

후발국의 제도 변화 요인 연구 : 한국의 신재생에너지 정책 변동 사례를 통해

윤영철* · 정재용**

<목 차>

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구방법 및 분석 프레임워크
- IV. 사례분석 : 한국에서의 신재생에너지 정책 변화 과정
- V. 결론 및 함의점

국문초록 : 온실가스 감축이라는 국제 사회의 대응에 따라, 한국에서도 2002년 신재생에너지 발전 보급 사업의 일환으로 발전차액지원제도(FIT)를 실시하였다. 그러나 2012년 의무할당제(RPS)로 전면적인 제도 변동이 이루어졌고, 지금 현재에도 정책의 실효성으로 인한 정책 변화를 모색하고 있다. 이러한 제도의 급격한 변동을 설명하는 요인에 대해 기존 연구에서는 정책 과정에서의 외부적 요인을 주로 이야기 하고 있었으나, 최근 연구에 따르면 정책 과정 내부에서의 변동 요인을 찾으려는 움직임들이 진행되고 있다. 본 연구에서는 후발국에서의 제도가 새로운 제도로 급격하게 변동되는 요인에 대해 살펴봄을 목적으로 한다. 이를 확인하기 위해 사례로서 한국의 신재생에너지 보급 확대사업에서의 발전차지원제도(FIT)에서 의무할당제(RPS)로의 전환 과정을 살펴볼 것이다. 그 결과, 기존 논의에서 외부적 요인으로 정책 변동이 일어난 것으로 설명한 것과는 달리, 내부적 요인인 의사결정방식(Top-down)과 외부적 요인인 정권변동이 결합하여 정책변동을 일으킴을 확인할 수 있었다.

* 삼성전자 메모리사업부 기획팀, 제1저자 ychul23.yoon@samsung.com

** 한국과학기술원 경영대학 기술경영학부 교수, 교신저자 innovation@kaist.ac.kr

이러한 변동 요인을 살펴봄으로써 향후 정책 설계 및 진화 과정에서의 정책 실패를 최소화할 수 있도록 정책 형성자들에게 유용한 함의를 제시하고자 한다.

주제어 : 신재생에너지정책, 발전국가, 제도변동, 제도변동요인

A Study on The Factors of Policy Change in Latecomer Nations : Through the case of Korea's renewable energy policy change

Youngchul Yoon · Jae-Yong Choung

Abstract :

In line with the international community's movement to reduce greenhouse gas emission, Korea implemented FIT(Feed in Tariff) in 2002 as part of its renewable energy development project. Although the policy had shifted to full-scale RPS(Renewable Portfolio Standards) in 2012, policymakers are still seeking changes due to policy ineffectiveness. While previous studies explain sudden policy changes through external factors, recent research sheds light on internal factors in the process of policy transition. The purpose of this study is to investigate the factors that are responsible for rapidly changing policies in latecomer nations. In order to find this, we look at the case of transition from the FIT to the RPS in Korea's expansion of renewable energy policy. As a result of the research, it is confirmed that the Top-Down decision making system of Korea and the external regulatory change cause rapid policy transition. By looking at these variables, we propose useful implications for policymakers to minimize the policy failure in future policy design and evolution.

Key Words : Renewable energy policy, developmental nation, policy change, factors of policy change

I. 서론

2015년 12월 파리에서 개최된 제21차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP21)에서 파리기후협정을 채택함에 따라, 당사국들의 탄소배출 감축을 위한 노력이 한층 강화될 것으로 예상된다. 이러한 파리기후협정은 기존의 1997년 채택된 교토의정서에 따라 선진국을 중심으로 이루어져 온 온실가스 감축노력에서 벗어나서, 196개 당사국 모두가 참여하여 지구 온도를 2°C 보다 낮추기 위한 최초의 기후변화 대응체제이다. 이에 따라 저탄소 에너지 기술의 중요성이 한층 강화 되었으며, 특히 신재생에너지와 같은 저탄소 에너지의 기술, 비용 등 문제 해결을 위한 R&D 활동의 중요성이 강조되고 있다.

이러한 온실가스 감축을 위한 주요한 수단 중 하나는 신·재생에너지 발전 보급 확대 정책이다. 이는 세계 탄소배출과 관련하여 발전 부문이 차지하는 비율이 전체 배출의 약 40%로 큰 비중을 차지하고 있으며, 저탄소 발전으로 전이를 위해 중요한 요소가 저탄소 에너지기술인 신·재생에너지 이다.

이러한 전 세계적인 온실가스의 감축이라는 전 세계적인 대응에 따라 우리나라 역시 획기적 조치로서 2002년에 발전차액지원제도(Feed-in-Tariff, FIT)를 도입·시행하였다(한국에너지공단, 2016). 그러나 2012년 동 제도를 폐지하고 이를 대체하여 의무할당제(Renewable Portfolio Standards, RPS)로 전면적 전환을 실시하였다(한국에너지공단, 2016). 그리고 최근 2017년 12월 한국형 FIT 제도 도입과 같이 정책 변화를 모색하고 있다(산업통상자원부, 2017).

기존의 연구에서는 이러한 정책의 변동에 관심을 가지고 연구가 진행되어 왔다(이종찬, 2014). 특히 제도주의의 최근 분파인 신제도주의 연구에서는 급격한 제도 변화의 경우 외부적인 변화 또는 환경의 변화와 같은 외부 요인에 따라 변화가 이루어진다고 설명하였다(Krasner, 1988). 하지만, 단순히 외부 요인의 변화에 따라 무조건적인 정책의 변화를 설명하기에는 한계가 있기 때문에, 외부 요인과 더불어 내부적 요인 또한 고려해야 한다는 연구 역시 지속적으로 시행되고 있다.

본 연구에서는 신재생에너지 산업에서 후발국의 급격한 정책변동이 이루어지는 원인에 대해 한국의 신재생에너지 사례를 통해 살펴보고자 한다. 또한 역사적 제도주의 관점에서 제도의 변동 요인이 되는 요소들을 대입하여 살펴보고 이러한 관점으로 설명되지 않는 부분을 발전국가의 특성과 결합하여 도출해 내고자 한다. 역사적 제도주의 관점에서 제도 변화 과정을 살펴볼 경우, 기존 국가들과의 차별성, 우리나라의 독특한 제도적

특성, 지속성 및 변화 등을 설명하는데 유용하며, 이에 따라 국내 정책 변화의 특수성을 살펴볼 수 있으며 단일 시점에서의 제도 뿐 만 아니라 발전과정을 파악할 수 있다. 또한 신재생에너지 발전과 같은 국가기간산업의 경우 정책의 중요성이 강조되고 있으며, 실제로도 국가 수준에서의 정책 drive에 따라 산업발전이 이루어진 것이 사례로 나타나고 있다(박영철, 2009). 이는 대표적으로 후발국의 정책이 중앙 집권적 구조에 영향을 받은 사례로 볼 수 있다.

본 연구에서는 후발국의 제도 변동요인을 파악하기 위하여 문헌조사를 중심으로 질적 연구방법을 수행하였으며, 신재생에너지 역사적 전개과정의 동태적 분석을 위하여 비교역사적 접근법(historical comparative research)을 사용하였다. 또한 신·재생에너지 정책 중에서도 특히 보급 확대 정책으로서의 발전차액지원제도(FIT), 의무할당제(RPS)로 연구대상을 한정하였다.

이러한 질문에 답하기 위해 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제 2장은 이론적 논의로서 발전국가의 특징에 대한 기존 논의와, 제도 변동에 관한 기존의 논의에 대해 검토하고, 이어 3장에서는 연구방법과 사례 분석을 위한 분석 프레임 워크를 제시한다. 4장에서는 한국의 신재생에너지 정책 변동 과정을 분석한 후 결론 및 함의 점에서는 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 발전국가의 정책형성과정

후발국(latecomer)의 경제발전 혹은 추격(catch-up)은 선진국의 경제발전과는 다른 경로를 겪을 것이라는 주장이 있다. 후발국의 경우, 보다 중앙 집중적이며 총체적이고, 동원 중심적인 관리 방식을 통해 소비재보다는 자본규모가 큰 생산재를 중심으로, 그리고 기존에 이어져 오던 산업과는 질적으로 다른 산업을 중심으로 경제발전을 이끌어간다는 주장이다(Gerschenkron, 1962). 이러한 이유로 선진국과 후발국의 경로(path)는 다름에 초점을 맞추어 후발국의 경제/사회적 특성을 설명하기 위한 개념이 발전국가(development state) 개념이다. Johnson(1982)의 개념에 따르면 발전국가란 경제발전을 목표로 국가가 적극적으로 시장에 개입하는 것을 본질로 하는 국가라고 할 수 있다. 특히 기존의 연구는 일본의 연구에 초점이 맞춰져 있었지만, 동아시아의 후발주자인 한국

과 대만에 초점을 맞춘 동아시아 발전국가 혹은 권위주의적 발전국가(Authoritarian Development)라는 개념이 제시되었다(Amsden, 1989; Wade, 1991; Chang, 1994).

이러한 발전국가들의 경우 일반적인 특징은 학자들 사이에 대체적으로 합의가 형성되어 있다. 우선 주체와 제도적 요소로서, 강력한 정치지도자의 리더십, 사회집단으로부터 독립적인 유능한 엘리트 관료조직(Haggard & Moon, 1983), 그리고 이들에 의한 효율적인 사회적 통제와 자원의 동원을 들 수 있다. 또한, 대외 환경적 요소로서 냉전기 미국과의 동맹관계(Woo-Cumings, 1998), 미국시장에 대한 특혜적 접근과 보호주의적 용인, 수출주도 성장이 가능한 우호적인 통상조건, 마지막으로 이념적 요소로서 경제성장과 산업화를 최우선의 국가목표로 설정하고, 그 달성을 정권 정통성의 근거로 삼는 민족주의 국가주의, 개발주의 신증상적 이데올로기(Haggard, 2004; Deans, 2000) 일부에서는 유교문화와 공동체주의(McCord, 1989) 등을 주요 특성으로 설명하기도 한다(김일영 1996, 박기덕 1999, 구종서 1996, 백중국 1998).

특히 발전국가에서의 정책형성과정에 대한 논의는 다음과 같이 논의되고 있다(Choung et al, 2016). 우선 국가 정부에서 미래의 목표를 제공한다. 한국의 경우 경제 발전과 같은 목표를 위해 수출주도형 산업화와 같은 목표를 가지게 되며, 이러한 목표를 달성하기 위해 경제기획원과 같은 조정 기관이 필수적이며, 강력하고 유능한 응집력을 지닌 관료제가 필수적이다. 두 번째로는 발전국가 정책 실행에 있어서 선택과 집중의 산업정책과 금융 지원에 기초를 둔 산업 정책을 특징으로 한다(Johnson, 1982; Wade, 1990; Yoon, 2005). 이러한 성장가능성이 존재하는 산업에 선택과 집중 산업 정책을 실행하여 각종 보조금, 세금 감면 등과 같은 혜택을 부여한다. 세 번째로는 선도기구(pilot agency)로 대표되는 유능하고 힘 있는 국가 관료제는 내재적 자율성(embedded autonomy)을 가진다. 이와 같이 의사결정의 효율성을 위해 Top-down 의 의사결정이 정책과정에서 이용되며, 효율성을 추구한다(Johnson, 1999).

