



‘제주환경보전분담금(관광세)’ 제도 도입과정 분석* 정책흐름모형(PSM)의 적용

An analysis of the Formation Process of the ‘Jeju Environmental Conservation Contribution (Tourism Tax)’ System: Application of Policy Streams Model

장 희 선** · 김 서 경*** · 김 경 희**** · 이 훈*****

Jang, Hee-Sun · Kim, Seokyoung · Kim, Kyunghee · Lee, Hoon

요약: 제주특별자치도는 2012년부터 관광지 환경보전을 위한 관광세 관련 관광제도 도입을 검토해 왔다. 그러나 현재 ‘환경보전분담금’으로 불리는 관광제도는 법적 쟁점과 정치적 이해관계, 제도 도입에 대한 부정적인 여론, 논거 부족 등의 이유로 2024년 5월 최종적으로 도입이 보류되었다. 이 연구는 오랜 기간 난관을 겪은 ‘제주환경보전분담금’ 논의가 이해 관계자들 간의 의견 차이와 제도 내용의 유동성으로 인해 합리적 정책 과정을 거치지 못한 것으로 보고 Kingdon (1984)의 정책흐름모형(PSM)을 적용하여 그 과정을 분석했다. 분석 결과, ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입의 어려움은 두 가지 주요 요인으로 요약된다. 첫째, 정치흐름의 형성 미비로 인해 문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름이 결합되지 못함으로써 정책결정의 창이 열리지 않았다. 둘째, 이러한 세 가지 흐름을 결합시키는 데 큰 영향력을 가지고 있는 정책선도가가 마지막까지 제도 도입을 강하게 이끌지는 못하였다. 연구 결과를 바탕으로 이 연구의 실무적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 제도의 성공적인 도입을 위해서는 대중과 여론을 설득하는 정치적 노력이 필수적이며, 다자협의체와의 협상을 통한 사회적 합의 도출과 인식 개선을 위한 효과적인 정책 PR 전략이 필요하다. 둘째, 정책대안 설계 시 대중의 인식을 전환하고 설득할 수 있는 논리적이고 타당한 설계가 필요하다. 셋째, 정책선도가는 전문적인 지식과 자원을 바탕으로 국가적 분위기와 여론 형성의 변화를 주도하며 혁신적인 전략으로 정책 도입과정의 세 흐름을 결합해야 한다. 한편 이 연구의 학술적

Received September 20, 2024 Revised October 08, 2024 Accepted October 14, 2024

* 이 논문은 제95차 한국관광학회 학술대회에서 대상을 수상한 논문을 수정·보완하여 작성되었음. 이 논문은 2022년 대한민국의 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A5C2A02093406).

This paper was prepared by revising and supplementing the paper that presented at the 80th TOSOK conference.

** 한양대학교 일반대학원 관광학과 박사수료. adorablejayna@gmail.com

Ph.D. Student, Department of Tourism, Hanyang University.

*** 한양대학교 일반대학원 관광학과 박사수료. seokkim@hanyang.ac.kr

Ph.D. Student, Department of Tourism, Hanyang University.

**** 한양대학교 관광학부 겸임교수. tourdumonde@naver.com

Adjunct Professor, Department of Tourism, Hanyang University.

***** (교신저자) 한양대학교 관광학부 교수. hoon2@hanyang.ac.kr

(Corresponding author) Professor, Department of Tourism, Hanyang University.

기여는 관광제도 도입과정의 복합적 요인 및 문제점을 명확히 규명함으로써 관광학 분야에서 정책이론을 활용한 경험적 연구의 적용을 시도하였다는 것이다. 또한, 기존 정책흐름모형의 분석요인을 세분화하여 분석의 명확성과 객관성을 강화하였다는 것에 의의가 있다.

핵심용어 : 제주환경보전분담금, 관광세, 비합리적 정책 과정 분석, 정책흐름모형, 사례연구법

***ABSTRACT** : Jeju Special Self-Governing Province has been reviewing the introduction of a tourism system related to a Tourism Tax for the environmental conservation of tourist destinations since 2012. However, the system, now referred to as the 'Environmental Conservation Contribution,' was ultimately postponed in May 2024 due to legal issues, political interests, negative public opinion regarding the system's introduction, and a lack of supporting evidence. This study analyzes the process through the application of Kingdon(1984)'s Policy Streams Model(PSM), noting that discussions surrounding the 'Jeju Environmental Conservation Contribution,' which faced long-standing challenges, did not follow a rational policy process due to differences in stakeholder opinions and the fluid nature of the system's details. The analysis identified two main factors contributing to the difficulty in introducing the Jeju Environmental Conservation Contribution System. First, the window for policy decision-making did not open because the problem stream, policy alternatives stream, and political stream were not aligned, largely due to the insufficient formation of the political stream. Second, the policy leader who held significant influence in aligning these three streams, were unable to strongly lead the introduction of the system to its conclusion. Based on the research results, the practical implications of this study are as follows. First, for the successful implementation of the system, political efforts to persuade the public and shape public opinion are essential. Additionally, effective policy PR strategies are needed to foster social consensus through negotiations with multilateral consultative bodies and to enhance public awareness of the system. Second, it suggests that a logical and reasonable design that can change and persuade public perception is necessary when designing policy alternatives. Third, policy leaders should lead changes in the national atmosphere and public opinion formation based on professional knowledge and resources, and combine the three streams of the policy formation process with innovative strategies. The academic contribution of this study is that it lies in its application of empirical research using policy theory in the field of tourism studies, by clearly identifying the complex factors and problems involved in the introduction of the tourism system. Furthermore, this study enhances the clarity and objectivity of the analysis by refining the factors analyzed in the existing Policy Streams Model.*

Key words : Jeju environmental conservation contribution, Tourism tax, Analysis of irrational policy process, Policy streams model, Case study method

I. 서 론

전 세계적으로 오버투어리즘과 관광지 환경오염에 대한 대안으로 관광세가 논의되고 있다. 베를린, 파리 등 유럽의 많은 국가나 도시들이 숙박시설에 숙박하는 개인에게 관광세를 부과하고 있다(김진아,

안소진, 2023). 몰디브공화국은 2015년부터 숙박 시설에 투숙하는 외국인에게 Green Tax라는 환경세를 부과하기 시작했으며, 최근 이탈리아 베네치아도 오버투어리즘을 해결하기 위해 입장료를 징수하고 있다. 일본의 경우 2002년 도쿄의 숙박세 도입을 시작으로 교토, 홋카이도, 오사카 등에서 숙박

세를 부과하고 있으며 오사카는 숙박세와 별도로 관광세 도입을 논의 중이다. 우리나라에서도 제주에서 환경보전을 위해 관광객에게 세금을 부과하려는 ‘제주 환경보전분담금’에 대한 도입논의가 2012년부터 이루어지고 있으나, 아직까지 도입되지 못하고 있다.

제주특별자치도는 오버투어리즘 문제를 해결하기 위해 관광객 환경부담금 징수에 대한 논의를 시작했다. 2012년 제주특별법 5단계 제도개선 과제인 ‘환경자산보전협력금’ 부과제도 도입 추진을 시작으로 2013년 환경기여금 징수 법안 용역, 2014년 세계환경 수도 조성 기본계획 등 다양한 방법을 통해 환경기여금 도입을 제안하였다(강시영, 2012. 10. 16; 한국환경연구원, 2014). 2020년대에 들어서도 연구용역, 정책토론회, 위원회 운영 활동 등을 통해 환경분담금 입법을 위한 논의가 활발하게 진행되었으며, 2022년에는 윤석열 정부 인수위 지역균형발전위 제주 15대 정책과제 중 하나로 ‘제주환경보전기여금 제도 도입’이 선정되었다. 이와 더불어 제주특별자치도지사 7대 도정 목표 중 핵심과제인 ‘청정 생태 자연환경 보존, 지속가능한 제주 실현’을 위한 하위 과제에 ‘환경보전분담금제도 도입’이 포함되었다. 이러한 추세에 맞춰 제21대 국회에서 위성곤 의원이 ‘제주환경보전분담금’ 도입을 위한 『제주특별법』개정안과 『부담금 관리기본법』개정안을 발의하였다(의안정보시스템, 2024. 7. 21). 그러나 다양한 이해관계자들의 반대와 타 지역 형평성 문제 등이 제기되었고, 결국 2024년 5월 31일 부로 21대 국회 임기가 만기됨과 동시에 법안은 자동 폐기되었다. 이처럼 ‘제주환경보전분담금’은 10년이 넘는 기간 동안 지속적으로 제도화 논의가 진행되어왔으나 제도의 도입은 무산되었다.

한편 선행 연구에서는 ‘제주환경보전분담금’을 두 가지 관점에서 논의하고 있다. 먼저 관광재정 혁신과 지방세수 확충의 관점에서 경제적 효과에 관한 논의가 있다(김미림, 유보람, 2017; 배준식, 2015;

오민정 외, 2017). 이들은 제주 관광 발전을 위한 신(新)세원으로써 관광세 도입을 주장한다. 또 다른 연구의 한 축은 ‘제주환경보전분담금’ 제도의 도입 방안, 입법적 쟁점에 관한 논의이다(강주영, 2022; 김동주, 2017; 김재선, 2019). 이들은 제도의 합헌성을 갖추기 위해 제도분석과 방안을 논의하고 있다. 그러나 이 같은 논의들은 분석적, 규범적 연구가 대부분으로, 정책이론을 적용하여 제도 도입과정을 설명한 연구는 매우 미흡한 실정이다. 이에, 정책이론을 적용하여 제도 도입과정을 살펴보는 경험적 연구가 필요하다.

정책연구에서 Kingdon (2011)의 정책흐름모형은 정책의 의제설정과정이나 결정 과정이 합리적 과정이 아닌, 비합리적 과정에 의해 이루어지는 것을 설명하는 모형이다(이연택, 진보라, 2014; 이진숙, 안대영, 2005). 사회문제-정책의제-대안 탐색 및 결과 예측 - 최선의 대안 선택이 순차적으로 이루어지는 합리모형이 현실 상황에서는 부합되지 않으며, 독립적으로 형성된 과정이 비합리적인 우연한 요소에 의해 정책이 결정되는 것으로 설명한다. 이에, 이 연구는 ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입을 위한 정부의 합리적 대안 분석과 노력에도 불구하고 다양한 이해관계자들의 반대와 이에 따른 제도 내용의 유동적 변화들로 인해 ‘제주환경보전분담금’ 제도를 비합리적 정책결정과정을 통해 설명하고자 한다.

이러한 배경에서 이 연구는 ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입과정을 Kingdon (2011)의 정책흐름모형을 적용하여 분석하고 이를 통해 관광제도 도입과정에서 작용한 다양한 정책요인과 복합적인 요소를 설명하고자 한다. 이를 통해, 향후 지속가능한 관광지 관리를 위한 제도 설계와 합의의 방향성을 제시하고자 한다. 구체적으로 이 연구는 비합리적 정책결정 과정을 설명하는 Kingdon (2011)의 정책흐름모형을 적용하였다. 기존 정책흐름모형을 적용한 선행연구에서 도출된 중요한 시사점을 반영하여 문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름의 우연한 결합에 초점

을 맞춰 분석하고, 정책선도가의 역할을 중심으로 정책결정과정을 살펴보았다. 이를 통해 관광정책 결정 과정 연구의 이론적 확장과 실무적 시사점을 모색해 보고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. '제주환경보전분담금' 제도

'제주환경보전분담금'은 "제주의 자연환경 및 생태계 보전과 관광산업의 지속가능한 발전을 위해 관광객 등 조례로 정하는 숙박시설 및 차량을 이용하는 자에 대해 이용 일수를 고려하여 부과하는 금전지급의무"이다(한국환경연구원, 2023, p.13). 즉, 관광객 등이 제주 자연환경 및 생태계 보전을 위해 환경처리에 필요한 비용의 일부를 분담하도록 하는 제도이다.

이미 해외에 많은 국가에서 환경보존, 관광진흥, 과잉관광 대응 등을 위해 관광 부과금을 매기고 있다(김진아, 안소진, 2023). 예로, 몰디브 공화국은 환경보존을 위해 1인 기준 1박당 6달러로 Green Tax를 부과하고 있으며, 확보한 세수는 Green Fund의 재원으로 섬의 상하수도 구축 및 관리, 산호자원 및 수중환경 보존을 위한 사업에 쓰이고 있다. 에콰도르 갈라파고스제도도 관광객에게 국립공원 입장료 명목의 관광세를 관광객의 국적과 나이에 따라 차등을 두어 부과하고 있다. 마요르카섬, 이비자섬 등 주요 관광지가 위치한 스페인 발레아레스 제도 역시 지역의 천연자원 보호 및 지속가능한 관광산업 운영을 위해 2016년부터 관광세를 도입하였다.

