

# 화재사건 이후 정책학습에 관한 탐색적 연구\*

- 국내 대형화재 사고 사례를 중심으로 -

김춘석\*\*, 하민지\*\*\*, 이동규\*\*\*\*

본 연구에서는 초점사건 이후 정책결과의 다양성과 중요한 정책변동으로 이어지는 정책의 차이는 무엇인지에 관한 질문에 구체적인 답을 확인하고자 하였다. 즉 국내 대형화재 재난 사건 이후 정책변동의 일반적이고 종합적인 패턴을 찾고자 후속 연구를 위한 사전적 조사 성격의 탐색적 사례연구를 시도하였다. 이에 화재 사건 중 대구 지하철 화재참사, 대구서문시장 화재, 여수출입국관리사무소 화재, 경기도 의왕시 공장화재 사건 등을 언론과 국회에서 다룬 내용을 중심으로 정책 이슈형성 및 정책의제 설정관점에서 정책변동 과정을 분석하고자 하였다. 분석결과, 발생한 모든 재난사건이 언론을 통해 이슈화되고 국회에서 의제화되는 것이 아니라는 점을 확인하였다. 그리고 정책결과로서의 대안은 장기적 관점에서의 예방을 위한 변동이 잘 이루어지지 않았으며, 수단적 정책학습의 발생으로 피드백이 어려웠던 점을 확인하였다. 따라서 본 연구는 바람직한 재난정책이 수립되기 위해서는 화재와 같은 재난 사고의 다양한 발생 요인들을 고려하여 문제로서 인식될 수 있도록 하며, 수단적 학습과 함께 사회적 학습이 동시에 이루어지게 하여 구체적이고 장기적인 대책 마련이 이루어져야 한다는 정책적 함의를 제공하고자 한다.

주제어: Birkland 정책변동 모형, 초점사건, 정책학습

## 1. 문제제기

모든 정책관련 이슈는 정치체제의 의제로서 관심을 얻고, 정책대안 채택을 통해 정책변동으로 연결되는가? 모든 초점사건(focusing events)들이 정책학습을 동반한 정책변동이 이루어지는가?1) '이러한 정책 의제설정 과정은 복잡하고 다면적이기 때문에, 정치과정의 동태성과 다양한 정부 및 비정부 참여자들의 상호작용과 역할'도 살펴보아야 한다(Kingdon, 1995 재인용).

\* 이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.

\*\* 공동 제1저자, \*\*\* 공동 제2저자, \*\*\*\* 교신저자.

1) Theodoulou(1995: 87)에 의하면 이슈의제(issue agenda)는 정부행위자와 비정부 행위자가 주어진 시점에 심각한 관심을 기울이는 주제 또는 문제들의 목록이며, 의제설정(agenda setting)은 행위자가 초점을 맞추고 다루게 될 이슈 집합을 한정하는 것으로 설명하고 있다.

초점사건으로의 재난 사건의 발생은 우리 국민의 삶의 터전과 재산을 한 순간에 앗아간다. 따라서 이에 대한 예방과 효과적인 대응은 국가의 중요한 임무중의 하나로 고려되고 있다. 초점사건은 이해 집단, 정부리더, 정책기업가, 매체, 대중들이 새로운 문제를 알 수 있게 하거나 ‘현존하지만 잠재적 발생이 가능한 문제에 관해 더 많은 관심을 갖게 한다. 또는 확실한 정책적 실패를 알고 그 해결방법’을 찾을 수 있게 해준다(Birkland, 2006, 2009). 재난사건 이후 발생하는 정책관련 이슈 등은 다른 정책영역의 이슈에 비해 정부와 시민사회에서 더욱 관심을 집중시키게 할 가능성이 있다. 그 이유는 기존의 재난정책이 지니고 있는 취약성으로 인해 피해의 위협에 노출되기 때문이다. 특히, 국내 대형화재 사건의 경우는 2010년 한 해 동안 국내에서는 총 41,862건의 화재사고가 발생하였으며, 이로 인해 사망 303명, 부상 1,588명으로 총 1,891명의 인명피해와 2667억 원의 재산피해를 입게 되었다. 이는 일일 평균 114.7건의 화재발생과 5.18명의 인명피해, 그리고 7억3천만 원의 재산피해가 나타난 것으로 볼 수 있다). 소방방재청의 2010년 보고서에 따르면, 화재의 발화 요인으로 부주의(17,867건)로 인한 화재발생이 가장 높은 비율을 보였으며, 다음으로 전기적 요인(10,825건), 기계적 요인(4,060건), 방화(632건) 등이 있었다. 그렇다면, 국내 화재사건 이후 정책학습과 정책변동은 어떻게 이루어졌을까?

이러한 상황 하에서 초점사건 이후의 정책변동에 대한 정확한 개념과 주요 변동요인들을 탐색함으로써, 정책결과의 다양성과 바람직한 정책변동을 유발하기 위한 적합한 정책학습의 발생에 관해 확인하고자 한다. 이는 왜 어떤 사건은 중요한 정책변동으로 이어지고 어떤 것은 그렇지 않은가에 대한 질문에 대한 답을 구체적으로 확인하기 위해 우선적으로 필요한 과정으로서 상당한 의의가 있다.

대형화재 초점사건의 경우 초점사건의 분류가 가능한 범위에서 사건의 중요도 및 그 위협의 본질 그리고 충격의 여파에 의해 이슈가 형성되고 그러한 이슈로 인해 정책의제화가 가능하다. 이러한 문제인식을 바탕으로 초점사건의 국내 사례 중 국내 화재사건과 관련된 대구지하철 화재참사, 대구서문시장 화재, 여수출입국관리사무소 화재, 경기도 의왕시 공장화재, 승례문 화재 등을 중심으로 후속적 연구를 위한 사전적 조사 성격의 탐색적 사례 연구로 접근하고자 한다. Birkland(2006, 2009)의 사건중심 정책변동 모형(Model of Event-Related Policy Change)을 분석 틀로 하여 정책변동 패턴 분석을 시도한다. 이러한 시도는 국내 대형재난 사건 이후 정책변동의 일반적이고 종합적인 패턴을 찾고자한다. 그리고, 이론적 근거가 되는 Birkland 모형을 통해 화재사건과 같은 정책 취약성을 띠는 사건들의 확산을 예방하고 피해를 줄이기 위한 정책채택과 정책학습에 대한 정책적 함의를 찾고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 초점사건 이후 정책학습의 접근

1) 소방방재청 "2010년 화재발생현황 분석" 보고서 참고.

Schattschneider(1975: 66)는 대규모 재난이 국민의 삶에 주는 피해는 상상이상으로 크다.<sup>2)</sup> 이 같은 재난은 정부에 대한 만족도를 낮추고 불신을 가져온다. 하지만 대부분의 경우 정부에 불신은 이런 재난들이 더 큰 피해규모를 줄일 수 있음에도 기존의 정부정책이나 제도가 이런 재난을 효과적으로 예방하고 대응과 사후 복구과정에서 효과적으로 작동하지 않게끔 되어 있는 복합적 인재(人災)의 양상도 같이 포함하고 있기 때문이다. 따라서 정부는 ‘뒷북행정’이란 용어가 발생하는 것처럼 각 종 재난이 발생한 후, 정부 제도나 조직, 정책에 문제가 부각된 후에야 학습효과(learning effect)에 의해 이런 제도나 정책을 개선하거나, 새로운 제도나 정책을 도입하려는 정책변동이 발생하고 있다.<sup>3)</sup> 그러나 그 대안 역시 쉽지 않다. 왜냐하면 Handmer & Dovers(2007: 169-170)가 언급한 바와 같이 재난은 첫째, 정부와 사회의 총체적인 통합 문제를 제기하고, 둘째, 문제로 인한 결과 회복에 더 집중하도록 요구되며 그 대응에 대한 의존을 통해서도 적절히 대처할 수 없기 때문이다. 이러한 정책변동은 기존의 안정적인 상황에서 발생하는 다양한 정책변동 이론들이 설명하지 못하는 경향이 있다. 왜냐하면 가령, 갑작스런 기후영향, 질병발발, 시민 또는 군대의 충돌은 정책논의와 방향의 진로를 바꾸어 놓을 수 있는데, 이러한 방향 전환은 기후변화의 위협에 대한 폭넓은 이해에 뒤이은 복원력에 대해 주목하면 긍정적인 것 일수도, 또는 보안에 주목하기 위해 의제의 폭을 좁히는 것 같이 부정적인 것일 수도 있기 때문이다(Handmer & Dovers, 2007: 166). 또 다른 문제점은 사회 문제가 제기된 후 정책의제화 된 후 논의만 되다가 결국 어떠한 변화를 이끌어 내지 못한 경우들이 존재하며, 정책과 제도는 국민에 미치는 영향력이 크기 때문에 급작스러운 결정으로는 항상 실패가 뒤따르기 마련인데, 재난 후 급작스러운 문제제기와 대응을 위해 단기간이 급작스러운 정책변동이 오기도 한다는 것이다.

한편 이러한 정책변동을 설명할 수 있는 과정으로서 정부가 정책에 문제가 발생하였을 경우 정책과정의 결과들과 새로운 정보들을 토대로 새로운 상황에 적절히 대응하여 행하는 정책학습(policy learning)을 들 수 있다. May(1992)는 정책학습을 정책공동체 내에서 관련 이해관계자들이 정책을 설계, 집행하는 과정에서 발생하는 지식축적과 응용과정으로 정의하였다(May, 1992: 332). 또한 이러한 정책학습을 수단적 정책학습(instrumental policy learning)과 사회적 정책학습(social policy learning)으로 구분하였다. 다음의 <표 1>에서 나타내는 바와 같이 우선 수단적 정책학습은 현재의 정책목표를 달성하기 위하여 정책수단의 변화를 시도하는 것을 강조하는 것이다. 또한 정책수단이나 정책집행설계에 관한 학습을 의미하는 이 학습은 기존의 정책목표의 테두리 안에서 정책 실패나 향상된 정책실적의 원천을 이해하는데 도움을 준다. 따라서 경험이나 공식적 평가에 의한 정책수단이나 집행에

2) 실제로 미국의 2001년 9/11 테러사건, 2005년 허리케인 카트리나에 의한 대규모 피해와 캘리포니아 산불발생, 우리의 경우도 2003년 대구 지하철 중앙로역 방화사건, 2005년 2월 강원도 양양 산불, 그리고, 2007년 12월 7일 서해안의 허베이 스피리트호의 기름유출로 인한 해상오염 등 많은 대규모 재난의 발생은 지역주민에 큰 피해를 주었다.

3) 미국도 2001년 9/11 테러 이후 국가안보국의 설치로 재난관리 총괄기구를 FEMA로 통합했지만, 이는 다시 허리케인 카트리나 사태에서 이런 제도의 변화가 효과적인 대응을 하지 못했기에 문제가 발생하였고, 다시 이런 문제점을 보완하는 사건이 발생한 이후에야 법 제정 등이 이루어졌다. 이렇듯 재난이 일어나기를 기다리는 것은 신빙성을 잃은 정책태도임에 틀림없다(이동규, 2011 재인용).

