

정책변동과 정책활동가

유 훈*

〈目 次〉

- | | |
|-------------------|--------------|
| I. 서 론 | IV. 정책활동가 사례 |
| II. 정책활동가의 개념과 기능 | V. 결 론 |
| III. 정책변동과 정책활동가 | |

〈요 약〉

우리는 이곳에서 정책활동가의 개념과 기능을 고찰한 다음 정책변동과정에 있어서 정책활동가들이 어떠한 역할을 담당하는가를 정책활동가모형의 주장에 따라 살펴보았다. 특히 정책활동가들이 위기를 어떻게 활용하여 역동적 정책변동을 초래하는가에 초점을 맞추었다. 끝으로 정책변동과정에 있어서 중요한 역할을 담당한 정책활동가 사례를 검토하였다.

I. 序 說

근래에 와서 정책변동에 대한 관심이 증대함에 따라 정책변동에 영향을 미치는 요인에 대한 연구가 늘어나게 되었으며, 정책변동과정에서의 정책활동가(policy entrepreneurs)의 역할에 주목하는 사람들이 많이 나타나게 되었다.

국내외에서 정책활동가의 역할에 관한 박사학위 논문이 나오고 있을 뿐만 아니라 정책변동과정에서의 정책활동가의 역할에 초점을 맞추어 정책활동가모형을 제시하는 사람들도 나타나게 되었다.

우리는 이곳에서 먼저 정책활동가의 개념과 기능을 살펴보고, 이어서 정책변동과정에서의 정책활동가의 역할을 특히 결합(coupling)과 연합형성에 초점을 맞추

* 서울대학교 행정대학원 명예교수

어 고찰하고자 한다.

끝으로 정책활동가에 관한 미국사례 1개와 한국사례 2개를 살펴봄으로써 정책활동가에 관한 이론의 실증을 얻고자 한다. 사례가 적기는 하나 정책활동가 연구의 축적에 도움이 되고자하는 것이다.

II. 政策活動家の 概念과 機能

1. 政策活動家の 概念

1) 定 義

정책활동가(policy entrepreneurs)란 사기업의 기업가(entrepreneurs)에서 유래한 개념이라 할 수 있는데, 후술하는 바와 같이 공공부문의 활동가는 민간부문의 기업가와 유사점도 많으나 차이점도 있다는 것을 알 수 있다.

Kingdon은 정책활동가를 「그들이 선호하는 미래의 정책을 위하여 그들의 자원을 투자하기를 원하는 사람들」이라고 정의하고 있으나¹⁾, 우리는 정책활동가를 「아이디어(idea)의 전파와 활동을 통하여 정책변동을 유도하는 사람들」이라고 정의하고자 한다.

2) 類似概念

정책활동가의 개념을 좀 더 명확히 하기 위하여 몇 가지 유사개념을 살펴보고 이들과 정책활동가의 차이점을 부각시켜 보려고 한다.

(1) 私企業의 企業家 정책활동가라는 개념자체를 사기업의 기업가에서 빌려왔으므로 사기업의 기업가나 정책활동가는 다음에 고찰하는 기능면에서 유사점이 있다고 하겠다. 사기업의 기업가도 i) 기회의 포착, ii) 위험부담, iii) 목표달성을 위한 조정이라는 기능을 수행한다는 점에서 정책활동가와 다를 바 없다고 하겠다. 다만 정책활동가가 정책변동을 위하여 활동하는데 대하여 사기업의 기업가는 본질적으로 기업의 이윤추구를 위하여 활동하는 점이 다르다고 하겠다.

(2) 利益集團의 로비스트 이익집단의 로비스트(lobbyist)도 이익집단의 권익증진을 위하여 정책활동가와 크게 다르지 않는 기능을 수행하고 있다고 하겠다. 다만 정책활동가는 많은 경우 역동적인(dynamic) 정책변동을 추구하는데 대하여 로비

1) John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston : Little, Brown and Co., 1984. p. 214.

스트들은 현행정책의 테두리 안에서 점증적인 정책변동을 추구하는 경우가 많다고 하겠다.²⁾

(3) 政治的 活動家 정책활동가와 가장 유사한 개념이 정치적 활동가(political entrepreneurs)라고 하겠다. 그리하여 양자를 같은 뜻으로 사용하는 사람들이 많으나³⁾, 굳이 양자를 구별한다면 정치적 활동가는 공선직이고 정책활동가는 임명직이라고 하는 사람들이 있다.⁴⁾

2. 政策活動家의 機能

정책활동가의 기능으로서 여러 가지를 들 수 있겠으나 우리는 Schneider와 Teske의 견해와 Mintrom과 Vergari의 주장에 따라 다음과 같은 세 가지를 들고자 한다.

1) 機會의 포착

Schneider와 Teske가 기회에 대한 대기태세(alertness to opportunity)라고 하는 것으로⁵⁾, Mintrom은 기회의 발견이라는 표현을 사용하고 있다.⁶⁾ 정책활동가가 충족되지 않은 니즈(needs)와 이를 둘러싼 상황을 올바르게 파악하고 이에 대한 적절한 해결책을 제시하는 것을 말한다.

민간항공위원회(CAB)의 위원장인 Kahn이 항공사업규제완화의 필요성과 분위기의 성숙을 인지하고, 규제완화법 제정 전에 기존법률에 의거하여 요금규제와 노선규제의 완화를 진행함으로써 규제완화법의 제정에도 이바지 한 것은 기회포착의 좋은 예라고 하겠다.⁷⁾

2) 危險負擔

정책활동가들이 목표의 달성을 위하여 그들의 명예의 실추나 경제적 손실 등의

2) Michael Mintrom and Sandra Vergari, "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change," *Policy Studies Journal*, Autumn 1996. p. 423.

3) Mark Schneider and Paul Teske, "Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government," *American Political Science Review*, September 1992. pp. 737-745.

4) Michael A. Mintrom, "Policy Entrepreneurship in Theory and Practice: A Comparative State Analysis of the Rise of School Choice as a Policy Idea," unpublished Ph. D. dissertation, State University of New York at Stony Brook, 1994. p. 12.

5) Mark Schneider and Paul Teske with Michael Mintrom, *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*, Princeton: Princeton University Press, 1995. p. 8.

6) Mintrom, *op. cit.*, p. 99.

7) Martha Derthick and Paul Quirk, *The Politics of Deregulation*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1985. pp. 70-74.

