

ACMS 모형을 적용한 전력정책의 변동 분석 : 한국전력공사의 발전자회사를 중심으로

An Analysis on Electric Power Policy through ACMS Model : Focused on the Power Generation Subsidiary Company of the Korea Electric Power Corporation

지 병 석* · 강 승 진†
(Byoung-Seog Ji · Seung-Jin Kang)

Abstract - The purpose of this study is to dimensionally examine the factors of policy changes by applying the ACMS model to KEPCO's structural reorganization · privatization policies and study its implications. As a result of the analysis, among the external variables that affect as a financial source or restriction to advocates, all areas except for the difference in opinion of the people as well as policy decision and effects of other subordinate systems were shown to be in an advantageous condition acting as a financial source to advocates of structural reorganization · privatization. On the other hand, advocates affected by the external variables share a certain belief system in which the advocates of privatization share the justification of profitability while the advocates of collectivization share the justification of publicness. In these flows, the announcement of the privatization plan of public enterprises of the committee of planning and budgeting acts as a matter of contact which opens the windows for policy changes, and this window goes through ignition, explosion, and fixation which causes fierce interactions among advocates of both sides. Eventually, in accordance with the contents of excluding electricity(KEPCO) from the list for privatization the window for policy changes has closed and things have changed to a transitional KEPCO privatization policy. Based on this, the first implication is that non-official participants such as the people, social organizations, labor unions, etc. influence policy changes more than they did before. Secondly, in the process of policy changes, there is an order of boundary even in the fierce interactions between each advocate. Thirdly, specific variables can play various roles in complex policy phenomenon. Fourthly, a logical analysis using the ACMS model is possible in Korea as well. Fifthly, as a result of analyzing the change process of the KEPCO structural reorganization · privatization policy through the ACMS model, not all matched with the main research results implied by the ACMS model.

Key Words : ACMS model, Policy change, KEPCO privatization policy, Public corporation modernization policy

1. 서 론

한전 민영화 · 구조개편정책은 이해당사자 간 치열한 상호작용이 벌어졌으며, 높은 수준의 정책복잡성을 표출하게 되는데, 본 연구에서는 이러한 복잡성을 좀 더 논리적으로 기술하고자 기존의 정책변동 관련 모형들인 사바티어(Sabatier)의 ACF(Advocacy Coalition Framework : 옹호 연합모형)[1]와 킹돈(Kingdon)의 MSF(Multiple Streams Framework : 다중흐름모형)[2]의 장단점을 고려해 절충한

ACMS모형¹⁾을 활용하고자 한다.

즉, 본 연구에서 ACMS 모형을 분석의 틀로서 선정한 이유는 어떠한 정책변동 관련 모형보다 복잡한 상호작용현상을 체계적으로 반영할 수 있는 흔치 않은 모형이라는 점이고, 사례대상으로서 한전 민영화정책을 선정한 근거는 전력 정책으로서 보기 드물게 높은 수준의 상호작용과 과도적 민영화정책 변동이 존재하기 때문이다.

이에 근거해서 본 연구는 다음과 같은 목적을 제시하고자 한다.

첫째, ACMS 모형을 한전 민영화정책에 적용하여 정책변동의 요인을 입체적으로 조명하고자 한다. 둘째, 이를 통해 ACMS 모형에서 말하는 차별성 일치 여부 등 제 시사점들을 고찰하고자 한다.

2. 이론적 배경 및 분석틀

2.1 정책변동의 개념

정책변동(Policy change)에 대한 개념은, 정책에 대한 개

1) ACMS는 ACF와 MSF의 AC와 MS를 결합한 용어이다.

* Korea Electronics-Machinery Convergence Technology Institute, Korea

† Corresponding Author : Graduate School of Knowledge-based Technology and Energy Korea Polytechnic University, Korea

E-mail : sjkang@kpu.ac.kr

접수일자 : 2016년 2월 5일

수정일자 : 2016년 2월 24일

최종완료 : 2016년 2월 26일

님이 다양하게 정의되었듯이, 각기 다른 접근방식을 채택한 학자들에 의해 매우 다양한 형태로 정의되고 있다. 호퍼버트(Hofferbert)(1974)는 정책변동은 “특정한 정책이 집행되기 이전에 정치·경제적 행태 및 사회적 흐름 등의 요인으로 인하여 새로운 정책이 산출되는 것” 이라고 정의하였다. 존스(Jones)(1977)는 “특정 시점에서 정책문제로 대두시켰던 정책형성에 대한 제반 요건들이 변화되거나 필요로 하는 정책의 내부조건들이 바뀌게 되면 정책변동이 일어난다.” 고 하였다. 호그우드(Hogwood) & 피터스(Peters)(1983)는 “역동적인 정책 환경 속에서 정책이 변화되는 상태로서 그것은 정책이 형성·집행되는 과정에서 또는 집행이 완료되어 정책에 대한 평가가 이루어진 후에 정책이 변화되는 상태를 말한다.”라고 정의한다. 머치아로니(Mucciaroni)(1995)는 정책변동은 “산출된 정책이 시행되기 전에 제도나 이슈에 의해 정책의 내용과 구조가 달라지는 것”이라고 주장하였다. 진술한 학자들의 다양한 정의를 근거로 정책변동의 개념을 고찰해 본다면, 정책변동은 정책결정과정을 거친 정책 산출물이 안전으로 결정된 이후에 정책문제에 대한 변화가 인식되어 다시 정책의제형성 과정으로 되돌아가 이전 정책결정 과정에서 산출된 정책 산출물을 수정·종결하는 것이라 할 수 있을 것이다[3].

2.2 정책변동모형

정책변동과정의 상호작용에 대해서 다루고 있는 기존의 모형들은 많은 학자들에 의하여 제시되고 있어 비교적 다양한 편이다. 이 중 널리 알려져 있는 ACF와 MSF를 중심으로 간략하게 살펴보면 그림 1, 그림 2와 같다[4].

2.2.1 ACF의 개념

ACF는 외적변수²⁾, 정책옹호연합, 신념체계³⁾, 정책중개자, 정책학습, 정책변동 등으로 구성되어 있고 그림 1과 같다[4].

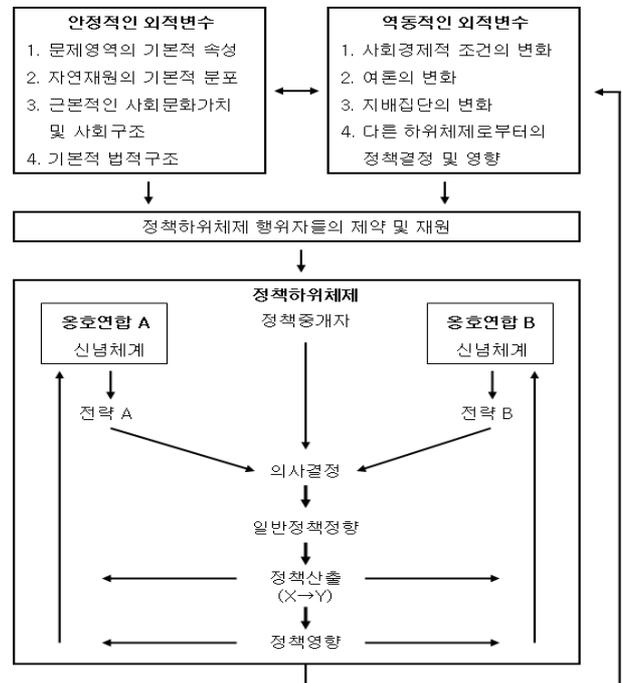
2.2.2 MSF의 개념

MSF는 정책문제흐름·정책대안흐름·정치흐름 등의 다중흐름(정책흐름), 정책변동의 창, 그리고 정책변동(Policy change)등으로 그림 2와 같이 구성된다[4].

