

## IMT 2000 사업자 선정 정책 변동에 대한 정책네트워크 접근의 타당성 검토

최성락\* · 이해영\*\*

### 〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 본 연구의 분석틀
- IV. IMT 2000 사업자 선정 정책 변동에 대한 정책네트워크적 접근의 인과관계 검토
- V. 결 론

### 〈요 약〉

최근 우리나라의 정책변동요인 연구에서 정책변동요인을 설명하는데 가장 많이 사용되고 있는 이론이 정책네트워크 모형이다. 정책네트워크 모형에서는 정책 환경의 변화로 인하여 정책네트워크가 변하고, 정책네트워크의 변화에 따라 정책 변동이 이루어진다고 본다. 이러한 일반적 추세에 대하여 정책변동에 정책네트워크 이론을 적용하는 것에 대하여 반대하는 논의도 있다. 이 반대하는 입장에서는 정책네트워크적 접근법은 수사적, 기술적인 은유의 측면이 강하며, 또한 인과관계를 설명하지 못하기 때문에 정책네트워크의 변화를 직접적인 정책변동의 원인이라 규정하기 어렵다고 본다.

이에 본 논문에서는 2000년에서 2001년까지 이루어진 IMT 2000 사업자 선정 정책의 변동을 대상으로 하여, 이 정책변동에 대한 정책네트워크적 설명이 인과관계 추론의 조건을 만족하는가를 검증한다. 인과관계 추론의 조건으로는 시간적 선행성 원칙, 공동변화의 원칙, 경쟁가설 배제의 원칙 등이 있는데, 검증 결과 정책네트워크 모형은 시간적 선행성 원칙과 공동변화의 원칙은 만족하나 경쟁가설 배제의 원칙은 충족시키지 못한다. 따라서 정책네트워크 모형은 엄밀한 정책변동의 원인 모형으로서 적용하는데 한계가 있다고 볼 수 있다.

【주제어 : 정정책변동, 정책네트워크, 인과관계, IMT 2000】

\* 한국정책지식센터 상임연구원, \*\*한국지방행정연구원 수석연구원

## I. 서 론

최근 정책네트워크에 대한 연구가 지속적으로 증가하고 있는데, 현재 우리나라의 정책변동요인 연구에서 정책변동요인을 설명하기 위한 이론적 모형으로서 정책네트워크 모형이 가장 많이 사용되고 있다. 정책네트워크 이론으로 정책변동을 설명하는 경우 일반적으로 {기존 정책네트워크 => 정책환경의 변화 => 정책네트워크 변화 => 정책변동}의 설명방식을 따른다. 즉 정책환경의 변화로 인해 정책네트워크가 변하게 되고, 그러한 정책네트워크 변동이 정책변동의 주요 원인이 된다는 것이다.

그러나, 정책변동에 정책네트워크 이론을 적용하는 것에 대하여 반대하는 입장도 존재한다. 그러한 입장에서는 정책네트워크적 접근법은 인과적 모형이라기보다는 수사적, 기술적인 은유의 측면이 강하며, 또한 정책네트워크적 접근법은 인과관계를 설명하지 못하기 때문에 정책네트워크의 변화를 직접적인 정책변동의 원인이라 규정하기 어렵다고 본다. 정책네트워크적 접근법에서는 정책네트워크의 특성에 따라 정책결과가 어떻게 달라지는가를 검증하여 정책네트워크 요소와 정책결과 사이의 직접적인 관계를 살펴보고 있는데, 이러한 접근법은 각 정책단계에서의 정책네트워크의 특성과 정책결과를 대비시킨 것으로서 엄밀한 인과관계라고 보기는 어렵다고 비판하고 있다.

따라서 본 논문에서는 정책변동을 정책네트워크 모형으로 설명하는 것이 과연 인과관계 추론의 조건을 만족시키는가를 살펴보고자 한다. J. S. Mill은 인과관계 추론의 조건으로 ①원인은 결과보다 먼저 발생하여야 한다는 시간적 선행성 원칙, ②원인 현상이 발생하면 결과 현상도 발생하여야 한다는 공동변화의 원칙, ③비허위적 관계가 아니어야 한다는 경쟁가설의 배제 원칙 등을 제시하였는데, 본 논문에서는 IMT 2000 사업자 선정 정책변동 과정을 대상으로 하여 정책변동에 대한 정책네트워크적 분석이 이 3가지 인과관계 조건을 만족하는가를 검토해 보고자 한다. 즉, IMT 2000 사업자 선정에 대한 정책변동의 결과와 각 단계에서의 정책네트워크의 특성을 인과관계 추론 조건과 연결시킴으로서, 정책네트워크 모형이 정책변동요론으로서 얼마만한 의미를 가지고 있는가를 살펴보고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 정책변동요인론

정책변동의 개념은 매우 다양하게 사용되고 있어, 정책변동의 개념에 대해서 합의되거나 체계화된 정의는 찾아보기 어렵다(박성복·이종열, 1993). 그러나 기존 연구의 정책변동에 대한 정의를 살펴볼 때 정책변동에 대한 인식에는 다음과 같은 두 가지 측면이 있다. 첫째는 정책변동을 정책과정과 관련하여 이해하는 입장이다. 정책과정은 정책결정, 정책집행, 정책평가, 정책변동의 4단계가 상호관련성을 가지고 전개되는 순환적이고 복합적이며 동태적인 과정이다. 이 입장에서는 이러한 정책과정 자체를 정책변동으로 본다. 두 번째는 시간의 변화에 따라 정책의 내용과 집행방법이 원래의 정책과 달라지는 것을 정책변동이라 보는 시각이다(박해룡, 1990). 어느쪽 입장을 취하던지간에, 정부에 의해서 이루어지는 정책 형성은 대부분 실질적으로는 정책변동이라 할 수 있다. 정책환경이 변화함에 따라 기존의 정책이 더 이상 현실 적합성을 가지지 못하게 되고, 정책환경의 변동에 대응하여 정책을 변동시키는 것이 일반적으로 이루어지는 정부의 정책 결정이다. 즉, 현실의 대부분의 정책결정은 실질적으로는 정책변동이라 볼 수 있다.

정책변동에 대한 연구는 정책변동에 영향을 미치는 요인과 이들 요인의 영향을 받아 이루어지는 결정과정에 관한 것이 핵심이다(이병길, 1992). 즉, 정책변동의 원인을 찾는 정책변동요인론이 정책변동 연구의 주류적 위치를 차지하고 있다고 볼 수 있다. 또한 정책변동 연구의 이론적 기반도 주로 정책변동요인에 대한 것이다.

