

Birkland의 정책학습 모형에 따른 학습과정과 정책변화에 관한 연구: 대구지하철 화재 사례를 중심으로¹⁾

이 중 열*
손 원 배**

..... < 목		次 >	
I. 서론		IV. 대구지하철화재사건의 분석	
II. 이론적 논의		V. 요약 및 결론	
III. 선행연구의 논의 및 분석모형			

<요 약>

대구지하철화재라는 관심집중사건이 사회적 이슈로 확장되면서 대중의 관심증가로 이어졌으며, 이 과정에서 주요 핵심 의제화가 되는데 뉴스미디어의 역할이 중요하였다. 정책의제 형성을 위하여 많은 전문가들이 동원되어 아이디어 논쟁이 격렬하게 일어났고, 많은 정책대안들이 제시되면서, 기존 정책의 수정·보완을 위한 정책학습의 결과로 정책변화가 일어났다. 정책학습의 결과인 정책변화의 구체적인 증거로서 입법의 통과와 새로운 규정의 시행을 확인할 수 있다. 그러나 관료이익집단의 정책응호연합형성으로 인하여 대통령의 공약사항까지도 본질이 변질된 관료 정치가 나타났다. 아이디어 논쟁의 과정에서 의제해결을 위해 동원된 집단의 이기주의, 돌발변수인 대통령탄핵이라는 정치권의 정치논리, 법률적 제약(정부조직법 개정), 변화에 대한 기존

* 2장 이론적 논의에서 Sabatier, May, Birkland 등의 일부 내용의 소개를 이동규·양고운·박형준. (2010). 초점사건 이후의 정책변동의 탐색적 연구: 국내 대규모 재난사건을 중심으로. 「한국정책학회 동계학술발표논문집」, 이동규. (2011). Birkland의 재난(또는 위기) 사건관련 정책변동(EPC) 또는 정책학습(ERPL) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교. 「행정학회 춘계학술대회」, 이동규. (2011). 「초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로」. 박사학위논문, 이동규·박형준·양고운. (2011). 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색 - 「한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동」을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(3) 등에서 재인용하였음.

* 인천대학교 교수(jylee@incheon.ac.kr)

** 인천대학교 위기관리연구센터 연구원(wbs6407@yahoo.co.kr)

논문접수일(2012.7.27), 수정일(2012.8.24)

조직의 저항력(정책 조직의 항구성)등이 학습저해요인으로 작용하였다. 한편 뉴스미디어의 높은 관심과 동원집단의 옹호연합형성이 가장 중요한 학습촉진요인으로 작용하였다. 또한 사회적 이슈로 확장되는 과정에서 과거 사고에서 논의되어 축적되었던 정책의제와 밀접한 학습정보가 순환되고 있음을 알 수 있었으며, Birkland의 “사건중심 정책변동”모형이 재난정책영역에서의 학습분석에 유용성이 있음을 확인하였다.

【주제어: 관심집중사건, 정책학습, 정책변화, 정책의제화, 집단동원, 대구지하철화재사건】

I. 서론

그동안 우리나라에서는 자연적 재난, 인적 재난, 사회적 재난 등 많은 유사한 재난이 지속적으로 발생해 온 것을 보면 재난을 통한 사회적 학습이 제대로 이루어지고 있지 못하다는 것을 반증하는 셈이다. 정부가 재난관리 조직을 두고 재난정책을 수립하여 집행하고 있지만 이처럼 재난이 반복된다는 사실은 국민으로부터 재난정책에 대한 불신을 가져오게 되었으며, 재난정책에 대한 근본적 재검토를 필요로 한다. 정부가 재난경험으로부터 충분한 학습을 하지 못하고 있다는 것은 향후 새로운 환경변화의 상황에서도 유사한 재난을 반복할 가능성이 크다는 의미이다.

우리나라의 재난정책 변천과정을 살펴보면 자연적 재난이든 인적 재난이든 사회적 관심 집중사건이 발생하여 정책의제화로 발전하면서 정책변동으로까지 이어진 사례가 많다. 즉 하나의 재난이 확산되어 대규모 피해를 초래하여 이것이 사회적 이슈화가 되고, 그 과정에서 정책오류(policy error)를 수정·보완하기 위한 학습의 결과로 아이디어가 채택되며, 정책결정으로 이어진 정책변화사례가 많이 있다. 인적재난의 대표적 사례인 1994년 성수대교붕괴사고와 1995년 삼풍백화점붕괴사고 시 시설물안전관리에 관한 특별법과 재난관리법제정, 재난관리부서 신설 및 지휘체계 일원화를 추진하였고, 자연재난의 대표적 사례인 2002년 태풍 루사의 경우 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 전면 개정하고 수해방지대책을 수립하였다(이일, 2007: 6, 신용식, 2010: 143-158). 특히 태풍 루사 피해사고 시 중앙정부의 수해대책에 대한 학습의 결과로 특별재해지역으로 선포 할 수 있도록 하였다(이상팔, 2002: 17-19).

그동안 재난정책과 관련된 많은 연구가 수행되어 왔으나 기존 연구들은 대부분 지엽적이고 기술적인 측면에서만 이루어지고 있는 실정이다. 즉 재난정책학습의 본질적인 특성에 대한 논의는 소수에 불과하고, 재난관리 행정의 중요성을 강조하면서도 재난관리행정의 접근을 위한 체계적인 분석은 배제된 채 관리체제의 재구조화에 대한 논의만 무성하였다(박석희·노화준·안대승, 2004: 104). 특히 재난정책학습의 관점에서 정책행위자간 상호관계나 정책변화를 역사적 맥락에 기초하여 종합적인 분석을 시도하고, 이를 통하여 재난정책의 변화

과정을 설명하는 연구는 미흡한 실정이다.

따라서 본 연구의 목적은 우리나라의 재난정책과정에서 재난의 정책학습과 정책변화 과정의 동태적 과정을 탐색하는데 있다. 즉 사회적 이슈로 확장된 관심집중사건이 어떠한 전개과정을 거치면서 정책학습과 정책변화로 연결되는지를 실증적으로 분석하고 검증하는데 연구의 목적이 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 2003년 2월 18일 발생한 대구지하철화재사건을 사례로 정책학습과 정책변화 과정을 살펴보고자 한다. 대구지하철화재사건은 우리나라 건국 이래 인적 재난으로 발생한 화재 중 가장 많은 인명피해를 발생시켰으며, 국가의 총체적인 재난관리정책의 부실문제를 공론화 시켰다. 나아가 이 사고는 사회적 이슈로 확장되어 안전관련 기본법의 제·개정을 가져왔으며 처음으로 재난관리의 일원화를 표방한 국가재난정책의 일대 변혁을 촉발시켰다.

본 연구를 위한 주된 연구 질문을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 대규모 관심집중사건이 사회적 이슈로 확장되는 과정에서 뉴스미디어는 어떠한 역할을 하였는가?

둘째, 뉴스미디어에 의해 확장된 사회적 이슈가 정치적 의제로 전환되는 과정에서 의회는 어떠한 역할을 하였는가?

셋째, 정책학습 과정에 어떻게 다양한 집단이 동원되어 정책옹호연합을 형성하였는지, 그 결과는 어떠하였는가?

넷째, 정책학습과정에서 정책적 학습 또는 정치적 학습이 단일 학습으로 나타났는가, 아니면 혼재된 학습으로 나타났는가?

다섯째, 정책학습의 장에서 동원된 집단이 논쟁으로 제안한 정책 아이디어가 어떻게 정책변화로 나타났는가?

여섯째, 정책학습의 과정에서 과거 축적되었던 학습 정보가 순환되어 정책학습과 정책변화에 영향을 미쳤는가?

II. 이론적 논의

1. 정책학습의 개념과 유형

1) 정책학습의 개념

정책학습(policy learning)은 학자에 따라 그 강조점이 약간 상이하지만 본질적 내용은 거의 유사하다. Hall은 정책학습을 의식적 내지 계획적인 활동으로 보면서, 보다 나은 최종 목

적을 달성하기 위하여 과거 정책의 결과나 새로운 정보에 비추어 정책의 목표나 기법을 조정하려는 의식적 노력이라고 정의 하였다(Hall, 1988: 6). Sabatier는 정책지향적 학습을 경험에 기초하여 의도적으로 행위와 사고를 지속적으로 변화하거나 개인의 믿음이나 지각을 수정하거나 획득하는 것으로 보았다(Sabatier, 1987: 672). 이에 반해 Rose는 학습을 현재의 불만족스러운 상태를 해결하기 위한 새로운 대안의 적극적인 탐색활동과정으로 보았다(Rose, 1993: 50).

May는 정책학습을 정책공동체내의 이해관계자들이 정책을 설계하고 집행하는 과정에서 발생하는 지식의 축적과 응용과정이라고 규정하였다(May, 1992: 332; 이동규 외, 2010: 292 재인용). 즉 정책을 설계하는 과정과 정책을 집행하는 과정을 통해 정책성공과 정책실패를 경험하고, 이러한 경험에 기인하여 더 나은 정책을 결정할 수 있는 방법을 얻을 수 있게 되는 일련의 과정을 정책학습 과정으로 설명한 것이다(이동규 외, 2010: 292). 따라서 정책학습은 정책과 관련된 이해관계자들이 정책문제를 지각하고 해석하고 정의하는 과정에서 경험으로부터 학습하고 교훈과 지식을 습득하며, 믿음과 지각을 변화시켜 좀 더 향상된 정책을 산출해 나가는 일련의 과정으로 정의 할 수 있다(이상팔, 2002: 18).

2) 정책학습의 유형

May는 정책과 관련된 학습을 크게 정책적 학습과 정치적 학습으로 구분하고 정책적 학습을 도구적 정책학습과 사회적 정책학습으로 구분하였다(May, 1992: 333). 도구적 정책학습¹⁾은 정책이 어느 정도 능률적으로 집행되는지와 목표를 달성하는데 효율적인지 또는 실현가능성이 있는지에 대한 학습으로, 주요 관심은 정책도구이다. 집행수단을 적용한 후 환류 과정을 분석하여 설계에 따른 변화가 일어나서 구체적인 성과가 나타나게 되면 정책학습이 성공적으로 일어난다고 본다.

사회적 정책학습은 주어진 정책영역의 정책엘리트에 의하여 정책이 새롭게 재확인되는 사회적 구조를 포함하며, 주요 관심은 정책문제, 정책의 범위 또는 정책의 목표들이다. 조직 또는 개인은 정책이 향상되는 것보다는 정책의 근본적인 측면에 대해 지배적 영향을 가진 정책엘리트 사이에서의 새로운 가치에 중점을 둔다. 정책의 주된 내용에 대해 정책엘리트들의 신념이 확증되거나 또는 변화할 때 사회적 학습이 일어난다고 본다. 다시 말해 사회적 정책학습은 정책목표나 정책의 근본적인 문제에 관한 학습이라 하겠다.