제주특별자치도의 경우, 관광객 증가와 생활 쓰레기 및 폐기물 양 증가에 따라 환경문제가 지속적으로 제기되며 환경보전 비용을 감당하기 위해 지난 2012년부터 제주 환경보전분담금 제도 도입을 추진하고 있다. 이 과정에서 '환경자산보전협력금',

'환경기여금', '환경부담금', '환경보존기부금' 등의 명칭으로 변경되어왔으며, 2021년에는 원인자 부담 원칙을 강조한 '환경보전기여금'으로 입법이 추진되었다. 가장 최근에는 '환경보전분담금'으로 명칭이 변경되었다. 한국환경연구원(2023)의 보고서에 따르면 제주특별자치도의 환경보전분담금에 대해 제주 환경을 통해 이익을 얻는 관광객들이 그 혜택을 제공받기 위해 소요되는 비용을 부담해야 하는 수익자부담 원칙을 제시하였다.

이러한 점에서 '제주환경보전분담금'은 정책유형에 있어 조세정책이라고 할 수 있다. 조세정책은 국가 또는 지방자치단체가 재정수입을 조달할 목적으로 법률에 규정된 과세요건을 충족한 모든 자에게 직접적인 반대급부 없이 부과·징수하는 금전급부인 조세를 규율하는 규범을 말한다(한국조세재정연구원 홈페이지, 2024). 조세의 기본 원칙은 정부 재정 수요에 부응하는 세수를 확보하되, 이에 따른 자원배분의 왜곡 효과를 최소화하고 조세부담의 공정성을 추구하는 것이다(전주성, 2023).

'제주환경보전분담금' 제도는 일반적으로 관광세, 입도세, 관광부과금 등으로 혼용되어 사용되며, 이와 관련하여 두 가지 관점에서 논의가 이루어져 왔다. 우선, 관광 재정 혁신과 지방세수 확충의 관점에서 경제적 효과에 관한 논의가 있다. 오민정 외(2017)는 숙박요금의 5%, 10%를 관광세로 부과할 경우 전국 평균 지방재정자립도가 각각 0.4%p, 0.7%p씩 개선되는 것을 확인하였다. 연구에서는 관광세 도입에 따라 수요, 생산 및 부가가치 감소 효과가 나타났지만, 전 지역에서 지방재정 확충 효과가 부가가치 감소 효과를 상쇄시키고도 남는 것으로 확인되었다. 배준식(2015) 역시 비슷한 경제적 효과분석을 통해 서울 숙박객에게 체류세를 부과할 경우 종가세를 기준으로 연 874억 원에서 988억 원의 세수 증대 효과를 유발하는 것으로 제시한 바 있다. 김미립, 유보람(2017)은 '숙박' 수요에 대한 가격탄력성이 다른 관광세의 가격탄력성보다 상대적으로

낮으며, 효과적인 관광세 도입을 위해서는 관광수요에 대한 가격민감성이 낮은 숙박요금에 관광세를 부과하는 것을 제안하였다. 더불어, 한국호텔업협회의 2014년 서울시 관광숙박업체 수입 데이터를 활용하여, 5%, 10%, 15% 세율 부과 시 예상되는 세수 효과를 확인했다. 그 결과 각 801억 원, 1556억 원, 2266억 원의 재증확충 기대 효과를 파악하였다. 경제성 효과 분석은 아니지만 관광재정의 혁신을 강조한 손원익 (2021)은 관광 분야의 전체 예산이 감소하고 있는 실정에 따라 일반회계 비중의 확대가 관광재정 혁신의 방향임을 강조하였다.

다음으로 제도의 도입 방안과 입법적 쟁점에 관한 논의이다. 김동주 (2017)는 제주의 관광세와 환경부담금과 관련된 논의를 정리하고 제도의 도입 방법, 부과 대상 등에 대한 논리를 제안하였다. 강주영 (2022)은 2021년 입법되었던 ‘환경보전기여금’ 관련 두 개의 법률안을 중심으로 지방 부담금으로서의 의의, 법적 성격, 헌법적 정당성 등의 검토를 통해 개정법률안의 개선안을 제시하고 있다. 더불어, 제주의 환경보전분담금 제도 도입은 지방 부담금 도입의 시초로써 지방에서의 환경보호와 그를 위한 법적 수단 도입에 대한 논의 활성화를 통해 지방의 재정고권을 확보하는 법제도적 계기가 될 수 있음을 강조하였다. ‘환경보전기여금’의 행정법적 성격과 입법적 쟁점을 다룬 김재선 (2019)의 연구에서는 조세 및 기타부담금과의 구별, 제도 도입 필요성과 합헌성, 부과대상, 징수방법에 대한 구체적인 설명 등 입법을 위한 제도 도입 방향을 제안하였다.

하지만, ‘제주환경보전분담금’과 관련된 선행 연구는 규범적이거나 처방적 연구가 주를 이루는 상황이며, 정책이론을 적용한 경험적 연구는 미비한 실정이다. 정책이론을 활용한 경험적 연구의 경우 제도 도입과정에서 발생하는 복합적인 요인의 작용과 다양한 예외 상황 및 문제점을 밝혀낼 수 있다(Hossain, 2014). 이에 따라 오랜 기간 제도 도입의 난관을 겪고 있는 ‘제주환경보전분담금’의 제도 도입과정을

이론적으로 연구한 경험적 연구가 필요하다.

2. 정책흐름모형

정책결정과정을 설명하는 이론은 매우 다양한 관점에서 제시되어왔다. 대표적으로, 정책 형성과정을 비합리적이고 우연한 과정으로 설명하는 정책흐름모형(Kingdon, 1984), 정책 과정에서 이해관계자 간 갈등 및 협력을 분석하는 정책옹호연합모형(Sabatier, 1988), 공식적·비공식적 행위자 간의 네트워크와 상호작용을 분석하는 정책네트워크모형(Marsh & Rhodes, 1992) 등이 있다. 이 연구는 ‘제주환경보전분담금’ 제도 형성과정이 합리적 과정에 의해 정책의제가 설정되었음에도 불구하고 오랜 기간 제도 도입이 이루어지지 못했다는 측면에서 정책 결정의 예측 불가능성과 복잡성을 설명하는 정책흐름모형을 적용한다. 정책흐름모형은 정책 형성의 예측 불가능성과 복잡성을 설명하는데 적합하다는 장점이 있다(Rawat & Morris, 2016).

정책흐름모형(policy streams model)은 Cohen et al. (1984)의 쓰레기통모형을 발전시킨 정책결정 이론으로, 정책이 일정한 논리와 규칙에 의해 선형적으로 결정되는 것이 아니라 이익집단과 개인이 뒤섞인 혼란 상태에서 비선형적으로 의사결정이 이뤄진다는 것을 의미한다(Kingdon, 1984). 즉, 정책의 의제설정과정이나 결정과정이 합리적 과정이 아닌, 비합리적 과정에 의해 이루어지는 것을 설명하는 이론이다. Kingdon (2011)은 공공 정책 형성 과정을 설명하기 위해 문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름의 개념을 도입하고, 이 세 가지 흐름의 우연한 결합(coupling)을 통해 정책의 창(policy window)이 열리면 정책 산출이 이루어지는 것으로 보았다(오은비, 2018). 주요 개념을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 문제흐름(problem stream)은 어떤 특정한 사건에 대한 문제를 인식(recognition)하는 과정으로, 특정 문제가 사람들의 관심에 포착되는 것을 의

미한다. 여기서 문제(problems)는 단순히 해결을 위한 조건이 생겼다고 해서 문제가 되는 것이 아니라, 대중이 문제를 해결하기 위해 무언가를 해야 한다고 믿게 될 때 문제로 정의된다(Kingdon, 2011, p.109). 문제흐름을 분석하는 세부요인으로는 문제를 보여주는 지표(indicators), 주요 사건(focusing events), 기존 정책에 대한 환류(feedback), 예산(budget) 등이 있다. 각각의 세부요인을 통해 특정 문제가 다른 의제 사이에서 '왜' 그리고 '어떻게' 공식적 행위자들의 관심을 끌게 되었는지 주목함으로써(Kingdon, 2011, p.87), 문제흐름을 파악할 수 있다.

둘째, 정책대안흐름(policy alternative stream)은 정책대안이 선택되는 과정으로 의회, 관료, 연구원, 전문가 공동체 집단에 의해서 정책 대안(아이디어)들이 제시되고 설득을 통하여 소수 혹은 단일 대안으로 형성된다. 정책대안은 정책공동체 내에서 많은 아이디어가 수프(soup)처럼 떠다니다가, 법안 발의, 연설, 제안서 초안 작성, 대중 반응에 따라 수정되어 다시 떠도는 긴 '연화'(softening up) 과정을 걸쳐 소수의 대안만이 고려 대상이 된다(Kingdon, 2011, p.116-117). 이때 다양한 아이디어 중 하나의 아이디어가 의제가 되기 위해서는 기술적 실현 가능성(technical feasibility), 가치 수용성(value acceptability)이 생존 기준이 된다(김형진, 2023; Kingdon, 2011, p.131). 기술적 실현 가능성은 대안이 정책으로 채택되면 아이디어를 실제로 충실히 구현할 수 있는지를 의미하며, 가치 수용성은 대안이 지향하는 가치가 전문가를 포함한 사회 전반의 가치 또는 여론과 부합하는가를 의미한다.

셋째, 정치흐름(political stream)은 정책문제와 관련된 여러 정책행위자가 참여하여 정책문제의 심각성 및 대안의 필요성에 대한 이해가 확산되는 정치적 상황을 의미한다(Zahariadis, 2008). 국가적 분위기, 이익집단의 압력, 선거 결과, 입법부의 변동, 행정부의 교체, 관할권 문제(questions of jurisdiction)

등을 세부 분석요인으로 한다(Kingdon, 2011). 순차적으로 살펴보면, '국가적 분위기'는 정책의제가 산출될 수 있게 하는 비옥한 토양을 조성하는 요소 중 하나로 정책의제 및 정책 결과에 중요한 영향을 끼친다. 국가적 분위기와 더불어 '이익집단의 압력' 역시 정책의제에 중요한 요소이다. 이익집단이 추구하는 방향과 정책의제가 일치할 때 이익집단은 노력과 자원을 활용하여 정책 입안자에 대한 영향력을 증가시키고, 이는 의제가 실제 정책 결과가 되도록 추진하는 원동력이 된다. '행정부의 변화'에 의해서도 정치흐름이 변화할 수 있는데, 정권 및 행정부가 교체될 때 정책문제와 대안의 필요성에 대한 지지 혹은 반대의 흐름이 나타난다. 또한, 일부 안건은 헌법이나 법률 등에 의해 정해진 '관할권 경계설정'에 따라 정의된다. 이러한 이유로 정책 방향을 둘러싼 논쟁에서는 정책의제가 관련 기관의 관할권과 이해관계를 반영하는 경우가 많다. 때로는 관할권 경계가 모호한 경우 정책의제가 교착 상태에 빠지거나 더 큰 문제로 이어진다. 다양한 논쟁에서 '설득'을 통한 합의를 도출하는 정책대안흐름과 달리 정치 분야에서는 '협상 과정'을 통해 합의가 이루어진다(Kingdon, 2011, p. 159). 참여자들은 어떤 움직임을 포착하면 자신의 이익을 보호하기 위해 뛰어 들기 때문에 지속적인 협상으로 합의를 만들어가는 것이 정치흐름을 구성하는 데 중요하다.

넷째, 정책의 창(policy window)이다. 정책흐름 모형에서 제시된 세 가지 흐름은 중요한 접점에서 하나로 모여 결합(coupling)하게 되는데, 이는 '정책의 창'을 여는 매우 중요한 열쇠이다. 정책의 창은 특정 문제가 주목받고 선호하는 정책대안이 결정될 수 있는 기회의 창으로, '정책의제의 창'과 '정책결정의 창'으로 구분된다(Kingdon, 2011). 정책의제의 창은 일반적으로 특정 문제에 대한 관심이 높아지거나 정치적 변화가 발생할 때 열린다. 하지만 정책이 결정되는 '정책결정의 창'이 열리기 위해서는 세 개의 독립적인 흐름이 모두 결합 될 때 어떤 안

건이 의사결정 의제로 올라갈 확률이 높아진다고 본다(Kingdon, 2011. p.20). 짧은 시간 동안은 의제의 창이 열려 있을 수 있지만 신속하게 합의가 이루어지지 않으면 정책 결정의 창은 결국 닫히게 된다.

이 외에 세 가지 흐름의 결합을 위해서는 정책선도가의 개입이 필요하다(Mintrom & Norman, 2009). 정책선도가(policy entrepreneur)는 자신의 이익, 선호, 취향 등의 목적으로 자신의 자원(에너지, 명성, 돈)을 기꺼이 투자하여 의제가 결정될 수 있도록 노력하는 옹호자로, 세 가지 흐름의 결합에 중요한 역할을 한다(Zahariadis, 2008). 대표적인 정책선도가는 대통령, 장관, 국회의원, 고위관료 등이지만, 정치계의 공식적·비공식적 위치에 있지 않더라도 정부 내외, 선출직, 로비스트, 학자, 변호사, 관료 등도 정책선도가의 역할을 한다(전성욱, 2014). 정책의 창이 열릴 때 정책선도가가 대안을 정치적으로 수용가능한 상태로 준비하지 못하거나, 리더십, 협상, 전문성, 네트워크 등 자원을 신속히 투입해 기회를 잡지 못한다면 대안은 정책의 창을 통과하지 못한다(장현주, 2017; Farley et al., 2007). 성공적인 정책선도가는 다른 사람의 이목을 끌 수 있는 이슈추창력¹⁾ 세 흐름을 결합할 수 있는 폭넓은 네트워크나 협상 능력(negotiation skill), 인내력과 고집(persistence)이 필요하다(Kingdon, 2011, p.180). 이러한 역할을 수행하기 위해서는 정책선도가의 다양한 전략이 요구되는데(Johannesson & Qvist, 2020), 주요 전략에는 프레임링(framing), 감정 점화(affect priming), 점진적 협상전술(salmi tactics), 각종 상징(symbol) 등이 존재한다(Zahariadis, 2007).

