

Birkland의 재난 사건관련 정책변동(EPC) 이론과 모형 검토*,**

- 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교 -

이동규

재난 또는 위기와 정책변동을 연계하여 설명할 수 있는 이론과 모형에 대한 적정성 있는 학술적 논의를 하였다. Birkland의 사건관련 정책변동 모형(EPC 또는 EPL)이 Kingdon(1984, 1995)의 Multiple Streams(MS) 모델, Baumgartner와 Jones(1993)의 Punctuated Equilibrium(PE) 모델, Sabatier(1988, 1993, 1999, 2007)의 Advocacy Coalition Framework(ACF) 모델 등과의 비교를 통하여 재난사건 이후의 정책변동을 설명하는 유용성에 주목하였다. 왜냐하면 이슈형성, 의제설정, 정책결정 그리고 정책변동 과정에서 초점사건의 역할을 고려할 수 있기 때문이다. Birkland의 재난 또는 위기와 관련된 초점사건으로 명칭될 수 있는 대규모 사건이후 정부의 정책이 변동되는 과정과 메커니즘을 연구하고 초점사건 이후의 정책변동 과정에 대한 모형을 제시할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 향후에 행정학의 특성상 정책적 공헌이 중요해짐에 따라 최근의 대중의 관심을 높아지는 한국의 자연재난, 인적재난, 사회적 재난 사례를 Birkland 이론과 모형을 적용할 필요가 있다.

주제어: Birkland의 사건관련 정책변동 모형, 정책변동, 초점사건

1. 서론

여러 학자들은 재난 또는 위기와 정책변동을 연계하여 설명하는 완전한 이론과 모형은 없다고 주장한다(Alink, 't Hart & Boin, 2001: 43; Nohrstedt, 2008: 259-260). 정책변동에 대한 가장 잘 알려진 이론적 기여로는 Kingdon(1984, 1995)의 Multiple Streams(MS) 모델, Baumgartner와 Jones(1993)의 Punctuated Equilibrium(PE) 모델, Sabatier(1988, 1993, 1999, 2007)의 Advocacy Coalition Framework(ACF) 모델, 그리고 Birkland(1997, 2006, 2009)의 Event related Policy Change(EPC) 또는 Event related Policy Learning(EPL)모형 등이 있다(Kingdon, 1984, 1995; Sabatier, 1988, 1993, 1999,

* 본 연구는 2011년 한국행정학회 춘계학술대회에서 발표한 내용을 수정 및 보완하였습니다. 그 과정에서 박사학위 논문이 완성되었으며, 이러한 이유로 인해 본 연구에서 중요한 내용 중 일부가 부득이(不得已) 학위 논문을 재인용하는 점이 발생하였습니다. 이 점을 미리 밝힙니다.

** 이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.

2007; Baumgartner & Jones, 1993; Birkland, 1997, 2005, 2006, 2009). 특히 재난(또는 위기) 이후의 정책결정을 설명하는데 있어 가장 발전된 형태로 Birkland의 사건관련 정책변동 모형(EPC 또는 EPL)이 제시되고 있다(Birkland, 1997, 2005, 2006, 2009; 이동규, 2010; 이동규 외, 2011).

태풍, 기름유출, 구제역 등 대형 사건이 일어나면 뉴스 미디어는 사고 또는 재난의 현장에서 이를 취재한다. 극적인 장면이 방송되고 재산 피해, 가시적인 환경파괴, 집을 잃은 희생자들, 그리고 고통 받는 피해자들의 사진이 인쇄미디어와 인터넷을 통해 이슈가 증폭된다. 미디어의 관심은 이러한 사건들이 일어난 이유를 설명할 수 있는 사람들(정책행위자들), 즉 국회의원, 공무원, 전문가, 지역사회 리더들에게 쏠린다. 그 사건이 자연재해 또는 기이한 사건 같은 불가항력이라는데 사회적 합의가 모아지면 희생자를 돕기 위해 무엇을 할 수 있는지에 대한 부분으로 주의를 돌린다. 하지만 재난이 정책 설계 불량, 담당 운영자의 과실, 기관장의 무능과 탐욕, 정부의 태만 등 인간의 부주의, 실수, 무관심 등의 결과일 때 일반 시민들은 사건의 책임을 그들에게 돌리는 강압적인 과정에서 초점력을 집중한다. 조사위원회가 설치되고 입법부에서 청문회를 열며 공식 조사보고서가 작성되고 발표된다. 이러한 활동들은 유사한 사건이 다시는 일어나지 않도록 하기 위해 이 사건으로부터 뭔가를 학습하리라고 희망하거나 불가피한 재난의 경우 재난에 대한 예방과 대응을 개선하리라는 희망에서 이루어진다. 그렇다면, 이러한 활동들은 정책과정에 어떻게 영향을 미치는가? 이는 바로 이슈형성, 의제설정, 정책결정 그리고 정책변동 과정에서 초점사건의 역할을 고려해야 하는 이유가 된다.

II. 이론적 배경

정책영역은 정책결정의 참여자들이 경쟁하고 타협하는 실질적인 정책주제이다(Burstein, 1991; Knoke & Laumann, 1982). 가령 국토안보, 항공보안, 자연재해 등이 정책영역이다(Birkland, 2006). 이러한 정책영역에 적극적으로 참여하는 집단들, 즉 정책공동체들을 대표하여 행동하는 사람들로 구성되어 정책 결정이 이루어진다(Laumann & Knoke, 1982). 정책¹⁾은 잘 설계될 수도, 그렇지 않을 수도

1) 공공정책은 서로 다른 관찰자들에 의해 서로 다른 방식으로 정의되었다. 정책과정은 많은 사람들이 인식하는 것보다 훨씬 더 민감한 것이다. 헌법에서는 입법부가 법률을 만들고, 행정부가 법률을 시행하며, 사법부가 법률을 해석하도록 규정하는 한편, 정책과정은 헌법상 정책 관료제도를 구성하는 주 및 연방 부서, 기관 그리고 위원회들이라는 혼란스러운 것으로 진화해 왔다. 또한 전자매체, 정치 컨설턴트 그리고 기타의 이미지를 형성하는 전문가들의 등장과 아울러 방대한 네트워크의 조직화된 시민단체들(정당들, 이익단체들 및 PAC)은 그 과정을 한층 더 복잡하게 한다. 정책 관료제도 행위자들 사이의 관계와 결합하여 각 행위자들이 수행하는 역할이 궁극적으로 정책 결과를 결정하는 것이다(Cahn, 1995). Peters(1993)는 정책을 “시민생활에 영향을 (미치는) 전체적인 정부활동”으로 정의한다. Lasswell(1988)은 공공정책이 “누가 무엇을 언제 그리고 어떻게 가지는지”를 결정한다고 지적하였다. 당대의 정책분석가들은 “왜 그런가?”에 대해서도 포함하였다. Ripley와 Franklin(1987)은 정책 및 정책과정을 정책은 정부가 인식된 문제들에 관해 말하고 행동하는 것이다. 정책형성은 정부가 인식된 문제에 관해 행동할 것을 정하는 방법이다. 정책형성은 정부 및 비정부 참여자들 사이에서

있고, 성공할 수도 있고, 그리고 실패할 수도 있다(Handmer & Dovers, 2007: 29). 정책을 법, 규제, 결정 또는 명령들의 조합 같이 정부가 무엇을 하려고 하는지 또는 하지 않으려고 하는지를 진술한 것, 사법적 결정 등으로 정의하고 있다(Birkland, 2005: 139). 사건에 취약한 영역은 사건보다 선행하거나 또는 사건에 뒤이어 가장 민감하게 정책변화가 일어날 수 있는 정책영역이다(Birkland, 2006). 이 영역에 참여하는 사람들은 사건의 영향을 준비하고 대응하며 경감하고자 노력한다. 또한 정책 환경이 시간의 경과에 따라 변화하는 이유는 인간은 전지전능하지도 못할 뿐만 아니라 또한 미래상황의 복잡성, 불확실성, 모호성으로 인하여 인간이 만들어 낸 정책은 거의 대부분 오류와 오차를 포함하고 있기 때문이다(김영평, 2008: 6). 따라서 정책은 '정책 의제설정에서부터 정책결정, 정책집행, 정책평가, 정책변동에 이르기까지 일련의 복잡하고 동태적인 연속 순환 과정이라는 것'으로 이해할 수 있다(권기현, 2008). 이는 정책변동의 과정을 동태적인 진행 주기로 볼 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 정책의 변동은 바로 정책변동과 정책학습에 대해서 다루는 과정으로 접근하는 것으로 이해하는 것이 적절하다고 제시된다(Birkland, 2006: 8).

1. 초점사건과 관련된 선행연구

대규모 초점사건(major focusing events)에 직면했을 때 신속한 정책변동은 가능하다고 한다(Birkland, 2006: 158). 왜냐하면 초점사건은 정책 의제에 대한 문제로 승격시키고 실제 대중과 정책결정자(또는 엘리트)의 극적인 관심 증가로 나타나기 때문이다. 이 용어를 처음으로 언급한 Kingdon은 그의 저서 'Agendas, Alternatives, and Public Policies'에서 초점사건은 공공정책의 의제설정단계 (agenda setting phase)에 대한 연구들에서 광범위하게 사용되면서 정책변동을 초래하는 요인으로, 기존의 위기나 재난을 포함하는 넓은 개념으로 설명한다(Kingdon, 1984: 99-103). '정책의 창' 모형에서는 초점사건이 여러 가지 흐름(streams)이 한데 모이는 변동을 위한 '기회의 창(window of opportunity)'을 여는 것으로 이해한다²⁾.

Birkland는 초점사건의 개념을 재난(disaster)과 사고(accident)에 적용했는데, 재난과 사고는 정책 문제에 대한 관심을 증가시킨다는 것을 발견하였다(Birkland, 1997a; Birkland, 2006: 1). 특히 Birkland는 1997년 초기연구(After Disaster: Agenda setting, public policy, and focusing event)에서 재난은 의제(agenda)에 영향을 미친다는 단순한 발견을 넘어서 사건(event), 사건의 특성(nature), 그리고 그 재난에 의해 드러난 정책 쟁점 또는 문제를 다루는 행위자 공동체의 구성은 서로 상호작용한다는 것을 발견하였다. 이 상호작용에서 다소 서로 다른 의제설정(agenda-setting) 정책들(politics)을 발견할 수 있었다고 주장한다. 이후 2006년에 출판된 'Lessons of Disaster: Policy Change After

의 상호작용 과정인데, 정책은 그러한 상호작용의 결과이다.

2) 반면 Birkland의 모형에서, 초점 사건은 일반적으로 사건 전에는 형성되지 않았던 아이디어에 관심을 모음으로써 정책 흐름에 영향을 미칠 수도 있고, 정치적으로 구미에 안 맞거나 불필요하다고 고려되었던 정책들을 새롭게 검토할 기회를 낳을 수도 있다고 주장하고 있다(Birkland, 2006: 159).

Catastrophic Events'에서 단순한 의제 변화(agenda change)가 아닌 정책변동(policy change)이 재난을 따르는지 여부와 따른다면 어느 정도인지를 고려함으로써 초점사건의 개념 확장을 시도하였다. Birkland(2006: 2-4)는 정책변동을 정책과정(policy change)에서 학습과정(learning process)의 결과로 이해할 수 있는 방법을 제시하면서 특정사건(particular event)과 연결될 수 있는 정책변동을 '사건관련(중심) 정책변동(event-related policy change)'이라고 표현하였다. Birkland의 초점사건의 개념을 사고(accidents), 자연재난(natural disaster), 그리고 테러 공격(terrorists attacks)같은 고의적으로 생긴 대규모 재난 사건(catastrophes)을 포함하는 갑작스러운 사건(sudden events)으로 이해하고 있다.

Sabatier & Weible(2007: 204)은 초점사건(Kingdon, 1995; Birkland, 1997 1998, 2004)의 의미를 부분적으로 따르고 있다고 하면서 내부 충격(internal shocks)으로 표현하여 정의하고 있다. 이는 현재의 정책하위체제의 실패를 부각시킴으로서 변동을 초래하는 것으로 대중의 주목을 끄는 높은 정책 취약성(변동성), 실패, 무시 같은, 정책과정으로 새로운 정보를 유입하여 주요한 정책 변동의 가능성이 높다고 보고 있다.

