가 등장하는 등 정치의 흐름에 변화가 나타나기 시작하였다.

(2) 농식품부, 식품산업 주무부처로 확장

식품정책 일원화는 그동안 식품업무가 여러 부처에 흩어져 효율성을 갖지 못한 데에 직접적 원인이 있었다. 때에 따라 업무를 놓고 부처간 주도권 마찰이 제기되기도 하였다.

정부의 농식품 업무는 농림부의 농산물 생산 가공업무와 해양수산부의 수산물 생산가공, 산업통상자원부의 소금관리, 교육인적자원부의 학교 급식, 보건복지부의 식품위생 관리업무, 국세청의 주류관리 등 8개 부처

35) 2007.9.19., 중앙일보 「말만 무성한 '전통술 육성' 부처 간 밥그릇 싸움 될라」

2007.11.28., 농민신문 「국세청·농업 관련 부처, 전통주산업 시각차 여전」

36) 2007.12.4., 일간NTN 「“합리 세정이 글로벌 주류산업 견인”」

37) 2007.6.14., 식품음료신문 「잇따른 전통주 육성책 '2% 부족'」

로 분산 관리되고 있었다. 관련 법률도 농림부의 농산물가공산업육성법, 농산물품질관리법, 친환경농업육성법, 인삼산업법 등과 보건복지부의 식품위생법, 건강기능식품에 관한 법률, 해양수산부의 수산물품질관리법, 환경부의 먹는물관리법, 국세청의 주세법 등 26개에 달하였다.

이들 업무는 식품산업 육성 진흥과 안전관리로 구분되는데, 각 부처별로 분산되어 식품산업 전반을 포괄하는 법령이 없는 상황이었다. 보건복지부는 식품안전 사항만 규정하고 있었고, 농림부의 식품산업 육성정책은 농산물가공산업육성법에 따라 90년대 초부터 국산 농산물을 사용하는 농업인 및 단체에 전통식품과 산지가공산업 육성을 지원하고 있었다.

2000년대 중반, 농산물의 식품가공산업, 외식산업이 빠르게 성장하자 식품산업과 농업과의 연계를 강화하여 농산물의 부가가치를 높이기 위해 기존 정책의 한계를 극복하는 새로운 법률 제정이 요구되었다. 농림부는 전문가 협의회, 공청회 등을 통해 수렴된 의견을 바탕으로 ‘식품산업진흥법안’을 2007년 9월 4일 입법예고하였다.

그런데 법 제정을 보다 신속하게 추진하기 위해 국회 농림해양수산위원회 소속 의원들이 11월 6일 농림부의 입법예고 법률안과 동일한 내용의 ‘식품산업진흥법안’을 발의하였다. 동 법률안은 농림해양수산위원회의 심의를 거쳐 11월 22일 국회 본 회의에서 의결되었고, 정부로 이송되어 12월 27일 법률 제8796호로 공포되었다. ‘식품산업진흥법’이 제정됨에 따라 ‘농산물가공산업육성법’은 폐지되었다.

(질문) 올 국회에서 숙원사업이던 식품산업 육성 근거를 마련했습니다. 앞으로 농림부가 식품산업 육성을 이끌어갈 구체적인 방안은 무엇인지요.

(답변) 농림부의 식품산업 육성에는 외식산업과 식자재 산업, 한식의 세계화, 전통주 육성 등이 모두 포괄됩니다. ... 전통주에 대해서는 이미 주세 50% 감면의 내용이 담긴 ‘주세법’ 개정안이 연내에 국회를 통과할 예정이고 통신판매제한 규정 폐지 등 유통 관련 규제도 점차 완화할 방침입니다.

- 임상규 농림부 장관 인터뷰 기사 中³⁸⁾

2008년 대선에서 이명박 대통령이 당선된 후, 대통령직인수위원회에서는 여러 부처에 분산되어 있는 식품업무를 농림부로 일원화하겠다고 밝혔다. 식품정책 일원화는 대선 과정에서 이명박 당선인이 제시한 식품정책 공약을 구체화하는 것으로서, 2007년 11월 국회를 통과한 식품산업진흥법을 바탕으로 식품생산과 산업육성은 농림부가 맡고 안전 위생관리만 식품의약품안전청에 두는 방향으로 추진되었다. 이후 농림부는 조직개편을 통해 해양수산부의 수산부문, 보건복지부에 있던 식품업무를 통합해 농림수산식품부로 확대되었다. 농림수산식품부 출범에 따라 농업 생산·가공 등 농업정책을 맡았던 농림부는 식품산업정책을 수행하는 주무부처로서 기관 위상이 강화되었다.

(질문) 차기 정부에서는 ‘작은 정부’에 대한 논의가 거세질 전망인데 식품산업을 주관하려면 인력도 상당 규모 확충돼야 합니다. 내년 농림부 조직 운영은 어떻게 되겠습니까?

(답변) 농림부는 조직을 축소할 일이 없습니다. 식품산업 육성을 위해서는 이미 11월에 ‘농산물유통국’을 ‘농산물유통식품산업국’으로 확대 개편하였고 ‘식품진흥과’를 신설하였습니다. 앞으로도 구체화된 식품산업 발전대책을 수립하는 과정에서 새로운 역점 분야가 생기면 조직을 효율적으로 확대 개편해야 할 것입니다.

- 임상규 농림부 장관 인터뷰 기사 中³⁸⁾

2008년 2월 정부조직 개편에 따라 농식품부 내에 식품산업본부가 설치되었고, 식품산업 정책의 법적 근거인 ‘식품산업진흥법’이 2008년 6월 시행됨에 따라 식품산업 진흥 업무를 전담하는 식품산업정책단이 식품산업본부 산하에 국 단위로 신설됨으로써 전통주 등 식품산업 진흥정책 추진을 위한 행정체계가 마련되었다. 이후 식품산업정책단은 2009년 식품유통정책관실을 거쳐 2011년 식품산업정책관실로 개편되었다.

38) 2007.12.16., 서울경제 「[서경이 만난 사람들] 임상규 농림부 장관」

39) 2007.12.16., 서울경제 「[서경이 만난 사람들] 임상규 농림부 장관」

(3) 전통주 관련 민간단체의 등장

전통주산업 관련 학회, 협회 등이 생겨나면서 민간의 목소리를 정부에 전달하고자 하였다. 2007년 3월에는 국내 양조 관련 학술연구, 양조기술 발전, 건전한 음주문화 정착을 위해 ‘한국양조과학회’가 창립총회 및 기념 심포지엄을 개최하였다. 이날 행사에는 농어업·농어촌특별대책위원회 황민영 위원장과 농림부 김영만 농산물유통국장, 국세청 서현수 소비세 과장 등이 자리하였으며 국내 전통주산업을 대표하는 국순당 배상면 회장이 참석해 눈길을 끌었다.

학회 초대 회장으로 추대된 호서대학교 염행철 교수는 “선진국들은 자국의 잉여 농산물을 적극 활용하기 위해 나라를 대표하는 술을 만들었고, 이는 농촌경제를 안정시키는 데 기여하였음은 물론 자국의 문화를 만들고 지키는 데 중요한 역할을 수행해왔다”면서 “양조 관련 산업은 다른 어느 산업보다도 다양한 산업들이 복합적으로 연관되어 있어 국가발전의 원동력이 될 수 있으므로 이를 뒷받침하기 위해 학계가 앞장서고자 학회를 구성하게 되었다”고 취지를 밝혔다.

한국농촌경제연구원 박경철 연구원은 ‘민속주 및 농민주산업 활성화를 위한 정책제언’ 발표에서 “현재 주류관리는 ‘주세법’에 의해 재정경제부가 책임을 맡고, 국세청이 주세보전과 징세업무를 담당하고 있지만 관련 부서의 기능을 아우를 수 있는 종합관리시스템을 구축할 필요가 있다”며 “특히 민속주·농민주에 대한 육성 업무는 농산물 가공의 틀에서 농림부가 종합정책을 수립, 추진하도록 할 것을 제안한다”고 주장하였다. 이밖에 “진입장벽 완화와 주류의 규격 및 제조방법 규제 완화, 저도주 중심의 주세체계 정비, 소규모 제조업체에 대한 감세혜택 마련 등 풀어가야 할 문제들이 산적해 있다”고 밝혔다.⁴⁰⁾

2007년 9월 농촌진흥청 농촌자원개발연구소에서 개최한 ‘2007 전통주

40) 2007.3.9., 식품음료신문 「‘한국양조과학회’ 본격 출범」

2007.3.14., 내일신문 「전통명주 최강자 가린다」

심포지엄 및 시음회’ 행사 당일, 농촌진흥청 강당에서는 한국전통주진흥협회가 창립총회를 갖고 경희대 조재선 명예교수를 초대 회장으로 추대하였다. 조재선 회장은 “전통주와 관련한 국세청 등록 단체가 2개 있지만 민속주와 복분자주로 한정되었다”며 “이번 전통주진흥협회는 민속주와 농민주 등을 모두 포괄하는 종합단체인 만큼 이번 기회를 전통주 진흥 발전의 마지막 기회로 알고 모두가 노력하자”고 강조하였다. 협회는 향후 농림부에 사단법인을 등록하고 전통주산업 육성 지원법 제정으로 정책수립과 예산을 확보하여 전통주를 육성하는 데 공동 대응할 계획을 밝혔다.⁴¹⁾

[표 20] 입법 과도기의 전개과정

	주요 내용
정책문제의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주산업의 성장 부진 - 전통주의 주류시장 점유율 0.2% - 전통주 업체의 납세액 전체 주세 중 0.5% - 영세한 전통주 업체, 10억 이상 매출 업체는 20개에 불과 ◦ 소주, 맥주 중심의 국내 주류시장 ◦ 전통주산업 육성을 위한 적극적인 정부 정책 부재 ◦ 농업농촌 발전을 위한 전통주산업 육성 필요성 ◦ 수출상품으로서 전통주 육성 필요성
정책대안의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (2006) 농림부, 전통주산업 발전 육성대책 발표 ◦ (2007) 국세청, 전통술산업 육성지원센터 설치 ◦ (2006~2007) 농특위, 전통주산업 발전을 위한 토론회, 공청회 개최 ◦ (2007) 경상북도, 한·미 FTA 대응을 위한 정책과제 건의 ◦ (2006) 농림부, 한식 세계화 정책 추진 시작
정치의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주산업을 둘러싼 농림부, 국세청 갈등 지속 ◦ (2008) 농림부→농식품부, 식품산업 주무부처로 확장 ◦ 한국양조과학회, 한국전통주진흥협회 설립

41) 2007.9.12., 한국농어민신문 「‘한국전통주진흥협회’ 공식 출범」

제 3 절 정해결 의원의 입법 추진기(2008년~2009년)

1. 정책문제의 흐름

(1) 막걸리 열풍에 따른 전통주 가치의 재조명

2009년 막걸리 열풍이 우리나라에 불면서 전통주에 대한 관심이 크게 늘어났다. 우선 우리나라 전통주를 표현하는 고유명칭 부재에 대한 반성과 함께 문화상품으로서 전통주 육성이 시급하다는 점이 강조되었다.

일본 청주의 경우, 최근 세계적인 붐을 타고 일본의 대표적인 문화 수출상품의 하나로 자리 잡았다. 일본 청주를 뜻하는 'SAKE(사케)'라는 용어가 'SUSHI(스시·초밥)'와 함께 국제적으로 통용되고 있다. 반면 한국의 전통주는 세계무대에서 이렇다 할 이름조차 없는 실정이다.

또한 전통주산업이 국산 농산물의 부가가치를 높이고 농산물 소비촉진에 기여한다는 점에서 전통주산업 육성 필요성이 언급되었다.

전통주산업 육성은 한국 농가의 생산성 증가에도 도움을 줄 것으로 예상된다. 농식품부는 쌀 10kg을 가공할 때 부가가치가 즉석밥인 '햇반'은 10만원, 떡은 12만 5000원인 반면 증류주는 21만 3000원일 것으로 분석하였다. 포도 10kg을 가공할 때도 포도주스가 3만 1000원이었던 반면 포도를 활용한 증류주는 부가가치가 15만원이었다.⁴²⁾

“영국과 프랑스의 술 산업에 비하면 우리의 전통주 산업은 아직 잠재력을 발휘하지 못하고 있다. ... 우리 소주와 맥주 등의 주원료는 90% 이상이 수입산이다. 일본의 사케와 독일 맥주, 프랑스 와인은 100% 자국산 쌀과 보리와 포도를 쓴다.”

- 민승규 농식품부 1차관 기고글 中⁴³⁾

42) 2009.8.4., 동아일보 「△△할머니酒...○○아줌마酒... 전통주, 산업으로 키운다」

농업인 입장에서 전통주 열풍을 긍정적으로 바라보는 시각도 있었다.

“최근 벼 풍년이 계속되면서 재고미가 매우 많아졌다. … 최근 각 지자체들은 쌀 가공품에 많은 관심을 기울이고 있고 그중 쌀 소비를 가장 활발히 할 수 있는 것은 ‘술’이라고 생각하는 것 같다. … 술을 만드는 재료는 단순하게 보면 쌀만 사용 가능하지만 이외에도 술의 특징을 가지게 하기 위해 각 지역의 특산물을 소비한다면 좀 더 다양한 술을 만들 수 있다. … 최근에는 부는 전통주에 대한 열풍을 기반으로 이제는 지역특산물을 이용해서 지역특산주를 만들어야 할 시기이다. 이와 더불어 지역 축제와 연계된 전통주를 개발하여 쌀 소비뿐만 아니라 그 지역의 특산물을 소비할 수 있는 대책을 마련해야 할 때이다.”

- 황성현 우리산양삼영농조합 대표 기고글 中⁴⁴⁾

(2) 쌀 소비 방안으로서 전통주산업 육성 필요성 증대

한편, 전통주산업 육성은 2000년대 후반 우리나라 쌀 산업이 마주한 현안과 관련하여 그 필요성이 더욱 증대되었다. 경지정리, 농기계 및 비료 보급, 우량종자 개발 등의 노력으로 국내 쌀 생산량은 꾸준히 증가해왔다. 반면, 국내 쌀 소비는 1970년 1인당 136kg에서 1995년 106.5kg, 2004년 82.0kg으로 줄었고, 2008년 75.8kg으로 감소한 데 이어 2009년에는 74.4kg으로 감소할 것으로 예상되었다.⁴⁵⁾

또한 우루과이라운드 등 시장개방으로 인해 최소시장접근(MMA)에 따라 의무적으로 수입해야 하는 쌀의 물량은 해마다 늘고 있어 쌀 과잉생산 문제를 해결하기 위한 근본적인 대책이 요구되었다. 정부는 쌀 소비 확대 대책의 일환으로서 막걸리 등 쌀로 만드는 전통주 활성화에 관심을 갖기 시작하였다.⁴⁶⁾

43) 2009.8.28., 한국일보 「[한국시론] 10년 뒤 우리 막걸리」

44) 2009.12.8., 중부일보 「지역특산물 이용해 지역특산주 만들자」

45) 2009.12.20., 중부일보 「“쌀소비와 막걸리 세계화”」

46) 2009.10.9., 경남신문 「쌀 소비와 전통주」

이와 관련하여, 한국농촌경제연구원 이동필 농업정책연구본부장은 2009년 8월 기고에서 막걸리 산업의 문제점을 다음과 같이 지적하였다.

“주세법상 막걸리는 쌀을 얼마나 사용하라는 제한은 두지 않고 있다. ... 굳이 수입쌀을 사용하였노라고 표시하지 않았다고 나무랄 수도 없는 실정이다. 더구나 1965년 이후 무려 25년간이나 쌀을 원료로 사용하지 못하게 규제하여 우리 스스로 품질을 떨어뜨려 왔을 뿐만 아니라 700여개 업체 중 민속주나 농민주로 지정받은 서너 개를 제외한 대부분의 업체는 전통주로도 인정받지 못하고 있다.”⁴⁷⁾

일본의 전통주 사케는 100% 일본쌀을 사용, 연간 소비량이 27만t에 달하는 반면 우리나라의 경우 2008년 술을 만드는 데 사용된 3만 6천t의 쌀 가운데 국내산은 7000t으로 고작 19.4%에 불과하다는 지적도 있었다. 국세청이 ‘국내 막걸리 출고량 상위 20위 제조사의 쌀 원산지 현황’ 자료를 분석한 결과, 국내산 쌀을 사용하고 있는 곳은 단 1곳에 불과하였다.

상위 20개 제조사가 생산 판매하고 있는 막걸리 63개 제품 가운데 국내산 쌀을 사용한 제품은 1개사의 5개 제품으로 조사되었다. 반면 중국산 쌀을 사용하고 있는 곳이 6개사 40개 제품(63.5%)으로 가장 많았고, 미국산 쌀이 6개사 10개 제품(15.6%)으로 뒤를 이었다. 미국산 쌀과 태국산 쌀을 섞어 사용한 곳도 7개사 8개 제품(12.7%)이 확인되었다.⁴⁸⁾

(3) 여전히 어려운 전통주 제조업체의 현실

2009년 막걸리 열풍으로 전통주에 대한 국민적 관심이 고조된 가운데, 전통주 제조현장에서는 여전히 애로사항이 많은 것으로 조사되었다. 한국농촌경제연구원은 농림수산식품부의 연구용역 의뢰를 받아 집필한 ‘전통주 국내외 산업현황 및 세계화 가능성 조사’ 보고서를 2009년 9월 발

47) 2009.8.27., 서울신문 「[기고] 막걸리의 세계화를 위한 과제」

48) 2009.12.10., 충북일보 「충남도, 쌀 소비촉진 나선다」

2009.12.20., 중부일보 「“쌀소비와 막걸리 세계화”」

표하였다. 조사결과에 대해 한 전통주 업체 대표는 “최근 전통주의 인기는 막걸리 인기라고 봐야 맞다”며 “막걸리를 제외한 대다수의 전통주 업체는 여전히 어려운 현실이 그대로 드러난 것”이라고 말했다.⁴⁹⁾

또 다른 기사에서는 막걸리 판매량이 쌀 소비촉진 운동과 참살이(well-being) 열풍에 힘입어 유례없이 늘었다고 보도하면서 막걸리 매출이 전체 매출의 1%에 불과하였던 국순당이 ‘생막걸리’를 출시하고 나서 막걸리 매출이 전체 매출의 15%로 뛰어오른 사례를 제시하였다. 다만 ‘막걸리 르네상스’는 “자체 유통망을 갖춘 대형업체들만의 전유물일 뿐”이라는 것이 전국 700여개 지방 중소 술도가들의 한결같은 이야기임을 밝혔다. 이들은 “최근의 막걸리 열풍은 거품”이라면서 “우리로서는 ‘체감의 사각지대’에 놓여있다”고 상대적인 박탈감을 호소하고 있다고 설명하였다.⁵⁰⁾

2. 정책대안의 흐름

(1) 농식품부, 식품산업 발전 종합대책 발표

농식품부는 2008년 3월 대통령 업무보고에서 식품산업 발전과 농어업과의 연계강화 시책 등을 체계적으로 추진하기 위한 종합대책을 수립할 계획임을 보고하였다. 이에, 관련 업계·학계 등 분야별 전문가 협의를 거쳐 11월 ‘식품산업종합대책(안)’을 마련하고 정책토론회, 공청회, 업계와 지자체 간담회 등을 실시하여 다양한 의견을 수렴하였다. 또한, 10월 식품산업진흥심의회 심의 및 부내 정책 조정심의를 거치고, 11월 위기관리대책회의를 거쳐 ‘식품산업 발전 종합대책’을 발표하였다.

‘식품산업 발전 종합대책’은 식품산업의 중장기 비전과 발전전략을 제시하면서 전통주산업을 농업 및 농촌관광과 연계하여 농업인의 부가가치

49) 2009.11.27., 동아일보 「전통주 “규제에 비틀, 주세에 휘청”」

50) 2009.12.5., 경향신문 「막걸리의 화려한 부활... 빛과 그림자」

창출을 위한 성장동력 산업으로 적극 육성하기 위해 우리나라를 대표할 수 있는 명주의 개발을 위한 R&D, 생산시스템 개선, 홍보·마케팅 등 다양하고 체계적인 지원을 강화하겠다는 계획을 담았고, 전통주의 소비 촉진을 위해 통신판매 한도수량을 현행 1회 20병에서 2009년부터 50병으로 확대하기로 하였다.

또한 한식 세계화를 통해 한식을 세계 5대 음식권에 진입시키는 계획을 추진하면서, 한식의 과학화, 산업화를 위한 △세계화 인프라 구축 △연구기능의 강화 △전문인력의 양성 △기업지원·투자활성화 △문화와 접목한 홍보·마케팅 등 5대 전략을 제시하였다.⁵¹⁾

‘식품산업 발전 종합대책’은 2008년 12월 ‘한식 세계화 기본계획’, 2009년 4월 ‘한식 세계화 추진전략’, 2009년 5월 ‘한식 산업화·세계화 추진계획’, 2009년 8월 ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’ 등 전통주산업 진흥에 관련된 세부 추진계획이 수립될 수 있는 토대가 되었다.

