

초점사건관련 정책학습 모형(ERPL)을 활용한 정책과정 연구*

- 재초점된 사건으로의 영화 도가니 사례(성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안 제6조)를 중심으로 -

A Study on Policy Process Utilizing Event-Related Policy Learning(ERPL)

- With Focus on the Dogani Movie(Revised Bill of Special Act for the Punishment of Sexual Crime of Violence - Article 6) to Refocusing Event -

Dong Kyu Lee**, Ji Ae Kim, Eun Hee Shim

Department of Seokdang Honors, Dong-A University, 225. Gudeok-ro, Seo-gu, Busan, Korea

Abstract

This study confirmed the process of policy change and policy learning that appear as the focused event, which can influence policy change, did not become an issue but becomes an issue through the refocusing event called film media through Birkland(2009)'s Event-Related Policy Learning model(hereinafter referred to as 'ERPL model'). The research object of this study is the habitual sexual violence case against handicapped students aged 7 to 22 in Gwangju Inhwa School(hereinafter referred to as 'Gwangju Inhwa School case') from 2000 to 2005. This study defined 'Gwangju Inhwa School case' as the focused event and confirmed the process of policy change and policy learning after 'Gwangju Inhwa School case' through Birkland(2009)'s ERPL model. The time range of this study is limited to the period from November 2005 when 'Gwangju Inhwa School case' that had taken place from 2000 to 2004 became generally known through MBC PD Notebook to November 17, 2011 when the 'Revised Bill of Special Act for the Punishment of Sexual Crime of Violence' was promulgated. At the

* 본 연구는 한국행정학회 2013년 학술논문대회 은상을 수여한 논문을 등재지에 게재하기 위해 전반적인 수정·보완한 것입니다. 전문가 분들의 의견수렴을 거쳐 부족한 논의를 확장하였음을 밝힙니다. 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.

** First author. Tel. +82-51-200-8717. Fax. +82-51-200-8752 E-mail. invictus209@gmail.com

Submission & Publication Process

Received: Sep. 2, 2014 / Revised: Sep. 23, 2014 / Accepted: Sep. 30, 2014

public agenda. However, the movie Dogani opened in September 2011 served as the time when ‘Gwangju Inhwa School case’ was first generally known, it did not draw much attention from the general public or the mass media, so the focused event did not become a triggering device that made the focused event become an issue again and a public agenda, leading the focused event to policy change and policy learning. As such, this study proved that the movie Dogani made the focused event called ‘Gwangju Inhwa School case’ become a public agenda, and confirmed the process of policy change and policy learning afterwards through Birkland(2009)’s ERPL model.

Key words: model of event-related policy learning, policy change, Gwangju Inhwa school, refocusing event

국문초록

본 연구는 영화 미디어라는 재초점사건을 통해 재이슈화되면서 나타나는 정책변동과 정책학습 과정을 Birkland(2009)의 초점사건정책학습(Event-Related Policy Learning)모형(이하 ‘ERPL모형’)을 통해 확인하였다. 정책변동에 영향을 줄 수 있는 기존의 초점사건이 이슈의 증폭이 크지 않은 상태에서도 재이슈화가 가능한 이슈 주도자(영화 미디어)가 있다는 것을 확인하였다. 본 연구에서는 이를 새로운 이슈주도자에 의한 재초점된 사건(refocusing event)이라 한다. 본 연구의 연구대상은 2000년부터 2005년까지 광주인화학교에서 7세에서 22세의 장애학생들을 상대로 발생한 상습적 성폭력 사건이다(이하 ‘광주인화학교 사건’). 본 연구는 ‘광주인화학교사건’을 초점사건으로 정의하고, ‘광주인화학교사건’ 이후 정책변동과 정책학습의 과정을 Birkland(2009)의 ERPL모형을 통해 확인하였다. 본 연구의 시간적 범위는 2000년에서 2004년까지 일어났던 ‘광주인화학교 사건’이 MBC PD수첩을 통해 세상에 알려진 2005년 11월부터 ‘성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안’이 2011년 11월 17일 공포된 때까지로 한정한다. ‘광주인화학교 사건’이 처음 세상에 알려진 당시에는 대중이나 언론에 의해 그다지 큰 관심을 끌지 못하였기 때문에, 초점사건이 공중 의제화 되지 못하였다. 그러나 2011년 9월 영화 ‘도가니’의 개봉이 기존의 초점사건을 재이슈화 시키는 재초점된 사건으로서 작용하여 급격하게 공중 의제화 시키고 정책변동으로 이어지게 하는 역할을 하였다.

주제어: 초점사건관련 정책학습 모형, 광주인화학교, 재초점사건

1. 문제의 제기

사회에는 수많은 사건들이 존재한다. 이러한 사건들 중에서는 집단이나 개인의 이익에 영향을 미칠 수 있는 사건들도 존재한다. 즉, 이러한 사건들이 이슈화가 되면 개인뿐만 아니라 사회에의 문제로 발전할 수 있는 가능성이 있기에, 이에 대한 해결책 제시로 이어진다. 바로 사건관련 정책이 정책학습과 정책변동을 수반하는 것이다. Birkland(2009: 147)에 따르면, “초점사건(focusing event)은 정책결정자에게 동시에 알려지고, 갑자기 발생하며, 사회에나 사회의 관심에 영향을 주고, 그리고 피해를 끼치거

나 미래에 피해를 줄 수 있는 가능성을 가진 것으로 주장한다.¹⁾ 이를 Kingdon(1995)은 정책 변화를 위한 기회의 창을 여는 것으로 접근하고 있다.²⁾ 또한 ‘이러한 기회의 창은 즉시 정책변화를 가능하게 할 수 있으며, 정책변화를 야기하는 사건에 대한 이해를 촉진시킨다’고 주장한다(Birkland, 2009: 147). 이러한 논의를 근거로 Birkland(2009)는 학습의 결과로써 정책 변화를 확인할 수 있는 초점사건관련 정책학습 모형(A model of Event-Related Policy Learning)을 제시하였다. 즉, 해당 모형으로 초점사건이 발생한 이후 의제에 대한 관심이 증가하고, 집단동원이 발생하고, 이어서 아이디어 토론이 이루어지고, 새로운 정책이 채택되어 다시 누적된 경험으로 이어지는 일련의 정책과정을 설명할 수 있다.

본 연구는 이를 바탕으로 초점사건이 발생한 후, 사건이 정책의 변동에 실패하여 새로운 정책이 채택되지 않거나 또는 이슈가 정책학습에 실패하여 단순히 이전 사건들로부터 경험이 누적되거나 학습이 거의 존재하지 않은 경우에도 미디어 수단의 새로운 선택 즉, 초점사건에 따라 새롭게 이슈화되어 정책학습과 정책변동을 수반하는 사례에 주목하였다. 바로 초점사건을 ‘영화’라는 미디어를 활용하여 재초점된 사건(refocusing event)으로 정책학습과 정책변동을 가능하게 할 수 있는지에 대한 탐색적 연구를 접근하고자 한다. 기존의 연구에서는 초점사건이 기존의 방송미디어, 인쇄미디어, 인터넷미디어(TV·라디오, 신문, 인터넷 등) 등에 의해 의제관심을 불러일으킨다는 사실을 확인한 적은 있다. 다만, 영화라는 미디어가 초점사건의 이슈화에 영향을 줄 수 있고, 나아가 정책과정에 영향을 줄 수 있는지에 대한 연구는 소개된 바가 없다.

본 연구에서는 광주인화학교(청각장애 특수학교)에서 2000년부터 2005년, 2010년에 각각 장애인 학생들(7~22세) 성폭력을 가해하는 성폭력 사건이 발생했음에도 이슈화되지 않았던 사례가 이를 영화화한 미디어를 통해 새로운 정책변화를 야기하는 재초점된 사건(refocusing event)으로 이어졌는지에 주목했다. 실제로 2005년 6월 22일에 성폭력 상담소에 일부 교직원의 제보에 따른 시민단체 성폭력 대책위원회가 결성되고 동년 11월 1일에 MBC PD 수첩에 보도되었다. 하지만 장애인 대상 성폭력 피해대책으로 이어지지 않았다. 즉, 해당 초점사건으로부터 다양한 집단들의 동원과 대안을 위한 아이디어가 후속적으로 채택되지 않았다. 이후 2011년 9월에 이 사건을 영화화한 도가니(영어 제목: SILENCED)³⁾가 상영되면서 ‘인화학교성폭력대책위에서 우석법인과 감독기관에게 요구합니다’라는 제

- 1) “초점사건(focusing event)은 국민대중의 관심을 끌 수 있는 돌발사건으로 정의하고 지진·태풍·기름유출사건·원자력발전사고와 같은 자연재난이나 부적절한 테크놀로지의 관리에서 발생한 사건뿐만 아니라 대규모적 시위나 정부의 스캔들까지도 포함하는 것으로서 언론의 대대적인 보도로 국민대중의 관심이 집중되는 모든 사건을 의미한다고 정의된다(Birkland, 1998: 53-55; Birkland, 2001: 101; 유훈 2009: 272; 이동규 2011: 108 재인용)”.
- 2) “정책변동을 설명하는 주요한 이론들은 주로 안정적인 체제하에서 장기적인 과정에 거쳐 변화하는 원인에 대해서 설명하는 모형과 분석틀이다. 이러한 외국의 주요한 정책변동이론들과 달리 우리의 현실에서 최근 발생하는 정책변동의 원인을 살펴보면, 갑작스런 사건으로 인해서 정책이 의제화되고 급작스럽게 정책변동이 발생하는 경우가 많다. 사람들의 관심이 증가하는 ‘초점사건(focusing event)’과 그것에 따른 새로운 정보와 아이디어를 정책 결정에 적용하는 ‘학습’의 개념을 연관 지어 정책변동이 이루어지기 때문이다”(이동규, 2011: 108).
- 3) 이 영화는 광주광역시 청각장애 특수학교인 광주인화학교에서 실제로 일어난 장애학생 성폭행 사건을 소재로 한 공지영의 동명 소설이 원작이다. 소설 《도가니》는 2008년 11월부터 2009년 5월까지 포털사이트 다음

목으로 포털사이트 다음 아고라에 청원운동이 게시되었다. 게시되자마자 이슈의 증폭이 거세지면서 아동·장애인 성폭력 범죄에 대한 처벌을 강화하는 일명 도가니법안(성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안)이 10월 28일 국회를 통과하여 긴급하게 해당 법이 11월 17일에 시행되었다. 따라서, ‘광주인화학교 성폭행 사건’을 초점사건(Focusing event)으로 시도했던 방송미디어가 존재했음에도, 이 사건을 영화화한 ‘도가니’ 상영에 따른 재초점된 사건으로 인해 공중의제화가 된 것에 주목한다. 영화 ‘도가니’가 ‘광주인화학교 성폭행 사건’이라는 기존의 초점사건을 다시 한번 이슈화시키는 이슈제기자로 어떻게 작동하였는가를 알아보고자 한다. 만약 그렇다면 ‘도가니’가 ‘성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안’에 미친 영향을 탐색하기 위해 Birkland의 ERPL모형을 활용한다. 다음으로 ‘성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안’이 Birkland(2009)가 제시한 학습과정의 유형 5가지 중 어떤 학습 과정에 해당되는지를 확인하고자 한다.

