

## 초점사건 이후 정책과정 모형 연구\*

- 정책실패 이후 정부 입법변화 과정 연구 가능성을 중심으로 -

이동규

주목할 만한 사건들이 발생하면 미디어의 보도와 사건이 가지는 상징을 통해서 사건에 대한 숙고 없이 의제화가 이루어질 수 있다. 그러나 보도는 한정된 의제를 가지고 있으므로 대중들의 문제제기나 지배 엘리트들의 정책 홍보 수단으로 활용됨으로써 정책 독점 형태를 야기할 수도 있다. 미디어가 만든 환경적 재앙의 상징들과 그것들을 활용한 이슈의 확장은 집단들이 사용하는 도구로 중요하다. 왜냐하면 이슈를 확장시키고 정책채택에 필요한 증거의 형태로 나타나는 것이기 때문이다. 이러한 이슈들은 정책이슈로 고려되어 의제화되고, 결정의제로 진입하여 정책으로 채택되기도 한다. 결정의제로 인해 의제에 대한 관심이 증가하게 되어 국회 심의 및 의결 등의 과정에서 엘리트 집단의 저항 또는 지지를 받는다. 본 연구에서는 국내 입법과정에 관한 분석을 통하여 Cobb과 Elder(1995), Kingdon(1995), Birkland(2005)가 논의한 이슈형성, 의제설정의 논의를 통해 그 개념을 바르게 이해하고, 후속 연구를 위한 정책과정 모형을 제시하고 적용 가능성 여부와 관련된 논의를 하고자 한다.

**주제어:** 입법과정 변화, 입법변화 과정, 정책과정, 위험경직성 효과

### 1. 서론

정책 의제설정 과정은 복잡하고 다면적이다<sup>1)</sup>. 그렇기 때문에 ‘의제설정 과정에서는 정책 과정의 동태성과 다양한 정부 및 시민사회, 시장 등 비정부 참여자들의 상호작용과 역할’도 살펴보아야 한다(Kingdon, 1995). Schattschneider(1975: 66)는 ‘The Semi-sovereign People’에서 정책대안의 정의는 정치권력 최고의 도구라고 언급했다. 이는 대안적 이슈, 문제 및 해법의 정의는 결정적인데 일반대중과 의사결정자가 어떤 이슈, 문제, 해법을 다룰지 또는 다루지 안할지를 정하기 때문<sup>2)</sup>이다(Birkland,

\* 본 논문은 저자의 박사학위 논문 중 일부를 축약하였습니다. 2013년 한국정책학회 춘계학술대회에서 연구에 대한 아이디어를 제시하고, 이후 수정 및 보완한 것입니다. 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.

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

1997: 8). 이러한 정책의제를 설정하기 위한 단체들 간의 경쟁은 치열하다. 왜냐하면 어느 때든 발생하는 정책문제를 모든 가능한 정책대안으로 다룰 역량이 있는 사회, 정치체제, 공무원, 비공무원 또는 개인은 없기 때문이다(Hilgartner & Bosk, 1988; Birkland, 2005: 109). 결국 한정된 정책 이슈들 중에 정치 엘리트 개인의 이슈에 관심이 집중되기 위해 또는 어떤 위기로 인해 자신의 이슈가 정책 의제에서 더 두드러질 가능성이 높은 때를 준비하기 위해 경쟁이 존재하는 것이다. 정책문제를 성공적으로 기술하는 단체 또는 개인은 그 정책문제의 해결책도 정의하고, 그리하여 정책논쟁에서 승리하는 단체 또는 개인을 의미한다. 동시에 그 단체 또는 개인은 ‘정책의제로부터 다른 단체가 제기한 정책 이슈를 멀리하기 위해 노력’한다(Schattschneider, 1960). 동시에 Cobb & Elder(1995: 104)는 ‘어떤 이슈가 합법적이라고 인식되는 어떤 집단에 의해 촉진된다고 해도 의제로 진입하는 데에는 문제가 있을 수 있다’고 주장한다. Kingdon(1995)은 이러한 질문들은 ‘누가 의제와 대안에 영향을 미치고 왜 그러는지와 관련이 되어 있다’고 주장한다. 그리고, 이는 참여자들이 의제와 대안에 영향을 미치는 과정을 알아보는 것과 유사한 것으로 보고 있다. 대통령, 국회의원, 공무원, 로비스트, 저널리스트, 교수 등 각각의 참여자들은 각 과정(문제인식, 제안서 형성, 정치)에 관여할 수 있다. 정책은 참여자들의 각 과정의 전문분야에 참여하여 관여하고 있는 것이다. 이때 참여자와 과정은 자극(impetus) 또는 제약(constraint)의 역할을 할 수 있다. 자극의 역할을 하는 참여자 또는 과정은 의제에서 주제를 강조하거나 대안을 보다 적극적으로 검토하도록 주도’한다(Birkland, 2005; 2006). 가령 재난의 발생이나 유명한 지표의 변화로 인해 문제가 부각되는 것을 의미한다.

이러한 이해를 바탕으로 국내 입법과정 절차를 통하여 Cobb & Elder(1995), Kingdon(1995), Birkland(2005)가 논의한 이슈형성, 의제설정의 의의를 중심으로 그 개념을 바르게 이해하고, 후속 연구를 위한 정책과정 모형을 제시하고 적용 가능성 여부와 관련된 논의를 하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 이슈형성(issue creation)

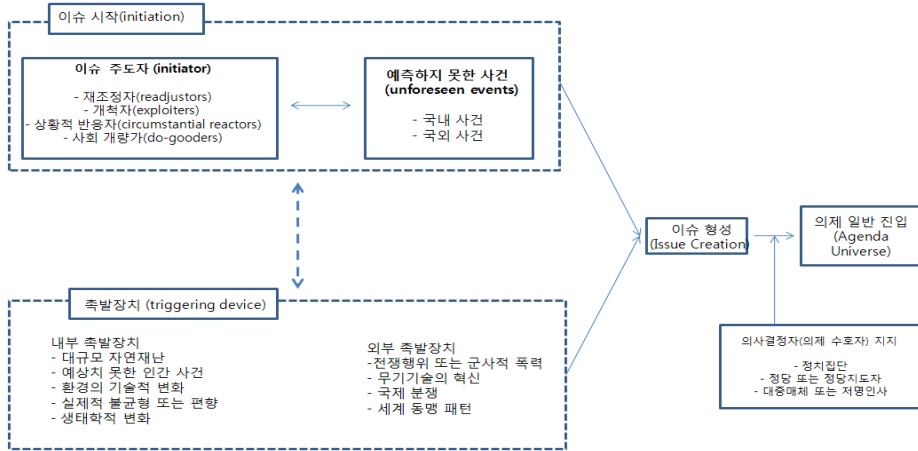
‘이슈(issue)는 지위(positions) 또는 자원(resources)의 분배(distribution)와 관련된 절차상의 문제 또는 실질적 문제에 대하여 신원이 확실한 둘 이상의 집단 간의 갈등(conflict)을 의미’한다(Cobb & Elder, 1995: 96). Cobb & Elder(1995: 97-98)는 ‘이슈 주도자에 의해 이슈형성(issue creation)이 되려면 최소한 촉발장치(triggering mechanism) 또는 예측하지 못한 사건(unforeseen events)의 도움이 있어야 한다’고 언급하였다. ‘이러한 촉발장치(triggering mechanisms) 또는 예측하지 못한 사건

2) 정책 의제설정은 문제(problems)와 대안 해결책(alternative solutions)이 대중과 엘리트의 관심을 얻거나 잃는 과정이다.

(unforeseen events)은 국내적(domestic) 측면과 대외적(foreign) 측면에 대응하는 내적인 사건(internal events)과 외적인 사건(external events)'으로 접근하고 있다. 예측하지 못한 내적인 사건은 대규모 자연재난, 예상치 못한 인적재난, 환경의 기술적 변화, 사회적 불균형, 생태학적 변화가 있다. 반면에 예측하지 못한 외적인 사건은 전쟁 행위 또는 군사적 폭력, 무기기술의 혁신, 국제 분쟁, 세계 동맹 패턴 등을 제시하고 있다. 어떤 이슈가 의제의 지위를 얻으려면 적어도 어떤 핵심 의사결정자들의 지지를 받아야만 한다. Bauer, *et. al.*(1963: 478)에 따르면 '의제설정 과정의 적극적 참여자로 정치 지도자들을 언급'하고 있다.<sup>3)</sup> Cobb & Elder(1995: 102)는 '이슈에서 의제로 승격시킬 수 있는 정치지도자들로 정치집단(의사, 변호사, 종교 지도자, 그 외 동원된 자원, 전략적으로 자리 잡고 있는 이익집단, 집단의 성원 등), 정당(political parties) 또는 정당지도자, 대중매체(media) 또는 매체 저명인사, 국회 또는 국회의장, 대통령, 사법부 판단 등을 제시'하고 있다.

Cobb & Elder(1995: 96-97)는 이슈 주도자(issue-initiator)에 의해 이슈가 제기하고 주도하는 방법을 4가지로 구분하여 제시하였다. 첫째, 지위 또는 자원의 분배에 있어 자신들에게 불리한 편파성이 있다고 인지하는, 하나 이상의 경쟁관계에 있는 당사자들이 제기하는 재조정자(readjustors) 유형이다. 둘째, 자신의 이익을 위해 이슈를 만드는 사람 또는 단체로 개척자(exploiters) 유형이 있다. 셋째, 예상치 못한 사건을 주도하는 상황적 반응자(circumstantial reactors) 유형이 있다. 마지막으로 스스로에게 이익이 되는 지위 또는 자원이 없는 사람 또는 집단에 의해서 제기하는 사회 개량가(do-gooders) 유형이 있다. 이러한 유형들은 서로 배타적이지 않고 개인 또는 집단이 특정한 행동에 하나 이상의 동기가 있을 수 있다. 정책이슈의 형성은 이슈주도자와 촉발장치(또는 예측하지 못한 사건)간의 동적인 상호작용에 의존한다(Cobb & Elder, 1995: 98). 사적인 이유나 공적인 이유로 이슈가 형성되려면 불만(grievance) 또는 촉발사건(triggering event) 그리고 이슈 주도자 사이에 연결고리가 만들어져야 한다. 즉, 주도자와 예측하지 못한 사건 또는 문제를 이슈로 변화시키는 촉발장치로 구성되어 이슈가 형성되고 의제에 진입하게 된다.