(2) 농식품부, 한식 세계화 정책 추진

2008년 4월 농식품부는 제1차관을 위원장으로 민관 위원 27명으로 ‘한식 세계화 포럼’을 구성하고 연내 3차례 운영하면서 한식 세계화를 위한 주요 전략과 실행과제를 도출하였다. 2008년 10월에는 ‘한식 세계화 선포식’을 개최함으로써 농식품부가 주관하고 문화체육관광부, 외교통상부, 농촌진흥청, 한국식품연구원, 한국농수산식품유통공사가 협조기관으로 참여하는 범정부 차원의 추진체계를 마련하였다. 이로써 한식 세계화를 국가 차원의 프로젝트로 본격 추진하기 시작하였다. 농촌진흥청은 2008년 10월 조직개편을 통해 농림수산식품부가 추진하고 있는 한식세계화사업의 발전과 고부가가치 농식품 산업육성을 위해 ‘한식세계화연구단’을 설립하였으며, 2008년 12월 국립농업과학원에서 발단식을 가졌다.⁵²⁾

2008년 12월에는 그동안 ‘한식 세계화 포럼’에서의 논의를 바탕으로

51) 2008.11.13., 파이낸셜뉴스 「식품시장 2012년까지 150조원으로 확대」

52) 2008.12.19., 경기일보 「농진청 ‘한식세계화연구단’ 출범」

‘한식 세계화 기본계획’을 수립하게 되었다. 농식품부의 한식 세계화 추진정책은 2009년에 전통주 진흥계획을 포함하게 됨으로써 전통주산업 육성정책이 형성되는 데 기여하게 된다.

대통령 직속 미래기획위원회는 2009년 4월 7일 농식품부와 공동으로 ‘한식 세계화 2009’ 국제 심포지엄을 개최하여 ‘한식 세계화 추진전략(안)’을 발표하고, 이에 대해 전문가 의견을 수렴하였다. 또한 미래기획위원회에 한식세계화 자문단을 운영하는 등 민관 합동 ‘한식 세계화 추진단’ 출범을 기획하였다. 2009년 5월 4일 ‘한식 세계화 추진단’ 발족회의에서 농림수산식품부는 1달 전의 내용을 보완하여 ‘한식 산업화·세계화 추진계획’을 발표하였는데, 이때 김치, 비빔밥, 전통주, 떡볶이 등 4가지 품목별 세계화 전략이 구체화되어 새롭게 추가되었다. 이중 전통주 관련 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국내에서는 전통주산업 발전을 위한 인프라를 조성하고 마케팅 활성화를 지원한다. ‘전통주산업 육성계획’을 2009년 8월에 수립하고, ‘전통주산업 육성법’을 2009년 내에 제정하며, TV프로그램, 지역축제 등을 활용해서 명품주 선발대회를 개최하는 등 마케팅을 지원한다. 둘째, 해외 시장을 겨냥하여 세계적인 명주를 개발하고 대외홍보를 강화한다. 누룩 제조·양조기술 등 전통주 제조기술을 고급화하고, 해외 시음회 등을 통해 명품화를 도모한다. 또한 한·아세안 정상회의(6.2) 등 국제행사, 국제회의 건배주 등을 통해 전통주를 홍보한다.

(3) 농식품부, 전통주산업 육성대책 지속 추진

농식품부는 2008년 7월 1일부터 전통주 세율을 50% 경감하는 개정 주세법을 시행함에 따라 전통주 육성대책을 본격적으로 시행한다고 발표하였다. 외교통상부, 전국경제인연합 등과 협력해 재외공관 및 기업홍보 선물에 전통주를 활용하게 하고, 2008년 5월 남산한옥마을에서 개최한 ‘우리술과 전통음식의 만남’ 같은 다양한 행사를 통해 전통주 홍보를 추진하며, 외국산에 비해 상대적으로 고가인 국산 농산물 원료사용에 따른

부담을 줄이기 위해 자금지원도 확대하기로 하였다.⁵³⁾

2008년 11월에는 조성근 농식품부 식품산업진흥팀 사무관이 전주한옥생활체육관에서 열린 ‘전주 전통주 대향연’에 참석하여 ‘전통주 진흥을 위한 산업화 방안’을 주제로 토론에 나서기도 하였다. 그는 “현행 주세법에만 근거하다 보니, 사업을 추진할 수 있는 제도적인 한계가 있다”며 “전통주 관련 법을 만들어 체계적으로 추진하는 것이 필요하다”고 주장하였다.

이어 구체적인 전통주산업 활성화 방안으로 표준·규격화 확대로 품질고급화에 힘쓰고, 전통주 통신판매 한도를 1회당 20병에서 50병으로 확대하고, 우체국으로 제한된 통신판매 경로를 농협 등으로 확대하기로 하였다. 또한 전통주에 한해 주세를 50% 낮춰, 탁주는 5%에서 2.5%로, 약주와 청주의 경우는 30%에서 15%로 낮추었으며, 전통주 품질향상을 위한 전통누룩 개발 등도 추진하고 있다고 덧붙였다.⁵⁴⁾

한편, 농업계와 주류업계 간 상생협력 가능성을 확인할 수 있는 프로젝트가 추진되기도 하였다. 2008년 배가 과잉 생산되어 가격이 작년 대비 절반에도 못 미치면서 상당량이 폐기 처분될 상황에 이르자 주류업체들이 남은 배로 전통주를 개발하겠다는 제안을 하였고, 정부는 농가의 고충을 덜기 위해 배 생산농가와 주류업체를 연결하였다. 배술 출시에는 주정 제조사인 진로발효와 창해에탄올, 소주 제조사인 진로, 두산, 금복주, 대선주조, 무학, 하이트주조 등과 약주 제조사인 국순당, 배상면주가 등이 참여하였다.

2008년 12월 주류업계는 서울 중소기업중앙회 국제회의장에서 ‘아름다운 배술’ 출시 행사를 개최하였다. 본 행사에는 장태평 농림수산식품부장관과 한상률 국세청장 등이 참석하였으며, 이명박 대통령이 배술 출시 축하 메시지를 보내기도 하였다.

배술 판매로 얻은 수익금은 사회에 환원할 계획으로, 국세청은 주류업체로부터 배술 판매 수익금을 기탁 받아 한국해비타트, 농촌희망재단, 한

53) 2008.6.30., 내일신문 「정부, 전통주육성사업 본격 시동」

54) 2008.11.3., 전북일보 「[일과 사람] 조성근 농식품부 식품산업진흥팀 사무관」

국농업대학 등에 전달하기로 하였다.⁵⁵⁾

(4) 농식품부, 막걸리 산업 육성대책 추진

농식품부는 막걸리 인기가 급상승하자 쌀 소비확대 방안의 일환으로 막걸리 산업에 관심을 갖기 시작하였다. 우선, 2009년 8월 발표한 ‘쌀 가공사업 활성화 방안’에 탁주·약주 등 쌀술의 소비를 늘리기 위한 방안을 포함시켰다. 구체적으로, 전국 쌀막걸리 품평회 개최, 쌀막걸리 전용잔 개발·보급, 공공기관 행사시 우리술을 공식 주류로 사용하는 문화 확산 등을 통해 쌀술의 소비를 촉진하기로 하였다.⁵⁶⁾ 충청남도도 쌀 공급과잉 해소를 위한 대책으로 전통주 전시회 개최를 제시하였다.⁵⁷⁾

2009년 9월 농식품부는 서울역사박물관에서 막걸리의 문화적 가치와 세계화 가능성 등을 타진하기 위해 ‘막걸리 트랜스포머(Transformer)전’을 개최하였다. 이번 행사는 전국 막걸리 명가, 명주를 한자리에 모아 막걸리의 다양화, 고급화 가능성을 선보여 국내 소비 기반을 조성함으로써 향후 우리나라를 대표하는 명품으로 육성하고자 마련되었다.⁵⁸⁾

2009년 9월에는 농촌진흥청이 전통주산업 발전의 토대가 되는 미생물 산업 활성화를 위해 누룩곰팡이, 효모, 유산균 등의 양조미생물을 발굴하고, 우리 술 복원 프로젝트를 통해 2015년까지 옛 문헌에 기록되어 있는 전통주를 해마다 3~5종씩 복원하겠다는 계획을 세웠다. 양조기술 연구이외에도 ‘전통주 양조기술 교육프로그램 운영’, ‘전통주 양조기술교재 집필’ 등 다양한 분야에서 전통주의 저변확대와 기술전파에 많은 노력을 기울였고, 발효주와 증류주를 한 장치에서 만들 수 있는 다목적발효기를 개발하여 기술을 이전했으며 농가에 실제로 보급하여 실용화시키고자 하였다.⁵⁹⁾

55) 2008.12.23., 중앙일보 「농가 도우미 ‘배 술’ 팝니다」

2008.12.28., 아주경제 「정부·주류업체 배농가 돕는 ‘배술’ 출시」

56) 2009.8.14., 파이낸셜뉴스 「남는 쌀로 新소비시장 육성」

57) 2009.12.10., 충북일보 「충남도, 쌀 소비촉진 나선다」

58) 2009.9.1., 아주경제 「막걸리 축제 3일 서울서 개최」

59) 2009.9.29., 아시아경제 「우리술 우리기술로 술술 푼다」

2009년 11월에는 농수산물유통공사가 삼성동 코엑스에서 ‘2009 막걸리 엑스포’를 개최하였다. 막걸리만으로 엑스포가 열리는 것은 이때가 처음으로, 국내 30여개 업체가 참가해 150여종의 막걸리를 선보였다.⁶⁰⁾

2009년 하반기, 농식품부는 쌀 수확기를 맞이하여 전통주의 위상을 높이고 사라져가는 전통주 시장을 확대하기 위해 햅쌀 막걸리 프로젝트를 추진하였다. 국순당, 서울탁주 등 주요 제조업체 34곳이 1200여t의 햅쌀을 써서 2010년 2월 말까지 막걸리를 지속적으로 생산하고 ‘2009 햅쌀 막걸리’ 표시를 붙여 대형마트 등을 통해 유통시키기로 하였다. 햅쌀 막걸리는 2009년 11월 19일 헛와인 행사인 ‘보졸레 누보’ 출시일에 맞춰 첫선을 보이면서 ‘누보 막걸리’ 열풍을 불러일으켰다.⁶¹⁾

(5) 국세청, 주류 품질인증제 도입

2009년 5월, 국세청은 국내에서 생산하는 주류 중 품질이 우수한 전통술에 한해 ‘주류 품질인증제’를 시행할 계획을 밝혔다. ‘주류 품질인증제’란 국세청 기술연구소에서 우수한 품질의 술에 인증마크를 부여하는 것으로, 생산자는 이를 토대로 차별화된 마케팅을 펼 수 있고 소비자는 믿을 수 있는 제품을 안심하고 선택할 수 있게 된다.

그동안 국세청은 주세법 상의 품질기준을 위반한 주류에 대해 제조·출고정지 처분을 내려 품질 개선을 유도해왔으나 한계가 있다고 판단하여 품질인증제를 도입하기로 하였다. 국세청은 우선 2009년 약주, 과실주를 대상으로 시행하고, 2010년에 탁주와 청주, 2011년 이후에는 모든 주류로 확대할 계획이다. 다만 맥주, 소주 등은 이미 대중화된 데다 대량 생산하면서 일정 수준 이상의 품질을 유지하고 있으므로 대상에서 제외되었다.⁶²⁾

주류 품질에 대한 인증제도를 도입하기 위해 국세청은 2009년 5월 ‘주류품질인증에 관한 고시’를 제정하여 10월부터 시행하였고, 10월 28일 국

60) 2009.11.13., 전남일보 「국내 최초 ‘막걸리 엑스포’ 개최」

61) 2009.12.15., 한겨레 「생막걸리 10일만 제맛... 냉장유통이 ‘월드스타’ 열쇠」

62) 2009.5.3., 한국경제 「국세청, 우수 전통주 품질인증제 10월부터 도입」

세청 기술연구소 설립 100주년을 맞은 기념행사에서 ‘천년약속’ 등 84개 주류제품에 대해 ‘주류품질인증서’를 처음으로 수여하였다.⁶³⁾

이후 국가경쟁력강화위원회의 ‘우리술 경쟁력 강화방안’ 발표를 계기로 우리술 산업 진흥을 위해 국세청과 농식품부의 역할을 고유 기능에 맞게 재정립하고 전통주산업 진흥·육성 업무를 농식품부에 이관하게 됨에 따라 2009년 12월에 제정된 「전통주 등의 산업진흥에 관한 법률」 제22조 전통주 품질인증에 관한 규정에 따라 농식품부에 의해 2011년 1월부터 술 품질인증제가 본격 실시되었다.

(6) 경기도, 전통주 대중화를 위한 산학포럼 개최

2008년 6월, 한경대학교 경기도 지역협력연구센터(Gyeonggi-do Regional Research Center, GRRC)는 ‘전통주산업 육성을 위한 발전방향’을 주제로 ‘전통주 대중화를 위한 산학포럼’을 개최하였다. 이날 포럼에서 경기무형문화재 강환구(남한산성소주 전수자) 씨는 “소비 감소의 위기에 처해 있는 국내 쌀 산업의 현실을 극복하기 위해서는 우리 쌀 산업의 부가가치를 극대화하는 방안이 절실하다”고 주장하였다. 한경대학교 배송환 식품공학과 교수는 “국내산 쌀의 소비 촉진을 위해 쌀을 이용한 다양한 형태의 가공식품이 개발되어야 하고, 대표적인 가공식품이 바로 막걸리”라며 “전통주인 막걸리에 대한 장점을 객관적으로 입증하고, 국내산 친환경 무농약 쌀로 막걸리를 빚는다면 최근 각광받고 있는 와인 등과 같이 경쟁력을 충분히 높일 수 있을 것”이라고 밝혔다. 한국주류문화연구소 윤진원 소장은 “국내에서 생산되는 대부분의 막걸리가 수입곡물로 빚어지는 현실에서 전통주 시장은 날로 줄어들고 있다”며 “탁주가 민족문화의 콘텐츠인 만큼 체계적인 지원시스템을 통해 우리 쌀 산업과 연계한다면 우리 농업의 실질적인 경쟁력을 강화시키는 충분한 아이템이 될 수 있다”고 말했다.⁶⁴⁾

63) 2009.10.28., 한국경제 「100돌 맞은 국세청 ‘술’ 연구소를 아시나요」

64) 2008.6.20., 경인일보 「“명품 탁주 빚어 전통주 대중화”」

(7) 정해결 의원, ‘전통주산업 활성화를 위한 정책토론회’ 개최

2008년 11월 21일, 국회의원회관에서 ‘전통주산업 활성화를 위한 정책 토론회’가 개최되었다. 이는 정해결 의원이 「전통주산업 진흥에 관한 법률안」 제정 추진을 위해 마련한 자리로서, 한나라당 장윤석, 강석호, 김광립, 임철우, 이한성 의원 등 지역출신 국회의원들과 김성민 농림수산식품부 식품산업정책단장, 김광 국세청 법인납세국장, 김태영 농촌진흥청 국립농업과학원 발효이용과장, 고한중 한국전통주 대표 등이 참석하였다.

본 토론회의 주제발표는 이동필 한국농촌경제연구원 선임연구위원이 맡았고, 대부분의 토론자들은 「전통주산업법」 제정 필요성에 공감을 나타냈다. 전통주를 살리기 위해서는 기존의 「주세법」 체계 하에서 국세청이 전통주산업을 관리할 것이 아니라 전통주산업을 육성할 수 있는 새로운 법을 만들어 전통주산업에 대한 관리를 농림수산식품부로 이관해야 한다는 것이다.

한편, 김광 국세청 법인납세국장은 국세청이 지금까지도 전통주산업 육성을 위해 많은 지원을 해왔고 주세법만으로 충분히 전통주를 활성화시킬 수 있다면서 몇 가지 이유를 들어 「전통주산업법」 제정에 반대하였다. 첫째, 전통주에만 주세 면제 등 특혜를 줄 경우 WTO 내국민대우 원칙에 따라 수입주류에 대해서도 동등한 대우가 불가피하다. 둘째, 전통주 제조·판매 면허를 양산할 경우 주질 저하는 물론 영세업체 난립으로 유통질서 문란을 야기한다. 셋째, 청소년 음주기회 확대 등 국민건강에 심각한 문제가 발생할 우려가 있다. 이러한 국세청 반대입장에 대해 한 언론은 다음과 같이 비판하였다.

국세청이 그동안 전통주산업을 육성하기 위해 그렇게 많은 지원을 했는데 오늘날 전통주산업이 고사 위기에 처해있는 현실은 어떻게 해석해야 하나. 국세청은 제대로 지원을 했는데 업체들이 잘못했다는 말인가. 전통주를 육성하면 청소년을 비롯한 국민들의 건강을 해친다는 것은 또 무슨 논리인가.⁶⁵⁾

3. 정치의 흐름

(1) 전통주산업 소관부처 조정에 대한 갈등

2008년 10월 6일 농림수산식품부 국정감사에서 부처간 업무조정 의지를 묻는 이계진 의원의 질문에 농림수산식품부장관은 주류산업에 대한 업무 관할은 국세청에서 가져오면 좋겠다는 입장을 밝혔다.

(이계진 의원) 먹을거리에 대해서는 생산에서 유통, 소비자가 소비할 때까지 전 과정을 일관되게 관리할 일원화된 정부 업무조정이 필요하다고 보는데 동의하십니까?

(농림수산식품부장관 장태평) 정부에서 종합적으로 검토하고 있습니다.

... (중략) ...

(이계진 의원) 어떻게 국세청에서 술을 관리하는지 이것도 좀 잘못된 것 아닙니까? 그래서 이 업무 관할을 농림수산식품부로 가져올 의지가 혹시 있으십니까? 짤막하게 의지만 얘기해 주십시오.

(농림수산식품부장관 장태평) 주류산업은 저희들이 가져왔으면 좋겠습니다.

- 2008년 농림수산식품부 국정감사 회의록 中66)

이후 전통주산업법 제정 필요성을 두고 농림수산식품부와 국세청 간의 대립은 계속되었다. 농식품부 관계자는 “전통주 육성 차원에서 별도의 법을 만들어 일괄 관리하겠다는 것 뿐”이라며 “자칫 밥그릇 싸움으로 비취질까 조심스럽긴 하지만 행정 일원화를 추진해야 한다는 기존 입장에는 변함이 없다”고 강조하였다.

국세청 관계자는 “식품산업진흥법 안에 전통주에 대한 법도 다 있는데 전통주지원육성법을 별도로 만들겠다는 취지를 이해할 수 없다”며

65) 2008.11.28., 식품외식경제 「전통주도 밥그릇 싸움하나」

66) 2008.10.6., 국회 농림수산식품위원회 농림수산식품부 국정감사 회의록

“농식품부 논리대로라면 강정·떡·꽃감 등 전통식품에 대한 특별법도 모두 따로 만들어야 맞는 것 아니냐”고 반박하였다. 덧붙여 “농식품부가 자꾸 별도 법안 제정을 들먹이는 것은 유관기관에 대한 구조조정에 대한 우려로 이들에게 일거리를 만들어 주기 위한 의도가 아닌지 의심이 든다”고 주장하기도 하였다.⁶⁷⁾

(2) 전통주 관련 민간단체의 활동

한국전통주진흥협회는 2009년 정해걸 의원이 준비한 「전통주산업법」의 국회 통과를 위해 총력을 다할 계획이라고 밝히며 세미나 개최 등 전통주산업 활성화를 위해 노력하였다.⁶⁸⁾ 경희대 조재선 명예교수는 농림부 전통식품 명인지정 심의위원장과 국세청 주류심의위원을 맡으면서 전통주와 인연을 맺기 시작하였고, 2007년 9월 창립된 한국전통주진흥협회 초대 회장을 맡았다.

조재선 회장은 2009년 서울경제 인터뷰를 통해 전통주 활성화를 위한 전제조건으로 정해걸 의원이 대표발의한 「전통주 산업 진흥에 관한 법률안」 통과 필요성을 주장하였다. “현재 전통주를 제조하려는 사람은 농림수산식품부 장관의 추천을 받아 국세청장의 허가를 받도록 돼 있으나 전통주 육성을 위해서는 농림수산식품부가 면허 승인과 관리, 지원 등 일원화된 지원체계를 갖출 필요가 있다”며 “법률안이 통과되면 전통주산업에 대한 관리 및 책임을 국세청이 아닌 농림수산식품부가 갖게 되는 만큼 전통주 육성에 더욱 도움이 될 것”이라고 말했다.⁶⁹⁾

한편, 주요 인터넷 쇼핑몰은 한국온라인쇼핑협회를 통해 인터넷 상의 주류판매 금지 규제를 완화해 달라는 내용을 지난달 지식경제부 등 관련 부처에 제출하였다. 협회 관계자는 “최근 정부에서 규제 완화를 추진함에 따라 ... 주류판매 규제를 풀어달라는 내용을 건의하였다”면서 “모든 주류판매를 요구하는 것이 아니라 지역 경제에 도움이 되는 전통주 등에

67) 2009.2.12., 아시아경제 「전통주 사업 ‘酒도권 싸움’」

68) 2009.3.10., 식품음료신문 「전통주협회 산업진흥법 통과 총력」

69) 2009.1.21., 서울경제 「[리빙 앤 조이] “전통酒 살리면 농촌도 살아날 것”」

대해서 허용을 해달라는 것”이라며 “이는 자유무역(FTA) 분위기에 따라 외국산 저가 포도주의 국내 시장 잠식을 막을 수 있는 방편”이라고 말했다.