2.2.3 ACF와 MSF의 장단점

ACF와 MSF의 장단점을 상호보완적인 차원에서 살펴본다면 표 1과 같다. ACF는 정책변동과정의 본격적인 시작점인 촉발기제가 명확하지 않고, 전략이 공청회 등 정책학습에 국한되고 있다는 점에서 그 범위가 상대적으로 좁다. 이러한 단점은 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름 등 다중흐름 중 하나를 촉발기제로 삼아 그 시작점을 명확히 할 수 있고,

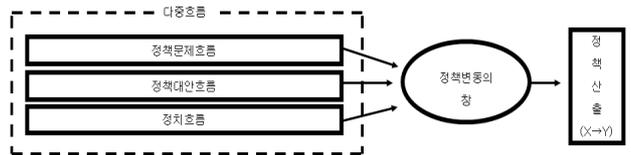
- 2) 외적변수에는 안정적인 외적변수(문제영역의 기본적 속성, 자연재원의 기본적 분포, 근본적인 사회문화가치 및 사회구조, 기본적 법적 구조)와 역동적인 외적변수(사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향)가 있다.
- 3) 신념체계의 계층에는 규범적 핵심신념(규범적·존재론적 공리가치), 정책 핵심신념(실제 운용되는 정책), 도구적 측면 신념(정책수단, 예산의 배분, 성과에 대한 평가, 법적 개정 등)이 있다.



자료 : Sabatier(1988) & Jenkins - Smith(1999)를 근거로 재구성.

그림 1 ACF의 개념도

Fig. 1 Concept Map of ACF



자료 : Kingdon(1984).을 근거로 재구성.

그림 2 MSF의 개념도

Fig. 2 Concept Map of MSF

표 1 ACF와 MSF의 장단점, ACMS 모형의 차별성

Table 1 Strength and Weakness of ACF and MSF, Differentiating Point of ACMS model

| 구분 | ACF | MSF | ACMS 모형 |
|------------------|-----------|-----------|---------|
| 외적변수 | 높은 수준(충실) | 낮은 수준(부실) | 충실 |
| 정책변동과정의 시작인 촉발기제 | 낮은 수준(부실) | 높은 수준(충실) | 충실 |
| 상호작용 | 낮은 수준(부실) | 높은 수준(충실) | 충실 |
| 정책옹호연합과 신념체계 | 높은 수준(충실) | 낮은 수준(부실) | 충실 |
| 정책중개자 | 높은 수준(충실) | 낮은 수준(부실) | 충실 |

자료 : 양승일(2014 : 73)을 근거로 재구성[4].

상대적으로 여러 전략을 활용하는 MSF에 의해 보완될 수 있는 것이다[3].

MSF는 정치·경제·사회·문화적 외적변수 등이 낮은 수준이어서 연구의 객관성을 제고하는데 문제가 있으며, 여러 정책행위자들이 신념체계를 공유하고 있는 옹호론자들로 구성하지 않았다는 점에서 그들의 정체성을 설명하는 데는 한계로 작용한다. 이러한 단점들은 안정적인 외적변수에 충실하고, 옹호론자들로 정책참여자들의 정체성을 명확히 할 수 있으며, 그들의 신념체계도 비교적 체계적으로 다루고 있는 ACF에 의해 보완될 수 있을 것이다[3].

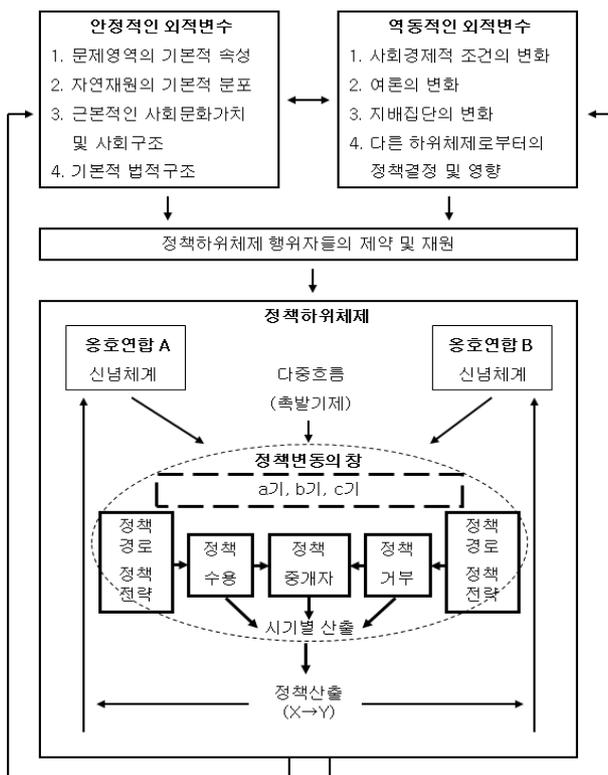
2.3 ACMS 모형의 의의

2.3.1 ACMS 모형의 개념

전술한 ACF와 MSF의 장단점을 고려하여 통합한 것이 ACMS 모형인데, 그림 3을 토대로 하여 간략히 설명을 하자면 다음과 같다. 즉, 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수 등 외적변수가 정책하위체제의 행위자들인 옹호론자들에게 제약 또는 재원으로 작용하고 있는 상황에서 옹호론자들은 일정한 신념체계를 공유하며 본격적인 게임의 장에 대비하게 된다.

이러한 상황에서 다중흐름 중 하나가 촉발기제로 작용하여 정책변동의 창이 열리게 되고, 이러한 창에서는 옹호론자들 간에 정책경로, 정책전략 등을 활용한 상호작용이 벌어지게 된다.

결국, 찬성론자들 간 상호작용의 결과 정책 산출이 이루어



자료 : 양승일(2014)[4].

그림 3 ACMS 모형의 개념도

Fig. 3 Concept Map of ACMS model

어지고 창은 닫히게 되면서, 이전과는 다른 내용의 정책변동이 발생하게 되는 것이다[3].

2.3.2 ACMS 모형의 세부변수

(1) 외적변수

① 안정적인 외적변수

안정적인 외적변수(stable external parameters)는 문제영역의 기본적인 속성, 자연자원의 기본적인 분포, 근본적인 사회문화가치 및 사회구조, 기본적인 법적 구조 등을 포함하고 있다. 이러한 안정적인 외적변수들은 정책하위체제 행위자들에게 강하지는 않지만 끊임없이 영향을 미치는 것으로 정의할 수 있다. 즉 안정적인 외적변수의 영향 강도는 낮은 수준이지만 지속적으로 영향을 미친다는 것이다[3]. 세부변수로서 문제영역의 기본적인 속성은 옹호론자들 간 갈등의 쟁점(예, 비효율성 문제)이 무엇인가에 초점이 맞춰져 있는 것이고, 자연자원의 기본적인 분포는 정책의 궁극적 존재역할(예, 전기요금 인하, 서비스 향상)을 의미한다. 그리고 근본적인 사회문화가치 및 사회구조는 그 사회가 지니는 정체성(예, 신자유주의)을 가리키며 기본적인 법적구조는 정책하위체제 전반에 기본적인 영향을 미치는 법률(예, 전력산업구조개편촉진에 관한 법률) 등을 의미한다.

② 역동적인 외적변수

역동적인 외적변수(dynamic external events)는 짧은 시간에 강한 영향을 미친다[3].

세부변수로서 사회경제적 조건의 변화는 사회경제적으로 나타나는 급격한 변화(예, IMF 외환위기)를 의미하고, 여론의 변화는 정책에 대한 지지 변화, 즉 한전 민영화에 대한 찬반여론 등을 의미하며, 지배집단의 변화는 공공정책을 실질적으로 입안하고 집행하는 관리자의 변화(예, 정권교체) 등을 말하고, 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향은 본 체계이외에 다른 부문에서 결정하고 영향을 주는 행태로서 유사정책의 결정 등이라고 할 수 있다.(예, 정전사태로 인한 캘리포니아주의 전력산업 구조개편정책 중단).

(2) 옹호론자들과 신념체계

외적변수에 의해 영향을 받는 옹호론자(4)들은 일정한 신념체계를 공유하게 되는데, 규범적 핵심 신념, 정책핵심 신념, 그리고 도구적 측면 신념의 계층적 구조가 그것이다.