국내의 유훈(2009)의 '정책변동론' 저서에서는 Birkland의 1998년 및 2001년의 각 논문을 인용하여 초점 사건(focusing event)을 '관심집중적 사건'³⁾으로 표현하고 있으며 국민대중의 관심을 끌 수 있는 돌발사건으로 정의하고 지진·태풍·기름유출사건·원자력발전사고와 같은 자연재난이나 부적절한 테크놀로지의 관리에서 발생한 사건뿐만 아니라 대규모적 시위나 정부의 스캔들까지도 포함하는 것으로서 언론의 대대적인 보도로 국민대중의 관심이 집중되는 모든 사건을 의미한다고 정의하고 있다(Birkland, 1998: 53-55; Birkland, 2001: 101; 유훈 2009: 272).

2. 초점사건의 유형으로서의 '대규모 재난'의 자리매김

위기를 바라보는 시각(재난, 대규모 재난 의미 포함)에서의 초점사건은 그 발생에서 종료까지의 다양한 리듬과 기간에 중점을 두고 4가지 범주로 분류할 수 있다(t Hart & Boin, 2001: 18-19). 첫째, 빠르게 타오르는 초점사건(Fast burning focusing event)은 인질극, 산불, 구제역, 신종 인플루엔자 같은 전염병 확산 등 갑자기 도래하고 빨리 종료되는 사건을 의미한다. 둘째, 카타르시스 초점사건(Cathartic focusing event)은 아동 성범죄 등 느리게 전개되며 임계점에 도달한 다음 상당히 빨리 종료되는 사건을 의미한다. 셋째, 늦게 타고 또는 잔존하는 초점사건(Slow burning or creeping focusing event)은 자연재해, 기후변화, 지구 온난화 등 장기적인 위협이 천천히 발전하지만 임계점에 드물게 도달하고 문제는 보통 미결로 남겨지는 사건을 의미한다. 마지막으로 길게 드리워진 초점사건(Long shadow focusing event)은 기름유출, 9.11 테러, 지진 이후 원전사고 등 전개가 빨라 보통 단기적 결론에 즉시 도달하지만 개인, 제도 및 사회가 오랫동안 다루어야 하는 훨씬 광범위한 중요성을

3) 본 연구에서 '관심집중적 사건'이 아닌 '초점사건'으로 용어를 선택한 이유는 앞서 사전적 의미를 이해한 것을 바탕으로 '관심집중' 보다는 '초점'의 용어 자체가 가지고 있는 의미가 더 적절하다고 판단하였다.

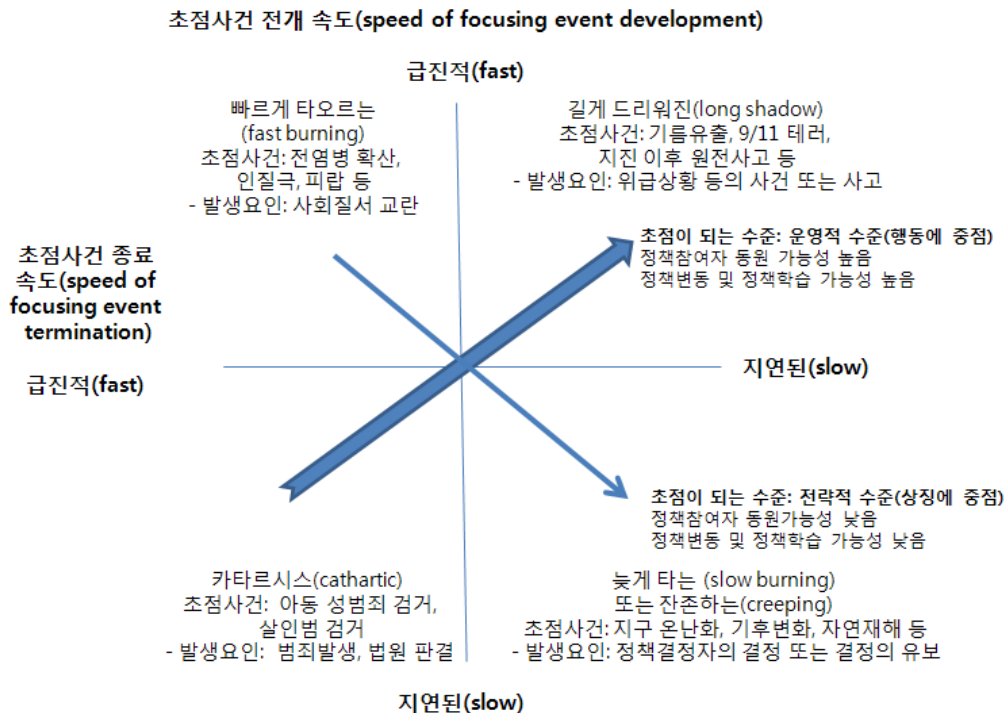
포함하여 후속 위협까지도 남겨두는 사건을 의미한다.

또한 이 분류는 Vergari(1996: 46)의 발생요인에 의한 구분과도 연계가 가능하다. 첫 번째 발생요인으로 위급상황(emergency)을 초래하는 사건 또는 사고로 인한 위기는 길게 드리워진 초점사건의 특성과 유사하다. 두 번째 발생요인으로 사회질서의 교란으로 인해 발생한 위기상황은 빠르게 타오르는 초점사건의 특성과 유사하다. 세 번째 발생요인으로 범죄 발생 또는 법원판결에 따라 정책결정자들이 법률의 제정을 해야 하는 상황이 조성됨으로써 발생하는 위기는 카타르시스 초점사건의 특성과 유사하다.

이러한 초점사건의 분류가 특정한 한 범주에 꼭 맞는 것은 아니지만, 초점사건 이후 그 사건으로 인해 사회의 핵심 가치 변화와 공공기관의 문제 인식 및 운영의 변화에 영향을 주는 과정을 이해하기 위해 이러한 구분이 필요하다(Handmer & Dovers, 2007: 133-134).

초점사건 유형들은 그 대응 유형을 전략적 수준과 운영적 수준으로 접근할 수 있다. 실제로 't Hart와 Boin(2001: 147-148)은 위기 같은 초점사건에 대응하는 조직수준을 전략적 수준과 운영적 수준으로 구분하고 있다. 전략적 수준에서는 대응 또는 대처방식에 대한 초점이 행동에 중점을 두고, 반면에 운영적 수준에서는 상징에 중점을 두는 방식으로 전개가 되는 특징이 있다고 주장하고 있다.

이러한 논의를 정리하면 아래 <그림 1>과 같이 정리할 수 있다.



<그림 1> 초점사건의 유형

※ 자료: 't Hart & Boin(2001), Drennan & McConnell(2007: 19), Vergari(1996: 46), 이동규(2010: 114) 재인용.

3. 초점사건 이후 정책변동 가능성

일반적으로 정책변동이 사건과 상황에 의해 만들어질 가능성이 높은 특정한 시기를 정책 창(Kindon, 1984; Howlett, 1988; Handmer & Dovers, 2007)이라고 한다. 정책반영, 정책변동 또는 보다 심오한 제도적 변화를 위한 중요한 기회는 특히 인적, 환경적 또는 경제적 손실이 경험되는 중대한 대규모 재난 사건 후, 즉, 초점사건 이후에 즉시 생긴다는 점이 널리 인정되고 있다. 이들은 예측할 수 없는 정책의 창인 것이다(Handmer & Dovers, 2007: 133). Birkland(2006: 7)는 정책변동을 정책영역과 재난에 취약한 영역으로 구분하여 접근하고 있다. 일반적으로 정책결정의 참여자들이 경쟁하고 타협하는 실질적 정책 주제를 정책영역(policy domain)⁴⁾으로 정의하고 있다(Burstein, 1991; Knoke & Laumann, 1982; Birkland, 2006). 재난과 관련된 정책영역은 재난에 취약한 영역과 아닌 영역으로 구분하고 있다. 먼저, 재난에 뒤이어 가장 민감한 정책변동이 일어나는 정책영역인 '재난에 취약한 영역(domains prone to disaster)'으로 자연재난과 항공 보안을 예를 들면서 설명한다. 이 영역들은 일반적으로 돌발적인 사건이 의제 상으로 문제에 우선순위를 줄때까지는 거의 관심을 받지 못한다. 따라서 이와 같은 정책 영역은 재난이 가지는 정의상으로 거의 정책결정의 참여자들이 실질적으로 정책주제를 다루기에 취약하다고 할 수 있다⁵⁾. 반면 재난에 취약하지 않는 영역으로 소비자 제품 안전 또는 질병 같은 영역을 예를 들고 있는데, 이러한 영역들에서는 문제의 지표(indicator)가 누적되어 점점 명백해짐에 따라 문제(사건)가 천천히 알려지기 때문이다. 이러한 영역에서는 문제가 성공적으로 대처되지 않았더라도 흔히 예상할 수 있는 것으로 여겨진다. 따라서 재난에 취약하지 않는 영역에서는 정책변동이 실제로 사건보다 선행할 수 있다는 것이다.

초점사건은 주로 정부 그리고 엔지니어나 과학자들로 구성된 전문가 공동체 내부의 전문 기술자 분야인 "일반인이 없는 정책(policy without a public)"이다(May, 1992; Birkland, 2006: 161). 이러한 초점사건은 전문 기술자들로 구성된 옹호연합들이 발생하거나 반면 문제를 해결하기 위한 해결책을 촉진하기 위해 전문가 측을 동원하지 않고 정책변동이 이루어질 수도 있다. 다만 정책변동을 어떤 한 가지 탓으로 돌리는 것은 매우 신중해야 한다(Birkland, 2006: 160).

III. 정책과정 이론과 모형 비교

- 4) 지진, 허리케인, 항공보안, 그리고 국토안보가 모두 정책영역이다. 이 영역들은 어느 정도 중복되고 반복된다. 즉 지진과 허리케인은 광범한 자연 위험 영역에 포함되는데 9/11 이후 자연재난은 비록 아무 문제가 없는 것은 아니었지만 보다 넓은 국토안보 또는 공공안보 영역의 일부가 되었다. 지진과 허리케인 정책 영역의 일부 참가자들(지진학자와 기상학자)은 공통점이 거의 없었던 반면, 어떤 참가자들(재난구조전문가)들은 자연재난이라든 관심을 가졌고 따라서 지진과 허리케인 영역의 가교 역할을 했다(Birkland, 2006: 6-7).
- 5) 지진과 허리케인 같은 영역에서 일하는 사람들은 이러한 재난의 영향을 준비하고 대응하며 경감하고자 노력한다. 항공보안 영역의 구성원들은 폭격, 사보타주(sabotage), 그리고 납치가 일어나기 전에 이러한 범죄들을 예방하는데 많은 관심이 있다(Birkland, 2006: 7).