따라서 본 연구는 영화미디어가 정책변동을 초래하는 초점사건에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 알아보고, 기존의 미디어(TV, 라디오, 신문 등) 뿐만 아니라 영화도 중요한 미디어로 고려될 수 있는지 확인하고자 한다. 또 영화 개봉 이전 ‘광주인화학교 성폭행 사건’과 그 이후의 재초점된 사건을 비교하여 영화 미디어가 초점사건이 정책변화에 이르는 과정에 어떠한 영향을 미치는지 알아보고, 이에 초점사건관련 정책학습(ERPL)모형을 통해 설명하고자 한다.

II. 이론적·제도적 배경

1. 이론적 배경

1) 초점사건(Focusing Event)

초점사건은 공공문제 또는 이슈, 특히 실제로 또는 잠재적으로 유해한 이슈와 문제에 관심을 불러 일으킬 수 있는 돌연한 사건이다(Birkland, 2005: 101, 이동규, 2011: 59 재인용). 초점사건은 아래 <표 1>과 같이 많은 학자들에 의해서 정의되어져 왔다. 그러나 Birkland(2009: 2)에 따르면, 이러한 다양한 초점사건의 정의가 있음에도 이들 모두는 초점사건이 정책변동의 중요한 동인이라는 점을 인정한다. 따라서 초점사건은 정책변화와 의제설정에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 즉, 초점사건의 발생은 정책 입법안을 제안하게 하는 동력인 동시에 향후 정책산출로 이어지는데 필요한 요인인 것이다(서인석, 2013: 46).

에서 6개월 동안 연재되었으며, 2009년 6월 책으로 출간되었다(네이버 지식백과 사진 참고).

<표 1> 초점 사건(focusing-event)의 개념정의

학자	내용
Cobb and Elder's(1983)	초점사건은 의제 설정에 영향을 미치고, 그들(Cobb and Elder)은 초점사건과 같은 현상을 '상황적 반작용'이라고 부름
Kingdon(1984)	정책변동을 초래하는 요인으로 기존의 위기나 재난을 포함하는 넓은 개념
Baumgartner and Jone's(1993)	초점사건은 정책과정의 '단절균형'모형에 작용함. 그리고 이 단절균형 모형에서 공공정책은 어떤 것이 변화를 야기하는 시스템의 균형을 잘못되게 만들 때 까지, 오히려 안정적인 채로 남아있음
Kingdon(1995)	미디어와 다양한 기관 사이에서 관심을 얻을 수 있는 이슈를 불러일으키는 정치적인 현상, 초점사건은 정책 변화에서 '기회의 창(window of opportunity) ⁴⁾ '을 열 수 있음
Birkland (1997,1998,2006)	갑자기 발생한, 정책입안자와 엘리트들에게 동시에 알려진, 지역사회와 지역사회의 관심(이익)에 영향을 끼치고, 실질적으로 해로움이 있거나 미래에 굉장한 해로움을 끼칠 가능성이 있는 사건
Worrall(1999)	의도적으로 폭력적이고, 갑작스러우며, 새롭고, 범죄적인 특징을 지니고 있는 것을 의미함.
Zahariadis(2007)	문제성 있는 조건에 관심을 가지며, 직접 특별한 문제에 대한 특정한 평가적 차원에서 관심을 기울이게 하며, 관심은 미디어와 정책기업가에 의해 고정됨.
Sabatier & Weible(2007)	내부 충격(internal shocks)으로 표현하여 부분적으로 초점사건 관련 문헌의 논거를 따르고 있음을(Kingdon,1995; Birkland, 1997 1998, 2004) 밝히고 있음(Sabatier & Weible, 2007: 204). 현재의 정책하위체제의 실패를 부각시킴으로써 변동을 초래함. 다만 내부 충격과 외부동요/충격(external perturbations or shock)을 구분하려는 시도에서 초점사건과 차별화.
Nohrstedt(2008)	공공정책 학자들은 중대한 정책변화에 대한 설명으로 초점사건과 기회의 창을 자주 인용한다고 언급하면서, 어떠한 사건이 실제로 위기의 자격이 있는지 명확하지는 않지만 상징적 실패(symbolic breakdown)같은 전염병, 전쟁, 테러, 산업 재해, 경제적 침체 사건 등으로 촉발되는 사건으로 접근 가능함을 제시하고 있음.
Birkland (2009)	갑자기 발생하고, 엘리트와 정책결정자에게 동시에 알려지며, 집단이나 집단의 관심(이익)에 영향을 주고, 피해를 끼치는 사건 또는 미래에 피해를 끼칠 가능성이 있는 사건
유훈(2009)	국민대중의 관심을 끌 수 있는 돌발사건.
이동규 외(2011)	국민의 정서에 대한 충격의 정도도 고려될 수 있는 사건으로 유사한 사건이 연속적으로 발생해서 그 시차정도 역시 국민의 정서의 충격의 정도에 영향을 줄 수 있는 사건을 의미함.
이동규(2012a)	사망자수, 지리적 피해범위, 손실 자산 가치 등 지표가 나타내는 피해의 정도가 충분히 큰 것으로 사건의 이해 또는 구성방법에 대한 논의를 유발할 가능성이 있음. 대부분 대규모 사건들로서 의회와 미디어가 관심을 가짐.
이동규(2012b)	대형재난으로 정부의 의사결정에서 집중적인 관심을 얻고, 이를 통해 새로운 재난 정책을 개발할 가능성이 커지는 것을 의미함.

※ 자료: 이동규(2012c: 97), Birkland(2009: 147)를 재구성.

본 연구에서는 초점사건을 Birkland(2009)가 제시하는 정의에 따라, 갑자기 발생한 사건으로 엘리트

4) '정책의 창' 모형에서 초점사건은 여러 가지 흐름(streams)이 한데 모이는 변동을 위한 '기회의 창(window of opportunity)'을 여는데(이동규, 2011: 60), '기회의 창'은 재난이 만들어내는 자연력(폭풍, 천둥 등)이나 사회에 대한 이해를 향상시키는 즉각적인 정책 변화를 야기할 수 있고, 그들의 정책이나 정치적 이익을 더 잘 주장하는 방법을 학습하는 다양한 행위자들(actors)에게 기회가 될 수 있다(Birkland, 2009: 2).

와 정책결정자에게 동시에 알려지며, 다양한 기관과 미디어에서 집중적인 관심을 불러일으키면서 이를 통해 관련 정책을 개발할 가능성이 커지는 것을 의미한다.

2) Birkland의 초점사건 관련 정책학습(ERPL) 모형

Birkland(2009)는 초점사건관련 학습 절차를 설명하는 모형으로 초점사건 관련 정책학습모형(ERPL)을 제시하였다. 이것은 학습과정의 패턴을 시험할 수 있는데, 이에 대한 결과는 정책학습과 정책변동으로 나타난다. 정책 과정에서 학습의 핵심 대상은 사람(기관장, 이익단체장, 교수, 저널리스트 등)이라고 가정한다(Busenbergh, 2001; Levy, 1994; May, 1992; Sabatier, 1987; 1991; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; 이동규, 2011 재인용). Birkland(2009)는 초점사건이 모든 주제에 똑같은 방법으로 영향을 미치는 것이 아니라는 것을 보여주기 위하여 초점사건 관련 정책학습모형의 결과로서 May(1992)의 논의에 따라 세 가지의 정책학습(수단적 정책학습, 사회적 정책학습, 정치적 학습)을 제시하고 있다. May는 정책과 관련된 학습을 크게 정책학습과 정치적 학습으로 나누고 정책학습을 다시 수단적 정책학습(instrumental policy learning)과 사회적 정책학습(social policy learning)으로 세분화 하고 있다(유훈, 2006: 97). 이들 각각은 정책변화를 수반하거나 수반하지 않을 수도 있다. 수단적 정책학습은 정책수단이나 정책집행디자인에 관한 학습을 의미하는데, 기존의 정책 목표의 테두리 안에서 정책 실패나 향상된 정책실적의 원인을 이해하는데 도움을 준다(유훈, 2006: 97). 사회적 정책학습은 정책의 목표, 정책의 범위, 정책문제 등에 관한 학습을 의미하는데, 이는 정책 목표와 관련된 기대의 변동을 초래한다. 즉, 수단적 정책학습이 정책수단이나 정책집행디자인에 관한 학습인데 대하여 사회적 정책학습은 정책목표나 정책의 근본적인 문제에 관한 학습이다(유훈, 2006: 98). 정치적 학습은 특정한 정책을 창도하고 추진하기 위한 전략에 관한 학습을 의미한다.

이후에 Birkland(2009)는 May(1992)의 세 가지 학습 뿐만 아니라 ‘학습’ 과정의 전형적인 유형 다섯 가지를 추가로 제시하였다(아래 <표 2> 참조). 이는 학습이 발생했을 때 그 학습이 학습에 대한 노력

5) Birkland(2006, 2009)의 정책학습의 유형(이동규, 2011: 110 재인용).