3. 정책흐름모형 선행연구

정책흐름모형에 대한 기존의 연구는 재정, 교육, 의료, 사회, 환경, 과학기술 정책 등 다양한 영역에서 이루어져 왔다. 여기서는 정책흐름모형에 따른 정책 결정 과정에서 정책산출을 성공적으로 이끈 요인을 다룬 연구의 경향과 특히 관광 분야 관련 연구는 무엇이 있는지 살펴보았다.

기존의 연구들은 정책결정에 있어 정치흐름과 정책선도가가 정책의 창을 여는데 주요한 요인임을 확인하였다(이주원, 오범호, 2023; 장현주, 2017; Zohlnhöfer et al., 2022). 먼저 정치흐름이 주된 정책 산출 성공 요인임을 규명한 박균열 (2021)은 ‘교원성과급제’ 정책 도입과정에서 이명박 정부의 정부 개혁 과제였던 ‘성과상여금 도입’ 및 ‘교원성과급제의 도입 추진’이 주된 역할을 하여 정치흐름을 형성한 것을 파악하였다. 또한, 정치흐름의 핵심 요인인 ‘이익집단의 압력’ 역시 정치흐름을 원활하게 형성하는 요인으로, 교원성과급제 정책의 형성, 채택, 집행 과정에서 이익집단이었던 교원단체의 활동은 정부 의제화에 큰 영향을 미쳐 정책 산출을 이끌어 냈다고 분석하였다. Brunner (2008)는 독일 온실가스배출거래제 정책 전환 과정에서 정치흐름이 정책 변화를 이끈 주된 요인으로 파악했다. 2007년 개최된 G8 정상회담의 주요 화두는 글로벌 기후정책이었고, 당시 개최국이었던 독일은 기후정책을 지원해 다른 나라에 모범이 되는 등 국제적 리더십을 발휘할 것을 독려받았다. 이와 더불어 2005년 총선과 차기 총선(2009년) 중간에 G8 정상회담이 열리면서 독일의 온실가스 배출권 거래제 정책 전환 여부가 국가적으로 중요한 의제가 됐다. 이러한 사건은 정치흐름의 세부 요인인 ‘국가적 분위기’를 조성하여 기후 규제 도입이 정치적으로 유리하도록

1) ‘이슈추창력’의 의미는 전직, 강력한 이익 단체의 리더와 같이 다른 사람을 대변하여 강한 주장을 할 수 있는 능력을 말한다. 대통령이나 의회 위원회 위원장 등 의사결정 직책을 내릴 수 있는 권위 있는 사람이 이에 포함된다. Kingdon (2011)은 ‘the person has some claim to a hearing’이라고 제시하였으나 이 논문에서는 전달력을 위해 장현주(2017)의 표현을 차용하였다.

만들었다.

정책선도가를 정책의 창 개방에 핵심요인으로 본 민혜영, 강경석 (2015)은 학교기반 정신건강정책을 도입하는 데 있어 교육부 장관과 고위 관료의 정책적 판단과 신념이 정책 산출에 영향을 준 절대적인 요인임을 제시하였다. 학생자살, 학교폭력 문제에 대해 다양한 대안이 제시되는 과정에서 '정신건강' 정책을 관철시켰으며, 정책 대안의 설정 및 집행 과정에서 정책선도가의 강력한 추진의지가 작용하였음을 확인하였다. 진상현, 박진희 (2012)는 독일의 원자력정책을 탈핵으로 전환하는 데 메르켈 총리라는 강력한 정책 선도가가 큰 역할을 하였음을 확인하였다. 탈핵 정책은 기본적으로 독일 사회에서 오랜 기간 걸쳐 진행된 반원전운동, 녹색당에 대한 국민들의 지지, 재생에너지 관련 이익집단의 성장 등을 통해 정치흐름이 형성되었다. 여기에 물리학 박사이면서 환경부 장관을 역임한 메르켈 총리가 해당 의제를 다른 정치인들보다 민감하게 받아들이고 많은 영향력을 행사함으로써 신속하게 정책변동을 이끈 것으로 판단하였다.

한편 관광 분야의 정책흐름모형 연구에서는 타 분야 연구와 마찬가지로 정치흐름과 정책선도가 역할의 중요성을 강조하고 있다. 이연택, 진보라 (2014)는 제주 맞춤형 관광통역안내사 제도 도입과정에서 제주특별자치도, 이익집단, 관할정부, 지방의회의 대립으로 원활하게 형성되지 못한 정치흐름과 정책선도가의 역할 부족이 정책도입을 실패로 이끈 것을 확인하였다. 오미숙(2019)은 일본통역안내사 자격 규제 완화 과정을 연구하며 정치흐름 형성의 중요성을 강조하였다. 통역안내사의 공급 부족과 같은 자체적 문제보다는 새로운 정권의 등장과 규제개혁을 통한 경제 활성화 및 지역관광 활성화라는 관광정책 추진과 관련된 정치흐름이 정책 변동을 이끌었음을 제시하였다. 지역의 숙박시설에 대한 정책 분석 실시한 정승훈, 양성수 (2022)는 지역 관광정책 구조에서 지방자치단체장이 정책선도가 역할을

할 뿐 아니라, 이들의 역할이 지역정책 변동에 지대한 영향을 미친다는 것을 밝혔다. 이윤구, 박경열 (2022)은 관광개발계획 수립과 집행상 문제해결을 결정하는 데 있어 정책선도가의 역할을 강조했다. 구체적으로, 정책수립집단(공무원)과 정책기여집단(전문가)의 계획 수립 및 필요성의 인식차이에서 정책기여집단의 인식이 높게 나타난 것에 따라, 활용자 측면에서 정책 개발 계획의 문제점을 높게 인식하는 것을 확인했다. 이에, 관광개발계획 수립단계에서 정책수립자의 집행력과 실행력을 높이는 것이 중요한 과제임을 부각하였다.

이러한 선행연구들을 볼 때, 정치흐름의 원활한 형성, 정책선도가의 주도적 역할과 그들의 전략이 정책결정의 창 개방과 정책산출에 주요한 영향력을 갖는 것을 확인할 수 있었다.

III. 연구설계

1. 사례개요

제주특별자치도의 '제주환경보전분담금' 제도 도입에 관한 논의는 2012년 제주특별법 5단계 제도 개선 과제의 일환으로 '환경자산보전협력금'을 제도화하는 것으로 시작되었다. 그러나 입도세 성격에 대한 논란으로 철회되었으며, 이후 2013년 '제주세계환경수도 조성 지원특별법' 연구, 2014년 '2020 제주 세계환경수도 조성 기본 계획 수립' 연구 등 다양한 연구용역과 토론회를 통해 환경보전분담금이 과제로 제시되었다. 2016-2017년에는 '제주 자연 가치 보전과 관광문화품격 향상을 위한 워킹그룹'에서 환경보전기여금 제도 도입을 위한 로드맵을 마련하고 적극 추진토록 권고함에 따라, 제주특별자치도는 제도 도입 타당성 조사를 실시하고 본격적인 제도 도입 기반을 마련하였다. 2021년에는 오랜 기간 입법 논의를 거쳐 제주특별자치도 위성곤

의원 등 10인이 제주 관광객들에게 1만 원 범위에서 ‘환경보전기여금’을 부과하는 법안(부담금관리기본법 일부개정법률안 및 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안)을 발의하였고, 2022년 들어선 민선 8기 오영훈 도정은 원인자 부담 원칙(환경오염의 책임을 나눈다는 의미)을 강조한 ‘환경보전분담금’으로 명칭을 변경하였다. 그러나 2021년에 발의된 개정안은 1만 원 비용 산출 타당성 부족, 타 지역과의 형평성 문

제 등으로 대중의 공감대를 얻지 못해 제21대 국회에서 무기한 계류하다 국회임기가 만료되며 자동폐기 되었다.

제주환경보전분담금 제도 도입의 전개 과정을 연도별로 정리하면 <표 1>과 같다.

2. 연구방법

이 연구는 질적 사례분석을 위하여 Yin (2018)의

<표 1> 제주환경보전분담금 제도 도입 전개 과정

연도	주요 내용
2012	• 특별자치도 5단계 제도개선 과제 중 하나로 ‘환경자산보전협력금’ 부과제도 추진
2013	• 한국법제연구원, ‘세계환경수도 조성 지원 특별법 연구용역’ 내 ‘환경기여금’ 부과 법률안 마련
2014	• 제주특별자치도 한국환경정책·평가연구원 의뢰 ‘2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획 수립’ 연구용역 수행
2016	• 제주특별자치도의회 제주문화관광포럼 정책토론회 3회 • 제주발전연구원(2016.5), ‘공영관광지 요금 현실화 방안 연구용역’ • 제주특별자치도 주최 환경기여금 도입토론회 진행
2017	• 환경보전기여금 도입을 위한 제도개선 로드맵 마련, 제주특별자치도 적극 추진 권고 - 도, 의회, 도내외 전문가로 구성된 워킹그룹, 환경보전기여금 도입 관련, 행정권고안 마련 • 한국지방재정학회-환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사용역(‘17.9~’18.5)
2018	• 제주발전연구원 ‘환경보전기여금 제도로입을 위한 이해 관계자 의견수렴’ (‘18.12) • 제주특별자치도 환경정책과 T/F 팀 구성(‘18.7)
2020	• 제주발전연구원 설문조사 진행 ‘제주특별자치도 환경보전기본계획 수립을 위한 의견수렴’(‘20.9) • 제주 환경 보전기여금 제도 도입을 위한 도민 설명회(‘20.10.)
2021	• 제주특별자치도 8단계 제도개선 과제 제시(‘21.2.) 및 법안 마련 • 정세균 국무총리 주재 ‘제42차 제주지원위원회’ 환경보전기여금 제도 도입 건의(‘21.3) • 환경보전기여금 도입 실행방안마련 「워킹그룹」구성·운영(5회, ‘21.2~’22.1) • 지역 국회의원(송재호) 방문, 의원 입법 건의(‘21.9.) • 부담금(환경보전기여금) 신설 관련 중앙부처 협의(‘21.9.) - 환경부 녹색전환정책과(환경개선부담금), 생활폐기물과(폐기물수수료), 자연생태정책과 • 제주발전연구원 연구용역 ‘제주환경보전기여금 시스템 효율적 구축방안’(21.11.) • 제주특별자치도 감소권 발전전략 과제 제시(‘21.12.) • 제주 위성곤 의원 제주특별법 개정안과 부담금 관리기본법 개정안 법안 발의
2022	• 국회(행안위) 방문 위성곤의원 발의법안 검토관련 협의(‘22.2~3) • 부담금(환경보전기여금) 신설 관련 중앙부처 협의(‘22.3) • 윤석열 정부 인수위 지역균형발전위 제주 7대 공약·15대 정책과제 발표(‘22.4.) - 15대 정책과제 내 제주환경보전기여금 제도 도입 • 민선 8기 도정 제주특별자치도지사 7대 도정목표 중 핵심과제 ‘생태계서비스지불제’ 발표(‘22.6.28.) • 한국환경연구원(KEI) ‘제주환경보전 분담금 제도 도입 실행방안 마련 용역’ (‘22.8-24.4) • 제주환경포럼 1차(‘22.8), 2차-제주환경보전분담금 도입에 따른 경제적 효과분석(‘22.9)
2023	• 제주환경보전 분담금 제도 도입을 위한 ‘입법자문지원단’ 구성 및 활동
2024	• 한국환경연구원 ‘제주환경보전분담금 제도 도입 실행방안 마련 용역’ 보고서 제 425회 제주특별자치도의회 임시회 제출(‘24.3) • 오영훈 제주지사 제주환경보전분담금 1년 도입 유보 - 426회 도의회 임시회 회의록 2024.4.16.

사례연구법을 적용하였다. 사례연구법은 분석 요소 사이의 상호영향 관계를 질적으로 분석하는데 적합한 연구전략으로(Patton, 1990), 어떤 현상이 왜 발생하였는지, 그 현상이 어떤 과정을 통해 진행되었는가를 분석하며(이소윤, 이경주, 2020; Yin, 2018), 특정 사회현상을 넓고 깊게 이해하는데 효과적인 연구 방법이다. 이에, ‘제주환경보전분담금’이 제도 도입에 어려움을 겪고 있는 상황에서 왜(why) 그리고 어떻게(how) 이러한 상황이 발생했는가를 분석하는 데 있어 사례연구법의 적용은 유용한 방법일 것이다. 연구설계는 ‘제주환경보전분담금’의 제도 도입과정을 면밀히 파악하기 위해 단일사례설계를 선택하였다. ‘제주환경보전분담금’은 국내 첫 도입 추진 중인 관광세 제도 도입과정을 살펴볼 수 있는 ‘중요한’ 사례이고, 왜 정책 산출에 어려움을 겪고 있는지에 대해 ‘기준에 몰랐던 것을 알게 해주는 사례’이자 ‘종단적’(longitudinal)으로 살펴봐야 하는 사례이기 때문이다.