(3) 지식경제부, 농식품부에 소금산업 관할업무 이관

1963년 염관리법이 만들어지면서 소금이 광물로 분류된 이래, 2009년 초까지 소금산업은 지식경제부가 담당하였다. 하지만 2008년 3월 식품위생법상 소금이 ‘식품’으로 인정받았고, 정부조직법 개편으로 농림수산식품부가 식품진흥업무를 전담하게 되었다. 2008년 지식경제부, 농림수산식품부의 고위 당국자가 만나 “소금의 주무부처를 농식품부로 하자”고 합의하였으며, 이윤호 지식경제부 장관도 “소금을 광물로 볼 때보다 식품으로 봤을 때 훨씬 발전 가능성이 높다”며 흔쾌히 동의하였다.

업무 이관에 따라 농식품부는 2009년을 염전 안전성 확보의 원년으로 정하고 전남도, 목포대 등 관련 기관과 컨소시엄을 구성하여 전국 염전의 위생 관리를 조사하기로 하였다. 또 국산 소금의 규격화, 표준화, 차별화 방안을 연구해 부가가치를 높일 계획이다.

동아일보는 소금산업 관할업무 이전에 대해 취재하면서 각 정부 부처가 담당하는 산업 중 교통정리를 해야 하는 것이 많지만 ‘부처 이기주의’로 좀처럼 업무 이관이 되지 않는다는 점을 지적하였다. 대표적으로 현재 국세청이 주류산업 전반에 대해 정책을 담당하고 있지만 농식품부는 전통음식 육성 차원에서 전통주산업 진흥업무를 농식품부가 맡아야 한다고 주장하고 있는 상황을 예로 들었다.⁷⁰⁾

(4) 우리나라 전통주의 국제주류품평회 입상

증류식 소주 화요가 국내 전통주로는 처음으로 벨기에 주류, 식품 경

70) 2009.4.8., 동아일보 「갑자기 빛나는 소금산업」

연대회인 ‘2008 몽드 셀렉션(Monde Selection)’의 ‘Spirits Distilled from rice’부분에서 금메달을 수상하였다. 전 세계 유명 주류브랜드들이 참가하는 몽드 셀렉션은 1961년 설립된 이후 우수한 제품을 선정하기 위해 종합적이고 까다로운 심사과정을 거치는 것으로 알려졌다. 화요는 지난해 영국 런던에서 열린 2007 IWSC 국제 주류박람회(International Wine & Spirit Competition)에서도 동상을 수상한 바 있다.⁷¹⁾

제주도를 대표하는 전통주인 허벅술은 세계적인 권위를 자랑하는 국제주류품평회(IWSC)에서 2008년 은상을 수상하였다. IWSC는 몽드 셀렉션, SWSC와 함께 세계 3대 주류품평회 중 하나로 1969년 설립되었으며, 영국 썬리(Surrey)에 본부를 두고 있다. 엄격한 블라인드 테스트와 성분 분석을 통해 연 1회 주종별 우수 주류와 각국의 우수 와인을 선정하고 있다. 1995년 개발된 허벅술은 1998년 한·일 정상회담에서 하시모토 총리가 극찬을 하면서 하시모토 술이라는 별명을 얻었고, 이후 남·북 국방장관회담, 남·북 장관회담에서 만찬주로 사용된 바 있다.⁷²⁾

2009년 국제주류품평회(IWSC)에서는 상황버섯 발효주 ‘천년약속’이 청주(Rice wine) 부문 동상을 수상하였다. 천년약속은 2005년 부산에서 열린 APEC 정상회의 공식 건배주로 선정된 이후 연매출 4억원에서 2006년 180억원의 중견기업으로 성장할 만큼 제품 인지도 상승에 엄청난 효과를 얻었다.⁷³⁾

(5) 국제 교류행사를 통한 전통주 홍보

2008년 서울에서 열린 OECD 장관회의에서는 국순당의 ‘강장백세주’가 공식 건배주로 채택되고, 배상면주가의 ‘산사춘 프리미엄’, 금복주의 ‘화랑’, 보해양조의 ‘순금매취’가 만찬주로 선정되었다. 이는 각국 장관들에게 한국 전통주에 대한 이해를 넓히기 위해 장관회의 준비기획단에서

71) 2008.5.18., 머니투데이 「화요, ‘2008 몽드 셀렉션’에서 금메달 수상」

72) 2008.8.30., 한라일보 「(주)한라산 국제주류품평회서 은상」

73) 2009.7.24., 한국일보 「(주)천년약속, 국제주류품평회 동상... 국내 전통주로는 처음」

마련하였다.⁷⁴⁾

2009년 6월 1~2일 제주에서 개최된 한-아세안 특별정상회의의 경우, 첫째 날 환영만찬에서 보해의 ‘매취순 백자 12년산’이 공식 건배주로 쓰이고 롯데주류의 ‘설화’가 만찬주로 제공되었으며, 식후에는 제주지역의 주류업체인 한라산소주가 만든 ‘허벅술’이 올랐다. 둘째 날 오찬에는 배상면주가의 ‘맛있는 배로 빛은 술’이 식사와 함께 곁들여졌다. 1990년 출시된 ‘매취순’은 2004년 세계적인 와인경쟁대회 ‘AWS Wine Competition’에서 과일와인 부문 동메달을 수상한 바 있다. 이번 한-아세안 정상회의는 동남아국가 10개국 정상과 글로벌 CEO 1000여명이 참석하여 금융, 환경, 평화를 주제로 국제문제에 대한 공조체계를 협의하는 자리로 마련되었다.⁷⁵⁾

2009년 8월 인천에서 개막한 ‘2009 세계환경포럼’에서도 우리 전통주가 건배주로 선정되었다. 이 행사에서는 국순당의 강장백세주를 공식 건배주로, 그 외에 만찬주로는 롯데주류의 청주 ‘설화’와 ‘명작 복분자’, ‘명작 오미자’ 등이 사용되었다.⁷⁶⁾ 2009년 8월 ‘ICEE & ICEER⁷⁷⁾ 2009 KOREA(2009년 공학 교육&연구 국제학술회의)’에서는 국순당의 ‘생막걸리’가 세계 공학교육연구학회 각 대학총장, 공대학장 250여 명이 참석하는 저녁 만찬에 공식 건배주로 제공되었다. 이 학술회의는 매년 세계적인 도시에서 개최되는 공학 석학들의 공학교육을 주제로 한 행사이다.⁷⁸⁾

2009년 9월 금강산에서 열린 제17차 남북 이산가족 상봉행사에서는 국순당의 ‘자양백세주’, ‘국순당 담’, ‘백세주’ 등 3종이 우리나라가 주최하는 만찬자리에서 제공되었다.⁷⁹⁾

2009년 10월 인천 송도에서 열린 ‘제8회 세계한상대회’에서는 처음으

74) 2008.6.16., 한국경제 「국순당 강장백세주, OECD 장관회의 건배주로」

75) 2009.6.2., 내일신문 「한-아세안 특별정상회의 공식주는 매취순·설화·배술·허벅술 선정」

76) 2009.8.12., 부산일보 「막걸리 인기 타고 ‘전통酒’ 화려한 부활」

77) The International Conference on Engineering Education and the International Conference on Engineering Education and Research

78) 2009.8.23., 한국경제 「출세한 ‘막걸리’... 국제학술회의 건배주 선정」

79) 2009.9.23., 식품음료신문 「백세주, 이산가족 상봉행사 만찬주로 제공」

로 막걸리가 공식 주류로 선정되었다. 세계한상대회를 주관하는 재외동포재단은 “대회 중 업종별 비즈니스 세미나의 식품·외식분과 테마로 막걸리를 처음으로 채택해 한상(韓商)들을 통해 세계시장 진출을 모색할 계획”이라고 밝혔다. ‘세계가 즐기는 우리의 맛 한식’이란 주제로 열릴 세미나에서는 전통주진흥협회 조재선 회장이 ‘전통주의 이해와 명품화 전략’ 주제발표를 통해 막걸리의 세계화 전략을 논의하게 된다. 농식품부 김홍부 식품산업정책과장도 ‘우리 술 산업현황과 육성계획’을 발표할 계획이다. 대회기간 중에는 인천지역 막걸리 제조업체와 안동전통명주, 배상면주가, 참살이탁주, 리치푸드 등 전통주 제조업체 등이 참가하는 막걸리 전시회 및 시음행사가 열렸다.⁸⁰⁾

이처럼 우리나라 정부가 개최하는 공식행사에서 각종 전통주가 건배주, 만찬주, 식후주 등으로 제공되면서 이에 대한 관심도가 높아지게 되었다. 공식행사에서 사용되면 회사 이미지 및 브랜드 가치 제고는 물론 매출에도 큰 효과가 있는 것으로 알려졌다. 기존 제품보다 인위적으로 도수를 낮추고 제품 패키지를 새로 만드는 등 별도의 생산비용이 추가로 발생하지만 비용문제 등으로 과거에는 소극적이었던 전통주 업체들이 이제는 공식행사에 사용되는 술로 선정되기 위해 적극적인 행보를 보이고 있다.⁸¹⁾

해외 공관을 중심으로 우리나라 전통주를 외국에 알리기 위한 자리가 마련되기도 하였다. 2009년 7월에는 프랑스 파리에서 열린 ‘한국의 밤’ 행사에서 OECD 각국 대표들과 프랑스 정계, 재계 인사 등 300여 명의 손님들에게 당진의 특산품인 면천두견주를 제공하여 큰 관심을 모은 것으로 나타났다. 이 행사는 경제협력개발기구(OECD) 한국 대표부가 의장국을 맡은 것을 기념하는 뜻에서 마련된 자리로, 세계 각국의 상류층 손님들이 모인 가운데 한식의 미(美)를 알리는 취지로 마련되었다.⁸²⁾ 2009년 9월에는 진도 홍주가 스페인 주재 한국 대사관 주관으로 열리는 ‘한국 식문화 홍보 행사’의 공식 만찬주로 선정되었다. 이번 행사에는 각국

80) 2009.10.12., 경향신문 「‘막걸리 한류’ 꿈이 익는다」

81) 2009.6.3., 아시아경제 「[상품 트렌드 2.0] 공식행사서 각광받는 ‘전통주’」

82) 2009.7.2., 충청투데이 「당진 면천두견주 프랑스 홀렸다」

외교사절단, 현지 농산물 유통업자, 언론사, 여행업자, 요명 요리사 등 400여명이 참석하는 것으로 알려졌다.⁸³⁾

2009년 10월 주홍콩 총영사관은 홍콩 샹그릴라 호텔에서 통치화 전국 정치협상회의 부주석, 헨리 탕 정무부총리, 조나단 초이 중화총상회 회장, 알렉스 핑 홍콩총상회 사무총장 등 홍콩의 유력인사 300여명을 초청한 가운데 한식을 소개하는 대규모 만찬을 개최하였다. 이번 행사를 위해 2007년 전통술 품평회에서 대상을 차지한 ‘황진이주’와 증류식 소주인 ‘화요’가 준비되었고, 최근 국내에서 건강식으로 인기를 끌고 있는 막걸리 7종도 소개되었다. 홍콩에서도 2005년 드라마 ‘대장금’이 폭발적인 인기를 끈 이후 한류 열풍이 거세게 불고 있으며, 2009년에는 드라마 ‘식객’이 방송을 타면서 다시 한 번 한식의 매력을 뽐내게 되었다.⁸⁴⁾

(6) 이명박 정부, 대통령 직속 국경위, 미래위 설치

2008년 출범한 이명박 정부에서는 ‘활기찬 시장경제로 선진인류 국가 건설’을 목표로 설정하고, 규제개혁을 적극 추진하였다. 이에 따라 기존 규제의 획기적 개선, 규제개혁의 실효성 및 체감도 제고, 신설·강화 규제의 품질제고, 그리고 규제개혁 추진기반의 내실화를 핵심전략으로 제시하였다.

이명박 정부는 규제개혁을 국정의 최우선에 두고 기존의 규제개혁위원회 이외에 대통령 소속으로 국가경쟁력강화위원회를 신설했다. 국가경쟁력강화위원회는 정부, 국회, 기업, 노동계, 학계, 언론계, 외국인을 대표하는 전문가들로 구성되었으며, 매월 대통령이 직접 주재하는 회의를 통해 다양한 규제개혁을 추진해왔다. 특히 기존의 규제개혁 중 파급효과가 큰 핵심 정책성 규제나 여러 부처가 관련된 덩어리 규제개혁을 담당하였다.

한편, 미래사회 전망과 미래비전·전략수립 등에 관해 대통령에게 자문

83) 2009.9.9., 머니투데이 「진도홍주, 스페인 대사관 만찬주로 채택」

84) 2009.10.6., 문화일보 「‘한식 세계화 전도사’ 나선 석동연 홍콩총영사 “건강식이 세계적 추세... 韓食, 지구촌 5대 음식 될 것”」

하는 미래기획위원회를 설치하기로 하였는데, 위원회의 기본골격으로는 기존의 정책기획위원회를 활용하되 조직을 확대·개편하기로 하였다. 정책기획위원회는 1989년 6월 1일 노태우 정부 하에서 대통령 자문 21세기 위원회로 출범한 이래, 1995년 6월 16일 대통령 자문 정책기획위원회로 명칭이 변경되어 김영삼, 김대중, 노무현 세 대통령 하에서 계속 운영되고 있었다.

2008년 3월 3일 대통령 주재로 열린 이명박 정부의 첫 국무회의 브리핑에서 ‘국가경쟁력강화위원회가 규제 완화를 통한 성장에 초점을 맞추는 것’이라면, 미래기획위원회는 사회통합과 신성장동력 개발에 중점을 두는 것’으로 두 위원회의 역할을 설명하였다. 결과적으로 ‘미래기획위원회와 국가경쟁력강화위원회가 ‘MB노믹스’의 양대 주축이 될 것’이라는 전망이 많았다.

두 위원회의 신설이 전통주산업 육성정책 형성에 미친 영향을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 국가경쟁력강화위원회는 2009년 8월 26일 ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’을 대통령 주재 회의에서 발표함으로써 전통주산업 육성정책이 본격적으로 추진될 수 있는 계기를 마련하였다.

미래기획위원회는 ‘한식 세계화’의 본격적인 추진을 위해 농식품부와 함께 2009년 4월 7일 ‘한식 세계화 2009’ 국제 심포지엄을 개최하고, 2009년 5월 4일 ‘한식 세계화 추진단’ 출범을 기획하였으며, 이때 농식품부는 한식 세계화 세부 추진전략에 전통주 진흥내용을 포함시키게 된다. 또한 미래기획위원회 광승준 위원장은 농업계 발전에 관심을 많이 가지고 있었으며, 2009년 8월 15일 민생탐방 일정으로 진천에 있는 영농조합법인 세왕주조를 방문하여 주류 제조시설과 전통주 제조현장을 둘러본 뒤 “전통주 제조업체가 세제혜택을 받을 수 있도록 검토하겠다”고 밝혔다. 이어 같은 날 오후에는 한국벤처농업대학에서 ‘농업은 미래’라는 주제강연을 통해 “이명박정부가 역대 정부와 다른 점은 미래 먹거리에 ‘식품산업’을 포함했다는 것”이라며 “농어업과 식품산업의 연계·발전을 통해 미래 성장동력을 만들 것”이라고 말하면서 농림부를 농림수산물부으로 바꾼 의미를 다시 환기하였다.⁸⁵⁾

(7) 한식 세계화, 영부인의 역점사업으로 부상

이명박 대통령 당선 이후 대통령직 인수위원회에서는 영부인의 역점 사업에 관한 논의가 이루어졌다. 이전까지는 박정희 대통령의 부인 육영수 여사가 ‘양지회’를 설립하는 등 대외활동에 나선 것을 제외하고는 역대 대통령 부인들이 특별한 사업을 전개한 경우는 없었다. 이는 우리나라의 사회통념상 영부인의 적극적인 대외활동에 대한 부정적인 정서 때문이라고 분석된다.

인수위원회 논의 결과 정해진 김윤옥 여사의 첫 역점사업은 보육 및 교육 관련 사업이었다는 것이 정설이다. 김 여사가 대학에서 보건교육을 전공했으며 평소에 여성과 가족, 보육 등의 분야에 관심이 많았기 때문이다. 이후 영부인의 역점사업 전개가 지지부진한 가운데, 2008~2009년 들어 한류가 큰 인기를 끌고 해외 한식당이 주목받게 되면서 청와대는 한식 세계화를 새로운 영부인 역점사업으로 내세운 것으로 보인다.

2009년 2월 장태평 농림수산물식품부 장관은 중앙일보 인터뷰에서 “대통령 부인이 대대로 한식 세계화의 상징적 인물로 나서 힘을 보태면 파급효과가 크고, 일을 일관적이고 장기적으로 추진하는 데 도움을 줄 것으로 기대한다. … 태국에서는 왕비가 음식 세계화 본부인 ‘키친 오브 더 월드’의 후원자로 활동하고 있다”면서 김윤옥 여사가 해외 유력 인사들에게 한식의 맛과 우수성을 직접 소개하면 큰 힘이 될 것이라고 기대하였다.⁸⁵⁾

김윤옥 여사는 2009년 4월 7일 열린 ‘한식 세계화 2009 국제 심포지엄’에서 환영사를 맡아, “건강잡지인 헬스지(誌)는 김치를 세계 5대 건강 음식으로 선정하였고 세계보건기구(WHO)는 한식을 영양학적으로 적절

85) 2009.8.17., 중부매일 「미래기획위원회 광승준 위원장 등 민생탐방 일정 진천 세왕주조」

2009.8.17., 내일신문 「“잘 살게 될수록 농업 중요해진다”」

86) 2009.2.4., 중앙일보 「[한식, 세계를 요리하라] 장태평 농식품부 장관 인터뷰」

한 균형을 갖춘 모범식으로 소개하고 있다”면서 “정부는 한식의 세계화를 위해 식품·외식·관광 산업이 한 단계 업그레이드 되도록 노력할 것”이라고 말하였다. 대통령 직속 미래기획위원회와 농림수산식품부가 공동 개최한 이번 심포지엄에는 캐슬린 스티븐스 주한 미국대사와 프랑스 요리학교 르 코르동 블루의 샤를 쿠앵트로 아시아지역 부회장, 두바이 버즈알아랍호텔의 에드워드 권 수석총괄조리장, 조태권 광주요 대표 등 300여 명의 국내외 음식 전문가 및 주한 외교사절들이 참석하였다.⁸⁷⁾

2009년 5월 4일, 범부처 차원의 한식 세계화 정책 추진을 위한 ‘한식 세계화 추진단’ 출범식에서 김윤옥 여사가 다시 한번 참석하여 한식 세계화의 중요성을 강조하였으며, 향후 한식 세계화 프로젝트 전반을 진행하는 데 있어 명예회장 자격으로 세계인과 함께 하는 한식 문화 확산과 경쟁력 있는 한식산업의 육성을 위해 노력할 계획임을 밝혔다.⁸⁸⁾ 한편, 한식 세계화 추진단에서 활동하는 위원은 장태평 농림수산식품부 장관, 유인촌 문화체육관광부 장관, 양일선 연세대 교무처장 등 3인의 공동단장과 관계부처 차관 및 학계·식품업계 최고경영자(CEO), 경제계 인사, 농어업인 등 모두 36명으로 구성되어 언론의 주목을 받았다.

87) 2009.4.8., 연합뉴스 「김윤옥 여사 “한식 세계화 힘 모을 것”」

88) 2009.5.4., 대한민국 정책브리핑 「민관 합동 ‘한식 세계화 추진단’ 공식 출범」

[표 21] 한식 세계화 추진단 위원 명단

장태평 농림수산물식품부 장관	유인촌 문화체육관광부 장관
양일선 연세대 교무처장	허경욱 기획재정부 1차관
신각수 외교통상부 2차관	김영학 지식경제부 2차관
윤장배 농수산물유통공사 사장	조환익 KOTRA 사장
오지철 한국관광공사 사장	임성준 한국국제교류재단 이사장
이무하 한국식품연구원장	한영실 숙명여대 총장
서대원 광운대 석과교수	권오란 이화여대 교수
권오중 여의도중앙검진센터 대표원장	고인식 한국음식업중앙회장
최인식 한국외식산업협회장	신중목 한국관광협회중앙회장
김진수 CJ제일제당 대표이사	손욱 농심 회장
박진선 샘표식품 대표이사	안정현 우리가즐기는음식예술 사장
한복려 궁중음식연구원장	김연임 전주음식명인1호
배용준 배우	박정숙 한국국제협력단 명예홍보대사
허영만 만화가	이창규 SK네트웍스 대표
노희영 히노컨설팅펌 대표	김영신 한국도자기 대표이사
이참 참스마트 대표이사	하일 전북외국인학교 이사장
이병훈 고품질쌀최적경영체 전국협의회장	조기심 농산무역 대표
임관빈 환진농장 대표	박태길 경포대영어조합법인 대표

(8) 이명박 대통령, 막걸리 마케팅에 적극 참여

막걸리 열풍에 따라 청와대는 쌀 소비 촉진의 일환으로 막걸리를 외교무대에 올리는 등 ‘막걸리 마케팅’에 팔을 걷어붙이고 나섰다. 2009년 10월 9일 하토야마 유키오 일본 총리가 방한하여 한일 정상회담이 열리는 오찬 식탁에 막걸리가 올랐다. 막걸리가 대통령 공식 외교행사에 건배주로 사용되는 것은 처음이었다. 공식 외교행사에서 부동의 자리를 지켜온 와인을 밀어내고 막걸리가 등장한 것은 이 대통령이 직접 내놓은 아이디어인 것으로 알려졌다. 일본에서 막걸리의 인기가 갈수록 높아지고 있는

가운데 이날 한일 정상외의 ‘막걸리 건배’는 새로운 한일 관계를 상징하는 것으로 양국의 큰 관심을 모을 것으로 보인다.