1. Sabatier의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)

옹호연합모형은 다양한 수준의 각급 정부들, 이익집단들, 연구기관들 그리고 대중 매체들을 포함하는 복합적 행위자들 간 목표의 불일치와 기술적 논쟁이 있는 곳에서 신념과 정책변동을 이해하고 설명해 주는 데 가장 잘 활용될 수 있다(Weible & Sabtier, 2007: 123). Sabatier(1988, 1993, 1999, 2007)의 이론과 모형의 차이를 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 1999년 버전 vs. 2007년 버전의 모형 차이 구성

1999년 구성요소	비교논의	2007년 논의
❖ 정책지향 학습(policy-oriented learning)과 외부동요/충격(external perturbations or shock)(external perturbations)이라는 주요 경로를 통해 종속변수(dependent variables)인 신념 및 정책변동에 영향을 미친다고 주장 - 정책하위체제와 외적요인: 대부분의 정책결정은 정책하위체제의 전문가들 사이에서 발생하나 그들의 형태는 보다 넓은 정치적 사회경제적 체제의 요소들에 의해 영향을 받는다는 거시수준의 가정 - 개인모형 ⁶⁾ ; 사회심리학에서 도출된 미시수준의 인간모형 가정 - 옹호연합; 하부체제의 다양한 행위자를 다루는 가장 좋은 방법은 그들을 옹호연합으로 묶는 것이라는 중범위 수준의 신념		❖ 주요 정책변동 경로 추가 - 내부 충격 추가 ⁷⁾ : 내부 충격이 정책하위체제 내부로부터 발생할 수 있으며 주요한 정책변동을 이끌 수 있다는 것을 인정한 것임 - 내부 및 외부 충격 없이도 정책핵심 신념의 변화를 가져온 합의에 의한 변화가 있음 ⁸⁾ - 현상에 의한 변화: 진지하게 협상할 동인(매우 심한 교착상태), 모든 관련 대표자들로 구성, 중립된 리더, 합의결정 규칙, 자금조달은 서로 다른 연합의 구성원들로부터 와야 함, 1년에 6번 정도의 회의가 최소, 대표자들의 참여가 연속성이 보장(개인적 관계와 신뢰구축), 구성원들에게 주기적으로 보고, 경험적 실증적 이슈들을 다루어야 함, 신뢰구축, 대안적 영역에서 합의 이루어짐
Sabatier (1988,93)	※ 주요 전제: - 10년 또는 그 이상의 기간을 요구 - 관심의 초점을 정책하위체제에 두고 장기적인 기간 동안에 일어나는 정책변화를 연구 - 정책하위체제들은 다양한 수준의 정부에서 활동하는 행위자들을 모두 포함 - 정책은 신뢰체계로 개념화될 수 있다는 것 ※ 주어가설 [옹호연합 가설] 1. 하나의 정책하위체제 내에서 정책핵심 신념에 관한 대규모 논쟁에 있어 옹호연합과 상대연합의 결속은 십년이상 상당히 안정된 경향을 보일 것이다. 2. 정책 옹호연합 내의 행위자는 이차적 측면의 신념에 있어서는 보다 덜 하겠지만, 정책핵심과 관련된 이슈에 대해서는 실질적인 공감을 보일 것이다. 3. 행위자 또는 연합은 정책핵심에서의 약점을 인정하기 전에 이차적 측면의 신념을 포기하려 할 것이다. 10. [추가] 가치 지향적 집단의 엘리트들은 물질 지향적 집단의 엘리트보다 정책 위치와 신념의 표현에 더 제약을 받는다. in 1993 11. [추가] 하나의 옹호연합 내에서 행정기관은 보통 그들의 이익집단 동맹들보다 더 온건한 입장을 지지한다. in 1993	

6) 인간모형 측면에서 합리적 선택 모형과 차이를 보이는데 합리적 선택모형(rational choice)은 상대적으로 단순한 물질적 이익을 합리적으로 추구하는 이기적 행위자를 가정하는 반면 ACF에서는 규범적 신념이 경험적으로 규명되어야 함을 강조하며 이타적 형태의 가능성을 사전에 배제하지 않는다고 제시한다(Sabatier & Weible, 2007: 194).

<표 1> 1999년 버전 vs. 2007년 버전의 모형 차이 구성(계속)

<p>Sabatier (1988,93)</p>	<p>[정책변동 가설] 4. 정부 프로그램의 핵심은 그 프로그램을 성립시킨 옹호연합의 권력을 유지하는 하는 중요한 변화는 어렵다. [삭제] in 1993 4. [수정] 하나의 특별한 관할권 안에서 정부 프로그램의 정책핵심요소는 그 프로그램을 성립시킨 하위체제 옹호연합이 그 관할권 안에서 권력을 유지하는 한 중요한 변화는 어렵다. 다만, 위계상 더 큰 관할권에 의해 변화가 부과되었던 때에는 예외이다. 5. 체제 외부의 심각한 동요 즉, 사회·경제적 조건, 광의의 지배 연합, 다른 하위체제로부터의 정책산출 등이 없는 정부의 실행 프로그램의 핵심이 변화하기는 어렵다.</p> <p>[정책학습 가설] 6. 신념체계 간 정책학습은 중간적 수준의 갈등에서 가장 잘 일어난다. 이때 각 연합은 그러한 논쟁에 참가하기에 충분한 기술적 자원을 보유하고 있어야하며, 갈등은 한 연합의 신념체계의 이차적 측면과 다른 연합의 핵심요소 사이 또는 두 신념체계의 중요한 이차적 요소에 대한 것이어야 한다. 7. 신념체계 간 정책학습은 서로 다른 연합의 전문가들이 참가할 수밖에 없을 정도로 권위 있고, 전문적인 규범에 의해 진행되는 포럼이 존재할 때 가장 일어나기 쉽다. 8. 누구나 인정할 수 있는 양적인 성과지표가 있는 정책문제는, 성과지표가 질적이고 상당히 주관적인 문제보다 정책학습이 일어나기 쉽다. 9. 자연체제를 포함하는 문제는 순수하게 사회체제를 포함한 문제 일 때, 보다 정책학습이 일어나기 쉽다. 자연체제에서는 많은 주요한 요소를 자체가 능동적인 전략가들이 아니며, 통제된 실험이 더 쉽기 때문이다. 12. 추가 축적된 기술적 정보는 상대 연합의 관점을 변화시키지 못한다할지라도, 적어도 단기적으로는 정책중개자의 시각을 변화시킬 수 있다는 점에서 정책에 중요한 영향력을 가진다.</p>
<p>Sabatier (1999)</p>	<p>※ 주요 전제: 10년 이상의 기간을 필요 정책변동의 가장 유용한 단위는 정책하위체계이며, 공공조직과 사조직에서 활동하는 행위자들을 포함 행위자들 저널리스트, 연구가, 정책분석가를 포함해야 한다고 지적(모든 수준의 정부활동에 참여하고 있는 행위자들까지 확대) 정책(프로그램)을 목표를 어떻게 달성할 수 있을지 대하여 암묵적인 이론과 결합되고 신뢰체계와 같은 방식으로 개념화될 수 있음</p> <p>※ 주요가설 [정책변동] 5. [수정] 하위체제 외부의 중요한 동요(사회경제적 조건, 공중 여론, 광범위한 체계의 지배연합, 다른 하위체제로부터의 정책산출 등)는 정부 프로그램의 정책핵심 요소를 변화시키는 요인으로서 필요조건이지 충분조건은 아니다. in 1997</p>

- 7) 부분적으로 초점사건 관련 문헌의 논거를 따르고 있음(Kingdon, 1995; Birkland, 1997 1998, 2004): 이러한 초점 사건은 대중의 주목을 끌고 주요한 정책 변동의 가능성을 제시하며 정책 참여자 사이의 권력의 균형을 무너뜨린다(Sabatier & Weible, 2007: 204).
- 8) 정책지향학습과 관련된 ACF의 가정과 대안적 분쟁 해결(alternative dispute resolution, ADR)에 관한 문헌들을 결합함으로써 해결책을 도출하였다.

<표 1> 1999년 버전 vs. 2007년 버전의 모형 차이 구성(계속)

Sabatier (2007)	<p>※ 주요 전제: 외적조건의 다소 안정적 변수들 10년 이상의 긴 시간동안 안정적 역동적인 외부사건들 정책하위체제에 직접적 영향을 줌 매개변수로 연합기회구조; 주요 정책 변화 필요한 합의 정도, 정치 시스템 개방 정도 옹호연합 형성과 계층적 신념체계는 유사한 정책핵심 신념을 가지고 있는 동맹을 찾아 이들과 행동을 조정 자원이 있기에 정책에 영향을 미치기 위한 전략 개발이 가능 정책불일치 및 정채갈등에서는 정책중개자(policy broker)에 의해 조정 옹호연합 구성원들의 행동은 공유된 신념을 바탕으로 정책으로 전환시키도록 설계되어 있으므로 정책지향적 학습이 중요 기존의 정책변동은 정책지향학습과 외부동요/충격(external perturbations or shock)을 바탕으로 하였으나 내부충격과 협사에 의한 합의를 추가</p> <p>□ ACF의 기본 원칙 재확인 1. 개인모형은 사회심리학에 근거를 두고 유지 2. 정책결정의 포커스는 항상 정책하위체제에 있고 이를 정의하기 위한 노력 3. 핵심 정치적 행위자는 항상 옹호연합으로 이루어지고 네트워크 분석이 이를 확증 가능 4. 연합 간 학습을 촉진시키기 위해 전문적 포럼 활용</p> <p>□ 미해결 문제 제시(네트워크, 집합행동) 1. 하위체제 참여자와 옹호연합의 네트워크적 속성은 무엇인가?(Smith, 2000; Fenger & Klok, 2001; Weible, 2005) - 연합들이 얼마나 포괄적이며 배타적인가? - 연합들은 견고한 핵심과 불분명한 경계를 갖고 있는가?(Larsen, Vrangbaek, and Traulsen, 2006) - 정책참여자들은 시간이 흐르면서 어떻게 연합 멤버십을 형성하고 유지하는가?(Schlager, 2006) 2. 정치기회구조가 어떻게 연합 신념, 자원, 안정성, 전략에 영향을 미치는가?(Zafonte & Sabatier, 2004; Kübler, 2001) 3. 외부 또는 내부 충격 후에 정책변동을 이끄는 인과적 과정은 무엇인가?(Nohrstedt, 2005) 4. 권력, 자원, 정책 리더/기업가, 연합 멤버십에서의 기능적 상호의존성, 행태, 안정성, 전략의 역할은 무엇인가?(Mintrom & Vergari, 1996; Fenger & Klok, 2001; Green & Houlihan, 2004; Weible, 2005; Larsen, Vrangbaek, and Traulsen, 2006) 5. 연합형성과 유지에 있어 정책핵심 신념과 비교해 보았을 때, 개인적, 조직적 물질적 사욕의 상대적 중요성은 어떠한가?(Elliott & Schlaepfer, 2001; Norstedt, 2005) 6. 기술과 과학에서의 급속한 혁신은 정책 하위체제의 구조에 어떻게 영향을 주는가?(Chen, 2003) 7. 정책 참여자들이 연합의 목표를 지지하기 위해 사건들, 특히 외부동요/충격(external perturbations or shock)과 내부충격을 어느 정도로 형성하는가?(Dudley & Richardson, 1999; Green & Houlihan, 2004) 8. ACF가 글로벌 정책 체제에 어느 정도 적용될 수 있는가?(Lifitin, 2000) 9. ACF가 정책결정자들을 위한 실용적 도구로서 어느 정도로 사용될 수 있나?(Weible, 2006)</p>
--------------------	---

※ 자료: Weible & Sabatier(2007: 123), Sabatier(1988, 1993, 1999, 2007)을 중심으로 재구성.

옹호연합모형의 발전과정은 1988년 Policy Science에서 심포지엄 이슈로 처음 발표되어 1990년대에 이후 연구자들의 연구영역이 정치 시스템, 정책영역의 측면으로 확대되었다⁹⁾. 그러면서 많은 유럽, 캐나다 연구자들이 ACF가 가지고 있는 다원주의 가정에 의문을 품고 이에 대한 응답으로 Sabatier는

9) 옹호연합모형은 Sabatier와 Jenkins-Smith가 wicked problem(목표의 상충, 중요한 기술적 논쟁, 정부의 여러 수준에 존재하는 다중의 행위자와 관련된 문제들)를 다루기 위해 고안된 정책과정모형으로 초기 연구들은 주로 미국의 에너지와 환경정책을 다루었다(Sabatier, 1986; Jenkins-Smith, 1990; Sabatier & Jenkins-Smith, 1988; Hoppe & Peterse, 1993).

