creative commons
COMMONS DEED

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

dCollection

정책학석사 학위논문

맥주의 종량세 전환을 통해 본 정책옹호연합모형 외적변수의 역할에 관한 연구

- 소규모맥주 제조업을 중심으로 -

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김 상 훈

맥주의 종량세 전환을 통해 본 정책옹호연합모형 외적변수의 역할에 관한 연구

- 소규모맥주 제조업을 중심으로 -

지도교수 김 봉 환

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2020년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김 상 훈

김상훈의 석사 학위논문을 인준함

2020년 6월

위 원 장 박 상 인 (인)

부위원장 정 광 호 (인)

위 원 김 봉 환 (인)

국문초록

본 연구는 2020년부터 시행된 맥주의 종량세 전환을 골자로 한 주세법 개정 사례와, 맥주의 종량세 전환을 검토하였으나 실패한 2014년 주세법 시행령 개정 사례를 정책옹호연합모형을 적용하여 분석하였다. 정책옹호연합모형의 여러 요인 중 안정적 외적변수, 역동적 외적변수, 정책하위체제 3가지를 주요 요인으로 설정 후 사례별로 비교 분석하여 어떠한 요인이 정책 산출의 차이를 도출하였는지 확인하고자 하였다.

연구 기간은 종량세로의 전환 요구가 공식적으로 제기되었던 2012년부터 맥주의 종량세 전환이 확정된 2019년까지로 하였으며, 종량세 전환에 관한 연구논문, 국회 회의록, 보도자료, 연구보고서 등의 자료를 수집하는 내용분석방법을 연구 방법으로 채택하였다.

분석 결과 두 사례에 있어 주요한 변화가 있었던 요인은 역동적 외적변수의 '정치체제 통치연합 변화'였다. 정책 하위체제인 '맥주 종가세 유지 옹호연합'과 '정책중개자' 의 변화가 있었지만, '맥주 종가세 유지 옹호연합'과 '정책중개자'는 '정치체제 통치연합 변화' 요인 중 중소기업 지원 정책 기조의 변화에 따라, 조세 당국의 입장이 변한 것으로, '정치체제 통치연합 변화'로 인해 수반되는 변화였기 때문에 결론적으로 '정치체제 통치연합 변화'가 두 사례의 정책산출 차이에 영향을 미친 것으로 볼 수 있었다.

본 연구는 7년여 사이에 두 차례에 걸쳐 시도된 유사한 정책의 실패 사례와 성공 사례를 다룸으로써 외부요소의 혼동효과를 배제하였다는 점과 각 요인에 대해서 객관적 자료를 바탕으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다고 본다. 동일한 정책(맥주의 종량세 전환)이 상반된 결과로 귀결된 것을 대비시키고, 정책옹호연합모형 요인별로 객관적인 자료를 근거로 제시하여 변화 유무를 확인하였으며, 이를 통한 인과관계 설명에 초점을 맞추었다는 점에서 기존 연구의 접근 방식과 차별성을 두었다.

향후, 동일한 정책이 시차를 두고 실패하거나 성공한 사례를 정

책옹호연합모형을 적용하여 분석할 때 이와 같은 방식으로도 접근할 수 있음을 제시하였다는 점에서 의의가 있다고 본다.

주요어 : 주세법, 종량세 전환, 정책옹호연합모형, 외적변수, 통치연합의 변화, 소규모맥주 제조업

학 번 : 2018-20706

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 목적 및 필요성 ····· 1

제 2 장 이론적 논의 ····· 3

제 1 절 정책옹호연합모형 ····· 3

1. 정책옹호연합모형의 개관 ····· 3

2. 정책옹호연합모형의 구성요소 ····· 4

제 2 절 주세법 ····· 7

1. 우리나라의 주류 과세 체계 ····· 7

2. 주류시장의 이해 ····· 9

3. 종가세와 종량세 ····· 12

4. 종가세 및 종량세에 따른 유불리 ····· 17

5. 중소기업 정책 강화와 맥주의 종량세 전환의 연관성 · 21

제 3 장 선행연구의 검토 ····· 26

제 1 절 정책옹호연합모형 ····· 26

제 2 절 주세법 개정 ····· 29

제 4 장 연구 설계와 사례 소개 ····· 32

제 1 절 연구설계 ····· 32

1. 연구문제 ····· 32

2. 자료수집 ····· 33

3. 연구 방법 및 분석틀 ····· 33

제 2 절 사례소개 ····· 35

1. 맥주의 종량세 전환 사례 소개 ····· 35

2. 2014년 주세법 시행령 개정 vs 2020년 주세법 개정 ··· 38

제 3 절 정책옹호연합모형 구성요소 설정 ····· 48
1. 안정적 외적변수 ····· 48
2. 역동적 외적변수 ····· 61
3. 정책하위체제 ····· 83
4. 사례별 비교 요약 ····· 88

제 5장 결론 ····· 98
제 1 절 연구 결과 ····· 98
제 2 절 연구의 의의 ····· 99
제 3 절 연구의 한계 ····· 100

참고문헌 ····· 101
Abstract ····· 111

표 목 차

<표 1> 주세율의 변천 ····· 8
<표 2> 연도별 국세청 세수 중 주세 비율 ····· 9
<표 3> 종가세·종량세 체계의 장단점 비교 ····· 14
<표 4> OECD 회원국의 주세 과세방식 및 맥주 경감세율 적용 현황 15
<표 5> 비례종량세율 적용 시 주종별 주세 및 출고가 변화율 20
<표 6> 소규모주류제조자가 제조하는 주류의 제조장 시설기준 22
<표 7> 정책옹호연합모형 선행연구 ····· 27
<표 8> 주세법 개정(종량세 전환) 선행연구 ····· 30
<표 9> 국내 맥주 제조면허 현황 ····· 37
<표 10> 국내/수입 맥주의 과세표준 및 세금 비교표 ····· 41
<표 11> 종량세 전환 시도 형태에 따른 시기별 정책변화 ····· 47
<표 12> 사례별 문제영역의 기본속성 비교 ····· 49
<표 13> 연도별 주세 총액과 주세 및 국세 총액 대비 주세 비율· 50
<표 14> 연도별 주종별 주세 납부액 비율 ····· 51
<표 15> 연도별 주종별 주세 납부액 ····· 52
<표 16> 연도별 주종별 출고량 비율 ····· 53
<표 17> 연도별 주종별 출고량 ····· 54
<표 18> 사례별 자연자원의 기본분포 비교 ····· 55
<표 19> 연도별 가구원 수 별 가구 현황 ····· 57
<표 20> 연도별 가구원 수 별 가구 비율 ····· 58
<표 21> 사례별 사회문화적 가치 및 사회구조 ····· 59
<표 22> 맥주의 종량세 전환 관련 주요 개정 사례 ····· 60
<표 23> 사례별 기본적인 법적 구조 비교 ····· 61
<표 24> 1인당 국내총생산(GDP) 및 OECD 국가 ····· 62
<표 25> 연도별 소비자물가지수 ····· 63
<표 26> 사례별 사회경제적 조건변화 비교 ····· 63
<표 27> 20세 이상 1인당 알코올 소비량(전체) ····· 65
<표 28> 20세 이상 1인당 주종별 알코올 소비량 비율 ····· 66
<표 29> 국내 맥주 및 수입 맥주 출고금액 ····· 68
<표 30> 사례별 여론의 변화 비교 ····· 69

<표 31> 연도별 중소벤처기업부 세출지출 예산편성현황 ····· 72
<표 32> 정권에 따른 중소벤처기업부 예산 비율 차이 ····· 73
<표 33> 중소벤처기업부 정원 현황 ····· 74
<표 34> 정권에 따른 중소벤처기업부 정원 비율 차이 ····· 75
<표 35> 종량세 전환에 대한 정권별 정부의 입장 ····· 76
<표 36> 정치체제 연합의 변화 비교 ····· 78
<표 37> FTA 발효 현황 ····· 81
<표 38> 사례별 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향 비교 · 82
<표 39> 2014년 주세법 시행령 개정 사례와 2020년 주세법 개정 사례 비교 88

그 림 목 차

[그림 1] 정책옹호연합모형 구조도 ····· 4
[그림 2] 2018년 주종별 출고량 비율 ····· 11
[그림 3] 2018년 주종별 납부세액 차지 비중 ····· 11
[그림 4] 국산맥주과 수입맥주의 과세표준 차이 ····· 18
[그림 5] 맥주 업계 점유율 추이(추정치) ····· 24
[그림 6] 소주 업계 점유율 추이(추정치) ····· 24
[그림 7] 연구 분석틀 ····· 34
[그림 8] 연도별 국내/수입 맥주 출고금액 추이 ····· 36
[그림 9] 2019년 주류 소비 트렌드 ····· 68

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

우리나라의 주세는 주종별로 세율이 다르다. 과거부터 서민의 술이라고 불리던 희석식 소주는 고도주임에도 역진성 문제가 있었기에 종가세를 통해 상대적으로 낮은 세율을 부과하였다. 우리나라가 급속도로 성장함에 따라 주류의 소비도 다양화되었고, 그에 따라 위스키, 와인, 맥주 등 주종별로 다양한 상품과 외국 브랜드의 술이 출현하였다. 기존의 비교적 단순한 주종에 차별적으로 적용되던 주세법이 시대의 변화에 따라, 소규모맥주 제조업계, 와인 제조업계, 위스키 제조업계가 지속적으로 주세정책의 개편에 대해 요구하였고 이에 따라 2020년 결국 맥주와 막걸리 주종에 한하여 종가세에서 종량세 전환을 골자로 하는 주세법이 시행되었다.

맥주 시장은 주류시장의 일부이며, 소규모맥주 제조업은 맥주 시장에서도 굉장히 미약한 존재감을 갖고 있었다. 주류시장의 일부인 맥주산업, 그 안에서도 굉장히 미약한 존재감을 갖고 있던 소규모맥주 제조업자들의 지속적 주장이 결국 종량세로의 전환을 가져온 것일까? 오랜 기간 동안 끊임없이 노력해온 결과물로 볼 수도 있겠지만, 주류산업 구조의 변화, 국제 환경의 변화, 국내 여론의 변화, 주류산업 및 조세 당국 등의 이해관계의 변화 등의 이유가 작용했을 가능성도 배제할 수는 없을 것이다.

규제정책변동에 관한 연구에는 여러 가지 모형이 적용된 것을 볼 수 있다. 그중에서 정책옹호연합모형은 어떠한 정책에 대해 뚜렷하게 상반되는 정책옹호연합이 존재하고 10년 이상의 정책 시행을 위한 노력의 수반이 전제되는데 맥주의 종량세 전환 사례 역시 이러한 전제조건을 충족하고 있다.

이번 연구는 기존의 규제 정책 변동에 관한 연구 중 맥주의 종량세 전환 사례를 다룬 연구가 국내에서는 없다는 점, 기존 종량세 전환과 관련

된 연구는 주로 과세체계 개편 자체를 주제로 한 연구가 대부분이기 때문에 기존 연구와 차별성을 두고자 하였다. 특히 정책옹호연합 중 영향력이 약한 특정 업계에 혜택이 돌아가게 된 맥주의 종량세 전환 사례를 분석함으로써 해당 사례의 경우 정책옹호연합모형에서 정책이 산출되는데 어떤 요인이 주요하게 작용을 한 것인지를 살펴보고자 한다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 정책옹호연합모형

1. 정책옹호연합모형의 개관

정책옹호연합모형은 1988년 Sabatier와 Jenkins-Smith가 최초로 제안하였으며, 이후 1993년 수정을 통해 다듬어진 모형으로 정책변동을 분석하는 모형이다. 정책옹호연합모형은 정책 결정 과정에서 개입되는 변수 간의 영향을 규명하고, 정책의 이해관계자들이 공통된 신념체계를 공유하는 정책옹호연합을 구성하고, 옹호연합 간의 갈등과 협의에 중점을 두고 있다(Sabatier & Weible, 2007).

정책옹호연합모형은 4가지의 기본적인 전제를 하고 있다. ①10년 이상의 장기적인 기간이 필요하며 ②정책하위체제의 행위자들의 상호작용이 중요하며, ③정책하위체제 하의 정책옹호연합의 존재와 이들 간 동일한 신념체계가 공유되어야 한다는 점 ④공공정책이나 프로그램은 신념체계로 개념화될 수 있다는 것이다(Jenkins-Smith & Sabatier, 1994).

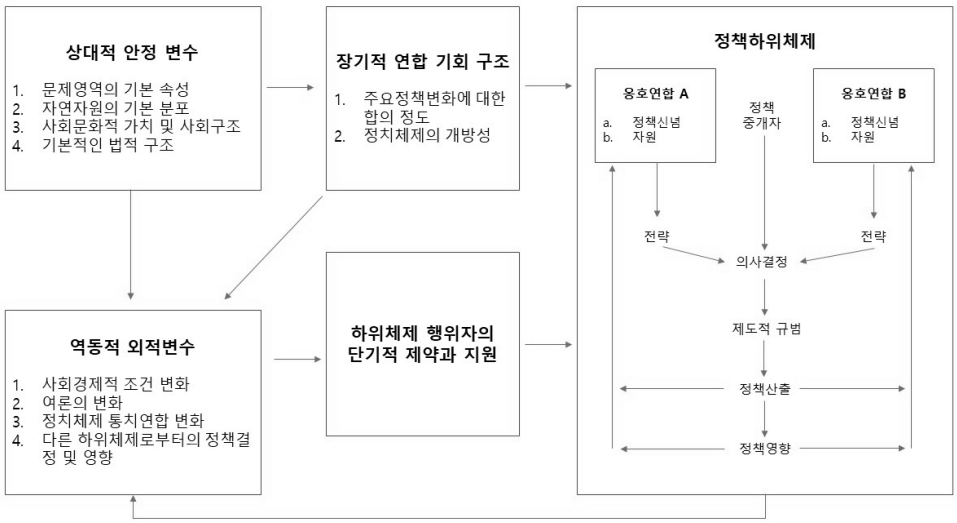
정책옹호연합모형의 적용은 정책변동과 정책지향학습의 이해를 위한 약 10년의 시간적 범위, 분석단위로서의 정책하위체제, 정책하위체제에 존재하는 행위자의 다양성 및 광범위성, 옹호연합 간 공유하고 있는 신념을 정책에 반영하기 위한 경쟁 등의 전제 충족을 요구한다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; 이승모, 2012).

정책옹호연합모형은 상대적 안정 변수(Relatively Stable Parameters), 역동적 외적변수(Dynamic Events), 장기적 연합기회 구조(Long term coalition opportunity structures), (Short term constraints and resources of subsystem actors), 정책하위체제(Policy subsystem) 등의 구조로 이루어져 있다(Sabatier & Weible, 2007).

2. 정책옹호연합모형의 구성요소

정책옹호연합모형의 구성요소는 [그림 1]을 통해 확인할 수 있다. 구성요소별로 살펴보도록 하겠다.

[그림 1] 정책옹호연합모형 구조도



자료: Sabatier & Weible, 2007: figure 7.2. 인용

가. 외적변수

외적변수는 '안정적 외적변수'와 '역동적 외적변수' 2가지로 나눌 수 있다. '안정적 외적변수'에는 문제영역의 기본 속성, 자연자원의 기본 분포, 사회문화적 가치 및 사회구조, 기본적인 법적 구조 등이 포함된다. 이들은 하위시스템의 행위자들이 사용할 수 있는 선택권을 상당히 제한한다. 또한, 안정적 변수들을 바꾸는 것이 불가능한 것은 아니지만 매우 어렵

기 때문에 이 수준에서의 변화는 10년 이상의 기간에 걸친 옹호연합들의 공동노력이 필요하다(Sabatier, 1993: 20-23; Sabatier, 1998: 134-137).

한편 '역동적 외적변수'에는 사회경제적 조건 변화, 여론의 변화, 정치체제 통치연합 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향 등이 포함된다. 이 요소들은 수년 또는 10년 상당의 시간 동안에 걸쳐 달라질 수 있다. 이들은 하위시스템 행위자가 직면하는 제약과 기회를 변경함으로써 정책변경에 영향을 미치는 역동적 요소 중 하나를 구성한다(Sabatier & Jenkins- Smith, 1993: 22-23).

나. 장기적 연합 기회 구조

'안정적 외적변수'와 '정책하위체제' 사이에는 주요 정책의 변화를 위해 필요한 합의의 정도와 정치체제의 개방성을 확립하고 사회적 균열의 중첩을 해소하는 '장기적 연합기회 구조'라는 중간 범주가 있다. 이것은 '안정적 외적변수'와 '정책하위체제'를 중재하기 위해 새로운 범주의 변수로 만들어졌으며, 정책하위시스템 외부의 변화를 연합들이 이용할 수 있는 단기적 기회의 제공을 의미한다(Sabatier & Weible, 2007: 19; Jenkins-Smith et al., 2014: 194; Jenkins-Smith et al., 2017: 14; , 신성현,정준금, 2019).

다. 정책하위체제

정책하위체제는 정책이 유지되거나 변화되는 영역으로 정책옹호연합 모형에서 정책변화를 이해하기 위한 분석단위이다(박용성, 이재무, 2010). 정책문제들을 다루는 공공과 민간의 다양한 행위자들로서 행정기관 관료, 의회 소위원회, 각종 이익집단의 철의 삼각(Iron Triangle)은 물론, 정책에 간접적으로 영향을 미치는 언론인이나 학자들까지도 포함한다(이원영, 2008). 그리고 외적 요인의 영향을 받으며 특정 정책문제에 대한

정책행위자들 간 옹호연합 형성과 신념체계의 충돌, 자원과 전략의 동원, 정책중개와 정책지향학습 등의 상호작용이 발생하는 장이고, 그 형태는 개방적인 형태부터 폐쇄적인 형태까지 다양하게 존재한다(김순양, 이지영, 2009).

1) 옹호연합

옹호연합이란 일정한 정책하위체제 내에서 특정한 신념체계를 공유하는 다양한 사람들 즉, 입법자, 선출직 및 기관 관계자, 이해관계 지도자, 연구자, 언론인 등 행위자들끼리 연합하여 정책하위체제에 영향을 미치려고 모인 이해당사자들의 집단을 의미한다(Jenkins-Smith et al., 2014: 195). 정책옹호연합들은 공통의 신념체계(belief systems)를 갖고 있으며, 그들이 가지고 있는 재원과 정책신념을 기초로 자신의 목표를 달성하기 위한 다양한 전략을 결정한다(전진석, 2003).

2) 신념체계

옹호연합 내에 공유된 신념체계는 규범적 핵심(Deep Core), 정책 핵심(Policy Core), 이차적 측면(Secondary Aspects)으로 크게 세 가지 계층적 구조로 볼 수 있다.

첫째, 규범적 핵심은 인간 본성, 근본 가치의 우선순위, 정부와 시장의 역할, 의사결정 참여 범위 등에 대한 규범적이고 존재론적 가정을 포함하며, 광범위하고 안정적이고 여러 정책하위체제에 걸쳐 작용하는 것으로서 변화시키기가 어렵다.

둘째, 정책 핵심은 규범적 핵심을 특정 정책영역에 적용한 것으로서, 정책하위체제와 옹호연합을 확인할 수 있는 준거를 제공하며 근본적 정책선택과 관련되기 때문에 역시 변화시키기 어렵다(김순양, 2010).

셋째, 이차적 측면은 주로 정책 핵심신념을 집행하는데 필요한 행정상 또는 입법상의 정책수단과 도구적 결정과 관련되는 것으로 정책 핵심신념보다 상대적으로 변화의 여지가 있다(조홍순, 2008)

3) 정책중개자

서로 경쟁적인 정책하위체제에서 옹호연합 사이에 상충하는 갈등을 중재하는 제3자를 정책중개자(policy brokers)라 한다. 이들의 주요관심은 정책옹호연합들 사이의 갈등을 줄이면서, 타협을 중재하는 역할을 수행하는데 주로 정치인과 관료들이 중재자로 활동한다(전진석, 2003). 옹호연합은 자원을 가지고 옹호연합의 신념체계를 정책으로 변화시키기 위하여 경쟁하며, 정책중개자에 의해 중재된다(Sabatier, 1993: 27).

제 2 절 주세법

1. 우리나라의 주류 과세 체계

가. 연혁

정부 수립 이후 우리나라의 주세 제도는 1949년 10월 21일 법률 제60호로 주세법이 제정된 이래 모든 주류를 대상으로 종량세로 과세하였다. 그러나 1967년 11월 29일의 법률 개정에 따라 주세의 과세체계를 종가세로 전환하였다(박명호, 문예영, 2007). 1968년부터 청주, 맥주 및 소주에 대하여 종가세로 전환하였고 1972년부터 탁주 및 양주도 종가세로 전환함에 따라 그 이후에는 주정 이외의 주류에 대해서 종가세 체계를 유지하고 있다(이준규, 송은주, 2017). 그동안 주세의 종가세에서 종량세 전환으로의 요구와 검토가 오랫동안 지속되었으나, 각 업계 및 이해관계자마다 의견이 상충하여 종가세로 유지되었으며, 2019년 맥주와 탁주에 한해 종량세로 전환하는 법안이 발의되고 국회에서 법안이 통과되면서 2020년 1월부터 맥주와 탁주의 종량세 적용을 골자로 하는 주세법이 시행되었다. 주세율은 주종별로 상이한데 우리나라 주세법상 주종별 주세율의 변천은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 주세율의 변천

(단위:%,원/천리터)

주종	1991.7.1~	1994.1.1~	1996.1.1~	1997.1.1~.	2000.1.1~	2001.1.1~	2002.1.1.~	2005.1.1.~	2006.1.1.~	2007.1.1.	2020.1.1.~	비고
탁주	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	41,700	2020년 종량세로 전환
약주	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	
명약주	70	70	70	70	70	70	30	70	30	30	30	청주
청주	70	70	70	70	70	70	30	70	30	30	30	청주
맥주	150	150	150	130	115	100	100	90	80	72	830,300	2020년 종량세로 전환
과실주	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	
기타양조주	80	80	80	80	72	72	72	72	72	72	72	일반증류주
증류식소주	50	50	50	50	72	72	72	72	72	72	72	
희석식소주	35	35	35	35	72	72	72	72	72	72	72	
고량주	80	80	80	80	72	72	72	72	72	72	72	일반증류주
위스키·브랜디	150	12	100	100	72	72	72	72	72	72	72	
주정	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	57,000	
기타증류주	80	80	80	80	72	72	72	72	72	72	72	일반증류주
인삼주1	50	50	50	50	72	72	72	72	72	72	72	리큐르
인삼주2	50	50	50	50	72	72	72	72	72	72	72	
기타재제주1	80	80	80	80	72	72	72	72	72	72	72	일반증류주
기타재제주2	80	80	80	80	72	72	72	72	72	72	72	

원자료: 성명재·장근호(1999)의 <표Ⅱ-1>의 내용 중 일부를 성명재(2017A)가 발췌 인용 및 업데이트하여 수정

자료: 성명재(2017A)의 <표 1> 발췌 인용 및 저자가 2020년 개정된 내용 반영하여 수정

2. 주류시장의 이해

가. 주세율 체계

현행 우리나라의 주세율 체계는 1990년대 말 한-EU · 한-미 간 WTO 주세 분쟁의 결과, 증류주 내의 세율 차 등의 요소를 제거하라는 WTO 주세 패널의 결정사항을 이행한 결과로써 형성되었다.[1] 증류주 내의 세율 차를 제거하려면 희석식 소주의 세율을 올리거나, 위스키나 브랜디 등의 세율을 낮추거나, 주세 부과 방식을 종량세로 변경하는 등의 방법이 있었는데 희석식 소주의 세율을 올리거나 종량세로의 전환 방식은 대중적인 소비가 이루어지는 희석식 소주의 가격 상승으로 인한 국민의 반발, 역진성 등의 문제로 위스키, 브랜디 등의 세율을 낮추는 방식으로 주세 분쟁을 해결하였다.

나. 주세 세수

주세는 전체 국세에서 1~2%의 비중을 갖고 있으며, 절대적인 금액 자체는 증가하는 추세이지만, 전체 국세에서 차지하는 비중은 점차 감소하는 추세이다.

