

# 외부환경과 초점사건의 내재적 속성에 따른 정책변동 특성 연구: 한국 산업정책 변동 사례를 중심으로

이재무\*

..... <目	次> .....
I. 서론	IV. 결론: 논의 및 한계
II. 분석모형에 대한 이론적 논의	
III. 분석결과	

## <요 약>

본 연구는 외부환경과 초점사건의 내재적 속성이 정책변동과 어떠한 연관성을 갖는지 확인하고자 수행되었다. 분석을 위해 한국의 중소기업공공구매정책과 석유산업정책을 선정하였으며, 정책변동 사례의 타당성을 위해 동일한 정책 내 정책변동을 대상으로 규정하고, 옹호연합모형과 정책의 창 모형을 결합해 재정립한 정책변동모형을 활용하였다. 또한 외부환경의 속성을 기회적(O)·위험적(T)으로, 초점사건의 속성을 의도적(I)·돌출적(A)으로 세분화하여 각 정책변동이 어떠한 속성들을 가졌는지 분석하였다. 그 결과, 정책변동 유형 중 정책쇄신은 IO유형, 정책승계는 IT유형 혹은 AT유형, 정책종결은 AO유형의 특성을 나타낸 것으로 파악되었다. 이러한 연구결과를 통해 정책변동에 있어 외부환경의 속성이 초점사건의 속성보다 정책유형의 규정에 있어 보다 명확한 근거가 되었다는 점과 이들 두 요인의 분석을 통해 정책변동 유형에 대한 예상 가능성이 높다는 점을 제시하였다. 정책변동의 선행요인인 외부환경과 초점사건을 분석하여 얻은 예측 결과는 다각적인 대책 마련과 실제적으로 높은 효과성의 정책운용 관련 전략을 수립할 수 있기 때문에 차별화되는 의미를 갖는다.

**【주제어: 정책변동, 외부환경, 초점사건, 옹호연합모형, 정책의 창 모형】**

\* 단국대학교 평생교육원 초빙교수(ljm-policy@hanmail.net)  
논문접수일(2015.1.13), 수정일(2015.2.24), 게재확정일(2015.3.2)

## I. 서론

한때 정책변동(policy change)은 의제설정(agenda setting) 혹은 정책형성(policy formation)과 거의 동일한 개념으로 인식되거나(Schwenzien, 2010: 1), 정책이 기존 상태에서 아주 미세하게 증가된 조정(incremental adjustments)에 근거해 서서히 변화한다는 논증(Lindblom, 1959: 84)에 활용된 것처럼 정책과정의 설명을 위한 간접적·부가적 도구로써 주로 언급되었다. 그러나 1970년대 후반 이후 정책종결에 대한 관심이 높아진 것을 계기로 정책변동에 관한 제고가 본격적으로 이루어지게 되고(유훈, 2009: 137-138), 시간의 흐름에 따라 관심영역이 다양한 정치적·행정적 과정, 기존 산출물과의 차별적 지향성, 목표·수단 등 정책구조의 구성요소(양승일, 2005: 42; 박호숙, 2005: 207) 등으로 확대되면서 정책과정의 구성 상 독립적인 개념으로써 중요성이 강조되고 있다. 또한 정책의 변환은 다원화되어 복합적인 속성을 가지고 있는 현대 사회에서 각종 사회적 변화에 적절하게 적응할 수 있도록 대응하는 최적의 정치적 수단이다(Fischer, 2014: 344). 그렇기 때문에 지속적으로 표출된 정책 관련 이해관계자들의 욕구를 반영하는 정책변동(양승일, 2014: 68)에 대해 제고하는 활동은 정책이 바뀌거나 종결되는 과정에서 드러난 다양한 정책행위자의 정체성, 내·외부 환경적 요인, 관련 주체들의 상호작용 및 관계 등에 대한 의미 있는 정보를 제공해주고 그를 통해 유사한 정책의 적용과 집행에 있어 유익하게 활용할 수 있다는 차원에서 중요하다.

이러한 가치에 입각하여 정책변동 분야의 연구들은 그동안 활발히 이루어졌다. 비교적 초창기에는 Mishra(1977), Hogwood & Peters(1983), Polsby(1984), Dunleavy(1989) 등에 의해 정책변동의 유형화에 관한 연구가 주로 진행되었으나 이들 논의가 이론적 완성도와 실제적 다양성 포착 능력에서의 한계로 인해 유의성이 떨어진다는 비판(주재현, 2008: 94-99)에 직면한 이후, 정책변동의 원인을 규명하려는 연구가 주를 이루고 최근까지 이어지고 있다. 특히 Sabatier(1993)의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)과 Kingdon(1984)의 정책의 창 모형(Policy Window Model)은 각각 보유한 설명력의 유용성으로 인해 정책변동 분석에 큰 영향을 미쳤다. 옹호연합모형은 외적변수를 고려하고 있으며, 상호 배타적·이질적으로 집단화되어 있는 정책주창자들의 실체와 신념체계를 파악할 수 있고, 정책과정 상 협의를 주도하는 중개 기능을 규명할 수 있다는 점에서 유용하다(이재무·박용성, 2014: 35). 반면에 정책의 창 모형은 정책변화의 시발점으로써의 초점사건(focusing events)을 참작하고 있으며, 중개 기능 이외의 상호작용에 대하여 심층적으로 검토할 수 있다는 강점을 갖는다(양승일, 2006: 104). 그렇지만 두 모형은 각각의 장, 단점이 서로 상충되는 속성을 가지고 있기 때문에 하나의 모형으로 특정 정책의 변동을 구체적으로 설명하기에는 부족하다. 또한 옹호연합

모형은 미국식 다원주의(pluralism)의 실증적 산출에 근거했기 때문에 미국을 제외한 유럽이나 아시아 등의 제반 국가들 정책 환경에 일반적으로 적용하기에 적절치 않다는 지적을 받으며(Sabatier & Weible, 2007: 199), 한국과 같이 신흥국들의 정책 상황은 내·외부 환경에 매우 민감하고 직접적으로 영향을 받음에도 정책의 창 모형은 환경에 대한 고려가 배제되어 있어 환경의 영향력이 지대한 정책변동 사례의 설명에 제한적일 수밖에 없다(이재무, 2013: 575). 그래서 최근의 정책변동에 대한 설명은 대부분 두 모형을 다양하게 결합하거나 응용하여 상충되는 부분을 효과적으로 보완한 뒤 행해지고 있다.

본 연구도 옹호연합모형과 정책의 창 모형을 함께 고찰하여 정책변동에 대한 설명의 실효성을 강화하려는 기본 방침은 앞선 선행 정책변동 연구들과 동일하다. 다만 기존의 연구들이 옹호연합모형과 정책의 창 모형의 분석요소들을 긍정적으로 재구성하는 구조적 측면에 집중하였다면, 본 연구는 두 모형이 각자 차별적으로 가지고 있는 설명변수, 즉 외부환경과 초점사건에 연구의 초점을 맞추고 이들의 영향력에 대하여 검증하였다는 점에서 차이가 있다. 아울러 옹호연합모형의 외부환경 분석과 정책의 창 모형의 초점사건 분석이 모두 기술적(descriptive) 수준에서만 이루어진 점을 감안하여 이들의 속성에 따른 유형화를 통해 보다 구체적인 분석을 시도한 점이 차별적이다. 즉, 정책변동의 유형별 사례를 분석하여 정책변동의 제반 요인의 구성이 동일한 상황에서 외부환경과 초점사건의 내재 속성에 따른 정책변동 양상을 확인하는 것이 본 연구의 목적인 것이다. 이를 위해 옹호연합모형과 정책의 창 모형의 유의한 분석요소를 재배치하여 정책변동 과정을 설명할 수 있는 연구의 기본 틀을 구축한 후, 정책의 승계, 수정, 종결 등 정책변동 유형이 확인되는 정책사례를 선정하고, 선정된 정책의 변동 양상이 재정립된 모형의 변수에 부합하는지 여부를 확인하였다. 이어, 기본 틀의 요인을 모두 충족하고 있는 경우 외부환경과 초점사건의 특성에 따라 나타난 변화특성을 확인하여 정책변동 유형과의 상관관계를 숙고하였다. 이상의 과정을 통해, 외부환경의 변화 추이와 초점사건의 성격을 사전에 확인함으로써 정책의 변화를 가능할 수 있다는 논제에 대한 과학적 근거를 마련하고, 나아가 실효적이면서 전향적인 정책기획과 집행에 일익을 담당할 것이라는 점에서 본 연구의 의미가 있다.

## II. 분석모형에 대한 이론적 논의

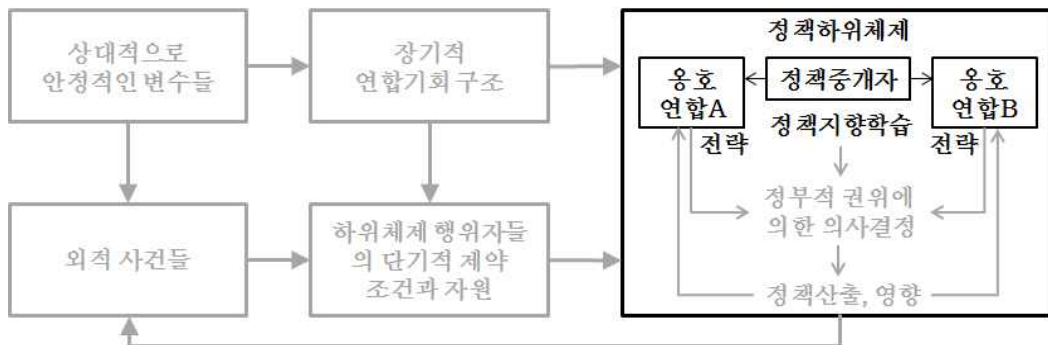
### 1. 정책변동 과정의 설명을 위한 기본 틀 구축

기 설정한 본 연구의 목적 달성을 위해 정책변동 설명에 상충되는 유용성을 가진 옹호연

합모형과 정책의 창 모형을 결합하여 보다 구체적이고 합리적으로 정책변동 과정을 설명할 수 있는 기본 틀을 구축하였다. 분석대상으로 선택된 정책변동 사례들이 실효적 변수들로 구조화된 기본 틀의 준거를 모두 충족한 상태에서 외부환경과 초점사건 차이에 따른 특성을 분석해야만 연구의 객관성이 확보되기 때문이다. 정책변동 과정의 설명을 위한 기본 틀의 구축은 옹호연합모형과 정책의 창 모형을 검토하여 각각의 독창적인 설명변수를 선정하고, 그들 설명변수를 타당하게 재정립함으로써 가능하다.

첫째, 옹호연합모형은 정부행위자를 포함한 정책하위체계(policy subsystems) 내 대립하는 옹호연합(advocacy coalition)과 신념체계(belief systems)로 개념화될 수 있는 공공정책, 정책하위체계에 대한 집중적 분석, 10년 이상의 정책변화 관련 시간을 기본전제로 구성된다(Sabatier, 1993: 16). 기본 전제에서 알 수 있듯 본 모형의 핵심 요인들은 정책하위체계, 옹호연합, 신념체계 등이며, 이들 세 요인들과 연계되어 기능적으로 정책변화를 유도하고 촉진하는 정책중개자(policy broker), 정책지향학습(policy oriented learning) 역시 본 모형만의 독창적이고 중요한 분석요소(김성중, 2009: 313-314)로써 규정된다. 옹호연합모형의 구조에 이들 핵심 설명변수를 표현하면 그림 1과 같다.

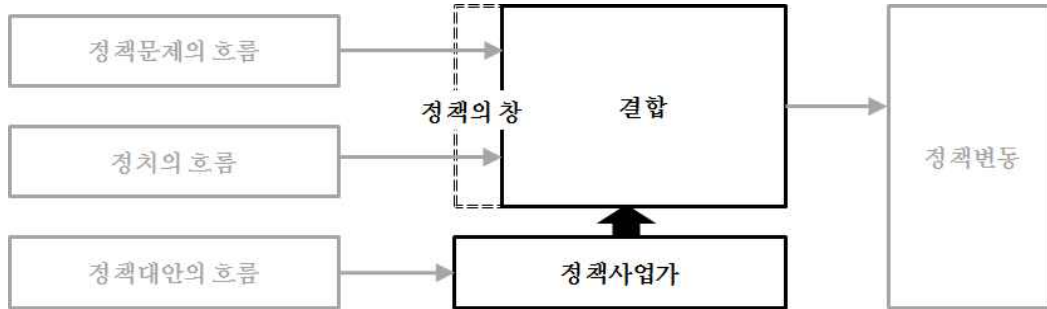
〈그림 1〉 옹호연합모형 구조 상 핵심 설명변수



자료 : Sabatier & Weible, 2007: 202의 그림을 재구성.

둘째, 정책의 창 모형은 각각 전문성을 가지고 독립적으로 흐름을 유지하던 정책문제(problems), 정치(politics), 정책대안(policies)의 세 흐름이 특정 계기에 기인하여 짝짓기와 결합을 시도하려는 정책사업가(policy entrepreneur)에 의해 순간적으로 합쳐지면서 정책의 창이 열리고 권위적 선택과 실행에 따라 정책변동이 성사된다고 주창한다(Kingdon, 1995: 196-208). 이처럼 정책의 창 모형은 정책변동의 배경을 세 가지 흐름으로 묘사하고, 정책변동을 선도하는 직접적 요인으로 정책사업가, 정책의 창을 핵심 개념으로 강조하고 있다. 정책의 창 모형의 구조에 이들 핵심 설명변수를 표현하면 <그림 2>와 같다.

〈그림 2〉 정책의 창 모형 구조 상 핵심 설명변수



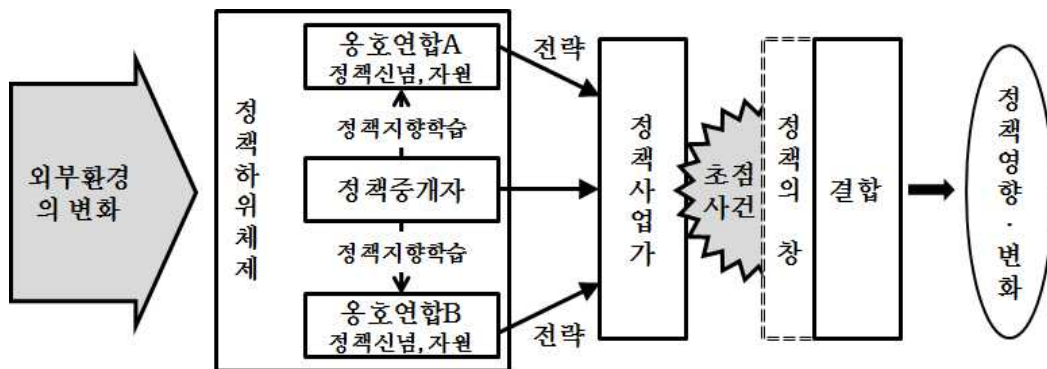
자료 : Zahariadis, 2003: 153; 2007: 72의 내용을 재구성.