유럽의 조합주의 체제와 많은 개도국의 권위주의적 행정 체제를 다룰 수 있도록 수정하게 되었다. 1993년, 1998년 그리고 2007년에 제시한 것을 토대로 옹호연합모형이 수정·보완되었다. 연구 초기(1993)에 옹호연합모형을 거론하면서 4가지 전제를 제시하는데 첫째, 정책변화의 과정을 이해하기 위해 10년 또는 그 이상의 기간을 요구한다. 둘째, 관심의 초점을 정책하위체제에 두고 장기적인 기간 동안에 일어나는 정책변화를 연구한다. 셋째, 이들 정책하위체제들은 다양한 수준의 정부에서 활동하는 행위자들을 모두 포함한다. 마지막으로 정책은 신뢰체계로 개념화될 수 있다는 것 등을 제시한다(Sabatier, 1993: 16). 그리고 각 구성요소를 다음과 같이 정리하고 있다. 상당히 안정적인 변수(relatively stable parameters)와 역동적인 사건들(dynamic events), 이들 변수들이 정책하위체제 행위자들에게 기회를 제공하거나 또는 행동에 제약을 주며, 정책하위체제 내의 옹호연합들은 공통의 신뢰체계(belief systems) 및 재원을 바탕으로 다양한 전략을 결정한다. 그리고 옹호연합들이 선택한 전략들은 정책중개자들에 의하여 중재된다(Sabatier, 1993: 18)는 것이다.

이후 Sabatier와 Jenkins-Smith(1999: 118-120)는 조금 보완하여 주요전제를 다음과 같이 수정·보완하였다. 첫째, 정책변동 과정을 이해하기 위해 10년 이상의 기간을 필요로 한다. 둘째, 정책변동의 가장 유용한 단위는 정책하위체제이며, 공공조직과 사조직에서 활동하는 행위자들을 포함한다. 셋째, 정책 아이디어를 생성, 확산, 그리고 평가하는데 있어서 중요한 역할을 하는 저널리스트, 연구자, 정책분석가를 포함해야 한다고 지적하면서 모든 수준의 정부활동에 참여하고 있는 행위자들까지 확대해서 포함해야 한다고 주장하였다. 마지막으로 정책(프로그램)의 목표를 어떻게 달성할 수 있을지 대하여 암묵적인 이론과 결합되고 신뢰체계와 같은 방식으로 개념화될 수 있다.

최근 2007년 연구에서는, 첫째, 외적조건의 다소 안정적 변수들(문제의 기본적 속성, 기본적인 자연자원의 분포, 근본적인 사회구조 및 문화적 가치, 법적구조)은 10년 이상의 긴 시간동안 안정적이어서야 한다. 따라서, 이들 변수들은 변화에 대해 저항하는 성격을 지니기에 정책참여자들은 전략적으로 다시 안정적 변수들을 선택하지 않는다(Weible & Sabatier, 2007: 125-126). 이러한 이유로 역동적인 외부사건들(사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정)은 정책하위체제에 직접적 영향을 주게 된다.

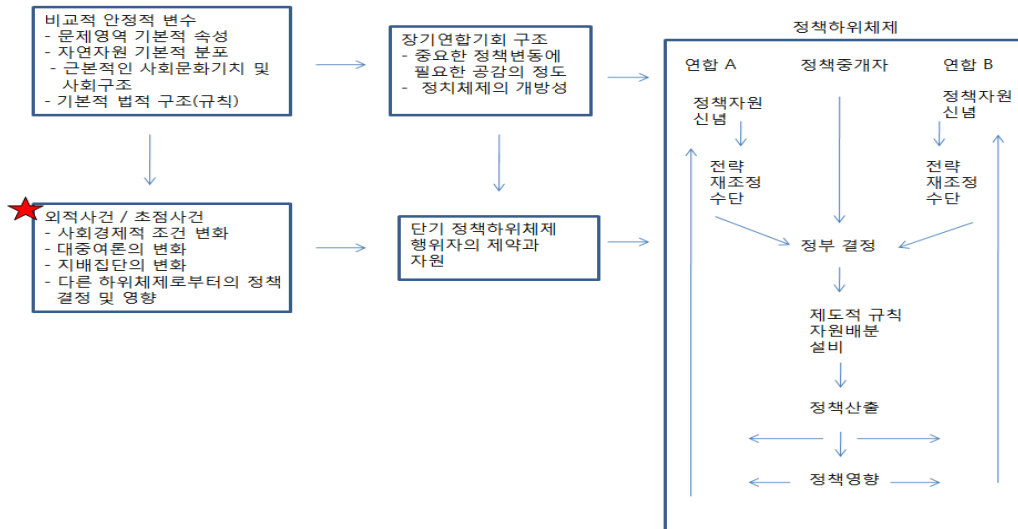
둘째, 매개변수로 연합기회구조를 제시하고 있는데 유럽의 '정치기회구조'에서 아이디어를 빌려왔으며 하위체제 내 행위자 자원과 제약조건에 영향을 미치는 한 정체의 지속적인 특징을 의미하는 것이라고 주장하였다. 이때 주요 정책변화를 위한 동의의 정도(동의 정도가 높으면 보상적인 연합이 포함)와 정치시스템의 개방 정도(정책 제의도를 거쳐야 할 의사결정 수단의 숫자와 각 수단에의 접근성의 기능)가 연합기회구조에 영향을 미친다.

셋째, 옹호연합의 형성과 계층적 신념체계는 성공 기회를 높이기 위해 신념과 유사한 정책핵심 신념을 가지고 있는 동맹을 찾아 이들과 행동을 조정한다.

넷째, 자원이 있기에 정책에 영향을 미치기 위한 전략 개발이 가능한데, 이러한 자원으로 결정을 위한 공식적인 법적 권위, 일반 여론, 정보, 동원할 수 있는 인적 자원, 재정 자원, 기술적인 리더십 등

을 제시하고 있다. 정책불일치 및 정책갈등에서는 정책중개자(policy broker)에 의해 조정된다. 마지막으로 옹호연합의 구성원들의 행동은 공유된 신념을 바탕으로 정책으로 전환시키도록 설계되어 있으므로 정책지향적 학습이 중요하다. 옹호연합 내의 행위자들 간에도 동일한 내용을 상이하게 해석할 수 있어 정책지향 학습을 통하여 자신의 신념체계를 강화하거나 수정하는 과정을 거치기도 하는데 도구적 측면의 신념의 수정에 집중되며 기저 핵심 신념의 변화는 어렵다.

기존의 정책변동은 정책지향학습과 외부동요/충격(external perturbations or shock)을 바탕으로 하였으나 내부충격과 협상에 의한 합의를 추가하고 있다. 내부충격은 정책하위체제 내부의 정치적 자원의 재분배를 가져오고 소수 옹호연합의 결속력을 강화시키게 하는 것이고 협상에 의한 합의에서는 그럴 수밖에 없는 '교착상태(a hurting stalemate)'에서의 협상이 강조된다. 특히 초점사건은 옹호연합모형에서는 외적사건에서의 하위 요인으로 취급하기도 하고 연구자에 따라 단일 요인으로서 초점사건으로 취급할 수도 있다.



<그림 2> Sabatier의 The Advocacy Coalition Framework: 초점사건의 자리매김

※ 자료: Sabatier(1988, 1991, 2007), 이동규(2010: 81) 재인용.

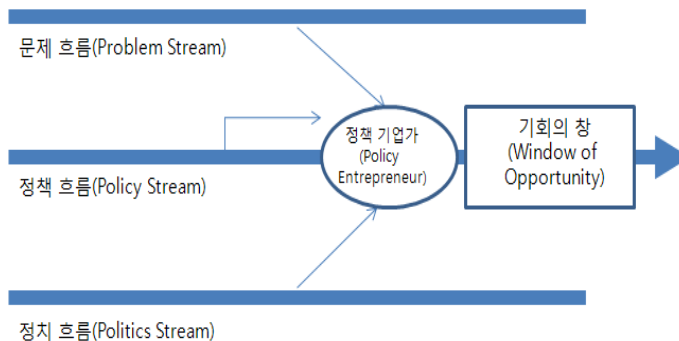
2. Kingdon의 다중정책흐름-정책의 창(multiple policy streams-policy window)

Cohen, March, & Olsen(1972)은 조직화된 혼란상태(organized anarchy: 대학사회 및 친목단체 조직 등)에서의 결정모형인 쓰레기통 모형(garbage can model)에 근거하였다. 실제 연구에서는 '왜 어떤 의제는 부각이 되고 다른 의제는 무시되는지(Kingdon, 2003: 19-20)'에 대한 연구 목적에 맞게 쓰레기통 모형을 수정하고 몇 가지 특징을 추가하여 지금의 Kingdon의 다중흐름모형 또는 정책의 창 모형(이하 'Kingdon의 정책의 창 모형')이 소개되어 왔다(<표 2> 참조).

<표 2> 주요 특징 비교

구분	Cohen, March, & Olsen의 쓰레기 통 모형	Kingdon의 정책의 창 모형
구성요소	- 문제, 해결책, 선택기회, 참여자 네 가지 구성요소	- 정책문제, 정치, 대안의 각 흐름 구성요소
참여자(Participants)와 과정(Process)	- 참여자와 과정을 구분하지 않음	- 연구결과를 통해 정책의제설정에서 참여하는 가시적 참여자와 대안의 구체화에 참여하는 비가시적 참여자로 구분 - 참여자들은 각 과정의 흐름에 영향을 미친다고 간주 - 이후 Nikolaos Zahariadis(2003: 10)는 세 가지 흐름은 다양한 참여자들의 상호작용을 포함하고 있기에 양자를 구분하는 것은 모형 자체에서 크게 중요하지 않다고 판단(참여자들과 과정 자체의 통합된 한 부분으로 간주해도 무관함)
정치의 중요성	- 없음	- 정치의 중요성을 강조 - 정책의 창(policy window) 개념을 활용하여 정책기업가(활동가)의 역할 중요시 함
애매성(ambiguity)과 시간	- 애매성(ambiguity)이 산재한 조직화된 무정부 상태에서의 3가지 속성을 조건으로 제시 ① 유동적인 참여(fluid participation): 조직에 있어 참여는 유동적임(입법자, 관료 등 참여자들 수시교체) ② 문제성 있는 선호(problematic preferences): 의사결정 참여자들은 그들이 원하는 것이 무엇인지 모르는 경우가 있으며 시간적 제약으로 무엇을 원하는지 정확하게 파악하지 못한 채 의사결정을 강요당함 ③ 불분명한 기술(unclear technology 기술); 기술(투입을 산출로 전환하는 조직의 과정)이 불분명함 ; 어떤 목표를 달성하기 위해서 무엇을 수단으로 선택해야 할 지 모름	- 애매성의 조건하에서 이루어지는 정책결정을 다루고 있음 단, 애매성 조건 하에서는 문제 파악 어렵고 문제 정의가 어려움 - 따라서 누가 무엇에 언제 주목하는가 하는 것이 중요함 - 시간은 유일하고 대체할 수 없는 자원이며 비탄력적임 - 의사결정자들은 업무를 관리하는 것보다 오히려 시간을 효과적으로 관리하는데 주된 관심을 가지는 특성이 있으므로 합리성보다는 시간에 중요성을 둔 모형을 추구하는 것이 타당하다고 판단

※ 자료: Kingdon, 1995: 4-5; Kingdon, 2003: 19-20, 21-70, 199-200; Zahariadas, 2003: 10; 2007: 67-68 내용을 토대로 재구성.



<그림 3> Kingdon의 Streams Metaphor 단순 모형

※ 자료: Kingdon, 1995; Kingdon, 2003; Birkland, 2005: 226, 이동균, 2010: 76 재인용.

Kingdon은 체제(system)를 통해 흐르는 3가지의 흐름에 주목하고 각 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름으로 분류하였다. 이들 각 흐름은 대체로 서로 독립적이며, 각각의 역동성(dynamics) 과 규칙(rules)에 따라 발전하지만 흐름들이 만나는 중요한 전환점(critical junctures)에서 큰 정책변동의 창이 열리게 되고 정책결정 여부가 결정된다고 주장하였다. 이때 각 흐름에는 어느 정도의 전문성을 가진 전문가들이 정책기업가(활동가)로 참여하여 의제를 중심으로 활동하게 된다고 서술하고 있다(Zahariadis, 2007: 83). 여기서 논의된 Kingdon의 정책의 창 모형의 주요 특징과 세 가지 흐름의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 위의 세 가지 흐름들이 우연히 합류되어 정책대안이 정책문제와 결합되고 정치적 상황이 맞아 떨어질 때, 드디어 정책의 창이 열리게 되는 것이다. 정책의 창은 매우 잠깐의 시간(fleeting)동안 열리게 되며, 여기서의 결합논리와 결정스타일이 정책결정에 영향을 미치게 된다(Zahariadis, 2007). 정책의 창이 열리는 기간이 길지 않기에 정책기업가의 역할이 더욱 중요해진다. 정책의 창이 열리는 경우와 닫히는 경우를 정리하면 다음과 같다.