정책변동의 주요한 원인으로는 정책환경의 변화를 들 수 있다. 정정길(2000)은 정책환경의 변화에 의한 투입의 변화, 정책의 오류, 집행조직의 약점 등을 정책변동의 원인으로 거론하면서 근본적으로는 정책환경의 변화에 의해서 정책변동이 이루어진다고 보고 있다. 박성복·이종열(1993)은 정책변동은 정책결과 정보, 정책환경, 정책결정체제, 시간의 함수로 보면서 정책환경과 정책결정체제를 가장 주요한 변수로 거론하고 있다. 이외에 Rose(1976)는 환경적 변화를, Hogwood와 Peters(1983)는 환경적 변화와 정책관계집단을, Peters(1972)는 보수주의, 참여, 실용주의, 부, 다양성, 세계적 지도력 등의 사회경제적 환경 등을 정책변동의 주요 요소로 거론하였는바, 기본적으로 정책환경의 변화에 의해서 정책변동이 이루어진다는 입장이다.

단순히 정책환경의 변화에 의해서 정책변동을 설명하지 않고 이론적으로 정책 변동 요인을 설명하여 정책변동 이론을 정립한 주요 학자와 이론을 살펴보면 다음과 같다.

우선 Sabatier(1988)는 지지연합모형을 설정하여 장기간에 걸쳐 이루어지는 정책변동을 가장 효과적으로 분석하기 위한 요소를 정책집단 내 정책하위체제의 상호작용으로 보았다. Hall(1993)은 패러다임 순환모형(paradigm shift model)을 제시하여 1970년에서 1989년의 기간동안 영국의 경제정책을 분석하면서 정책목표와 수단에 있어서 급격한 변화를 가져오는 정책변동을 패러다임 변동이라는 관점에서 연구하였는데, 정책변동과정에 있어서 정책학습의 중요성 강조하였다. 정책학습으로 인하여 정책신념체계의 변화가 이루어져 정책이 변동된다고 보았는데, 정책학습은 갈등의 수준, 이슈를 분석적으로 가공할 수 있는 가능성 등에 의해서 영향을 받게 된다(노화준, 2003).

Kingdon(1984)은 쓰레기통 모형을 중심으로 복합흐름 모형을 제시하였는데, 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름에 의해서 정책변동이 이루어진다고 보았으며, Mucciaroni(1995)는 이슈 맥락과 제도적 맥락을 도입하여 이익집단의 위상 변동을 살펴봄으로서 정책변동을 설명하였다(유훈, 1997). Baumgartner & Jones(1993)는 급변 균형모형을 제시하였는데, 단기간의 중요한 정책 급변은 반대자가 새로운 정책 이미지를 만들려고 노력하고 다원적인 정책결정구조라는 미국의 특성을 이용할 때 일어난다고 보았다. 또한 Rose(1976)는 동적 모형(dynamic model)을 제시하여 정책변동을 동태적 차원에서 고려하면서 시간과 정책목표를 정책 변동요인으로 제시하였으며, Jordan and Greenaway(1998), Menahem(1998) 등은 정책네트워크, 이슈네트워크, 정책공동체, 정책패러다임이라는 개념을 사용해서 정책변동을 설명하고 있다.

## 2. 정책네트워크 이론

정책네트워크는 각각의 이해관계에 따라 정책과정에 참여하는 다양한 공·사행위자들간에 정책결정과정에 영향을 미치기 위한 상호관계 및 상호작용을 통한 관계구조(Rhodes, 1992; 송미원, 2002), 또는 정책과정에 있어서 복수의 정책행위자들간에 형성되는 연계구조로서 상호의존적 작용이 이루어지는 관계의 집합(황병상, 2003)으로 정의된다.

그동안 정책과정에는 국가와 이익집단의 역할이 중요한 것으로 인식되어 왔다.

정책과정에서 양자간의 관계를 분석하기 위한 많은 이론들이 개발되었는데, 정책 결정과정에 영향을 미쳐 행위자의 이익을 추구하려는 현상을 설명하는 가장 대표적인 모형이 다원주의(pluralism)와 조합주의(corporatism)이다(김순양, 2003). 그러나, 현시대 환경이 직면하고 있는 정치행정 현실을 설명하는데 기존의 사회중심 이론이나 국가중심 이론은 한계가 있다는 인식이 대두되고, 국가와 사회의 이분법적 논리에서 나타나는 이론적 한계와 현실 설명력의 한계가 나타나게 되었다(배웅환, 2001). 따라서 다원주의와 조합주의라는 단일한 개념을 버리고 각각의 장점을 채택하고 단점을 보완하는 접근방법을 사용하여, 개개의 정책과정에서 국가와 이익 집단을 포함하는 다양한 참여자들의 관계를 설명하기 위해 정책네트워크 접근방법이 제시되었다(Jordan and Schubert, 1992, Marsh and Rhodes, 1992). 현실적으로 정책과정에는 상이한 수준 및 상이한 기능 분야에서 다수의 공공부문 및 민간부문의 행위자가 참여하고 있는데, 정책네트워크는 이러한 새로운 현실을 표현하고 민간부문의 행위자와 공공부문 행위자들 사이에 존재하는 관계를 범주화하는 수단으로서 기능하고 있다(강은숙, 2001).

정책네트워크 이론은 ① 과정중심의 기능주의적 접근과 구조주의적 접근을 통합하는 모형으로서의 성격을 가지고 있어 정책과정과 정책구조를 동시에 파악할 수 있다는 점, ② 시간적 추이에 따라 분석함으로써 참여자들간의 역동적인 정치를 설명할 수 있다는 점(강은숙, 2001), ③ 분석단위를 설정하는데 분석수준을 달리할 수 있어 미시 수준의 분석에서 거시수준의 분석까지 포괄적으로 활용할 수 있다는 장점이 있다(배웅환, 2001).

### 3. 정책변동요인론으로서 정책네트워크 이론의 적용과 한계

현재 우리나라의 정책변동요인 연구에서 정책변동요인을 설명하기 위한 이론적 모형으로서 가장 많이 사용되고 있는 것은 정책네트워크 모형이다. 1990년부터 2003년까지 정책변동요인에 대해서 설명하는 주요 학술지 논문과 박사학위 논문을 살펴보면 약 25편 정도가 출간되었는데, 정책변동요인의 이론적 모형 틀을 살펴보면 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 정책변동 요인의 모형에 따른 논문편수

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	계
환경적 요인	1	1			1				1		1	(1)	1		6
Kingdon 모형			1						1			1			3
Sabatier 모형			(1)												
정책네트워크 모형						1				1		2	3	3	10
Mucciaroni 모형								1							1
신제도주의 모형										1		3			4
정책어그리집 모형													1		1
계	1	1	1	0	1	1	0	1	2	2	1	6	5	3	25

\* ( )는 정책변동의 부수적·보조적 요인으로 사용되었음을 표시한다. 1992년 논문의 경우 주된 요인으로 Kingdon 모형, 보조적 요인으로 Sabatier 모형을 사용하였으며, 2001년 논문의 경우 정책네트워크 이론을 주된 모형으로 사용하면서 부수적으로 환경적 요인을 활용하였다.

