

정책학적 관점에서 재난 개념 및 유형 접근 검토*

- 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로 -

이동규

위기, 재난, 위험, 대형참사 등의 혼재된 정의 및 유형 등을 정책변동에 적용하기 위한 통합된 하나의 기준을 제시하고자 한다. 선행연구로 Birkland의 연구, Handmer와 Dovers의 연구, Drennan과 McConnell의 연구의 개념 및 유형분류를 살펴보고, 이에 대한 한계로 인해 Birkland의 초점사건(focusing event)의 적용 가능성과 그에 따른 유형분류를 시론적 연구로 탐색하고자 한다. 즉, 갑작스러운 사건 또는 재난은 Kingdon, Zahariadis, Birkland, 그리고 유훈이 제시하였던 초점사건의 의미로 이해하고, 초점사건 이후 초래된 정책결과의 다양성, 즉 왜 어떤 초점사건은 중요한 정책 변동으로 이어지고 어떤 것은 그렇지 않은지에 대한 질문에 답하기 위해 그 선행적 연구로 초점사건의 개념과 유형을 분류를 시도하는 것이다. 논의 결과, Birkland의 초점사건에 대한 아이디어는 충격(shock)과 여파(spillover)로 이해하고 있으며, 이것은 다양한 용어들의 중복성과 복잡성으로 인한 문제를 해결하기 위한 하나의 기준이 될 수 있을 것으로 판단된다.

주제어: 위기, 재난, 위험, 대형참사, Birkland의 초점사건

1. 문제의 제기

정책변동을 설명하는 많은 주요 이론들은 기존의 안정적이고 장기의 상황에서 발생하는 정책변동을 가정한다. 가장 잘 알려진 이론적 기여로 Sabatier(2007)의 옹호연합모형, Kingdon(1995)의 정책의 창, Baumgartner와 Jones(1991)의 단속균형(punctuated equilibrium), Birkland(2006)의 사건관련정책변동 모형 등으로 제시할 수 있다(이동규, 2012a: 1; 이동규, 2012c). 특히, 기존의 주요 연구들은 정책변동을 설명하기 위해서 주로 초점사건(focusing event)과 기회의 창(windows of opportunity)을 인용하고 있다(Nohrstedt, 2008: 258). 이와 같이 정책변동을 설명하는 연구 경향에서는 갑작스럽게 발생하게 되는 다양한 정책변동들을 설명하지 못하는 경향이 있으며, 왜 어떤 재난이나 위기는 중요한 정책변동

* 본 연구는 2010 하계학술대회, 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. 그리고 정책연구에 적합한 '정책학적 관점에서 재난개념 및 유형'을 새롭게 조명하기 위해서 각 학자들의 문헌 및 논문 등을 정확하게 소개할 수 밖에 없었음을 미리 밝힙니다. 이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.

으로 결과로 나타나고 어떤 것은 그렇지 않은지에 대한 질문은 정책변동을 설명하는데 있어 한계가 있다.

그러한 한계가 발생하는 하나의 이유로 재난이나 위기와 같은 사건의 성격과 관련이 될 수 있다. 즉, 지진이나 쓰나미와 같은 자연 재해의 발생이나 신종플루나 구제역과 같은 질병의 발생 등은 기존의 정책 논의와 그 방향을 신속히 전환시킬 수 있는 영향력을 가진다. 이 때 사회의 문제로 인식되고 정책 의제화 되어서 해결방안이 논의만 되다가 결국 어떠한 변화를 이끌어 내지 못하였던 사안들에 대한 급작스러운 정책변동이 발생할 수 있다. Birkland(2006: 7)는 정책의 정치적 특성을 지적하면서 특히 취약성이 부각되는 정책영역에서 그러한 특성이 더욱 나타난다고 지적한다. 갑작스럽게 발생하는 정책변동과 그 과정을 설명하고, 그러한 정책변동 과정에서의 정책적 함의를 제시하기 위해서는 먼저 갑작스러운 사건이나 위기, 재난과 같은 개념에 대한 통합적인 접근이 우선되어야 할 것이다.

또한 실제로 발생하는 어떠한 사건을 재난이나 위기로 볼 수 있는지에 대한 문제가 제기될 수 있다. 무엇보다 실제 어떠한 사건이 초점사건의 자격을 가지는지, 초점사건의 다양한 유형이 존재하고 이에 대한 각각의 조건하에서 정책의 창이 열리게 되어 의제화가 이루어지지만, 실제로 정책변동이 나타나는 경우는 어떻게 다른 건지에 대한 의문을 가질 수 있다. 왜냐하면 실제 어떤 사건을 이러한 재난이나 위기의 자격이 있는지 명확하지 않고, 실제 재난이나 위기와 관련된 정의들이 너무 광범위하기 때문이다.¹⁾ 따라서 본 연구에서는 이러한 문제의식에 대하여 Kingdon(1984), Zahariadis(2007), Birkland(2004), 유훈(2009)이 제시하였던 초점사건(focusing event)의 의미로 이해하는 개념적 접근 방식을 취하고자 한다. 그리고 초점사건 이후 발생하게 되는 정책결과의 다양성을 해석하고, 어떤 초점사건은 중요한 정책변동으로 이어지고 어떤 것은 그렇지 않은지를 설명하기 위한 선행적 연구로 초점사건의 개념과 유형을 분류하고자 한다. 즉, 기존의 위기, 재난, 위협, 대형참사 등의 혼재된 정의 및 유형 등을 통해 정책변동에 적용하기 위한 통합된 하나의 기준을 제시하고자 한다. 그러기 위해서 Birkland의 초점사건(focusing event)의 정의로의 적용 가능성과 그에 따른 유형분류를 시론적 연구로 탐색한다.

II. 위기, 재난 그리고 대형참사의 개념 및 유형 구분 논의

1) 외부동요는 사회경제적 상황, 공공의견, 체제 전반적 정부 연합체, 혹은 다른 하부 시스템의 산출물을 포함하여 다양한 소위 말하는 외부 사건을 다룬다. 이들 상황은 계속적으로 유동적이기 때문에 어떤 사건이 주요 정책변동을 생성할 만큼 충분한 규모인지 알기 어렵다(Sabatier, 1993; Sabatier & Weible, 2007: 220 재인용). 정책분야는 그것이 제도적 구조가 비교적 강력한 쇠퇴와 대단히 낮은 수준의 정당성을 경험할 때 위기에 있다(Boin & t' Hart, 2001: 290). 위기에 대한 관념은 극심한 관리문제(위협, 불확실성, 경제적 침체)와 이들 극단적 상황에 대한 국가 기관의 기능적 적응을 강조하는 일반 개념을 넘어 이어진다. 게다가, 그것은 대부분의 외부사건을 위기라는 라벨 하에 결합시키는 경향이 있는 공공정책 문헌에서 발견되는 다른 대부분의 정의와 비교하여 좀 더 정확한 개념화를 제시한다(Nohrstedt, 2008: 259).

위기, 재난, 위협, 대형참사 등의 개념은 학문 분야나 학자, 또는 연구 관점에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 특히 그동안 행정학계에서 위기와 재난의 개념을 혼용하여 왔으며(정지범, 2009: 20), 또한 Drennan & McConnell(2007: 21)은 오히려 정확한 용어사용에 매몰될 필요가 없다고 주장하였다. 본 연구에서는 위기와 재난, 그리고 대형참사 등의 개념에 대하여 초점사건이라는 개념을 바탕으로 적합한 개념의 유형화를 시도하고자 한다. 다만 다양하게 정의되고 있는 용어의 활용을 살펴보기 위해 Birkland(2006)의 위기(crisis), 재난(disaster), 대형참사(catastrophes)의 분류, Handmer & Dovers(2007)의 위험(risk), 재난(disaster), 비상사태(emergency)의 분류, Drennan & McConell(2007)의 다양한 위협에 대한 분류를 중심으로 논의한다. 그리고 이러한 논의를 토대로 통합된 개념을 제시하고자 한다.

1. Birkland(2006)의 유형분류 접근

Birkland(2006: 3)는 초점사건과 유사한 개념으로 위기(crisis)²⁾, 재난(disasters)³⁾, 그리고 대형참사(catastrophes)⁴⁾의 개념을 유형화하고 있다. Birkland(2006: 2-3)의 개념들에 대한 유형화는 Booth(1993: 86)와 Faulkner(2001: 137)의 위기(crisis)와 재난(disaster) 개념 구분을 참고하고 있으며, 따라서 Booth(1993)와 Faulkner(2001)의 논의를 이해할 필요가 있다. Faulkner는 Booth의 "정상적인 일상적 절차를 사용해서는 다루어질 수 없고 갑작스러운 변화로 긴장이 생긴 개인, 집단, 또는 조직이 직면한 상황"이라는 위기(crisis)의 정의를 인용하여, 위기는 "조직의 행위 또는 무위에 의해 초래"되는 반면, 재난은 "유도된 자연현상" 또는 정부 또는 조직이 단순 대응할 수 있는 "외부 인간 행위"에서 기인한다고 주장하고 있다(Faulkner, 2001: 137; Booth, 1993: 86; 이동규, 2011: 67 재인용).⁵⁾ Birkland(2006)는 재난 개념이 가지는 특징으로, 재난은 자연재난이나 테러를 수반하고, 비록 사건 전 후에 조직적인 실패가 분명히 발생했다고 하더라도 일개 회사(firm) 또는 조직(organization)의 행위로 직접 야기되었다고 볼 수 없음을 지적하였다. 그리고 대형참사(catastrophes) 유형을 추가로 구분하고 있는데, 대형참사는 재난보다 더 넓은 면적에 영향을 미치고, 대형참사가 발생한 지방정부와 가까운 지역의 정부에서도 역시 피해를 입을 수 있기 때문에 대응하기 어렵다는 점을 언급하였다(Birkland, 2006: 4). 따라서 대형참사가 발생하게 되면 중앙정부나 국제단체, 또는 비정부 구호 단체로부터의 상

2) 위기(危機, crisis)는 어떤 상태의 안정에 부정적으로 영향을 주는 정세의 급격한 변화 또는 어떤 사상의 결정적이고도 중대한 단계라고 정의한다(네이버 백과사전).