<표 3> Kingdon의 '정책의 창' 개폐 여부

구분	내용	비고
열리는 경우: 자주 열리지 않음	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 4가지 이유 제시 - 행정 변화 또는 입법적 균형이나 국가 분위기의 이동을 초래하는 정치 논의에서의 변화 - 새로운 문제의 출현이 공무원들과 그 문제에 가까운 사람들의 관심을 불러일으키는 경우: 이때 정책기업가는 새로운 문제를 홍보하는데 결정적이 됨 - 문제가 더 절박해질 수 있는 경우 - 재난 같은 사건은 사람들의 주의를 문제로 신속히 환기시킬 수 있음(정책영역이 덜 분명할수록 이를 의제문제로 표면화시키는데 있어 위기의 중요성이 더 커짐; 위험경감은 현저성이 낮은 문제이므로 재난은 재난관리를 부각시키는데 결정적임) 	<ul style="list-style-type: none"> - 가시적 참여자; 대통령, 임명직 고위관료, 국회의원, 언론, 정당 - 비가시적 참여자; 전문가, 일반관료, 의회의 전문의원 - 이익집단은 상황에 따라 가시적 또는 비가시적 참여자가 됨
닫히는 경우: 열리게 되면 결국 닫히게 됨	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 5가지 이유 제시 - 참여자들이 문제를 다루었다고 여기거나(불완전하게 했을지라도) - 참여자들이 상당한 결과를 얻지 못하거나 - 위기가 단기간에 지나지 않았거나 - 새로운 직원이 문제를 끝내기로 결심하거나 - 문제를 해결할 수 있는 방법이 없어서 결과적으로 문제의 중요성이 시들해질 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 가시적 참여자 요함

※ 자료: Kingdon(1995: 4-5), Solecki & Michaels(1994: 588), 이동규(2010: 78) 재인용.

일반적으로 초점사건은 새로운 정책 또는 입법제안을 채택할 공산이 그 어느 때보다 큰 일시적인 기회(transitory opportunities)이기 때문에 정책의 창(Windows of Policy)을 생성한다고 주장해왔다(Solecki & Michels, 1994: 587). 하지만 초점사건 이후 정책의 창이 언제, 그리고 어디서 일어나는지

에 대한 이해가 필요하다. 일반적인 가정은 재난관리는 정부의 의사결정 의제에서 잠시나마 유명세를 누린다는 것이다. 과거의 재난으로부터 증거는 정책의 창이 이 시간동안 형성될 수 있고, 그 결과로 혁신적인 재난관리 프로그램과 입법 정책이 제도화되어 이행될 수 있음을 가리킨다(Mattingly, 1988).

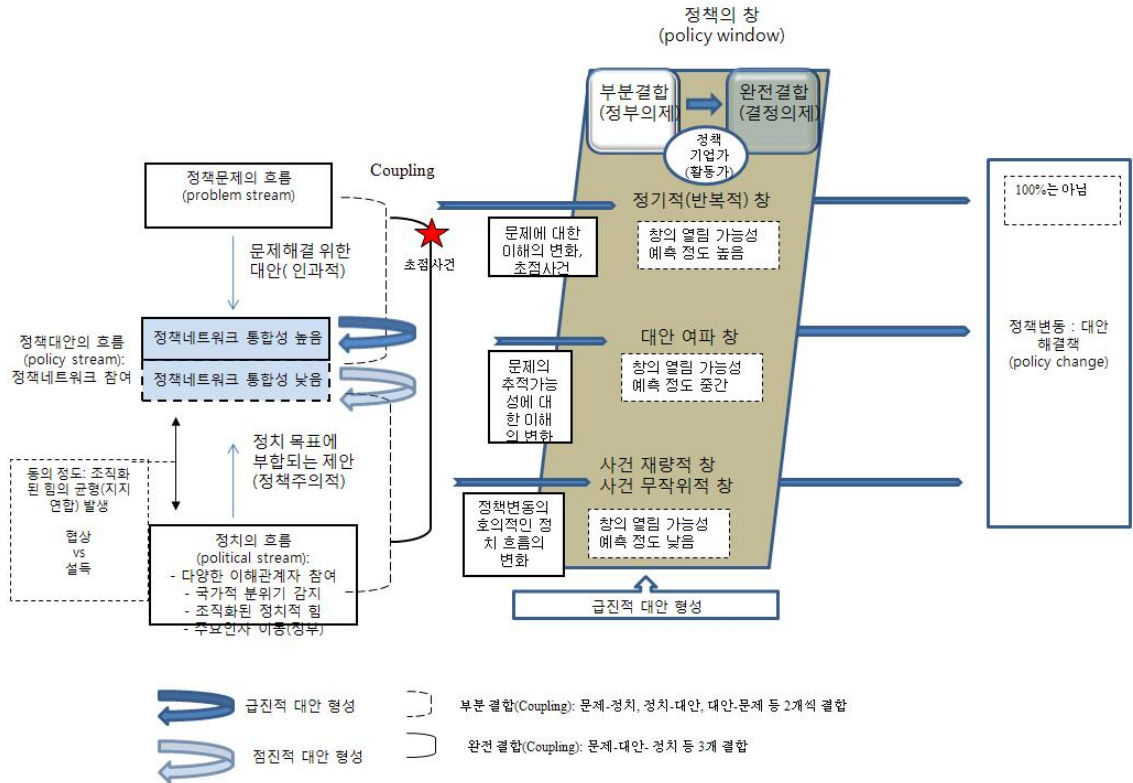
Solecki & Michels(1994)는 초점사건은 모든 유형의 정책 환경에서 생산적이지만 단명하는 정책의 창을 생성한다고 주장하면서 효과적인 정책변동을 초래할 가능성이 높은 조건을 다음과 같이 제시하고 있다(Solecki & Michels, 1994: 593).

위험관리의 포괄적인 개념의 이해 필요; 위험과 위험관리는 단일사건을 중심으로 이해하는 것이 아닌 사회적 정황에서 이해할 필요가 있음

정책의 창에 효과적으로 응하려면 제도적 힘과 융통성을 갖춘 조직이 필요

정책기업가들은 정책의 창에 필요조건이지만 충분조건은 되지 못함; 위험관리 정책 옹호자가 현실에서는 존재하지 않았음

이러한 내용을 바탕으로 정책의 창은 더 큰 사회적 및 정치적 상호작용의 집합 속의 단일한 요소로 관찰되어야 되어야 한다(Berke & Beatley, 1992). Kingdon의 연구(1984, 1995, 2003)에서는 정책의제설정과 정책대안의 구체화 과정을 설명하기 위한 모형이었으며 보건 및 교통정책 분야를 대상으로 정책 흐름모형을 최초로 제시하였다. 연구에서 백악관, 행정부, 의회, 이익집단, 전문가 등 참여자를 구분하여 247명을 선정하여 인터뷰를 하고 23개의 사례를 바탕으로 쓰레기통 모형을 일부 수정한 것을 바탕으로 연구 근거로 접근하고 있다. 실제 연구 목적에 맞게 세 가지 흐름(문제, 정치, 대안의 흐름)과 각 흐름에 영향을 미치는 참여자들과 각 흐름의 결합하여 정책의 창 개념을 활용하고 여기서 정책 기업가의 역할을 강조하고 있다. Kingdon의 모형에서는 초점사건을 정책문제의 흐름에서 하나의 하위요인으로 취급하고 있는 것을 알 수 있다.

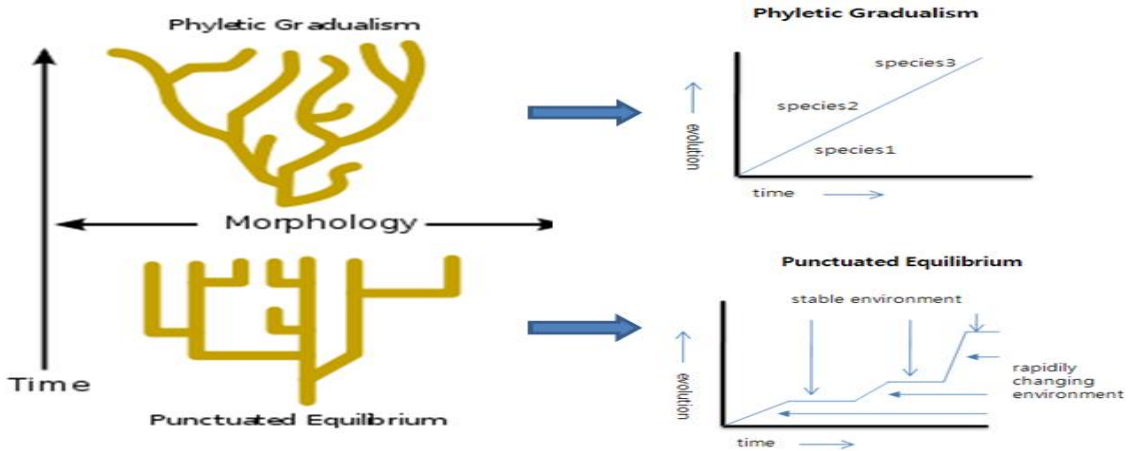


<그림 4> Kingdon의 Streams Metaphor 확장 모형: 초점사건의 자리매김

※ 자료: Kingdon(1995: 4-5), Kingdon(2003: 19-20, 21-70, 199-200), Zahariadas(2003: 10; 2007: 67-68), 이동규(2010: 79) 재인용.

3. Baumgartner와 Jones의 단속평형(Punctuated Equilibrium)이론

단속평형이론(斷續平衡理論)은 양성생식(兩性生殖)과 타위생식(他爲生殖)을 포함하는 유성생식(有性生殖)을 하는 생물 종의 진화 양상은 큰 변화 없는 안정기와 비교적 짧은 시간에 급속한 종(種)의 분화가 이루어지는 분화기로 나뉜다는 진화론적 생물학 이론이다. 이는 기존의 종의 진화가 수세기에 걸쳐 점진적으로 이루어진다는 기존의 계통 진화주의 이론과 대립되는 이론이다. Baumgartner와 Jones(1993)는 미국에서 정책이 형성되는 과정을 기술하기 위해 진화론적 생물학 이론에서 단속 평형(punctuated equilibrium)이라는 차용하고 있다. 그들은 이익단체들 간의 정치권력의 균형은 오랜 기간 동안 비교적 안정된 상태에 있다가 문제에 대한 대중의 이해와 지배적인 이익단체들과 싸우고자 하는 단체들 간의 힘의 균형에서 비교적 갑작스런 이동으로 간간히 끊어진다고 주장한다.



<그림 5> 계통 진화주의 vs 단속평형 비교

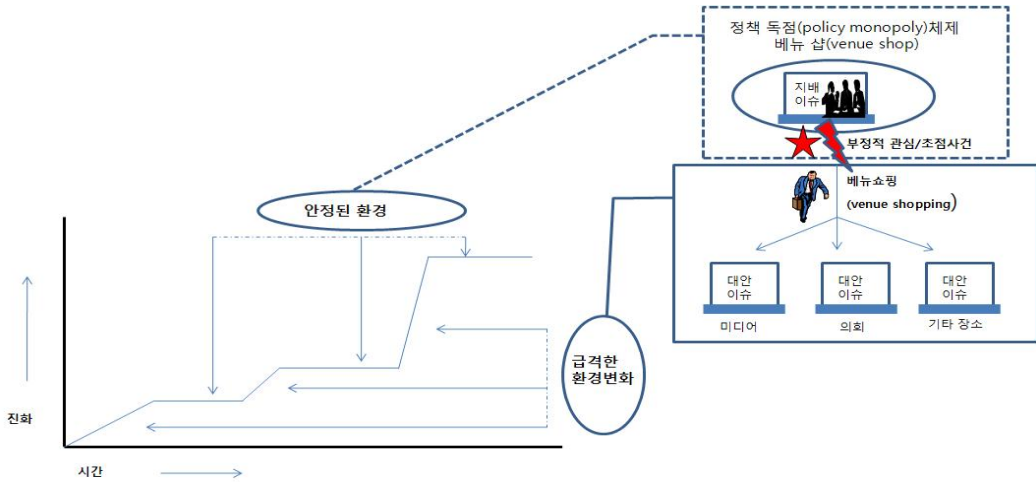
※ 자료: Krasner(1984), Gould, S.J.(1994), ko.wikipedia.org/wiki/%ED%8C%8C%EC%9D%BC:Punctuated-equilibrium.svg, 이동규(2010: 85).