3) 국회는 대중의 압력에 의해 주목하도록 강요된 이미 존재하는 여론을 표명하는 수동체가 아니다. 대통령에 버금가는 국회는 정치적 이슈를 주도하고 생성하며 오히려 그러한 이슈를 전국적인 시민 토론으로 투용하는 주요 기관이다(Bauer, *et. al.*, 1963: 478).



〈그림 1〉 이슈형성 및 의제일반 진입 과정

※ 자료: Cobb & Elder(1995: 98-102)을 토대로 구성, 이동규(2011) 재인용.

## 2. 의제설정의 의의 및 단계

의제설정을 이해하는데 있어 핵심은 의제(agenda)라는 용어의 의미이다.<sup>4)</sup> Kingdon(1995: 105)에 따르면 ‘의제설정은 어떻게 이루어지는지와 관련하여 문제(problems), 정치(politics), 가시적 참여자(visible participants)에 집중’하고 있다. 의제는 법안 목록(list of bills)만큼 구체적일 수 있지만 문제의 존재와 규모에 대한 일련의 신념들과 정부, 민간부문, 비영리 조직 등에 의해서, 또는 이러한 제도의 일부 혹은 전체의 공동 행위를 통해서 어떻게 대처되어야 하는지도 포함하는 것이다(Birkland, 1997: 8-9; 2005: 110).

의제 일반영역(agenda universe)은 어떤 사회(사회체제 또는 정치체제)에서 지금까지 제시될 수 있었던 모든 가능한 아이디어들의 목록이다.<sup>5)</sup> Kingdon(1995: 106)은 ‘의제선정에서의 문제 인식’으로 이해하고 있다.<sup>6)</sup> 상황 자체가 의제에서 부각되지 않고, 상황이 문제로 정의된다. 상황 자체가 의제에서

4) 대중과 정부 공무원들 즉, 구성원들의 관심을 받는 문제(problems), 원인(causes), 상징(symbols), 해결책(solutions), 및 공공문제(public problems)의 다른 요소들의 집합이다. Cobb & Elder(1995: 102)는 ‘이슈에서 의제로 승격시킬 수 있는 정치지도자들로 정치집단(의사, 변호사, 종교 지도자, 그 외 동원된 자원, 전략적으로 자리 잡고 있는 이익집단, 집단의 성원 등), 정당(political parties) 또는 정당지도자, 대중매체(media) 또는 매체 저명인사, 의회 또는 국회의장, 대통령, 사법부 판관 등을 제시’하고 있다. ‘대중과 정부 공무원들 즉, 구성원들의 관심을 받는 문제(problems), 원인(causes), 상징(symbols), 해결책(solutions) 및 공공문제(public problems)의 다른 요소들의 집합이다.

5) 다만 사회적으로 용인되지 않는 아이디어 표현은 공식적으로 또는 비공식적으로 제약을 받을 수 있다(인종차별주의, 사회주의 의료서비스 개혁 등).

6) 의제선정에서의 문제 인식은 크게 상황 학습수단과 상황인식 방법으로 구분된다. 상황 학습수단(means)은 지표(indicators), 초점사건(focusing events), 환류(feedback)로 구분되고, 상황 인식 방법(ways)은 정부 관계자가 상황을 문제로 정의하는 방식 3가지(중요한 가치를 여기는 상황이 문제로 변함, 다른 국가 또는 다른 관련 부

부각될 기회를 가지게 될 때 바로 문제에 대응하기 위해 문제를 정의 또는 재정의하는 방식으로 의제로 진입된다. 문제의 창은 ‘문제 흐름에서 사건에 의해 열린다(Kingdon, 1995: 111).’ 즉, 사건에 대한 해결책을 덧붙일 기회를 만들면서 어떤 새로운 문제가 나타난다. Cobb & Elder(1983, 1995: 98)는 의제 일반영역에서 정치의제(political agendas)로의 성격을 지닌 의제에 주목하고 있다. 정치의제는 체제의제(systemic agenda)와 제도 의제(institutional agenda)로 구분하고 있다.

체제의제(systemic agenda)는 정치적 논란(political controversy)이 되는, 정책과정의 참여자들에 의해 가능한 범위에서 고려될 수 있는 이슈, 문제, 또는 아이디어<sup>7)</sup>를 의미한다. Cobb & Elder(1983, 1995: 98-99)는 ‘체제의제를 정책공동체의 구성원들이 대중의 관심을 받을 만하고 기존의 정부 권한의 정당한 관할권 내의 사안(문제)들을 수반하는 것으로 흔히 인식하는 모든 이슈들로 구성된다’고 정의하고 있다<sup>8)</sup>. Cobb & Elder(1983, 1995: 99)는 ‘세 가지 전제조건(prerequisites)을 제시하고 있다. 첫째, 광범위한 주목 또는 최소한의 인식, 둘째, 어떤 유형의 행동이 요구된다는 상당수 대중의 공통된 우려(shared concern), 셋째, 문제가 어떤 정부 부서에 해당하는 일이고 그 권한 범주 안에 든다는 공통된 인식(shared perception) 등이다. 단, 공통된 우려와 공통된 인식은 팽배한 의견 풍토를 의미하는데 어떤 공동체의 지배적인 규범(dominant norms), 가치(values) 및 이데올로기(ideology)에 의해 좌우되는 것을 의미’한다. 해당 이슈는 전체 시민이 아닌 정치적 조직체의 대부분의 인식을 요구한다.

제도의제(institutional agenda)는 정부의제(governmental agenda), 또는 공식의제(formal agenda)라고도 한다. 기관, 입법부, 또는 법원 같은 정부 제도가 현재 고려하고 있는 이슈의 목록, 권위 있는 의사결정자가 적극적이고 진지하게 고려하도록 명시적으로 작성된 안건의 목록이다. Cobb & Elder(1983; 1995: 99-100)는 ‘권위적인 의사결정자들(authoritative decision-makers)<sup>9)</sup>의 적극적이고 심각한(active & serious)<sup>10)</sup> 검토를 위해 명시적(explicitly)<sup>11)</sup>으로 내놓은 안건의 집합’으로 정의하고 있다. 제도의제의 명시적 형식은 입법부, 고등법원, 또는 규제기관 같은 권위 있는 의사결정기구의 일 정표에서 찾을 수 있다.<sup>12)</sup> 제도의제(공식의제)는 크게 두 가지 범주로 구분된다. 기존안건(old items)<sup>13)</sup>

서와 비교함으로써 상황이 문제로 변함, 어떤 상황을 어느 한 범주로 분류하는 것은 일종의 문제로 정의하는 셈이 됨)으로 구분된다(Kingdon, 1995: 106). 즉, 정부 공무원들이 관심을 가지는 것은 상황에 대해 배우는 수단과 상황이 문제로 정의되는 방법과 관련이 있다는 것을 의미한다.

7) 사회적, 정치적, 이념적 및 법적 규범 밖에 있어서는 안 된다.

8) 여기서 기존 정부권한의 정당한 관할권(legitimate jurisdiction of existing governmental authority)의 한계가 바로 의제 일반영역과의 경계가 되는 것이다. 모든 중앙정부, 지방정부 공동체에는 체제의제가 존재한다. 지방정부의 경우에는 국가적 의제에 대한 안건과 별도로 지방의제 안건도 포함하는 형태로 제시된다.

9) 체제의제 의사결정자 특성: 상당히 추상적이고 포괄적인 안건들로 구성됨, 문제를 다루는데 사용 가능한 정책 대안 또는 정책수단을 반드시 제안하지는 않는다.

10) 적극적이고 심각한 검토는 공식의제 안건을 의미한다.

11) 정책대안을 수반하거나 단순히 어떤 조치를 요하는 문제의 확인을 수반하는 이슈를 의미한다.

12) 이때의 안건은 어느 정도 검토된 것으로 보여야 하고 의제 구성은 시간에 따라 달라지겠지만 반복성 또는 습관성 안건이 가장 많을 것이다. 의제는 산적해 있고 시간은 늘 부족한 의사결정자들은 이러한 안건을 우선시 하는 경향이 있다. 자발적 또는 자동적 안건은 채널적 안건보다 선호되는 경향이 있다.

13) 기존 안건(old items)은 정기적 심사에 오르는 안건으로의 습관적 안건(habitual items)과 어떤 주기성은 있지

과 신규안건(new items)<sup>14)</sup>이다. 기존안건은 조치 대안을 상세히 기술하는 안건이다. 특수한 경우를 제외하곤 대부분의 상황에서 미리 정의되어 있다. 반면 신규안건은 미리 정해진 정의는 없으나 그 해석 또는 개발이 융통적인 요소를 가리킨다.