관한 올바른 이해가 전제되어야 한다.

그리고 사회적 정책학습은 주어진 정책문제에 대하여 정책엘리트의 정책목적과 철학이 바뀌거나 재확인된 사회적 구조를 의미한다. 따라서 사회적 정책학습의 관심은 정책의 목적과 가치, 철학이라고 할 수 있다(박남훈·이근재, 2009: 72-73). 사회적 정책학습은 정책목표, 정책범위, 정책문제 등에 관한 학습을 의미하며, 정책목표와 관련된 기대의 변동을 초래한다. 관련된 정책영역 안에서 정책문제나 그 해결책에 관한 인과관계에 관한 사고의 변화가 전제되어야 한다. 즉 수단적 정책학습은 정책수단이나 정책집행 설계에 관한 학습인데 비해 사회적 정책학습은 정책목표나 정책의 근본적인 문제에 관한 학습이라 할 수 있다. 정책이 학습의 결과로서 변동한다면 바람직한 방향으로의 변화를 위해서는 수단적 정책학습과 사회적 정책학습 모두 이루어질 필요성이 있다고 볼 수 있다.

<표 1> May의 정책학습 유형별 특징

구분	정책학습(policy learning)	
	수단적 학습 (instrumental learning)	사회적 학습 (social learning)
학습내용	정책개입이나 집행설계의 실행가능성	정책이나 문제에 대한 사회적 해석
초점	정책수단, 집행방안	정책문제, 정책범위, 정책목표
학습효과	정책실패 원인 이해, 정책성과 향상으로 정책목표 달성	정책목표의 기대치 변화, 정책목표의 재정의
필요조건	정책평가나 경험에 근거한 정책수단 및 정책집행에 대한 보다 높은 이해	관련된 정책영역의 정책문제나 해법에 대한 지배적인 인과지도에 대한 높은 이해나 변경
주요지표	정책수단의 재설계	정책 목표나 범위의 수정
필요한 증거	정책수단과 정책집행에 대한 고차원적인 이해	관련정책영역에서 지배적인 인과지도의 변동

※자료: May(1992).

## 2. 정책변동 모형

정책변동에 관한 다양한 연구들을 분석하여 이론과 사례를 바탕으로 연구자의 관점에 따라 다양하게 제시되어진 정책변동의 모형, 유형과 요인들을 도출하여 한국적 정책변동의 모형, 유형과 요인 등의 속성별로 통합하여 제시한다. 단, 기존의 초점사건(대규모 재난)과 관련된 정책변동연구가 거의 이루어지지 않았다는 것과 완전한 설명을 할 수 있는 이론 또는 모형이 없다는 것을 전제로 Dye(1992: 44-45)가 주장한 것처럼 좋은 모형(good models), 즉 초점사건 이후 정책변동에서의 현실을 정리하고 단순화하며, 어떤 체제에 대해 중요한 것을 규명하고, 그러한 체제가 가능한 범위까지 현실과 일치시키려고 노력하고자 한다. 다만 정책은 현실적합성을 유지하기 위해 정책 환경의 변화와 함께 지속적인 변화가 요구되고 있고 환경의 변화에 따라 정책을 변동시키는 것은 정부의 정책결정에 따른다고 이해하고자 한다<sup>4)</sup>. 이러한 개념을 바탕으로 이러한 정책변동의 결정에 대한 대표적인 이론으로는

4) 정책과정을 단계에 따라 단일 방향적인(unidirectional) 전개가 아니라 정책형성, 집행, 그리고 재형성에 대한

Kingdon(1984)의 정책의 창 이론과 Sabatier(1986)의 옹호연합이론, Birkland의 사건관련 정책변동 모형이 제시되고 있다(이순남, 2005: 11-15; 이화진 외, 2005: 496; 이진만·전영상, 2009: 285; Birkland, 2006: 7-9; 이동규, 2010 재인용; 이동규, 2013 재인용; 이동규·우창빈, 2013 재인용).

이러한 예기치 못한 사건과 정책변동을 연결하여 설명하는 완전히 발달된 이론은 없지만(Daniel Nohrstedt, 2008: 259), 가장 잘 알려진 이론적 기여로 ‘Birkland(2006)의 사건관련 정책변동 모델’로 제시할 수 있다<sup>5)</sup>. 특히, 엄청난 피해를 가져오는 재난의 경우 초점사건으로 이해하고 대표적인 대규모 사건들로 정책사례로 선정하여 적용하는 것은 대규모 재난이 정부의 의사결정에서 잠시나마 유명세를 누릴 수 있기 때문이다. 그리고, 새로운 재난정책을 개발할 공산이 그 어느 때보다 큰 기회이기 때문이다. 이러한 대규모 재난을 겪게 되었을 때 정책담당자들이 합리성보다는 감성으로 인한 지배가 정책형성에 나타나게 되고, 의사결정에 있어 회피적인 성향을 나타낼 것인지에 관한 것이 일반적인 가정이다.

### 3. Birkland의 정책모형에 대한 이해

Birkland(2006: 7)는 ‘모든 정책은 정치적이라고 제시하면서 특히 정책영역이 취약한 영역에서 다루는 전략적 정책은 더욱 그러하다’고 주장한다(이동규, 2012a 재인용; 이동규, 2012b 재인용; 이동규·우창빈, 2013 재인용). 이러한 취약성을 축소하고자 애쓰는 것이 바로 재난정책의 최종 목적이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 갑작스런 사건, 즉 Kingdon(1984), Zahariadis(2007), Birkland(2004), 유훈(2009)이 제시하였던 초점사건(focusing event)의 의미로 이해하고 초점사건 이후 초래된 정책결과의 다양성과 ‘왜 어떤 초점사건은 중요한 정책 변동으로 이어지고 어떤 것은 그렇지 않은지 하는 질문과 연관’ 짓고자 한다(이동규, 2011 재인용). 즉 ‘기존의 주류사회과학에서는 중대한 정책변동에 대한 중요한 설명으로 초점사건(focusing event)과 기회의 창(windows of opportunity)을 인용’하고 있다(Nohrstedt, 2008: 258; 이동규, 2013 재인용). 일반적으로 외부사건은 기관의 타성을 중단시킬 가능성이 있기 때문에 중요한 정책변동을 가능성이 있다는 주장은 새로운 것이 아니다. 다만 어떤 재난이나 위기로 초래된 정책결과의 다양성과 왜 어떤 재난이나 위기는 중요한 정책변동으로 결과로 나타나고 어떤 것은 그렇지 않은지에 대한 질문은 정책변동을 설명하는데 있어 한계가 있다. 왜냐하면 실제 어

투쟁이 반복적으로(iterative) 이루어지는 과정이다(Sabatier, 1998: 130).

5) 그 외에도 Sabatier(2007)의 옹호연합모형, Kingdon(1995)의 정책의 창, Baumgartner & Jones(1991)의 단속균형(punctuated equilibrium) 등이 있다. 하지만 각 모형들의 주요 변수들이 상당히 중복되고 이런 시각들은 주요 종속변수와 정책결과를 설명하는 인과관계 과정의 성격을 정의하는 것에 관하여 서로 다르다. 무엇보다 실제 어떠한 사건이 초점사건의 자격을 가지는지, 초점사건의 다양한 유형이 존재하고 이에 대한 각각의 조건하에서 정책의 창이 열려 의제화 되지만 사실상 정책변동이 되는 경우는 어떻게 다른 건지에 대한 의문을 가지고 기존 연구들에서 다양하게 제시된 조건들을 추출하여 정리하고 이를 정책사례에 적용하여 분석함으로써 초점사건에 대한 명확한 개념 그리고 유형화 및 주요 변동요인들을 확인하여 초점사건 이후의 정책변동에 대한 설명을 구체화해야 필요가 있다.

떤 사건이 이러한 재난이나 위기의 자격이 있는지 명확하지 않기 때문이며, 재난이나 위기와 관련된 정의들이 너무 광범위하기 때문이다<sup>6)</sup>. 그렇기 때문에 합리성을 기반으로 하는 기존 주류사회과학에서의 정책변동에 대한 설명보다는 이러한 예기치 못한 사건으로 인한 정책변동의 설명이 우리의 현실에 비추어 볼 때 더 설명력이 있다고 할 수 있다.

### III. 연구설계

#### 1. 분석의 틀

Birkland(2006: 7)는 모든 정책은 정치적이라고 제시하면서 특히 정책영역이 취약한 영역에서 다루는 전략적 정책은 더욱 그러하다고 주장하였다. 이러한 취약성을 축소하고자 애쓰는 것이 바로 재난 정책의 최종 목적이라고 할 수 있다. 기존의 주류사회과학에서는 중대한 정책변동에 대한 중요한 설명으로 초점사건(focusing event)과 기회의 창(windows of opportunity)을 인용하고 있다(Nohrstedt, 2008: 258). 일반적으로 외부사건은 기관의 타성을 중단시킬 가능성이 있고 그렇기 때문에 중요한 정책변동의 가능성이 있다는 주장은 새로운 것이 아니다. 다만 어떤 재난이나 위기로 초래된 정책결과의 다양성과 왜 어떤 재난이나 위기는 중요한 정책변동으로 결과가 나타나고 어떤 것은 그렇지 않은지에 대한 질문은 정책변동을 설명하는데 있어 한계가 있어 왔다. 왜냐하면 실제 어떤 사건이 이러한 재난이나 위기의 자격이 있는지 명확하지 않기 때문이다.

급작스러운 사건의 발생으로 많은 사람들에게 잠재적인 피해를 줄 수 있는 자연재해와 인위적 재난 관련 사건을 초점사건(focusing event)이라 한다(Birkland, 1997, 1998).<sup>7)</sup> 사실상 재난이 의제에 오르면 그 결과가 되는 재난 사건 정책은 예방과 대비보다는 대응과 복구에 초점을 맞추는 경우가 많다. 사실상 정책결정자들, 특히 정부 관료들은 이런 재난 사건들을 예방하거나 결과를 완화시킬 정책을 설계해야 할 때 더 많은 정치적, 사회적, 경제적 요소들을 고려하여야 한다.

6) 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 & Weible, 2007: 220). 정책분야는 그것이 제도적 구조가 비교적 강력한 쇠퇴와 대단히 낮은 수준의 정당성을 경험할 때 위기에 있다(Alink, Boin, and 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(Daniel, 2008: 259).

7) 이는 대규모 재난 사건일수록 언론이 위험보도에 대하여 초점을 두는 사건으로 고조되어 정책 입안자들이 국가적 의제에 이슈로 낼 수 있는 것에 사용되는 “기회의 창(windows of opportunity)”을 만들 수 있기 때문이다.