이 결과 정책형성과정에 다음과 같은 많은 영향을 미치게 된다. 정책 의제화의 동기와 경로, 정책결정과정, 정책 산출 등 일련의 정책형성과정이 권위주의적 발전국가의 영향을 받게 된다. 사회정책의 의제화는 경제발전을 위한 수단으로서 촉발되는 경향이 강하며, 의제화의 주도자도 일반 국민이나 사회집단보다는 정치지도자나 정부 관료인 경우가 많다. 정책은 소수의 내부 행위자를 중심으로 결정된 가능성이 크다. 그 결과, 정책 산출 역시 발전국가의 이념적 지향이 주로 반영되고, 발전국가의 추동력인 정부의 정책기조가 유지될 가능성이 크다(김순양, 2009).

이러한 기존의 논의는 기본적인 발전국가의 특성과 정책형성과정에서의 발전국가의

특수함에 대해서 언급을 하고 있다. 정부의 중앙집권적 구조로 정책이 형성된다고 알려져 있으나, 이러한 컨트롤타워 역할을 하는 정부가 정권교체와 같은 현상을 통해 일어나는 변화가 정책 설계 및 실행에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 논의가 부족하다. 이 뿐만 아니라, 우리나라의 경우 현재에 있어서도 계속적으로 발전국가의 형태를 유지하는지에 대해서도 확실하지 규정되지 않았다. 또한 과거 발전국가의 유산이 어떻게 정책 형성 과정에 영향을 미치는지에 대해서 논의가 필요하다.

2. 제도 변화 요인 논의

제도의 개념은 학자마다 매우 다양하고 포괄적이다. 우선 North(1990)에 따르면 제도란 사회에서의 게임의 규칙으로 정의하고 있으며, Edquist 와 Johnson(1997)에 따르면 개인과 집단 간의 관계와 상호 작용을 규제하는 일반적인 습관, 일과, 그리고 관습, 규칙 또는 법률의 집합으로 정의하고 있다. 또한 Scott(2008)는 제도를 1) 규제 : 게임의 규칙, 서면 및 비공식 행동 강령(North, 1990), 2) 규범 : 확립된 가치와 규범(March and Olsen, 1989), 3) 문화인지 : 사회 현실의 성격을 구성하는 공유 개념(Strong and Meyer, 1993)으로 정의하고 있다.

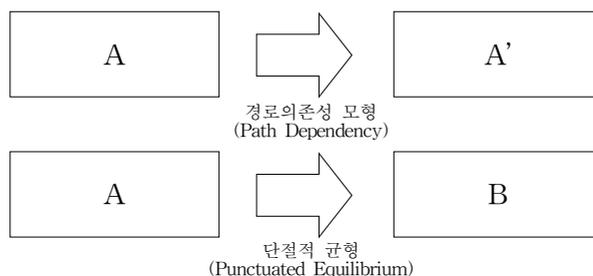
대표적인 역사적 제도주의 학자들의 제도 개념은 아이켄베리(Ikenberry)와 할(Hall)의 개념정의라고 할 수 있다(Ikenberry, 1988; Hall, 1999; 정용덕, 1999). 아이켄베리(Ikenberry, 1988)는 제도에 협의의 제도로서 사회 내 다양한 행위자들 간의 갈등을 중재하는 역할을 하는 정부 제도, 좀 더 광의적으로는 국가를 구성하는 다양한 조직들의 행위능력과 자원, 가장 포괄적인 수준에서는 국가가 사회의 관계적인 의미에서의 규범으로 정의하고 있다(정용덕 외, 1999). Hall(1996)의 경우에는 협의의 제도는 어떠한 조직의 표준화된 관행이나 규정, 일상적인 절차, 중범위 수준의 제도는 국가와 사회의 기본 조직 구조, 포괄적인 수준에서는 국가의 기본적인 조직구조로 정의하고 있다. 일반적으로 역사적 제도주의에서의 제도는 Hall(1996)의 중범위 수준, 즉 행위자와 거시적 구조의 중간다리 역할을 하는 제도에 초점을 맞춘다.

정책 변동을 설명하는 대표적인 모형은 정책지지연합모형, 정책 패러다임 변동모형, 정책흐름모형 등이 있다(이중수 외, 2014). 하지만 전통적 정책변동모형은 정책변동 현장에서 일정한 조건이 갖춰지면 정책이 변동되는 상황을 가정하고, 이런 일련의 조건이 갖춰지면 정책이 변동되는 상황을 가정하는 한계가 존재한다. 이에 따라 신제도주의에서는

독립변수로서 제도를 강조해 왔으며, 이는 그동안 규제, 제도, 정책 등 다양한 분야에서 탁월한 설명능력을 보여 왔다. 그러나 제도 변화에 대해서는 설명의 한계점이 거론되어 왔다(Beland, 2007; Hall and Taylor, 1996; Immergut and Anderson, 2008; Mahoney and Thelen, 2010).

기존의 신제도주의 분파인 역사적 제도주의에서 제도변화를 크게 두 가지로 설명하고 있다. 첫 번째로는 경로 의존적 변화이다. 경로의존성(Path Dependency)은 역사적 제도주의에 있어서 제도 및 정책의 지속현상을 설명할 때 주로 설명되는 것으로 시간적으로 먼저 발생한 것들이 시간적으로 나중에 발생하는 사건들의 연쇄적 결과물에 영향을 미치는 것을 의미한다. 이는 곧 제도의 변화보다는 지속성을 설명하는데 적절한 모델이며, 기존의 틀과 행위자들 사이에 맺어진 관계, 매물 비용 등에 의해서 기존 경로에서 새로운 경로로 이동하는 급격한 제도적 변화가 일어나기 어렵다는 것을 의미한다(Swell, 1996; 김선희, 2008).

두 번째로는 이러한 경로 의존성으로 인한 점진적 변화가 아닌 급격한 변화를 설명하는 단절적 균형(Punctuated Equilibrium)모형이다. 제도는 국내외 환경에 신속하고 유동적으로 대응하지 못하는데, 그 과정에서 제도 내부적 또는 외부적인 위기가 발생하고 위기는 제도의 저항을 촉진시킨다. 제도가 변화압력을 견딜 수 없을 정도의 상황이 되면, 기존 제도는 붕괴되고 새로운 제도가 구제도를 급속히 대체한다. 이 때 기존제도와 완전히 다른 새로운 제도일 경우 그 연속성을 찾아보기 힘들데, 이런 변화를 단절적 균형모형이라고 한다(Krasner, 1984). 제도가 구체적이고 강력하며, 구속하는 장치로 인식된다면 이러한 제도의 변화는 기존 질서를 뒤엎는 강력한 외부적 충격의 산물로 이해되기 쉽다(Clemens and Cooks 1999). 이는 제도변화가 내부적으로 점진적 진화 과정이 아닌, 외부적 충격에 의한 급격한 전환의 결과로서 새로운 제도가 형성되고 지속된다는 주장이다. 이와 같은 제도의 변화는 <그림 1>로 정리될 수 있다.



〈그림 1〉 제도 변화의 형태

하지만 이러한 제도 변동 설명에 대한 이론들은 제도 변동에 대해 내부적 변수를 간

과한다는 반론과, 외부적 요인이 영향을 미치지 않을 경우에서의 제도 변동에 대한 설명력이 부족하며, 기존 제도이론이 현실에서 발생하는 제도변화를 설명하지 못하였다는 것을 비판하면서 통합적 분석틀의 고안을 시도하는 형태로 나타나고 있다(김선희, 2008). 특히 제도를 둘러싼 거시적, 구조적, 제도 행위를 연계시켜 통합적 접근방법을 시도하여, 구조-제도-행위의 계층화를 시도하고 연계하는 고리를 설명한 모형(김윤권, 2005)이 존재하고, 제도변화의 방식, 정치적 과정, 이념의 역할이라는 변수들을 통합화하여 분석틀을 마련한 모형(이종찬, 2014)이 선행연구로서 존재한다. 이러한 통합적 분석 틀 하에서 제도 변동의 원인으로 국가성격이나 구조, 행위자간 관계, 정책이념, 정치 체제 등 제도적 맥락을 주로 논의하였다(방민석 외, 2003). 이때 제도적 맥락 또한, 제도가 단절되거나 불연속적인 변화를 보이는 원인으로서는 심각한 경제위기, 전쟁, 혁명, 정복과 같은 사건이나 예기치 못한 결과, 외부효과 및 외생적인 세력 등을 지적하였다(North, 1990).

그럼에도 불구하고, 이러한 통합적 분석 틀은 주로 선진국들을 대상으로 접근해 왔으며, 오히려 정책 변동이 많은 후발국의 중점을 둔 논의가 많지 않다. 또한 기존에 제도 변동의 원인으로 알려진 각각의 요인들이 결합되어 변동이 진행되는 과정에 대해서 역시 논의의 필요성이 존재한다.

Ⅲ. 연구방법 및 분석 프레임워크

1. 연구방법

본 연구는 기본적으로 문헌연구와 한국의 신재생에너지 보급 정책이라는 사례를 중심으로 한 비교 역사적 분석연구를 중심으로 한다. 먼저 문헌연구를 통해 신재생에너지 정책의 변화 과정에 대한 이해 및 이에 대한 이론적 틀을 완성한 후, 이론적 틀을 근거로 하여 정책 변화를 이끌어낸 요인을 찾고자 한다.

우선, 연구 범위를 정함에 있어 제도의 변화 시기를 나누기 위해 우리나라에서 신재생에너지 보급 정책이 본격적으로 시작된 2002년부터 발전차액지원제도에서 현재의 의무할당제로 전환이 이루어진 2014년까지로 범위를 한정하였다. 또한, 이를 분석하기 위해 지식경제부(현 산업자원부)와 같은 정부 부처의 신재생에너지 보고서, 보도자료 및 에너지 기본계획들을 참고하였으며, 신재생에너지 보급 사업의 주요 기관으로서 한국에너지공단의 보도자료, 수치를 이용하였다. 또한 변동된 제도를 살피고자 신재생에너지 관련

법률, 명령, 규칙들을 참고하여 살펴보았다. 그리고 제도 시행 및 변환에서의 당시의 사회적 상황을 통해 역사적 맥락을 살펴보거나, 정부의 기초를 살펴보고자 대통령의 신년 담화문, 신재생에너지 관련 회의에서의 대통령 발언, 각종 사건들을 살펴보고자 각 정부에서의 에너지 관련 과거 신문 기사들을 통해 정리하였다. 또한, 이러한 조사에서 부족한 점을 보충하고자 에너지 관련 통계자료, 세부 법령, 정부문건, 국내외 학술자료, 기사 등과 같은 문헌조사를 토대로 연구를 수행하였다.

일반적으로 사회 현상을 설명하기 위한 연구 방법은 크게 세 가지로 나뉜다. 첫째는, 보편적으로 적용할 수 있는 일반 이론을 개발하기 위하여 법칙적인 일반화를 추구(nomological generation)하는 방법이다. 두 번째는 사회 현상에서 보편적 이론 개발의 한계를 지적하고 특정 사례가 갖는 특수성에 초점을 맞추어 그 의미를 해석하는 해석주의(interpretivism) 방법이다. 세 번째는 사회현상의 맥락과 그 맥락의 역사에 초점을 맞추는 중범위이론(비교 역사적 접근법)연구이다(하연섭, 2011).

본 연구에서는 비교 역사적 분석 방법을 활용하여, 한국의 신재생에너지 정책의 도입 및 전환 과정에 대한 사례를 분석하여, 어떠한 맥락에서 형성되고 변환되는지 살펴보고자 함이 목적이다. 이를 통해 일반화와 해석적 설명의 정교성에 뒤쳐진다는 비판에서 벗어나 사회 현상을 둘러싼 맥락과 그 역사적 전개과정을 통해 인과관계의 복잡성에 대한 분석을 효과적으로 할 수 있다(하연섭, 2011).