3) 재난(災難 또는 災害, disaster)은 이상적인 자연현상 또는 인위적인 사고가 원인이 되어 발생하는 사회적·경제적 피해라고 정의한다(네이버 백과사전).

4) 대형참사(大形慘事, catastrophes)는 같은 종류의 사물 가운데 큰 규격이나 규모의 비참하고 끔찍한 일을 정의한다(네이버 백과사전).

5) 여기서의 대응은 즉각적인 구호와 복구로부터 미래의 사건이 일어날 경우 위험(hazard)을 경감하기 위한 노력까지 망라된다고 간주하면서 위기가 드러나는지 여부와 그 방법은, 이러한 사건들이 정책문제가 될지 여부를 결정하는 관련 행위자들에 의해 해석되는 방법에 따라 달라진다고 주장하였다(Birkland, 2006: 3).

당한 원조가 요구된다(Quarantelli, 2005).

이와 같이 위기, 재난, 대형참사의 개념은 그 규모 또는 크기에 따른 정도의 차이는 있지만 대중 여론의 집중적인 관심을 받을 가능성이 높고 따라서 정책변동을 촉발할 가능성이 높은 초점사건으로 분류될 수 있다. 이러한 개념들의 유형구분을 위해 Faulkner(2001)와 Birkland(2006)는 체르노빌 사건(Chernobyl disaster)과 9/11테러(September 11 attacks)⁶⁾, 엑슨발데즈 원유유출 사고(Exxon Valdez oil spill)와 허리케인 카트리나(Hurricane Katrina)⁷⁾, 고베 지진(Kobe earthquake)과 타이레놀 독극물 사건(Tylenol poisoning)⁸⁾, 펜암 103 추락사건과 남아시아 쓰나미, 그리고 호주의 캐서린 홍수(Katherine flood)⁹⁾의 사례를 제시하고 있으며, 이러한 사례들을 통해 초점사건의 유형별 구분을 시도하고 있다(<표 1> 참고).

<표 1> 초점사건의 유형 구분: 위기, 재난, 대형참사의 구분

사건의 규모 및 크기 ¹⁰⁾	위기(crisis)	재난(disasters)	대형참사(catastrophes)
	어떤 조직의 행위 또는 무위예의해 초래	유도된 자연현상 또는 정부 또는 조직이 단순 대응할 수 있는 외부 인간 행위에서 기인	재난보다 더 심오하고 훨씬 넓은 면적에 영향을 미치며, 해당 지방정부와 인근의 지방정부의 대응으로는 어려움
상	체르노빌 사건 (1986)	9/11 테러 사건 (2001) 고베지진 (1995)	허리케인 카트리나 (2005)
중	엑슨발데즈호 원유유출 사건 (1989)	팬암 103편 추락 (1988)	남아시아 쓰나미 (2004)
하	타이레놀 독극물사건 (1982)	호주 캐서린 홍수 (2006)	-

※ 자료: Faulkner(2001), Birkland(2006)의 사례 구분을 재구성(이동규, 2012b: 177 재인용).

- 6) 체르노빌 사건은 1986년 4월 26일 우크라이나의 키예프 북쪽 104km에 있는 체르노빌 원자력발전소 제4호 원자로에서 방사능이 누출되어 우크라이나 정부 집계 25,000명이 사망했다고 밝혔던 세계 최대의 참사로 기록된 사건이며, 9/11테러 사건은 2001년 9월 11일 오전 9시부터 오후 5시 20분 사이에 일어난 항공기 납치 동시 다발 자살테러로 110층짜리 세계무역센터(WTC) 쌍둥이 빌딩이 무너지고 국방부 펜타곤이 공격을 받은 참사로 5514명이 실종되거나 사망한 사건이다.
- 7) 엑슨발데즈 원유유출 사고는 1989년 3월 24일 미국 알래스카 주 프린스윌리엄사운드 일대에서 발생한 해상 원유 유출 사고이며, 허리케인 카트리나는 2005년 8월 23일부터 31일까지 발생한 대형 허리케인으로 미국에서 사망·실종이 2,541명의 인명피해를 가져온 사건이다.
- 8) 고베지진은 1995년 1월 17일 일본 효고현(兵庫縣)의 고베시와 한신 지역에서 발생한 대지진으로 일본 지진관측 사상 최대 규모이며, 6300여 명이 사망하고 1400억 달러의 피해를 입힌 지진이다. 그리고 타이레놀 독극물 사건은 1982년 9월30일 미국 시카고에서 해열 진통제 타이레놀을 먹고 사망한 사람이 발견된 이후 불과 48시간 내에 무려 일곱 명이 같은 이유로 사망했던 사건이다.
- 9) 팬암 103 추락사건은 1988년 12월 21일 런던의 히드로 국제공항과 뉴욕의 존에프케네디 국제공항을 매일 정기 운항하는 팬 아메리칸 항공의 항공기로서 테러에 의해 파괴되어 11명의 로커비 주민을 포함하여 21개 지역의 270명이 희생된 사건이며, 2004년 12월 발생한 남아시아 쓰나미는 인도네시아의 수마트라섬 부근 인도양에서 일어난 남아시아 지진해일로서 인도네시아 국가개발청 추산 인도네시아인 11만 229명을 비롯하여 스리랑카·인도·타이 등 주변국 해안지역에서 총 15만 7002여 명이 사망한 사건이다. 그리고 2006년 4월 발생한 호주의 캐서린 홍수는 약 1,000명의 주민이 대피하고 100채의 가옥이 침수되는 등 수백만불의 재산피해를 낸 것으로 집계되었다.

이러한 유형구분에도 불구하고 Birkland(2006: 5)가 지적한 바와 같이, 유형화의 방법은 유용하지만 재난의 구성요소와 위기의 구성요소를 각각 구분하기 어렵다는 문제가 지적될 수 있다. 즉, 어떤 한 사건을 두고, 고의적인 행위나 인간의 중대한 불법 행위에 의해 촉발된 위기로 인식하고, 그리하여 어떤 조직이나 제도의 산물로 볼 수도 있으며, 또는 조직이 통제할 수 없는 대형참사로 볼 수도 있게 된다. 이 경우 책임 귀속 문제(blame fixing)가 발생할 수 있게 되며, 이러한 책임의 문제는 인과적 이야기(causal stories)에서 중심적 특징을 가진다. Stone(1989)은 이러한 인과적 이야기는 의제를 설정하고 대안 정책 방향 선택을 위한 기초 작업 시 중요한 의미를 가진다고 주장하였다(이동규, 2011: 67 재인용). 이와 같이 어떤 사건이 위기인지, 재난인지, 또는 대형참사인지의 여부는 사건 발생의 책임 소재를 밝히는 데 중대한 의미를 가지며, 이 때 사건의 유형 분류에는 객관적인 사실(objective fact) 뿐만 아니라 사회적 구성(social construction)의 영향이 있을 수 있다(Birkland, 2006: 4). 이러한 점에서 Birkland(2006)는 초점사건을 야기한 근본적인 원인과 무관하게 재난이 폭넓은 사회 및 정치적 공동체에 영향을 미친다고 지적하였다.

Birkland(2006)는 이러한 논의를 토대로 초점사건의 유형별 정의를 다음과 같이 내리고 있다. 위기(crisis)는 시간이 지남에 따라 고조되며, 내부적으로 발생하거나 또는 조직의 적응 능력에 무리는 주는 재난이나 원치 않는 어떤 사건의 결과일 수 있다. 이러한 위기는 사건 발생 이후에 사람들의 반응 방식과 정책과정에 모두 영향을 미치게 된다. 따라서 위기관리(crisis management)의 분야는 비일상적인(nonroutine) 관리상의 문제에 대응하기 위한 비정상적인(nonnormal) 절차 개발에 전념한다. 위기는 넓게는 정부에서부터 좁게는 개별 기관 또는 단체와 같은 조직이 경험하게 되며, 이러한 집단들은 위기를 성공적으로 다루기 위해 관심을 기울여야 한다. 왜냐하면 개인의 희생자가 아니라 조직이 위기를 관리할 책임이 있기 때문이다. 갑작스럽게 발생하는 재난은 대중과 정책 결정자가 거의 동시에 어떤 문제를 세심히 살피기 시작한다는 것을 의미한다.

재난(disasters)에 대해서는 Carter(1991)가 정의한 바와 같이, ‘피해 지역이 예외적인 조치를 취함으로써 대응해야 할 정도로 심각하게 영향을 미치는 자연적인 또는 인공적인 갑작스럽고 점진적인 사건’으로 정의할 수 있다. 이러한 정의를 따른다면 위기(crisis)에서와 같이, 시간흐름에 따라 잠재적 영향력이 크다고 할 수 있다. 그런데 Birkland(2006)는 재난의 갑작스러운(sudden) 특성을 지적함으로써, 이러한 논점과 차이점을 가진다. Birkland(2006)는 재난에 대한 관심이 점차 커지게 된다면 즉각적인 조치가 취해지지 않는다고 할지라도, 해결하고자 하는 문제의 지표들을 감지하는 것이 가능해지기 때문에 재난이라고 표현하기가 어려워진다는 점을 지적한다. 재난은 흔히 수년간의 이익집단 활동(interest group activity), 정책선도자활동(policy entrepreneurship), 옹호(advocacy), 로비활동(lobbying), 그리고 연구(research)가 할 수 없었던 것을 단순히 해버릴 수 있다(이동규, 2011: 69-70).