(3) 촉발기제

촉발기제(trigger mechanism)는 MSF모형의 주요 요소로서 정책변동의 창을 여는데 있어서 결정적 계기를 의미하며, 예기치 못했던 사건이나 위기의 발생 등을 가리킨다. 일반적으로 촉발기제로서는 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름 등 다중흐름 중 하나가 작동한다[2, 3].

(4) 정책변동의 창

촉발기제에 의해 정책변동의 창이 열리게 되면, 그 안에서는 옹호론자들이 자신들의 주장을 관철하기 위한 치열한 정책의 경로 및 전략 등이 이어지게 된다[3].

4) 비슷한 신념체계를 가진 공식·비공식 정책참여자들이 연대를 형성

① 정책경로

정책행위자들의 정책경로(policy channel)는 자신들이 의도한 정책을 만들어 내기 위해 참여자들이 각각의 입장과 영향력을 동원하고 전달하는 채널(예, 공청회, 시위)인 것이다[3].

② 정책전략

정책전략(policy strategy)은 정책행위자들이 탐색된 경로를 활용해서 자신들에게 유리한 위치를 선점하고, 주어진 문제해결을 위해서 실제 행동하고 활동하는 절차를 의미한다[3].

③ 정책중개자

정책중개자(policy broker)는 정책옹호론자들, 즉 그들이 소유하는 재원을 동원하여 그들 간의 신념체계를 공공정책에 반영시키려고 대립과 갈등하게 되는데 합리적인 타협점을 찾아서 갈등을 줄이면서 중재하는 제3자(예, 정치인, 관료, 법원)를 의미한다[3].

④ 정책산출 및 정책변동

옹호론자들 간 치열한 상호작용을 통해 최종적으로 나타나는 절충된 계획을 정책산출(policy output)이라고 할 수 있으며, 최종적으로 산출된 정책이 이전과는 다른 내용으로 생산되었을 경우 이를 정책변동이 이루어졌다고 할 수 있는 것이다[3].

2.3.3 ACMS 모형에서 도출되는 시사점들

ACF와 MSF를 조합한 ACMS 모형이 내포하고 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, ACMS 모형을 정책변동사례에 적용하면 모든 외적 변수들을 도출시킬 수 있다. 즉, 사바티어(Sabatier) & 젠킨스(Jenkins)-스미스(Smith)(1999)는 ACF를 정책사례에 적용할 경우 전술한 안정적 외적변수와 역동적인 외적변수에 짝이 되는(대응하는) 분석결과가 모두 도출될 수 있다고 언급한 바 있다. 이러한 주장은 ACF를 통해 조명한 것이지만, ACMS 모형에서도 그대로 나타난다는 점에서 ACMS모형의 특징이며 차별성이라 할 수 있다[3].

둘째, 사바티어(Sabatier) & 젠킨스(Jenkins)-스미스(Smith)(1999)가 ACF를 통해 고찰한 바와 같이, 상호작용을 통해 만들어진 정책변동은 옹호론자들 쌍방에 영향을 준다는 것이 ACMS 모형에서도 고찰되었다는 점에서 시사점이 있다고 할 수 있다.

셋째, 킹돈(Kingdon)과 사바티어(Sabatier)가 MSF와 ACF에서 정책 산출에 도달되었을 때는 이미 이전 정책(X)과는 다른 정책(Y)으로 변동이 발생하였다고 주장한 바와 같이, ACMS 모형을 거치면 기존 정책(X)이 새로운 정책(Y)으로 변동되는 특징이 발견된다는 것이다[3].

넷째, 킹돈(Kingdon)(1984)이 MSF에서 설명한 바와 같이, 정책변동과정의 최종 정책산출에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 촉발기제이다. 즉 공공의제를 정책의제로 변경시키면서 정책변동과정으로 이어져 정책산출을 도출한다는 점에서 가장 높은 수준의 영향변수가 다중흐름이라는 것이다[3].

다섯째, 킹돈(Kingdon)(1984)이 MSF에서 밝힌 바와 같

이, 촉발기제는 다중흐름 중에서 나오며 정치흐름이 대부분을 차지한다는 것이다[3].

지금까지 살펴 본 ACMS 모형의 시사점들을 기반으로 하여, 한전 민영화정책 사례분석을 한 후 그 일치여부를 결론부분에서 검증하고자 한다.

3. 한전 민영화정책의 의의

3.1 한전 민영화정책의 추진경과

한전 민영화정책은 수직통합방식으로 운영하여 오던 한전을 발전·송전·배전·판매 조직으로 구조개편하여 민영화하는 정책을 의미한다.

한전 민영화정책을 시기별로 구분할 수 있는데, 시발기, 폭발기, 확정기가 그것이다. 기본적으로 시기구분의 기준은 시작점(starting point)으로 한다. 본 연구에서 시작점이란 각 시기의 시작을 알리는 결정적 사건으로, 시기별 특성을 좌우하는 중요한 변수가 되는 것이다[3]. 한편, 시발기는 한전 민영화정책의 시작을 알리는 시기로서 그 시작점은 1998년 7월 3일 기획예산위원회의 제1차 공기업민영화계획 발표이고, 폭발기는 2002년 2월 25일 한국발전산업노동조합 등이 주도하여 벌인 파업 시위운동이다. 확정기는 민영화하기 위하여 6개 발전자회사로 분할되어 있는 한전발전자회사에 대하여 2008년 6월 19일 이명박 대통령이 민영화 대상에서 제외한다는 대국민담화 및 특별기자회견하고 한전을 민영화대상에서 제외하는 시점이다.

3.2 정책변동 관련 선행연구(이론적 측면)

사례분석에 앞서, 정책변동 관련 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 신용배(2010)는 ACF를 통하여 정책변동을 연구하기 위하여 수도권 공장총량제 정책을 중심으로 조명하였다. 김현주(2011)는 ACF를 적용하여 관광통역안내사 자격제도의 정책변동에 대하여 분석하였고, 이상복(2012)은 한국 미디어 정책변동과정의 갈등구조를 2008년에서 2010년까지의 방송법 개정과 종합편성채널 선정을 중심으로 분석하였다[3]. 지금까지 고찰한 정책변동 관련 선행연구들은 전반적으로 특정 정책에 대한 변동을 논리적이고 체계적으로 다루고 있다는 점에서 본 분야에 나름대로 의미 있는 기여를 하고 있다. 하지만, 정책변동 분석에 대해 ACMS 모형을 적용한 한전 민영화 정책 선행연구는 부재하다는 점에서, 이 모형을 활용하고 있는 본 연구는 선행연구에 비해 일정부분의 차별성을 갖고 있다.

3.3 한전민영화정책 관련 선행연구(사례적 측면)

전술한 한전 민영화정책과 관련된 기존의 연구들을 조망해 보면 다음과 같다.