위험을 감수하는 것을 말한다. Schneider와 Teske는 정책활동가들이 기회를 발견하고 목표의 달성을 위하여 위험한 활동(risky action)을 감행하는 것을 말한다고 하고 있다.⁸⁾

포항제철 건설에 소요되는 재원의 조달을 위하여 일본측 철강회사 사장들이나 국회의원·관료들을 설득하는 작업을 전개함에 있어서 때로는 일본의 사업관행상 예의를 벗어나는 교섭까지도 감행한 것은 명예의 실추를 무릅쓴 활동의 좋은 예라고 하겠다.

3) 目標達成을 위한 調整

Mintrom이 조직화(organization)라고도 하는 것으로서⁹⁾, 정책활동가들이 그들의 연고를 동원하고 지원적인 네트워크를 형성하고 유지하는 것을 말한다.

항공사업규제완화를 위하여 Kahn이 동료위원들과 직원들을 설득하여 항공사규제완화법 제정 전에 요금규제완화와 노선규제완화를 진행했으며, 지지자들의 응집력을 강화하고 그들을 동원하여 규제완화법의 제정에 크게 이바지 한 것은 목표달성을 위한 조정의 좋은 예라 하겠다.

Ⅲ. 政策變動과 政策活動家

1. 政策活動家模型의 意義와 特徵

1) 政策活動家模型의 意義

필자는 다른 곳에서 여러 가지 정책변동모형을 소개했는데¹⁰⁾, 최근에 와서 이러한 여러 가지 모형 외에 정책활동가모형을 제시하는 사람들이 나타났다.

Mintrom와 Vergari는 근래에 와서 정책의제설정이나 아이디어의 정치(politics of ideas)를 연구하는 사람들이 변동의 역군(change agents)으로서의 정책활동가의 중요성을 단편적으로 강조하고 있으나, 이에 관한 종합된 이론이 없다고 전제하고 정책활동가 모형을 제시하고 있다. 정책활동가모형이란 역동적인 정책변동과정에서 있어서의 정책활동가의 중요성과 역할을 부각시키려는 모형이라 할 수 있다.¹¹⁾

8) Schneider and Teske with Mintrom, *op. cit.*, pp. 50-51.

9) Mintrom, *op. cit.*, p. 103.

10) 유훈, 「정책학원론(제3정판)」, 서울: 법문사, 1999. pp. 523-539.

11) Mintrom and Vergari, *op. cit.*, pp. 422-424.

2) 政策活動家模型의 特徵

정책활동가모형의 개념을 좀 더 명확히 하기 위하여 정책변동 모형 중에서 비교적 많은 사람들에 의하여 인용되고 있는 Sabatier의 지지연합모형(advocacy coalition model)과 대비해 가면서 정책활동가모형의 특징을 살펴보고자 한다.¹²⁾

(1) 政策決定커뮤니티의 範圍 지지연합모형은 정책결정커뮤니티의 범위를 비교적 넓게 잡고 있는데 대하여 정책활동가모형은 정책활동가들이 정책결정자 또는 정책결정커뮤니티의 유력한 인사들에게 그들의 아이디어를 납득시키는 과정에 초점을 맞추고 있다. 따라서 정책활동가모형의 정책결정커뮤니티의 범위는 좁다고 할 수밖에 없다.

(2) 時界 다음에 시계(time frame)라는 측면에서 본다면, 지지연합모형은 10년 이상의 시계를 지니는 장기적 변동을 염두에 둔 모형인데 대하여¹³⁾ 정책활동가모형은 역동적(dynamic)정책변동에 관한 모형으로 단기적 시계를 지니는 모형이라 할 수 있다. 그러나 때에 따라서 정책활동가들이 장기간에 걸친 노력 끝에 정책변동을 초래하는 경우도 있다는 것을 잊어서는 안되겠다. 이리하여 Kingdon은 정책활동가가 지녀야 할 자질의 하나로서 집념(persistence)을 들고 있는 것이다.¹⁴⁾ 다시 말해서 원칙적으로 정책활동가모형의 시계는 짧으나 때로는 장기간에 걸친 정책변동도 대상으로 삼을 수 있다는 사실에 유념할 필요가 있다.

(3) 政策決定過程의 構造 지지연합모형은 비교적 고정된 제도적 장치를 전제로 하고 있는데 대하여 정책활동가모형은 정책활동가의 활동을 용이하게 하기 위하여 이러한 요인은 조작되거나 뜯어고칠 수 있다고 보고 있다. 후술하는 바와 같이 우리나라의 중학입시 개혁에 있어서 기존제도의 테두리를 뛰어 넘어 “무시험추첨제”라는 혁명적인 개혁을 단행했던 것이다.

(4) 危機의 震源地 대폭적인 정책변동은 위기를 계기로 하여 발생할 수 있다는 주장은 많은 사람들에 의하여 제기되었으며 위기의 정책결정이론(theory of crisis policymaking)을 들고 나오는 사람들도 있는데¹⁵⁾, 이러한 위기의 진원지에 관해서 지지연합모형과 정책활동가모형이 견해를 달리한다.

12) *Ibid.*, pp. 424-425.

13) Paul A. Sabatier, "Policy Change over a Decade or More," in Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press, 1993. pp. 13-39.

14) Kingdon, *op. cit.*, p. 190.

15) Sandra M. Vergari, "Policy Crises and Policy Change: Toward a Theory of Crisis Policymaking," unpublished Ph. D. dissertation, University of Michigan, 1996.

지지연합모형은 위기의 진원지가 정책하위체제의 외부에 있다고 보는데 대하여 정책활동가모형은 위기의 진원지가 외부일 수 있다는 것을 부인하지는 않으나 위기가 정책하위체제 내부에서 조성될 수도 있다고 보는 것이다.

2. 政策變動을 위한 政策活動家の 役割

1) 力動的 政策變動과 政策活動家

(1) 危機와 力動的 政策變動 많은 사람들이 역동적 정책변동은 위기상황에서 일어난다고 주장한다. 그리하여 위기적 정책결정이론(theory of crisis policymaking)의 모색을 주장하는 사람도 있다는 것은 전술한 바와 같다.

그러면 위기란 무엇이며 어떤 사태를 위기라고 할 것인가 하는 문제가 제기된다. 우리는 Hermann의 견해에 따라 위기의 개념을 살펴보기로 한다.

첫째로 위기상황이란 우선순위가 높은 목표에 대한 위협이 있는 상황을 말한다. 이리하여 국가안보에 대한 위협이 있을 때를 흔히 위기상황이라고 보는 것이다.