10) 관심 및 정책변동 가능성 정도를 의미하며, 사건이 대형참사에 가까울수록 정치 및 정책 세계에 미치는 잠재력 영향력도 크다(Birkland, 2006: 5).

즉, 정책 영역에서 어떠한 문제를 의제화시키고, 그리고 의제화 된 사안을 채택되는 수준으로까지 끌어올리는 것이 가능하게 한다. 재난은 어떤 조직이 잠재적으로 당면할 수 있는 사건에 잘 대비한 경우 그 조직에는 위기를 초래하지 않을 수도 있다(이동규, 2011: 70). 즉 재난시 정부의 목표는 재난에 대한 대응을 일상적으로 만들고 재난 구호와 관리체제에 대한 긴장을 줄여서 중앙 정부에서 조직적 위기를 겪을 가능성을 줄이는 것이다. 그러나 대응이 비밀상적이 되거나 기존체제가 재앙적인 재난에 압도될 경우 앞서 정의한 위기가 일어날 가능성이 높아진다.

2. Handmer & Dovers(2007)의 유형분류 접근

Handmer & Dovers(2007)의 'The Handbook of Disaster and Emergency Policies and Institutions'에서는 재난(disaster)을 '설령 그 규모가 크지 않더라도 정치적 개입과 대중의 관심으로 집중적인 언론 보도의 대상이 되지만 재난의 피해자들은 그 영향력이 오래 지속되고 겹으로 드러난 피해지역의 범위를 훨씬 넓게 확장되게 하는 것'으로 기술하고 있다. Handmer & Dovers(2007)는 초점사건을 취약성(vulnerability), 복원력(resilience), 준비도(preparedness), 그리고 복구(recovery) 같은 문제들을 포함하여 재난 과정에 대한 장기적인 고찰(longer-term thinking)을 향해 옮겨가는 것으로 나타내고 있다. 하지만 저자들은 아시아의 쓰나미, 허리케인 카트리나, 유럽의 장기간의 혹서, 파키스탄의 지진 사례를 들면서 예방의 한계, 불충분한 재난대응과 회복 계획의 정치적 및 인적 비용을 상기시면서 장기적인 전략적 고찰과 정책이 부족하다는 것을 지적하고 있다. 사회와 경제가 더욱 복잡해지고 상호의존성이 강화됨에 따라 잠재적으로 대대적인 파괴를 가져올 자연재난(natural hazards)과 기술적 재난(technological hazards)과의 공존은 향후 더 많은 재난들, 또는 최소한 적절히 다루지 못할 경우 재난의 잠재력을 지닌 더 많은 사건들을 예상해야 함을 주장한다(Handmer & Dovers, 2007: 3). 또한 저자들은 초점사건을 위험(risk)과 재난(disaster)의 유형으로 구분하고 있다.

<표 2> Handmer & Dovers(2007)의 초점사건의 유형 구분: 위험과 재난의 구분

구분	정의	근거	학자
· 위험 (risk)	· 현대사회에서 가장 중심적 위치 차지; 생활의 대부분에 위험 개념 잔존함	· 용인 가능한 위험(잔류 또는 남아있는 위험)은 협의 없이 잔류위험을 다루고 이를 공개 토론회에서 효과적으로 제거할 책임을 지게 됨을 의미	· Beck(1992) & Giddens(2000)의 연구주장에 근거
· 재난 (disaster)	· 정치적 개입과 여론의 결과로 일어나는 요구로, 집중적인 언론 보도의 대상이 되며 정의대로 일어나지 않음	· 재난은 사회적, 정치적, 경제적 현상이며, 인간의 통제 밖의 어떤 힘에 의한 계산된 공학적 위험의 결과가 아님	· Fritz(1961), Quarantelli(1998), Stalling(2002), Rodriguez(2006) 연구 주장에 근거
· 비상사태 (emergency)	· 각 비상사태의 범주는 비상사태가 채택하는 접근에 내포된 의미(속성)에 대한 설명으로 정의	· 일상적 비상사태의 속성은 속성 연속체의 하단에 위치하는 반면 복잡한 비상사태의 속성은 이 연속체의 보다 어려운 상단에 위치하며 비밀상적 비상사태는 둘 사이에 존재	· Dovers(2005) Tarrant(2006) 규정에 근거

※ 자료: Handmer & Dovers(2007: 3-28, 94-100) 참고

먼저, 위험(risk)에 대해서는 Beck(1992)과 Giddens(2000)의 연구를 인용하면서 현대 사회에서 중심적 위치를 차지하고 있음을 지적하였고, 위험은 정책논의에서 중심적 위치를 차지하며, 우리 생활의 대부분의 측면들이 불확실성으로 채워져 있음에 따라 사회 내에 잔존하고 있다고 본다. 위험중심 재난(risk-based disaster) 관리의 잠재적 문제는 사소하지만 쉽게 측정되거나(measured) 개념화(conceptualized)될 수 있는 문제에 주의가 기울어질 수 있는 반면, 역설적이게도 그 과정에서는 특이한 동물 질병, 특정 화학약품으로 가공된 식품의 수입, 또는 오염 물질의 누출과 같이 위험이 낮고 그리하여 용인될 수(acceptable)도 있음을 보여준다는 것이다. 용인 가능한 위험(acceptable risk)은 잔류하거나(residual) 또는 남아 있는 위험(remaining risk)이라고 할 수 있다. 용인 가능하다는 것은 위기 관리자들이 대개 협의 없이 잔류 위험을 다루고 이를 공개 토론회에서 효과적으로 제거할 책임을 지게 된다는 것을 의미한다.¹¹⁾

그리고 저자들은 각 연구와 정책문헌에서 재난의 정의를 표현한 경우를 소개하고 있다. 먼저, Fritz(1961: 655)의 정의를 인용하면서, 재난을 시간상으로 집중되거나 또는 사회가 극심한 위험을 겪고 손실을 입어 사회구조가 붕괴되고 필수 기능 전부 또는 일부를 이행하지 못하게 되는 공간상으로 집중된 통제 불가능한 사건으로 정의한다.¹²⁾ 이후 Quarantelli(1998), Stalling(2002), Rodriguez(2006)의 연구에서 재난이란 무엇인가에 대한 연구가 진행되었다고 언급하고 있다. 반면에 이러한 정의에 대한 학술적 논의들을 소개하면서도 저자들은 다음과 같은 주장을 펼치고 있다. 재난과 위험은 기관과 법규에 따른 정의를 피력하지만 사건이나 상황을 재난으로 선언하는 힘을 가진 것으로는 언론을 지적하고 있다. Handmer & Dovers(2007)는 재난이 정의한 바대로 발생하지 않는다는 점을 인식해야 한다고 주장한다.¹³⁾ 특히 재난은 그 기원이 복잡하고 재난이 진행됨에 따라 예상치 못한 추가 재난을 발생시킬 수 있다는 점을 고려해야 한다고 언급하고 있다. 이러한 특성을 가지는 재난은 그 자체를 입법화하고, 자원을 동원함으로써 그 힘을 보여주며, 피해자들에게 지원을 제공함으로써 그들과 공감할 수 있는 기회를 제공하게 된다. 이 같은 재난은 사회적, 정치적, 경제적 현상이지 인간의 통제 밖의 어떤 힘에 의한 계산된 공학적인 위험의 결과가 아니다(Handmer & Dovers, 2007: 4). 그리고 재

11) "...acceptable means that emergency managers, usually without consultation, will be responsible for dealing with the residual risk, effectively removing it from public debate"(Handmer & Dovers, 2007: 4).

12) "...uncontrollable events that are concentrated in time or space, in which a society...undergoes severe danger and incurs such loss...that the social structure is disrupted and the fulfillment of all or some of the essential functions ...is prevented"(Fritz, 1961: 655; Handmer & Dovers, 2007: 4).

13) 다만 계획(planning)과 대응(response)을 목적으로 할 때 재난은 지정된 시간(specified time) 동안 지정된 지역(in space)에 영향을 끼치는 것으로 간주할 수 있다고 하면서 이러한 경계는 일반적으로 관할 구역의 경계와 예산에서 요구된 행적 측면에서 정의된다고 하였다. 그러나 많은 유형의 재난이 최소한 사회의 일부 부문에라도 매우 오랫동안 지속되는 영향을 미치고, 거의 국제적인 범위까지도 가질 수 있다. 따라서 재난에 대하여 지배적으로 한정된 접근(인명구조와 자산보호)만큼 결정적으로 중요한 것으로서, 광범위한 정책과 제도한 환경을 무시하는 것은 신중하지 못하게 반응적이고 전략성이 떨어지는 문제 구조와 재난 위험에 대한 대응하는 접근을 만든다고 주장하였다(Handmer & Dover, 2007: 6)

난의 유형을 비상사태의 대응 능력을 속성으로 하여 일상적 비상사태, 비일상적 비상사태, 복잡한 비상사태의 세 유형으로 구분하고 있다(<표 3> 참고).