제도의제의 의미는 Kingdon(1995: 107)은 정책흐름으로 접근하고 있다. 이때 ‘참여자들은 대부분 설득에 의해 문제를 인식하거나 제안을 정하게 된다. 지표들을 모아서 어떤 조건을 문제로 정의해야 한다고 주장하거나 그들의 제안이 기술적 실행가능성 또는 가치 수용 가능성 같은 논리적 시험을 충족시킨다’고 주장하고 있다. 그리고 해당 정책에 관심을 가진 정책기업가(policy entrepreneurs; 선출된 공무원, 직업 공무원, 로비스트, 교수, 저널리스트)는 많은 방법과 포럼으로 결정 의제로 다루기 위해 노력한다.

결정 의제(decision agenda)는 법안, 소송, 또는 규제 같이 정부 기구에 의해 조치가 취해지려고 하는 안건들을 포함한 의제를 의미한다. 일단 위원회에서 소개되어 알려진 법안은 투표에 부치기 위해 전체 기구(본 회의)에 보고될 때까지 결정의제에서 비교적 낮은 위치에 머무른다. 관보 등을 통하여 제안된 규칙을 입안한다는 공지는 행정부에서 이슈 또는 문제가 결정의제까지 승격되었다는 증거이다. 이 단계에서 갈등이 가장 크게 발생할 수 있다.<sup>15)</sup>

Kingdon(1995: 107)은 ‘문제흐름, 정책흐름, 정치흐름이 결합하는 것은 결정 의제의 공산이 높다’고 주장하고 있다.<sup>16)</sup> 의제설정에 참여하는 특정한 행위자가 정책기업가(policy entrepreneurs)이다 (Birkland, 1997: 18). 정책기업가는 기술적 전문성을 지니고 자기가 선호하는 미래의 정책에 대한 보답으로 자기 자원을 투자할 의향이 있는 사람들이다. 이들은 선출된 공무원, 직업공무원, 로비스트, 교수 또는 저널리스트일 수 있다. 또한 상징적인 잠재력을 위해 초점사건을 이용하고자 하고 그럼으로써 이슈를 의제로 제기하고자 하는 집단과 연합을 이끌고 있다. ‘정책기업가는 이익집단을 대표하고 선거구를 대표하며, 자신의 가치 또는 신념을 촉진하기를 원하고, 또는 단순히 정책과정의 지적인 자극과 경쟁’을 즐기기도 한다(Kingdon, 1995). ‘정책기업가는 사건 이후 그들의 이익집단을 선호하는 정책변동을 요구하는 것이 아닌 다른 역할을 하는 스스로를 발견’할 수 있다(Birkland, 1997: 18). ‘상당히 포괄적인 정책변동을 요청하거나 적어도 필요하다면 변화가 더 신중해야 한다’고 주장하게 된다 (Birkland, 2005).

---

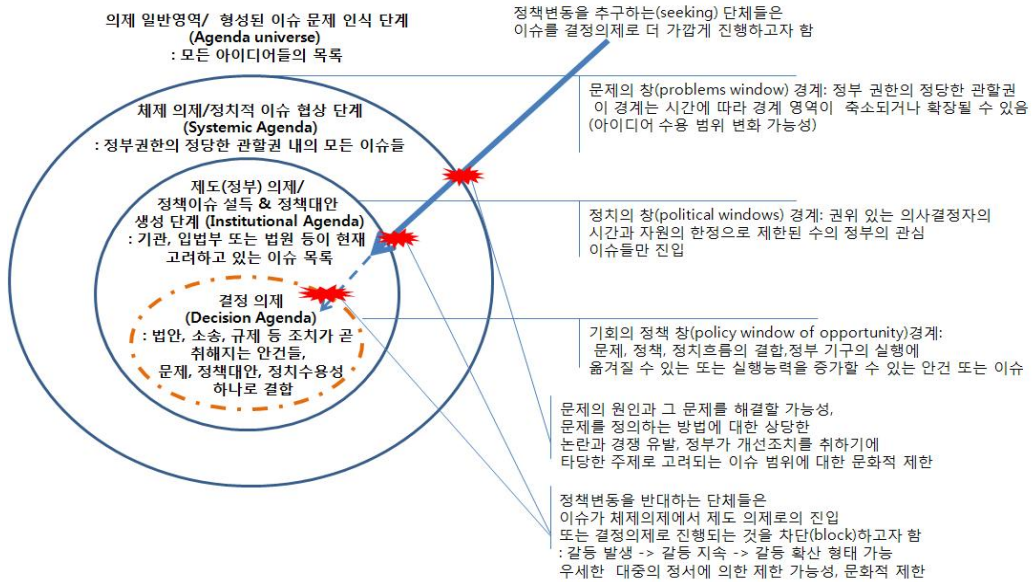
만 꾸준한 간격으로 나타날 필요가 없는 안건으로의 반복성 안건(recurrent items)이 있다.

14) 신규안건(new items)은 특정 상황에서 핵심 의사결정자의 작용 또는 반작용으로 나타나는 이슈로의 자동적 또는 자발적 이슈(automatic or spontaneous issues)와 대중 지원의 동원 또는 중요한 공공단체(노조 등)의 활성화에 의해 의제로 전해지는 이슈의 채널 안건(channeled items)등이 있다.

15) 왜냐하면 그 결정의제로 인해 다른 수준 또는 상위 수준으로 갈등이 확장되도록 촉발될 가능성이 존재하기 때문이다.

16) 의제 일반영역에서는 오로지 해결책은 없으면서 중요한 문제에 관심을 기울일 수 있다. 체제의제에서는 문제 또는 해결책이 없을 때에도 정치적 이슈로 주제를 강조할 수도 있다. 정부의제(제도의제)에서는 문제 흐름 또는 정치흐름에서의 가시적 행위자(국회의원, 매스컴, 고위 지명자, 정당과 정치 운동가 같은 선거 관련 행위자)에 의해서만 주제의 목록이 정해질 수도 있다.

이상의 논의를 바탕으로 Cobb & Elder(1995: 98-104), Kingdon(1995: 106-110), Birkland(2005: 110-112)는 다음과 같이 의제 수준(levels of the agenda)을 분류하고 있다.



<그림 2> 의제 수준별 유형 분류

※ 자료: Cobb & Elder(1995: 98-104), Kingdon(1995: 106-110), Birkland(1997: 8-9; 2005: 111)를 토대로 구성, 이동규(2011) 재인용.

### 3. 위협경직성 논의: 초점사건 이후 정책과정을 중심으로

‘위협은 정책 공동체들간의 신념과 자원들을 중복되게 하고, 여러 정책영역들 간의 상호작용’으로 이어진다(Perrow, 1999). 또한 ‘기존의 제도 및 정책에 대해 질문과 해결책을 제기’한다(Drennan & McConnell, 2007). 일반적으로 개인이나 집단이 어떤 현상이나 집단을 위협으로 간주할 때 강렬한 반응을 불러일으킨다. 이러한 위협의 정도가 심각할 때 이른바 위협 경직이 시작된다고 주장한다. 초점 사건은 정책공동체의 의제, 그 공동체의 구성, 그리고 그 공동체에서 의제가 되는 항목의 실체에 영향을 미친다. Handmer & Dovers(2007)에 따르면 ‘각기 다른 공동체들은 위기와 재난의 정책과 관리에 대한 요구사항과 개입정도가 다르다는 것’을 주장하고 있다. 즉, 그 이유는 정책방향과 제도적 변화의 의제를 정의하는 정치과정에 대한 다른 이해 및 접근 그리고 영향력도 매우 다르기 때문이라고 설명하고 있다. 이러한 배경을 바탕으로 정책공동체의 정의와 유형을 살펴보면 다음과 같다.

<표 1> 정책공동체의 유형

구분	내용	초점사건 관련성
장소 중심 (공간적)	장소의 조건에서 친밀함 또는 이해관계에 따라 결 정됨(이웃, 도시 또는 지역)	- 자연재난의 위험이 있는 지역주민, 생계 및 자산의 보호에 대한 염려
가족, 친족	정착 또는 확대 가족 또는 친족 네트워크의 구성 원 지역적인 범위부터 세계적인 범위일 수 있음	- 가까이 혹은 멀리 살건 간에 친척에 대한 위험의 영향 - 멀리 떨어진 장소로부터 원조를 얻기 위한 로비 가능 - 희생자들에게 제공되는 원조
문화적, 사회적, 정치적 공동체	문화, 인증, 종교적 믿음, 이데올로기, 여가활동, 정치적 신념에 따라 연결된 공동체	- 관련 공동체 회복 프로그램의 다른 이들에 대한 위험이 신앙 기반 기관, 정치적 로비활 동, 유산보호, 그룹 및 초점사건 후 활동 속 으로 빠르게 퍼져나감
고용, 직업	흔히 공간적으로 분산되고 특정한 직업유형 내 에서 직종이나 고용에 의해 연결된 사람들의 조직집 단	- 위험관리자, 소방전문가, 범람원관리자, 긴 급의료원; 때때로 개인적으로 영향력이 있으 면서 집단으로는 정책과 관리 전략을 옹호할 수 있음
경제적, 부문별	기업과 장소에 걸쳐 또는 그 내부에서 경제적 이 익에 따라 연결됨; 자동차 부품 제조업, 관광업, 어업 또는 임업	- 초점사건이후 농장 보상에 대해 작업하는 농장주, 로비직원, 석유화학 기업의 안전 프 로그램 및 화재후 복구하는 수목관리원
지식기반 (지식공동체)	지식체계에 의해 정의되는 공동체; 통계학자 또는 통신 관리자 같은 학문 지식분야 또는 전문기술	- 위기관리 훈련자, 연구자, 화재 생태학자, 범람원 수리학자, 지진학자 및 역학학자
문제 또는 주제 중심	어떤 실질적인 문제에 대한 이해 또는 책임별로 신원과 목적이 주어진 집단; 오염방지 운동가, 장 애인 서비스 옹호자, 소비자 보호 로비활동	- 독성 화학물질 방지 활동 네트워크, 홍수 보험에 초점을 맞춘 로비스트, 개발원조 활 동가, 자신들의 재난관련 제품을 채택하게 하려고 정치적 압력을 사용하여 개발 규칙과 사업집단의 완화를 추진하는 토지 이익집단
신흥 (신생)	예전에는 교류가 거의 없던 사람들이 재난을 경험 하고 다름에 따라 긴밀하게 결합된 집단이 될 수 있음; 재난은 선제하는 부문들을 약화시킬 수 있 음	- 초점사건 이후 이 공동체는 스스로를 복원 하기 위해 작업하고 초점사건 이후 보상, 지 원 및 제도적 변화를 요구하는 그 회복 집단 들을 통제할 수 있음

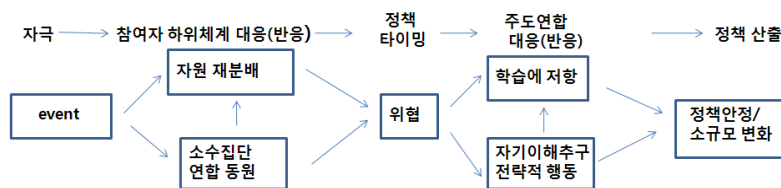
※ 자료: Handmer & Dovers(2007: 62-63), 이동규(2011) 재인용.