옹호연합모형과 정책의 창 모형의 핵심 설명변수를 본 연구와 같이 선정한 것에 이견이 있을 수 있다. 그러나 구성에 다소 차이가 있을 뿐 김인자·박형준(2011), 양승일(2005), 이동규·우창빈(2013), 최인규(2011) 등 재구조화를 통해 정책변동을 설명한 다수의 선행연구가 이들 변수들을 필수요소로써 선택하여 새로운 정책변동모형을 착안하였기 때문에 배치의 문제를 제외하면 선정 자체의 이의는 없을 것으로 판단된다. 또한 핵심 설명 변수 이외 옹호연합모형의 상대적으로 안정적인 변수, 외적사건들, 장기적 연합기회 구조, 하위체계행위자들의 단기적 제약조건·자원이나 정책의 창 모형의 세 가지 흐름 등은 각 모형의 도식에서도 확인할 수 있는 것처럼, 정책하위체계나 정책사업가, 정책의 창 등 직접 정책변동을 구동시키는 기제의 바깥쪽에 위치하고 있으면서 정책 산출이나 변동이 발생하기 이전에 직접적으로 정책변동을 구동시키는 기제들의 배경이 되는 역할에 집중되어 있다. 따라서 정책변동에 영향을 미치는 요인임에는 틀림없지만 그 영향력이 정책변동의 시발점이나 촉진에 국한된다는 점에서 이들 요인 전체를 외부환경 요인으로 간주할 수 있다.

셋째, 앞서 규정한 두 모형의 핵심 설명변수들을 새롭게 배치함에 있어 타당성 확보를 위해 이재무·박용성(2014)이 재정립한 정책변동과정 모형을 인용하였다. 본 모형은 특정 정책변화에 대해 중시적 수준의 구체적 설명에 유용한 옹호연합모형의 장점과 거시적 수준의 포괄적 설명에 유용한 정책의 창 모형의 장점(이재무·박용성, 2014: 38)을 근거로 요소 간 결합을 시도하였으며, 정책문제·정치·정책대안의 세 흐름 속에서 외적 영향을 받은 정책하위체계가 내부의 옹호연합 간 대립 및 정책중개활동을 통해 정책사업가의 정책변화 시도를 촉진하고 이를 자각한 정책사업가는 특정한 초점사건을 계기로 정책의 창을 열게 되고 그에 따라 정책이 영향을 받거나 변화가 생긴다고 규정하고 있다. 정책의 창 모형의 기본 흐름 틀 속에 옹호연합모형이 배치된 형태의 본 모형은 정책의 변화 과정을 순차적으로 확인할 수 있고 정책변화 과정에서 나타난 관련성 높은 상호작용을 세밀하게 고찰하는데 실효

성이 높다. 또한 강력한 권한과 자원을 가지고 있어 초점사건의 인지를 통해 정책의 변화나 선택이 가능한 대통령이나 정치엘리트(류지성, 2007: 203; 유흥림·양승일, 2009: 193) 등 정책사업가, 특정 이슈를 부각·상쇄시켜 예비 정책사업가들과 상호 필연적인 영향관계를 형성하고 있는 압력단체(pressure-group)(Zahariadis, 2007: 73)와 같은 정책하위체계 내 정책행위자들 간 관계의 우선순위를 명확하게 설정하고 있다는 장점을 갖는다. 더불어 옹호연합모형과 정책의 창 모형을 결합, 응용한 제반 선행연구들과는, 옹호연합으로부터 독립되어 영향력을 행사하는 정책중개자의 위치를 규정하고 있다는 점, 정책하위체계와 초점사건 사이의 거리가 있음을 설정함으로써 한국의 정책변동 상황에서 빈번하게 나타나는 무의사결정(non-decision making)(민효상·양재진, 2012: 135) 사례도 분석이 가능하다는 점, 특정한 정책변동 사례만 국한되지 않고 보편적인 정책변동 일체를 설명할 수 있다는 점 등에서 차별성을 갖는다. 다만 전술한 것처럼 정책변동에 대한 직접적인 작용변수를 제외한 분석요인들을 외부환경 요인으로 포괄하여 고찰하는 본 연구의 방법론적 측면과 기존 모형이 초점사건의 위치가 명확하게 표기되어 있지 않은 점을 함께 고려하여 그림 3과 같이 정책변동과정을 재정립하였다.

〈그림 3〉 재정립된 정책변동 과정



자료 : 이재무·박용성, 2014: 38의 내용을 재구성.

## 2. 연구의 분석 변수 및 방법

### 1) 정책변동의 유형

정책변동은 정책쇄신(policy innovation), 정책승계(policy succession), 정책종결(policy determination), 정책유지(policy maintenance) 등 4개 유형으로 구분한다(Hogwood & Peters, 1983: 25-59). 첫째, 정책쇄신은 특정 정책의 생산과 결정에 있어 완전한 새로움(innovation)

및 의도적 목적지향성에 근간하기 때문에 기존의 관계조직·법률·예산 등이 철저하게 배제된다(양승일, 2011: 161). 따라서 기존에 존재하지 않던 정책이 창출된다는 측면에서 동일한 정책 분야에서 기존 정책을 새로운 정책이 대체하는 정책승계와는 차별된다(유훈, 2009: 188). 둘째, 정책승계는 전술한 것처럼 동일한 정책분야에서 특정 정책이 다른 정책으로 교체되는 유형으로 정책변동의 가장 일반적인 형태이며 다양한 양상을 보인다(한석태, 2012: 165). Hogwood & Peters(1983)는 정책승계를 다시 세부적으로 구분하여, 1개의 정책이 기존 정책을 대신하는 선형적 승계(linear succession), 2개 이상의 기존 정책을 결합시켜 기존 정책을 대신하는 정책통합(policy consolidation), 기존 정책을 2개 이상의 새로운 정책으로 분리시키는 정책분할(policy splitting), 기존 정책의 일부분만 종결하고 일부는 지속하는 부분적 종결(partial termination), 부분적 종결 형태에 새롭고 혁신적 요소를 추가시키는 비선형적 승계(non-linear succession), 전혀 예상하거나 의도하지 않게 정책을 승계하게 되는 우발적 승계(incidental succession)로 규정하였다. 셋째, 정책종결은 의도한 정책방향을 벗어났거나 상황 적합성을 확보하지 못하는 경우 관련 법률이나 조직 등과 함께 기존 정책을 의도적으로 종식시키는 형태로서 포괄적으로 정책승계를 포함하는 개념으로 보기도 한다(박근후, 1989: 267). 정책종결이 정책형성으로서의 성격을 가지면서 정책의 완전한 소멸을 의미하는 것이 아니라 순환과정에서 연결고리 역할을 한다고 인식하기 때문이다(배일섭·송건섭, 1998: 87). 그렇지만 정책종결은 정책승계와 의도적이라는 기본성격은 같으나, 큰 틀에서의 정책 정체성이 유지되지 않고 기존 정책의 기본 목표와 기능이 완전히 종식된다는 점이 큰 차이라고 볼 수 있다(박근후, 1989: 267). 넷째, 정책유지는 수단적 측면에서의 미세한 변화가 있을 뿐 근본적인 정책목표나 법률 등은 변화가 없는 적응적 유형이다(양승일, 2011: 161; 한석태, 2012: 167). 이상의 내용을 정리하면 표 1의 내용과 같다.

〈표 1〉 정책변동 유형별 특성

구분	정책새신	정책승계	정책종결	정책유지	
기본성격	의도적	의도적	의도적	적응적	
기 존 정 책	법률	없음	제·개정	폐지	유지
	예산	없음	조정	폐지	유지
	조직	없음	개편	폐지	유지, 미세조정
	수단	없음	유지, 조정	폐지	유지, 미세조정

자료: 양승일, 2011: 161의 내용을 재구성.

## 2) 외부환경과 초점사건

외부환경은 특정 개체나 정책의 바깥에서 이들을 둘러싸고 있으면서 부단한 상호작용과 영향력을 주고받는 요소들을 의미하며, 외부환경의 변화는 여러 원인에 기인하여 환경 내 요소들 또는 상호작용의 속성이나 관계 양상의 특성적 현상이 다양하게 바뀌는 것을 의미한다. 그래서 외부환경의 변화는 생존과 발전을 위해 특정 개체나 정책, 사회 전반에 효과적이고 전략적인 대응을 요구하게 되고(문성호, 2009: 156), 정책성과가 창출되기 이전에 영향을 미쳐 이상적 목표와 성과 사이에서 매우 중요한 중재적 위치에 놓여(Yamak et al., 2014: 72), 특정 정책의 목표 전환이나 전략 모색 등과 상호 긴밀하고 불가분한 영향 관계를 갖는다(류지성, 2007: 57; 231). 지식경제 시대에 접어든 최근 공공활동에 있어 전략적 정책 결정과 집행의 필요성이 증대한 것도 정보의 양이 폭증하여 외부환경의 가변성과 복잡성이 심화되면서 나타난 특성이다(류예, 2007: 234). 정책에 지대한 영향을 미치는 외부환경의 구성요소는 다양하게 규정되고 있으며, 각 사회의 특성에 따라 각 환경요소별 파급력은 차이가 난다(Anderson, 1984: 23; 김남현, 2004: 79). 통상적으로 구분하는 외부환경의 구성요소와 세부 척도는 표 2의 내용과 같다.

공공 및 정책 부문에서 외부환경과 관련된 국내의 선행연구는, 자유무역협정(FTA) 체결에 따른 형사정책 변화(김한균, 2009), 탄소세 도입에 따른 조세지출 확장(오정미·김영순, 2013), 외국인 근로자 증가 등에 따른 고용정책 변화(이병운, 2005), 치안환경의 변화에 따른 치안정책연구소 활성화 방안(조현빈·이상원, 2011), 글로벌 메가트렌드 변경에 따른 기술사업화 정책변화(김혜민·한정희·김연배, 2013) 등 특정 분석모형 내 일부 요소로 간주되어 수행된 연구를 제외하고도 부문별로 상당수가 존재한다. 그러나 이들 선행연구들은 모두 외부환경을 거시적 관점에서 단순히 기술하는 방식으로만 일관되게 이루어져 다른 사회과학 부문의 연구방식과 상이하다. 즉 다른 부문의 국내외 연구들이 변화에 따른 의미와 본질을 탐색하고 그 안에서 기회(opportunity)와 위협(threats)을 식별하는 일반적 외부환경 분석방법(임문수·정해영, 2006: 45)을 거의 대부분 채택하고 있으며, 외부환경의 성격에 따라 안정적(stable), 역동적(dynamic), 변화지향적(transformational)으로 분류(Yamak, et al., 2014)하거나, 변화에 대응하는 최선의 전략 유형에 따라 안정적 유지(stick), 내부구조 변경(twist)으로 구분(Boyne & Meier, 2009)하는 등 외부환경을 구체화하여 대응하고자 노력한 것에 비해, 공공 및 정책 부문의 연구들은 정책변화에 대한 세분화한 분석 노력이 미진하다는 것이다.



〈표 2〉 외부환경의 구성요소

구성요소	세부 척도
정치적 환경	사회의 정치에 대한 일반적 인식, 정부 규제와 보호, 새로운 법률 제정 및 기존 법률 개정 등
경제적 환경	국가의 기반경제 체계, 금리 등 금융정책, 경기와 소비성향 변화, 경제적 위험현상 등장 여부, 환율 및 국제유가 동향 등
사회·문화적 환경	사회적 가치관 및 생활양식, 관습적 인식 등
기술적 환경	기술 혁신 및 이전, 새로운 기술 창출 등

자료: 김남현, 2004: 79; 임문수·정해영, 2006: 46-47의 내용을 재구성.

초점사건은 의도하지 않게 돌발적으로 나타나 일반 국민들의 관심을 집중시키는 사건 일체를 의미한다(Birkland, 2011: 180). 초점사건 자체가 정책을 변화시키는 구동력을 가지고 있지는 않지만 정책에 크고 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 존재를 자극하기 때문에 정책과정에서 중요한 개념이다(Grant & Ohemeng, 2007: 3-5). 또한 Kingdon(1984)이 기존의 위기나 재난을 포함하는 광범위한 정책변동 유발요인으로 정의한 것처럼, 초점사건에는 지진과 태풍, 쓰나미 등 자연재난, 기름유출·원자력발전소 사고 등 정책실패를 방증하는 산업재해, 테러·대규모 시위·정치후원 스캔들(sponsorship scandals) 등 언론이 적극적으로 대중의 관심을 유도하는 사건이 모두 포함된다(Birkland, 1998: 53-55; 2013: 365). 이때 자연재난은 완전한 통제나 명확한 예측이 매우 어려운 불가피한 초점사건으로 볼 수 있지만, 특정이슈를 의제에서 보다 상향하여 승격시키려는 정치엘리트의 노력에 타당한 근거로 초점사건이 주로 활용되는 사실(Cobb & Elder, 1983: 2-3)을 감안하면, 얼마든지 의도적인 이슈화가 가능한 산업재해나 기타 언론에 의해 보도되는 일련의 사건들은 인위적인 초점사건으로 구분할 수 있다.

초점사건에 대한 공공 및 정책 부문 연구는 정책의 창 모형이나 기타 분석모형을 통한 연구에서 하나의 요인으로 치부되어 이루어진 경우가 대다수이다. 초점사건 자체를 분석변수로 설정하여 이루어진 연구도, 초점사건 이후 정책결과의 다양성과 중요한 정책변동으로 이어지는 정책 간 차이(김춘석·하민지·이동규, 2013), 재난관련 정책변동의 핵심요인으로써 초점사건이 다양한 정책과정에 미치는 영향(이동규·우창빈, 2013), 초점사건 발생 후 이슈주도자들에 의한 정책과정 추이(이동규, 2012) 등이 존재하지만 보유한 설명력이 비교적 한정적이다. 초점사건의 속성을 참신성(novelty), 예측불가능성(unpredictability), 폭력의 의도성(intended violence), 위법성(criminal nature) 등으로 세분하여 진행한 연구(Worrall, 1999)나 특정 이슈의 의제로의 전환을 회피(averse)하는 정책독점자(policy dictator)와 초점사건이 서로 갖게 되는

상관관계를 통해 정치체제의 변화를 설명한 연구(Jensen, 2011) 등 외국의 선행연구와 달리 초점사건의 특성이나 유형에 대한 구체적 분석시도가 이루어지지 않았기 때문이다.