전력정책과 관련하여 선행연구를 검토하면, 박노영(2003)은 한전 구조개편에 대해 수직통합유지의 필요성, 신자유주의적 구조개편의 우려, 사유화의 우려 등을 주장했다[5]. 김명수와 지태홍(2005)은 한국전력산업의 정부통제, 경쟁 환경, 소유구조가 공공성과 기업성에 미치는 영향에 대한 실증연

구에서 한전의 경영성과 증진에는 정부통제의 정도, 경쟁환경 조성 및 소유구조개선이 중요한 변수임을 영향분석을 통해 개략적으로 보여주었다[6]. 이문지(2006)는 전력산업의 구조개편은 공익성을 훼손 하는가?를 진단했는데, 영국과 미국의 역사적 경험에 비추어 보면 전력산업의 민영화가 반드시 전기사업의 공익성을 훼손하는 것은 아니며 전력산업을 민영화하더라도 전력의 공익성 확보에 대한 정책적 의지가 확고하면 오히려 전력의 보편적 공급이 실현되는 계기가 될 수 있는 것으로 분석했다[7]. 모창현과 조창현(2008)은 철도 산업과 전력산업 구조개편의 정책집행을 비교분석하면서 정책집행측면에서 전력산업이 정지된 원인을 정책목표, 집행목표 및 자원, 정치 환경요인 측면에서 분석하면서 시사점을 도출했다[8]. 이호동(2009)은 한국 전력산업 구조개편 과정과 논쟁을 분석하면서 계통그룹에 따른 장단기 수급안정과 적정요금 유지, 효과적 연료 및 자재구매, 입지확보, 공급신뢰도 유지를 위한 적정 전원구성과 예비율 유지, 동북아 계통연계의 추진 등을 위해서 발전, 송전, 배전 일괄사업체제의 통합전력공기업화를 대안으로 제시했다[9]. 한지연(2010)은 전력산업 구조개편 정책방향에 관한 연구에서 우리나라 전력산업 구조개편 정책 목표를 달성하기 위해서는 정책추진 과정에서 다양한 이해관계자의 합의를 이끌어 낼 수 있도록 전력산업, 경쟁체제의 효과를 장기적으로 측정하는 방법들이 개발되어야 할 것이라는 정책방향을 제시했다[10]. 최정규(2012)의 전력산업 구조개편에 대한 언론보도에 관한 연구에 따르면 2001년 발전회사 분리로부터 최근의 2011년 9월 15일 우리나라 대규모 정전사태에 이르기까지 언론 매체인 신문이 전력산업 구조개편에 대한 뉴스를 어떤 식으로 구성하여 보도하였는지 분석한 결과 전력산업 구조개편에 대하여 언론이 심층적·균형적 보도태도를 갖지 못하고, 자신들의 입맛에 맞게 주장하는 것으로 분석했다[11]. 어쨌든, 사례적 측면의 전력정책 관련 선행연구는 한전구조개편·민영화 정책에 대한 과정, 요인, 가치판단적 측면 등을 체계적으로 제시하고 있다는 점에서 일정부분 의미를 갖고 있지만, 본 연구에서처럼 한전 구조개편·민영화정책을 ACMS 모형에 적용하여 인과관계를 분석하고 있는 연구는 전무하다는 점에서, 본 연구는 차별성을 갖고 있는 것이다.

4. ACMS모형을 활용한 전력정책의 변동 분석

전술한 이론적 배경 등을 근거로 ACMS 모형을 활용하여 한전 민영화정책의 변동을 분석해 보면 다음과 같다.

4.1 외적변수

4.1.1 안정적인 외적변수

안정적인 외적변수로서, 문제영역의 기본적인 속성은 한전의 비효율성 문제라고 할 수 있다. 즉 한전 조직 및 재정을 한전이 자치적으로 운영하는 기존의 수직통합주의방식으로 지속해 갈 것인지, 발전뿐만 아니라 배전·판매까지를 포함하는 업무를 민영화할 것인지에 대한 정책논쟁이 1998년 7월부터 시작되었다. 이는 기존에 부재했던 한전 전력산업 구조개편이 본격적으로 등장하게 되는 계기가 되었다는 점에서, 이들 한전 민영화 옹호론자들에게 재원으로 작용한 것

이다. 자연자원의 기본적 분포는 전기요금(가격) 인하, 서비스 향상 등이라고 할 수 있다. 효율성, 저렴한 전기 안정적인 공급 등을 이유로 1990년 영국에서 시작된 전력산업 민영화는 기술발전과정에서 나타나는 현상으로 이는 한전 민영화를 지지하는 옹호론자들에게 재원으로 작용하였다. 근본적인 사회문화가치 및 사회구조는 신자유주의 등이라고 할 수 있다. 즉, 김대중 정부에 들어서면서부터 시장경제질서에 모든 것을 맡긴다는 정책을 실시하였다. IMF 구제금융 시기를 맞아 김대중 정부가 1998년 공기업 민영화계획을 추진한 것은 신자유주의 사회구조의 한 흐름이라고 할 수 있다. 이는 수익성을 주장하며 경제발전 원리로 접근하고 있는 민영화주의와 합치된다는 점에서 한전 민영화 옹호론자들에게 재원으로 작용하게 되는 것이다. 기본적 법적구조는 한전 구조개편을 위한 전력산업구조개편촉진에관한법률 제정(안) 및 전기사업법 개정(안)이 2000년 12월 23일 여야 만장일치로 국회본회의 통과되어 공포됨으로써 한전 구조개편은 급물살을 타게 되었다. 이는 민영화 옹호론자들에게 재원으로 작용하게 되는 것이다.

4.1.2 역동적인 외적변수

역동적인 외적변수로서, 사회경제적 조건의 변화로는 국가경제위기 등을 들 수 있다. 즉, IMF 관리체제에서는 정책의 효율성이 강조되었지만, 당시 한전은 구조개편이 아닌 수직통합관리가 이루지고 있었기에 많은 비효율성이 있어 왔다. 이에 따라 본 시기에는 한전 민영화 필요성이 부각된 것이다. 이렇게 IMF 관리체제, 즉 국가경제위기는 한전 민영화 옹호론자들에게 재원으로 작용하였다. 여론의 변화는 정책에 대한 국민들의 변화된 행태를 의미한다. 여론의 변화는 한전 민영화정책에 대한 국민의 찬·반 대립 여론이라고 할 수 있다. 한전 민영화정책에 대한 국민적 여론은 2001년 4월 2일 한전의 발전부문 분리에 따른 자회사 발족 전후부터 한국발전산업노동조합 등 노조는 자신들의 입장을 내세워 한전 민영화 반대와 통합을 주장했고 전국교수공공부문연구회도 민영화 반대 한전통합에 합세하였다. 정부는 한전 민영화에 대해서 찬성하였고 학계는 찬반양론으로 나뉘어 갈등을 빚는 상황이었다. 2000년 11월에 실시한 여론조사 결과를 살펴보면 전력산업 민영화 찬성의견이 68.2%, 반대의견이 24.8%로 나타났고, 전력산업 민영화에 대해서는 찬성이 69.0%, 반대가 23.8%로 나타났다[12].

2000년 5월과 6월에 발생한 캘리포니아주 정전사태를 기회로 우리나라에서도 광역정전 발생가능성에 대한 반대론자들의 주장은 어느 정도 설득력을 얻게 된다. 한전 노조에서는 민영화에 대해 반대하는 규제주의 경제학자 및 일부 언론들과 연대하여 공개적으로 민영화에 대한 반대 주장을 펼칠 수 있게 됐다. 또한 발전회사에서도 민영화에 대한 거부감으로 인해 한전의 발전회사들은 연대하여 한전으로의 재통합을 주장하는 2002년 파업을 벌이는 계기를 마련해 주게 된다. 이러한 공영화옹호론자들 주장은 결국 다음 정권인 노무현 정권에게 수직재통합까지는 아니더라도 계획되어 있던 배전분할 중단을 이끌어 내는데 많은 영향을 주게 되어[12]. 공영화옹호론자들에게 재원으로 작용한다. 전술한 바와 같이 한전 민영화에 대한 여론의 변화는 민영화옹호론자들과 공영화옹호론자들의 격렬한 찬반대립이 있었으나 2008년 8월