구분	주요 지표	내용
수단적 정책학습 (instrumental policy learning)	수단적 학습의 증거를 발견: 초점사건 이후 실질적인 입법들이 다수 나타남	"정책 개입 또는 수행 설계의 실행 가능성"에 대한 학습: 입법 및 규제 등의 정책변동과 관련된 언론 보도, 토론 기록, 의회 청문, 또는 제안된 규정에 대한 공개적 논평 등
사회적 정책학습 (social policy learning)	사회적 학습의 지표에는 "정책 방향, 표적 집단, 정책에 의해 부여된 권리 등, 정책 목표 또는 범위의 변화를 수반하는 정책 재정의"가 포함됨(May, 1992: 336)	정책에 대한 근본적인 접근방식과 정부 조치의 본질과 적절성을 포함: 이데올로기와 신념체제를 수반할 가능성이 더 높음
정치적 학습 (political learning)	정치적 학습은 정책 아이디어 또는 문제에 대한 옹호를 발생시키는 전략에 관한 학습으로 구성됨(May 1992: 339)	정책변화의 옹호자와 반대자가 새로운 정보에 순응하고자 자신의 정치적 전략과 전술을 바꿀 때 발생

(논의, 조사)을 수반하였는가, 학습에 대한 노력을 수반한 사건이 정책변화까지 이어졌는가 등으로 학습의 유형을 나누어 총 다섯 가지의 학습의 유형을 분류하였다. 첫 번째 유형은 사건이 발생하고 사건에 대한 학습의 노력이 거의 이루어지지 않았음에도 정책에 대한 변화가 발생하는 학습유형이다. 이것의 예로 미국의 반(反)테러법을 들 수 있는데, 9.11 사건 당시 제정되었던 미국의 반(反)테러법은 정책이 정말로 테러리스트의 공격을 막는 가장 효율적인 방법을 표현하고 있는가에 대해 조사하려는 노력 없이 매우 빠르게 제정되었다(Birkland, 2009: 4). 두 번째 유형은 사건이 발생하고 학습을 위한 진지한 시도가 이루어졌는가에 대한 증거 없이 조사가 진행되고 있는 상태이거나 그러한 조사가 당연할 정도로 확실한 상태를 이야기한다. 이 유형에 대해서 Birkland(2009)는 이것이 진짜 학습이라도, 궁극적인 목표가 내부의 평가(evaluation)가 아니라 ‘대중 안심시키기’라고 이야기한다. 세 번째 유형은 사건이 발생하고, 조사나 학습이 발생하지만 이것들이 실제 정책의 변화에 직접적으로 연관이 있다고 확신할 수 없는 경우이다. 네 번째 유형은 사건이 발생하고, 신중하고 철저한 조사가 이루어짐에도 비용이나 관료주의 체제하의 지연현상 정치적인 입장 등과 같은 이유로 정책의 변화가 일어나지 않는 경우이다. 마지막 유형은 사건이 발생하고 빈틈없고 주의 깊은 조사가 이루어지고 이것의 결과로써 정책변화가 일어나는 경우를 말한다.

<표 2> 학습과정의 전형적인 패턴(Birkland, 2009: 4)

전형적인 학습의 유형 ⁶⁾	정의	예시	내용
유형1	사건이 발생하고, 사건으로부터 발생하는 학습에 대한 노력이 거의 이루어지지 않거나 전혀 이루어지지 않고 변화가 발생함	미국의 반(反) 테러법	미국의 반테러법과 같은 이러한 학습의 유형에서는 변화나 반응들이 실제로 재난을 막는 효과적인 정책도구를 포함하는지에 대한 고민이 없다.
유형2	사건이 발생하고, 학습을 위한 진지한 시도에 대한 어떤 증거도 없이 기관이 수행하는 조사가 진행 중이거나, 완전하지 않거나, 너무 확실한 상태	허리케인 Katrina로부터 이루어진 미국 대통령의 학습	Schattschneider(1975)을 인용하여 이야기하면, 이러한 학습은 학습이나 법의 개정이 발생하는 것을 확인하기 위한 단순한 문서(reports)에 불과하다.
유형3	사건이 발생하고, 정책변화를 이끌어 내는 조사가 착수되지만, 정책변화는 조사와 연결되지 않거나, 이후 사건조사에서 권고되는 변화에 대한 언급 없이 정책이 변화함	9.11 테러 사건의 국토보안국의 설립	9.11테러에 관한 많은 조사가 있었지만, 국토보안국의 설립이 실제 조사의 결과와 이어지는지 명확하지 않다.
유형4	사건이 발생하고, 빈틈없고 주의 깊은 조사가 이루어지지만, 정책변화가 결과로 일어나지 않음. 이는 비용이나 관료주의 체제하의 지연, 정치적인 입장, 정치적이고 정책적인 정체와 같은 이유로 나타남.	미국연방교통안전위원회(NTSB)의 항공사고에 대한 조사	미국연방교통안전위원회(NTSB)의 조사는 미국연방항공청(FAA)에 의해 수년간 거의 무시되었다(Schiavo, 1997).

6) Birkland(2009)는 May(1992)가 제시한 정책학습 유형(수단적 정책학습, 사회적 정책학습, 정치적 학습)이외에

<표 2> 학습과정의 전형적인 패턴(계속)

전형적인 학습의 유형 ⁷⁾	정의	예시	내용
유형5	사건이 발생하고, 빈틈없고 주의 깊은 조사가 이루어지고, 이것은 주의 깊은 조사와 평가, 정책설계의 결과로써 정책변화를 이끌어냄	2003년 컬럼비아 우주왕복선 사고 조사위원회	사고조사위원회의 결과를 바탕으로 나사(NASA)에서는 많은 변화가 일어났다.

※ 자료: Birkland(2009: 4).

Birkland(2009)는 위의 학습 유형들을 확인하기 위한 ‘정책 과정에서의 학습의 전형적인 증거’를 제시하였다(아래 <표 3> 참조).

<표 3> 정책과정에서의 학습에 대한 전형적인 증거

조직 또는 기관	학습의 증거
뉴스 미디어	문제에 대한 이야기 신문보도 속성의 변화 (보도된 사람들, 신문보도의 요지)
이해 집단	의회 공청회에서의 가시적인 변화 뉴스미디어로 부터의 관심 증가
의회	법률의 변화 토론의 속성에 대한 변화 공청회 주제 범위의 변화
규제기관과 시행기관	새로운 제도나 제안된 제도의 발행(시행) 이슈화 되고 있는 제도의 속성과 중요성의 변화 규정과 법규의 해석과 시행, 절차의 변화

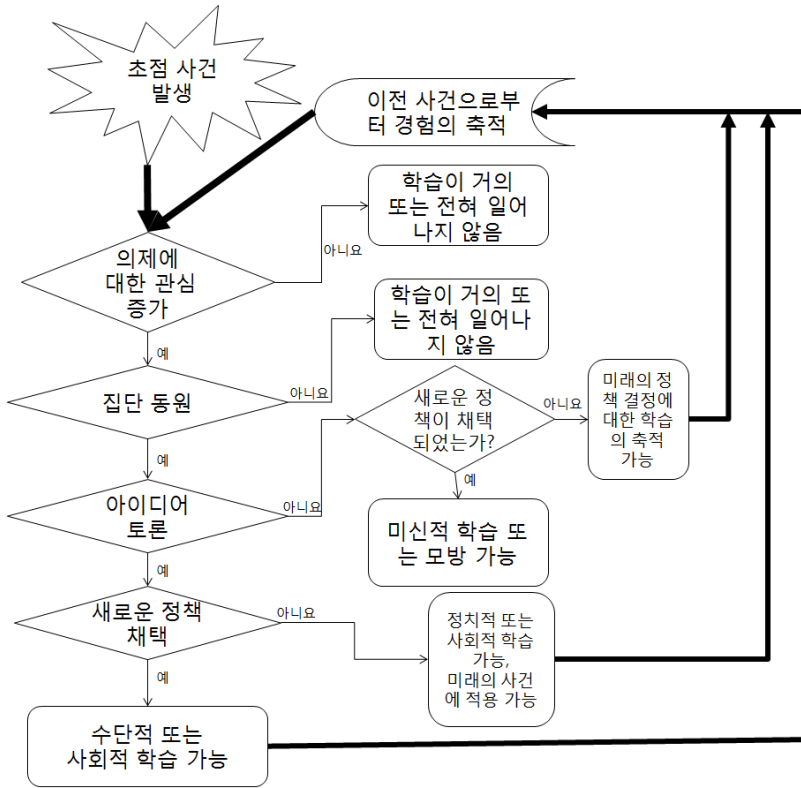
※ 자료: Birkland(2009: 8).

Birkland(2009)에 따르면, 뉴스미디어와 같은 조직의 학습에 대한 증거는 뉴스미디어가 문제에 대해 이야기할 때 확인할 수 있다. 또한 학습 전의 신문보도의 주제나, 보도된 사람들이 학습 후에 변화로 학습을 확인할 수 있다. 이해집단의 경우에는 의회 공청회나 위원회에서의 의견의 변화, 또는 단체에 의해 만들어진 뉴스미디어로부터의 관심증가로 확인할 수 있다. 의회의 경우는 대표적으로 법률이 변화하는 경우가 있고 의회에서 이루어지는 토론의 속성에 대한 변화나 공청회의 주제 변화 등으로 학습을 확인할 수 있다. 규제기관이나 시행기관의 경우에는 새로운 제도나 제안된 제도의 시행 측면, 이슈화 되고 있는 제도의 속성과 중요성에 대한 변화, 규정과 법규의 해석에 대한 변화 등으로 학습을 확인할 수 있다고 제시하였다. 이상의 논의를 바탕으로 Birkland(2009)의 ERPL모형은 다음과 같다(아

도 나타날 수 있는 학습의 유형 5가지를 제시했다.

7) Birkland(2009)는 May(1992)가 제시한 정책학습 유형(수단적 정책학습, 사회적 정책학습, 정치적 학습)이외에도 나타날 수 있는 학습의 유형 5가지를 제시했다.