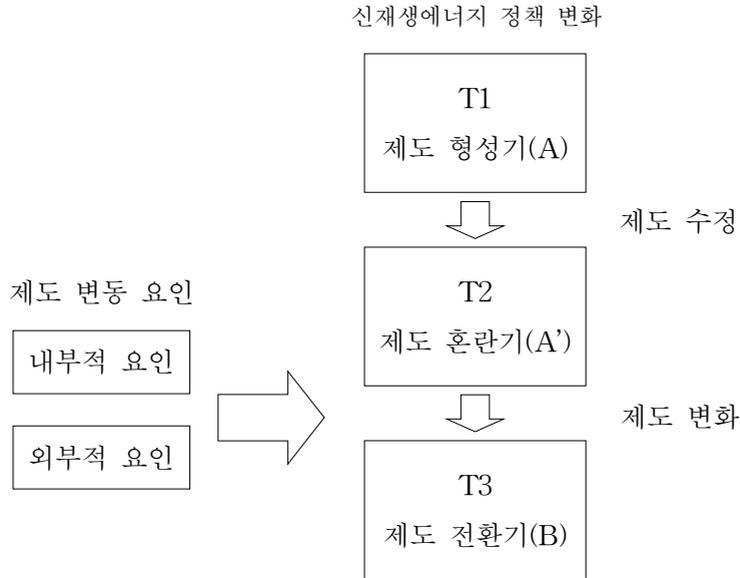
2. 분석 프레임워크

우선 제도 변화를 역사적 맥락 속에서 그 성격을 포괄적·체계적으로 설명하기 위하여 역사적 제도주의를 분석한 선행연구들을 참고하여 ‘시기화 전략’에 따른 방법을 사용하고자 한다. ‘시기화 전략’이란 시간적 순서에 따른 정책의 과정과 역사적 인과관계, 상호영향의 파악을 위해 일정한 기준에 의하여 시기를 나누고 각 시기에 대해 심층적으로 분석하는 것이다(Mahoney, 2000). 이를 위해 Mahoney(2000)의 경로의존성 설명모형 (Analytic Structure of Path Dependent Explanation), 그리고 Krasner(1988)의 분석틀을 참고하여 분석하고자 하는 정책을 크게 T1(정책 형성기), T2(정책 혼란기), T3(정책 전환기)으로 구분하였다. 많은 학자들이 정책의 변화 시기를 초기, 중기, 후기 또는 맹아기, 도입기, 성숙기, 안정기 등으로 분류하는데, 중요한 것은 그 정책의 상황을 가장 핵심적으로 나타낼 수 있어야 한다는 점이다(심원섭, 2009). 김명희(2007)의 경우 공공부조정책

에 나타난 근로연계 복지 정책을 대상으로 하는 국제비교정책 연구를 진행하였는데, 근로연계복지가 공공부조정책에 본격적으로 등장하는 1980년대를 정책의 기준 시점(t 시점)이자 정책이 형성되는 시기로 보고, 이를 토대로 근로연계복지정책이 영향을 미치는 정책이 발아되는 시기($t-1$ 시점), 그리고 정책이 확충되는 시기($t+1$ 시점)으로 나누어 분석하였다. 이에 따라 본 연구에서는 우리나라에서 신재생에너지 보급정책으로서 에너지 선진국에서 진행되는 발전차액지원제도를 본격적으로 도입한 2002년을 T1으로 설정하였다. 이는 발전차액지원제도의 최초 도입이 된 시기이기에 제도 형성기로 보았다. 그리고 발전차액지원제도가 초기와는 다르게 확대되고 수정되는 2003-2007년을 제도 혼란기(T2)로 구분하였다. 마지막으로 발전차액지원제도가 폐지되고, 의무할당제로 바뀌는 2008-2012년을 신재생에너지의 정책이 변화하기 때문에, 제도 전환기(T3)으로 정의하였다.

본 연구에서는 제도 혼란기(T2)시기에서 제도전환기(T3)시기로 전환하는 과정에서 발전차액지원제도가 폐지되고 의무할당제로의 제도의 변환이 이루어지도록 야기하는 요인을 살펴봄을 목적으로 한다. 기존의 정책 변동의 이론적 설명은 경로의존적 설명과 단절적 균형으로 이를 설명해 왔다. 그러나 급격한 변동을 설명하는 단절적 균형 모형의 경우에는 외부적 환경 변화 또는 전쟁 등과 같은 외부적 요인으로 설명해 왔으나, 이러한 사건들이 일어날 때 내부적 요인의 어떤 특성과 결합해 급격한 변동을 이끌어 내는지 확인하고자 한다. 이를 위해, 제도가 급격하게 변동할 시 내부적으로는 어떠한 요인이 영향을 미치는 지 제도적 맥락과 행위자 요인을 살펴보았다. 또한, 중대한 전환점이 되는 외부적 요인을 살펴보고자 역사적 사건, 외부 압력, 정권교체를 중심으로 살펴보기 위해 기준을 설정하였다.

〈그림 2〉 분석 프레임 워크



3. 분석 요소

제도의 개념 범위가 상당히 넓기 때문에 이러한 분석을 위해 가능한 많은 요소들을 분석해야 한다. 그러나 그 요소들에 대한 이해가 달라 혼란을 일으킬 수 있음에 따라 분석요소에 대한 조작적 정의를 통해 연구의 분석틀을 명확히 하고자 한다.

<표 1> 분석 요소 설명

		분석요소	분석내용	분석지표
변화 요인	내부 요인	제도적 맥락	정책사고	정책기조, 국정철학, 국가통치이념
		행위자 요인	정책 형성 참여자	정부, 기관, 위원회 등
	외부 요인	중대한 전환점	대외 여건	국제적 변화 흐름, 국제사회의 압력 등
			결정적 국면	정치, 경제, 문화적 변화

			정권교체	권력관계의 변화, 정권의 변화
변화 대상	신재생에너지 발전 정책	정책형성과정 및 정책 내용		정책 대상, 재정, 전달 체계, 시스템

3.1 제도적 맥락

구체적으로 제도적 맥락이란 의회와 행정부의 관계, 정당시스템의 구조, 행정부 조직들의 구조 및 사회 정책과의 관계를 말한다(Thelen, 1999). 제도는 시대가 변함에 따라 고유한 맥락(contexts)을 형성하고, 이러한 맥락이 사회 정책 행위자들의 상호작용에 따른 정책 선택에 영향을 미친다고 본다. 본 연구에서는 제도적 맥락으로서 정책 사고를 살펴보고자 하겠다.

정책 사고는 패러다임으로서 아이디어(idea as paradigm)를 의미한다(Campbell, 2002; 하연섭, 2006). 여기에서 패러다임이란 정책 결정권자들의 문제 정의와 해결책의 범위를 판단하게 하는 준거 틀이자, 정책의 거시적인 방향성을 제시하는 세계관을 의미한다(하연섭, 2006). 따라서 정책 사고는 정책결정권자들이 공유하고 있는 신념체계로서 정책결정권자의 변동이 있더라도 쉽게 변하지 않으며, 외부 변동 가능성에도 대응할 수 있는 중심 원칙으로서 작용한다(Goldstein and Keohane, 1993).

3.2 행위자 요인

행위자 요인으로서 제도 안에서 정책 과정에 참여하는 이해관계자들의 상호관계를 들 수 있다. 이러한 정책 과정에 참여하는 이해관계자로는 정부, 국회, 공무원, 시민단체, 위원회, 기업 등이 있다. 이러한 이해관계자들은 상호작용을 통해 정책 및 제도변화의지 및 관계의 정도를 형성한다(권기창, 2010).

특히 행위자 요인으로서 의도적 요인이란 정책을 형성한 정부의 의도나 입안을 요구하는 시민단체의 의도를 살펴볼 수 있다. 이러한 의도들은 제도를 제약하는 요인뿐만 아니라 제도가 변화되는 과정이 내부적, 구조적 요인에 의해 행위자의 구체적 선택과 전략이 제도변화 및 지속에 의미를 가진다는 점에서 의도적 요인 분석이 필요하다(하연섭, 2011).

3.3 중대한 전환점

정책을 변화시키는 중대한 전환점이란 정책 결정에 영향을 미치는 상황적 요인을 의미한다(Mahoney, 2000). 본 연구에서는 결정적 국면으로서 정치, 경제, 문화적 변화를 살펴보고, 정권 교체와 기술적 요인에 대해서 살펴보고자 한다.

우선 역사적 사건은 정책을 분석하는데 있어 정책형성의 사건과 그 사건이 발생한 시점, 사건이 진행되어온 과정에 초점을 맞추는 것이 중요하다. 즉, 초기상태의 우연성, 사건의 발생시점, 사건과 맥락의 결합, 그리고 사건의 역사적 전개과정에 주목해야 한다(하연섭, 2011).

또한 결정적 국면이란, 당시 특정 대안을 선택하게 되는 결정적 사건 및 제도의 시작점(또는 선택점)을 의미한다(Mahoney, 2000). 어떠한 정책이 형성되게 된 시점에서 우연한 사건이 중대한 결과를 초래할 수 있다. 정권 교체는 행정부의 수장이 바뀌거나, 선거를 통한 집권 권력의 변화를 의미한다.

이러한 분석 틀을 사용해 본 연구에서는 역사적 전환을 가져오는 외부적 요인으로서 중대한 전환점을 살펴보고 내부적 요인으로서 제도적 맥락과 행위자 요인을 동시에 분석하여 외부적 요인이 일어날 때, 내부적 요인이 어떠한 영향을 미치는 지, 상호적으로 결합하여 변동되는 요인을 찾고자 한다.

IV. 사례 분석 : 한국에서의 신재생에너지 정책 변화 과정

1. 신재생에너지 정책

신재생에너지²⁾ 관련 정책은 신재생에너지 확대를 위해 정부가 의도적으로 활용하는

2) 구체적으로 신·재생에너지 통계집(2008)에 따르면 신·재생에너지 통계집(2008)에 따르면, 신재생에너지는 태양열, 태양광(사업용, 자가용), 바이오(바이오가스, 매립지가스(전기, 열), 바이오디젤, 우드칩, 성형탄, 임산연료), 풍력(사업용, 자가용), 수력(사업용, 자가용), 연료전지(사업용, 자가용), 폐기물(폐가스, 산업폐기물, 폐목재, 생활폐기물, 대형도시쓰레기, 시멘트 킬른보조연료, RDF/RPF, 정제연료유)로 구성되어 측정되고 있다.

다양한 수단과 방법을 의미한다(김태은, 2009). 대표적으로 보조금과 같은 공적 금액 지원방식인 발전차액지원제도, 강제적 규제 방식인 의무할당제, 전력 상계거래제(Net Metering), 세금감면, 우대용자, 경쟁 입찰 등을 들 수 있다. 대부분의 신재생에너지 정책 수단은 최근 유럽 각국과 미국, 일본 등 주요 선진국을 중심으로 신·재생에너지 발전전력 확대를 위한 지원제도인 발전차액지원제도(FIT), 의무할당제(RPS), 그린가격제(Green Pricing) 등이 주요 이슈로 제기되고 있으며, 특히 FIT과 RPS는 신·재생에너지 발전의 개발을 촉진하는 핵심 정책으로 등장³⁾하였다.