초점사건이 우리현실에서 정책변동에 중요한 요인이 되고, 그 이후에 정책변동의 과정이 어떻게 되는지도 살펴보아야 한다. 기존의 많은 정책학의 이론과 모형들이 장기적이고 안정적인 서구의 정치체제 하에서 연구된 모형들이 많아서 이런 사건 이후의 동태적인 정책변동과정에 대해서 설명을 못 해 주고 있다. 따라서 단순히 의제 형성(agenda setting)과 정책 과정(policy process)에 영향을 주는 외생 요인들 중 하나의 “사건”으로만 취급하고 있다. 따라서 돌발적인 외생적 요인으로서의 재난, 재해 등의 초점사건이 아닌, 초점사건 이후 정책변동과 정책설계에 영향을 주는 관계를 설명하기 위해 Birkland 정책변동 모형(2006, 2009)은 다음과 같은 명제를 제시하고 있다.

첫 번째 명제는 초점사건이 촉발되기 전이라도 그 이전의 초점사건 또는 유사한 사건들에 논의는 학습부재 및 정책실패 측면에서, 정도의 차이는 있지만 순환되고 있을 것이다.

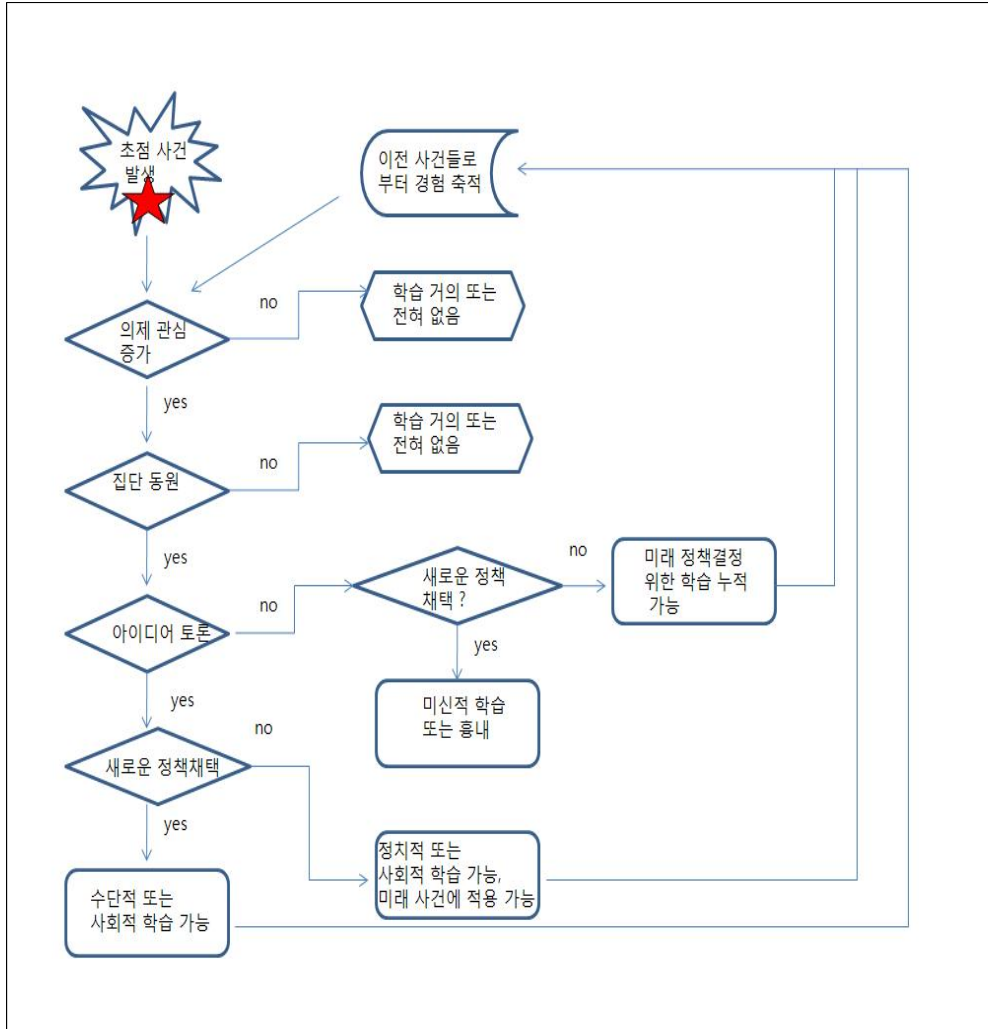
두 번째 명제는 초점사건 자체가 발생한 것이다. 초점사건은 대부분의 관심을 얻게 될 것이고 제시 시간에 정책변동이 일어날 가능성이 높다는 것이다. 즉 정책변동의 확률이 높아질 수 있다는 것을 의미한다.

세 번째 명제는 초점사건 이후 정책결정을 위해 흡수된 의제가 정책영역들 간에 그리고 정책결정자들 간에 충격과 여파의 정도로 상호작용하여 결정된 의제를 정책하위체제의 행위자들에게 영향을 줄 것이다.

네 번째 명제는 학습과 연합간의 전략이 상호관계가 있다는 것이다. 기존의 지배연합(정책결정자, 여당 등)이 그 충격과 여파의 정도에 따라 다른 소수연합(시민사회, 야당 등)과의 핵심적인 이해관계에 대한 위협정도로 여겨 자기이해추구 전략으로 인한 학습 저항, 서로의 주장에 대한 팽팽한 힘겨루기에 따라 발생하는 교착상태인 학습 흥내/중단, 그리고 소수연합의 전략적 조치로 인한 학습개혁 등이 있을 수 있다.

다섯 번째 정책 산출은 서로의 전략과 학습의 결과로 인해 경험이 축적되는 정책이 크게 변동을 하거나 정책안정을 요하는 작은 변동을 할 수 있다는 것이다. 다만 정책변동이 없는 경우 또는 변동실패를 한 경우 초점사건의 특성상 대응적 관점 또는 복구 및 사후처리 관점에서 보면 재난을 확대 및 재생산 할 가능성을 배제할 수 없다.

마지막으로 명제는 바로 시간에 따라 정책변동이 쇠퇴할 가능성이 있다는 것이다. 정책변동이 어떤 사건에 초래될 수 있는 반면, 하나의 초점사건과 또 다른 초점 사건 사이에 개입하는 시간과 그러한 개입기간 동안 정책결정자들에게 부여되는 요구는 정책과정의 참가자들로 하여금 자신들이 학습한 경험을 잊어버리게 할 수 있다.



<그림 1> Birkland의 사건관련 정책변동 분석 모형

※ 자료: Birkland(2006, 2009).

## 2. 조사설계

초점사건에 대한 연구는 정성적 연구(qualitative study)를 통해 가장 잘 기술될 수 있다. 이러한 사건들의 연구는 역사적(historical)이어야 하고 각각의 사건 후에 뒤이은 토론 참가자들의 활동을 추적해야 한다. 그 과정에서 정책실패의 주장과 정책 실패의 증거, 변화에 대한 근거로서 이러한 사건의 사용이 포함된다. 그러한 과정의 증거로 입법의 제정 또는 규칙의 변화 등의 정책이 만들어진 과정은 사건 별로 다르고 차후 역사적 분석을 할 만한 가치가 있다(Birkland, 1997: 148). 본 연구에서의 사례 연구는 인쇄미디어의 이슈형성과 국회에서의 정책수립에 집중한다. 특히 국회의 문서화가 일관성 있

게 잘 되어 있기 때문이다.

대형화재 초점사건 이후의 정책변동의 개념 및 그 증거를 정리하고 확인하기 위해 문헌조사방법을 실시하였다. 정책변동과 관련된 핵심개념을 정리하기 위해 선행연구들을 고찰·검토하는 문헌조사방법을 실시하였다. 특히 정책변동에 있어 주요한 정책학습과정을 확인하기 위해 의회청문회 증언내용, 위원회 보고, 법안, 지역의회 보고 등을 국회의회정보검색서비스를 활용하고 국회도서관의 검색 엔진과 법제처의 검색 엔진으로부터 제정 및 개정에 관한 자료를 수집하였다. 그리고 광범위한 공공 의제 의식을 제공받기 위해 본 연구의 초점 사건 사례와 관련된 뉴스 보도자료(중앙 및 지역 재난관련 뉴스 보도 등)등을 활용하였다.

정책변동 모형에 근거한 자료 취합은 의회 보고서, 의회 청문회 자료, 법안 기록물(의회정보검색서비스), 뉴스전문검색사이트(한국언론재단 웹사이트)등을 위주로 참조하였다. 이로 인해 정책변동에 대한 실제 개념과 유형을 파악하고 이에 관한 이론적·제도적 기초를 구성하고자 한다. 실제 2003년 대구 지하철 화재 참사, 2005년 대구 서문시장 화재, 2007년 여수출입국관리소 화재, 2007년 경기도의 왕시 공장 화재, 그리고 2008년 승례문 화재 등을 중심으로 검색하였으며 언론의 언급 횟수와 국회의 국정감사, 예결위, 상임위, 본회의, 특별위 등에서 언급된 횟수를 중심으로 정책 이슈형성 및 정책의제 설정 관점<sup>8)</sup>에서의 정책변동을 살펴보고자 하였다. 사례를 기술함에 있어서는 역사적 및 학문적 가치를 고려하면서 정확성/객관성에 초점을 맞추고자 하였다. 따라서 저자의 주관적 판단이나 해석보다는 사실에 중점을 둘 것이며, 분석 및 해석에 있어서도 되도록이면 다양한 시각이 기술될 수 있도록 노력하였다.

### 3. 국내 대형화재 사건 사례 선정

국내 대형화재 사건을 선정할 근거로는 소방방재청의 국가재난정보센터의 재난자료실(대형재난) 자료를 활용하였다.<sup>9)</sup> 대구지하철 화재 참사는 2003년 2월 18일 대구 도시철도 1호선 중앙로역에서 한 승객의 방화로 인한 화재사건이 발생하였다. 이 사건으로 인해 승객 192명이 사망하고 148명이 부상당하여, 1995년 삼풍백화점 붕괴 이후 최대 규모의 사상자를 내는 등 대규모 인명 피해를 낳았다. 사건발생 당일 지역(대구시) 및 중앙(건설교통부)의 사고대책본부가 설치되었고, 대구지하철 참사 지원상황실(행정자치부)이 설치되었다. 또한 사고 다음날인 2월 19일 대통령령에 의하여 대구는 특별재난

8) 본 연구의 정책변동과정에서 언론보도와 국회언급 횟수를 통해 의제관심 증가 단계를 파악하고자 하였음. 다만, 재난과 위기 같은 사건이 초점사건이 되기 위한 자격을 측정하기 어려운 바와 같이 이슈화와 의제화 정도의 크기를 절대적 기준에 의해 산정하기에는 무리가 있을 수 있으며, 그 기준을 찾기 위해서는 별도의 논의와 후속 연구과정이 필요하다고 보고 본 연구에서는 의제관심 증가의 다음 단계인 집단동원 단계로 가기 전 단계를 확인하는 수준에서의 파악이라고 할 수 있음. 즉 분석대상이 되고 있는 타 사례들과의 비교를 통해 즉 크기순으로 의제관심 증가 단계를 비교할 수 있음.