정치적 학습은 정책의 근본 가치를 지지하거나 정책문제에 대한 관심을 불러일으키기 위한 전략에 대한 학습이다. 주요 관심은 주어진 정책영역에서 제안된 정책의 정치적 실현가

1) May는 도구적 정책학습을 이룩하기 위해서는 경험이나 공식적 평가에 의하여 정책수단이나 정책집행에 관하여 올바른 전제가 되어야 한다고 보았다(May, 1992: 335-337).

능성과 정책의 동태적 과정의 이해에 대한 것이다. 즉 특정한 정책을 보다 수준 높은 방법으로 향상시키고 추진하는데 공헌 한다는 것이다. May가 제시한 정책적 학습과 정치적 학습의 주요 내용을 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 정책적 학습과 정치적 학습

구분	정책적 학습		정치적 학습
	도구적 정책학습	사회적 정책학습	
학습 대상	정책 개입이나 집행 설계에 대한 실현가능성	정책 또는 문제에 대한 사회적 구성	주어진 정책사고 또는 문제를 지지하기 위한 전략
초점	정책 도구 또는 집행설계	정책문제, 정책범위 또는 정책 목표	정치적 실현가능성과 정책 과정
학습 결과	정책 실패 원인의 이해 또는 존재하는 목표 달성을 위한 정책성과 개선	존재하는 목표 또는 정책목표의 재정의에 관련된 변화	정책 사고와 문제에 대한 고도의 계산된 지지
필수 조건	경험 또는 공식적인 평가에 기반한 정책도구 또는 집행의 이해	관련된 정책영역 내 정책 문제 또는 해결에 대한 지배적인 인과관계의 신념 개선 또는 변화	정치적 견해에 대한 이념과 거기에 영향을 미치는 요인
주요 지표	정책수행을 위해 수단의 변화를 포함하는 정책재설계 ex) 유인, 규제, 지원, 조직구조	정책목표 또는 범위에서 변화를 포함하는 정책재정의 ex) 정책방향, 정책수혜집단, 정책에 의해 부여된 권리	정치적 전략에서 정책 지지자의 변화 ex) 영역의 이동, 새로운 주장 제시, 문제 또는 사고에 관심을 가지는 새로운 가치창도

자료 : May(1992: 333).

Benett & Howlett(1992: 275-284)는 ‘누가 학습하는가?’, ‘무엇을 학습하는가?’, ‘학습의 영향은 무엇인가?’ 라는 세 가지의 질문에 대한 해답을 기초로 정부학습, 사례학습, 사회적 학습으로 구분하였다. 공무원이 정책집행을 하면서 프로세스를 효율적으로 운영하는 것과 관련된 학습을 정부학습으로, 정책네트워크에서 정책도구들을 운영하면서 학습한 것을 바탕으로 정책도구의 변화 등을 학습하는 것을 사례학습으로, 정책커뮤니티에서 정책을 이루는 가치에 관하여 학습하는 것으로 능률성이라는 정책의 패러다임에서 민주성과 대응성이라는 정책의 패러다임으로 변화를 의미하는 학습을 사회적 학습으로 보았다. 이는 정책커뮤니티가 아이디어에 관해서 학습하는 것으로서 사회적 학습의 효과는 패러다임 변화로 나타난다는 것이다. 즉 사회적 학습이 일어나는 패러다임의 변화는 근본적인 정책변화를 의미한다.

Sabatier(1993: 19)는 정책학습을 도구가 설정된 목표를 달성하기 위해 어떻게 이용되어야 하는지에 대한 기술적인 학습을 도구적 학습으로, 새로운 개념·원리·관점의 개발 또는 채택을 수반하는 경향이 있는 학습을 개념적 학습으로 보았다. 또한 주의를 가지고 선택되어진

원인과 결과에 관하여 규범·책임성·목표, 이슈의 구조화와 같은 가치와 상위 특성에 대한 학습을 사회적 학습으로 설명하고 있다.

2. 정책학습의 과정과 정책변화

Deutsch(1966)는 정부를 인간의 지능에 초점을 맞추어 정부를 학습관점에서 연구하였지만 정책변화와 관련해 학습모형 또는 학습접근법을 본격적으로 적용한 사람은 Hecllo이다. Hecllo(1974)는 사회적 관점에서 정책의 정치적 갈등모형을 비판하고 지식의 습득과 활용에 초점을 맞추는 학습모형이 정책변화를 이해하고 설명하는데 유용하다고 주장하였다. 영국 경제정책의 변화를 연구한 Hall도 정책변화 과정에서 정책학습의 중요성을 강조하고 있다. Hall(1993: 279-280)은 1970년대 후반부터 1980년대에 일어난 영국 경제정책의 변화를 설명하면서 관료들의 정책학습과정을 ① 패러다임의 안정 ② 변이의 축적 ③ 실험 ④ 권위의 손상 ⑤ 대립 ⑥ 새로운 패러다임의 정착으로 구분하면서 정책학습과정과 정책변화를 연계하여 설명하고 있다. Howlett(1994: 640)도 Hall의 모형에 따라 캐나다 원주민 정책의 연구를 설명하면서 Hall의 모형이 경제정책 이외의 분야에도 정책학습 과정을 설명하는 모형으로 적용하는 것이 가능하다는 것을 입증하였다.

May(1992: 339)는 정책학습 과정에서 정책실패를 인정하는 것이 핵심이라고 설명한다. 정책에 대한 실패의 인정이 있어야 새로운 방향의 정책 제고와 설계가 일어날 수 있는데 실제 정책결정자들이 정책의 실패를 인정하기는 어렵다. 그리고 새로운 대안이 정착되기 전에 시행착오적 학습의 중요성을 강조하면서, 바람직한 정책변화에서 정책학습의 과정은 ① 실패 인정 ② 새로운 대안모색 ③ 새로운 대안 실험 및 채택 ④ 새로운 대안 정착이라고 하였다. 정책이 성공하는 경우도 정책이 성공한 조건을 탐색하고 회상함으로써 정책학습에 도움이 되나, 정책의 실패와 그에 대한 인정이 정책학습에 더 좋은 계기를 제공할 수 있다. 정책에 대한 실패의 인정이 있어야 기존 정책에 대한 제고와 새로운 정책의 설계가 일어날 수 있는데 정책결정자들이 정책의 실패를 인정하는 것은 정상적인 상황 하에서 기대하기 어려운 것이 현실이며, 특히 이념정당의 집권하에서는 실패의 인정이 핵심적 가치의 재검토를 초래하는 까닭에 더욱 어렵다(May, 1992: 341).

정책실패의 인정이 있으면 다음 단계는 대안의 모색이다. 새로운 대안의 실험·채택이 대안의 모색과 별도의 단계를 거치지 않고 대안의 모색·실험·채택이 동시에 이루어지는 경우가 많다(유훈, 2009: 313). 그러나 때로는 새로운 대안이 정착되기 전에 많은 시행착오를 거치는 것을 볼 수 있는데 이러한 시행착오적 학습이 정책변화에서 매우 중요하다. 즉 정책학

습을 통한 정책변화의 최종 단계는 새로운 정책의 정착인 것이다. 그러나 오늘날과 같이 사회환경이 빠르게 변화하는 상황에서 새로운 대안의 정책일지라도 불변적인 것이 될 수 없으며, 시대의 여건에 따라 변화의 필요성에 부딪치게 된다. 특히 우리나라와 같이 환경이 급변하는 사회에서는 오랜 기간 정책이 지속되는 경우는 드물다.

한편 Sabatier(2007: 123)는 정책학습의 과정에서 옹호연합의형성은 성공기회를 높이기 위해 유사한 정책핵심 신념을 가지고 있는 동맹을 찾아 이들과 행동을 조정하며, 구성원들의 행동은 공유된 신념을 바탕으로 정책으로 전환시키도록 설계되어 있고, 하나 이상의 옹호연합의 존재는 학습을 촉진시킨다고 하였다. Birkland(2006)는 관심집중사건의 본질에 대한 혼란이나 다양한 사건들의 의미부여를 학습저해요인으로 지적하고 있다.

3. Birkland의 정책실패와 정책학습

Birkland는 정책실패와 정책학습에 대해 재난을 사례로 연구하면서 관심집중사건(focus event)이 발생하면 이는 정책실패의 증거가 되기 때문에 많은 관심을 받을 수밖에 없으며, 규범적인 관점에서 볼 때 정부는 재난으로부터 학습을 하게 된다고 주장한다(Birkland, 2006: 15; 이동규 외, 2010: 292 재인용). 또한 정책과정에서 학습의 핵심대상은 사람이라고 가정하고 있다(Busenber, 2001: 179, Levy, 1994: 294, May, 1992: 339, Sabatier, 1993; 이동규 외, 2010: 292; 이동규, 2011c: 51 재인용). Birkland는 학습은 사람이 하는 것 이라는 Sabatier의 가정을 채택하여 정책과정의 참여자들이 개인적인 의사결정의 한계를 극복하고자 노력하는 한편, 해결책을 찾기 위해 서로 협동하며 사람들의 능력을 활용하기 위해 조직을 만든다고 한다(Jones, 2001; 이동규 외, 2010: 292 재인용). Birkland는 정책실패로부터 얻는 학습에 대한 May의 주장을 언급하면서 May의 학습유형들의 주요 특징을 통합하여 학습, 정책실패, 그리고 재난을 잇는 가교를 제공하고 있다고 주장하고 있다(이동규 외, 2010: 292; 이동규 외, 2011a: 109; 이동규, 2011b: 34 재인용). 이는 May(1992: 341)가 언급했던 학습연구의 경험적 의의를 채택하여 실패에 따른 학습이 지식의 축적과 적용을 반영하고 보다 나은 정책을 가져온다고 설명하고 있다(이동규 외, 2010: 292 재인용). 특히 정책실패 촉발로 대중과 정책과정참여자들에 의해 관심이 집중된 재난은 사건의 본질과 무관하게 실패가 강조될 수밖에 없으며, 정책변화에 관한 강력한 요구가 유발되어 기존정책의 수정·보완을 위한 정책 학습으로 이어진다는 것이다 (Birkland, 1997: 137-138).