연구의 시간적 범위는 제주환경보전분담금 제도 도입이 본격적으로 추진된 2012년부터 국회입기 만료로 법안이 폐기된 2024년 5월까지로 설정하였다. 분석 자료는 신문기사와 언론보도 자료, 행정안전위원회 및 제주특별자치도 의회 보고서, 의안 원문, 각종 연구보고서 등의 객관적이고 공신력 있는 2차 자료를 활용하였다. 분석방법은 패턴 매칭과 시계열 분석 기법을 활용하여 ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입과정을 역사적으로 기술하고자 하였다.

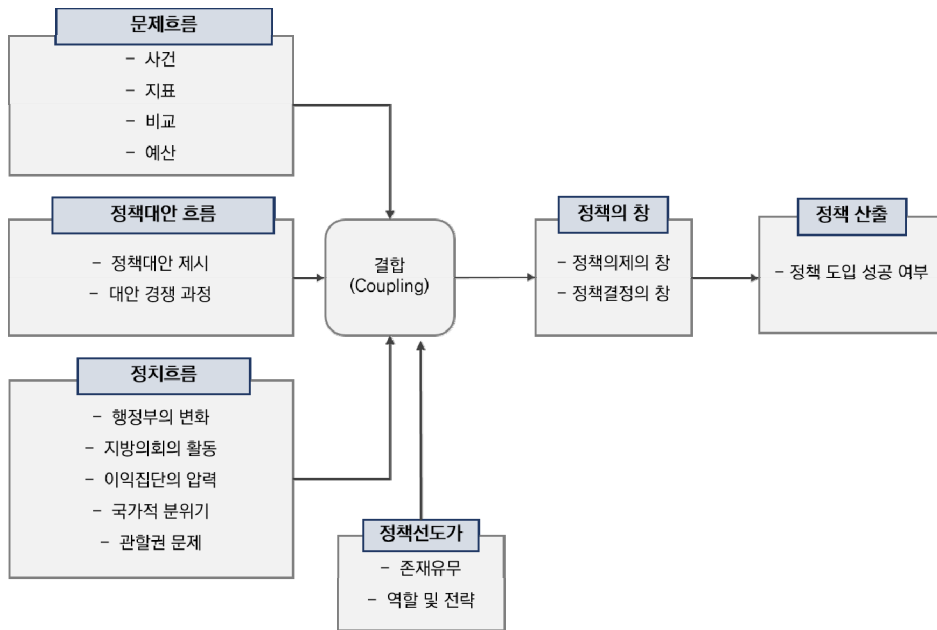
연구의 신뢰성 확보를 위해 연구개요-자료수집절차-프레임 설정-연구문제-자료분석-사례연구의 보고 순의 연구프로토콜을 구성하였다. 프로토콜을 통해 연구 문제를 명확하게 제시하고 사전에 연구 프레임을 설계하여 사례연구에서 발생할 수 있는 오류를 최소화하고자 하였다. 또한, 연구의 구성타당성 확보를 위해 사례의 데이터베이스를 구축하고, 연구문제부터 최종 결과에 이르기까지 절차와 증거들을 연결하는 증거 사슬을 구성하였다(〈표 2〉참고). 또한 증거 자료는 연구 보고서, 공식 문서, 언론 보도 자료, 성명서, 의회 보고서 등 2차 자료로 다원화하여 복수의 자료원을 사용하였다. 마지막으로, 공동연구자 간 증거사슬과 프로토콜을 반복적으로 검토함으로써 연구의 엄격성을 확보하였다.

3. 분석모형 및 연구문제

이 연구는 ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입과정을 분석하기 위해 Kingdon의 정책흐름모형을 기반으로 분석모형을 구성하였다. 구체적으로 분석요인을 〈그림 1〉과 같이 문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름, 정책의 창, 정책 산출, 정책선도가로 설정하였으며, ‘제주환경보전분담금’ 정책의 특징을 반영하여 세부 분석요인을 구성하였다. 이 분석모형의 구조는 크게 정책흐름의 세 가지 유형인 문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름의 결합과정과 세 흐름의 우연한 결합으로 열리는 정책의 창, 이 과정에 작용

〈표 2〉 연구의 증거사슬

분석요인	증거자료
문제흐름	관광지식정보시스템, 언론보도자료, 자원순환마루(자원순환정보시스템), 연구보고서 등
정책대안흐름	제주특별자치도 및 제주연구원 연구보고서, 제주특별자치도의회 회의록 등
정치흐름	제주특별자치도의회 회의록 및 정책연구 보고서, 언론보도자료, 윤석열 인수위 정책공약 자료, 제주특별자치도청 오영훈 정책공약집, 의안정보시스템 및 의안 원문 등
정책선도가	제주특별자치도의회 회의록, 언론 보도자료 등
정책의 창	행정안전위원회 검토보고서, 제주특별자치도의회 회의록, 언론보도 자료 등
정책산출	의안정보시스템



〈그림 1〉 분석모형

하는 정책선도가의 역할로 구성되었다(〈그림 1〉 참고). 그리고, 제시된 분석 모형에 기초하여 다음과 같이 세 개의 연구문제를 제기하였다.

- 연구문제 1. ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입과정에서 문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름은 어떻게 형성되어 있는가?
- 연구문제 2. ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입과정에서 어떻게 세 가지 정책흐름이 결합하여 정책의 창이 열리고 정책산출이 이루어졌는가?
- 연구문제 3. 세 가지 정책흐름이 결합되고 정책의 창이 열리는 과정에서 정책선도가는 존재하였는가? 그렇다면 어떠한 역할과 전략을 활용하였는가?

4. 분석요인 정의

이 연구의 분석모형에 구성된 분석요인의 운영적 정의와 세부분석요인의 구성을 제시하면 다음과 같다(〈표 3〉 참조). 먼저 문제흐름은 어떤 특정한 사건

에 대한 문제가 인식되는 과정으로, 이 연구에서는 문제의 심각성을 나타내는 상황적 조건으로 정의한다. 세부분석요인으로는 제주특별자치도 환경문제가 대두되었던 ‘사건’, 관광객 수 및 폐기물 양의 통계적 ‘지표’, 제주특별자치도 재정 상황 등을 나타내는 ‘예산’을 설정하였다. 정책대안흐름은 정책대안이 선택되는 과정으로, 이 연구에서는 ‘의회, 관료, 연구원, 전문가 공동체 집단에 의해서 정책 대안(아이디어)들이 제시되고 경쟁을 통하여 소수 혹은 단일 대안으로 형성되는 과정’으로 정의하고, 세부분석요인으로 ‘정책대안 제시’와 ‘대안 경쟁과정’을 설정하였다. 정치흐름은 정책문제와 관련된 여러 정책행위자가 참여하는 과정으로, 이 연구에서는 ‘정책문제와 관련된 여러 정책행위자가 참여하여 정책문제의 심각성 및 해결 대안의 필요성에 대한 인식이 확산되는 정치적 상황’으로 정의한다. 세부요인으로는 ‘행정부의 변화’, ‘지방의회의 활동’, ‘이익집단의 압력’, ‘국가적 분위기’, ‘관할권 문제’로 설정하였다. 정책선도가는 모든 자원을 동원하여 자신의 이

〈표 3〉 분석요인 정의

분석요인	정의	세부분석요인	이론적 근거
문제흐름	문제의 심각성을 보여주는 문제 상황적 조건	<ul style="list-style-type: none"> • 사건 • 지표 • 비교 • 예산 	
정책대안 흐름	의회, 관료, 연구원, 전문가 공동체 집단에 의해 정책 대안(아이디어)들이 제시되고 설득을 통하여 소수 혹은 단일 대안으로 형성되는 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 정책대안 제시 • 대안 경쟁과정 	박균열 (2021); 오미숙 (2019); 이연택, 진보라, (2014); 이주원, 오범호, (2023);
정치흐름	정책문제의 심각성 및 대안의 필요성에 대한 이해가 확산되는 정치적 상황	<ul style="list-style-type: none"> • 행정부의 변화 • 지방의회의 활동 • 이익집단의 압력 • 국가적 분위기 • 관찰권 문제 	장현주 (2017); 전성욱 (2014); 진상현, 박진희 (2012); Brunner (2008); Farley et al, (2007);
정책선도가	자신의 이익, 선호, 취향 등의 목적으로 자신의 자원(에너지, 명성, 돈)을 기꺼이 투자하여 의제가 결정될 수 있도록 노력하는 옹호자	<ul style="list-style-type: none"> • 존재 유무 • 협상, 교섭, 지속적인 노력 등의 역할 	Kingdon (2011); Zahariadis (2008); Zohlnhöfer et al. (2022)
정책의 창	특정 문제가 주목받고 선호하는 정책대안이 결정될 수 있는 기회	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의제의 창 개폐 • 정책결정의 창 개폐 	
정책산출	정책의 창이 열리며 생산되는 최종의 정책결과	<ul style="list-style-type: none"> • 제도 도입 성공 여부 	

익, 선호, 취향에 따라 의도대로 정책 상황을 만들려는 개인이다. 이 연구에서는 정책선도가를 ‘자신의 이익, 선호, 취향 등의 목적으로 자신의 자원(에너지, 명성, 돈)을 기꺼이 투자하여 정책의제가 결정될 수 있도록 노력하는 옹호자’로 정의한다. 세부분석요인으로는 ‘존재유무’, ‘협상, 교섭, 지속적인 노력 등의 역할 및 전략’으로 설정하였다. 정책의 창은 ‘특정 문제가 주목받고 선호하는 정책대안이 결정될 수 있는 기회’로 정의하며, ‘정책의제의 창 개폐’ 및 ‘정책결정의 창 개폐’로 세부분석요인을 설정하였다. 마지막으로 정책산출은 ‘정책의 창이 열리며 생산되는 최종의 정책 결과’로 정의할 수 있으며, 세부분석요인으로 ‘제도 도입 성공 여부’로 설정하였다.

IV. 분석 결과

1. 분석 결과

이 연구는 ‘제주환경보전분담금’ 제도의 도입과

정을 크게 문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름, 정책의 창, 정책선도가, 정책 산출 순서로 분석하였다.

1) 문제흐름

문제흐름(problem stream)은 문제의 심각성을 보여주는 상황적 조건과 이에 대한 인식에 의해 문제가 형성되는 과정으로, 이 연구에서는 ‘사건’, ‘관광지표’, ‘비교’, ‘예산’을 세부분석요인으로 이를 분석하였다.

첫째, ‘사건’으로 사건은 문제에 대한 관심, 주목을 끄는 강력한 상징이 된다. 제주특별자치도의 경우 환경문제와 관련된 사건이 문제흐름을 형성시킨 주요인이 된 것으로 나타났다. 환경문제는 인간 사회의 취약성과 예방적 환경 정책의 중요성에 대한 대중의 관심을 매우 강력하게 집중시킨다(Birkland, 1997). 구체적으로, 제주특별자치도는 2002년 생물권보전지역 지정, 2007년 세계자연유산 등재, 2010년 세계지질공원 지정을 통해 소위 유네스코 3관왕으로 선정되면서 제주특별자치도민은 물론 전

국적으로 제주특별자치도 환경보전의 중요성을 인식하게 되었다. 또한 제주특별자치도는 4개 국제보호지역을 보유한 세계 유일 지역으로 제주특별자치도 전역에 있어 환경적 가치와 보전에 대한 문제의식이 형성되었다.

둘째, ‘지표’이다. 제주특별자치도의 관광객 급증과 높아진 환경오염 문제를 해결하기 위해 환경보전분담금 도입에 대한 논의가 시작된 것으로 분석되었다. 제주특별자치도를 찾는 관광객은 지속적으로 증가하였으며, 2011년 874만 명에서 2016년 1,500만 명을 기록하고 2022년 1,389만 명으로 나타났다(제주특별자치도관광협회, 2024). 이에 반해 제주특별자치도 환경에 대한 수치를 보여주는 지표들은 악화되었다. 제주의 하루 평균 생활폐기물은 1.62kg으로 전국 평균 0.87kg과 현격한 차이를 보이며 전국에서 가장 높은 것으로 나타났다(환경부, 환경관리공단, 2023), 그 결과 환경오염 처리 비용이 증가하였다. 특히, 제주특별자치도 내 관광산업 폐기물이 전체 생활폐기물 발생량의 14%를 차지하는 것으로 나타났다(제주특별자치도, 2022. 12. 22). 이러한 지표들로 환경오염과 해결비용에 대한 문제의 심각성이 이슈화되면서 정책문제로 전환된 것으로 판단된다.

셋째, 타 관광세 도입 도시와의 ‘비교’이다. 지속 가능한 관광의 중요성과 오버투어리즘이 전 세계적으로 이슈가 되면서 베네치아, 로마, 하와이, 발리 등과 같은 세계 유명 관광지에서 관광세를 도입하게 되었다. 이러한 흐름에 따라 제주특별자치도 내에서는 제주특별자치도의 환경문제를 해결하기 위해 타 국가처럼 제주특별자치도에서도 관광세를 도입해야 한다는 의견이 이슈화되었다(제주특별자치도의회, 2022. 5.).