래 <그림 1> 참조).



<그림 1> Birkland의 초점사건 관련 정책학습모형

※ 자료: Birkland(2009: 6) 재구성.

Birkland는 초점사건 관련 정책학습 모형에서 학습이 일어난다면, 그것은 이후에 이전 사건의 경험으로써 축적된다고 가정한다. 또, 초점사건이 일어나면 그것은 의제에 대한 관심 증가로 이어지고, 관심 증가가 이루어 지지 않는다면 학습이 거의 일어나지 않거나 전혀 일어나지 않는다. 의제에 대한 관심 증가는, 집단 동원으로 이어진다. 그러나, 집단동원의 단계에서 집단동원이 나타나지 않는다면, 그것은 학습으로 이어지지 않는다. 집단동원의 발생이 확인된다면 그것은 아이디어에 대한 토론으로 이어진다. 반면에 아이디어 토론이 발생하지 않고 정책이 채택되면 이것은 미신적인 학습이나 모방일 가능성이 있다. 정책이 채택되지 않는다면 미래의 정책결정 학습에 영향을 줄 수 있는 가능성을 가진다. 아이디어 토론이 발생하고, 정책이 채택되지 않는다면, 정치적 학습이나 사회적 정책학습의 가능성이 있다. 이러한 학습 등은 미래의 사건에 적용될 수도 있다. 아이디어 토론이 발생하고, 정책이 채택된다면, 그것은 수단적 정책학습이나 사회적 정책학습일 가능성이 있다.

2. 광주인화학교 성폭행 사건 주요 개요

광주인화학교 성폭행 사건은 광주의 한 청각장애학교에서 학교 설립자의 아들인 교장과 행정실장 형제 그리고 여러 명의 교직원들이 2000년부터 2004년까지 8명 이상의 장애 학생들이 성폭력이 상습적으로 자행한 사건이다. 2005년 6월 22일 이 학교의 보육사가 지역 장애인 성폭력 상담소에 제보하여 외부에 알려진 뒤 경찰 수사가 진행되었다. 또한 26개 시민단체로 구성된 성폭력 대책위원회가 동년 7월 8일에 결성되었다. 동년 11월 1일에 MBC PD수첩에 고발 보도(“은폐된 진실, 특수학교 성폭력 사건”)가 되고 나서야 행정실장과 재활교사 등 2명이 성폭행 혐의로 구속되었다. 2007년 6월 13일 성폭행 혐의로 직위 해제되었던 교직원이 복직하고, 동년 9월 27일에는 외부에 처음으로 알린 보육사를 대기발령 조치한 뒤 결국에 해임시킨다. 또한 대책위에 참여한 교사들도 파면 및 임용취소, 정직, 감봉 등의 징계를 받았다. 이후로 임원의 해임 권고와 추가 가해자 6명이 고발되었고, 교장과 행정실장은 징역을 선고 받았다. 항소심에서 각각 집행유예를 선고받아 실제 징역 기간은 없었다. 이후에 가해자로 지목되었던 교장은 취장암으로 사망하였다.

2009년에 이를 소설화한 도가니(저자 공지영)가 출간되어 세상에 알려졌지만 2010년에 또다시 성폭력 사건이 발생하였다. 이후 2011년에 공지영의 소설을 영화화한 도가니로 인해 광주인화학교 사건에 대한 사회적 관심이 증폭되었다. ‘인화학교성폭력대책위에서 우석법인과 감독기관에게 요구합니다’라는 제목으로 포털사이트 다음 아고라에 청원운동이 게시되었다. 게시되자마자 이슈의 증폭이 거세지면서 아동·장애인 성폭력 범죄에 대한 처벌을 강화하는 일명 도가니법안(성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안)이 10월 28일 국회를 통과하여 긴급하게 해당 법이 11월 17일에 시행되었다. 사건이 접수되고 6년 만에 광주시교육청이 직접 감사에 착수하였다. 또한 재수사에 착수한 경찰은 2011년 11월 18일 성폭행과 법인 비리에 연루된 인화학교 전현직 교사, 교직원 등 40명 중 14명을 형사입건하기로 했다는 최종 수사결과를 발표했다. 아울러 광주시는 인화학교와 인화원을 운영하는 우석법인에 대해 법인 허가를 취소하는 조치가 취해졌다.

3. 제도적 배경: 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안(도가니 법)

2011년 9월 도가니가 개봉되기 이전에도 장애인을 대상으로 한 성폭력 피해대책에 대한 학습이 누적되어 있었다. 경찰청이 발표한 장애인 대상 성폭력 발생 전국 추이 자료에 따르면 2009년에 293건, 2010년 321건, 2011년 494건, 2012년 656건, 2013년 852건 등 가파르게 증가하고 있었기 때문이다. 따라서 이러한 피해를 줄이기 위한 성폭력 관련법은 관심의 대상이었다. 도가니 영화 상영 이후 개정된 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법에 따르면 장애인과 13세 미만의 아동을 성폭행했을 경우 7년, 10년으로 형량이 대폭 늘어났다. 또한 무기징역의 범위가 넓어졌다. 장애인 여성·13세 미만 아동에 대한 성폭행범죄의 공소시효도 폐지됐다. 아울러 장애인 보호·교육 시설의 장(長)이나 직원이 장애인을 성폭행하면 법정형의 2분의 1까지 형이 가중되는 것으로 개정되었다. 이러한 내용을 담고 있는 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안(일명 도가니법)은 앞서 밝혔듯이 매우 빠르게 전개되었다. 성폭력

특례법 제6조의 개정 전과 개정 후는 다음과 같다. 개정 전의 성폭력 특례법 제6조 ‘신체적인 또는 정신적인 장애로 항거불능인 상태에 있음을 이용하여 여자를 간음하거나 사람에게 대하여 추행을 한 사람은 「형법」 제297조(강간) 또는 제298조(강제추행)에서 정한 형(刑)으로 처벌한다.’라는 규정에서 ‘항거불능 상태’라는 단어에 의해 논쟁의 여지가 있어왔다. 준강간죄에서의 항거불능은 심리적 또는 육체적 사유로 인하여 반항이 불가능한 상태를 의미하는 것으로 이해된다. 대법원은 제6조의 항거불능을 심리적 또는 물리적으로 반항이 절대적으로 불가능하거나 현저히 곤란한 경우로 파악함으로써 준강간죄(형법 제 299조)의 그것과 동일한 의미로 이해하고 있다. 항거불능인 상태에 대한 해석이 가해자 처벌의 핵심적인 사항이었다(최상욱, 2011: 48-51). 항거불능을 엄격하게 판단하게 되면 항거불능의 상태를 인정받기가 어렵다. 그로 인해 성폭력 특별법 제6조를 적용할 수가 없게 되어 형법 제 302조를 적용하게 되는데 제6조의 처벌에 비해 현저하게 약하다. 즉, 가해자들에 유리한 재판을 받아내는데 악용될 우려가 있다.

이러한 논란에 의해 제6조 1항에서는 항거불능이라는 조약을 삭제하고 정신적·신체적장애가 있는 여자로 한정하였다. 개정된 제 6조 5항, 6항에서는 장애인에 대한 성폭력범죄를 행위태양에 따라 세분화하고 형량을 차별화하도록 개정하였다. 그리고 제6조에서 전반적으로 법정형을 상향하고 무기징역을 포함시켰다. 또한, 제6조 7항에서 도가니 사건과 같이 장애인을 보호하는 사람의 장애인에 대한 성폭력 범죄에 대한 가중처벌하고 있다는데 이는 ‘광주인화학교사건’과 직접적으로 관련되어있다. 하나의 문장이었던 법률이 7개의 조항으로 더욱 세분화되고 처벌내용도 구체화 되었다.

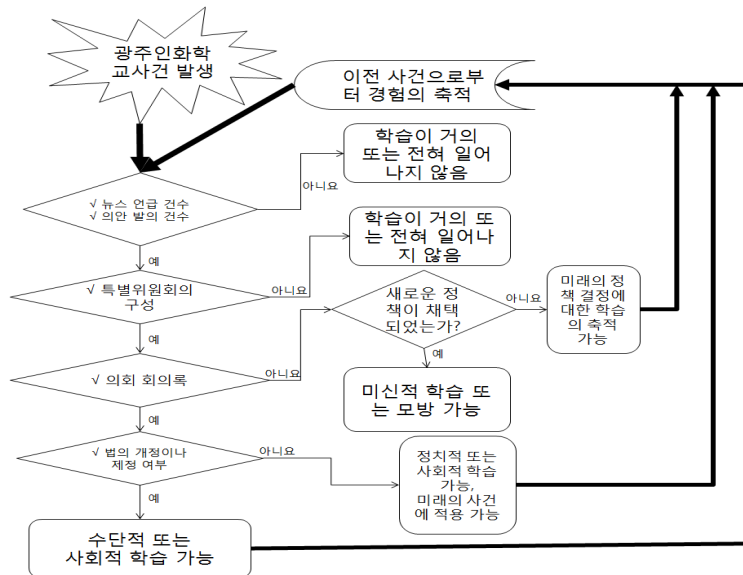
<표 4> 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안 제6조 신(新)·구(舊) 조문 대비표

현행	개정안
제6조(장애인에 대한 간음 등) 신체적인 또는 정신적인 장애로 항거불능인 상태에 있음을 이용하여 여자를 간음하거나 사람에게 대하여 추행을 한 사람은 「형법」 제297조(강간) 또는 제298조(강제추행)에서 정한 형(刑)으로 처벌한다.	제6조(장애인에 대한 강간·강제추행 등) ① 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 여자에 대하여 「형법」 제297조(강간)의 죄를 범한 사람은 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ② 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 사람에게 대하여 폭행이나 협박으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 5년 이상의 유기징역에 처한다. 1. 구강·항문 등 신체(성기는 제외한다)의 내부에 성기를 넣는 행위 2. 성기·항문에 손가락 등 신체(성기는 제외한다)의 일부나 도구를 넣는 행위 ③ 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 사람에게 대하여 「형법」 제298조(강제추행)의 죄를 범한 사람은 3년 이상의 유기징역 또는 2천만원 이상 5천만원 이하의 벌금에 처한다. ④ 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 사람에게 대하여 「형법」 제299조(준강간, 준강제추행)의 죄를 범한 사람은 제1항부터 제3항까지의 예에 따라 처벌한다. ⑤ 위계(僞計) 또는 위력(威力)으로써 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 여자를 간음한 사람은 5년 이상의 유기징역에 처한다. ⑥ 위계 또는 위력으로써 신체적인 또는 정신적인 장애가 있는 사람을 추행한 사람은 1년 이상의 유기징역 또는 1천만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다. ⑦ 장애인의 보호, 교육 등을 목적으로 하는 시설의 장 또는 종사자가 보호, 감독의 대상인 장애인에 대하여 제1항부터 제6항까지의 죄를 범한 경우에는 그 죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중한다.