### 3) 분석방법

선행한 이론적 검토를 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 분석과정을 창안하였다. 첫째, 분석을 위한 정책변동 사례는 동일 정책 내 최소 2번 이상의 변화가 있었던 한국의 중소기업 공공구매정책과 석유산업정책을 선택하였다. 그 이유는 한국의 산업정책은 외부영향에 대한 반응이 민감하고, 옹호연합모형이 최소 10년 이상 정책의 지속성을 전제하기 때문에 그를 충족해야 하며, 동일 정책 내에서 정책변동 차이를 비교해야 정책의 근원적 이질성에 기인한 영향력을 최소화할 수 있기 때문이다. 둘째, 선택된 각 정책변동 사례별로 본 연구가 앞서 설정한 새로운 정책변동 과정 모형 상 제반 요인을 모두 충족하는지 여부를 확인하여 정책변동 유형에 대해 규정하였다. 이렇게 외부환경과 초점사건을 제외한 다른 변동설명 변수를 모두 동일하게 충족하고 있는지 파악하는 조치를 통해 사례별 정책변동에 있어 다른 변동요인의 영향력 행사에 따른 오류 가능성을 방지할 수 있다. 또한 정책변동의 유형은 정책쇄신, 정책승계, 정책종결 세 가지 유형만 적용하였는데, 정책유지의 경우 정책변동과 관련한 질적 중요성이 다른 유형들에 비해 현저하게 낮고(유훈, 2009: 199), 정책유지를 정책변동으로 볼 수 있는가에 대한 정체성 논란이 있을 수 있기 때문에 배제하였다. 셋째, 각 정책변동 사례별로 외부환경과 초점사건의 내재 속성을 각각 파악하였다. 외부환경의 분석은 일반적인 외부환경 판단방법을 선용하여, 정책변동과 영향관계를 가진 정치, 경제, 사회적 환경 여건을 확인한 뒤 환경 변화 양상이 완전히 새로운 정책의 등장에 기회적이었는지 혹은 기존 정책의 유지에 위협적이었는지 종합적으로 판단하였다. 이 두 기준에 대해 일견 동일한 것으로 볼 수도 있다. 하지만 새로운 정책의 등장에 기회적이라는 준거는 기존 정책이 더 이상 실효성을 보이거나 강화하는데 유용하지 못하므로 부정적인 기존 정책에 대한 즉시적인 새로운 정책으로의 변모에 의미를 집중하고 있는 것으로 봐야한다. 정책과 관련된 모든 제반 개체와 요인들은 일단 형성되면 기존의 모습 그대로 상존하려는 성향을 강하게 지니며 그에 따라 정책에 변화를 가미한다는 것 자체가 용이하지 않다(박근후, 1998: 267). 그러한 상황에서 새로운 정책이 등장할 기회라는 사실은 기존 정책의 무용성에 초점을 더 맞추고 있는 것이다. 그에 비해 기존 정책의 유지에 위협적이라는 준거는 기존 정책이 효용성이 저하되어 유지되기 어려운 상황에 처해 있으므로 개선하고 수정해야 한다는 권고적 속성이 강한 것으로 인식할 수 있다. 즉 기존 정책의 유용성에 더 초점을 맞추고, 기존 정책이 지금 그대로 유지되기에는 여러 위협적 상황이 많으니 재정비를 통해 기존 정책을 그대로 존속시켜야 한다는 것이다. 두 준거 중 어디에 속하느냐에 따라 후속조치가 달라지기

때문에 이를 구분하는 것은 타당하다. 이어, 초점사건은 분석대상 정책의 변동에 결정적으로 작용한 사건의 속성을 파악하여, 초점사건이 전혀 의도하지 않은 상태에서 나타났는지, 아니면 특정 이해집단의 정치권력이나 언론을 통해 의도되어 나타났는지 여부를 규명하였다. 외부환경 양상의 속성을 기회적·위협적, 그리고 초점사건의 속성을 돌출적·의도적으로 구분하였기 때문에 이들 속성에 따른 변동특성은 표 3과 같이 매트릭스 형태로 총 네 가지가 나올 수 있는데, 이 준거에 맞춰 각 정책변동 사례별 분석결과에 따라 변동특성 유형을 규정하였다. 넷째, 이상의 과정을 통해 산출된 정책변동 사례별 정책변동 유형과 변동특성 형태를 상호 비견함으로써 둘 사이의 상관관계에 대해 규명하였다. 이상의 내용을 정리한 본 연구의 분석틀은 그림 4와 같다.

〈표 3〉 외부환경과 초점사건의 내재적 속성에 따른 변동특성 형태의 분류

		초점사건의 내재적 속성	
		돌출적(accidental)	의도적(intentional)
외부환경의 내재적 속성	기회적(opportunity)	AO유형	IO유형
	위협적(threats)	AT유형	IT유형

〈그림 4〉 본 연구의 분석틀



### III. 분석결과

#### 1. 중소기업공공구매정책의 정책변동

##### 1) 재정립된 정책변동모형 요소별 분석

한국의 중소기업공공구매정책은 1965년 9월 ‘단체수의계약제도’를 중심으로 한 중소기업공공구매정책 도입과 2007년 1월 ‘중소기업 간 경쟁제도’를 중심으로 한 중소기업공공구매정책 시행 등 크게 두 번의 정책변동이 있었다.

첫째, 미미하고 명목적이었던 한국 중소기업공공구매정책이 1965년 단체수의계약제도가 도입되면서 실효성을 발휘하게 된 정책변동과 관련하여 나타난 옹호연합은 ‘중소기업보호주의연합’과 ‘중소기업자유경쟁연합’으로 명명할 수 있다. 중소기업보호주의연합은 이질·다원적이지만 매우 많은 개체수를 가지고 있는 중소기업들과 열악한 중소기업을 우선적으로 보호하는 정책이 필요하다는 정책관계자들이 주축이 된 연합이다. 중소기업보호주의연합의 정책 신념은 국가의 의도적인 불균형 성장 전략으로 인해 중소기업이 스스로 경쟁력을 배양하고 판로를 확보할 시장이 조성될 수 없는 지경에 도달했으므로 중소기업에 대한 강력한 보호 정책이 필요하다는 인식이 저변에 존재하였다. 즉, 중소기업이 생산한 제품이나 서비스의 시장 진출이 용이하지 않고 중화학공업 중심의 대자본에 의해 존립을 심각하게 위협받게 된 것은, 한국이 현대국가로써 실질적인 기능을 시작한 1960년대 초부터 특정 자본을 독점 대자본으로 지원함으로써 가시적·급속적인 경제발전 성과 창출에 집중하고 시장경제에 국가가 적극적으로 개입하는 국가독점자본주의를 견지했기 때문이라는 것이다(박현재, 1987: 133). 반면에 중소기업자유경쟁연합은 대기업과 자유시장경쟁체제 질서에 순응하는 정책이 필요하다는 정책관계자들이 중심이 된 연합이다. 이들은 정부의 국가독점자본주의 행태는 빠른 경제성장을 통해 국가 재건과 선진화를 창출하기 위한 불가피한 조치였고, 단순한 정부의 보호와 지원만으로는 중소기업 생존의 근본적인 대안이 될 수 없다고 믿었다. 또한 이러한 국가와 대자본 중심의 불평등 경제전략 기조는 대외자본 개방 수준이 높아지고 구조구도화가 추진되면서 전략적 측면에서 수정될 수밖에 없기 때문에(이원영, 2006: 1) 중소기업계열화)나 대기업과의 협력체제 구축 등으로 장기적 안목에서 중소기업관련 제도와 사업이 시행되어야 한다고 주장하였다. 중소기업자유경쟁연합의 일원이자 중소기업보호를 위한 대책의 강구 논의가 시작된 단초를 제공했다고 볼 수 있는 대기업은 이 시기에 5.16 쿠데타로 정권을 잡고 수출증대와 공업화를 최우선 정책기조로 설정한 박정희 정권에 의해 국가

1) 중소기업계열화에 대해 본 연구는, 1964년 7월 17일 동아일보 ‘기업구제책은 대기업과 협조 하에서’사설이나 1965년 3월 3일 동아일보 ‘중소기업육성은 대기업과 협력 하에서’사설 등 시장경제 내에서 중소기업의 독자적 존립과 대기업과의 협력 체제 확립을 주장하는 측에서 주로 표명하였기 때문에 중소기업자유경쟁연합의 전략으로 인식하였으나 중소기업계열화의 정체성에 대해서는 이견이 있다. 대기업과 중소기업 간 계열화 특정업종과 지정계열화 품목 지정을 통해 분업에 따른 상호이익 증진, 분쟁의 사전 방지 및 정부의 조정 등 본래 취지에 입각하여 이상적인 중소기업정책이라는 의견이 있는 반면, 도급 거래에 있어 저렴한 납품단가 적용, 대금결제기일 장기화, 불규칙한 발주, 지나친 품질 수준 강요 등의 문제가 나타나고 비능률적 하청구조에 의해 자금난이 오히려 가중(이강욱, 1999: 269-270)되었다는 선험적 근거에 입각하여 친 대기업 정책이라는 의견이 공존하기 때문이다.

주도 경제개발 체제에 맞춰 급성장하고 있었다. 1960년대는 선진국이 축적된 풍부한 자본력을 낮은 금리로 후진국에 적극적으로 투자하고 있었고, 무역 및 관세장벽이나 치열한 해외 시장 경쟁이 부존하던 시기였기 때문에 외자도입을 통한 수출 지향적 경제정책은 경제여건에 부합되는 것이었다(백광기, 2004: 32). 또한 당시 개발경제정책 기조 하에서 정부 정책사업의 대부분은 수입대체화 산업에 치중되었는데 한국 전쟁 이후 정치·경제 분야에서 후진성을 보이던 당시 한국 산업 사정이라면 재산권에 대한 불확실성이 높고 거래비용이 많이 소모되는 상황으로써 소규모 중소기업이나 투자회수 기간이 짧은 판매·유통업이 상대적으로 유리할 수 있었지만, 정부가 적극 개입함으로써 대자본의 재산권을 보호해주고 거래비용을 충당해줌으로써 빠른 성과 창출을 지향한 것이다(좌승희, 1998; 백광기, 2004: 30 재인용). 이로 인해 수입대체화 산업에 진출한 기업들은 모두 이후 독과점의 혜택을 받게 되고 재벌화에 있어 모기업으로서 중핵적인 역할을 하게 된다. 이러한 상황 하에 대기업은 중소기업자유경쟁연합에 소속되어 있기는 하지만 국가의 중소기업보호 시책 마련에 크게 대립각을 세울 필요가 없었을 것으로 판단된다. 대기업 스스로도 국가주도의 정책적 보호를 받고 있는 상황으로 국가 주도의 활동에 이의를 제기하기 쉽지 않았으며, 국가 근대화 정책기조에 부응하여 자신들 산업에 필요한 부품·소재 생산 기능의 담당자로서 중소기업의 육성이 필요했기 때문이다(이재무, 2011: 64). 중소기업보호를 위한 제도와 정책의 마련은 1964년 이전에도 적지 않게 있었으나 가시적으로 표출된 것은 1964년부터 볼 수 있다. 중소기업보호주의연합 측은 1964년 1월 국내 경제전문가들이 박정희 대통령의 연두교서 내용이 더욱 더 강화된 자유경제체제 기반의 경제 질서를 강조하자 취지는 바람직하지만 시행 방법이 추상적 시도으로써 중소기업에 심각한 타격을 입힐 산업구조로의 개편이 예상되기 때문에 부정적이라는 의견을 제시하였고(동아일보, 1964. 1. 10), 이와 유사한 의견들을 수렴해 1964년 2월 당시 야당이던 민주당이 국내 기업의 97.3%를 차지하며 사회 안정의 중추세력이자 민주주의의 완성 기반인 중소기업을 적극적으로 보호, 지원하기 위함이라고 목적을 밝히면서 상공부 외청으로써 중소기업청의 신설을 건의함과 동시에 그때까지의 활동으로는 중소기업의 발전은 고사하고 몰락을 막을 수 없을 것임을 지적하면서 실질적인 중소기업보호법 도입을 제안하였다(경향신문, 1964. 2. 29). 또한 국회재경위원회를 통해 중소기업에 대한 현실적 지원을 실효성 높게 할 수 있도록 중소기업은행법 개정을 요망하는 사회 각계의 청원을 접수하는 등(경향신문, 1964. 4. 10), 다양한 중소기업보호 대책 마련에 대한 요청이 제기되고, 그에 따라 1965년 2월 중소기업의 주무부처인 상공부가 청와대 대통령 주관 회의에 중소기업보호를 제일목표로 강력한 중소기업 육성시책을 건의하게 된다(동아일보, 1965. 2. 8). 중국에 이러한 과정의 결과로써 1965년 3월 단체수의계약제도 시행을 포함한 중소기업 육성방안이 검토, 마련되기에 이른다(경향신문, 1965. 3. 2). 즉 단체수의계약제도

가 도입되기까지 나타난 중소기업보호주의연합의 활동은 중소기업자유경쟁연합의 행위자들에 비해 중소기업과 경제전문가, 정계, 중앙정부까지 일관되고 순차적으로 분담되어 행해진 것을 볼 수 있다. 이러한 중소기업보호주의연합 측 활동에 비해 동일한 시기에 중소기업자유경쟁연합의 활동은 자유주의를 신봉하는 일부 경제전문가들에 의해 일방적인 보호주의에 대한 비판이 이루어지기는 했지만 그리 두드러지지 않는다. 오히려 중소기업보호정책에 의한 가장 큰 피해자가 될 수 있는 대기업조차 단체수의계약제도 도입에 반발하기는커녕 전국경제단체대표자회의의 이름으로 1965년 11월 경제윤리강령을 선포하여 중소기업 압박금지를 결의하는 등 상당히 분절적인 활동 양상을 보인다(동아일보, 1965. 11. 5). 이는 전술한 것처럼 당시 한국 내 산업구조가 중화학공업을 지향하게 되면서 대규모의 수익을 기대할 수 있는 사업부문에 대기업의 관심이 집중되어 있었고, 이러한 경제·산업 부문의 양상에 따라 약자인 중소기업을 보호하는 것이 마땅하다는 사회적 공감의 저변에 있었으며, 대기업 위주의 중공업 발전에 집중하던 당시 정부와 여당 정책에 맞대응하기 위해 야당이 중소기업 보호를 표방한 것 등이 작용한 결과로 볼 수 있다. 이러한 대치 관계 속에서 상공부와 언론 등의 개체들이 정책중개자의 역할을 수행하여 중소기업을 위한 정책에 대한 좌담회와 공청회, 간담회 등 정책지향학습이 다수 발생하였다. 이러한 과정을 거쳐 대통령과 국무총리, 경제 각료, 국책은행장, 중소기업협동조합중앙회, 중소기업계대표들로 구성된 중소기업육성대책회의가 정책사업가로서 정책의 창을 개창하면서 정책변동이 일어나게 된다. 이러한 정책변동을 통해 기존 명목적으로 존재하던 중소기업공공구매정책이 실질적으로 효과성을 지니게 되었으며, 관련법과 제도 역시 새롭게 정비되기에 이른다. 이때의 정책변동 유형은 정책쇄신으로 볼 수 있다. 중소기업공공구매정책이 명목상으로도 존재하다가 중소기업지원이라는 목적 하에 관계조직과 법률, 예산이 새롭게 배정되었기 때문이다.