<표 2> 연도별 국세청 세수 중 주세 비율(2014~2018년)

(단위: 백만원, %)

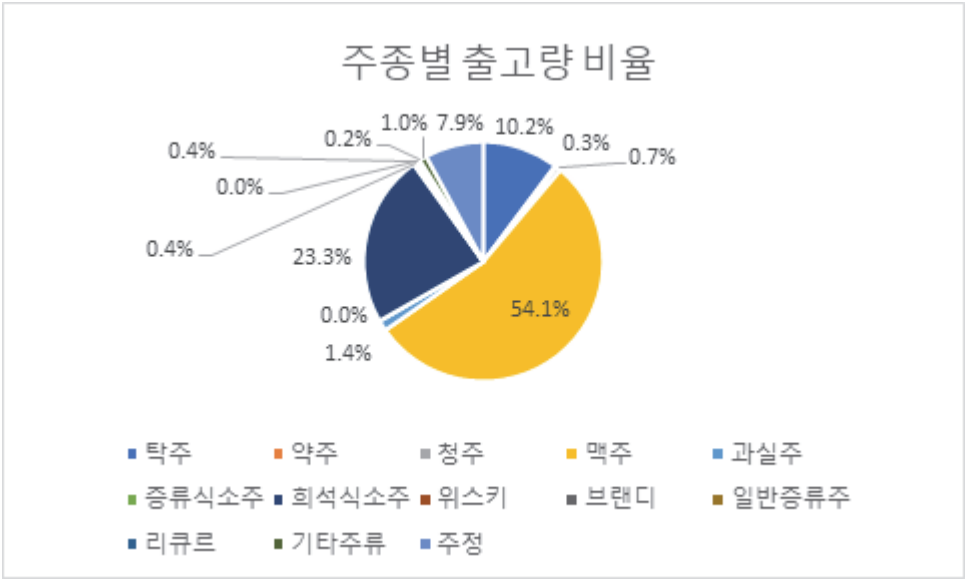
연도	2014	2015	2016	2017	2018
주세액	2,851,961	3,227,471	3,208,747	3,034,595	3,260,915
비율	1.46	1.55	1.38	1.19	1.15

자료: 국세청 국세통계

1) 한국조세재정연구원, 주세 과세체계의 합리적 개편에 관한 공청회(2017) p 9

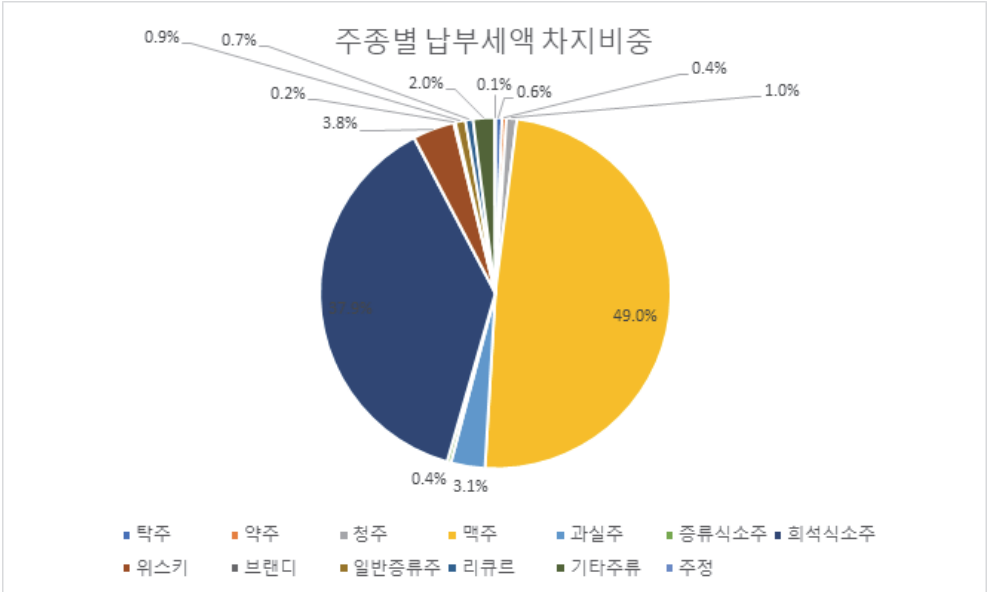
우리나라의 주류는 2018년 출고량 기준으로 맥주가 54.1%, 희석식 소주 23.3%, 탁주가 10.2%로 세 가지 주종이 90% 이상의 절대다수를 차지한다. 또한, 2018년 납부 세액을 기준으로는 주세 전체 중 맥주가 49.0%, 희석식 소주는 37.9%를 차지하며, 두 가지 주종이 85% 이상을 차지한다. 즉, 맥주와 희석식 소주가 주세에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 주종이기 때문에 주세 정책 고려 시 두 가지 주종에 대한 고려가 절대적일 수밖에 없는 구조로 되어 있다.

[그림 2] 2018년 주종별 출고량 비율



주) 국세청 국세통계를 근거로 그래프 작성

[그림 3] 2018년 주종별 납부세액 차지 비중



주) 국세청 국세통계를 근거로 그래프 작성

3. 종가세와 종량세

가. 개념

주세 과세체계에 지속해서 논의되고 있는 종가세와 종량세의 개념을 살펴보면 종가세는 과세 대상의 가격에 비례하여 세금을 책정하는 방식이며, 종량세는 과세 대상의 무게, 부피 등을 기준으로 세금을 책정하는 과세방식이다. 일반적으로 종량세는 외부불경제를 발생시키는 재화에 소비세 형태로 부과하여 사회적 비용을 방지하기 위하여 적용되며, 고가의 품목일수록 실효세 부담은 낮아지며, 저가품일수록 실효세 부담이 높아지는 특징을 갖고 있다. 반면, 종가세는 과세대상의 물품의 상대가격을 그대로 유지한다는 특징을 갖고 있다.[2)]

나. 장단점

주세의 종량세, 종가세 방식에 대해서 선행연구는 대체로 주류 소비의 외부성 완화를 위해서는 종가세 방식보다 종량세 방식이 우월하지만 세수 중립성이나 주류산업에 미치는 영향 등을 고려하여 기존의 종가세 방식을 유지하여야 한다고 주장하고 있다(이준규, 송은주, 2017).

종량세 방식의 장점으로 성명재, 장근호(2009)는 주세의 부과목적에는 외부불경제를 축소하기 위한 소비억제 기능이 포함되어 있으며, 음주에 따른 외부불경제가 상대적으로 큰 고도수 주류의 소비를 억제하는 데 있어서 종가세 체계보다 우월하다는 점을 제시하였다.

종가세 방식의 장점으로 상대가격 구조가 그대로 유지되어 생산 및 소비 구조에 왜곡이 발생하지 않는 점, 가격 구조를 왜곡하지 않기 때문에 소비자의 선택에 영향을 주지 않는 점, 세율을 조정하지 않더라도 세수가 물가에 따라 탄력적으로 변화하므로 세수의 실질 가치를 유지할 수

2) 한국조세재정연구원, 주세 과세체계의 합리적 개편에 관한 공청회(2017) p 30

있는 점이 있다(성명재, 장근호, 2009).

한편, 서울경제연구원(2006)에서는 주세의 과세원칙은 음주의 외부불경제 효과를 교정하기 위하여 고도주 고세율, 저도주 저세율로 과세하는 것이 기본적인 원칙이지만, 주류산업에 미치는 영향과 정부의 조세수입에 미치는 영향이 크기 때문에 외부불경제 해소만을 고려하여 결정할 수 없는 측면이 있다고 제시하고 있다.

<표 3> 종가세·종량세 체계의 장단점 비교

구분	종가세	종량세
장점	- 비례세로 과세되는 경우 상대가격 체계의 유지에 유리 - 물가수준에 관계없이 실효세부담률이 보장되기 때문에 물가수준에 관계없이 실세수 확보에 유리 - 상대가격 체계의 왜곡이 없어 자원배분에 중립적	- 외부효과가 발생하는 경우, 외부효과의 내생화가 용이하여 '시장의 실패' 교정에 유리 - 가격에 관계없이 세부담의 최저한이 보장되므로 덤핑 방지에 효과적 - 종가세에 비해 저가의 재화·용역에 대한 실효세부담률을 높게 유지할 수 있기 때문에 소비억제 정책목표 달성에 유리
단점	- 덤핑시 실효세부담 유지가 곤란(반덤핑 효과가 미미) - 외부효과가 가격과 무관하게 발생하는 경우 외부효과를 내생화시키기 어려움 - 과세대상 재화·용역에 대한 가치를 결정·평가하기 어려운 경우에는 과세가 어려움	- 가격에 관계없이 정액으로 세율이 책정됨에 따라 과세 전·후의 상대가격 체계가 왜곡(소비자선택의 왜곡을 초래) - 가격수준에 관계없이 과세됨에 따라 정액과세시 저가제품일수록 실효세부담률이 높아짐으로써 세부담의 역진성 현상이 발생하기 쉬움 - 물가연동제가 장착되어 있지 않은 단순종량세율 체계는 물가상승시에 세수의 실질가치 유지가 곤란하여 장기적으로 세수부족 현상이 발생 - 실효세수를 확보 위해서는 주기적인 세법개정 또는 물가연동제 도입이 필요

자료: 김은정 외 (2016)의 <표 3-4> 인용

다. 외국의 사례

세계적으로 종량세 구조의 주세율 체계가 대부분이고 종가세 체계의 주세 제도를 시행하고 있는 국가는 일부에 국한되어 있다.[3] 특히, 맥주의 경우에는 우리나라, 멕시코, 터키를 제외한 모든 OECD 회원국이 종량세로 과세하고 있다. 와인에 대한 과세 역시 대부분의 나라가 종량세로 과세하고 있으며, 증류주 역시 거의 모든 국가가 알코올도수에 비례하여 종량세로 과세하고 있다(박명호, 문예영, 2007).

<표 4> OECD 회원국의 주세 과세방식 및 맥주 경감세율 적용 현황

국가	종가세 적용 여부	맥주에 대한 경감세율 적용 여부	
		소규모맥주 제조업자에 대한 경감세율	저알코올 맥주에 대한 경감세율
호주	△(포도주만 종가세)	○	○
오스트리아	×	○	×
벨기에	×	○	×
캐나다	×	○	×
칠레	○	×	×
체코	×	○	×
덴마크	×	○	○
에스토니아	×	○	×
핀란드	×	○	○
프랑스	×	×	○
독일	×	○	×
그리스	×	○	×
헝가리	×	○	×
아이슬란드	×	×	○
아일랜드	×	○	○

3) 한국조세재정연구원, 주세 과세체계의 합리적 개편에 관한 공청회(2017) p 23

이스라엘	×	×	○
이탈리아	×	○	×
일본	×	○	×
대한민국	○	○	×
라트비아	×	○	×
룩셈부르크	×	○	×
멕시코	○	×	×
네덜란드	×	○	○
뉴질랜드	×	×	○
노르웨이	×	×	○
폴란드	×	○	×
포르투갈	×	○	○
슬로바키아	×	○	×
슬로베니아	×	×	×
스페인	×	×	○
스웨덴	×	×	×
스위스	×	○	○
터키	△(맥주만 종가세)	×	×
영국	×	○	○
미국	×	○	×

주) ×는 모든 주류에 종량세로 과세하는 경우, ○는 모든 주류에 종가세로 과세하는 경우, △는 일부는 종가세로 그 외 주류는 종량세로 과세하는 경우를 나타냄

자료: 홍범교 외 (2018) <표 Ⅳ-1> 인용

4. 종가세 및 종량세에 따른 유불리

가. 종가세 체계에서의 과세표준

주세법 제21조 내지 제24조에 따르면, 현 종가세 하에서의 주세는 과세표준에 세율을 곱한 금액으로 결정되며, 주종별로 세율을 달리한다. 또한, 과세표준의 경우 기본적으로 국내에서 출고하는 경우와 해외에서 수입하는 경우에 따라 출고 수량 또는 가격, 수입 신고 수량 또는 가격으로 결정하는 구조로 되어 있다.

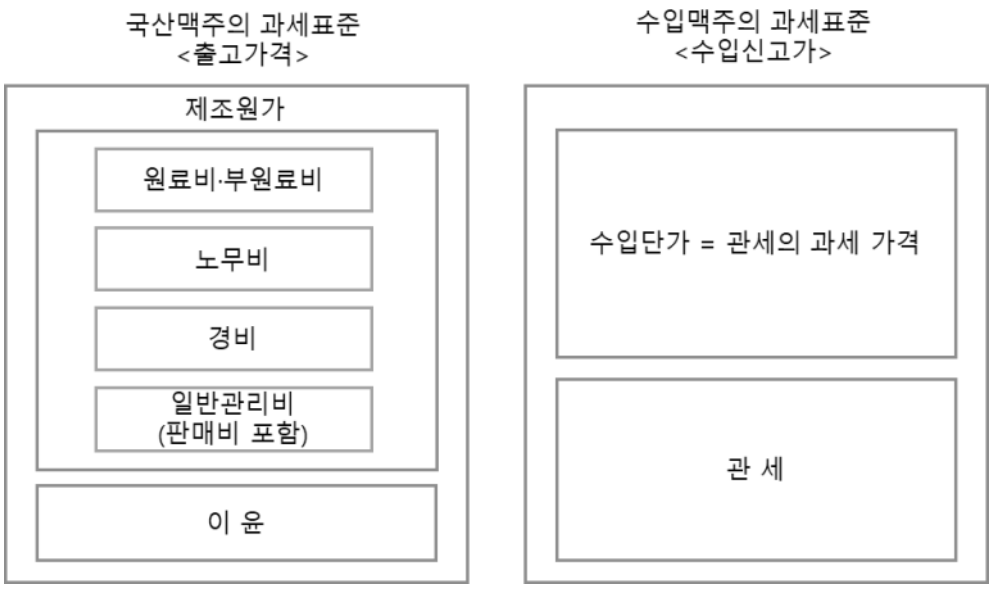
이로 인해 같은 주종임에도 불구하고, 국내에서 출고하는 경우와 수입하는 경우에 따라 과세표준 방식이 상이해지며 이것이 같은 주종임에도 주세의 차이가 발생하는 맹점을 지니고 있다. 이에 대한 설명을 아래에서 살펴보겠다.

나. 종가세 과세표준의 맹점

종가세 과세표준의 맹점으로 대표적인 주종은 맥주이다. 국내 맥주는 출고가에 따라, 수입 맥주는 수입단가에 따라 과세표준이 결정되는데 크게 두 가지 요인에 의해 과세표준의 맹점이 발생한다.

첫 번째는 판매관리비와 이윤의 포함 여부이다. 국내 맥주의 경우 출고가격에 생산 및 유통에 필요한 비용(판매관리비), 제조사의 이윤이 포함되지만, 수입 맥주의 경우 수입단가에는 판매관리비와 이윤이 포함되지 않는다. 즉, 국내 맥주가 수입 맥주에 비해 판매관리비와 제조사 이윤만큼 세율에 비례해 주세가 과다하게 책정되고 있다. 국내 맥주와 수입 맥주의 가격 구조를 도식화하면 아래 그림과 같다.

[그림 4] 국산맥주와 수입맥주의 과세표준 차이



자료: 이기환 (2017) [그림 2] 인용

두 번째는 수입단가의 책정이다. 수입 맥주의 경우 신고하는 가격에 따라 수입단가가 결정되는데 수입 맥주의 경우 글로벌 기업이 다수의 맥주 브랜드를 소유하고 있기 때문에 시장 점유를 위해 수입가격을 조절할 수 있는 힘을 가지고 있다. 예를 들어, AB Inbev라는 세계 1위 맥주회사는 버드와이저, 호가든, 스텔라 아르투아, 레페 등의 국내에서도 대중적인 수입 맥주 브랜드를 소유하고 있으며, OB맥주를 인수하여 'AB Inbev 코리아'라는 자회사를 운영하고 있다. 수입 맥주들의 수입가격을 낮게 책정함에 따라, 주세를 적게 내고 이를 통해 가격경쟁력을 확보할 수 있는 것이다.

위 두 가지 요인에 의해 국내 맥주와 수입 맥주는 같은 주종임에도 현 종가세 하에서 같은 세율을 적용하지만, 차별적인 과세가 이루어졌다.

다. 종량세 전환 시 주종별 유불리

종가세 하에서는 주종별로 세율이 다르기 때문에 종량세로 전환할 경우 주종에 따라 유리할 수도, 불리할 수도 있다. 이준규, 송은주(2018)는 순수알코올양에 완전히 비례하여 세액을 산출하는 비례종량세 방식으로 주종별로 종량세 전환 시 종가세 체계와 비교해 얼마나 변화하는지 분석하였다. 순수알코올 1mL당 세액은 2014년 주세 총 세수를 2014년 산출된 순수알코올양으로 나누어 계산한 9.23원으로 설정하였다.

<표 5> 비례종량세율 적용시 주종별 주세 및 출고가 변화율

주류	제조원가 또는 수입가[1] (원)	종가세			비례종량세			
		주세율 (%)	병당주세(원)	병당 출고가 (원)	병당 주세 (원)	주세 증감율 (%)	병당 출고가 (원)	출고가 변화율 (%)
탁주	1,056	5	53	1,225	415	687	1,664	36
약주	1,306	30	392	1,911	450	15	1,981	4
맥주	508	72	366	1,082	222	-39	876	-19
희석식 소주	451	72	325	960	615	89	1,375	43
증류소주	6,152	36[2]	2,215	9,447	1,661	-25	8,777	-7
일반증류주	3,254	72	2,343	6,930	865	-63	4,817	-30
위스키(국내)	12,371	72	8,907	26,345	1,661	-81	15,984	-39
위스키(수입)	70,000	72	50,400	149,072	2,977	-94	81,257	-45
청주	1,006	30	302	1,472	360	19	1,542	5
과실주	5,400	30	1,620	7,900	900	-44	7,029	-11
브랜디	21,813	72	15,705	46,453	2,584	-84	27,690	-40
리큐르	1,740	72	1,253	3,706	485	-61	2,607	-30
기타주류[3]	2,798	72	2,014	5,958	2,261	12	6,311	6

주: 1) 계산에 사용된 대표 제품은 기획재정부 보도자료('주세 과세체계 관련 쟁점 검토', 2015.10.2.)를 참고하였으며, 제품명은 우국생, 군주, OB골든라거, 참이슬, 안동소주, 화요, 스카치블루17년산, 발렌타인21년산, 청하, 마주앙레드, 루이상뜨XO, 설중매, 진로인삼주임. 위스키(수입)에 해당하는 발렌타인21의 수입가는 면세점 판매가를 기준으로 추정(기획재정부 '주세 과세체계 관련 쟁점 검토' 2015.10.2. 재인용)

2) 전통주 세제지원으로 기본세율의 50%인 특례세율을 적용함. 전통주는 민속주와 지역특산주로 구분되며, 민속주에는 한산소곡주, 안동소주, 문배주, 이강주 등이 포함되고 지역특산주에는 고창복분자주, 지리산머루주 등이 포함됨

3) 기타주류의 세율은 발효로 제성한 주류 30%, 그 외의 것 72%이지만, 출고량이 주종별로 구분되지 않으므로 72%로 가정함

자료: 이준규, 송은주 (2018) <표 2> 인용

종량세 도입 시 종가세에 비해 주세 부담이 커지는 주종으로는 희석식 소주, 탁주, 약주, 청주, 기타주류가 있고, 주세 부담이 작아지는 주종으로는 맥주, 증류소주, 일반증류주, 위스키, 과실주, 브랜드, 리큐르가 있다. 물론, 위 연구는 특정 주류가 해당 주종을 대표할 수 없다는 점과 알코올 당 주세액을 일괄적으로 가정하여 계산하였다는 한계를 지니고 있지만, 대략적인 방향성을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 실제 종량세 전환 과정에서 따른 각 업계의 입장과도 거의 일치하였다.

종량세 전환 시 불리할 것으로 보이는 주종인 희석식 소주는 알코올 도수는 높지만 가격이 상대적으로 낮다는 특성을 갖고 있고, 탁주, 약주, 청주는, 세율(종가세 하) 자체가 낮으면서 가격도 상대적으로 낮다는 특성을 갖고 있다.

반면에 종량세 전환 시 유리할 것으로 보이는 주종인 맥주는 알코올 도수는 낮지만, 세율(종가세 하)이 높다는 특성을 갖고 있고, 증류소주, 일반증류주, 과실주, 위스키, 브랜디는 알코올 도수가 높고, 가격 자체가 높다는 특성을 갖고 있다.

5. 중소기업 정책 강화와 맥주의 종량세 전환의 연관성

가. 중소기업으로 분류되는 소규모맥주 제조업

중소기업기본법에 따르면, 중소기업은 업종별로 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 기업을 말한다. 주세법 시행령에 의하면, 국내 수제 맥주를 제조하는 소규모맥주 제조업자는 담금 및 저장조 기준 5kL 이상 120kL 미만을 구비하여야 하는 시설 기준을 적용받고 있다.

중소기업기본법 상 음료 제조업은 평균매출액등 800억원 이하이면 중소기업으로 분류되며 120억원 이하이면 소기업으로 분류되는데, 소규모맥주 업계는 대부분이 너무나 영세하기 때문에 소기업으로 분류된다.[4)]

<표 6> 소규모주류제조자가 제조하는 주류의 제조장 시설기준

나. 맥주	1) 담금·제성·저장용기	
	가) 당화·여과·자비조 등의 총용량	0.5kL 이상
	나) 담금 및 저장조	5kL 이상 120kL 미만
	2) 시험시설	
	가) 간이증류기	1대
	나) 주정계	0.2도 눈금 0 ~ 30도 1조
	3) 삭제 <2019. 2. 12.>	

자료: 주세법 시행령 [별표 3] 발췌인용

나. 소규모맥주 제조업에 유리한 맥주의 종량세 전환

‘4. 종가세 및 종량세에 따른 유불리’에서 다루었듯이 맥주는 종량세 전환 시 주세 감소 효과가 보일 것으로 예상되는 주종이다. 그중에서도 소규모맥주 제조업은 더욱 영향이 크게 작용할 것으로 보인다. ‘나. 종가세 과세표준의 맹점’에서 서술했듯 수입 맥주와 국내 맥주의 차별적 과세표준이 종가세에 의하여 파생되기 때문에 종량세로 전환된다면 근본적으로 수입 맥주와 국내 맥주 간 차이가 존재할 수 없게 되기 때문이다.

소규모맥주 제조업은 종량세 전환 시 맥주라는 주종의 주세 감소 효과뿐 아니라, 수입 맥주와의 차별적 과세표준에 따른 주세 차이도 없어지는 효과도 얻을 수 있게 된다. 즉, 다른 주종에 대한 가격경쟁력과 더불어 수입 맥주에 대한 가격경쟁력도 갖추게 되는 것이다.

다. 중소기업에 유리한 종량세 전환이 어려운 구조적 이유

소규모맥주 제조업에 유리한 맥주의 종량세 전환이 그동안 어려웠던 이유는 우리나라 주류시장의 구조로 확인할 수 있다.

---

4) 중소기업기본법 시행령 [별표 2], [별표 3]

1) 대기업의 과점적 주류시장 점유율

우리나라 주류시장은 출고량 기준으로 맥주와 희석식 소주의 비중이 90% 가까이 될 정도로 절대적이다(2018년 출고량 기준 맥주 54.1%, 희석식 소주 23.35%, 주정 7.91%, 탁주 10.24%). 주세 납부액 기준으로 본다고 해도 맥주와 희석식 소주의 비중이 80% 가까이 될 정도로 절대적이다(2018년 주세 납부액 기준 맥주 49.0%, 희석식 소주 37.9%, 위스키 3.8%, 탁주 0.6%). 이러한 구성은 2000년대 초반부터 2018년까지 큰 차이가 없음을 국세청 국세통계를 통해 확인할 수 있다.

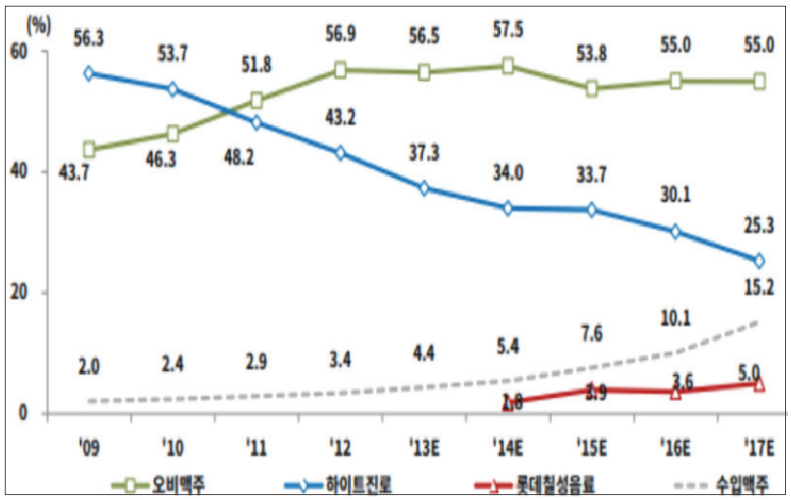
즉, 주세정책에 있어 실질적으로 맥주와 희석식 소주가 주요 고려대상이라고 볼 수 있는데 종량세 전환 시 주세 부담이 커지게 되는 희석식 소주와, 수입 맥주 시장을 대기업이 지배하고 있는 반면, 종량세 전환 시 혜택이 예상되는 수제 맥주를 생산하는 업계는 소규모맥주 제조업계이다.