위기의 두 번째 상황적 속성은 짧은 의사결정기간이다. Polsby도 이와 유사한 주장을 하고 있는데 Polsby는 급속한 결정을 요구하는 상황을 위기상황으로 보고 있다.¹⁶⁾

위기의 세 번째 상황적 속성은 의외성이다. 예기치 못한 상황이 발생했을 때에는 이에 대처하기 위한 기존의 절차가 없는 경우가 많다는 것이다. 그러나 Hermann은 의외성의 정의에 있어서 중요한 것은 기존의 절차가 없다는 것보다는 정책결정자들이 그러한 사태가 발생할 것이라고 생각하지 못했다는 것이 더 중요하다고 말하고 있다.¹⁷⁾

우리가 여기서 강조하고자 하는 것은 이러한 위기가 항상 역동적 정책변동으로 연결되는 것이 아니라는 사실이다. 후술하는 바와 같이 1967년 10월 17일에 발생한 근하군 유괴살인사건으로 많은 사람들이 중학입시 경쟁에서 오는 폐단이 극에 달했다고 생각했으나, 당시의 문교당국은 아무런 조치도 취하지 않았으며 정책변동은 새로운 장관의 취임을 기다릴 수 밖에 없었던 것이다. 미국에서도 케네디 대통령, Martin Luther King, Robert Kennedy의 암살 등 연이은 비극적 총기 살인사건이 일어났음에도 불구하고 강력한 총기통제를 요구하는 집단들이 이것을 정책

16) Nelson W. Polsby, *Political Innovation in America : The Politics of Policy Initiation*, New Haven : Yale University Press, 1984. p. 168.

17) Charles F. Hermann, *Crisis in Foreign Policy*, Indianapolis : Bobbs-Merrill, 1969. pp. 29-30.

변동으로 연결시키지 못했던 것이다.

Polsby는 위기를 역동적 정책변동으로 연결시킨 성공적인 예로서 1957년 10월 구 소련이 Sputnik를 발사한 후 고등교육에 대한 정부지원을 요구하던 집단들이 이것을 정책변동으로 연결시킨 것이라고 하고 있다.¹⁸⁾

이와 같이 고찰할 때 위기는 이것을 잘만 활용하면 역동적인 정책변동을 가져올 수 있으나 위기가 자동적으로 정책변동을 초래하는 것이 아니라는 사실을 알 수 있다.

(2) 力動的 政策變動을 위한 役割 위기가 자동적으로 정책변동을 초래하는 것이 아니며 바람직한 위기관리가 이루어질 때 정책변동이 초래되는 것이라면 위기와 정책변동을 연결하는 고리의 역할을 하는 것이 무엇이며 누구인가 하는 문제가 다음에 제기되는데, 우리는 이 연결고리의 역할을 많은 경우 정책활동가가 담당한다고 주장하고자하는 것이다. 그래서 Schneider와 Teske 등은 정책활동가를 변동의 역군(agents for change)이라고 부르고 있는 것이다.¹⁹⁾

정책활동가는 먼저 위기를 기회로 포착한다. 경우에 따라서는 일반대중이 위기라고 느끼지 못하는 상황을 재포장하거나 진상을 파헤쳐 위기의 진상과 함의(implication)를 제시하여 역동적인 정책변동을 유도하는 것이 정책활동가의 역할이라 하겠다.

이를 위하여 연합형성(coalition building)에 힘쓰고 경우에 따라서는 Kingdon이 말하는 정치의 흐름·정책문제의 흐름·정책대안의 흐름을 결합시키는 역할도 담당한다. 이러한 역할을 담당하기 위해서는 때로는 명예의 실추나 경제적 손실 등의 위협을 감수해야 하는 것이 정책활동가이다.

2) 結合과 聯合形成을 위한 役割

우리는 위에서 기회 또는 위기를 정책변동으로 유도하는 것이 정책활동가의 역할이라고 했는데, 이 과정에 있어서 정책활동가들이 여러 가지 흐름을 결합시키는 역할과 연합형성을 담당한다는 것을 알았다. 이곳에서는 이것을 좀 더 구체적으로 검토하고자 한다.

(1) 結合을 위한 役割 정책변동에 있어서 정책활동가의 역할을 특히 강조하는 Kingdon은 그의 저서의 여러 곳에서 정책활동가에 관해서 언급하고 있으나, 그가 특히 강조하는 것이 정치의 흐름·문제의 흐름·대안(해결방안)의 흐름을 결합

18) Polsby, *op. cit.*, p. 170.

19) Schneider and Teske with Mintrom, *op. cit.*, p. 3.

(coupling)시키는 정책활동가의 역할이다.

정책활동가들은 때로는 세 가지 흐름을 결합시키기도 하나 경우에 따라서는 두 가지 흐름을 결합시켜 정책변동을 초래하기도 한다는 것이다. 이를 위해서 정책활동가들은 주창자의 역할을 담당하기도 하고 매개자(broker)가 되기도 한다는 것이다.²⁰⁾ 이 두 가지 역할을 한 사람이 담당하기도 하고 경우에 따라서는 주창자와 매개자의 역할을 각각 다른 사람이 담당하되 이들이 협력하여 결합을 이룩한다는 것이 Kingdon의 주장이다.²¹⁾

이러한 정책활동가의 역할을 보면서, 우리는 자칫하면 그들이 초인적 능력을 지닌 사람이어야 한다는 생각을 가지기 쉬우나 반드시 그럴 필요가 없다는 것이다. 그러나 성공적인 정책활동가가 지녀야 할 가장 중요한 자질이 집념이라는 것이 Kingdon의 주장이다.²²⁾

이러한 결합을 위한 정책활동가의 역할은 도처에서 찾아볼 수 있다. 전술한 고등교육에 대한 정부지원의 경우를 본다면, 구 소련의 Sputnik발사로 미국의 항공우주과학이 소련에 비하여 많이 뒤떨어졌다는 문제의 흐름과 미국이 과학기술에 있어서 소련보다 앞서지 않으면 미국의 국가 안보에 지대한 위협을 초래한다고 많은 정치지도자들이 믿게 되었다는 정치의 흐름을 고등교육에 대한 정부지원을 강화함으로써 과학기술을 급속하게 발전시킬 수 있다는 정책대안(해결방안)의 흐름과 결합시켜 고등교육에 대한 정부지원의 확대를 이끌어 낸 것이 정책활동가들이다.

우리나라에서도 후술하는 바와 같이 포항종합제철건설 사례에 있어서 구미제국이 종합제철건설 소요재원을 제공할 수 없게 되자 청구권 자금의 전용이라는 방안으로 재원조달에 성공한 정책활동가의 노력은 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름을 결합시킨 성공적인 사례라 하겠다.

