

# 政策變動要因에 관한 研究

俞 焘\*

< 目 次 >

- |                      |            |
|----------------------|------------|
| I. 序 言               | IV. 韓國의 事例 |
| II. 政策變動模型 定立을 위한 試圖 | V. 結 論     |
| III. Mucciaroni의 模型  |            |

## <요 약>

우리는 이 곳에서 Mucciaroni의 모형을 가지고 政策의 變動을 설명하고자 한다.

Mucciaroni는 이슈맥락과 제도적맥락을 가지고 정책이 어떻게 변동하며 정책의 변동에 따라 이익집단의 위상이 어떻게 浮沈을 거듭하는가를 고찰 하고 있다.

그러나 우리는 이를 정책변동을 설명하는 모형으로 활용하기로 하고 우리나라의 相續課稅政策과 首都圈整備政策이 이슈맥락과 제도적맥락에 따라 어떻게 변동하는가를 고찰하고자 한다.

## I. 序 言

근래에 와서 政策變動의 문제에 많은 사람들이 관심을 표명하게 되었다. 외국의 政策學界에서 저명한 學者들이 政策變動에 관한 많은 연구를 발표하고 있으며 국내에서도 이 분야에 관한 碩士·博士 論文이 많이 나오고 있다.

그런데 이러한 정책변동에 관한 연구중에는 처음부터 정책변동의 관점에서 고찰하는 것이 있는가 하면 政策議題設定이나 政策產出에 관한 연구이나 政策變動 研究에 활용될 수 있는 것도 있다. 우리가 이곳에서 검토하고자 하는 Mucciaroni의 模型도 후자에 속하는 것이라 할 수 있다. 그는 利益集團의 位相의 變動에 영향을 미치는 요인에 관하여 연구하였으나 政策變動模型으로 활용할 수 있는 모형

\*서울대학교 행정대학원 명예교수

을 제시하였다.

우리는 이곳에서 먼저 정책변동모형의 定立을 위한 그동안의 몇가지 시도를 소개하고 Mucciaroni의 모형을 검토한 다음 그것을 어떻게 정책변동 모형으로 활용할 수 있는가를 살펴보고자 한다. 이어서 그의 모형에 따라 韓國의 政策變動에 관한 事例 두가지를 검토하고 이러한 사례들을 比較考察하고자 한다.

우리는 그동안 政策變動의 설명에 활용 될 수 있는 몇 가지 모형을 고찰 하였는데 Mucciaroni의 모형을 여기에 추가함으로써 정책변동을 여러 가지 관점에서 여러 가지 요인을 가지고 설명할 수 있게 되었으며 정책변동에 대한 보다 정확한 이해에 한 발 더 접근할 수 있게 되었다고 하겠다.

## Ⅱ. 政策變動模型 定立을 위한 試圖

### 1. 政策變動에 관한 諸模型

政策變動의 要因이나 過程에 관해서는 그동안 많은 모형이 제시되어 왔다. 이러한 모형 중에는 처음부터 정책변동을 설명하기 위하여 제시된 모형도 있고 政策議題設定을 설명하기 위한 모형이 있는가하면 政策產出에 관한 모형도 있다.

필자는 다른 곳에서 Hofferbert의 모형, Sabatier의 支持聯合模型, Hall의 파라다임 변동모형을 검토하였으므로<sup>1)</sup> 이곳에서 이들 모형에 관해서 논하는 것을 생략하기로 한다.

### 2. Kingdon의 政策흐름模型

Kingdon의 정책흐름모형도 위에서 열거한 모형의 하나이나 우리가 다음항에서 論述하고자 하는 Mucciaroni모형과 一脈相通하는 모형이므로 별도로 간단히 검토하고자 한다.

Kingdon의 정책흐름모형은 원래 政策議題設定을 위한 모형으로서 제시된 것이나 근래에 와서 이 모형을 政策形成·政策執行·政策評價에 적용하는 사람이 있는가하면<sup>2)</sup> 정책변동을 설명하는데 활용하는 사람도 있다.

Kingdon에 의하면 指標의 변동, 위기 또는 재난, 還流 등으로 이루어지는 정

1) 俞 焘, 政策學原論[改訂 增補版](서울: 法文社, 1995), pp.465-471.

2) James E. Skok, "Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional

책문제의 흐름과 정권의 교체, 국회의석의 변화, 국민적인 분위기, 이익집단의 압력 등으로 구성되는 政治의 흐름과 政策體制의 分化過程, 政策活動家의 활동, 이익집단의 개입 등으로 이루어지는 政策(政策代案)의 흐름이 결합하여 政策議題設定이 이루어진다고 보나<sup>3)</sup> 우리는 이 세가지 흐름 중 2개 또는 3개가 결합할 때 변동의 窓(window)이 열리고 정책변동이 이루어진다고 보고자 한다.