위협 경직으로 인한 본능적 행동은 융통성 보다 더욱 명령과 통제 성향을 보이게 되기도 하고, 또  
는 상황이 나빠질 때 새로운 정책에 다시 집중하는 경향을 보이게 되는 것이다. 따라서 위협 경직성  
효과는 위협을 제거하는데 집중하게 되는 것 또는 새로운 정책을 어렵게 만드는 문제들에 대한 장기  
적인 해결책을 희생시키기 위해 집중하는 것을 의미한다. 이러한 개념을 Dutton & Jackson(1987)의  
'Categorizing Strategic Issues: Links to Organizational Action'과 이후 Dutton(1992)의 'The Making  
of Organizational Opportunities-An Interpretive Pathway to Organizational Action'에서 검토를 하였  
다.

Staw, *et. al.*(1981)에 따르면 '위협-경직성 효과(threat-rigidity effect)를 과거의 관행과 습관이 새  
로운 행동변화의 관성으로 작동'한다고 주장하고 있다. 즉, 이미 효율성이 상실된 것으로 판단이 되더  
라도 과거의 관행은 끈질기게 잔존하게 되고, 새로운 행동들이 출현하게 되어 과거의 관행들과 대치

될 때, 기존의 안정성을 위협받는 것으로 인지 된다는 것이다. 따라서 이러한 위협에 본능적으로 벗어나기 위해 기존의 정체성을 유지하고자 하는 본능 또는 압력으로 인해 비효율성을 인지하면서도 과거의 행동들이 더 경직되게 된다는 것이다. 정책공동체에서 정책실패에 대한 정책변동과 정책학습에 대한 무엇인가 해야 한다는 행동을 유도하게 된다. 이때 집단과 개인은 변화에 대한 두려움 즉 위협이 본능적으로 발생하게 된다. 이러한 위협이 집단 또는 개인에게 경직성의 영향을 주는 이유는 두 가지이다. 첫째, 집단이 정책에 대한 장기적 시각보다는 단기적 시각에 사로잡혀 있기 때문에 정치적으로 더 큰 위협으로 인지하는 것이다. 둘째, 집단이 위협에 집중하게 됨에 따라 맹목적 경쟁주의와 집단이기주의에 빠지기 쉽기 때문이다. 결국 이러한 위협 경직성 효과에 의해 정책실패를 기피하거나 정책실패가 부각되는 것을 숨기기 위해 집단은 과거의 관행들로 일관하게 된다.

Nohrstedt(2008)는 ‘재난 사건 이후 정책변동을 설명하는데 있어 옹호연합모형에 주목하면서 위기는 주요 정책변동을 위한 기회를 제공할 수 있다’고 주장한다(이동규, 2011 재인용).<sup>17)</sup> 그리고 어떤 정책변동 효과를 위해서 변화를 옹호하는 지지자가 위기에 따른 위협을 이용해야 한다고 가정하고 있다. 즉 이러한 위기 또는 재난에 따른 정책 변화를 지지하는 소수연합은 정치적 자원을 최대화하려고 할 것이다. 그리고 이들 노력이 성공적이면 자원동원이 하부시스템 내에서 힘의 균형이 기울어지게 되고 주요 정책변동을 위한 길이 열리게 될 것이라는 설명이 가능해진다. 이러한 이해를 바탕으로 Nohrstedt(2008: 262)는 ‘소수연합이 그들의 정책목표를 실현하기 위해 정부 장소와 정치 자원을 이용하려고 한다는 가정(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 148)을 받아 들여 전략적 행동을 강조하게 된다’고 주장한다(이동규, 2011 재인용). 새로운 참여자들에게 호소를 하여 폭넓은 대중의 주목을 호소하는 행동과정으로 갈등을 확대하는 것이 목표가 되는 것이다. 반면 현재의 지배적인 연합들은 위기의 후 유증에 처해 정책변동 과정을 착수하거나 정책 안정화 유지를 결정하는 이유는 불분명하다 그러나 지배적인 연합의 일부 대표자들은 정책형성에 대한 상당한 영향력을 행사하는 거부권 행사자이기에 이러한 사람들의 동기를 이해하는 것이 중요하다고 주장하고 있다.



<그림 3> 위협경직성 효과의 이해

※ 자료: Nohrstedt(2008: 262)을 재구성.

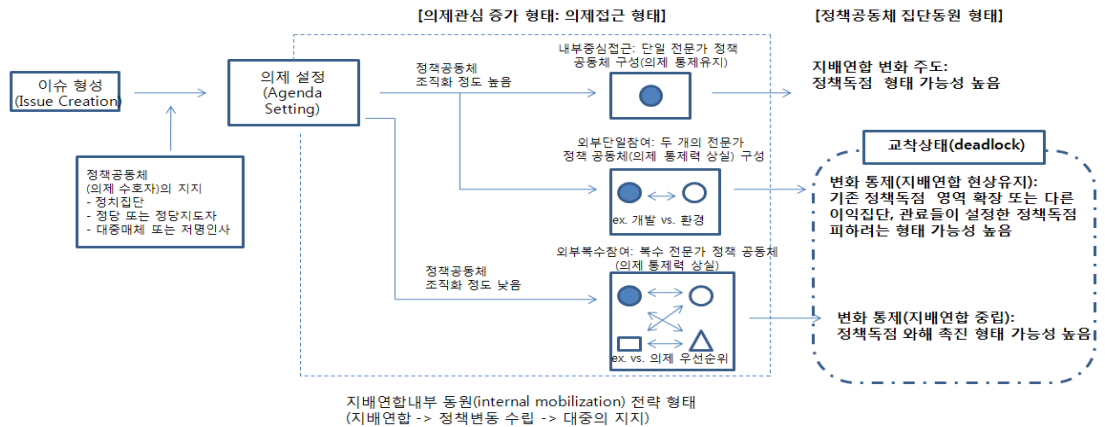
17) 연합 대표들이 문제 및 해결책에 새롭게 이해하는 경우 정책변동 가능성 있다. 정책 입안자들은 지지자들에 대한 공식적인 정책분석을 이용하여 이러한 신념을 고착화한다. 이때 이러한 위기 또는 재난과 관련된 초점사건과 정책변동을 결합하는 다른 메커니즘이 바로 학습인데 그것은 변화된 정책핵심 신뢰를 의미하기 때문이다(Nohrstedt, 2008: 262).

### III. 재난사건 정책실패 이후 의제설정 형태 접근

#### 1. 의제설정(접근)의 형태

지진, 허리케인 등 재난과 관련된 의제설정 형태는 정부 내부에서 새로운 정책을 위한 지원을 받기 위해 사용한다(Birkland, 1997: 38). 이는 Cobb, *et. al.*(1976)가 내부 동원(internal mobilization)이라고 부른 것과 유사하다. 이러한 정부 내부로부터 요청이 있어 형성된 내부 동원 공동체는 정책 독점을 구성할 가능성이 높다. 정책공동체의 구성원들은 궁극적인 정책변동을 지원하여 문제에 더 많은 대중의 관심을 동원하고자 한다.

‘내부의 동원은 변화를 위한 발상을 제기하기 위해 전문가 정책 입안자들에 의해 지배되는 옹호연합이 단 하나만 있을 때, 가장 가능성이 높아지게 된다(Birkland, 1997: 135).’ 다만 원자력 영역이나 기름유출의 경우에는 현상유지를 지향하는 산업 연합과 환경보호와 관련이 있는 변화를 지향하는 개혁연합이 각각의 전문가 공동체를 구성되어 상당히 양극화될 가능성이 높다. 그 양극화 정도에 의해 각 단체 대표들 간의 교착상태에 빠지게 되고 입법의 제정 등의 시기가 조절될 가능성이 있다. 또한 외부의 전문가 정책공동체가 복수로 구성하게 되면 정책독점 와해 촉진 형태로 나타나며 지배연합은 중립을 지향하게 된다. 이때 의제를 우선순위로 놓기 위해 복수 공동체가 활동하게 된다.



<그림 4> 의제설정(접근) 형태

※ 자료: Cobb, Ross & Ross(1976), Birkland(1997, 2005), 이동규(2011) 재인용.