(2) 聯合形成을 위한 役割 Sabatier가 주창한 지지연합모형(advocacy coalition model)은 외부에서의 충격이 정치적 연합에 변동을 일으킨다고 본다. 다시 말해서 소수적 연합(minority coalition)이 지배적 연합(dominant coalition)으로 전환하여 이것이 나가서 정책변동을 초래한다는 것이다.²³⁾

20) King은 issue broker라는 표현을 사용하고 있다(Paula J. King, "Policy Entrepreneurs : Catalists in the Policy Innovation Process," unpublished Ph. D. dissertation, University of Minnesota, 1989. p. 36).

21) Kingdon, *op. cit.*, pp. 191-192.

22) *Ibid.*, pp. 190-192.

23) Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework : An Assessment," in Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder : Westview Press,

그런데 이러한 연합형성을 이룩하는 요인이 무엇이며 연합형성이 어떻게 이루어지는가에 대한 설명이 지지연합모형으로서는 부족한데, 그 부족부분을 보완하는 것이 정책활동가모형이라는 것이 Mintrom과 Vergari의 주장이다. 다시 말해서 연합형성을 위하여 주도적 역할을 담당하는 것이 정책활동가라는 것이다.²⁴⁾

Sabatier와 Jenkins-Smith는 최근의 논문에서 1987년부터 1998년에 이르는 기간 중에 지지연합모형을 활용하여 수행한 실증적 연구 34건의 목록을 제시하고 있다.²⁵⁾ 이러한 연구 중에는 원칙적으로 Sabatier모형에 찬의를 표한 것이 많으나 비판하거나 보완의 필요성을 제시한 것도 있었다.

특히 Sabatier모형이 대규모적인 정책변동(major policy change)이 발생할 수 있는 요건에 대한 설명이 부족하다는 비판을 받아들여, 당초의 모델에 수정을 가하여 “대규모적인 정책변동에 필요한 합의의 정도”라는 변수를 추가하였다.²⁶⁾

전술한 34건의 실증적 연구 중에는 연합형성을 위한 정책활동가의 역할에 언급하지 않은 것이 많으나, Michigan주의 교육개혁의 사례와 같이 새로운 연합형성을 위하여 정책활동가가 중요한 역할을 담당한 경우도 있다.

우리나라의 포항종합제철건설의 경우 일본의 철강회사, 일본의 관료와 정치인, 한국정부가 대일청구권자금의 전용에 합의를 보았던 까닭에 재원조달이 가능했는데, 이들이 합의하게 만드는 “연합형성”을 위하여 정책활동가가 결정적인 역할을 담당했던 것이다.

IV. 政策活動家事例

1. Kahn과 航空事業規制緩和

1) 事例의 概要

미국의 규제완화 중에서 가장 일찍이 그리고 가장 철저하게 이루어진 분야가 항공사업이다. 항공사업규제완화법(Airline Deregulation Act)이 제정되기 전인 1977년경부터 Kahn이 위원장으로 있던 민간항공위원회(Civil Aeronautics Board)가 노선 규제와 가격규제를 완화하기 시작했으며, 1978년에는 항공사규제완화법이 제정되

1999. pp. 147-148.

24) Mintrom and Vergari, *op. cit.*, p. 431.

25) Sabatier and Jenkins-Smith, *op. cit.*, p. 126.

26) *Ibid.*, p. 149.

었다.

이 법률이 제정되자 민간항공위원회(CAB)는 항공사업에 대한 규제완화를 더욱 빠른 속도로 진행하게 되었으며, 안전에 관한 규제를 제외하고는 거의 다 폐지되었다. 퇴거에 관한 규제가 폐지되면 중소도시에 이르는 서비스가 없어질 것이라는 우려도 기우에 지나지 않았으며 많은 항공회사가 신설되고 요금도 크게 떨어졌다. 1985년 1월 1일을 기하여 민간항공위원회는 폐지되고 안전에 대한 규제는 과거와 같이 연방항공청(FAA)이 계속 담당하게 되었다.

Kahn이 주동적인 역할을 담당한 항공사업에 대한 규제완화로 항공회사의 난립·도산·합병의 속출, 일부 대도시 공항의 대혼잡, 안전사고의 증대 등이 일어났으나 항공사업에 대한 규제완화는 성공적이었다고 평가해도 좋을 것 같다.²⁷⁾

2) 政策活動家の 役割

(1) 法制定 前の 規制緩和 Kahn이 민간항공위원회 위원장에 취임한 1977년은 규제완화를 촉구하는 목소리가 높은 때였다. 학계에서는 민간항공위원회의 정책으로 항공사 카르텔이 형성되었다는 비판이 제기되었으며, 1975년 Kennedy의원이 주동이 된 상원의 청문회는 항공사업과 그를 규제하는 민간항공위원회의 문제점을 파헤쳤다.²⁸⁾

항공사업규제완화의 필요성을 절감한 Kahn은 의회를 움직여 법률의 개정을 얻어낼 것인가 그렇지 않으면 기존 법률의 테두리 안에서 부여된 재량권을 활용하여 항공사업에 대한 규제를 완화할 것인가를 놓고 망설였으나 여러 가지 이유로 후자의 길을 택하기로 했다.

그 다음에는 요금·노선·진입의 세 가지에 관한 규제가 다 완화되어야 하는데 어떤 순서로 진행할 것인가도 문제였다.²⁹⁾

민간항공위원회는 이 중 가격규제의 완화부터 착수하기로 했다. 가격규제완화에 지침을 제공한 것은 특정한 주(州)내에서만 운영하는 까닭에 민간항공위원회의 규제를 받지 않은 항공사들의 요금구조였다. 같은 거리인데 CAB의 규제를 받는 Chicago와 Minneapolis간의 요금이 CAB의 규제를 받지 않는 Los Angeles와 San Francisco간 요금의 배가 넘는다는 사실이 많은 사람들에게 충격을 주었다. 이리하여 CAB는 최저요금규제를 완화하기 시작하였으며 이것이 승객의 급증을 가져왔다.

27) Damodar Gujarati, *Government and Business*, New York : McGraw-Hill, 1984. pp. 308-314.

28) Thoms K. McCraw, *Prophets of Regulation*, Cambridge : Belknap Press, 1984. pp. 265-266.

29) *Ibid.*, p. 149.

둘째는 노선에 대한 규제완화이다. 기존항공회사들의 신규노선신청이 600건이나 누적되어 있었다. 개중에는 성실하지 못한 신청도 있었으나 타당성 있는 것도 있었으므로 CAB는 신규노선의 승인도 진행했다.