### Ⅲ. Mucciaroni의 模型

#### 1. 利益集團 位相의 變動

Mucciaroni는 1995년에 발간된 그의 『位相의 反轉: 公共政策과 利益集團』이라는 저서에서 이익집단의 位相(運勢)이 어떻게 起伏을 거듭하는가를 4개의 사례 연구를 통하여 고찰하고 있다.<sup>4)</sup>

Mucciaroni는 이익집단의 위상의 기복을 설명하는데 ①이슈脈絡(issue context)과 ②制度的脈絡(institutional context)이라는 두가지 변수를 사용하고 있는데 후술하는 바와 같이 그는 이슈脈絡보다 制度的脈絡을 더 중요시 한다.

Mucciaroni는 정책의 변동에 따라 이익집단의 위상이 어떻게 浮沈을 거듭했는가를 고찰하고 있으나 후술하는 바와 같이 그의 모형은 정책변동을 설명하는 모형으로서 활용할 수 있다고 생각한다.

#### 2. 이슈脈絡과 制度的脈絡

전술한 바와 같이 Mucciaroni는 정책의 변동, 나아가서 이익집단의 위상에 영향을 미치는 변수로서 이슈脈絡과 制度的脈絡을 들고 있다.

##### 가. 이슈脈絡

Mucciaroni가 말하는 이슈脈絡이란 理念的인 것이건, 經驗的인 것이건, 環境的인 것이건간에 정책의 유지 또는 변동에 영향을 미치는 요인을 망라한 것이라 하

Framework for Public Administration," *Public Administration Review*, July-August 1995, pp.325-331.

3) John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown and Co., 1984), pp.95-172.

4) Gary Mucciaroni, *Reversals of Fortune: Public Policy and Private Interests* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995).

겠다.<sup>5)</sup> 이렇게 볼 때 Mucciaroni의 이슈脈絡은 Kingdon의 政策問題의 흐름과 政策代案의 흐름을 통합한 것이라 할 수 있을는지 모른다.

후술하는 바와 같이 이슈脈絡과 制度的脈絡이 함께 특정한 이익집단에게 유리할 때에는 그 이익집단에게 유리한 정책이 계속 유지되거나 불리한 정책이 유리하게 변동한다는 것이다. 그러나 이슈脈絡이 특정한 이익집단에게 유리하더라도 制度的脈絡이 불리할 때에는 정책이 불리하게 돌아간다는 것이 Mucciaroni의 주장이다. 다시말해서 정책이나 이익집단의 위상에 미치는 영향이 制度的脈絡이 이슈脈絡보다 강하다는 것이다.

#### 나. 制度的脈絡

Mucciaroni는 制度的脈絡을 광의로 해석하여 立法부와 行政府의 구성원들이 특정한 정책이나 産業에 대하여 지니고 있는 選好나 行態를 포괄적으로 지칭하는 것으로 해석된다.

그는 특히 의회의 상임위원회의 위상과 정치적 리더십에 대해서 많은 관심을 표명하고 있다. 1980年代까지 所得補償的 農業政策이 上昇勢를 닳을 뿐만 아니라 1990년대에 들어서 市場指向的 農業自立政策으로 전환해야 한다는 주장이 강하게 제기 되었음에도 불구하고 所得補償的 農業政策의 現狀維持가 가능했던 것은 의회 상하양원의 農業委員會의 강력한 뒷받침이 있었던 까닭이라고 보고 있다.

반대로 의회의 다수의원이 소극적이었음에도 불구하고 稅制改革과 規制緩和가 가능했던 것은 Ford, Carter 및 Reagan 등의 역대 대통령과 下院歲入委員會 Rostenkowski 委員長의 강력한 리더십 덕택이었다는 것이 Mucciaroni의 주장이다.<sup>6)</sup>

### 3. 事例研究

Mucciaroni는 4개의 事例研究를 통하여 그의 모형을 檢證하고 있는데 각 사례에 관하여 2개 기간에 걸쳐서 검토하고 있으므로 8개의 사례를 고찰한 것이나 다름이 없다.

#### 가. 保護貿易政策

주지하는 바와 같이 미국은 후발국으로서 건국 이래 오래동안 保護貿易政策을

5) *Ibid.*, pp.10-13.

6) *Ibid.*, pp.18-23.

견지해 왔으며, 關稅가 聯邦政府의 收入源으로서 중요한 役割을 담당했다<sup>7)</sup>

그러나 第 2 次 大戰後에는 自由貿易政策으로 돌아섰으며 그 基調를 오늘날까지 유지하고 있다고 하겠다. 1970년대 이후 외국으로부터의 경쟁에서 국내산업을 보호해야 한다는 요구가 강해졌으며 이에 대한 저항도 약화되었으나 自由貿易政策의 기초에는 큰 변동이 없었다.

#### (1) 第 1 期(1960年代末까지)

제 2 차 대전후 1960년대말까지는 그야말로 自由貿易 時代였다고 하겠다. 1931년에는 輸入物品價格의 60% 내외였던 關稅가 1970年代初에는 10% 수준으로 떨어졌다.<sup>8)</sup>

이 시기의 이슈脈絡을 보면 미국시장을 개방하여야 한다는 요구가 압도적이었으며 保護要求에 대한 저항은 막강했다. 이러한 시대적 조류는 이데올로기에서 오는 것이었다기보다는 경험에서 일어나는 것이었다고 하겠다. 1930년대의 高關稅를 기초로 한 保護貿易政策이 세계무역 질서의 붕괴를 초래한데 대하여 제 2 차 대전후의 自由貿易政策은 변명을 가져왔을 뿐만 아니라 적어도 1960年代末까지는 外國企業으로부터 경쟁은 거의 존재하지 않았다.