둘째, 1965년 도입된 후 거의 유일한 중소기업공공구매정책으로써 반세기 가깝게 운용된 단체수의계약제도가 중소기업 간 경쟁제도로 전환된 정책변동과 관련하여 나타난 옹호연합은 ‘단체수의계약제도유지연합’과 ‘단체수의계약제도폐지연합’으로 명명할 수 있는데, 이들 연합은 본질적으로 앞서 단체수의계약제도 도입 당시 나타났던 중소기업보호주의연합이나 중소기업자유경쟁연합과 구성원과 정책신념이 거의 동일하다. 단체수의계약제도유지연합은 자유 시장경쟁 체제에서도 사회적 약자를 보호하는 것은 국가의 기본 역할이며 불균형한 국가 경제·산업 체제를 구성한 국가가 그로 인해 피해를 본 중소기업들을 지원하는 것은 지극히 당연하다고 주창하였다. 또한 단체수의계약제도가 운영됨으로써 가능했던 판로 확보와 그에 기인한 경영 상태 개선 결과에 입각하여 단체수의계약제도의 유지가 열악한 중소기업의 생존에 가장 실효성 높은 대안이라는 정책신념을 가지고 있다. 실제 도입 당시 21개 조합에 대하여 181개 물품을 지정하고 연간 3,400만원의 납품실적을 보였던 단체수의계약제도

는 1986년 1,052개 물품, 1994년 102개 조합을 지정하는 수준까지 이르렀고, 제도가 운영 40년째인 2004년에는 10,827개 중소기업이 5조 1,135억 원의 납품실적을 생산하는 수준까지 성장함으로써 중소기업의 판로지원이라는 차원에서는 다른 정책에 비해 압도적인 성과를 창출하게 된다. 반면에 단체수의계약제도폐지연함은 다각적인 부담에도 불구하고 국가가 시장에 개입하여 강제적으로 장기간 중소기업의 판로를 보장해주었지만 중소기업의 경쟁력 강화나 자생력 배양이라는 체질 개선의 성과는 전혀 나타나지 않았다는 점을 강력하게 내세운다. 즉, 국가의 발전 초기에 있었던 불균형적 경제·산업 구조에 따른 손해를 보상해준다는 명분으로 묵인된 시장경제 논리의 역행은 더 이상 공익에 도움이 되지 않는다는 것이다. 또한 단체수의계약제도의 외형이 점차 증대됨으로써 각종 비리와 부정 문제가 다분하게 발생한 것 역시 단체수의계약제도가 폐지되어야 하는 이유라고 굳게 믿었다.<sup>2)</sup> 특정 산업 부문에 대해 국가가 진입을 차단하는 형태로 단체수의계약제도가 운용되고 있었기 때문에 규모의 차이는 있지만 불공정한 경쟁 구조에 대해 긍정적일 수 없는 대기업은 단체수의계약제도폐지연합의 일원으로 보는 것이 타당할 것이다. 2000년대 초반 이 시기 한국의 대기업은 재벌화를 마치고 2세 경영인이 소유지배 구조를 견고히 함으로써 과거 국가 주도적 경제체제 시절의 위상을 넘어서 일부 대기업들은 초국가적 기업으로 성장한 상태였다(이인권 등, 2003). 그러나 대기업의 지속적이고 안정적인 사업 영위를 위한 환경은 과거에 비해 크게 달라져 있었다. IMF외환위기와 세계적인 경기 침체로 인해 제조업의 비중이 감소하고 부가가치 비중이 축소되기 시작하여 과거 대기업의 성장 주동력이던 중공업 부문 산업에 대한 기대수준이 크게 낮아지게 되었으며, 정보통신서비스를 비롯하여 금융·보험 서비스산업 확대에까지 기여한 인터넷 및 휴대폰 등 IT기술 산업의 발전으로 사업기반을 마련한 경쟁력 있는 벤처 중소기업들이 중견기업으로 성장하면서 대기업의 경쟁구조가 심화되고 있었기 때문이다(정승호, 2007: 13-17). 요컨대 중소기업공공구매정책의 1차 변동 시에 비해 대기업의 위상이 국가조차 쉽게 좌우하지 못할 만큼 성장했지만, 사업영역이 과거처럼 보장되지 못하고 중소기업과의 경쟁까지 불가피한 영역으로 확대된 것이다. 그에 따라 과거와 같이 중소기업보호에 대해 너그러운 태도를 취할 여유가 없었다. 물론 단체수의계약제도가 폐지되고 새로운 중소기업공공구매정책이 도입된다고 하더라도 특정 산업 부문에 대한 대기업 진입은 여전히 제약이 있는 제도로 변화하는 것이기 때문에 대기업이 단체수의계약제도

2) 단체수의계약제도는 정부나 공공기관이 지정된 물품을 취급하는 중소기업조합에 구매를 의뢰하면 해당 구매 건에 대해 영업활동을 했던 중소기업에게 일정량을 우선 배정하고 나머지 부분을 다른 조합원에게 나눠서 배정하는 형태로 운영되었다. 이런 운영방식 때문에 영향력 있는 조합원사에 의한 편중배정이나 합의배분, 생산역량이 없는 중소기업의 편법배정 참여 등의 불합리한 양태가 빈번하게 나타나고, 배정 상 편취를 위한 금품과 향응 제공, 발주처인 정부나 공공기관의 담당자에 대한 뇌물 공여와 알선 수재 등의 비리와 부정이 자주 발생하였다.

폐지연합의 일원으로서 적극적인 행보를 보였다고 단언하기는 어렵다. 실제 이 시기 2차 중소기업공공구매정책의 변화와 관련하여 대기업이 공개적으로 담론을 형성하거나 대외 활동을 감행한 기록은 찾아볼 수 없다. 그러나 분명한 것은 대기업들의 경영환경이 과거에 비해 결코 유리하다고 볼 수 없는 상황에서 시장 내 경쟁상대라 할 수 있는 중소기업이 국가에 의해 일방적으로 보호받고 확장되는 정책의 유지에 찬동했을 것이라고는 생각할 수 없다. 따라서 단체수의계약제도 폐지에 간접적으로 영향력을 행사했을 것이라고 추정할 수 있다. 두 연합 사이에 정책중개자는 단체수의계약제도와 관련된 몇 번의 간담회와 공청회 등을 개최한 당시 여당인 열린우리당의 정치인들이 주로 담당했다. 그러나 일정 수준 대화가 이루어지고 타협가능성이 보이는 듯 했지만 근본적으로 단체수의계약제도유지연합 측은 제도의 지속이 기업 생존과 밀접하고, 단체수의계약제도폐지연합 측은 정책신념이 제도의 폐지와 직결되어 옹호연합 간의 간극이 상당히 컸기 때문에 절충이 쉽게 이루어지지 않았다. 이러한 상황 속에서 정책의 창을 개창한 정책사업가는 대통령이였다.<sup>3)</sup> 그 결과 한국의 중소기업공공구매정책에서 절대적 비중을 차지하던 단체수의계약제도가 자유 경쟁을 근간으로 하는 중소기업 간 경쟁제도와 제반 제도들로 대체된다. 1965년 도입된 단체수의계약제도는 몇 번의 제도적 변화의 상황이 있었으나 모두 단체수의계약제도유지연합의 극렬한 반대로 무산된 뒤 지속적으로 이어지다 노무현 정부가 출범한 후 2003년 3월 중소기업청이 단체수의계약제도 불공정 운영사례에 대한 조사를 실시하고 2003년 4월 대통령 직속 중소기업특별위원회가 중소기업 고유 업종제도와 벤처확인제도의 폐지를 대통령께 건의하면서 폐지 위기에 처하게 된다. 이에 발맞춰 단체수의계약제도폐지연합 측은 단체수의계약제도 운용 실적이 최상위권인 한국전기공업협동조합의 단체수의계약제도 운영 비리를 고발하고 대통령에게 신속한 수사지시를 청원하고(한국경제, 2003. 3. 11), 각계에서 향후 한국 중소기업은 구호보다 내실이 필요하다면서 담론을 형성하는 등(한국경제, 2003. 4. 13) 자신들의 신념 관철을 위해 적극적으로 활동하였고, 단체수의계약제도유지연합은 어려운 경영환경에서 중소기업의 의욕을 꺾는 정책을 시행해서는 안 된다고 담론을 형성하고(매일경제, 2003. 5. 26), 2003년 7월 4일 중소기업협동조합중앙회 주체 강연회에 참석한 청와대 정책실장에게

3) 당시 정책의 창을 정치권을 비롯한 이해당사자들과 결합 없이 대통령 단독으로 열었다는 주장의 근거는 여러 가지가 있다. 정치권의 경우 2004년 4월 8일 중소기업중앙회에서 열린 중소기업비상경영 정책 간담회에 참석한 정부여당 정동영 열린우리당 당의장과 지도부는 단체수의계약제도의 유지와 존속을 공언하였다. 그럼에도 대통령의 결정이 완전히 상반된 것은 정치권에 대한 지지를 전혀 개의치 않고 행한 처사임을 방증한다. 또한 2004년 7월 26일 경제주체릴레이간담회에서 중소기업협동조합중앙회 회장단에 속한 권국범 자동제어협동조합 이사장은 충분한 의견교환이나 검토 없이 6개월이라는 짧은 감사결과판으로 단체수의계약제도 폐지를 결정지어 허탈감과 배신감을 느낀다고 울분을 토로하였는데, 이 역시 다양한 의견청취보다는 대통령이 독단적으로 정책변동을 주도했다고 볼 수 있는 결과이다.



단체수의계약제도 축소 운영과 폐지 논의로 인해 엄청난 경영난을 겪고 있는 중소기업의 안정을 위해 제도의 활성화가 필요하다고 건의하는 등(한국경제, 2003. 7. 4) 역시 활발하게 대응한다. 또한 2003년 8월 공정거래위원회가 단체수의계약제도에 대하여 공정거래를 저해하는 제도라고 지적하고(세계일보, 2003. 8. 1), 2004년 1월 감사원이 단체수의계약제도의 폐지와 함께 정부투자기관의 중소기업물품 의무구입을 규정한 중소기업진흥 및 제품구매촉진법 시행령을 개정하도록 기획예산처에 권고(서울경제, 2004. 1. 26)하였지만, 중소기업정책주무부처이자 단체수의계약제도유지연합의 일원인 중소기업청은 중소기업 경기가 극도로 좋지 않은 상황에서 단체수의계약제도마저 폐지되면 중소기업들의 휴·폐업과 도산이 이어질 수 있어 중소기업이 일정 수준 이상의 경쟁력을 갖춰야 폐지할 수 있다며(서울경제, 2004. 1. 28; 한국경제, 2004. 1.29) 제도의 수정에 매우 소극적인 태도를 보이게 된다. 또한 단체수의계약제도유지연합은 2004년 4월 중소기업협동조합중앙회 주최로 고건 대통령 권한 대행 등 주요 인사가 참여한 결의대회와 정부 여당인 열린우리당과의 간담회를 통해 단체수의계약제도 유지와 중소기업을 위한 특별 대책을 촉구한다(문화일보, 2004. 4. 8; 서울경제, 2004. 4. 8). 이후로도 단체수의계약제도유지연합과 단체수의계약제도폐지연합은 서로 빈번한 담론 형성과 결의대회 등으로 대립하였으나 결국 2004년 6월 중소기업청, 공정거래위원회, 재정경제부, 중소기업특별위원회, 학계, 중소·벤처기업 대표 등으로 구성된 단체수의계약제도개편위원회가 단체수의계약제도 폐지를 합의함으로써(문화일보, 2004. 6. 25) 폐지가 전격 결정된다. 이에 대해 단체수의계약제도유지연합이 다시 격하게 반발하였지만 대통령이 최종적으로 폐지를 결정하여 새로운 중소기업공공구매정책의 도입이 이루어진다. 이때의 정책변동 유형은 정책승계로 볼 수 있다. 중소기업공공구매정책 내 핵심 제도이던 단체수의계약제도 대신 기존 중소기업공공구매정책의 하나의 제도로 존재하기는 했으나 유명무실한 제도로 명맥만 이어오던 중소기업 간 경쟁제도로 교체되었기 때문이다.

## 2) 변동특성 형태 분석

두 번의 중소기업공공구매정책 변동 과정에서 나타난 외부환경의 속성과 초점사건의 속성에 따른 변동특성 형태는 다음과 같다.