위 표에서 보듯이 정책네트워크 모형은 1995년에 처음 적용된 이래 1999년 이후에 급속도로 증가하여 정책변동요인에 관한 25편의 논문중 10편, 40%에 달하고 있다. 특히 2001년 이후에만 8편의 논문이 양산되고 있는데, 이는 정책변동요인론으로서 정책네트워크 이론이 최근 각광을 받고 있다는 것을 보여주고 있다.

정책네트워크 이론에 의하면, 특정부문의 정책과정이나 내용은 그 부문의 독특한 정책네트워크에 의해 결정되어지는데, 이러한 정책네트워크가 변화하게 되면 정책전략 및 수단 역시 변화하게 된다고 본다(Atkinson & Coleman, 1989). 정책네트워크는 하나의 특정한 정책하위체계가 기능하는 틀을 제공하는 바, 이러한 틀의 변화는 정책하위체계 내에 활동하는 행위자의 관계에 영향을 미치며 이것은 결국 정책변화를 초래하게 되는 것이다(이순호, 1999). 즉, 정책네트워크는 [환경변화 => 정책네트워크 변화 => 정책 변화]라는 틀을 사용하여 정책변화를 설명하는데, 정책네트워크는 환경변화와 정책변화를 매개해주는 주요한 모형으로서 기능하고 있다.

그러나, 이와 같은 정책네트워크에 의한 정책변동 연구의 활성화 경향에 대하여 회의적인 시각도 존재한다. 정책네트워크의 추론 방법은 각 정책단계에서의 환경과 정책네트워크의 특성을 대비시키고, 또 각 정책단계에서의 정책네트워크의 특성과 정책결과를 대비시키는 것인데, 이러한 설명은 인과관계를 증명하는 것이 아니고 단순히 은유 내지 기술에 불과한 것이라 할 수 있다. 즉, 인과관계를 증명하는 것은 엄격한 인과관계의 추론 조건을 만족해야 하는데, 정책네트워크

모형은 인과적인 설명력을 가지지 못하기 때문에, 현실분석을 위한 인과적 모형 이라기 보다는 수사적인 은유(metaphor)에 불과하며(김순양, 2003), 단지 상호작용과 자원교환의 유형을 나타내는 기술적(descriptive)인 모형이라고 본다(Richardson, 2002). 엄밀한 의미의 이론모형은 아니라는 것이다(Dowding, 1995).

이에 따라 본 논문에서는 정책네트워크 모형이 정책변동의 설명에 적합한가를 살펴보기 위하여, 정책네트워크 모형에 의한 정책변동 설명이 인과관계의 추론 조건을 만족하는가를 분석적으로 검토해 보고자 한다.

### Ⅲ. 본 연구의 분석틀

#### 1. 정책네트워크 이론의 분석 요소

정책네트워크 모형은 정책네트워크를 구성하는 다양한 차원 및 요소를 분석함으로써 지금까지 블랙박스로 여겨졌던 정책의 구조 및 과정에 대한 이해를 증진시켜줄 수 있다(김순양, 2003). 따라서 정책네트워크 모형에서는 무엇을 분석할 것인가 하는 정책네트워크의 구성요소 및 분석 변수를 체계화하는 것이 필요하다. 그러나 현재까지 일반적으로 합의된 정책네트워크 구성요소는 존재하지 않고, 학자에 따라 다른 분석 변수를 사용하고 있다.

학자별 정책네트워크 분석요소를 살펴보면, Rhodes & Marsh(1992)는 행위자의 수, 유형, 자원, 권력성, 통합성 등을 분석요소로 사용했으며, Jordan & Schubert (1992)는 행위자 수, 상호작용, 안정성을, Waarden(1992)은 행위자 수, 유형, 구조, 권력, Dohler(1991)는 행위자의 배열, 상호작용, 구조, 통치를 분석요소로 사용하였다.

주요 국내 정책네트워크 연구에서 사용된 분석변수를 살펴보면, 이순호(1999)는 정책행위자의 수와 유형, 연계구조, 상호작용, 관계의 제도화를 주요 범주로 하였고, 강은숙(2001)은 구성원, 통합성의 정도, 자원, 권력, 유형을 주요 정책네트워크의 분석요소로 하였다. 송미원(2001)은 행위자, 상호작용, 구조를 중심으로 살펴보았고, 방민석(2003)은 정책행위자, 관계구조, 상호작용 등을 분석변수로 하였다. 국내의 주요 연구에서 사용된 정책네트워크 변수는 <표 2>와 같다.

본 논문에서는 선행연구에서 가장 일반적이면서도 공통적으로 분석요소로 사용되는 정책행위자, 관계구조, 상호작용을 분석 범주로 사용하고자 한다. 행위자는 정책과정에 자신들의 주장을 반영하고자 하는 정책참여자 및 이해관계자로서 행

위자의 수와 행위자들의 목적이 무엇인가가 주요한 특질이다. 관계구조는 행위자들의 관계 패턴으로서 행위자들이 개방적인지 폐쇄적인지 여부에 따라서 관계구조가 차이를 보이며 또한, 행위자들 사이의 관계가 수직적인지 수평적인지 여부에 따라서 관계구조의 차이가 발생한다고 본다. 상호작용은 정책자원이 이동되고 교환되는 실질적인 과정을 의미하는데(송미원, 2002), 상호간 접촉빈도가 얼마나 되는가, 또한 상호간 관계가 협력적인가 갈등적인가가 상호작용의 성질에 영향을 미친다고 본다.

〈표 2〉 주요 국내 연구자의 정책네트워크 분석변수

연구자	범주	세부 분석변수
이순호 (1999)	정책행위자의 수와 유형	행위자의 수
		행위자의 유형 (정부, 민간부문 등)
	정책행위자의 연계구조	경계 (폐쇄적, 개방적)
		연계의 유형 (수직적, 수평적)
정책행위자의 상호작용	성격 (협력적, 갈등적)	
	빈도 (많음, 적음)	
정책행위자관계의 제도화	상호작용의 관행이나 게임틀	
	(적대적 vs 협동적, 비밀적 vs 개방적)	
	안정성 (하위망 존재여부)	
강은숙 (2001)	구성원	참여자의 수
	통합성의 정도	이익 유형
	자원	상호작용 빈도, 지속성, 합의
	권력	
정책네트워크 유형		
송미원 (2002)	행위자	수
	상호작용	정책자원의 행위자간 공유정도(협력적, 갈등적)
	구조	의사결정에서 중심행위자 유무(집중형, 분산형)
김경주 (2002)	행위자의 수와 유형	수, 유형
	관계의 성격	협력적, 중립적, 갈등적
	관계의 강도	상호작용의 빈도 및 관련성 정도
	네트워크의 경계	개방의 정도 (약, 중, 강)
영향력 관계	세력 관계 (크기)	
방민석 (2003)	정책행위자	참여범위, 역할기능, 이해관계
	관계구조	개방성, 연계성, 원활성, 지속성
	상호작용	역할분담, 주도기능, 조정기제
황병상 (2003)	정책행위자	참여범위 (행위자 수, 유형)
		역할기능 (주도적, 보조적)
		참여목적 (동기, 이해관계)
	연계구조	개방성 (개방적, 폐쇄적)
		연계성 (수직적, 수평적)
상호작용	지속성 (지속적, 일시적)	
상호작용	빈도, 성격 (접촉통로 및 회수, 협력적vs갈등적)	
영향관계 (강중약 정도, 영향력 원천)		
조정,합의 (조정기제, 합의과정)		