맥주의 경우 오비맥주, 하이트진로, 롯데칠성음료 3개사의 시장점유율이 90%에 육박하며, 나머지 수입 맥주의 경우도 대부분이 대기업에서 수입하기 때문에 국내 맥주 시장은 대기업이 독과점하고 있다고 볼 수 있다.

희석식 소주의 경우 역시 하이트진로, 롯데칠성음료, 무학 3개 업체가 소주시장의 80% 이상을 점유하고 있다.

하이트진로와 롯데칠성음료의 경우 주세의 감소가 예상되는 국내 맥주를 생산하지만, 종량세 전환 시 주세가 증가하는 희석식 소주도 생산하고 수입 맥주도 수입하기 때문에 종량세 전환에 적극적이지 않다. 오비맥주의 경우 수입 맥주를 수입하는 한편, 국내 맥주도 생산하기 때문에 마찬가지로 종량세 전환이 유리하게만 작용하지 않는다.

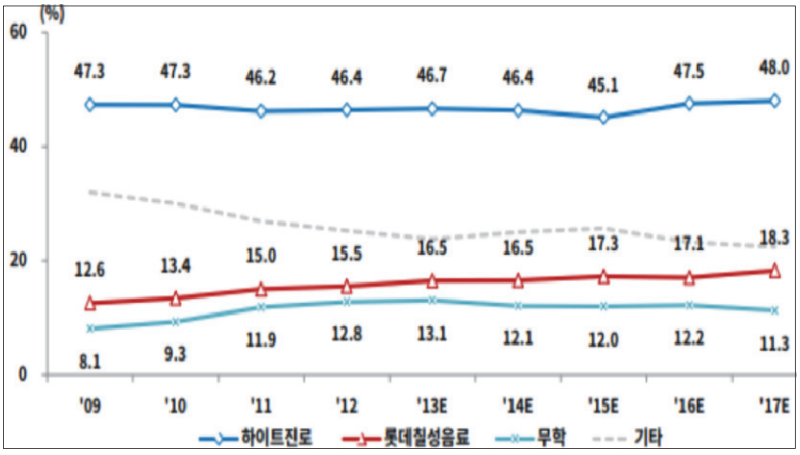
[그림 5] 맥주 업계 점유율 추이(추정치)



원자료: 통계청, 국세청, 한국주류산업협회, 각 사 공시자료 등에 기초한 한국기업평가 추정치

자료: 한국기업평가 이슈리포트. 주류산업, 경쟁의 현 주소와 미래 (2018) [그림 11] 인용

[그림 6] 소주 업계 점유율 추이(추정치)



자료: 통계청, 국세청, 한국주류산업협회, 각 사 공시자료 등에 기초한 한국기업평가 추정치

출처: 한국기업평가 이슈리포트, 주류산업, 경쟁의 현 주소와 미래 (2018) [그림 16] 인용

2) 종량세 전환 시 발생하는 정부의 부담

정부 입장에서는 종가세 체계 하에서 안정적으로 많은 세금을 거두어들이고 있는 구조를 굳이 국민들의 반발이 예상되는 종량세로 바꿀 필요가 없었다. 종량세 전환 시 희석식 소주의 세금은 올라가지만 맥주 세금은 내려가기 때문에 총 세입에는 큰 차이가 없는 반면, 대중적인 소주값 인상에 따른 역풍은 정권에 큰 부담이 될 수 있기 때문이다. 이를 단적으로 보여주는 사례는 박근혜 정부에 단행되었던 담배값 인상이 있다. 2500원에서 4500원으로 담뱃값을 인상하면서 당시 국민들의 엄청난 반발을 야기하였고, 이는 정권에 큰 부담으로 작용하였다.

종량세 전환 요구에 대해서는, 종량세가 서민의 부담이 가중되는 역진성을 발생시킬 수 있으므로 종가세를 유지해야 한다는 충분한 명분도 가지고 있었다. 이 때문에 특정한 유인이 없는 한 이 평형상태를 깨기가 어려운 상황이었다.

라. 중소기업 정책 강화와 맥주 종량세 전환의 연관성

결국, 적극적으로 맥주의 종량세 전환을 원하는 것은 소규모맥주 제조업계인데 대기업의 시장점유와 정부의 부담을 넘어설 만큼 강력한 중소기업 정책 지원이 없다면 맥주의 종량세 전환이 이루어질 수 없는 구조적인 특징을 지니고 있다.

제 3 장 선행연구의 검토

제 1 절 정책옹호연합모형

정책옹호연합모형(ACF)은 Paul Sabatier와 Hank Jenkins-Smith에 의해 1980년 초에 창안되었다(Jenkins-smith et al. 2017: 136). 1987년부터 2014년까지 전 세계적으로 정책옹호연합모형을 활용하여 발간된 영문 문헌이 240개가 넘으며, 한국어 문헌은 62개가 되는 것을 확인할 수 있다(Jenkins-smith et al. 2017: 136). 정책옹호연합모형(ACF)이 가장 많이 적용된 정책 이슈로는 환경정책으로 약 57%를 차지하며, 보건, 재정/경제, 사회, 교육 정책 이슈에도 일반적으로 적용되고 있다(Jenkins-Smith et al., 2014: 18).

국내에서는 2000년대 이후부터 정책옹호연합모형을 정책과정 및 변동 분석에 적용하여왔는데 대부분 개발정책이나 규제정책 영역에 논의가 집중되어 왔다(김순양, 2006). 박용성, 이재무(2010)는 정책옹호연합모형을 활용한 연구 유형을 ① ACF 모형을 정책행위자, 정책중개자의 역할 분석을 통해 정책변동을 초래한 행위자의 역할에 중점 두는 연구, ② 정책옹호연합을 둘러싼 외적변수를 고찰하는 연구 ③ 정책사례 적용을 통해 ACF 모형의 유용성을 검증하는 연구, ④정책옹호연합모형에 다른 정책모형을 결합해 기존 ACF 모형의 한계를 보완하는 연구로 분류하였다.

정책변동을 초래한 행위자의 역할에 중점을 두는 연구로는 전진석(2003)의 '새만금 간척사업의 정치경제와 정책옹호연합모형', 최은영, 지현정(2008)의 '정책옹호연합모형에서 정책중개자 (Policy Broker)의 역할에 관한 비판적 검토', 박용성, 이재무(2010)의 '정책옹호연합(ACF)모형을 활용한 유사휘발유 규제정책 분석' 등이 있다.

정책옹호연합을 둘러싼 외적변수를 고찰하는 연구로는 장지호(2004)의 '경유승용차 판매허용의 정책변동연구: 옹호연합모형 (Advocacy Coalition Framework)의 적용', 김성종(2009)의 '정책옹호연합모형을 통

한 정책변동과정 분석: 사할린 동포 영주 귀국 사례', 정세희, 정진경(2012)의 '옹호연합모형(ACF)을 통해 본 기업형 수퍼마켓(SSM) 규제정책변동 분석' 등이 있다.

정책사례 적용을 통해 ACF 모형의 유용성을 검증하는 연구로는 민경세, 김주찬(2010)의 '방사성폐기물관리사업의 정책변동 사례연구', 선애경 외(2017)의 '교육정책 변동과정 분석에서 ACF의 유용성과 한계: 옹호연합, 신념체계, 정책지향적 학습을 중심으로' 등이 있다.

정책옹호연합모형에 다른 정책모형을 결합해 기존 ACF 모형의 한계를 보완하는 연구로는 이수미(2015)의 '도서정가제 규제정책변동에 관한 연구: 정책옹호연합모형 (ACF)과 규제정치이론의 적용을 중심으로', 최성구, 박용성(2014)의 '세종시 정책변동 과정에 관한 연구- 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로 -', 정기덕 외(2017)의 '김영란법 정책결정과정 분석: 다중흐름모형과 정책옹호연합모형을 중심으로' 등이 있다.

<표 7> 정책옹호연합모형 선행연구

구분	저자	논문명	주요 내용
정책변동을 초래한 행위자의 역할에 중점	전진석(2003)	새만금 간척사업의 정치경제와 정책옹호연합모형	외적 변수에 영향을 주는 상위 차원의 변수 존재 가능
	최은영, 지현정(2008)	정책옹호연합모형에서 정책중개자 (Policy Broker)의 역할에 관한 비판적 검토	갈등정도와 정책상황에 따라 정책중개의 전략과 행동양식 변화.
	박용성, 이재무(2010)	정책옹호연합(ACF)모형을 활용한 유사휘발유 규제정책 분석	정책옹호연합모형에서 정책중개자 역할 수행이 부재함에 따른 정책변동 과정 확인

정책옹호연합을 둘러싼 외적변수를 고찰	장지호(2004)	경유승용차 판매허용의 정책변동연구: 옹호연합모형 (Advocacy Coalition Framework)의 적용	기존 정책옹호연합 모형보다 연구 적용 범위가 확대된 거시적인 틀 필요
	김성종(2009)	정책옹호연합모형을 통한 정책변동과정 분석: 사할린 동포 영주 귀국 사례	국제정치 환경변화도 중요한 외적변수
	정세희, 정진경 (2012)	옹호연합모형(ACF)을 통해 본 기업형 수퍼마켓(SSM) 규제정책변동 분석	정책산출에 있어 외적변수의 역할이 주요한 요인이었음을 사례를 통해 확인
정책사례 적용을 통해 ACF 모형의 유용성을 검증	민경세, 김주찬 (2010)	방사성폐기물관리사업의 정책변동 사례연구	ACF 모형의 유용성과 외부변수 구성의 복잡성 등의 한계 확인
	선애경 외 (2017)	교육정책 변동과정 분석에서 ACF의 유용성과 한계: 옹호연합, 신념체계, 정책지향적 학습을 중심으로	교육정책 변동과정 분석을 통한 ACF 모형의 유용성과 한계 확인
정책옹호연합 모형에 다른 정책모형을 결합	이수미(2015)	도서정가제 규제정책변동에 관한 연구: 정책옹호연합모형 (ACF) 과 규제정치이론의 적용을 중심으로	도서정가제를 고객정치 유형으로 분류 후 정책옹호연합모형을 통해 분석

	최성구, 박용성 (2014)	세종시 정책변동 과정에 관한 연구- 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로 -	다중흐름모형과 정책옹호연합모형의 결합을 통해 역동적 외적변수의 영향력 확인
	정기덕 외(2017)	김영란법 정책결정과정 분석: 다중흐름모형과 정책옹호연합모형을 중심으로	다양한 모형의 적절한 수정 및 융합의 유용함 제시

제 2 절 주세법 개정

주세법 개정과 관련하여 기존의 연구들은 주로 조세의 관점에서 과세체계 개편에 중점을 둔 연구와 보건의 측면에서 음주로 인한 사회적 비용과 주세를 고려한 연구가 주를 이루고 있었다.

먼저 조세 측면의 주세체계 개편 방안에 대한 연구로는 이준규, 송은주(2017)의 '주세체계의 개편방안-종량세로의 전환가능성을 중심으로', 박명호, 문예영(2007)의 '우리나라와 주요국의 주세 및 주류행정에 대한 고찰', 박종구(1997)의 '주세제도의 합리화: 종가세체계 개편 논의를 중심으로', 성명재, 장근호(1999)의 'WTO 주세 분쟁과 주세율 체계의 개편방향', 홍범교 외(2018)의 '주요국의 주세율 과세제도 비교연구-맥주를 중심으로-' 등이 있다.

보건 측면의 주세 개편 방안에 관한 연구로는 정영호(2011)의 '음주의 폐해 감소를 위한 가격정책의 필요성', 정영호, 성명재(2009)의 '외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편방안', 천성수(2010)의 '우리나라의 주세체계와 건강증진사업의 연계방안에 대한 연구' 등이 있다.

<표 8> 주세법 개정(종량세 전환) 선행연구

구분	저자	논문명	주요내용
조세 측면의 주세체계 개편 방안에 대한 연구	이준규, 송은주 (2017)	주세체계의 개편방안-종량세로의 전환가능성을 중심으로	종량세를 반대하는 논거에 대한 반박을 통해 종량세로의 전환 가능성 제시
	박명호, 문예영 (2007)	우리나라와 주요국의 주세 및 주류행정에 대한 고찰	우리나라 주세 현황 및 주세제도와 주용국의 주세 및 주류행정 비교를 통해 종량세로의 전환에 대한 필요성 제시
	박종구 (1997)	주세제도의 합리화: 종가세체계 개편 논의를 중심으로	대외개방 확대, 주류소비문화의 변화 등에 따른 종량세 전환의 필요성 제시
	성명재, 장근호 (1999)	WTO 주세 분쟁과 주세율 체계의 개편방향	- 한·EC 및 한·미간 WTO 주세 분쟁의 결과로서, 맥주류, 와인류, 증류주의 3개 주종별 주세율의 일치화 방안 및 주세율 수준에 대한 개편방안 및 기대효과를 분석 - 종가세·종량세의 장단점 비교 및 우리나라 주세율 체계로 바람직한 과세체계를 비교분석

	홍범교 외 (2018)	주요국의 주세율 과세제도 비교연구-맥주를 중심으로-	국내 맥주시장 현황 및 주세제도와 외국의 주세율 과세제도 비교를 통해 우리나라 주세율 과세방식의 옵션 제시
보건 측면의 주세 개편 방안에 대한 연구	정영호 (2011)	음주의 폐해 감소를 위한 가격정책의 필요성	음주의 폐해를 감소시키기 위해 주세를 인상하고, 알코올 양에 따라 부과하는 종량세로 전환
	정영호, 성명재 (2009)	외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편 방안	- 음주와 흡연의 사회적 비용을 추정함으로써 음주 흡연의 억제 필요성을 주장 - 주세와 관련하여 종가세 과세체계의 제약조건하에서 주세율을 전반적으로 상향조정하는 방안을 제안
	천성수 외 (2010)	우리나라의 주세체계와 건강증진사업의 연계방안에 대한 연구	주류에 건강부담금을 포함시킴으로써 음주로 인한 사회적경제적비용을 감소시켜 건강증진 기여 방안 제시

제 4 장 연구 설계와 사례 소개

제 1 절 연구설계

1. 연구문제

1) 중소기업 정책 강화와 종량세 전환의 연관성

주세의 종량세 전환은 대기업에 유리한 종가세 체계를 소규모맥주 제조업에 유리한 방향으로 전환하는 정책이다. 종가세는 알코올 도수에 관계없이 제조원가에 부과되기 때문에 대기업이 절대적인 비중을 차지하고 있는 소주에 비해 맥주에 더 많은 주세가 부과되고, 규모의 경제로 원가 절감이 가능한 대기업 맥주에 비해 소규모맥주에 더 많은 주세가 부과되는 구조이다. 또한, 대기업이 절대적 비중을 차지하고 있는 수입 맥주의 경우 과세표준에서 판매관리비와 제조사의 이윤이 포함되지 않는 반면, 국내 맥주는 과세표준에 포함되기 때문에 이 차이만큼 세율에 비례해 더 많은 주세가 부과되는 구조이다. 위와 같은 구조로 인해 주세의 종량세 전환은 영세한 소규모맥주 제조업에 유리한 방향으로 전환되는 정책임을 알 수 있다.

결국, 적극적으로 맥주의 종량세 전환을 원하는 것은 소규모맥주 제조업계인데 대기업의 시장점유와 소주 인상으로 인한 정부의 부담을 넘어설 만큼 강력한 중소기업 정책 지원이 없다면 주세의 종량세 전환이 이루어질 수 없는 구조적인 특징을 지니고 있다.

2013~2014년 종량세 전환을 검토하였으나 실패한 사례(2014년 주세법 시행령 개정)와 2018~2019년 맥주와 탁주에 한한 종량세 전환을 골자로 한 주세법 개정을 성공시킨 사례(2020년 주세법 개정)에 착안하여, 정책적으로 중소기업을 강력하게 지원하는 정권으로의 변화가 맥주의 종량세 전환에 주요 요인이었을 것이라는 가설을 설정하여 본 연구를 진행하고자 한다.

2) 연구문제

맥주의 종량세 전환 사례에 있어 정치체제 통치연합의 변화는 주요한 역할을 하였는가?

2. 자료수집

분석자료는 연구 대상 기간에 보고된 종량세 전환 관련 연구논문, 정부간행물 및 보도자료, 한국조세재정연구원 연구보고서, 정책토론회 자료, 관련 업계의 성명서, 국회의원 발의안, 국회 회의록, 언론매체 등의 자료를 수집하여 내용분석방법을 채택하였다.

3. 연구방법 및 분석틀

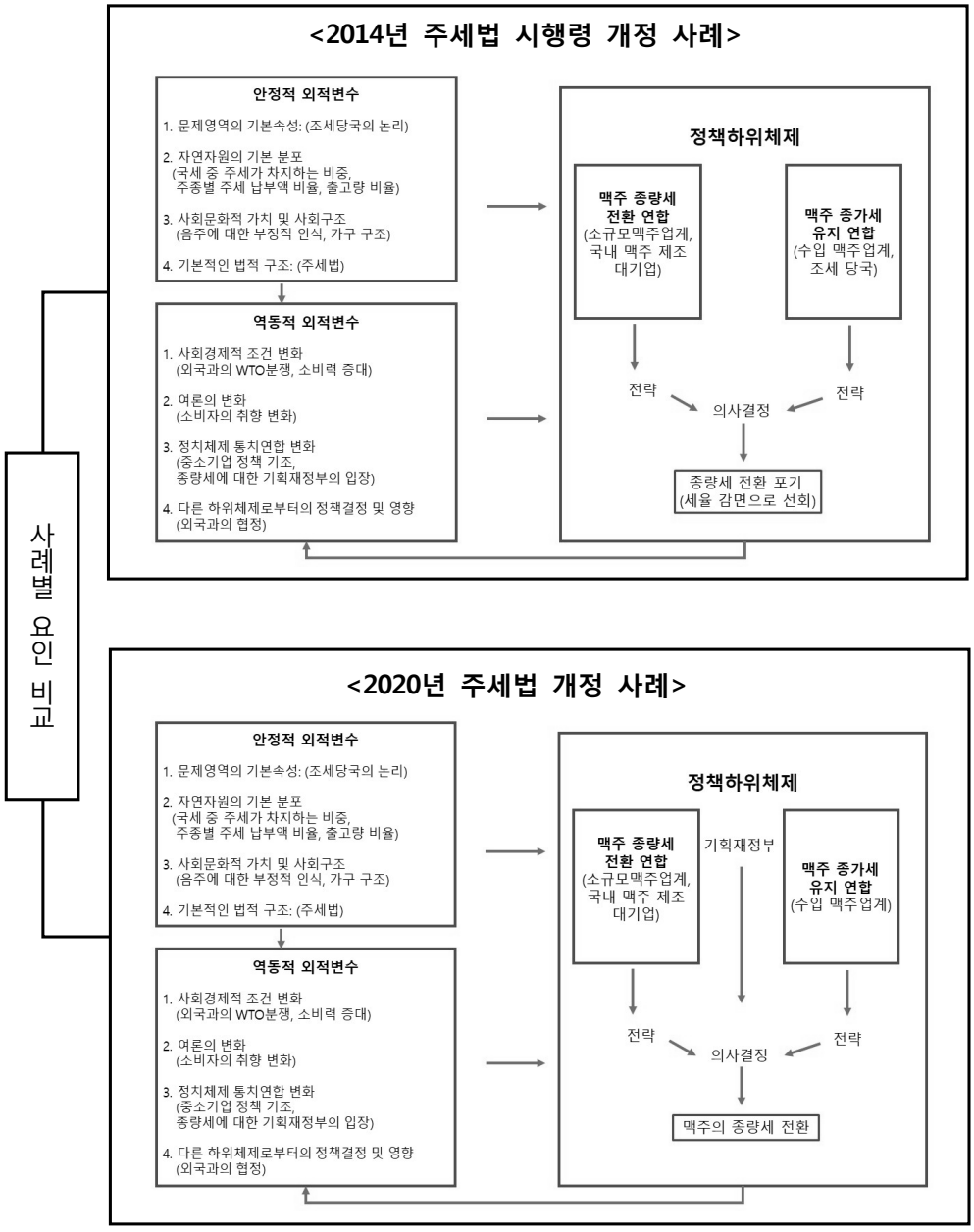
본 연구에서는 정책옹호연합모형의 요인별 분석을 통하여 변화가 이루어진 요인이 무엇이며, 무슨 변화가 있었는지를 분석하여 맥주의 종량세 전환이라는 정책산출에 어떠한 역할을 하였는지 살펴보고자 한다.

연구대상 기간은 종량세 전환에 대한 이슈가 공식적으로 제기되었던 2012년부터 맥주와 탁주에 한해 종량세로 전환되는 내용을 골자로 한 주세법 개정이 확정된 2019년까지로 한다.

특히, 2013~2014년 종량세 전환을 검토하였으나 실패한 사례(2014년 주세법 시행령 개정)와 2018~2019년 맥주와 탁주에 한한 종량세 전환을 골자로 하는 주세법 개정을 성공시킨 사례(2020년 주세법 개정)를 아래 연구 분석틀로 적용해 요인별 비교를 통해 어떠한 요인이 정책산출의 차이를 도출하였는지 살펴보기로 한다.

정책옹호연합모형의 상대적 안정적 외적변수와 역동적 외적변수, 정책하위체제 중 정책중개자, 정책옹호연합(종량세 전환, 종가세 유지)에 집중하여 분석하기 위해 정책옹호연합모형 분석틀을 수정하여 [그림 7]과 같이 제시하고자 한다.

[그림 7] 연구 분석틀



주) Sabatier & Weible, 2007의 정책옹호연합모형을 수정

제 2 절 사례소개

1. 맥주의 종량세 전환 사례 소개

2019년 6월 정부는 52년 만에 주세의 과세방식을 개편하여 맥주와 탁주에 대하여 종량세를 도입하기로 하였다. 특히 국내 맥주 업계는 국산 맥주와 달리 수입 맥주의 과세가격에는 이윤과 판매관리비가 포함되지 않는다는 이유로 형평성 문제를 제기하면서 종량세 도입을 강력하게 요구하였다(장근호, 2019).

우리나라 주세 체계 개편에 있어 가장 큰 외부 요인이 있었던 시기로 1997년을 꼽을 수 있다. 1997년 미국과 EU는 수입 주류에 대한 차별적인 이유로 WTO에 제소하였다(홍범교 외, 2018).

우리나라뿐 아니라, 1990년대 이후 일본, 칠레 등이 같은 이유로 제소되었고 제소국이 승소하였다. WTO의 GATT 제3조 제2항과 관련하여 국내 주류와 경쟁, 대체 관계에 있는 수입 주류에 높은 주세율을 부과함으로 '내국민대우 원칙'과 '비차별적 시장접근 원칙'을 위배하고 있다는 것이 주요 내용이었다. 1998년 WTO 주세 패널 판결로 우리나라가 패소하였고, 이에 대한 이행으로 같은 증류주인 위스키 등의 수입 주류와 소주의 세율을 동일하게 할 수밖에 없었고, 위스키 세율 인하 대신 소주의 세율을 인상하는 방식으로 주세가 개편되어 2000년 1월 1부터 시행되었다.[5)]

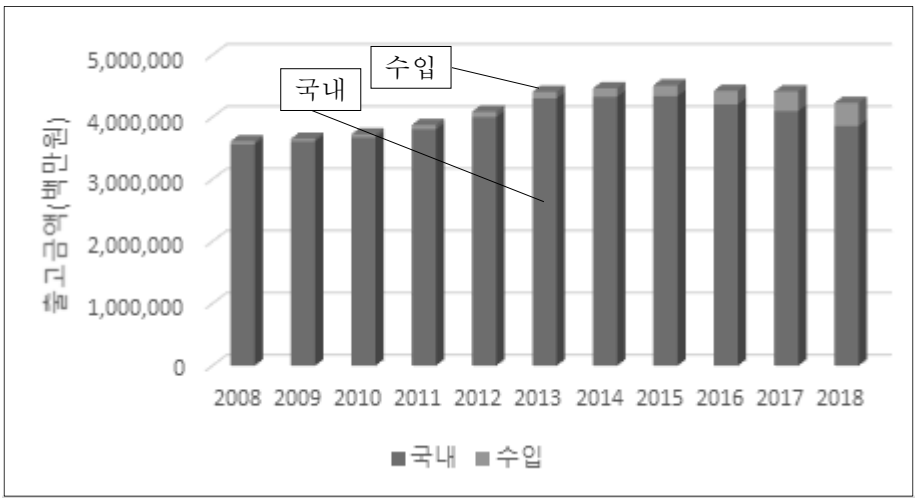
이 당시 주세가 개편될 때에는 종량세 전환보다는 종가세 체계 하에서 세율을 조정하는 방식으로 세제개편이 검토되었다. 2003년 칠레와의 FTA가 체결되면서 칠레의 주 수출품인 와인의 수입이 가시화되었고, 그에 따라, 와인 업계에서 주세의 종량세 전환에 대한 목소리가 조금씩 나오게 되었다. 종가세 체계 아래에서는 와인의 주세가 와인 가격에서 차지하는 비중이 크므로 동일한 와인이라도 외국에서보다 국내에서 훨씬

5) 한국조세재정연구원, 주세 과세체계의 합리적 개편에 관한 공청회(2017) pp 11-15

비싸게 살 수밖에 없기 때문이다.