18일 이명박 정부에서는 한전 민영화관련 기사, 리서치의 결과에서 볼 수 있듯이 전반적으로 국민의 대부분 한전 민영화에 찬성하므로 민영화옹호론자들의 재원으로 작용하게 되어 공기업선진화정책을 이끌어 내는데 많은 영향을 주게 된다. 민영화에 대한 찬반 여론이 대립되어 있었다는 점에서, 민영화옹호론자들과 공영화옹호론자들에게 상황에 따라 재원 또는 제약으로 작용하였다고 할 수 있다. 지배집단의 변화(정권교체)에는 김영삼 정부에서 김대중 정부로, 김대중 정부에서 노무현 정부로, 노무현 정부에서 이명박 정부로의 정권교체 등이 해당될 것이다. 상대적으로 노무현·이명박 정부는 한전 구조개편·민영화정책에 대해 소극적 입장이었던 반면, 김대중 정부는 효율성 차원에서 적극성을 보였다. 1997년 대선에서 당선된 김대중 정부에서는 당시 강도 높은 산업구조조정 및 다각적인 시장개방정책 등으로 IMF경제위기를 극복하는 과정에서 한전 구조개편을 가속화시키는 결정적인 계기로 작용하게 되어 민영화옹호론자들에게 재원으로 작용하게 되었다. 김대중 정부의 시장경제주의 이념에 비해 노무현 정권은 진보주의를 표방하면서 상대적으로 사회적 약자에 대한 목소리에 귀를 기울였다. 이에 따라 그동안 정부주도로 추진되던 전력산업 구조개편에 대해 전력노조 등 전력산업 근로자의 주장이 상대적으로 힘을 얻게 되었다. 그러나 본격적으로 노무현 정권이 출범하면서 전력산업을 민영화할 경우 민간독점이 된다는 판단으로 민영화를 중단하게 되어 공영화옹호론자들의 재원으로 작용하게 된다. 노무현정부에서 배전분할 중단하고 이명박 정권이 등장했다. 노무현 정부의 민영화 정책은 필요성을 인정했지만 공공성 문제로 구조개편을 보류했다. 2008년 6월 6일 노조 등이 연대한 쏫불시위 후 2008년 6월 19일 이명박 대통령이 전기, 가스, 수도, 건강보험은 민영화에서 제외한다는 대국민담화를 발표하였다. 2009년 가을에 용역 의뢰한 한국개발원(KDI)의 연구결과(2010년 6월)는 수직통합이 아닌 중단된 구조개편·민영화정책의 복구를 위해 추가시행을 요구하며 판매 분할을 권고하고, 10년간의 발전경쟁 성과를 인정하여 발전회사들의 완전한 자율경영을 권고하였다[12]. 노무현 정부에서 이명박 정부로의 정권교체는 한전 구조개편·민영화 찬성론자인 민영화옹호론자들의 재원으로 작용하게 되는 것이다. 결국, 김영삼 정부에서 김대중 정부로의 정권교체, 김대중 정부에서 노무현 정부로의 정권교체, 노무현 정부에서 이명박 정부로의 정권교체는 민영화옹호론자들에게 재원으로 작용하게 되었다. 그리고 다른 하위체제로부터의 정책 결정 및 영향(예, 해외전력산업 정책결정·동향)은 본 체제 이외에 다른 부문에서 결정하고 영향을 주는 행태로서 우리나라 2011년 9.15정전사태와 2001년 5월과 6월의 캘리포니아 정전사태 등이 그것이다. 한전 노조를 중심으로 반대의견이 있었지만 계획대로 추진되던 전력산업 구조개편·민영화정책에 대한 반대의 목소리가 본격적으로 일어나게 된 계기는 2001년 5월과 6월에 미국 캘리포니아주의 전력부족사태 때문이다. 2000년 이상고온이 발생하여 시장가격이 가을까지 치솟기 시작하였고 결국 2001년 5월과 6월에 정전사태가 발생하였다[12]. 우리나라에서도 2011년 9월 15일 대규모 정전사태가 발생한다. 이렇게 우리나라에서 2011년 9월 15일 발생한 대규모 정전사태와 캘리포니아 정전사태에 대해 한전 구조개편·민영화 찬성론자와 반대론자들은 각자의 시각에

서 그 원인과 해법을 제시하고 있으나 이에 대한 논쟁은 별도로 하고 결국, 계획되어 있던 배전분할 중단을 이끌어 내는데 많은 영향[12]을 주게 되는 이 사건은 결국 한전 공영화옹호론자들 재원으로 작용하게 된다. 요약하면, 여론의 변화인 국민의 찬반 대립과 다른 하위체제로부터의 정책 결정 및 영향을 제외하고는 외적변수들은 한전 민영화정책을 지향하는 한전 민영화옹호론자들에게 재원으로 작용하게 된 것이다. 이에 따라 무게중심은 일단 한전 민영화옹호론자들에게 유리한 국면이 조성된 것이다.

4.2 정책옹호연합과 신념체계

한전 구조개편·민영화정책을 둘러싸고 한전 구조개편·민영화 지향하는 민영화옹호론자에는 청와대, 정부(산업자원부, 기획예산위원회 등), 한전, 경영자총연합회, 경제단체, 농민단체, 시민단체, 여당, 언론매체(조선·중앙·동아 일보 등), 학계 등인 반면, 한전통합주의를 주장하며 민영화를 반대하는 공영화를 지향하는 공영화옹호론자에는 한국노총, 민주노총, 전국전력노동조합, 한국발전산업노동조합, 한국수력원자력노동조합, 야당 일부 의원, 학계 일부 교수 등 공영화론자 등으로 나눌 수 있다. 이들은 각각 일정한 신념체계를 공유하고 있는데, 민영화옹호론자들과 공영화옹호론자들은 규범적 핵심신념으로 수익성의 정당성과 공익성의 정당성을 이분법적으로 공유하게 된다[12]. 정책적 핵심(policy core) 신념으로 효율성을 내세워 민영화(경쟁체제)옹호론자들은 한전민영화정책 찬성을 신념으로 공유하게 되고, 공영화(독점체제)옹호론자들은 한전민영화정책 반대를 신념으로 공유하게 된다. 마지막으로 도구적 핵심 신념으로 공영화옹호론자들은 전력산업구조개편촉진에관한법을 제정 및 전기사업법 개정에 대한 부당함과 불합리한 점을 들어 반대하는 입장인 반면, 민영화옹호론자들은 전력산업구조개편촉진에관한법을 제정 및 전기사업법 개정에 대해 찬성의 정당성을 신념으로 공유하게 된다.

4.3 촉발기제

본 사례에서 촉발기제는 1998년 7월 3일 김대중 정부 기획예산위원회에서 공기업민영화계획 발표(한전민영화 문제를 제기)한 시점이라고 할 수 있다. 기획예산위원회는 한전의 비효율성을 지양하기 위해서는 구조개편·민영화가 필요하다는 판단아래, 공기업구조개편·민영화 계획을 대통령에게 보고하고 국무회의에 상정하여 확정된 후 발표한 것이다. 이를 계기로 한전 구조개편·민영화정책을 둘러싼 정책변동의 창이 열리게 되고, 민영화옹호론자들과 공영화옹호론자들 간 본격적인 게임의 장이 펼쳐지게 된다. 한편, 이 같은 촉발기제를 Kingdon(1984)이 언급한 다중흐름차원에 대입해보면, 정책적 대안 제시라는 점에서 정책대안흐름이라고 할 수 있다.

4.4 정책변동의 창

4.4.1 시발기(1998.7.3.~2002.2.24.)

시발기의 시작점은 1998년 7월 3일 기획예산위원회의 한

진 구조개편·민영화문제 제기라 할 수 있다.

(1) 정책경로

시발기에 있어서 민영화옹호론자들과 공영화옹호론자들의 주요 정책경로를 살펴보면,

민영화옹호론자들은 보고경로, 당정협의경로, 국무회의경로, 발표경로, 입법경로 등을 탐색한 반면, 공영화옹호론자들은 청원경로, 거부경로, 집회시위경로, 파업경로 등을 탐색하게 된다.

(2) 정책전략

옹호론자들은 정책경로를 근거로 자신들의 주장을 정책에 관철시키기 위한 정책전략을 펼치게 된다.