III. 연구설계

1. 분석의 틀

초점사건관련 정책학습 모형(Event-Related Policy Learning)은 초점사건에서의 정책변동을 설명함에 있어 유용성을 가지므로, 본 연구에서의 적용이 적합하다고 판단된다. 따라서 본 연구에서 '광주인화학교 성폭행 사건' 이후 정책학습의 단계와 영화 '도가니' 개봉 이후의 정책학습 단계를 시험하기에 유용성을 가진다. Birkland(2009) 연구에서는 자연재난이나 산업재해 그리고 테러와 같이 지역에서 발생했지만 사회적이고 정치적인 효과를 가지는 사건들을 초점사건으로 정의했다. 이에 본 연구는 '광주인화학교 성폭행 사건'이 사회적이고 정치적인 영향을 가져오기에 충분하다고 판단했다. 영화 '도가니'는 초점사건을 다시 한 번 이슈화 시키는 재초점사건으로 정의하여, 영화 '도가니'의 개봉이 초점사건의 정책의제 전개와 정책결정까지의 과정에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴보기로 한다. 이러한 분석을 위하여 ERPL모형의 단계별 확인 방안을 Birkland의 사건중심 정책학습 모형에 적용하여 <그림 2>와 같은 분석틀을 제시하였다.



<그림 2> 분석의 틀

따라서 본 연구는 ERPL모형에서 제시하는 각 단계들을 다음과 같이 확인하고자 한다. 첫 번째 단계인 사건의 의제화, 사건에 대한 관심 증가 단계는 뉴스와 같은 언론이 사건을 언급한 횟수나 사건과 관련된 의안발의건수를 증거로서 채택한다. 두 번째 단계인 집단동원 단계는 특별위원회나 전문가 등이 동원된 집단의 구성이 있었는가를 증거로서 활용한다. 세 번째 단계인 아이디어 토론 단계는 의

회의 회의록을 참고하여, 사건에 대한 논의나 그와 관련된 논의가 있었는가를 확인하고자 한다. 마지막 단계인 정책채택 단계에서는 실제 법의 개정이나 제정, 시행 여부 등을 확인하고자 한다.

2. 연구의 조사

본 연구의 시간적 범위는 다음과 같다. 2000년에서 2004년까지 일어났던 ‘광주인화학교 사건’이 MBC PD수첩 ‘은폐된 진실’로 알려진 2005년 11월부터, 2011년 9월 영화 ‘도가니’의 개봉을 거쳐 2011년 10월 28일 ‘성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안’이 국회를 통과하여 해당 법안이 실제로 2011년 11월 17일 시행되고 공포된 때까지로 한정한다. 또한 본 연구는 초점사건의 발생여부, 의제에 대한 관심 증가, 집단 동원, 아이디어 토론 그리고 정책의 채택이 실제적으로 어떻게 발생했는가를 확인하기 위해 다음과 같은 증거들을 제시하고 이에 따른 단계별 발생 여부를 확인하고자 한다.

<표 5> ERPL모형의 각 단계별 확인 가능 지표

단계	증거	결과	
초점 사건 또는 재초점된 사건의 발생 안건에 대한 관심 증가	뉴스기사	의제화된 초점 사건은 집단 동원으로 이어짐 또는 재초점된 사건은 집단 동원을 촉진시킴	
		예	집단동원으로 이어짐
집단 동원	특별 위원회의 구성	예	아이디어 토론으로 이어짐
		아니오	학습이 거의 발생하지 않음
아이디어 토론	의회(회의록)	예	새로운 정책채택으로 이어짐
		아니오	- 새로운 정책이 채택되었다면 그것은 미신적인 학습이거나 모방일 가능성이 있음 - 새로운 정책이 채택되지 않았다면 이것은 이후 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 학습으로 축적될 가능성이 있음
새로운 정책 채택	법 제정 및 시행	예	이것은 사회적 학습이거나 수단적 학습일 가능성이 있음
		아니오	이것은 사회적 학습이나 정치적 학습일 가능성이 있고, 이후 사건들에 적용 될 수 있음

처음 단계인 ‘초점사건의 발생’과 그 ‘초점사건의 의제화(의제에 대한 관심 증가)’ 단계에서는 네이버 뉴스 검색을 활용하였다. 특히 키워드 “광주인화학교 성폭행 사건”을 검색한 후, 각 시기별 광주인화 학교 성폭행 사건에 대한 언론 언급 횟수를 조사하였다. 국회의안정보시스템을 활용하여 같은 시기 국회에서 발의된 의안의 건수를 조사하였다. 두 번째 단계인 ‘집단동원’ 단계에서는 초점사건과 관련된 특별위원회⁸⁾의 구성이 있었는가에 대해 조사하였다. 특별위원회는 구성은 의원들로 이루어지기

때문에, 관련 특별위원회의 구성이 집단동원의 증거로써 인용될 수 있다고 판단하였다. 세 번째 단계인 ‘아이디어 토론’ 단계에서는 국회의안정보시스템을 인용하여 국회에서 이루어진 초점사건과 관련된 여러 소위원회나 상임위원회, 본회의에서 이루어진 토론의 내용을 바탕으로 사건과 관련된 논의에 대해 확인하였다. 마지막 단계인 ‘새로운 정책채택’ 단계에서는 초점사건과 관련하여 발의된 법안이 실제로 제정되고 시행되었는가를 중심으로 확인하였다. 추가적으로 정책변동의 정확한 확인을 위해 국회도서관의 검색 엔진과 법제처의 검색 엔진으로부터 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정에 관한 자료를 수집하였다. 그리고 광범위한 공공 의제 의식을 제공받기 위해, 사건 사례와 관련된 뉴스 보도 자료를 사건 날짜별로 검색의 강점이 있는 네이버의 검색 엔진을 활용하였다. 또한 병렬적으로 뉴스전문검색사이트인 한국언론진흥재단의 기사통합검색서비스 등과의 비교를 통해서 데이터 확보에 대한 정확성을 보완하고자 하였다.

3. 사례선정 이유

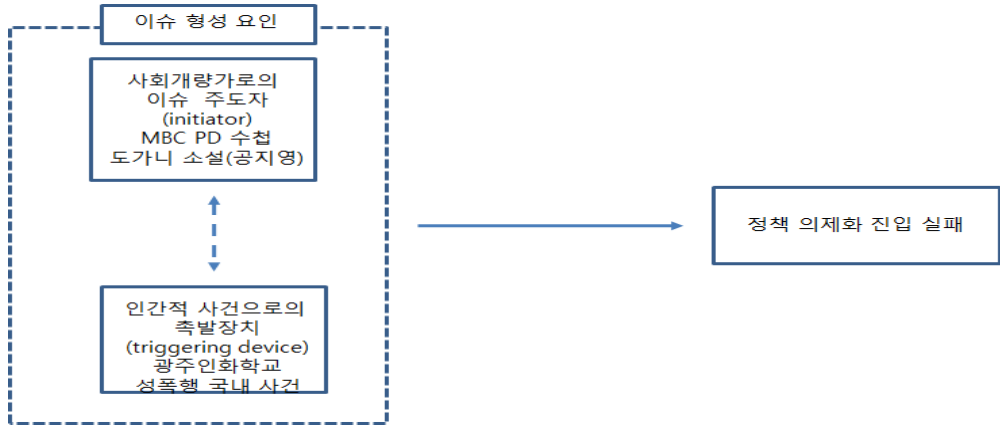
Cobb & Elder(1995)에 따르면, 이슈를 제기하고 주도하는 이슈 주도자(issue-initiator)를 4가지 유형이 있다고 주장했다. 첫째, 하나 이상의 경쟁관계에 있는 당사자들이 제기하는 재조정자(readjustors), 둘째, 자신의 이익을 위해 이슈를 만드는 사람 또는 단체로 개척자(exploiters) 유형 셋째, 예상치 못한 사건을 주도하는 상황적 반응자(circumstantial reactors) 유형, 마지막으로 스스로에게 이익이 되는 지위 또는 자원이 없는 사람 또는 집단에 의해서 제기하는 사회 개량가(do-gooders) 유형 등이다. Cobb & Elder(1995: 97-98)는 이슈 주도자에 의해 이슈형성(사회적 쟁점화)이 되려면 최소한 촉발장치(triggering mechanism)와 예측하지 못한 사건(unforeseen events)의 도움이 있어야 한다고 언급하였다. 이러한 이슈형성이 정책의제화에 기여한다.

본 연구에서 2005년 6월 22일 지역 장애인 성폭력 상담소에 제보된 광주인화학교에서 벌어진 장애인 학생들에 대한 성폭력 사건은 그 자체가 인간적 사건인 내적인 사건이다. 이러한 사건이 촉발장치로 작용한다. 이러한 촉발장치와 두 번의 이슈화를 시도한 이슈 제기자와 결합하여 이슈가 형성되었다. 하지만 이슈형성 이후 정책 의제화에는 실패했다.

MBC PD수첩에 고발 보도(“은폐된 진실, 특수학교 성폭력 사건”)와 2009년에 이를 소설화한 도가니(저자 공지영)가 바로 이슈 주도자의 역할을 시도했다. 이는 지위 또는 자원이 없는 사람 또는 집단에 의해 제기되는 사회 개량가로 볼 수 있다.