<표 3> Handmer & Dovers(2007: 94-100)의 재난과 비상사태 유형 분류

구분	정의	접근
일상적(routine) 비상사태	<ul style="list-style-type: none"> - 일상적 비상사태는 합리적으로 잘 정의된 사건 - 정확한 시기의 예측은 불가능하지만 발생 가능성 파악 가능 - 문제: 무엇을 해야 하는지에 대한 일반적 합의 없음 - 일상적 기준에 따라 이러한 사건들을 다루기 위해 조직들이 창설되고 훈련됨 - 선진국과 개발도상국에서 잘 극복되고 있는 유형의 비상사태 - 하천범람, 적당한 폭풍피해, 소규모 산불 및 건물 화재, 중소규모의 오염 사건, 교통사고 	<ul style="list-style-type: none"> - 대응이 충분히 연습되고 일상적임 - 표준절차와 규칙이 마련되어 있음 - 사건 발생 시기가 불확실하지만 예상됨 - 비상사태의 가장 기본적 유형임 - 정책 역점과 목표: 실행 가능한 문제의 원인을 제거하거나 위험을 공유하고 이동함으로써 사회적 및 경제적 충격 줄이는데 집중 - 전략적 도전: 기관 간 협력 능력 강화 및 예방과 위험이 공유 및 이동 방법에 대해 적절한 제도 및 정책 설계 위험에 처한 이들과 함께 참여
비일상적(non-routine) 비상사태	<ul style="list-style-type: none"> - 비상사태 체계를 연장하고 운영절차와 예상 수준을 넘는 규모, 복잡성 및 불확실성을 충분히 고려 - 대형폭풍과 사이클론 피해, 대규모 화재, 오염 사건 및 대량살상 사건 	<ul style="list-style-type: none"> - 대응과 예방에 융통성과 적응성이 요청 - 예방은 일반적으로 경험의 범위 내에 있기에 유용함 - 경쟁하는 우선사항을 두고 판단력이 요구되고 복수의 기관들과 관찰지가 개입 - 비일상적 문제에 대한 지식은 전문가의 조언 범주에 대응하지만 판단과 복수의 정보 요청됨 - 전략적 도전: 비일상적 문제에서 일상적 문제로 이동하는 것(비용 효율적으로 접근)
복잡한(complex) 비상사태	<ul style="list-style-type: none"> - 매우 거대한 불확실성의 상황에서 비상사태 정의와 적절한 전략의 확인이 어려움 - 행동의 위험을 오히려 악화할 가능성 존재 - 문제, 결과 그리고 적절한 조치에 대한 동의 어려움 - 위험 또는 문제가 한 번에 여러 시스템 차원(자연, 사회, 정치 그리고 문화체계)에 존재할 때 복잡하다고 표현 - 문제가 복잡할 때 파괴적인 다중시스템의 결과는 시스템과 부문들을 통하여 분명해짐 (피해 경험이 없는 지역에서 발생한 구제역으로 무역, 관광 및 농업부분이 피해를 입는 것) - 결과가 상당하고 지식이 제한되어 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 불확실하고 광범위한 충격을 가져오는 사건과 문제를 다루고 있으므로 예상 접근 불가능함 - 정확한 대비를 꾀하려는 시도는 사건에 의해 압도될 가능성 존재 - 회복력 있는 공동체, 제도 및 체계 기반의 대응을 구축하는데 집중 - 지휘통제는 적절한 접근이 아닐 수 있음 - 복잡한 비상사태는 관련 조직, 관찰지역, 사람에게 기울어지는 언론과 정치적 관심의 크기와 수 때문에 더 거대하고 복잡할 수 있음 - 높은 수준의 융통성과 적응성, 여러 스케일의 복수의 이해관계자간의 협상, 불확실성 유형과 그들이 갖는 의미의 인식을 주장 - 예측되지 않고 이전에 경험한 적 없는 사건을 다루면서 지원하게 될 제도적 체계에 강력한 집중 필요

3. Drennan & McConnell(2007)의 개념 및 유형분류

Drennan & McConnell(2007)은 그들의 저서에서 초점사건에 대한 표현을 ‘사건이 발생할 가능성이 있는 초점(the focus is on the likelihood of an event)’이라고 하면서, 위험(risk), 위기(crisis), 재난(disaster)으로 비교적 자세히 유형화하여 접근하고 있다. 먼저 위험은 목표에 영향을 미치게 되는 무언가가 일어날 기회이며, 흔히 뒤이어 나오게 되는 사건 또는 일련의 상황과 결과(긍정적인 것과 부정적인 것 모두)로 구체화되는 것으로 정의하고 있다. 그래서 개인차원에서 위험을 세 가지 유형으로 구분하고 있는데 바로 가능성으로서의 위험(risk as likelihood), 위협으로서의 위험(risk as threat), 그리고 기회로서의 위험(risk as opportunity)이며, 이에 대한 내용은 다음과 같다(<표 4> 참고).

<표 4> 개인차원의 위험 유형

구분	정의	접근
긍정 및 부정적 가능성으로서의 위험 (risk as likelihood)	- 특정한 결과가 발생할 가능성에 대한 자각은 구체적인 상황에서 결정과 행동에 영향을 미침 - 이는 예상하는 결과를 가져오거나 또는 그렇지 않을 수도 있다고 봄	- 가령 제한속도를 넘어 운전하면 목적지에 빨리 도착할 수 있고, 위험한 스포츠를 하면 경쟁에서 이기고 성과에 대한 칭찬을 받는 것과 같이, 상황의 위험을 감수하면 기회를 움켜지는 식으로 이해가능
위협으로서의 위험 (risk as threat)	- 다른 말로 '손실 위험'(downside risk), 위협(threat), 위험(danger), 재난(hazard)과 나란히 사용	- 과속 운전을 하는 것, 신호등이 빨간 불인데 길을 건너는 것, 주식거래를 좀 해보는 것 등을 의미하며 이러한 상황에서의 위험은 부정적인 측면에서 집중하는 경향이 있음
기회로서의 위험 (risk as opportunity)	- Slovic(1987)의 지적처럼 개인이 가정에서, 직장에서, 사회생활에서 매일 위험에 직면	- (교통사고에 직면하거나 범죄의 희생자가 될 수도 있고 어떤 음식을 먹고 병에 걸리거나 직장에서 스트레스를 겪을 수도 있는 상황에서) 위험은 부지불식간에 부과되었을 수도 있고 그것이 우리의 통제 밖에 있다고 느낄 수도 있기에 이 문제를 다루기 위해 스트레스가 덜 심한 직장으로 이직하거나, 귀중품을 보관하는 식으로 위험이 더 많이 존재할 수 있는 상황을 피하려고 하는 것을 의미

※ 자료: Drennan & McConnell(2007: 3) 참고.

여기서 위협과 기회로의 위험은 동시에 발생할 수 있다고 주장하고 있다. 이러한 구분을 좀 더 확장해서 사회는 위험을 감수하지 않고는 나아갈 수 없다고 주장하고 있다. 그래서 사회에는 견딜 만한 위험으로 고려되는 것과 그렇지 않은 것에 대해 정책결정을 내리도록 요구한다는 것이다. 목표는 약간의 낮은 핵심 전략, 수많은 중간 위험 전략, 그리고 위험은 높지만 조직의 장래의 발전을 위해서는 필수적이라고 고려되는 소수의 전략들로 균형 잡힌 위험 포트폴리오를 개발하는 것이다. 심사숙고한

위험관리전략은 공공 서비스 조직이 위험을 감수하는 것을 막기보다는 위험 그리고 조직이 직면한 기회에 대하여 충분한 정보를 기초로 한 결정을 내리기 위한 도구를 제공해야 한다. 이러한 이해를 바탕으로 조직적 관점에서 위험을 이해하고자 국제표준화기구(Organization for Standardization: ISO) 및 국제전기기술위원회(International Electrotechnical Commission: IEC)에 의해 합의된 정의를 사용하고 있는데 ‘위험’을 ‘어떤 사건의 확률과 그 결과의 조합(the combination of the probability of an event and its consequences)’으로 정의한다(ISO and IEC 2002). 이 정의는 조직이 목표를 달성할 수 있는 능력에 위험이 얼마나 영향을 미치는지의 면에서 기회 요소(확률 또는 가능성)와 사건의 잠재적인 긍정적인 면과 부정적인 면(결과 또는 크기)을 모두 고려하는 것이라고 주장하고 있다. 다만 이러한 정의는 유용하긴 하지만 위험과 불확실성 사이에 구분을 다루지 않다고 보고 있으며 불확실한(uncertain)이라는 단어의 사전적 정의는 정확히 알려지거나 예측될 수 없고, 가변적이며, 신뢰할 수 없는 사건을 의미한다(Drennan & McConnell, 2007: 4). 따라서 불확실성은 어떤 위험을 둘러싼 가변성 또는 위험한 사건의 발생에서 일어날 수 있는 결과의 범위로 고찰될 수 있다고 주장한다. 이러한 논의를 바탕으로 위험의 유형을 크게 두 가지로 구분하여 정리하고 있다.¹⁴⁾ 이를 세부적으로 정리하면 다음과 같다.

<표 5> Drennan & McConnell(2007)의 위험(risk) 유형의 범주화 정리

구분		유형	내용
위험 (risk)	사회에 노출된 책임의 소재, 위험을 다루기 위해 사용할 수 있는 전략으로 유형들	순수	- 일어나지 않거나 일어난다면 부정적인 영향을 미치는 위험 - 순수 위험의 용어는 주로 보험업계에서 사용 - 화재, 폭발, 도난, 제품 오염 또는 종업원 상해 등의 순수 위험은 보험 보상의 주요 관심사
		투기적	- 긍정적, 중립적 또는 해로운 영향을 미칠 수 있는 위험 - 투기적 위험은 주식 투자, 신제품 또는 서비스 출시 등 일종의 도박을 수반하는 반면 그 결과는 불확실하고 성공 또는 실패로 귀결됨
		물리적	- 자산, 장비, 사람과 자료 같이 피해가 일어날 수 있는 물리적 차원을 갖는 위험 - 물리적 위험은 대부분 보험에 들 수 있는 것들
		무형의	- 조직에 유형의 재정적 영향을 초래할 수 있는 명성, 이미지, 직업 또는 시장에서의 입지에 대한 위험
		보험의	- 주로 해당 특정 분야에서의 과거 경험에 대한 통계적 기록이 존재하는 순수 위험, 물리적 위험
		비보험의	- 주로 무형의 위험 - 비록 어떤 보상은 불만을 품은 이해당사자들이 제기한 법률

14) 첫째, 사회가 복잡하게 성장함에 따라 노출되고 있고 다른 사람들에게 노출시키는 위험의 범위도 확장되어 이를 관리하는 책임의 소재, 위험을 다루기 위해 사용할 수 있는 전략으로 유형들을 범주화하는 것과 둘째, 조직적 관점에서 전략적 수준으로 다루어지는 위험, 조직의 일상적인 운영수준에서 다루어지는 위험, 유발되는 잠재적 위험으로 범주화하는 것으로 구분하고 있다(Drennan & McConnell, 2007: 4).