먼저, 1998년 7월 3일 민영화옹호론자인 기획예산위원회는 IMF 경제위기 극복방안으로 공기업 구조개편·민영화방향이 전면화 되면서 전력산업 구조개편 기본계획을 1999년 1월 21일 확정 발표하였다(보고전략, 발표전략). 이에 1999년 7월 1일 공영화옹호론자인 전력노조에서도 1만명 규모의 집회를 개최한다(청원전략, 거부전략, 집회시위전략). 1999년 9월에는 전력관련 6개사 노조로 구성된 전력공투위가 출범했다.(조직전략). 하지만, 민영화옹호론자인 정부에서 1999년 9월에 발전부문 6개사 분할 방침이 발표된다(발표전략). 1999년 공영화옹호연합 노조 비대위의 항의 집회와 단식농성이 이어졌다.(집회시위전략, 반대운동전략). 결국 1999년 12월 민영화옹호론자인 국회 산업자원위원회에서 법률안이 처리되지 못한 채 해를 넘겼고, 15대 국회는 임기가 만료되었다[9]. 공영화옹호론자인 노동계와 시민·사회단체의 저항 그리고 총선을 앞둔 정치권의 부담 등으로 인해 전력산업 구조개편·민영화 문제는 소강국면으로 접어들었다[9].

1999년 12월에 민영화옹호론자인 제15대 국회에서의 입법시도는 임기가 만료되면서 법안이 자동 폐기되었으나, 2000년 7월 24일에 제16대 국회에서 재상정 한다. 국회 상정된 동 법률안은 2000년 12월 4일 산업자원위원회, 2000년 12월 8일 국회 본회의까지 법률안은 일사천리로 통과되어 2000년 12월 23일 민영화옹호론자의 전력산업구조개편촉진에관한법률이 공포(법률 제6282호)되었다(입법전략).

이렇게 볼 때, 시발기에 민영화옹호론자들은 청와대, 경영자총연합회, 경제단체, 농민단체, 시민단체, 국민의 정부, 여당, 언론매체(조선·중앙·동아 일보 등), 학계 등인 반면, 공영화옹호론자들은 한전수직통합주의를 주장하며 구조개편·민영화를 반대하면서 공영화를 지향하는 공영화옹호론자들에는 한국노총, 민주노총, 전국전력노동조합, 한국발전산업노동조합, 한국수력원자력노동조합, 야당 일부 의원 등 공영화론자 등이었는데, 전반적으로 구조개편·민영화를 위한 법률 제·개정 등 제도적 장치마련에 성공하였다는 점 등에서 힘의 무게중심은 민영화옹호론자들에게 있었던 것이다.

(3) 정책중개자

시발기에서 정책중개자의 특별한 활동은 발견되지 않았다.

4.4.2 폭발기(2002.2.25.~2008.6.18.)

폭발기의 시작점은 2002년 2월 25일부터 한국발전산업노

동조합 등 노조가 38일간 파업을 주도하여 진행되었던 시정운동이다.

(1) 정책경로

폭발기에 있어서 민영화옹호론자들과 공영화옹호론자들이 탐색했던 주요 정책경로들은 다음과 같다. 민영화옹호론자들의 경우는 입법경로, 매각경로 등을 탐색한 반면, 공영화옹호론자인 한전의 전력노조는 2003년 1월 노무현 대통령 당선자의 대통령직 인수위원회 국민제안센터에 '배전분할 문제점 및 정책 대안' 보고서를 제출하고(보고서작성경로), 국회 산업자원위원회 위원들에게도 배전분할 정책 재검토(재검토전략)를 촉구하는 등 파업경로, 보고서작성경로, 재검토경로, 거부경로 등을 탐색한 것으로 나타났다.

(2) 정책전략

폭발기 역시 민영화옹호론자들과 공영화옹호론자들은 자신들이 탐색한 경로를 따라 자신들의 주장을 정책에 반영시키기 위한 정책전략을 펼쳐 나갔다.

먼저, 한전 민영화옹호론자들은 주장을 정책에 반영시키기 위하여 2002년 4월 발전자회사 민영화 기본계획을 공기업민영화추진위원회에서 확정하고 발전자회사 매각에 돌입한다(매각전략). 2002년 8월 15일 남동발전을 첫 구조개편·민영화 대상으로 선정한 후 매각을 시도하였으나 2003년 3월 29일 유찰되어 매각이 중단된다. 노무현 초기 정권 인수위원회 백서에서는 한전의 5개 발전회사에 대해 단계적인 민영화를 추진하기로 하였다. 그러나 공영화옹호론자인 전력노조는 2003년 1월 '배전분할 문제점 및 정책 대안' 보고서를 대통령직 인수위에 제출하는 전략(보고서작성전략)과 국회 산업자원위원회 위원들에게도 배전분할 정책 재검토 요청하는 전략을 펼친 결과(재검토전략) 본격적으로 2003년 2월 25일 노무현 정권이 출범하면서 대통령은 전력산업을 민영화할 경우 민간독점이 된다는 판단으로 구조개편·민영화를 중단하고 재검토를 지시한다. 이에 2003년 8월 공공부문 구조조정특별위원회에서 배전분할관련 공동연구단 구성결의하고, 배전분할의 타당성, 배전분할 쟁점 연구 등을 하게 되었는데, 2004년 6월 17일 배전분할의 기대편익이 불확실하며 예상위험이 상당하여 배전분할 중단하고, 배전부문에 내부경쟁 및 경영효율성 구현을 위한 독립사업제를 도입 권고하여 결국, 2004년 8월에 독립사업부제 추진하고 배전분할은 중단된다(재검토전략). 그러나 한전공영화옹호론자들은 2006년 7월과 2006년 9월 4일 한전발전자회사 통합을 요구하며 불법파업을 한다(통합전략, 불법파업전략, 시정운동전략). 이러한 시정운동이 촉발기제가 되어 한전 구조개편·민영화를 반대하는 공영화옹호론자들과 구조개편·민영화를 찬성하는 민영화옹호론자들의 활동이 전국적으로 확산되기 시작한다. 특히 노조, 학계 등과 청와대, 행정부, 국회 여야 등을 중심으로 한전 구조개편·민영화 둘러싼 정책변동과정이 이어지게 된다. 이렇게 볼 때, 폭발기에 민영화옹호론자들에는 노무현 대통령 등이, 공영화옹호론자들에게는 노조 등이 포함되어 있다. 민영화옹호론자들은 비록 발전자회사 매각과 배전분할을 실패하였지만 독립사업부제를 실시하게 되었고, 공영화옹호론자들은 한전 통합에는 실패하였지만 불법파업 등 이전에 보지 못했던 강한 압박을 가하여 배전분할 중단이라는

결과를 성과가 있었다는 점에서, 본시기에 있어서 힘의 무게 중심은 균형에 있었다고 할 수 있을 것이다.

(3) 정책중개자

폭발기에 있어 민영화옹호론자들과 공영화옹호론자들의 상호작용에 대한 정책중개자로는 공공부문구조조정특별위원회 노사정위원회 공동연구단⁵⁾이라 할 수 있다. 2003년 민영화옹호론자인 참여정부 노무현 대통령 직접지시로 구조개편·민영화정책 재검토 및 배전분할 중단되었고(재검토전략), 2003년 3월 제 58차 노사정위원회 공공특위는 배전분할 관련 안건을 의제로 채택하였다. 2003년 8월 제60차 노사정 위원회에서는 민영화옹호론자들이 주장하는 배전분할의 타당성, 배전분할 쟁점 등을 연구하기 위한 공동연구단 구성을 결의하였다. 공동연구단은 2003년 9월부터 2004년 5월까지 민영화옹호론자인 산업자원부, 전력노조 및 한국전력 입장을 청취하고, 전문가 초청 토론회, 해외 9개국 32개 기관(예, 미국 EPRI) 방문, 국내 현장 방문 등 활동을 마치고 중개하고자 했다. 노사정위원회 공동연구단은 활동기간 동안 구조개편·민영화를 반대하는 공영화옹호론자인 교수들을 초청하여 토론회, 설명회 등을 개최하여 한전 발전자회사 재통합 등 다양한 모델에 대한 논의 등의 중개노력을 하였다(학습전략). 한편, 구조개편·민영화를 반대하는 공영화옹호론자인 교수들은 성명서를 내는 등의 행위가 탐색되었다(성명서전략). 2004년 6월 17일 노사정위원회는 제70차 공공특위를 개최하여 배전분할 중단 및 사업부제 도입 권고를 결정하였다. 2004년 6월 30일 노사정위원회 본위원회 공공특위 결의 권고안 의결하자 정부는 수용하였다. 2004년 8월에 민영화옹호론자인 정부는 독립사업부제 추진하기로 정책변경하고 독립사업부제 도입 등 추진방향 문서를 한전에 송부하였다. 한전은 2005년 1월~2006년 6월까지 독립사업부제 자문용역을 착수하였고, 2006년 9월 25일 독립사업부제 발족 및 운영개시 함으로써 일단 정책중개자의 역할을 했던 것이다. 이와 같이 노사정위원회는 한전민영화정책을 놓고 민영화옹호론자들과 공영화옹호론자들 간의 조직적 요구표출이 찬반양론으로 첨예하게 대립되는 상황에서 중재안을 내놓음으로써 일단 갈등을 잠재우는 중개자 역할을 했던 것이다.

