

한국의 정책종결

유 훈*

<目 次>

I. 서론	IV. 한국의 정책종결사례
II. 정책종결의 연구	V. 결론
III. 정책종결의 특징과 종결요인	

<요 약>

우리는 이 곳에서 1970년대 후반 많은 사람들의 관심을 모았다가 다소 소강상태에 들어갔으나 최근 정부부문의 구조조정, 민영화, 규제완화 등과 함께 다시 관심의 대상으로 떠오른 정책종결의 연구가 걸어 온 발자취를 더듬어 보고 정책종결의 특징과 결정요인을 고찰하고자 한다.

I. 서론

減縮管理나 조직의 衰退에 관한 연구와 보조를 맞추어 1970년대 후반에 활기를 띠었던 정책종결에 관한 연구가 그 후 다소 잠잠했으나 최근에 와서 政府部門의 構造調整, 民營化, 規制緩和 등의 문제가 제기되자 다시 활기를 띠기 시작했다.

우리는 이곳에서 그 동안의 정책종결에 관한 연구를 되돌아 보고 정책종결의 특징과 종결요인을 검토한 다음 4개의 한국의 정책종결사례를 고찰하고자 한다. 이러한 4개의 사례는 시기적으로 1940년대부터 1990년대에 이르는 것이며, 분야에서 본다면 외교국방정책, 치안정책, 경제정책과 관련된 사례를 포함한다. 마지막으로 이러한 사례의 비교분석을 통하여 한국의 정책종결이 지니는 특징을 규명하고 結論을 맺고자 한다.

* 서울대학교 행정대학원 명예교수

II. 政策終結의 研究

1. 研究의 概觀

政策研究에 종사하는 사람들이 政策過程에 관해서 여러 가지 견해를 제시해 왔으나 1970년대 전반까지는 Lasswell을 제외하고는 政策의 終結段階에 대하여 언급한 사람은 별로 많지 않으며,¹⁾ 政策의 終結에 관한 論文이나 著書도 희귀했다. 그러나 1970년대 후반부터 政策의 終結에 관한 연구에 관심을 표명하는 학자들이 늘어나기 시작했으며 이에 관한 論文이나 著書도 속출하고 있다.

이러한 政策終結에 관한 연구는 한때 減縮管理(cutback management)나 組織의 衰退(organizational decline)에 관한 연구와 보조를 같이 했으나 최근에 와서는 정부부문의 구조조정, 민영화, 규제완화 등과 관련을 가지고 있다.

2. 두 번의 심포지엄

전술한 바와 같이 政策終結에 관한 논문들이 1970년대 후반부터 발표되기 시작하였는데 政策終結에 관한 연구에 많은 공헌을 한 것으로서 學術誌에 게재된 두 번의 symposium을 들 수 있다.

(1) 1976년의 심포지엄

1976년 6월호 *Policy Sciences*에 게재된 政策終結에 관한 symposium은 政策終結研究에 큰 자극제가 되었다. Bardach²⁾와 Biller³⁾의 論文을 제외하고는 사례연구 일색이라 할 수 있는 이 symposium은 이후의 政策終結研究者에 의하여 수없이 많이 인용되었으며 政策終結研究의 필요성을 일깨워 주는데 큰 역할을 담당했다고 할 수 있겠다.

1) Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* (College Park: University of Maryland, 1956), p.2.

2) Eugene Bardach, "Policy Termination as a Political Process," *Policy Sciences*, June 1976, pp.123-131.

3) Robert P. Biller, "On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Consideration," *Policy Sciences*, June 1976, pp.133-149.

(2) 1997년의 심포지엄

1997년 제12호의 *International Journal of Public Administration*도 학술지로서는 20餘年만에 政策終結에 관한 symposium을 게재했다. 근래에 와서 政府部門의 構造調整이나 規制緩和·民營化 등으로 政策終結에 관한 관심이 높아졌기 때문이라 생각된다.

Daniels의 序論⁴⁾과 deLeon의 結論⁵⁾을 제외하고는 5편의 사례연구가 대중을 이루고 있다고 하겠다. Best등은 州間商業委員會(ICC) 폐지의 가능성을 검토하고 있으며,⁶⁾ Frantz는 정책종결이 많은 대가를 지불해야 한다는 것을 강조하고 있으나 船員保健制度(Merchant Seamen Health Care)의 종결을 고찰하고 있다.⁷⁾ Greenwood는 정책의 종결과 승계가 다른 개념이라는 것을 주장하고 있으나 영국의 ILEA의 폐지에 관해서 많이 고찰하고 있다.⁸⁾ Harris는 정책종결에 있어서 이데올로기적인 측면이 중요한 역할을 담당한다는 것을 강조하고 있으나 이스라엘의 기브츠(Kibbtz)가 폐지되지 않는 이유를 이데올로기적인 측면에서 고찰하고 있다.⁹⁾ 끝으로 Norris-Tirrell은 非營利團體廢止를 검토하고 있으나 이 역시 兒童再活서비스(Children's Rehabilitation Service)에 관한 事例研究이다.¹⁰⁾

3. 理論定立을 위한 試圖

두 번에 걸친 symposium뿐만 아니라 政策終結에 관한 研究도 다른 많은 政策

- 4) Mark R. Daniels, "Introduction to Symposium on Public Policy and Organization Termination" *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997, pp.2043-2066.
- 5) Peter deLeon, "Afterward: The Once and Future State of Policy Termination," *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997, pp.2195-2211.
- 6) Samuel Best, Paul Teske and Michael Mintrom, "Terminating the Oldest Living Regulator," *International Journal of Public Administration*, No.12, 1997, pp.2067-2095.
- 7) Janet E. Frantz, "The High Cost of Policy Termination," *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997, pp.2097-2120.
- 8) Justin Greenwood, "The Succession of Policy Termination," *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997, pp.2121-2150.
- 9) Michael Harris, "Policy Termination: Uncovering the Ideological Dimension," *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997, pp.2151-2176.
- 10) Dorothy Norris-Tirrell, "Organizational Termination in the Nonprofit Setting: The Dissolution of Children's Rehabilitation Service," *International Journal of Public Administration*, No.12, 1997, pp.2177-2194.