9) [http://www.safekorea.go.kr/dmtd/contents/room/ldstr/LargOcrList.jsp?q\\_menuid=M\\_NST\\_SVC\\_01\\_02\\_03](http://www.safekorea.go.kr/dmtd/contents/room/ldstr/LargOcrList.jsp?q_menuid=M_NST_SVC_01_02_03) : 조사 접속일자 2011.03.01.

지역으로 선포되었다. 대구 서문시장 화재는 2005년 12월 29일 대구 서문시장에서 화재가 발생하여, 서문시장 2지구 전체가 전소되었다. 이 화재로 인하여 약 180억 원 규모(소방서 추정)의 재산피해와 화재진화 중 소방공무원 4명이 경상을 입는 피해가 있었다. 이와 같은 사고의 원인은 전기합선으로 추정되었으나, 대규모 피해가 발생하게 된 배경으로는 평소 형식적인 소방점검과 노후화된 건물, 그리고 통로 간 방화벽의 미설치 등이 지적되었다. 여수출입국관리 사무소 화재는 2007년 2월 11일 여수출입국관리사무소 외국인 보호시설에서 전기 누선 및 합선으로 추정되는 원인으로 인하여 화재가 발생하였다. 화재로 인해 10명이 사망하고 18명의 부상자가 발생하였고, 약 500만원의 재산피해가 있었다. 당시 소화전과 자동화재탐지설비 등 소방시설이 설치되어 있었으나, 비상벨이 울리지 않는 등 소방시설의 관리가 미흡했던 점들이 이후 문제점으로 지적되었다.

경기도 의왕시 공장 화재사고는 2007년 8월 9일 경기도 의왕시의 화장품 용기를 제조하는 한 공장에서 화장품 용기 코팅작업 중 코팅가열기가 폭발하면서 화재가 발생하였다. 사고로 인해 야간작업 중이던 직원들이 유독가스에 질식 또는 대피 중 추락사하여 6명이 사망하고 2명이 중상을 입었다. 특히, 노령 여성근로자들이 다수여서 위기대처 능력의 미흡과 초기 화재신고 지연, 그리고 열악한 근무 환경으로 인하여 다수의 인명피해가 발생한 것으로 파악되었다. 승례문 화재사고는 2008년 2월 10일과 11일에 걸쳐 승례문 건물이 방화로 붕괴 사건이 발생하였다. 사건으로 인해 인명피해는 없었으나, 국보 제1호 승례문이 붕괴되었고 이에 대한 복구비용으로 100억 원이 추정되었다. 사고 이후 화재초기의 소방당국과 문화재청의 대처가 문제점으로 제기되었고, 승례문을 개방한 서울시청과 중구청에 대한 책임 논란이 불거졌다. 또한 예산 절감을 목적으로 경비인원과 경비재 및 경비횟수를 감소시키는 등의 문화재에 대한 관리 소홀 등이 지적되었다.

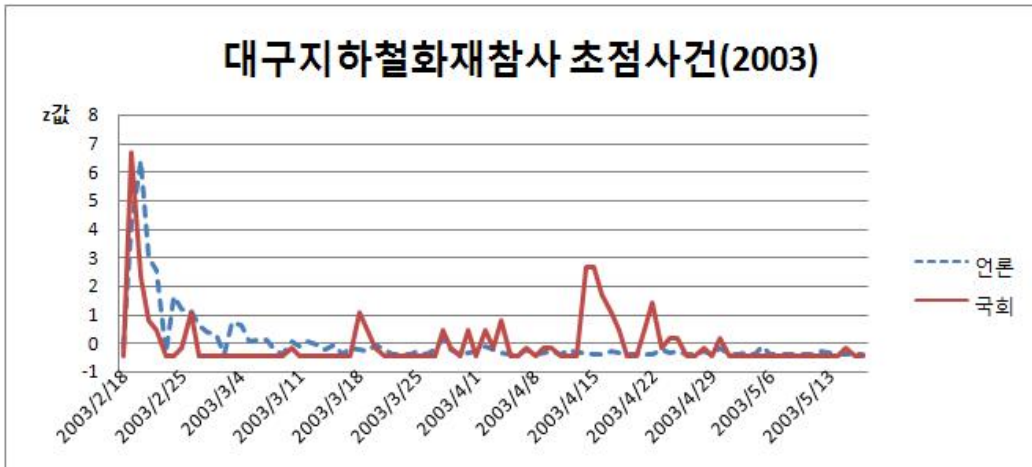
## IV. 분석결과

### 1. 대구지하철화재참사

본 사건은 각 언론 매체들을 중심으로 집중적으로 보도되었으며 이슈화되었다. 사건 발생 이후 언론 매체에서는 2월 19일 하루 93회, 2월 20일 139회 등 사건에 대한 보도가 이루어졌다<sup>10)</sup>. 국회의 본회의 및 각종 상임위원회 등의 각종 회의에서는 100회 이상 사건에 대한 언급과 관련 논의들이 있었다(<그림 2> 참고). 특히, 본 사건과 관련하여 총 734건의 언론보도가 발생하는 등 사건에 대한 관심이 집중되었다. 언론에서의 사건에 대한 언급은 최소 0회에서 최대 139회까지로서 평균 8.25회로 나타났다<sup>11)</sup>.

10) 본 연구에서는 언론 보도를 전국종합일간신문, 지역종합일간신문, 인터넷·전문신문으로 한정함.

11) 언론 및 국회의 대구지하철화재참사 초점사건 관련 기술통계



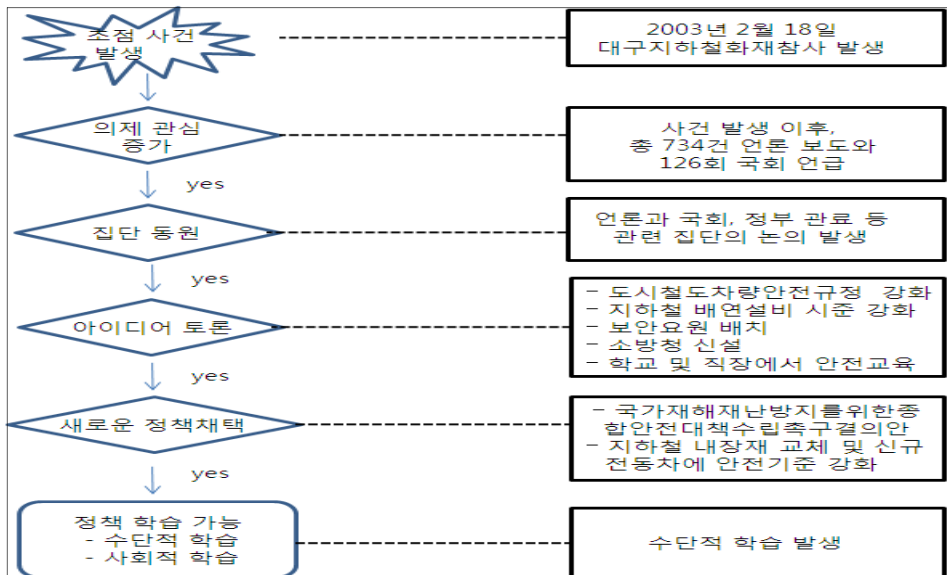
<그림 2> 언론 및 국회의 대구지하철화재참사 초점사건 보도 및 언급

대구지하철화재참사사건의 큰 인명피해로 인해 사건의 심각성이 부각되었고, 안전 관리상의 문제점들이 지적되었다. 특히 미흡한 초기 대응과 지하철의 안전관리시스템의 부재, 사고관리시스템의 부재 등에 대한 문제점들이 제기되었다. 사건 발생이후 국회에서는 각 상임위원회, 특별위원회 등을 중심으로 건설교통위원회(2003년 2월 19일), 행정자치위원회(2003년 2월 19일) 등에서 사건이 언급되면서 사건에 대한 대책 마련과 기존의 문제점들이 지적·논의되었다. 그리고 2월 25일 재해대책특별위원회에서 국가재해·재난방지를위한종합안전대책수립촉구결의안이 접수되어 2월 26일 제236회 국회 제8차 본회의에서 원안이 가결되었다. 그 이외에도 특별재난지역으로의 선포와 도시철도차량 안전에 관한 기준의 강화, 안전교육 강화, 사건 총괄조정기구 설립 등의 대안들이 제시되었다. 이와 같은 정책변동은 복구대책에 치중한 기술적이고 수단적 측면의 변화로서 수단적 정책학습이 발생하였으며, 기존 법제도의 보완적인 성격의 변화 혹은 보다 근원적인 예방대책 수립은 이루어지지 않아 사회적 정책학습은 발생하지 않았다고 보여진다.

구분	사례수(일)	최소값	최대값	평균	표준편차
언론	89	.00	139	8.25	20.497
국회	89	.00	23	1.42	3.215

<표 2> 대구지하철화재참사 초점사건의 Birkland 모형 적용

구분	내용	
사건 발생	2003년 2월 18일 대구지하철화재참사 발생	
소수사건 관심증가	유(有)	- 사건 발생 이후 총 734건 언론 보도됨(03.02.18~03.05.17)
집단동원	유(有)	- 해당 분야 전문가, 정부관료 및 국회의원 등 관련 집단의 논의
아이디어 토론 (학습의 상당한 증거 찾을 수 있는 단계)	유(有)	- 사건 발생지역에 대한 특별재난지역 선포(중앙안전대책위원회) - 도시철도차량안전기준에관한규칙 강화; 국제규격에 부합하도록 안전 규정 개정(국회 제236회 제1차 행정자치위) - 지하철 배연설비 설치기준 강화(안전생활실천시민연합 이규원 행정실장, 2003년 2월 19일 국회 법사위 민주당 조배숙 의원) - 지하철 역사마다 보안요원 배치(2003년 2월 19일 국회 건교위 신영국 의원) - 소방관련 규제 강화 및 안전 관련 연구개발 비용 확대(서울산업대 안전공학과 이수경 교수) - 소방업무, 재난구조업무, 방재업무 등 종합적 관장 및 업무시스템 개혁, 책임소재 격상위한 소방청 신설 논의(국회 제236회 제1차 행정자치위 한나라당 신경식 의원) - 학교와 직장에서 안전교육 강화(국회 제236회 제1차 행정자치위)
정책변동	- 국가재해재난방지위험종합안전대책수립촉구결의안 가결(2003.02.26) - 대구시 특별재난지역 선포(2003.02.19) - 지하철 내장재 교체 및 신규 제작 전동차에 대한 강화된 안전기준 적용(박재, 의자, 통로연결망)(2003.02.21대구지하철참사 관계기관 대책회의)	
모형의 종합 정리	- 사건 발생 이후 사건에 대한 관심이 증가하고 여러 집단들이 동원되어 아이디어들이 토론되었으나, 근원적인 예방대책 및 기존 제도들의 보완적인 성격의 정책변동이 이루어지지 못함 - 사건 발생이후, 정부의 대응이 있었으나 복구 대책에 치중하고, 기술적이고 수단적 측면에서의 정책 변동 발생함	



<그림 3> 본 연구의 분석모형: 대구지하철화재참사 초점사건

## 2. 대구 서문시장 화재

본 사건은 각 언론 매체들을 중심으로 사건 발생 이후 12월 30일 하루 5회, 1월 1일 8회, 1월 2일 11회 등 사건에 대한 보도가 있었다<sup>12)</sup>. 국회에서는 국정감사에서 1회 언급 및 논의되었다(<그림 4> 참고). 특히, 본 사건과 관련하여 총 78건의 언론보도가 되었고, 언론에서의 사건에 대한 언급은 최소 0회에서 최대 11회까지로서 평균 1.56회로 나타났다<sup>13)</sup>. 이에 따라 본 사건에 대한 이슈화 또는 의제화가 상대적으로 충분히 이루어지지 못한 것으로 판단된다.