청와대는 이어 2009년 10월 15일 열리는 주한외교단 초청 다과회에서 도 막걸리 각테일을 건배주로 사용할 계획이다. 이날 행사에는 주한 대사외 총영사 등 각국 외교단과 부인 170여명을 비롯해 정부측 인사, 명예영사단 등 300명 이상이 참석해 막걸리의 매력에 취하게 된다. 청와대는 또 이날 행사장에 별도의 막걸리 시음 코너를 마련해 파전과 떡볶이, 김치 등 한식과 함께 다양한 막걸리를 맛볼 수 있도록 하고 막걸리 각테일 제조법을 가르쳐주는 등 막걸리의 우수성과 매력을 세계 외교사절들에게 적극 홍보할 예정이다.⁸⁹⁾

(9) 보수정당, 제18대 총선에서 여대야소 집권

이명박 정부에서 여당인 한나라당은 2008년 4월 9일 치러진 제18대 총선에서 153석의 과반의석을 확보함으로써 제18대 국회는 여대야소 구도로 재편되었다. 이로써 정권 초기에 중점 추진하고자 하는 주요정책에 대한 동력을 확보할 수 있었다.

한편, 총선 준비과정에서 한나라당 공천에 탈락한 친박계 인사들이 공천에 불복하여 한나라당을 집단으로 탈당하였다. 이들 중 일부는 당시 미래한국당에 입당하여 당명을 친박연대로 변경하고 총선에 출마하였고, 친박연대에 합류하지 않은 의원들은 김무성 의원을 중심으로 무소속으로 출마하고 ‘친박 무소속 연대’를 구성하였다. 이때 친박 무소속 연대에 속해있던 정해걸 의원은 경북 군위·의성·청송 선거구에서 한나라당 후보를 꺾고 당선되었는데, 총선 출마 전에는 지방선거를 통해 경북 의성군수를 세 번 역임하면서 농업·농촌 분야에 많은 관심을 가지고 있었다. 2008년 7월 10일 한나라당 최고위원회가 친박계 의원들의 일괄 복당을 선언하자, 다음 날 11일 김무성 의원을 비롯한 12인의 친박 무소속 연대 의원

89) 2009.10.8., 전북도민일보 「막걸리, 청와대에서도 뜬다... 한일 정상 ‘막걸리 건배」

들은 동시에 한나라당에 입당을 신청하게 된다. 정해걸 의원은 한나라당에 입당한 후 국회 농림수산식품위원회에서 활동하였고, 2008년 국정감사에서 쌀 소득보전직불금 문제를 이슈화함으로써 ‘국감 스타’로 주목을 받았다.

정해걸 의원은 이후 전통주산업법은 물론 김치산업진흥법 제정을 주도하는 등 농림부가 농림수산식품부로 확대 개편된 직후에 식품산업 정책의 법적 근거를 마련하기 위해 노력하였다. 정해걸 의원은 2008년 11월 국회의원회관에서 ‘전통주산업 활성화를 위한 정책토론회 및 전통주 전시회’를 개최하여 동료 국회의원들에게 전통주산업에 대한 관심 및 인지를 제고하는 한편, 전통주산업법 제정 필요성에 대해 논의하였다. 당시 국세청은 전통주산업 육성을 위한 별도의 법 제정에 반발하였는데, 정해걸 의원은 국세청과 면담을 실시하는 등 의견조율을 위해 노력하였다.

(10) 일본 내 막걸리 열풍에 따른 수출량 급증

막걸리는 1960년대에 전체 주류 소비량의 60%를 차지할 정도로 대표적인 서민의 술이었다. 하지만 국민소득 증대, 시장개방에 따른 위스키, 와인 등 외국 술의 수입량 증가와 소주, 맥주 등 다른 대중주의 성장에 밀려 주류시장 점유율을 내주고 있었다. 2000년대 중후반에 이르러 막걸리가 일본 시장을 중심으로 급격한 수출 상승세를 보이자, 정부와 민간 주류업계는 우리나라 전통주가 수출상품으로서 잠재력과 발전가능성이 높다는 점에 주목하기 시작하였다.

2000년 90만 달러 수출을 기록한 막걸리는 2007년 291만 달러 수출을 기록하여 연평균 18% 성장률을 보였고, 2008년에는 442만 달러로 1년 만에 50% 이상 성장하였다. 또한 2009년 막걸리 수출액은 전년 대비 41.9% 증가율을 기록하기도 하였다. 2009년 당시 막걸리는 14개국에 수출되었는데, 그 중 일본 시장이 90% 이상을 차지하였다.

농림수산식품부는 막걸리를 수출 효자품목으로 키우기 위해 2008년

11월 일본 등 해외에서 수요가 늘어나고 있는 막걸리를 수출 물류비 지원대상에 포함시켰고, 2008년 기준으로 ‘포천 이동막걸리’를 만드는 이동주조(주), (주)초가, 정원교역 등 3개 업체에 3100만원의 수출 물류비를 지원하였다. 또한 2009년에는 “수출업체와 정부가 5대 5로 부담하는 방식으로 매칭펀드를 조성하여 광고비를 지원하는 방식을 검토하고 있다”고 밝혔다.⁹⁰⁾

일본에서 막걸리 수요가 늘어난 배경에 대해서는 여러 가지 분석이 있다. 먼저 2000년대 중후반 우리나라 드라마가 일본에서 한류를 일으켜 한국 문화를 알리는 데 큰 기여를 하였고, 막걸리가 한류의 수혜를 입은 대표적인 문화상품이라는 해석이 있다. 당시 일본에서의 배우 배용준의 인기를 가늠해볼 수 있는 일화를 소개하면 다음과 같다.

일본 도쿄 시내에 자리잡은 도쿄돔은 약 5만명의 관중을 수용할 수 있는 초대형 구장이다. ... 배용준은 자신이 직접 글을 쓰고 사진을 찍은 책 ‘한국의 아름다움을 찾아 떠난 여행’의 출판기념회를 (2009년 9월 30일에) 열었다. 그의 얼굴과 목소리를 직접 보고 듣겠다면서 ... 수만명의 팬들이 좌석을 채웠고, 이 중에는 현역 국회의원 등 주요인사들도 포함됐던 것으로 전해졌다. 하토야마 유키오 총리의 부인 미유키 여사도 해외방문 일정을 연기하고 이날 행사에 참석했다. ... 그는 한국차, 전통술, 한옥, 옷칠 등의 아름다움을 전문가적 식견보다는 보통 한국인으로서의 소박한 시각을 담아 조명 ... 91)

‘은사마’ 배용준이 국순당과 함께 개발한 ‘고시래 막걸리’는 2009년 3월 출시된 지 한 달 만에 3만명 넘게 팔렸고, 야후재팬 인터넷쇼핑몰에서 여섯 병을 묶은 한정판 패키지 300세트가 판매시작 8분 만에 매진되는 등 선풍적인 인기를 끌었다. 당시 일본 내 막걸리 인기에 힘입어 배상면주가의 ‘대포막걸리’도 한 달 만에 2만 5000명이 판매되었다.

또한, 막걸리의 탁한 부분이 항암작용 등 몸에 좋고, 유산균과 식이섬

90) 2009.3.10., 내일신문 「정부, 수출 지원책 마련」

91) 2009.10.1., 문화일보 「<데스크 시각> ‘은사마’의 힘」

유가 들어있어 장 운동에 도움을 준다는 사실이 알려지면서 여성 소비자를 중심으로 선호가 늘었으며, 트림이 나오는 기존 막걸리의 단점을 극복하기 위해 연구개발에 노력을 기울인 주류업체의 노력도 숨겨져 있다.

일본의 변화가인 신주쿠, 긴자, 이케부쿠로, 시부야, 우에노 등에 20종류가 넘는 막걸리를 맛볼 수 있는 술집(bar)이 등장하였고, '2009 도쿄 음식박람회'에는 막걸리를 수입하려는 일본 바이어들의 관심이 높았다고 전해졌다. 일부 바이어는 한국에 들어와 직접 막걸리를 구입하기도 하였다.

2007년 즈음부터 100엔당 원화 가치가 1500원을 넘어서는 등 '엔고' 현상으로 인해 우리나라를 방문하는 일본 관광객들이 급증한 것도 '막걸리 열풍'의 배경이 되었다. 한국관광공사가 2009년 1월 방한한 외국인 관광객을 분석한 결과 일본인 관광객은 23만 7816명으로 2008년 1월보다 50% 이상 늘었으며 전체의 39.1%를 차지하였다. 이들은 '한국에서 꼭 먹어야 하는 음식' 중 하나로 막걸리를 선택하였고, 일부 여행사에서는 서울 관광코스에 '막걸리집 탐방'을 옵션으로 넣을 정도였다.⁹²⁾ 롯데호텔은 막걸리를 찾는 일본인 관광객이 늘어남에 따라 2009년 4월말부터 한식당 '무궁화'에서 막걸리를 판매하기 시작하였다.⁹³⁾ 이처럼 일본 소비자 및 관광객이 막걸리를 많이 찾으면서 국내에서도 막걸리에 대한 관심이 덩달아 높아졌다.

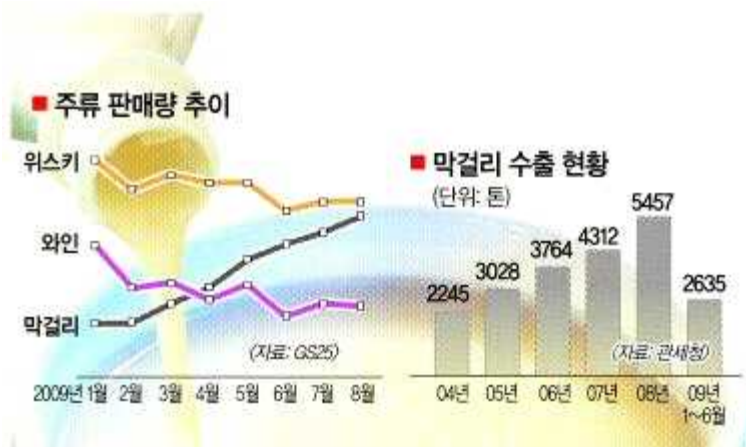
(11) 국내 유통업계에 확산된 막걸리 열풍

한편, 수출시장 뿐만 아니라 국내 시장에서도 막걸리 판매가 호황을 이루었다. 막걸리 매출 1위의 서울탁주는 2009년 1분기에만 전년 동기 대비 23% 늘어난 매출실적을 기록하였다. 전통주 대표기업 국순당은 2009년 2월 6만병, 2009년 3월 10만병, 2009년 4월 22만병의 막걸리를 판매하면서 2008년 상반기 대비 약 4배 증가한 매출을 올렸다.

92) 2009.4.1., 중앙일보 「전통술 '막걸리', 일본 여성 입맛 사로잡다」

93) 2009.6.1., 이코노미조선 「2009 히트상품 막걸리」

편의점 주류판매에서 막걸리가 와인을 따라잡기도 하였다. 편의점 업체 GS25는 2009년 8월 24일까지 전국 3700여 점포의 주류 매출을 분석한 결과 막걸리가 와인을 제치고 맥주, 소주, 위스키에 이어 주류매출 순위 4위에 올랐다고 밝혔다. GS25에 따르면 막걸리는 2009년 월평균 4억 2700만원 어치가 팔리며 매출 3억 7600만원을 기록한 와인을 추월하였다. 이 기간 막걸리 매출은 전년 동기 대비 68.5% 급증한 반면 와인 매출은 0.3% 증가하는 데 그쳤다. 와인은 2008년까지만 하더라도 전체 주류매출 중 3.5%를 차지해 막걸리(1.9%)보다 2배가량 많이 팔렸다.⁹⁴⁾



자료: 2009.10.2., 서울신문 「‘막걸리 韓流’가 뜬다」

2009년 추석 명절에는 전통주 중 막걸리 매출이 급증해 여전히 인기를 실감할 수 있었다. 롯데마트에 따르면 추석 행사기간이었던 9월 18일부터 10월 2일까지 막걸리 매출이 2008년 같은 기간에 비해 266% 증가한 것으로 집계되었다. 반면 전통적으로 명절에 강세를 보여온 청주, 차레주 등의 매출은 3% 증가하는 데 그쳤고, 가시오가피주, 산삼 배양근주 등 민속주 매출도 32% 증가에 머물렀다. 신세계 이마트에서도 추석 행사기간의 민속주 전체 매출은 작년에 비해 5% 감소하였지만, 막걸리 매출은 255% 늘어난 것으로 알려졌다.⁹⁵⁾

94) 2009.8.26., 매일경제 「편의점 판매 막걸리 > 와인」

2009년 11월 창원 대동백화점은 ‘남해 마늘 막걸리’ 판촉전을 열어 하루 100명 이상 판매하는 등 소비자들에게 큰 호응을 얻었고, 마산 대우백화점도 10월 막걸리 판매량이 2008년과 비교해서 100% 이상 늘었다. 신세계백화점 마산점은 11월 6일부터 15일까지 개점(2000년) 이래 처음으로 막걸리 판촉전을 진행하였다. 이마트 마산점은 생막걸리 신규 입점을 알리는 안내판까지 걸어놓고, 전통주 매대를 더 넓혔다. 홈플러스 마산점도 캔·팩 막걸리 등 종류를 10가지 이상으로 늘렸다.⁹⁵⁾

신세계백화점 서울 강남점은 전국의 유명 막걸리 양조장에서 빛은 각종 막걸리를 선보이는 ‘전통 막걸리 명가 초대전’을 2009년 11월 16일부터 23일까지 열었다. 전국의 우수한 생막걸리를 알리자는 취지에서 마련한 이번 행사에서는 전국 16개 양조장에서 빛은 30여 종의 막걸리가 출품된다. 한편 신세계백화점은 10월 30일 서울 영등포점에, 11월 2일 강남점에 막걸리 매장을 연데 이어 11월 17일에는 본점에도 막걸리 전문매장을 개장하였다.⁹⁶⁾

롯데마트는 2009년 11월 26일부터 12월 2일까지 ‘전국 막걸리 대전’을 열었다. 월드점, 서울역점 2개 점포에서는 전국 막걸리 30여종을 동시에 판매하고, 나머지 64개점에서는 각 지역의 대표 막걸리를 선보인다. 이영은 롯데마트 주류담당 MD는 ”올 들어 막걸리가 웰빙 트렌드 및 대중화에 힘입어 작년 같은 기간 대비 243%(기존점 기준) 가량 높은 신장세를 보이고 있다“고 말했다.⁹⁷⁾

2009년 통계청 자료를 보면 막걸리가 생산량, 내수량 등 모든 면에서 다른 주종을 압도한 것으로 나타났다. 2009년 1~10월 막걸리 생산량은 16만 2598kl로 전년 동기(11만 7959kl)보다 37.8% 늘어났는데, 맥주는 0.2% 생산 증가율을 보였고 소주(-4.3%), 약주(-22.3%), 위스키(-26.2%), 복분자주(-28.4%) 등은 감소세를 보였다. 1~10월 막걸리 내수량은 11만 4422kl에서 15만 8309kl로 38.4% 증가하였다. 반면 위스키(-35.1%), 복분

95) 2009.10.6., 부산일보 「[맛있는 경제] 올 추석에도 ‘막걸리 인기는 못말려’

96) 2009.11.12., 경남도민일보 「백화점서 막걸리 판촉전을? 인기 실감 나네~」

97) 2009.11.16., 파이낸셜뉴스 「신세계百 “전통 막걸리가 한자리에”」

98) 2009.11.25., 아주경제 「롯데마트, ‘전국 대표 막걸리 한자리에 모았다’

자주(-21.3%), 약주(-19.9%)는 큰 하락폭을 면치 못했고 소주(-4.3%), 맥주(-1.9%)도 소폭 감소하였다.⁹⁹⁾

2009년 12월 연말을 맞이하여 12월 초부터 24일까지 이마트의 막걸리 매출은 작년 동기 대비 632.7% 급증한 것으로 집계되었는데, 맥주는 작년 동기 대비 0.5% 증가에 그쳤고 소주는 2.6%, 위스키는 4.8%씩 매출이 줄었다. 막걸리 등 전통주 제조업체인 국순당은 2008년 12월 3만 5000병의 막걸리를 판매하는 데 그쳤으나 2009년 12월에는 작년 대비 100배나 많은 350만병을 판매한 것으로 알려졌다.¹⁰⁰⁾

이처럼 우리나라에 막걸리 열풍이 부는 데에는 국내 사회경제적 여건의 변화도 중요한 역할을 하였다. 우선, 2007~2008년 서브프라임 모기지 사태 등 경제 불황으로 인해 소득수준이 악화된 소비자들이 가격 대비 양이 많고 맛이 좋은 막걸리를 더 많이 찾게 된 점을 들 수 있다. 사회적으로는 40대, 50대를 중심으로 등산인구가 늘어나며 산행 중 저렴하고 양 많은 막걸리를 즐겨 찾게 된 점도 막걸리가 부활한 이유로 꼽힌다.

또한 참살이(well-being) 경향에 따라 저도주가 인기를 끌면서 알코올 도수가 6~7도 수준인 막걸리의 수요가 늘어났고, 막걸리 업체의 품질 개발과 고급화 전략이 먹혔다는 게 전문가들의 분석이다. 국산 고급 쌀과 청정 물을 재료로 품질을 높이는 것은 기본이고, 고급 디자인과 용기로 막걸리 이미지를 고급화하고 있는 것이다. 복분자, 매실, 배, 잣, 딸기, 인삼, 구기자, 키위, 포도, 복숭아 등 지역 특산물을 활용한 막걸리가 개발되고, 다양한 재료를 첨가하여 맛과 색깔을 낸 막걸리 칵테일이 등장하기도 하였다. 국순당은 샴페인 발효 방식을 접목하여 막걸리가 병 안에서 지나치게 발효되지 않도록 억제하는 기술을 도입함으로써 유통기한을 기존 열흘에서 한 달로 늘린 생막걸리를 최초로 개발하고, 냉장물류 시스템을 확보하는 등 막걸리 제조·유통 기술의 진화를 통해 생막걸리의 전국 유통이 가능해지기 시작하였다.

용기의 진화도 막걸리 인기에 큰 역할을 했다. 기존 막걸리병은 여름

99) 2009.12.4., 헤럴드경제 「전통주 막걸리 드디어 봄·봄·봄」

100) 2009.12.30., 세계일보 「올 송년회 막걸리에 취하다」

철이면 쉽게 변질될 뿐 아니라 다른 술에 비해 유통기한이 짧아 경쟁력이 떨어졌다. 그러나 우유에 주로 사용되던 팩 포장의 도입과 캔 형태의 용기 개발, 페트병 사용 등으로 한계를 극복하고 있다. 국산 과일을 첨가한 과실 막걸리의 색을 잘 보여주기 위해 투명 용기도 등장하였다. 캔이나 팩에 담은 살균 막걸 리가 출시되면서 유통기한이 길어지고 수출까지 가능해졌다. 디자인도 깔끔해졌다. 캔 막걸리는 휴대가 간편하고 상온에서 1년간 장기 보존이 가능하여 신세대의 폭발적인 관심을 이끌어냈다. 페트병도 유통기한이 8개월 이상이다.¹⁰¹⁾

막걸리의 성공 사례는 규제 완화의 효과가 얼마나 큰지를 단적으로 보여준다. 정부는 2001년 판매구역 제한규정을 없앴고 2003년에는 6%이상이던 알코올 도수를 3% 이상으로 완화하였다. 2004년에는 과실 원액을 20%까지 넣을 수 있도록 하였다. 이처럼 정부가 규제를 풀어준 덕분에 소비자들을 끌어당길 수 있는 다양한 막걸리가 쏟아져 나왔다.¹⁰²⁾

막걸리 열풍으로 골프장 그늘집에 냉막걸리가 등장하고 백화점 주류 코너에도 막걸리가 자리를 잡았으며¹⁰³⁾, 전국의 유명한 막걸리를 모아서 판매하는 막걸리 전문점이 늘어났다. 2009년 전후의 사회현상은 ‘막걸리 르네상스’라고 표현될 정도였으며, 삼성경제연구소는 2009년 12월 16일 누리꾼 1만 1538명에 대한 설문조사 결과와 전문가 검토를 토대로 선정한 ‘2009년 10대 히트상품’을 발표하면서 막걸리를 1위로 소개하였다.¹⁰⁴⁾ 당시 막걸리 흥행은 전통주산업 육성에 대한 국민여론이 우호적으로 형성될 수 있는 기반이 되었다.