연구와 같이 일반적으로 사례연구가 많으나 이러한 사례연구들을 토대로 政策終結에 관한 理論을 정립하려는 시도도 있었다.

(1) Kaufman의 組織終結 研究

정책종결에 관한 연구는 아니지만 정책종결 연구에 많은 영향을 미친 것으로서 Kaufman의 組織終結(消滅)연구를 들 수 있다.

Kaufman은 1976년 발간된 그의 저서를 통하여 미연방 정부의 421개 기관을 연구한 결과 1923년부터 1970년대 중반에 이르는 기간 중 소멸한 기관은 27개 (15%)에 불과하다는 사실을 소개하고 정부의 조직이나 정책의 종결이 얼마나 어렵다는 것을 시사한 바 있다. Kaufman은 이어서 민간조직의 소멸율을 검토한 결과 동일한 50년간에 민간조직의 소멸율은 정부조직의 2배에 달한다는 사실을 발견했다.¹¹⁾

1976년 저서의 속편이라 할 수 있는 1987년 저서에서 Kaufman은 정부의退出이 어렵다는 종전의 주장을 이어가고 있다. 이 책에서 그는 조직의 발전이 일종의 進化(evolution)라는 주장을 펴고 있다. 조직이 退出하는 것은 체제유지의 실패에 그 원인 있다고 본다. 다시 말해서 조직이 새로운 환경조건에 적응하지 못하는데 그 원인 있다는 것이다.¹²⁾

(2) Peter deLeon의 政策終結 研究

후술하는 Behn과 함께 정책종결연구에 가장 깊숙이 관여한 사람은 Peter deLeon이라 하겠다. deLeon은 1978년에 발표한 「政策終結의 理論」이라는 論文에서 정책종결의 개념·유형을 위시하여 정책종결의 저해요인과 전략에 이르기까지 광범위하게 정책종결을 다루었으며¹³⁾ 1983년의 「政策評價와 프로그램 終結」에 서는 정책종결의 요인도 검토하고 있다.¹⁴⁾

11) Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1976).

12) Herbert Kaufman, *Time, Chance and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment* (Chatham: Chatham House, 1987).

13) Peter deLeon, "A Theory of Policy Termination," in Judith May and Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle* (Beverly Hills: Sage Publications, 1978).

14) Peter deLeon, "Policy Evaluation and Program Termination," *Policy Studies Review*, May 1983, pp.631-647.

(3) Behn의 政策終結戰略

전술한 바와 같이 Behn도 deLeon과 함께 정책종결에 관한 많은 논문을 발표했다. 특히 1978년의 「政策終結의 方法」이라는 논문은 政策終結의 戰略을 상세하게 다룬 것으로서 후학들에 의하여 많이 인용되는 논문이다.¹⁵⁾

(4) Daniels의 『公共事業의 終結』

정책종결에 관한 1997년의 심포지엄을 편집한 Daniels는 같은 해에 『公共事業의 終結』이라는 얇은 저서를 출간했다.

政策·組織의 종결을 개관한 후 Daniels는 종결에 관한 문헌을 상세히 고찰하고 지금까지의 종결연구의 특징을 몇 가지로 나누어서 지적하고 있다.¹⁶⁾

Ⅲ. 政策終結의 特徵과 終結要因

1. 政策終結의 特徵

政策終結에 관한 理論定立을 시도한 Behn이나 deLeon의 뒤를 이어서 최근 Daniels도 많은 사례연구의 결과를 토대로 정책종결의 특징으로서 다음의 몇 가지를 제시하였다.¹⁷⁾

(1) 豫算節減과 無關

經濟的·財政的 요인으로 종결되는 정책이 없는 것은 아니나 많은 경우 정책은 다른 요인으로 인하여 종결된다는 것이 Daniels의 주장이다. 대부분의 경우 정책의 종결은 예산의 절감을 가져오는 것이 아니며 적어도 단기적으로는 예산의 팽창을 가져온다는 것이다.

실사 예산의 절감이 정책종결의 동기라 하더라도 그것만으로는 정책의 종결이 이루어지기가 어려운 것이 일반적인 현상이라 하겠다.

(2) 終結에 대한 政治的 抵抗

Daniels 는 정책종결이란 반대세력의 저항으로 이루어지기가 어려우며 정치적 요인의 지배를 크게 받는다고 주장한다. 美國空軍當局이 B-1폭격기의 성능에 대

15) Robert D. Behn, "How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator," *Policy Analysis*, Summer 1978, pp.394-397.

16) Mark R. Daniels, *Terminating Public Programs* (Armonk: M.E. Sharpe, 1997).

17) *Ibid.*, pp.69-80.

해서 회의를 표명한 후에도 B-1폭격기의 제조가 종결되지 않은 것은 下請業者들과 그들을 옹호하는 國會議員들의 저항에 그 원인이 있다고 하겠다. 미해군은 基地閉鎖의 위협에 직면하면 그 지방의 勞動組合, 관련기업, 그 지방출신 국회의원 등을 동원하여 基地閉鎖를 반대하는 경우가 많다고 한다.¹⁸⁾

(3) 反對勢力的 撫摩의 必要性

정책종결을 이룩하기 위해서는 반대세력의 무마가 필요한 경우가 많은데 흔히 사용하는 방법은 코푸테이션(cooptation)이다. Massachusetts의 州立職業訓練學校를 廢校하려는 노력이 직원들의 거센 반대에 직면하자 學校는 閉鎖하되 직원들은 해임하지 않았다고 한다.¹⁹⁾

우리나라 夜間通行禁止廢止의 경우 국방상의 이유로 國防當局의 저항이 있자 前方接敵地域과 海岸地帶는 通禁解除에서 제외하므로서 반대세력을 무마했다고 할 수 있겠다.

(4) 理念的 要因의 重要性

政策終結의 실현 또는 좌절에 있어서 理念的 要因이 중요한 역할을 한다. 1970년대 후반에 시작된 공기업의 민영화는 영국 保守黨의 執權과 미국의 Reagan 行政府의 등장으로 인한 保守化 回歸에 그 원인이 있다고 하겠다.

우리나라 第1共和國의 北進統一政策과 같은 비현실적인 정책이 10여년이상 종결되지 않고 지속된 이유도 이념적인 요인에서 찾을 수 있다고 하겠다.