Birkland(2006; 158, 2009; 151)는 관심집중사건이 발생하였을 때 다양한 시점에서 조치가 일어나면 학습이 이루어질 가능성이 커지며, 이 학습의 결과로 정책변화 가능성도 커지는 것으로 보고 있다(이동규 외, 2010: 294 재인용). 또한 정책학습의 유형을 수단적 정책학습,

사회적 정책학습, 정치적 학습 등 세 가지로 구분하였다. 수단적 정책학습은 정책개입 또는 수행설계의 실행가능성에 대한 학습으로 입법 및 규제 등의 정책변동과 관련한 언론보도, 토론기록, 의회청문회 등이며, 수단적 학습의 증거를 입법에서 찾을 수 있다. 사회적 정책학습은 정책에 대한 근본적인 접근방식과 정부조치의 본질과 적절성을 포함하며, 또한 정책방향, 표적 집단, 정책목표 또는 범위의 변화를 동반하는 정책재정의를 포함한다. 정치적 학습은 정책변화 옹호자와 반대자가 새로운 정보에 순응하고자 자신들의 전략과 전술을 바꿀 때 발생하며, 정책아이디어 또는 문제에 관한 옹호를 유발시키는 전략에 대한 학습으로 본다.

하지만 정책결정자들과 그들의 지지자들은 주어진 사건에서 나타나는 실제적 문제와 객관적으로 관련이 없는 정책변화를 지지할 수도 있는 것처럼 학습의 증거를 명확하게 구분하고 찾는 것은 실질적으로 어렵다(이동규 외, 2010: 292). “다만, 변화의 구체적인 증거로 학습의 결과를 측정하기 위해 입법의 통과 또는 새로운 규정의 시행 등으로 확인하고 이에 대한 학습이 어느 정도 일어났는가에 대해서는 입증할 필요는 없다”(이동규 외, 2010: 292).

Ⅲ. 선행연구의 논의 및 분석모형

1. 선행연구의 논의

Birkland는 재난학습과 정책변화에 관한 연구에서 관심집중사건이 발생하면 빠르게 정책변동이 일어난다고 한다(Birkland, 2006: 158). 이는 정책의제를 중요한 문제로 승격시킬 뿐만 아니라 일반국민과 정책결정자들의 극적인 관심 증가로 이어지기 때문이다. Kingdon(1984, 1995, 2003)과 Zahariadis(2007: 78)의 경우 관심집중사건을 기존의 위기나 재난을 포함하는 넓은 개념으로 사용하며, 정책변화를 초래 하려면 동반사건 또는 후속사건이 필요한 것으로 보았다(이동규, 2011c: 63 재인용). 정책의 창모형에서 관심집중사건은 여러 가지 흐름이 한곳으로 모이는 변화를 위한 기회의 창을 연다고 언급하였다(이동규, 2011c: 59). Birkland(2006; 이동규, 2011c 재인용)는 관심집중사건을 사고, 자연재난, 테러공격과 같은 고의적으로 발생한 대형 참사를 포함하는 갑작스런 사건으로 정의하고 있다. 관심집중사건은 대중의 주목을 끌고 높은 정책 취약성(변동성)·실패·무시 등 정책과정으로 새로운 정보를 유입하여 중요한 정책변화의 가능성을 제시한다. 유훈(2009: 272)은 국민대중의 관심을 끌 수 있는 돌발사건으로 규정하고 대중의 관심이 집중됨으로서 문제를 부각시키고 중전의 소수집단에게 유리한 고지를 제공함으로써 정책변화를 초래할 수 있는 계기를 마련하는 것으

로 보았다(이동규, 2011c: 62 재인용).

Birkland는 Kingdon의 정책문제의 흐름에서의 관심사건은 언론 또는 정책기업가에 의해 주의를 야기 시키고(Jones, 1994) 특별한 문제의 특정한 평가차원에 관심을 기울이게 된다고 주장하였으며, 이러한 사건의 유형으로 영국의 장기파업과 영국 철도 사건을 예로 제시하고 있다(Zahariadis, 2007: 72; 이동규, 2011c: 60 재인용). Birkland는 미국의 9/11 테러 역시 관심 집중사건에 포함한다고 언급하면서 관심집중사건의 개념을 재난과 사고에 적용했는데 재난과 사고는 정책문제에 대한 관심을 증가 시킨다는 것을 발견하였다(Birkland, 1997, 2004, 2006; 이동규, 2011c: 60 재인용). Birkland(2006: 2-4)는 정책변화를 정책과정에서 학습과정의 결과로 이해할 수 있는 방법을 제시하면서 특정사건과 연결될 수 있는 정책변동을 “사건중심 정책변동(event related policy change)”이라 표현하였다(이동규, 2011c: 61 재인용).

사건과 상황에 의해 정책변화가 일어날 가능성이 높은 특정 시기를 정책창이라고 한다(Kingdon, 1984; Howlett & Dovers, 2007). 정책변화, 정책반영 또는 제도적 변화를 위한 중요한 기회는 인적, 환경적, 경제적 손실이 경험되는 중대한 대규모 관심집중사건 이후에 생긴다는 점이 널리 인정되고 있다(이동규, 2011c: 95 재인용). Birkland(2006: 7)는 정책변화를 정책영역과 재난에 취약한 영역으로 구분하여 접근하고 있다. 정책결정 참여자들이 경쟁하고 타협하는 실질적 정책주제를 정책영역으로 정의하고 있다(Burstein, 1991; Knoke & Laumann, 1982; Birkland, 2006; 이동규, 2011b: 4 재인용). 재난관련 정책영역은 재난에 취약한 영역과 그렇지 않은 영역으로 구분하고 있다(이동규, 2011b: 4). 재난에 뒤이어 가장 민감한 정책변화가 일어나는 정책영역인 “재난에 취약한 영역”으로 자연재난과 항공보안을 예로 들어 설명하고 있다(이동규, 2011b: 4 재인용).

관심집중사건과 관련하여 이상팔(2002)은 태풍루사 피해 시 수해예방과 대응과정에서의 정부조직의 정책학습을 연구하였고, Birkland(2004)는 1988년 Pan Am Flight 103, 1996년 TWA Flight 800 등 항공보안 사건을 중심으로 정책학습과 정책변화 과정을 연구하여 재난으로부터 학습한 증거를 확인하였다. 또한 최수근(2007)은 대구지하철화재사고 이후 도시철도 안전관리정책 변화에 관한 연구를 하였으며, 이동규·양고운·박형준(2010)은 국내 대규모 사건을 중심으로 초점사건²⁾ 이후의 정책변화를 탐색적으로 연구하였다. 최근 이종열·손원배(2012)는 Birkland의 “사건중심 정책변동 모형(event related policy change)”을 원용하여 승례문화재사건이후 재난정책영역에서 정책학습과 정책변화과정에 대해 정책사례분석을 시도하였다.

2) 이동규(2010, 2011)는 Birkland의 재난(또는 위기) 사건관련 정책변동(EPC)또는 정책학습(ERPL) 이론과 모형 검토 논문에서 관심집중사건을 초점사건이라 하였다.

2. 연구방법 및 분석 모형

본 연구를 위하여 관심집중사건인 대구지하철화재사건 발생 이후 정책학습과 정책변화의 증거를 추적 확인하기 위하여 문헌조사방법과 사례연구를 병행하였다. 문헌조사에는 정부백서나 정책공동체 정기간행물, 세미나 및 관련 공청회 등의 자료와 국회의원회, 국회본회의 및 임시회의, 상임위원회에서의 발언록 및 증언내용, 위원회별 보고서, 법안제출안, 수정법안 제출안, 언론보도 자료를 포함한다. 본 연구를 위한 사례로서는 대구지하철화재사건이 사용된다.

Birkland(2006: 18)의 “사건중심 정책변동(event-related policy change)”모형은 관심집중 사건(focusing event)의 발생, 의제에 대한 관심증가(increased agenda attention), 집단동원(group mobilization), 아이디어논쟁(discussion ideas), 신규정책 채택(new policies adopted), 사회적 학습(social learning) 등으로 구성된다.

분석모형을 각 단계별 요소에 따라 설명하면 다음과 같다. 첫째, 사회적 주목을 받는 관심집중사건이 발생하면 언론, 정부, 의회, 시민단체들은 사회적 사건의 의제에 대한 관심이 증가할 것이다. 만약 이들 행위주체들의 의제에 대한 관심 증가가 이루어지지 않으면 사회적 학습은 거의 일어나지 않거나 전혀 이루어지지 않을 것이다.

둘째, 정책의제에 대한 관심이 증가하면 대통령, 정부, 의회, 정책공동체 등 사회내의 다양한 집단들이 관련 의제에 관한 기존의 정책실패에 대한 변화와 문제해결을 요구하고 동원 될 것이다. 그러나 집단동원이 이루어지지 않으면 학습이 거의 이루어지지 않거나 또는 전혀 없을 것이다.

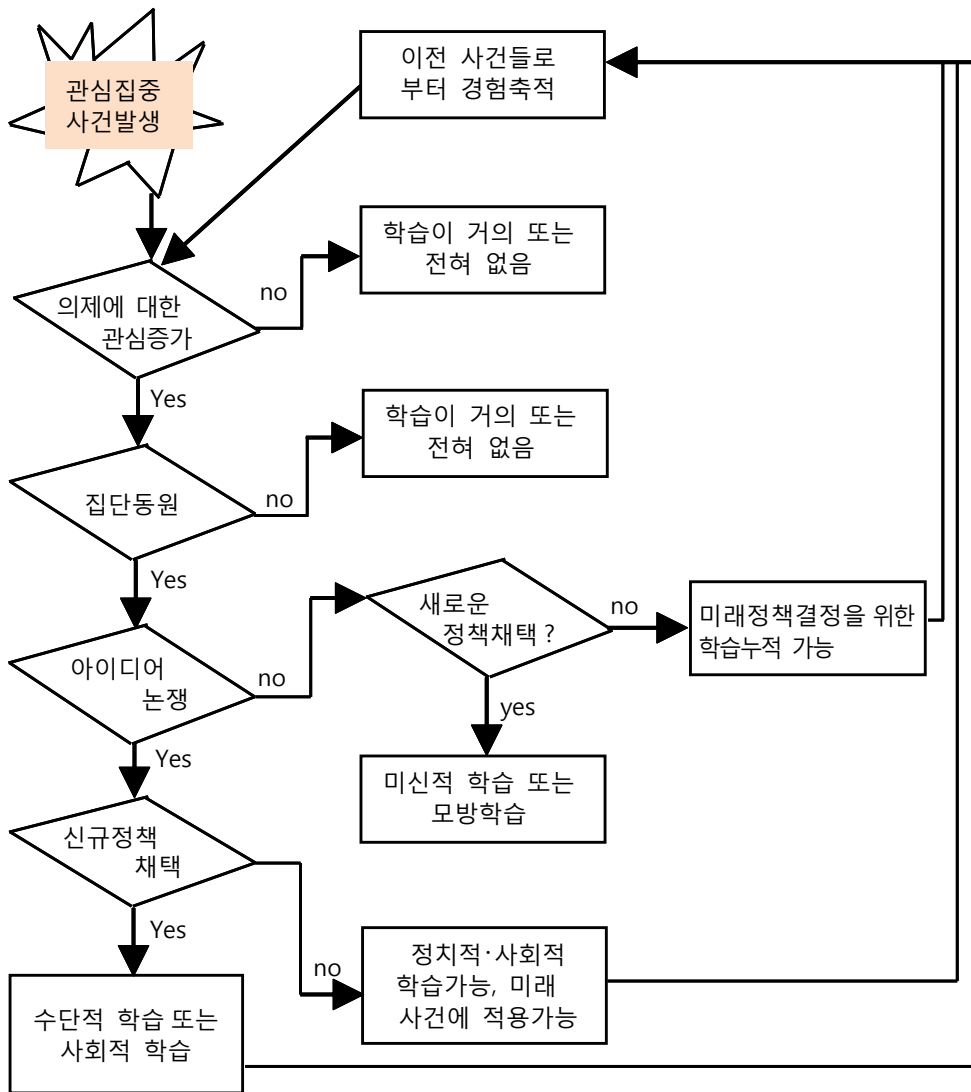
셋째, 새롭게 발생한 정책의제 해결을 위해 집단이 동원되면 동원된 집단들은 다양한 정책아이디어를 제시할 것이다. 관심집중사건에서 나타난 기존의 정책에 대한 실패를 진단하고 이의 해결을 위해 정책개발 및 수정을 위한 격렬한 아이디어 논쟁이 이어질 것이다. 그러나 이들 집단에 의한 아이디어 논쟁이 일어나지 않으면 새로운 정책은 채택되지 않으며 그럼에도 불구하고 새로운 정책이 채택되었다면 이는 학습 없는 미신적 학습 또는 모방학습일 것이다. 그러나 미신적 학습의 경우라도 미래 정책결정을 위한 학습누적은 가능할 것이다.