따라서, 본 논문에서는 정책네트워크의 주요 분석요소로서 정책행위자, 관계구조, 상호작용을 대상으로 하여, 정책행위자의 하위 변수로는 행위자 수를 살펴보고, 관계구조의 하위변수로는 개방적-폐쇄적, 수직적-수평적 관계를 선정하고, 상호작용의 하위변수로는 접촉빈도와 협력적-갈등적 작용을 살펴본다. 이를 정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 본 논문에서의 정책네트워크 분석변수

범주	하위 변수
정책행위자	행위자 수
관계구조	개방성 (개방적, 폐쇄적)
	연계성 (수직적, 수평적)
상호작용	접촉빈도
	협력적-갈등적

## 2. 본 연구의 접근법

정책네트워크적 접근법에서는 정책네트워크의 특성에 따라 정책결과가 어떻게 달라지는가를 검증하여 정책네트워크 요소와 정책결과 사이의 직접적인 관계를 살펴보고 있는데, 이러한 접근법은 각 정책단계에서의 정책네트워크의 특성과 정책결과를 대비시킨 것으로서 엄밀한 인과관계라고 보기는 어렵다고 비판을 받고 있다.

따라서 본 논문에서는 정책변동을 정책네트워크 모형으로 설명하는 것이 과연 인과관계 추론의 조건을 만족시키려는가를 살펴보고자 한다. 오늘날 과학자들 사이에 널리 받아들여지고 있는 인과관계 추론의 조건은 J. S. Mill의 인과관계 조건이다. J. S. Mill은 인과관계 추론의 조건으로 3가지를 제시하였는데, ① 원인은 결과보다 먼저 발생하여야 한다는 시간적 선행성 원칙, ② 원인 현상이 발생하면 결과 현상도 발생하여야 한다는 공동변화의 원칙, ③ 비허위적 관계가 아니어야 한다는 경쟁가설의 배제 원칙 등이다. 엄밀한 인과관계 추정을 위해서는 정책네트워크의 특성과 정책결과 사이에 이 3가지 조건을 만족시켜야 한다.

본 논문에서는 IMT 2000 사업자 선정과 관련된 정책변동을 사례로 하여, 먼저 IMT 2000 사업자 선정정책의 변화를 정책네트워크 모형으로 설명한 다음, 이 정책네트워크적 분석이 J. S. Mill의 3가지 인과관계의 추론 조건을 얼마나 만족시키려는가를 검증한다. 즉, IMT 2000 사업자 선정에 대한 정책변동의 결과와 각 단계에

서의 정책네트워크의 특성을 인과관계 추론 조건과 연결시킴으로서, 정책네트워크 모형이 정책변동요인론으로서 얼마만한 의미를 가지고 있는가를 살펴보고자 한다.

#### IV. IMT 2000 사업자 선정 정책 변동에 대한 정책네트워크적 접근의 인과관계 검토

##### 1. IMT 2000 사업자 선정 과정

###### 1) 2000년 IMT 2000 사업자 선정

정보통신부는 1999년 7월에 최초로 IMT 2000 사업자 선정일정을 발표하였고, 2000년 6월에 사업자 선정 방식 초안을 발표하였다. 이후 여러번의 공청회, 정보통신정책심의회, 당정회의 등을 거쳐 7월12일 IMT 2000 정책방안을 확정 발표하고, 7월 29일 사업자 허가신청 요령 및 심사 기준을 고시하였다. 이때 고시된 사항 중 중요사항으로는 3개 사업자 선정, 컨소시엄 결성 우대, 기술표준으로서 동기-비동기 복수표준 등이었다.

3개 사업자를 선정하기로 하면서 기존의 이동통신 사업자인 한국통신, SK텔레콤, LG가 IMT 2000사업자로 선정되리라 기대되었으나, 3개 사업자가 모두 기술표준으로 비동기식을 선택할 것으로 알려지고, 정보통신부가 동기식 중심으로 정책방향을 이끌면서 사업자 선정 정책에 변동이 생기게 되었다. 9월 20일, 정보통신부는 9월 말인 허가신청 접수 기간을 한달 연장한다고 발표하였고, 10월 10일에는 기술표준 정책방향을 확정하면서 사업자를 동기식과 비동기식, 임의선택으로 주파수를 구분하여 선정하기로 결정하였다. 만약 3개사 모두 비동기식으로 신청할 경우 최저점수 신청자는 탈락시키고, 2001년 3월에 재선정하기로 하였다.

이와같은 정통부의 노력에도 불구하고 10월 말 3개사 모두 비동기식으로 사업 신청을 하고, 8월달에 이미 IMT 2000 사업을 포기하고 컨소시엄을 해체한 하나로통신이 동기식으로 사업 신청을 하였다. 결국 12월 15일 사업자 선정 발표에서 한국통신과 SK텔레콤이 IMT 2000 비동기식 사업자로 선정되었고 LG는 비동기식 신청자 중에서 3위로, 하나로통신은 자격 미달로 선정되지 않았다.

## 2) 2001년 IMT 2000 사업자 선정

2000년 12월 비동기식 IMT 2000 사업자로 한국통신과 SK텔레콤이 선정되자, 28일 LG는 2001년 2월에 이루어질 예정인 동기식 사업자 선정에 참여할 수 없다고 공식적으로 밝혔다.

자격 미달로 여겨지는 하나로 통신 이외에는 동기식 사업 신청자가 나타나지 않자, 정보통신부는 2001년 1월 8일 2월말로 예정된 동기식 사업자 선정 일정을 연기하기로 하고, 11일에는 동기식 사업자에 서비스 식별번호 우선 선택권을 주고, 주파수 우선 할당의 혜택을 주며, 기술 개발용으로 2000억원 이상을 지원할 것을 발표하였다. 16일에는 컨소시엄 중복참여 금지 조항 완화를 시사하였고, 통신망 투자비 우선 용자, 2~3 세대간 로밍 의무화 등 각종 유인조치를 취했으나 예정 후보자인 LG와 포철은 사업 불참을 계속 고집하였다. 2월 7일 하나로통신은 1조 1500억에 달하는 출연금을 2200억원으로 감소시켜줄 것을 요구하였고, 정통부는 이 안을 거절하여 사업자 선정은 무기한 연기되었다.