Baumgartner & Jones(1993)는 단속평형 이론이 미국 정책형성에 대한 장기간의 분석을 통해 시작되었지만, 이론적 성과물은 미국에만 국한되지 않고 일반적인 공공정책형성을 이해하는데 유용하다고 주장한다. 또한 단속평형이론은 정치-제도간 상호작용, 이해관계 동원, 제한된 합리적 의사결정에 주목하고 있다.

단속평형 이론의 핵심은 바로 정책 독점(policy monopoly)이라는 개념이다. 이는 정책 하위체제(policy subsystems)의 개념에 대응하는 전문가들과 이해집단의 이슈를 확장하는 체제이다. 정책독점은 정책 형성에서 가장 중요한 행위자들의 상당히 집중된, 폐쇄 체제(closed system)이다. 이러한 독점은 정책 형성을 폐쇄적으로 하는데 관심이 있는데, 폐쇄 체제는 독점하고 있는 이들의 이익에 도움을 주고 정책 형성을 어떤 통제 수단 하에 두기 때문이다. 미국 내의 철의 삼각(iron triangle) 개념에서 이 체제는 오랫동안 폐쇄적이고 안정된 상태이다. 다만 Baumgartner & Jones(1993)는 정책 독점에 의해 유지되는 평형이 붕괴되어 더 높은 수준의 결정적인 관심이 이슈로 쏠리고 급속한 정책 변동이 즉시 나타나는 사례가 있다고 주장한다. 따라서 정책 독점 자체는 와해되거나 적어도 이슈 네트워크에 더 개방적이 될 수 있다. 이러한 정책 독점의 와해는 첫째, 어떤 이슈에 대한 언론의 높은 관심, 둘째 강력한 또는 영향력 있는 사람들로 구성된 단체들의 정책 문제에 대한 언급 등에 의해서 이루어진다.

초점사건으로 부각된 문제에 대하여 훨씬 부정적인 관심(negative attention)이 생성되고, 이로 인한 이슈의 정책 이미지(policy image)가 변할 수 있다. 정책독점은 정책 형성과정에 접근을 피하고 변화시키는 단체들이 그들의 주장을 역설하기 위한 최선의 메뉴를 발견하기 위해 메뉴 쇼핑(venue shopping)을 떠나므로 무너지기도 한다. 정책 논쟁에 접근하기 위해 법원 또는 다른 정부 부서로의 접근을 통해 단체들은 정책 형성에 영향을 주려고 동정적인 접근을 위해 의회, 미디어에서 더 많은

베뉴(venue)를 찾게 된다. 정책과정 주기는 균형 → 이슈 → 의제 → 단속 → 독점 순이며, 분석단위는 집단, 제도, 국가이다. 그리고 주요 전제는 제한적 합리성에 기반한 정책결정, 철의 삼각, 이슈 네트워크 조직이어야 하고, 주요 개념으로 균형, 안정, 정책독점, 단속, 정책이미지, 변화 등이 있다.



<그림 6> Baumgartner와 Jones(1993)의 Punctuated Equilibrium 접근: 초점사건 자리매김

※ 자료: Baumgartner & Jones(1993), 이동규(2010: 86) 재인용.

Baumgartner & Jones(1993)의 단속평형에 따르면 정책은 안정적이다가 이어서 급속한 변화 시기를 겪은 뒤 다시 안정적이 되는 패턴이 있다. 따라서 이러한 장기간의 안정에 이은 급속한 변화와 그 이후에 또 다시 장기간의 안정이 되는 정책사례에 이러한 사고방식이 중요하게 기여를 할 수 있다는 것을 의미한다.

III. Birkland의 사건관련중심 정책변동 이론과 모형(Model of Event-Related Policy Change)

Birkland(2006, 2009)는 정책결정에 참가하는 참가자들이 자신의 신념(정치활동은 물론 정책에서 방법을 찾는 신념에 동기를 부여하는 신념 포함)을 개발, 시험, 및 개선하기 위한 정보와 지식을 사용하는 과정을 학습과정(learning process)¹⁰⁾이라고 보고 있다. 이러한 학습과정을 사건관련 정책변동(event-related policy change) 이론의 중심으로 판단하고 있다.

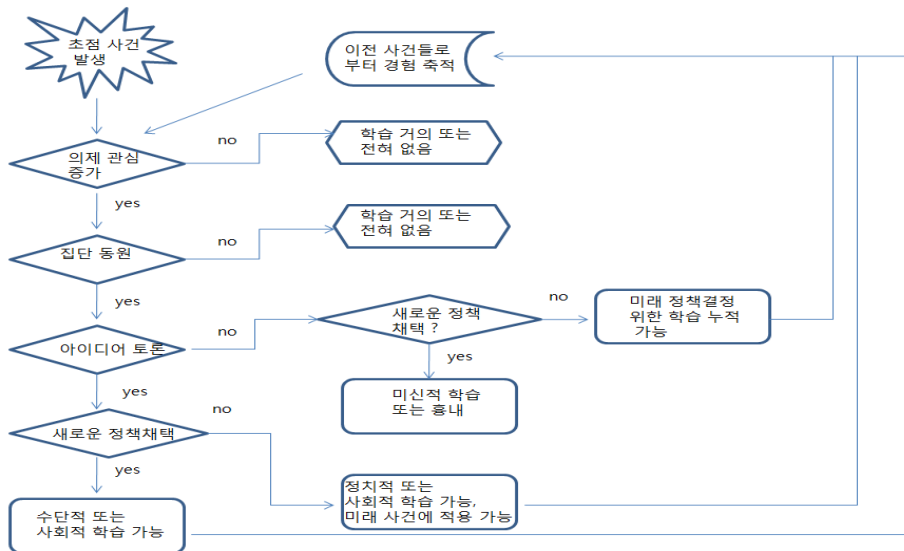
Birkland는 초점사건들이 정책 실패의 증거를 제공하기 때문에 정책에 참가하는 자들에게 많은 관심을 받는다고 주장한다. 규범적인 관점에서 볼 때 사람들은 재난으로부터 학습해야 함은 명백하다고

10) Busenberg(2001: 173)는 학습과정을 개별 학습을 형성하는 제도적 장치와 정치적 사건이라고 정의하고 있다.

주장한다. 정책 과정에서 학습의 핵심 대상은 사람(기관장, 이익단체장, 교수, 저널리스트 등등)이라고 가정한다(Busenberg, 2001; Levy, 1994; May, 1992; Sabatier, 1987, 1991; Sabatier and Jenkins-smith, 1993; Birkland, 1997, 2006, 2009).

Birkland는 정책 실패로부터 얻는 학습에 대한 May(1992)의 묘사를 언급하면서 May의 이러한 학습 유형들의 강력한 특징들을 통합하여 학습, 정책 실패, 그리고 재난을 잇는 가교를 제공하고 있다고 주장한다. 이는 May(1992)가 언급했던 학습 연구의 경험적 의의를 채택하여 실패에 따른 학습은 지식의 축적과 적용을 반영하고, 보다 나은 정책을 유발한다고 설명하고 있는 것이다. 변화의 구체적인 증거로 학습 결과를 측정하기 위해 입법의 통과 또는 새로운 규정의 시행 등으로 확인하고 이에 대한 어느 정도의 학습이 일어났으리라는 것을 입증할 필요는 없다고 설명하고 있다¹¹⁾. 이러한 근거를 바탕으로 Birkland(2006, 2009)는 수단적 학습을 바탕으로 학습의 증거를 찾고 있다.

Birkland(2006, 2009)는 앞서의 기준들을 만족시키고자 재난을 입기 쉬운 정책영역에서의 정책 과정에서 볼 수 있는 것에 대한 주요 명제를 제시하고 있다. 즉, 초점사건이 발생한 후 다양한 지점에서 조치가 일어난다면 학습이 일어날 가능성이 커지고 이 학습의 결과로 정책 변동의 가능성도 커진다고 주장하고 있다. 학습은 “사람들이 새로운 정보와 아이디어를 정책 결정에 적용하는 과정”이라는 Busenberg(2001)의 정의를 채택·수정하여 학습을 사람들이 새로운 정보와 아이디어, 또는 최근의 사건에 의해 의제로 승격된 정보와 아이디어를 정책 결정에 적용하는 과정으로 정의한다.



<그림 7> Birkland의 사건관련 정책변동 모형

※ 자료: Birkland(2006, 2009), 이동규(2010: 93) 재인용.

11) 왜냐하면 Kingdon이 주목했듯이, 초점 사건, 또는 주류의 관심을 함께 움직이는 그 밖의 무엇이든 변화 자체의 보증 없이는 변화 가능성의 창을 그저 열어놓기만 할 뿐이기 때문이다. 따라서 필자는 법의 일부가 된 입법과 그렇지 않은 입법 둘 다를 분석한다(Birkland, 2006: 17).

<표 4> Birkland 모형의 주요 명제 함의 정리

명제 구분	내용	지표
초점사건이 대부분의 관심을 얻음	<ul style="list-style-type: none"> - 의회와 뉴스 매체는 경미한 지진 또는 심각하지 않은 보안 침입 같은 소규모 사건에는 잠깐 주목하는 반면, 큰 피해를 일으키는 “대규모” 사건들에는 지대한 관심을 보임 - 관심 및 사건의 크기(중요성)는 사회적으로 구성되지만, 그 사건은 최우선 고려사항이어야 하고, 관심을 끝만큼 충분히 커야 함(사망자 수, 지리적 피해 범위, 손실 자산 가치 등); 만일 그 사건이 이러한 척도 중 하나 이상에 따라 충분히 크다면, 사건의 이해 또는 구성 방법에 대한 논의를 유발할 것 - 대규모 사건들은 다양한 문제들에 대하여 논의를 유발할 가능성이 더 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 사망자 수, 지리적 피해 범위, 손실 자산 가치 등 지표 확인
초점사건은 집단동원을 유발함	<ul style="list-style-type: none"> - 초점사건이 정책 실패 주장을 유발할 경우, 다양한 집단들이 개혁을 계속 요구하기 위해 동원될 것 - 동원은 매우 제한된 행위자 집단들 사이에서 일어남 - 일반인 없는 정책 영역인 초점사건은 아이디어가 공익을 대표하는 집단에 의해서 또는 공무원이나 전문 기술자에 의해서 얼마나 동원되는지가 관건 - 정부 내부 및 외부의 전문기술자들로 옹호연합 발생할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 포럼에서의 동원된 참가자 지표 확인
초점사건, 아이디어 그리고 정책변동간의 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 초점사건은 선제하는 아이디어에 대한 관심에 새로운 활기를 불어넣는 경향이 있음 - 정책변동은 아이디어의 함수 - 3가지 중요 발견 ① 초점사건은 관심을 기존의 문제로 향하게 함 ② 초점사건은 정책변동을 옹호하는 가정을 만들 수 있음 ③ 학습은 초점사건에 의해 드러난 정책 실패의 가장 근접한 원인이 정책변동에 의해 후속적으로 다루어질 때 일어난 것 	
완전히 새로운 문제는 극소수임	<ul style="list-style-type: none"> - 수단적 학습은 많은 사건들로부터 시간이 흐름에 따라 누적됨 따라서 전혀 새로운 문제는 극소수임 - 초점사건은 선제하는 정책 아이디어의 수정을 초래함 	
초점사건으로부터의 학습	<ul style="list-style-type: none"> - 초점사건 이후 학습은 명쾌하고 단순해야 함 - 사건이 일어나면 정책실패가 드러나고 이 실패에 대한 청문회가 열리며 재발했을때 실패를 방지하기 위해 규제적이건 법적이건 정책변동이 채택되는 것 	
모형의 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 모형에서의 순서화 즉 단계별로 순차적으로 발생하는 것이 현실에서는 그렇지 않은 경우 있음 - 경우에 따라 집단동원이 일어나지 않을 수도 있음 (정책결정이 환경운동가, 공익단체들이 아닌 전문기술자들에 의해 지배될 수 있음 이러한 사건이 공무원 또는 정책 영역의 특권층을 동원할 때 내부동원(Cobb, Rose & Ross, 1976)으로 구분화해서 접근 - 동원과 별개로 아이디어는 명백히 초점사건의 즉각적인 여파에서 생겨나고 후속적인 정책변동의 구성요소를 형성함 - 아이디어의 관심을 증가시킨 다음 새로운 정책채택을 초래하기 위한 저널리스트의 행위 또는 정책기업가 또는 옹호자들의 활동의 역할 중요 	<ul style="list-style-type: none"> - 입법의 채택여부 - 규제 변화여부 - 표준운영절차 변화여부 - 전문기술자 동원 유형 및 출처여부 - 뉴스기사 지표
학습의 촉진요소와 장애요소	<ul style="list-style-type: none"> * 촉진요소 ① 언론의 관심: 공공문제에 대한 해결책에 대한 언론의 관심이 학습을 촉진시킴 ② 명백한 옹호연합: 최소한 한 개의 대형 옹호연합의 존재는 초점사건으로부터 학습 개연성에 중요한 영향을 미침 ③ 현저성: 정책옹호자들이 어떤 사건에 대한 대중의 관심을 정책결정자들에게 무언가를 하도록 압력을 행사하게 됨 * 장애요소 ① 옳은 교훈이 도출되지 않은 경우: 어려운 정책 대안, 최소한의 정치적 반대를 약속하는 대안, 또는 둘 다인 경우 ② 초점사건 본질에 대한 혼란과 다양한 사건들의 의미로부터 지연됨 	