후술하는 바와 같이 이스라엘의 기브츠(Kibbutz)는 1980년대 후반부터 적자운영을 면치 못했으며 경제적인 관점에서 볼 때 더 이상 유지할 이유가 없었으나 이념적인 요인으로 폐지되지 않고 연명하고 있다는 것이 Harris의 주장이다²⁰⁾

(5) 復活의 可能性

정책종결의 실현이나 좌절이 정치적 요인이나 이념적 요인의 영향을 많이 받는 까닭에 한 번 종결되었던 정책이 부활하는 경우가 있다.

미국의 B-1폭격기가 좋은 예인데 그 유효성이 문제되어 한때 제조가 중단되었

18) Peter deLeon, "Public Policy Termination: An End and a Beginning," *Policy Analysis*, Summer 1979, p.384.

19) Robert D. Behn, "Closing the Massachusetts Public Training Schools," *Policy Sciences*, June 1976. pp.151-171.

20) Harris, *op. cit.*, pp.2155-2158.

던 B-1 폭격기가 다시 살아나 규모는 줄어들었으나 다시 제조를 시작했던 것이다. 종결된 정책이 되살아난 사례는 Greenwood,²¹⁾ Shulsky,²²⁾ Wallerstein²³⁾ 등의 글에서도 찾아볼 수 있다.

우리나라의 土地公概念政策의 경우 1998년 중에 종결될 예정이나 景氣의 回復으로 土地投機가 되살아나고 地價가 다시 앙등하는 경우 復活할 가능성이 있다고 하겠다.

(6) 豫測의 困難

정책의 종결은 이루어지기가 어려울 뿐만 아니라 終結與否나 종결의 시기를 예측하기가 어렵다는 것이 Daniels의 주장이다. Best 등은 미연방정부 獨立規制委員會 중 가장 긴 역사를 자랑하는 州間商業委員會(Interstate Commerce Commission)가 폐지될 것이 豫測되나 언제 폐지될 것인지 단언하기가 어렵다고 주장하고 있다.

이것은 어느 나라에서나 찾아볼 수 있는 현상이나 특히 다수의 拒否權行使機關(veto points)을 보유하는 미국과 같은 국가에서 더욱 두드러지게 나타나는 현상이라 하겠다.

2. 政策終結의 要因

政策의 終結을 가져오는 원인으로서는 여러 가지를 들 수 있다. 筆者는 다른 곳에서 Whetten의 조직쇠퇴의 원인을 원용하여 정책종결의 원인을 검토한 바 있으나²⁴⁾ 이곳에서는 deLeon과 Daniels의 견해를 빌어 정책종결의 요인을 살펴보고자 한다.²⁵⁾

(1) 經濟的·財政的 要因

정책종결을 가져오는 첫째 요인으로서 경제적·재정적 요인을 들 수 있다.

21) Greenwood, *op. cit.*, pp.2121-2150.

22) Abram N. Shulsky, "Abolishing the District of Columbia Motro Cycle Squad," *Policy Science*, June 1976, pp.183-197.

23) Mitchel B. Wallenstein, "Terminating Entitlements: Veterans' Disability Benefits in the Depression," *Policy Science*, June 1976, pp.173-182.

24) 俞焄, 政策學原論(改訂增補版), (서울: 법문사, 1995), pp.506-508.

25) Peter deLeon, "Policy Evaluation and Program Termination," *Policy Studies Review*, May 1983, pp.2046-2047.

Daniels는 政治的 要因의 중요성을 강조하고 경제적·재정적 요인은 덜 중요시 하나 근래에 와서 정책종결이 다시 많은 사람들의 관심을 모은 이유를 경제적·재정적 요인에서 찾아야 할 것 같다.

후술하는 바와 같이 우리나라에서 통일벼獎勵政策이 종결될 수밖에 없었던 것은 국민의 良質米 선호성향으로 통일벼의 재고가 늘어나고 糧穀管理基金의 缺損이 연간(1993년) 1兆8,389억원에 달한데 그 원인이 있었다고 하겠다.

(2) 能率性的의 提高

능률성의 제고를 위하여 정책이 종결되는 경우를 많이 찾아 볼 수 있다. 맥나마라 국방장관이 Skybolt미사일 프로그램을 종결한 것은 이보다 더 能率的인 대안이 있다고 확신한 까닭이라고 하겠다.²⁶⁾

최근 각국에서 日沒法이나 일몰규정에 의하여 조직이나 정책이 폐지되는 이유는 대부분 능률성의 제고에서 찾을 수 있다.²⁷⁾

(3) 政治的 및 이데올로기적인 要因

政治的 요인과 이데올로기적인 요인으로 정책이 종결되거나 종결되어야 할 정책이 종결되지 않는 경우를 흔히 볼 수 있다. Nixon대통령이 經濟機會廳(Office of Economic Opportunity)을 폐지한 이유를 정치적 이데올로기에서 찾을 수 있으며²⁸⁾ 경제적 관점에서 볼 때 마땅히 폐지되어야 할 이스라엘의 기브츠(Kibbutz)가 폐지되지 않은 이유도 이데올로기적인 측면에서 찾을 수 있다.²⁹⁾ 후술하는 바와 같이 우리나라에서 夜間通行禁止가 폐지된 이유는 다른 그 무엇보다도 정치적인 요인에서 찾을 수 있다고 하겠다.

(4) 行態理論의 變化

deLeon이 제시한 상술한 세 가지 요인 외에 Daniels는 정책종결의 또 하나의 요인으로 行態理論의 變化를 들고 있다.

과거에는 精神患者는 精神病院에 격리시켜 치료하는 것이 正常이라고 생각했

26) A.C. Enthoven and K.W. Smith, *How Much is Enough?* (New York: Harper and Row, 1971).

27) Richard C. Kearney, "Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience," *Public Administration Review*, January-February 1990, pp.49-57.

28) Daniels, "Introduction," p.2046.

29) Harris, *op. cit.*, p.2170.