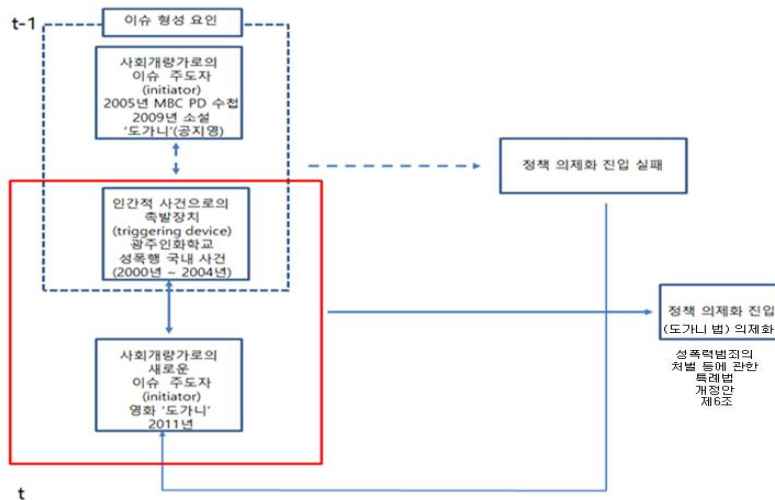
8) 국회에서 특히 필요하다고 인정한 안건을 심사하기 위하여 구성되는 위원회

(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1153951&cid=200000000&categoryId=200002642>; 두산백과)



<그림 3> 이슈형성 과정(2005년~2009년까지)

2005년 11월 1일에 MBC PD수첩에 고발 보도(“은폐된 진실, 특수학교 성폭력 사건”)가 되고 나서 야 행정실장과 재활교사 등 2명이 성폭행 혐의로 구속되었다. 사건은 그다지 큰 관심을 끌지 못하였다. 2009년에 이를 소설화한 도가니(저자 공지영)가 출간되어 세상에 알려졌지만 이듬해 성폭행 사건이 발생했다. 이러한 이슈제기자의 역할 등은 정책의 변화에 거의 영향이 없었다. 그러나 영화 ‘도가니’가 개봉함으로써 광주인화학교 사건은 다시 한 번 세간의 주목을 받게 되었다. 이에 영화개봉 1개월 만에 소위 ‘도가니 법’이라 불리는 ‘성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안’이 국회를 통과하게 되고 이후 한 달 만에 긴급하게 시행되었다.



<그림 4> 전체 이슈형성 과정(2005년 ~ 2011년)

이러한 급격한 정책 의제화 진입을 확인함에 따라, Birkland가 제시한 것처럼 정책과정에서 확인할

수 있는 초점사건 이후 정책학습과 정책변동을 촉진시킨 동인을 확인할 수 있다.

IV. 분석결과(Birkland의 사건중심정책학습 모형의 적용)

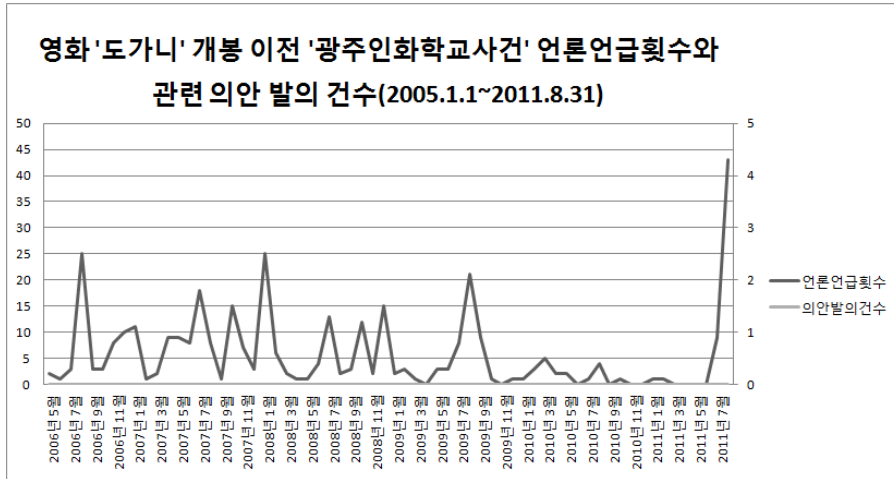
1. 분석결과

1) 초점사건의 발생과 관심증가에 따른 초점사건의 의제화

(1) 영화 ‘도가니’ 개봉 전의 ‘광주인화학교 사건’

2005년, ‘광주인화학교’의 장애인 성폭력 사건이 일부 교직원에 의해 외부로 알려졌다. 이후 2005년 11월, MBC의 PD수첩이라는 시사 고발 프로그램을 통하여 대중에 알려지기 시작했다. 이 사건은 정치적·사회적으로 갑자기 발생한 사건으로 엘리트와 정책결정자에게 동시에 알려지며, 다양한 기관과 미디어에서 관심을 불러일으켰다. 그럼에도 불구하고 ‘광주인화학교’ 사건이 뉴스 기사를 통해 인터넷에 보도된 사례는 단 한 차례 뿐이었다. 그리고 약 1년간은 언론의 언급이 전혀 없다가 2006년 5월 15일 ‘광주인화학교’ 교사 13명의 성명서를 발표한 뒤, 2차례의 광주인화학교를 언급하는 언론 보도가 이어졌다. 하지만 이후 또 다시 ‘광주인화학교 사건’에 관련된 언론 보도는 없었다. 그리고 2006년 6월 22일 ‘인화학교 성폭력대책위’의 6월 20일 광주 광산구청 앞 집회에 관한 기사가 몇 차례 보도되는 등의 형태를 보였다. 이후에도 ‘광주인화학교 사건’에 대한 언론 언급 횟수가 ‘0’건을 기록하는 달이 계속되는 등 언론 언급이 매우 불규칙하게 이루어졌음을 확인하였다. 또 초점사건은 정책변화와 의제 설정에 영향을 미칠 수 있음에도 이에 관련된 의안이 발의된 사례는 한 차례도 찾아볼 수 없었다. 이는 초점사건 ‘광주인화학교 사건’이 의제화 되지 못했음을 의미한다. 영화 ‘도가니’ 개봉 이전 ‘광주인화학교 사건’의 언론언급횟수와 관련 의안 발의건수는 다음과 같다(아래 <그림5> 참조).

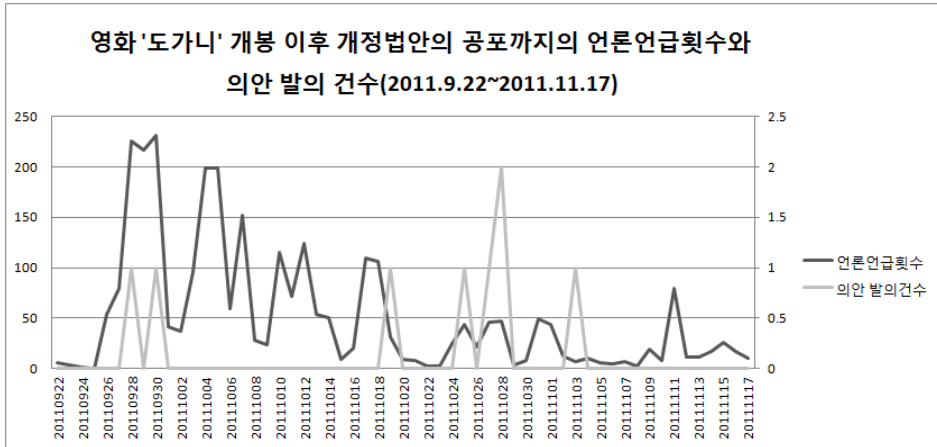
Birkland(2009)의 ERPL모형에 따르면 초점사건이 의제화가 되지 않으면 사건에 대한 학습은 거의 일어나지 않거나 전혀 일어나지 않는다고 제시하고 있다. 영화 ‘도가니’ 개봉 이전의 ‘광주인화학교 사건’은 이슈가 의제화 진입에 실패했다.



〈그림 5〉 영화 ‘도가니’ 개봉 이전 언론언급횟수와 관련 의안발의건수

(2) 영화 ‘도가니’ 개봉 이후의 ‘광주인화학교 사건’

2011년 9월 22일 광주 인화학교 사건을 다룬 영화 ‘도가니’가 개봉하자 언론에서는 광주인화학교 사건을 언급하는 뉴스기사가 증폭되었다. 2011년 7월 광주인화학교 사건을 언급하는 언론 보도는 9건에 불과하였다. 그러나, 2011년 8월에는 43건으로 갑자기 증가하였다. 그리고 2011년 8월 언론 보도 43건 중 39건은 2011년 8월 22일 영화 ‘도가니’의 기자 간담회 관련 기사였다. 영화의 개봉으로부터 ‘성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안-제6조’가 의회를 통과하고 공포되었던 2011년 11월 17일까지 약 50일 동안 평균 50개, 일 최고 231개의 광주인화학교를 언급한 뉴스기사가 보도되었다. 같은 시기 ‘광주인화학교 사건’과 관련되어 국회에서 발의된 의안의 건수를 국회의안정보시스템을 활용하여 조사하였다. 영화 개봉이전과는 달리 개봉이후에는 발의된 의안의 내용을 모두 포함하는 ‘성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법’의 개정까지 총 7건의 의안이 발의되었다. 이는 ‘광주인화학교 사건’이라는 초점사건이 의제화에 진입되었음을 나타낸다. ‘광주인화학교 성폭행 사건’이 영화 ‘도가니’개봉 이후 언론에 언급된 횟수와 이와 관련된 의안이 발의된 건수는 다음과 같다(아래 <그림 6> 참조).