4.4.3 확정기(2008.6.19.~2012.2.13.)

확정기의 시작점은 2008년 6월 19일 이명박 대통령이 대국민담화 및 특별기자회견에서 전기·가스·수도·건강보험은 민영화 대상에서 제외한다고 발표한 시점이다.

(1) 정책경로

확정기에 있어서 민영화옹호론자들과 공영화옹호론자들이 탐색했던 주요 정책경로는 다음과 같다. 먼저 민영화옹호론자들의 경우, 발표경로, 연구경로 등을 탐색한 반면, 공영화옹호론자들은 시위경로, 운동경로, 입법경로 등을 탐색한 것으로 나타났다.

(2) 정책전략

확정기에 있어서 역시 전술한 시기에서와 마찬가지로 각

5) 노·정 각 1인, 노·정 추천 전문가 각 2인, 중립인사 2인으로 구성하여 배전분할의 타당성, 배전분할 쟁점 등 연구.

각의 옹호론자들은 자신들이 탐색한 정책경로를 따라 자신들의 주장을 정책에 관철시키기 위한 정책전략을 펼치게 된다. 공영화옹호론자들은 2008년 6월 6일 촛불집회 등 강한 시위전략으로 2008년 6월 19일 민영화옹호론자인 이명박 대통령이 전기·가스·수도·건강보험은 민영화 대상에서 제외한다는 대국민담화 및 특별기자회견을 하게 된다(발표전략). 공영화옹호론자인 정태근의원이 발의한 한국전력공사법과 전기사업법 개정안 폐지되어 제도적 장치마련에 실패하였지만 수직통합을 재 시도하려는 전략이 탐색되었다(입법전략). 민영화옹호론자들이 2009년 12월 31일 한전 구조개편·민영화를 지원하기 위해 한시적으로 제정한 전력산업구조개편촉진에관한법률이 폐지되었다(폐지전략). 민영화옹호론자들은 2010년 6월 한국개발연구원(KDI)에 연구용역결과 “발전부문 경쟁확대 및 판매부문 경쟁도입 필요”하다는 결론에 따라 2008년 7월 22일 한전민영화대신 과도적 민영화정책인 공기업선진화정책을 추진하게 되었다. 이렇게 볼 때, 확정기에 민영화옹호론자들에는 이명박 대통령 등이, 공영화옹호론자에는 노조 등이 포함되어 있다. 민영화옹호론자들은 비록 발전자회사 매각과 노무현 정부 당시에 중단된 배전분할을 실패하였지만 2008년 7월 22일 공기업구조개편·민영화정책 대신 공기업선진화정책을 실시하게 되었고, 공영화옹호론자들은 한전 수직통합에는 실패하였지만 2008년 6월 6일 촛불시위 등 강한 압박을 가하여 2008년 6월 19일 공기업구조개편·민영화정책 대신 공기업선진화정책 추진한다는 성과가 있었다는 점에서, 본시기에 있어서도 힘의 무게 중심은 균형에 있었다고 할 수 있을 것이다.

(3) 정책중개자

시발기에서 정책중개자의 특별한 활동은 발견되지 않았다.

4.5 정책변동

결국, 정책변동의 창을 통해 나타난 정책산출은 2000년 12월 23일 전력산업구조개편촉진에관한법률이 국회에서 가결됨에 따라 2001년 4월 2일 한전의 발전부문은 6개 발전자회사로 분리 설립되고, 전력거래소, 전기위원회가 발족되었다 할 수 있고, 이로 인해 한전 공영화정책은 과도적 민영화정책인 공기업선진화정책으로 변동이 발생한 것이다.

5. 결론(시사점)

지금까지 ACMS 모형을 토대로 한전 구조개편·민영화정책의 변동을 분석해 본 내용은 다음과 같이 요약될 수 있었다. 첫째, 옹호론자들에게 재원 또는 제약으로 작용하는 외적변수 중 안정적인 외적변수는 비효율성문제, 가격인하, 서비스향상, 신자유주의성향, 전력산업구조개편촉진에관한법률 등으로 나타났고, 역동적인 외적변수는 IMF체제의 경제위기, 한전 구조개편·민영화정책에 대한 국민의 찬반대립(여론의 변화), 김영삼 정부에서 김대중 정부로, 김대중 정부에서 노무현 정부로, 노무현 정부에서 이명박 정부로의 정권교체, 2001년 5월과 6월에 발생한 미국 캘리포니아주 정전사태 및 우리나라 9.15 정전사태 등이 탐색되었다. 둘째, 한

전구조개편·민영화에 대한 국민의 찬반대립과 한국 2011년 9.15 정전사태 및 2001년 5월과 6월에 발생한 미국 캘리포니아 정전사태(다른 하위체제로부터의 정책결과와 영향)를 제외한 모든 부분들이 한전 민영화옹호론자들에게 재원으로 작용하는 유리한 국면이 조성되었고 하겠다. 셋째, 외적변수에 영향을 받는 옹호론자들은 일정한 신념체계를 공유하게 되는데 민영화옹호론자들은 수익성의 정당성, 한전 구조개편·민영화정책 찬성, 전력산업구조개편촉진에관한법률 제정, 가스산업법 개정 찬성 신념 등을 공유한 반면, 공영화옹호론자들은 공공성의 정당성, 한전 구조개편·민영화정책 반대, 전력산업구조개편촉진에관한법률 제정 반대, 가스산업법 개정 반대 신념 등을 공유하게 된다. 이러한 흐름 속에서 기획예산위원회의 공기업민영화계획 발표가 촉발기제로 작용하여 정책변동의 창이 열리게 되며, 창에서는 시발기·폭발기·확정기에 걸쳐 양 옹호론자들 간 치열한 상호작용이 벌어지고, 2000년 12월 23일 전력산업구조개편촉진에관한법률이 국회에서 가결됨에 따라 발전부문은 6개 발전자회사로 분할 설립되고, 배전부문은 분할이 중단된 상태로 경쟁하는 상황이 되고 결국 공기업선진화정책으로 변동됨에 따라 정책변동의 창은 닫히게 되고, 한전 공영화정책은 과도적 한전 민영화정책으로 변동된 것이다.