다음에 制度的脈絡을 본다면 의회가 자유무역을 신봉하고 있었을 뿐만 아니라 무역정책에 관해서 의회가 행정부에 많은 권한을 위임했는데 행정부의 관련기관들이 자유무역을 心醉해 있었다고 하겠다.<sup>9)</sup>

따라서 1960년대말까지의 무역정책은 이슈脈絡이나 制度的脈絡에 있어서 보호를 요청하는 이익집단에게는 불리하였으므로 그들의 위상은 衰退(下降)할 수밖에 없었으며 자유무역정책의 기초가 유지되었다고 하겠다.

#### (2) 第 2 期(1970年代·1980年代)

1970년대에 들어서면서 貿易政策의 이슈脈絡이 달라지기 시작했다. 한마디로 말해서 「不公正 貿易」이라는 새로운 주장이 대두하게 되었다.<sup>10)</sup> 다시 말해서 외국기업들이 자국의 시장은 개방하지 않으면서 미국시장만 공략하므로써 자유무역정책이 외국기업에게만 유리한 일방적인 처사라는 주장이 대두하게 된 것이다.

뿐만 아니라 經濟的 輿件도 변했다. 1960년대 이전과 같은 미국의 경제적 우위는 살아지고 외국기업으로 부터의 경쟁이 치열해졌으며 미국의 國際收支赤字도

7) 兪 焄, 政府企業關係論[修正版](서울: 法文社, 1994), pp.343-344참조.

8) Mucciaroni, *op. cit.*, pp.67-68.

9) *Ibid.*, pp.75-79.

10) Anne O. Krueger, *American Trade Policy in the Making* (Washington, D.C.: American Ent-

크게 늘어나게 되었다.

그러나 制度的脈絡은 여전히 보호무역을 요청하는 기업이나 이익집단에게 불리하였다. 무역정책에 관하여 의회로부터 많은 권한을 위임받은 행정부는 더 말할 것도 없고 의회도 자유무역 기조에는 흔들림이 없었다.

이와같이 第 2 期 있어서는 이슈脈絡은 보호를 요청하는 이익집단에게 유리하게 변하였으나 制度的脈絡이 이들에게 여전히 불리하였으므로 이들이 원하는 정책의 변동은 일어나지 않았다. 이들이 원했던 關稅障壁이나 非關稅障壁을 통한 국내시장의 보호는 이루어지지 않았으며 「不公正貿易」을 자행한다는 상대국의 시장개방에 역점을 두었다고 하겠다.<sup>11)</sup>

#### 나. 農業補助政策

1950년대 이래 미국의 兩大政黨은 경쟁적으로 農業補助政策을 확장해 왔다. 한마디로 말해서 所得補償的 農業保護政策을 견지했다고 하겠다. 1980년대에 들어와서 市場指向的 農業自立政策으로 전환해야 한다는 주장이 제기 되기는 했으나 후술하는 바와 같이 이슈脈絡이나 制度的脈絡이 여전히 농업에 유리하게 전개되어 所得補償的 農業保護政策에 큰 변동이 없었다.<sup>12)</sup>

1990년대에 들어와서 市場指向的 農業自立政策으로 전환해야 한다는 주장이 강화되었을 뿐만아니라 1993년말에 타결된 UR로 이러한 경향이 더욱 강화되었다. 그러나 制度的脈絡은 여전히 농업에 유리하게 전개되어 농민과 農業關係利益集團의 위상은 현상유지를 할 수 있게 되었다.<sup>13)</sup>

#### 다. 租稅減免政策

미국의 조세감면은 20세기초 所得稅 制度가 도입된 이래 계속 증가해 왔다. 특히 제 2 차 대전후 조세감면이 급증하였다. 이러한 조세감면은 여러 가지 이유에서 이루어졌는데 特殊한 經濟的 誘因(economic incentives)을 위한 조세감면이 현저히 많았다.

이러한 조세감면은 1970년대초에 의회의 개혁에 따라 租稅收入의 침식에 강한 저항을 하던 下院歲入委員會가 약화됨에 따라 더욱 크게 늘어나게 되었다.

erprise Institute Press, 1995), p.4.

11) Mucciaroni, *op. cit.*, pp.88-101.

12) 俞 焄, 政府企業關係論, pp.305-306.

13) Mucciaroni, *op. cit.*, pp.88-101.

이러한 경향은 1982년 경부터 제동이 걸리기 시작했으며 1986년의 租稅改革法(Tax Reform Act)에 의하여 조세감면에 대한 제동이 절정에 달하게 되었다.