IV. 논의

지금까지 논의된 것을 정리하면 정책학자들과 정치학자들 사이에서 정책결정과 정치에의 참여¹²⁾를 한 개인 또는 집단의 이익을 증진시키기 위해 권력을 행사하는 과정으로 보는 경향이 있어왔다는 것을 알 수 있었다(Kingdon, 1983; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 17; Birkland, 2006: 8). 특히 Kingdon은 의제설정(*agenda setting*)과 대안선택(*alternative selection*)에 대한 그의 흐름 은유(*streams metaphor*)에서처럼 이러한 이해는 정책과정에서 아이디어(신념)¹³⁾의 실질적 의미와 정책 과정의 행위자들이 아이디어(신념)에 대한 경쟁에서 승리할 수 있는 능력에 의존한다는 것을 의미한다. 권력과 이익이 여전히 정책결정자들의 행동의 중요한 측면인 반면, 정책에서 강조되는 것의 본질은 아이디어(신념)인 것이다. 이러한 본질적 이해를 바탕으로 초점사건 이후 정책변동에 적절한 모형에 접근하고자 한다. Dye는 모형에 대한 2가지 중요한 이슈를 제기하고 있다. 첫 번째, “모형은 단순히 정치 생활의 추상화 또는 묘사이다(*a model is merely an abstraction or representation of political life*)”라고 주장한다(Dye, 1992: 44). 좋은 모형은 현실을 정리하고 단순화하며, 어떤 체제에 대해 중요한 것을 규명하고, 그러한 체제가 가능한 범위까지 현실과 일치시키려고 애쓴다는 것이다. 두 번째, “공공정책의 원인과 결과에 대한 가설을 제안해야 한다.”고 주장한다(Dye, 1992: 45). 모형은 직접 조사와 연구를 포함하여 정책 과정에 대하여 의미 있는 정보를 전달하고 공공정책에 대한 설명을 제시해야 한다는 것이다. Dye(1992, 44-45)는 모형은 직접 조사와 연구를 포함하여 정책 과정에 대하여 의미 있는 정보를 전달하고 공공정책에 대한 설명을 제시할 수 있어야 한다고 주장한다. 따라서 모형은 공공정책의 원인과 결과에 대한 가설을 제안해야 한다. 여기에 주요한 특징들은 다르지 않지만 2가지 중요한 차이가 있다. 하나는 정책의 반복적 및 순환적 성격에 대한 강조이고, 다른 하나는 어떤 단계에서건 순환이 시작될 수 있다는 명백한 인식이 바로 그것이다. 이러한 기본적 모형들에 Handmer와 Dovers(2007: 37)는 4가지 원칙을 제안하고 있는데 다음과 같다.

정책모형의 기본가정에 대해 명확히 알 것

모형의 발견적 가치를 명백히 하고 모형을 확정적이거나 처방적인 것으로 간주하는 것을 경계함
요약 단계에 숨어있는 세부적인 과제와 도전을 인식함

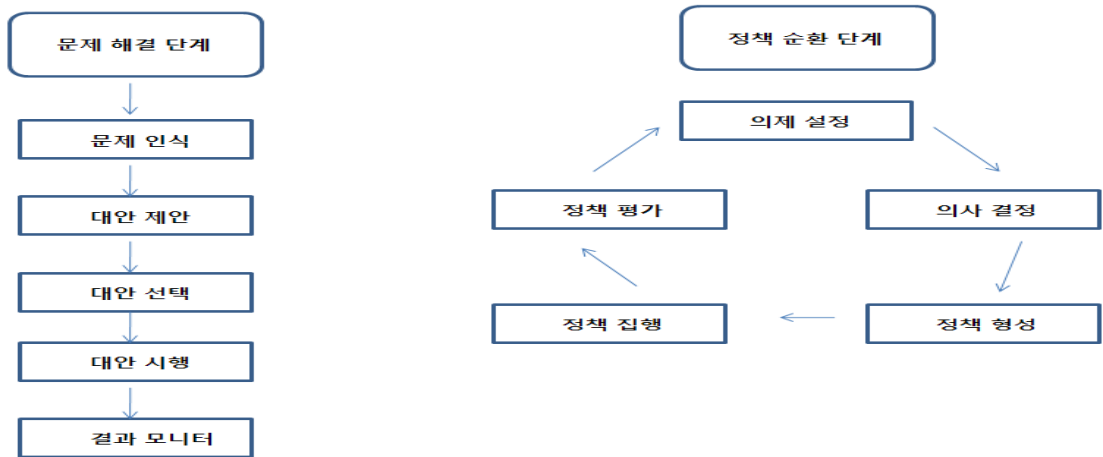
필요한 경우 구체적인 정책영역으로 모형을 해석하고 적용시킴(초점사건의 경우 어떤 단계적 모형

12) 이익에 의해 주도되는 개념의 정치는 정치와 정책결정을 보다 미묘하게 이해하도록 했다(Birkland: 2006: 8).

13) Sabatier와 Jenkins-Smith는 정책 자체가 아이디어 주도적 신념체계(*idea-driven belief*)라는 점에 주목하면서 아이디어(*idea*)의 개념을 다음과 같이 확장한다(*expand on*). 정책과 프로그램은 그들의 목적을 달성하는 방법에 대하여 암묵적인 이론(*implicit theories*)을 통합하고, 그리하여 신념체계(*belief system*)와 거의 같은 방법으로 개념화될 수 있다. 정책과 프로그램은 가치 우선순위, 중요한 인과관계의 인식, 세계 상태의 인식(문제의 규모를 포함하여), 정책수단의 효용성 인식 등을 포함한다. 신념과 정책을 같은 “캔버스” 위에 그릴 수 있는 능력은 시간에 따른 여러 행위자들의 영향력, 특히 정책변화에서 기술 정보의 역할(신념)을 평가하기 위한 수단을 제공한다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993: 17).

을 방해하게 될 고유한 예측 불가능성을 가리킴)

모형은 주어진 사건을 설명하기로 되어있는 것보다 복잡해서는 안 된다(Birkland, 2006: 17). Handmer와 Dovers(2007: 36)는 이러한 정책과정에서의 모형에 대해 대부분의 학자들의 연구를 살펴 보면 직선방식의 문제해결 접근 모형과 순환방식의 정책순환 접근 모형으로 대표적으로 구분된다고 제시하고 있다(이하 <그림 8> 참조).



<그림 8> 직선방식과 순환방식의 정책과정 모형

※ 자료: Howlett & Ramesh(2003), Handmer & Dovers(2007: 36)

이러한 시각은 정책결정 또는 정책과정 이론과 모형들은 주요 종속변수와 정책결과를 설명하는 인과관계 과정의 성격을 정의하는 것이 다르다는 것을 알 수 있게 한다. ACF 모형은 옹호연합, 학습 그리고 정책변화를 포함하여 주요 개념에 대해 상당히 일관적인 조작적 정의를 내릴 수 있다. 이러한 특징으로 인해 재난 또는 위기 같은 정책변동에 관한 분석틀을 구성하여 분석하는 것이 가능해진다. ACF 모형은 정책 핵심과 이차적 신뢰 사이의 구별, 정책변동의 범위뿐 아니라 주제 사이에서의 구별에 기초하여 주요 정책 변동과 사소한 정책 변동 사이를 명확하게 구분해준다. 그리고 재난 또는 위기 이후 정책결정에 많은 변수를 포함하여 설명할 수 있다 MS 모델과 PE 모델은 이슈를 명시적으로 다루지 않고 있다. 이슈가 실제로 의제와 어떻게 연관이 되어 의제설정 형성과정을 거치는지에 대한 설명이 어렵다. MS와 PE 모델은 주로 의제설정과 정책결정 이전 활동을 강조할 뿐이다. 특히 PE 모형은 가령 정책영역이 상당기간 안정성을 유지하다가 급격한 제도의 변화를 가져오는 위기에 의하여 불균형을 가져오다가 다시 균형상태가 유지되는 것, 즉 국가의 예산정책결정에서의 균형과 불균형이 반복되는 것은 설명이 가능하다. 하지만 그러한 정책영역에 위기가 의해서도 균형이 유지되는 즉 제도가 안정성이 왜 유지되는 관한 모형으로 전반적인 정책변동의 동태성을 설명하기엔 부족하다. EPC 또는 EPL 모형은 May의 학습유형 분류체계를 채택하는데 정책변동과 정책학습의 연결하여 접근할

수 있다. 설명변수가 ACF 모형과 중첩되는 것이 있지만 의회 내에서의 정책공동체들 간의 입법과정 활동 단계별로 진행되는 프로세스를 고려해야한다면 보다 실질적인 변수로 활용될 수 있다. 또한 연합의 형태와 전략 그리고 정책채택이 학습으로의 연결이 쉽지 않은 부분이 있지만 이러한 단점들을 보완할 수 있다면 재난 또는 위기 사건 이후 정책변동 과정을 관찰하여 정책개입 패턴과 정책지원 요인의 근본적인 문제점과 해결책을 찾을 수 있다.

기존의 정책과정 연구에서는 학술적으로 외국의 안정된 체제하에서 정책변동 이론 정립모형이 한국의 정책변동에 현실적합성이 낮은 경우가 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 Birkland의 모형은 재난 또는 위기와 관련된 초점사건으로 명명될 수 있는 대규모 사건이후 정부의 정책이 변동되는 과정과 메커니즘을 연구하고 초점사건 이후의 정책변동과정에 대한 모형을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 향후에 행정학의 특성상 정책적 공헌이 중요해짐에 따라 최근의 대중의 관심을 높아지는 한국의 자연 재난, 인적재난, 사회적 재난 사례를 Birkland 이론과 모형을 적용할 필요가 있다. 이러한 분석을 통하여 대규모 재난 이후 정책실패의 문제점이 무엇이고, 이것이 어떠한 동태적 과정과 학습을 통해 실제 정책변동이 일어났는지를 분석하여 관련 재난관련 정책 설계시 어떠한 방향으로 나아가야하는지에 주목해야 한다.