으나 1950년대에 개발된 行態理論에 의하여 격리수용치료보다는 지역사회에 기초를 둔 치료방법(Community-Based Treatment)이 바람직하다는 것이 정설로 등장하였다. 이리하여 미국의 많은 州에서는 다수의 精神病院이 폐지되기에 이르렀다는 것이다.³⁰⁾

(5) 實現可能性

실험적인 성격(trial-type)의 政策에서 볼 수 있는 현상인데 사회문제의 성격상 政策執行過程에서 예기치 않았던 난관에 봉착하게 되어 政策의 실현가능성에 의문이 제기되었을 때 政策의 종결이 일어나게 된다.

실험적인 성격의 政策이 많은 것은 아니나 1960년대 미국의 Johnson대통령이 추진한 貧困, 少年犯罪, 失業, 都市問題, 人種差別, 男女差別 등에 관련된 政策 중에는 이러한 성격의 政策들이 있었다.

우리나라의 土地公概念政策도 이 유형에 속한다고 볼 수 있을 것이다. 사람에 따라 견해가 다르겠으나 토지공개념정책의 종결을 이러한 관점에서 볼 수도 있을 것이다.

IV. 한국의 政策終結 事例

1. 統一벼 獎勵政策

(1) 政策擡頭의 背景

우리나라의 食糧難은 6·25戰爭으로까지 소급해 올라갈 수 있는데 1956년부터는 미국의 PL-480에 의한 剩餘農産物의 도입으로 食糧難이 어느 정도 완화되었다. 그러나 1960년대 들어와 미국 잉여농산물의 도입감소와 흉작 등으로 不足糧穀의 확보가 어려운 과제로 대두하게 되었으며 1970년대에 들어와 食糧難이 더욱 어려운 문제로 등장하게 되었다. 1973년 石油波動에 이어 일어난 世界的인 糧穀波動으로 世界食糧需給事情은 供給過剩에서 供給不足으로 상태가 전환하게 되었기 때문이다. 統一벼의 普及·獎勵政策은 이러한 背景下에서 등장하게 되었다.³¹⁾

30) Valerie J. Bradley, "Policy Termination in Mental Health: The Hidden Agenda," *Policy Sciences*, June 1976, pp.215-224.

31) 농림수산부, 「통일벼보급 및 수매중단배경」(서울: 농림수산부, 1994), p.1.

(2) 政策手段으로서의 收買

統一벼의 보급을 위하여 정부는 收買라는 政策手段을 效果的으로 活用하였다. 1974년만 하더라도 政府收買量 5,105천석 중 일반벼가 1,150천석(22.5%), 통일벼가 3,955천석(77.5)을 차지했으나 통일벼 수매량의 비중이 더욱 높아지기 시작하여 1977년에는 통일벼의 비중이 98.2%에 달하게 되었으며 1978년에는 99.9%에 이르렀다. 한 마디로 말해서 1988년까지 정부는 통일벼에 한해서 農家의 出荷 希望全量을 수매했던 것이다.

(3) 統一벼 獎勵政策의 成功

統一계 벼의 본격적인 農家普及이 실시된 것이 1973년이었으나 정부의 장려정책에 힘입어 빠른 速度로 植付面積이 늘어나기 시작했다.

1974년만 하더라도 全植付面積에 있어서 통일벼 植付面積이 차지하는 비율이 15.2%에 지나지 않았으나 3년 후인 1977년에는 54.6%로 늘어났다. 이와 동시에 전체미곡생산량에 있어서 통일벼가 차지하는 비율이 1974년의 19.4%에서 1977년에는 61.2%에 달하게 되었으며 쌀의 자급을 달성하게 되었다.³²⁾

(4) 統一벼 獎勵政策의 終結

1960년대 이후의 高度成長에 힘입어 國民의 所得水準이 크게 향상되고 食生活 패턴에 변화가 일어났다. 육류·채소류·과실류의 消費가 늘어나는 반면 쌀을 포함한 곡류의 消費가 크게 감소하였다. 거기에다가 國民의 所得增大에 따라 家計에 있어서 쌀구입비가 차지하는 比重이 크게 감소하여 대부분의 消費者가 값이 다소 비싸도 良質米를 선호하게 되었다.

이와 같은 현상으로 통일벼의 판매가 不振하여 통일벼의 재고가 늘어나게 되었으며 이것이 國庫에 주는 부담이 점점증하게 되었다. 1994년 4월말 현재 통일미의 재고는 4,877천석에 달하였으며 糧穀管理基金의 缺損은 1993년 1兆8,389억원에 달하게 되었다.

이리하여 정부는 통일벼 장려정책을 더 이상 지속할 수 없게 되어 이를 終結할 수밖에 없게 되었다. 한 마디로 말해서 통일벼 장려정책 終結의 原因은 環境의 엔트로피였다고 하겠다.

통일벼 장려정책은 처음 도입할 때처럼 이를 終結할 때에도 정부는 收買를 活用하였다. 1988년 정부는 1989년산 통일벼의 수매량을 600만석으로 예시했으며

32) 上掲文, pp.4-5.

실제로 5,791천석을 수매했다. 1989년 12월에는 1990년산 통일벼 수매량은 더욱 줄여 450만석으로 예시했으며 일반벼의 수매를 개시하여 1989년산 일반벼를 5,957천석 수매했다. 1990년 12월에는 91년산 통일벼의 수매량을 150만석으로 예시했으며 1991년 12월에는 1992년산부터 통일벼 수매중단을 예시했다. 이리하여 한때 31,363천석에 달했던 통일벼 生産量이 1992년에는 29천석으로 감소했으며 1993년에는 완전히 그 생산이 중단되었다.

2. 土地公概念政策

(1) 政策擡頭的 背景

土地公概念이란 土地의 소유권은 인정하지만 利用權과 受益權, 그리고 때에 따라서는 處分權까지도 국가가 관리하겠다는 개념이다.³³⁾

이러한 土地公概念政策이 대두하게 된 것은 1980년대의 土地投機와 이에 따른 地價의 앙등에 그 原因이 있다고 하겠다. 1975년부터 1988년에 이르는 기간 중 소비자 물가는 4.1배 올랐지만 지가는 16.8배나 올라 不動產投機가 더 이상 방지할 수 없는 사회문제로 제기되었으므로 이를 해결하기 위하여 등장한 것이 地價의 安定과 土地投機抑制를 目標로 하는 土地公概念政策이라 하겠다.