1.1 발전차액지원제도(Feed-in-Tariff: FIT)

발전차액지원제도(Feed-in-Tariff, FIT)는 1978년 미국에서 화석에너지에 대한 가격 보장(US Public Utility Regulatory Policies Act of 1978, PURPA)에서 비롯된 이후, 1990년 중반 이후 덴마크와 독일에서 신재생에너지에 적용되면서 더욱 큰 관심을 갖게 되었다(Lesser and Su, 2008).

이러한 발전차액지원제도는 경제성이 부족한 신재생에너지의 발전전력을 일정한 기간 동안 우선 구매 및 적정가격으로 보전함으로써 신재생에너지 사업을 활성화하고, 신재생에너지 보급을 촉진하기 위한 제도이다. 즉, 전력 단위당 가격을 전력생산 주체(발전소), 공급자, 전력망 운영자들이 법적으로 신재생에너지 발전을 통한 전력에 대해 일정한 지불 의무를 지닌다. 따라서 정부는 요금률(tariff rate)을 규제한다(한국에너지공단, 2016).

이러한 발전차액지원제도는 일반적으로 신재생에너지 전력 생산에 지불하는 돈의 양을 고정시킨 형태와 추가적인 프리미엄을 제공하는 형태로 구분된다(Haasa et al., 2011). 발전차액지원제도는 가격정책으로 신재생에너지 발전전력 생산자에게 고정된 가격으로 생산을 보장하는 제도로 운영은 국가마다 상이하나, 기본적으로 신재생에너지 발전전력 가격이 기존의 화석연료나 원자력 등을 이용한 에너지원에 비해 높음에 따라 이러한 가격 차이를 정부의 재정을 통해 보전해 주는 것이라 할 수 있다(김태은, 2009).

3) 유럽 의회에서는 개별 회원국에서 신·재생에너지 목표를 정하게 하고 정책수단을 자율적으로 선택한 이후, FIT와 RPS를 둘러싸고 활발한 정책논쟁이 진행되었다(이에, 이탈리아, 폴란드, 루마니아, 스웨덴 영국 벨기에에는 RPS를 수용한 반면, EU의 나머지 국가들은 FIT를 수용). 2005년 EC는 이들 국가들에 대한 평가를 통해 RPS가 FIT에 비해 덜 효과적이고 효율적임을 보고한 바 있다(EC, 2005; Rickerson et al, 2007). 유럽 국가들 연구 Klien et al(2008) 참고.

1.2 의무할당제도(Renewable Portfolio Standard: RPS)

공급의무할당제도(Renewable Portfolio Standard, RPS)는 정부가 신재생에너지원을 통한 전력의 일정비율을 생산자 소비자, 공급자에게 강제로 할당하는 제도로서, 일반적으로 신재생에너지 거래 제도를 포함한다(한국에너지공단, 2016).

이는 일정규모(50만kW) 이상의 발전사업자(공급의무자)에게 총 발전량의 일정비율 이상을 신·재생에너지로 공급토록 의무화 하는 제도이다. 의무할당제의 경우 일반적으로 신재생에너지 발전량을 나타내는 공급인증서(REC) 거래 제도를 수반한다. 발전사업자가 공급인증서(REC)를 확보하는 방법은 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 자체적으로 신재생에너지 발전소를 건설하여 공급인증서(REC)를 조달하는 방법(자체조달) 과 공급인증서(REC)거래시장에서 구매하는 방법(외부조달), 그리고 또 다른 신재생에너지 전력 사업자를 통해 전력을 구매하는 제도로 구분할 수 있다. 공급인증서는 규제기관이 정한 기준을 충족하는 신재생에너지원의 전력공급량만큼 발전사업자에게 발행된다(권태형, 2012; 한국에너지공단, 2016).

즉 의무할당제는 매우 탄력적인 제도를 운영하고 있음을 알 수 있는데, 전력사업자는 할당받은 부분을 직접 생산하거나 외부에서 전력, 혹은 인증서를 구매할 수 있다. 이에 따라 전력 사업자는 자신들의 경제적 관점에서 직접 생산하는 것보다 외부에서 구매하는 것이 경제적일 경우 직접생산보다 구매를 통하여 할당량을 확보할 수 있으며, 직접 생산하는 것이 경제적일 경우에는 구매보다는 직접 생산을 통해 할당량을 채울 수 있다. 또한, 의무할당제를 채택하는 대부분의 국가들은 의무할당을 받은 의무 주체가 이를 달성하지 못할 경우, 동 업자에게 특별한 벌칙을 가할 수 있도록 하는 등 이행 강제를 위한 규정을 두고 있다(EC, 2008; 김태은, 2011).

하지만, 의무할당제의 경우에는 공급의무자별로 공급해야할 신재생에너지의 총량을 할당할 뿐, 세부 에너지원 별 구성 비율을 강제하지는 않기 때문에 에너지원 간 편중성이 나타나고 있다. 이는 공급의무자들이 자체 신재생에너지 발전설비 가동을 통한 의무 이행 유형을 택할 경우 태양광, 풍력 등의 설비형 재생에너지 발전시설을 건설하기보다는 단기간 내 사업 추진이 용이한 ‘폐기물 및 바이오 매스’ 등 연료형 재생에너지원을 연소하여 발전하는 방법을 이용하는 경향성이 뚜렷하다(이수일, 2015).

이러한 발전차액지원제도와 의무할당제의 비교는 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 발전차액지원제도와 의무할당제 비교

	발전차액지원제도 (Feed-in-Tariff, FIT)	의무할당제 (Renewable Portfolio Standards, RPS)
방식	신재생에너지 발전단가와 기준가격의 차액에 대해 재정적인 보전 고정적인 가격으로 장기적 수입을 보장	지정된 공급의무자가 총 발전량의 일정비율을 신재생에너지로 공급하도록 의무화, 발전사업자는 직접 신재생에너지를 생산하거나, 공급인증서(REC) 구매
정책 수단유형	경제적 유인책	명령 지시적 규제
특징	가격지향적인 수단 가격정책 요금(Tariff)에 개입	양 중심의 정책 수단 수량정책
대상 집단	신재생에너지 전력 발전사업자	대형 전력발전사업자, 전력판매사업자
발전형태	소규모 분산형 발전	대규모 집중형 발전
수익구조	SMP+FIT보조금	SMP+RECs
장점	불확실성을 줄여 시장 참여자를 많이 확보(장기간 고정수입) 소규모 발전사업자가 넓게 분포해 고용창출효과	경쟁상황에서 기술개선과 비용절감을 위한 자발적인 노력 공급량 예측 및 관리 가능 정부재정 부담이 없음
단점	지속적인 FIT 비용부담 경쟁촉진 유인 없음 공급량 예측이 어려움	투자의 불확실성으로 대규모 사업자만 REC 시장에 참여 공기업에 강제적 의무를 지움으로써 재정부담

출처: Caton and Linden(2010), 김태은(2011), 권태형(2014)에서 재구성

발전차액지원제도와 의무할당제의 최종 목적은 신재생에너지의 보급 확대이다. 그러나 위에서 확인한 바와 같이 양자의 제도에는 차이가 존재한다. 제도의 급격한 변화라는 것을 설명하기 위해 크게 세 가지 차원에서 차이점을 확인할 수 있다.

첫째, 발전차액지원제도와 의무할당제의 경우 비용부담자의 관점에 있어서 차이가 존재한다. 발전차액지원제도의 경우 발전사업자에 대한 직접적인 보조금 지원 방식으로 정부의 재정지원이 전제가 된다(한국에너지공단, 2016). 전력기반조성사업센터에서 산업자원부에 사업비 교부 승인요청을 통해 발전차액지원제도 대상자에게 국가 재정에서 지원된다. 이에 반해 의무할당제의 경우 정부가 직접 산출량을 규제하는 방식으로 정부의 직

접적인 재정부담이 없다(이민식, 2009). 에너지공급 사업자에게 발전량 중 일정 비율을 신재생에너지로 공급하도록 강제하는 동시에 REC(Renewable Energy Certificate) 시장을 구성하여 사업자들 간의 REC 거래를 허용하는 제도를 통해, 에너지공급 사업자들이 비용 부담을 함을 확인할 수 있다(임형우, 2017). 비용부담자 관점에서 양자의 제도는 직접적인 정부 지원의 유무의 큰 차이가 존재한다.

둘째, 보급사업자 입장에서 양자의 제도에 따라 신재생에너지 발전 사업을 하는데 큰 차이가 존재한다. 우선 발전차액지원제도 하에서는 정부가 일정기간 동안 정해진 가격을 보장하기 때문에 투자의 불확실성을 제거해 주고, 시장 확대에 매우 효과적이다. 하지만, 의무할당제 제도 하에서는 투자자의 성공에 대한 불확실성이 커, 대기업 위주로 참여할 가능성이 크므로 중소기업의 신재생에너지 사업진출이 저조하며, 사실상 PF(Project Financing)방식의 용자가 어렵다(이민식, 2009). 또한, 관련 사업종사자의 인터뷰에 따르면, 보급사업자의 수익은 SMP와 REC 로 결정됨에 따라 급변하는 시장에서 투자의 어려움을 느낀다고 말하고 있다.

마지막으로, 발전차액지원제도와 의무할당제의 정책의 성격이 다를 수 있다. Lowi가 시도한 정책의 분류에 따르면 정책의 성격에 따라 분배정책, 규제정책, 재분배정책으로 구분할 수 있다(Lowi, 1972). 분배정책은 국민들에게 권리나 이익, 혹은 서비스를 배분하는 것을 내용으로 하는 정책이며, 규제정책은 법령에서 제시하는 광범위한 기준을 근거로 국민들에게 강제적으로 특정한 부담을 지우는 것이다. 재분배정책은 돈이나 재산, 권력, 권리를 많이 소유하고 있는 집단으로부터 그렇지 못한 집단으로 이전시키는 정책이다. 이러한 정책의 분류 기준에 따르면 발전차액지원제도는 보급을 확대시키기 위해 보조금을 정부에서 지원하는 분배정책, 특히 보조 정책, 의무할당제의 경우에는 각 발전사업자에게 의무를 지우는 규제정책으로 볼 수 있다.

이처럼 비용부담자, 보급사업자, 정책의 성격의 차이 관점에서 양 제도를 바라볼 때, 발전차액지원제도에서 의무할당제로의 전환이 이루어진 우리나라의 신재생에너지 정책의 경우 정책의 급격한 변동이라 보인다.

2. 신재생에너지 정책 변화 과정 분석

2.1 발전차액지원제도(FIT)의 도입(제도 형성기) : 2002년

우리나라는 1970년대 두 차례의 석유파동 이후 정부가 적극적으로 개입하여 에너지원

의 다양화를 위한 대체에너지의 기술개발을 종합적으로 추진하기 위하여 1987년 「대체에너지개발촉진법」을 제정하였다(한국에너지공단, 2016). 이후 1997년 도쿄의정서가 발효됨에 따라, 환경 친화적인 대체에너지의 이용·보급을 촉진하고, 시범사업을 보다 적극적으로 추진하고자 기존의 법령을 「대체에너지개발및이용·보급촉진법」으로 1998년에 전면 개정하였다(한국에너지공단, 2016). 그러나 이러한 법률 개정은 기존의 법률보다 진일보한 측면은 있으나 이용과 보급을 위한 효과적인 제도를 도입하지는 않았다(이종영 외, 2012).