넷째, 동원된 다양한 집단들에 의한 아이디어 논쟁의 결과 정책실패가 파악되고 이를 개선하기 위해 규제적이건, 법적이건 새로운 정책변화가 나타날 것이다. 정책변화가 이루어지지 않았더라도 정치적 또는 사회적 학습은 가능할 것이다.

다섯째, 정책변화가 일어나 신규 정책이 채택되면 수단적 학습 또는 사회적 학습이 가능하게 된다. 그리고 이전 사건들로부터 경험이 축적되어 새로운 사회적 관심집중사건의 발생

시 정책의제에 대한 관심증가로 이어질 것이다. 위와 같이 각 단계별 분석모형의 주된 논의를 요약하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> Birkland의 사건중심 정책변동 모형



Birkland(2006: 18); 이동규(2011a: 114; 이동규: 15; 이동규, 2011c: 93)을 중심으로 재구성

IV. 대구지하철화재사건의 분석

1. 사건 개요

대구 지하철화재사건은 우리나라에서 단일 화재로 가장 많은 인명피해를 낸 인적재난 이다. 이 사건은 2003년 2월 18일 09시 53분경 대구지하철 1호선을 운행 중이던 1079호 전동차 내에서 탑승한 중풍장애 2급의 방화범(김태환, 당시 56세)에 의해 위험물인 휘발유를 매개로 하여 발생되었다. 화재의 양상은 방화범의 옷과 전동차의 좌석시트에 착화되면서 급격히 객차 6량을 연소시켰고, 반대편으로 진입한 1080호 전동차로 연소 확대 되어 객차 6량 전체가 전소되었다. 화재대응을 위해 소방관 1,385명, 경찰관 1,020명, 군 214명, 의료인력 94명 등 총 3,713명이 동원되었으며, 인명구조활동과 화재진화는 화재발생 후 3시간이상 경과한 13:38분경 완료되었다. 인명피해는 사망자 192명, 부상자 151명 등 총 343명이며, 재산 피해는 지하철과 관련된 물적 피해 570억원, 중앙로역사와 연결된 인근상가와 역 구내의 각종 편의시설 등에서 약 44억원의 피해가 발생하였다(대구광역시, 2005: 61-64).

화재사건의 직접적인 원인은 방화범에 의한 방화가 원인이나, 피해를 확산시킨 2차적 원인은 전동차의 내장재에 있었다. 불연재가 아닌 난연재로 설치한 의자와 바닥에서 빠르게 확산되었으며, 이때 발생한 강렬한 연소열은 검은 연기와 유독가스를 발생시켰고, 지하철 공사 등 비상대응기관의 대처능력 미숙으로 인명피해가 확산되었다(감사원, 2003). 정부는 재난 수습을 위해 사고지역을 특별재난지역으로 선포하였고 희생자를 돕기 위한 국민성금 모금운동을 전개하였다. 성금모금 운동에는 4,000여개의 기업 및 단체 그리고 450여만명의 국민이 참가하여 672억원이라는 사상최대의 국민성금을 모금하였으며, 피해자에 대한 보상금 지급 총액은 481명에 64,079백만이었다.

사건 관련 방화범을 현존 전차 방화 치사상해죄로 구속기소하였고, 기관사와 관제사 등 8명은 업무상 중과실치사죄로 구속 기소하는 등 사법처리하였다. 또한 사고지역의 차량운행은 사건발생 후 약 2개월이 지나서야 중앙로역의 지상도로로 차량통행이 재개되었으며, 2003년 10월에야 중앙로역을 열차가 통과하게 되었다. 특히 생존자들의 대부분은 사고 후유증에 시달리고 있으며, 충격으로 자살 또는 정신 이상을 일으키거나 율화병으로 사망에 이른 사람도 있다(김태환, 2010: 248-249). 대구광역시는 2009년 12월 29일 추모탑을 건립하여 사고희생자들을 기리고 있다.

2. 분석 및 논의

1) 관심집중사건의 발생과 의제에 대한 관심증가

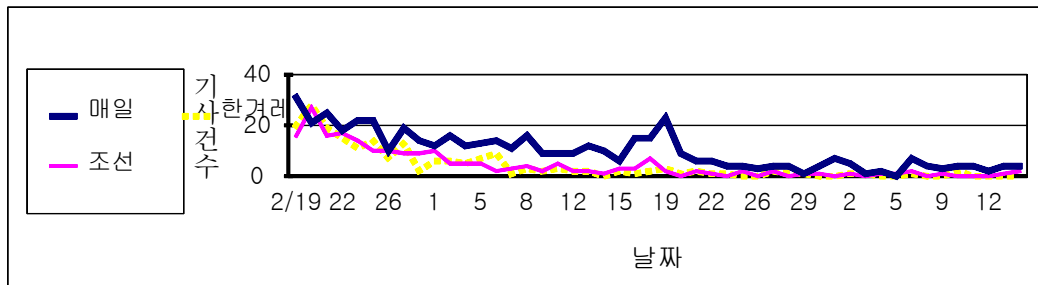
사건이 발생하자 KBS, MBC, SBS 등 공중파 방송3사는 뉴스속보로 사고소식을 전하였으며, 현장을 연결 실황중계 형식으로 보도하였다. 사고발생일인 2월 18일부터 2월 24일까지 사건 관련 전체보도는 총 378건으로 이는 동기간 전체보도 건수 692건 중 54.6%에 해당하였다. 사건당일 방송3사의 전체보도 중 사건관련 보도가 60%를 상회 하였고, 둘째 날도 평균 78.9%를 점유하였으며, 동기간 내 사건관련 보도유형은 상황진행 212건(56.1%), 예방 58건(15.3%), 원인 39건(10.3%) 등으로 다양하게 계속 보도하였다(진양혜, 2004: 22-65). 특히 방송3사의 저녁종합뉴스는 2월 18일부터 3월 4일까지 총 457건을 보도하였으며, 사건조사 104건(21.9%), 안전대책 점검 97건(20.4%), 후면에피소드 85건(17.9%), 사고종합 40건(8.4) 등 다양한 주제를 다루었다(송종길·이동훈, 2003: 77-99).

신문에서는 사고 후 2달 간 중앙지인 조선일보 207건, 한겨레신문 197건, 지방지인 매일신문³⁾ 486건을 보도 하였으며, 1면에 기사화한 기간은 조선일보 5일, 한겨레신문 6일, 매일신문은 2달이 넘게 지속 되었다. 또한 조선일보 종합면 66건, 한겨레신문 사회면 73건, 매일신문 사회면 179건을 기사화 하였으며, 특히 2월 19일부터 2월 25일까지 1일평균 매일신문은 20건, 조선일보와 한겨레신문은 15건 이상을 기사화 하였다(이교선, 2003: 56-83). 신문사별 기사게제 현황 및 기사건수 변화추이는 <표 2> 및 <그림 2>와 같다.

<표 2> 신문사별 기사게제 현황

신문사	보도건수	1면기사 지속	1일평균
조선일보	207건	5일	15건 이상
한겨레신문	197건	6일	15건 이상
매일신문	486건	60일 이상	20건

<그림 2> 신문사별 기사건수 변화추이



3) 대구에 본사를 둔 지방신문으로 대구·경북지역의 종합일간지이다. 지방신문의 특징은 지역내의 이슈화된 정보를 보도 하는 것에 중점을 두고 있다. 이는 어떤 사건의 가치란 일반적으로 그 사건이 일어난 곳의 거리에 비례하기 때문이다(서정우외, 2001, 신문학 이론, 서울: 박영사).

사건이 발생하자 공중파방송3사와 신문 등 뉴스미디어는 극적인 장면과 사건의 수습, 원인 및 대책 등 다양한 시각에서 신속하게 관찰·보도하였고, 특히 전동차의 운행관리시스템 부재, 화재에 취약한 객차내장재, 역사 내 안전설비 미비, 정부의 재난대처능력 부재 등 다양한 보도유형으로 지속적으로 보도하였다.

대구광역시는 긴급 사고대책상황실 가동과 사고대책본부를 구성하였고, 중앙정부에 해당 지역을 특별재난지역으로 지정하여 줄 것을 건의하였으며, 대구시장과 소방본부장은 언론사와 인터뷰 및 유가족과 수습에 필요한 간담회 개최(6회), 담화문(2회)과 사과문(1회)을 발표하는 등 언론대응을 강화하였다(2005, 대구광역시). 중앙정부는 행정자치부 소방국장을 급파하여 현장을 지휘토록 하였고, 중앙특별지원단을 구성 사고지역으로 파견하였으며, 감사원은 도시철도 전반에 대한 안전관리실태를 감사하였다(감사원, 2003).