#### 2. 정책기업가의 자극

의제설정에 참여하는 특정한 행위자가 정책기업가(policy entrepreneurs)이다(Birkland, 1997: 18). 이들은 선출된 공무원, 직업공무원, 로비스트, 교수 또는 저널리스트, 기술적 전문성을 지니고 자기가 선

호하는 미래의 정책에 대한 보답으로 자기 자원을 투자할 의향이 있는 사람들일 수 있다. 또한 ‘상징적인 잠재력을 위해 초점사건을 이용하고자 하고 그럼으로써 이슈를 의제로 제기하고자 하는 집단과 연합을 이끌고 있다. 정책기업가는 사건 이후 그들의 이익집단을 선호하는 정책변동을 요구하는 것이 아닌 다른 역할을 하는 것을 연구에서 관찰’할 수도 있고(Birkland, 1997: 18), 상당히 포괄적인 정책변동을 요청하거나 적어도 필요하다면 변화가 더 신중해야 한다고 주장하는 것을 확인할 수도 있다. 이러한 ‘의제설정 과정에서 정책기업가에 의한 대안의제로의 결정의제가 되기 위해 노력하는 수단 즉 자극을 주고, 받는 경우’는 다음과 같다(Kingdon, 1995; Birkland, 2005).

첫째, 특정 문제에 대한 자신들의 우려를 우선순위에 두려고 할 때(문제에 대한 자극; 정책기업가들은 자기들의 문제를 너무도 중요하게 부각시키고자 과장된 지표를 강조하려 함), 둘째, 체제연합 과정(softening up the system)동안 자신들이 관심을 가지고 있는 대안을 밀어붙이고자 할 때(정책대안에 대한 자극; 사업가들은 연합과정의 중심에 있으며, 논문·증언·공청회·언론에 보도되려고 애쓰며, 중요한 사람들과 그렇지 않은 사람들을 끊임없이 만남), 마지막으로, 특정문제에 단순한 우려, 자기 잇속만 차리기 위한 이익추구, 자기 정책 가치의 홍보, 단순히 참여하는데서 얻는 즐거움 등이 별개의 흐름들이 결합된 때(별개의 흐름들의 결합에 대한 자극; 자신들의 특별한 제안 또는 문제에 대한 우려를 준비하고 유리한 순간에 밀어붙임) 등이 정책기업가를 자극한다. 정책기업가는 이익집단을 대표하고 선거구를 대표하며, 자신의 가치 또는 신념을 촉진하기를 원하고, 또는 단순히 정책과정의 지적인 자극과 경쟁을 즐기기도 한다(Kingdon, 1995).

### 3. 초점사건 유형에 따른 위협경직성 논의 확장: 후속연구를 위한 개념적 틀 접근

Nohrstedt(2008: 258)가 언급한 ‘초점사건 이후 위협 경직성 논제<sup>18)</sup>에 따르면 중요한 정책개혁(policy reform)에는 초점사건(focusing events)과 기회의 창(window of opportunity)을 인용하는 이유는 이러한 외부 사건(external events)이 기관의 타성(institutional inertia)을 중단시킬 가능성이 있고 그로 인해 주요한 정책전환을 초래할 가능성이 있다’는 이유 때문이라고 주장한다. 이러한 위협 경직성 논제의 개념은 이후 Sabatier & Weible(2007: 220)에서 ‘외부동요 또는 충격’이라는 용어를 언급하면서 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 공공의견, 지배집단의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향 등을 포함하여 소위 역동적인 외부변수(외부 사건) 등으로 다루고 있다. Alink, *et al.*(2001: 290)가 이에 대한 정의를 조금 더 구체화하는데 ‘정책분야는 그것의 제도적 구조가 비교적 강력한 쇠퇴와 대단히 낮은 수준의 정당성을 경험하게 될 때 위기에 있다’고 주장한다.<sup>19)</sup> 이러한 수준

18) 초점사건 같은 사건으로 초래된 정책결과의 다양성과 왜 어떤 사건은 중요한 정책변동으로 이어지고 어떤 것은 그렇지 않은지에 대한 질문과 관련되어 진다. 이러한 변동을 설명하기 위해 우선 어떤 사건이 실제로 초점사건의 지위에 있는지 명확하지 않기 때문이다. 초점사건에 대한 범위가 제대로 정의되어 있지 않고 단순한 외부요인으로 취급되기 때문이다(Nohrstedt, 2008: 258).

19) 이는 정책영역 내에서 정책결정 절차, 정책도구, 그리고 지배적 이념(제도적 구조)에 대한 쇠퇴하는 사회, 정

의 사건은 지진, 전염병, 전쟁, 공격, 산업사고, 경제적 침체 등이 있을 수 있고 이러한 사건 이후에는 극심한 관리문제(위협, 불확실성, 시간 압박)와 극단적 상황에 대한 국가기관의 기능적 적응을 강조하는 일반적인 개념을 넘어서게 되는 것이다.

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 위협 경직성 이후 집단동원의 개념으로 사용하고자 한다. Birkland(1997; 2006; 2009)는 이러한 개념을 수용하여 정책대안 결정의제가 입법부에 논의되기 시작하면서 지배연합에 의한 변화주도와 변화통제를 하려는 형태를 확인할 수 있다고 주장한다. 결정의제 이후 정치와 정부의 실패에 부담 등의 위협 경직성에 노출된 지배연합은 정책독점 형태로 지배연합의 변화주도를 선택하거나 변화통제를 위해 지배연합의 현상유지 또는 지배연합 중립의 형태로 집단동원이 나타날 것이다. 특히 지배연합이 변화통제를 지향하는 집단동원 형태는 지배연합과 소수연합과의 교착상태가 될 가능성이 높다.

이러한 정책결정의 과정을 확인하기 위해 기존의 이슈형성, 의제설정과 관련된 개념을 보다 정확하게 이해하고 분석 틀의 요인들을 보다 세부적으로 접근할 필요가 있다. 다만, “위기 또는 재난에 대한 개념을 구분하여 정의하거나 논의하는 것은 아무런 실익이 없을 수 있다(이동규, 2013 재인용).”<sup>20)</sup>

이동규(2013)는 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 구분을 시도하였다(이하 <표 2> 참조).

<표 2> 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

※ 자료: 이동규(2013: 19)에서 재인용.

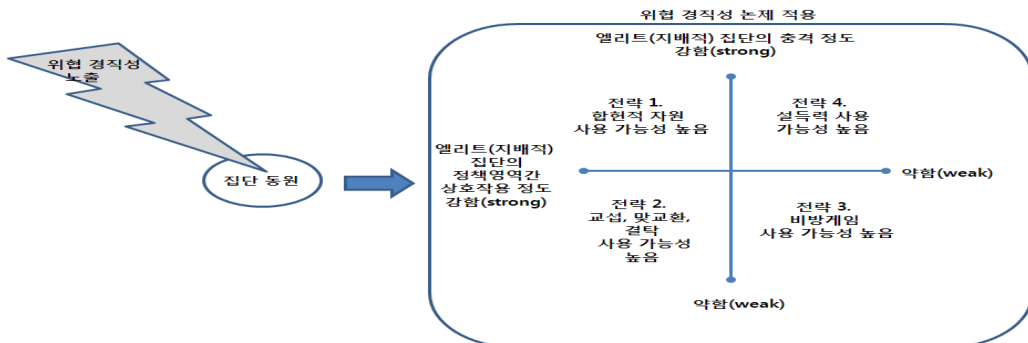
일반적으로 ‘정책결정자들이 자신의 핵심적인 이해관계가 위협을 받고 있다고 믿는 때에는 초점사건에 대한 학습의 확률을 줄인다는 입장(학습 저항)을 유지’하게 된다(McBeth, et. al., 2007; Jenkins & Sabatier, 1993). 이는 ‘비난 또는 비방의 전략이 해당된다’(t Hart & Boin, 2001). 왜냐하면 정책실

치, 경제적 지원과 수용(정당성)의 상황을 포함한다고 보는 것이다(Nohrstedt, 2008: 259).

20) 그럼에도 이러한 위기, 재난을 예방하고 대비하기 위한 재난 정책에서 보면 간과할 수도 없는 것이 현실이다. 왜냐하면 정책변동 관점에서 이러한 개념과 분류가 가능해야 적어도 그에 대한 최소한의 대안을 고민할 수 있기 때문이다.

패 자체가 기존의 정책목표를 비합법화하고 제도, 절차, 집행 등에서 이전에 생각하지 못했던 방식'으로 떨어지기 때문이다(Rosenthal, *et. al.*, 2001; Boin, 't Hart, & Sundelius, 2005). 이러한 논의들은 Birkland(2006, 2009)가 정책변동 모형에서 제시한 아이디어 토론 영역으로 접근이 가능한 부분이다. 이론상으로 정책실패는 정책 개혁뿐만 아니라 정책학습의 변화, 장기적인 개혁과 학습을 위한 대안을 촉발시킨다. 이러한 정책과정 속에서 정책변동, 중립, 정책유지 등을 위한 갈등, 경쟁, 조정이 발생한다. Drennan & McConell(2007: 193)은 '정책변동과 정책학습에서 정책참여자의 직면한 문제 파악의 어려움, 정책실패를 통해 한 뭉 잡을 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다'고 주장하고 있다. 이러한 주장을 근거로 정책참여자들의 행위자들이 미래의 정책방향과 내용에 통제력과 영향력을 행사하기 위해 사용한 전략에 따라 정책변동과 정책학습에 영향을 미친다고 이해할 수 있게 된다. Boin(2005)의 지적처럼 '정부, 관료집단, 기관, 정당, 매체, 희생자 단체, 민간 회사, 로비 집단 등을 포함한 그들의 과제는, 정책실패에 대한 정책변동과 학습을 촉진하고 기존의 문제점들에 대한 대처를 보장하기 위해 경쟁적인 해결책들 중에서 유리하게 균형을 잡으려 하기 때문'이다.