3월 말, 정통부가 동기식 사업자에 대한 출연금 감면을 검토하면서 사업자 선정 과정에 변동이 이루어지게 된다. 4월 초 정통부는 초기 출연금을 2200억원으로 하고, 나머지 9300억원을 15년간 무이자로 전년도 매출액의 1~3% 이내에서 분할 납부하게 해주기로 하였고, 이에 따라 실질적으로 6000억원의 출연금 감면 효과가 이루어지게 되었다. 또한 정통부는 LG텔레콤, 하나로통신, 파워콤을 묶어 제3의 유무선 종합통신사업자로 육성하는 방안을 검토하면서, 제3 통신 사업자가 시장에서 20% 정도의 점유율을 차지할 수 있도록 비대칭 규제를 할 것을 시사하였다. 이러한 유인 조치에 의해 LG 텔레콤은 IMT 2000 동기식 사업에 참여하기로 결정하였다.

## 2. 정책네트워크 분석

### 1) 2000년 IMT 2000 사업자 선정

#### ① 선정기준 설정단계

먼저 IMT 2000 사업자 선정 기준 제정 과정에서의 행위자 측면을 살펴보면, 정보통신부는 정보통신정책연구원, 한국전자통신연구원 등의 연구 지원을 통하여 IMT 2000 사업 선정 계획을 고안하고, 수차례에 걸쳐 워크샵 개최, 국회과학기술정보통신위원회 주관으로 공청회 개최 등의 과정을 거쳐 선정기준을 마련하였다. 선정기준 초안이 발표된 이후에도 경실련 주최 토론회, 정보통신부 주최 공청회

가 개최되었으며, 홈페이지에서의 인터넷 공청회 개최, 당정회의, 정보통신정책심의회, 국회과학기술정보통신위원회의 조율을 거쳐 선정기준을 확정하였다. 즉, 선정기준 설정 단계에서 행위자는 정보통신부, 각종 연구개발기관, 시민단체, 국회, 정당, 일반 시민 등이 모두 참여하여 정책이 이루어졌다.

행위자 수가 다수였으며, 이들 각각의 이해관계도 모두 차이가 있었으나 상호 조율에 의하여 선정기준이 제정되었다. 관계구조는 시민도 모두 참여하는 개방적이었으며, 수평적이었다. 상호 작용 측면에서는 상호 접촉이 잦았으며, 상호 협력적 작용을 하여 선정 기준을 합의할 수 있었다.

### ② 선정기준 변경 단계

위와같이 이해관계자 모두의 협의를 통하여 이루어진 선정기준은 10월에 변화를 겪게 되는데, 그 이유는 기술표준의 문제였다. 정보통신부는 동기식을 선택하는 기업이 나타나기를 기대하였지만, 모든 IMT 2000 사업 추진 기업체들은 비동기식을 선호하였다. 이에 정보통신부는 허가신청 접수기간을 연장하고, 그래도 동기식 사업자가 나타나지 않자 10월 4일 IMT 2000 기술표준 협의회를 개최, IMT 2000 기술표준 공개토론회 개최를 한 후, 10월 10일 정통부는 기술표준 정책방향을 확정하여 비동기식이 반드시 선정되도록 하였다.

이 선정기준 변경 과정에서의 행위자는 정보통신부, 관계 연구기관, SK텔레콤, 한국통신, LG 등 사업체, 시민단체 등이지만, 정보통신부가 주된 행위자로 작용하였다. 또한 사업자들의 이익에 반하여 정보통신부의 이익이 많이 반영되도록 선정기준이 변화하였다.

새로운 선정기준은 정보통신부가 주도하여 만든 것으로서, 폐쇄적이고 수직적인 관계 구조하에서 기준 변경이 이루어졌다고 볼 수 있다. 또한 상호작용 측면에서 보면 정보통신부와 사업체간 접촉 빈도는 잦았으나 협력적이지 아니라 갈등적인 상호작용이었다.

### ③ 사업자 선정단계

결국 신청접수 기간 동안 SK텔레콤, LG, 한국통신 3개사 모두 비동기식으로 신청을 하였다. 심사결과 최종적으로 SK텔레콤과 한국통신이 비동기식 사업자로 선정되었고, LG와 한국 IMT 2000은 탈락하였다.

행위자 측면에서 볼때 행위자 수는 정보통신부, 4개 사업자, 언론, 정치권 등으로 이전과 비슷하였으며, 주된 행위자는 정보통신부와 4개 사업자였다. 관계구조

측면에서 볼때, 모든 심사과정과 평가 결과가 공개되었으므로 개방적인 구조라고 할 수 있고, 정부와 사업자간에는 어느 일방의 의도가 상대방에게 관철되지 않는 수평적 관계였다고 할 수 있다. 상호작용 측면에서는 정부와 사업자간 접촉 빈도는 잦았으나, 서로 자신의 이익을 양보하지 않는 상호갈등적 관계였다.

## 2) 2001년 IMT 2000 사업자 선정

### ① 모색 단계

2000년 사업자 선정에서 동기식 사업자가 선정되지 않았지만, 10월 10일의 사업자 선정기준 규정에 의하여 2001년 2월에 동기식 사업자가 선정되기로 되어 있었다. 이에 LG는 12월 17일 동기식에 참여하지 않겠다고 발표를 하였고, 정보통신부는 12월 18일 종합대책을 마련할 것을 발표하였다. LG는 12월 28일 동기식에 참여하지 않겠다고 정부에 공식적으로 통보하였고, 정부는 사업자 선정 일정을 연기하면서 각종 동기식에 대한 유인조치를 발표하였으며, 3개사 통신그룹을 구성하는 구조조정 방안을 발표하였다. 이에 대하여 LG는 출연금 감면을 요구하였고, 정부는 사업신청기간을 무기한 연기하였다.

행위자 측면에서 볼때 주요 행위자는 정보통신부와 LG, 하나로통신이었으며, 언론 등이 부수적인 행위자였다. 이들간의 이익은 동기식과 비동기식, 지원 규모의 정도 등으로 상반적 이해관계를 보였다. 관계구조는 시민과 관련해서는 폐쇄적, 수직적이었으나, 정부와 사업자간에는 개방적, 수평적인 구조라고 할 수 있다. 상호작용 측면에서는 상호간에 접촉은 잦았으나, 상호 갈등적인 관계였다.

### ② 사업자 선정단계

결국 3월말, 정부가 출연금 감면 방안을 검토하면서 사업자 선정과정이 새로이 진행되게 되었다. 실질적으로 출연금을 6000억원정도 감면해주시기로 하였고, 통신사업에 대한 비대칭규제를 실시할 것을 천명하면서 LG텔레콤은 동기식을 수용하고 사업신청서를 제출하게 된다.