<그림 4> 언론 및 국회의 대구서문시장화재 초점사건 보도 및 언급

사건 발생 이후 정부에서는 지방특별교부세 30억 원을 지원하고, 각종 체세금 감면 및 징수유예 조치가 이루어졌으며, 최대 100억 원 한도 내에서 중소기업구조개선자금이 지원되었다. 또한 대구시는 화재피해를 입은 점포들의 대체상가 임대와 필요한 보증금 100억 원을 지원하는 등 화재사건 이후 수습대책들이 논의 및 실행되었다. 이 같은 결과는 사건 발생 이후 정부의 사건수습대책에 해당하는 대응으로서 화재 관련 재난관리 정책의 핵심적 가치 재검토에 따른 정책목표의 수정과 같은 근원적인 정책변동은 이루어지 않은 것으로 보아 사회적 정책학습이 아닌 수단적 정책학습만이 발생한 것을 볼 수 있다.

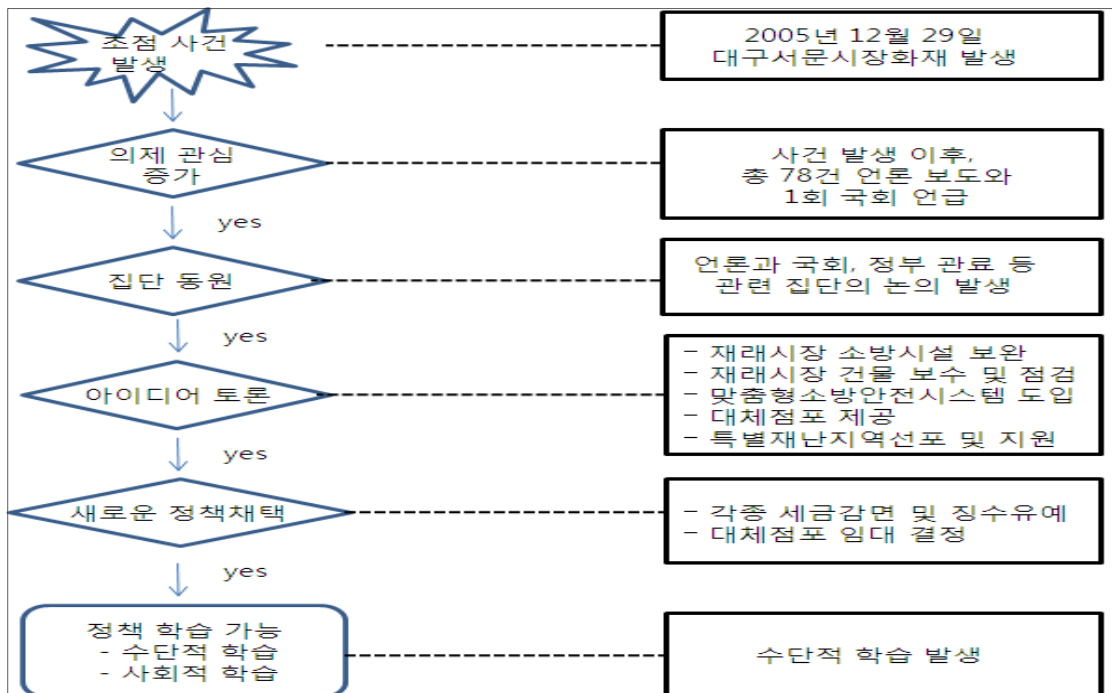
12) 본 연구에서는 언론 보도를 전국종합일간신문, 지역종합일간신문, 인터넷·전문신문으로 한정

13) 언론 및 국회의 대구서문시장화재 초점사건 관련 기술통계

구분	사례수(일)	최소값	최대값	평균	표준편차
언론	50	.00	11	1.56	2.451
국회	50	.00	1	.02	.141

<표 3> 대구서문시장화재 초점사건의 Birkland 모형 적용

구분	내용	
사건 발생	2005년 12월 29일 대구서문시장화재 발생	
소수사건 관심증가	유(有)	- 사건 발생 이후 총 78건 언론 보도됨(05.12.29~06.02.16)
집단동원	유(有)	- 해당 분야 전문가, 정부관료 및 국회의원 등 관련 집단의 논의
아이디어 토론 (학습의 상당한 증거 찾을 수 있는 단계)	유(有)	- 재래시장의 소방시설 및 기기 보완(05.12.30일자 한국일보 기사 외) - 재래시장의 노후화된 건물 보수 및 점검(05.12.30일자 한국일보 기사 외) - 맞춤형 소방안전 시스템 도입(경북대 방재연구소 홍원화 교수) <sup>14)</sup> - 특별재난지역선포 및 지방특별교부세 지원건의(피해상인집단 및 대구시) - 대체점포 제공(피해상인집단)
정책변동	- 각종 세세금 감면 및 징수유예 조치(05.12.30) - 대체점포 임대 결정(06.02.11)	
모형의 종합 정리	- 사건 발생 이후 사건에 대한 관심이 증가하고 여러 집단들이 동원되어 아이디어들이 토론되었으나, 근원적인 예방대책 및 기존 법제도의 보완적인 성격의 정책변동이 이루어지지 못함 - 사건 발생이후 정부의 대응이 있었으나, 사건 수습 대책에 불과함	

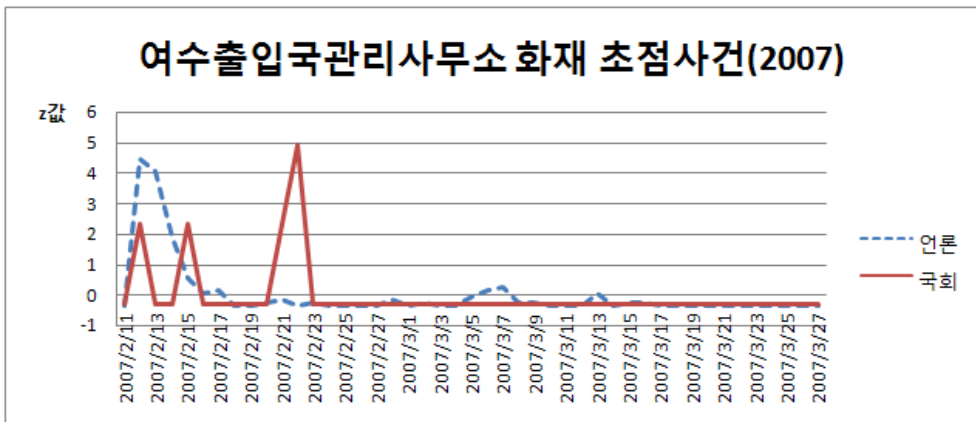


<그림 5> 본 연구의 분석모형: 대구서문시장화재 초점사건

14) 대구서문시장 화재의 경우처럼 가연성 물품이 집중된 곳에서 화재가 발생하였을 때, 일반적인 소방안전시설로는 진압효과가 거의 나타나지 않으므로, 재질에 따라 화재강도에 맞춰 대비하는 맞춤형 소방안전 시스템이 요구된다는 것임(2006년 1월 3일 매일신문 “맞춤형 소방안전시설이 시급하다” 참고).

### 3. 여수출입국관리사무소 화재

본 사건은 각 언론 매체들을 중심으로 집중적으로 보도되었으며 이슈화되었다. 사건 발생 이후 언론 매체에서는 2월 12일 하루 48회, 2월 13일 44회 등 사건에 대한 보도가 이루어졌다<sup>15)</sup>. 국회의 본회의 및 각종 상임위원회 등의 각종 회의에서는 사건에 대한 언급과 관련 논의들이 있었다(<그림 6> 참고). 특히, 본 사건과 관련하여 총 161건의 언론보도가 발생하는 등 사건에 대한 관심이 집중되었다. 언론에서의 사건에 대한 언급은 최소 0회에서 최대 48회까지로서 평균 3.58회로 나타났다<sup>16)</sup>.



<그림 6> 언론 및 국회의 여수출입국관리사무소 화재 초점사건 보도 및 언급

사건 발생 이후, 언론을 통해 사건의 발생 개요 및 피해상황이 보도되었다. 특히, 기존의 국가의 외국인 보호체계에 대한 비판과 재정립 논의가 이어졌다. 본 사건과 관련하여 안전사고 재발 방지를 위한 보호제도와 운영방식의 필요성이 제기되었다. 또한 피보호 외국인의 관리를 위한 인적·물적 기반의 확충이 되어야 한다는 아이디어들이 논의되었다. 토론된 여러 아이디어들 가운데 법무부는 출입국 관리사무소 보호시설의 벽과 바닥을 비롯한 각종 내장시설을 내화재로 교체, 스프링클러 설치, 서울 및 인천 출입국관리소에 보호집행과 신설 등의 내용을 담은 종합대책안을 발표하고 실행하였다. 그렇지만 정책수단의 변화는 실행되었으나 근본적인 문제 해결을 위한 기존 법제도의 보완으로서 법률안 개정이 이루어졌다 보기 어려우며 그 결과 이후 소규모 시설 화재사건이 반복적으로 발생하였다. 따라서 해당 사례에서도 사회적 정책학습이 발생하였다고 보기는 어렵다.