(2) 政策手段

土地公概念政策은 宅地所有上限制, 開發利益還收制 및 土地超過利得稅라는 세 개의 기둥으로 구성되는데 우리는 이를 政策手段이라는 관점에서 살펴보고자 한다.

1) 宅地所有上限制

이는 土地所有上限設定制의 일환으로 도입된 제도이다. 토지소유상한제는 가계나 기업이 생활과 생산활동에 필요한 만큼의 토지만을 소유할 수 있도록 하는 제도이다.

그러나 주거토지(택지)의 경우에는 상한을 설정하기가 비교적 용이하나 기업의 경우 여러 가지 이유로 상한을 설정하기가 어려우므로 土地公概念委員會의 보고서도 주거용토지(택지) 또는 택지화 가능한 유희토지에 한정할 것을 건의했다.³⁴⁾

33) 김정호, 토지세의 경제학: 미신과 현실(서울: 한국경제연구원, 1997), p.140.

34) 孫在英, "토지문제의 경제적 해석과 정책수단의 검토," 法務部編, 土地公概念과 土地政策(서울: 법무부, 1989), pp.164-165.

이러한 건의가 채택되어 7대도시내 200평 이상의 택지소유를 금지하며 所有上限을 초과하는 택지와 법인이 소유하는 택지에 대해서는 超過所有負擔金을 부과하는 것을 골자로 하는³⁵⁾ 「宅地所有上限에 관한 法律」이 제정되어 1989년 12월 30일에 공포되었다.

2) 開發利益還收制

개발이익환수제는 개발사업대상지의 지가가 상승하는데서 발생하는 개발이익을 환수하여 부의 분배가 편중되는 것을 방지하는 제도이다. 개발이익환수제에서는 개발이익의 평가를 어떻게 할 것인가도 어려운 문제이나 무엇보다 개발부담금의 부과대상 사업의 선정이 민감한 문제라 하겠다.

개발이익환수제의 도입을 위하여 1989년 12월 30일에 공포된 「開發利益還收에 관한 法律」은 대상사업으로서 住宅開發事業, 工業團地開發事業, 골프장 建設事業 등 11개 사업을 들고 있는데 부담률은 原則적으로 산정된 開發利益의 50%로 하고 있다.³⁶⁾

3) 土地超過利得稅

개발사업의 유무에 관계없이 일정조건에 해당되는 모든 토지소유자에게 지가 상승액의 일부를 조세의 형태로 거두는 제도이다.

전술한 2개의 法律과 함께 1989년 12월 30일에 공포된 土地超過利得稅法은 遊休土地에서 생긴 이익의 30%내지 50%를 환수하도록 규정하고 있다.³⁷⁾

(3) 土地公概念政策의 成果

위에서 살펴본 세 가지 정책수단을 보유하는 토지공개념정책은 비교적 좋은 성과를 거두었다. 1990년부터 1997년에 이르는 8년 동안 무분별한 토지과다소유를 억제하고 부동산경기과열을 방지하는 기능을 수행했다. 1989년부터 1997년에 이르는 기간 동안 소비자 물가상승률은 연평균 6.1%였지만 지가상승률은 1991년의 9.1%를 고비로 지속적으로 떨어지고 있다.

다른 한편 이들 土地公概念3法에 의하여 거두어 드린 稅收를 본다면 <表 1>과 같이 宅地所有上限法이 1兆6,588억원을 거두어 드렸으며 開發利益還收法은 1兆5,780억원을 징수했고, 土地超過利得稅法은 9,477억원의 세수를 올렸다.³⁸⁾

35) 宅地所有上限에관한法律 제 7 조 및 제19조.

36) 開發利益還收에관한法律 제 5 조 및 제13조.

37) 土地超過利得稅法 제 3 조 및 제12조.

〈表 1〉 土地公概念3法の 稅收實績

	宅地所有上限法	開發利益還收法	土地超過利得稅法
賦課件數 또는 필지	61,544건	10,547건	122,000필지
稅收實績 (억원)	16,588 (92~97)	15,780 (90~97)	9,477 (91~94)

(4) 土地公概念政策의 終結

1997년말 外換危機와 그에 따른 IMF體制의 도래 이후 構造調整으로 인한 不動產賣物의 증가와 金利의 暴騰으로 不動產景氣가 急速히 冷却하고 지가가 크게 떨어졌다. 거기에다가 자산디플레이션에 이은 복합불황의 가능성마저 제기되어 土地公概念政策의 재검토가 필요하다는 주장이 제기되었다.

이에 정부는 不動產景氣의 活性化와 복합불황의 방지를 위하여 도입된 지 8년 여에 달하는 土地公概念政策의 再檢討와 그 終結을 결정하게 되었다. 먼저 1998년 7월 택지소유상한법의 폐지를 결정함으로써 택지의 취득 및 처분을 자유화하게 되었으며 같은 달에 개발이익환수법을 개정하여 1999년까지 부과를 중지하고 2000년부터는 부과율을 50%에서 25%로 인하하기로 하였다. 이어서 김대중대통령의 선거공약에 따라 1998년 하반기 중에 토지초과이득세법을 폐지할 예정이다. 한 마디로 말해서 1998년 중에 토지공개념정책은 사실상 종결될 예정이다.

3. 北進統一政策

(1) 政策의 背景

第1共和國의 李承晩大統領이 統一政策으로서 내세운 北進統一政策은 實現可能한 政策이라기 보다는 다음과 같은 여러 가지 背景下에서 제기된 구호의 성격이 짙은 政策이라 하겠다.³⁹⁾

1) 國內的 要因

大韓民國政府는 建國初期부터 많은 試鍊과 威脅에 직면했다. 政府수립전인

38) 每日經濟新聞, 1998. 7. 22.

39) 梁榮植, "韓國統一政策의 變遷에 관한 研究"(건국대학교 박사학위논문, 1988); 金九權, "우리나라 政策變動要因에 관한 研究"(서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991); 鄭鎔碩, "北進統一論議의 虛實," 「月刊政經文化」(1984년 9월호).