<그림 6> 영화 '도가니' 개봉 이후 언론언급횟수와 의안발의건수

2) 집단동원

(1) 영화 '도가니' 개봉 이후 집단동원

2011년 10월 28일 국회운영위원회는 제 303회 국회(정기회) 제 4차 국회운영위원회에서 장애인에 대한 성폭력 등 인권침해 문제를 해결하기 위해, 2011년 10월 14일 여야 원내대표 간에 장애인에 대한 성폭력 등 인권침해 방지대책특별위원회를 구성하기로 합의하였다고 발표하였다. 위원회는 제안의 이유에 대해 “국회 차원에서 장애인 인권침해 관련 사안들에 대한 종합적인 대책을 논의하고 장애인 인권침해 방지 및 피해구제와 관련된 법률안을 심사·처리하고자 국회법 제 44조에 따라 장애인에 대한 성폭력 등 인권침해 방지대책특별위원회를 구성하려는 것”이라고 밝혔다. 또한 법제사법위원회에서의 ‘도가니 법’의 개정법률안의 처리를 언급하며 운영위원회에서도 장애인에 대한 성폭력 등 인권침해 방지대책특별위원회 구성에 대해 의무를 가지고 있다고 언급하였다. 이에 따라 박은수·백원우·주승용·양승조·전현희·최영희·곽정숙·강창이·조영택·최종원·김동철 의원이 발의한 ‘장애인에 대한 성폭력 등 인권침해 방지대책특별위원회 구성결의안’이 통과되어 총 18인의 특별위원을 가지고, 2012년 5월 29일까지 활동하도록 하는 위원회가 구성되었다.

3) 아이디어 토론

영화 ‘도가니’의 상영이후, ‘성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법’ 개정안에 관련된 여러 의안들이 발의되었다. 그리고 영화 개봉 한 달 후인 2011년 10월 24일, 소위원들과 법무부장관등이 참석한 법안심사제1소위원회가 소집되었다. 소위원회에서는 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안과 관련된 의안들을 정리하여 논의 하였다. 9개의 의안을 정리, 장애인에 대한 성폭력범죄 해당 요건 완화, 장애인에 대한 성폭력범죄 세분화와 처벌 강화, 장애인 보호 등 시설의 장과 종사자 처벌 강화 외 4

가지에 대해 논의 하였다. 첫째, 장애인에 대한 성폭력범죄 해당 요건 완화에 대해 먼저 살펴보면, 현행(제6조)은 신체적인 또는 정신적인 장애로 항거불능인 상태에 있음을 이용하여 간음 또는 추행이라는 조운선 의원은 현행 이외에 ‘항거불능 상태에 이르지 않았지만 장애를 이용하여’ 이렇게 개정하는 내용, 최영희 의원은 ‘장애가 있음을 이용하여’ 또 김학재 의원은 ‘장애인에 대하여 위계 또는 위력으로’ 이렇게 개정하는 내용이 있다. 둘째, 소위원회 논의 결과 장애인에 대한 성폭력 범죄 해당요건 완화는 현재 존재하는 제6조는 그대로 두고 김학재 의원의 의안을 2항으로 만들어 완화 요건을 신설했다. 셋째, 장애인에 대한 성폭력범죄 세분화와 처벌 강화는 2항에 유사성행위 조항과 5항에는 위계 또는 위력을 행사하여 간음하는 사람에 대한 처벌을 추가하였다. 마지막으로 장애인 보호 등 시설의 장과 종사자 처벌 강화에 대해서 제6조 7항에 가중처벌에 대해 규정하였다. 소위원회에서 의논한 사항을 상임위원회로 상정한 내용은 장애가 있는 사람에 대한 성폭행 범죄를 유형화하고 형량을 대폭 강화함으로써 피해자를 보다 두텁게 보호할 수 있도록 하였고, 장애인에 대한 보호의무가 있는 사람이 장애인에 대해 성폭력 범죄를 범한 경우에는 법정형의 2분의 1까지 형을 가중하도록 하여 성범죄에 대한 사전 예방기능을 강화하였다.

4) 정책의 채택

영화 ‘도가니’의 개봉 전에는 ‘광주인화학교 사건’과 관련된 의안이 제출되지 않았고 이에 대한 논의도 존재하지 않았다. 하지만 2011년 9월 11일 도가니가 개봉한지 한 달 여 뒤인 2011년 10월 24일 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부 개정 법률안(조운선 의원 대표발의) 외 8개(신낙균 의원 대표발의, 원희목 의원 대표발의, 김소남 의원 대표발의, 최영희 의원 대표발의, 권경석 의원 대표발의, 박민식 의원 대표발의, 정의화 의원 대표발의, 김학재 의원 대표발의) ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부 개정 법률안’ 총 9개의 의안을 심사하기 위한 소위원회가 열렸다. 소위원장 박준선 국회의원은 회의 시작에서 “오늘 회의는 최근 영화 ‘도가니’ 상영으로 국민들의 관심이 매우 높아진 장애인 및 아동 성폭행 범죄와 관련된 법안 등을 우선 심사하기로 여야 간사 간에 협의를 하여서 개최하게 되었다는 점을 말씀드립니다.”라고 언급하며 ‘성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법-제6조’가 영화‘도가니’와 직접적으로 관계가 있음을 표시하였다. 4일 뒤, 2011년 10월 28일, 소집된 법제사법위원회에서 조운선 의원이 대표 발의한 ‘성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부 개정 법률안’과 김학재 의원, 원희목 의원, 김소남 의원, 신낙균 의원, 최영희 의원, 권경석 의원, 박민식 의원, 정의화 의원 등 8명이 각각 대표 발의한 ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부 개정 법률안’ 등 총9건의 법률안의 내용을 통합하여 대안을 제안하였다. 본 회의에서는 이 법안을 ‘도가니 법안’이라고 직접 명명하였고, ‘성폭력 범죄는 영혼을 죽이는 범죄로 육체적인 살인에 비해 상습적이고 지속적인 피해를 유발하는 범죄임을 인식하여 개정안에서는 성폭력 범죄로부터 보호가 필요한 장애인과 13세 미만의 여성에 대해 보다 강화된 법적 장치를 마련한다’ 며 법안의 개정 필요성을 피력하였

다. 대안의 주요 내용은, 첫째, 13세 미만 및 장애가 있는 여성에 대해 강간 또는 준강간의 죄를 범한 경우 공소시효를 배제하도록 특례를 두어 성폭력범죄의 가해자를 끝까지 추적하여 처벌할 수 있도록 하고 둘째, 13세 미만 및 장애가 있는 여성에 대해 강간의 죄를 범한 사람에 대해서는 10년 이상의 유기징역만 처하도록 한 현행 규정을 무기징역도 가능하도록 처벌을 강화하였으며, 셋째, 장애가 있는 사람에 대한 성폭행 범죄를 유형화하고 형량을 대폭 강화함으로써 피해자를 보다 두텁게 보호할 수 있도록 하였다. 마지막으로 장애인에 대한 보호의무가 있는 사람이 장애인에 대해 성폭력 범죄를 범한 경우에는 법정형의 2분의 1까지 형을 가중하도록 하여 성범죄에 대한 사전 예방기능을 강화시켰다. 위와 같은 대안의 주요내용 이 2011년 10월 28일 제303회 제12차 본위원회로 상정되어 재석 208인 중 찬성 207인, 기권 1인으로서 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안(대안)은 가결되었다. 2011년 11월 4일 정부로 이송되어 2011년 11월 17일 ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’이 공포·시행되었다.

5) 전체분석결과

2005년 11월 ‘광주인화학교 사건’이 MBC시사고발 프로그램을 통해 대중에 알려졌지만, 이에 대한 언론의 언급은 거의 나타나지 않거나 나타난 경우에도 매우 불규칙적으로 나타났음을 확인할 수 있었다. 또한 관련 의안의 발의 건수도 0건으로 이는 ‘광주인화학교 사건’이 의제화 되지 못하였음을 나타낸다. 따라서 본 연구는 이를 Birkland(2009)가 제시한 전형적인 학습 패턴 중 유형1에 해당한다고 판단하였다. 하지만 초점사건의 재초점된 사건인 영화 ‘도가니’의 개봉은 ‘광주인화학교 사건’을 다시 한번 이슈화 시켰다. 2011년 7월 광주인화학교 사건을 언급하는 언론 보도는 9건에 불과하였으나. 2011년 8월, 영화 ‘도가니’의 기자간담회를 기점으로 언론언급횟수가 43건으로 갑작스럽게 증가하고 이후 11월 17일까지 약 50일간 평균 50개, 일 최고 231건의 ‘광주인화학교’를 언급하는 뉴스기사가 보도됨을 확인하였다. 또한, 같은 시기 사건과 관련된 국회 의안 발의 건수는 이전 발의안을 모두 포함하는 대안인 ‘성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법’이 개정되기 전까지 총 7개임을 확인하였다.

이후 10월 28일 제 303회 국회(정기회) 제 4차 국회운영위원회에서 장애인에 대한 성폭력 등 인권 침해 문제를 해결하기 위해 장애인에 대한 성폭력 등 인권침해 방지대책특별위원회를 구성하였다. 다음으로, 영화 ‘도가니’의 상영 한 달 후인 2011년 10월 24일, 소위원들과 법무부장관 등이 참석한 법안 심사제1소위원회가 소집되어 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정안과 관련된 의안들을 정리하여 논의 하였다. 그로부터 4일 뒤인, 2011년 10월 28일, 소집된 법제사법위원회에서 조운선 의원이 대표 발의한 ‘성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률 일부 개정 법률안’과 김학재 의원, 원희목 의원, 김소남 의원, 신낙균 의원, 최영희 의원, 권경석 의원, 박민식 의원, 정의화 의원 등 8명이 각각 대표 발의한 ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부 개정 법률안’ 등 총9건의 법률안의 내용을 통합하여 대안을 제안하였다.

본 회의에서는 이 법안을 ‘도가니 법안’이라고 직접 명명하였고, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안(대안)은 2011년 10월 28일 제303회 제12차 본위원회로 상정되어 재석 208인 중 찬성 207인, 기권 1인으로서 가결되었다. 이후 2011년 11월 4일 정부로 이송되어 2011년 11월 17일 ‘성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법’이 공포·시행되었다. 하지만 학습이 매우 빠른 시간에 일어났고, 이후에도 ‘아동·장애인 성범죄 양형의 개선방안에 대한 공개토론회’ 등과 같은 집단동원이나 아이디어 토론 단계에서 나타날 수 있는 공청회나, 토론회, 서명운동 등이 계속해서 나타나고 있다. 따라서 영화 개봉 이후 학습의 유형이 ‘학습유형 2’으로 나타나, ‘광주인화학교 사건’의 학습유형이 ‘유형1’에서 영화라는 재초점된 사건으로 인해 ‘학습유형 2’으로 변화했다고 판단하였다.