그러나 김대중 정부 출범 이후 1997년 IMF 외환위기를 극복하기 위해 여러 정책을 펼치는 가운데, 전 세계적인 유가 상승이 일어나고, 에너지 수요관리가 강조됨에 따라 신재생에너지가 부각되었다. 이는 김대중 대통령의 2000년 9월 19일 개최된 국무회의와, 동년 12월 19일에 개최된 국가과학기술위원회 제 6차 회의의 담화문에서 확인할 수 있다(구민교, 2012).⁴⁾

이러한 대통령의 주문에 따라 관련 부처들의 협의를 거쳐 2002년 발전차액지원제도가 정비 및 실시되었다.

<표 3> 김대중 정권 당시 발전차액지원제도의 주요 일지

주요 법령	주요 내용
대체에너지 개발 및 이용·보급 촉진법 개정안 제 227회 임시국회 통과(2002.2.2.) 및 시행(2002.9.26.)	- 발전차액지원제도 명문화(11조의 6) - 대체에너지 발전에 의하여 공급한 전기의 전력거래가격이 기준가격보다 낮은 경우에 당해 전기를 공급한 대체에너지발전사업자에 대하여 기준가격과 전력거래가격과의 차액을 전기사업법 48조 규정에 의한 전력산업기반기금에서 우선 지원.
대체에너지 이용·발전 전력의 기준가격 지침(산자부 고시 제 2002-108호) (2002.5.29.)	- 차액지원 대상을 5개 대체에너지원으로 지정 ; 태양광, 풍력, 소수력, 매립지가스, 폐기물 소각 - 대체에너지 발전사업자에 대한 지원금은 기준가격과 계통한계가격(SMP)과의 차액을 지원(기준가격은 태양광발전

4) “가격 정책을 통해 수요를 줄여나가면서 에너지를 많이 쓰면 그 만큼 부담을 주는 제도를 도입하라. ... 정부나 국민, 기업이 모두 에너지 절약에 참여하고, 특히 관이 앞장서 이번 고유가 파동에너지 과소비를 줄이고 대체에너지를 개발하는 전화위복의 기회로 삼아야 한다.”(연합뉴스, 2000)

“대체에너지 개발은 당장에는 큰 성과가 나오지 않지만 장기적 관점에서 꾸준히 추진해야 한다. 핵융합이나 수소에너지와 같은 미래에너지의 개발과 함께, 석탄을 이용해 석유의 대체에너지로 활용하되 환경 친화적이고 경제성 있게 활용하는 방안을 개발해나가야 할 것이다.”(연합뉴스, 2000)

시행)	716원/kWh, 풍력발전 107.66원/kWh로 결정)(산업자원부 보도자료, 2002)
-----	---

출처 : 구민교(2012), 한국에너지공단(2016)에서 재구성

2.2 발전차액지원제도(FIT)의 내부 수정(제도 혼란기)

2002년 12월 19일 치러진 제 16대 대통령선거를 통해 노무현 후보가 당선되어, 이듬해 2003년 2월 25일 대통령에 취임하였다. 노무현 정부 역시 김대중 정부에서 중요시 한 것과 같이 신재생에너지 사업에 각별한 관심을 보였다. 이는 2004년 11월 3일에 개최 한 국가에너지자문회의에서 찾아볼 수 있다(구민교, 2012).⁵⁾

신재생에너지 정책의 주요 참여자로는 과거 산업자원통상부가 정책형성자로서 주된 역할을 하였고, 2004년 11월 3일 국가에너지자문회의가 처음으로 개최되었다. 이후, 이후 "신·재생에너지 개발·보급정책과 해외자원개발 시스템 혁신방안" 이란 주제로 2005.3.11 「제2차 국가에너지자문회의」가 개최되었고, 2005.9.28에는 "新高유가시대에 대응한 시스템 혁신전략" 이란 주제로 「제3차 국가에너지자문회의」가 개최되었다. 그리고 "에너지정책 성과분석 및 향후 전략" 이란 주제로 2006.5.19 열린 「제4차 국가에너지자문회의」를 끝으로, 이후에는 「에너지기본법」에 따라 설치된 국가에너지위원회가 「국가에너지자문회의」를 대체하게 되었다(한국에너지공단, 2016).

시민단체 역시 2004년부터 신재생에너지정책협의회에 본격적으로 참여하게 되었으며, 한국소비자교육원, 한국소비자생활연구원, 에너지대안센터가 2004년부터 2006년까지, 그리고 2007년에는 에너지대안센터가 탈퇴하고 환경운동연합이 위원으로 참여하게 되었다(지식경제부, 2009).

노무현 정부 시기의 발전차액지원제도와 관련된 정책 변화는 2002년부터 2006년 8월 3차 개정까지 발전차액지원 확대를 위한 지침의 개정이 이루어졌다. 1차 개정인 2003년 10월에는 풍력 및 태양광 발전에 대해 기준가격의 적용기간을 5년에서 15년으로 연장하여 시장에서의 불확실성을 해소하였다. 2004년 2차 개정에서는 발전차액 대상에 조력발전을 포함하여 대상 범위를 확대하였다. 그리고 2006년 3차 개정에서는 태양광 생산전력과 한전 전기를 상계처리 할 수 있는 범위를 3kW이하에서 50kW이하로 확대하였다(기

5) "신재생에너지는 현재보다는 장래의 가능성을 염두에 두고, 연구개발 등을 적극 지원하겠다. 먼저 각 분야의 신재생에너지 분야 전문가들이 힘을 합쳐 중요성에 대한 인식을 확산시키는 것이 필요하다. 에너지 절약, 신재생에너지 보급 등의 정책 추진은 향후 10년 또는 20년 내에 도달할 수 있는 수준을 명시적으로 제시하는 것이 필요하다."(이데일리, 2004)

준가격 지침 제 2006-89호). 또한, 기준가격 적용 대상에 연료전지가 추가되었고, 기존의 매립지 가스는 바이오 에너지로 확대되었다. 그리고 태양광, 풍력, 연료전지의 적용 용량(누적 기준, MW)이 각각 100, 1000, 50로 확대되었다(한국에너지공단, 2016). 즉, 2002년부터 2006년 8월 30일 3차 개정까지는 신·재생에너지 발전전력 확대를 위한 제도 변화가 진행되어 왔다고 할 수 있다.

이하 노무현 정부 시기의 발전차액제도 일지는 <표 4>와 같이 정리될 수 있다.

<표 4> 노무현 정권 당시 발전차액지원제도의 주요 일지

주요 법령	주요 내용
대체에너지 이용·발전 전력의 기준가격 지침 1차 개정(2003.10.9.)	풍력, 태양광에 대하여 기준가격의 적용 기간을 현행 5년에서 15년으로 연장하였으며, 적용 대상은 정부지원 30%미만 설비, 태양광은 20MW(사업자 3MW 이하), 풍력은 250MW
대체에너지정책심의회에서 대체에너지 이용·발전 전력의 기준가격 지침 2차 개정	한국수자원공사가 시화호에 조력발전소 건설을 추진함에 따라 “조력발전”도 차액지원 대상으로 추가
소규모 대체에너지발전전력의 거래에 관한 지침 제정(산업자원부 고시 제 1005-14호, 2005.2.7.)	발전설비용량 200KW 이하의 대체에너지 발전사업자 및 자가용 전기설비 설치자는 전력시장을 통하지 않고 전기판매업자와 직접 전력거래 가능해짐
대통령 주재 제2차 국가에너지자문회의(2005.3)	산자부는 발전차액지원제도 시행에 따른 재정부담을 완화하기 위해 신규사업에 대해 전력회사의 신재생에너지 의무구매제도와 의무할당제도를 중장기적으로 도입하는 방안도 검토할 계획을 시사
산자부 신재생에너지 세부 보급 계획 공고(2005.4.8.)	신재생에너지에 대한 국민적 참여를 확대하기 위하여 시민단체·복지시설 등 비영리 사업자에 대해 발전차액지원(한전구매가격-전력거래소 거래가격)은 물론 추가적으로 설치비의 30%를 보조하기로 함
대체에너지개발 및 이용·보급 촉진법 시행령 전부 개정령(2005.8.31.)	대통령령 19023호에 따라 대체에너지 개발 및 이용·보급 촉진법 시행령이 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법 시행령으로 전면 개정
신재생에너지 발전차액지원제도 공청회(2006.3.22.)	산자부, 한국에너지공단, 신재생에너지센터, 한국전기연구원 공동주최로 하여, 바이오가스 발전, 방파제가 없는 조력발전 등 신규 발전원에 대한 발전차액지원의 필요성 제기
신재생에너지이용 발전전력의 기준가격 지침 산자부 고시 제 2006-89호(2006.10.11. 시행)	발전차액 지원 대상에 연료전지와 바이오 에너지를 추가하고, 설비용량제한 1차 개정: 태양광 100MW, 풍력, 1,000MW로 확대

출처 : 구민교(2012), 한국에너지공단(2016)에서 재구성

2.3 발전차액지원제도(FIT)의 폐지 및 의무할당제(RPS) 채택(제도 전환기)

(1) 내부요인

① 제도적 맥락

2007년 12월 제 17대 대통령선거를 통해 이명박 정부가 당선되어, 이듬해 2008년 2월 25일 대통령에 취임하였다. 이명박 정부의 전체적 정부 기조는 ‘작고 유능한 실용정부’를 지향하여 창조적 실용주의를 규범으로 삼았다. 또한, 국민을 섬기는 정부는 예산 절감과 정부조직 개편을 국정 과제로 삼는 기조를 내세웠다(권오성 외, 2012).

이명박 정부 역시 신·재생에너지를 녹색 성장의 동력으로 육성하려는 산업 진흥 정책이 강력하게 추진되었다. 이는 신·재생에너지 보급과 산업 육성은 서로 밀접하게 관련되어 있지만 후자는 수출 확대의 관점에서 별도의 지원이 뒤따랐다(이상훈, 2014). 2010년 정부는 신·재생에너지 발전 전략을 수립하고, 2015년까지 정부 7조원, 민간 33조원 등 약 40조원을 투입하여 태양광 및 풍력분야 세계시장 15% 점유와 동시에 세계 5대 신·재생에너지 산업 강국으로 도약하겠다는 청사진을 제시하였다(지식경제부, 2010).

이는 2008년 광복 63주년 및 대한민국 건국 60주년 경축사에서 확인할 수 있으며, 녹색 성장과 관련하여 신재생에너지에 대한 관심은 2011년 신년연설에서도 확인할 수 있었다.⁶⁾

② 행위자 요인

신재생에너지 정책과 관련하여, 정책 형성자로는 산업통상자원부가 주 역할을 하여왔다. 그러나 정책 과정에 있어서 2009년 2월 16일 녹색성장위원회(Presidential Committee on Green Growth)가 정식 출범하였다. 녹색성장위원회는 정부의 녹색성장 정책을 심의하고 조율하기 위해 설립된 국무총리 소속의 위원회로서, 저탄소 녹색성장 기본법에 의해 설립되었다. 기존에 동일한 역할을 해 온 지속가능발전위원회가 심의 및

6) “5% 남짓한 에너지 자주 개발률을 임기 중에 18%, 2050년에는 50% 이상으로 끌어올려 ‘에너지 독립국’을 실현하고 신재생에너지 사용 비율을 현재 2%에서 2050년에는 20% 이상으로 높여겠다.”(조선일보, 2008).

“대한민국은 지구촌에 녹색성장의 비전을 제시하고, 그 실천을 위해 녹색성장기본법을 세계에서 가장 먼저 제정하였습니다. 신재생에너지 수출은 3년 만에 7배가 늘었고 2015년까지 수출 400억불을 목표로 하고 있습니다. 앞으로 태양광을 제2의 반도체, 풍력을 제2의 조선 산업으로 키워나가겠습니다.”(조선일보, 2011).