조직적 관점에서 전략적 수준으로 다루어지는 위험, 조직의 일상적인 운영수준에서 다루어지는 위험, 유발되는 위험	외부의	소송의 대상이 되는 이사와 임원을 위한 법적 지원 및 그 밖의 지원을 위해 준비될 수 있는 것		
		- ‘환경 위험’과 유사 - 이 위험은 광범한 기업, 사회 또는 자연 환경에서 파생되며 대부분 기업의 통제를 벗어나는 것		
		- 조직 내부 사람들이 통제하는 조직의 전략적 결정 또는 운영상의 활동에서 파생되는 위험		
	전략적 위험	정치적	- 주택, 교육 또는 범죄 감소 같은 분야에서 지방 또는 중앙정부의 정책 이행 실패 또는 지방 당국의 선언문 약속의 충족 실패와 관련된 위험	
		경제적	- 재정적 약속을 충족할 수 있는 공공서비스 조직(public service organization: 이하 PSO)에 영향을 미치는 위험 - 여기에는 내부 예산 압력 또는 대형 건설 프로젝트를 위한 민간협력(PPP) 협정의 체결 여부를 포함해서 제안된 투자 결정 결과가 포함되는 것	
		사회적	- 인구통계, 주거 또는 사회경제적 추세의 변화가 PSO가 그 목표를 이행할 수 있는 능력에 미치는 영향과 관련된 위험 - 예: 점점 늘어나는 노인 인구 복지 또는 난민 또는 이민 근로자의 유입 지원으로부터 생기는 수요가 포함되는 것	
		기술적	- 기술적 변화의 속도/규모를 다루는 PSO 능력, 또는 변화하는 수요에 대처하기 위해 기술을 사용할 수 있는 능력과 관련된 위험 - 예: 온라인 서비스에 대한 수요 증가와 전자정부를 지향한 움직임 - 기술적 위험에는 조직의 목표 이행 능력에 조직 내부의 정보 기술 결과의 실패가 미치는 것도 포함될 수 있는 것	
		경쟁적	- 서비스 경쟁력 (비용 또는 품질 면에서) 및/또는 최선의 가치를 전달할 수 있는 그 능력에 영향을 미치는 위험 - 핵심 서비스를 사내에 보유하지 아니면 민간 회사에게 외주를 줄지 여부에 대한 결정은 그 조직에 위험과 이익을 동시에 가져다주는 것	
		환경적	- 에너지 효율, 오염, 재활용, 배출 등의 면에서 PSO의 전략적 목표를 진행하는 환경적 결과와 관련된 위험 - 지구 온난화의 결과로 생긴다고 여겨지는 변화 같은 외부 환경 변화의 영향도 포함되는 것	
		입법적	- 국내법 또는 다른 국가에서의 입법 변화와 잠재적 변화와 관련된 위험 - 그 예로는 인권, 데이터 보호 또는 정보의 자유 입법이 포함될 수 있음	
		고객/시민	- 고객과 시민의 현재 및 변화하는 요구와 기대를 충족시키지 못하는 것과 관련된 위험	
	운영적 위험	직업적	- 각 직업의 특성과 관련된 위험 - 위험에 처한 아동에 대한 사회복지 서비스, 세입자의 복지에 관한 주택 서비스 문제, 또는 학생들의 성과에 대한 교육 서비스와 우려가 포함될 수 있는 것	
		재정적	- 재정 계획과 통제, 지방 세제 또는 정부 교부금을 통한 수입 생성, 그리고 손실이 일어날 때 보험 및 기타 재정적 보상의 타당성과 관련된 위험	
		법적	- 가능한 입법 체계, 인권, 성별, 인종 또는 장애에 따른 차별 같은 다양한 국내법 준수 문제	

		물리적	- 종업원, 방문자, 건물, 차량, 공장과 장비를 포함하여 화재, 보안, 사고 예방과 건강 및 안전과 관련된 위험
		계약적	- 핵심 서비스의 도급과 계약자가 합의된 비용과 규격을 이행하지 못할 가능성과 관련된 위험. 예로는 급식, 교통, 그리고 청구 처리 같은 위험관리의 측면도 포함되는 것
		기술적	- IT 시스템 또는 장비 및 기타 기계류에 대한 의존과 관련된 위험. 이는 국가가 전자정부를 지향하고 온라인 공공 서비스 수준을 점점 증가시킴에 따라 증가하는 문제
		환경적	- 오염, 재활용과 폐기물 처리, 잡음 또는 진행 중인 서비스 운영의 에너지 효율과 관련된 위험
	잠재적 위험	직접 위험	- 테러 활동으로 인한 위험으로 핵, 화학적 또는 생물학적 물질의 잠재적 사용으로 증가 추세에 있는 것
		혼란	- 산업 활동에서 생기는 것으로 유가 상승이나 정부 정책, 우리 사회가 크게 의존하고 있는 교통 시설이나 통신 시설 장애에 대한 대중의 항거가 있는 것
		안전 문제	- 광우병, 구제역, 중증급성호흡기증후군, 조류 독감 및 항공 또는 철도 안전 관련 문제, 도시계획 또는 지구온난화

이상의 논의를 바탕으로 공공부분의 위험을 좀 더 구체화하기 위해 구분을 시도한다. 민간 부문, 비영리 회사는 그 이해당사자들에게 배당금을 제공하기 위해 투자에서 얻을 수 있는 수익률에 초점을 맞추어야 하는 반면, 공공 서비스 조직은 자신의 존속 이유인 서비스 품질 이행을 보장하는데 집중해야 한다고 주장하고 있다. 위험이 지방정부 또는 중앙정부를 수반할 때, 결정은 다수의 이해당사자, 특히 대중의 견해에 의해 영향을 받을 가능성이 있다. 민간 부문 개체처럼 공공 서비스(public services organization: PSO)도 고객에게 서비스를 제공하기 위해 그 나름의 사업상의 위험을 관리할 필요가 있는 반면, 회사 또는 비영리 조직과 그들 자신을 차별화하는 다른 역할도 한다.¹⁵⁾

앞서의 위험과 달리 위기 또는 재난은 테러 공격, 정책 실패, 정치 스캔들, 허리케인, 홍수, 폭서, 화학약품 폭발, 쓰나미, 산불, 여객기 추락, 열차 사고, 도시 폭동, 그리고 건강상의 공포 같은 매우 다양한 현상에도 적용되어 신문 기사, 학술 논문, 정책 문서, 정부 보고서, 정치 언어와 대중 연설에서 사용되곤 한다고 언급하고 있다. 위기는 그 어느 때보다 현저한 주제(salient topic)로 보이기도 한다. 이

15) 영국의 미래전략청의 위험에 대한 공공서비스 조직의 역할 3가지

	정의 및 특징
규제적(regulatory) 역할	개인 또는 기업이 다른 개인 또는 기업에게 위험을 부과하는 경우, 정부는 주로 경기의 규칙을 정하는 규제자 역할을 함(예; 보건 안전, 환경 피해, 그리고 금융 위험의 측면과 관련하여 찾을 수 있어야 함)
책임적(stewardship) 역할	위험의 책임을 특정한 개인 또는 단체에게 물을 수 없는 경우, 정부는 보호를 제공하거나 그 결과를 경감하기 위한 책임적 역할을 맡을 수도 있음(예; 테러 행위에 따른 손실 또는 피해에 대한 보상을 제공할 때의 정부의 역할)
관리적(management) 역할	시민에 대한 서비스 제공을 포함하여 그 자체 사업과 관련해서 정부는 위험을 규명하고 관리할 책임이 있는 것

※ 자료: Prime Minister's Strategy Unit(2002), Drennan & McConnell(2007: 10)을 재구성.

를 바탕으로 위기 또는 재난으로 언급되는 상황을 Drennan & McConnell(2007: 15)은 다음과 같이 정리하고 있다.

<표 6> 위기 또는 재난의 상황

분야	내용
산업/기술 (industrial/technological)	1979년 스리마일 아일랜드 원전사고(펜실베이니아), 1984년 유니온 카바이드(보팔), 1986년 체르노빌 원전사고(우크라이나), 1988년 파이프 알파 석유생산 플랫폼 (북해), 1998년 오글랜드 정전, 2004년 스톡라인 플라스틱 폭발사고(글라스고)
테러 공격 (terrorist attack)	1993년 세계무역센터 폭격(뉴욕), 1996년 IRA의 맨체스터 폭격, 2001년 세계무역센터 및 펜타곤, 2002년과 2005년 발리 폭격, 2003년 마드리드 열차 폭격, 2005년 런던 지하철 및 버스 폭격
교통 (transportation)	1977년 테네리페 비행기 참사, 1987년 제브루쥐 페리, 1992년 베일머 비행기 참사 (암스테르담), 1992년 프레스티지 유조선(스페인), 1996년 벨류젯 비행기 추락 (플로리다), 1999년 패딩턴 철도 사고(런던), 2003년 워터폴 열차 사고(호주 뉴사우스웨일즈)
자연재난 (natural hazard)	1993년 및 1997년 서유럽 홍수, 1999년 마마라와 두체 지진(터키), 2003년 흑서 (프랑스), 2003년 캔버라 산불, 2004년 아시아 쓰나미, 2005년 허리케인 카트리나 (뉴올리언스)
결정적 사건 (critical incident)	1971년 아이브록스 참사 (스코틀랜드), 1985년 헤이젤 경기장 참사 (브뤼셀), 1986년 챌린저 우주왕복선 폭발, 1987년 킹즈 크로스 화재 (런던), 1989년 힐스보로 축구경기장 참사 (셰필드), 1995년 도쿄 지하철 사린 공격, 1996년 던비안 총기난사 (스코틀랜드), 1999년 컬럼바인 총기난사 (콜로라도)
보건 복지 (health & welfare)	1998년 시드니 상수도 오염, 2000년 워커톤 상수도 오염 (온타리오), 2001년 구제역 (영국), 2002년 사스 (중증 급성 호흡기 증후군), 2005년 대장균 (웨일스)
정치 및 제도 (political & institutional)	1981년 브릭스톤 폭동(런던), 1992년 인두세(영국), 1992년 로스앤젤레스 폭동, 2004년 BBC 대량파괴무기 보도, 2004년 레드펀 폭동(시드니)
장기적 잠행(long-term creeping)	광우병, 지구 온난화, 삼림 벌채, 인구 증가, 노년층, 기술 부족, 성인 및 아동 비만, 정치 과정에 대한 시민의 환멸

※ 자료: Drennan & McConnell(2007: 15) 인용.