1948년 4월 3일에 일어난 제주도 시위·폭동사건(4·3사건)을 위시하여 같은 해 10월에 일어난 여수·순천반란사건과 1948년 11월부터 1949년 1월에 걸친 대구반란사건 등이 그 代表的인 예이다. 뿐만 아니라 미국은 1948년 9월 15일부터 주한 미군의 철수를 시작하여 1949년 6월 29일에 이를 완료하였다.

이러한 狀況下에서 國家의 안전을 확보하기 위하여 국민들의 理想的인 단합이 필요하다고 생각한 李承晩大統領은 北進統一을 내세움으로서 국민들의 反共精神을 강화하고 左翼勢力의 도전에 대처해 나가고자 했던 것이다.

2) 南北協商論의 抑制

李承晩大統領의 南韓單獨政府樹立을 民族의 永久的 分斷을 기도하는 것이라고 비판하고 南北協商에 의하여 民族統一을 이룩하자는 金九·金奎植 등의 南北協商論은 知識層을 위시한 많은 국민들의 지지를 받고 있었다.

이러한 南北協商論이 非現實的이라고 단정한 李承晩은 그의 南韓單獨政府樹立의 當爲性을 위해서 南北協商論을 잠재울 필요가 있었으며 이를 위해서 武力北進統一政策을 내세웠다고 생각된다.

3) 援助獲得의 手段

李大統領의 北進統一政策은 미국의 援助를 효과적으로 獲得하기 위한 수단으로도 활용되었다. 北進統一政策은 북한에서 반공폭동이 발생할 때 북진통일하여 한반도 전체를 반공보루로 확보할 수 있음을 알리기 위한 것이었으며 미국에 대한 원조가 여러 가지 목적을 위하여 사용될 수 있다는 것을 시사했다.

4) 國際的 要因

미·소간의 冷戰體制의 영향으로 韓半島는 미·소冷戰의 대결장이 될 수밖에 없었다. 그로 인해 남북한양측은 상대방을 같은 民族이 아니라 敵으로 간주하여 武力을 사용해서라도 상대방을 굴복시키는 것이 최상의 統一政策이라 인식했기 때문에 南北韓兩側이 다 武力統一을 옹호했다. 뿐만 아니라 李承晩大統領은 공산폭동에 시달리고 있는 필리핀·말레이시아와 臺灣 등과 제휴하여 共產勢力의 아시아 장악을 방지하기 위한 태평양방위동맹체제의 구축을 구상하고 있었다. 그러한 李大統領 으로서는 북진통일정책이 당연한 귀결이었는지도 모른다.

(2) 政策스테이트먼트

北進統一政策에 관한 表現 또는 表明을 말하는 政策스테이트먼트(policy statement)로서⁴⁰⁾ 法律·大統領令이 있는 것은 아니고 李承晩大統領의 覺書나 聲明書

등이 존재할 뿐이다.

1) 韓國戰爭前의 스테이트먼트

李대통령이 북진통일정책을 공식적으로 언급하기 시작한 것은 정부수립 다음해인 1949년의 일이다. 李대통령은 1949년 2월 12일 장면 주미대사와 오리버에게 보낸 각서 속에서 “한국의 안전은 오직 무력에 의한 國土統一에 달렸다”고 주장했다.

2) 韓國戰爭中의 스테이트먼트

韓國戰爭中에는 北進統一政策을 表明할 機會가 많았다. 비교적 개전 초기인 1950년 7월 19일 李대통령은 한국정부의 공식입장을 트루먼 대통령에게 전달하면서 “UN軍의 작전목표가 戰前原狀의 回復, 즉 38線에의 진격·정지에 그쳐서는 안되며, 北進統一을 완수해야 한다”는 것을 강조했다.

休戰協定の 기운이 성숙해진 1951년 5월 26일에 발표한 성명서에서의 李대통령은 “이미 제거된 38선을 다시 발생시키는 休戰協商을 개시하는 경우에는 失地를 회복할 때까지 단독적인 행동을 수행하겠다”는 것을 주장했다.

3) 政權末期의 스테이트먼트

李大統領의 이러한 北進統一政策은 美國뿐만 아니라 國際社會에서도 배격되었으나 李대통령은 정권 말기까지 武力統一을 강력히 주장했다. 李대통령은 1959년 6월 9일 특별성명을 통해 “우리는 機會만 주어진다면 美國兵力の 援助없이도 그리고 大戰을 유발하지 않고 북한으로부터 공산주의자들을 몰아내고 통일을 할 수 있다. 한국을 통일할 수 있는 유일한 길은 武力行使”뿐이라고 역설했다.

(3) 政策의 終結

1) 終結要因

北進統一政策의 종결을 가져온 要因으로서 첫째로 政權交替를 들 수 있다. 4·19로 自由黨政權이 물러나고 過渡政府를 거쳐서 민주당정부가 등장하자 自由黨政府의 많은 政策과 함께 北進統一政策도 廢棄했다.

民主黨政府는 1960년 8월 24일 鄭一亨 外務長官의 「外交施策7個項」發表를 통해 「北進統一과 같은 무모하고 무계획적인 슬로건을 버리고 國際聯合의 결의를 존중하며 國際聯合 監視下에 南北韓을 통한 自由選舉에 의한 통한정책을 수행한다」고 선언했다.⁴¹⁾

40) 兪焘, 前揭書, p.44 참조.

둘째로 政策終結의 要因으로서 政策의 所望性·實現可能性을 들 수 있다. 政權의 交替에 의하여 民主黨政府가 집권하였다고 하더라도 소망스럽고 實現可能한 政策이었다면 쉽게 廢棄할 명분을 찾기는 어려웠을 것이다. 鄭一亨 外務長官의 발표에도 있듯이 北進統一政策은 “무모하고 무계획적인 슬로건”에 지나지 않는다고 판단하고 이를 종결하였던 것이다.

셋째로 經濟的·財政的 要因을 들 수 있다. 韓國戰爭으로 인한 國民經濟의 피해로 미국의 원조 없이는 방대한 군사력을 유지할 능력이 없었으며 따라서 미국이나 國際輿論이 外面하는 北進統一政策을 지속한다는 것은 不可能한 일이었다.