이와 같이 CAB는 항공사규제완화법 제정 전에도 요금규제와 노선규제의 완화를 진행했으나, 일부에서는 CAB가 과연 이러한 규제를 완화할 수 있는 법적 권한이 있는가에 대해서 의문을 제기하기도 했다.³⁰⁾

(2) 規制緩和と法定化과 Kahn의 役割 1978년 10월 항공사규제완화법이 의회를 통과하여 공포되었다. 이 규제완화법은 i)요금에 대한 규제를 폐지했으며 ii)항공사들에게 거의 제한 없는 노선의 결정권을 부여했고 iii)진입규제도 폐지하여 새로운 항공사의 진입을 허용했으며 iv)경과기간을 두어 1985년 CAB는 폐지된다고 규정했다.

규제완화법의 제정을 위해서 많은 사람들과 많은 요인들이 이바지했다. 첫째는 전술한 바 있는 1975년의 Kennedy 청문회를 들 수 있다. 규제의 폐해를 파헤치고 규제완화의 불가피성을 제시하는 데 큰 공헌을 했다. 둘째로 Nader를 중심으로 하는 NGO의 역할도 컸으며, 셋째로 보수적 공화당의원과 진보적 민주당의원의 협력도 빼놓을 수 없다. 넷째로 CAB의 규제를 받지 않았던 캘리포니아주와 텍사스주내에서 운행하는 항공회사의 좋은 성과도 많은 공헌을 했다.

그러나 우리는 이곳에서 정책활동가로서의 Kahn의 역할을 잊어서는 안되겠다. Kahn은 두 가지 면에서 이 법률의 제정에 공헌했다. 첫째로 규제완화법 제정 전에 CAB가 진행한 규제완화로 규제완화가 결코 바람직하지 못한 결과를 초래하지 않는다는 것을 입증하였다. 둘째로 반대론자들을 침묵시킨 다음 지지자들을 결속시키고 그들을 새로운 법률의 제정에 동원하는 역할을 담당했다.³¹⁾

2. 朴泰俊과 浦項製鐵의 建設

1) 事例의 概要

종합제철 공장을 설립하려는 시도는 1958년부터 수 차례 걸쳐서 있었으나 하나도 결실을 맺지 못하다가 1968년 4월 1일 포항제철주식회사의 설립으로 본래도에 올라서게 되었다.

30) H. Craig Petersen, *Business and Government*, fourth edition, New York : Harper, 1993. pp. 372-373.

31) McCraw, *op. cit.*, pp. 293-294.

이보다 앞서 정부는 종합제철 건설에 소요되는 재원의 조달을 구미제국에 의존하기로 하였으며 이를 위하여 1966년 12월 6일 4개국 6개사로 구성된 대한국제제철차관단(KISA)이 정식 발족했다. 정부는 1967년 4월 6일 KISA와 제철공장 건설을 위한 가협정을 조인했으며 같은 해 10월 20일에는 기본협정을 체결했다.³²⁾

그러나 포항제철의 경제적 타당성에 의문을 제기하고 한국은 종합제철공장의 건설에 앞서 기계공업의 육성에 힘써야 한다는 세계은행(IBRD)의 보고서를 인용하여 KISA가 차관 제공에 난색을 표명하고³³⁾, 대한국제경제협의회(IECOK)도 이에 동조하게 되었다.

이와 같이 재원조달이 난관에 부딪치자 정부는 박태준 사장의 건의를 받아들여, 일본정부를 설득하여 농림·수산업의 육성을 위하여 사용하기로 하였던 대일청구권자금을 전용하기로 결정하였다. 많은 우여곡절 끝에 1969년 12월 3일 종합제철 건설 자금조달을 위한 한일기본협약을 체결함으로써 재원조달문제는 일단락 되었으며, 9월 2일 KISA와의 계약은 해지하게 되었다.

같은 해(1969년) 12월 20일에는 포항제철에 대한 정부지원을 주된 목적으로 하는 철강공업육성법이 국회를 통과하여 1970년 1월 1일 공포되었다.

1970년 4월 1일에 착공을 본 제1기 사업은 1973년 7월 1일 준공을 보아 조강년산 103만톤의 시설 능력을 갖추게 되었다. 이어서 제2기 사업은 1976년 5월에, 제3기 사업은 1978년 12월에, 제4기 사업은 1981년 2월에 각각 준공을 보았으며, 1983년 5월에는 제4기 추가사업의 준공을 보아 시설능력이 연산 910만톤에 달하게 되었다.

이러한 포항제철의 설립과 착실한 발전이 정부의 강력한 지원 없이는 불가능했다는 것은 주지의 사실이나, 정부의 결정과 지원을 끌어내는데 박태준이라는 정책활동가의 활동이 큰 역할을 했다는 것도 널리 알려진 사실이다.

2) 政策活動家の 役割

이곳에서는 박태준 사장의 활동을 정책활동가로서의 역할에 한정하여 고찰하고자 한다. 그의 역할을 여러 가지로 지적할 수 있겠으나 우리는 다음의 몇 가지를 들고자 한다.

32) 포항제철 사사 편찬위원회, 「영일만에서 광양만까지 : 포항제철 25년사」, 서울 : 포항제철주식회사, 1993. pp. 144-146.

33) K. K. Seo, *The Steel King : The Story of T. J. Park*. 윤동진 역, 「최고기준을 잡아라」, 서울 : 언론자료간행물, 1997. p. 190.

(1) 하와이 構想과 財源調達 정책활동가로서의 박태준 사장의 가장 중요한 역할을 포항종합제철의 재원조달과정에서 찾아볼 수 있다.

포항종합제철에 대한 지원을 얻기 위하여 미국을 방문하였던 박태준 사장이 KISA측으로부터 지원이 불가능하다는 통보를 받고 귀국길에 하와이에 체류하게 되었다. 여기에서 박태준 사장은 포항제철 건설에 필요한 재원을 구미제국의 차관 대신에 대일청구권 자금을 전용하여 활용할 구상을 하게 된다. 흔히 “하와이 구상”이라고 하는 이 아이디어의 착상이 가능했던 것은 박태준 사장이 최고회의 상공위원을 역임했을 뿐만 아니라 한일국교정상화의 막후 교섭에 깊숙이 개입했으므로 대일청구권 자금에 관하여 상세히 알고 있었던 까닭이다.³⁴⁾

하와이에서 그의 생각을 정리한 박태준 사장은 이를 실천에 옮기기 위하여 첫째 일본 철강업체로부터 지지를 받을 것, 둘째 청구권 자금을 제철소건설을 위하여 전용하도록 우리 정부를 설득하는 일이 필요하며, 여기서 더 나가서 셋째로 일본 정부관료와 국회의원들과의 비공식 접촉을 통하여 청구권자금 전용에 대한 지지를 확보할 것과 넷째로 우리 정부가 전면에서 나서서 일본정부와 정식 협상을 벌이도록 촉구하는 일이 필요하다는 것을 느꼈다.³⁵⁾

박태준 사장은 이 네 가지를 다 수행했다. 일본의 철강업체와 정부관료·국회의원 등을 설득하는 일은 그의 일본 내의 인맥을 동원하는 등의 방법으로 가능했으며 한국정부를 설득하는 일은 박정희 대통령과의 특별한 관계를 활용함으로써 가능했다. 이리하여 드디어 1969년 12월 3일 종합제철건설 자금조달을 위한 한일 기본협약이 체결되었으며 재원조달문제가 해결되었던 것이다.