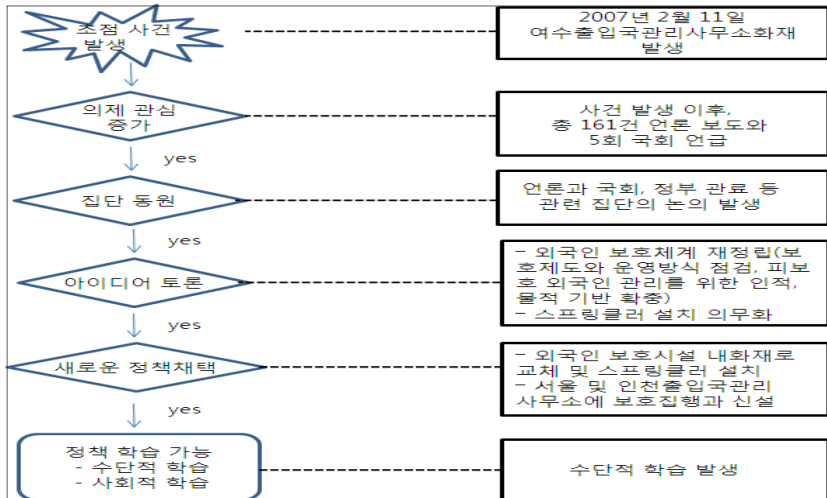
15) 본 연구에서는 언론 보도를 전국종합일간신문, 지역종합일간신문, 인터넷·전문신문으로 한정함.

16) 언론 및 국회의 여수출입국관리사무소화재 초점사건 관련 기술통계

구 분	사례수(일)	최소값	최대값	평균	표준편차
언론	45	.00	48	3.58	9.967
국회	45	.00	2	.11	.383

<표 4> 여수출입국관리사무소 화재 초점사건의 Birkland 모형 적용

구분	내용	
사건 발생	2007년 2월 11일 여수출입국관리사무소 화재 발생	
소수사건 관심증가	유(有)	- 사건 발생 이후 총 161건 언론 보도됨(07.02.11~07.03.27)
집단동원	유(有)	- 해당 분야 전문가, 정부관료 및 국회의원 등 관련 집단의 논의
아이디어 토론 (학습의 상당한 증거 찾을 수 있는 단계)	유(有)	- 국가의 외국인 보호체계 재정립 논의; 안전사고 재발 방지를 위한 보호제도와 운영방식 점검, 피보호 외국인의 관리를 위한 인적·물적 기반 확충 등 (전북대 설동훈 교수) - 스프링클러 설치 의무화('보호외국인 관리 및 보호시설 개선 TF팀')
정책변동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 출입국관리사무소 보호시설의 벽과 바닥을 비롯한 각종 내장시설을 내화재로 교체(2007년 4월 13일 법무부 종합대책안)</li> <li>- 출입국관리사무소에 스프링클러 설치(2007년 4월 13일 법무부 종합대책안)</li> <li>- 서울 및 인천 출입국관리사무소에 보호집행과 신설(2007년 4월 13일 법무부 종합대책안)</li> </ul>	
모형의 종합 정리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사건 발생 이후 사건에 대한 관심이 증가하고 여러 집단들이 동원되어 아이디어들이 토론되고 법률안 개정이 논의되었으나, 실제 법률안 개정 등의 정책변동이 발생하지 않음</li> <li>- 이후 유사한 소규모 시설 화재사건(영도 노래주점 화재, 고시원화재 등)의 반복적 발생</li> </ul>	



<그림 7> 본 연구의 분석모형: 여수출입국관리사무소 화재 초점사건

#### 4. 경기도 의왕시 공장 화재

본 사건은 각 언론 매체를 중심으로 사건에 대한 보도가 이루어졌다<sup>17)</sup>. 그러나 언론의 보도 횟수(3회)에 근거하였을 때 사건에 대한 사회적 관심이 집중되었다고 보기는 어려운 것으로 판단된다<sup>18)</sup>. 또

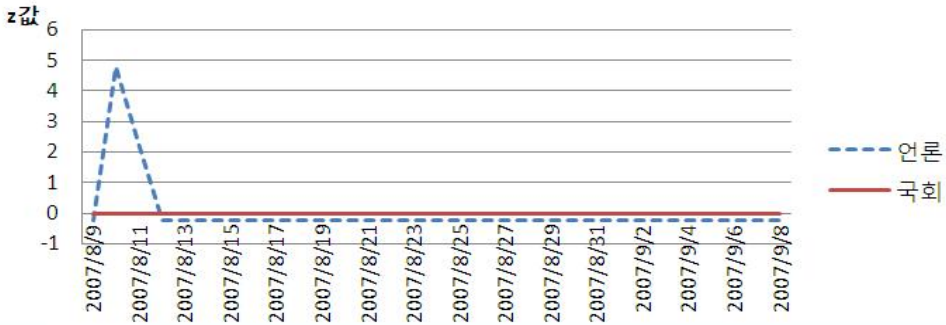
17) 본 연구에서는 언론 보도를 전국종합일간신문, 지역종합일간신문, 인터넷·전문신문으로 한정함.

18) 언론 및 국회의 경기도의왕시공장화재 초점사건 관련 기술통계

구분	사례수(일)	최소값	최대값	평균	표준편차
언론	31	0	2	.10	.396
국회	31	0	0	.00	.000

한 국회의 본회의 및 각종 위원회 회의에서도 본 사건에 대한 언급이 이루어지지 않았으며, 사건에 대한 의제화가 이루어졌다고 할 수는 없을 것이다(<그림 8> 참고).

### 경기도의왕시공장화재 초점사건(2007)

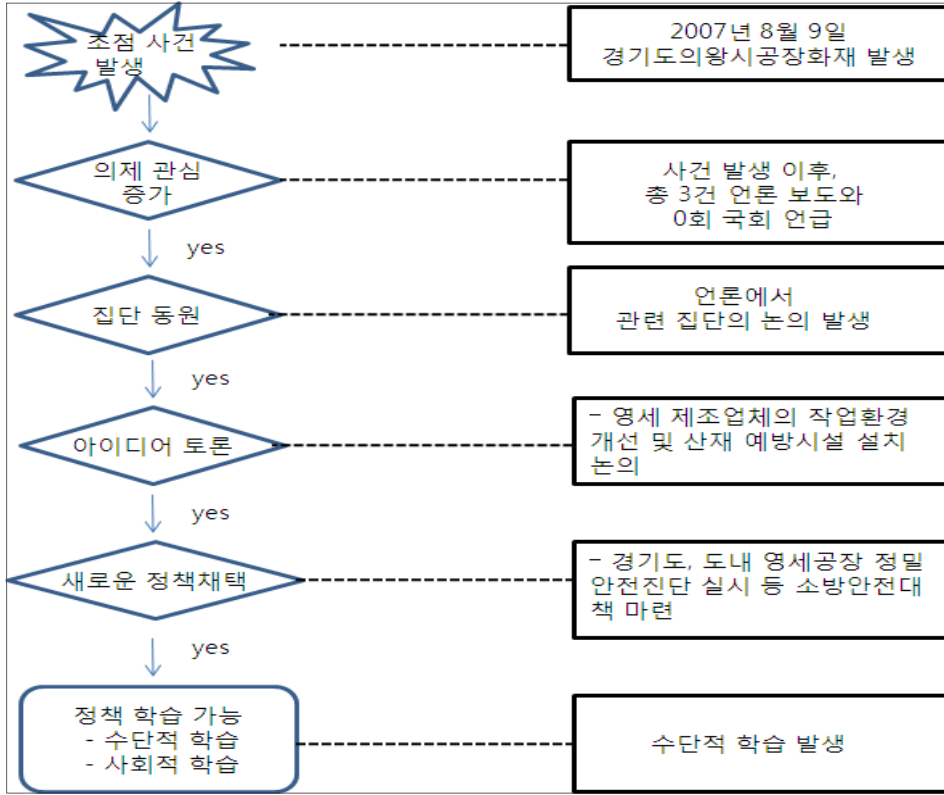


<그림 8> 언론 및 국회의 경기도 의왕시 공장화재 초점사건 보도 및 언급

사건 발생 이후, 언론을 통해 사건의 발생 개요 및 피해상황이 보도되었다. 특히, 영세 제조업체의 열악한 작업환경 개선 및 산재 예방시설의 설치 문제가 논의되었다. 또한 최저임금에도 못 미치는 일당과 초과근무시간 등에 의한 노인근로환경의 문제점이 지적되었다. 사고가 발생한 경기도에서는 사건 발생 이후 도내 영세공장들에 대한 정밀안전진단을 실시하는 등 소방안전대책이 마련되었다. 그러나 본 사건은 언론과 국회 등에서 충분히 이슈화 및 의제화가 이루어지지 않았으며, 이는 이후 발생한 유사한 화재사건 예방책으로 작용하지 못하였다. 따라서 해당 사례 또한 사건발생 후 대응하고 수습 및 복구에 치중한 수단적 정책학습만이 발생하였다고 볼 수 있다.

<표 5> 경기도의왕시공장화재 초점사건의 Birkland 모형 적용

구분	내용	
사건 발생	2007년 8월 9일 경기도의왕시공장화재 발생	
소수사건 관심증가	유(有)	- 사건 발생 이후 총 3건 언론 보도됨(07.08.09~07.09.08)
집단동원	유(有)	- 각종 언론 보도 등 관련 집단의 논의
아이디어 토론 (학습의 상당한 증거 찾을 수 있는 단계)	유(有)	- 영세 제조업체의 열악한 작업환경 개선 및 산재 예방시설 설치(2007년 8월 28일 주간경향 기사, 조득진 기사)
정책변동	- 경기도, 도내 영세공장 정밀안전진단 실시 등 소방안전대책 마련(2007.8. 21)	
모형의 종합 정리	- 사건 발생 이후 사건에 대한 이슈화 및 의제화가 이루어졌다고 판단되기 어려움 - 이후, 유사한 화재 사건(2008년 1월 7일 경기도 이천 냉동창고 화재, 2008년 12월 5일 경기도 이천 서이천물류센터 화재사건) 반복적 발생	



<그림 9> 본 연구의 분석모형: 경기도의왕시공장화재 초점사건

### 5. 승례문 화재

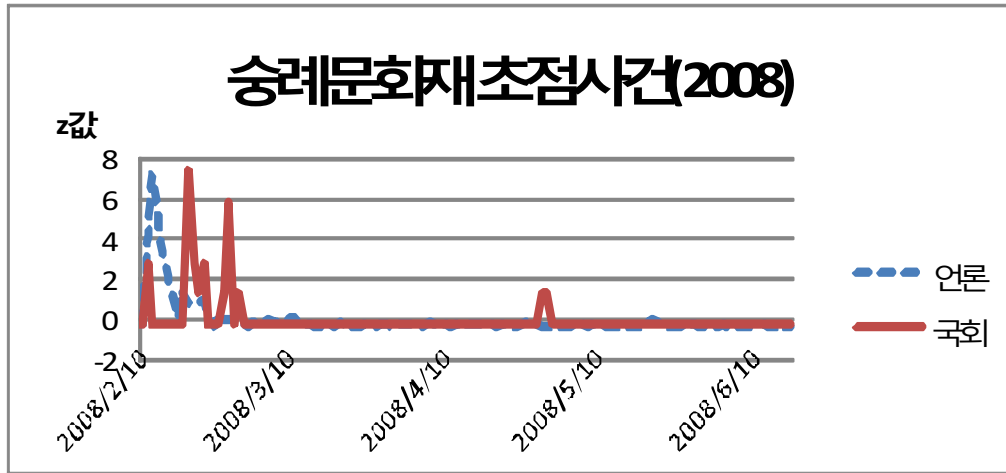
본 사건은 각 언론 매체들을 중심으로 보도되어, 사건 발생 이후 언론 매체에서는 2월 11일 하루 180회, 2월 12일 304회, 2월 13일 225회 등 사건에 대한 보도가 이루어졌다<sup>19)</sup>. 국회의 본회의 및 각종 상임위원회 등의 각종 회의에서는 사건에 대한 언급과 관련 논의들이 있었다(<그림 10> 참고). 특히, 본 사건과 관련하여 총 1,827건의 언론보도가 발생하였고, 국회의 각종 회의에서는 총 20회 언급되는 등 사건에 대한 관심이 집중되었다. 언론에서의 사건에 대한 언급은 최소 0회에서 최대 304회까지로써 평균 14.16회 있었으며, 국회에서의 사건에 대한 언급은 최소 0회에서 최대 5회로써 평균 0.16회로 나타났다<sup>20)</sup>.