자문 기능에 충실한 위원회였던 반면 녹색성장위원회는 정책을 결정하고, 이의 실행력을 담보하기 위한 기관이다(김성욱, 이병량, 2010). 또한 녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정에 따르면 위원들은 각 부처의 장관 및 유관부처의 장으로 이루어져 있고, 녹색성장에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 대통령이 임명하는 자로 선정한다고 되어 있다.7) 이는 기존의 위원회에서 시민단체를 명문상 포함하고 있는 것과는 달리 시민단체를 제외시켰다고 볼 수 있다.

(2) 외부적 요인(중대한 전환점)

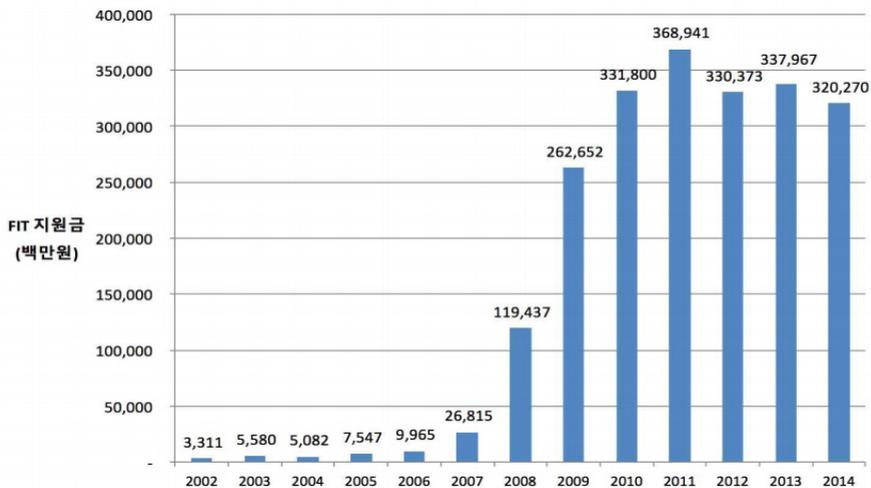
중대한 전환점으로 우선 변화하는 대외 여건을 들 수 있다. 2007-2008년 세계 금융 위기는 2000년대 말 미국의 금융시장에서 시작되어 전 세계로 파급된 대규모의 금융 위기 사태를 통틀어 이르는 말이다. 2008년 세계 경제 위기가 본격화되고, 선진국들이 녹색산업을 미래의 신 성장동력 산업으로 육성하려는 노력을 본격적으로 기울이자, 이명박 정부에서도 이 대열에 참여하게 되었다(구민교, 2013).

또한, 결정적 국면으로서 발전차액지원제도의 가장 큰 약점 중에 하나인 급증하는 FIT 지원금 부담이라는 현실적인 문제도 확인되었다. 발전차액지원제도에서는 전기요금

7) 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 구성 비교

구분	지속가능발전위원회		녹색성장위원회 (녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정)
	최초 (지속가능발전위원회 규정)	최종 (지속가능발전기본법)	
구성	<p>①위원회는 위원장 1인을 포함한 35인 이내의 당연직 위원, 위촉위원 및 지명위원으로 구성한다.</p> <p>... ④위촉위원은 환경보전과 개발에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 자가 된다.</p> <p>....</p>	<p>(국가위원회의 구성)</p> <p>... ②당연직위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장(9)과 시·도의 지방위원회 위원장으로 하고, <u>위촉위원은 시민사회단체, 학계, 산업계 등에서 지속가능발전에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자로 한다.</u></p> <p>... ⑥국가위원회 및 전문위원회 등의 구성 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>... ④위원회의 위원은 다음 각호의 자가 된다.</p> <p>1. 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 외교통상부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 환경부장관, 국토해양부장관, 국무총리실장, 방 송통신위원회위원장, 대통령실 국정기획수석비서관, 정부출연연구기관 등의 설립 운영 및 육성에 관한 법률에 의해 설립된 한국개발연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 한국교통연구원, 한국환경정책·평가연구원과 국토연구원의 원장 및 에너지이용 합리화법에 의해 설립된 에너지관리공단의 이사장</p> <p>2. 기후변화, 에너지, 지속가능발전 분야 등 녹색성장에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자</p> <p>...</p>

의 3.75%를 소비자에게 징수하여 전력사업기금을 조성하고 있다. <그림 3>에 제시된 바와 같이 2002년 33억 원에 불과한 지원금이 2008년 태양광의 급속한 확대와 더불어 1,194억 원까지 증가하였다(이수일 외, 2015). 이러한 급격한 재정의 부담은 FIT 제도의 문제점을 보여주며, 정책의 수정 또는 변동이라는 움직임을 이끌었다. 기존의 전력사업기금을 통해 지출하고 있었던 이러한 급격한 재정의 부담은 발전차액지원제도의 문제점을 보여주며, 정부의 예측을 벗어나 더 이상 기금 조성에 부담을 느껴 의무할당제로의 전환을 실행하여 결정적 국면으로 역할을 하게 되었다



<그림 3> FIT 지원금 추이

출처 : 전기연구원(2009) 및 한국에너지공단 내부자료, 이수일 외(2015)

또한 정권교체로서 2008년 이명박 정부의 취임을 들 수 있다. 이는 한국정치사에서 보수와 진보와의 정권 교체는 1998년 국민의 정부를 시작으로 보고 있으며, 참여정부는 진보 정권으로 평가받으며, 2008년 이명박 정부는 보수 정권이 출범한 것으로 평가되고 있다(황혜신, 2013).

(3) 제도의 전환

지식경제부는 발전차액지원제도를 폐지하고 의무할당제를 2012년에 시행할 것을 발표하였다(지식경제부, 2008).⁸⁾

2008년 5월, 4차 개정이후 발전차액지원제도는 지원축소로 전환되었다. 4차 개정에서 태양광 발전차액 지원한계용량을 기존 100mP에서 500mP로 확대한 것을 제외하고 급격하게 발전차액지원을 축소하는 조치들을 시행하였다. 태양광 발전차액 지원제도 기준가격을 조정하여 2단계의 가격체계를 5단계의 가격체계로 세분화하고 기준가격을 인하하였다.

2009년 5차 개정된 신·재생에너지 이용 발전전력의 기준가격 지침(지식경제부 고시 제 2009-96호)은 발전차액지원에 대한 축소 기조를 더욱 강화하고 있다.⁹⁾ 이는 태양광의 연도별 지원 한계용량을 한정하였고, 수요관리를 위한 착공신고제를 도입하였다. 그리고 기준 가격 적용대상 제외 설비를 확대하고 체계화 하였으며, 발전차액지원제도를 폐지하고 의무할당제를 계획대로 2012년에 시행할 것을 명시하였다. 결론적으로 4차 개정부터 5차 개정을 통해 기존의 확대기조와 반대로 축소(억제)기조로 전환되면서 제도가 수정되고 있음을 볼 수 있다.

또한, 발전차액지원제도의 폐지와 의무할당제도의 도입이라는 제도의 전환이 이루어졌다(한국에너지공단, 2016). 의무할당제도는 제2차 신재생에너지 기술개발 및 이용 보급계획에 의해 처음 논의가 시작된 후에, 제1차 국가에너지 기본계획(2008), 신재생에너지이용 발전전력의 기준가격지침 4차 개정(2008.5.14.) 및 5차 개정(2009.4.29.), 그린에너지산업 발전전략(2008), 3차 신재생에너지 기술개발 및 이용보급 기본계획(2008)을 통해 의무할당제의 도입을 명백히 하였고, 2008년 10월 입법예고를 거쳐, 동년 12월 정부안이 국회에 제출되었다. 이후 2010년 신재생에너지 개발·이용보급 촉진법 개정안이 국회 통과됨으로서, 2011년 발전차액지원제도는 폐지되고, 2012년 의무할당제가 시행되었다(김태은, 2009; 구민교 2013; 산업통상자원부, 2017).

이러한 이명박 정부 시기의 발전차액제도 일지는 <표 6>과 같이 정리될 수 있다.

-
- 8) “지식경제부는 5.25 경제정책조정회의 결과 태양광 발전차액 지원제도 개선안을 발표하였다. 논의된 개선방안에 따르면 내수시장 확보를 통해 태양광산업을 육성하기 위하여 태양광 발전차액 지원 한계용량을 기존 100MW에서 500MW로 확대하되, 지나친 재정 부담을 최소화하기 위하여 기준가격을 인하하는 한편, 2011년까지 차액지원제도를 운영하기로 하였다. 아울러 오는 2012년부터는 발전차액 지원제도 대신 신재생에너지 의무할당제를 도입하여 신재생에너지를 보다 적극적으로 보급하기로 하였다. 그리고 태양광 발전차액 지원제도 기준가격을 조정하였는데, 현행, 677.38원에서 15년 590.87원, 20년 536.04원으로 변경하였다. 다만 급격한 가격변경에 따른 시장 충격을 최소화하고 행정의 예측가능성을 제고하기 위해 금년 9월말까지 유예기간을 설정하여 현행 가격체계를 적용기로 하였다.” (지식경제부, 2008)
- 9) 동 지침에 따라 관련사업자(특히 태양광)들은 비상대책위원회 구성 및 행정소송제기 등 반발하였다(한겨레, 2009.05.10. 등).

<표 6> 이명박 정권 당시 발전차액지원제도의 주요 일지

주요 법령	주요 내용
정부 경제정책조정회의에서 태양광 발전차액지원제도 개선안 발표(2008.4.25.)	설비용량을 태양광을 500MW로 확대, 2012년부터 발전차액지원제도를 신재생에너지 의무할당제로 대체하기로 결정
신재생에너지이용 발전전력의 기준가격 지침 개정(2008.5.14.)	2008년 10월 1일 이후 발전원별 적용 기준가격 고시
신재생에너지 이용 발전전력의 기준가격 지침 개정(2009.4.29.)	착공신고제 도입: 착공신고 후 3개월 이내에 공사를 완료하는 사업자에게만 발전차액을 지원 태양광과 연료전지에 대해 연도별로 한계용량을 설정
신재생에너지 이용 발전전력의 기준가격 지침 개정(2009.9.4.)	절차적 투명성 강화: 기준가격 산정 시 태양광업계, 단체, 전문가 등 NGO 등을 참여시켜 의견을 수렴 태양광과 연료전지에 대해 연도별로 한계 용량을 설정
신재생에너지 개발·이용보급 촉진법 개정안 국회통과(2010.3.18.)	지식경제부는 의무할당제 도입을 위해 동법 개정안을 2008년 말 국회에 제출 이로서 2011년 말에 발전차액지원제도를 폐지하고 2012년에 의무할당제도를 도입하기로 확정 다만, 2011년 말 이전에 발전차액지원을 받은 신재생에너지 발전소는 의무할당제가 시행되더라도 적용기간 만료 시까지는 발전차액지원을 받기로 유예 조치
신재생에너지이용 발전전력의 기준가격 지침 개정(2010.9.27.)	2011년 태양광 발전차액지원 기준가격을 2010년 대비 14.54% 인하하기로 결정 보급 잠재량이 높은 바이오매스, 바이오 가스, RDF 활용 폐기물 발전소의 기준가격을 kwh당 10원씩 상향 조정

출처 : 구민교(2012), 오시영 외(2015), 한국에너지공단(2016)에서 재구성

3. 소결

한국의 신재생에너지 발전 보급 정책을 분석한 결과, 처음 발전차액지원제도가 2002년 시행된 이후 노무현 정부에서 이명박 정부로 정권이 변화됨에 따라 기존 제도는 축소 및 폐지되고, 새로운 제도로의 전환이 이루어졌다. 노무현 정부에서는 김대중 정부의 발전차액지원제도를 더 확산 및 발전시켜 정책의 지속성을 강조하였다고 할 수 있으나, 이명박 정부의 경우에는 기존 제도를 축소시키면서 또한 폐지 그리고 새로운 의무할당제의 도입을 실시하였다. 이는 곧 정권의 변화에 따라 정책이 변화되었다는 것으로 볼 수 있다. 이는 다음 <표 7>에서 정리되어 있다.