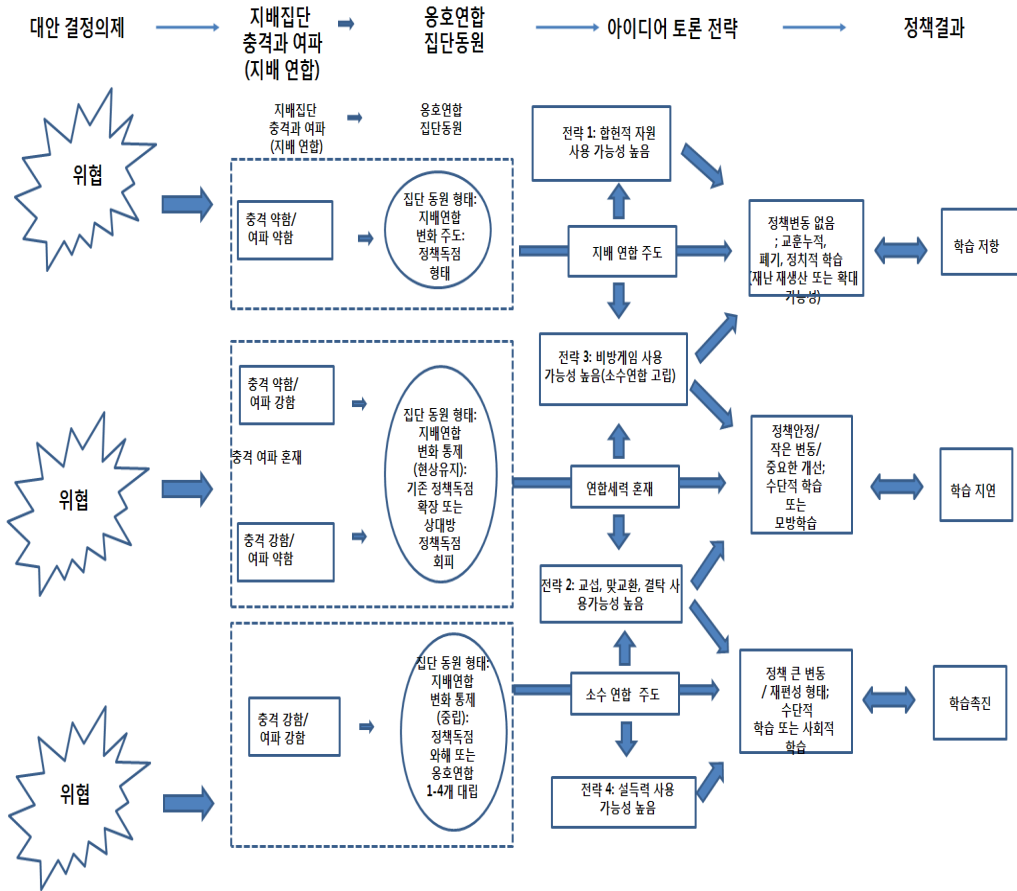
Drennan & McConell(2007: 193-194)은 4가지 전략을 제시하고 있다. 첫째, 지배적인 견해가 팽배하다는 것을 확실히 하고자 사용 가능한 모든 합헌적 자원(법률적 권한, 자문과정의 통제, 생각이 비슷한 사람들 간의 정치적 동맹 형성)의 사용이다. 둘째, 엘리트 집단은 반대 주장의 신빙성을 약화시키기 위해 상대방을 비난함으로써 미래에 대한 자신들의 비전을 보호하기 위해 비방게임(blame game)을 할 수 있다. 이 전략은 정책변동과 학습을 추구하고자 하는 이들을 소외시키려는 시도일수도 있다. 셋째, 교섭, 맞교환, 결탁 등의 사용이 있을 수 있다. 마지막으로 덜 강압적인 형태로의 설득력의 사용이 있다. 정책실패 이후 정책변동과 정책학습은 주로 영향력 있는 엘리트 전략에 의해 가능하고 주도될 가능성이 높다. 따라서 정책변동과 학습 수행에 개입되는 이들로부터 모든 합헌적 자원의 사용, 엘리트 집단이 정책실패의 중요성을 다루는 협력자 팀을 모으고, 정책변동을 불가피한 것으로 납득시키기 위해 교섭하고 성공적으로 설득한다면 정책변동과 정책학습의 가능성이 높아질 수 있음을 알 수 있다.



<그림 5> 위협경직성 논의를 적용한 아이디어 토론 전략 개념 도식화

※ 자료: Drennan & McConell(2007: 193-194)을 중심으로 구성(이동규, 2011 재인용).

본 연구에서는 이러한 논의를 적극적으로 반영하여 집단동원에 따른 엘리트 집단의 위협경직성 논제 접근을 다음과 같이 그림으로 정리할 수 있다.



<그림 6> 위협경직성 이후 정책과정 개념적 틀 접근

※ 자료: Birkland(1997; 2006; 2009), Nohrstedt(2008: 258) 논의를 중심으로 구성(이동규, 2011 재인용).

#### IV. 논의: 정책실패 이후 국내 입법과정 변화 연구 적용 가능성 검토

Birkland(1997: 144-145)는 초점사건의 세 가지 범주를 제시하고 있다. 첫 번째 유형은 정상적인(normal) 초점사건이다. 페로(Perrow, 1984)가 이 용어를 쓰는 것처럼 언젠가 일어나리라고 예상될 수 있는 사건을 의미한다. 지진, 허리케인, 원유유출 및 원자력 발전소 사고는 비록 예측할 수 없지만 결국 일어날 것이라고 기대될 수 있다. 두 번째 유형은 새로운(new) 초점사건이다. 그 전에는 한 번도 일어난 적이 없거나, 있다 해도 너무 오래전이라 기억에서 가물거리는 사건이다. 미국 내의 1980년대 초

타이레놀 사건, 1986년 우주왕복선 챌린저 폭발사고 등이 해당된다. 이러한 사건은 기술변화와 사회변화로 인해 일어난다. 세 번째 유형은 흔하지 않은 상황 하에서 흔한 사건(common events under uncommon circumstances)이다. 일반적으로 흔한 사건인데 사건이 뉴스거리가 되게 만들고 우연의 일치라 아니게 더 많은 정부의 관심과 잠재적 정책변동의 가치가 있도록 만드는 사건을 의미한다. 정치 스캔들과 폭력 범죄처럼 흔한 사건일 수 있지만 적절한 조건 하에서 잠재적 초점사건이 될 수 있는 것을 의미한다. 이러한 새로운 초점사건, 흔하지 않은 상황 하에서 흔한 사건의 초점력(focal power)은 이러한 사건들의 독특한 특징에서 나온다.

본 연구에서 위협경직성 효과로 제시하고 있는 4가지 외에 연구를 진행하면서 확인된 1가지를 더 추가하여 5가지로 구분하여 접근할 필요가 있다. 왜냐하면 위협이 확실하고 심각한 것으로 정책공동체들이 인정하게 되면 5가지의 기능적 형식으로 공격적인 기능 3가지, 방어적인 기능 2가지로 구분이 되기 때문이다. 첫째, 위협을 근절하는 전략으로 헌법적/합법적 권력을 발동하는 것이다. 이는 대부분 실제 태풍 같은 자연재난, 구제역, 신종플루 등의 신종 재난 같은 경우 폭넓은 다수의 연대에 의한 하향식 제약에 직면하게 된다. 따라서 Chistensen & Painter(2004)에 주장에 따라 정부는 정부의 엄격한 통제를 위해 강화된 관료적 비밀 유지의 산물으로써 헌법적/합법적 전략을 제시하게 된다.

둘째, 위협을 최소화 또는 희석화 하는 전략이 있다. 실제로 허베이스피리트호 유류오염사고, 태풍에 의한 정책개입의 시간이 부족하고 완전히 복구하는 것이 어려울 때 현실성 있는 해결책을 제시하도록 설득력을 사용하는 것이다.

셋째, 위협에 대한 고립 전략(비방게임 포함)이 있다. 이때 권위적인 권력의 사용이 있다. 백신을 투여하거나 구제역 같은 이동제한 등의 정책을 다룰 때 사용된다. 이때 상대적으로 부각되는 정책대안들을 고립시키고 최고 정책결정자의 지시사항 같은 것을 따르는 식의 지배 연합들의 전략으로 이어진다.

넷째, 위협을 회피하는 방어 전략이 있다. 이는 Janis & Mann(1977)이 제시한 갈등 없는 대응 패턴을 의미한다. 교섭, 맞교환, 결탁 등이 사용되어 경제적, 사회적, 정치적, 시간적 제약요인들을 함께 고려하게 된다.

다섯째, 위협에 대한 복원력을 증진하는 능력을 강화하는 전략이다. 이는 극심한 위협이 강타하기 직전 또는 직후에 장려될 수 있는 활동으로 위협 경직성 효과에 새롭게 추가할 수 있다. McConnell & Stark(2002), Drennan & McConnell(2007)이 제시했던 것으로 위협 자체에 대한 경직성이 근절되거나, 최소화되거나 하지 않기 때문에 제도 또는 정책에 대한 근본적인 복원력에 집중해야 한다는 것을 의미한다. 이는 실제로 구제역, 신종플루 등에서 백신접종에 의한 논의 자체가 정치적으로 그 위협의 강도가 크기 때문에 복원력 증진에 대한 논의 자체가 힘들다는 점을 설명한다. 그렇게 때문에 실제 위협 경직성 효과에 따른 아이디어 토론에서도 이에 대한 논의가 성공적으로 접근하지 못하는 것이다. 이러한 이슈들은 정책이슈로 고려되어 의제화되고, 결정의제로 진입하여 정책이 채택되기도 한다. 결정의제로 인해 의제관심이 증가하게 되어 국회 심의 및 의결, 공포안 정부이송 단계에서 엘리트 집단

의 저항 또는 지지를 받게 된다. 즉, 헌법 제40조에 ‘입법권은 국회에 속한다’라고 하여 국회 입법의 원칙을 명문화하고 있다. 그러나 제52조에서 ‘국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다’라고 하여 정부에게도 법률안 제출권을 부여하고 있다. 그리고 제51조에는 국회의 위원회도 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안을 입안하여 위원장 명의로 제출하여 의원발의 법률안에 포함시키고 있다. 이때 발의자를 포함하여 10인 이상의 찬성으로 발의하며 국회79조, 예산상의 조치를 수반하는 법률안의 경우에는 예산명세서를 아울러 제출하여야 한다. 헌법 제82조와 제89조에서는 정부제출 법률안은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령 명의로 제출하되 국무총리와 관계 국무위원이 부서하여야 한다고 명시되어 있다.