(2) 工期短縮 재원조달문제가 해결되자 1970년 4월 1일에는 포항제철 제1기 설비공사에 착공하게 되었으나 순조로운 건설공사의 진행을 가로막는 장애물이 많았다.

첫째로 복잡다기한 설비단위와 까다로운 제약조건과 복잡한 절차를 거쳐야 하는 자금의 성격 때문에 포항제철은 어려운 여건 하에서 설비구매 협상에 임해야 했다.³⁶⁾ 이 장애를 박태준 사장은 박대통령으로부터 특별한 재량권을 부여받음으로서 해결하였다.

둘째는 1970년 4월 15일에 발표된 소위 “주 4원칙”이다. 한국 및 대만과 경제협력관계를 맺고 있거나 투자하고 있는 기업과는 중국이 경제거래를 하지 않는다는

34) 상계서, pp. 206-207.

35) 상계서, p. 209.

36) 포항제철 사사 편찬위원회, 전계서, p. 190.

것을 골자로 하는 “주 4원칙”은 포항제철에 설비를 제공하고 있는 기업에 압력을 가하는 결과가 되었는데, 신일본제철이 한국·대만과 중국 중 양자택일하라는 중국측의 요구에 응할 수 없음을 명백히 함으로써 포항제철건설에 대한 난기류는 일단락 되었다. 이러한 과정에 있어서 박태준 사장의 일본측 설득이 중요한 역할을 했음은 더 말할 필요가 없다.³⁷⁾

셋째는 기초공사의 공기지연이다. 1970년 4월 콘크리트 기초공사가 시작된 지 3개월만에 설계지연과 건설업체의 자재·인원·장비부족으로 공기가 늦어지기 시작하여 전문가들은 3개월이상 공기가 지연될 것이라고 전망했다. 공기가 지연되면 막대한 손실이 발생한다는 사실을 염두에 둔 박태준 사장은 “건설비상 제1호”를 발하여 24시간 돌관작업을 실시한 결과 공기를 만회했을 뿐만 아니라 1973년 7월 예정보다 한 달 빠르게 제1기 공사를 준공했다. 이와 같은 공기단축으로 포항제철은 총공사비의 약 3%에 해당하는 5백만달러의 건설비를 절약했으며, 그 결과 생산비절감과 국제경쟁력제고를 이룩할 수 있었다.³⁸⁾

(3) 黑字運營과 繼續的 擴張 1973년 7월 제1기 공사를 끝낸 포항제철은 공기의 단축과 원료의 적기확보 등으로 제1차 년도에 1억달러 이상의 매출과 1,200만 달러의 순이익을 올렸다. 1974년에는 세계 철강수요의 팽창 등에 힘입어 포항제철은 2억 5,800만달러의 매출과 8,800만달러의 순이익을 올렸다.

포항제철의 이러한 흑자운영으로 제1기에 그렇게 어려웠던 재원조달이 제2기 이후에는 훨씬 쉬워졌다. 특히 제1기에는 일본 일변도였던 외자조달이 차관선의 다변화를 이룩할 수 있었다.

거기에다가 포항제철의 흑자운영으로 이익금의 사내유보 등의 활용으로 내자의 상당부분을 포항제철이 부담했다. 포항제철의 투자비(1기부터 4기까지) 중 내자는 1조 9,104억원에 달했는데, 이중 12.1%는 출자에 의하여 충당하고 23.8%는 차입에 의존했으며 나머지 64.1%를 이익 및 충당금에 의하여 조달했던 것이다.

3. 權五柄과 中學入試廢止

1) 事例의 概要

오늘날에는 비평준화지역을 제외하고는 중·고등학교 입시가 모두 폐지되었으나, 1960년대 후반만 하더라도 고등학교 입시는 물론 중학입시까지도 치열한 경쟁

37) 상계서, p. 194.

38) 윤동진, 상계서, pp. 304, 318.

속에서 치루어졌다.

특히 중학입시는 초등학교 어린이들에게 주는 부담이 커서 많은 논란의 대상이 되었다. 이리하여 1967년 10월 6일 대한교련은 “제일교육선언”을 선포하면서 입시지옥의 해소를 위한 정부당국의 과감한 조치를 촉구하였다. 중학입시 경쟁을 둘러싼 논란을 거듭하고 있는 가운데 10월 17일에는 근하군 유괴살인사건이 발생하여 입시제도 개혁을 요구하는 목소리가 더욱 커졌다. 1968년 4월초에는 대한교련이 입시제도연구지도위원회로 하여금 개혁안을 성안케 하였으며, 4월 2일 “중학교구 무시험 전형제”라는 이름의 개혁안을 공표 하였다.

5월 21일 정부는 개각을 단행하여 과거에 문교부 장관을 역임한 바 있는 권오병씨를 문교부 장관에 임명했다. 권장관은 6월초부터 중학입시개혁작업에 착수케 하여 7월 4일에는 박정희 대통령에게 그 동안의 작업과정을 보고하고 대통령의 사전양해를 얻었다. 그 후 소정의 절차를 거쳐 7월 15일 정부·여당 정책심의회에서 “학교군별 추첨입학 및 일류중학폐쇄”안을 확정하여 공표하였다. 이러한 입시제도개혁을 법적으로 뒷받침하기 위하여 교육법도 개정하였다.

2) 政策活動家의 役割

(1) 入試制度改革의 要求 중학입시의 과열이 가져온 폐단에 대해서는 언론기관이나 교육계 내에서 많은 지적이 있었으나 중학입시제도를 개혁하기 위한 구체적인 제안을 제시한 것은 대한교육연합회라 할 수 있다. 교련은 1967년 10월 6일 “제일교육선언”을 선포하면서 입시지옥의 해소를 위한 정부당국의 과감한 조치를 촉구하였다.