넷째, ‘예산’(budget)이다. 제주특별자치도의 예산 한계가 제주 환경분담금 정책을 도입하는 계기가 된 것으로 나타났다. 한국환경연구원 (2023)에 따르면 2022년 제주특별자치도의 재정자주도는 66.1%

로 전국 평균 68.8%에 미치지 못했으며, 재정자립도 역시 32.7%로 전국 평균 45.3%보다 낮은 것으로 나타났다. 반면, 주민 1인당 세출예산액은 지속적으로 증가하여 전국 평균보다 훨씬 높은 것으로 나타났으며, 환경재정부담도 마찬가지이다. 2022년 기준 제주특별자치도민의 1인당 환경세출예산액은 104만 7천788원으로, 전국 평균인 53만 3천100원의 2배에 달하는 것으로 나타났다. 즉, 제주특별자치도는 예산 부족으로 인해 주민의 세금 부담은 늘어났고 환경보전이나 사회복지 등 관련 예산은 부족한 상황인 것으로 확인된다. 또한, 2022년 제주특별자치도 환경분야의 예산 비중이 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 환경 분야의 총예산은 7,967억으로 전체 세출예산 6조 3,992억 원의 12.46%를 차지하고 있다. 전국 광역시·도(9.5%)와 비교하였을 때 높은 편이지만, 제주는 대부분이 보전 대상이라는 지역적 특성과 전체 예산이 적다는 점 등을 고려할 때 환경예산이 풍부한 것은 아니다. 환경예산 내 예산 편성 비율에 있어서도 ‘상수도·수질’ 분야와 ‘폐기물’ 분야에 집중되어(전체 환경예산의 92.3%), 제주의 자연환경과 생태계 보전을 위한 예산은 342억 원(4.3%)에 그치고 있다. 이에 제주특별자치도는 제주환경 및 생태계 보전을 위한 예산 부족 문제가 심각한 상황이었다.

정리하면 ‘환경문제 관련 지표변화’, ‘타 국가 관광세 도입과의 비교’, ‘환경 분야 예산 부족’이라는 정책문제의 흐름이 형성된 것으로 확인된다. 특히, ‘환경문제 관련 지표 변화’가 환경오염과 해결비용에 대한 문제의 심각성을 이슈화시키면서 정책선도 가들에게 제도 도입을 촉구하는 강력한 계기가 되어 정책문제로 전환된 것으로 판단된다.

2) 정책대안흐름

정책대안흐름(policy stream)은 기존의 정책을 대체할 수 있는 대안의 마련, 논의, 갈등, 설득 등의

과정을 통해 단일 혹은 소수의 정책대안을 형성하는 과정이다(이연택, 진보라, 2014). 이 연구는 '정책대안 제시'와 '대안 경쟁 과정'을 중심으로 정책대안의 흐름을 분석하였다.

우선, 정책대안의 흐름은 크게 세 단계로 구분된다. 첫 번째 대안의 흐름은 2012년 제주특별자치도 주도로 '환경자산보전협력금' 제도를 정책대안으로 제시하면서부터 형성된 것으로 나타났다. 제주특별자치도는 2012년 제주특별자치도 5단계 제도개선 과제의 하나로 '환경자산보전협력금' 부과 제도를 추진하였다. 제주의 자연환경을 체계적으로 보전관리 및 활용하기 위해 제주 방문 관광객에게 일정한 금액의 부담금을 부과해 영구보전기금을 마련하기 위한 방안이었다(강시영, 2012. 10. 16). 그러나 '입도세' 성격으로 여겨져 헌법상 거주이전의 자유 침해 논란으로 철회되었으며, 이후 2013년 한국법제연구원의 '(가칭) 세계환경수도 조성 지원특별법 연구용역'을 통해 세계환경수도 조성에 필요한 사업비 마련 방안 중 하나로 '환경기여금'을 부과할 수 있는 법률안을 마련했으나 특정 지역을 대상으로 정부입법을 할 수 없다는 입법 문제로 추진되지 못하였다(김동주, 2017). 당시 연구진이 제안한 법률안을 살펴보면, 제주특별자치도에 주소를 둔 사람과 명예도민을 제외하고, 제주특별자치도를 방문하는 내·외국인은 환경기여금을 납부할 의무가 있음을 명시했다(한국법제연구원, 2013). 구체적으로 환경비용의 내부화를 목적으로 환경개선 혹은 복원에 소요되는 비용 일부를 징수하는 것으로, 항공료 또는 선박료의 2% 내의 금액으로 산정하였다. 이어, 한국환경연구원 (2014)의 '2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획 수립' 연구용역에서도 세계 환경수도 재원 마련 방안으로 '환경기여금' 도입의 필요성이 제시되었으나(한국환경연구원, 2014), 실제 정책으로 추진되지는 못하였다.

두 번째 대안의 흐름은 2016년부터 제주특별자치도의회의 활동이 두드러지며 정책공동체가 형성

되면서부터이다. 2016년에는 제주특별자치도의회와 제주특별자치도를 중심으로 한 다양한 토론회가 진행되며 환경기여금의 도입방안이 논의되었으며 '세금', '입도', '관광세' 표현을 지양하고 용도가 특정되고 목적이 지정된 부담금으로의 접근이 제안되었다(제주시, 2019). 이후 2017년에는 도, 의회, 도내 외 전문가로 구성된 워킹그룹을 통해 환경보전기여금 도입을 위한 제도개선 로드맵이 마련되고 환경보전기여금 도입을 위한 행정권고안이 마련되었다. 이에 한국지방재정학회에서 '환경보전기여금' 제도 도입의 타당성 조사와 더불어 제도개선을 위한 입법안을 마련하였다(한국지방재정학회, 2018). 구체적인 부과금액은 숙박 1인당 1,500원, 렌터카 승용차 5,000원(승합차 1만 원), 1인당 평균 8,170원으로 산정하였는데, 여기서 제주특별자치도 환경훼손의 원인자를 '관광자'로 간주함으로써, 이들에게 부담금을 부과하는 것으로 제도 도입의 논리를 구성하였다. 2018년에는 제주특별자치도 환경정책과에 제주환경보전기여금 제도 도입 T/F 팀이 구성되어 본격적인 제도 도입이 추진되었으며, 2021년 2월 제주도 특별법 8단계 제도개선 과제가 제시되며 법안이 마련되었다. 구체적인 내용은 2021년 제주연구원의 '제주환경보전기여금 시스템 효율적 구축 방안'에서 확인할 수 있는데, 생활폐기물과 생활하수배출 비용은 숙박 시 부과하고 그 추정액은 1인 1박당 1,500원을 산정하였다. 대기오염 및 교통혼잡 유발 비용 부과 방법은 렌터카, 전세버스 등 이용 시 부과하도록 하였다(신우석 외, 2021). 이 법안은 제주 위성곤 의원에 의해 대표 발의되었으며, 제주특별자치도 내 공항 및 항만 등의 시설을 이용해 입도하는 자에게 환경보전기여금을 부과하도록 하는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 개정안」과, 「부담금관리 기본법 개정안」이 그것이다(부미현, 2021. 12. 27). 그러나 납부의무자의 부담, 국내 관광 수요 감소 우려, 정치적 이해관계와 법률적 쟁점 등으로 인해 결국 보류되었다.

세 번째 대안의 흐름은 한국환경연구원 (2023)이 ‘(가칭) 제주환경보전기여금 제도 도입 실행방안 마련 용역’의 연구보고서를 제출하면서부터 형성되었다. 이 연구에서는 기존 제주특별자치도의 입장에서 기술된 용역보고서와 달리 국회와 중앙부처 등 국가적 관점으로 제주 환경보전분담금 제도의 필요성을 살펴봄으로써 제도 도입의 실현을 강화하였다. ‘환경보전분담금’의 가장 큰 법적 근거가 되어왔던 ‘오염원인자 책임원칙’에 대하여 일시적 체류자를 오염원인자로 간주하는 것은 법적으로 타당하지 않음을 지적하고, 「환경정책기본법」에 새롭게 도입된 수익자 부담원칙에 근거하여 ‘제주환경보전분담금’을 도입하는 것을 대안으로 제안하였다. 수익자 부담 원칙에 근거할 경우 기존 관광객과 오염피해자의 인과관계를 설명하지 못한 ‘오염원인자 책임원칙’의 법리적 문제와 같은 제도 도입의 장애물을 해소할 수 있음을 강조하였다. 더불어, 2022년 기준 전국 대비 낮은 재정자립도, 재정자주도, 사회복지 비중에 반해 전국 평균보다 높은 주민 1인당 세출예산, 환경세출예산액 등 열악한 재정 여건을 들어 ‘제주환경보전분담금’ 도입의 정당성을 마련하였다.

결과적으로 ‘제주환경보전분담금’은 오랜 기간 제주특별자치도와 제주특별자치도의회, 제주연구원의 주도적인 대안 마련 과정과 논의를 통해 행정안전위원회 검토보고서 등이 지적하는 제도 도입의 문제점에 대한 사항을 보완해 가면서 다양한 대안이 제시되어 온 것으로 확인된다. 따라서, 이 연구는 정책대안이 충분한 연화과정을 거쳐 정책 추진 방향의 고도화를 실현하였으므로, 정책대안흐름이 형성된 것으로 분석한다.

3) 정치흐름

정치흐름(political stream)은 정책문제와 관련된 여러 정책행위자가 참여하여 정책문제의 심각성 및 해결 대안 필요성의 인식이 확산되는 정치적 상

황이다. 정책문제나 정책대안과는 별개로 나타나는 독립적인 정치적 과정에 대한 것이 이에 속한다. 이 연구는 ‘행정부의 변화’, ‘지방의회의 활동’, ‘이익집단의 압력’, ‘국가적 분위기’, ‘관할권 문제’를 기준으로 정치흐름을 분석하였다.

제주환경보전분담금과 관련한 ‘행정부의 변화’는 문재인 정부로의 정권 변화부터 시작된다. 문재인 정부가 100대 국정과제로 ‘제주특별자치도의 분권 모델 완성’의 세부사항인 ‘세제 관련 권한 강화’를 포함시키며, 환경보전기여금 제도 도입에 긍정적인 영향을 주었다(국정기획자문위원회, 2017.7.). 윤석열 정부로의 정권 변화도 영향을 끼쳤다. 2022년 윤석열 정부가 출범하며 제20대 대통령직인수위원회 지역균형발전특별위원회는 제주 15대 정책과제 중 하나로 ‘제주환경보전기여금’ 제도 도입을 발표했다(김승범, 2022. 5. 11). ‘제주환경보전기여금’ 제도는 평화와 문화가 살아 숨 쉬는 청정 제주를 만들기 위한 세부 과제로 도출되었다. 더불어 같은 시기 민선8기 오염흔 제주특별자치도정은 7대 도정 목표 중 핵심과제인 ‘청정 생태 자연환경 보존, 지속가능한 제주 실현’을 위한 하위 과제로 ‘환경보전분담금 제도 도입’을 선정했다(제주특별자치도, 2022). 즉, 정권이 변화되면서 이들이 제시한 공약 및 과제는 국민의 이목을 집중시켰고, 제주 환경문제에 대한 대안으로 ‘제주환경보전분담금’ 도입의 정치적 흐름이 형성된 것으로 보여진다.

‘지방의회의 활동’의 경우, 2016년 이후 제주특별자치도의회의 활동이 지속적으로 나타나 정치적 흐름을 형성한 것으로 확인된다. 제주특별자치도는 토론회 및 포럼 개최, 행정사무감사, 입법추진 촉구 등을 통해 ‘제주환경보전분담금’ 추진을 이끌어나갔다. 2016년 제주특별자치도의회의 의원 연구 모임 중 하나인 ‘제주문화관광포럼’에서 관광객 환경부담금에 대한 주제로 정책토론회가 세 차례 개최되며, 환경부담금의 필요성과 적정부과액 도출방안 등이 논의되었다(김동주, 2017). 이 외에도 제주관광업계

의견수렴 간담회(제주특별자치도관광협회, 2016. 8. 16.), 대학생 정책포럼(홍창빈, 2019. 11. 12), 좌담회(부남철, 2019. 8. 21), 정책토론회(이병철, 2022. 1. 28), 관광업계 의견수렴 간담회, 관광협회장과 의 제도 도입 추진협의 등 이해관계자의 정책 수용성 제고를 위한 협의를 추진하였다(제주특별자치도의회, 2022. 5.). 더불어, 도민설명회, 제도도입 아이디어 공모 실시 등을 통해 시민 공감대를 확산하는데 힘을 쏟았다(제주특별자치도의회, 2022. 5.).

제주특별자치도의회는 행정사무감사 및 도의회 회의에서도 환경보전분담금 도입에 대한 도 행정부의 활동을 지속적으로 촉구했다. 예로, 2018년 환경도시위원회 및 문화관광스포츠위원회는 환경보전기여금 도입의 필요성을 강조하며, 제도의 위헌적 요소 해결 및 제도개선을 요구하였다(제주특별자치도의회, 2018. 7. 13, 2018. 7. 16.). 더불어, 2023년에는 제주환경보전분담금 제도 입법화를 위해 구성된 '입법자문지원단'의 미비한 활동을 지적하며, 제주특별자치도와 지역사회 간 공감대 형성 및 소통의 중요성을 강조하였다(제주특별자치도의회, 2023. 11. 20.).