국회가 법률을 제정할 때에는 일련의 절차를 거치게 되는데 이를 입법과정(legislation process)이라고 한다. 입법과정은 일정한 입법정책 목적하에 작성된 법률안이 국회에 제출된 후 소정의 절차에 따라 심의를 거친 다음 정부에 이송되어 대통령의 공포에 의하여 법률로서 효력이 발생된다. 입법과정을 단계적으로 살펴보면 법률안의 입안과정, 국회에서의 심의 의결과정, 법률안의 정부이송 및 대통령의 공포 등으로 크게 구분할 수 있다. 국내의 법률, 대통령령, 총리령(부령) 등이 각각의 입법절차에 의해 공포된다. 법률 입법과정 기준으로 그 내용은 다음과 같다.

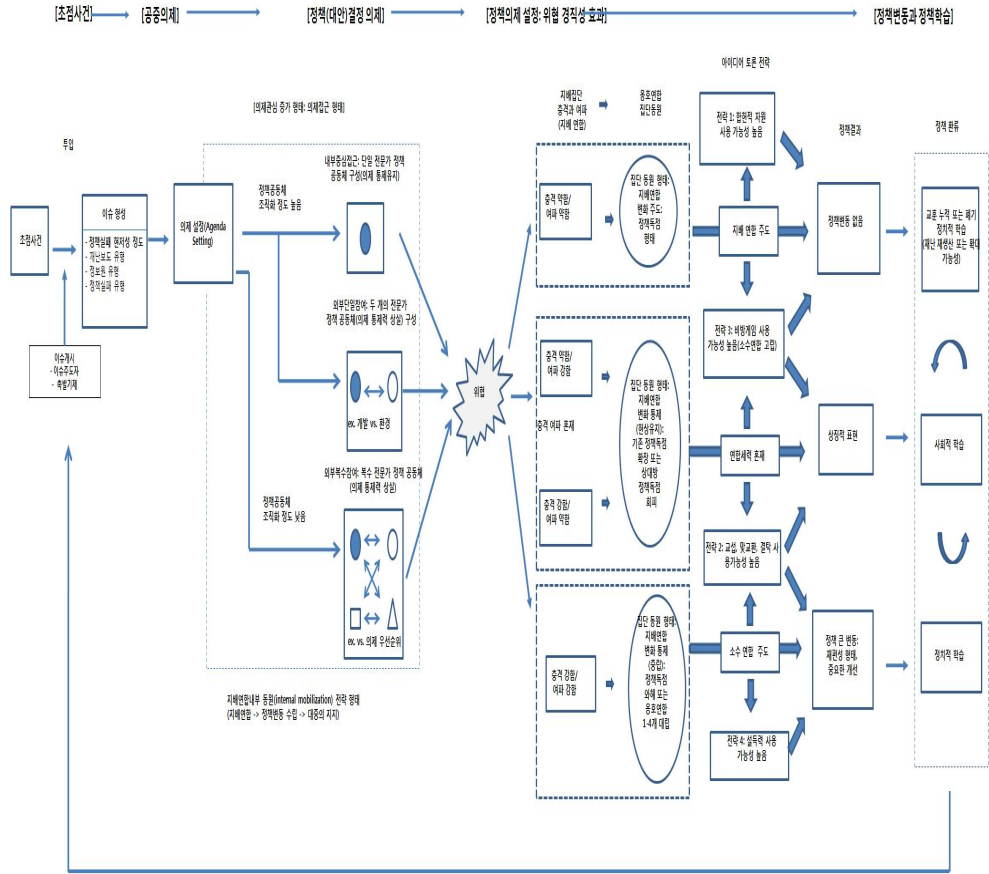
<표 3> 위험경직성 논제 적용한 초점사건 이후 정책과정 분석지표 제시

주요 요인		세부요인		연구자
초점사건 발생 이슈형성	이슈개시 촉발장치		이슈주도자/ 예측하지 못한 사건/ (국내사건 한정)의 촉발장치	Cobb & Elder (1995)
의제설정	의제일 반 진입	입법예고 /법령안 입안	형성된 이슈 문제 인식: 모든 아이디어들의 목록	Bauer, <i>et. al.</i> (1963); Kingdon (1995); Birkland (1997, 2005); Cobb, <i>et. al.</i> (1976)
			문제의 창 개폐 여부: 아이디어 수용 범위가 정부 권한의 정당한 관할권인지 판단	
	체제의 제	법령안 심사	정치적 이슈 협상: 정부권한의 정당한 관할권 내의 모든 이슈 목록	
			정책의 창 개폐 여부: 제한된 수의 정부의 관심 이슈만 채택	
제도(정 부)의제	차관/국 무회의, 국회심의	정책이슈로 설득 및 대안 생성: 기관, 입법부 또는 법원 등이 고려하고 있는 이슈 목록		
		기회의 정책 창 개폐 여부: 실행능력을 증가할 수 있는 안건 또는 이슈		

<표 3> 위협경직성 논제 적용한 초점사건 이후 정책과정 분석지표 제시(계속)

주요 요인		세부요인		연구자
의제설정	결정의 제	국회제출	법안, 소송, 구제 등 조치가 곧 취해지는 안건들(문제, 정책대안, 정치수용성이 하나로 결합)	
	의제관심 증가 형태	국회 심의 및 의결, 공포안 정부이송	정책공동체 조직화 정도 높음	내부 중심접근: 단일 전문가(옹호연합)정책 공동체 형성-> 엘리트 집단 변화 주도 지향 외부 단일참여: (피해단체 등)요청: 두 개의 전문가(옹호연합) 정책 공동체 형성(환경 vs 개발)-> 엘리트 집단 현상유지 지향
			정책공동체 조직화 정도 낮음	외부 복수참여: 2개 이상 전문가 정책 공동체-> 엘리트 집단 중립 지향
	정책기업가 등장 (선출된 공무원, 직업공무원, 로비스트, 교수 또는 저널리스트)		문제에 대한 자극	문제 부각/과장된 지표 사용
			제안에 대한 자극	논문/증언/공청회/언론 보도에 중점 제안수정/대중, 전문가, 정치세력 유화시도
			결합에 대한 자극	준비한 문제/제안 -> 정치세력과의 결합시도
위협경직성 논제 및 집단동원	국회, 심의 의결, 공포안 정부이송			
집단동원	국무회의 상정			
정책채택	공포			

이러한 논의를 중심으로 대규모 재난 사건 외의 초점사건의 유형에서도 분석이 가능한 분석의 틀을 제시할 필요가 있다. 따라서 초점사건의 유형과 위협 경직성에 대한 논의와 기존의 이론적 배경에서 논의된 정책변동 요인들을 중심으로 후속연구를 위한 분석의 틀을 제시하면 다음과 같다(이하 <그림 7> 참조). 제시된 분석의 틀의 가장 큰 특징은 초점사건 이후 정책결정자 간의 충격과 정책영역간의 여파의 구분을 통하여 위협경직성 논제를 접근하고자 한다. 위협 경직성 효과에 의해 실제 정책학습, 정책변동 등과의 연계를 설명할 수 있다.



<그림 7> 분석의 틀 개념적 모형 접근

### V. 정책적 함의 및 결론

재난사건의 경우 정책입안자들이 현상유지를 위해 위협적인 상황에서 경직되게 행동할 것이라고 단정하게 된다(Sabatier & Jenkins, 1999; Barnett & Pratt, 2000; Boin & 't Hart, 2003; Nohrstedt, 2008, 이동규 외, 2011; 이동규, 2012a; 이동규, 2012a; 이동규, 2012c; 김춘석 외, 2013; 이동규·우창빈, 2013; 이동규·양고운, 2013). 이러한 경우를 위협경직성 논제(threat rigidity thesis)라고 한다(Nohrstedt, 2008; 이동규, 2011 재인용). 이러한 과정에서 ‘지배적인 연합 구성원들은 이차적인 관점에 대한 변화를 제한함으로써 변화에 대한 압력에 반응하는 것으로 추정되는 것이지 핵심적인 신념은 그대로 유지하는 것으로 보기 때문’이라고 주장한다. 따라서 연합 대표들은 정책상 핵심내용을 실현할 뿐만 아니라 일정한 핵심적인 사리사욕(투표 극대화, 직무추구, 정책추구, 대표성 및 정당의 결속 등)을 보장하기 위해 행동하는 것으로 기대된다. 이러한 위협 경직성 논제에서는 정책입안자들(다른 참여자들)이 자신의 핵심적인 이해관계가 위협을 받고 있다고 믿기 때문에 위기 상황이 이러한 학습의 확

를 줄인다는 입장을 유지하게 되는 것이다<sup>21)</sup>. 이러한 주요한 변수들을 중심으로 초점사건 이후 하부시스템 내 소수연합이 동원되도록 하여 정치적 자원의 분포를 변경(여론)시켜 핵심적인 신념 및 사리사욕을 방어함으로써 반응하는 지배적인 연합의 신념 및 이해관계를 위협하는 위기로 전개된다. 이러한 방어적인 접근으로 인해 정책안정성 또는 일부 소수의 변화로 이어진다는 것이다.