(12) 전통주를 주제로 한 TV프로그램의 흥행

101) 2009.5.3., 매일경제 「막걸리의 부활... 올 20%대 판매 증가」

2009.6.1., 이코노미조선 「2009 히트상품 막걸리」

102) 2009.8.4., 동아일보 「△△할머니酒...○○아줌마酒... 전통주, 산업으로 키운다」

103) 2009.7.24., 경향신문 「[막걸리 특집] ①과일각테일·컬러막걸리까지 등장」

104) 2009.12.17., 동아일보 「막걸리, 올해의 히트상품 1위」

2009년 하반기에는 막걸리 흥행을 취재하는 TV채널 프로그램이 앞다투어 제작·방영되었는데, 시청자들의 많은 관심을 받으며 전통주에 대한 국민인식을 제고하였다. KBS 1TV는 2009년 7월 29일에 수요일기획 ‘2009년 막걸리가 달려온다’ 프로그램을 통해 2009년 막걸리 열풍을 재조명하였다. 제작진은 전국 규모로 열린 일본전통주 품평회 현장을 돌아보고, 그들의 노력과 일본의 주류시장을 살펴보았다. 또 수출량이 늘면서 바빠진 국내 막걸리 생산업체를 돌아보고 국내에서 불기 시작한 막걸리 열풍의 현장을 돌아보았다.¹⁰⁵⁾

2009년 7월 30일, 아리랑TV는 특별다큐 ‘막걸리, 사케에게 길을 묻다’를 방영하면서 일본 사케의 세계적 흥행사례를 통해 우리 막걸리의 가야할 길에 대해 생각해보았다. 이를 위해 막걸리 전파를 위한 각계의 노력과, 세계적인 브랜드로서 막걸리의 매력과 잠재력을 확인하였다.¹⁰⁶⁾

SBS는 ‘SBS 스페셜’ 2부작을 제작하여 막걸리의 문화적 의미와 가치에 대해 알아보는 시간을 마련하였다. 2009년 8월 2일에 방송된 1부 ‘당신에게 막걸리는 무엇입니까’에서는 텔런트 최불암, 소설가 성석제, 일본인 음식 칼럼니스트 핫타 야스시를 통해 막걸리의 맛과 멋과 정을 담았다. 지금까지 60여종의 막걸리를 마셨다는 ‘막걸리 매니아’ 핫타 야스시와 함께 우리나라 전국에 흩어져있는 양조장을 탐방하며 우리의 술 문화를 조명하였다. 8월 9일에 방송된 2부 ‘막걸리, 와인을 꿈꾸다!’에서는 술 평론가이자 여행작가 허시명이 출연하여 일본의 막걸리 열풍에 대해 소개하고, 막걸리의 세계화 방안에 대해 다루었다.¹⁰⁷⁾

해외 뉴스채널인 CNN에서는 2009년 10월 19일부터 23일까지 한국의 경제회복 과정과 전략 등을 담은 특집프로그램 ‘Eye on South Korea’ 시리즈를 생방송하면서 막걸리에 대해서도 집중 조명하였다. CNN 앵커 크리스티 루 스타우트는 청와대를 방문하여 영부인 김윤옥 여사와 한식

105) 2009.7.27., 디지털타임스 「다시 주목받는 막걸리의 비밀은?」

106) 2009.7.30., 뉴스와이어 「아리랑TV 특별다큐 ‘막걸리, 사케에게 길을 묻다」

107) 2009.7.28., 아시아경제 「SBS스페셜 ‘막걸리’, 韓전통술의 부활을 꿈꾸다」

2009.8.1., 중앙일보 「‘웰빙 술’ 막걸리의 맛, 멋 그리고 즐거움」

의 세계화를 위한 정부와 민간 차원의 다양한 활동에 대해 인터뷰하고 전통 음식을 직접 맛보는 시간을 가졌다. 또한 CNN은 막걸리 제조공장과 클럽을 방문해 막걸리가 만들어지는 과정과 막걸리 칵테일 등으로 다양하게 변신하는 모습을 취재하였다.¹⁰⁸⁾

(13) 전통주 복원, 대중화 등 주류업체의 노력

'막걸리 열풍'에서 시작된 우리 술의 인기가 전통주 전체로 확대되었다. 또한 전통주가 해외에서 인정받자 국내에서의 관심도 높아지게 되었다. 본격적인 '산업'으로 발전할 가능성을 보이자 주류업체들이 잊혀졌던 전통주를 복원해내거나 현대적 감각의 전통주를 선보이며 시장확대에 나섰다.

대형 주류업체들은 일제 강점기를 거치며 잊혀졌던 우리 술을 하나씩 복원하고자 노력하였다. '창포주', '이화주', '자주', '신도주', '송절주', '소곡주' 등 사서에서만 만날 수 있던 술을 출시하며 소비자를 공략하려는 것이다. 그러나 전통술 복원은 많은 시간과 노력을 요구하는 작업이다. 일부 제조법에 고문서에 남아 있지만 내용이 자세하지 않기 때문이다. 재료를 배합하는 데 절대적인 기준이 되는 도량형이 시대마다 다른 것도 전통주 복원을 어렵게 하는 요인이다. 도량형의 차이를 감안해 여러 가지 비율로 만들다 보면 한 종류의 술을 복원해내는 과정에서 수많은 '유사품'이 탄생하기도 한다.

전통주 시장확대를 위해 현대인의 입맛에 맞게 발전시킨 전통주 제품들도 속속 출시되고 있다. 예컨대 배상면주가에서 선보인 '빙탄복'은 복분자술을 저온 장기 숙성한 뒤 탄산을 가미해 시원한 맛을 선호하는 젊은 층의 입맛에 맞췄다.¹⁰⁹⁾

108) 2009.10.14., 중앙일보 「CNN, 한국 집중 조명 특집 방송」

2009.10.23., 중부일보 「CNN, 한국의 전통주 막걸리 집중 조명」

109) 2009.8.12., 부산일보 「막걸리 인기 타고 '전통酒' 화려한 부활」

4. 정책의 창

(1) 정해걸 의원, 「전통주산업 진흥에 관한 법률안」 발의

정해걸 의원은 2008년 11월 ‘전통주산업 활성화를 위한 정책토론회’를 통해 「전통주산업 진흥에 관한 법률안」 제정 필요성에 대해 논의하고, 2009년 6월 「전통주산업 진흥에 관한 법률안」을 대표발의 함으로써 「전통주산업법」 제정을 위한 정책의 창이 열리는 계기를 마련하였다. 「전통주산업법」 제정안의 주요 내용을 살펴보면 아래 표와 같다. 이상배 의원이 발의하였던 「전통주산업법」에 비해 일부 조항이 추가되고 세부내용이 구체화되는 등 이전의 「전통주산업법」을 발전적으로 계승하였음을 알 수 있다. 다만, 전통주의 제조면허 및 취소 등 조세당국이 수용하기 어려운 조항이 여전히 있어 이후 논의과정에서 쟁점이 되었다.

[표 22] 정해결 의원이 발의한 「전통주산업법」 주요 내용

구분	주요 내용
제1장 총칙(제1조~제2조)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법 제정 목적, 정의
제2장 전통주의 제조면허 및 취소(제3조~제12조)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주의 종류 및 규격 ◦ 제조면허, 면허조건 및 제한, 제조면허 취소, 제조면허 상속 등
제3장 전통주산업 진흥지원(제13조~제17조)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기본계획 수립, 원료의 안정적 공급 ◦ 제조기술의 개발·보급 ◦ 제조업자의 경영개선지원
제4장 전통주의 품질관리(제18조~제28조)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 품질인증 및 사후관리 ◦ 교육훈련, 연구·시험 전문기관 설치 ◦ 부정행위 금지 등
제5장 전통주심의위원회 및 단체 설립(제29조~제30조)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 심의위원회 설치 ◦ 단체의 설립
제6장 홍보전시관 등 설치·건립(제31조~제33조)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 홍보전시·교육관 등의 설치 ◦ 유통센터 설치·운영, 홍보지원
제7장 보칙(제34조~제36조)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자료제출, 조세감면, 권한의 위임·위탁
제8장 벌칙(제37조~제38조)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 벌칙, 양벌규정
부 칙	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행

(2) 국경위, ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’ 발표

대통령 직속 국가경쟁력강화위원회는 전통주 등 주류산업 활성화를 위한 제도개선 및 육성방안 마련을 위해 2009년 4월 23일 농식품부와 협의를 진행하였다. 농식품부는 5월 21일 특별법 제정, R&D, 품질인증 및 사후관리, 교육 등을 주요내용으로 담은 ‘전통주산업 활성화방안’ 초안을 마련하였고, 농식품부안에 대해 기재부, 국세청 등 관계기관간 협의를 6~8월에 진행하여 최종 안건을 완성하였다.

정부는 그동안 침체되었던 우리 술 산업을 활성화하여 한식 세계화와 함께 우리 술의 품질 고급화 및 세계화를 위해 2009년 8월 국가경쟁력강화위원회 제16차 회의에서 관계부처 합동으로 ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’을 발표하였다.

“최근 술에 대한 우리 사회의 인식이 바뀌고 있다. ... 우리 술을 한식과 함께 즐기는 문화상품으로 보는 인식이 늘어났다. 또 막걸리 열풍과 같은 웰빙 욕구 증가로 우리 쌀과 농산물로 만든 술을 많이 찾는다. 이에 맞춰 정부도 침체된 우리 술을 한식과 더불어 세계적 명품으로 키우기 위한 우리 술 산업의 경쟁력 강화방안을 마련했다. 우리 술의 품질을 높이고 다양한 전통주를 복원, 한식과 함께 세계화할 계획이다. ... 술 산업이 발전하면 원재료를 생산하는 농업과 지역이 동반 성장한다. ... 또 유명 전통주를 생산하는 곳이 체험관광지가 되면 지역 경제 활성화에 크게 기여할 것이다. 정부는 올해를 우리 술이 세계적 술로 도약하는 원년으로 삼고 있다. 우리 술이 가업(家業)으로만 이어지는 것이 아니라 세계를 향한 산업이 되도록 패러다임을 바꾸는 것이 목표이다.”

- 민승규 농식품부 1차관 기고 中¹¹⁰⁾

대통령 직속 위원회에서 관계부처 간 협의를 통해 본 안건을 발표한 것은 「전통주산업법」 제정에 있어 큰 추진력을 제공하였다. 2005년 이상배 의원이 관련 법률안을 발의했을 때에는 관계부처 간 조율이 이루어지지 않아 국회 본회의까지 논의가 진행되지 못하였다. 반면 2009년 정해걸 의원의 「전통주산업법」 발의 과정에서는 국세청과 농식품부 간 실무 협의가 성과를 냄에 따라 국회 논의에 속도가 붙을 수 있었다.

(3) 국회 기획재정위원회 전체회의(2009.11.12.)

2009년 6월 24일 정해걸 의원이 발의한 「전통주산업법」은 6월 25일 국회 농림수산식품위원회에 회부되었는데, 「전통주산업법」에 관련된

110) 2009.8.28., 한국일보 「[한국시론] 10년 뒤 우리 막걸리」

논의를 위해 처음 열린 국회 일정은 11월 12일 기획재정위원회 전체회의였다. 김광묵 전문위원은 「전통주산업법」 검토보고에서 다음과 같이 설명하였다.

동 법안은 전통주에 대한 제조면허 권한을 농림수산식품부에 주려는 것입니다. 그러나 농림수산식품부에 제조면허 권한을 준다 할지라도 불법유통 방지를 위하여 국세청이 여전히 세원관리 업무를 수행해야 하기 때문에 전통주 제조업체에 대한 이중규제 문제가 발생할 수 있고, 또한 모든 주류의 면허권한을 국세청에서 담당하도록 하고 있는 현행 주세법과도 상충된다는 점을 고려하여 의견제시가 필요하다고 봅니다.¹¹¹⁾

검토보고 후 대체토론 시간에서는 「전통주산업법」에 대한 논의가 없었고, 전체회의 일정을 마무리하면서 「전통주산업법」 발의안을 조세소위원회에 회부하여 심사하도록 하였다.

이후 제3차 조세소위원회(2009.11.19.)부터 제7차 조세소위원회(2009.11.26.)까지 다섯 번의 회의에서 「전통주산업법」이 상정되었으나 이에 대해 논의한 회의록 내용은 없었다. 한편, 11월 26일 농림수산식품위원회 전체회의에서 「전통주산업법」 위원회안이 의결되고 같은 날 국회 법제사법위원회에 회부되었다. 결과적으로 이상배 의원이 발의한 「전통주산업법」에 대해 당시 재정경제위원회가 의견서를 제출한 것과 달리 2009년 기획재정위원회는 「전통주산업법」에 대한 의견서를 제출하지 않았다.

(4) 국회 농림수산식품위원회 전체회의(2009.11.19.)

「전통주산업법」 제정안이 소관 위원회인 농림수산식품위원회에 처음 상정된 것은 2009년 11월 19일이다. 본격적인 회의에 들어가기 앞서 이낙연 위원장은 “국회법 제58조제6항에 따르면 제정법률안과 전부개정 법률안에 대해서는 공청회 또는 청문회를 개최하도록 하되 위원회의 의

111) 2009.11.12., 국회 기획재정위원회 전체회의 회의록

결로 이를 생략할 수 있도록 규정”하고 있음을 설명하며, “관례에 따라 이들 법률안에 대한 공청회 개최 여부는 소위원회 심사 과정에서 필요하다고 판단되면 개최”하도록 의결하였다. 이후 법률안심사소위원회 논의 과정에서 개최 필요성이 제기되지 않아 정해걸 의원의 「전통주산업법」의 경우에는 공청회를 생략하게 되었다.

「전통주산업법」 검토보고에서 지성배 수석전문위원은 국세청이 「전통주산업법」 제정에 반대하는 가장 큰 쟁점인 제2장 전통주의 제조면허 및 취소(제3조~제12조)의 삭제 필요성을 설명하였다. 2009년 8월 전통주에 대한 주류제조·판매면허 업무를 세원관리 부처인 국세청이 담당하는 것으로 정부 부처간 업무조정 협의를 완료하였기 때문이다. 이는 주류에 관한 제조면허권은 국세청에 있으므로 전통주 제조면허권만을 분리하여 농림수산식품부 장관에게 부여하는 경우, 면허권에 대한 부처간 중복관리로 행정력이 낭비되고 납세자의 불편이 초래된다는 점을 감안한 것이다.

따라서, 수석전문위원은 정부 부처간 협의결과를 본 법률안에서 수용한다면 전통주를 포함한 주류의 종류, 규격, 면허 등과 관련한 내용들은 이미 주세법에 규정되어 있으므로 별도 조문으로 규정할 필요성은 없을 것이며, 다만 제조면허의 추천업무를 농림수산식품부 장관이 수행할 수 있도록 하는 규정을 신설할 필요가 있다는 검토의견을 제시하였다. 이에 대해 정해걸 의원과 민승규 농림수산식품부 차관이 나눈 대화내용을 보면 다음과 같다.

(정해걸 의원) 제조면허권이 아닌 제조면허의 추천업무만으로도 전통주산업의 진흥이 가능하고 또한 충분하다고 생각을 하십니까?

(민승규 농식품부 차관) 일단 다 오면 좋겠습니다마는 모든 일은 단계가 있다고 보거든요. 그래서 일단 현재 수준에서는 그 정도로도 충분하지 않겠나 하는 게 저희 생각입니다.

- 2009년 농식품위 전체회의 회의록 中112)

112) 2009.11.19., 국회 농림수산식품위원회 전체회의 회의록

이밖에 수석전문위원 검토보고서에 담긴 의견들은 이후 법률안심사소 위원회에서 농림수산식품부가 마련한 수정의견에도 반영되었으며, 정해결 의원도 이를 수용함에 따라 농식품위 내 논의과정이 원만히 이루어졌음을 알 수 있다. 한편, 정해결 의원은 2009년 6월 110명 의원들과 함께 「전통주산업법」을 공동 발의한 이후 2009년 11월까지 국회 논의가 지연된 이유에 대해 국세청, 기획재정부와 의견조율에 시간이 걸린 점을 들면서 ‘지금은 국세청, 기획재정부, 농림수산식품부 합의가 거의 된 것으로 알고 있다’고 밝혔다.

(5) 국회 농림수산식품위원회 법률안심사소위원회(2009.11.23.)

2009년 11월 23일 법률안심사소위원회에서는 정해결 의원 발의안에 대한 농림수산식품부 의견을 들은 후 의원들의 질의가 이어졌다. 농식품부는 관계 부처 간 협의결과와 수석전문위원 검토의견을 토대로 마련한 수정의견을 보고하였는데, 그 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 23] 농식품위 법안심사소위에서 농식품부가 제시한 의견

구분	주요 의견
법률 제명	<ul style="list-style-type: none"> 주세법상 전통주에 포함되지는 않지만, 전통적인 제조방법을 계승·발전시켜 진흥이 필요하다고 인정되는 막걸리나 약주 등을 법 대상에 포함할 수 있도록 법 이름에 ‘등’을 넣어서 ‘전통주 등의 산업 진흥에 관한 법률’로 수정
목적	<ul style="list-style-type: none"> 전통주뿐만 아니라 탁주, 약주 등의 전통적인 제조방법을 계승·발전시켜 경쟁력을 강화하고 농업발전 및 국가 경제발전에 이바지함으로 수정
정의	<ul style="list-style-type: none"> 전통주의 정의 이전에 술에 대한 정의를 신설해서 주세법 등 다른 법률과의 관계에서 용어상의 혼란을 방지할 필요 지역특산물 정의 “공장 소재지 관할 시도 및 그 인접 시군에서 생산한 농산물을 주원료로 제조한 술”에서 ‘시도’를 ‘시군구’로 변경 법 제명을 바꿀 경우 ‘전통주 등’에 대한 정의 규정 신설

제조면허 및 취소	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주류 제조 및 판매면허 업무는 조세당국이 담당하는 것이 대부분 국가의 사례이고, 제도운영 상 혼란 방지를 위해 기존 「주세법」 규정을 활용하고 제정안 3조~12조 삭제
제조면허 추천	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제조면허 추천 및 사후관리에 대해서는 농식품부 장관이 업무를 수행할 수 있도록 관련 규정 신설
기본계획의 수립	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전문인력 육성, 건전한 술 문화 조성에 관한 사항을 전통주산업 발전기본계획에 포함하도록 관련 조항 신설
통계조사	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국산농산물의 안정적 수급 등 전통주 산업 진흥에 필요한 관련 정책을 효율적으로 수립하기 위해 술 산업 전반에 관한 통계조사 관련 규정 신설
원산지 표시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 외국농산물과의 차별화 또는 생산자와 소비자를 동시에 보호하기 위해 원산지표시제 도입 관련 규정 신설
지리적 표시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주는 특정지역의 지리적 특성에 기인하는 술이므로 소비자의 신뢰도를 제고하고 시장에서 차별화된 대우를 받을 수 있도록 지리적표시 등록 관련 규정 신설
유기가공식품 인증	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 소비자 안전, 웰빙 욕구에 부응하고, 생산농업인의 보호를 위해 유기가공식품 인증 관련 규정 신설
품질인증기관	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 품질인증의 대상을 유기가공식품 인증까지 확대 ◦ 거짓이나 부정한 방법으로 지정받은 인증기관에 대해 지정 취소를 할 수 있는 규정 신설
전문인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제조 전문가의 양성 그리고 양조기술이라든지 품질 향상, 식문화 보급을 위한 전문 기능인력의 체계적 육성을 위한 규정 신설
전통주 연구·시험 전문기관 설치	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전문기관을 국가기관으로 설치하는 규정 대신 전통주 연구·시험을 지원사업으로 추진할 수 있도록 규정 수정 - 한국식품연구원, 농촌진흥청 등에서 관련 연구를 일부 수행하고 있고, 개별법으로 정부조직을 설치하는 것이 바람직하지 않다는 행정안전부 의견을 수용

심의위원회 설치	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주에 관한 중요사항을 심의하기 위해 농식품부 장관 소속으로 심의위원회를 설치하도록 제정안에서 규정 ◦ 식품산업진흥법에 따른 식품산업진흥심의회를 활용하여 분과위원회로 운영하도록 규정 수정 - 위원회보다는 정책자문기구 성격으로 운영하는 것이 바람직하다는 행정안전부와 국세청 의견을 수용
품평회 개최	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 품평회 개최를 통해 우리나라를 대표하는 술을 육성하기 위한 규정 신설
건전한 술문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 알코올 과다섭취로 인한 사회적 비용을 감안하여 국민 건강과 건전한 술문화 조성을 촉진하기 위한 규정 신설
조세의 감면	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 세법으로 규정하는 것이 법 운영상 바람직하므로 삭제
청문제도	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 품질인증의 취소 규정이 신설되면 인증기관의 권익을 보호하기 위해 청문제도를 설치할 필요
벌칙 적용 시 공무원 의제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 품질인증기관을 지정하고 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원하게 되므로 품질인증기관의 임직원에 대해 공무원으로 의제하는 규정 신설
시행일	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공포 후 1년이 경과한 날부터로 규정하였으나, 관련 하부 규정들을 조속히 마무리하여 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 규정 수정

이어진 의원들의 질의는 크게 세 가지 내용에 대해 진행되었다. 우선, 황영철 의원은 ‘전통주 등’으로 법 대상을 넓힐 경우 국내산 쌀이 아닌 수입쌀로 만들어진 막걸리도 진흥하게 되는 악법이 될 수 있다는 점에 우려를 표시하였다. 이에 대해 민승규 농식품부 차관은 다음과 같이 답변하였다.