<표 7> 위기의 유형

학설	내용
위기가 등장할 수 있는 수준	<p>위기형 상황</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개인, 제도 및 사회적 수준에서 타격을 줄 수 있음 - 많은 공공 부문 종사자들은 '위기' 상황에서 매우 높은 수준의 위험과 도전을 경험¹⁶⁾ - 이들은 흔히 위기관리의 공적인 얼굴이지만 위기는 결코 예상하지 못했거나 일어나지 않기를 바랐던 상황에 대처해야 하는 행정가, 공무원, 비상근로자와 지원자로 구성된 군대에 대해서도 개인적 도전과 고용의 도전을 제기함

	제도에도 타격을 줄 수 있는 상황	<ul style="list-style-type: none"> - 위기의 속성은 일상적인 관료적 절차를 통해서서는 다루어질 수가 없다는 것 - 위계적 의사소통, 자문, 협상, 그리고 증거 기반에 대한 요구로 이루어진 전통적인 일선은 신속하고 적절한 조치를 내는데 너무 느림 - 따라서, 위협이 비일상적인 긴급 사태 대책을 사용하거나 조치를 취하기 위해 규칙을 단지 우회할 필요가 있는 경우, 제도는 위기 모드가 될 수 있음 - 제도의 신뢰성과 그 존재 이유에 까지도 현저한 도전이 있는 것
	사회와 그 핵심 가치 및 공공 기관에도 영향	<ul style="list-style-type: none"> - 개인적 인식이 작용함 - 학술 분석과 저널리스트의 분석은 특정 국가들이 위기에 처해 있다는 암시로 나타남
구축부터 회복까지 위기의 다양한 리듬과 기간에 초점을 맞추는 것 ¹⁷⁾	갑자기 타오르는 위기	- 피랍, 인질극, 산불 같이 갑자기 도래하고 빨리 종료되는 위기와 1998년 오클랜드 정전 사태 같이 수주일 또는 수개월 내에 도래해서 끝나는 위기, 2003년 프랑스 흑서, 그리고 2001년 영국 구제역
	카타르시스 위기	- 느리게 발전하여 임계점에 도달한 다음 상당히 빨리 종료되는 위기; 연쇄살인범 검거 등
	늦게 타고 잔존하는 위기	- 장기적인 위협이 천천히 발전하지만 임계점에 드물게 도달하고 문제는 보통 미결로 남아있는 위기 - 지구 온난화, 삼림 벌채, 비만 등
	길게 드리워진 위기	- 빨리 발생하고 흔히 단기적 결론에 빨리 도달하지만 개인, 제도 및 사회가 오랫동안 다루어야 하는 훨씬 광범위한 중요성과 어쩌면 후속 위기까지도 남겨두는 위기 - 9/11 테러 공격, 스테판 로렌스 살인, 스페인 해안에서 프레스티지 유조선 원유 유출 사건, 스레브레니카 대학살에서 네덜란드 군대의 역할, 경찰관에 의한 로드니 킹 구타 등

※ 자료: Drennan & McConnell(2007: 18-19)을 재구성.

위기와 재난의 두 용어는 구분에 어려움이 있다. 이 문제는 많은 논쟁의 대상이 되어 왔고

16) 2004년 마드리드 폭격 당시 스페인 수상 호세 마리아 아스나와, 허리케인 카트리나 당시 연방재난관리청 (FEMA) 청장이었던 마이클 브라운, 그리고 9/11 테러 공격 당시의 뉴욕 시장 루돌프 줄리아니 등(Drennan & McConnell, 2007: 18).

17) 위기 전개와 종료 패턴에 기반으로 한 위기 유형 4가지(Drennan & McConnell, 2007: 19);



(Quarantelli, 1998; Perry & Quarantelli, 2005 참조), 이에 대한 논의는 복잡하다.¹⁸⁾ ‘재난(disaster)’은 물리적 위협과 재산, 인명, 그리고 공동체가 기능을 수행하는데 필요한 체제의 파괴를 가리키는데 사용되는 것이 광범위한 경향이다. 그러나 이 용어는 위협, 불확실성 그리고 긴급성의 공통된 속성을 공유하는 광범위한 단어군에서의 위기(crisis), 재난(disaster), 비상(emergency), 재앙(catastrophe)의 일부이다. 이들은 서로 조금씩 달리 사용되곤 한다고 주장한다.¹⁹⁾ 어떤 측면에서, 우리는 공통적으로 합의된 정의를 내릴 수 없는 사회의 무능력에 대해 염려해야 한다고 언급하면서도 너무 정확한 사용에 걱정해서는 안 된다고 주장한다(Drennan & McConnell, 2007: 20).

4. 우리나라 법령을 중심으로 분류

우리나라의 법령에서 초점사건은 사회적 재난, 인적 재난, 자연재난의 세 가지 유형으로 분류가 될 수 있다(이동규, 2012b: 177). 이러한 유형화는 2004년 3월 11일에 공포된 재난및안전관리기본법을 통해 가능해졌으며, 그동안 다의적으로 정의되었던 재난과 재난의 분류기준들이 일정한 기준을 가지게 되었다. 특히 본 유형화는 재난의 발생 원인을 기준으로 하였다(소방방재청, 2009: 6). 이러한 기준에 의해 재난방지 대책의 측면에서 인적재난은 근본적으로 재난의 발생 그 자체를 줄이는 대책이 가능하지만, 자연재난은 발생자체를 줄이기에는 현재의 과학기술 수준으로도 어렵기 때문에 이로 인하여 피해를 최대한 경감시키는 방향으로 대책이 마련되어야 할 것이다. 또한 자연재난은 대규모 인명피해와 재산손실로 이어질 수 있기 때문에 이러한 재난에 대한 대응과 관리의 중요성이 더욱 크다고 볼 수 있다(유재웅·조윤경, 2012: 69). 한국의 경우 ‘disaster’라는 용어는 재난및안전관리기본법이 공포되기 이전까지는 자연재난대책법에 의한 자연재난의 개념과 재난관리법에 의한 인적재난의 개념으로 이원적으로 사용되어 왔으나, 이원화된 개념에 의한 혼동을 피하고 효율적이고 체계적인 재난관리를 위해서 ‘disaster’를 ‘재난’이라는 용어로 통일하였으며 자연적 요인에 의한 것과 인위적 요인 및 사회적 요인에 의한 것을 모두 포괄하고 있다(이동규, 2012b: 178). 재난및안전관리기본법과 시행령, 그리고 자연재난대책법을 기준으로 유형을 살펴보면 다음과 같다.

18) 우리는 재난을 인명 손실과 연관시킬 수도 있겠지만 현대 역사상 가장 유명한 재난 중 하나인 1979년 펜실베이니아에서 일어난 스리마일 아일랜드 원전 재난은 사망만을 초래하지 않았다. 또한 체르노빌, 9/11 테러와 같은 많은 대규모 인명 손실은 ‘위기’는 물론 ‘재난’이라고도 불려왔다. Boin, *et. al.*(2005: 163)는 다음과 같이 주장하면서 위기와 재난을 의도적으로 연결시킨다: ‘위기는 …… 인식된 파괴 과정과 관련된다. 재난은 부정적인 면에서 집합적으로 도달한 그러한 과정의 평가에 적용된다. 이러한 관점에서 재난은 끝이 안 좋은 위기이다’. 위기의 사회적 구조 정의를 따르는 우리의 견해는 ‘재난’이라는 용어는 일련의 매우 현실적이고 위협적인 특정한 상황에 대한 사람들의 해석과 경험에 기초한 언어에 존재한다는 것이다(Drennan & McConnell, 2007: 21-22).

19) ‘비상’은 강력한 억제와 통제 능력을 시사하는 경향이 있는 반면 ‘재앙’은 대규모의 유례없는 피해와 대처하기 위한 분투를 시사하는 경향이 있다(Drennan & McConnell, 2007: 21).