입법화 추진을 위한 노력도 확인되었다. 2021년 '제주지원위원회' 등 다양한 위원회 활동 및 지역 송재호 국회의원을 통해 꾸준히 환경보전기여금 제도 도입이 건의되었다(제주특별자치도의회, 2021. 10. 19). 이와 더불어 국회 행정안전위원회 방문을 통해 위성곤의원 발의법안 검토 관련 협의를 진행하는 등 정책수용성 제고를 위해 노력하는 모습을 보이며(제주특별자치도의회, 2022. 5.), 정치흐름을 주도적으로 형성하고 있었다.

다음은 '이익집단의 압력'이다. 제주환경보전분담금과 관련된 대표적인 이해관계 집단은 제주 관광업계 및 제주특별자치도관광협회, 시민사회단체가 있다. 제주 관광업계와 시민사회단체의 압력은 상이하게 나타났다. 먼저, 제주 관광업계와 협회는 제주특별자치도의 환경보전분담금과 관련하여 제주 관광

자가 증가한 2016년에는 찬성의 입장을 보였으나, 이후 강력한 반대의 입장으로 변화한 것으로 나타났다. 실 예로 제주연구원에 따르면, 제주 관광업계는 환경기여금 도입에 관한 설문조사에서 96.7% 찬성으로 압도적인 지지를 보냈다(제주연구원, 2016). 하지만, 2023년에 제주 입도세로 인한 전국적인 여론이 급격하게 나빠지며 제주 관광업계의 입장도 변화하였다. 제주 관광업계는 제주환경보전분담금이 제주 관광에 악수로 작용할 가능성이 있다고 지적하며, 제주특별자치도가 진행 중인 한국환경연구원의 '제주환경보전분담금 제도 도입 시행방안 마련 용역'의 보류를 요청하였다(제주특별자치도의회 회의록, 2023.11.20.). 또한, 용역보고서가 발표된 이후에도 제주특별자치도나 도의회의 제주환경보전분담금 도입은 제주특별자치도 고물가에 대한 부정적 이미지를 해소하려는 업계의 노력과는 대조되는 정책이라고 주장하며(문준영, 2024.3.21.), 제도 도입 논의 철회를 요구하였다. 반면, 시민사회단체는 환경보전분담금 도입을 일관되게 옹호하였는데 연대회의를 통해 제도 도입을 강력히 추구하고, 구체적인 정책의 방향성 제언, 정책보고서 발간 등 제도 도입을 적극적으로 지지하였다(김찬우, 2022. 4. 27.). 즉, 관광업계, 협회, 시민사회단체 등 다양한 이익집단이 각자의 입장에서 제도 도입에 대해 서로 다른 주장을 펼치며 상이한 흐름을 형성하고 있는 것으로 나타났다.

다음으로는 '국가적 분위기'이다. '제주환경보전분담금'에 대한 여론 및 주요 이해관계자인 제주관광업계와 제주관광협회는 앞서 말한 것처럼 제도 도입에 부정적인 입장을 보였다. 2012년 '환경자산보전협력금'이라는 이름으로 제도가 추진됐을 당시 반대 여론에 부딪혀 무산되었고, 2021년 '환경보전기여금' 입법 역시 전 국민의 공감대 문제를 해결하지 못한 채 끝이 났다(홍수영, 2021. 10. 9.). 2023년 제주특별자치도 오영훈 제주특별도지사가 4월 13일 제415회 임시회에서 환경보전분담금과 관련

된 법률안 초안을 마련 중임을 밝히자, 환경보전분담금 제도 도입에 대한 보도가 나오면서 온라인에서 부정적인 여론이 조성되었다(김다미, 2023. 4. 26.). 환경보전분담금이 도입될 경우 물가 높은 제주 대신 해외여행을 가겠다는 의견이 주를 이뤘고 여론은 강한 거부감을 보였다(이상현, 2023.4.20.). 한 여론조사에 따르면 5천738명을 대상으로 ‘제주환경보전분담금’ 관련 진행한 온라인 설문조사에서 환경보전분담금 도입에 반대한다는 의견이 73.8%로 찬성한다는 의견(26.2%)보다 3배 가까이 많은 것으로 나타나(정지윤, 2023. 4. 28.), 제도 도입에 대한 국가적 분위기는 지속적으로 반대의 입장을 유지한 것으로 확인된다.

마지막 요소는 행정기관 간의 ‘관할권 문제’이다. ‘제주환경보전분담금’의 경우 제주특별자치도가 추진하는 지방자치 재원이기도 하다. 이에, 지방정부의 특징을 반영하여, 관할권 문제를 정치흐름의 세부 분석요인 중 하나로 설정하였다. 분석 결과, 2021년 입법발의된 ‘환경보전기여금’에 대하여 환경부, 헌법재판소, 기획재정부의 행정기관 간 관할권 경쟁을 확인할 수 있었다(행정안전위원회, 2022.4.). 환경부는 제주특별자치도의 자연생태계를 직접적으로 이용하지 않는 모든 입도인에게 환경보전기여금을 부과하는 것은 적정하지 않다는 의견을 보였다. 또한, 타 시·도에서 형평성 문제를 제기하며 동일한 절차로 부담금 신설을 추진할 우려가 있기에, 부담금 목적 및 수단의 적정성, 형평성을 고려해 신중히 검토할 필요가 있음을 강조하였다. 헌법재판소의 경우 제주특별자치도에 공항 또는 항만을 통해 입도하는 것과 입도자가 환경오염을 유발한다는 사실 간의 ‘실체적인 명백한 관련성’이 미흡하기 때문에, 위험적인 부담금이 될 수 있음을 나타냈다. 마지막으로, 부담금의 총괄관리 기관인 기획재정부의 경우 환경개선 및 기존 생태계 보전을 위한 ‘생태계보전분담금’ 등 부담금이 운용되고 있어 중복의 여지가 있음을 명시했으며, 1인당 1만 원의 기여금 비용

정책 방식은 부과 대상자가 포괄적이며 산정 방식도 구체적이지 않기 때문에 추가 보완의 필요성을 제시하였다.

정리해 보면, ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입의 정치흐름에 있어서 행정부의 변화, 지방의회의 활동은 제도 도입을 추진하는 흐름을 형성한 것으로 확인된다. 반면, 관련 이익집단 내에서도 찬반 갈등이 발생하면서 행정 관할권의 문제와 더불어 제도 도입과정에서 갈등 상황이 초래되었고, 이로 인해 정치적 흐름은 ‘정책의 창’을 여는 안정적인 방향이 아닌 부분적으로만 형성된 것으로 판단된다. 이에 따라 정치흐름은 부분적으로 형성되었다고 할 수 있다.

4) 정책선도가, 정책의 창 및 정책산출

Kingdon (2011)은 앞에서 살펴본 세 개의 독립적인 흐름이 우연히 일치(coupling)할 때 ‘정책의 창’(the policy window)이 열리는 것으로 본다. 다만 세 흐름이 상호 독립적으로 작동하는 상황에서 정책의 창이 열리는 시간은 매우 짧다. 짧은 시간 열린 정책의 창을 통과해 새로운 정책 변화를 만들어내는 과정에서 ‘정책선도가’(policy entrepreneurs)는 ‘정책 산출’이라는 결과를 도출하는 매우 중요한 역할을 담당한다. ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입 과정에서 정책선도가의 ‘존재유무’와 더불어 ‘협상, 교섭, 지속적인 노력 등의 역할 및 전략’을 살펴보면 다음과 같다.

정책선도가의 ‘존재유무’에 있어 ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입을 7대 도정 목표 중 핵심과제로 내세운 제주특별자치도지사과 ‘제주환경보전기여금’을 입법 발의한 지역구 국회의원이 정책선도가라 할 수 있다. ‘제주환경보전분담금’ 제도와 관련된 이해관계자는 많이 존재하지만, 제도 도입을 주도하고 추진 및 유보 등의 중요한 결정권을 가지며 자신의 자원과 권한을 투자할 수 있기 때문이다. ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입에 있어 정책선도가의 역할

을 살펴보면, 제주특별자치도지사의 경우 다양한 연구영역을 통해 정책을 추진하였다. 또한, 이전부터 논의되어 오던 환경기금 관련 정책을 2021년 제주특별자치도를 지역구로 둔 위성곤 의원이 대표 발의하여 환경보전기여금의 도입을 위한 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안’(의안번호: 2114105) 및 그와 연계되는 ‘부담금 관리기본법 일부개정법률안’(의안번호: 2114104)을 대표 발의하였다(의안정보시스템, 2024. 7. 21). 하지만, 정책 결정 과정에서 정책선도자들이 이익집단이나 중앙정부, 관련 행정부 등의 반대입장에 대한 ‘협상이나 교섭, 지속적인 노력 등의 주체적인 역할 및 전략’에 대해서는 충분한 활동이 나타나지 않았다. 특히, 2023년 당시 언론 및 여론의 부정적인 입장을 설득하기 위해 이들이 표명하는 주장은 확인되지 않았으며, 반대 의견을 혁신적으로 상쇄하고 제도를 관철하기 위한 전략도 찾아보기 어려웠다.

한편, 정책의 창은 특정 정책문제에 대해 이목이 집중되거나 선호하는 대안이 선택되는 기회이며, 정책산출은 정책의 창이 열리면서 도출되는 최종 정책 결과물이다(진보라, 이연택, 2014). ‘제주환경보전분담금’ 도입은 문제흐름과 정책흐름이 부분적으로 일치하였으며, 정치흐름 내 입법 발의를 통해 ‘정책의제의 창’이 열린 것으로 판단된다. 그러나 정책 도입에 대해 강력하게 부정적인 국가적 분위기, 이익단체의 압력과 주도적이지 못한 정책선도자의 역할 등으로 인해 ‘정책결정의 창’은 열리지 못한 것으로 분석된다. 대통령 인수위와 도지사의 정책과제는 여전히 ‘과제’에 머물러 있고, 21기 국회의원 임기가 만료됨에 따라 법안이 자동 폐기되었다. 더불어, 2024년 4월 제주특별자치도 도지사는 도의회에서 환경보전분담금 제도 도입에 대한 유보 입장을 나타냈다(제주특별자치도의회 회의록, 2024. 4. 17). 따라서 연구의 분석 기간을 기준으로 보았을 때, 정책산출은 실패한 것으로 확인된다.

2. 종합논의

앞서 본 분석 결과를 이 연구에서 제시한 연구 문제를 중심으로 논의해 보면 다음과 같다.

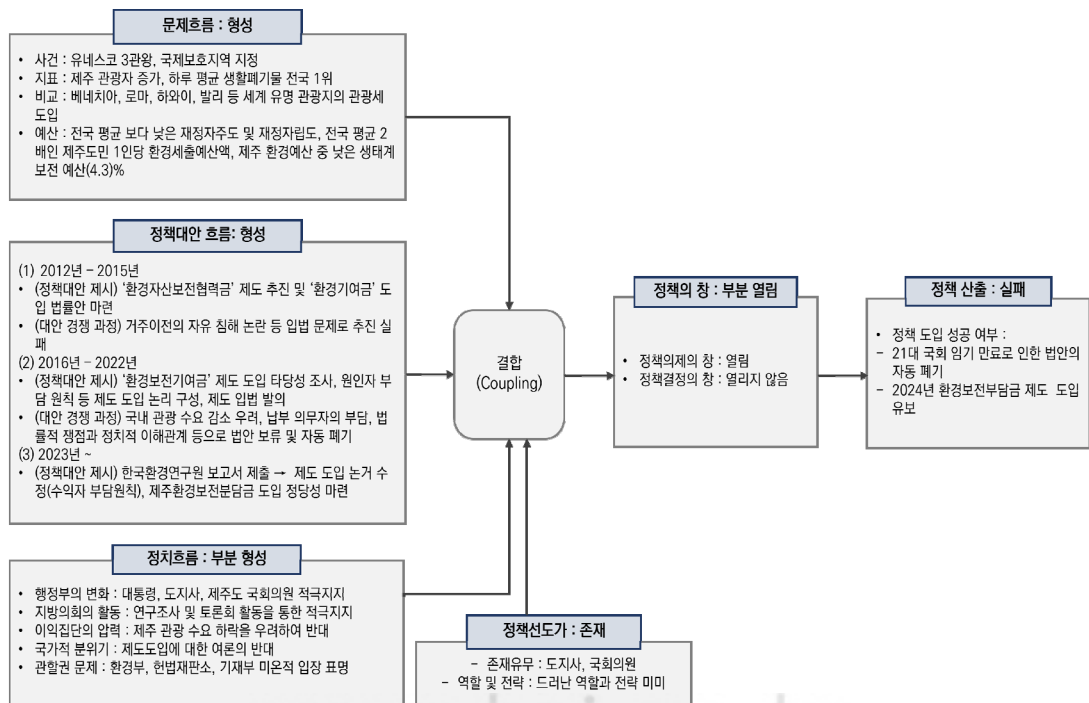
첫째, ‘정책흐름모형에 근거하여 제주환경보전분담금 제도 도입과정에서 문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름은 어떻게 형성되어 있는가?’라는 질문에 대해, 각 흐름이 상이한 형태로 형성되어 있음을 확인했다. 먼저 ‘문제흐름’을 살펴보면, 사건, 지표, 예산을 통해 제주특별자치도 환경보전에 대한 필요성이 사회적으로 대두되면서 문제흐름이 형성되었다. ‘정책대안흐름’의 경우, 제주특별자치도를 중심으로 오랜 기간 ‘제주환경보전분담금’ 도입의 방향성 및 실행 방안을 마련해 오며 형성된 것으로 나타났다. 2023년에 발표된 제주특별자치도의 연구보고서는 각 행정부 부처 및 행정안전위원회에서 제기된 문제를 반영하고 보완하여 개선안을 제안하였다. 이를 통해 정책대안이 충분한 검토 과정을 거쳐 정책 추진 방향이 고도화되었으며, ‘제주환경보전분담금’을 정책의제로 채택하기 위한 필수 조건 중 하나인 ‘기술적 실현 가능성’이 충족되었음을 확인하였다. 그러나 대안이 지향하는 가치가 사회 전반의 가치 또는 여론과의 부합 여부를 판단하는 조건인 ‘가치 수용성’에 있어서는 여전히 여론의 거센 반대가 존재한다. 이에 ‘정책대안흐름’은 형성되었으나, ‘가치 수용성’에서 받아들여지지 못했기 때문에 제도 도입에 어려움을 겪고 있다고 결론지을 수 있다. ‘정치흐름’은 많은 요인이 고려 사항이 되는 부분으로, 위의 두 가지 흐름에 비해 형성이 미비한 상태로 분석되었다. 행정부 변화에 따라 대통령과 제주특별자치도지사가 ‘제주환경보전분담금’ 도입에 힘을 실었고, 지방의회의 입법자문지원단 구성, 다양한 정책 활동(포럼, 도민설명회, 토론회) 등을 통해 대안 필요성에 대한 인식을 확산시켰다. 그러나 타 행정부와의 관할권 문제, 제주 관광업계의 반대 및 정책에 우호적이지 않은 국가적 분위기로 인해 ‘정치흐