이후 2010년대에 들어서 미국과 EU와의 FTA 발효로 인해 맥주의 관세율이 0%가 되어 미국과 유럽의 다양한 맥주들이 국내에 수입되었고, 해외여행 및 유학 등의 경험을 거치면서 접하게 된 국민들이 많아지고, 각종 미디어와 SNS를 통해 쉽게 외국 맥주에 관한 정보에 접근하게 되면서 수입 맥주에 대한 소비자들의 수요도 증가하였다. 이에 따라, 국내 맥주 시장은 대기업 3사에서 라거 위주의 과점 체제에서 다양한 종류의 맥주로 재편되었고, 수제 맥주에 대한 수요도 점차 대중화되기 시작했다.

[그림 8] 연도별 국내/수입 맥주 출고금액 추이



자료: 국세청 국세통계

이에 따라, 소규모맥주 제조업계에서는 맥주 제조와 관련된 규제들의 완화를 본격적으로 요구하기 시작하였고, 제조시설 관련 기준 완화, 유통 규제 완화, 세율 감면, 종량세 전환 등에 대한 요구가 주를 이루었다. 이 시기 홍종학 의원이 소규모맥주 업계의 요구를 적극적으로 반영하여, 주세법 개정을 추진하였으나, 주세 체계 전체를 뒤흔드는 종량세 전환은 기획재정부와 희석식 소주 업계의 강력한 반발이 예상되는 바, 현실적으

로 무리라는 판단 하에 검토단계에 그칠 수밖에 없었다. 대신 중소기업 보호·육성을 기치로 하는 세율 감면, 맥주 제조 및 유통에 관한 규제 완화 등의 방향으로 법안을 발의하였고, 정부수정안을 거쳐 2014년 주세법이 개정되었다. 이를 통해 소규모맥주제조면허의 수가 크게 증가하였고, 소규모맥주 업계에서의 종량세 전환 요구는 점점 더 커지게 되었다.

<표 9> 국내 맥주 제조면허 현황

(단위: 개)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
맥주 제조 면허	94	83	73	69	69	61	61	79	88	109	136

자료: 국세청 국세통계

2018년에 드디어 종량세 전환에 대한 국세청의 건의가 기획재정부로 제기되었다. 그간 종량세 전환에 강력하게 반대했던 조세 당국의 입장이 변화한 것이었다. 기획재정부는 종량세 전환에 대한 공청회와 연구용역을 수차례에 걸쳐 진행하면서, 다양한 종량세 도입 케이스에 대해 검토하였다. 결국 2018년 권성동 의원이 대표 발의한 주세법 개정안은 맥주와 탁주에 한하여만 종량세로 전환하는 방향으로 진행되었고, 결국, 정부수정안을 거쳐 최종적으로 2020년 1월 1일 맥주와 탁주에 한하여 주세가 종량세로 전환되었다.

2. 2014년 주세법 시행령 개정 vs 2020년 주세법 개정

가. 개요

맥주의 종량세 전환과 관련된 주세법 개정은 2차례 시도되었다. 하나는 2013~2014년에 걸쳐 개정된 주세법 시행령 개정(이하 2014년 주세법 시행령 개정)과 다른 하나는 2018~2019(이하 2020년 주세법 개정)년에 걸쳐 개정된 주세법 개정이다.

2014년 주세법 시행령 개정은 맥주의 종량세 전환을 모색하였으나, 현실적 제약 및 조세 당국과 관련 업계의 반대로 소규모맥주 제조업에 대한 세율 및 시설 기준을 완화하는 방향으로 입법 방향을 전환한 사례이다.

2020년 주세법 개정은 종량세 전환을 전제로 진행되었으며, 맥주와 탁주에 한하지만, 종량세로의 전환을 성공시킨 사례이다. 2014년에는 종량세로의 전환에 실패하고, 2020년에는 종량세로의 전환에 성공한 정책 결정에 대하여, 위에서 분석한 요인을 사례별로 비교 분석하여 어떠한 요인이 차이를 만든 것인지 살펴보겠다.

나. 2014년 주세법 시행령 개정 사례의 전개

1) 국회의원의 종량세 전환 요구 제기 시작

2014년 주세법 시행령 개정은 주세법의 종량세 전환을 검토하였으나, 여의치 않아 소규모맥주 제조업을 위한 세율 감면, 시설기준 완화 등을 골자로 주세법 시행령을 개정한 사례이다.

주세법 시행과 관련해서 관련 업계에서는 여러 차례 기획재정부에 종량세 전환에 대해 요구를 했으며, 국회에서 공식적으로 언급된 것은 2012년이 최초이다.

2012년 8월 23일 제310회 국회 기획재정위원회에서 김태호 의원이 음주 소비로 인한 사회적 비용 문제로 주세 체계를 종가세에서 종량세로 전환하는 것에 대해 국세청장에 질의를 하였다. 국세청에서 해당 질문은 조세 제도에 관한 사항으로 집행기관인 국세청에서 답변하는 것은 적절하지 않으나, 국민건강 보호, 재정수입 확보, 국내 주류산업 영향 등을 고려하여 판단할 사안이라고 답변을 하였다.[6)]

2012년 10월 8일 2012 기획재정부 국정감사에서 김태호 의원이 음주 폐해가 높은 고도주가 낮은 가격을 형성하고 있고, 술에 대한 접근 문턱이 너무 낮게 돼 있는 등 주세체계가 사회적 문제 발생의 원인 제공자로 작용함을 근거로 종량세 도입 필요성에 대하여 이번에는 정책 관련 부처인 기획재정부에 질의를 하였다. 기획재정부에서 해당 질문에 대해 종량세 전환 시 소주 주세액의 대폭 증가로 인한 일반 국민 부담 증가를 이유로 어렵다는 답변을 하였다.[7)]

2013년 3월 13일 제314회 국회 기획재정위원회에서 김태호 의원은 현오석 기획재정부 장관 후보자에게 주폭 등 사회적 문제 해결을 위한 주세의 종량세 개편방안 및 주세율 인상에 대한 견해를 질의하였다. 현오석 후보자는 종량세는 고도주 소비를 억제하는 효과가 있지만, 희석식 소주의 주세액이 대폭 증가하여 서민의 부담이 증가하기 때문에 국민건강증진 측면, 서민층의 세 부담 증가 등을 고려하여야 한다는 답변을 하였다.

위 사례의 종량세 전환 요구는 주류업계의 요구보다는 국민의 보건 증진이라는 측면에서 제기된 것이긴 하나, 국회의원이 기획재정부에 종량세 전환에 대한 요구를 한 것은 김태호 의원이 최초였고, 국회 안에서 종량세 전환에 대한 논의를 시작시켰다는 점에서 의의가 있었다.

---

6) 제310회국회(임시회) 기획재정위원회회의록
7) 2012년도 기획재정부 국정감사 기획재정위원회회의록

2) 맥주의 종량세 전환 시도

2012년 소규모맥주 제조업계의 요구에 적극적으로 귀를 기울이는 국회의원이 나타났다. 국회 기획재정위원회 소속 홍종학 의원의 소규모맥제조업계에서 요구한 수입 맥주와의 과세체계 불평등에 귀 기울이고, 이때부터 종량세 전환에 대한 본격적인 법안 발의 시도가 시작된다.

2013년 홍종학 의원실에서 국내 맥주의 주세 부과가 중소기업에 불리하게 되어 있는 것을 확인하고, 이를 해결하기 위한 맥주법 발의에 대해 검토를 시작하게 된다. 당시 주세법에 의하면 주세법은 크게 2가지가 문제가 되고 있었다. 첫 번째는 제조를 위한 시설 기준이 너무나 높아서 소규모 자본으로는 진입 자체가 안 된다는 점이고, 두 번째는 어렵게 진입을 하더라도 종량세 방식이 아닌 종가세 방식이기 때문에 규모의 경제로 원가 절감이 가능한 대기업 맥주에 비해 주세가 높을 수밖에 없으며, 수입 맥주는 마케팅 비용이 과세표준에 포함되지 않기 때문에 구조적으로 같은 맥주 1캔이라도 수입 맥주보다 주세가 비쌀 수밖에 없었다.

<표 10> 국내/수입 맥주의 과세표준 및 세금 비교표

(350mL 캔 기준, 단위: 원)

브랜드	과세표준/수입금액	관세 부과액	주세 부과액	교육세 부과액	부가세 부과액	출고 가격
대기업O	541.27	-	389.71	38.97	96.99	1,066.94
중소 기업S	972.11	-	699.61	69.96	174.16	1,915.84
수입A	262.63	49.10	224.45	22.45	55.86	614.49
수입B	344.88	103.46	322.80	32.27	80.34	883.75
수입C	383.39	115.02	358.85	35.89	89.32	982.47
수입D	408.51	122.55	382.36	38.23	95.17	1,046.82
수입E	431.95	129.58	404.30	40.42	100.62	1,106.87
수입F	534.54	99.95	456.83	45.67	113.70	1,250.69

원자료: 국세청/관세청 (국산 대기업-중소기업 맥주는 355ml 용량이지만, 수입 맥주와의비교를 위해 350mL로 환산)

자료: 조선비즈 (2013. 10. 18.) 표 재인용

홍종학 의원실은 이 두 가지 문제의 개선을 위해 시설 기준 완화와 종량세 전환을 타진하였다. 하지만 종량세 전환의 경우 너무나 큰 부담이 있었다. 이유는 주세의 상당 부분을 차지하는 희석식 소주의 경우 종량세로 전환 시 주세가 상당히 높아지기 때문에 반발이 너무나 클 것이며, 희석식 소주를 생산하는 기업은 하이트진로, 롯데칠성음료 등 대기업으로 영향력이 컸다. 또한, 조세 당국의 입장이 종가세 유지에 대해 완고했는데 종량세 전환은 소줏값 인상으로 이어질 수밖에 없고

그렇게 되면 대중적인 소주의 주세 인상으로 인한 국민들의 상당한 반발감이 부담될 수밖에 없는 상황이었다.

이에 결국은 주세법 개정안을 종량세와 유사한 효과를 나타낼 수 있도록 소규모맥주에 한하여 세율을 감면해주는 방식으로 방향을 전환하게 된다.

홍종학 의원은 2013년 4월 12일 시설 기준 완화와 소규모맥주 제조업에 대한 세율 감면을 골자로 한 주세법 개정(안)을 마련해 공개 간담회를 개최하였다. 해당 간담회에는 홍종학 의원 외에도 기획재정부 관계자, 세븐브로이 대표, 한국마이크로브루어리협회, 오비맥주 관계자, 한국주류산업협회 관계자가 참여하였다.

2013년 4월 25일 홍종학 의원이 시설 기준 완화와 소규모맥주 제조업 세율 감면을 골자로 하는 주세법 일부개정법률안을 대표 발의한다. 2013년 6월 19일 제316회 국회 제1차 조세소위원회, 2013년 6월 24일 3차 조세위원회에서 해당 법안을 검토하였는데 기획재정부에서 검토 후 법률안 대신 시행령 개정 정부안을 다음 회기에서 제시하기로 한다.

2013년 12월 11일 제321회 국회 제1차 조세소위원회에서 기획재정부가 시행령 개정안을 제시하였는데 홍종학 의원 안이 제시한 시설기준 완화와 세율 감면율에 차이를 보였다. 시설기준에 있어 홍종학 의원 안은 발효조 기준 50kl 이상인데 반해 기획재정부 안은 75kl 이상이었고, 소규모맥주 제조업 세율 감면에 있어 홍종학 의원 안은 60%인데 반해 기획재정부 안은 40%였다. 결국 합의가 안되어서 홍종학 의원실과 기획재정부가 협의하여 다음 회의에 외국의 맥주 세금과 국내 수제 맥주 세금의 비교자료를 제시하기로 정하였다.

2013년 12월 19일 제321회 국회 제6차 조세소위원회에서 기획재정부가 시설기준은 발효조 기준 50kl 이상, 세율 감면은 40%로 하는 수정안을 제시하였고, 수정안으로 의결되었다.

결국 2014년 4월 1일 주세법 시행령이 시행되면서 소규모맥주 제조업계는 세율을 일부 감면받게 되었지만, 궁극적으로는 종량세 전환도 추진하지 못하였고, 대안으로 제시한 종량세에 준하는 세율 감면도 입법 과정에서

감면율이 축소되면서 종량세 대안으로서의 세율 감면도 달성하지 못하게 되었다.

다만, 소규모맥주 제조업계의 요구가 어느 정도 반영된 최초의 개정 사례라고 볼 수 있을 것이다.

다. 2020년 주세법 개정 사례의 전개

1) 종량세 전환 요구에 대한 지속적 요구

2014년 주세법 시행령 개정 이후에도 종량세 전환에 대한 요구는 지속적으로 제기되었다.

2014년 11월 20일 기획재정위원회 제4차 조세소위원회에서 홍종학 의원은 소규모맥주 제조업을 장려하기 위한 종량세 도입을 촉구하였다.

2015년 3월 18일 제331회 국회 창조경제활성화특별위원회에서 홍종학 의원은 대기업 맥주에 유리하고 소규모맥주에 불리한 규제 완화 촉구하였다.

2016년 2월 23일 제340회 국회 본회의에서 홍종학 의원은 대기업 맥주에 유리하고 소규모맥주에 불리한 규제 완화에 대해 과거 오랫동안 기획재정부에서 무시하고 반대한 점에 대해 지적하고, 국회의원들에게 중소기업 지원을 위한 적극적인 정책 개선을 요구하였다.

2016년 10월 24일 기획재정부 국정감사에서는 이종구 의원이 수입 맥주에 비해 국산 맥주의 경쟁력이 부족한 것이 세금 구조이며, 종량세 전환을 통해 질 좋은 프리미엄 맥주를 만들 수 있도록 경쟁 유도하는 방식에 대해 질의하였다. 기획재정부는 종량세 전환에 대해 서민 부담 증가 문제 때문에 신중할 필요가 있으며, 맥주 산업에 대해서는 다른 방법을 검토해볼 필요가 있다고 답변하며, 여전히 종량세에 대한 반대 입장이 변하지 않음을 보여주었다.

업계 차원에서도 지속적으로 종량세 전환에 대한 요구가 지속되었다. 2014년 4월 8일 홍종학 의원실이 개최한 '신맥주시대 맞이 주세법

세미나'에는 소규모맥주 제조업계 관계자들은 2014년 주세법 시행령 개정은 의의가 있으나, 세율 감면 폭이 크지 않고 궁극적으로는 종량세로의 전환이 이루어져야 할 것이며, 이에 대한 개정을 건의하였다.

2017년 7월 28일 맥주 전문지 비어포스트가 주최한 주세법 워크숍에서 수제 맥주 관계자들이 모여 주세법 개정안에 대하여 논의하였는데 현 종가세 체계가 맥주 소비시장의 다양화를 막고 있으며, 빠르게 변화하는 시장에 대응하지 못하고 있기 때문에 종량세 전환을 통해 맥주 산업의 발전을 촉구하는 목소리를 냈다[8].

종량세 전환에 대한 반대 의견 마찬가지로 지속적으로 제기되었다. 2017년 7월 22일 한국조세재정연구원이 주최한 '주세 과세체계의 합리적 개편에 관한 공청회'에서 한국주류산업협회는 종량세 전환 시 소주 가격의 인상이 불가피하며, 위스키 등의 수입 주류의 가격은 낮아져 국내 주류시장의 몰락이 우려되기 때문에 종량세 전환에 반대하였다. 또한, 기획재정부와 국세청 관계자 역시 종량세 전환은 소주의 가격 인상을 초래하기 때문에 종량세 전환에 유보적일 수밖에 없다는 입장을 내비쳤다.

2) 조세 당국의 입장 변화

종량세 전환에 대해서 반대 입장을 보이던 조세 당국의 입장의 변화가 발생하였다. 2018년 6월 기획재정부의 2019년 세제 개편안 발표에 맞춰 국세청에서 맥주 과세체계 종량세 전환하는 세법 개정을 기획재정부에 건의를 한 것이다. 물론, 조세정책을 수립하는 기획재정부가 아니지만 정부조직인 국세청에서 먼저, 종량세 전환을 건의했다는 것에서 이전과는 양상이 달라졌다는 큰 의의가 있었다. 하지만, 2018년 7월 국세청에서 건의한 맥주의 종량세 전환을 2019년 세법 개정안에 담지 않기로 기획재정부가 발표한다. 다만, 종량세 전환에 대해서 용역 발주 등을 통해 전면 재검토하기로 한다는 단서를 달았다. 이에 대해 종량세

8) 서울신문. (2017. 7. 28.)

전환을 원하던 한국수제맥주협회는 2018년 7월 입장문 발표를 통해 종량세 도입을 촉구하였다.

국회 차원에서의 종량세 전환 시도는 더욱 박차를 가하게 된다. 2018년 10월 19일 기획재정부 국정감사에서 심기준, 권성동 의원은 종가세 체계 하에 수제 맥주가 수입 맥주에 비해 주세를 과다하게 책정되는데 이는 중소기업 보호 및 육성에 반하고 있으며, 젊은 청년의 고용비중이 큰 수제맥주업의 발전을 저해하고 있음을 지적하였다. 기획재정부에서 종량세 전환을 진지하게 검토 중이며, 조세소위에서 자세히 논의할 것이라고 답변하였다. 기획재정부의 종량세 전환에 대한 입장도 반대에서 적극 검토로 전환된 것을 확인할 수 있다. 특히 당시 국정감사에서는 수제맥주협회장, 주류산업협회장이 국회 공식석상에 참고인으로 출석하여 종량세 전환에 대한 필요성을 피력하였다.

3) 맥주 종량세 전환 법안 발의

2018년 11월 2일 드디어 맥주의 종량세 전환에 대한 주세법 개정안이 최초로 발의된다. 권성동 의원이 대표 발의한 주세법 개정안은 현행 종가세 체계 하 맥주의 세율 72%를 종량세로 전환하여 1리터당 835원으로 과세하는 내용을 담고 있다. 수입 맥주와 국내 수제 맥주의 과세 형평성을 해소하기 위한 목적으로 법안이 발의되었다.

2018년 11월 16일 제364회 국회 제1차 조세소위원회에서 맥주의 종량세 전환 주세법 개정안에 대한 정부안을 제출할 수 있도록 요청하였다.

2018년 11월 30일 기획재정부도 법안의 내용과 같은 방향으로 검토하고 있으며, 주종 간 의견 조율 등의 미비로 제반사항을 준비하여 2월 국회에서 처리할 수 있도록 준비할 것을 약속하였다.

기획재정부는 한국조세재정연구원에 용역을 의뢰하였고, 2019년 6월 3일 한국조세재정연구원은 '주류 과세체계의 개편에 관한 공청회'를 개최한다. 공청회에는 한국주류산업협회, 한국막걸리협회, (주)무학,

한국수제맥주협회 등의 다양한 주종의 업계 관계자와 기획재정부 관계자가 참석하여 의견을 개진하였다. 한국수제맥주협회와 한국막걸리협회 관계자는 맥주와 탁주의 종량세 전환을 촉구하였고, 희석식 소주 업계 관계자인 ㈜무학 관계자는 맥주만이 아닌 전 주종에 대한 종량세 전환 검토에 대한 반대 의견을 피력하였다.

2019년 11월 25일 제371회 국회 조세소위원회에 주세법 개정법률안에 대한 정부안이 상정되어 채택되었다. 정부가 마련한 안은 맥주와 탁주만 종량세로 전환하고 나머지 주종에 대해서는 종가세를 그대로 유지하는 것이었다. 맥주의 종량세 전환을 적용하여 소규모맥주 업계의 의견을 반영하는 한편, 희석식 소주는 그대로 종가세를 유지하여 희석식 소주 업계의 의견을 반영하고 세수보전 및 서민의 세부담 증가를 방지하는 방향이었다.

2019년 11월 29일 정부의 주세법 개정안이 제371회 국회 기획재정위원회에서 심의·의결되면서 2020년 1월 1일 맥주의 종량세 전환이 시행되었다. 맥주의 주세는 기존 72% 종가세에서 변경되어 1kL당 830,300원의 종량세로 전환된 것이다(탁주는 기존 5% 종가세에서 1kL당 41,700원 종량세로 전환).

<표 11> 종량세 전환 시도 형태에 따른 시기별 정책변화

구분	종량세 전환 검토	종량세 전환 시행
시기	2012~2016	2017~2019
정책변동 방향	종량세 전환 검토하였으나, 세율 감면 및 규제 완화 방식의 2014년 주세법 시행령 개정	종량세 전환을 전제로 한 2020년 주세법 개정
세부 변화	- 2012년 국회의원으로부터의 종량세 전환 논의 시작	- 2018년 국세청에서 종량세 전환 건의
	- 2013년 소규모맥주 제조업에 대한 세율 감면 및 규제 완화를 골자로 한 주세법 개정안 발의 및 2014년 주세법 개정	- 2018년 맥주와 탁주에 한한 종량세 전환 주세법 개정안 발의 및 2019년 주세법 개정
특징	일부 국회의원의 종량세 전환에 대한 검토 및 요구가 공식적으로 제기되었으나, 현실적 제약 및 반발로 인해 중소업체에 대한 세율 감면 및 규제 완화 방식의 주세법 개정 방식을 통한 정책 변동	- 종가세 유지 연합이었던 조세 당국이 정책중재자로 역할이 변화되었음. - 이전과는 다르게 종량세 전환을 전제로 한 입법 절차가 진행되었음.

제 3 절 정책옹호연합모형 구성요소 설정

1. 안정적 외적변수

가. 문제영역의 기본속성

맥주의 종량세 전환 사례에 있어 문제영역의 기본속성 중 핵심적인 조세 당국의 논리를 보고자 한다.

□ 조세당국의 논리

조세 당국은 정책을 설정하는 기획재정부와 집행기관 역할을 하는 국세청이 있다. 조세 당국은 세수의 안정적인 확보와 세부담의 형평성을 고려하여 주세 정책을 결정한다.[9] 주세정책의 변화로 인해 세수의 부족이 발생하지 않도록 하는 것과 세부담의 역진성이 발생하지 않도록 하는 것에 중점을 두었다고 볼 수 있다.

과거부터 현재까지 조세 당국의 논리는 여기서 크게 변화하지 않은 것을 볼 수 있다. 2006년 매일경제 기사에 따르면, 재정경제부 세제실장은 와인업계의 종량세 전환 요구에 대해서 서민의 술인 희석식 소주와 전통주 산업의 세부담 증가로 불가하다는 단호한 방침을 확인할 수 있다[10]. 2012, 2013년 기획재정부 국정감사에서도 종량세 전환에 대한 기획재정부의 입장은 세 부담의 형평성 때문에 어렵다는 입장이었다. 2020년에 이루어진 주세법 개정을 추진할 당시에도 세 부담의 형평성이라는 기본속성은 변함없었다. 2018년 기획재정부 국정감사에서 기획재정부 장관의 답변을 보았을 때 종량세 전환을 할 경우에 서민에게 세 부담이 증가할 수 있는 부분을 고려하는 것을 알 수 있다.

---

9) 한국조세재정연구원, 주세 과세체계의 합리적 개편에 관한 공청회(2017) p 3
10) 매일경제. (2006. 10. 9.)

위 문제영역의 기본속성을 정리하면 <표 12>와 같다.