<표 8> 법령을 기준으로 유형 분류

	재난및안전관리기본법 [시행 2013. 1.1] [법률 제 11346호, 2012. 2.22, 일부개정]	재난및안전관리기본법 시행령 [시행 2012. 8.23] [대통령령 제24069호, 2012. 8.23, 일부개정]	자연재해대책법 [시행 2013. 4.23] [법률 제 11495호, 2012. 10. 22, 일부개정]
자연 재난	- 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 적조, 조수, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해 (제3조 제1호 가목)	❖ 재난및안전관리기본법 제3조 제1호 나목에서 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말함 - 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해 - 그 밖의 제1호의 피해에 준하는 것으로서 소방방재청장이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해(제2조)	- 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 적조, 조수, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 발생하는 재해에 따른 자연현상으로 인하여 발생하는 재해 (제2조 제2호)
인적 재난	- 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해 (제3조 제1호 나목)	❖ 대통령령으로 정하는 대규모 재난이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난을 말함 - 재난 중 인명 또는 재산의 피해정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 법 제16조제2항에 따른 지역재난안전대책본부의 본부장의 건의를 받아 중앙재난안전대책본부의 본부장이 인정하는 재난 (제13조 제1호)	❖ 재해라 함은 재난및안전관리기본법 제3조 제1호 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말함 ²⁰⁾ - 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해
사회적 재난	- 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병, 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병 확산 등으로 인한 피해 (제3조 제1호 다목)	- 재난 중 인명 또는 재산의 피해정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 법 제16조제2항에 따른 지역재난안전대책본부의 본부장의 건의를 받아 중앙재난안전대책본부의 본부장이 인정하는 재난 (제13조 제1호)	- 에너지, 통신, 교통, 금융, 유흥, 수도 등 국가기반체계의 마비와 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병, 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병 확산 등으로 인한 피해 (제2조 제1호)
해외 재난	- 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원에서 대처할 필요한 재난 (제3조 제2호)	- 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원에서 대처할 필요한 재난 (제3조 제2호)	

※ 자료: 이동규(2012b: 179) 참조 및 법률 개정 내용 반영.

20) 재난및안전관리기본법 제3조 제1호 가목의 자연재해를 제외한 나머지 내용, 즉 나목과 다목에 해당하는 내용으로 볼 수 있다.

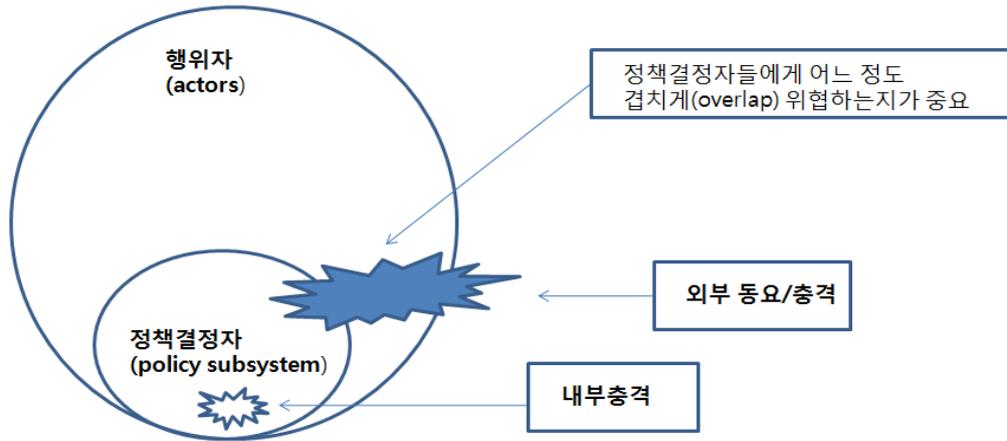
III. 초점사건의 개념 및 유형 분류

이상의 내용에서 위기, 재난, 위협, 대형참사 등의 혼합된 개념에 대한 여러 학자들의 개념 정의 및 유형 분류를 논의하였다. 그러나 개념적 중복의 문제가 발생하며, 따라서 사건이 발생하였을 때 오히려 개념의 복잡성으로 인하여 정책변동을 설명하고 정책적 함의를 발견함에 있어 어려움이 발생할 수 있다. 따라서 각 사건들에 대한 세분화된 유형화뿐만 아니라, 통합된 기준 또는 개념을 개발함으로써 갑작스러운 사건들이 발생하였을 때 개념의 혼란을 줄이고 정책변동을 용이하게 설명할 필요가 있다. 본 연구에서는 통합된 개념 및 기준으로 Birkland의 초점사건(focusing event)의 적용을 제안하고자 한다.

초점사건에 대한 정확한 접근을 위해 본 연구에서는 Birkland(2006: 20)의 '여파(spillovers)'라는 개념과 Sabatier와 Weible(2007: 198, 204)의 '충격(shocks)'의 개념에 집중하고자 한다. 먼저, Sabatier와 Weible(2007: 198, 204)의 정책하위체제의 신념과 자원을 변화시키는 요인으로 충격(shocks)을 제시하고 있는데, 이는 외부동요/충격(external perturbations or shock)²¹⁾과 내부충격²²⁾으로 구분된다고 한다. 외부동요/충격은 하위체제 내의 행위자들의 통제권 밖에 있는 변동을 위한 자극을 제공하고, 내부충격은 정책하위체제 내부로부터 발생할 수 있고 주요한 정책변화를 이끌 수 있다고 한다. 이는 사건으로 받는 자극이 하위체제 내의 행위자들의 통제권 내부의 변동을 일으키는 것은 내적충격이고 통제권 밖의 변동을 위한 것이면 외부동요/충격(external perturbations or shock)으로 이해할 수 있다. 국내 사례에 적용하여 보면, IMF 사태는 외부동요/충격(external perturbations or shock)으로 이해할 수 있고, 허베이스피리트호 유류유출 사건은 내부충격으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 충격들은 정책변동의 주요한 원인으로 인식하고 있으며 내부충격은 외부동요/충격(external perturbations or shock)에 비해 지배연합의 정책핵심신념을 직접적으로 문제 삼는다고 언급하고 있다. 이러한 내용을 도식화하면 다음과 같다.

21) 외부동요/충격(external perturbations or shock)은 정책하위체제 밖에서 일어나는 사건을 의미한다. 가령 사회경제적 조건의 변화, 지배연합의 변화 그리고 다른 하위체제로부터의 영향 등이다(Sabatier, 2007: 198). 외부동요/충격은 그 자체만으로 정책변동이 발생하지는 않는다. 정책변동을 옹호하는 자들이 기술적으로 이러한 기회를 이용할 때 정책변동이 일어날 수 있다고 본다(Nohrstedt, 2005: 1041-1059).

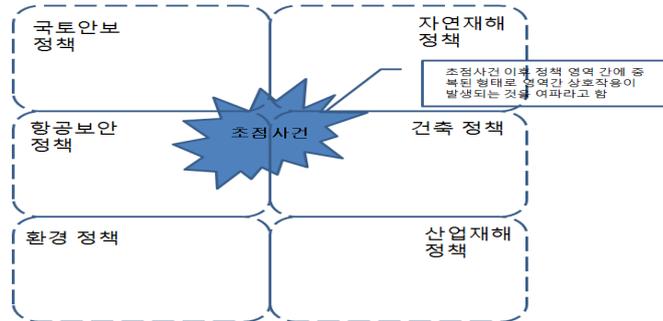
22) 내부충격은 두 가지 측면에서 정책변동을 가져온다. 하나는 정치적 자원의 재분배이다. 내부충격은 대중의 지지, 재정지원 등의 중요한 자원을 끌어 올 수 있게 하는 '공중으로부터의 관심'을 얻게 만든다. 자원에 있어서의 이러한 이동(shift)은 정책하위체제의 권력구조를 지배적인 옹호연합에서 두 세 개의 경쟁적인 옹호연합으로 변화시킨다. 다른 하나는 소수옹호연합의 결속력 증대이다. 내부충격은 소수옹호연합의 정책 핵심신념을 확신시키고 지배연합 내에 의심을 증가시킨다. 내부 충격은 지배연합의 정책과 해위의 실패가 정책참여자들의 신념체계에 강한 영향을 미친다는 것을 말한다. 이로 인해 소수옹호연합 구성원들은 그들의 정책핵심 신념을 확신시키고 그들의 멤버십을 활성화한다(Sabatier, 2007: 204)



<그림 1> 충격의 이해

※ 자료: Sabatier & Weible(2007: 198, 204) 참고 후 재구성

그리고, Birkland(2006: 20)는 Kingdon의 정책 영역간의 상호작용으로 '여파(spillovers)'를 언급하면서 초점사건 이후에 정부 간 대응영역에 있어 복수의 정책영역들 간의 상호작용이 발생했다고 제시하면서 이때 이러한 여파(spillovers)가 정부 간 대응에 있어 정책영역들 간에 어느 정도 영향을 끼쳤다고 주장하고 있다. 실제 Kingdon(1995)은 정책과정에서의 서로 다른 흐름들의 행동은 다른 정책 영역으로부터의 여파에 의해 영향을 받는다고 주장한다. 즉, 사건의 충격 이후 미치는 영향의 중요성을 언급하는 것이다. Kingdon(1995: 190-191)은 Haas(1958: 291-299)의 여파(spillover)개념을 언급하면서, 두 가지 관점을 제시하고 있다. 먼저, 하나의 관점은 한 번의 선례가 한 영역에 세워지면 유사한 변화가 처음 일어난 것 같이 나타날 수 있는 것과 또 다른 하나는 첫 성공의 경험은 강한 여파효과를 만들어낸다는 것이다. 먼저 첫 번째 개념은 가령 자동차 안전입법의 통과가 다른 분야의 건강 또는 작업안전의 영역으로 연결되는 것은 한 영역에서 평판을 얻게 되면 동일한 잠재력이 있을 거라고 판단한 다른 안전한 이슈를 고르는 것을 의미하는 것이다. 여기서의 이동은 신속하다는 것을 주장하고 있으며 첫 영역에서의 창은 인접영역의 창을 열지만 그 만큼 빨리 닫힌다. 따라서 설정된 아이디어는 반드시 다른 영역으로 빠르게 확장되어야 한다고 제시하고 있다. 두 번째 개념은 성공한 경험 이후에 정책기업가들이 유력한 이슈에 뛰어드는 것에 고무될 것이고 연합은 이동될 것이며 논쟁과 선례가 유지되는 것을 의미한다. 그리고 관심은 어떤 사건 결과의 함수 못지않게 과학적인 의미에서 그 사건의 크기의 함수도 될 수 있다고 제시하면서 사건의 크기와 중요성은 사회적으로 구성되지만 그 사건은 최우선 고려사항이어야 하고 관심을 끝만큼 커야 한다고 주장하면서, 만일 그 사건이 이러한 척도 중 하나 이상에 따라 충분히 크다면 사건의 이해 또는 구성 방법에 대한 논의를 유발할 것이라고 언급하고 있다(Birkland, 2006: 162-163). 이러한 논의를 중심으로 그림으로 표현하면 다음과 같다.