름'이 원활하게 형성되지 못하는 양상을 보였다. 다만, 이해관계를 가지고 있는 제주 관광업계는 현재 제주특별자치도 관광객 수요가 감소할 것을 우려하여 제도 도입 중단을 요구한 상태이고, 제주특별자치도 역시 이를 반영하여 2024년까지 제도 도입을 유보하였다. 결론적으로, '정치흐름'은 각각의 요인들이 한 방향으로 통합되지 못한 채 부분적으로만 형성된 것으로 확인되었다.

둘째, '제주환경보전분담금 정책 도입과정에서 어떻게 세 가지 정책 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리고 정책 산출이 이루어졌는가?'에 대한 답변으로 정치흐름의 일부인 지역구 국회의원의 입법 발의로 정책의 창은 열리긴 하였으나, 세 흐름이 결합하지 못하여 정책 산출에 도달하지 못한 것을 확인할 수 있었다. 이러한 흐름의 결합 실패 원인으로 '제도에 대한 지배적인 부정적 여론'을 들 수 있다. 부정적 여론은 정책대안흐름, 정치흐름 각각에 큰 영향을

미쳐 결합을 어렵게 만든다. 먼저 '정책대안흐름'을 살펴보면 정책 대안이 공식 의제로 채택되기 위해서는 대안이 지향하는 가치가 사회 전반의 가치나 여론과 부합하는 '가치수용성'을 충족시키지 못하므로 방해 요인이 된 것으로 파악할 수 있다. 부정적 여론은 '정치흐름'의 한 요인인 '국가적 분위기'에도 영향을 준다. 정책 도입에 옹호적인 국가적 분위기가 형성되지 않으면 문제 해결 필요성에 대한 인식이 확산되기 어렵기 때문이다(Kingdon, 2011). 따라서 '제주환경보전분담금' 도입에 대한 부정적인 여론은 세 흐름의 결합을 방해하는 주요 요인으로 작용하여 정책 산출까지 도달하지 못했다고 할 수 있다.

셋째, '정책흐름이 결합되고 정책의 창이 열리는 과정에서 정책선도가는 존재하였는가? 그렇다면 어떠한 역할과 전략을 활용하였는가?'에 대하여, 정책 선도가로서 가장 강력한 영향력을 기대할 수 있는 제주특별자치도지사나 지역구 국회의원 등의 활약



〈그림 2〉 정책흐름모형 분석 결과

은 두드러지지 않았다. 정책과제 선정 및 법안 발의를 통해 정책의제의 창이 열렸음에도 불구하고, 정책결정의 창은 환경보전분담금 도입을 유보한다는 도지사의 도의회 발표(제주특별자치도의회 회의록, 2024. 4. 17) 이후 굳게 닫혔다.

이상의 논의에 따라 연구문제에 따른 분석결과를 정리하면 <그림 2>와 같다.

V. 결론 및 논의

이 연구는 ‘제주환경보전분담금’ 제도 도입과정 사례로 Kingdon (2011)의 정책흐름모형을 적용하여 비합리적 정책 결정 과정을 분석하였다. 연구의 분석 결과를 선행연구와 비교하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 제주환경부담금 제도 도입과정에 있어서 문제흐름과 정책대안흐름은 형성되었으나 정치흐름이 부분 형성되면서 세 가지 흐름이 결합되지 못하고 정책의제의 창만이 열린 것으로 분석되었다. 구체적으로, 관광 및 환경 지표의 변화, 해외 관광세 도입 사례 증가, 환경예산 부족 등의 이유로 제도 도입이라는 문제흐름이 형성되었고, 이에 따라 제주특별자치도를 중심으로 정책대안이 마련되고 제주특별자치도의회와 의회의 적극적 지지라는 정치흐름이 형성되며 정책의제의 창이 열린 것으로 확인되었다. 하지만 이후 제주특별자치도 내 관광업계, 관광협회와 같은 이익집단의 거센 반대와 여론의 반대, 중앙 행정부의 미온적 입장 표명 등에 따라 정치흐름이 지속되지 못하고 부분적으로만 형성됨으로써 정책결정의 창은 열리지 못했다. 이는 정치흐름의 미형성이 정책의 창이 열리지 못한 주요한 원인으로 작용한다는 선행연구를 지지한다(김지원, 2009; 이연택, 진보라, 2014; 진상현, 박진희, 2012).

둘째, 정책의 창 개폐에 핵심적인 역할을 수행하

는 정책선도가가 존재하였지만 그들의 역할과 전략이 뚜렷하게 나타나지 않았다. 제주특별자치도지사 및 제주특별자치도 국회의원이 제도 도입을 선도하였으나, 반대 세력에 대한 협상, 포섭 등의 적극적인 활동과 역할은 뚜렷하게 나타나지 않았다. 이 결과 ‘제주환경보전분담금’ 제도의 문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름 결합에 큰 영향을 미치지 못하였고 이러한 결과는 선행연구들에서 정책선도가의 역할과 전략이 정책의 창 개폐 및 산출에 중요한 요인이라는 주장(장현주, 2017; 전성욱, 2014; 정승훈, 양성수, 2022)의 지지한다.

이러한 결과를 바탕으로 실무적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정치적 설득 및 협상이 중요하다. ‘제주환경보전분담금’은 합리적 분석을 통해 정책대안이 수립되었으나 정치흐름에 있어서 대중과 이익집단의 설득 및 협상에 실패하였다. 이에 따라 제주특별자치도, 의회, 관광업계, 소비자단체 간의 다자협의체를 구성하고 이해집단은 물론 소비자(관광자)까지 정책공동체로 확대하여 설득 및 협상을 통해 사회적 합의를 도출할 필요가 있다. 또한, 여론의 인식을 전환하고 설득과 공감 유발을 위한 공공정책 PR 방안을 모색해야 한다. 장희선 외 (2023)의 연구에 따르면, 제주도를 방문한 관광객들은 스스로 제주특별자치도 환경문제에 대한 책임을 크게 인식하고 있다. 그럼에도 불구하고 기존 ‘환경보전분담금’에서 제시한 ‘관광자가 환경오염의 원인’이라는 논리가 관광객의 인식과 여론 악화에 기여한 것으로 판단된다. 정책의 목적과 혜택을 효과적으로 전달하고 긍정적인 인식을 형성할 수 있는 PR 전략이 필요할 것이다.

둘째, 정책대안의 치밀한 설계가 필요하다. 제주특별자치도가 제시한 정책대안들은 지속적으로 법리적 문제, 지역 간의 형평성 등에 있어 논란을 야기하였으며 이에 따라 정책대안이 여러 차례 변화되었다. ‘기술적 실현 가능성’은 대안이 발전되면서 충족되었지만, 사회의 가치와 부합하는 ‘가치수용성’

측면에서 대중에게 설득되지 못한 것으로 판단된다. 아무리 잘 설계된 정책이라도 대중이 이를 받아들일 준비가 되어 있지 않거나 의향이 없다면, 정책 도입이 지연되거나 보류될 가능성이 높다(Pierson, 2000). Kingdon (2011)이 정책대안흐름을 형성하는 마지막 과정에서 ‘설득’을 매우 중요한 요인으로 제시한 것과 같이 대중을 설득할 수 있는 논리적이고 타당한 설계가 필요하다.

셋째, 정책선도가는 전문적인 지식을 바탕으로 협상, 교섭, 설득 등의 지속적인 노력이 필요하다. 여기에 더해, 혁신적인 전략도 필요하다. 이 연구에서 분석된 정책선도가는 정책 의제설정 시기에는 강력하게 존재했지만, 그 외의 역할은 크게 부각되지 않았다. 정책선도가는 다양한 역할과 전략을 통해 정책 결정 과정을 부드럽게 만드는 ‘연화’를 이루어 정책 도입을 성공적으로 이끈다. 이에 따라 정책선도가는 단순히 공약을 제시하거나 도민들의 고충을 청취하는 소극적 접근을 넘어, 분위기와 여론 형성의 변화를 주도하며 혁신적인 아이디어와 전략을 활용해 정책 도입과정의 세 흐름을 결합하는 역할을 수행해야 한다.

한편 이 연구는 다음과 같은 점에서 학술적 가치를 가진다. 첫째, 관광분야에서 이슈가 되고 있는 ‘제주환경보전분담금(관광세)’를 대상으로 정책흐름 모형을 적용한 경험적 연구의 적용을 시도하였다. 이를 통해, 기존 연구들이 다루지 못한 관광제도 도입과정의 복합적인 요인들과 문제점을 보다 명확히 규명하였다. 둘째, 기존 Kingdon (2011)의 정책흐름모형의 분석요인을 세분화하여 분석의 명확성을 확보하였다. 구체적으로 정책대안흐름의 요인을 ‘정책대안제시’와 ‘정책경쟁’으로 구분하고 두 세부요인의 측정을 용이하게 하기 위해 ‘가치수용성’과 ‘기술실현가능성’을 도입하였다. 이를 통해 정책흐름 분석의 모호한 부분을 객관화하고 이주원, 오범호 (2023)의 연구 등에서 제시한 정책흐름모형의 한계를 극복하고자 하였다. 그럼에도, 이 연구는 자료 수

집의 한계로 제도 도입과 관련된 내부 자료를 확보하거나 관련 공식 행위자와의 면담은 진행하지 못한 한계를 가진다. 또한, 특정 사례를 심층적으로 분석한 단일 사례 연구로, 결과를 모든 상황에 일반화하기에는 한계가 있다. 추후 미국 하와이주, 인도네시아 발리 등 해외 유사 사례와의 비교연구 등을 통해 일반화가 가능할 것이다. ‘제주환경보전분담금’ 제도 결정 과정에서 다양한 이해관계자의 갈등이 제도 도입의 저해 요인 작용하고 있는 만큼, 향후 이해관계자의 갈등을 주로 살펴보는 연구도 필요할 것이다.

Declaration of competing interest

None.

Author's contribution

Jang, Hee-Sun: conceptualization, writing(first draft).

Kim, Seokyoung: data collection, data analysis.

Kim, Kyunghee: supervision, writing(second draft).

Lee, Hoon: conceptualization, supervision, validation.