첫째, 중소기업보호주의연합과 중소기업자유경쟁연합이 존재하던 중소기업공공구매정책의 1차 정책변동 당시의 외부환경의 변화를 살펴보면, 정치적 환경 상황은, 박정희 대통령이 1963년 제5대 대통령으로 선출되면서 무능한 과거 정부에 비해 중앙정부가 중심이 되어 다양한 사업과 경제발전 활동에 매진하였기 때문에 당시 한국 사회의 정치에 대한 일반적 인식은 기대가 크고 상당히 우호적이었다(정시구, 2014: 72). 또한 1964년 야당인 민주당이 국회에 제안한 내용에는 사회 안정 중추세력인 중소기업을 육성하기 위해 중소기업보호법·중

소기업청법 등 법률안의 정비, 한국 경제구조 내 중소기업이 차지하는 비중을 감안하여 정부조직법 개정 법률안을 통한 상공부 외청으로써의 중소기업청 신설 등을 제시하고 있으며, 1965년에는 여당인 공화당이 중소기업육성의 일환으로 중소기업에 대해 중소기업은행이 신용보증을 해주는 중소기업신용보증법이 제출한다. 이처럼 새로운 법률의 제·개정을 기반으로 다양한 정부의 활동이 영위되었다. 경제적 환경은 당시 국가의 기반 경제 체계 자체가 미약한 상황이었기 때문에 환경의 영향력이 상대적으로 미약했다고 볼 수 있지만 당시 단일변동환율제도가 시행되거나 신용보증재단이 설립되어 광범위한 보증업무를 담당하는 등 다양한 금융정책이 중앙정부에 의해 강력하게 통제되는 방식으로 이루어졌기 때문에 정치적 환경의 속성과 유사했다고 볼 수 있다. 사회적 환경 역시 그 시기 낮은 국가 경제 수준으로 인해 많은 경제적 어려움에 당면해있었기 때문에 당시 제조업 분야 기업체의 97%, 고용의 62%, 생산량의 57%를 차지하고 있던 중소기업에 국가가 판로를 제공하겠다는 의지에 거부감을 가질 이유가 없었다. 더불어 국제적 차원에서도 특별히 한국 내 중소기업 보호를 위한 공공구매정책을 제지하거나 규제할 협약이나 저축 규정은 없었다. 이상 외부환경의 특징을 종합적으로 고려해보건대 1차 중소기업공공구매정책의 변동과 관련된 외부환경의 속성은 '새로운 정책의 등장에 기회적'이었다고 판단할 수 있다. 초점사건이라는 측면에서 첫 번째 정책변동과 관련되어 결정적인 영향을 미쳤다고 볼 만한 하나의 사건은 명확하지 않다. 다만 중소기업의 연합을 통한 생존 보장을 위해 1961년 중소기업협동조합법이 제정되면서 법적으로 중소기업협동조합의 사업 종류로서 단체적 계약이 가능해진 것이 중요한 밑바탕이 된 것은 분명하다. 또한 이 시기 대기업들이 대규모 공공사업을 지명경쟁입찰제도를 이용하여 담합해 독점하거나 수의계약제도를 악용해 군납비리 등을 일으키는 등 물의를 일으킨 사례가 다수 있었는데, 다수의 공공발주가 대기업에 치중되다보니 중소기업들은 박한 이윤에 하청을 받거나 아예 공공사업에 참여할 수 없게 되는 경우가 자주 발생하였기 때문에 이 또한 계기가 되었을 것으로 추정할 수 있다. 다만 중소기업협동조합법은 중소기업 보호와 지원을 목적으로 제정되었고, 대기업의 담합이나 비리 사건이 중소기업정책에 중요한 영향을 미친다는 선행적 근거나 논리가 분명하지 않아 이들 초점사건은 단체수의계약제도 도입과 관련해 다분히 의도성을 지닌 초점사건으로 볼 수 있다.

둘째, 단체수의계약제도유지연합과 단체수의계약제도폐지연합이 존재하던 중소기업공공구매정책의 2차 정책변동은 1차 정책변동 때와는 여러 측면에서 상이하다. 외부환경부터 구체적으로 살펴보면, 당시 정치적 환경은, 노무현 대통령이 2003년 16대 대통령으로 선출된 이후 추진한 다양한 혁신활동에 대한 기대와 저조한 경제성장·경기불황 등으로 인해 실망이 혼재된 상황이었다. 그러나 정부와 정치권에 대한 사회적 인식은 지지와 관심을 철회해가고 있는 상황으로서(민경우, 2007: 131) 정부시책에 우호적인 분위기는 아니었다. 중소기업공공

구매정책과 관련한 새로운 법률이 제정되지는 않았지만 기술신용보증기금에서 기술만을 기초로 지원하는 보증 비중을 크게 늘리고, 혁신형 중소기업 인증사업을 실시하는 등 시장 친화적이면서 경쟁기반의 개방적 공공구매정책의 기초를 견지하였다(국정브리핑 특별기획팀, 2008: 170). 경제적 및 사회적 환경은 더욱 부정적이었다. 앞선 외환위기와 벤처정책의 실패 등의 여파로 실업률이 높아지고 국내 경기는 좋지 않아 경제적 약자에 대한 관대함이 많이 감소했으며, IMF구제금융 시기를 통해 신자유주의 이념이 확대되었고, 대기업과 금융, 공공 부문, 노동 등 다양한 경제 분야에서 대대적인 구조조정과 변혁조치의 단행으로 체질이 개선되는 것을 경험했기 때문에 중소기업들만 보호대상으로 우대되는 것이 용납되기 어려운 분위기가 조성되었다. 또한 2004년 7월 28일 열린우리당이 개최한 경제간담회에 참여한 참여연대, 경제정의실천시민연합, YMCA, 함께하는 시민행동 등 시민단체들은 모두 단체수의 계약제도가 중소기업협동조합의 기득권 유지수단으로 전락되어 공정경쟁 원리에 위배되기 때문에 폐지되어야 한다고 주장하였는데, 이처럼 단체수의계약제도의 존폐와 관련되어 정책 지향학습에 참여한 사회단체의 많은 수가 단체수의계약제도에 부정적인 시각을 가지고 있었다. 아울러 1980년대 중반까지 중소기업을 포함한 특정 국가 내 경제에 대한 보호에 크게 개의치 않았던 국제적 환경 역시 1995년 세계무역기구(WTO)체제의 출범으로 반전된다. WTO협상에서 단체수의계약제도의 폐지가 논의되지는 않았지만 WTO체제가 자유롭고 공정한 경쟁을 지향하고 있었기 때문에 일방적인 보호를 취지로 운영된 단체수의계약제도를 중심으로 한 한국의 중소기업공공구매정책은 불공정 거래로 지적될 수 있는 여지가 다분했던 것이다. 그렇지만 자생력이 배양되지 못한 한국의 중소기업에 대하여 자구책이 확보되지 않은 상태에서 완전한 자유경쟁적인 정책을 시행할 경우 중소기업은 괴멸할 것 역시 명명백백한 사실이었다. 따라서 기존의 중소기업 보호라는 정책명목을 완전히 배제하기도 쉽지 않은 상황이었다. 이상 외부환경의 특징을 종합적으로 고려해보건대 2차 중소기업공공구매정책의 변동과 관련된 외부환경의 속성은 '기존 정책의 유지에 위협적'이었다고 판단할 수 있다. 중소기업공공구매정책의 1차 변동 때와는 다르게 단체수의계약제도 폐지라는 2차 정책 변동과 관련되어서는 분명한 초점사건이 존재한다. 바로 경제협력개발기구(OECD)가 가격·입찰 담합, 생산제한, 시장분할을 위한 경쟁자 간 반경쟁적 합의 등의 경성카르텔(hard core cartel)을 금지권고로 채택한 것이다. 그에 따라 노무현 정부는 공정거래위원회는 2003년 말부터 카르텔일괄정리법 적용을 명분으로 단체수의계약제도 감축을 추진하고 2004년에는 폐지를 주도하게 된다. 하지만 단체수의계약제도를 통해 계약된 금액은 생산능력을 고려해 물량을 배정하는 역할을 수행하는 중소기업협동조합이나 단순히 배정받은 물품을 생산하는 중소기업이 결정하거나 변경할 수 있는 여지가 전혀 없고 오직 물품구매를 의뢰한 공공기관만이 예산범위 내에서 가능하다. 따라서 OECD가 제시한 경성카르텔에 단체수의계약제도

가 정확하게 저축된다고 볼 수 없으며 OECD 또한 경성카르텔 금지권고를 지정함에 있어 한국의 단체수의계약제도를 적용되는 제도로 규정하지 않았다(국회산업자원위원회, 2000: 25). 이렇게 OECD의 경성카르텔 금지권고가 국제적 강제성이 강하지 않았고, 대응논리도 충분했음에도 단체수의계약제도의 폐지에 대한 촉발기제로 작용한 것은 분명히 의도적인 것으로 판단할 수 있다.

## 2. 석유산업정책의 정책변동

### 1) 재정립된 정책변동모형 요소별 분석

1949년 한미석유협정 체결로 석유의 인수·저장·판매를 위한 한국석유저장주식회사(KOSCO)가 설립되면서 시작된 한국의 석유산업정책은 1975년 7월 ‘석유사업법 1차 전면개정’을 중심으로 한 변동과 2004년 10월 ‘석유 및 석유대체연료사업법’으로의 전면개정을 중심으로 한 변동 등 크게 두 번의 정책변동이 있었다.

첫째, 석유사업법은 1970년 1월 기존의 대한석유공사법, 한미석유협정, 석유운영규정 등을 종합, 정비하여 제정되었다. 이러한 석유사업법이 1975년 1차 전면개정을 통해 정책변동이 일어날 때까지 존재했던 주요 옹호연합은 ‘석유대리점연합’과 ‘주유소연합’으로 명명할 수 있다.<sup>4)</sup> 석유대리점연합은 정유회사나 다른 석유대리점으로부터 석유관련 제품을 공급받아 다른 석유대리점, 주유소 등에게 판매하는 도매 석유판매업자인 석유대리점과 그들이 형성한 이익단체가 주축이 된 연합이다. 이들은 정유회사, 석유대리점, 주유소 순서의 유통구조가 가장 이상적이고 안정적인 석유유통구조이기 때문에 이를 침해하는 일체의 행위를 부정하였다. 그에 따라 석유대리점연합은 주유소 계열화, 대리점 직할 주유소 설치 등을 건의, 주창하였다. 주유소 계열화는 각 주유소를 일정 대리점 산하에 안배하여 주유소는 그 대리점에서만 석유현물을 인수하도록 한 조치이며, 대리점 직할 주유소는 대리점이 직접 개인소비자에게 할인된 가격으로 석유제품을 직매하겠다는 것이었다. 반면에 주유소연합은 정유회

4) 당시 석유산업정책 상황에서 나타난 옹호연합은 매우 복잡다단하여 본 연구가 규정한 ‘석유대리점연합’과 ‘주유소연합’ 외에도 다수가 존재했다. 정제시설의 확충계획이 추진됨에 따라 1970년 전후로 기존에 독점구조를 형성하던 대한석유공사가 상법상 주식회사로 전환된 것을 포함하여 호남정유, 경인에너지 등이 석유시장 경쟁에 합류하게 되면서 정유회사를 중심으로 하는 대립 구조가 나타났으며, 경쟁의 심화로 인해 정유사가 대리점이나 주유소의 영역이라고 했던 분야까지 진출함으로써 정유사와 대리점, 주유소 간에 갈등이 나타나기도 하였다. 그러나 이러한 대립 양상은 새로운 유통구조의 정립을 위한 당연한 수순이었으며 계열 간 또는 업종 간 다툼과 협력을 반복하면서 곧 경쟁체제에 적응하였다(여영섭, 2013: 49-50). 그렇지만 대리점과 주유소 간의 대립 양상은 생존에 치명적인 영향을 미친다고 판단한 결과 석유사업법의 전면개정 때까지 이어졌다. 이에 본 연구도 두 세력을 대표적인 옹호연합으로 규정하였다.

사나 석유대리점, 다른 주유소로부터 석유관련 제품을 공급받아 다른 주유소, 개인소비자 등에게 판매하는 소매 석유판매업자인 주유소와 그들이 형성한 이익단체가 주축이 된 연합이다. 이들은 건전한 석유유통구조를 훼손하는 정유사와 대리점의 활동 일체를 거부한다. 그에 따라 주유소연합은 석유대리점연합이 제시한 주유소 계열화와 대리점 직할 주유소는 카르텔이자 불공정한 시장잠식행위라고 강하게 비판하였으며, 독자적 시장 영역 확보를 위해 자율적 규제와 석유유통구조에서 대리점 배제 등을 주장하였다. 이 당시가 정치·사회적으로 다양한 사회단체가 활동할 수 있는 여건이 충분하지 못하였고, 석유산업의 경우 공급 중심의 정책으로 정부규제와 개입이 당연시 되던 시기(배근후, 1998: 72)이기 때문에 정책중개자의 역할은 상공부가 중심이 된 정부가 주로 담당하였다. 또한 이들 연합 사이의 정책지향학습은 1971년 9월 경제기획원이 개최한 공정거래법안 공청회 이외에 정책지향학습으로 불만한 활동이 명확하게 확인되지 않았으며, 그에 따라 정책지향학습의 효과에 대해서도 부정적이다. 정책지향학습을 통한 옹호연합의 신념체계 변화에 따라 상호 협의되어 도출된 사항이 정책변동 결과에 반영된 근거 또한 미약하기 때문이다. 결국 중동전쟁과 1973년 1차 석유파동에 따른 국제석유 사정에 전략적으로 대처하고, 옹호연합들 사이에 잔존하는 대립해결과 합리적인 국내 석유산업정책의 수행을 위해 1975년 석유사업법이 1차로 전면 개정되고 관련 정책이 변화한다. 변화 내용은 석유판매업 신고제의 허가제로 변경, 석유산업 이해관계자들에 대한 조정명령 강화 및 금지행위 규정, 석유사정과 관련된 긴급 상황 발생 시 강제적 석유배급 실시 등이다. 1970년 대한석유공사의 민영화 및 다양한 정유사의 시장 참여에 기인한 석유시장 확장에 따라 근대화된 정유산업 육성과 발전, 원유도입, 석유유통 및 효율적 가격관리를 위해 석유사업법이 제정된 이후, 국내 석유시장은 매우 빠르게 성장하였다. 이러한 과정에서 먼저 세력화를 시도한 것은 석유대리점연합으로, 석유대리점연합의 일원인 한국석유협회가 1970년 2월 석유사업법 시행에 맞춰 대리점의 주유소 계열화를 옹호연합 간 분쟁이 시작된다(매일경제, 1970. 2. 3). 당연히 이에 주유소연합은 기한부철시 단행마저 감수하겠다며 반발하였으며(매일경제, 1970. 2. 6), 이 시기에는 주유소연합의 주장이 실효를 거둬 계열화는 실패하였다(여영섭, 2013: 51). 그러나 1971년 6월 한국석유협회가 다시 주유소 계열화를 시도하게 되고 즉각 주유소연합이 이에 반발하여 다른 지역의 계열화를 막았으나 서울 및 경기지구의 380여개 주유소의 15개 대리점 계열화가 성공하여 정유사에서 시작하여 대리점, 주유소, 부판매점, 소비자 순의 유통구조를 확립하였다(매일경제, 1971. 10. 27). 이에 주유소연합은 석유판매업자들 서로의 경영상태 개선을 위해 서로 업권을 침해하지 않고 주유소 신설 중지, 대리점의 소매행위 중지 등의 협의체 구성을 제안하는데(매일경제, 1971. 11. 20) 결과적으로는 실효를 거두지 못한다. 1972년 5월 석유대리점연합과 주유소연합은 사실확인권 관장문제로 각각 ‘사실확인권의 한국석유협회 부여는 유통질서 확립을