주요 행위자는 정보통신부와 LG텔레콤이었으며, 하나로통신이 보조적인 역할을 담당하였다. 이들간의 이익관계는 상호 충돌적이었으나, 최후에 정보통신부와 LG의 이해관계가 일치하게 되었다. 관계구조 측면을 살펴보면 정책결정이 정보통신부 내부에서 폐쇄적으로 이루어졌으며, 정부와 LG텔레콤간의 관계는 서로를 강제할 수 없는 수평적 관계였다고 할 수 있다. 상호작용 측면에서는 상호간 접촉빈

도는 잦았으며 최초의 갈등적 관계에서 점차 상호 협력적 관계로 진전되었다. 이상의 정책네트워크 변화 과정을 살펴보면 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 정책변동과 정책네트워크의 변화

		2000년 사업자 선정			2001년 사업자 선정	
		기준설정	기준변경	사업자선정	모색단계	사업자선정
정책 행위자	행위자수	다수	정부주도	정부,사업자	정부,IG	정부,IG
관계 구조	개방성	개방적	폐쇄적	개방적	대시민:폐쇄적 대사업자:개방적	폐쇄적
	연계성	수평적	수직적	수평적	대시민:수직적 대사업자:수평적	수평적
상호 작용	접촉빈도	잦음	잦음	잦음	잦음	잦음
	협력-갈등	협력적	갈등적	갈등적	갈등적	갈등적=>협 력적

### 3. 인과관계 분석

지금까지 IMT 2000 사업자 선정 정책의 변동 과정과 이 정책변동 과정에 따른 정책네트워크의 변화를 살펴보았다. 여기에서는 이러한 정책네트워크의 변화로 정책변동을 설명하는 것이 J. S. Mill의 3가지 인과관계의 추론 조건을 얼마만큼 만족시키는가를 검토한다.

#### 1) 2000년 IMT 2000 사업자 선정

##### ① 시간적 선행성 원칙

먼저 시간적 선행성 원칙을 살펴보면, 시간적 선행성 원칙을 만족하기 위해서는 정책네트워크의 변화가 정책변동보다 먼저 이루어져야 한다.

IMT 2000 사업자 선정 기준 설정 단계에서는 정부, 사업자, 언론, 시민단체, 정치권 등 많은 행위자가 활동하는 정책네트워크가 형성되었다. 행위자가 다수였고, 이들간의 관계는 수평적, 개방적이었으며, 상호접촉도 많은 협력적 관계였다. 이러한 정책네트워크에 따라 모두의 합의에 의해서 선정기준이 제정되었다.

선정기준이 제정된 이후에는 정부 주도의 새로운 정책네트워크가 구축된다. 정부주도이며 폐쇄적, 수직적, 갈등적 정책네트워크가 형성되고, 이러한 정책네트워크 하에서 사업자 선정 기준이 변경되었다. 또한 정부,사업자 주도, 개방적, 수평적, 갈등적 정책네트워크 하에서 최종적인 사업자 선정이 이루어졌다.

즉, 먼저 정책네트워크의 변화가 있고, 그 정책네트워크에 따른 정책 변동이 이루어졌다. 정책변동에 앞서 정책네트워크의 변화가 이루어졌으므로, 시간적 선행성 원칙이 충족된다고 볼 수 있다.

## ② 공동변화의 원칙

공동변화의 원칙에 의하면 인과관계의 강도와 일관성의 조건을 충족하여야 한다.<sup>1)</sup> 인과관계의 강도와 일관성의 조건을 충족하기 위해서는 정책네트워크의 행위자 등의 특징이 변화할때, 행위자 등의 이익이 반영되는 방향으로 정책 내용이 변화되어야 한다.

행위자 측면에서 볼때 정책네트워크는 [다수-정부주도-정부,사업자 주도]의 형태로 변화한다. 이에따라 정책 내용도 [모두의 합의에 의한 기준 설정-정부의 이익을 반영하는 기준 설정-정부와 사업자 모두가 절반 정도 만족하는 정책결과]가 도출된다. 행위자 측면에서 볼때 인과관계의 강도와 일관성 조건을 만족한다고 볼 수 있다.

관계구조와 상호작용 측면에서 보면, 정책네트워크는 [개방적, 수평적, 협력적 작용]에서 [폐쇄적, 수직적, 갈등적 작용], [개방적, 수평적, 갈등적작용]으로 변화한다. 정책 내용은 [모두의 합의에 의한 기준 설정-정부의 이익을 반영하는 기준 설정-정부와 사업자 모두가 절반 정도 만족하는 정책결과]로 변화하여, 정책네트워크가 폐쇄적, 수직적으로 변화할때, 그리고 협력적에서 갈등적으로 변화하는 것과 연관된다. 이러한 연관관계로 볼때 정책네트워크 분석은 공동변화의 원칙을 만족한다 볼 수 있을 것이다.

## ③ 경쟁가설의 배제 원칙

경쟁가설의 배제원칙은 인과관계를 설명하는 다른 요인이 있어서는 안된다는 원칙이다. 경쟁가설 배제 원칙에서 가장 문제시 되는 것은 정책변동의 원인이 정

---

1) 공동변화란 하나의 변수가 변화할 때 다른 변수가 함께 변화한다는 것이다. 이것은 사전에 존재하는 원인이 있을 경우 결과가 항상 따라나오는 것과 동시에 결과가 나타나는 경우 항상 그 원인이 사전에 존재한다는 것을 의미한다. 두 개념은 인과관계의 화살표는 원인에서 결과로 이어진다는 점에서는 마찬가지로이나 전자는 원인이 있으면 항상 결과가 있다는 점만을 이야기 한 것이며 후자는 결과가 있다면 그 결과를 가져오는 특정의 원인이 항상 선행해야 그 것을 특정 결과의 원인으로 볼 수 있다는 것이다. 이 논문은 주로 첫 번째 관점에서 공동변화를 보고 있다고 할 수 있다.

책네트워크의 변화라면, 그 정책네트워크의 변화 원인은 무엇인가라는 문제이다.

2000년 IMT 2000 사업자 선정을 위한 기준 설정 단계에서의 정책네트워크는 {행위자 다수, 개방적, 수평적, 협력적 작용}을 특징으로 한다. 그런데 이러한 정책네트워크가 형성되게 된 이유는 이전의 1992년 제2 이동통신사업자 선정, 1994년 제2 이동통신사업자 선정, 1996년 PCS 사업자 선정과정에서의 경험때문이다. 과거 4차례에 걸친 이동통신사업자 선정 과정이 정부주도, 폐쇄적, 수직적, 갈등적으로 이루어짐에 따라 많은 부작용을 발생시켰기 때문에, 그에 대한 치유방안으로서 정부는 {다수 행위자, 개방적, 수평적, 협력적} 정책네트워크를 형성하고자 하였다.

또한, 기준 변경 단계에서의 정책네트워크는 {정부주도, 폐쇄적, 수직적, 갈등적 작용}을 특징으로 하는바, 이러한 정책네트워크가 형성되게 된 것은 최초의 사업자 선정 기준이 정부의 이익을 반영하지 제대로 반영하지 못하였기 때문이다. 즉, 사업자 선정 기준에 대한 불만으로 정부가 강력히 자기 주장을 하기 시작하여 새로운 정책네트워크가 형성되었다. 마지막 사업자 선정 단계에서도 [정부, 사업자 주도, 개방적, 수평적, 갈등적 작용]의 정책네트워크가 형성된 이유는 정부가 새로운 사업자 선정 기준을 제정하였기 때문이다.