<표 12> 사례별 문제영역의 기본속성 비교

문제영역의 기본속성	2014년 주세법 개정 시행령 개정	2020년 주세법 개정
조세 당국의 논리	- 세수의 안정적 확보 - 세부담의 형평성 고려	- 세수의 안정적 확보 - 세부담의 형평성 고려

나. 자연자원의 기본 분포

맥주의 종량세 전환 사례에서 핵심적인 자연자원의 기본 분포로 국세 중 주세가 차지하는 비중과 주종별 주세 비율, 주종별 출고량 비율을 설정하였다.

1) 국세 중 주세가 차지하는 비중

주세는 우리나라에 최초로 도입된 근대적인 조세로 개별소비세이다. 과거에는 국세에서 차지하는 비중이 6.5%(1965년)로 컸으나, 그 역할이 크게 축소되어 1985년 4.2%, 2005년 약 2% 수준으로 감소하였다(박명호, 문예영, 2007). 국세청 통계에 따르면 2010년대에 들어서는 현재까지 1% 대를 유지하고 있다.

2012년부터 2018년까지 주세액은 증가 추세를 보이고 있으나, 국세 총액 대비 주세 비율은 감소하는 추세를 보이고 있다.

<표 13> 연도별 주세 총액과 주세 및 국세 총액 대비 주세 비율(2012~2018)

(단위:백만원,%)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
주세	2,998,922	2,946,973	2,851,961	3,227,471	3,208,747	3,034,595	3,260,915
총액 대비 주세 비율	1.56%	1.55%	1.46%	1.55%	1.38%	1.19%	1.15%

자료: 국세청 국세통계

2) 주종별 주세 비율

주세 안에서도 주종별로 주세액이 상이하다. 이유는 주종별로 세율이 다르고, 출고량이 클수록 주세 납부액이 증가하기 때문에 세율이 높고, 출고량이 큰 주종이 주세에서 차지하는 비중이 클 수밖에 없다. 아래 표를 보면 주세를 차지하는 비중의 상위 4개 주종은 맥주, 희석식 소주, 위스키, 과실주로 2012년부터 2018년까지 변함이 없었으며, 2012년부터 2018년까지 맥주는 40% 이상, 희석식 소주는 30% 이상으로 두 주종의 납부 비중이 80% 이상으로 주세의 대부분을 차지하고 있는 것을 볼 수 있다. 주세 납부액 비율에 있어서는 2012년 대비해서 위스키의 납부액 비율이 약 3% 감소한 것 외에는 큰 변화가 있다고 볼 수 없었다.

<표 14> 연도별 주종별 주세 납부액 비율(2012~2018)

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
맥주	50.4	51.9	50.7	49.8	49.5	49.9	49.0
희석식소주	35.6	35.3	36.8	36.3	37.4	38.0	37.9
위스키	7.2	5.7	5.6	5.2	4.6	3.9	3.8
과실주	2.6	2.7	2.7	2.7	3.0	2.9	3.1
약주	0.7	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
청주	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	1.0
리큐르	0.6	0.7	0.6	2.6	1.5	0.8	0.7
일반증류주	0.7	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
브랜디	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
탁주	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
주정	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
증류식소주	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4
기타주류	0.1	0.1	0.2	0.2	0.6	1.2	2.0

자료: 국세청 국세통계에서 주종별 주세액을 저자가 비율로 환산

<표 15> 연도별 주종별 주세 납부액 (2012~2018)

(단위: 백만원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
맥주	1,430,242	1,544,699	1,568,691	1,608,517	1,602,639	1,635,590	1,581,410
희석식 소주	1,011,468	1,052,401	1,138,898	1,171,309	1,212,082	1,243,197	1,223,024
위스키	204,417	171,016	172,174	167,310	149,588	127,508	124,176
과실주	72,473	81,381	83,207	87,680	96,572	93,890	101,532
약주	18,464	17,119	14,667	13,557	13,475	11,984	12,625
청주	27,486	29,600	29,404	28,051	29,432	28,906	31,108
리큐르	17,968	19,981	19,453	82,663	49,158	27,042	22,318
일반 증류주	20,776	25,864	28,889	27,825	28,279	30,284	30,087
브랜디	5,309	5,640	4,702	4,939	5,771	5,089	5,150
탁주	21,444	20,345	20,580	20,204	19,504	19,172	19,713
주정	2,411	2,326	2,358	2,368	2,210	2,105	2,224
증류식 소주	3,387	4,015	4,857	6,573	8,402	11,185	11,354
기타 주류	3,174	3,742	4,814	5,970	20,431	39,468	63,784

자료: 국세청 국세통계

3) 주종별 출고량 비율

주종별 출고량 비율의 경우에는 2012년부터 2018년까지 증가 추세를 보이고 있다. 2012년부터 2018년까지 맥주, 희석식 소주, 탁주가 각각 54%, 24%, 10% 내외의 비중으로 상위 3개 주종임을 알 수 있으며, 3개 주종이 전체 출고량의 대다수를 차지하는 것을 확인할 수 있다.

<표 16> 연도별 주종별 출고량 비율(2012~2018)

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
맥주	53.43	55.00	54.14	54.22	55.07	54.12	54.10
희석식소주	24.15	23.10	23.86	23.46	23.33	23.80	23.35
탁주	11.38	10.87	10.73	10.21	10.00	10.30	10.24
주정	7.70	7.47	7.81	7.75	7.69	7.89	7.91
과실주	1.18	1.33	1.34	1.52	1.41	1.30	1.43
약주	0.42	0.37	0.31	0.28	0.29	0.27	0.29
위스키	0.52	0.47	0.45	0.43	0.42	0.40	0.36
청주	0.61	0.65	0.58	0.55	0.58	0.62	0.65
일반증류주	0.30	0.39	0.42	0.47	0.39	0.36	0.36
리큐르	0.17	0.17	0.17	0.89	0.47	0.26	0.25
기타주류	0.11	0.14	0.16	0.18	0.31	0.63	1.01
브랜디	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01
증류식소주	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.05	0.04

자료: 국세청 국세통계에서 주종별 출고량을 저자가 비율로 환산

<표 17> 연도별 주종별 출고량 (2012~2018)

(단위: kL)

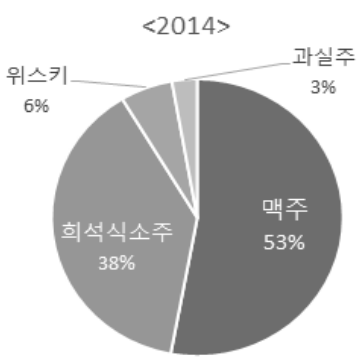
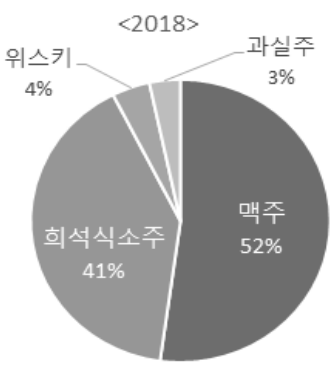
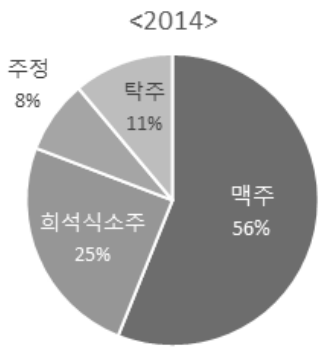
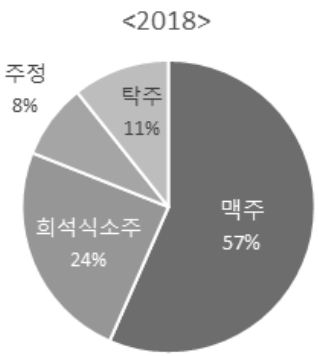
구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
맥주	2,103,654	2,156,597	2,173,472	2,208,808	2,200,117	2,150,877	2,127,202
희석식 소주	950,962	905,919	957,818	955,523	932,261	945,873	917,964
탁주	448,047	426,216	430,896	416,046	399,667	409,407	402,583
주정	303,184	293,037	313,410	315,829	307,054	313,476	311,161
과실주	46,505	52,091	53,664	61,905	56,346	51,505	56,113
약주	16,544	14,538	12,320	11,332	11,490	10,820	11,479
위스키	20,428	18,488	17,991	17,402	16,674	15,793	13,996
청주	23,860	25,326	23,291	22,249	22,993	24,836	25,557
일반 증류주	11,790	15,214	16,832	19,226	15,407	14,391	14,144
리큐르	6,547	6,806	6,844	36,316	18,786	10,197	9,666
기타 주류	4,484	5,295	6,475	7,292	12,507	24,870	39,656
브랜디	704	744	998	642	688	513	488
증류식 소주	693	805	861	1,045	1,307	1,964	1,769

자료: 국세청 국세통계

2012년에 비해 2018년까지 국세 중 주세가 차지하는 비중은 약 1.56%에서 1.1% 정도로 변화하였으나, 전체 국세에서 차지하는 비중 자체가 미미하기 때문에 큰 변화라고 볼 수 없었으며, 주종별 주세 납부액 비율 역시 맥주, 희석식 소주가 80% 이상을 차지하는 등 큰 변화가 없었으며, 출고량의 경우에도 맥주, 희석식 소주, 탁주의 비중이 80% 이상을 차지하는 등 큰 변화가 없음을 확인할 수 있었다.

위 자연자원의 기본분포를 정리하면 <표 18>과 같다.

<표 18> 사례별 자연자원의 기본분포 비교

자연자원의 기본분포	2014년 주세법 시행령 개정	2020년 주세법 개정
국세 중 주세가 차지하는 비중	1.46%	1.1%
주종별 주세 납부액 비율 (상위 4개 주종)		
주종별 출고량 비율 (상위 4개 주종)		

주) 기준연도는 법령 개정 전 가장 최신 통계자료가 존재하는 연도로 설정(2014년, 2018년)

다. 사회문화적 가치 및 사회구조

맥주의 종량세 전환 사례에서 다루어볼 사회문화적 가치 및 사회구조는 음주에 대한 부정적 인식과 가구 구조이다.

1) 음주에 대한 부정적 인식

음주는 기본적으로 적당한 긴장해소와 인간관계에 있어 윤활제 역할을 하는 긍정적 효과도 갖고 있지만, 과도한 음주로 인해 야기되는 질병, 폭력, 범죄 등의 부정적인 사회적 문제가 발생하기도 한다. 건강보험정책연구원(2015)의 연구에 따르면, 음주로 인한 사회경제적 비용이 2013년 기준 9조 4,524억 원으로 2005년에 비해 1.6배 증가하였고 흡연의 사회경제적 비용 7조 1,258억 원보다 큰 규모인 것으로 추정되었다(이준규, 송은주, 2018).

2010년 이지현이 수행한 음주실태에 대한 국민인식 조사연구에 따르면 '음주로 인한 사회적 피해에 대한 인식'에 대하여 '매우 심각하다'(21.7%), '약간 심각하다'(49.5%)의 부정적 답변이 70% 이상 나왔다.

2018년 보건복지부 삼육대학교 한국보건사업평가연구소의 음주문화 특성분석 및 주류접근성 개선 보고서에 따르면, 음주관용도 설문문항 중 '술은 좀 취해도 됨'이라는 항목에 대해 부정적 답변이 63.8%가 나왔다.

이러한 음주에 대한 부정적 인식은 2010년~2020년 현재까지 크게 변화하지 않았음 알 수 있다. 물론, 과거부터 현재까지 음주에 대한 부정적 인식을 측정하는 조사가 있으면 더 정확하게 파악할 수 있었겠지만, 사회문화적 가치를 정량화할 수 없기 때문에 그 당시의 대략적인 분위기를 파악하기 위하여 유사한 연구 결과를 활용하였다.

2) 가구 구조

음주와 관련된 대표적인 사회구조로는 가구 구조의 변화를 들 수 있다. 우리나라의 가구 구조는 통계청에서 실시하는 인구총조사를 통해 확인할 수 있는데 인구총조사를 5년 단위로 실시하고 있다. 2010년부터 2019년까지의 가구 구조는 <표 19>와 같다.

<표 19> 연도별 가구원 수 별 가구 현황

(단위: 가구)

구분	2010	2015	2016	2017	2018
1인 가구	4,142,165	5,203,440	5,397,615	5,618,677	5,848,594
2인 가구	4,205,052	4,993,818	5,067,166	5,260,332	5,445,691
3인 가구	3,695,765	4,100,979	4,151,701	4,178,641	4,203,792
4인 가구	3,898,039	3,588,931	3,551,410	3,473,897	3,396,320
5인 가구	1,078,444	940,413	924,373	886,479	849,167
6인 가구	241,063	217,474	211,475	197,517	182,886
7인 이상 가구	78,894	65,975	63,956	58,332	52,738
전체	17,339,422	19,111,030	19,367,696	19,673,875	19,979,188

주) 2015년까지는 5년단위로 조사를 하여 5년 단위로 자료가 존재하며, 2016년도부터는 연단위로 조사를 하여서 연단위로 자료가 존재

<표 20> 연도별 가구원 수 별 가구 비율

(단위: %)

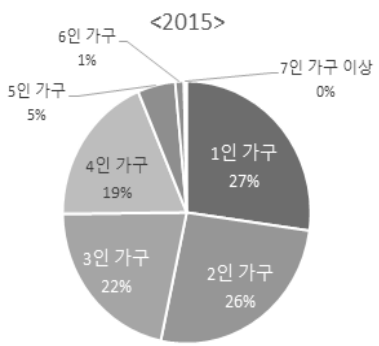
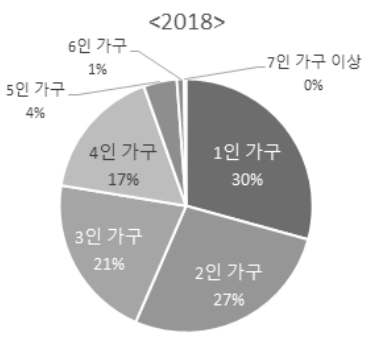
구분	2010	2015	2016	2017	2018
1인 가구	23.9	27.2	27.9	28.6	29.3
2인 가구	24.3	26.1	26.2	26.7	27.3
3인 가구	21.3	21.5	21.4	21.2	21.0
4인 가구	22.5	18.8	18.3	17.7	17.0
5인 가구	6.2	4.9	4.8	4.5	4.3
6인 가구	1.4	1.1	1.1	1.0	0.9
7인 이상 가구	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3

주) 2015년까지는 5년단위로 조사를 하여 5년 단위로 자료가 존재하며, 2016년도부터는 연단위로 조사를 하여서 연단위로 자료가 존재

<표 20>을 보면 1인 가구의 비율이 201년 23.9%에서 2018년 29.3%로 약간 증가하였다. 최근 집에서 가볍게 혼자 술을 마시는 사람을 일컫는 '혼술족'이라는 새로운 형태의 음주 소비가 등장한 것을 보면, 가구 구조의 변화가 주종별 소비량이나 같은 주종 안에서도 다양한 제품군에 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 예를 들면, 1인 가구가 많아짐에 따라 고도주 위주의 주종보다는 간단히 마실 수 있는 저도주 주종인 맥주나 막걸리 등이 가볍게 소비되기도 하는 사례가 있다. 실제로 연구에 따르면 한국복지패널 9차년도(2013년 12월 31일 기준) 원자료를 재분석한 결과를 보면 청년층의 1인 가구의 음주율(82.1%)이 다인 가구 음주율(67.9%)에 비해 높은 수치를 보이고 있다.

위 사회문화적 가치 및 사회구조를 정리하면 <표 21>과 같다.

<표 21> 사례별 사회문화적 가치 및 사회구조

사회문화적 가치 및 사회구조	2014년 주세법 시행령 개정	2020년 주세법 개정
음주에 대한 부정적 인식	부정적인 인식과 긍정적인 인식이 공존하나 음주로 인해 야기되는 부정적 인식 우세	부정적인 인식과 긍정적인 인식이 공존하나 음주로 인해 야기되는 부정적 인식 우세
가구 구조		

주) 기준연도는 법령 개정 전 가장 최신 통계자료가 존재하는 연도로 설정하였으나, 2014 주세법 시행령 개정 기준연도의 경우 가장 최신 통계자료가 2010년으로 연도 차이가 커서 2014년과 가까운 2015년으로 설정

라. 기본적인 법적 구조

□ 주세법

맥주의 종량세 전환 사례에 있어 기본적인 법적 구조는 당연하게도 주세법이다. 먼저, 법적 구조로 봤을 때 주세법은 주세 관련한 가장 상위의 법이며, 그 하위에 주세법에 따른 주세법 시행령을 두고 있고, 시행령에

서 정하지 않은 사항을 규정해놓은 주세법 시행규칙으로 총 3단의 계층적 구조를 이루고 있다.

기본적으로 우리나라의 주세법은 종가세 체계 하에 이루어져 있으며, 주류의 제조, 유통, 판매에 대한 사항을 규정하고 있다. 용어를 변경하거나 다른 법률의 개정에 따라 부수적인 개정이 이루어지는 경우도 있다. 주세법의 개정은 주로 세율의 조정 및 감면, 시설기준의 조정 및 완화, 유통에 관한 규제 완화 등의 내용을 담게 된다. 입법부나 행정부에서 법안을 발의하여 국회를 통과하면 주세법이 개정되고 시행이 되는 구조이다.

2012년부터 2019년 사이에 개정된 주세 관련 법령 중 맥주의 종량세 전환과 관련된 주요 개정 사례는 아래와 같다.

<표 22> 맥주의 종량세 전환 관련 주요 개정 사례(2012~2020)

개정일시	구분	주요 내용	개정 이유
2014.4.1.	주세법 시행령	- 소규모맥주 제조자 등이 제조하는 맥주에 대한 주세의 과세표준 인하 - 전통주에 대한 주세 과세표준의 인하 - 맥주의 제조장 시설기준 완화와 소규모맥주 제조자의 외부판매 허용	소규모맥주 제조자 부담을 줄이고 소규모맥주 제조자의 시장 진입을 원활히 함.
2020.1.1.	주세법	탁주와 맥주에 대한 과세체계를 종가세에서 종량세로 전환하되, 증류주류 등 종가세를 유지하는 주종과의 형평성 제고를 위해 탁주와 맥주에 대한 세율을 매년 소비자물가상승률에 따라 조정	주류 산업 경쟁력 강화

자료: 주세법, 주세법 시행령

주세법 개정과 관련하여 획기적인 변화는 2020.1.1. 시행된 탁주와 맥주에 한한 종량세 전환이다. 그 외에는 50년 이상 지속되었던 기본적인 주세법의 구조인 종가세 체계 하에서의 세부적인 세율의 조정이었고, 이것을 볼 때 기본적인 주세법의 법적 구조는 2020년 1월 1일 주세법 개정 전까지는 큰 변화가 없다고 할 수 있겠다.

위 기본적인 법적 구조를 정리하면 <표 23>과 같다.

<표 23> 사례별 기본적인 법적 구조 비교

기본적인 법적 구조	2014년 주세법 시행령 개정	2020년 주세법 개정
주세법	개정 전까지 주세법은 종가세 체계	개정 전까지 주세법은 종가세 체계

2. 역동적 외적변수

가. 사회경제적 조건 변화

맥주의 종량세 전환 사례에서의 가장 핵심적인 사회경제적 조건 변화는 외국과의 WTO 분쟁과 경제 성장으로 인한 소비력 증대가 있다.

1) 외국과의 WTO 분쟁

먼저, 외국과의 WTO 분쟁을 살펴보겠다. 먼저, 1997년 미국과 유럽연합(EU)에서 위스키와 소주가 같은 증류주임에도 세율에 차등을 두었음을 이유로 WTO에 GATT 규정에 따라 제소하였다. 정부는 소주와 위스

키가 직접적인 경쟁 제품이 아니라는 주장을 펼쳤으나, 1998년 패소 판정이 결정되었다.[11] 이 결정으로 위스키와 소주의 세율을 동일하게 조정하는 주세법이 2000년에 개정되었다. 2000년 이후에는 주세 부분에 있어 WTO 분쟁이 일어나지는 않았다.

2) 경제 성장으로 인한 소비력 증대

경제성장으로 인한 소비력 증대도 주류의 소비에 영향을 미칠 수 있는 요인이다. 주종별로 가격이 다르고, 같은 주종 안에서도 가격 차이가 발생할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 일반적으로 위스키나 와인의 평균 가격이 희석식 소주나 탁주의 평균 가격이 높기 때문에 소비력에 따라 선택하는 주종이 달라질 수 있다. 또한 같은 주종 안에서도 소득의 증대에 따라, 고품질·고가격의 상품 수요가 생기고 이는 원가가 높더라도 고가의 주류 생산을 가능케 하는 유인이 될 수 있다.

우리나라의 1인당 국내총생산(GDP)은 2012년 2,868.8만 원에서 2019년 3,701.4만 원으로 2012년 대비 약 29% 증가했다. 같은 기간 소비자물가지수를 살펴보면 2012년 소비자물가지수(2015년: 100 기준)는 96.789이고 2019년 104.85로 2012년 대비 약 8% 증가하였다. 다만, 1인당 국내총생산(GDP) OECD 국내총생산 순위를 보았을 때 OECD 국가 순위를 보았을 때 2012년 23위에서 2018년 22위로 한 계단 상승하여 OECD 내에서의 위상은 큰 변화가 없었다.

<표 24> 1인당 국내총생산(GDP) 및 OECD 국가

(단위: US달러)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
금액	25,458	27,178	29,242	28,724	29,287	31,605	33,346
OECD 국가 순위	23	23	23	22	22	22	22

자료: 통계청 국제기구 회원국별 통계

11) 국회예산정책처 연구용역보고서. 주세 과세체계 개편방안에 관한 연구(2019)

<표 25> 연도별 소비자물가지수

(단위: 2015=100)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
지수	96.789	98.048	99.298	100.00	100.97	102.93	104.45

자료: 통계청 소비자물가조사

위 사회경제적 조건 변화를 정리하면 <표 26>와 같다.

<표 26> 사례별 사회경제적 조건변화 비교

사회경제적 조건 변화	2014년 주세법 시행령 개정	2020년 주세법 개정
외국과의 WTO 분쟁	1997년 미국과 유럽연합(EU)의 주세 분쟁 이후 WTO 분쟁은 없음	1997년 미국과 유럽연합(EU)의 주세 분쟁 이후 WTO 분쟁은 없음
경제성장으로 인한 소비력 증대	- (2014년) GDP 29,242달러 - (2014년) GDP OECD 국가 중 23순위 - (2014년) 소비자물가지수 99.298	- (2018년) GDP 33,346달러 - (2018년) GDP OECD 국가 중 22순위 - (2018년) 소비자물가지수 104.45

주) 기준연도는 법령 개정 전 가장 최신 통계자료가 존재하는 연도로 설정

나. 여론의 변화

□ 소비자의 취향 변화

주세법 개정과 관련된 여론의 변화로 소비자의 취향 변화를 설정하였다.

○ 연도별 1인당 알코올 소비량 및 비율

먼저, 시대에 따라 소비자가 선호하는 주종별 변화는 정량적 수치인 연도별 1인당 알코올 소비량으로 확인하고자 한다. 2012년부터 2017년까지 모두 희석식 소주, 맥주, 탁주 순으로 알코올 소비가 많이 되고 있으며 그 순서에는 변화가 없다.

<표 27> 20세 이상 1인당 알코올 소비량(전체)

(단위: 리터)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017
총 출고량	9.193	8.796	9.005	9.074	8.604	8.434
희석식 소주	6.066	5.710	5.949	5.860	5.649	5.668
맥주	2.073	2.080	2.043	2.003	1.918	1.749
탁주	0.800	0.752	0.750	0.714	0.678	0.687
청주	0.077	0.077	0.077	0.072	0.073	0.070
과실주	0.050	0.054	0.053	0.046	0.049	0.038
약주	0.046	0.040	0.034	0.031	0.031	0.029
증류주일반	0.041	0.048	0.060	0.053	0.038	0.037
기타주류	0.017	0.016	0.020	0.024	0.037	0.091
위스키	0.012	0.009	0.009	0.004	0.005	0.002
증류식소주	0.005	0.006	0.007	0.008	0.010	0.016
리큐르	0.003	0.002	0.002	0.256	0.116	0.047
브랜디	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001

주 1) 보건사회연구원의 일인당 알코올 소비량 지표 계산방식을 적용함

2) 총 출고량: 국내분 출고량과 수입분 출고량, 면세 주류 중 수출분 제외 군납품 주류 등 나머지 항목을 포함함

3) 1인당 알코올 소비량 = 출고량 * 도수(%) * 1000 / 인구수

4) 각 주종별 기준도수는 국세청 훈령 제2226호 103조 4항을 참고하여 다음을 기준으로 함
- 탁주(7%), 약주(11%), 맥주(4%), 청주(16%), 과실주(12%), 증류식소주(35%), 희석식 소주(25%), 위스키(40%), 브랜디(40%), 일반증류주(40%), 리큐르(35%), 기타주류(25%)

5) 인구는 장래인구 추계 중 중위 추계(기본 추계: 출산율-중위/ 기대수명-중위/국제순이동-중위)의 15세 이상 인구수를 사용함

자료: 보건복지부 2018 알코올 통계자료집 발췌인용

2012년 대비해서 2017년 1인당 알코올 소비량 자체가 줄어들었기 때문에 전체 알코올 소비량에서 각 주종이 소비되는 비율을 확인하여 주종간 소비 변화가 있는지 살펴보면 아래 표와 같다. 2012년 대비해서 2017년의 희석식 소주의 소비량 비율은 증가하였고, 맥주의 소비량 비율은 감소하였으나 그 폭이 미비한 수준으로 변화가 거의 없다고 볼 수 있다. 희석식 소주와 맥주 외의 나머지 주류도 그 변화폭에 큰 차이가 없는 것을 확인할 수 있다.