<표 7> 각 정권 별 신재생에너지 정책 변화 과정

	김대중 정부 (1997~2002)	노무현 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)	
발전차액지원제도 (FIT)	발전차액지원제도 시행(2002)	발전차액지원제도 대상 확대	발전차액지원제도 축소(2008~2011)	발전차액지원제도 폐지(2011)
의무할당제(RPS)			의무할당제 대체 결정(2008)	의무할당제 도입(2012)

이에 따라 신재생에너지 정책의 변화가 이루어진 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 외부적 요인에 대해서 양자의 차이점을 살펴보면 다음과 같다. 각 정부의 차이점이 두드러지는 부분은 결정적 요인 부문과 정권 교체 여부이다. 우선, 노무현 정부 시기와 이명박 정부 시기에는 발전차액지원으로 인해 정부 부담이 존재하였다. 노무현 정부 시기부터 시작된 이러한 정부 부담은 이명박 정부 초기에 재정적 부담이 최고조로 올라간 시기였다. 또한, 노무현 정부는 김대중 정부에서 정부는 바뀌었지만 전반적인 기조는 변화하지 않았다. 그러나, 이명박 정부는 10년의 진보 정권에서 보수 정권으로 탈바꿈한 시기임을 확인할 수 있었다.

이러한 외부적 요인 외 내부적인 제도적 맥락에서 살펴볼 시, 정부 기조의 차이를 들 수 있다. 기본적으로 각 정부의 신재생 에너지에 대한 중요성에 대한 태도는 매우 중요한 사안으로 인식되었다. 그러나 노무현 정부는 평가 대상에 따라 다르지만, 진보 정권의 연장선이라 이야기 되고 있으며, 시장주의와 사회민주주의가 혼재된 성격의 정부였다. 이에 반해 이명박 정부의 정부 기조는 보수 정권으로서 시장 자유주의를 채택한 정부라고 평가되고 있다.

그러나 행위자 요인의 경우에서 살펴보면 각 정부의 신재생에너지 지원 정책은 산업자원부와 지식경제부(산업자원부에서 명칭변경)가 주도적으로 진행하였다. 이러한 부처는 정부의 기조에 맞추어 무역, 산업·기술·에너지·자원에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관으로서, 각 에너지 계획 수립의 중추적 역할을 하였다. 또한, 시민단체의 참여 관련하여 노무현 정부에 있어서는 참여정부라는 말에 걸맞게 시민단체들의 위원회 참여를 장려하였다. 특히 신재생에너지협의회에 참여뿐만 아니라 신재생에너지기술개발을 위한 3대 중점사업단(태양광사업단, 풍력사업단, 수소와 연료전지사업단)의 운영위원회에도 참여하였다. 그러나 이러한 시민단체들의 참여에도 불구하고, 정책 집행은 중앙 정부 중

심으로 이루어졌다. 또한 이명박 정부에는 많은 위원회들을 폐지하고 녹색성장위원회는 정책 결정 및 실행력 담보를 위한 기관으로 전환되었다. 명문상 녹색성장위원회에서는 시민단체의 위원 참여를 배제시켰다. 이러한 시민단체의 배제 뿐 만 아니라, 한국의 신재생에너지 사회기술연맹의 경우 다른 재생에너지 선진국과는 다르게 매우 취약한 성격을 갖고 있었음을 보여주었다(임홍탁, 2011).

위의 내용은 <표 8>로 정리하여 볼 수 있다.

<표 8> 노무현 정부와 이명박 정부 시기 비교

			노무현 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)
내부	제도적 맥락	정부 기초	진보 정권 참여정부 시장주의+사회민주주의	보수 정권 시장자유주의
		신재생 에너지 태도	중요성 높음	중요성 높음
	행위자 요인	관련 부처	Top Down 형식의 산업자원부 주도 신재생에너지 보급관련 정책의 상위 신재생에너지정책협의회	Top Down 형식의 지식경제부 주도 신재생에너지 보급관련 정책의 상위 녹색성장위원회
		시민단체 참여	참여정부의 기조에 맞게 국가정책참여 장려 각종 위원회 참여	각 위원회를 폐지, 이후 녹색성장위원회 주도 시민단체 배제
외부	중대한 전환점	대외 상황		2008년 금융위기
		결정적 국면	FIT 지원으로 인한 정부 부담 中上	FIT 지원으로 인한 정부부담 上
		정부교체	국민의정부 -> 참여정부	참여정부 -> 이명박 정부
		정권교체	x (진보세력)	o (보수정권)

이를 통해 양 정부에서의 차이점을 살펴보면, 결정적 국면으로 정부 재정 부담으로 인한 경제적 환경 변화와 추가적으로 2008년의 정권 교체가 주요한 요인임을 확인할 수 있다.

또한, 내부적 요인의 행위자 요인에서는 발전국가의 특징으로서 주요 전담 부처에서 중앙집권적으로 정책의 형성이 이루어지는 것을 확인할 수 있었다. 이는 발전국가들의 특징인 Top-down 의사결정의 예로서, 에너지 관련 정책에서 노무현 정부의 경우에는 산업자원부 주도, 이명박 정부의 경우에는 지식경제부 주도로 진행되었다. 정책 형성 과정에서의 시민단체의 참여가 배제되는 현상 역시 보여진다.

정권 교체를 통하여, 그 정부의 기조는 변화하게 되며, 이러한 정부의 기조 변화는 결국 국가 정책과정에서 미래의 비전으로 인식이 된다. 이러한 비전은 위에서 살펴본 중앙집권적인 Top-down 의사결정에 따라 중앙부처에서 정책을 결정 및 진행하게 된다. 이명박 정부 시기의 정책 변동의 경우 정부 재정 부담을 시장으로 옮기려는 비전에 따라 제1차 국가에너지 기본계획(2008), 그린에너지산업 발전전략(2008), 3차 신재생에너지 기술개발 및 이용보급 기본계획(2008)의 수립, 의무할당제의 도입을 명백히 하는 결정을 내리게 되었다.

이는 외부적 요소로서의 정권 변화가 발전국가의 특징으로서의 관료제와 Top-down 의사결정이라는 내부적 요인과 결합함에 따라 보다 급격하고 빠른 정책의 변동을 야기한 원인으로 볼 수 있다. 이는 정책의 변동이 단순히 외부적 요인의 단일요소로 설명되는 것 보다는 제도가 형성되고 시행되는 조직 내부의 특성과 결합되어 중요한 변동 요인으로 설명할 수 있음을 뒷받침 하고 있다.

V. 결론 및 함의점

지난 2002년 도입된 발전차액지원제도의 경우 우리나라의 대표적인 신재생에너지 보급 사업으로 많은 기대를 모았다. 그러나 이는 시간이 흐름에 따라 2008년 발전차액지원제도의 축소, 2012년 동 제도의 폐지 및 의무할당제도의 시행으로 대체되었다. 그리고 새롭게 집권하게 된 문재인 정부의 경우 의무할당제를 수정하여 가칭 한국형 FIT 제도를 도입하기 위해 모색 중이다.

이러한 에너지 정책의 기존 연구의 경우에는 발전차액제도와 의무할당제도의 효과성 또는 전반적인 성과를 고찰한 것과는 달리 본 연구는 한국에서의 발전차액제도에서 의

무할당제도로 역동적으로 정책이 변동하는 요인들에 대해 살펴보았다.

본 연구에서는 한국의 사례를 통해 에너지 정책이 급격하게 변동된 원인을 변하는 시기를 나누어서 영향을 미친 사건 및 특징들을 통해 살펴볼 수 있었다.

첫째. 우리나라에서 발전차액지원제도는 친환경적 대체에너지 개발을 통해 기존의 에너지원(화석, 석탄 에너지)에 대한 의존을 줄이는 것을 목표로 삼았다. 그러나 우선적으로 재정적 부담으로 인한 경제적 환경의 변화가 변동 요인의 역할을 하는 것을 확인할 수 있었다. 기존의 발전차액지원제도를 통해 친환경에너지발전보급을 늘리려고 하였으나, 이는 곧 정부의 전력산업기반기금의 부담을 늘리는 계기가 되었다. 이를 이유로 정부에서는 발전사업자에게 이러한 부담을 전가하는 발전차액지원제도로 전환시켰다.

둘째. 정권의 변동이라는 외부적 요인의 변화가 정책의 변동을 이끌어 내을 확인할 수 있었다. 김대중, 노무현 정부와는 대비되는 이명박 정부로의 정권의 교체와 맞물려서 발전차액지원제도가 축소되고, 신재생에너지 보급에 시장주의적 요소가 가미된 의무할당제도의 전환으로 변환을 통해, 정부 기조의 변화 역시 정책의 변동의 요인을 도출할 수 있었다.

셋째. 이러한 외부적 환경이라는 요인뿐만 아니라, 정권의 변동이라는 중대한 전환점이 우리나라에 혼재한 발전국가의 특징(Top-down 의사결정)과 결합하여 제도의 급격한 변동을 야기하였다는 것도 볼 수 있었다. 우리나라의 정책 과정을 살펴볼 때, 특히 에너지 관련 정책 과정에 있어서는 중앙정부에 의해 정책이 결정되며 실행됨을 알 수 있었다. 특히 다른 에너지 선진국들과는 달리 시민단체들의 정책과정의 포함이 이루어지지 않았다. 이러한 특징이 정권교체와 결합되고, 정부의 기조의 변화에 따라 정책의 변동이 이루어졌다고 볼 수 있다.

이러한 논의를 통해 기존의 급격한 제도 변동 요인들로 설명되는 외부적 환경, 사건이, 후발국에서의 제도의 변동은 외부적 환경, 사건이라는 단일적인 요소에 의해 변동되는 것이 아니라 외부적 요인과 내부적 특성이 결합하여 변동을 야기한다는 것을 확인할 수 있었다.

또한 이는 발전국가의 특징을 지닌 후발국에서는 정책의 불연속성이 심화될 수 있다는 것을 의미한다. Top-down 형식의 의사결정과정을 포함한 발전국가 모형은 우리나라의 성장을 견인해온 측면이 있으나, 본 연구에서는 신재생에너지 정책 사례를 바탕으로 볼 때 외부적 요인과 결합하여 제도 변화의 단절성을 가속시키고, 이해관계자들의 갈등과 혼란을 야기하는 부작용을 야기할 수 있다. 이에 따라 우리나라에서의 정책 형성과정에서의 중앙집권화의 해소를 통해 이러한 불연속성을 해소할 수 있을 것이다. 이는 다른

에너지 선진국들의 정책 과정에서의 많은 의견 수렴 및 정책으로의 연동 과정과 같은 전환이 필요하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 제도의 변동 요인으로서 내부적 요인 특히 후발국이 가지고 있는 특징이 외부적 요인과 결합하여 급격한 제도의 변동의 요인이 됨을 확인하는 함의를 도출해 내었다는데 의의가 있다. 이는 제도 변화가 단순히 외부적 요인의 변화에 따라 진행되는 것뿐만 아니라, 국가 내부적 요인으로서 행위자 및 정책 형성 과정의 조직적 특성이 영향을 미치는 것을 의미한다. 이는 제도변화를 국가 내부적 요인으로 설명하는 논의가 부족함에 따라 이를 메꾸고자 내부적 특성에 초점을 맞추어 분석되었다.