<표 6> 분석결과: 광주인화학교 사건의 정책변동과정

단계	증거	결과	
초점 사건 발생	2005년 6월 22일 장애인 성폭행 사건 접수 2005년 11월 MBC PD 수첩 고발 보도 장애인 성폭행 관련 법안에 대한 발의는 단 한 차례도 없음	초점 사건은 의제화되지 않음: 학습 유형 1이 누적되어 있음(학습에 대한 노력이 없음)	
재초점된 사건	2011년 9월 영화 도가니 개봉이후 ‘인화학교성폭력대책위에서 우석법인과 강독기관에게 요구합니다’라는 제목으로 포털사이트 다음 아고라에 청원운동이 개시	재초점된 사건은 의제화되어 집단 동원을 촉진시킴	
안건에 대한 관심 증가	일 평균 50건, 최대 231건 뉴스기사 보도됨. 2011년 9월 28일 시작으로 총 7개 의안 발의	예	집단동원으로 이어짐 : 학습 유형 1 → 2 변화 (장애인 성폭행 증거 확실한 상태에서 학습을 진지한 시도)
집단 동원	2011년 10월 28일 국회운영위원회에서 장애인 인권침해방지 및 피해구제와 관련된 법률안을 심사 및 처리하고자 장애인에 대한 성폭력 등 인권침해 방지대책위원회 구성	예	아이디어 토론으로 이어짐
아이디어 토론	2011년 10월 24일 법안심사 제1소위원회에서 장애인에 대한 성폭력 범죄 해당 요건 강화, 장애인에 대한 성폭력 범죄 세분화와 처벌 강화, 장애인 보호 등 시설의 장과 종사자 처벌 강화 등 논의	예	새로운 정책채택으로 이어짐
새로운 정책 채택	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제6조 개정안이 재석 208인 중 찬성 207인, 기권 1인으로서 가결됨. 11월 17일 공포 및 시행됨	예	수단적 학습

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 장애인 교육 시설 종사자가 장애인 아동을 성폭력 한 초점사건 ‘광주인화학교’ 사건이 발

생한 후 초점사건의 의제화에서 부터 정책 변화까지의 과정을 Birkland의 ERPL모형에 따라 분석하였다. 또한 기존의 미디어인 TV, 신문, 라디오 등의 매체와 뿐만 아니라 현대사회에서 점점 영향력이 커지고 있는 영화미디어가 초점사건의 이슈주도자로서 얼마나 영향력을 가지고 있는지에 대해 살펴보고자 하였다. 분석의 결과로써, ‘광주인화학교 사건’은 영화 ‘도가니’의 개봉 이전에는 정책학습의 단계가 사건의 의제화 정도에도 거의 미치지 못하였으나, 영화 ‘도가니’ 개봉 이후에는 정책의 변화까지 이어지면서, 이후 특례법 개정안의 발의 등으로 사회적 학습이 발생하였음을 알 수 있었다. 수단적 학습으로써 개정안의 공포·시행되었음을 확인할 수 있었다. 따라서 ‘광주인화학교 사건’은 Birkland(2009)가 제시한 다섯 가지 전형적인 학습의 유형 중 처음 영화 ‘도가니’의 개봉 전 ‘유형 1’로 나타났다가 영화 ‘도가니’가 개봉한 이후 ‘유형 2’으로 변화함을 확인했다.

이에 본 연구는 영화 개봉 전 사건에서는 학습의 증거를 찾아볼 수 없었지만, 영화 개봉 이후에는 사회적 학습의 증거나 수단적 학습의 증거를 찾음으로써 영화라는 미디어가 초점사건에 영향을 줄 수 있는 이슈주도자로 작용함을 증명하였다. 이를 토대로 본 연구의 정책적 함의는 영화는 기존의 미디어인 TV, 신문, 라디오 등과 마찬가지로 초점사건에 중요한 영향력을 미칠 수 있는 미디어로서 고려될 수 있다는 것이다. 하지만, 본 연구가 모든 영화의 개봉이 초점사건에 영향을 미치는 요소로서 고려되어야만 하는가에 대해서는 확실한 해답이 될 수는 없을 것이다. 예를 들면, 영화 ‘노리개’, ‘부러진 화살’, ‘소원’, ‘26년’ 등 초점사건들이 영화화 된 경우가 종종 나타났지만, 모든 영화가 초점사건의 재점화나, 정책의 변화에 영향을 주었는가를 확신할 수 있는가를 영화 ‘도가니’가 대표할 수 있는가에 대한 사례의 대표성을 검증하지 못했기 때문이다.

특히 ‘장자연 사건’을 영화화한 ‘노리개’의 경우에는 개봉 당시 실제 사건에서 미처 잘 알려지지 못한 사실의 본질을 전달하려는 애초의 의도에서 벗어나 지나치게 ‘선정성’을 강조하는 장면을 삽입하는 등 성접대의 선정성만 부각하는 ‘폭로전’에 불과했다는 비판을 면하지 못하였다. 영화 개봉 이후 재개봉을 했음에도 대중의 큰 관심을 끌어내거나 정책의 변화에 영향을 주었는지도 분명하지 않았다. 따라서, 후속 연구에서는 영화의 개봉이 실제 초점사건에 어떠한 영향을 줄 수 있는지에 대한 비교연구가 가능할 것이며, 만약 영화의 개봉이라는 재초점사건의 작용에도 불구하고 초점사건이 이슈화되지 못하는 상황이 발생했다면 그에 대한 원인이나 요소는 무엇인가에 대해 연구가 가능 할 것이다.

참고문헌

- 박찬걸. 2011. 장애인 대상 성폭력범죄에 관한 최근의 입법과 합리적 대처방안: 일명 ‘도가니법’에 대한 비판적 검토를 중심으로. 한국형사학회. 23(2): 61-86.
- 서인석. 2013. 국회 입법과정에서 정책산출의 영향요인에 관한 연구: 사회복지법안 및 과학기술법안 분석을 중심으로. 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위논문

- 서인석, 이동규, 박형준. 2010. 국회의원의 상임위원회 정책결정 행태요인에 관한 연구: 수자원 예산심의에 관한 국회 상임위원회 의사록 분석을 중심으로. 19(1): 79-100.
- 손연우. 2010. 국회 상임위원회 법안 상정여부에 영향을 주는 요인 분석: 13-17대 국회를 중심으로. 서울시립대학교 국제관계학 석사학위논문.
- 유훈. 2006. 정책학습과 정책변동. 행정논총. 44(3): 93-119.
- 유훈. 2009. 정책변동론. 서울: 대영문화사.
- 이동규. 2010. 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로. 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위논문.
- 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, 박형준. 2010. 초점사건(focusing event) 이후의 정책변동 모형의 탐색: 재난사건과 관련된 정책변동 모형의 설계를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회.
- 이동규, 박형준, 양고운. 2011. 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로. 한국정책학회보. 20(3): 107-132.
- 이동규. 2011. 초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로. 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위논문.
- 최상욱. 2011. 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법의 문제점과 개선방안: 성폭력범죄의 정비방안을 중심으로. 법학논총. 31(2): 325-357.
- Birkland, Thomas, A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas, A. 1998. Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*. 18(3): 53-77
- Birkland, Thomas, A. 2004. Learning and Policy Improvement After Disaster: The Case of Aviation Security. *American Behavioral Scientist*. 48(3): 341-364
- Birkland, Thomas, A. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas, A. 2009. Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 17(3): 146-156.
- Busenberg, G. J. 2001. Learning in Organizations and Public Policy. *Journal of Public Policy*. 21: 173-189
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder. 1983. *Participation in American Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Jones, Bryan D. and Frank R. Baumgartner. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- 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.
- Mawhinney, Hanne B. 1993. *An Advocacy Coalition Approach to change in Canadian Education*. P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. ed. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, 59-82. Bouldner, CO: Westview Press.
- May, Peter J. 1992. Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*. 12(4): 331-354.
- Munro, John E. 1993. *California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem*. P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. ed. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.*, 105-127. Bouldner, CO: Westview Press.
- Nohrstedt, Daniel. 2008. The Politics of Crisis Policymaking: Chernobyl and Swedish Nuclear Energy policy. *Policy Studies Journal*. 36(2): 257-278.
- 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>.
- Sabatier, Paul A. 1993. *Policy Change over a Decade or More*. P. Sabatier and H. Jenkins-Smith. ed. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, 13-39. Bouldner, CO: Westview Press.
- Schiavo, M. 1997. *Flying Blind, Flying Safe*. New York: Avon Books.
- Stone, Deborah A. 1989. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Quarterly*. 104(2): 281-300.
- 국회 회의록 시스템: <http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>
- 국회 미디어 자료관: <http://w3.assembly.go.kr/multimedia/>
- 국회 의안정보 시스템: <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>
- 네이버 뉴스 검색: <http://news.naver.com/main/home.nhn>
- 네이버 백과사전: <http://100.naver.com/100.nhn?docid=839784>
- 위키피디아 백과사전: <http://ko.wikipedia.org/>
- 한국언론진흥재단 기사통합검색: <http://www.kinds.or.kr>

이동규: 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 공공정책학과 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 여과 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로”(2013), “초점사건 이후 정책과정 모형 연구: 정책실패 이후 정부 입법 변화 과정 연구 가능성을 중심으로”(2013) 등이 있다. 2010년 제8회 행정학 학술논문대회 최우수상, 2011년 한국 행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).

김지애: 동아대학교 석당인재학부에서 공공정책학을 전공하고 있다(wldo0063@hanmail.net).

심은희: 동아대학교 석당인재학부에서 공공정책학을 전공하고 있다(dmsgml7975@naver.com).