며칠 후인 10월 17일에 발생한 근하군 유괴살인 사건은 일간지들이 대서특필하였으며 입시제도개혁을 요구하는 여론은 비등하였다. 교련은 1968년 4월초에 교육전문가를 위시한 사회각계인사 24명으로 입시제도연구지도위원회를 구성하였을 뿐만 아니라 4명의 전문가로 구성된 중학입시제도 전문위원회를 따로 두어 이들로 하여금 구체적인 방안을 연구케 하였다. 대한 교련은 전문위원회가 성안한 “중학교구 무시험전형제”라는 개혁안을 1968년 4월 26일 공표하고 이의 실현을 관련기관에 건의하게 되었다.

교련의 입시개혁안은 일간지를 비롯한 사회각계로부터 호의적인 반응을 얻었으나 문교부(현 교육인적자원부)는 이에 대하여 회의적이었다. 문교부 장관이 직접 교련안이 비현실적이어서 실현이 어렵다는 것을 밝혔을 뿐만 아니라 6월 5일에 개최된 교육제도 심의회 입시제도 분과위원회에서도 시험시기를 변경한 데 그치

고 입시제도 개혁에 관한 결정을 뒤로 미루었다.

(2) 權五柄 長官의 就任과 改革作業 이러한 문교부의 입시개혁에 관한 방안이 장관의 경질로 바뀌게 되었다. 정부는 5월 21일 개각을 단행하여 권오병씨가 법무 장관에서 문교부장관으로 자리를 옮기게 되었다. 1966년 9월까지 1년 1개월간 문교부 장관으로 재임한 일이 있는 권오병 장관은 6월초에 3명의 실무자로 구성된 실무반으로 하여금 중학입시개혁작업에 착수케 하였으며 7월초에는 ① 일류학교 개편방안, ② 학교군별 추천제, ③ 대단위 학구제를 전제로 한 지원제의 세 가지 방안을 성안하기에 이르렀다.

(3) 大統領의 支援과 改革의 마무리 입시제도개혁안이 마련되자 문교부는 7월 4일 박대통령에게 입시제도의 개선책을 연구중이라는 사실을 보고했으며, 박대통령으로부터 초등학교 어린이들에게 중학교만이라도 자유롭게 입학할 수 있도록 해야 한다는 지시를 받았다.

문교부는 7월 11일에 개최된 정부여당 정책협의회에 전술한 3개안을 상정했다. 중학입시 경쟁을 없애거나 완화해야 하며 학교군을 설정해야 한다는 원칙에는 합의를 보았으나 구체적인 실현방안에 대해서는 많은 논란이 있었다. 다음날인 7월 12일 오후 권오병 장관은 4시간에 걸쳐 박대통령에게 중학입시개혁안을 보고하는 자리에서 “학교군별 추천제”의 실시를 강력히 건의했다. 박대통령으로부터 약간의 반발과 진통을 겪더라도 밀고 나가라는 격려를 받은 문교부는 세부계획과 연차별 실시계획을 손질하여 7월 15일 중학입시폐지안을 정부·여당 정책심의회에 상정했다.

여당측에서도 이 안에 대해서 대체로 찬의를 표했으며 김성희 공화당 정책연구실장은 교육법을 개정하여 이를 항구화시켜야 한다는 점을 강조했다. 정책심의회를 마치고 나온 권장관이 중학입시 폐지안을 공표하자 비교적 호의적인 반응을 얻었다. 야당인 신민당에서도 원칙적으로 이에 찬성했으며 구체적인 문제를 검토하기 위하여 5인의 “입시제도 특별심의회”를 구성했다. 교육계에서는 추천제·일류중학폐쇄 등에 대해서 이의를 제기하면서도 원칙적으로 정부안을 환영했으며, 그 중에서도 대한교련은 그들의 건의가 실현된 것으로 보고 전폭적으로 지지한다는 성명서를 발표하기까지 했다.

이와 같이 중학입시폐지를 위한 개혁안이 좋은 반응을 얻자 이를 항구화하기 위한 교육법 개정안이 국회에 상정되어 그 의결을 얻어 1968년 11월 15일 공포되었다. 교육법 제103조의 2로 「중학교의 입학은 무시험으로 하되, 그 방법과 절차는 대통령령으로 정한다」는 조항을 신설하게 된 것이다. 이어서 교육법 시행령

제69조 내지 제71조가 개정되어 세부절차도 마련하기에 이르렀다.³⁹⁾

4. 事例의 比較分析

우리는 위에서 정책활동가 사례 3개를 간단히 살펴보았다. 이곳에서는 정책활동가의 기능이라 할 수 있는 ① 기획의 포착, ② 위험부담, ③ 목표달성을 위한 조정이라는 세 가지 기준에 따라 이들을 비교분석 하고자 한다.

1) 機會의 포착

기획의 포착이란 정책활동가가 충족되지 않은 니즈(needs)와 이를 둘러싼 상황을 올바르게 파악하여 적절한 해결책을 제시하는 것을 말한다.

위에서 살펴본 세 가지 사례에 있어서 정책활동가들은 기획의 포착이라는 기능을 제대로 수행했다고 할 수 있다. 먼저 항공사업 규제완화의 사례에 있어서 Kahn은 규제완화의 필요성을 제대로 인식하고 항공사규제완화법 제정 전에 기존의 법률의 태두리 안에서 규제완화에 착수했으며, 이것이 규제완화법의 제정에도 도움이 되었다는 것은 위에서 검토한 바와 같다.

포항제철 사례에 있어서 박태준 사장은 종합제철 건설을 위한 자금조달이 난관에 부딪치자 대일청구권 자금의 전용에 착상하게 되었으며 이를 위하여 한일양국의 관계자들을 설득함으로써 종합제철건설을 위한 자금조달에 성공했다.

중학입시폐지사례의 경우에도 권오병 장관이 입시개혁의 필요성과 분위기의 성숙을 인지하고 대한교련이 제시한 개혁안을 문교부안으로 채택하고 박대통령의 지원을 얻어 중학입시폐지라는 전례가 없는 개혁을 단행했던 것이다.

2) 危險負擔

위험부담이란 정책활동가들이 목표의 달성을 위하여 그들의 명예의 실추나 경제적 손실 등의 위험을 감수하는 것을 말한다. 먼저 항공사업 규제완화 사례에 있어서 Kahn은 항공사 규제완화법 제정 전에 기존의 법률에 의거하여 요금규제, 노선규제 등의 완화에 착수했다. 일부에서는 이러한 규제완화의 법적 타당성에 의문을 제기하기도 했으나 Kahn은 이를 무릅쓰고 규제완화를 밀고 나갔다.