이와 같이 北進統一政策의 終結 要因을 여러 가지로 나누어서 고찰하였으나 그 중에서도 가장 중요한 요인이 Daniels가 강조한 바와 같이 政治的 要因인 政權의 交替라 하지 않을 수 없다. 政策의 實現可能性이나 經濟的·財政的 要因도 중요하지만 4·19로 인한 政權의 교체가 없었더라면 北進統一政策의 終結을 기대하기는 어려웠을 것이다.

2) 政策終結과 線形的 承繼

政策의 終結은 終結로서 끝나는 경우도 많으나 Behn이 지적한 바와 같이⁴²⁾ 새로운 政策으로 이어지는 경우가 더 많다. 다시 말해서 線形的 承繼가 일어나는 경우가 많다.⁴³⁾

이 경우에도 武力北進統一政策이 平和的 統一政策으로 承繼가 일어났다. 民主黨政府의 統一政策은 한 마디로 말해서 “國際聯合監視下에 南北韓을 통한 自由選舉에 의한 統韓政策”이었다. 5·16후에 등장한 第3共和國政府도 이를 계승하였다.

4. 夜間通行禁止

(1) 政策의 背景

夜間通行禁止는 1945년 解放후부터 37년간 지속된 政策이다. 南北으로 분단된 狀況下에서 정부나 국민이 야간통행금지 「不可避한 것」으로 받아드려 왔다.

그 동안에도 야간통행금지를 폐지하자는 주장이 없었던 것은 아니다. 이를 무

41) 梁榮植, 前揭論文, p.45.

42) Behn, *op. cit.*, pp.408-409.

43) 俞焘, 前揭書, pp.475-476.

마하기 위한 방안의 하나로 충청북도와 같은 일부지역을 대상으로 야간통행금지 해제를 시험적으로 실시했으며 크리스마스·年末 등에도 一時的으로 야간통행금지를 해제해 왔다.

그러나 治安·國防當局의 저항으로 정치적 결단이 없었더라면 야간통행금지의 해제는 어려웠을 것이라고 筆者는 생각한다. 시험적으로 야간통행금지해제를 실시한 忠淸北道의 경우 「시험적」 실시기간이 16年이나 지속되었다는 사실만 보아도 알 수 있다.⁴⁴⁾

(2) 政策의 終結

1) 終結要因

야간통행금지가 종결된 가장 중요한 요인은 정치적인 것이라고 하겠다. 이런 의미에서 Daniels의 주장이 타당성이 있다고 할 수 있겠다.

1980년 8월 16일에 사임한 崔圭夏大統領의 뒤를 이어 全斗煥國保委 常任委員長이 8월 27일 統代에서 11代 大統領으로 선출되어 9월 1일 就任하였다. 이러한 狀況進展에 不滿을 품은 學園街는 소요가 끊이지 않았고, 드디어 1980년 10월 18일에는 高大에 休校令이 내려졌다.

1980년 10월 23일에는 5共 憲法이 國民投票에서 確定되어 10월 27일 公布되었으며 같은 날 國會를 대신할 國家保衛立法會議가 발족했다. 이어서 11월 12일에는 政治活動被規制者 811名의 명단이 공고되었으며 11월 15일에는 24名의 추가명단이 발표되었다.

새로 공포된 5共 헌법에 따라 1981년 3월 3일에는 全斗煥大統領의 12代 大統領 就任이 있었으며 10월 15일에는 政府組織정비가 단행되어 書記官이상 599개 職位가 축소되었다.

이와 같은 긴장된 社會 분위기에 숨통을 트고 제 5 공화국 정권의 正統性不足을 보완하는 뜻에서 1981년 8월 8일에는 海外旅行自由化措置가 발표되었으며 이어서 1982년 1월 1일에는 야간통행금지폐지가 발표되고 1월 2일에는 中高生의 머리모양 자유화와 교복 자유화(83학년부터)가 발표되었다.

2) 期待效果

야간통행금지는 긴장된 社會분위기를 다소간이나 해소한다는 효과 외에 生産·流通·消費 등 모든 經濟活動에 活力素로 작용할 것으로 기대하였다.

44) 東亞日報, 1982. 1. 4.

첫째로 야간통행금지폐지는 生産의 增大를 가져오리라는 기대가 있었다. 공단이나 건설현장의 근로자들이 마음놓고 밤일을 할 수 있다는 기대가 있었다. 수출의 증대도 기대효과의 하나이다. 통행금지해제와 함께 수출상당이 늘어나고 통신·수송 등 부대업무도 보다 활발해 짐으로써 수출증진에 이바지하리라는 것이다.

둘째로 야간통행금지폐지는 유통 및 소비부문에 活力素로 작용하리라는 기대가 있었다.

시간을 다투는 농산물의 운반에서부터 각종 생활필수품의 원활한 이동은 가격상승요인을 감소시킬 뿐만 아니라 밤늦게까지 열어 놓은 시장과 유통업소는 소비의 증대를 초래하리라는 기대도 있었다.

5. 事例의 比較分析

위에서 검토한 한국의 政策終結事例를 Daniels가 제시한 정책종결의 특징과 終結要因이라는 관점에서 비교 고찰하고자 한다.

(1) 豫算節減

통일벼장려정책의 종결은 통일벼의 재고누적으로 발생하는 糧穀管理基金의 누적적자를 줄이는데 이바지했으나 土地公概念政策의 종결은 예산의 절감은 고사하고 租稅收入의 감소를 초래했다. 北進統一政策의 종결은 예산절감과는 무관한 것이었으며 夜間通行禁止의 종결은 경찰력의 보강 등으로 인한 예산의 팽창을 초래

〈表 2〉 韓國政策終結의 특징

	통일벼獎勵政策	土地公概念政策	北進統一政策	夜間通行禁止
豫算節減	예산절감 있었음	豫算팽창은 아니나 租稅收入의 감소가 있었음	豫算節減과 무관	豫算팽창 있었음
終結에 대한 抵抗	無	크지 않았음	無	다소 있었음
理念的 要因	無關	다소 作用	다소 作用	無關
復活의 可能性	無	可能性 있음	無	無
豫測의 困難	豫測 可能	豫測 可能	豫測 可能	豫測 困難
終結要因	財政的 要因	經濟的 要因	政治的 要因	政治的 要因

했다. 한 마디로 말해서 통일비장려정책의 종결만이 예산의 절감을 가져왔다.