(민승규 농식품부 차관) 지금 막걸리를 보면 국내 쌀로 쓴 막걸리도 있고 요, 수입 쌀 막걸리도 있지 않습니까? 지금까지는 소비자들이 그걸 모르고 막 먹었던 말이지요. 이렇게 됨으로 해서 원산지 표시를 확실하게 두기

때문에 국내산 쌀로 만든 막걸리와 수산 쌀 막걸리를 확실하게 알 수 있지 않겠습니까?

그렇게 되면 소비자 입장에서는 분명히 국내산 쌀을 선호하게 되고 그것이 막걸리 시장의 파이를, 국내 쌀 막걸리 파이를 오히려 키우는 그런 결과를 초래하게 되는 것이지요. 그걸 노리는 겁니다, 지금.

(조배숙 의원) 오히려 그 우려하는 그런 현상은 안 일어난다는 것이지요?

(민승규 농식품부 차관) 예.

(조배숙 의원) 좋습니다.

- 2009년 농식품위 법률안심사소위원회 회의록 中113)

두 번째로, 정해걸 의원은 전통주 종류 중 하나인 지역특산주 정의 “공장 소재지 관할 시도 및 그 인접 시군에서 생산한 농산물을 주원료로 제조한 술”에서 국산 농산물의 범위를 공장 소재지 관할 시군구로 변경하자는 농식품부 의견에 대해 제정안의 시도 범위를 유지할 것을 주장하였다. 이에 대한 방문규 농식품부 국장의 답변은 다음과 같다.

(정해걸 의원) 시도를 해야 됩니다. 그래야 우리 농민들이 살 수 있지 이게 시군구로 못을 박아 놓으면 너무 제약을 받습니다. ...

(방문규 농식품부 국장) 국세청하고 기획재정부에서 아까 말씀드린 대로 전통주에 들어가면 세금의 50% 감면 혜택을 받기 때문에 이 전통주의 개념을 넓히는 것을 굉장히 반대하고 있습니다. 그런데 저희가 한 두 달 이상 동안 계속 협의를 해서 전통주의 개념을 조금 넓힌 게 시군구나 시군구 인접에서 원료를 사서 만든 술까지도 세금 감면의 대상이 되도록, 종전에는 자기가 생산한 것만 세금 감면의 대상이 되었는데, 자기가 생산한 쌀로만 술을 담가야 세금 감면의 대상이었는데 제조장이 있는 시군구

113) 2009.11.23., 국회 농림수산식품위원회 법률안심사소위원회 회의록

또는 인접 시군구에서 쌀을 사서 술을 담가도 세금 감면 대상이 되도록 조금 넓혀 놓았습니다. 그러니까 이걸 더 넓히고자 하면 시도 아니면 인접 시도까지 더 넓힐 수는 있습니다. 그런데 이렇게 넓히게 되면 이게 지역 특산주로 활성화하고자 하는 그런 개념의 취지에 맞지 않는다, 그리고 감면의 범위를 너무 넓힌다는 그런 반대가 있었습니다.

(이계진 소위원장) 알겠어요. 정해결 위원님, 그러면 일단 이 법이 통과된 다음에 시행해서 이것이 더 잘 되고 잘못된 걸 봐서 그때 개정하면 되는 것 아니겠습니까? 한꺼번에 모든 걸 다 넣으려고 하지 마시고 ...

- 2009년 농식품위 법률안심사소위원회 회의록 中114)

마지막으로, 강기갑 의원은 유통이 담보되지 않으면 농민들이 생산한 식품이 대기업에 밀리게 되는 점을 지적하면서 전통주 제조업체에 대한 자금 지원보다도 유통에 대한 적극적인 대책을 세워줄 것을 요청하였다.

한편, 「전통주산업법」 제정을 위해 농림수산식품부가 적극적으로 나서려는 모습에 대해 정해결 의원의 감사 인사와 이계진 소위원장의 격려가 이어졌다.

(정해결 의원) 농림수산식품부에 고맙습니다. 국세청하고 기획재정부하고 행안부하고 협의하느라고 고생이 참 많으셨고 저하고도 이 문제 가지고 여러 날 여러 달 두고 많은 고심을 해 주셔서 감사의 말씀을 드립니다.

... (중략) ...

(정해결 의원) 제가 토론회하고 할 때 국세청의 반발이 굉장히 컸던 것으로 알고 있습니다. 그때 우리 농림수산식품부나 농진청이나 여러 곳에서 저한테 응원도 보내 주셔서 감사의 말씀을 드립니다마는 ...

114) 2009.11.23., 국회 농림수산식품위원회 법률안심사소위원회 회의록

... (중략) ...

(이계진 소위원장) 과거에 소위원님들이 내신 것에 대해서 정부가 이렇게 여러 부처 간에 갈등을 조정해 가면서 통합안을 가져 오시고 하는 이런 적극성을 보인 예가 별로 없는데 정해결 의원님 안에 대해서 ...

(민승규 농식품부 차관) 저희 담당 국장이나 담당자가 여기 있습니다마는 이번에 진짜 제가 감동 먹을 정도로 국세청이나 기재부에 가서 많이 했습니다.

(이계진 소위원장) 그래서 제가 사실 조금 서운하다 그런 얘기이지요.
(웃음) 우리 법률안에 대해서도 좀 그랬으면 ...

(정해결 의원) 아닙니다, 위원장님. 국세청하고 기재부에서 우리 농림부가 뺏어 오는 겁니다.

(이계진 소위원장) 그러니까 상당히 협조적으로 열심히 일하셨다는 말씀을 방어법으로 말씀드렸습니다.

- 2009년 농식품위 법률안심사소위원회 회의록 中115)

최종적으로 이날 법률안심사소위원회에서는 정부의 수정의견과 참석 의원들의 의견을 반영하여 「전통주산업법」을 수정의결하였고, 11월 26일 농림수산식품위원회 전체회의에서는 「전통주산업법」 위원회안이 의결되어 법제사법위원회로 회부되었다.

(6) 국회 법제사법위원회 전체회의(2009.12.7.)

2009년 12월 7일 국회 법제사법위원회에서는 ‘전통주 등’의 정의를 명확히 하고 홍보전시·교육관 설치 규정을 정비하는 등 다섯 가지 수정사항에 대해 전문위원의 검토보고가 진행되었다. 다만, 홍일표 의원이 품질인증기관이 제24조제1항에 따라 정지명령을 받았음에도 이를 위반하여 정지기간 중 인증을 한 때에 인증기관 지정 취소를 의무화하도록 하자는 전문위원 의견에 대해 ‘취소할 수 있다’고 규정한 기존안이 바람직하다는

115) 2009.11.23., 국회 농림수산식품위원회 법률안심사소위원회 회의록

의견을 제시하여 일부 내용을 수정하였다.

한편, 박지원 의원이 「전통주산업법」을 법안심사제2소위원회에 넘겨 심사할 것을 제안하는 과정에서 「전통주산업법」의 신속한 입법 필요성에 대한 당시 분위기를 짐작할 수 있다.

(박지원 의원) 55항 전통주 산업 진흥에 관한 법률안 ... 제2소위에 좀 넘겨서 심사를 했으면 좋겠다 하는 민주당의 전문위원들의 의견입니다. ...

(유선호 위원장) 시간도 좀 그러고 그래서 55항, 56항, 62항을 긴급한 사항이 없으면 제2소위 가서 한번 보시죠, 어떻습니까?

(박민식 의원) 몇 호요?

(유선호 위원장) 55항, 56항, 62항.

(장윤석 의원) 전통주 산업 진흥법은 빨리 해야 되지 않습니까?

(하영제 농식품부 차관) 참고로 제가 한 말씀 드린다면 우리 농림수산식품위 소위에서 전통주 법률관계는 우리 민주당 소속 위원님들께서도 다들 찬성들을 하셨습니다, 이 법 자체에 대해서.

(유선호 위원장) 박지원 위원님, 55항을 한번 더 봐 주시죠.

(손범규 의원) 55항은 빼고 하시죠.

(장윤석 의원) 금년에 전통주 산업 진흥법은 올해 입법을 해 주시면 좋지 않겠나 생각합니다.

(박지원 의원) 아니, 제2소위 갔다고 해서 이번 회기 내에 못하는 게 아닙니다. 충분하게 다 되잖아요.

(유선호 위원장) 예, 그러면 제2소위 가서 빨리 처리하는 걸로 그렇게 하겠습니다.

- 2009년 법사위 전체회의 회의록 中116)

(7) 국회 법제사법위원회 법안심사제2소위원회(2009.12.9.)

2009년 12월 9일 법안심사제2소위원회에서는 품질인증제도의 실효성

116) 2009.12.7., 국회 법제사법위원회 전체회의 회의록

확보를 위한 제재수단에 대해 논의가 이루어졌다. 품질인증을 받은 술이 인증기준 또는 표시방법에 위반되는 등의 경우 표시의 변경·사용정지를 명할 수 있고, 이 명령에 따르지 않으면 품질인증을 취소할 수 있고 형벌을 부과하도록 한 규정이 쟁점이었다. 진정구 전문위원은 검토보고를 통해 형벌을 부과하는 요건을 부령에 포괄 위임한 것이 죄형법정주의에 반할 우려가 있다는 점을 지적하고 형벌 부과 규정을 삭제하는 대안을 제시하였다. 농식품부도 타법 입법례를 참고하다보니 과도하게 규정된 점이 있었다면서 형벌 부과 규정을 삭제하는 데 동의하였다.

그러나 참석 의원들은 장기적으로 전통주의 신뢰도와 경쟁력을 높이기 위해서는 실효성 있는 제재수단이 필요하다면서 처벌 규정을 유지하는 방향으로 의견을 모았다. 이에 하영제 농식품부 차관은 기존의 형벌 규정에서 1년 이하의 징역을 삭제하고 1천만원 이하의 벌금은 과태료로 변경하는 안을 제시하였으며, 추가적인 논의를 통해 2천만원 이하의 과태료 규정을 신설하는 것으로 합의를 도출하였다. 이렇게 마련된 수정안은 12월 24일 법안심사제2소위원회 회의, 12월 28일 법안심사제2소위원회 회의, 12월 28일 법제사법위원회 전체회의를 통과하여 국회 본회의로 넘어가게 되었다.

(8) 국회, ‘우리술 막걸리 세계화를 위한 정책토론회 및 전시·시음회’ 개최

2009년 12월 17일 국회 농림수산식품위원회 이낙연 위원장과 지식경제위원회 정장선 위원장은 공동으로 ‘우리술 막걸리 세계화를 위한 정책토론회 및 전시·시음회’를 개최하였다. 이날 정책토론회에는 한국농촌경제연구원 이동필 박사가 주제 발표를 맡고 방문규 농림수산식품부 국장, 배송자 신라대 교수, 박록담 전통주연구소 소장, 김계원 국순당 연구소장, 이학교 한경대 교수 등이 토론자로 참여하였다.

이 날 개회사에서 이낙연 위원장은 ”쌀 소비 진작뿐만 아니라 우리 농업을 살리는 모처럼의 기회가 막걸리의 세계화일 것”이라 말했고, 정장선 위원장은 ”올 한해는 그동안 잊혀져 있던 막걸리를 재발견한 해로

서 이 발견이 반짝 인기로 끝나지 않도록 노력과 지원, 그리고 국민들의 사랑이 필요하다“고 밝혔다.

축사로 나선 김형오 국회의장은 ”최근 국회의장 공관에서 열린 행사에서도 막걸리를 내놓을 만큼 국회의원들의 막걸리에 대한 관심이 크다 “며 ”국산 쌀막걸리를 대대적으로 홍보하고 세계화 하는 방안을 국회도 고민하고 있다“고 밝혔다.

주제 발표를 맡은 한국농촌경제연구원 이동필 선임연구위원은 막걸리 산업의 실태와 문제점을 짚고, 향후 발전방향 및 과제를 제시하면서 막걸리와 전통주산업의 종합적 지원·육성을 위해 ‘전통주 등의 산업진흥에 관한 법률’이 제정되어야 한다고 주장하였다.

토론회가 끝난 후에는 의원회관 로비에서 막걸리 전시·시음회 행사가 열렸다. 2009 햅쌀막걸리 프로젝트에 참가하였던 34개 업체의 햅쌀막걸리 제품과 각 지역을 대표하는 15개 업체의 막걸리가 전시되었다.¹¹⁷⁾

(9) 국회, 「전통주 등의 산업진흥에 관한 법률안」 통과

정해걸 의원은 2009년 6월 24일 110명 의원이 공동 발의자로 참여한 「전통주산업 진흥에 관한 법률안」을 대표발의 하였다. 2005년 이상배 의원이 대표발의한 법률안에 20명 의원이 발의자로 참여한 점에 비추어 보았을 때 「전통주산업법」에 대한 국회의 관심도가 크게 높아졌음을 알 수 있다. 2009년 12월 30일 열린 국회 본회의에서는 재석 174명 중 174명의 찬성을 받아 「전통주산업법」 제정안이 최종 통과되었다.

정해걸 의원은 ”이번 전통주법 제정을 통해 국내외 주류산업환경에 대응할 수 있는 전통주의 산업진흥 기반을 마련하고, 한식 세계화와 연계를 통해 전통주 산업이 식품산업의 핵심산업으로 육성될 것으로 기대된다“고 밝혔다.¹¹⁸⁾

117) 2009.12.17., 식품음료신문 「‘막걸리 세계화’ 국회도 동참」

2009.12.19., 한국농어민신문 「이낙연·정장선 의원 ‘막걸리 세계화 정책토론회 및 전시·시음회」

118) 2010.1.4., 부산일보 「전통주 육성 법적 틀 마련 ‘얼쭈~」

5. 정책선도자

「전통주산업법」 입법과정에 있어 가장 중요한 역할을 한 정책선도자는 농림수산물부로서 볼 수 있다.

2006년 농림부였을 당시, ‘전통주산업 발전 육성대책’을 발표한 이후 전통주산업 진흥 업무를 본격적으로 수행하기 시작하였으며, 한식 세계화를 담당하는 주무부처로서 한식 세계화를 성공적으로 추진하기 위해서는 전통주산업 발전이 필수적인 요소임을 강조하며 전통주산업 육성 업무에 있어 주도권을 갖고자 노력하였다. 또한 농촌진흥청, 농어업·농어촌 특별대책위원회, 한국농촌경제연구원 등 농업 관련 기관들과 협력하면서 전통주 관련 연구·개발 및 기술교육, 전통주산업 발전을 위한 정책과제 연구 등을 추진하였다.

2009년 막걸리 열풍이 불기 시작하였을 때는 쌀 소비효과에 주목하여 막걸리 트랜스포머(Transformer)진, 막걸리 엑스포, 햅쌀막걸리 프로젝트 등을 통해 막걸리의 가치, 효용을 알리고 다양한 막걸리 제품을 소개하였다. 또한 TV프로그램 제작을 지원하여 막걸리에 대한 국민 인지도를 높이고 막걸리 수출지원, 규제개선 등 다방면에서 막걸리 산업을 지원하였다.

일본 열도가 한반도로 보낸 막걸리 열풍을 1년도 안 돼 태풍으로 확장시킨 원동력은 무엇일까. 우선, 쌀소비 진작을 위해 팔을 걷어붙이고 나선 농식품부의 마케팅 활동이다. 농식품부가 막걸리시장 활성화의 일등공신임을 틀림이 없다.

- 중앙대 정헌배 교수 기고 中119)

정해걸 의원이 「전통주산업법」을 발의하자 농식품부는 해당 법안의 관할부처로서 국회 논의과정에 적극적으로 참여하고, 국가경쟁력강화위

119) 2010.7.27., 서울신문 「[기고] 우리 쌀, 우리 막걸리, 우리 문화」

원회 회의안건으로 ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’을 마련하면서 국세청과 실무협의를 나눴다.

국가경쟁력강화위원회는 이명박 정부의 적극적인 규제개선 기조에 따라 전통주산업 발전을 위한 규제완화 필요성에 공감하였고, 농식품부는 주도적으로 ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’을 마련하여 관계부처 합동안건으로 발표하였다. 당시 ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’은 이명박 대통령이 주관하는 회의에서 발표되어 많은 기대를 받았고, 농식품부는 안건내용 중에 「전통주산업법」 입법계획을 포함시킴으로써 「전통주산업법」 입법에 힘을 실었다.

이전부터 국세청은 전통주산업 진흥업무를 농식품부에 이관하게 되는 「전통주산업법」 제정에 반대하는 입장이었으나, 농식품부는 이명박 정부 초기에 영향력이 강했던 국가경쟁력강화위원회의 지지를 바탕으로 협상력을 발휘하였다. 당시 국가경쟁력강화위원회 위원장은 기획재정부 장관을 역임한 강만수 위원장이었는데, 농식품부 장태평 장관이 재정경제원, 재정경제부 출신이고, 방문규 식품산업정책단장이 국세청, 기획재정부 출신이었기 때문에 농식품부는 주류산업 주무부처인 국세청과의 협의를 수월하게 진행할 수 있었다.

한편, 「전통주산업법」에는 농식품부 장관이 전통주 제조면허 업무를 수행하도록 하는 조항이 있었는데, 주류 제조면허 제도를 운영해온 국세청이 업무중복, 행정체계 이원화에 따른 비효율성을 우려하여 「전통주산업법」 제정을 반대하는 주요 쟁점이었다. 농식품부는 국세청과의 실무협의를 과정에서 해당 조항을 삭제하는 대신 농식품부 장관이 국세청에 전통주 제조면허를 추천하는 내용을 추가함으로써 쟁점을 해소하였다.

이밖에 통계조사에 관한 규정, 원산지표시에 관한 규정, 지리적표시 등록에 관한 규정, 유기가공식품 인증에 관한 규정들을 신설하는 등 정해걸 의원이 발의한 「전통주산업법」을 보완하면서 국회 통과를 위해 노력하였다.

[표 24] 정해걸 의원 입법 추진기의 전개과정

	주요 내용
정책문제의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 막걸리 열풍에 따른 전통주 가치의 재조명 ◦ 쌀 소비 방안으로서 전통주산업 육성 필요성 증대 ◦ 여전히 어려운 전통주 제조업체의 현실
정책대안의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (2008) 농식품부, 식품산업 발전 종합대책 발표 ◦ (2008) 농식품부, 한식 세계화 정책 추진 ◦ (2008) 농식품부, 전통주산업 육성대책 지속적으로 추진 ◦ (2009) 농식품부, 막걸리 산업 육성대책 추진 ◦ (2009) 국세청, 주류 품질인증제 도입 ◦ (2008) 경기도, 전통주 대중화를 위한 산학포럼 개최
정치적 흐름	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전통주산업 소관부처 조정에 대한 갈등 ◦ 전통주 관련 민간단체의 활동 ◦ 지식경제부, 농식품부에 소금산업 관할업무 이관 ◦ 우리나라 전통주의 국제주류품평회 입상 ◦ 국제 교류행사를 통한 전통주 홍보 ◦ 이명박 정부, 대통령 직속 국경위, 미래위 설치 ◦ 한식 세계화, 영부인의 역점사업으로 부상 ◦ 이명박 대통령, 막걸리 마케팅에 적극 참여 ◦ 보수정당, 제18대 총선에서 여대야소 집권 ◦ 일본 내 막걸리 열풍에 따른 수출량 급증 ◦ 국내 유통업계에 확산된 막걸리 열풍 ◦ 전통주를 주제로 한 TV프로그램의 흥행 ◦ 전통주 복원, 대중화 등 주류업체의 노력
정책의 창	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정해걸 의원, 「전통주산업 진흥에 관한 법률안」 발의 ◦ 국경위, 「우리 술 산업 경쟁력 강화방안」 발표 ◦ 국회, 「우리술 막걸리 세계화를 위한 정책토론회 및 전시·시음회」 개최 ◦ 국회, 「전통주 등의 산업진흥에 관한 법률안」 통과

제 7 장 결론

제 1 절 연구결과

1. 정책흐름모형의 전개

정부의 산업정책은 산업을 육성하거나 규제하는 정도에 따라 국가의 특정 산업이 발전하는 데에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 국회의 입법기능은 정부의 산업정책을 뒷받침하는 법체계를 형성한다는 점에서 중요한 정책결정과정이라 볼 수 있다. 본 연구에서는 우리나라 「전통주산업법」 입법과정을 분석함으로써 전통주산업을 비롯한 주류산업 분야에서 나타나는 정책결정과정의 동태 및 특징을 살펴보고자 하였다.

연구대상인 「전통주산업법」 입법과정은 제17대 국회에서 이상배 의원이 처음 법률안을 발의한 2005년부터 제18대 국회에서 정해결 의원이 법률안을 다시 발의하여 국회에서 통과되는 2009년까지 약 5년의 시간이 경과하였다. 비슷한 내용의 법률안을 발의하였음에도 불구하고 두 국회의원의 입법시도는 국회 논의과정에서 사뭇 다른 결과를 보이는 바, 비합리성을 전제로 정책결정과정을 설명하는 Kingdon의 정책흐름모형을 연구분석틀로 활용하고자 하였다.

정책흐름모형을 적용하기 위해 연구대상 기간을 「전통주산업법」이 처음 발의된 이상배 의원의 입법 추진기(1990년대~2006년 초), 이상배 의원의 「전통주산업법」이 국회에 계류되어 있는 시기를 입법 과도기(2006년~2008년 초), 「전통주산업법」이 제정되었던 정해결 의원의 입법 추진기(2008년~2009년)로 나누었으며, 시기별로 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름 및 정책의 창이 열린 후 국회에서의 「전통주산업법」 논의과정과 이에 기여한 정책선도자의 역할을 분석하였다.