위한 지극히 타당한 조치 및 공급계약서 대체 불가, ‘사실확인권의 주유소협회로 인계 및 석유판매업 신고 시 대리점과의 계약서 제출 거부’를 내세우면서 엇갈린 이해관계로 충돌하는데, 사실확인권을 공동 소유하는 중재를 통해 일단락된다(매일경제, 1972. 5. 2; 1972. 5. 23). 이후 1973년 6월에는 주유소연합이 역공을 취한다. 유류제품 가격 인상에 대응하기 위한 대책으로 석유제품 유통과정에서 전국 77개 대리점을 배제하자는 담론을 형성하는데, 주유소협회를 주축으로 한 본 주장은 거의 대부분의 대리점이 시설도 부재한 상태에서 수송업무만을 담당하는 형식적 수준에서 운영되고 있어 중간 마진만 향상시키는 원흉이라고 지적하였다(동아일보, 1973. 6. 7). 이때까지 정부는 두 연합 사이의 대립에 맞춰 1970년 5월 주유소 거리제한 도입 검토, 1972년 6월 대리점과 주유소의 신설 억제에 대한 조정 명령 발동, 1972년 6월 석유수급 조정명령 등의 규제활동을 어느 한 연합의 편에 치우치지 않고 행해왔다. 그러던 중 1973년 10월 중동전쟁을 계기로 제1차 석유파동이 일어나고 이에 석유대리점연합, 주유소연합, 정부의 행태는 모두 크게 변화하였다. 실 예로 1973년 11월 상공부가 주도하여 석유대리점연합과 주유소연합 모두에게 공정거래 협약 각서를 제출하도록 강제 조치하고(경향신문, 1973. 11. 15), 일요일에는 전국 주유소를 폐쇄하는 등(동아일보, 1973. 11. 20) 석유제품 유통에 대해 강제적으로 개입하기 시작한 것이다. 석유파동의 영향력은 이후로도 계속되어 1974년 국제석유 사정에 대한 능동적 대처, 긴급사태 발생 시 정부의 수급통제 기능 강화, 국내 석유수급 안정을 위한 정부의 효율적 석유수급계획 실시, 원유 확보 등을 위한 사업조정 등을 목적으로 한 석유사업법 개정을 검토하게 되고(매일경제, 1974. 8. 21), 결국 1975년 7월 석유사업법이 전면 개정되고 석유 시장과 유통구조가 대폭 변화하게 된다. 이때의 정책변동 유형은 정책승계로 볼 수 있다. 기존의 석유사업법이 전면 개정되었지만 기본적인 틀은 유지하였고, 석유개발공사나 석유사업기금은 기존의 석유관련 생산과 유통체계를 재조정(여영섭, 2013: 77)한 구상이기 때문이다.

둘째, 1975년 1차 변동을 통해 큰 틀이 바뀐 석유사업법은 이후 몇 차례의 개정과정을 거쳤지만 기금의 관리주체가 바뀐 것에 대한 근거 마련과 석유판매 허가제의 등록제로 변경 등 기존의 제도나 체제의 보완, 강화, 환원 등이 주를 이루었기 때문에 정책유지의 성격이 강하였다. 그런 석유산업정책이 변화를 맞이하게 된 것은 2000년대에 접어들어 대체연료가 에너지부문의 중요 관심사로 부상되면서 나타난 세녹스(CENOX)의 등장에 의해서이다. 이때의 정책변동과 관련된 옹호연합은 ‘세녹스대체에너지간주연합’과 ‘세녹스유사회발유간주연합’으로 명명할 수 있다. 세녹스대체에너지간주연합은 세녹스 개발·판매 회사인 (주)프리플라이트, 대기환경보전법에 따라 자동차연료첨가제로 공인한 환경부, 자동차 대체연료로서의 정체성을 확인해준 특허청·국립환경연구원·자동차공해연구소, 환경오염이 적은 에너지이므로 널리 활용해야 한다고 주장한 녹색소비자연대 등이 주요 옹호연합구성원이다.<sup>5)</sup> 이들

의 정책신념은 높은 효율성을 가진 대체연료 세녹스가 대기오염 감소와 석유자원 대체의 효과를 낼 수 있다는 믿음에 근간한다. 또한 외국에서는 세녹스와 같은 알코올연료를 석유를 대체하는 에너지로 인정하고 있으며, 세녹스의 구성성분은 톨루엔이 10%인 휘발유와 대동소이하기 때문에 유사휘발유가 될 수 없다고 주장하였다. 더불어 세녹스가 이미 시중에 유통되고 있는 휘발유용 자동차첨가제와 경유용 바이오디젤과 원리나 성분 측면에서 근본적으로 같은 제품이므로 석유사업법에 저촉될 수 없으며, 바이오디젤 또한 비과세하고 있는 상황에서 세녹스만 조세법을 위반했다고 볼 근거가 없음을 천명하였다. 반면에 세녹스유사 휘발유간주연합은 석유제품 판매에 직접적인 타격을 입게 된 정유회사들, 석유산업 전반을 관할하던 산업자원부, 세녹스는 탈세제품이라고 판단한 국세청 등이 주요 옹호연합구성원이다. 이들은 세녹스를 석유사업법과 조세법 등에 위배되는 불법 유사휘발유로 인식하였다. 구체적으로 이들은 자동차와 관련된 사업의 허가는 대기환경보전법과 석유사업법 전체에 부합해야 하지만 세녹스는 일부 조항에만 부합하므로 사업의 허가를 취득했다고 볼 수 없으며, 검사결과 세녹스의 휘발유에 대한 첨가비율이 40%가 넘는 경우 옥탄가 등의 항목에서 자동차용 휘발유품질기준에 미달하고 자동차의 성능이나 연비, 매연배출 등에서 문제가 크다고 주장하였다. 또한 석유제품 가격은 출하가격에 교통세, 특소세, 교육세, 부가세 등 다양한 세금이 부과되어 결정되지만 세녹스는 세금을 거의 내지 않고 저가에 판매함으로써 높은 이익을 편취하는 탈세와 부당이익 행위를 자행하고 있다고 믿었다. 석유산업정책의 2차 변동과 관련된 정책지향학습은 2003년 6월 청와대가 세녹스 논쟁을 위한 토론 마당을 개설한 것과 각 연합의 구성원들이 별도로 주최한 소규모 설명회 등을 제외하면 2003년 4월 29일 국민일보 ‘세녹스 논쟁과 소비자’제목의 사설에서도 비판하듯이 공식적이고 실질적인 정책지향학습으로 볼 활동은 찾을 수 없었다. 특히 정부부문 행위자들이 극단적인 사고를 바탕으로 대립한 상황이었기 때문에 정책지향학습 자체가 용이하지 않았다고 볼 수 있다. 그 때문에 정책중개자 역시 통상의 정치·사회적 구성원이 아닌 법원이 담당하게 되는데, 법원이 최종적으로 세녹스유사휘발유간주연합이 승리함으로써 세녹스 제조와 판매가 일체 불허되고, 그 결과를 바탕으로 기존 석유사업법의 39개 조항 전체 개정 및 11개 조항 신설을 통해 ‘석유 및 석유대체연료사업법’에 따른 규제정책이 새롭게 시행되게 된다. 실질적 측면에서 새롭게 제정된 것으로 간주할 수 있는 석유 및 석유대체연료사업법의 출발점은

- 5) 환경부와 국립환경연구원은 차후 소송이 진행되면서 기존 입장을 선회하여 세녹스에 대한 반대를 천명했다. 그러나 세녹스 제조사가 세녹스를 판매할 수 있었던 핵심 근거는 환경부와 국립환경연구원이 내린 합법적 절차에 따른 공인이었다. 또한 2002년 8월 6일 한국경제, 연합뉴스 등에서 ‘정부부처들 사이에 세녹스에 대한 유권해석이 모두 다르다’고 지적한 것처럼, 단순한 법적 해석 차원에서 원론적인 입장이었지만 분쟁 초기 이들 두 기관의 입장은 세녹스가 대체연료로써 당시 해당 규제기준에 위배되거나 불법적 요소를 가지고 있다고 보기 어렵다는 것이었다.

2001년 7월 대기환경보전법에 따라 첨가제로 인정한 국립환경연구원 검사결과에 기초해 환경부가 세녹스를 자동차연료첨가제로 인정한 후 2002년 5월 제조사인 (주)프리플라이트가 세녹스를 시중에 판매하면서 부터이다. 이 시기 미국 9.11테러를 계기로 국제 원유가가 상승세를 보이기 시작했는데, (주)프리플라이트는 이에 편승하여 시장 진입을 시도하려 한다. 판매와 함께 정유회사들이 반발하고 산업자원부는 세녹스를 시장에 유통할 경우 유사휘발유로서 단속하겠다고 밝혔으나(머니투데이, 2002. 6. 28), (주)프리플라이트는 전국 13개 주유소를 통한 세녹스 판매를 지속하였다. 이에 2002년 8월 산업자원부 예하 한국석유품질검사소는 전국적 실태조사 후 세녹스를 유사휘발유로 규정하고 서울지방검찰청에 정식으로 고발 및 환경부에 세녹스 첨가제 인정 취소 요청 등을 조치하였으며, 정유사와 대한석유회사가 세녹스 판매중지 공세를 강화하였지만(연합뉴스, 2002. 8. 13; 2002. 8. 27), 행정자치부가 알코올연료인 세녹스를 저장취급소에서 첨가제 용도로 넣는 것이 가능하다고 유권 해석하고(한국경제, 2002. 8. 6), (주)프리플라이트가 한국석유품질검사소와 광주 북구청을 성분 허위발표 및 유포 혐의로 고소하는(파이낸셜뉴스, 2002. 8. 19) 등 세녹스를 중심으로 세녹스 대체에너지연합과 세녹스유사휘발유간주연합 사이의 대립은 격화된다. 이어 세녹스유사휘발유간주연합의 일원인 국세청이 2003년 1월 2002년 분 세금 약 100억 원을 (주)프리플라이트에 부과하였지만 (주)프리플라이트는 세금부과 및 납부에 관한 법적 근거가 없는 상태에서 세금을 낼 수는 없다며 회사 자산을 담보로 납부유예 신청 및 국세심판원 세금부과부당심판을 청구하고 판매를 중단하지 않는다. 또한 2002년 2월 석유관련 단체는 세녹스 판매가 지속될 경우 휘발유 판매를 중단하겠다고 공언하며 강하게 대립을 이어간다(국민일보, 2003. 2. 20). 이러한 대립과정이 장기적으로 지속된 것은 2003년 3월 초기 세녹스대체에너지연합의 일원이었던 국립환경연구원과 환경부가 공정거래위원회 등에 (주)프리플라이트를 제소하며(연합뉴스, 2003. 3. 13), 세녹스대체에너지연합의 세가 약화되었지만 2003년 5월 KBS TV 시사프로그램 ‘추적60분’에서 세녹스에 대한 호의적 내용이 방영되고, 녹색소비자연대가 세녹스에 대한 긍정적인 검증 실험 결과를 발표하면서(연합뉴스, 2003. 5. 27) 여론이 세녹스에 대해 지지를 보냈기 때문이다. 이에 세녹스유사휘발유연합의 주요 정부구성원인 산업자원부의 용제수급 조정명령과 관할 세무서의 세금체납에 의한 시설가동 중지명령을 통해 세녹스 생산을 중단시킨다(한국경제, 2003. 5. 30). 이후 2003년 11월 1심 재판에서 세녹스 측이 1심 재판에서 승소하지만 세녹스유사휘발유연합인 산업자원부가 강력한 단속실시를 천명하고 세녹스 사건의 본질이 환경과 품질이 아닌 탈세사건임을 주장하며 전국 지방자치단체들로 하여금 판매상들을 모두 고발하게 압박하고 초기 대응에 미온적이던 검찰과 국세청, 환경부, 행정자치부와 경찰, 지방자치단체의 적극적 대응을 촉구하기에 이른다(박용성·이재무, 2010: 192). 이러한 과정의 결과로 2004년 8월 환경부의 관련규정이 개정되었고, 2심 법



원에서 세녹스 측이 패소하면서 시장에서 퇴출된다. 또한 유사한 사태의 재발방지를 위해 2005년 4월 석유 및 석유대체연료사업법이 제정되어 시행되게 된다. 본 연구는 이러한 석유 산업정책의 2차 정책변동을 정책종결로 규정하였다. 앞서 이론적 논의에서 고찰한 바와 같이 정책종결은 단순한 선행정책의 폐지만을 정의하는 것이 아니라 후속 정책과의 연결점이기 때문에 정책승계로 판단될 여지가 다분하다. 따라서 정책종결로 규정하기 위해서는 ‘기존 정책의 기본 목표와 기능의 완전한 종식’과 ‘강력한 의도성’을 판단해야 한다. 본 사례에서 세녹스는 기존의 석유제품과는 상이하고 이전까지 존재하지 않던 새로운 유형의 제품이라고 할 수 있다. 그렇기에 기존 석유사업법과 관련 정책으로는 합법적인 관리와 통제가 불가능했으며, 석유사업법의 39개 조항의 개정 수준이 전면적이고 핵심 11개 조항이 신설되었기 때문에 석유사업법의 기존 목표와 기능이 종식된 것으로 볼 수 있다. 또한 이러한 일체의 과정이 중앙정부 부처의 편향된 정책신념과 의도적인 규제에 기인하였기 때문에 정책종결의 조건을 충족한다고 볼 수 있다.<sup>6)</sup>

본 연구는 석유산업정책의 1차 변동과 2차 변동에 있어 영향을 미친 초점사건을 각각 석유과동과 세녹스의 출현으로 보고 있는데, 원론적 관점에서 보면 두 사건의 파급력과 영향력은 분명히 큰 차이가 있다. 하지만 한국 내 석유산업 상황에만 한정하여 영향력을 제고하면, 세녹스의 출현은 석유과동에 뒤지지 않는 중요한 초점사건이다. 우선 석유 및 석유대체연료사업법의 제·개정 이유에 명시되어 있듯이 세녹스의 출시와 판매로 인해 1975년 이후 큰 변화 없이 유지되어오던 석유사업법의 전문이 완전히 재구성되었다. 또한 국내 석유유통과 관련된 규제와 처벌이 과거보다 훨씬 더 엄격해졌고, 세녹스가 알코올성제품이었기 때문에 미국과 브라질 등에서 상용화되고 있는 바이오에탄올과 같은 알코올성연료의 도입이 용이하지 않게 되었다. 더불어 상기 언급한 것처럼, 세녹스는 녹색소비자연대가 과학적 검증을 통해 우수한 연료임을 공표하고, 언론이나 여론이 사용 후 호감을 표할 정도로 과거의 조약하고 제고의 여지조차 없는 불법 유사휘발유와 차원이 다른 제품으로, 2002년 이후 불법 유통되는 유사휘발유를 모두 세녹스라고 통칭할 정도로 사회적 영향력이 지대한 사건이었다. 이러한 연유로 두 번째 한국 석유산업정책의 변동 과정에 있어서 세녹스 출현의 초점사건으로써 중요함은 1차 석유산업정책 변동의 초점사건인 석유과동에 버금가는 초점사건이 될 수 있는 것이다.