(2) 終結에 대한 抵抗

일반적으로 정책종결에 대한 저항이 강하기 마련이나 위에서 검토한 정책종결은 저항이 강하지 않았다. 통일비장려정책의 종결과 北進統一政策의 종결은 저항이 없었으며 土地公概念政策의 종결과 夜間通行禁止의 종결은 저항이 다소 있었으나 크지 않았거나 露呈되지 않았다.

(3) 理念的 要因

통일비장려정책의 종결과 夜間通行禁止의 종결은 理念的 要因과 무관했으며 土地公概念政策의 종결과 北進統一政策의 종결은 理念的 要因이 다소 作用했다고 볼 수 있겠다. 土地公概念政策의 경우 不動產景氣의 冷却과 地價의 下落이 근본적인 원인이었다고 하겠으나 市場原理의 回復이라는 理念的 要因도 작용했다고 볼 수 있다. 北進統一政策의 경우 政權交替가 근본적인 원인이었으나 4·19이후의 反共理念의 弱화와도 무관하지 않다고 하겠다.

(4) 復活의 可能性

미국에서는 한 번 종결된 정책이 부활하는 경우가 많다는 것이 Daniels의 주장이나 우리나라 정책종결의 경우 土地公概念政策을 제외하고는 부활의 가능성이 희박하다고 하겠다. 土地公概念政策은 지가가 폭등하고 토지투기가 재연되는 경우 부활할 가능성이 있을 것이다.

(5) 豫測의 困難

Daniels는 미국 정책종결의 경우 종결여부나 종결의 시기를 예측하기 어렵다고 하고 있으나 우리나라 정책종결은 예측이 가능했다고 하겠다. 다만 야간통행금지의 경우 언젠가는 폐지될 것이라고 기대할 수 있었으나 1982년 1월이라는 시기를 예측하기는 어려웠다.

(6) 終結要因

통일비장려정책은 양곡관리기금의 누적적자 해소라는 재정적 요인에서 종결의 원인을 찾을 수 있으며 土地公概念政策은 不動產景氣의 活性化와 복합불황의 방지라는 경제적 요인 때문에 종결되었다. 北進統一政策은 정책의 소망성이나 실현 가능성도 논란의 대상이었으나 政權交替가 이루어지지 않았던들 그 종결을 기대하기 어려웠을 것이다. 夜間通行禁止는 긴장된 사회분위기의 완화와 5共 政權에

대한 국민 지지도의 제고를 바라는 政策決定者의 정치적 결단으로 종결되었다고 하겠다.

V. 結 論

우리는 위에서 정책종결 연구가 걸어 온 길을 살펴보고 정책종결의 특징과 종결요인을 고찰하였다. 이어서 우리나라의 통일벼獎勵政策, 土地公概念政策, 北進統一政策, 夜間通行禁止의 종결에 대하여 事例研究를 하였고 이 네 개의 정책종결을 비교 고찰하였다.

미국의 정책종결과 비교하여 볼 때 한국의 정책종결이 유사점도 있으나 차이점도 많다는 것을 발견했다. 미국과 같은 다수의 拒否權行使機關(veto points)을 보유하는 국가와 한국과 같이 權力의 集中이 심한 국가간의 차이점이라는 것이 筆者의 생각이다.

참고문헌

- 金允權, “우리나라 政策變動要因에 관한 研究”(서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1991).
- 김정호, 土地稅의 經濟學 : 迷信과 現實(서울: 한국경제연구원, 1997).
- 孫在英, “토지문제의 경제적 해석과 정책수단의 검토,” 法務部編, 土地公概念과 土地政策(서울: 법무부, 1989).
- 梁榮植, “韓國統一政策의 變遷에 관한 研究”(건국대학교 박사학위논문, 1988).
- 鄭鎔碩, “北進統一論議의 虛實,” 「月刊政經文化」(1984년 9월호).
- Bardach, Eugene, “Policy Termination as a Political Process,” *Policy Sciences*, June 1976.
- Best, Samuel, Paul Teske and Michael Mintrom, “Terminating the Oldest Living Regulator,” *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997.
- Behn, Robert D., “Closing the Massachusetts Public Training Schools,” *Policy Sciences*, June 1976.
- Behn, Robert D., “How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator,” *Policy Analysis*, Summer 1978.
- Billier, Robert P., “On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Consideration,” *Policy Sciences*, June 1976.

- Bradley, Valerie J., "Policy Termination in Mental Health: The Hidden Agenda," *Policy Sciences*, June 1976.
- Daniels, Mark R., *Terminating Public Programs* (Armonk: M. E. Sharpe, 1997).
- Daniels, Mark R., "Introduction to Symposium on Public Policy and Organization Termination." *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997.
- deLeon, Peter, "A Theory of Policy Termination," in Judith May and Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle* (Beverly Hills: Sage Publications, 1978).
- deLeon, Peter, "Public Policy Termination: An End and a Beginning," *Policy Analysis*, Summer 1979.
- deLeon, Peter, "Policy Evaluation and Program Termination," *Policy Studies Review*, May 1983.
- deLeon, Peter, "Afterward: The Once and Future State of Policy Termination," *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997.
- Enthoven, A. C. and K. W. Smith, *How Much is Enough?* (New York : Harper and Row, 1971).
- Frantz, Janet E., "The High Cost of Policy Termination," *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997.
- Greenwood, Justin, "The Succession of Policy Termination," *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997.
- Harris, Michael, "Policy Termination : Uncovering the Ideological Dimension," *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997.
- Kaufman, Herbert, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976).
- Kaufman, Herbert, *Time, Chance and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment* (Chatham: Chatham House, 1987).
- Kearney, Richard C., "Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience," *Public Administration Review*, January-February 1990.
- Lasswell, Harold D., *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* (College Park: University of Maryland, 1956).
- Norris-Tirrell, Dorothy, "Organizational Termination in the Nonprofit Setting: The Dissolution of Children's Rehabilitation Service," *International Journal of Public Administration*, No. 12, 1997.

Shulsky, Abram N., "Abolishing the District of Columbia Metro Cycle Squad," *Policy Sciences*, June 1976.

Wallenstein, Mitchel B., "Terminating Entitlements: Veterans' Disability Benefits in the Depression," *Policy Sciences*, June 1976.