이슈脈絡의 관점에서 과도한 조세감면은 두가지 점에서 비판의 대상이 되었다. 첫째는 公正性의 문제였다. 조세감면의 덕택에 많은 대기업이 거의 세금을 내지 않았다는 것이다. Byrd 上院議員은 세명의 자녀를 부양하는 연소득 12,000달러의 女性家長이 Boeing·GE·Du Pont·Texaco의 4개사를 합친 것 보다 더 많은 세금을 냈다는 예를 들고 있다. 둘째는 非能率의 문제이다. 조세감면이 資源配分에 관한 결정을 歪曲함으로써 비능률을 초래했다는 것이다.

制度的脈絡의 관점에서 본다면 1970년대의 의회의 개혁이 한때 下院歲入委員會를 無力化하여 조세감면에 대한 저항을 약화시켰으나 1980년대에 들어와서 下院歲入委員會가 점차 강력한 리더십을 정립하고 그 위상을 회복하게 되었다.·이리하여 1980년대 Rostenkowski 위원장 재임기간 중 下院歲入委員會案의 90%가 下院本會議를 통과했던 것이다.<sup>14)</sup>

#### 라. 經濟的 規制政策

1960년대말까지 경쟁을 저해하는 經濟的 規制<sup>15)</sup>는 당연한 것으로서 생각되었으며 과범위하게 여러분야에서 규제가 이루어져 왔다. 이를 담당하는 獨立規制委員會가 여러분야에서 기능을 발휘하고 있었으며 이러한 규제가 경쟁을 저해하고 해당기업들의 既得權을 보호하는 역할을 담당했다.

그러다가 1970년대 중반부터 규제완화(deregulation)의 바람이 불기 시작했다. 1976년의 鐵道 再活·改革法을 위시하여 1977년에는 航空貨物 規制緩和法(Air Cargo Deregulation Act)이 제정되었으며 1978년에는 航空事業 規制緩和法(Airline Deregulation Act)이 제정되는 등 規制緩和關聯法律이 홍수를 이루게 되었다.<sup>16)</sup>

규제완화를 이슈脈絡의 관점에서 본다면 미국의 경제적 위기에서 그 기원을 찾을 수 있겠다. 1970년대에 들어와서 미국은 심한 인플레이션과 에너지 부족을 경험하게 되었으며 生産性 危機(productivity crisis)를 지적하는 사람들이 나타나게 되었고 이러한 위기의 근본적인 원인이 과도한 규제에 있다는 비판이 일어나게

14) *Ibid.*, pp.29-53.

15) Mucciaroni는 競爭沮害的 規制(anti-competitive regulation)라는 용어를 사용하나 우리는 經濟的 規制政策 이라는 용어를 사용하고자 한다. 그 자신도 經濟的 規制라는 용어를 사용하고 있을뿐만 아니라 그가 말하는 競爭沮害的 規制란 經濟的 規制를 의미하는 까닭이다.

16) Mucciaroni, *op. cit.*, p.66.

되었다. 규제완화만이 이를 해결할 수 있는 방안이라는 주장이 광범위하게 여러 부류의 사람들에 의하여 제기되었다. 保守主義者들 뿐만 아니라 進歩主義者들도 규제에 관한 그들의 견해를 수정하게 되었으며 이러한 保守主義者와 進歩主義者의 聯合이 규제완화를 가능케 했다.

制度的脈絡을 본다면 규제를 담당하는 獨立規制委員會가 규제완화를 신도했다는 것을 지적할 수 있겠다. 의회의 활동에만 의존했다라면 규제완화가 일어날 수 없었을 것이라고 단정하는 사람들도 있다.<sup>17)</sup>

의회와 행정부에서는 규제완화가 超黨的인 지지를 얻었다. 民主黨의 Kennedy 의원이 이회에서 중요한 역할을 담당했으며 공화당의 Ford 대통령과 민주당의 Carter 대통령도 규제완화에 적극성을 보였다.

마. 事例의 比較

위에서 검토한 네 개의 사례를 간단히 요약하여 본다면 <表 1>과 같이 이슈맥락과 制度的脈絡이 불리할 때에는 특정한 생산자집단이나 이익집단의 위상이 下降했으며, 이슈脈絡과 制度的脈絡이 동시에 유리했을 때에는 특정한 집단의 위상이 상승했다.

그러나 이슈맥락과 제도적맥락이 일치하지 않을 때에는 특정집단의 위상이 이슈맥락보다 제도적맥락의 영향을 받았다. 1970년대와 1980년대의 보호무역정책이 좋은 예이다. 이슈맥락은 보호를 요청하는 집단에게 유리하였으나 제도적 맥락이 그들에서 불리하였으므로 그들의 위상이 불리할 수밖에 없었다. 또 하나의 예를

<表 1> 이슈와 制度가 政策 位相에 미치는 效果

政策分野	期 間	이슈脈絡	制度的脈絡	位相의 變動
保護貿易政策	1960年代末까지	-	-	-(下降)
保護貿易政策	1970年代·1980年代	+	-	-(抑制)
農業補助政策	1980年代	+	+	+(上昇)
農業補助政策	1990年代	-	+	+(現狀維持)
租稅減免政策	1970-81	+	+	+(上昇)
租稅減免政策	1982年以後	-	-	-(下降)
經濟的規制政策	1960年代末까지	+	+	+(上昇)
經濟的規制政策	1970年以後	-	-	-(下降)

17) Martha Derthick and Paul J. Quirk, *The Politics of Deregulation* (Washington, D.C.: Brookings, 1985), p.244.