6) 앞서 중소기업공공구매정책의 1차 변동은 정책쇄신 상황으로 변동을 통해 기존에 유사한 제도나 정책이 존재하지 않았던 상황에서 새로운 제도가 도입되었으며, 중소기업공공구매정책의 2차 변동이나 석유산업정책의 1차 변동은 정책승계 상황으로 핵심운용 체제가 새로운 제도가 아닌 기존에 존재하던 제도로 대체된 것이다. 하지만 본 석유산업정책 2차 변동은 기존에 유사한 제도나 정책이 존재하던 상황에서 그 제도가 종료되고 새로운 법률과 제도가 도입된 것이다. 본 연구의 앞선 사례와 비교해보면, 석유산업정책의 2차 변동을 정책종결로 규정할 수 있는 특성이 명백해진다.

## 2) 변동특성 형태 분석

두 번의 석유산업정책 변동 과정에서 나타난 외부환경의 속성과 초점사건의 속성에 따른 변동특성 형태는 다음과 같다.

첫째, 석유대리점연합과 주유소연합이 존재하던 석유산업정책의 1차 정책변동 당시의 외부환경의 변화를 살펴보면, 정치적 환경 상황은 불안정의 연속이었다. 1969년 9월 박정희 대통령의 장기집권을 위한 3선 개헌안이 변칙적으로 처리되었고, 1971년 12월에는 국가비상사태가 선언되었으며, 1972년 10월에는 유신헌법이 국민투표로 통과되었다. 이 당시 불안정한 정치상황이 석유산업정책에만 한정되어 영향력을 행사한 것은 아니지만 정국 불안정이 산업경제 혼란과 비례한다는 선례(김남현, 2004: 82)를 감안하면 석유산업정책에 관해서도 무리한 통제와 불합리한 정책집행이 적지 않았을 것으로 유추할 수 있다. 경제적 환경은 제 1차 경제개발 5개년 계획이 성공적으로 진행됨에 따라 공업시설이 확충되고 생산 활동이 증가해 국가의 기반 경제 체제는 상당히 과거에 비해 개선된 상황이었다. 그러나 국가산업의 증추가 석유화학·제철·기계·섬유 등 에너지 다소비 산업인 중공업 분야의 집중되면서 석유에 대한 에너지 의존도가 높아지고 석유와 관련된 부담도 크게 증가하게 되었다. 사회적 환경 역시 석유의 경우 자체 생산이 전무하고 수입의존도가 가장 높은 자원이기 때문에 실생활과 매우 밀접한 영향관계가 있어 앞서 정치·경제 부문의 변화에 맞춰 석유산업정책에 대해 상당히 예민하였다. 이 시기 석유산업정책 변동과 직결되는 가장 큰 외부환경의 변화는 국제적 환경 변화이자 결정적 초점사건이라고 할 수 있는 중동전쟁과 1차 석유파동이 다. 1973년 10월 제4차 중동전쟁이 발발하자 석유수출국기구(OPEC)는 원유생산량조정·국유화확대·높은 원유가격 정책지속 등 석유를 무기화하기로 결의하고 원유생산을 매일 5%씩 감산함으로써 이스라엘과 미국을 압박하게 된다. 같은 해 11월 중동전쟁이 종결되었음에도 OPEC국가들이 25%의 석유생산량 감산을 결정함에 따라 석유파동이 나타나게 된다. 그 결과 1973년 1월 배럴 당 2.591 \$이던 아라비아경질유 가격은 1974년 1월 배럴 당 11.651 \$로 급상승하게 된다(동력자원부, 1988: 93-94). 그에 따라 한국은 경제·산업 분야에 치명적인 영향을 받게 되어 군사용에 한해 종전수요의 100%를 공급할 뿐 병커C유의 경우, 철도 6%, 발전용 17%, 기간·일반산업 및 가정 난방용 21.3%, 외항선 급유 50%를 감량하였고, 경유의 경우, 철도 6%, 기간·일반산업 및 가정 난방용 15.9%, 외항선 급유 50%를 감량하는 특단의 조치를 취하게 된다(여영섭, 2013: 56). 이상의 내용을 종합적으로 고려해보면, ‘기존 정책의 유지에 위협적’으로 볼 수 있다. 석유파동의 영향력이 전 세계적으로 지대하기는 했지만 외부환경의 경우 일부 긍정적인 상황도 있었으며 무엇보다 전적으로 외부에 석유자원을 의존하는 상황에서 이러한 외부환경을 타파할 새로운 정책대안 창출이 불가능했기 때문이다. 또한 석유파동은 예측을 벗어나 상당히 돌발적으로 나타난 현상으로서 한국 내 정치세력이나

언론이 의도적으로 초점사건화 한 것이 아니며, 국내의 어떠한 권력자원도 인위적으로 사건을 조정할 수 없었기 때문에 ‘돌출적’ 초점사건으로 간주할 수 있다.

둘째, 세녹스대체에너지간주연합과 세녹스유사휘발유간주연합이 존재하던 석유산업정책의 2차 정책변동 당시의 외부환경의 변화를 살펴보면, 정치적 환경은 앞서 1차 정책변동 시기에 비하면 비교적 안정적인 상태였다고 볼 수 있다. 김대중 대통령 정부에서 노무현 대통령 정부로 바뀌는 시점에 나타난 현상이지만 정체성이 유사한 정부로의 전환이었으며, 신정부 출범에 대한 국민적 기대가 크게 작용하고 있었기 때문에 정책운영 상 큰 혼란이 있었다고 보기 어렵다. 또한 당시 노무현 정부의 정책기조는 민주주의 선진화시기에 접어든 만큼 지식 정보화 강화 추세, 시민사회의 영향력 증대, 분권화 요구 증가, 정부개혁 필요성 확대 등의 다양한 사정을 반영하려는 적극적인 태도를 견지하고 있었다(황운원, 2007: 38). 다만 경제적 환경은 좋지 않았다. 김대중 정부가 추진한 핵심 경제정책인 벤처육성정책과 신용카드 사용권장정책이 모두 실패하여 경기침체의 장기화와 가계 부채 급증의 시발점이 되었다. 김대중 정부의 경제실패의 후유증은 노무현 정부에서 고스란히 나타나 노무현 대통령의 부담으로 크게 작용하였다(김동호, 2012: 345-351). 이 시기는 2001년 9.11테러와 2003년 이라크 전쟁 등으로 국제 원유가가 불안정한 상태였지만 오히려 그로 인해 세계적으로나 한국에서 모두 과거에 비해 발전된 과학기술을 이용한 대체에너지 개발에 대한 사회적 욕구가 커지게 되었다. 그로 인해 2000년 서유럽에서 콩기름과 유채기름 등 식물성 기름을 원료로 한 바이오디젤이 약 55만 톤이 생산되었으며(이진석, 2004: 47), 브라질에서는 국가가 주도하여 신산업으로 옥수수과 감자 등으로 제조한 바이오에탄올 약 1000만 톤이 생산되었다(권기수, 2007: 6). 이중 바이오디젤은 한국 내에서도 상용화되었다. 이상의 내용을 감안하였을 때 2차 석유산업정책의 변동과 관련된 외부환경의 속성은 ‘새로운 정책의 등장에 기회적’이라고 볼 수 있다. 석유 관련 위협에 대한 대응이 불가능했던 과거와 달리 경제 성장에 따라 석유 문제에 대한 내구력이 강해졌으며, 대체에너지를 연구할 수 있을 만큼 관련 기술 수준도 급성장하여 다양한 정책의 기획이나 집행에 관대하고 수용성이 높은 당시 정부의 정책기조에 맞춰 새로운 대안이 창출되기를 기대하는 것이 전체적인 분위기였기 때문이다. 석유산업정책의 2차 정책변동과 관련된 초점사건은 전술한 세녹스에 대한 유사휘발유 법원 판결이다. 2003년 11월 세녹스와 관련된 1심 공판에서 법원은 현재의 석유사업법의 규정으로는 세녹스를 유사휘발유로 규정할 수 없다는 점, 공인된 관련 국가기관의 검사 결과 모두 적합판정을 받았기 때문에 환경과 부식성 문제가 없다는 점, 법원이 직접 세녹스의 품질 감정을 의뢰한 결과 기존 휘발유 품질기준에 거의 다 합격했다는 점, 세녹스를 소비자들이 일반휘발유로 오인할 가능성이 없어 부정세금 탈루 가능성이 없다는 점 등으로 무죄를 선고하고 세녹스대체에너지간주연합의 손을 들어주었다. 그러나 2004년 8월 2심 공판에서 법원이 산업

자원부가 제시한 탈세사건의 취지를 인정하고 검찰과 국세청, 지방자치단체와 협력하여 세녹스의 유통을 차단하고 단속한 상황을 이해함으로써 세녹스유사휘발유간주연합이 승리하게 되고, 2006년 2월 판매가 중지된 상태에서 대법원의 판결이 2심 그대로 확정되면서 세녹스가 유사휘발유로 공식적으로 규정되게 된다. 이와 같은 세녹스의 등장부터 세녹스의 유사휘발유 규정까지 일련의 과정에서 의도성은 찾아볼 수 없다. 세녹스의 제조에 국가가 협력하거나 개입한 적이 전혀 없으며 사법권의 독립성을 생각할 때 어느 쪽도 최종 판결에서의 승리를 장담할 수 없었기 때문이다. 따라서 석유산업정책의 2차 변동 상 초점사건 속성은 ‘돌출적’으로 규정할 수 있다.

### 3. 정책변동 유형과 변동특성 형태 간 연관성 판단

중소기업공공구매정책과 석유산업정책이라는 2개의 산업정책에서 나타난 각각 2번의 정책변동을 검토한 결과 확인된 내용을 정리하면 표 4의 내용과 같다. 표 4의 내용을 보면, 중소기업공공구매정책과 석유산업정책은 모두 본 연구에서 재정립한 정책변동의 기본 틀의 요소를 각각 동일하게 충족하고 있었다. 정책중개자의 정체성이 다소 차이가 있지만 정책중개자의 경우 옹호연합 간의 중재라는 기본업무 특성이 동일하고 수시로 변경되며 누구라도 될 수 있기 때문에(강은숙, 2001: 390) 존재 여부가 중요할 뿐 정체성은 개의할 필요가 없다.

〈표 4〉 연구의 정책변동 사례 분석 결과

구분	중소기업공공구매정책		석유산업정책	
	1차 변동	2차 변동	1차 변동	2차 변동
옹호연합	중소기업보호 주의연합, 중소기업자유 경쟁연합	단체수외계약 제도유지연합, 단체수외계약 제도폐지연합	석유대리점 연합, 주유소연합	세녹스대체 에너지간주연합, 세녹스유사 휘발유간주연합
정책중개자의 유무	유(상공부, 언론)	유(정부여당)	유(상공부, 기타 중앙정부)	유(법원)
정책지향 학습의 효과	미약	미약	극히 미약	극히 미약
정책사업가	중소기업육성 대책회의	대통령	상공부 중심의 국무회의	산자부 중심의 국무회의
정책변동의 유형	정책쇄신	정책승계	정책승계	정책종결
외부환경의 속성	기회적	위협적	위협적	기회적
초점사건의 속성	의도적	의도적	돌출적	돌출적

또한 중소기업공공구매정책의 1차 변동에서 정책사업가의 기능을 수행한 중소기업육성대책 회의는 주관자가 대통령이고 직접 결정에 참여하기 때문에 2차 변동과 동일하다고 보아도 무방하다. 이러한 상황에서 정책쇄신은 IO유형(외부환경의 속성 : 기회적, 초점사건의 속성 : 의도적)을 나타냈으며, 정책승계는 IT유형(외부환경의 속성 : 위협적, 초점사건의 속성 : 의도적) 혹은 AT유형(외부환경의 속성 : 위협적, 초점사건의 속성 : 돌출적)을 나타냈고, 정책종결은 AO유형(외부환경의 속성 : 기회적, 초점사건의 속성 : 돌출적)을 나타냈다.

#### IV. 결론: 논의 및 한계

본 연구는 정책변동 상 외부환경과 초점사건이 갖는 내재적 속성과 정책변동이 어떠한 연관성을 갖는지 확인하고자 수행되었다. 분석을 위해 다양한 요인에 의해 갖은 정책변동이 있었던 한국의 산업정책 중 중소기업공공구매정책과 석유산업정책을 선정하였다. 또한 선택된 정책변동 사례가 외부환경과 초점사건 이외의 정책변동 요인에 영향을 받는 오류를 방지하기 위해 동일한 정책 내에서의 정책변동만을 대상으로 규정하고, 옹호연합모형과 정책의 창 모형의 장점을 고려하여 재정립한 정책변동모형에 준하여 동일한 구성을 보이는지 확인하였다. 그리고 외부환경의 속성을 기회적(O)·위협적(T)으로, 초점사건의 속성을 의도적(I)·돌출적(A)으로 세분화하여 각 정책변동이 어떠한 속성들을 가졌는지 분석하였다. 분석결과, 선정된 정책변동 사례는 각각 재정립한 정책변동모형 기준에 비견해 차이가 없었으며, 정책변동 유형 중 정책쇄신은 IO유형, 정책승계는 IT유형 혹은 AT유형, 정책종결은 AO유형의 특성을 나타낸 것으로 파악되었다.