<표 28> 20세 이상 1인당 주종별 알코올 소비량 비율

(단위: %)

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017
희석식 소주	66.0	64.9	66.1	64.6	65.7	67.2
맥주	22.5	23.6	22.7	22.1	22.3	20.7
탁주	8.7	8.5	8.3	7.9	7.9	8.1
청주	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
과실주	0.5	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5
약주	0.5	0.5	0.4	0.3	0.4	0.3
증류주일반	0.4	0.5	0.7	0.6	0.4	0.4
기타주류	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	1.1
위스키	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0
증류식소주	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
리큐르	0.0	0.0	0.0	2.8	1.3	0.6
브랜디	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 보건복지부 2018 알코올 통계자료집 표를 저자기 비율로 환산하여 발췌인용

○ 주류소비 트렌드

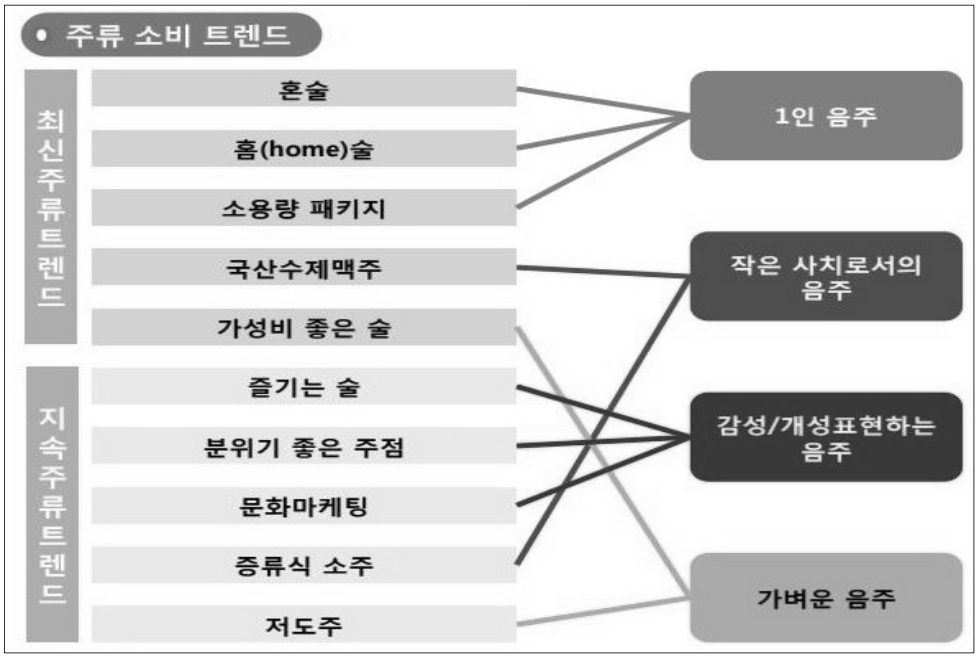
소비자의 취향 변화는 주류 소비 트렌드의 변화로도 확인해볼 수 있다. 2015년 농림축산식품부는 발표한 2015 가공식품 세분시장 현황(주류 편) 보고서를 발간하며, 당시의 주류 소비 트렌드를 분석하였다.

당시의 주류 트렌드는 건강과 웰빙에 대한 관심이 높아지면서 과다 음주를 지양하고 부담 없이 음주를 즐길 수 있는 문화가 확산됨에 따라 고도주 소비량이 감소세를 보이고 있으며, 저도주 RTD 제품 및 수입·무알콜 맥주가 인기를 끌고 있다는 점이었다. 특히, 수입 맥주의 선호 현상이 두드러짐을 보여주고 있다. 보고서에 따르면, 수입 주류 품목 중에서는 맥주의 수입이 눈에 띄게 큰 폭으로 증가하였는데, 2009년 4만 1,492톤에서 2014년 11만 9,501톤으로 288.0% 증가했으며, 수입액은 3,716만 달러에서 1억 1,169만 달러로 300.6% 증가했음을 알 수 있다.[12)]

2018년에는 농림축산식품부에서 2019년 주류 소비 트렌드를 예측하는 보고서를 발간한다. 전국 만 19~59세 남녀 2,000명에 대한 웹 서베이 등을 통해 분석한 농림축산식품부의 2018년 주류 소비 트렌드 조사에 따르면, '1인 음주', '작은 사치로서의 음주', '감성/개성을 표현하는 음주', '가벼운 음주'가 주류 소비 트렌드로 선정되었다.

12) 농림축산식품부 보도자료. (2015. 12. 24.)

[그림 9] 2019년 주류 소비 트렌드



자료: 2018년 주류소비 트렌드 조사. 주류 소비 트렌드

○ 수입 맥주 선호

수입 맥주 선호 현상은 2018년까지도 지속되고 있음을 정량적 자료로도 확인할 수 있다. 2013년 기준 수입 맥주 출고금액은 107,600백만 원이었는데 2018년 기준 수입 맥주 출고금액은 371,620백만 원으로 5년 만에 3배 이상 급격하게 증가하였다.

<표 29> 국내 맥주 및 수입 맥주 출고금액

(단위: 백만원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
국내 맥주	4,301,403	4,328,539	4,339,914	4,206,039	4,098,330	3,859,120
수입 맥주	107,600	134,023	170,232	217,867	315,709	371,620

자료: 국세청 국세통계

위 여론의 변화를 정리하면 <표 30>과 같다.

<표 30> 사례별 여론의 변화 비교

<table>
<tr><th>여론의
변화</th><th colspan="3">2014년 주세법 시행령 개정</th><th colspan="3">2020년 주세법 개정</th></tr>
<tr><td rowspan="5">소비자의
취향</td><td colspan="3">- 전체 주류 대비 주종별 소비비율
(소주66.1, 맥주22.7, 탁주8.3)

- 수입 맥주 선호
· 출고금액
(단위: 백만원)</td><td colspan="3">- 전체 주류 대비 주종별 소비비율
(소주67.2, 맥주20.7, 탁주8.1)

- 수입 맥주 선호
· 출고금액
(단위: 백만원)</td></tr>
<tr><td>구분</td><td>2013</td><td>2014</td><td>구분</td><td>2017</td><td>2018</td></tr>
<tr><td>국내맥주</td><td>4,301,403</td><td>4,328,539</td><td>국내맥주</td><td>4,098,330</td><td>3,859,120</td></tr>
<tr><td>수입맥주</td><td>107,600</td><td>134,023</td><td>수입맥주</td><td>315,709</td><td>371,620</td></tr>
<tr><td colspan="3">- 주류 트렌드
· 과다 음주 지양에 따른 저도주 인기</td><td colspan="3">- 주류 트렌드
· 1인 음주, 가벼운 음주</td></tr>
</table>

주) 기준연도는 법령 개정 전 가장 최신 통계자료가 존재하는 연도로 설정

다. 정치체제 통치연합 변화

정치체제 통치연합의 변화는 정책의 방향을 결정하기 때문에 각 정권별로 주세법 개정과 관련된 정책의 변화를 확인할 필요가 있다. 2014년 주세법 시행령이 개정될 당시의 정권은 박근혜 정부였고, 2020년 주세법이 개정될 당시의 정권은 문재인 정부였다. 각 정권마다 정책의 방향이나 특성을 가지고 있는데, 종량세 전환과 핵심적으로 결부되어 있는 중소기업 정책에 관한 부분을 확인해보도록 하겠다. 각 정권에서 모두 중소기업에 대한 지원을 표방하고 있기 때문에, 실질적으로 어느 정도 더 강조를 하고 있는지 정량적 자료를 활용하여 정권별 변화를 확인해보도록 하겠다.

1) 중소기업 정책 기조

정권별로 조금씩 차이가 있으나 기본적으로 모든 정권에서 중소기업 지원 및 육성을 정책적으로 표방하고 있다. 따라서, 어느 정권이 더 중소기업 정책에 중점을 두었는지 단편적으로 판단하기는 어렵다.

이에 각 정권별로 내세운 공약 중 중소기업과 관련된 공약의 비율을 정량적으로 확인하여 얼마나 중소기업 정책에 비중을 두었는지를 비교해보겠다. 중소기업 정책의 세부공약은 각 대통령이 대선후보 시절 공표한 공약집의 세부공약 내용 중 '중소기업', '소상공인', '벤처' 등의 키워드의 포함 여부로 설정하였다.

○ 중소기업 관련 공약 비율

박근혜 정부의 경우 20대 분야 674개의 세부공약을 제시하였다. 그중 중소기업과 관련된 세부공약은 '1. 경제민주화' 분야 내 4개, ' 2. 힘찬 경제' 분야 내 21개, '3. 행복한 일자리' 분야 내 8개, '16. 행복한 여성 분야' 내 2개, '19. 문화가 있는 삶' 분야 내 1개로 총 41개가 있다. 전체 공

약 674개 대비 중소기업 관련 세부공약은 41개로 비율로는 6.08%이다.[13] 문재인 정부는 4대 비전, 12대 약속, 30개 영역, 201개 분야, 1,169개 세부공약을 제시하였다. 그중 중소기업과 관련된 세부공약은 '4. 경제민주화' 영역 내 6개, '6. 일자리 창출' 영역 내 7개, '7. 비정규직 감축 및 처우 개선' 내 1개, '8 노동 존중 사회실현' 영역 내 5개, '9. 미래성장동력 확충' 영역 내 8개, '10. 제조업 부흥과 산업 경쟁력 강화' 영역 내 3개, '11 중소·중견기업 육성' 영역 내 44개, '12 과학기술(R&D 진흥)' 영역 내 8개, '25. 자연·사회적 재해·재난 예방' 영역 내 1개, '26 생활 안전 강화' 영역 내 2개, '28 지속가능한 대한민국' 영역 내 2개, ' 29. 문화·예술·체육' 영역 내 3개, '30. 언론' 영역 내 1개로 총 91개가 있다. 전체 공약 1,129개 대비 중소기업 관련 세부공약은 91개로 비율로는 8.06%이다.[14]

요약하면, 박근혜 정부의 경우 중소기업 관련 세부공약은 24개로 전체 세부공약 중 6.08%(674개 중 41개)였고, 문재인 정부의 경우 중소기업 관련 세부공약은 91개로 전체 세부공약 중 8.06%(1,129개 중 91개)였다.

○ 중소기업 관련 공약 이행률

공약의 제시도 중요하지만, 이를 이행하지 않으면 의미가 없다. 이에 여러 기관에서 대통령 후보자가 제시한 공약의 이행이 제대로 되고 있는지 확인하는 평가를 정기적으로 실시하고 있다. 그중 경제정의실천시민연합(이하 경실련)에서 정권별로 모든 공약에 대해서 연차평가를 하고 있기 때문에 이를 활용하여 각 정권별 중소기업 관련 공약의 이행률을 확인하여 각 정권별 중소기업 정책 기조를 비교해보겠다.

주세법 시행령이 개정되던 때는 2014년이며, 2015년 2월 경실련에서 박근혜 정부의 3년 차 공약 이행률 평가(취임부터 2014년까지)를 발표한다. 박근혜 정부의 경우 중소기업 관련 공약을 20개 분야로 별도 분류하지 않아서 수치상으로 공약이행률이 공표되지는 않았다. 다만, 중소기업,

13) 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약
14) 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집

소상공인, 전통시장 정책 면에서는 공약 자체가 과거 정책에 단순히 예산을 확충하는 것이 많아, 이행률이 비교적 높게 나타난다는 평가를 받았다.[15)]

2020년 주세법 개정안이 국회에서 통과되던 시기인 2019년 11월 경실련에서 문재인 정부 임기 반환점 공약 이행 평가를 발표한다. 문재인 정부는 30개 영역 중 중소기업 관련 공약을 독립된 1개 영역으로 할애하여 '중소·중견기업 육성'으로 설정하였다. '중소·중견기업 육성' 완전이행률은 47.7%로 높은 편이었으나, 현실과 동떨어진 공약이 다수여서 국민 체감은 낮은 수준이라는 평가를 받았다. 다만, 영역별 공약 이행률 기준으로 30개 영역 중 가장 높은 수치를 기록하였으며, 해당 수치는 30개 영역의 완전이행률 평균인 18.3%를 훨씬 상회하는 수치임을 확인할 수 있다.

○ 전체 예산 대비 중소벤처기업부(前 중소기업청) 예산 비율

다음으로, 연도별 중소기업 관련 부처의 세출지출 예산편성현황은 <표 31>과 같다. 예산규모는 해마다 증액이 되기 때문에 단순 금액의 비교보다 전체 예산 대비 중소기업 관련 부처의 예산 규모의 비율을 비교해보면, 문재인 정부가 박근혜 정부에 비해 그 비율이 큰 것을 확인할 수 있다.

<표 31> 연도별 중소벤처기업부 세출지출 예산편성현황

(단위: 십억원,%)

구분	박근혜 정부				문재인 정부		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
중소벤처기업부 (前 중소기업청)	11,516	12,371	12,900	13,238	16,338	18,082	21,952
전체 예산 대비 중소벤처기업부 예산 비율	1.40	1.50	1.36	1.39	1.70	1.75	1.91

자료: 기획재정부 재정통계

15) 경제정의실천시민연합 보도자료. (2015. 2. 16.)

통계적 유의성을 확인하기 위하여 정권별 전체 예산 대비 중소벤처기업부(前 중소기업청) 예산 비율의 평균을 비교하기 위하여 독립표본 t검정을 시행한 결과 아래와 같은 결과가 나왔다.

<표 32>와 같이, 박근혜 정부의 전체 예산 대비 중소벤처기업부 예산 비율의 평균은 1.4125%이고, 문재인 정부의 전체 예산 대비 중소기업청 예산 비율 평균은 1.7866%으로 문재인 정부의 예산 비율이 0.3741% 더 높으며, 차이를 검증하기 위하여 t검정 결과 t=5.8436이고, p=0.0021이므로 p<0.01 수준에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 32> 정권에 따른 중소벤처기업부(前 중소기업청) 예산 비율 차이

정권	연도 수	평균	표준편차	t	p
박근혜정부	4	1.4125	0.0607	5.8436	0.0021***
문재인정부	3	1.7866	0.1097		

주) p*<0.1, p**<0.05, p***<0.01

○ 중소벤처기업부(前 중소기업청) 정원 및 비율

또한, 중소기업을 관리하는 부처의 변화를 살펴보겠다. 중소기업을 관리하는 독립 조직의 시작은 중소기업청이었다. 1996년 2월 출범된 이후 박근혜 정부까지 유지되었던 중소기업청을 문재인 정부에서는 조직개편을 통해 2017년 7월 26일 중소벤처기업부로 승격시켰다.[16] 정권의 교체에 따라 중소기업청과 중소벤처기업부의 직제와 기능이 여러 차례 개편되었으며, 해당 조직의 규모를 정량적으로 가늠할 수 있는 정원의 변화를 확인해보겠다.

16) 2017 정부조직개편 백서

<표 33> 중소벤처기업부(前 중소기업청) 정원 현황

(단위: 명,%)

정권		박근혜 정부				문재인 정부		
기준일		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전체 정원	인원	1,234	1,236	1,229	1,231	1,329	1,331	1,366
	전체 공무원 대비 비율	0.200	0.199	0.196	0.196	0.208	0.206	0.206
장관(급)	인원	0	0	0	0	1	1	1
차관(급)	인원	1	1	1	1	1	1	1

자료: 정부조직관리정보시스템 기구정원관련통계

중소벤처기업부(前 중소기업청) 전체 정원의 인원은 문재인 정부가 1,300명대, 박근혜 정부가 1,200명대를 유지하였으며, 공무원 채용 인원 증가로 인한 증원인지 확인하기 위하여 전체 공무원 대비 중소벤처기업부 공무원 비율을 확인한 결과 문재인 정부가 0.206~0.208%, 박근혜 정부가 0.196~0.200%의 비율을 보였다. 전반적으로 문재인 정부의 중소벤처기업부 정원과 전체 공무원 대비 비율이 박근혜 정부에 비해 높은 것을 확인할 수 있다. 특별한 변화는 문재인 정부에서 중소기업청이 중소벤처기업부로 승격하면서 장관급 정무직 공무원 정원이 배정되었다는 것이다

마찬가지로 통계적 유의성을 확인하기 위하여 정권별 전체 공무원 대비 중소벤처기업부(前 중소기업청) 정원 비율의 평균을 비교하기 위하여 독립표본 t검정을 시행한 결과 아래와 같은 결과가 나왔다.

<표 34>와 같이, 박근혜 정부의 전체 공무원 대비 중소기업청 정원 비율의 평균은 0.1977%이고, 문재인 정부의 전체 공무원 대비 중소벤처기업부 정원 비율 평균은 0.2066%로 문재인 정부의 중소벤처기업부 비율이 0.0089% 더 높으며, 차이를 검증하기 위하여 t검정 결과 t=6.6486이고, p=0.0012이므로 p<0.01 수준에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 34> 정권에 따른 중소벤처기업부(前 중소기업청) 정원 비율 차이

정권	연도 수	평균	표준편차	t	p
박근혜정부	4	0.1977	0.0021	6.6486	0.0012***
문재인정부	3	0.2066	0.0011		

주) $p^{*}<0.1$, $p^{**}<0.05$, $p^{***}<0.01$

2) 종량세 전환에 대한 정부 입장

이번에는 종량세 전환에 대한 정권별 정부의 입장의 변화에 대해 살펴보겠다.

박근혜 정부 당시 2013년 3월 13일 제314회 국회 기획재정위원회에서 김태호 의원은 현오석 기획재정부 장관 후보자에게 주폭 등 사회적 문제 해결을 위한 주세의 종량세 개편방안 및 주세율 인상에 대한 견해를 질의하였고, 당시 현오석 후보자는 종량세는 고도주 소비를 억제하는 효과가 있지만, 희석식 소주의 주세액이 대폭 증가하여 서민의 부담이 증가하기 때문에 국민건강증진 측면, 서민층의 세부담 증가 등을 고려하여야 한다는 답변을 하였다. 이후에도 주세의 종량세 전환에 대한 요구가 지속적으로 있었으나, 기획재정부의 입장은 변함이 없었다.

2016년 10월 24일 기획재정부 국정감사에서 수입 맥주에 비해 국산 맥주의 경쟁력이 부족한 것이 세금 구조이며, 질 좋은 프리미엄 맥주를 만들 수 있도록 경쟁 유도하는 종량세 전환을 촉구하는 이종구 의원의 질의가 있었으나, 여전히 서민의 세 부담 증가에 대한 조세형평성을 이유로 종량세 전환에 대해 유보적인 입장이었다.

그러한 정부의 입장이 문재인 정권부터 변화되었다. 소규모맥주 제조업계의 요구를 바탕으로 2018년 6월 정부기관인 국세청에서 먼저, 맥주에 대한 종량세 전환을 주요 내용으로 한 2019 세법 개정 건의를 기획재정부에 제기하였다. 그동안 업계의 요구에도 요지부동이던 정부의 입장이 180도 변화하여 정부에서 종량세 전환에 앞장선 것이다. 결국 2018년 11월 주세법 개정안을 권성동 의원이 대표발의 후 정부 수정안에서 맥주와 탁주에 한한 종량세 전환이 담긴 주세법 개정안이 2019년 11월 국회 본회의에서 통과되었다.

<표 35> 종량세 전환에 대한 정권별 정부의 입장

정권	날짜	구분	내용	답변 기관
박근혜 정부	2013. 3.13.	기획재정 위원회	과세형평성, 서민부담 증가 등을 고려할 때 신중히 검토할 필요가 있다고 답변. 특히 과세형평성 측면에서 종가세가 고급품일수록 세부담이 증가하기 때문에 바람직하다는 입장	기획 재정부
	2016. 10.12.	기획재정부 국정감사	종량세 전환 시 소주의 주세 인상, 위스키의 주세 하락으로 서민 부담 증가 문제가 있다는 입장. 맥주 산업에 대해서는 검토할 필요가 있다는 입장	기획 재정부

문재인 정부	2018. 6.	2019 세법 개정 건의	기획재정부의 2019년 세제 개편안 발표에 맞춰 국세청에서 맥주 과세체계 종량세 전환하는 세법 개정을 기획재정부에 건의	국세청
	2018. 10.19.	기획재정부 국정감사	종량세 전환을 진지하게 검토 중이며, 조세소위에서 자세히 논의할 것이라는 답변	기획재정부
	2018. 11.30.	조세 소위원회	종가세 체제 하에 고급주류, 주류의 다양화 측면에 문제가 있으며, 소주·맥주 가격이 오르지 않도록 하는 걸 전제로 해서 종량세 전환 추진	기획재정부
	2019. 11.25.	조세 소위원회	업계 의견 수렴을 통해 맥주와 탁주에 한해 종량세 전환 추진. 소주와 위스키는 같은 증류주이기 때문에 차별적으로 과세할 수가 없는데 종량세 전환 시 서민층이 많이 소비하는 소주의 주세가 높아지기 때문에 종량세에서 제외	기획재정부

위 정치체제 연합의 변화를 정리하면 <표 36>과 같다.

<표 36> 정치체제 연합의 변화 비교

<table>
<tr><th>정치체제
연합의 변화</th><th>2014년 주세법 시행령 개정</th><th>2020년 주세법 개정</th></tr>
<tr><td>정부</td><td>박근혜 정부</td><td>문재인 정부</td></tr>
<tr><td rowspan="3">중소기업
정책 기조</td><td>- 중소기업 관련 공약 비율
(6.08%)

- 중소기업 관련 공약 이행률
· 20대 분야 중 중소기업 관련 독립된 분야 없어서 수치는 발표하지 않음
· 공약 자체가 과거 정책에 단순히 예산을 확충하는 것이 많아, 이행률이 비교적 높게 나타난다는 평가

- 전체 예산 대비 중소기업청 예산 비율
(단위: %)
<table>
<tr><th>2014</th><th>2015</th><th>2016</th><th>2017</th></tr>
<tr><td>1.40</td><td>1.50</td><td>1.36</td><td>1.39</td></tr>
</table></td><td>- 중소기업 관련 공약 비율
(8.06%)

- 중소기업 관련 공약 이행률
· 30개 영역 중 독립된 1개 영역(‘중소·중견기업 육성’)으로 설정
· 30개 영역 중 가장 높은 완전이행률 47.7%
(평균 이행률 18.3%)
· 현실과 동떨어진 공약이 다수여서 국민 체감은 낮은 수준이라는 평가

- 전체 예산 대비 중소벤처기업부 예산 비율
(단위: %)
<table>
<tr><th>2018</th><th>2019</th><th>2020</th></tr>
<tr><td>1.70</td><td>1.75</td><td>1.91</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td colspan="2">정권에 따른 중소벤처기업부(前 중소기업청) 예산 비율 차이는 t검정 결과 t=5.8436이고, p=0.0021이므로 p<0.01 수준에서 유의미한 차이</td></tr>
</table>

<table>
<tr>
<td></td>
<td>
- 중소기업청 정원 및 비율
· 인원
(단위: 명)
<table>
<tr><th>2013</th><th>2014</th><th>2015</th><th>2016</th></tr>
<tr><td>1,234</td><td>1,236</td><td>1,229</td><td>1,231</td></tr>
</table>
· 전체 공무원 대비 비율
(단위: %)
<table>
<tr><th>2013</th><th>2014</th><th>2015</th><th>2016</th></tr>
<tr><td>0.200</td><td>0.199</td><td>0.196</td><td>0.196</td></tr>
</table>
</td>
<td>
- 중소벤처기업부 정원 및 비율
· 인원
(단위: 명)
<table>
<tr><th>2017</th><th>2018</th><th>2019</th></tr>
<tr><td>1,329</td><td>1,331</td><td>1,366</td></tr>
</table>
· 전체 공무원 대비 비율
(단위: %)
<table>
<tr><th>2017</th><th>2018</th><th>2019</th></tr>
<tr><td>0.208</td><td>0.206</td><td>0.206</td></tr>
</table>
</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td colspan="2">정권에 따른 중소벤처기업부(前 중소기업청) 정원 비율 차이는 t검정 결과 t=6.6486이고, p=0.0012이므로 p<0.01 수준에서 유의미한 차이</td>
</tr>
<tr>
<td>종량세에 대한 기획재정부의 공식 입장</td>
<td>
- 종량세 반대
· 소주의 주세 인상, 위스키의 주세 하락으로 서민 부담 증가 문제가 있다는 입장
(2013 기획재정위원회, 2016 국정감사)
</td>
<td>
- 맥주의 종량세 전환 추진
· 업계 의견 수렴을 통해 맥주와 탁주에 한해 종량세 전환 추진
(2018 국정감사, 2018 조세소위원회, 2019 조세소위원회)
</td>
</tr>
</table>

라. 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향

맥주의 종량세 전환 사례에 큰 영향을 미치는 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향은 외국과의 협정이 있다. 외국과의 협정으로 상품과 서비스의 교역이 자유로워지면 이는 주류시장 역시 개방됨으로써 영향을 미치게 되는 것이다.