19) 본 연구에서는 언론 보도를 전국종합일간신문, 지역종합일간신문, 인터넷·전문신문으로 한정함.

20) 언론 및 국회의 승례문 화재 초점사건 관련 기술통계

구분	사례수(일)	최소값	최대값	평균	표준편차
언론	129	0	304	14.16	40.302
국회	129	0	5	.16	.655

<그림 10> 언론 및 국회의 승례문 화재 초점사건 보도 및 언급



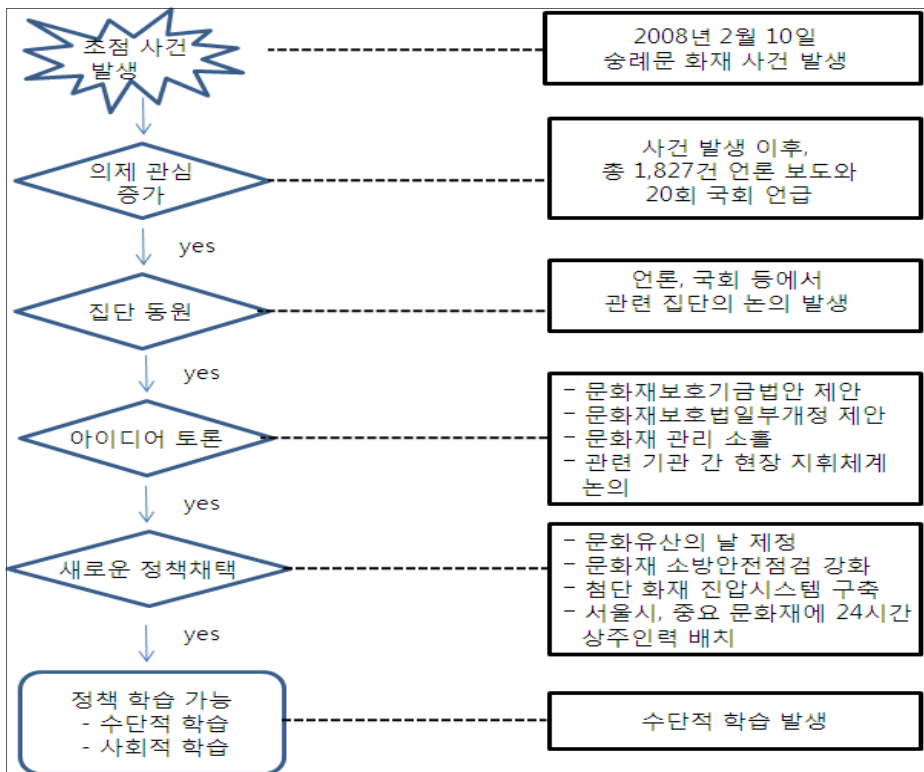
국회에서는 2월 2일 본회의에서 문화재보호법 일부개정법률안이 제안되었고, 2월 29일 본회의에서는 2월 15일 행정자치위원회에서 심사한 '문화유산의 날' 제정촉구결의안이 원안 가결되었다. 이에 따라 2월 10일을 '문화유산의 날'로 제정하여, 매년 문화유산의 날에 문화유산에 대한 방재점검 및 문화유산에 대한 가치를 기리고자 하였다. 2월 22일 문화관광위원회에서는 문화재의 효율적인 보존 관리 활용을 위한 취지에서 문화재보호기금법안이 제안되었다. 그렇지만 문화재 관련사고 발생 시 기관 간 협조 문제와 현장 지휘체계에 관한 논의들이 부재함으로서 관련 정책영역 내를 전반적으로 검토하여 수립하는 근원적인 정책 변동은 이루어졌다고 보기 어렵다.

<표 6> 승례문 화재 초점사건의 Birkland 모형 적용

구 분	내 용	
사건 발생	2008년 2월 10일 승례문화재사건 발생	
소수사건 관심증가	유(有)	- 사건 발생 이후 총 1,827건 보도됨(2008.02.10~2008.06.17)
집단동원	유(有)	- 국회 본회의, 상임위 및 각종 언론 등에서 전문가 및 국회의원, 정부 관료 등의 관련 집단의 논의 발생
아이디어 토론 (학습의 상당한 증거 찾을 수 있는 단계)	유(有)	- 문화재보호기금법안 제안(2008.02.22. 국회 문화관광위원회) - 문화재보호법일부개정법률안 제안(2008.02.02. 국회 본회의) - 문화재 관리 소홀 지적(2008.02.11. 국회 문화관광위원회 이재웅·김학원·김형주 의원 등) - 사고 발생 시 기관 간 현장 지휘체계 문제 논의(2008.02.11. 국회 문화관광위원회 정병국 의원 등)

<표 6> 송례문 화재 초점사건의 Birkland 모형 적용(계속)

구분	내용
정책변동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '문화유산의 날' 제정촉구결의안 가결(2008.02.29. 국회 본회의 통과)</li> <li>- 각 지방자치단체, 문화재 소방안전점검 강화(2008.02)</li> <li>- 첨단화재 진압시스템 구축(2008.03.15. 대통령 업무보고에서 행정안전부 발표)</li> <li>- 서울시, 중요문화재에 24시간 상주인력 배치(2008.04.13)</li> <li>- 문화재보호법 개정(2010.02.04)</li> </ul>
모형의 종합 정리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사건 발생 이후 사건에 대한 관심이 증가하고 여러 집단들이 동원되어 아이디어들이 토론됨</li> <li>- 문화재에 대한 관리 및 감독 강화를 위한 대안들이 제시되었음. 그러나 사고 발생 시 기관 간 협조 문제와 현장지휘체계에 대한 논의들이 부재함</li> </ul>



<그림 11> 본 연구의 분석모형: 송례문 화재 초점사건

## 6. 분석결과 소결

본 연구는 화재사건을 정책변동을 야기하는 초점사건으로 보고, 사건 발생 후 의제관심 증가와 집단 동원, 아이디어 토론, 새로운 정책채택, 정책학습 가능이라는 과정에 따른 해당 사례들의 정책변동 과정을 탐색적으로 분석하였다.

<표 7> 정책학습 유형별 결과

구분	정책학습(policy learning)	
	수단적 학습 (instrumental learning)	사회적 학습 (social learning)
2003년 대구 지하철 화재 참사	- 기술적이고 수단적 측면에서의 정책 변동 발생함 지하철 내장재 교체 및 신규 제작 전동차에 대한 강화된 안전기준 적용(바닥재, 의자, 통로연결망)(대구지하철참사 관계기관 대책회의)	- 지연됨(학교와 직장에서 안전교육 강화)
2005년 대구 서문시장 화재	- 사건 수습 대책 학습 ; 각종 제세금 감면 및 징수유예 조치 ; 대체점포 임대 결정	- 지연됨(근원적인 예방대책 및 기존 법제도의 보완적인 성격)
2007년 여수출입국관리소 화재	- 출입국관리사무소에 스프링클러 설치	- 지연됨(안전사고 재발 방지를 위한 보호제도와 운영방식 점검)
2007년 경기도 의왕시 공장 화재	- 경기도, 도내 영세공장 정밀안전진단 실시 등 소방안전대책 마련	- 지연됨(영세 제조업체의 열악한 작업환경 개선 및 산재 예방시설)
2008년 송례문 화재	- 첨단화재 진압시스템 구축(대통령 업무보고에서 행정안전부 발표) 서울시, 중요문화재에 24시간 상주인력 배치 문화재보호법 개정	- 지연됨(소방안전점검 강화, 기관 간 협조 문제와 현장지휘체계에 대한 논의)

5가지 사례들의 분석결과를 정리하면 크게 두 가지 특성에 주목하여 설명할 수 있다. 첫째, 이슈화와 의제화 정도의 크기순에 따라 대구 서문시장 화재사건과 경기도 의왕시 공장화재 사건의 경우는 타 사례에 비해 상대적으로 그 정도가 작았으며, 여수출입국관리사무소 화재사건, 그리고 대구지하철 화재참사사건과 송례문화재사건은 그 정도가 상대적으로 크게 발생하였다고 볼 수 있다. 둘째, 정책변동을 가져오는 정책학습에 관해 5가지 사례 모두 사건 발생 후 사건수습, 복구대책에만 치중한 수단적 정책학습만이 발생하였다. 이는 재난관리를 위한 근원적인 예방의 차원에서의 정책 수립 과정과 결과가 아닌 것으로 사회적 정책학습은 발생하지 않았다고 볼 수 있다.

본 사례 연구를 통해 사회적 정책학습이 발생하지 않은 이유를 유추해보면, 첫째, May(1992)가 정책학습을 위해 필요하다고 제시하였던 정책실패의 인정이 부족해서라고 볼 수 있다. 정책실패의 인정이 있어야 정책의 제고와 새로운 설계가 이루어질 수 있다. 그렇지만 정부는 정책실패를 쉽게 인정하지 않고 유지하려는 성향을 갖기에 정권의 교체 등과 같은 변화가 있어야만 정책은 수정이 가능해진다. 그렇지만 초점사건이 발생할 경우 정책실패는 어느 정도 인정하게 됨에도 불구하고 화재사건의 경우 기존의 정책의 실패에서 기인한 피해라고 보기 보다는 통제하기 어려운 급작스러운 사건의 결과로 발생한 피해에 대한 수습과 보상에 대한 정책을 마련하기 위해 기존 관련된 정책영역 내 정책문제 또는 해결에 대한 지배적인 인과관계의 신념에 대한 개선이 일어나지 않기 때문이라고 할 수 있다.