이러한 본 연구의 결과에 한정하여 제고해볼 수 있는 내용은, 정책승계가 일어난 경우 초점사건의 속성과 무관하게 외부환경의 속성이 위협적일 때 나타난 것으로 확인되어, 정책변동 상 외부환경의 속성이 초점사건의 속성보다 정책유형의 규정에 있어 더 확연하게 구분된다는 점이다. 따라서 정책운용에 있어 외부환경에 대한 분석과 파악이 동반됨으로써 보다 효과적인 정책의 조정과 집행이 가능하다. 물론 초점사건의 속성을 함께 파악하여 더욱 정확한 정책변동 유형에 대한 예상을 하는 것이 바람직하다는 것은 자명하다. 외부환경과 초점사건의 내재적 속성 파악을 통해 정책변동에 대한 예측이 중요한 이유는, 본 연구에서 재정립한 정책변동 과정의 순서 상 외부환경과 초점사건이 정책변동 이전에 나타나는 선행요인이므로 이들에 대한 파악으로 사전에 정책의 변화 양상을 예상할 수 있게 되면 다각적인 대책 마련과 실제적으로 높은 효과성의 정책운용 관련 전략을 수립할 수 있기 때문이다. 공

공부문에서의 전략은 외부환경 변수에 대한 파악과 관련된 일체의 조율을 위한 계획 수립, 조직의 임무·목적·목표의 구체화, 정책집행의 효과성 제고를 위한 방법들의 설계를 의미한다(Bozeman & Straussman, 1990: 54). 요컨대 정책변동의 선행요인인 외부환경과 초점사건의 내재적 속성을 확인함으로써 미래 나타나게 될 정책변동 유형을 가늠하여, 정책쇄신이나 정책승계가 예측되는 경우 보다 개선된 정책을 창출할 수 있는 목적의 명확성, 정책의 실효성을 제고하도록 하고, 정책종결이 예측되는 경우 기존 정책을 긴급하게 정비할 수 있는 계기를 마련해줄 수 있다는 것이다.

본 연구는 그동안 기술적 수준에서 부수적 요인으로 거론되던 외부환경과 초점사건을 세분화하여 특성별로 정책변동의 유형과 어떠한 연관성을 갖는지 확인한 시론적 연구로서 가치를 가지며, 차후 보다 구체적인 정책변동을 설명할 수 있는 근거를 마련했다는 점에서 의미가 있다. 하지만 분석에 있어 비계량적 연구방식을 채택했기 때문에 상황에 대한 자의적 판단 가능성과 분석의 객관성에 대한 비판을 받을 여지가 있다. 또한 분석을 위해 활용된 정책변동 사례가 두 개에 불과하여 결과의 신뢰성이 높게 확보되지 못하였으며, 본 연구에서 규정하고 확인한 요소 이외에 정책변동에 영향을 미치는 여타의 요인의 영향으로 정책변동 유형이 결정되었을 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 향후 이러한 한계들을 극복할 수 있는 계량적이고 객관적인 방법의 보완을 통해 보다 개선된 연구를 수행할 것을 기약한다.

## 참고문헌

- 강은숙. (2001). “정책변동의 정책네트워크 이론적 고찰 : 그린벨트정책을 중심으로”. 「한국정책학회 학술대회 발표논문집」, 2001: 387-419.
- 국정브리핑 특별기획팀. (2008). 「참여정부 경제 5년」. 밀양: 한스미디어.
- 국회산업자원위원회. (2000). “단체수의계약제도에 관한 정책토론회”. 「국회 산업업자원위원회 정책 회의자료」, 1-133.
- 권기수. (2007). “브라질 바이오에탄올 산업의 발전현황과 전망”. 「에너지포커스」, 4(2): 134-147.
- 김성중. (2009). “정책융호연합모형을 통한 정책변동과정 분석: 사할린 동포 영주귀국사례”. 「한국동북아논총」, 14(4): 309-334.
- 김남현. (2004). 「경영학의 이해」. 서울: 경문사.
- 김동호. (2012). 「대통령 경제사」. 서울: 책밭.
- 김인자·박형준. (2011). “과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정분석 : 생명윤리 및 안전에 관한 법률을 중심으로”. 「한국정책학회보」, 20(1): 111-149.
- 김춘석·하민지·이동규. (2013). “화재사건 이후 정책학습에 관한 탐색적 연구: 국내 대형화재 사고 사

- 례를 중심으로”. 「한국위기관리논집」, 9(4): 31-58.
- 김한균. (2009). “자유무역협정(FTA)에 따른 경제환경과 형사정책의 변화”. 「연구총서」, 2009(12): 9-124.
- 김혜민·한정희·김연배. (2013). “기술사업화 정책변화 방향 예측에 관한 연구”. 「산업경제연구」, 26(2): 803-824.
- 나승우. (2000). 「자원의부화 운용전략」. 서울: 미래와 경영.
- 동력자원부. (1988). 「동력자원행정 10년사」. 서울: 동력자원부.
- 류예. (2007). 「목자경영학」. 서울: 에버리치홀딩스.
- 류지성. (2007). 「정책학」. 서울: 대영문화사.
- 문성호. (2009). “외부환경의 변화와 청소년조직의 대응전략”. 「청소년복지연구」, 11(4): 155-172.
- 민효상·양재진. (2012). “무의사결정론의 재등장?: 2009년 한국 공무원연금개혁과정을 중심으로”. 「현대사회와 행정」, 22(1): 127-150.
- 박근후. (1989). “정책종결의 본질과 전략”. 「수선논집」, 14(1): 265-288.
- 박용성·이재무. (2010). “정책옹호연합(ACF)모형을 활용한 유사휘발유 규제정책 분석: 세녹스(CENOX) 사건을 중심으로”. 「현대사회와 행정」, 20(2): 181-205.
- 박호숙. (2005). 「정책결정과 정책집행」. 서울: 조명문화사.
- 박현채. (1987). 「한국경제론」. 서울: 까치.
- 배근후. (1998). “우리나라 석유산업의 정책방향에 관한 연구”. 「산업경영연구」, 7: 71-92.
- 배일섭·송건섭. (1998). “정책종결의 형태분석과 장애요인: 방위세법을 중심으로”. 「사회과학연구」, 4(3): 85-104.
- 백광기. (2004). “한국의 근대적 대기업 및 기업집단 형성사 - 정부개입(1960년대와 70년대)을 중심으로”. 「산학경영연구」, 17: 27-52.
- 양승일. (2005). “옹호연합모형(ACF)을 활용한 정책변동 분석: 그린벨트정책을 중심으로”. 「한국도시지리학회지」, 8(1): 41-52.
- 양승일. (2006). “ACPS 모형을 활용한 규제정책 변동과정 분석: 그린벨트정책의 개발허용기를 중심으로”. 「한국정책과학학회보」, 10(2): 77-101.
- 양승일. (2011). “지역개발정책의 변동에 관한 유형분석: 신행정수도건설정책에 대한 수정된 Hogwood & Peters의 이론 적용”. 「지방행정연구」, 25(1): 157-188.
- 여영섭. (2013). “석유법령 변천사(3) - 제정(1970) 이후 1975.7.25(제1차 전면개정)까지의 석유관련법령”. 「석유협회보」, 여름호: 48-59.
- 오정미·김영순. (2013). “탄소세 도입에 따른 환경세제 조세지출의 분석 및 정책 방향 연구”. 「환경법연구」, 35(1): 347-382.
- 유홍림·양승일. (2009). “정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동 분석: 새만금 간척사업을 중심으로”. 「한국정책과학회보」, 18(2): 189-218.
- 유훈. (2009). 「정책변동론」. 서울: 대영문화사.

- 윤택동. (2010). “브라질 에탄올 산업 II - 에탄올 산업의 등장과 변천”. 「중남미연구」, 28(2): 295-324.
- 이강욱. (1999). “우리나라 기업계열화의 문제점과 협력관계 활성화 방안에 관한 실증적 연구”. 「대한 경영학회지」, 22: 261-284.
- 이동규. (2012). “초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구 - Cobb과 Elder, 그리고 Birkland의 이론과 모형의 결합가능성을 중심으로”. 「한국정책학회보」, 21(3): 91-124.
- 이동규·우창빈. (2013). “재난사건 이후의 정책변동 모형의 시론적 연구: 정책변동 모형의 재설계를 중심으로”. 「한국치안행정논집」, 9(4): 143-166.
- 이병운. (2005). “노동시장의 환경변화와 고용정책법제의 대응과제 - 외부노동시장의 개별근로자 지원을 위한 고용정책법의 기본원리와 직업능력개발을 중심으로”. 「노동법학」, 20: 1-64.
- 이원영. (2006). “중소기업정책의 과거, 현재, 그리고 미래 : 우리 경제의 토대, 중소기업을 어떻게 살려 낼 것인가?”. 「이원영 의원실 학술발표자료」. 이원영 의원사무실. 1-69.
- 이인권·황인학·서정환·한현욱. (2003). “한국재벌의 이해와 과제: 인식과 정책의 전환”. 「규제연구」, 12(1): 189-221.
- 이재무. (2011). “한국 중소기업정책의 네트워크 거버넌스에 관한 연구 - 이상적 정책네트워크 모형을 중심으로”. 단국대학교 대학원 박사학위청구 논문.
- 이재무. (2013). “다중흐름구조(MSF) 모형을 응용한 한국 중소기업공공구매정책의 변동과정 연구: 현행 중소기업공공구매 제도들의 도입과정을 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」, 24(2): 567-592.
- 이재무·박용성. (2014). “정책변동 분석모형을 활용한 정책변화 예측에 대한 탐색적 연구: 영유아교육 복지 관리체계의 일원화 정책을 중심으로”. 「행정논총」, 52(3): 31-56.
- 이진석. (2004). “바이오디젤의 상용화 현황 및 전망”. 「설비저널」, 33(10): 45-49.
- 임문수·정해영. (2006). 「낙타 바늘구멍 통과하다」. 서울: 이코북.
- 조현빈·이상원. (2011). “미래치안환경 변화에 따른 치안정책연구소 활성화 방안”. 「한국경찰학회보」, 31: 219-237.
- 정승호. (2007). “최근 국내 산업구조 변화의 원인과 과제”. 「산은조사월보」, 1-25.
- 정시구. (2014). “박정희 대통령의 1960년대 경제개발에 대한 연구”. 「한국지방자치연구」, 16(3): 71-94.
- 주재훈. (2008). 「정책과정론」. 서울: 대영문화사.
- 최인규. (2011). “SSM의 유통산업 규제정책의 형성과정에 관한 연구 : 정책흐름모형과 옹호연합의 적용을 중심으로”. 「한국균형발전연구」, 2(2): 121-138.
- 한석태. (2012). “정책변동에 관한 연구”. 「한국사회과학연구」, 34(1): 161-179.
- 황윤원. (2007). “새 정부의 국정기조와 정책과제 분석”. 「한국인사행정학회보」, 6(2): 33-60.
- Anderson, J. E. (1984). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Birkland, Thomas. A. (2011). *An Introduction to the policy process : theories, concepts, and models of public policy making(3rd edition)*. New York: M. E. Sharpe.



- Birkland, Thomas. A. (2013). "Disasters, Focusing Events, and Sociolegal Studies". *Oñati Socio-legal Series*, 3(2): 363-377.
- Boyne, G. A. & Meier, K. J. (2009). "Environmental Turbulence, Organizational Stability, and Public Service Performance". *Administration & Society*, 40(8): 799-824.
- Bozeman, B. & Straussman, J. D. (1990). *Public Management Strategies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cobb, Roger. W. & Elder, Charles. D. (1983). *Participation in American Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fischer, M. (2014). "Coalition Structures and Policy Change in a Consensus Democracy". *The Policy Studies Journal*, 42(3): 344-366.
- Grant, J. K. & Ohemeng, F. (2007). "Focusing Events and the Illusion of Paradigm Shift: The Sponsorship Scandal and the Reconfiguration of Public Accountability in Canada." A Paper Presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Saskatoon, Saskatchewan, 30th May-3rd June.
- Hogwood, B. & Peters, G. (1983). *Policy Dynamics*. New York: St. Martin's Press.
- Jensen, C. (2011). "Focusing events, policy dictators and the dynamics of reform". *Policy Studies*, 32(2): 143-158
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Lindblom, C. E. (1959). "The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Sabatier, P. A. (1993). "Policy Change over a Decade or more". In P. Sabatier & Jenkins-Smith(eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder : Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, M. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". In P. Sabatier & M. Weible(eds.), *Theories of Policy Process*. Boulder : Westview Press.
- Schwenzien, J. (2010). *The Nature of Policy Change*. Berlin: Grin Verlag.
- Yamakl, S., Nielsen, S., & Escribá-Esteve, A. (2014). "The Role of External Environment in Upper Echelons Theory: A Review of Existing Literature and Future Research Directions". *Group & Organization Management.*, 39(1): 69-109.
- Worrall, J. L. (1999). "Focusing Event Characteristics and Issue Accompaniment: The Case of Domestic Terrorism". *Criminal Justice Policy Review*, 1999(10): 319.
- Zahariadis, N. (2003). "Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies". *Journal of European Public Policy*, 15(4): 514-530.
- Zahariadis, N. (2007). "The Multiple Streams Framework". P. A. Sabatier(ed), *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.

## ABSTRACT

### A Study of the Properties of Policy Change According to Immanent Attributes of the External Environment and Focusing Events: Cases of Change of Industrial Policy in Korea

Jae-moo Lee

This study was conducted to check what relation focused events and immanent attributes of the external environment have to policy changes. Petroleum industry policies and public purchase policies for small/medium-sized businesses were selected for analysis. Changes within identical policies were selected as the object for validity of policy change cases. The advocacy coalition framework (ACF) and the policy window model were combined and re-established as the policy change model used for this study. In addition, attributes of the external environment were subdivided into opportunistic (O) and threatening (T), while attributes of focused events were divided into intentional (I) and accidental (A) to analyze the attributes of each policy change. As a result, the types of policy change were classed such that policy innovation bears the features of the IO Type, policy succession the features of the IT or AT Type, and policy termination the features of the AO Type. These research results showed that the attributes of external environment have become clearer foundation for selecting policy types in policy changes than the attributes of focused events. Therefore policy change types can be predicted by analyzing these two factors. The meaning of this study lies in that the results predicted by analyzing the external environment and focused events, which take precedence as policy change factors, enable preparation of multifaceted countermeasures and establishment of strategies related to highly efficient policy operations.

【Keywords: Policy Change, External Environments, Focused Events, Advocacy Coalition Model, Policy Window Model】