○ 외국과의 협정

외국과의 협정에는 대표적으로 FTA가 있는데 FTA는 협정 체결국 간 상품 관세장벽뿐만 아니라 서비스·투자 등 다양한 분야에서 비관세장벽까지도 완화하는 특혜무역협정을 의미한다[17]. FTA를 통해 해외의 주류들이 우리나라 시장에 경쟁력 있는 가격으로 등장할 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있으며, 2004년을 시작으로 2020년 5월까지 총 16건의 FTA가 발효되었다. 2004년 칠레와의 FTA로 와인 주요 생산국인 칠레 와인의 국내 수입이 확대되었으며, 특히 유럽연합과는 2011년 7월 11일, 미국과는 2012년 3월 15일 체결되면서 수입 맥주의 국내 수입이 본격화되었다.

17) FTA의 개념. http://www.fta.go.kr/main/situation/fta/term/

<표 37> FTA 발효 현황

발효일	체결국	비고
2004.04.01.	칠레	
2006.03.01.	싱가포르	
2006.09.01.	EFTA	
2007.06.01.	ASEAN	
2010.01.01.	인도	FTA대신 CEPA
2011.07.01.	유럽연합(EU)	
2011.08.01.	페루	
2012.03.15.	미국	
2013.05.01.	터키	
2014.12.12.	호주	
2015.01.01.	캐나다	
2015.12.20.	중국	
2015.12.20.	뉴질랜드	
2015.12.20.	베트남	
2016.07.15.	콜롬비아	
2019.10.01.	중미	부분 발효(니카라과, 온두라스,코스타리카, 엘살바도르)

자료: FTA현황. FTA 강국, KOREA.

위 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향을 정리하면 <표 38>과 같다.

<표 38> 사례별 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향 비교

다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향	2014년 주세법 시행령 개정	2020년 주세법 개정
외국과의 협정	- FTA 체결국 9건으로 맥주 수입 비중이 높은 미국과 유럽연합과의 FTA가 이미 발효된 상태	- FTA 체결국 16건으로 맥주 수입 비중이 높은 미국과 유럽연합과의 FTA가 이미 발효된 상태

3. 정책하위체제

가. 맥주 종량세 전환

1) 옹호연합

○ 수입 맥주 업계, 국내 맥주 제조 대기업

종량세 전환을 원하는 연합 구성으로는 소규모맥주 제조업계, 국내 맥주 제조 대기업이 있다.

소규모맥주 제조업계의 경우 영세하기 때문에 종가세 하에서는 규모의 경제로 원가 절감을 실현하는 대기업 맥주에 비해 주세부담액이 크며, 수입 맥주에 비해 과세표준에 있어 불리하기 때문에 종량세를 강력하게 원하고 있으나, 맥주 시장 점유율도 1%가 안 되는 등 그 영향력이 미비한 편이다.

국내 맥주 대기업 중 하이트진로와 롯데칠성음료의 경우 맥주의 종량세 전환은 찬성하는 입장이지만, 두 기업의 경우 종량세로 전환 시 불리한 희석식 소주도 생산하기 때문에 전체 주종에 대한 종량세 전환에는 유보적인 입장이었다.

2) 신념체계

○ 규범적 핵심

맥주의 종량세 전환 옹호연합의 규범적 핵심은 크게 3가지가 있다. 먼저, 고알코올 주류에는 고세율을 저알코올 주류에는 저세율을 적용해야 한다는 조세의 원칙이다.

두 번째는 국내 주류시장의 경쟁력 강화이다. OECD 회원국의 대부분

은 종량세를 적용하고 있다. 외국과의 FTA 협정으로 주류뿐 아니라 모든 상품과 서비스의 교류가 확대되어 가고 있는 상황에서 우리나라만 언제까지 세수 형평성을 이유로 종가세를 고집한다면, 종량세 하에서 다양하게 생산되는 외국 주류들에 비해 국내 주류 시장의 경쟁력이 저하될 것이다.

세 번째는 음주의 사회적 비용 억제이다. 우리나라의 경우 희석식 소주의 소비량이 가장 높은데 희석식 소주의 경우 고도주임에도 서민의 세부담 증가로 종가세를 유지하고 있는데 이는 다른 나라에 비해 음주의 소비 부담 장벽을 현저히 낮추어 음주의 오남용을 초래하고 있다. 이로 인한 국민 건강, 사회적 문제를 해결하기 위한 비용을 억제하기 위해 종량세 전환이 필요하다.

○ 정책핵심

종량세 전환 옹호연합의 정책핵심은 맥주의 종량세 전환이다.

○ 2차적(도구적) 측면

맥주의 종량세 전환을 위해서 종량세 전환 옹호연합은 행정부에 제도개선 요청, 국회의원 법안 발의 요청을 하였다.

소규모맥주 제조업계는 자체적인 세미나, 토론회, 언론 인터뷰 등을 통하여 종량세 전환에 대한 업계의 요구를 표출하고 있다. 2017년에는 소규모맥주 제조업계에서 '주세법 워크숍'을 개최하여 맥주 산업 발전에 가장 핵심적인 맥주의 종량세 전환에 대한 의견을 표명하였다.[18]

또한, 소규모맥주 제조업계는 2013년 4월 홍종학 국회의원이 개최한 공개 간담회를 통해 맥주의 종량세 전환에 대해 논의하였으며, 2018년에는 국세청에 맥주의 종량세 전환을 요구하였다.

---

18) 서울신문. (2017.7.28.)

나. 맥주 종가세 유지

1) 옹호연합

○ 수입 맥주 업계, 조세 당국

맥주의 종가세 유지를 원하는 연합 구성으로는 수입 맥주 업계, 조세 당국이 있다.

수입 맥주 업계의 입장을 확인해 보면 종가세 하에서는 같은 맥주라고 하더라도 국내 맥주와는 달리 수입 맥주는 수입신고가에 판매·관리비가 제외되기 때문에 국내 맥주에 비해 주세를 덜 부담하게 된다. 다만, 호가든, 버드와이저 등 AB Inbev의 다양한 수입 맥주들을 수입하여 판매하고 있는 오비맥주(AB Inbev 코리아)의 경우 카스, OB골든라거 등 국내 맥주도 같이 생산하고 있기 때문에 수입 맥주에 유리한 종가세 유지, 국내 맥주에 유리한 종량세 전환에 적극적으로 나서고 있지는 않다.

조세 당국의 경우 정책을 기획하는 기획재정부와 집행기관인 국세청이 있는데 모두 종가세 유지 입장에 완고하였다. 조세 당국은 1차적으로 조세의 안정적인 수입과 과세 형평성에 무게를 두고 종가세 체계를 유지하는 입장이다. 주세의 비중을 살펴보면 주종별로 희석식 소주와 맥주가 절대적인 비중을 차지하고 있으며, 이는 시대별로 큰 차이가 없음을 확인할 수 있다. 이러한 상황에서 종량세로 전환할 경우 맥주의 세금은 인하되고 소주의 세금은 인상되기 때문에 조세수입에는 큰 차이가 없을 것으로 예상되나, 가장 소비가 많은 희석식 소주는 대중적인 주종으로 다수 국민의 반발이 예상되기 때문에 정부 입장에서는 부담스러울 수밖에 없다. 또한, 종량세 전환 시 위스키나 와인의 경우 사치품으로 인식되는 고가 제품의 주세가 인하되는 반면, 대중적인 희석식 소주의 주세는 인상이 되기 때문에 조세의 역진성이 발생하게 된다. 이러한 조세 당국의 입장은 2017년 이전까지 변함이 없었으나 2018년에는 종량세 전환을 검토하기 시작하는데 다양한 주종 간 의견을 청취한 후 맥주와 탁주에 한하여 종량세를 전환할 수 있도록 종가세 유지 입장에서 탈피하여 정책중재자 역할을 수행하여 종량세 전화 옹호연합과 종가세 유지연합의 요구가 상당 부분 반영된 맥주의 종량세 전환 정책을 이끌어낸다.

2) 신념체계

○ 규범적 핵심

종가세 유지 옹호연합의 규범적 핵심은 크게 2가지가 있다.
그중 가장 핵심적인 사항은 과세의 형평성 유지 및 조세의 역진성 완화(서민 부담 지양)이다. 고가품을 소비하는 소비자에게 더 많은 세금을 과세하고, 서민층이 소비하는 주류에는 상대적으로 낮은 세금을 과세하여 조세의 역진성을 완화하는 것이다.
두 번째는 주류의 상대 가격 유지이다. 종가세의 경우 가격에 세율을 적용하는 방식이기 때문에 가격에 따라, 세율의 역전이 일어나지 않아 상대 가격의 유지가 가능하지만, 종량세로 전환할 경우 가격과 상관없이 주세가 부과되기 때문에 가격 역전 현상이 발생하여 주류 거래 질서를 흔들어놓을 것이 우려되는 것이다.

○ 정책핵심

주세의 종가세 유지

○ 2차적(도구적) 측면

종가세 유지 연합의 경우 종량세 도입이 본격적으로 불거지기 시작한 2017년 전까지는 별다른 대응을 하지 않다가 종량세 전환이 본격적으로 논의되기 시작한 2018년 즈음부터 종량세로 인한 소비자 부담 여론을 조성하여 그들의 정책이 유지될 수 있도록 하였다. 2017년 6월 '주세 과세체계의 합리적 개편에 관한 공청회' 이후 종량세 전환이 된다면 소주가격 인상이 불가피한 점이 언론에서 보도되었다. 2018년 7월 '맥주 과세체계 개선방안' 공청회 이후 맥주의 종량세 전환이 본격 논의되면서 편의점 4캔 만원이 사라진다는 언론보도가 쏟아져 나왔다. 여기에 많은 소비자들이 반발하였고, 결국 이에 부담을 느낀 기획재정부에서는 맥주의 종량세 전환을 전면 재검토하기로 결정한다.

다. 정책중개자

맥주의 종량세 전환 사례에 있어서 정책중개자는 존재하지 않았다가 2017년 이후 한국조세재정연구원과 기획재정부가 정책중개자의 역할을 수행하였다.

주세의 종량세 전환과 종가세 유지 사이에서 2017년 한국조세재정연구원이 주류체계 개편에 관한 공청회를 개최하기 전까지는 뚜렷한 정책중재자가 존재하지 않았다. 이에 종량세 전환 옹호연합에서 추진한 2014년 주세법 시행령 개정 당시에도 종량세 전환이 아닌 소규모맥주 제조업에 대한 세율감면 방식으로 방향을 설정하였다.

2017년 6월 한국조세재정연구원은 '주세 과세체계의 합리적 개편에 관한 공청회'를 개최하여 한국주류산업협회와 기획재정부, 국세청 관계자가 의견을 교환할 수 있는 자리를 마련하였다.

2018년에는 국세청에서 맥주에 한해 종량세 전환을 건의하면서 정부차원에서 종량세 전환과 종가세 유지의 정책중개자의 모습을 보여주게 된다. 2018년 11월 기획재정부는 종량세 전환을 포함한 주세 체계 검토에 대한 용역을 한국조세재정연구원에 의뢰하였고, 2019년 6월 한국조세재정연구원은 '주류 과세체계의 개편에 관한 공청회'를 개최한다. 공청회에는 한국주류산업협회, 한국막걸리협회, (주)무학, 한국수제맥주협회 등의 다양한 주종의 업계 관계자와 기획재정부 관계자가 참석하여 의견을 개진하였다.

기획재정부는 탁주와 맥주만 종량세로 전환하는 내용을 골자로 하는 주세법 개정법률안을 2019년 11월 25일 제371회 국회 조세소위원회에 상정시키고 정부안이 채택되며, 종량세 전환 연합과 종가세 유지 연합이 각자 일정 부분 만족할 만한 정책중재를 이끌어냈다.

4. 사례별 비교 요약

위에서 정리한 내용을 2014년 주세법 시행령 개정 사례와 2020년 주세법 개정 사례별로 정리하여 비교 요약해보고자 한다.

가. 총괄 비교

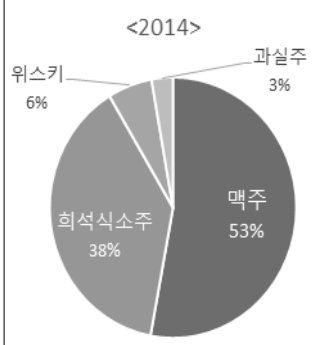
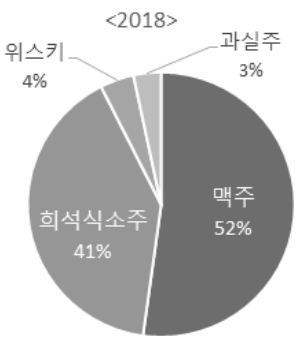
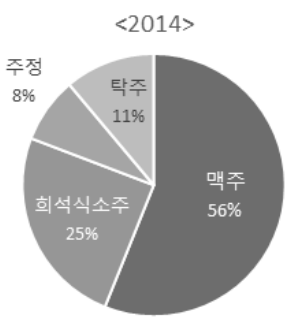
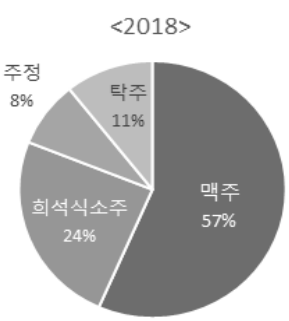
2014년 주세법 시행령 개정 사례와 2020년 주세법 개정 사례의 정책옹호연합모형 요인별 변화는 <표 39>와 같다.

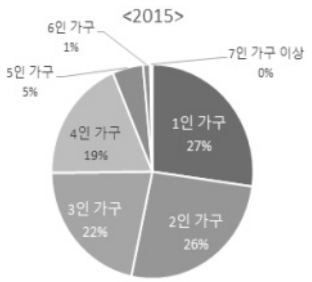
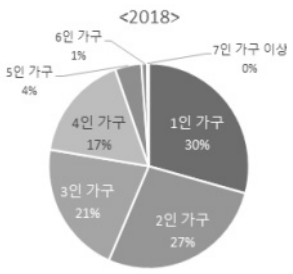
<표 39> 2014년 주세법 시행령 개정 사례와 2020년 주세법 개정 사례 비교

구분	세부 구분		변화
안정적 외적 변수	문제영역의 기본속성	조세 당국의 논리	×
	자연자원의 기본 분포	국세 중 주세가 차지하는 비중	×
		주종별 주세 납부액 비율	×
		주종별 출고량비율	×
	사회문화적 가치 및 사회구조	음주에 대한 부정적 인식	×
		가구 구조	×
	기본적인 법적 구조	주세법	×
역동적 외적 변수	사회경제적 조건 변화	외국과의 WTO 분쟁	×
		경제성장으로 인한 소비력 증대	×
	여론의 변화	소비자의 취향	×
	정치체제 통치연합 변화	중소기업 정책 기조	○
		종량세에 대한 기획재정부의 공식 입장	○
	다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향	외국과의 협정	×
정책 하위 체제	맥주 종량세 전환	옹호연합	×
		신념체계	×
	맥주 종가세 유지	옹호연합	○
		신념체계	×
	정책중개자	정책중개자	○

나. 상세 비교

1) 안정적 외적변수

구분		2014년 주세법 시행령 개정	2020년 주세법 개정	변화
문제영역의 기본속성	조세 당국의 논리	- 세수의 안정적 확보 - 세부담의 형평성 고려	- 세수의 안정적 확보 - 세부담의 형평성 고려	없음
자연자원의 기본분포	국세 중 주세가 차지하는 비중	1.46%	1.1%	거의 없음
	주종별 주세 납부액 비율 (상위 4개 주종)			거의 없음
	주종별 출고량 비율 (상위 4개 주종)			거의 없음

사회문화적 가치 및 사회구조	음주에 대한 부정적 인식	부정적인 인식과 긍정적인 인식이 공존하나 음주로 인해 야기되는 부정적 인식 우세	부정적인 인식과 긍정적인 인식이 공존하나 음주로 인해 야기되는 부정적 인식 우세	거의 없음
	가구 구조	<2015>  	<2018>  	거의 없음
기본적인 법적 구조	주세법	개정 전까지 주세법은 종가세 체계	개정 전까지 주세법은 종가세 체계	없음

문제영역의 기본속성으로 설정한 조세 당국의 논리는 두 사례에서 차이가 없으며, 자연자원의 기본 분포로 설정한 국세 중 주세가 차지하는 비중, 주종별 주세 납부액 비율, 출고량 비율은 미세한 차이가 있긴 하였으나 그 비율의 변화가 거의 없음을 확인할 수 있었다. 사회문화적 가치 및 사회구조로 음주에 대한 부정적 인식과 가구 구조를 설정하였는데 음주에 대한 부정적 인식은 정량적 지표로 확인할 수는 없었지만, 그 경향성은 변함이 없음을 확인하였고, 가구 구조의 경우 비율의 변화가 있긴 하였지만 변화 수치가 2~3%로 거의 없었다. 기본적인 법적구조의 경우도 종가세 체계 하에 그 구조의 변화가 없음을 확인할 수 있었다.

정책옹호연합모형에서 안정적 외적변수는 쉽사리 변하지 않는 특성을 갖고 있다고 하였는데 맥주의 종량세 전환 사례에서도 안정적 외적변수의 변화가 거의 없음을 확인하였다.

2) 역동적 외적변수

구분		2014년 주세법 시행령 개정	2020년 주세법 개정	변화
사회 경제적 조건 변화	외국과의 WTO 분쟁	1997년 미국과 유럽연합(EU)의 주세 분쟁 이후 WTO 분쟁은 없음	1997년 미국과 유럽연합(EU)의 주세 분쟁 이후 WTO 분쟁은 없음	없음
	경제성장으로 인한 소비력 증대	- (2014년) GDP 29,242원 - (2014년) GDP OECD 국가 중 23순위 - (2014년) 소비자물가지수 99.298	- (2018년) GDP 33,346원 - (2018년) GDP OECD 국가 중 22순위 - (2018년) 소비자물가지수 104.45	거의 없음
여론의 변화	소비자의 취향	- 전체 주류 대비 주종별 소비비율(%) (소주66.1, 맥주22.7, 탁주8.3) - 주류 트렌드 · 과다 음주 지양에 따른 저도주 인기 · 수입 맥주 선호	- 전체 주류 대비 주종별 소비비율(%) (소주67.2, 맥주20.7, 탁주8.1) - 주류 트렌드 · 1인 음주, 가벼운 음주 · 수입 맥주 선호	거의 없음

<table>
<tr><td rowspan="4">정치
체제
통치
연합
변화</td><td rowspan="4">중소
기업
정책
기조</td><td>- 중소기업 관련 공약 비율
(6.08%)</td><td>- 중소기업 관련 공약 비율
(8.06%)</td><td rowspan="4">있음</td></tr>
<tr><td>- 중소기업 관련 공약 이행률
· 20대 분야 중 중소기업 관련 독립된 분야 없어서 수치는 발표하지 않음

· 공약 자체가 과거 정책에 단순히 예산을 확충하는 것이 많아, 이행률이 비교적 높게 나타난다는 평가</td><td>- 중소기업 관련 공약 이행률
· 30개 영역 중 독립된 1개 영역(‘중소·중견기업 육성’)으로 설정

· 30개 영역 중 가장 높은 완전이행률 47.7%
· 현실과 동떨어진 공약이 다수여서 국민 체감은 낮은 수준이라는 평가</td></tr>
<tr><td>- 전체 예산 대비 중소기업청 예산 및 비율
· 예산(조원)
<table><tr><th>2014</th><th>2015</th><th>2016</th><th>2017</th></tr><tr><td>11.5</td><td>12.4</td><td>12.9</td><td>13.2</td></tr></table>
· 비율(%)
<table><tr><th>2014</th><th>2015</th><th>2016</th><th>2017</th></tr><tr><td>1.40</td><td>1.50</td><td>1.36</td><td>1.39</td></tr></table></td><td>- 전체 예산 대비 중소벤처기업부 예산 및 비율
· 예산(조원)
<table><tr><th>2018</th><th>2019</th><th>2020</th></tr><tr><td>16.3</td><td>18.0</td><td>22.0</td></tr></table>
· 비율(%)
<table><tr><th>2018</th><th>2019</th><th>2020</th></tr><tr><td>1.70</td><td>1.75</td><td>1.91</td></tr></table></td></tr>
<tr><td colspan="2">정권에 따른 중소벤처기업부(前 중소기업청) 예산 비율 차이는 t검정 결과 t=5.8436이고, p=0.0021 이므로 p<0.01 수준에서 유의미한 차이</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="3"></td><td></td><td>- 중소기업청 정원 및 비율
· 인원(명)
<table><tr><th>2013</th><th>2014</th><th>2015</th><th>2016</th></tr><tr><td>1,234</td><td>1,236</td><td>1,229</td><td>1,231</td></tr></table>
· 전체 공무원 대비 비율(%)
<table><tr><th>2013</th><th>2014</th><th>2015</th><th>2016</th></tr><tr><td>0.200</td><td>0.199</td><td>0.196</td><td>0.196</td></tr></table></td><td>- 중소벤처기업부 정원 및 비율
· 인원(명)
<table><tr><th>2017</th><th>2018</th><th>2019</th></tr><tr><td>1,329</td><td>1,331</td><td>1,366</td></tr></table>
· 전체 공무원 대비 비율(%)
<table><tr><th>2017</th><th>2018</th><th>2019</th></tr><tr><td>0.208</td><td>0.206</td><td>0.206</td></tr></table></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">정권에 따른 중소벤처기업부(前 중소기업청) 정원 비율 차이는 t검정 결과 t=6.6486이고, p=0.0012이므로 p<0.01 수준에서 유의미한 차이</td><td></td></tr>
<tr><td>종량세에 대한 기획재정부의 공식 입장</td><td>- 종량세 반대
· 소주의 주세 인상, 위스키의 주세 하락으로 서민 부담 증가 문제가 있다는 입장

(2013 기획재정위원회, 2016 국정감사)</td><td>- 맥주의 종량세 전환 추진
· 업계 의견 수렴을 통해 맥주와 탁주에 한해 종량세 전환 추진

(2018 국정감사, 2018 조세소위원회, 2019 조세소위원회)</td><td>있음</td></tr>
<tr><td>다른 하위 체제로부터의 정책결정 및 영향</td><td>외국과의 협정</td><td>FTA 체결국 9건으로 맥주수입 비중이 높은 미국과 유럽연합과의 FTA가 이미 발효된 상태</td><td>FTA 체결국 16건으로 맥주수입 비중이 높은 미국과 유럽연합과의 FTA가 이미 발효된 상태</td><td>거의 없음</td></tr>
</table>

사회경제적조건의 변화로 설정한 외국과의 WTO 분쟁, 경제성장으로 인한 소비력 증대는 두 사례에서 큰 차이가 없었다. GDP의 경우 2014년에 비해 2018년 약 13%의 증가가 있긴 했지만 같은 시기 소비자물가지수도 99.298에서 104.45로 증가했으며, OECD 국가 내 GDP 순위의 변화도 거의 없었기 때문에 경제성장으로 인한 소비력 차이는 뚜렷하지 않았다.