이러한 정책실패 결과들으로써의 초점사건은 그 이후에 정책과정에서 다음과 같은 것들이 발생할 가능성이 높아진다. 첫째, 이전에 가능하지 않았던 방식 또는 전혀 새로운 방식으로 심각하고 드러난 문제에 논의를 가능성이 높다. 둘째, 조직의 변화를 초래하고 미래의 위협에 대한 더 나은 예방과 대비를 학습한다. 셋째, 정책변동과 정책학습을 초래한다. 넷째, 지도자의 리더십을 신장시킨다. 다섯째, 약하거나 또는 비효과적인 지도자 또는 정부를 처벌하기 위한 촉매가 된다. 여섯째, 일부 조직 또는 기관은 그들 자신을 입장할 기회로 사용하고 자금 또는 예산을 기존보다 더 많이 받기 위한 기회를 제공한다. 마지막으로 국민의 생명과 재산의 보호는 물론 법질서 유지를 수반하는 핵심 정부의 기능을 확고히 하는 식의 공적개입에 대한 사회의 기대를 높인다. 이러한 논의를 중심으로 후속연구를 위해 구체적으로 제시할 필요가 있다. 앞서 언급했듯이 후속연구의 범위는 인적손실(생명손실, 외상후 스트레스 장애 등), 중대한 국가기반시설 손실(교통, IT, 수도, 네트워크 장애 등), 정책손실(핵심정책 실패), 경제적 손실(시장손실, 직업 손실 등), 정치적-상징적 손실(조직/정부 타당성에 대한 피해 등), 개인적 손실(명성에 대한 피해) 등으로 다양하다고 판단된다. 따라서 이러한 초점사건의 유형들을 분석할 수 있는 정부의 입법변화 과정에 대한 분석의 틀의 접근이 필요하다. 실제로 본 연구에서는 대규모 재난 정책영역에서의 정책실패 이후 정책변동을 설명하기 위한 분석의 틀을 제시하고자 기존의 연구들을 검토하였다. 향후에 사례연구를 통하여 분석의 틀을 보다 구체적으로 제시하고자 한다. 본 연구에서 제시하고 있는 초점사건과 관련된 정책유형, 국가적 분위기 정도, 다른 의사결정 모형 결합, 정책실패 인식정도, 내부충격 정도, 누적된 교훈 존재 여부, 정치세력 및 정책기업가 자극 정도 차원을 보다 구체적으로 제시할 수 있어야 설명력이 있는 분석의 틀로 자리매김할 수 있다고 판단된다.

## 참고문헌

- 김춘석, 하민지, 이동규. 2013. 화재사건 이후 정책학습에 관한 탐색적 연구: 국내 대형화재사고 사례를 중심으로, 한국위기관리논집. 9(4): 31-58.
- 이동규. 2013. 정책학적 관점에서 재난 개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여과 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(2): 1-22.

21) 많은 위기의 후유증을 지배하는 비난의 정치가 학습이 방해를 받도록 하는 분위기를 만든다고 주장한다(Boin & 't Hart, 2003: 548). 그리고 서로 다른 종류의 위협이 서로 다른 결과를 만들 것임을 주장함으로써 다른 입장을 취한다(Barnett & Pratt, 2000)고 주장한다. 이들의 견해에 따르면 일정하게 잠복하는 위협들이 오직 조직적 학습을 발생시키는 유연성 효과에 의해 이어질 것이라고 한다.

- 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. 2012a. 대형 재난사건 이후 정책과정 탐색적 연구. 한국치안행정논집. 9(2): 167-194.
- 이동규. 2012b. Birkland의 재난 사건관련 정책변동(EPC) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교. 한국위기관리논집. 8(2): 1-27.
- 이동규. 2012c. 초점사건 이후 이슈주도자에 의한 정책과정 연구: Cobb과 Elder, 그리고 Birkland의 이론과 모형의 결합 가능성을 중심으로. 한국정책학회보. 21(3): 91-124.
- 이동규. 2011. 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로. 성균관대학교 박사 학위 논문.
- 이동규, 우창빈. 2013. 재난사건 이후의 정책변동 모형의 시론적 연구: 정책변동 모형의 재설계를 중심으로. 한국치안행정논집. 9(4): 143-166.
- 이동규, 양고운. 2013. 다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구: 소말리아 피랍행위에 대한 정부의 대응 변화를 중심으로. 한국위기관리논집. 9(9): 121-144.
- 이동규, 양고운, 박형준. 2011. 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로. 한국정책학회보. 20(3): 107-132.
- Alink, Fleur, Arjen Boin, & 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.
- 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*. New York: 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*. Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A. 1995. *Toward a Theory of Focusing Events and Agenda Setting*. Ph.D. Dissertation: University of Washington.
- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern, and B. Sundelius. 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cobb, Roger W. & Charles D. Elder. 1995. *Issues and Agendas, in Public Policy: The Essential Readings, Theodoulou & Cahn Matthew A*. U.K: Prentice Hall: 96-104.
- Cobb, Roger W. & Charles D. Elder. 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building. 2nd ed*. Baltimore. MD: Johns Hopkins University press.
- Cobb, Roger, Jeannie-Keith Ross, & Marc Howard Ross. 1976. Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*. 70(1): 126-138.
- Drennan, Lynn T. & Allan McConnell. 2007. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London & New York: Routledge.
- Dutton, Jane E. & Susan E. Jackson. 1987. Categorizing Strategic Issues: Links to Organizational Action. *Academy of Management Review*. 12(1): 76-90.
- Dutton, Jane E. 1992. The Making of Organizational Opportunities-An Interpretive Pathway to Organizational Action. *Research in Organizational Behavior*. 15: 195-226.
- Handmer, John & Stephen Dovers. 2007. *The Handbook of Disaster and Emergency Policies and Institutions*. Oxford, United Kingdom: EARTHSCAN.
- Hilgartner, James & Charles Bosk. 1998. The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*. 94(1): 53-78.
- Jenkins-Smith, H. & Paul A. Sabatier. 1993. The Study of Public Policy Processes. P. Sabatier and H. Jenkins-Smith eds. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kingdon, John W. 1995. *Agenda Setting in Public Policy: The Essential Readings*. Stella, Z. Theodoulou & Matthew A. Cahn. U.K: Prentice Hall: 105-113.
- 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.
- Lee, Dong Kyu, Chun Soon Kim, Go Un Yang, and Myong Su Chon. 2013. The Study on Policy

- Process after the Incidents of New Epidemic Diseases Referred to New Influenza, Super Bacteria. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 9(1): 185-203.
- McBeth, Mark K., Elisabeth A. Shanahan, Ruth J. Arnell, & Paul L. Hathaway. 2007. The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory. *Policy Studies Journal*. 35(1): 87-108.
- Nohrstedt, Daniel. 2008. The Politics of Crisis Policy Making: 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.
- Perrow, Charles. 2007. *The Next Catastrophe*. NJ: Princeton University Press.
- Nohrstedt, Daniel. 1999. *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Rosenthal, U., R. A. Boin, & L. K. Comfort eds. 2001. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Springfield, IL: Charles C Thomas.
- Sabatier, Paul, & Christopher Weible. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. ed. Paul Sabatier. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schattschneider, E. E. 1975. *The Semi-Sovereign People*. Hinsdale, IL: Dryden Press.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- Staw, Barry M., Lance E. Sandelands, & Jane E. Dutton. 1981. Threat Rigidity Effects in Organization Behavior: A Multilevel Analysis. *Administrative Science Quarterly*. 26(4): 501-524.
- 't Hart, P. & R. A. Boin. 2001. Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics, U. Rosenthal, R. A. Boin and L. K. Comfort eds. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities, Springfield*. IL: Charles C Thomas.

---

**李東奎**: 성균관대학교에서 행정학 박사학위(논문: 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로, 2010)를 취득하고, 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐 동아대학교 석당인재학부에서 학부장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 위기관리, 미래예측 등이다. 최근 주요 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)”, “초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 이동 성폭

력 사건 이후 정책변동을 중심으로(2011)”등이 있다. 2010년 제8회 한국행정학회 학술논문대회 최우수상, 2011년 제18회 한국행정학회 학위논문부문 학술상을 수상했다(invictus88@dau.ac.kr).

투 고 일: 2013년 07월 05일

수 정 일: 2013년 10월 01일

게재확정일: 2013년 10월 05일

## After Focusing Event Policy Process Model Approach

– Focused on Legislation Change Process after Policy Failure –

Dong Kyu Lee

In case of the outbreak of notable incidents, it is possible to discuss the issue as agenda through mass media coverage of the issue and symbols of the issue. However, media reports have limited agendas and a little influence on the policy change. Therefore, media reports would induce a monopoly of policy by means of the popular demands or the ruling elites. It is important that symbols of environmental disaster which are created by mass media, and expansion of issues, as a tool which is utilized for specific groups. Because it expands the issues, and shows the evidences which is necessary for policy adoption. These issues could develop into agendas, which gains more attention of the public and receive supports or objections of elite groups. Issues eventually could be adopted by congress through the legislation process. This paper suggests a policy process model for follow-up studies, and argues its applicability, through understanding of concepts including issue formation and agenda-setting argued by Cobb & Elder(1995), Kingdon(1995), and Birkland(2005), and an analysis on legislation process in Korea.

**Key words:** legislation change process , policy failure, policy process, threat-rigidity effect