References

- 강시영 (2012. 10. 16.). ‘제주환경자산 보전협력금’ 신설 검토. <한라일보>. <https://www.ihalla.com/read.php3?aid=1350313200411743073>
- 강주영 (2022). 지방의 지속가능성을 확보하기 위한 재정법적 과제-제주특별자치도 환경보전기여금을 중심으로. <국가법연구>, 18(3), 103-128. <https://doi.org/10.46751/nplak.2022.18.3.103>
- 고태호, 임정현 (2010). 지방세 신 세원 도입의 효율성 분석: 관광세를 중심으로. <재정학연구>, 3(1), 183-209.
- 국정기획자문위원회 (2017. 7.). <문재인정부 국정운영 5개년 계획>. 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>
- 김다미 (2023. 4. 26.). ‘제주 입도세’ 도입 움직임에

- 관광객도 관광업체도 난색. <여행신문>. <https://www.traveltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=404776>
- 김동주 (2017). 제주 입도세 또는 관광객 환경부담금 논의 고찰. <제주도연구>, 47, 163-197.
- 김미립, 유보람 (2017). 관광세 도입 방안과 세수효과분석 연구. <한국지방세연구원 정책연구보고서>, 2017(12), 1-108.
- 김승범 (2022. 5. 11.). 새 정부 지역균형발전 제주 15대 정책과제 뭘 담았나. <제주일보>. <https://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2192596>
- 김재선 (2019). 환경보전기여금의 행정법적 성격과 입법적 쟁점 고찰—제주도 환경보전기여금 관련 공법적 쟁점 검토를 중심으로—. <환경법연구>, 41(3), 29-63.
- 김정완 (2003). 기초자치단체의 자주재원 확충을 위한 관광세 도입의 방안: 포천시를 중심으로. <한국거버넌스학회보>, 10, 309-323.
- 김지원 (2009). 4대 사회보험 통합 정책형성과정 분석-‘수정된 정책흐름모형’ 적용과 정책적 시사점. <한국정책학회보>, 18(2), 157-187.
- 김진아, 안소진 (2023). 해외 관광세 제도 동향. <TIP (TAX ISSUE PAPER)>, (104), 1-20. <https://www.kilf.re.kr/frt/biz/pblcte/selectPblcteView.do?ctgry=ISSUE&pblctelId=3700>
- 김찬우 (2022. 4. 27.). 제주 시민사회 ‘12가지 녹색전환 정책 보고서’ 발간. <제주의 소리>. <https://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=402468>
- 김형진 (2023). 균형발전 정책변동 분석: Kingdon의 다중흐름모형 적용. <지방행정연구>, 37(3), 3-39.
- 문준영 (2024. 3. 21.). [기후는 말한다] “환경보전분담금 도입 시급”...관광 업계 강력 반발. <KBS뉴스>. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7919592>
- 민혜영, 강경석 (2015). 학교기반 정신건강정책의 흐름 분석: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로. <한국학교보건학회지>, 28(3). <http://dx.doi.org/10.15434/kssh.2015.28.3.139>
- 박균열 (2021). 다중흐름모형을 적용한 교원성과급제의 정책변동 분석. <교육정치학연구>, 28(3), 211-238.
- 배준식 (2015). <서울시에 여행자 체류세 도입땀 셋증대에 긍정적인 효과 기대>. 서울연구원. https://www.si.re.kr/si_download/52000/14321
- 부미현 (2021. 12. 27.). 제주 환경보전기여금 부과 법안 발의.. 국회 문턱 넘을까. <한라일보>. <https://www.ihalla.com/read.php3?aid=1640570901718414073&spage=1>
- 손원익 (2021). 관광재정의 혁신 방향. <한국관광정책>, (86), 42-47.
- 신우석, 민기, 이무용 (2021). <제주환경보전기여금 시스템의 효율적 구축방안>. 제주연구원. <https://www.jri.re.kr/publication/studyReport?page=13>
- 오미숙 (2019). 다중흐름모형에 기초한 일본통역안내사 자격의 규제완화 과정 연구. <관광학연구>, 43(3), 159-178. <http://doi.org/10.17086/JTS.2019.43.3.159.178>
- 오민정, 송재호, 고태호 (2017). 관광세 (숙박세) 도입의 지역경제파급효과 분석. <한국지역경제연구>, 15(2), 81-101.
- 오은비 (2018). <자연재해에 대한 관광위기관리정책의 정책변동과정 분석: Birkland의 사건관련정책변동이론의 적용>. [박사학위논문, 한양대학교]. RISS 학술연구정보서비스.
- 의안정보시스템 (2024. 7. 21.). <[2114104] 부담금관리 기본법 일부개정법률안(위성곤의원 등 10인)>. 의안검색. https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Q2R1X1U2K0P8L1D6C1I6O0L2L0Z3C1
- _____ (2024. 7. 21.). <[2114105] 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안(위성곤의원 등 10인)>. 의안검색. https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_L2L1C1W2S0K8J1X6Q1X5F2T1K0I6L8
- 이병철 (2022. 1. 28.). 환경보전기여금, 야영장까지 포함...제주도민들 압도적지지. <BBS NEWS>. <https://news.bbsi.co.kr/news/articleView.html?>

- idxno=3057544
- 이상현 (2023. 4. 20.). “노재팬 다음은 노제주?”…입도에 불매운동 이뤄질까. <매일경제>. <https://www.mk.co.kr/news/society/10717510>
- 이소윤, 이경주 (2020). 지방정부 관광행정의 조직역량 분석 연구-보령 축제관광재단의 형성과 발전 사례를 중심으로. <관광학연구>, 44(2), 33-52.
- 이연택, 진보라 (2014). 정책흐름모형 (PSM) 을 적용한 지역전문관광통역안내사 자격제도 도입과정 분석. <관광학연구>, 38(4), 227-250.
- 이윤구, 박경열 (2023). 관광개발계획 수립과 집행상 문제해결 결정요인 탐색: 정책수립집단과 정책기여집단의 인식차이를 중심으로. <관광레저연구>, 35(특별호 상), 75-89.
- 이주원, 오범호 (2023). Kingdon 의 다중흐름모형을 적용한 교육정책연구에 대한 체계적 문헌고찰. <교육행정학연구>, 41(5), 27-50. <http://doi.org/10.22553/keas.2023.41.5.27>
- 이진숙, 안대영 (2005). 건강가정기본법의 정책결정과정 분석: Kingdon의 이론을 중심으로. <사회복지정책>, 23, 159-181.
- 장현주 (2017). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도가는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가? <지방정부연구>, 21(2), 379-403. <http://doi.org/10.20484/klog.21.2.16>
- _____ (2017). 한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형, 역할과 전략은 무엇인가?-Kingdon의 다중흐름모형에 대한 메타분석. <한국정책학회보>, 26(2), 449-475.
- 장희선, 신재원, 이훈 (2023). 관광객과 거주민의 환경인지, 책임 인식, 친환경 행동 차이 분석-Maoz 상호 시선의 적용과 비판. <한국관광학회 제94차 제주국제학술대회 논문집>, 412-416.
- 전성욱 (2014). 기초연금법 입법과정 분석: kingdon의 다중흐름모형을 중심으로: kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. <정책분석평가학회보>, 24(4), 119-151.
- 전주성 (2023). <조세정책의 주요 쟁점과 개선방안>. 국회예산정책처. <https://dl.nanet.go.kr/search/innerDetail.do?controlNo=NONB12023000021819>
- 정승훈, 양성수 (2022). 다중흐름모형에 근거한 제주지역 숙박시설 정책변동 연구. <인문사회 21>, 13(4), 3225-3240.
- 정지윤 (2023. 4. 28.). 제주도 입도시 추진에 “물가도 비싼데...차라리 다른 지역 여행”. <영남일보>. <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20230427010003583>
- 제주시 (2019). <제3회 시민원탁회의 「시민 정책 제안」 검토 결과>. https://jeju.go.kr/boardFileDownload.do?file_id=7bb8b9da5f034aa3864093404e35e088
- 제주연구원 (2016). <공영관광지 요금현실화방안 조사용역>. 제주특별자치도. <https://www.jri.re.kr/publication/serviceStudy?page=25>
- 제주특별자치도 (2022). <다함께 미래로 빛나는 제주>. 민선8기 공약요약서. <https://www.jeu.go.kr/files/ebook/ebook221223-7/ebook.html#p=1>
- _____ (2022. 12. 22). <제주 관광분야 폐기물 발생현황 실태조사 결과 발표>[보도자료]. 제주특별자치도관광협회 (2016. 8. 16.). <제주 관광산업 현안사항 해결 위해 국회+제주도+도의회가 함께하는 ‘제주관광 정책 간담회’ 가져> [보도자료]. _____ (2024. 7. 20.). <제주관광통계>. <http://www.visitjeju.or.kr/web/bbs/bbsList.do?bbsId=TOURSTAT>
- 제주특별자치도의회 (2018. 7. 13.). <제111대 제362회 제2차 환경도시위원회>. 환경도시위원회회의록. <https://record.council.jeu.kr/CLRecords/Retrieval2/index.php?hfile=11C8080362022.html&daesu=11#angun2>
- _____ (2018. 7. 16.). <제11대 제362회 제1차 문화관광체육위원회>. 문화관광체육위원회회의록. <https://record.council.jeu.kr/CLRecords/Retrieval2/index.php?hfile=11C9020362012.html&daesu=11>
- _____ (2021. 10. 10.). <2021년도 행정사무감사>. 환경도시위원회회의록. <https://record.council.jeu.kr/CLRecords/Retrieval2/inde>

- x.php?hfile=11J8082021005.html&daesu=11
 _____ (2022. 5.). <제주 환경보전기여금 제도 도입>. 정책입법담당관 정책분석팀.
- _____ (2023. 11. 20.). <제 422회 제주 특별자치도의회(제2차 정례회)>. 환경도시위원회 회의록. <https://record.council.jeju.kr/CLRecords/Retrieval2/index.php?hfile=12C8080422021.html&daesu=12&fchk=0&keyword=%C1%A6422%C8%B8%2F&n=w1&jejuchk=y#w1>
- _____ (2024. 4. 17.). <제426회 제주특별자치도의회(임시회)>. 본의회회의록. <https://record.council.jeju.kr/CLRecords/Retrieval2/index.php?hfile=12A0110426032.html&daesu=12>
- 조계근 (2008). 강원도에 관광세 도입방향과 효과분석. <한국지방재정학회 세미나자료집>, 31-44.
- 진상현, 박진희 (2012). 한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구-정책흐름모형을 중심으로. <한국정책학회보>, 21(3), 265-290.
- 한국법제연구원 (2013). <(가칭) 제주 세계환경수도 조성 특별법 연구>. 제주특별자치도. <https://e-learning.nhi.go.kr/oer/view/oerCntnsView.do?id=93774&cid=NB000120061207100091168&oid=0000000006&mid=view>
- 한국조세재정연구원 홈페이지 (2024). <조세의 분류>. https://www.kipf.re.kr/kor/TaxFiscalPubInfo_TaxStructure2.do;jsessionid=B6837F7139C45B527FD331D86259D079
- 한국지방재정학회 (2018). <환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사용역>. 제주특별자치도. <https://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do?researchId=6500000-201800014&menuNo=I0000002>
- 한국환경연구원 (2014). <2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획 수립>. 제주특별자치도. <https://e-learning.nhi.go.kr/oer/view/oerCntnsView.do?id=93733&cid=NB000120061207100091168&oid=0000000006&mid=view>
- _____ (2023). <(가칭)제주환경보전기여금 제도 도입 실행방안 마련 용역>. 제주특별자치도. https://www.council.jeju.kr/pds/policydata/service.do?_layout=print&act=view&recKey=70437362
- 행정안전위원회 (2022. 4.). <제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안 검토보고>. 의안정보시스템. https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_L2L1C1W2S0K8J1X6Q1X5F2T1K0I6L8
- 홍수영 (2021. 10. 9.). <제주Q&A 관광객에게 세금을?...환경보전기여금이 뭉길래>. <뉴스1>. <https://www.news1.kr/local/jeju/4456470>
- 홍창빈 (2019. 11. 12.). 제주도의회, 제8회 대학생 차세대 정책포럼 개최. <헤드라인제주>. <http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.htm?idxno=401301>
- 환경부, 한국환경공단 (2023). <2022년 전국 폐기물 발생 및 처리 현황>. 자원순환마루. https://www.recycling-info.or.kr/rrs/stat/envStatDetail.do?menuNo=M13020201&pageIndex=1&bbid=BBSMSTR_000000000002&s_nttSj=KEC005&nttId=1416&searchBgnDe=&searchEndDe=
- Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Georgetown University Press.
- Brunner, S. (2008). Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany. *Global Environmental Change*, 18(3), 501-507. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.05.003>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Farley, J., Baker, D., Batker, D., Koliba, C., Matteson, R., Mills, R., & Pittman, J. (2007). Opening the policy window for ecological economics: Katrina as a focusing event. *Ecological Economics*, 63(2-3), 344-354. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.07.029>

- Hossain, F. M. (2014). A critical analysis of empiricism. *Open Journal of Philosophy*, 4(3), 225-230.
- Johannesson, L., & Qvist, M. (2020). Navigating the policy stream: Contested solutions and organizational strategies of policy entrepreneurship. *International Review of Public Policy*, 2(1), 5-23. <https://doi.org/10.4000/irpp.740>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Brown and Company.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson. pp. 128, 251-257.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press. p. 312.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. SAGE Publications, Inc.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
- Stufflebeam, D. L. (1971). The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability. *Journal of Research and Development in Education*, 5, 19-25.
- Yin, R. K. (2021). <사례연구방법> (신경식, 송민채, 신헌섭, 조수현, 서이안 역). 한경사. (원본출판연도 2018).
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 65-92). Westview Press.
- _____ (2008). Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 514-530. <https://doi.org/10.1080/13501760801996717>
- Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Zahariadis, N. (2022). How to conduct a multiple streams study. In *Methods of the policy process* (pp. 23-50). Routledge.