한편, 전통주산업을 둘러싼 정책문제의 흐름은 일제 강점기부터 시작

되었기 때문에, ‘제6장 전통주산업법 입법과정’에 앞서 ‘제5장 우리나라 주류산업 정책의 역사’에서 우리나라 주류산업 정책의 기원과 특징, 이로 인해 초래되는 전통주산업의 문제점을 되돌아보았다. 요약하면, 일제 강점기부터 1960년대까지는 안정적인 주세 확보를 위해 규제 중심의 주류 정책을 시행하였기 때문에 전통주 문화가 위축될 수밖에 없었다. 예컨대 신규 제조면허 불허, 영세 제조업체 통폐합, 탁·약주 공급구역제한 제도 등으로 주류시장 내 자유경쟁을 제한하였고, 식량난이 심각해지자 쌀을 이용한 술 제조와 자가양조를 금지함에 따라 수백 년 이어져온 전통주 제조의 명맥이 끊길 위기에 놓였다. 제6장에서 정책흐름모형의 구성요소 별로 「전통주산업법」 입법과정을 분석한 결과는 다음과 같다.

(1) 정책문제의 흐름

전통주산업에 대한 정책문제의 흐름은 1980년대 중반에 우리나라에서 대규모 국제행사를 개최하게 됨에 따라 시작되었다. 1986년 아시안게임, 1988년 올림픽 개최를 계기로 우리나라의 문화적 위상을 제고할 필요성이 제기되면서 주류 분야에서는 잊혀져가던 전통주를 발굴하여 민속주, 관광토속주라고 명명하였다. 한편, 1993년 농림부가 「농산물가공산업육성법」을 제정하여 지역농산물을 원료로 만드는 술을 농민주로 지정할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다. 이처럼 주류 제조면허 제도에 민속주, 관광토속주, 농민주 개념이 도입되면서 전통주 업계가 일반 주류와 별도로 정책대상으로 구분될 수 있었고 정책 환류가 가능해졌다.

또한, 비슷한 시기에 무역자유화, 시장개방을 계기로 두 차례의 주류산업 규제개혁이 이루어졌고, 이후 일부 주류전문가와 지역언론 등에서 전통주산업이 처한 위기, 전통주산업 육성 및 지원 필요성에 주목하기 시작하였다. 다만, 이때는 전통주산업에 대한 문제 제기가 정책의제로서 큰 주목을 받지 못하였다.

2000년대에 접어들면서는 전통주산업의 실태 및 문제점을 진단하고 전통주산업을 육성해야 할 당위성, 필요성에 대한 논의가 이루어졌다. 우

선, 「주세법」 중심의 주류산업 정책에 대한 환류(feedback)로서 민속주, 농민주 제조업체들의 영세한 생산규모, 어려운 경영여건 등으로 인해 전통주산업의 성장이 부진하다는 점과 그동안 우리나라 주류산업이 「주세법」 체계에 적응한 결과 국내 주류시장 구조가 소주, 맥주 중심으로 변화하고 탁주(막걸리), 청주 등의 비중이 줄어들었다는 점이 지적되었다. 또한, 국내 주류시장을 세분화하였을 때 저가(低價)의 대중주(大衆酒) 부문을 저렴한 수입농산물을 재료로 생산하는 국산 술이 차지하고, 고가(高價)의 고급술 부문을 수입산 양주가 차지함에 따라 국산 술의 품질 경쟁력에 대한 반성과 값비싼 외국산 주류의 과도한 수입으로 인한 외화유출에 대한 우려도 제기되었다.

전통주 업계의 열악한 현실이 매출액 규모, 주류시장 점유율 등 지표(indicator)로 확인됨에 따라 현장에서는 전통주산업 육성을 위한 정부 정책이 미흡하다는 문제제기가 점차 늘어나기 시작하였다. 한편 한·미 FTA, 한·EU FTA 등 경제규모가 큰 선진국들과 자유무역협정이 체결되어 시장개방 폭이 확대되면서 전통주산업 육성을 위한 정책 필요성이 커지게 되었다. 첫째, 주류시장 개방이 확대되므로 국산 술의 경쟁력을 높여 외국산 주류의 국내 주류시장 잠식을 막는 동시에 선진국 주류시장에 도전하는 수출상품으로 키워야 한다는 것이다. 둘째, 농산물시장 개방 확대에 따라 값싼 수입농산물과의 경쟁에 취약한 우리나라 농업·농촌이 새로운 발전동력을 마련하는 차원에서 전통주산업 육성이 필요하다는 것이다. 특히, 매년 쌀 의무수입물량이 늘어나게 되면서 국산 쌀의 새로운 수요처로서 전통주산업의 중요성이 크게 부각되었다.

이처럼 전통주산업에 대한 정책문제의 흐름은 시간이 지나면서 약화되지 않고 거시적인 정책환경 변화에 맞춰 구체화되어 왔지만, 정책문제 흐름의 극적인 전개양상은 관찰할 수 없었다. 보건, 복지, 고용, 안전 등 타 정책분야의 경우 정책문제의 흐름이 강력하게 전개되도록 촉발하는 관심집중사건(focusing event) 요인이 중요하게 작용하지만, 전통주산업 정책은 경제, 시장과 관련되는 특성상 단기간 내에 정책문제를 환기시킬 만한 부정적인 사건·사고가 발생하기 어렵기 때문이라고 판단된다.

(2) 정책대안의 흐름

주류산업 정책을 총괄하는 국세청은 2000년대 이전부터 「주세법」 내 규제완화를 통해 전통주산업을 포함한 국내 주류산업 경쟁력 제고를 지속적으로 추진해왔다. 한편, 농림부는 농산물 가공을 통한 농산물 소비 촉진 및 농가소득 증대를 목적으로 1993년 「농산물가공산업육성법」을 제정하여 농민주를 제도화하는 등 농업정책의 범위를 전통주산업으로 확대하였다. 농림부는 농촌진흥청, 한국농촌경제연구원과 협업하여 전통주 제조기술에 대한 연구개발, 정책연구용역 및 세미나를 추진하고 민간기업과 함께 전통주 복원사업을 벌이기도 하였다.

2005년, 국회 농림해양수산위원회 위원장이었던 이상배 의원이 「우리술 육성 및 지원에 관한 법률」 공청회를 열면서 「전통주산업법」 입법이 정책대안으로서 처음 공론화되었다. 민속주, 농민주 등의 제도화 이후 전통주산업이 최소한의 성장기반을 갖출 수 있었던 것은 주세 감면, 시설기준 완화, 알코올 도수 규정 완화, 통신판매 허용 등 「주세법」 규제 완화 및 전통주 특례 덕분이었기 때문에 전통주산업을 비롯한 주류산업 정책에 대한 주도권은 국세청에게 있었다.

이상배 의원의 「전통술 육성 및 지원에 관한 법률안」에 대한 국회 논의를 기점으로 농림부와 국세청은 전통주산업을 둘러싼 정책 경쟁을 벌이게 되었다. 농림부는 2006년 ‘전통주산업 발전 육성대책’을 발표하여 전통주산업 진흥업무에 적극적으로 나서기 시작하였으며, 2009년에는 막걸리 산업 육성대책을 추진하기도 하였다.

한편, 2006년 농림부가 한식 세계화 정책의 주무부처로 선정된 바 있는데, 2008년 농식품부가 되면서 한식 세계화를 본격적으로 추진하였으며 정책개발 과정에서 전통주 진흥업무를 포함시킴으로써 전통주산업 정책영역에 있어 농식품부의 역할을 대외적으로 알리는 계기를 마련하였다.

국세청은 2007년 기술연구소 내에 전통술산업 육성지원센터를 설치하

면서 전통주 지원을 위한 7개 로드맵을 발표하였고, 2009년에 주류 품질 인증제를 도입하는 등 전통주산업 육성에 나섰다.

이 시기에는 농림부가 식품산업 주무부처인 농림수산식품부로 위상이 강화되고 전통주 관련 사업을 지속적으로 발굴하여 추진하는 등 전통주산업 정책분야에서 농식품부의 역할이 커졌던 반면, 국세청은 「주세법」 체계와 기술연구소를 활용하여 전통주산업 육성을 위해 노력하였으나 전통주산업 정책의 외연 확대에는 한계가 있었다.

이밖에 전통주산업 정책에 여러 행정기관이 관심을 보이면서 공론의 장이 마련되었다. 2006년, 2007년에는 대통령 직속 농어업·농어촌특별대책위원회가 전통주산업에 대한 주제를 가지고 토론회와 공청회를 개최하였고, 2007년 경상북도에서 한·미 FTA 대응을 위한 정책과제를 건의하면서 전통주산업 육성에 관한 내용을 담았다. 경기도는 2008년에 전통주 대중화를 위한 산학포럼을 개최하였다.

2008년 말에는 정해걸 의원이 ‘전통주산업 활성화를 위한 정책토론회’를 개최하면서 정책대안으로서 「전통주산업법」 입법을 다시 추진하기 시작하였다.

(3) 정치의 흐름

「전통주산업법」 입법과정에 있어서는 정치의 흐름이 가장 중요한 영향요인이라고 할 수 있다. 2004년 국회의원 선거에서 집권여당이었던 열린우리당이 과반수 의석을 차지하게 됨에 따라 한나라당 소속이었던 이상배 의원의 입법활동에 정당 차원에서 추진력을 보태주기 어려웠고, 2005년~2006년 당시에는 식품산업 업무 관할권을 두고 농림부가 복지부, 국세청 등과 갈등을 빚고 있어 농림부가 「전통주산업법」 입법활동을 적극적으로 지원하는 데 한계가 존재하였다. 전통주산업에 대한 일반 국민들의 관심이 미미하여 「전통주산업법」 제정에 우호적인 분위기가 형성될 수도 없는 상황이었다.

이상배 의원의 입법 추진기 이후의 정치의 흐름을 살펴보면 다음과

같다. 우선 민간의 분위기를 살펴보면, 2007년 농식품부 소관으로 설립된 한국전통주진흥협회가 대형 주류업체 중심의 한국주류공업협회가 「전통주산업법」 제정을 반대하는 것에 대응하여 「전통주산업법」 제정을 지지하는 전통주 업계의 목소리를 내고자 하였다. 또한, 전통주 복원, 대중화를 위해 주류업체들이 연구개발에 많은 노력을 기울였으며, 우리나라 전통주가 국제주류품평회에서 입상하고 국제 교류행사에서 건배주, 만찬주로 소개되는 등 국내외 인지도가 상승하였다.

이명박 대통령 당선 후 정부조직 개편이 있었던 2008년에는 농림부가 농림수산식품부로 조직 및 권한이 크게 확대되고 ‘식품산업 발전 종합대책’을 발표함으로써 식품산업 정책의 일환으로 한식 세계화, 전통주산업 진흥을 추진하는 업무체계를 갖추게 되었다. 이후 지식경제부가 농식품부에 소금산업 관할업무를 이관하여 식품산업의 일환으로 소금산업 진흥을 추진하게 된 사례는 전통주산업 진흥업무의 이관 가능성을 밝게 전망하게 해주었다.

2008년 2월부터 이명박 정부가 임기를 개시하고, 그해 5월에는 한나라당이 총선에서 승리하여 여대야소 정국이 형성되었다. 이명박 정부는 국가경쟁력 강화를 위한 규제개혁에 정책 방점을 두었기 때문에 전통주산업 육성정책 요구에 힘을 실을 수 있는 분위기가 형성되었다. 실제로 이명박 정부 들어 신설한 국가경쟁력강화위원회, 미래기획위원회는 식품산업 육성 국정과제를 맡은 농식품부를 적극 지원하였음을 알 수 있다.

한편, 전통주를 비롯한 한식의 성공사례가 주목을 받으면서 영부인의 역점사업으로 한식 세계화를 추진하기 시작하였다. 김윤옥 여사는 2009년 4월에 열린 ‘한식 세계화 2009’ 국제 심포지엄에서 환영사를 맡으며 정책무대에 등장하여, 2009년 5월 발족한 민관합동 ‘한식 세계화 추진단’의 명예회장을 맡으면서 한식 세계화 사업 전면에 나서기 시작하였다.

가장 중요한 정치의 흐름 변화는 2009년 한반도를 강타한 막걸리 열풍이다. 2009년 들어 일본 내 한류 열풍으로 막걸리 수출량이 급증하고 국내 유통업체로 막걸리 열풍이 확산되었으며, 이명박 대통령은 하토야마 유키오 일본 총리와의 정상회담에서 막걸리를 오찬 건배주로 선정하

는 등 막걸리 마케팅에 적극 나섰다. 또한, 각종 언론매체에서 전통주산업의 가치를 조명하고 전통주를 주제로 제작된 TV프로그램이 흥행을 거두는 등 전통주에 대한 국민적 관심이 급상승하였다. 이로써 「전통주산업법」 제정에 대해 우호적인 국가적 분위기가 형성될 수 있었다.

(4) 정책의 창

본 연구에서는 이상배 의원, 정해걸 의원의 「전통주산업법」 제정안 발의를 계기로 전통주산업 현황, 문제점 및 대책 등에 대해 국회 차원의 공론화가 이루어지기 시작하였다. 따라서 「전통주산업법」 제정안이라는 정책대안의 흐름이 정책문제의 흐름 또는 정치의 흐름과 결합하여 「전통주산업법」 입법에 대한 정책의 창이 열렸다고 볼 수 있다.

이상배 의원의 입법 추진기의 경우, 「전통주산업법」 논의에 긍정적으로 작용하는 정치의 흐름이 부재하였기 때문에 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름, 두 가지 흐름만 결합하여 정책의 창이 불완전하게 열린 것으로 볼 수 있다. 이후 국회에서 「전통주산업법」 제정안을 논의하는 과정에서 주류산업 정책을 관할해왔던 재정경제부 및 국세청이 다양한 이유를 들어 법 제정을 반대하였고, 국회 농림해양수산위원회 소속 국회의원들도 「전통주산업법」 입법취지는 공감하면서도 법안 세부내용에 대해서는 비판적이거나 회의적인 반응이 많았다. 결국 이상배 의원의 「전통주산업법」 발의안은 농해수위 법안심사소위에 계류되다가 국회 임기만료에 따라 폐기되기에 이른다.

정해걸 의원의 입법 추진기의 경우, 세 가지 흐름이 모두 결합하여 정책의 창이 열렸는데 2009년 6월에 「전통주산업법」이 발의되고 나서 농해수위에 상정되어 본격적인 심사가 시작된 것은 5개월이 지난 2009년 11월이다. 그 사이에 대통령 직속 국가경쟁력강화위원회에서 ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’을 9월에 발표함으로써 「전통주산업법」 입법에 강한 추진력을 실어주었다. 따라서 11월에 국회 논의가 시작되고 2달 동안 「전통주산업법」 입법절차가 신속하게 진행되었으며, 논의결과를 반영

하여 마련된 위원회안이 2009년 12월 마지막 국회 본회의에서 최종 통과됨으로써 정책의 창을 통한 정책 산출이 성공적으로 이루어졌다.

(5) 정책선도자

첫 번째 입법추진 사례에서는 「전통주산업법」을 발의한 이상배 의원을 정책선도자로 볼 수 있다. 다만, 이상배 의원의 영향력만으로는 국회 입법과정에서 법안 제정에 반대하는 국세청, 법안 세부내용에 비판적인 동료 국회의원들, 「전통주산업법」 입법 지원에 소극적인 농림부 등 공식 참여자들의 비협조로 인한 고착상태를 극복하지 못하면서 정책선도자로서의 역할 수행에 한계를 보였다.

농림부의 경우, 「전통주산업법」 제정에 찬성하였지만 조심스러운 입장을 취하면서 정책선도자로 나서지 않았다. 또한, 당시 노무현 대통령이 「전통주산업법」 제정안 발의를 지지하였다거나 전통주산업 육성에 관심을 가졌다는 자료는 찾을 수 없었다.

두 번째 입법추진 사례에서도 초기 정책선도자는 「전통주산업법」을 발의한 정해걸 의원이다. 이때는 정책의 창이 열린 후 정책 산출까지 적극적으로 기여한 정책선도자가 존재하였으며, 그 정책선도자는 식품산업진흥 및 한식 세계화 추진에 대한 주무부처인 농림수산식품부이다. 기본적으로 농식품부는 식품산업 육성 국정과제의 일환으로 전통주산업 진흥업무를 적극적으로 수행하여 막걸리 열풍 확산에 기여한 바 있다.

또한, 국가경쟁력강화위원회에서 발표한 ‘우리 술 산업 경쟁력 강화방안’ 초안을 마련하고 기획재정부, 국세청과 협의하였으며, 정해걸 의원이 발의한 「전통주산업 진흥에 관한 법률안」을 국회 논의과정에서 수정, 보완하는 등 입법 지원에 나섰다. 기획재정부, 국세청 출신인 농식품부장태평 장관, 방문규 국장은 국가경쟁력강화위원회 강만수 위원장의 지원을 얻어 「전통주산업법」 제정을 반대하는 국세청과 협의에 나섰으며, 이를 통해 국세청이 「전통주산업법」 제정에 반대하는 주요 쟁점을 해소하였다.

이밖에 전국적인 막걸리 인기에 따라 국회의원들이 법 제정에 적극 동참하였고, 이명박 대통령은 주요 행사를 통해 막걸리를 홍보하고 영부인 최초로 정부사업 홍보에 나서는 등 전통주에 대한 우호적인 분위기를 조성하는 데 이바지하였다.

2. 정책의 창 성패요인 분석

이상배 의원의 「전통주산업법」과 정해걸 의원의 「전통주산업법」이 법률안 내용에 큰 차이가 없음에도 불구하고, 첫 번째 입법추진 사례에서는 정책의 창이 열린 후 정책 산출이 실패로 끝났다가 두 번째 입법추진 사례에서는 성공으로 이어질 수 있었던 차이점은 무엇일까? 이를 파악하기 위해 두 입법추진 사례에서의 정책흐름모형 요소들을 비교하면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

첫째, 세 가지 흐름이 모두 결합하여 정책의 창이 완전히 열려야 성공적인 정책 산출로 연결될 가능성이 높다. 이상배 의원의 입법 추진기에는 「전통주산업법」 입법에 유리한 국가적 분위기, 집권세력 등 정치의 흐름이 부재하였기 때문에 정책의 창이 불완전하게 열린 반면, 정해걸 의원의 입법 추진기에는 2009년 막걸리 열풍이 일반 국민들의 관심을 끌어올렸고, 이러한 여론을 감지한 대통령, 국회의원 등 정치권이 이에 부응하고자 「전통주산업법」 입법에 협조하는 상황이 연출되었다.

둘째, 정책의 창을 여는 과정이나 정책의 창이 열린 후 정책 산출 과정까지 정책선도자의 역할이 중요하다. 첫 번째 입법추진 사례에서는 「전통주산업법」을 발의한 이상배 의원이 초기 정책선도자로 등장하지만 이후 국회 논의과정에서 입법에 반대하는 세력을 설득하여 정책 산출을 이끌어내는 정책선도자가 부재하였다. 두 번째 입법추진 사례에서는 정해걸 의원이 초기 정책선도자로 나선 이후, 농림수산식품부가 「전통주산업법」 국회 통과를 위해 관계부처 협의, 법률안 수정·보완 등에 적극적으로 기여함으로써 정책 산출에 성공하게 된 것이다.

제 2 절 연구의 의의

본 연구는 2000년대에 「전통주산업법」이 제정될 수 있었던 입법과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 분석하였다. 「전통주산업법」 제정안은 2005년, 2009년 두 국회의원이 각각 대표발의하였으나, 동일한 내용의 법률안이 실패와 성공이라는 상반된 결과로 나타났다. 두 가지 입법사례는 4년의 비교적 짧은 시차를 두고 발생하였기 때문에, 이를 비교함으로써 정책흐름모형이 강조하는 우연성을 확인할 수 있었다.

선행연구 검토결과, 기존의 연구들은 정책의 창이 열리게 된 계기를 설명함에 있어 대중이나 정책참여자의 관심을 집중시키는 사건, 사고(focusing event)로 인해 정책문제의 흐름이 강력하게 전개되는 경우 또는 국회의원 선거, 대통령 선거 등 정권교체로 인해 정치의 흐름이 급변하는 경우에 초점을 맞추고 있었다.

「전통주산업법」 입법과정에 있어서는 정책문제의 흐름이 특정 사건이나 사고로 인해 증폭되지는 않았으나, 대통령 선거와 국회의원 선거로 인해 이명박 정부가 출범하고 여대야소 정국이 형성되는 등 정치의 흐름이 급변함에 따라 정책의 창이 열리게 되었음을 확인할 수 있었다. 특히, 본 연구사례에서는 정책흐름모형이 강조하는 우연성이 정치의 흐름에서 추가적으로 나타나는데, 그것은 2009년 우리나라에 상륙한 막걸리 열풍이다. 막걸리 열풍은 일반국민들의 주류소비 행태에 변화를 불러오고 전통주의 가치, 전통주산업의 실태에 대한 인식을 높이게 되었으며, 국회, 청와대, 정부부처가 이러한 여론에 긴밀히 반응하게 됨으로써 「전통주산업법」 제정을 위한 정책의 창이 열리는 데 결정적 역할을 하였다.