여론의 변화 요인으로 소비자의 취향을 설정하였는데 주종별 소비 비율, 주류 트렌드를 통해 변화를 확인하였다. 2014년, 2017년의 주종별 소비비율을 확인했을 때 희석식 소주, 맥주, 탁주 3가지 종류의 주종의 비율이 95% 이상을 차지하였으며, 비율도 거의 동일하였다. 또한, 주류 트렌드는 두 사례에서 모두 저도주와 수입 맥주의 선호 현상이 나타났고, 2019년에는 1인 음주(혼술)가 주요 트렌드로 부상했다는 것이 조금의 차이였다.

정치체제 통치연합 변화는 중소기업 정책기조와 종량세에 대한 기획재정부의 공식입장 두 가지로 설정하였다. 중소기업 정책기조는 2014년 주세법 시행령 개정 당시의 박근혜 정부와 2020년 주세법 개정 당시의 문재인 정부를 대비하여 정권별 중소기업 관련 공약 비율, 공약 이행률, 중소벤처기업부(前 중소기업청) 예산 및 정원 등의 정량적 수치로 비교하였다. 중소기업 관련 공약 비율은 문재인 정부(약 8%)가 박근혜 정부(약 6%)에 비해 더 높았으며, 문재인 정부의 경우 중소기업 정책을 30개 영역 중 별도 공약으로 설정한 데 반해, 박근혜 정부는 공약 20대 분야에 중소기업 분야를 별도 설정하지 않고, 그보다 하위 레벨에 중소기업 관련 공약을 설정하였다.
공약 이행률 평가는 경실련 평가 결과 문재인 정부의 '중소·중견기업 육성' 공약은 현실과 동떨어진 공약이 다수여서 국민 체감은 낮은 수준이라는 평가와 함께 47.7%로 30대 분야 중 가장 높은 이행률을 보였고 박근혜 정부의 경우 중소기업 관련 공약은 별도 영역으로 구분하지 않아 수치가 발표되지 않았으나 공약 자체가 과거 정책에 단순히 예산을 확충하는 것이 많아, 이행률이 비교적 높게 나타난다는 평가를 받았다.
종량세에 대한 기획재정부의 공식 입장은 국회 회의록에서 공식적으로 기록

된 기획재정부의 입장을 통해 확인하였는데 박근혜 정부의 경우 종량세 반대 입장을 2013 기획재정위원회, 2016 기획재정부 국정감사에서 확인할 수 있었고, 문재인 정부의 경우 맥주의 종량세 전환 추진에 대한 입장을 2018 국정감사, 2018 조세소위원회, 2019 조세소위원회에서 확인할 수 있었다.

다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향은 외국과의 협정을 설정하였는데 맥주의 주요 수입국인 미국, EU와의 FTA가 맥주 시장에 큰 영향을 주는 요인이었는데 각각 2012년, 2011년에 발효되었기 때문에 2014년 주세법 시행령 개정 사례와 2020년 주세법 개정 사례에서는 차이가 없는 것을 확인할 수 있었다.

정책옹호연합모형에서 역동적 외적변수는 10년 정도에 걸쳐 변화가 일어나는 특성을 갖고 있다고 하였는데 맥주의 종량세 전환 사례에서는 여러 요인 중 '정치체제 통치연합 변화'가 두 사례별로 대비되는 변화가 있음을 확인할 수 있었다.

3) 정책 하위체제

구분		2014년 주세법 시행령 개정	2020년 주세법 개정	변화
백주 종량세 전환	옹호 연합	소규모맥주 제조업계, 국내 맥주 제조 대기업	소규모맥주 제조업계, 국내 맥주 제조 대기업	없음
	신념 체계	- 규범적 핵심 · 고도주-고세율, 저도주-저세율 · 국내 맥주 시장의 경쟁력 확보 · 음주의 사회적 비용 억제	- 규범적 핵심 · 고도주-고세율, 저도주-저세율 · 국내 맥주 시장의 경쟁력 확보 · 음주의 사회적 비용 억제	없음

		- 정책핵심 · 맥주의 종량세 전환 - 2차적(도구적) 측면 · 행정부에 제도 개선 요청 · 국회의원 법안 발의 요청	- 정책핵심 · 맥주의 종량세 전환 - 2차적(도구적) 측면 · 행정부에 제도 개선 요청 · 국회의원 법안 발의 요청	
백주 종가세 유지	옹호 연합	수입 맥주 업계, 조세 당국	수입 맥주 업계	있음
	신념 체계	- 규범적 핵심 · 조세의 형평성 · 주류의 상대가격 유지 - 정책핵심 · 주세의 종가세 유지 - 2차적(도구적) 측면 · 종량세 전환에 대한 소비자 부담 여론 조성	- 규범적 핵심 · 조세의 형평성 · 주류의 상대가격 유지 - 정책핵심 · 주세의 종가세 유지 - 2차적(도구적) 측면 · 종량세 전환에 대한 소비자 부담 여론 조성	없음
정책중개자		없음	한국조세재정연구원, 기획재정부	있음

정책 하위체제 중 맥주 종량세 전환 옹호연합의 구성과, 신념체계는 두 사례에 있어 변화가 없음을 확인할 수 있다. 맥주 종가세 유지 전환 옹호연합의 경우 구성에 있어 조세 당국이 2014년 사례에서는 맥주 종가세 유지 연합이었던 데 반해 2020년 사례에서는 정책중개자로 전환되는 변화를 확인할 수 있었다. 정책중개자의 경우 2014년 사례에서는 정책중개자가 존재하지 않았던 데 반해 2020년 사례에서는 한국조세재정연구원과 기획재정부가 정책중개자의 역할을 수행한 것을 확인할 수 있었다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구 결과

맥주의 종량세 전환 사례에 있어 통치연합의 변화가 주요한 역할을 하였는지 확인하기 위하여, 종량세 전환을 포기하고 세율 감면 방식으로 주세법 시행령을 개정한 2014년 주세법 시행령 개정 사례와 맥주의 종량세 전환을 성공시킨 2020년 주세법 개정 사례를 정책옹호연합모형 요소별로 비교하여 보았다.

정책옹호연합모형을 안정적 외적변수, 역동적 외적변수, 정책하위체제로 단순화하여 세 가지 요인으로 범위를 축소하여 살펴보았는데 2014년 사례와 2020년 사례 중 변화가 있었던 요인은 역동적 외적변수인 '정치체제 통치연합 변화'와 정책 하위체제인 '맥주 종가세 유지 옹호연합'과 '정책중개자' 3가지였다.

'정치체제 통치연합 변화'의 경우 2014년 사례 당시 박근혜 정권에 비해 2020년 사례 당시의 문재인 정권이 중소기업 정책에 적극적이었다는 점이었고, 맥주의 종량세 전환에 대한 기획재정부의 공식입장이 박근혜 정부는 '반대', 문재인 정부는 '적극 검토'였다는 차이가 있었다. '맥주 종가세 유지 옹호연합'의 변화는 2014년 사례와 비교해 2020년 사례에서는 조세 당국이 정책중개자로의 역할로 전환하였다는 차이가 있었다. '정책중개자'의 경우 2014년 사례에는 정책중개자가 존재하지 않은 데 반해, 2020년 사례에서는 기획재정부가 정책중개자 역할을 수행하였다는 차이가 있었다.

결국 2014년 사례와 2020년 사례는 위 세 가지 요인이 차이가 나타났는데 세부적으로 볼 경우 '맥주 종가세 유지 옹호연합', '정책중개자'는 결국 '정치체제 통치연합 변화'로 인해 발생한 것을 알 수 있다. '정치체제 통치연합 변화'의 요인 중 중소기업을 지원하는 정책을 우선시하는 문재인 정부 하에서 소규모맥주 제조업을 지원할 수 있는 맥주의 종량세 전

환에 대한 조세 당국의 입장이 전환되었고 그에 따라, 조세 당국의 역할이 맥주 종가세 유지 옹호연합‘에서 ’정책중개자‘로 전환한 것을 확인할 수 있다.

신성현, 정준금(2019)의 우리나라 정부부처는 정부의 정책방향이나 대통령의 통치이념 등 상황 변화와 입장에 따라서 정책옹호자, 정책조정자, 정책협상자, 정책결정자, 감독자 등 다양한 역할을 수행한다는 연구결과를 본 연구에서도 확인할 수 있었다.

결과적으로 본 연구를 통해 두 사례에 있어 다른 요인들은 큰 변화가 없었고, ‘정치체제 통치연합의 변화’였던 중소기업 지원에 대한 정책기조 차이가 있음을 확인할 수 있었고, 이 차이가 소규모맥주 제조업을 위한 맥주의 종량세 전환이라는 정책산출로 이어지는 데 영향을 미친 것으로 보인다.

신성현, 정준금(2019)도 대통령의 통치이념에 따라, 행정 부처들의 정책신념이 바뀌고 정책이 반영되는 등 대통령의 통치이념이 정책산출에 주요한 역할을 하였음을 화력발전 과세정책 사례로 설명하였는데 해당 사례와 본 연구사례 모두 정부의 규제 권한이 강하게 영향을 미치는 독과점 산업이라는 공통점을 갖고 있다.

제 2 절 연구의 의의

본 연구는 7년 사이에 두 차례에 걸쳐 시도된 유사한 정책의 실패 사례와 성공 사례를 다룸으로써 외부 요소의 혼동 효과를 배제하였다는 점과 각 요인들에 대해서 객관적 자료를 바탕으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다고 본다.

정책옹호연합모형을 활용한 기존의 연구들은 대부분 정책 산출의 인과관계보다는 정책이 산출되는 과정에서 있었던 일련의 사건들과 변화들을 기술하는 등 사례 소개 및 설명적 방식에 더 초점이 맞추어져 있다. 본 연구는 7년의 시차를 두고 추진된 동일한 정책(맥주의 종량세 전환)이 상반된 결과로 귀결된 것을 대비시키고, 정책옹호연합모형 요인별로 객

관적인 자료를 근거로 제시하여 변화 유무를 확인하였으며, 이를 통한 인과관계 설명에 초점을 맞추었다는 점에서 기존 연구의 접근 방식과 차별성을 두었다.

향후, 동일한 정책이 시차를 두고 실패하거나 성공한 사례를 정책옹호연합모형을 적용하여 분석할 때 이와 같은 방식으로도 접근할 수 있음을 제시하였다는 점에서 의의가 있다고 본다.

제 3 절 연구의 한계

정책옹호연합모형의 여러 요인 중 안정적 외적변수, 역동적 외적변수, 정책옹호연합, 정책중개자로 모형을 단순화하여 다른 요인에 대한 검토까지 연구에 포함하지 않았다는 점에서 사례의 구체적이고 포괄적인 분석이 부족하다는 점에서 한계를 가지고 있다.

또한, 맥주의 종량세 전환 사례를 특정 지어 살펴보았기 때문에 전체적인 주세법 개정의 큰 맥락을 연구에 포함할 수 없었다는 한계를 가지고 있다. 연구범위를 넓혀 세율 인하, 제조면허, 시설기준 변화 등의 주세법 개정 사례까지 확장하여 분석한다면 좀 더 거시적인 맥락에 대한 이해를 가져올 수 있는 연구가 이루어질 수 있을 것으로 본다.

참 고 문 헌

강은나, 이민홍. (2016). 우리나라 세대별 1 인가구 현황과 정책과제. 보건복지포럼, 2016(4), 47-56.

김성종. (2009). 정책옹호연합모형을 통한 정책변동과정 분석: 사할린 동포 영주 귀국 사례. 한국동북아논총, (53), 309-334.

김순양. (2006). 정책 하위체제 내 옹호연합의 형성과 정책 중개자. 한국행정연구, 15(3), 43-78.

김순양, 이지영. (2009). 옹호연합모형 (ACF) 을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태성 분석: 호주제폐지논쟁 사례를 중심으로. 사회복지정책, 36(4), 101-132.

김순양. (2010). 정책과정분석과 옹호연합모형-이론적, 실천적 적실성 검토. 한국정책학회보, 19(1), 35-71.

김진섭, 심원미, 이화령, 윤한국(2019) 주세 과세체계 개편방안에 관한 연구 - 종량세 가능성 연구-. 국회예산정책처.

김은정, 성명재, & 유종민. (2016). Post-기후변화협정에 대비한 신 에너지시장 환경조성을 위한 법· 경제적 연구. 한국법제연구원.

농림축산식품부, 한국농수산식품유통공사. (2018) 2018년 주류소비 트렌드 조사.

민경세, & 김주찬. (2010). 방사성폐기물관리사업의 정책변동 사례연구-정책옹호연합모형 (ACF) 의 적용을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 17(3), 247-270.

박명호, 문예영. (2007). 우리나라와 주요국의 주세 및 주류행정에 대한 고찰.

박용성, 이재무. (2010). 정책옹호연합 (ACF) 모형을 활용한 유사휘발유 규제정책 분석. 현대사회와 행정, 20, 181-205.

박종구. (1997). 주세제도의 합리화: 종가세체계 개편 논의를 중심으로. 주류공업, 17(2), 12-20.

변기용. (2009). 옹호연합모형을 통한 법학전문대학원제도 도입과정 분석. 교육행정학연구, 27, 223-251.

보건복지부, 삼육대학교 한국보건사업평가연구소. (2018). 음주문화 특성 분석 및 주류접근성 개선.

보건복지부, 한국건강증진개발원. (2018) 알코올 통계자료집.

서울경제연구원. (2006). 주세율 개편정책과 소주산업의 대응방안

선애경, 김동현, 박준희, 장정현, 변기용. (2017). 교육정책 변동과정 분석에서 ACF 의 유용성과 한계: 옹호연합, 신념체계, 정책지향적 학습을 중심으로. 교육정치학연구, 24(3), 27-52.

성명재, 장근호. (1999). WTO 주세분쟁과 주세율 체계의 개편방향, 연구보고서 9-01. 서울: 한국조세연구원

성명재, 박상원. (2010). 주류 제조면허제도 개선방안, 정책토론회 자료 10-06. 서울: 한국조세연구원

성명재. (2016). 소득계층별 조세부담, 재정수혜 결합분포와 재분배 정책효과의 추정 연구. 한국경제의 분석, 22(1), 1-79.

성명재. (2017). 주류시장 여건과 주세 부과체계, 서울: 한국재정학회.

신성현, 정준금. (2019). 정책옹호연합모형을 통한 정책변동 사례분석: 지역자원시설세 과세정책을 중심으로. 지방정부연구, 23(2), 71-96.

염재화, 송수범, 김병균. (2018) 주류산업, 경쟁의 현 주소와 미래. 한국기업평가 이슈리포트.

이기환. (2017). 맥주 시장 내 차별적 과세표준의 비경쟁적 효과.

이수미. (2015). 도서정가제 규제정책변동에 관한 연구: 정책옹호연합모형 (ACF) 과 규제정치이론의 적용을 중심으로. 한국정책학회 추계학술발표논문집, 2015, 310-333.

이승모. (2012). 호주제 폐지의 정책변동 분석: 옹호연합모형 (ACF) 의 적용과 보완을 중심으로. 정부와 정책, 5(1), 83-109.

이준규, 송은주. (2017). 주세체계의 개편방안-종량세로의 전환가능성을 중심으로. 세무와 회계저널, 18(3), 183-216.

이준규, 송은주. (2018). 주세의 종량세 전환이 외부효과에 미치는 영향. 세무와 회계저널, 19(2), 63-87.

이지현. (2010). 음주실태 및 음주문제에 대한 국민인식 조사연구. (재)한국음주문화연구센터

장근호. (2005). 음주의 사회적 비용 감축을 위한 주세율 체계의 개편방안. 서울: 한국조세연구원

장근호. (2019). 주세체계 개편에 따른 통상 분쟁 가능성에 대한 연구. 조세학술논집, 35(3), 249-281.

장지호. (2004). 경유승용차 판매허용의 정책변동연구: 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework) 의 적용. 한국행정학보, 38(1), 175-196.

전병목, 성명재, 김우철. (2017). 소규모맥주 과세특례 등 주세법령 개선방안, 세종: 기획재정부. 한국조세재정연구원

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

정기덕, 정주호, 김민정, & 조민효. (2017). 김영란법 정책결정과정 분석: 다중흐름모형과 정책옹호연합모형을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 28(2), 217-245.

정세희, 정진경. (2012). 옹호연합모형 (ACF) 을 통해 본 기업형 수퍼마켓 (SSM) 규제정책변동 분석. 한국공공관리학보, 26(1), 23-52.

정영호, 성명재. (2009). 외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편방안, 정책토론회 자료 09-04. 서울: 한국조세연구원. 한국보건사회연구원. 에너지경제연구원

정영호. (2011). 음주의 폐해 감소를 위한 가격정책의 필요성. 보건복지포럼, 2011(4).

조성기. (1997). 우리나라 음주문화 실태와 알코올 문제 해결방안. 주류공업, 17(4), 50-76.

조홍순. (2009). 한국 교원평가정책의 변동 분석. 교육행정학연구, 27, 151-176.

천성수, 노성원, 이계성. (2010). 우리나라의 주세체계와 건강증진사업의 연계방안에 대한 연구. 대한보건연구 (구 대한보건협회학술지), 36(2), 1-18.

최성구, 박용성. (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구-정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로. 한국정책학회보, 23(4), 371-412.

최은영, 지현정. (2008). 정책옹호연합모형에서 정책중개자 (Policy Broker) 의 역할에 관한 비판적 검토. 한국행정학회 학술발표논문집, 97-120.

한국조세재정연구원. (2017). 주세 과세체계의 합리적 개편에 관한 공청회

한국조세재정연구원. (2019). 주류 과세체계의 개편에 관한 공청회. 재정포럼, 2019년 6월(276), pp. 92-105.

홍범교, 박수진, 홍성희. (2018). 세법연구 18-01 주요국의 주세율 과세제도 비교연구-맥주를 중심으로.

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). “The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research.” In P. A. Sabatier & C. M. Weible (3th eds.), Theories of policy proces. 183-24. Boulder, CO: Westview Pres.

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

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Westview Pr.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework. Theories of the policy process, 2, 189-220.

<기사>

권혁준. (2018. 07. 30). '수입맥주 4캔에 1만원' 유지된다…'맥주 종량세' 도입안 무산. 서울경제.
https://www.sedaily.com/NewsView/1S2AAYDLAA

김종일. (2013.10.18.) [국감] 홍종학 "대기업 맥주 주세 395원, 중소기업 710원". 조선비즈.
https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2013/10/18/2013101801516.html

박기석. 2017.7.28. ‘수제맥주’ 발전 가로막는 주세법…개정 방향은. 서울신문.
https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170728500162

이승인. (2010. 12. 10.) “주세율 조정 통해 우리술산업 활성화를”. 농민신문.
https://www.nongmin.com/news/NEWS/ECO/CMS/39524/view

이주현. (2018. 06. 27.) "국산맥주 역차별 해소되나" 정부 주류세 개편 나서. 전자신문. https://www.etnews.com/20180627000390

채경옥. (2006. 10. 9.) 한국 와인값 너무 비싸요. 매일경제. https://www.mk.co.kr/news/home/view/2006/10/431748/

황세준. (2008. 9. 30.) "와인 값 세제개편 통해 낮춰야". 식품음료신문. http://www.thinkfood.co.kr/news/articleView.html?idxno=30269

<국회회의록 및 간담회 자료>

대-중소기업 상생과 맥주 산업 발전을 위한 주세법 개정 공개 간담회 자료 (2013년 4월 12일)

신맥주시대 맞이 주세법 세미나 자료 (2014년 4월 8일)

주류 과세체계의 개편에 관한 공청회 자료 (2019년 6월 3일)

주세 과세체계의 합리적 개편에 관한 공청회 자료 (2017년 7월 22일)

제19대국회 제331회 제4차 법제사법위원회 (2015년 02월 23일) 및 공청회 자료

제19대국회 제310회 제1차 기획재정위원회 회의록 (2012년 8월 23일)

제19대국회 제311회 2012년도 국정감사 기획재정위원회 회의록 (2012년 10월 8일)

제19대국회 제314회 제1차 기획재정위원회 회의록(2013년 3월 13일)

제19대국회 제320회 2013년도 국정감사 기획재정위원회 회의록 (2013년 10월 17일)

제19대국회 제321회 기획재정위원회 제1차 조세소위원회 회의록 (2013년 12월 11일)

제19대국회 제321회 기획재정위원회 제6차 조세소위원회 회의록 (2013년 12월 19일)

제19대국회 제329회 기획재정위원회 제4차 조세소위원회 회의록 (2014년 11월 20일)
제19대국회 제331회 창조경제활성화특별위원회 회의록 (2015년 3월 18일)

제19대국회 제340회 본회의 회의록(2016년 2월 23일)

제20대국회 제346회 2016년도 국정감사 기획재정위원회 회의록 (2016년 10월 24일)

제20대국회 제364회 2018년도 국정감사 기획재정위원회 회의록 (2018년 10월 19일)

제20대국회 제364회 기획재정위원회 제7차 조세소위원회 (2018년 11월 30일)

제20대 국회 제371회 기획저정위원회 제8차 조세소위원회 (2019년 11월 25일)

<웹페이지>

FTA의 개념. FTA 강국, KOREA. (2020.05.11.)
http://www.fta.go.kr/main/situation/fta/term/

FTA 추진현황. FTA 강국, KOREA. (2020.05.11.)
http://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/lov5/in/

정부조직관리정보시스템 기구정원관련통계. (2020.05.11.)
http://www.org.go.kr/cop/bbs/getOrgMembStatsList.do

<기타자료>

경제정의시민실천연합 보도자료. (2015. 2. 16.) “박근혜 대통령 집권 3년차 대선공약 이행 평가 결과”

경제정의시민실천연합 보도자료. (2019. 11. 28.) “[공약이행평가] 문재인 정부 임기 반환점, 공약 완전이행 18.3%”

농림축산식품부 보도자료. (2015. 12. 24.) “2015 가공식품 세분시장 현황(주류 편) 보고서를 발간”

제18대 대통령선거 새누리당 정책공약

제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집

한국기업평가 이슈리포트. 주류산업, 경쟁의 현 주소와 미래 (2018)

<통계자료>

국세청 국세통계

기획재정부 재정통계

정부조직관리정보시스템 기구정원관련통계

통계청 국제기구 회원국별 통계

통계청 소비자물가조사

<법령자료>

주세법

주세법 시행령

중소기업기본법

중소기업기본법 시행령

Abstract

Study on the Role of External Variables in the Advocacy Coalition Framework through the Conversion to a unit tax on Beer
- Focused on Microbrewery -

SANGHOON KIM
Master of Public Policy
Graduate School of Public Administration
Seoul National University

This study analyzed the cases of the revision of the liquor tax act implemented in 2020 and the revision of the 2014 enforcement decree of the liquor tax act, which failed to change the specific tax on beer, by applying the Advocacy Coalition Framework. Among various

variables in the Advocacy Coalition Framework, three main variables were 'Relatively Stable Parameters', 'External Events', and 'Policy subsystem.' The comparative analysis was conducted on a case-by-case basis to confirm which variables resulted in differences in policy output.

This research is from 2012, when the demand for conversion to a unit tax was officially raised, to 2019, when the conversion of a unit tax on beer was confirmed. And the content analysis method was adopted by collecting research papers, minutes of the National Assembly, press releases, and research reports.

According to the analysis, the main factor that causes major changes in the two cases was 'Changes in systemic governing coalition' of 'External Events.' While the policy subsystem of "the Union for the Maintenance of an ad valorem tax" and "the Policy Broker" have also changed, Both "the Union for the Maintenance of an ad valorem tax" and "the Policy Broker" have changed in line with the adjustment in the policy stance of supporting small and medium-sized enterprises. It can be regarded as these changes of two factors are resulted from 'Changes in a systemic governing coalition.'

This study shows significance in that it excluded the confusion effects of external factors by dealing with similar policy failures and successes attempted twice in seven years and analyzed each factor based on objective data. It was different from the approach of the previous research in that the same policy (the Conversion to a unit tax on Beer) was prepared for the conflicting results, and the change was confirmed based on objective data by the factors of the Advocacy Coalition Framework, and the focus was on explaining the causal relationship.

In the future, it can show the significance that the same policy,

whether failed or successful with a time lag, can be applied to analyze using the Advocacy Coalition Framework.

keywords : Liquor tax act, Conversion to a unit tax on Beer, ACF, Changes in systemic governing coalition, Microbrewery

Student Number : 2018-20706