<그림 2> 여파(spillovers)의 이해

※ 자료: Kingdon(1995: 190-191)과 Haas(1968: 291-299) 참고 후 재구성.

IV. 결론

재난사건과 관련된 정책변동이란 초점사건 이후 실제 정책이 바뀔 것인지 또는 바뀌어야 하는지의 여부에 대한 과정으로 이해할 수 있다. 이러한 이해를 바탕으로 앞으로 초점사건 이후에 정책결정자들간에 그리고 정책영역들간에 충격과 여파의 정도에 따라 정책변동의 예측가능성을 접근할 수 있다. 하지만, 앞서 언급한 것처럼 위험, 위기, 재난을 구분하여 정의하거나 논의하는 것은 아무런 실익이 없을 수 있다. 그럼에도 이러한 위험, 위기, 재난을 예방하고 대비하기 위한 방재정책에서 보면 간과할 수도 없는 것이 현실이다. 왜냐하면 정책변동 관점에서 이러한 개념과 분류가 가능해야 적어도 그에 대한 최소한의 대안을 고민할 수 있기 때문이다.

이러한 논의의 배경을 중심으로 본 연구에서는 초점사건을 구분하는 기초로 논의된 Birkland(2006), Sabatier & Weible(2007)의 논거를 부분적으로 수용하여 정책결정자들 간의 충격(실패)-정책영역들 간의 여파(대응)의 개념을 도입하여 정책학적 관점에서의 재난개념 및 유형 구분의 기초로 사용한다. 이러한 내용을 근거로 다음과 같이 <표 9>를 제시하고자 한다.

<표 9> 정책학적 관점에서의 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분

정책영역간의 여파(spillovers)	정책결정자간의 충격(shock)	
	약(외적): 외부로부터 통제권 간접위협	강(내적): 통제권 내부로의 직접위협
강(집단): 정책영역 간에 정보와 자원 동원	B 정책변동 가능성 다소 있음	A 정책변동 가능성 높음
약(소수): 정책영역 간에 정보와 자원 소수 이동	D 정책변동 가능성 없음 단, 순차적으로 반복되면 변동 가능성 존재	C 정책변동 가능성 다소 있음, 단 저항 가능성

선행연구를 통해 재난과 관련된 많은 정의와 분류를 검토해보았지만 하나의 통합된 기준을 만드는

것은 쉽지 않다. 또한 우리나라 법령에 따른 정의 및 분류 역시 자연재해와 재난의 정의의 모호함으로 인해 그 기준을 따르는 것이 한계가 있다. 따라서, Birkland의 초점사건(focusing event)을 개념화하고 그를 통한 유형분류를 시도하는 것이 그나마 학술적으로 그 기준을 만들 수 있다고 판단하였다. 실제 Birkland는 이러한 재난 사건들을 근거로 하여 정책변동 모형을 검증하고자 하였으며 기존의 정책변동 모형의 연구와의 차별화된 나름의 논리를 설명하고 있기 때문이다. 실제 본 연구에서는 정책변동 모형에 대한 적실성 있는 연구는 빠져있지만 그 시론적 연구로서 초점사건의 의미와 그에 따른 유형분류를 시도하고자 했다는데 그 의의를 두고자 한다.

참고문헌

- 소방방재청. 2009. 재난관리 60년사. 서울: 소방방재청.
- 유재웅, 조윤경. 2012. 자연재난 보도에서 공식/비공식 정보원 이용에 관한 연구: 시민제작 콘텐츠 이용 정도를 중심으로. 한국위기관리논집. 8(3): 67-84.
- 유훈. 2009. 정책변동론. 서울: 대영문화사.
- 이동규. 2011. 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로. 성균관대학교 대학원. 행정학박사학위논문.
- 이동규. 2011. Birkland의 재난(또는 위기) 사건관련 정책변동(EPC) 또는 정책학습(ERPL) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 이동규. 2012a. Birkland의 재난 사건관련 정책변동(EPC) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교. 한국위기관리논집. 8(2): 1-27.
- 이동규. 2012b. 대형 재난사건 이후 정책과정 탐색적 연구. 한국치안행정논집. 9(2): 167-194.
- 이동규. 2012c. 초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구: Cobb과 Elder, 그리고 Birkland의 이론과 모형의 결합 가능성을 중심으로. 한국정책학회보. 21(3): 91-124.
- 이동규, 박형준. 2010. 초점사건(focusing event) 이후의 정책변동 모형의 탐색: 재난사건과 관련된 정책변동 모형의 설계를 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 정지범. 2009. 국가 종합위기관리 이론과 실제. 서울: 법문사.
- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. 1991. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*. 53(4): 1044-1074.
- Beck, U. 1992. *Risk Society: Toward a New Modernity*. London: Sage Publications.
- 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. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Boin, A., Paul t' Hart, Eric Stern, and Bengt Sundelius. 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Booth, S. 1993. *Crisis Management Strategy: Competition and Change in Modern Enterprises*. New York: Routledge.
- Carter, W. Nick. 1991. *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*. Manila: Asian Development Bank.
- Dovers, S. 2005. *Environment and Sustainability Policy: Creation, Implementation, Evaluation*. Sydney: The Federation Press.
- Drennan, Lynn, and Allan McConnell. 2007. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Faulkner, Bill. 2001. Toward a Framework for Tourism Disaster Management. *Tourism Management*. 22: 135-141.
- Fritz, C. 1961. Disaster. R. K. Merton & R. A. Nisbe. eds. *Contemporary Social Problem*. New York: Harcourt Press.
- Giddens, A. 2000. *The Third Way and Its Critics*. Cambridge: Policy Press.
- Haas, Ernst B. 1968. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*. CA: Stanford University Press.
- Handmer, John and Stephen Dovers. 2007. *The Handbook of Disaster and Emergency Policies and Institutions*. London: Earthscan.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. New York: Harper Collins.
- International Organization for Standardization and International Electrotechnical Commission. 2002. *Guide 73: Risk Management Vocabulary-Guidelines for Use in Standards*. Geneva: ISO.
- Nohrstedt, Daniel. 2005. Extending Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear Energy Policy. *Journal of European Public Policy*. 12(6): 1041-1059.
- Nohrstedt, Daniel. 2008. The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy Policy. *Policy Studies Journal*. 36(2): 257-278.
- Perry, Ronald W. and E. L. Quarantelli. 2005. *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Philadelphia, PA: Xlibris.
- Quarantelli, E. L. 1998. *What Is a Disaster? Perspectives on the Question*. London: Routledge.
- Quarantelli, E. L. 2005. *Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina*. Social Research Council. <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli>.

- Rodriguez, H., E. Quarantelli, and R. Dynes. 2006. *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer Sociology.
- Sabatier, Paul A. 1993. Policy Change over a Decade or More. Paul Sabatier and H. Jenkins-Smith. eds. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. 13-39. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and Christopher M. Weible. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. Paul Sabatier. ed. *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Slovic, P. 1987. Perception of Risk. *Science*. 236: 280-285.
- Stalling. 2002. *Methods of Disaster Research*. Philadelphia: Xlibris, Random House
- Stone, Deborah A. 1989. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*. 104(2): 281-300.
- t' Hart, Paul, and Arjen Boin. 2001. Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics. Uriel Rosenthal, Argen Boin and Louise Comfort. eds. *Managing Crisis: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Prime Minister's Strategy Unit. 2002. *Risk: Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Zahariadis, Nikolas. 2007. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. Paul Sabatier. ed. *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.

李東奎: 성균관대학교에서 행정학 박사학위(논문: 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로, 2010)를 취득하였다. 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐, 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책전공 학부장으로 재직중이다. 주요 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리, 미래예측 등이다. 최근 주요 논문으로는 “초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구 : Cobb과 Elder, 그리고 Birkland의 이론과 모형의 결합 가능성을 중심으로”(2012), “Birkland의 재난 사건관련 정책변동 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교”(2012), “Collaborative Network Structure for Information Exchange: Focusing on Settlement Support Program for North Korean Defectors”(2012)등이 있다. 2010년 제8회 행정학 학술논문대회 최우수상, 2011년 한국행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상을 수상하였다. (invictus209@gmail.com, invictus88@dau.ac.kr).

투 고 일: 2012년 05월 16일
수 정 일: 2013년 02월 19일
게재확정일: 2012년 02월 25일

A Study on the Concept and Typology from Policy Science Perspectives

: Based on the Birkland's Focusing Event Ideas

Dong Kyu Lee

This paper suggests a unified standard in order that mixed definitions and types of crises, disasters, risks, and catastrophes are applied to policy changes. Therefore, there need to be review advanced research of Birkland's, Handmer & Dover's, and Drennan & McConell's. Also, this paper examines Birkland's 'focusing event' concept, so that conducts a study on its applicability and typology. This paper considers sudden events or disasters to focusing event concept which is suggested by Kingdon, Zahariadis, and Yoo. By analysing focusing event concept and types, theoretic implications are drawn for the reason that some events cause important policy changes, and others not. It is found that Birkland's focusing event idea is considered as a shock and a spillover, which is a unified standard for solving problems caused by complex and overlapping terms.

Key words: risk, disaster, crisis, catastrophe, focusing event of Birkland