그러나, 기존 문헌에서 활발히 논의되고 있는 정책 변동의 외부적 요인과 현 논문에서 살펴본 내부적 요인을 통합하고자 하는 노력이 진행되고 있다. 그러나 이와 관련된 하나의 통일된 프레임워크의 개발이 미래연구에 필요할 것이다. 이러한 프레임워크를 통해 제도의 변동에 대한 이해를 증진시킬 수 있을 것이다.

또한, 내부적 요인 관점에서 크게 정부에 기초에 따른 단일 부처의 중앙집권적 정책 과정을 변동 요인으로 보았으나, 보다 심화시켜 중앙정부의 정책과정 내부를 살펴봄으로써 부처의 정책 과정에서의 어느 부분이 발전국가의 특징을 계속 지속적으로 가지고 있는지에 대한 연구가 필요하다. 특히 정부가 새롭게 취임하였을 때, 정부 기초를 수립하는 대통령 인수위원회의 내부 과정의 연구를 통해 보다 심화시켜 살펴볼 필요가 있다. 또한, 내부 부처 간의 구성원에 어떤 차이가 있는지, Top-down 의사결정이 어떤 원인으로 지속되어 가는지에 대해 연구가 필요할 것이다.

이 뿐만 아니라, 후발국에서의 제도의 급격한 변동 현상이 단순히 신재생에너지발전 보급 정책 뿐만 아니라, 다른 정책에서의 변동에서도 이루어지는지 향후 연구가 필요하며, 후발국에서 일반화 할 수 있는지 다른 국가들의 사례 연구 역시 필요하다. 나아가, 향후 연구에 있어서는 정권의 교체에 따른 이러한 정책의 급격한 변동이 정부 정책과정에 미치는 영향 뿐 아니라, 최소화 할 수 있는 방안에 대해서도 살펴보는 것이 필요하다.

Acknowledgement

이 성과는 2017년도 정부(미래창조과학부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017R1A2B4007893).

참고문헌

(1) 국내문헌

- 구민교 (2013). 우리나라의 발전차액지원제도 사례 분석, 한국행정연구, pp 22(1), 1-27.
- 구중서 (1996). 동아시아 발전모델과 한국, 한국정치학회보, 30(2), pp 209-224.
- 권기창 (2012). 사회복지 공공전달체계의 변화과정 -역사적 제도주의 분석, 한국행정학회 하계학술대회 자료집.
- 권오성, 서용석, 허준영 (2012). 역대정부의 국정기조 비교분석 연구, 한국행정연구원.
- 권태형 (2012). 신재생에너지 지원정책의 지대발생 효과와 규제, 에너지경제연구, 11(2), pp 141-163.
- 김명희 (2007). 공공부조정책변화의 역사 제도주의적 분석 : 미국, 영국, 한국의 근로연계복지를 중심으로. 이화여자대학교.
- 김성욱, 이병량 (2010). 녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토, 한국조직학회보, 7(1), pp 119-150.
- 김순양 (2009). 권위주의적 발전국가의 사회정책형성과정 분석, 한국행정논집, 21(1), pp 69-106.
- 김윤권 (2005). 제도변화의 통합적 접근 - 역사적 신제도주의를 중심으로 -, 한국정책학회보, 14.
- 김일영 (1996). 동아시아 발전 모델의 재검토, 한국정치학회보, 30(3), pp 463-468.
- 김준영, 김성배, 박상욱 (2016). 의무할당제의 국내 신재생에너지 발전량에 대한 정책효과 분석, 한국사회와 행정연구, 27(2), pp 131-160.
- 김태은 (2009). 제도변화와 대체요인으로서 딜레마 대응에 관한 연구 : 신재생에너지 발전차액지원제도를 중심으로, 한국행정학보, 42(4), pp 179-210.
- 김태은 (2011). 신재생에너지 성장의 영향요인 연구 : FIT와 RPS의 효과성 검증을 중심으로, 한국행정학보, 45(3) pp 305-333.
- 박기덕 (1999). 동아시아발전모델의 구성과 동아시아 지역 경제위기의 원인., 한국정치학회보, 32(4), pp 373-387.
- 박영철 (2009). 국가산업단지정책의 개선방안, 국토, pp 24-37.
- 방민석, 김정해 (2003). 대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석, 한국행정학회 학술발표논문집, pp 741-767.
- 백종국 (1998). 동아시아 모델 위기론 에 대한 비판적 고찰: 한국의 외환위기를 중심으로, 한국정치학회보, 32(3), pp 95-116.
- 산업통상자원부 (2017). 「재생에너지 3020 이행계획」
- 심원섭 (2009), 한국 관광정책의 변화과정 연구: 역사적 제도주의하의 경로의존성을 중심으로, 관광학연구, 33(7), pp 161-185.

- 연합뉴스 (2000). 김 대통령 과학기술위원회 주재, 『연합뉴스』, 12월 19일.
- 연합뉴스 (2000). 김대통령, 경제불안 조속해소 지시, 『연합뉴스』, 9월 19일.
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000027043>
- 윤상우 (2005), 동아시아 발전의 사회학, 서울: 나남출판사
- 이테일리 (2004), 노대통령 해외자원개발전문사 설립검토, 『이테일리』, 11월 3일
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=018&aid=0000219559>.
- 이민식 (2011). FIT와 RPS 제도 비교와 시사점 - 태양광을 중심으로, 산업은행.
- 이상훈, (2014). 한국에서 재생에너지 확대를 위한 정책적 과제, 환경법과 정책, 12, pp 63-82.
- 이수일, 노재형, 백철우 (2015), 신재생에너지 보급정책의 효율화 방안 연구, 한국개발연구원 (KDI).
- 이종수 외(2014). 새 행정학 2.0, 대영문화사.
- 이종영 (2005). 신재생에너지의 이용·보급을 위한 제도, 환경법연구, 27(1), pp 197-230.
- 이종찬. (2014). 제도변화에 대한 이론적 고찰, 한국정치학회보, 48(1), pp 163-184.
- 임홍탁, 김신 (2011), 후발국 신재생에너지기술개발의 동력, 에너지공학, 20(4), pp 267-277.
- 조선일보 (2008). 저탄소 녹색성장 신화 이를 것, 『조선일보』, 8월 16일.
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2008/08/16/2008081600070.html
- 조선일보 (2011). 대통령 2011 신년연설 전문, 1월 3일.
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/01/03/2011010300570.html
- 지식경제부 (2009). 신재생에너지정책위원회 위원명단, 한국공공정보공개시스템.
- 지식경제부 (2008). 지식·혁신주도형 녹색성장을 위한 산업발전전략.
- 하연섭 (2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구, 행정논총, 44(2), pp 217-246.
- 하연섭 (2011). 제도분석, 서울: 다산출판사.
- 한국에너지공단 (2016). 「2016 신·재생에너지 백서」.
- 황혜신 (2013). 노무현 정부와 이명박 정부의 정부조직개혁 비교분석, 사회과학연구, 24(3), pp 333-360.

(2) 국외문헌

- Amsden, A. H.(1989). Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization. N.Y.: Oxford University Press.
- Beland, D. (2007). Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift, Social Science Quarterly, 88(1), pp 20-38.
- Edquist, C. Johnson, B.(1997), System of Innovation: Technologies, Institutions and

Organisations, London and Washington: Printer Publishers

- Caton, J.(2010). Support Schemes for Renewable Electricity in the EU.
- Chang, H.-J.(1994). The Political Economy of Industrial Policy, Cambridge Journal of Economics, 17, pp 131-157.
- Choung J-Y, Hwang, H-R, Choi, J-K (2016). Post catch-up system transition failure: the case of ICT technology development in Korea”, Asian Journal of Technology Innovation 22(1), pp 78-102.
- Deans, P (2000). “The capitalist developmental state in East Asia.” in R. P. Palan and J. P. Abbott(eds). State Strategies in the Global Political Economy. London: Pinter, pp 78-102.
- European Commission (2008). The Support of Electricity from Renewable Energy Sources.
- Gerschenkron, A. (1962). Economic Backwardness in Historical Perspective, Cambridge, Havard University Press.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. 1. (1993). Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change. Ithaca: Cornell University Press.
- Haasa, R. (2011). A Historical Review of Promotion Strategies for Electricity from Renewable Energy Sources in EU Countries, Renewable and Sustainable Energy Reviews, 15 (2) pp 1003 - 1034.
- Haggard, S & C-I Moon (1990), Institutions and Economic Policy : Theory and a Korean Case study, World Politics 42.
- Haggard, S (2004). Institutions and growth in East Asia, Studies in Comparative International Development, 38(4), pp 53 - 81.
- Hall, P. A. and Rosemary C. R. T. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism, Political Studies, XLIV, pp 936-957.
- Ikenberry, G. J. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. in G. John Ikenberry. David A. Lake. and Michael Mastanduno(eds.), The State and American Foreign Economic Policy, Ithaca: Cornell University Press.
- Immergut, E. M. and Anderson, K. M. (2008). Historical Institutionalism and West European Politics, West European Politics, 31(1-2), pp 345-369.
- Johnson C.(1982). MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975, Stanford: Stanford University Press.
- Jonathan A. Lesser and Xuejuan Su(2008). Design of an economically efficient feed-in tariff structure for renewable energy development, Energy Policy, 36(3), pp 981-990.
- Kathleen Thelen (1999). HISTORICAL INSTITUTIONALISM IN COMPARATIVE POLITICS, Annual Review of Political Science, 2(1), pp 369-404

- Klein, A., Pfluger, B., Held, A., Ragwitz, M., Resch, G. and Faber, T. (2008). Evaluation of different feed-in tariff design options - Best practice paper for the International Feed-In Cooperation. Institute System and Innovation Research·Energy Economics Group.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective, *Comparative Political Studies*, 21(1), pp 66-94.
- Lesser, J. A. and Su, X. (2008). Design of an Economically Efficient Feed-in Tariff Structure for Renewable Energy Development. *Energy Policy*, 36(3), pp 981-990.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32(4).
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, 29(4), pp 507-548.
- Mahoney, J. and Thelen, K. (2010). Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power, Cambridge University Press.
- McCord, W (1989). An East Asian model of development: growth with equity, *The Pacific Review*, 2(3), pp 209-217.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. A.(1979). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, UC Berkeley: Institute of International Studies.
- Rickerson, W. H., Sawin, J. L. and Grace, R. C. (2007). If the Shoe FITs: Using Feed-in Tariffs to Meet U.S. Renewable Electricity Targets. *The Electricity Journal*, 20(4), pp 73-86.
- Scott, W.R. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, 3rd ed. Sage Publications, Los Angeles, CA.
- Wade, R.(1991). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Woo-Cumings, M. J.-E (1998). National security and the rise of the DS in South Korea and Taiwan, in H. S. Rowen(ed.) *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity*, London: Routledge, pp 319 - 337.

□ 투고일: 2018.09.21. / 수정일: 2019.05.27. / 게재확정일: 2019.02.04.