즉, 정책변동의 원인이 정책네트워크의 변화때문이라고도 볼 수 있지만, 그 정책네트워크를 변화시킨 것은 이전의 정책변동이었다. 정책네트워크 변화=>정책변동이라는 인과관계가 설정된다고 볼 수도 있지만 정책변동=>정책네트워크 변화라는 인과관계도 설정된다. 이와같이 상호간의 인과관계가 혼동된다는 측면에서 정책네트워크적 접근은 경쟁가설의 배제 원칙을 만족하지 못한다고 할 것이다.

## 2) 2001년 IMT 2000 사업자 선정

### ① 시간적 선행성 원칙

2001년 IMT 2000 사업자 선정과정에서 정책네트워크의 주요 행위자는 정부, LG 텔레콤이며, 보조적 행위자로서 한국IMT2000 사업자, 언론 등이 참여하고 있다. 모색 단계와 사업자 선정 단계에서 행위자의 커다란 변동은 보이지 않는다. 그러나 관계구조와 상호작용 측면에서는 {개방적, 수평적(대 사업자 관계), 갈등적 작용}에서 {폐쇄적, 수평적, 협력적 작용}으로 변화한다. {개방적, 수평적, 갈등적} 정책네트워크 하에서는 정책 실행이 계속 연기되고, 사업자 선정 기준이 명확히 제정되지 않았으며, {폐쇄적, 수평적, 협력적} 정책네트워크 하에서 사업자 선정

정책이 이루어졌다. 정책네트워크 형성이 정책 결정 이전에 이루어지고 있으므로 시간적 선행성 원칙을 충족하고 있다.

### ② 공동변화의 원칙

공동변화의 원칙 하에서는 인과관계의 강도와 일관성의 조건을 충족하여야 한다. 모색 단계에서의 정책네트워크는 시민의 기준으로는 폐쇄적, 수직적 성격을 띄며, 사업자 기준으로는 개방적, 수평적 성격을 띤다. 그러므로 사업자에게 우호적인 정책안이 마련되며, 정부가 주도적으로 정책의 방향을 설정하게 된다. 정책네트워크는 폐쇄적, 수평적, 협력적으로 변화하는데, 이에 따라 정부와 LG텔레콤과의 협약이 이루어져 LG텔레콤에게 출연금 감면, 비대칭규제에 대한 약속, 통신사업자 구조조정 방안 등 특혜가 이루어지게 된다. 폐쇄적이 됨에 따라서 정부의 의도에 따라 정책의 방향이 정해지고, 수평적이 됨에 따라 사업자 측의 요구가 전면적으로 받아들여지게 되며, 협력적이 됨에 따라 정부와 사업자측의 협의가 이루어지게 되므로 공동변화의 원칙이 충족된다고 볼 수 있다.

### ③ 경쟁가설의 배제 원칙

2001년 IMT 2000 사업자 선정 과정에서도 경쟁가설의 배제 원칙과 관련하여 2000년 IMT 2000 사업자 선정에서와 같은 문제가 나타난다. 정책네트워크의 변화에 의하여 정책변동을 설명할 수 있기는 하지만, 그러한 정책네트워크가 나타나게 된 원인이 바로 정책변동에 의한 것이었다고 할 수 있다.

2001년 IMT 2000 사업자 선정의 모색단계에서 정책네트워크는 {정부와 LG 행위자, 사업자 관련하여 개방적, 수평적, 갈등적} 성격을 보유하고 있는데, 이러한 정책네트워크가 형성되게 된 원인이 바로 2000년 IMT 2000 사업자 선정 정책때문이었다. SK텔레콤, 한국통신 등이 이미 사업자로 선정됨으로서 LG가 주요 행위자로 남게 되었고, 정부와 LG간의 상호작용으로 2001년 IMT 2000 사업자가 선정이 이루어지게 됨에 따라 대 사업자간의 정책네트워크가 개방적, 수평적, 갈등적인 특색을 띄게 되었다. 또한 사업자 선정 단계의 정책네트워크는 {폐쇄적, 수평적, 협력적}인 특징을 보이는바, 이러한 정책네트워크가 형성되게 된 이유는 정부와 LG 간 협의가 이루어지게 된 데 기인하는 것이다.

즉, 정책네트워크 변화와 정책변동 사이에는 상호간에 인과관계가 설정할 수 있다는 측면에서 정책네트워크만이 정책변동의 원인이라는 경쟁가설 배제 원칙이 만족되지 않는다고 볼 수 있다.

## V. 결 론

본 연구는 IMT 2000 사업자 선정 정책 사례를 대상으로 하여 과연 정책변동에 대한 정책네트워크적 접근이 인과적 추론의 조건을 만족하는지를 검토해 보았다. 분석결과에 의하면, 정책네트워크 모형으로 정책변동을 설명하는 경우 J. S. Mill의 인과관계 추론 조건을 모두 만족시키지는 못하는 것으로 나타났는데, 정책네트워크 모형은 시간적 선행성 조건과 공동변화의 조건은 충족하지만 경쟁가설 배제 조건은 충족시키지 못하고 있음을 알 수 있었다. 분석에 대한 인과관계를 검토한 결과를 정리하면 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 인과관계 검증 결과

	시간적선행성 원칙	공동 변화의 원칙	경쟁가설배제 원칙
2000년 IMT 2000 사업자 선정	○	○	×
2001년 IMT 2000 사업자 선정	○	○	×

이렇게 볼 때, IMT 2000 사업자 선정 정책에 대해서 정책네트워크 모형은 정책변동 원인을 설명하는 이론으로서의 적합성이 다소 떨어진다고 볼 수 있다. 정책네트워크 모형은 인과적 모형으로서의 설명력을 충분히 가지지 못하다고 볼 수 있으며, 이론 모형으로서보다는 기술적 모형으로서의 적합성을 더 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 앞으로의 정책 연구에 있어서 정책네트워크 이론은 정책변동의 원인(why)을 밝혀내기 위한 차원에서보다는 정책이 어떻게(how) 변동되는가 하는 그 과정을 좀 더 심도있게 기술하는 데 사용되는 것이 좀 더 바람직할 것으로 보인다.