의회에서는 2003년 2월 19일, 2월 20일, 2월 25일 임시국회를 개원하여 재해특별위원회(위원장 김영진), 행정자치위원회(위원장 박종우), 건설교통위원회(위원장 신영국)를 열었다. 위원회에서는 사건을 인재로 규정하고 관련부처 장관과 관계공무원을 출석시켜 사건경위와 수습상황을 추궁하였으며, 지하철 등 다중이용시설의 대형재난에 대비한 체계적인 안전대책 마련을 촉구하였다. 2월 19일 재해대책특별위원회에서 김영진의원은 「철도특별법」 제정을 요구하였고, 이원형의원은 전면적인 안전관리시스템 개선의 필요성을 주장하였으며, 이희규의원과 정철기의원은 「소방법」으로 철도차량 규제와 「소방청」 또는 「재난관리청」 설치를 제안하였다(제236회 임시국회 재해대책특별위원회회의록, 2003). 2월 20일 건설교통위원회에서 신영국의원은 전동차에 방염재를 사용하지 않은 이유를 추궁하였고, 송광호의원은 재난대응 시스템 부재를 질타하였으며, 박명환의원은 사고지역을 특별재난지역으로 조속히 선포 할 것을 요구하였다(제236회 임시국회 건설교통위원회회의록, 2003). 2월 25일 행정자치위원회에서 박종우의원은 재난관리시스템 개선을 촉구하였고, 민봉기의원은 철도차량을 소방법에서 규제할 것과 대통령의 사과를 요구하였다. 전용학의원은 이원화된 재난관리법의 모순을 지적하고 소방청설치를 주장하였으며, 원유철의원은 「도시철도법」과 「소방법」 개정을 요구하였고, 김충조의원은 기존사건에 대한 학습부재를 추궁하였다(제236회 임시국회 행정자치위원회회의록, 2003). 각 위원회에서 주요 의원들의 발언과 관계부처 장관의 답변내용을 정리 하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 위원회별 주요 의원의 발언과 장관의 답변내용

구 분 위원회명	주 요 내 용	발언의원
재해대책 특별위원회	지하철특별안전진단 실시, 철도특별법 제정	김영진
	전면적인 안전관리시스템 개선	이원형
	소방법으로 철도차량 규제, 소방청 또는 재난소방청 설치	이희규
	지하철과 철도 및 항공기 소방법 적용, 재난관리청 설치	정철기
	대통령직인수위원회에서 재난관리기능재설정 요구	이재창
	철도차량안전기준과 전동차운영체계 보완(건설교통부장관), 소방법과 도시철도법 보완 및 소방청설치는 새 정부에서 검토(행정안전부장관)	장관답변
건설교통 위원회	공무원의 재난대처능력 부재	신영국
	정부의 재난대응시스템 부재	송광호
	사고지역 특별재난지역 선포	박명환
	지하철 안전점검과 기준보완, 전동차 역사안전기준강화(건설교통부장관)	장관답변
행정자치 위원회	재난관리시스템 개선 촉구	박종우
	특별재난지역선포 촉구	이강래
	소방법에서 철도차량 규제, 대통령 사과 요구	민봉기
	현행 재난관리법은 모순(이원화), 소방청 설치	전용학
	전동차량 방염재사용, 소방청 또는 소방방재청 설치	신경식
	지하철 차량 안전기준 강화, 도시철도법과 소방법 개정	원유철
	안전관련법 개정, 기존 사건에 대한 학습부재	김충조
	소방법강화, 획기적인 재난관리를 위해 대통령직인수위원회에 종합조정 기능 측면에서 정부조직개편 필요성 보고, 소방청 신설은 대통령공약사항이기도 함(행정자치부차관)	장관답변

위원회에서는 사건을 인재로 규정하고 조사청문회 수준의 강도 높은 추궁과 질책이 이어지면서 정부를 압박하였고 문제해결을 위한 다양한 정책대안을 제시하였으며, 감사원에 특별감사 의뢰와 재난관리기구신설을 촉구하는 한편 진상조사단⁴⁾을 구성하였다. 의회는 뉴스 미디어에 의해 사회적으로 이슈화한 의제를 정치적 의제로 승격내지 전환시켰다. 김대중 대통령은 국무총리와 관계부처 장관을 사건지역으로 급파하고 국가가용자산의 총동원을 지시하였으며, 희생자유가족에게 조의표명(매일신문, 2003. 2. 19)과 사건지역을 특별재난지역으로 선포(대통령 공고 제177호)하였다. 특히 노무현 대통령당선지는 2월 19일 문희상 비서실장 내정자로부터 상황보고를 받고 재발방지대책을 지시하였으며, 2월 20일 임채정 위원장(대통령직인수위원회위⁵⁾) 등과 사고현장을 방문하여 재난관리전담기구설치 약속을 하는

4) 박상희의원(새천년민주당 대구화재참사 대책위원회 위원장), 함승희의원(국회 법제사법위원회 새천년민주당 간사), 송석찬의원(국회행정자치위원회 위원)등으로 구성되었다.

등 문제해결을 위해 적극 개입하였다(제16대 대통령직인수위원회백서, 2003: 383-384). 이와 같이 뉴스미디어와 정부, 의회 및 정당의 관심, 대통령의 개입으로 정책적 이슈로 확장되면서 관심이 집중적으로 증가하였다. 이는 뉴스미디어와 의회 및 정당은 속성상 경미한 지진이나 소규모의 일회성 사건에는 짧은 시간만 주목하거나 관심을 가지지 않지만, 관심집중사건인 대구지하철화재사건에서는 높은 관심을 보였다는 것을 알 수 있다. 의제에 대한 뉴스 미디어와 정부 및 의회, 대통령의 관심증가 유형은 <표 4>와 같다.

<표 4> 의제에 대한 집단의 관심증가 유형

관심증가대상		관심 증가 유형
뉴스미디어		보도횟수증가, 원인 및 문제해결의 다양한 대안제시
정부	지방 정부	직원비상소집, 현장지휘소설치, 사고대책본부구성, 특별재난지역선포요청, 언론활동 강화(간담회, 담화문, 브리핑)
	중앙 정부	행정자치부소방국장 현장급파, 대책회의 개최, 중앙특별지원단파견, 감사원감사
의회		긴급현안보고, 임시국회개원(재해특별위원회 및 상임위원회개최), 감사원감사의뢰, 국가재해·재난방지 종합안전대책수립촉구결의안 채택, 진상조사단 구성
대통령		조의표명, 국가가용자원 총동원지시, 사고수습적극지원 약속, 특별재난지역선포, 사 건현장방문, 간담회개최, 재난전담기구설치약속(정책대안제시)

2) 집단의 동원

대구지하철화재사건은 뉴스미디어에 의해 다양한 여론이 형성되면서 사회적 이슈로 확장되었고, 의회는 사건을 인재로 규정하고 정부에 법과 제도의 보완을 요구하면서 국가재난관리시스템의 개선 및 재난관리전담기구 설치를 촉구하고 결의안⁶⁾을 채택하였으며, 정당은 진상조사단을 구성하는 등 정치적 이슈로 확장시켰다. 2003년 3월 4일 노무현대통령은 국무회의에서 「재난관리시스템기획단」을 즉시 구성하라고 지시(소방방재청, 2005: 15)하는 등 중폭된 의제에 대해 의회의 정부에 대한 강도 높은 추궁과 제도보완에 대한 정책적 압박 및 대안제시, 대통령의 적극적 개입에 의해 정책의제로 확장된 정책대안을 마련하기 위해 2003년 3월 15일 「국가재난관리시스템 기획단운영규정(국무총리훈령 제437호)」이 제정되면서 관

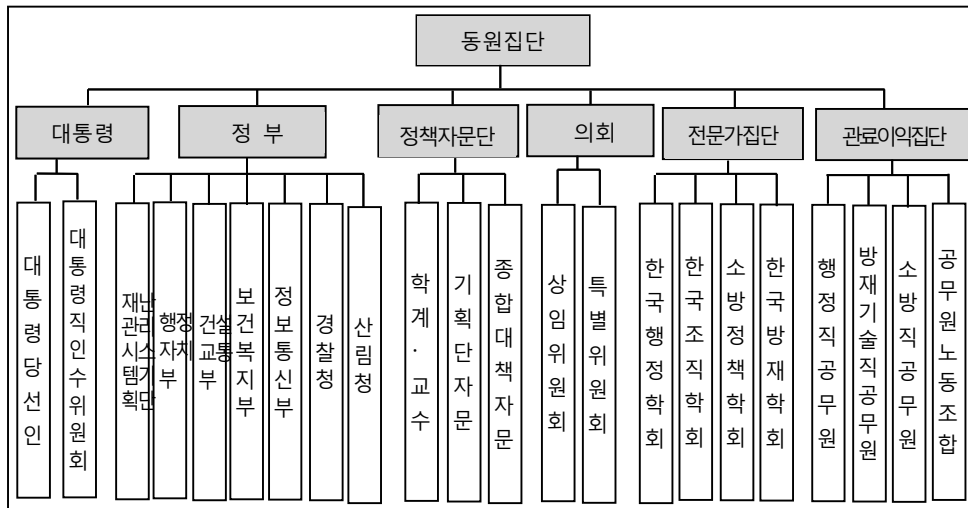
5) 2002년 12월 30일 임채정 위원장과 김진표 부위원장 등 247명으로 구성되었다(제16대 대통령직인수위원회백서, 2003: 29-31).

6) 기존 방재시스템을 조속히 혁신 할 것을 촉구하면서 다음과 같이 결의하였다. ①정부는 재해·재난의 예방·관리및 복구시스템의 운영을 국정정책의 최우선 순위로 선정할 것을 촉구한다. ②정부는 재해·재난 취약시설에 대한 종합적이고 체계적인 안전점검을 실시한 후 총체적인 방재대책에 대한 정부보고서를 2003년 8월 31일까지 국회에 제출한다. ③국회는 정부의 종합보고서를 검토한 후 법과 제도를 정비하고 예산심의 시 이의 실현을 위하여 최대한 노력한다.

런 집단이 본격적으로 동원되었다.

사회적·정치적으로 이슈화되고 확장된 정책의제 해결을 위해 동원집단⁷⁾은 정부에서 재난 관리시스템기획단, 행정자치부, 건설교통부, 보건복지부, 정보통신부, 경찰청, 산림청 등이 동원되었고, 의회에서 재해대책특별위원회(위원장 김영진), 행정자치위원회(위원장 박종우), 건설교통위원회(위원장 신영국), 법사위원회(위원장 함석재) 등 상임위원회와 새천년민주당 「재난재해관리정책기획단」⁸⁾ 등이 동원되었으며, 대통령은 사건초기 재난관리전담조직 신설을 약속하는 등 적극 참여하였다⁹⁾, 전문가집단은 한국행정학회, 한국조직학회, 한국소방정책학회, 한국방재학회 등 전문 학회와 학계교수 및 전문가로 구성된 정부정책자문단이 동원되었고(행정자치부, 2003: 국가재난관리시스템기획단), 관료이익집단은 행정직공무원, 소방직공무원, 방재기술직공무원, 공무원노동조합 등이 동원되었다. 이처럼 사회적·정책적으로 이슈화된 문제해결을 위해 동원된 집단의 유형은 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 동원집단의 유형



- 7) 동원집단의 실질적 의미는 광범위한 시민단체 및 사회운동 집단이 아니라 사건해결에 가장 활력을 얻을 것 같은 지식인, 전문가집단을 의미하는 것이다(Birkland, 2006: 22-23).
- 8) 2003년 3월 5일 박주선 의원을 단장으로 재난재해관리정책기획단을 구성하여 정책대안 제시 및 아이디어 논쟁에 참여 하였다.
- 9) 노무현대통령은 2003년 2월 20일 당선자신분으로 사고현장을 방문하여 유가족과 간담회자리에서 재난관리전담조직을 만들겠다고 약속하였고, 2월 25일 취임사에서 국가재난관리체계를 획기적으로 개선하여 안전사회를 만들겠다고 천명하였다.