지금까지 전력정책이 공영화정책에서 과도적 민영화정책으로 변동되는 과정을 ACMS 모형을 활용하여 분석하였고, 이를 근거로 한 제시사점들을 조명해 보면 다음과 같다. 첫째, 노조, 시민·사회단체 등 비공식적 참여자가 과거에 비해 정책변동에 더 큰 영향을 준다는 점이다. 2000년 12월 23일 전력산업구조개편촉진에관한법률 제정·시행 및 전기사업법이 개정되어 2001년 2월 24일 전기사업법이 시행되었다. 그러나 전국교수공공부문연구회와 한국발전산업노동조합 등이 시정운동을 적극적으로 전개하여 2004년 6월 30일 배전분할 중단되고 2006년 9월 25일 독립사업부제 발족·운영개시 하였다. 결국, 2008년 6월 19일 이명박 대통령이 대국민담화 및 특별기자회견에서 전기·가스·수도·건강보험은 민영화 대상에서 제외한다고 발표하게 된다. 2009년 12월 31일 전력산업구조개편촉진에관한법률도 폐지되었다. 결론적으로 한전을 민영화대상에서 제외시키고 한전 구조개편·민영화정책을 독립사업부제·공기업선진화 정책으로 변동하게 하는 역할을 담당했다. 이는 수직 통합되어 운영 중이던 한전이 6개 발전사 분할과 인사, 조직, 예산 분할 등 경쟁으로 이어져 전력정책이 한전 공영화정책에서 과도적 한전 민영화정책인 독립사업부제·공기업선진화정책으로 변동시킨 것이다. 둘째, 옹호론자들 간의 치열한 상호작용이 벌어지는 정책변동과정 내에서도 일정한 경계적 질서가 존재한다는 점이다. 즉, 한전 구조개편·민영화정책은 높은 수준의 이분법적 게임의 장을 나타내는 등 복잡한 정책현상을 보이고 있었으나, 실제로는 외적변수, 신념체계, 촉발기제, 정책변동의 창에서의 시기별 상호작용, 그리고 정책변동 등 논리적인 경계적 질서가 존재하였다는 것이다. 셋째, 우리나라 사례도 ACMS 모형을 활용한 논리적 분석이 가능하다는 점이다. 즉, 기존의 ACF와 MSF은 외국학자에 의해 외국사례를 근거로 만들어진 이론이었다. 그럼에도 불구하고, 두 모형을 상호보완적으로 통합한 ACMS 모형에 우리나라 전력정책이 한전 공영화(통합)주의에서 과도적민영화주의로 변동되는 과정을

적용해 보니, 뚜렷한 문제점 없이 상당부분 논리적인 분석이 가능했었다. 이런 점에서, 본 모형이 우리나라의 사례에도 적용할 수 있다는 가능성을 보여준 것이다.

넷째, 정책변동이 본격적으로 시작되는 시점인 촉발기제는 다중흐름, 즉 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름 중에서 나오며, 특히 정치흐름이 대부분을 차지한다고 했는데, 본 사례의 경우 촉발기제가 정책적 대안 제시라는 점에서, 즉 정치흐름이 아닌 정책대안흐름이라는 점에서 앞서 제시한 시사점과 일치하지 않는다고 할 수 있을 것이다. 다섯째 전력정책은 한전공영화정책에서 과도적 한전민영화정책으로 변동되었는데, 이에 가장 큰 영향을 미친 핵심적 영향변수는 촉발기제, 즉 다중흐름 중 정책대안흐름인 기획예산위원회의 공기업민영화계획 발표라고 할 수 있다. 다시 말해서, 전력정책변동의 실질적인 시작인 촉발기제가 정책변동의 창을 열었고 이를 근거로 옹호연합 간 치열한 상호작용이 벌어져 정책산출로 마무리되었다는 점에서, 나비효과(butterfly effect)처럼 그 시작이 핵심적 영향요인으로 작용한 것이다. 실제로 표 2와 같이 10인의 전문가 인터뷰 분석에 있어서도, 전력정책의 산출에 가장 높은 수준으로 영향을 미친 변수가 촉발기제라고 답변한 비율이 70%로 가장 높게 나타났다

표 2 전력정책의 산출에 가장 높은 수준으로 영향을 미친 변수에 대한 전문가인터뷰⁶⁾

Table 2 Expert opinions on the variables that most influences the calculations of the electric power policy

| 구분 | 전문가 A | 전문가 B | 전문가 C | 전문가 D | 전문가 E | 전문가 F | 전문가 G | 전문가 H | 전문가 I | 전문가 J | 합계 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| 외적변수 | ● | | | | | | | | | | 10% |
| 옹호연합 | | | | | | | | | | | 0% |
| 신념체계 | | | | | | | ● | | | | 10% |
| 촉발기제 | | ● | ● | ● | ● | | | ● | ● | ● | 70% |
| 정책변동의 창 | | | | | | ● | | | | | 10% |

특정변수는 복잡한 정책현상에 있어서 다양한 역할을 할 수 있다는 점이다. 즉, 한전구조개편·민영화정책에서 정책변동의 창을 열었던 기획예산위원회의 제1차 공기업민영화계획 발표는 촉발기제인 동시에 시발기의 시작점으로 작용했다고 볼 수 있다. 한편, 본 연구는 ACMS 모형을 과도적 한전민영화정책에 적용하여 제 시사점을 조명해 보았는데, 이는 모든 사례를 포괄할 수 있는 일반화에는 한계가 있을 수 있다. 그리고 자료 확보상의 한계로 시기별 분석과정에서 구체적인 메커니즘 없이 옹호론자들 간 상호작용에 대한 변

6) 본 전문가 인터뷰는 2015년 6월 15일부터 7월 10일까지 관련 학회 전문가를 대상으로 전화인터뷰를 통해 이루어진 것으로서, 여타 사항은 그들의 요구로 미공개 하고자 한다.

화만을 시간대 별로 나열하고 있다는 문제가 노출되었으나, 이는 차후 연구과제라고 할 수 있다.

References

- [1] Sabatier, P. A., "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein", Policy Sciences, 21. 1988.
- [2] Kingdon, J. W.(1984), Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston : Little, Brown and Co.
- [3] Kim Jin Sik, Yang Seung Il, Yu Hong Rim, "An Analysis of Policy Changes using the ACMS model: "Focused on the Health Insurance Integration Policy", The Policy Analysis Assessment Society Journal Volume 23 No.1, pp59~92, 2013.
- [4] Yang Seung Il, Policy Variation Theory:Theory and Application, PAKYOUNGSA, 2014.
- [5] Park Noh Young, "A Critical Study on the Restructuring and Privatization of the Electricity Industry", Korean Sociological Association, 『Korean Sociological Association』, 37(5), pp. 81~106, 2003.
- [6] Kim Myung Soo, Ji Tae Hong, "An Empirical Study on the Effects of Government Regulations on the Korea Electricity Industry, Competitive Environment, and Possession Structure on the Improvement of Publicness and Business : Focused on the Korean Electric Power Corporation", Korean Management Journal 18(5), Serial No. 52, pp. 2049~2077. 2005.
- [7] Lee Moon Ji, Does the Restructuring of the Electricity Industry damage Public benefit? Regulatory Research Vol. 15, 2006.
- [8] Mo Chang Hwan, Cho Chang Hyun, "Comparative Analysis of Policy Executions of the Restructuring of the Rail and Electricity Industries: Implications and Applications of the Success Factors of Policy Execution?", Korean Policy Studies Journal 17(1), pp. 139~168, 2008.
- [9] Lee Ho Dong, "A Study on the Response to the Labor Union on the Restructuring of the Electricity Industry", Master's Thesis, The Graduate School of Labor, Korea University, 2009.
- [10] Han Ji Yeon, "A Study on the Policy Directions of the Restructuring of the Electricity Industry", Master's Thesis, The Graduate School of Public Administration, Korea University 2010.
- [11] Choi Jung Kyu, "A Study on the Press Release on the Restructuring of the Electricity Industry", Master's Thesis, The Graduate School of Public Administration, Seoul National University, 2012.
- [12] Choi Hyun Suk, "A Study on the Policy Change Process in the Monopolistic Industry Structure Organizing", Master's Thesis, The Graduate School of Public Administration, Seoul National University, 2011.

저 자 소 개



지 병 석 (池炳錫)

2008년 연세대학교 행정대학원 졸업(정책학석사).

2011년 한국산업기술대학교 지식기반기술·에너지대학원 정책 박사과정 수료.

2015년 산업통상자원부 서기관.

현재 (재)한국전자기계융합기술원 근무.

E-mail : jbs1236@naver.com.



강 승 진 (姜升振)

1980년 서울대학교 경제학과 졸업.

1986년 서울대학교 경제대학원 졸업(석사).

1999년 프랑스 Grenoble 제2대학교 응용경제학 박사.

현재 한국산업기술대학교 에너지정책연구소장·지식기반기술·에너지대학원 주임교수.

E-mail : sjkang@kpu.ac.kr.