또한, 본 연구는 두 입법사례의 성패요인을 비교함으로써 우리나라 정책환경에서 정책흐름모형 이론의 적실성을 확인하였다. 이를 위해 「전통주산업법」을 둘러싼 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 정리하고, 이들 정책흐름이 결합하여 정책의 창이 열리고 정책산출로 이어지기까지 그 과정에서 나타난 인과관계를 설명하고자 하였다. 선행연구에서는 정책문제의 흐름 또는 정치의 흐름을 정책의 창을 여는 주요

요인으로 제시하며, 시간 순서에 따라 정책결정과정을 서술하는 방식이 주를 이루었다. 본 연구는 정책의 창이 열린 후 동일한 내용의 법률안 입법노력이 실패한 사례와 성공한 사례를 대비하여 보여줌으로써 정책흐름모형의 적용가능성을 보다 객관적으로 검증할 수 있었다.

예컨대, 전통주산업 발전을 위해 정책문제를 진단하고 정책대안을 개발하는 등 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름이 상호작용을 이루며 강화되었으며, 여기에 정치의 흐름 변화가 결합하여 정책의 창이 성공적으로 열리게 되었음을 알 수 있었다.

한편, 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름, 정책선도자 등 정책흐름모형의 분석틀을 이용하여 「전통주산업법」 입법과정을 연구함으로써 우리나라 주류산업 정책에도 정책흐름모형이 적용가능함을 확인하고, 주류산업 연구분야에 새로운 방법론을 제시하였다는 의미가 있다. 기존의 주류산업 관련 연구는 주류산업 정책의 역사, 현행 주세법의 개선방안, 주류산업의 마케팅 전략 등 단편적인 주제를 가지고 수행되었다. 앞으로 정책흐름모형을 활용한다면 시간의 흐름에 따른 정책문제, 정책대안, 정치의 변화를 살펴보고, 이들의 상호작용을 통한 정책산출 과정과 이에 관여하는 정책선도자의 역할을 밝힐 수 있을 것으로 기대된다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구는 2000년대 「전통주산업법」 입법과정을 살펴보는 것으로서 당시 상황을 살펴보기 위한 연구자료를 확보하는 데 어려움이 있었다. 2009년 「전통주산업법」 입법과정은 인터뷰를 통해 전반적인 전개과정을 파악하고 관련자료를 얻을 수 있었으나, 2005년 「전통주산업법」 관련내용과 그 이전의 주류산업 정책에 관한 내용은 문헌자료, 언론기사 등을 최대한 확보하여 정리하였다.

한편, 2009년 「전통주산업법」 제정 이후 약 10년이 지나면서 주류산업 정책환경에 많은 변화가 있었다. 2020년 5월 기획재정부와 국세청은

주류산업의 경쟁력 강화와 국민편의 제고를 위해 ‘주류 규제개선방안’을 발표하였다. 그동안은 공정거래위원회, 국무조정실, 농림축산식품부 등 타 정부 부처에서 조세당국에 주류산업 분야 규제개혁을 요구하는 양상이었으나, 정책선도자에 변화가 감지되는 대목이다. 또한, 2010년 이후 「전통주산업법」, 「주세법」 등의 개정내용과 전통주산업에 미친 영향에 대해서도 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

참 고 문 헌

< 단행본 >

- 정정길 외(2008). 정책학원론(개정판). 서울: 대명출판사.
- 허시명. (2010). 막걸리, 넌 누구냐? : 색깔 있는 술, 막걸리의 모든 것. 고양: 위즈덤하우스.
- 정대영, 구사회, 정태현, 정석태, 권성안, 정철, 이석준, 이화선. (2017). 한국의 술 100년의 과제와 전망. 서울: 도서출판 향음.

< 국회 법안 및 논의자료 >

- 전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안(이상배 의원, 2005.10.21.)
- 전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안 검토보고(국회 농림해양수산위원회, 2005년 11월)
- 전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안에 대한 심사경과 및 의견서(국회 문화관광위원회, 2005년 12월)
- 전통술산업 육성 및 지원 등에 관한 법률안에 대한 의견서(국회 재정경제위원회, 2006년 2월)
- 전통주 산업 진흥에 관한 법률안(정해걸 의원, 2009.6.24.)
- 전통주 산업 진흥에 관한 법률안 검토보고(국회 농림수산물위원회, 2009년 11월)
- 전통주 산업진흥에 관한 법률안에 대한 수정안(농림수산물위원장, 2009년 11월)
- 전통주 산업 진흥에 관한 법률안 심사보고서(국회 농림수산물위원회, 2009년 12월)

< 국회 회의록 - 국정감사 >

- 2005년도 국회 농림해양수산위원회 농촌진흥청 국정감사 회의록(2005.10.6.)

2007년도 국회 농림해양수산위원회 농촌진흥청 국정감사 회의록
(2007.10.18.)

2007년도 국회 농림해양수산위원회 농림부 및 산하단체 국정감사 회의록
(2007.11.2.)

2008년도 국회 농림수산식품위원회 농림수산식품부 국정감사 회의록
(2008.10.6.)

2008년도 국회 농림수산식품위원회 농촌진흥청 국정감사 회의록 부록
(2008.10.7.)

2008년도 국회 농림수산식품위원회 농수산물유통공사 국정감사 회의록
(2008.10.20.)

2009년도 국회 농림수산식품위원회 농수산물유통공사 국정감사 회의록
(2009.10.15.)

2009년도 국회 농림수산식품위원회 농림수산식품부 국정감사 회의록
(2009.10.20.)

< 국회 회의록 - 법률안 논의 >

제256회 국회(정기회) 농림해양수산위원회 제9차 전체회의 회의록
(2005.11.22.)

제256회 국회(정기회) 농림해양수산위원회 제10차 전체회의 회의록
(2005.11.24.)

제256회 국회(정기회) 농림해양수산위원회 제1차 법률안심사소위원회 회의록(2005.11.25.)

제256회 국회(정기회) 문화관광위원회 제18차 전체회의 회의록
(2005.11.30.)

제256회 국회(정기회) 재정경제위원회 제11차 전체회의 회의록
(2005.12.1.)

제256회 국회(정기회) 재정경제위원회 제11차 조세법안등심사소위원회 회의록(2005.12.1.)

제256회 국회(정기회) 재정경제위원회 제12차 조세법안등심사소위원회 회의록(2005.12.2.)

제258회 국회(임시회) 재정경제위원회 제4차 전체회의 회의록(2006.2.14.)
제284회 국회(정기회) 기획재정위원회 제10차 전체회의 회의록
(2009.11.12.)
제284회 국회(정기회) 농림수산식품위원회 제16차 전체회의 회의록
(2009.11.19.)
제284회 국회(정기회) 기획재정위원회 제3차 조세소위원회 회의록
(2009.11.19.)
제284회 국회(정기회) 기획재정위원회 제4차 조세소위원회 회의록
(2009.11.23.)
제284회 국회(정기회) 기획재정위원회 제5차 조세소위원회 회의록
(2009.11.24.)
제284회 국회(정기회) 기획재정위원회 제6차 조세소위원회 회의록
(2009.11.25.)
제284회 국회(정기회) 기획재정위원회 제7차 조세소위원회 회의록
(2009.11.26.)
제284회 국회(정기회) 농림수산식품위원회 제1차 법률안심사소위원회 회
의록(2009.11.23.)
제284회 국회(정기회) 농림수산식품위원회 제17차 전체회의 회의록
(2009.11.26.)
제284회 국회(정기회) 법제사법위원회 제16차 전체회의 회의록
(2009.12.7.)
제284회 국회(정기회) 법제사법위원회 제17차 전체회의 회의록
(2009.12.8.)
제284회 국회(정기회) 법제사법위원회 제3차 법안심사제2소위원회 회의
록(2009.12.9.)
제285회 국회(임시회) 법제사법위원회 제1차 법안심사제2소위원회 회의
록(2009.12.24.)
제285회 국회(임시회) 법제사법위원회 제2차 법안심사제2소위원회 회의
록(2009.12.28.)
제285회 국회(임시회) 법제사법위원회 제2차 전체회의 회의록
(2009.12.28.)

제285회 국회(임시회) 제2차 본회의 회의록(2009.12.30.)

< 논문, 연구자료 >

- 김강현. (2020). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 협동조합기본법 제도화과정 연구. 입법과 정책 12(1), 87-115.
- 김길수. (2010). 한국 주류산업의 지원·규제·조세정책에 관한 연구. 정치정보연구 13(1), 43-69.
- 김시진, 김재용. (2012). Kingdon의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담완화정책 분석. 교육행정학연구 30(3), 181-203.
- 김영준, 이찬구. (2018). 다중흐름모형을 적용한 원자력 규제정책의 의제 설정과정 분석: 2011년 원자력안전법안 형성을 중심으로. 한국행정연구 27(4), 233-275.
- 김지영, 박금순. (2014). 전통주에 대한 소비자의 이용 현황 및 요구도 분석. 한국식품조리과학회지 30(1), 41-50.
- 김현호, 박승규, 김상민, 김도형. (2019). 지역경제 활성화를 위한 막걸리 산업의 육성방안. 한국지방행정연구원.
- 마정화, 이정미. (2012). 주류면허제도 개선방안에 대한 연구. 조세연구 12(3), 147-184.
- 신지현, 변진석, 박은혜. (2017). Kingdon의 정책흐름모형을 통해서 본 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정과정. 사회복지정책 44(3), 1-25.
- 이대형, 김재호. (2017). 우리술 과학과 산업의 발전 방향 제언. 식품산업과 영양 22(2), 54-59.
- 이동필. (2006). 전통 우리술의 세계화를 위한 정책과제. 식품산업과 영양 11(2), 1-9.
- 이동필. (2013). 한국의 주류제도와 전통주산업. 한국농촌경제연구원.
- 이봉재, 박수정. (2020). Kingdon의 정책흐름모형을 통한 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률 제정과정 연구」. 교육정치학연구 27(1), 209-239.
- 여수환, 정용진. (2010). 국내 막걸리 산업의 현황과 발전 방안. 식품과학

- 과 산업 43(4), 55-64.
- 염성관. (2020). 전통주의 발전사와 미래발전방향. 식품과학과 산업 53(1), 84-91.
- 전영미, 안윤수, 김미희. (2006). 전통주류 상품화 사례 및 경쟁력 제고 방안 연구. 한국지역사회생활과학회지 17(2), 3-14.
- 전영태, 이용규. (2019). '단통법' 제정 과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여. 국가정책연구 33(4), 29-53.
- 정성수, 이현수. (2021). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 '유치원 3법' 정책형성과정 분석. 학습자중심교과교육연구 21(3), 497-521.
- 지은정, (2016). 다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동. 행정논총 54(3), 225-268.
- 채성준. (2016). 정책흐름모형을 적용한 테러방지법 입법사례 분석. 국가정보연구 9(1), 7-49.
- 최종민, 배관표, 최성락. (2013). 예술인복지법 정책결정과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지 13(5), 243-252.
- 최종우, 허덕, 이동소. (2016). 지역특산주 산업 실태와 정책과제. 한국농촌경제연구원.
- 한기문. (2020). 한류를 활용한 전통주 해외진출방안에 관한 연구. 무역상무연구 85, 261-278.

<언론 자료>

- 한국경제, 2001.5.26., 「[여론광장] 주류산업 규제개혁 시급하다」
- 전남일보, 2002.7.2., 「전통주 활성화 대책 시급」
- 서울경제, 2002.3.13., 「국세청, 전통주 육성방안 모색 '눈길」
- 머니투데이, 2002.10.2., 「국순당, 우리 전통술 찾기 공모전 개최」
- 한라일보, 2004.9.22., 「제주 양조산업 1·3차산업과 연계한 소득산업화 주목」
- 영남일보, 2005.8.11., 「우리술 산업 육성지원법 제정 공청회」
- 식품음료신문, 2005.8.11., 「'우리술 산업 육성법' 제정 힘 받는다」

식품음료신문, 2006.1.1., 「‘전통술산업 육성지원법’ 뜨거운 논란」
 국제신문, 2006.1.17., 「[경제카페] ‘먹을거리 행정’ 잇단 관할권 다툼」
 농수축산신문, 2006.9.11., 「농림부, 전통주산업 발전 육성대책 주요내용」
 식품외식경제, 2006.11.27., 「<전통주 특집> 우리 술... 비상구는 없는가」
 식품외식경제, 2006.12.8., 「주류 원산지 표시제로 ‘전통주 육성」」
 내일신문, 2006.12.22., 「농업의 블루오션 전통주에서 찾자」
 내일신문, 2006.12.28., 「전통주, 농촌경제 활력소 될 것」
 식품음료신문, 2007.3.9., 「‘한국양조과학회’ 본격 출범」
 내일신문, 2007.3.14., 「전통명주 최강자 가린다」
 영남일보, 2007.5.18., 「경북도 3조원대 FTA 대책 사업 건의」
 식품음료신문, 2007.6.7., 「국세청도 전통주 명품 육성」
 식품음료신문, 2007.6.14., 「잇따른 전통주 육성책 ‘2% 부족」」
 세계일보, 2007.7.12., 「[기고] 영세 전통주산업, 농촌 문화사업으로 육성하자」
 문화일보, 2007.7.16., 「[여론마당] 전통주 명품화 위해 각종 주류규제 완화 필요」
 문화일보, 2007.7.20., 「<경제프리즘> 농림부 ‘한식의 세계화’ 팔 걷는다」
 한국농어민신문, 2007.9.12., 「‘한국전통주진흥협회’ 공식 출범」
 중앙일보, 2007.9.19., 「말만 무성한 ‘전통술 육성’ 부처 간 밥그릇 싸움 될라」
 한국농어민신문, 2007.9.21., 「농특위 “민속주 및 농민주 산업 활성화 방안” 공청회」
 한국농정신문, 2007.9.23., 「“민속·농민주 세계 전면 개편해야”」
 파이낸셜뉴스, 2007.9.26., 「[차관포럼] 전통술 세계화의 길」
 내일신문, 2007.11.14., 「‘전통주’ 전략상품으로 만든다」
 농민신문, 2007.11.28., 「국세청·농업 관련 부처, 전통주산업 시각차 여전」
 일간NTN, 2007.12.4., 「“합리 세정이 글로벌 주류산업 견인”」

서울경제, 2007.12.16., 「[서경이 만난 사람들] 임상규 농림부 장관」
 머니투데이, 2008.5.18., 「화요, '2008 몽드 셀렉션'에서 금메달 수상」
 한국경제, 2008.6.16., 「국순당 강장백세주, OECD 장관회의 건배주로」
 경인일보, 2008.6.20., 「“명품 탁주 빚어 전통주 대중화”」
 내일신문, 2008.6.30., 「정부, 전통주육성사업 본격 시동」
 한라일보, 2008.8.30., 「(주)한라산 국제주류품평회서 은상」
 전북일보, 2008.11.3., 「[일과 사람] 조성근 농식품부 식품산업진흥팀 사무관」
 파이낸셜뉴스, 2008.11.13., 「식품시장 2012년까지 150조원으로 확대」
 식품외식경제, 2008.11.28., 「전통주도 밥그릇 싸움하나」
 경기일보, 2008.12.19., 「농진청 '한식세계화연구단' 출범」
 중앙일보, 2008.12.23., 「농가 도우미 '배 술' 팝니다」
 아주경제, 2008.12.28., 「정부·주류업체 배농가 돕는 '배술' 출시」
 서울경제, 2009.1.21., 「[리빙 앤 조이] “전통酒 살리면 농촌도 살아날 것」
 중앙일보, 2009.2.4., 「[한식, 세계를 요리하라] 장태평 농식품부 장관 인터뷰」
 아시아경제, 2009.2.12., 「전통주 사업 '酒도권 싸움」
 식품음료신문, 2009.3.10., 「전통주협회 산업진흥법 통과 총력」
 내일신문, 2009.3.10., 「정부, 수출 지원책 마련」
 중앙일보, 2009.4.1., 「전통술 '막걸리', 일본 여성 입맛 사로잡다」
 동아일보, 2009.4.8., 「갑자기 빛나는 소금산업」
 연합뉴스, 2009.4.8., 「김윤옥 여사 “한식 세계화 힘 모을 것”」
 한국경제, 2009.5.3., 「국세청, 우수 전통주 품질인증제 10월부터 도입」
 매일경제, 2009.5.3., 「막걸리의 부활... 올 20%대 판매 증가」
 이코노미조선, 2009.6.1., 「2009 히트상품 막걸리」
 내일신문, 2009.6.2., 「한-아세안 특별정상회의 공식주는 매취순·설화·배술·허벅술 선정」
 아시아경제, 2009.6.3., 「[상품 트렌드 2.0] 공식행사서 각광받는 '전통주」
 충청투데이, 2009.7.2., 「당진 면천두견주 프랑스 홀렸다」

한국일보, 2009.7.24., 「(주)천년약속, 국제주류품평회 동상... 국내 전통주로는 처음」

경향신문, 2009.7.24., 「[막걸리 특집] ①과일카테일·컬러막걸리까지 등장」

디지털타임스, 2009.7.27., 「다시 주목받는 막걸리의 비밀은?」

아시아경제, 2009.7.28., 「SBS스페셜 ‘막걸리’, 韓 전통술의 부활을 꿈꾸다」

뉴스와이어, 2009.7.30., 「아리랑TV 특별다큐 ‘막걸리, 사케에게 길을 묻다」

중앙일보, 2009.8.1., 「‘웰빙 술’ 막걸리의 맛, 멋 그리고 즐거움」

동아일보, 2009.8.4., 「△△할머니酒...○○아줌마酒... 전통주, 산업으로 키운다」

부산일보, 2009.8.12., 「막걸리 인기 타고 ‘전통酒’ 화려한 부활」

파이낸셜뉴스, 2009.8.14., 「남는 쌀로 新소비시장 육성」

중부매일, 2009.8.17., 「미래기획위원회 광승준 위원장 등 민생탐방 일정 진천 세왕주조」

내일신문, 2009.8.17., 「“잘 살게 될수록 농업 중요해진다”」

한국경제, 2009.8.23., 「출세한 ‘막걸리’... 국제학술회의 건배주 선정」

매일경제, 2009.8.26., 「편의점 판매 막걸리 > 와인」

서울신문, 2009.8.27., 「[기고] 막걸리의 세계화를 위한 과제」

한국일보, 2009.8.28., 「[한국시론] 10년 뒤 우리 막걸리」

아주경제, 2009.9.1., 「막걸리 축제 3일 서울서 개최」

머니투데이, 2009.9.9., 「진도홍주, 스페인 대사관 만찬주로 채택」

식품음료신문, 2009.9.23., 「백세주, 이산가족 상봉행사 만찬주로 제공」

아시아경제, 2009.9.29., 「우리술 우리기술로 술술 푼다」

문화일보, 2009.10.1., 「<데스크 시각> ‘은사마’의 힘」

문화일보, 2009.10.6., 「‘한식 세계화 전도사’ 나선 석동연 홍콩총영사 “건강식이 세계적 추세... 韓食, 지구촌 5대 음식 될 것”」

부산일보, 2009.10.6., 「[맛있는 경제] 올 추석에도 ‘막걸리 인기는 못말려」

전북도민일보, 2009.10.8., 「막걸리, 청와대에서도 뜬다... 한일 정상 ‘막걸

리 건배」

경남신문, 2009.10.9., 「쌀 소비와 전통주」

경향신문, 2009.10.12., 「‘막걸리 한류’ 꿈이 익는다」

중앙일보, 2009.10.14., 「CNN, 한국 집중 조명 특집 방송」

중부일보, 2009.10.23., 「CNN, 한국의 전통주 막걸리 집중 조명」

한국경제, 2009.10.28., 「100돌 맞은 국세청 ‘술’ 연구소를 아시나요」

경남도민일보, 2009.11.12., 「백화점서 막걸리 판촉전을? 인기 실감 나네~」

파이낸셜뉴스, 2009.11.16., 「신세계百 “전통 막걸리가 한자리에”」

아주경제, 2009.11.25., 「롯데마트, ‘전국 대표 막걸리 한자리에 모았다’」

동아일보, 2009.11.27., 「전통주 “규제에 비틀, 주세에 휘청”」

헤럴드경제, 2009.12.4., 「전통주 막걸리 드디어 봄·봄·봄」

경향신문, 2009.12.5., 「막걸리의 화려한 부활... 빛과 그림자」

중부일보, 2009.12.8., 「지역특산물 이용해 지역특산주 만들자」

충북일보, 2009.12.10., 「충남도, 쌀 소비촉진 나선다」

한겨레, 2009.12.15., 「생막걸리 10일만 제맛... 냉장유통이 ‘월드스타’ 열쇠」

동아일보, 2009.12.17., 「막걸리, 올해의 히트상품 1위」

식품음료신문, 2009.12.17., 「‘막걸리 세계화’ 국회도 동참」

한국농어민신문, 2009.12.19., 「이낙연·정장선 의원 ‘막걸리 세계화 정책 토론회 및 전시·시음회’」

중부일보, 2009.12.20., 「“쌀소비와 막걸리 세계화”」

세계일보, 2009.12.30., 「올 송년회 막걸리에 취하다」

부산일보, 2010.1.4., 「전통주 육성 법적 틀 마련 ‘얼쭈~」

서울신문, 2010.7.27., 「[기고] 우리 쌀, 우리 막걸리, 우리 문화」

<기타 참고자료>

대한민국 정책브리핑, 2009.5.4., 「민관 합동 ‘한식 세계화 추진단’ 공식 출범」