3) 아이디어 논쟁

대구지하철화재사건이 발생하자 관심증가 단계에서 사건이 심도 있게 언급되면서 과거의 사건에서 이슈화 되지 못하여 의제화가 되지 않았던 부분까지 논의하는 등 핵심정책대안의 아이디어가 폭넓게 제안되었다. 2003년 2월 19일 재해특별위원회에서 김영진의원은 지하철 특별안전진단 실시와 「철도특별법」 제정을 제안하였고, 이희규의원은 철도차량을 「소방법」으로 규제하고 「소방청」 또는 「재난소방청」 설치를 제안하였으며, 정철기의원은 지하철 및 철도차량과 항공기까지 「소방법」을 적용하고 「재난관리청」 설치를 제안하였다. 2003년 2월 25일 행정자치위원회에서 민봉기의원은 「소방법」으로 철도차량 규제를 제안하였고, 전용학의원은 「재난관리법」 개정과 「소방청」 설치를 제안하였으며, 신경식의원은 전동차량에 방염재사용과 「소방청」 또는 「소방방재청」 설치를 제안하였다. 원유철·김충조의원은 지하철차량의 안전기준 강화와 「소방법」과 「도시철도법」 개정 및 관련 안전법률의 개정을 제안하였다.

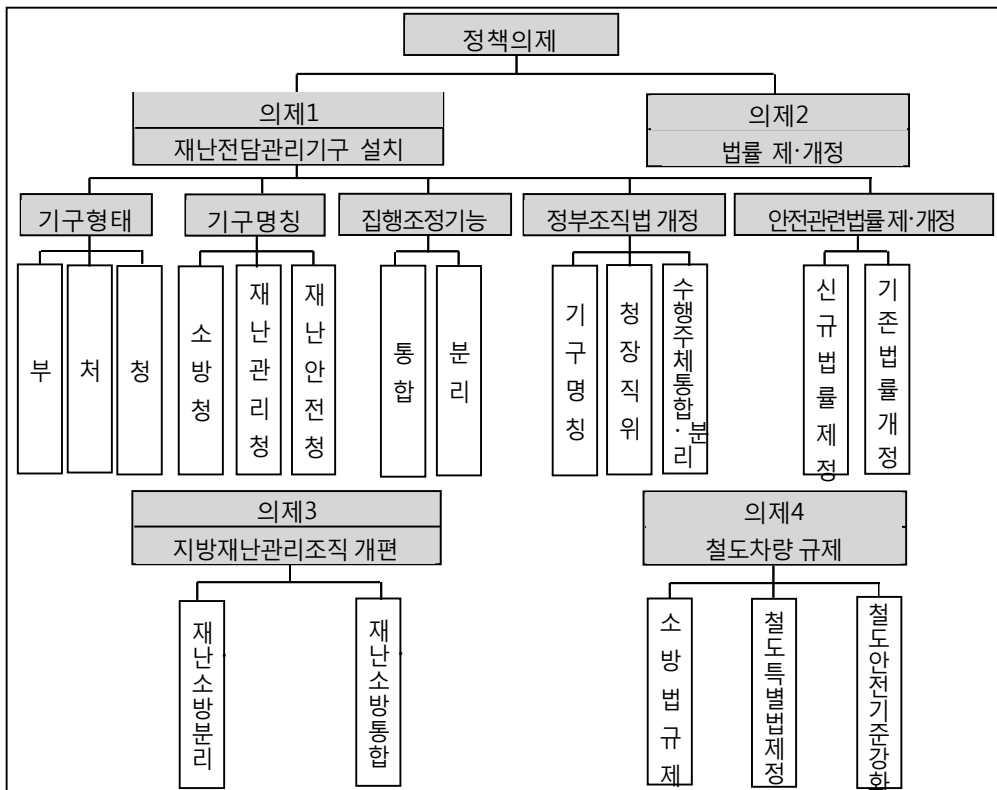
사건초기 의회에서 사회적 이슈로 확장되면서 정책의제로 전환된 문제해결을 위해 제안된 주요 내용은 강력한 수단을 담보하는 법률의 제·개정을 제안되었다. 재난을 전담할 기구로 「소방청」을 설치하자는 안에 대하여 「재난소방청」 또는 「재난관리청」이나 「소방방재청」을 설치하자는 안이 동시에 제안되었다. 이에 새천년민주당은 「방재안전관리부(처)」 설치를 제안하였고, 민방위공무원과 안보관련 학계교수는 국가안보적 성격이 강하므로 「부」를 설치해야 한다고 주장하였다. 이러한 주장에 대해 소방직공무원은 대통령 공약사항임을 내세워 「소방청」 설치와 소방직공무원청장을 주장하였다. 이에 행정·방재·기술직 공무원은 재난(안전)관리청 설치와 일반직청장을 주장하는 등 직렬을 달리하는 두 집단이 의제에 대한 핵심논쟁 집단으로 등장하여 치열한 논쟁을 가속화 시켰다.

행정자치위원회에서 전용학·김충조의원이 제안한 「재난관리법」 개정안과 「안전관련법」 제정안은 기본법의 명칭이 신설청의 위상과 직결되기 때문에 조직내부 뿐만 아니라 각 부처에서도 민감하게 반응하였다. 민방위·재난·방재공무원집단은 「안전관리기본법」을 주장하였고 소방직공무원집단은 「소방방재기본법」으로 할 것을 요구하였다. 또한 새천년민주당과의 당정협의과정에서 건교부와 환경부 및 노동부에서 파견된 전문위원들은 소속부처의 입장을 대변하였고, 부처협의 과정에서도 법 명칭을 비롯한 법규상 안전관리 분야 확대와 부처 간의 협의조정이 되지 않았다. 각 부처는 재난관련 기능이 신설기구로 이관될 것을 우려하여 “안전” 대신 “재난”으로 변경해야 한다고 반론을 제기하였다(소방방재청, 2004: 8). 철도차량을 「소방법」으로 규제하자는 이희규·민봉기의원의 제안에 대해 건설교통부와 철도청 및 행정자치부(민방위재난통제본부)의 부처 이기주의로 이견을 내는 등 논쟁이 확산되었다.

신설되는 재난관리전담기구의 기능설정과 관련하여 「국가재난관리시스템기획단」은 행정자치부에 재난관리정책기획 및 조정기능을 부여하고, 신설청에서는 집행기능을 담당하자는

이원화된 안을 제시하자 소방공무원집단은 조정기능과 집행기능의 통합을 주장하였다. 재난 관리전담기구의 기능설정문제 또한 논쟁의 대상이 되었다. 지방의 재난관리조직 개편의제는 기존 재난관리조직을 보강하자는 안과 특별행정기관의 설치 등 2가지 안이 제시되었다. 즉 소방조직과 재난관리조직을 분리하는 안과 소방조직과 재난관리조직을 통합하는 안이 핵심 제안이었다. 소방공무원집단은 재난을 소방과 통합하는 안을 강력히 주장한 반면에 행정(기술)직 공무원집단은 소방과 재난의 분리를 주장하면서 소방을 기초단체에 흡수하는 안까지 주장하였다. 이러한 논쟁에 대해 2003년 8월 12일 공청회에서 이명수 부지사는 안전관리조직의 통합성을 강조하였다¹⁰⁾. 이와 같이 대구지하철화재사건으로 촉발된 핵심논쟁 정책의제는 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 핵심논쟁 정책의제



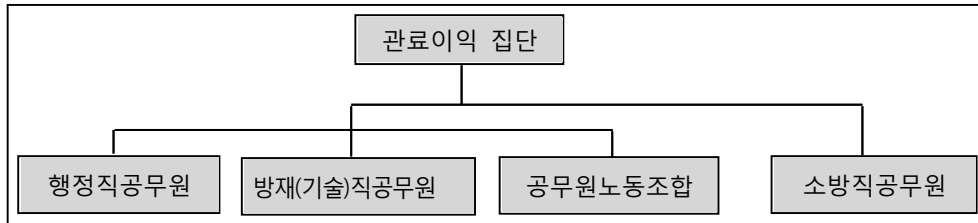
10) 2003년 8월 12일 「국가재난관리 종합대책 수립을 위한 공청회」에서 이명수부지사(지방자치단 체대표)는 안전관리조직의 분산과 통합은 선택의 문제가 아니라 통합성을 유지하면서 학습적·조직적·유기적 조직이 되어야하며, 지역단위에서 소방조직중심의 일원화는 필요하나, 방재기능의 소방조직에 흡수는 바람직하지 못하다 하였다.

사건초기 대통령과 의회에서 제안된 아이디어에 대한 논쟁이 가속화되면서 입법화과정에서 직렬을 달리하는 행정·기술·방재공무원집단과 소방직공무원집단은 조직 내부에서 첨예하게 대립하면서 분열양상으로 나타났다. 가장 핵심적인 대립의제는 재난관리전담기구의 명칭문제와 청장의 보임문제였다. 즉 행정·기술·방재공무원집단은 재난관리(안전)청 설치와 청장을 일반직공무원으로 보임해야한다고 주장하였고, 재난관리 중 소방분야는 일부분일 뿐이므로 명칭에 특정분야인 “소방” 용어사용은 불가하며 청장을 소방직으로 하였을 경우 부처 업무협약이 어렵다는 반대논리를 전개하였다. 이에 소방직공무원집단은 소방청 설치와 청장을 소방직공무원으로 보임해야한다고 주장하였고, “소방” 명칭사용은 대통령 공약사항이며 현재 재난발생건수의 97%를 소방에서 처리할 뿐만 아니라 이미 준비된 조직으로 축적된 노하우 및 국민적 인지도를 들어 논리를 전개하였다(월드리서치, 2003: 8-9).