## 참 고 문 헌

- 강은숙. (2001). 「정책변동 요인에 관한 연구-그린벨트 정책사례를 중심으로」. 서울대학교 박사논문.
- 강창현. (2002). 지역복지공급 거버넌스 연구:네트워크 접근. 「한국행정학보」,36(2). 과학기술정보통신위원회, 2000, 「IMT 2000 사업자 선정」.
- 권기창. (1996). 신규통신사업자 선정과정에서 나타난 문제-PCS 사업을 중심으로. 「한세정책」. 1996년 5월호.
- 권용현. (1995). 「배우자 상속과세 정책의 변동에 관한 연구-여성의 재산권 보장을 중심으로」. 서울대학교 박사학위 논문.
- 김경주. (2002). 「여성정책결정과정에서의 정책네트워크 분석-근로여성의 모성보호정책을 중심으로」. 이화여자대학교 박사논문.
- 김미. (2003). 「의약분업정책의 결정과정에 관한 연구 -정책네트워크 모형에 의한 분석을 중심으로」. 전남대학교 박사논문.
- 김순양. (2003). 정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석. 「정부학연구」,9(1).
- 김정렬. (1996). 산업구조고도화와 정부·기업관계의 제도적 특성 변화: 준내부조직의 균열과 정책네트워크의 다원화. 「한국행정학보」,30(3).
- 김정렬. (2000). 정부의 미래와 거버넌스-신공공관리와 정책네트워크. 「한국행정학보」, 34(1).
- 김충남. (2001). 「IMT 2000 이동통신의 이해」. 진한도서.
- 남궁근. (1994). 「행정조사방법론」. 법문사.
- 박해룡. (1990). 정책변동에 관한 연구(2). 「대구경북행정학회보」, 제2집.
- 방민석. (2003). 「전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석: 단계별 정책변동을 중심으로」. 성균관대학교 박사논문.
- 배용환. (2000). 「정치체제 변화에 따른 정부와 경제이익집단의 정책네트워크 연구 -산업정책에 있어서 전경련과 대한상의를 중심으로」. 고려대학교 박사논문.
- 배용환. (2001). 정책네트워크 모형의 행정학 연구에 적용 탐색. 「한국행정연구」,

10(3).

송미원. (2002). 「이동통신 정책네트워크가 사업자선정에 미치는 영향에 관한 연구 -제2 이동통신·PCS·IMT-2000 사업의 비교를 중심으로」. 이화여자대학교 박사논문.

송희준, 송미원, (2002). 이동통신 정책네트워크와 사업자 선정의 상호관계에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 11(4).

신희영. (2001). 산업정책변동의 정치에 대한 다차원적 설명: 공업발전법의 제정을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 5(1).

유훈, (1997). 정책변동요인에 관한 연구. 「행정논총」, 35(1).

윤석환. (1996). 「정보통신정책영역에 있어서의 정책연계망에 관한 연구」. 충남대학교 박사논문.

이병길. (1992). 「정책변동의 요인과 과정에 관한 연구-방송정책(1980~1990) 변동 사례를 중심으로」. 서울대학교 박사논문.

이순호. (1999). 「노동복지 정책네트워크의 변화-고용보험제도를 중심으로」. 고려대학교 박사논문.

이종수. (1996). 지방정책에 대한 이론모형의 개발과 실증적 적용: MDS 방법에 의한 정책네트워크 분석. 「한국행정학보」, 30(1).

주재현. (2003). 정책변화의 유형에 관한 연구-저임금과 공해피해보상 문제에 대한 정책대응의 변화. 「한국정책학회보」, 12(1).

최한섭. (1998). 「90년대 정보통신산업에서의 국가-기업관계 변화에 대한 연구」. 고려대학교 석사논문.

한부영, 최은석. (2000). 지방정부의 정책네트워크 활용에 관한 연구. 「한독사회과학논총」, 10(1).

황병상. (2003). 「과학기술 정책과정의 정책네트워크에 관한 연구-국가핵융합연구 개발사업을 중심으로」. 충남대학교 박사논문.

황철중. (1999). 「한국의 통신법과 정책의 이해」. 교보문고.

Dohler, M. (1991). "Policy Networks, Opportunity Structure and neo-Conservative Reform

- Strategies in Health Policy,” In Marin, B. & Mayntz, R.(eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Dowding, K. (1995). “Model or Metaphor? A Critical Review of Policy Network Approach”, *Political Studies* 43.
- Dror, Yehezkel. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. Scranton: Chandler Publishing Company.
- Hall, Paul A., (1993). “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain,” *Comparative Politics*,25(3):275-296.
- Hogwood, Brain W. and Peters, Guy B. (1983). *Policy Dynamics*, New York: St. Martin's Press.
- Jordan, A. G. & Schubert, K. (1992). “A Preliminary Ordering of Policy Network Labels,” *European Journal of Political Research* 21.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. W.(eds). (1992). *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- McCool, Daniel C. (1995). *Public Policy: Theories, Models, and Concepts*, Prentice-hall.
- Menahem, Gila. (1998). “Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel”, *Journal of Public Policy*, 8(3):. 23-310.
- Peters, B. Guy. (1972). “Public Policy, Socioeconomic Conditions & the Political System: A Note on Their Developmental Relationship,” *Polity*, 5: 10-27.
- Rhodes, R. A. W. (1981). *Control and Power in Central-Local Relations*, Aldershot: Gower.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, London: Unwin Hyman.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, D. (1992). “Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches,” In Marsh, D. & Rhodes, R. A. W.(eds), *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Richardson, J. (2002). “Government, Interest Groups and Policy Change,”  
[www.nuff.ox.ac.uk](http://www.nuff.ox.ac.uk).

- Rose, Richard. (1976). "Models of Change," in R. Rose (ed.), *The Dynamics of Public Policy*, Beverly Hills: Sage.
- Sabatier, P. A. (1986). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein," *Policy Sciences*, 21:125-142.
- Waarden, F. (1992). "Dimensions and Types of Policy Networks," *European Journal of Political Research* 21.
- 매일경제신문, 1999~2001.
- 월간 셀룰러, 1999~2001, 각월호.
- 이동통신저널, 1999~2001, 각월호.
- 이코노미스트, 1999~2001, 각월호.
- 전자신문사, 1999~2001, 「정보통신연감」.
- 정보통신부, 1999~2001, 「정보통신백서」.
- 정보통신부, 1999~2001, 「주요업무계획」.
- 정보통신부, 1999~2001, 「전기통신에 관한 연차보고서」.
- 정보통신부, 1999~2001, 「정보통신정책자료집」.
- 정보통신부, 1999~2001, 「정보화에 관한 연차보고서」.

Abstract

**Analysis of Policy Network Approach to the Policy Change in  
IMT 2000 Service Provider Selection.**

Seong-Rak Choi, Hye-Young Lee

Many recent studies use a policy network model in order to explain policy changes. According to the policy network model, changes of policy environment cause a change of the policy network and consequently the change of policy network brings about a policy change. Some argue that a policy network model is a descriptive and rhetoric metaphor rather than a explanatory theory because the model cannot provide a plausible explanation about a causal relationships between policy network and policy change.

This study examines whether the policy network approach to policy change satisfies causal reasoning with the policy case of IMT 2000 service provider selection. To identify causal relationships between behavior and some other factor, three conditions all have to be met. First, we have to find a relationship between them. Second, the variable that we suspect might be causing the behavior must occur, in time, before the behavior. Third, we must demonstrate convincingly that no other factor could be the one causing the behavior to occur. According to the analysis, policy network approach satisfies first and second conditions, while it fails to meet the third. In conclusion, policy network model has the limitation in explaining policy changes.

**【Key words : policy network, policy change, causal relationship, IMT 2000】**