1990년대의 農業補助政策에서 찾을 수 있다. 市場指向의 農業自立政策으로 전환해야 한다 주장이 강했을 뿐만 아니라 UR의 타결로 이슈맥락은 농민에게 불리하였으나 의회 상하양원의 農業委員會를 위시하여 제도적맥락이 농민에게 유리하였으므로 상승은 몰라도 현상유지가 가능했던 것이다.

#### 4. 政策變動模型으로서의 活用

##### 가. 이슈脈絡·制度的脈絡과 集團位相의 變動

Mucciaroni의 모형은 集團位相(group fortune)의 변동에 영향을 미치는 요인을 규명하는데 그 목적이 있다는 것은 위에서 언급한바와 같다. 이슈맥락과 제도적 맥락이 일치할 때에는 집단 위상이 그 영향을 절대적으로 받으나 양자가 일치하지 않을 때에는 제도적맥락이 이슈맥락보다 더 큰 영향력을 지닌다는 것도 이미 검토하였다.

##### 나. 代替的 說明의 可能性

Mucciaroni는 그의 모형의 妥當性を 입증하기 위하여 집단 위상의 변동에 영향을 미치는 다른 요인은 없는가를 검토하였다. 다시 말해서 다른 변수를 가지고 집단 위상의 변동을 설명 할 수 없었는지를 고찰 하였다.

그가 들고 있는 다른 변수는 ① 動員과 資源의 水準, ② 集團의 規模와 會員의 構成, ③ 組織的 反對集團의 수준, ④ 聯合形成의 效果性的의 네가지 이다.

이들이 집단의 위상에 미치는 영향을 부인할 수는 없겠으나 이들이 결정적인 요인이라고 볼 수 없다는 것이 그의 결론이다.<sup>18)</sup>

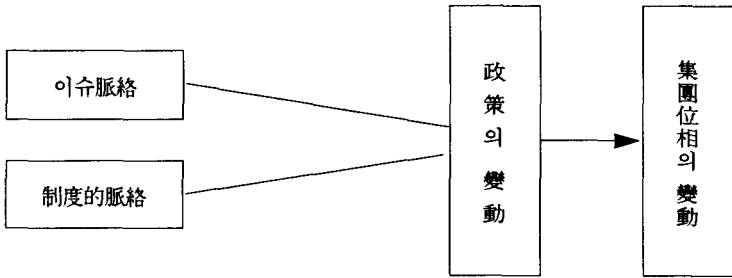
##### 다. 政策變動 模型으로서의 活用

지금까지 검토한 바를 政策變動의 관점에서 요약한다면 그림1과 같다. Mucciaroni의 궁극적인 목적은 집단 위상의 변동을 이슈맥락과 제도적맥락으로 설명하는데 있으나 집단 위상의 변동이 정책의 변동을 媒介變數로하여 이루어진다는 것은 그도 인정하고 있는바이며 실제로 「政策變動」(policy change)이라는 용어 자체를 빈번히 사용하고 있다.<sup>19)</sup>

##### 라. 制度的脈絡과 新制度論

Mucciaroni의 모형을 政策變動模型으로서 활용함에 있어서 유의해야 할 점이

18) Mucciaroni, *op. cit.*, pp.145-164.



〈그림 1〉 Mucciaroni의 模型

있다. 제도적맥락의 중요성을 강조하는 그의 주장이 新制度論에 입각하고 있다는 오해를 받을 우려가 있다는 사실이다.

우리는 政治學의 최근 경향의 하나로서 「制度的 再發見」 또는 「新制度論」을 든다.<sup>20)</sup> 신제도론은 한마디로 말해서 「制度」의 역할에 주목하고 제도가 행위자로서의 이익집단이나 정치인·관료의 행동을 제약하고 촉구함으로써 政策過程의 產出로서의 정책에 중요한 영향을 미친다고 보는 것이다.<sup>21)</sup>

Mucciaroni는 제도적맥락의 중요성을 강조하기는 하나 제도의 구조적 측면(structural aspects)을 강조하는 新制度論과는 달리 그의 제도적맥락은 정책결정자들의 選好나 行態까지도 포함하는 것으로 해석하며 제도가 정책을 결정한다는 制度的 決定論(institutional determinism)을 경계한다.<sup>22)</sup> 그는 제도가 정책에 미치는 영향은 자동적인 것이 아니라 여러 가지 상황에 달려 있다는 것을 강조하고 政策變動과 제도의 변혁은 相互作用的過程이라는 말로서 결론을 맺고 있다.<sup>23)</sup>

#### Ⅳ. 韓國의 事例

##### 1. 配偶者의 相續課稅政策의 變動

19) *Ibid.*, p.176.

20) James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989).

21) James G. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, September 1984, pp.734-749.

22) Mucciaroni, *op. cit.*, p.175.

23) *Ibid.*, p.29-179.

### 가. 事例의 概要

우리나라 配偶者의 相續課稅政策은 女性의 法的地位에 따라 변동했다고 하겠다. 1980년대 말까지만 하더라도 배우자의 재산형성기여를 인정하지 않고 배우자의 기본생활보호에만 역점을 두었다.