2003년 3월 4일 국무회의에서 「재난관리청」을 설치하기로 하였다는 행정직공무원들의 논리가 반영된 언론보도가 나오자 소방직공무원이 강력하게 반발하였고, 김지순 민방위통제본부장은 일간지와 인터뷰에서 “「재난관리청」은 각 부처와 업무협조도 있어 소방직공무원이 맡기는 힘들 것”이라고 소방중심 논리에 분명한 반대를 하였다(안성률, 2005: 51). 이에 소방공무원집단은 정복출근 시위와 전국소방감회의에서 집단사표제출 등 강경한 대응을 하자는 반발이 일어나자 2003년 3월 13일 김두관 행정자치부장관은 「재난관리청」이 될지 「소방안전청」이 될지 확정되지 않았다고 진화에 나섰다. 2003년 5월 26일 「재난관리시스템기획단」에서 소방직공무원의 의견이 일부 반영된 「국가방재소방청」으로 결정하자 소방직공무원은 수용할 수 없다며 의용소방대를 동원하여 정치권에 이견을 표출하였고, 2003년 5월 27일 당정회의에서 「소방방재청」으로 명칭을 변경하였다. 이에 행정·기술·방재공무원집단은 적극 반대하였다.

기구의 명칭과 청장보임문제에 자신이 속한 조직에 명운을 거는 대립양상을 보이면서 기존 민방위재난통제본부내의 이해당사인 관료이익집단은 정책옹호연합을 형성하여 논쟁은 한층 격렬하게 전개되었다. 즉 관료집단들은 이해관계를 바탕으로 정책형성에 강력한 영향력 행사를 시도하였으며, 이들의 행동은 공유된 신념을 바탕으로 정책으로 전환시키고자 하였다. 관료이익집단의 정책옹호연합 형성모형은 <그림 5>와 같다.

〈그림 5〉 관료이익집단의 정책옹호연합 형성모형



행정직공무원과 방재·기술직공무원집단은 공무원노동조합이 정책옹호연합을 형성하자 소방직공무원집단은 소방조직에 우호적이었던 한나라당 전재회의원과 새천년민주당 김충조의원 등의 홈페이지에 소방의 입장을 대변하여 줄 것을 호소하였으며, 청와대 및 총리실 게시판과 관련 국회의원들의 사이트에 수많은 글을 올려 소방직중심의 조직개편 당위성을 주장하였다¹¹⁾. 이에 공무원노동조합은 청장의 소방직 임명을 반대하는 성명서를 발표하였다.

논쟁이 가속화되면서 객관적인 시각을 견지할 수 있으리라는 기대로 전문가집단에서 공청회 및 토론회와 설명회가 개최되었다. 2003년 3월 21일 한국소방정책학회·119매거진 주관 “정책의제에 관한 토론회”, 2003년 4월 8일 재난관리시스템기획단 주관 “민간전문가 정책의제에 대한 토론회”, 2003년 4월 17일 한국행정학회 주관 “재해관련조직 어떻게 개편할 것인가 토론회”, 2003년 8월 20일 재난관리시스템기획단 주관 “국가재난관리 종합대책 수립을 위한 공청회” 등에서 제안된 의제에 대해 토론이 벌어졌으나 이해당사자인 관료이익집단을 방불케하는 모습을 보여줌으로써 논쟁만 확산되었다.

격렬한 논쟁을 거쳐 2003년 10월 28일 정부조직법 개정안 제출 시 정부안으로 「소방방재청」으로 확정되는 듯 하였으나¹²⁾, 2003년 12월 5일 한나라당 전재회의원이 소방방재청장을 정무직이 아닌 소방직공무원으로 하는 「수정법안」을 제출하면서 논란은 계속되었다. 2003년 12월 9일 허성관 행정자치부 장관은 기자들에게 전재회의원이 “소방직공무원의 이해관계를 대변하면 곤란하다”며 정무직 청장의 당위성을 주장하였고, 박용식 중앙부처공무원직장협의회장은 전국공직자협의회 및 시민단체와 연계하여 강력히 투쟁하겠다고 발표하였다.

2003년 12월 23일 국회본회의에서 「정부조직법개정법률안」과 「수정법률안」이 동시에 부결되는 우리나라 헌정사상 초유의 사태에 직면하였으며, 2003년 12월 31일 「재난관리시스

11) 한나라당 전재회의원은 청장을 소방직으로 제한하는 내용의 수정안을 마련 의원총회에서 집단서명을 받고 민주당과 열린우리당 등 160여명의 의원들도 동참하였다. 이 과정에서 소방직공무원집단이 국회의원을 상대로 로비 의혹이 제기되어 안양소방서 소방공무원 2명과 경기도소방재난본부장이 경찰의 수사를 받았다(소방방재신문, 2002. 12. 12)

12) 노무현 대통령은 국무회의시 소방의 역사성을 감안하여 소방방재청으로 명칭을 확정토록 하였다(청와대브리핑 165호, 2003. 10. 28).

템기획단」도 임무를 완수하지 못하고 해체되었다. 2004년 1월 12일 인사권을 가진 행정직공무원집단은 소방간부 인사를 단행하면서 2-3급상당인 서울·부산소방본부장과 중앙소방학교장 등 9명을 소방혁신위원회로 파견 발령을 내는 등 소방방재청장 임명을 둘러싼 갈등이 증폭되었다.

정부는 청장의 직위설정문제와 관련하여 정치권과 협의를 통해 타협의 산물로 정무직 또는 소방직공무원으로 하는 절충안에 합의하였다. 이에 관련법률 제·개정안이 2004년 3월 2일야 국회본회의에서 「정부조직법개정법률」과 제정법률인 「재난및안전관리기본법」이 통과되었다. 「정부조직법」과 「안전관리기본법」이 제정되어 정책의제로 확장된 정책대안을 실행하기 위한 기본골격이 완성되자, 「철도안전법」제정과 「소방법」이 「소방4개기본」으로 분법 제정되어 소방법체계가 전면 개편되었으며, 소방관련 「다중이용업소에 대한 특별법」의 제정과 「공연법」의 개정으로 이어졌다.

4) 신규정책 채택

대구지하철화재사건은 격렬한 아이디어 논쟁의 결과 정책대안이 정책학습에 의해 관련 입법추진으로 나타났고, 강력한 수단을 담보하는 법률이 입법의 통과와 새로운 규정이 시행되었으며, 정부조직개편과 규제정책 집행으로 이어졌다. 즉 2004년 3월 2일 제24회 임시국회본회의에서 「정부조직법개정법률안」이 상정되어 재적의원 158인중 찬성 156인으로 가결되었으며, 「재난 및 안전관리 기본법」은 재적의원 147인중 찬성 146인으로 행정안전위원회 수정안이 가결되었다. 2004년 3월 11일 「정부조직법 개정법률(법률 제7186호)」과 「재난 및 안전관리 기본법(법률 제 7188호)」공포되었고, 「재난 및 안전관리 기본법」은 2004년 6월 1일 시행 시행하게 되었다. 2004년 10월 22일 「철도안전법(법률제7245)」이 제정되었으며, 2004년 5월 29일 「소방법」은 「4대기본법」으로 분법되어 제정되었고, 2006년 3월 24일 소방법과 관련 「다중이용업소에 대한 특별법(법률 제7906호)」이 제정되었다. 2006년 9월 27일 「공연법」이 개정되었다.

「정부조직법개정법률」에 의해 재난관리전담기구인 「소방방재청(청장은 정무직 또는 소방공무원)」이 2004년 6월 1일 출범하게 되었다. 「소방방재청」은 재난관리시스템 의 일원화로 기존 기능중심 조직에서 재난관리 과정별로 조직을 개편하였으며, 행정자치부내 「안전정책관」을 신설(2004. 6월 1일)하여 「소방방재청」과의 협조·지원체제 유지 및 국가기반 보호를 위한 통합지원 기능을 전담수행 하도록 하였다. 이는 기존에 재난발생후의 수습과 복구에 무게중심을 두고 재난관리를 해왔다면 「소방방재청」개청을 계기로 사전 예방과 피해경감에 보다 무게중심을 두는 정책으로 변화를 추구하였다. 「재난 및 안전관리 기본법」제정(시행

2004년 6월 1일)으로 안전관련 유사 기능들을 총괄·집행할 수 있는 국가재난·안전관리시스템의 제도적 장치를 마련하였다. 자연재난과 인적재난 등 전통적 재난개념의 통합과 국가기반체계 마비 등 새로운 형태의 재난을 포함하여 확대 일원화된 재난개념을 정립하였고, 국가재난관리정책과 정책심의회기구 및 재난대책기구 등 재난유형별로 다원화된 재난 및 안전관리정책·기구·조직통합으로 일원화하였다. 「철도안전법」 제정으로 전동차의 내장재 내연기준을 강화하였으며, 철도차량은 대통령이 정하는 구조 및 장치가 건설교통부령이 정하는 안전기준에 적합하지 않으면 운행하지 못하도록 하였고, 철도운영자는 안전기준에 적합하도록 철도차량을 점검 보수 등 유지·관리하도록 규정 하였다.

「다중이용업소에 대한 특별법」 제정으로 다중이용업소¹³⁾업주만 소방안전교육을 받도록 하였던 것을 종업원까지 소방안전교육을 받도록 교육대상을 확대적용 하였고, 다중이용업을 하고자 하는 자는 행정자치부령이 정하는 소방시설을 설치토록 하였으며, 실내장식물은 불연재나 준불연재를 사용토록 의무화 하였다. 비상시 이용객이 안전하게 대피할 수 있도록 안내도를 비치하거나, 영상물을 상영토록 하였다. 또한 소방서장은 영업주가 법을 위반한 경우, 시정보완 등 필요한 조치를 한 때에는 인터넷 등에 공개할 수 있도록 하였으며, 다중이용업소 영업주가 소방시설을 설치하지 아니하여 관할 소방서장으로부터 시정명령을 받고 이행하지 아니한 경우 1천만원 이하의 이행 강제금을 부과·징수 할 수 있도록 규정하였다. 「공연법」 개정으로 공연장운영자는 화재·재해예방을 위해 공연장 종업원의 임무·배치를 포함한 재해대처계획을 관할 시장·군수·구청장에게 신고토록 하였으며, 재해대처계획을 접수한 시장·군수·구청장은 관할 소방서장에게 통보토록 의무를 규정하였다. 공연장외의 시설이나 장소에서 3천명 이상의 관람이 예상되는 공연을 하고자하는 자는, 공연개시 7일전까지 안전관리인력의 확보 배치계획, 공연계획을 관할 시장·군수·구청장에게 신고토록 하였다.

건설교통부는 2003년 6월 25일 공청회를 거쳐 38개 중장기 개선과제로 구성된 「도시철도 종합안전대책」을 마련하여 기존 전동차(총 6,282량)의 의자와 바닥재교체 등 시설보완을 추진하였다. 이와 같이 수단적 학습에 의한 주요 정책변화는 입법화와 정부조직개편 및 보호적 규제정책¹⁴⁾으로 나타났다. 그러나 학습의 과정에서 형성된 국가재난관리시스템 핵심정책 의제 중 지방의 재난관리조직 개편은 논쟁만 있었을 뿐, 실질적인 조직개편으로까지는 이어지지 않았다. 지방재난관리조직개편은 지금도 사회적 이슈화되는 사건이 발생 할 때마다 기존의 학습 당시 축적된 정보에 의해 논의되고 있다. 이와 같이 학습에 의한 정책변화의 증

13) 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재발생 시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 영업으로써 대통령이 정하는 것을 말한다.