포항제철 사례에 있어서 박태준 사장은 많은 위험을 감수했다. 재원조달을 위한 노력에 있어서 한국측 관계자들의 설득도 어려웠으나 일본측 관계자들의 설득

39) 서울대학교 행정대학원 행정조사 연구소편, 「한국행정 사례집」, 서울 : 법문사, 1974. pp. 164-182.

을 위하여 많은 위험을 감수했다. 특히 종합제철 지원원칙 확인을 위한 제3차 한일각료회의에 앞서 일본철강회사들의 기술지원을 확인하는 구두 언약은 불충분하며 문서를 받아와야 한다는 김학력 부총리의 요구로 두 번이나 일본철강회사 사장들을 설득하기 위한 노력을 펼친 것은 일본의 사업관행상 예의를 벗어나는 것이었으나 체면을 무릅쓰고 이를 수행했던 것이다.⁴⁰⁾

중학입시폐지 사례의 경우 대한교련의 개혁안 제시가 있기는 했으나 전임 문교부 장관이 비현실적이라고 받아들이지 않았던 개혁안을 채택했을 뿐만 아니라 “무시험 추첨제”라는 성공의 가능성을 예측하기 어려웠던 혁명적인 개혁안을 받아들인 것은 위험을 감수한 조치라 할 수 있겠다.

3) 目標達成을 위한 調整

목표달성을 위하여 정책활동가들이 그들의 연고를 활용하고 지원적인 네트워크를 형성하고 유지하는 것을 말하는데⁴¹⁾, 위에서 살펴본 세 가지 사례에 있어서 정책활동가들은 정도의 차이는 있으나 이 기능도 잘 수행했다.

먼저 항공사업규제완화 사례에 있어서 Kahn은 동료위원들과 직원들을 설득하여 규제완화법 제정 전에 규제완화를 진행했을 뿐만 아니라 규제완화법의 제정을 위하여 지지자들을 결속시키고 그들은 동원하는 작업을 성공적으로 수행했다.⁴²⁾

포항제철 사례의 경우 정책활동가의 이 기능의 수행이 다른 어느 사례보다 두드러졌다고 하겠다. 우선 재원조달을 위하여 박태준 사장은 일본측 인맥을 적절히 잘 활용했으며, 한국측을 설득하는 일은 박정희 대통령과의 오랜 인연이 큰 도움이 되었다.

생산비 절감과 국제경쟁력제고에 이바지한 공기단축과 흑자운영을 통한 계속적 확장을 위하여 박태준 사장은 군에서 쌓은 관리기술을 활용하여 많은 사람들을 동원하여 목표를 달성하는데 성공했다.

중학입시폐지 사례에 있어서는 정책활동가의 이 기능이 그렇게 중요하지 않은 것 같다. 권오병 장관은 몇 사람의 실무자로 구성된 연구팀을 독려하여 대한교련안을 토대로 한 개혁안을 만들었으며, 박대통령의 그에 대한 신임을 활용하여 대통령의 설득을 통하여 개혁을 완성했다고 할 수 있다. 정부여당 정책심의회에서의 여당 의원들의 설득도 대통령의 재가를 얻은 안이라는 것을 무기로 삼았던 것이다.

40) 윤동진, 전계서, pp. 235~240.

41) Kingdon, *op. cit.*, pp. 189~190.

42) McCraw, *op. cit.*, p. 294.

V. 結 論

우리는 위에서 정책변동과정에서의 정책활동가 역할에 관한 이론을 정책활동가 모형을 중심으로 고찰하였다. 이어서 미국의 항공사업규제완화, 한국의 포항제철 건설, 중학입시폐지의 3개 사례에 있어서 정책활동가가 정책변동을 위하여 어떠한 역할을 담당했는가를 살펴보았다.

흔히 위기는 역동적 정책변동으로 이어진다고 하나, Polsby가 적절히 지적한 바와 같이 위기가 자동적으로 정책변동으로 이어지는 것이 아니며 위기를 적절히 활용하는 정책활동가가 있을 때 비로소 정책변동이 일어나는 것이라고 주장하는 사람들이 있다.

근래에 와서 정책활동가에 관한 연구가 늘어나고 정책활동가모형을 제시하는 사람들도 있으나 아직은 정책활동가에 관한 이론적 연구가 부족하며, 좀 더 많은 연구를 축적할 필요가 있다는 것이 필자의 생각이다.

참 고 문 헌

서울대학교행정대학원 행정조사 연구소편, 「한국행정 사례집」, 서울 : 법문사, 1974.

유훈, 「정책학원론(제3정판)」, 서울 : 법문사, 1999.

윤동진 역, 「최고기준을 잡아라」, 서울 : 언론자료 간행회, 1997.

포항제철 사사 편찬위원회, 「영일만에서 광양만까지 : 포항제철 25년사」, 서울 : 포항제철주식회사, 1993.

Derthick, Martha and Paul Quirk, *The Politics of Deregulation*, Washington D.C. : Brookings Institution, 1985.

Gujarati, Damodar, *Government and Business*, New York : McGraw-Hill, 1984.

Hermann, Charles F., *Crisis in Foreign Policy*, Indianapolis : Bobbs-Merrill, 1969.

King, Paula J., "Policy Entrepreneurs : Catalysts in the Policy Innovation Process," unpublished Ph.D. dissertation, University of Minnesota, 1989.

Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston : Little, Brown and Co.,

1984.

McCraw, Thomas K., *Prophets of Regulation*, Cambridge : Belknap Press, 1984.

Mintrom, Michael A., "Policy Entrepreneurship in Theory and Practice : A Comparative State Analysis of the Rise of School Choice as a Policy Idea," unpublished Ph.D. dissertation, State University of New York at Stony Brook, 1994.

Mintrom, Michael and Sandra Vergari, "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change," *Policy Studies Journal*, Autumn 1996.

Petersen, H. Craig, *Business and Government*, fourth edition, New York : Harper, 1993.

Polsby, Nelson W., *Political Innovation in America : The Politics of Policy Initiation*, New Haven : Yale University Press, 1984.

Sabatier, Paul A., "Policy Change over a Decade or More," in Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder : Westview Press, 1993.

Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith, "The Advocacy Coalition Framework : An Assessment," in Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of Policy Process*, Boulder : Westview Press, 1999.

Schneider, Mark and Paul Teske, "Toward a Theory of the Political Entrepreneur : Evidence from Local Government," *American Political Science Review*, September 1992.

Schneider, Mark and Paul Teske with Michael Mintrom, *Public Entrepreneurs : Agents for Change in American Government*, Princeton : Princeton University Press, 1995.

Vergari, Sandra M., "Policy Crises and Policy Change : Toward a Theory of Crisis Policymaking," unpublished Ph.D. dissertation, University of Michigan, 1996.