둘째, 정책변동의 필요성은 제기되었으나 정책결정자들의 우선순위에서 밀려나게 되어 바람직한 정책변동으로까지 이어지지 않는 경우이다. 이는 정책문제, 정책범위, 정책목표에 대한 사회적 해석을 수반하여 정책목표의 기대치가 변화하거나 정책목표자체의 변동이 필요하지만 정책결정자들은 직접적인 이해관계에 따라 움직일 경우 자신들의 정치적 지지를 의식하여 사회적 관심의 여부에 따라 움직이므로 이슈화의 정도에 따른 차이도 있을 수 있겠으나 결국 시간이 지나 해당 문제에 관한 관심도가 떨어지게 되면 정책결정자들의 인지 또한 감소하게 되며, 해당 사건들에 관련한 피해 집단을 크게 의식하지 못하게 될 경우 예산자원의 가용범위의 한계를 이유로 정책결정의 우선순위에서 밀려나게 되어 자연스럽게 정책변동은 일어나지 않는다. 따라서 이와 같은 이유들로 재난과 같이 급작스럽게 발생하고, 시간이 지나면 관심도가 떨어지게 되는 성격의 정책인 경우 피해수습과 복구에 치중한 수단적 정책학습만이 발생하고, 해당 정책의 신념과 가치에 대한 제고가 필요한 사회적 정책학습이 발생하지 않음으로서 바람직한 정책변동이 일어나지 않는다고 볼 수 있다.

## V. 결론 및 정책적 함의

본 연구에서는 화재사건의 사례로 2003년 대구 지하철 화재 참사, 2005년 대구 서문시장 화재, 2007년 여수출입국관리소 화재, 2007년 경기도 의왕시 공장 화재, 그리고 2008년 승례문 화재를 선정하여, 사례의 개요 분석 및 Birkland 모형의 적용을 하였다. 그 결과, 다음과 같은 몇 가지 특징들을 발견할 수 있었다. 첫째, 본 연구에서 선정된 화재사건 사례들은 단일의 요인에 의한 것이 아니라, 다양한 발화요인(방화, 전기적 요인 등)에 의해 발생한 것으로 나타났다. 둘째, 사례와 같은 사건들은 빈번하게 발생하는 유형의 사건임에도 불구하고, 사고 이후 장기적 관점에서의 예방을 위한 정책변동이 발생한 경우가 드물었다는 점이다. 이는 초점사건 발생이후 정책변동이 발생하여 학습의 가능성은 높아졌으나, 사회적 정책학습보다는 수단적 정책학습의 발생으로 인해 피드백이 어려워졌던 것으로 이해해볼 수 있다. 본 연구에서는 정책학습 지연에 관한 탐색적 연구로서 화재사건들과 관련하여 발생한 정책학습의 유형의 실태를 파악하였으며, 정책학습 유형별 발생원인은 후속연구에서 지속적으로 파악될 필요가 있다고 본다. 셋째, 화재사건으로 선정된 사례들이 모두 언론의 관심을 받아 이슈화되거나 사회적 문제로 인식되어 국회에서 의제화 되는 것은 아니라는 점이다. 특히 경기도 의왕시 공장 화재 사건은 고령 근로자들의 인명피해와 함께 영세 제조업체의 열악한 근로환경이 문제점으로 지적되었으나, 국회에서 사건이 언급조차 되지 않았다.

이상의 분석결과를 통해 다음과 같은 정책적 함의를 제시해보고자 한다. 반복되는 화재사고를 줄이고 이를 예방하기 위해서는 장기적인 대책 마련이 필요하므로 지금까지의 정책학습 즉 사건발생 후 수습, 복구 대책에만 그치는 정책변화가 아닌 근원적인 예방대책 수립이 필요하다. 따라서 정책수단과 집행을 계획하는 수단적 정책학습 뿐만 아니라 정책목표의 제고를 위한 사회적 정책학습이 필요하

다. 즉 정책목표나 기본적인 전략에 관한 검토 없이 기술적 측면의 변동 추구 규제, 감시, 집행의 강화와 같은 기술적이고 세부적 문제에 관한 학습이 아닌 정책수단이나 정책집행디자인에 관한 수단적 정책학습을 통해 기존의 정책목표의 테두리 안에서 정책실패나 향상된 정책실적의 원천을 이해하여야 한다. 또한 관련된 정책영역 안에서 정책문제나 그 해결책에 관한 인과관계에 관한 사고의 변화가 전제된 사회적 정책학습을 통해 새로운 예방대책이 수립되어야 할 것이다. 이를 위해 화재사고에 대한 인식의 제고 및 주의가 필요하며, 다양한 요인들에 의해 발생하는 화재사건을 예방하기 위해 화재 유형이나 발생 장소, 계절적 요인 등을 고려한 구체적인 대책들이 마련되어야 한다. 그리고 화재 예방을 위한 엄격한 규제와 기준을 설정하고, 실제 생활에서 이행될 수 있도록 정기적인 검사와 관리가 요구된다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 화재사건 이후 정책학습에 관한 탐색적 연구로서 화재사건들과 같이 유사한 종류의 재난사건과 관련하여 발생한 정책학습사례들을 비교분석함으로써 유사 재난 사례들의 정책학습 유형의 실태를 파악하고자 하였다. 이 점에서 의의가 있다고 본다. 그리고 분석 결과 수단적 정책학습만으로 치우치고 있으며 사회적 정책학습이 이루어지지 않아 정책변동이 지연되고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 후속연구에서는 이와 같은 특정 유형의 정책학습이 발생하는 원인을 파악하여 바람직한 학습의 결과로서 정책변동을 위한 대안 제시가 필요하다고 본다.

## 참고문헌

- 권기현. 2008. 정책학. 서울: 박영사.
- 김영평. 2008. 정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리. 행정논총. 46(3): 1-33.
- 박남훈, 이근재. 2009. 정치적 결정에 의한 정책학습 실패에 대한 연구: 노태우 정부 주택 200만호 건설정책을 중심으로. 국가정책연구. 23(2): 67-98.
- 유훈. 2009. 정책변동론. 서울: 대영문화사.
- 이동규. 2013. 정책학적 관점에서 재난개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(2): 1-22.
- 이동규, 우창빈.(2013). 재난사건 이후의 정책변동 모형의 시론적 연구: 정책변동 모형의 재설계를 중심으로. 한국치안행정논집. 9(4): 143-166.
- 이동규. 2012a. 대형 재난사건 이후 정책과정 탐색적 연구. 한국치안행정논집. 9(2): 167-194.
- 이동규. 2012b. 초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구: Cobb과 Elder, 그리고 Birkland의 이론과 모형의 결합 가능성을 중심으로. 한국정책학회보. 21(3): 91-124.
- 이동규, 박형준, 양고운. 2011. 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로. 한국정책학회보. 20(3): 107-132.

- 이동규. 2010. 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로. 성균관대학교 국정관리대학원 행정학 박사학위논문.
- Alink, Fleur., Boin Arjen. and Paul 't Hart. 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 Bryan D. Jones. 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 Regina G. Lawrence. 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, James G. March, and Johan P. Olsen. 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. and Allan 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 J. Richardson. 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 Rodolphe 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 K. Klok. 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 B. Houlihan. 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 Stephen Dovers. 2007. *The Handbook of Disaster and Emergency Policies and Institutions*. EARTHSCAN.
- Hoppe, Robert. and Aat Peterse. 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 M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Don mills, Ontario: Oxford University Press.
- Jenkins-Smith, H. and Paul A. Sabatier. 1994. Evaluating the Advocacy Coalitions Framework. *Journal of Public Policy*. 14: 175-203.

- Jenkins-Smith, H. and Paul A. Sabatier. 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*. 2nd ed. New York: Harper Collins.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Knoke, David. & Edward O, Laumann. 1982. The Social Organization of National Policy Domains: An Exploration of Some Structural Hypotheses. In P.V. Marsden and N. Lin. *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills: Sage.
- Krasner, Stephen D. 1984. Review: Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*. 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., K. Varnsgaek and J. M. Traulsen. 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 Sandra Vergari. 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 Christopher, Weible. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. Sabatier. ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press: 189-220.
- 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: 13-39.
- Sabatier, Paul A. 1991. Political Science and Public Policy. *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 William. Blomquist. 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 Sarah Michaels. 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 Protected Areas in California. *Policy Studies Journal* 33: 181-202.
- Weible, Christopher and Paul A. Sabatier. 2005. Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. *Policy Studies Journal*. 33(2): 181-201.
- Zafonte, Matthew and Paul A. Sabatier. 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 Paul A. Sabatier. 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 P. Sabatier. ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press: 65-92.

Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies*. Washington, DC: Georgetown University Press.

---

**金春錫**: 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 공론조사, 갈등관리, 미래예측 조사 등이다. 현재 (주)한국리서치에서 여론조사 사업1부 이사로 재직 중이다(cskim@hrc.co.kr).

**河旼志**: 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 석사학위를 받고 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 정책과정론과 정책평가, 사회, 문화, 여성, 복지 등의 정책 분야이며, 최근 주요 논문으로는 “한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로(2011)”, “유비쿼터스 공공서비스의 시민수용 요인(2011)”, “최근 행정 및 정책 학술연구의 주요연구기관 분석(2011)”, “서울시 대기환경개선 지불의사액에 미치는 환경인식 관련요인들의 효과분석(2010)”, “Q방법론을 활용한 서울시 미래 대기환경 위험요인 도출 및 정책과제 분석(2010)”, “방과후 보육프로그램의 소득증대효과 및 영향요인 분석: 서울시 자치구 지역아동센터 이용효과를 중심으로(2010)” 등이 있다(eveditto@hanmail.net).

**李東奎**: 성균관대학교에서 “초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2010. 8), 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학 전공 학부장으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리 등이다. 최근에 발표한 논문으로는 “정책학적 관점에서 재난개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로”(2013), “Collaborative Network Structure for Information Exchange: Focusing on Settlement Support Program for North Korean Defectors(2012)” 등이 있다(schema209@naver.com).

투 고 일: 2013년 03월 04일  
수 정 일: 2013년 04월 21일  
게재확정일: 2013년 04월 26일

**Exploratory Study On the Policy Learning after Major Conflagration Events**  
**– Significant Fire Cases in Korea –**

Min Ji Ha, Dong Kyu Lee, Shun Seok Kim

This article aims to develop policy change model by discover the patterns of policy changes after Major Conflagration Events though describe the variance of the policy change after focusing events. This study analyzes cases of policy change and policy learning, on what difference has been made on a policy decision and policy alternatives after Major Conflagration Events. It explains the dynamic process of policy change after several disasters just like Significant Fire Cases in Korea. This analysis shows that not all disaster events became a big issue through the media and formal agendas in the National Assembly. Also policy alternatives as a result of policy change weren't made for a long-term perspective on the prevention of disasters. In addition to instrumental policy learning occurred, it wasn't a result of feedback. Therefore disaster management policy need to be made in order to prevent various disasters from various problem, and through the means of learning and social learning made at the same time, policy should have a specific and long-term perspective.

**Key words:** event-related policy learning of birkland, focusing events, policy learning