그러나 1990년에 들어와서 배우자의 재산형성기여를 인정하게 되고 상속세의 공제가 대폭적으로 상향조정되게 되었으며 1993년에는 소폭적이거나 배우자공제가 다시 상향조정되었다.<sup>24)</sup>

이러한 相續課稅政策의 변동은 女性의 法的地位에 관한 이슈脈絡이 크게 변동했을 뿐만 아니라 制度的脈絡에도 큰 변동이 있었기 때문이라 하겠다.

### 나. 이슈脈絡

여성의 법적지위는 1972년경까지는 지극히 낮은 수준에 머물러 있었다. 여성단체나 일부 민법학자들의 활동이 없었던 것은 아니나 큰 영향을 미치지 못했다.

그러나 都市化의 進展과 女性就業率의 상승에 따라 여성의 법적지위향상을 위한 움직임이 서서히 활기를 띠기 시작하였다. 1973년 국회의원 선거결과 여성의 國會進出率이 5.5%에 달하게 되었으며 1973년 6월에는 전국 61개단체가 연합하여 汎女性家族法改正促進會가 결성되었고 같은 해 7월에는 民法中 親族相續編에 대한 改正法案을 마련하였다.

그러나 이에 대항하는 세력도 만만치 않았다. 1974년 8월 儒林측에서는 全國儒林代表者大會를 개최하여 민법개정안에 대한 반대결의서를 제출하고 家族法改正 反對運動을 전개하였다. 우여곡절 끝에 1977년 12월 민법개정이 이루어졌으나 夫婦財產關係條項의 변동은 미미했다.

1980년대에 들어와서 여성의 법적지위향상에 다소 우호적인 분위기가 서서히 조성되기 시작했으나 1987년 12월의 제13대 대통령선거와 제 6공화국의 출범을 기다려야 했다. 女性團體를 주축으로 하는 變動追求集團의 꾸준한 노력으로 1989년 12월에는 民法改正案이 국회를 통과했으며 主婦의 家事勞動價値혹은 재산형성기여를 크게 부각시켜 민법뿐만 아니라 稅制와 연계시켜 세제당국에 직접 압력을 가하기 시작했다. 마침내 1990년에 이르러 相續稅法이 개정되어 배우자의 人的控除가 크게 상향조정되었으며 1993년에는 소폭적이거나 다시 배우자 인적공제가 上向調整되었다.

24) 權容賢, 配偶者 相續課稅政策의 變動에 관한 研究(서울大學校博士學位論文, 1995), p.87.

#### 다. 制度的 脈絡

전술한 바와 같이 配偶者의 相續課稅政策은 여성의 법적지위에 따라 변동했다고 하겠는데 이에 영향을 미치는 행정부의 法務部·財務部나 국회의 法制司法委員會는 1980년대 말까지는 儒林의 영향하에 있었으며 여성에게 지극히 非友好的인 입장을 견지했다.

여성단체와 일부 학자들이 여성의 법적지위의 향상을 위하여 많은 노력을 하였으나 儒林에 비하면 극히 劣勢에 놓여 있었으며 법무부·재무부나 국회에 거의 영향을 미치지 못했다. 이는 1984년 여성단체등이 주동이 되어 완성한 家族法改正案을 국회에 제출하는데 20명의 제안의원을 구하지 못했다는 사실만 보아도 알 수 있다. 겨우 7명의 의원만이 서명에 응했던 것이다.<sup>25)</sup>

그러나 都市化의 進展과 女性就業率의 상승으로 여성의 정치적 영향력이 서서히 상승한데 반하여 儒林의 영향력은 감소하여 갔다. 이를 반영한 것이 각종 女性關係機關의 신설이라 하겠다. 1983년에는 정부출연기관으로 韓國女性開發院이 신설되었으며 1985년 4월에는 國務總理 산하에 女性政策審議會가 설치되었다.

특히 1987년 12월의 제13대 大統領選舉는 여성의 법적지위향상에 크게 기여를 하였다. 4개 주요 정당들이 경쟁적으로 여성의 법적지위향상 또는 社會經濟的 權益向上을 공약으로 내걸었다. 民正黨후보로 당선된 노태우대통령과 民正黨은 선거공약의 이행을 위하여 1988년 여성문제를 진담하는 政務第2長官室을 신설하였다.

다른 한편 여성단체도 조직을 강화하였을 뿐만 아니라 戰略을 세련화하는데 힘썼다. 오래동안 지속적으로 활동해 온 『家族法改正을 위한 女性聯合』과는 별도로 21개 非登錄團體로 구성된 韓國女性團體聯合이 1987년 2월에 결성되었다. 家族法改正女性聯合과 韓國女性團體聯合은 운동전략과 방법을 달리하였으나 서로 협력하여 국회법사위원장과 4당총재를 면담하고 그 결과를 기자회견을 통하여 공표하였다.