<표 5> 초점사건 이후 정책변동 모형 유용성 검토

구 분	Kingdon의 MS모형	Sabatier의 ACF 모형	Baugmgartner와 Jones의 PE 모형	Birkland의 EPL 또는 EPC 모형
유용성	한정: 주요 사건의 장기적이고 실질적인 정책 효과 밝히는 것은 제한	존재: 옹호연합, 학습 그리고 정책변동 분석 가능	한정: 주요 사건의 장기적이고 실질적인 정책 효과 밝히는 것은 제한	존재: 의제, 집단동원, 아이디어 토론, 정책채택, 학습 분석 가능
주요개념 및 조작적 정의의 제시 정도	명확히 다루지 않음: 기회의 창의 개폐여부가 정책채택을 설명할 수 없음	옹호연합, 학습, 정책변동을 포함하여 주요 개념에 대해 일관적인 조작적 정의를 제시함 초점사건과 정책변동에 관한 정책핵심과 이차적 신념과의 구별, 정책변동의 범위와 주체사이 구별에 기초하여 사소한 정책변동 밝혀냄	명확히 다루지 않음: 국가예산 결정에서의 균형과 불균형을 설명하기엔 적합함 전반적인 정책 영역의 동태성을 설명하기엔 부족함; 정책영역의 안정성에 너무 중점	학습유형 분류체계로 정책변동을 설명하지만 정책변동의 연결이 항상 명확하지 않음
집중분야	의제설정과 정책결정 이전 활동을 강조	초점사건 이후 정책결정을 강조 단, 초점사건 이후 정책변동의 가설 검증하는 경험적 연구 무시 (옹호연합모형 연구자들은 신뢰체계의 구조와 발달을 탐구하는 것에만 집중)	의제설정과 정책결정 이전 활동을 강조	학습효과를 설명하려하기에 이슈형성과 의제 설정 설명부족 ACF에서의 그룹동원과 정책이념의 역할을 채택하여 설명변수로 사용
다른 모형 결합	ACF 모형 결합가능	MS 모형 결합가능	EPL 모형 결합가능	MS 모형, ACF 모형, PE 모형 각각 결합가능

※ 자료: 이동규(2010: 100) 재인용.

참고문헌

- 권기현. 2008. 정책학. 서울: 박영사.
- 김영평. 2008. 정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리. *행정논총*. 46(3): 1-33.
- 유훈. 2009. 정책변동론. 서울: 대영문화사.
- 이동규. 2010. 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로. 성균관대학교 국정관리대학원. 행정학 박사학위논문.
- 이동규 · 박형준 · 양고운. 2011. 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로. *한국정책학회*. 20(3): 107-132.
- Alink, Fleur., Boin Arjen., and 't Hart, Paul. 2001. Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors: The Case of Asylum in Europe. *Journal of European Public Policy*. 8(2): 286-306.
- Baumgartner, Frank R. and Jones, Bryan D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berke, Philip, and Beatley, Timothy. 1992. *Planning for earthquakes: Risk, politics and policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Birkland, Thomas A. and Lawrence, Regina G. 2009. Media Framing and Policy Change After Columbine. *American Behavioral Scientist*. 52(10): 1405-1425.
- Birkland, Thomas A. 2009. Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 17(3): 146-156.
- Birkland, Thomas A. 2006. *Encyclopedia of Media and Politics*. Washington: CQ Press.
- Birkland, Thomas A. 2006. *Handbook of Public Policy Analysis*. CRC Press.
- Birkland, Thomas A. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A. 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. M. E. Sharpe.
- Birkland, Thomas A. 2004. Learning and policy Improvement after disaster: The Case of aviation security. *American Behavior Scientist*. 48(3): 341-364.
- Birkland, Thomas A. 2004. Everything Has Changed-Or Has It? Policy Change in the Months after September 11. *Review of Policy Research*. 21(2): 177-198.
- Birkland, Thomas A. 2001. *Our Political System will Keep doing its Job*. Albany Times Union. September. 30. B1.
- Birkland, Thomas A. 1998. Focusing events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public*

- Policy*. 18(3): 53-74.
- Birkland, Thomas A. 1997. Factors Inhibiting a National Hurricane Policy. *Coastal Management*. 25(4): 387-403.
- Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Event*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A. 1995. *Toward a Theory of Focusing Events and Agenda Setting*. PH.D. Dissertation: University of Washington.
- Burstein, Paul. 1991. Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes. *Annual Review of Sociology*. 17: 327-350.
- Busenberg, G. J. 2001. Learning in Organizations and Public Policy. *Journal of public policy*. 21: 173-189.
- Cohen, Michael., March, James G., and Olsen. Johan P. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. 17: 1-25.
- Chen, P. 2003. Advocating Online Censorship: Australian. *Journal of Public Administration*. 62(2): 41-64.
- Drennan, Lynn T. & McConnell. 2007. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London & New York: Routledge.
- Dye, Thomas R. 1992. *Understanding Public Policy*. 7th ed. Englewood cliffs, N.J.:Prentice-Hall.
- Dudley, G. and Richardson, J. 1999. Competing Advocacy Coalitions and the Process of Frame Reflection: A Longitudinal Analysis of EU Steel Policy. *Journal of European Public Policy*. 6(2): 225-248.
- Elliot, C. and Schlaepfer. 2001. The Advocacy Coalition Framework: Application to the Policy Process for the Development of Forest Certification in Sweden. *Journal of European Public Policy* 8(4): 642-661.
- Fenger, M. and Klok, K. 2001. Interdependency, Beliefs and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*. 34: 157-170.
- Gould, S. J. 1994. Tempo and Mode in the Macroevolutionary Reconstruction of Darwinism. *Proc Natl. Acad. Sci. U.S.A* 91(15): 6764 - 6771.
- Green, M. and Houlihan, B. 2004. Advocacy Coalitions and Elite Sport Policy Change in Canada and the United Kingdom. *International Review for the Sociology of sport*. 39(4): 387-403.
- Handmer, John. and Dovers, Stephen. 2007. *The Handbook of Disaster and Emergency Policies and Institutions*. EARTHSCAN.
- Hoppe, Robert. and Peterse, Aat. 1993. *Handling Frozen Fire*. Boulder, CO: Westview Press.

- Howlett, M. 1998. Predictable and unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous correlates of Canadian Federal Agenda-Setting. *Canadian Journal of Political Science*. 31: 495-524.
- Howlett, M. and Ramesh, M. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Jenkins-Smith, H. and Sabatier, Paul A. 1994. Evaluating the Advocacy Coalitions Framework. *Journal of Public Policy*. 14: 175-203.
- Jenkins-Smith, H. and Sabatier, Paul A. 1993. The Study of Public Policy Processes. in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith(eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* 1-9. Boulder, CO: Westview Press.
- Jones, Bryan D. 1994. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kingdon, John W. 1995. *Agenda Setting, in Public Policy: The Essential Readings*. Theodoulou & Cahn Matthew A. 105-113: Prentice Hall.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2d ed. New York: Harper Collins.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown
- Knoke, David. & Laumann, Edward O. 1982. *The social Organization of National Policy Domains: An Exploration of some Structural Hypotheses*. In *Social Structure and Network Analysis*, edited by P.V. Marsden and N. Lin. Beverly Hills: Sage.
- Krasner, Stephen D. 1984. Review: Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. 16(2): 223-246.
- Kübler, D. 2001. Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: an Application to Swiss Drug Policy. *Journal of European Public Policy*. 8(4): 623-641.
- Lasswell, Harold. 1988. *Politics: Who Gets What, When, and How*. New York: St. Martin's Press.
- Larsen, J. B., Varnsgbaek, K., and Traulsen, J. M. 2006. Advocacy Coalitions and Pharmacy Policy in Denmark. *Social Science and Medicine*. 63(1): 212-224.
- Levy, J. 1994. Learning and foreign Policy: Sweeping a conceptual Minefield. *International Organization*. 48: 279-312.
- Liftin, K. T. 2000. Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy. *Policy Studies Journal*. 28(1): 236-252.
- May, Peter. 1992. Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*. 12(4): 331-354.
- Mattingly, S. 1988. Policy Options: The Los Angeles experience. *Proceedings of Conference XLII*:

229-303.

- Mintrom, Michael. and Vergari, Sandra. 1996. Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal*. 24(Fall): 420-434.
- Nohrstedt, Daniel. 2008. The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy policy. *Policy Studies Journal*. 36(2): 257-278.
- Nohrstedt, Daniel. 2005. External Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear energy Policy. *Journal of European Public Policy*. 12(6): 1041-1059.
- Sabatier, Paul. and Weible, Christopher. 2007. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. 1993. Policy Change over a Decade or more. in P. sabatier and H. Jenkins-Smith(eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. 1991. Political Science and Public Policy. *PS: Political Sciences and Politics*. 24(2): 144-147.
- Sabatier, Paul A. 1988. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*. 21: 129-168.
- Sabatier, Paul A. 1987. Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. *Knowledge*. 8 (June): 649-692.
- Sabatier, Paul A. 1986. Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*. 6(January): 21-48.
- Schlager, Edella. and Blomquist, William. 1996. A Comparison of three Emerging Theories of the Policy Process. *Political Research Quarterly*. 49(3): 651-672.
- Smith, A. 2000. Policy Networks and Advocacy Coalitions: Explaining Policy Change and Stability in UK Industrial Pollution Policy? *Environmental Planning C: Government and Policy*. 18: 95-114.
- Solecki, William D. and Michaels, Sarah. 1994. Looking Through the Postdisaster Policy Window. *Environmental Management*. 18(4): 587-595.
- Vergari, Sandra M. 1996. *Policy Crisis and Policy Change: Toward A Theory of Crisis Policymaking*. unpublished Ph.D. dissertation, University Michigan.
- Weible, Christopher. 2005. Comparing Policy Networks: Marine Protectd Areas in California. *Policy Studies Journal*. 33: 181-202.

- Weible, Christopher. and Sabatier, Paul A. 2005. Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. *Policy Studies Journal*. 33(2): 181-201.
- Zafonte, Matthew. and Sabatier, Paul A. 1998. Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of ally Networks in Overlapping Subsystems. *Journal of Theoretical Politics*. 10(4): 473-505.
- Zafonte, Matthew. and Sabatier, Paul A. 2004. Short-Term versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control. *Policy Studies Journal*. 32(1): 75-108.
- Zahariadis, Nikolaos. 2007. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In Theories of the Policy Process, ed. Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press.*
- Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies*. Washington, DC: Georgetown University Press.

李東奎: 성균관대학교에서 행정학 박사학위(논문: 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로, 2010)를 취득하고, 국회 예산정책처 경제예산팀 예산분석관을 거쳐 동아대학교 석당인재학부 공공정책학과에 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리, 미래예측 등이다. 최근 주요 논문으로는 “초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로”(2011), “역대 대통령 리더십 비교 연구: 취임사에 나타난 국가의제 및 언설(言說: statement)을 중심으로”(2011), “유비쿼터스 사회의 국가 전략수립을 위한 미래예측 수준 비교연구-serM 모형 및 S-erM-et-U 모형 분석을 활용하여”(2010), “주택정책 규제수단으로서 DTI 규제정책의 효과분석: System Dynamics를 활용한 시뮬레이션 분석”(2009) 등이 있다 (invictus209@gmail.com).

투 고 일: 2011년 08월 29일

수 정 일: 2012년 04월 12일

게재확정일: 2012년 04월 19일

Exploration of Disaster Event Related Policy Change Model and Theory

– Comparison of Major Policy Process Theories and Models –

Dong Kyu Lee

The objective of this research is to explore the appropriate theories and models explaining the policy change in conjunction with disasters or crises. Compared to Multiple Streams Model(Kingdon, 1984; 1985), Punctuated Equilibrium Model(Baumgartner & Jones, 1993), and Advocacy Coalition Framework Model(Sabatier, 1988; 1993; 1999; 2007), this study focuses on Event Related Policy Change Model that is relevant framework to explain the policy change after sudden events or catastrophes. Because this model makes it possible that we could consider the role of the focusing event in issue formation, agenda setting, policy making process, and policy change process. This study examines the policy change process and mechanism after catastrophes that are labeled as 'Focusing events'. Also, this research tries to make the model to understand the policy change process after focusing events. In conclusion, further study is required to explore theories and models appropriate to natural disaster, man-made disaster, and social disaster cases in Korea.

Key words: Event Related-Policy Change Model, Policy Change Process, catastrophe