이리하여 1989년 12월 民法改正案이 국회를 통과했으며 相續稅法 改正案도 1990년 12월 국회를 통과하게 되었다. 1993년에도 相續稅法이 다시 개정되어 배우자공제가 1990년의 1억원+(결혼년수×600만원)에서 1억원+(결혼년수×1,200만원)으로 다시 상향조정되었다.

25) 上揭揭文, p.108.

## 2. 首都圈整備政策의 變動(過密負擔金制度의 導入)

### 가. 事例의 概要

首都圈의 過剩集中을 억제하기 위한 정책은 건설부와 무임소장관실이 중심이 되어 1960년대부터 추진되었으며 1970년대에는 이에 더욱 박차를 가했으나 首都圈整備計劃法이 제정된 것은 1982년의 일이다. 건설부는 이를 토대로 하여 1984년에 수도권정비기본계획을 수립하고 그 시행에 들어갔다.

그러나 국제화가 급속히 진전됨에 따라 수도권이 다른 나라의 수도권과 경쟁할 수 없게 되었을 뿐만 아니라 통일에 대비한 수도권의 위상문제도 제기되고 地方自治의 시행으로 수도권의 집중완화에 이바지하게 되었다. 거기에 다가 國家經濟規模의 확대로 인구의 집중을 물리적인 힘으로 억제하는 방법이 적절하지 못하다는 지적도 일어나게 되었다.

이리하여 首都圈整備施策의 轉換이 요구되기 시작하여 1994년 首都圈整備計劃法의 全面改正이 이루어지고 종전의 ① 首都圈人口分散과 ② 首都圈集中抑制을 목표로 하던 수도권정책이 ① 地域均衡發展과 ② 首都圈問題解決로 그 목표를 전환하게 되었으며 종전의 5개권역이 3개권역으로 재조정되었다.

새로 설정된 수도권정책의 목표의 하나인 地域均衡發展을 위해서는 많은 투자재원이 소요되는데 이를 조달하기 위하여 건설부는 過密負擔金制度의 도입을 계획하였다. 그러나 이 제도의 도입 과정에 있어서 政策對象集團인 서울시의 저항으로 건설부안이 크게 수정되었다.<sup>26)</sup>

### 나. 이슈脈絡

首都圈整備計劃法の 제정과 그 뒤를 이은 수도권정비기본계획의 시행은 수도권의 인구 집중을 억제하기 위하여 수도권의 人口集中誘發施設에 대하여 여러 가지 제한을 가했으나 수도권 인구 집중을 억제하는데 실효를 거두지 못했다. 전 인구에 대한 수도권 인구의 비중이 1980년에 35.5%였던 것이 1990년에는 42.7%로 늘어났으며, 서울시 인구의 비중도 1980년의 22.3%에서 1990년에 24.4%로 상승하였다.

이리하여 건설부는 수도권정책의 목표를 수도권인구분산과 수도권집중억제에서 지역균형개발과 수도권문제해결로 전환하게 되었다. 뿐만 아니라 종전의 ① 都市

26) 孫善奎, 政策決定者간의 갈등과 조정에 관한 研究(暎園大學校博士學位論文, 1996), pp.94-97.

化抑制, ② 下位都市成長促進, ③ 농촌으로부터 도시로의 이주억제라는 空間的目標一邊倒에서 이러한 공간적 목표와 ① 經濟開發促進, ② 階層間 衡平改善, ③ 環境惡化防止라는 사회적 목표도 동시에 추구하는 방향으로 전환하게 되었다.

또한 종전에는 수도권내에 대형건물의 건축을 금지하였으므로 서울의 국제적 도시로서의 성장에 지장을 주었다. 이리하여 首都圈立地가 필수적인 건물은 건축을 허용하되 地域均衡發展에 소요되는 投資財源의 조달에 도움이 되는 過密負擔金制度를 도입하자는 것이 政府·與黨의 방침으로 결정되었다.

이리하여 과밀부담금제도의 도입은 제14대 대통령선거시에 여당후보의 선거공약으로 채택되었으며 文民政府가 수립한 『新經濟 5個年計劃』에도 반영되기에 이르렀다.

#### 다. 制度的 脈絡

수도권정책의 수정이 불가피해지자 건설부는 수도권의 집중억제에서 지역균형발전과 수도권문제해소로 목표를 바꾸고 지역균형발전에 소요되는 재원의 조달을 위하여 과밀부담금제도를 도입하기로 하고 이를 제14대 대통령선거의 여당후보 선거공약에 삽입하는데 성공했다. 이어서 문민정부출범 후에는 『新經濟 5個年計劃』에도 반영하였다.

여기까지는 비교적 순조롭게 이루어졌으나 首都圈整備計劃法의 全面改正과 同法施行令의 제정과정에 있어서 정책대상집단이라 할 수 있는 서울시의 심한 정황에 직면하게 되었다. 이리하여 ① 과밀부담금의 징수권, ② 부담금산정기준, ③ 부과대상규모, ④ 부과대상지역, ⑤ 부담금의 부과율을 둘러싸고 서울시와 協商을 버리게 되었다.

우리나라의 많은 政策決定에 있어서 대통령이나 대통령비서실이 주도적인 역할을 하게 마련이나 이 경우에는 시간부족과 전문지식부족으로 靑瓦臺는 관여하지 않았으며 政策立案者인 건설부를 포함하는 政策參與者와 정책대상집단간의 협상으로 정책이 결정되었다.

이 과정에 있어서 또 하나 특기할 사항은 여당의 역할이었다. 우리나라에서는 일반적으로 행정부가 추진하는 주요 정책에 대하여 여당이 큰 영향력을 미치지 못하나 이 경우에는 여당의 政策委員會가 영향력을 발휘했다. 당시의 서울시장과 여당인 민자당 政策委 議長의 개인적인 친분관계를 토대로 하여 행정부내의 협의과정에서 반영시키지 못한 의견을 黨政協議를 통하여 관철시킴으로서 건설부의 원안에 많은 수정을 가했던 것이다.<sup>27)</sup>

### 3. 事例의 比較

우리는 위에서 配偶者 相續課稅政策과 過密負擔金制度에 관한 사례를 검토하였는데 이곳에서는 이 두 가지 사례를 비교하고자 한다.

#### 가. 이슈脈絡

이슈맥락에 있어서는 配偶者 相續課稅政策이나 過密負擔金制度의 도입이 정책변동을 유도하는 방향으로 전개되었다.

相續課稅政策의 경우에는 도시화의 진전과 여성취업율의 상승으로 女性的 政治意識이 고양되었으며 女性的 政治적 영향력이 서서히 상승하게 되었다. 이와 반대로 여성의 법적 지위향상을 반대해 오던 儒林은 서서히 그 영향력이 감소하기 시작했다.

이리하여 배우자의 재산형성기여를 인정하고 상속세에 있어서 배우자의 인적공제를 上向調整해야 한다는 女性團體의 주장이 政策當局에 의하여 수용되기에 이르렀다.

과밀부담금제도도 도입의 경우 수도권정책의 수정이 불가피해지자 건설부는 수도권정책의 목표를 首都圈集中抑制에서 地域均衡發展으로 전환하게 되었으며 이에 소요되는 재원의 조달을 위하여 과밀부담금제도의 도입을 추진하게 되었다.

#### 나. 制度的脈絡

〈表 2〉 韓國事例의 比較

事例別	이슈脈絡	制度的脈絡 <sup>1)</sup>	政策變動 <sup>2)</sup>
配偶者相續課稅政策	+	+	+
過密負擔金制度의 導入	+	△	△

- 1) 이슈맥락이나 제도적맥락에서 +는 변동추구집단에게 유리하게 전개되었다는 것을 의미하며, △는 변동추구집단에게 다소 불리하다는 것을 의미한다.
- 2) 정책변동에 있어서 +는 변동이 변동추구집단의 의도하는 방향으로 이루어졌다는 것을 의미하며, △은 변동이 변동추구집단(정책입안자)의 원안에 대폭적인 수정이 가해졌다는 것을 의미한다.

27) 上揭論文, pp.170-172.

이슈택락의 경우와는 달리 제도전택락에 있어서는 相續課稅政策과 過密負擔金制度的 도입이 다소 그 전개과정을 달리했다.

相續課稅政策의 경우에는 변동추구집단에게 유리하게 제도전택락이 전개되었으나 過密負擔金制度的 도입에 있어서는 변동추구집단에게 유리하게 제도전택락이 전개되지 않았다. 여당의 政策委員會가 정책대상집단인 서울시에 우호적인 태도를 견지함으로써 건설부원안에 많은 수정이 가해졌다.

#### 다. 政策變動

配偶者 相續課稅政策의 경우에는 변동추구집단이라 할 수 있는 여성단체가 원하는 방향으로 정책의 변동이 일어났다. 그러나 過密負擔金制度的 도입에 있어서는 制度自體는 도입되었으나 변동추구집단 또는 政策立案者라 할 수 있는 건설부안에 대폭적인 수정이 가해지게 되었다.

이와 같이 볼 때 Mucciaroni가 주장한 바와 같이 이슈택락과 제도전택락이 일치하지 않을 때에는 정책변동이 이슈택락보다 제도전택락의 영향을 더 강하게 받는다는 것을 알 수 있다.

## V. 結 論

우리는 위에서 政策變動模型定立을 위한 몇 가지 시도를 개관하고 Mucciaroni의 모형을 검토하였다. Mucciaroni는 이슈택락과 제도전택락에 따라 정책이 어떻게 변동하며 정책의 변동에 따라 이익집단의 위상이 어떻게 浮沈을 거듭하는가를 네 개의 사례를 가지고 고찰하고 있다.

Mucciaroni의 모형은 이익집단의 위상(운세)의 부침을 설명하는데 그 목적이 있었으나 우리는 이를 정책변동을 설명하는 모형으로 활용하기로 하고 우리나라의 상속세과세정책과 수도권정비정책(과밀부담금제도의 도입)이 이슈택락과 제도전택락에 따라 어떻게 변동했는가를 두 가지 사례를 가지고 검토하였다.

그동안 정책변동에 관한 몇 가지 모형이 제시되었으나 Mucciaroni의 모형을 여기에 추가함으로써 정책변동에 대한 보다 정확한 이해에 도움이 될 것으로 생각한다.