14) 각종 민간 활동이 허용되는 조건을 인정함으로써 국민을 보호하는 것이 목적인 정책을 의미한다(박성복·이종열, 2001: 150).

거는 <표 5>와 같다.

<표 5> 학습에 의한 정책변화 증거

입법추진(법률제·개정)	정부조직 개편	보호적 규제정책 시행
<ul style="list-style-type: none"> • 재난 및 안전관리기본법제정 • 철도안전법 제정 • 다중이용업소에 대한 특별법 제정 • 소방4대기본법분법 제정 • 정부조직법 개정 • 공연법 개정 	<ul style="list-style-type: none"> • 소방방재청 개칭 • 행정자치부내 안전정책관 신설 • 행정자치부내 민방위재난통제 본부 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> • 철도안전법 • 소방법 • 공연법 • 다중이용업소에 대한 특별법

5) 사회적 학습과 수단적 학습

대구지하철화재사건은 뉴스미디어에 의한 관심의 증가와 의회 상임위원회에서 특별(상임) 위원회가 열려 정부를 상대로 강도 높은 추궁과 질책이 이어졌고, 이슈화된 정책의제를 해결하기 위한 다양한 정책이 제시되면서 본회의, 정부부처, 관료이익집단, 전문가집단인 학회 및 정책자문단 등 관련 집단이 동원되어 격렬한 논쟁의 결과, 정책적 학습인 도구적 학습과 정치적 학습을 통해 입법의 통과와 새로운 규정이 시행되었다. 이러한 활동은 유사한 사건이 일어나지 않도록 하기위한 노력의 결과라 할 수 있으며, 현재 상태의 불만족을 해결하기 위해 새로운 대안을 찾아 적극적인 탐색활동과, 더 나은 정책을 결정할 수 있는 방법을 얻을 수 있는 활동 등 일련의 정책학습이 일어났음을 알 수 있다. 또한 정책학습에 의해 사건 이전의 정책은 정책목표와 이를 달성하기 위한 핵심적인 정책수단이 다른 것으로 변하는 정책변화가 일어났다. 즉 정부조직개편과 안전관련법률의 입법 및 철도차량 방염재사용등 보호적 규제정책 시행 등의 신규정책이 채택되었다. 이러한 정책변화는 정책의 승계에 해당하였다.

대구지하철화재사건에서 재 촉발된 정책의제에 대한 학습의 과정에서 아이디어 논쟁은 이전에도 우리나라에서 대규모 사건이 발생하여 이슈화되고 확장 될 때마다 논쟁은 학습과정에서 계속되어 왔다. 특히 1995년 삼풍백화점붕괴사고¹⁵⁾ 당시 김영삼 정부는 「소방청」을 설치하여 재난관리 및 수습체계의 일원화를 발표하였고, 1999년 씨랜드화재사고¹⁶⁾ 당시 정

15) 1995년 6월 29일 백화점이 붕괴되면서 건국 이래 1,444명(사망 51명, 부상 937명, 실종 6명)이라는 최악의 인명피해와 2,700억원(추정)의 재산피해가 발생 하였으며, 사고원인은 건축비리와 과정과 안전을 무시한 건축, 안전불감증이 복합적으로 작용한 총체적인 사고로 정부는 전국의 건 축물에 대한 안전평가 실시와 「재난관리법(법률제4950호)」을 제정하는 계기가 되었다.

16) 1999년 6월 30일 화재가 발생하여 유치원생 19명과 인솔교사 및 강사 등 4명 등 23명이 사망하고, 5명이 부상한 화재로, 소방법(방염처리제도 확대)과 건축법(건축물내부 마감재료) 강화 의 필요성이

부는 국무총리산하에 「안전관리개선기획단」을 설치하여 국가재난체계를 개편하려는 시도가 있었으나 논쟁만 있었을 뿐 실행되지 못하였다. 또한 지하철에 대한 법규적용을 「소방법」으로 일원화하지는 논의도 수년간 계속되었지만 건설교통부 등의 반대로 실현되지 못하였고(2003, 국립방재연구소), 15대 대통령후보자들¹⁷⁾도 효율적인 재난관리를 위한 대응 및 수습체계 구축을 위한 재난전담기구로 소방청의 설치를 공약으로 내세웠으나, 정책의제로의 확장에 실패하였고 정책우선순위에서도 멀어지면서 의회에서 입법으로 제안되지 못하였다.

그러던 중 아이디어 논쟁의 결정적인 발단은 제16대 노무현대통령이 당선된 후 부터이다. 선거공약에 따라 대통령직인수위원회¹⁸⁾에서 「소방청」을 독립된 정부조직으로 설치 논의가 시작되던 중¹⁹⁾ 관심집중사건인 대구지하철화재사건이 가교역할을 하면서 본격적인 아이디어 논쟁이 재 촉발되었다. 이는 기존의 사회적 이슈로 확장되었던 사건에서 의제화되어 논쟁과정에서 축적된 정보를 공유하였고, 정책 의제화와 논쟁의 과정에 깊은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 대구지하철화재사건은 관심집중사건이 발생하면 빠르게 정책변화가 일어나며(Birkland, 2006: 15), 여러 가지 흐름이 한곳으로 모이는 변동을 위한 ‘기회의 창’(Kingdon, 1984: 99-103)을 열리게 한 것을 알 수 있다.

정부 및 의회에서 핵심정책의제로 등장한 재난관리 전담기구 설치의 법률적 근거가 마련되는 학습과정에서 부처와 공무원집단의 직렬 간 이기주의와, 노무현대통령탄핵사태²⁰⁾ 등 정치권의 정치논리가 개입되어 학습축진의 저해요인으로 작용하여 관련입법 추진이 지연되기도 하였다. 그러나 국가재난관리시스템 개선을 위한 정책의제에 대한 아이디어 논쟁 등의 학습 과정에서 뉴스미디어의 높은 관심과 하나이상의 정책옹호연합이 형성되었고, 정책옹호자들이 사건에 대한 국민의 관심을 정책결정자들에게 무엇인가를 하도록 압력을 행사한 점이 학습축진요인으로 작용하였다. 또한 변화에 대한 기존조직의 저항력(정책조직 항구성)과

대두된 계기가 되었다.

- 17) 15대 대선 때에도 각 대통령후보자들은 소방청 설치를 공약으로 내세웠다. 1997. 11. 15 소방방재신문사 인터뷰 대선후보에게 듣는다에서 후보자4인(이회창, 김대중, 이인제, 권영길)모두 소방청 신설을 약속한바 있다.
- 18) 2002년 12월 30일 출범한 제16대대통령직인수위원회(임채정 위원장, 김진표 부위원장)는 6개분야 분과위원회(기획조정, 정부분과, 외교통일안보, 경제1, 경제2, 사회문화)에 247명으로 구성되었다(제16대대통령직인수위원회 백서, 2003: 29-31).
- 19) 노무현대통령의 제16대 선거공약 자료집 「새로운 대한민국 국민후보 노무현」 p52에서 정부조직과 기능에 대한 진단결과를 바탕으로 「소방청」 신설을 추진하는 등 효율적인 재난재해 관리체계를 구축하겠다고 밝혔다.
- 20) 2004년 3월 12일 대통령의 선거법 9조 공무원의 선거중립의무 조항 위반, 대선자금 및 측근비리, 실정에 따른 경제과탄 등을 이유로 야당의원 193명의 찬성으로 가결되었고, 같은 해 5월 14일 헌법재판소에서 기각되었다.

법률적 제약(정부조직법개정), 정치논리에 의한 돌발변수(대통령탄핵사태)등이 학습촉진 저해요인으로 작용하였다.

V. 요약 및 결론

Birkland가 주장한 “사건중심 정책변동 모형”을 원용하여 대구지하철화재사건 사례에 적용한 결과 정책적 학습인 도구적 학습과 정치적 학습이 동시에 이루어졌다. 정책학습의 결과인 정책변화의 구체적인 증거로서는 입법의 통과와 새로운 규정이 시행되었음을 확인 할 수 있었다. 대구지하철화재사건은 사회적 이슈로 확장되면서 관심집중사건화가 되었고, 대중의 관심증가로 이어졌으며, 중요핵심 의제화가 되는 과정에서 뉴스미디어가 중요한 역할을 하였다. 정책의제화의 과정에서 많은 집단이 동원되어 다양한 아이디어가 제안되면서 논쟁이 격렬하게 일어났으며, 논쟁의 과정에서 정부 내 직렬을 달리하는 행정·기술·방재직공무원집단과 소방직공무원집단이 핵심논쟁집단으로 등장하였다. 특히 관료이익집단인 행정·기술·방재직공무원집단은 정책옹호연합을 형성하여 치열한 논쟁을 가속화 시키는 과정에서 「소방청」설치라는 대통령의 공약사항까지도 이행하지 못하도록 압력을 행사하여 결과적으로 타협에 의해 본질이 변질된 「소방방재청」이라는 정치적 산물로 나타났다.

관심집중사건의 발생과 의제에 대한 관심증가 단계에서 사회적 이슈로 확장되면서 뉴스 미디어는 신속하면서도 지속적으로 이슈화하여 보도하였고, 정부에서는 사고대책본부 구성, 특별재난지역 선포와 담화문 발표, 중앙특별지원단을 파견하였으며, 의회에서는 임시국회를 개원 하여 사고를 인재로 규정하고, 긴급현안 보고와 국회재해특위 가동, 감사원 특별감사 의뢰, 진상조사단을 구성 활동하는 등 짧은 기간에 관심이 집중적으로 증가 하였다. 집단동원 및 아이디어논쟁 단계에서 정부는 행정자치부, 농림부와 산림청, 보건복지부, 건설교통부, 경찰청 등 다수 부처가 동원되었으며, 의회에서는 재해특별위원회, 행정자치위원회, 건설교통위원회 등 상임위원회와 새천년민주당이 주도적으로 참여하였다. 또한 대통령은 정책대안을 제시하는 등 사고당시부터 적극개입 하였고, 전문가집단(정책공동체)에서는 한국행정학회, 한국조직학회, 한국방재협회 등 다수 전문학회가 참여하여 상반된 논리로 정책의제에 대한 논쟁의 중심에 있었다. 특히 논쟁과정에서는 정부 내 공무원집단에서 옹호연합이 형성되어 한층 격렬한 아이디어 논쟁을 가속화 시켰다. 형성된 옹호연합은 정부조직법개정과 재난전담기구설치라는 정책이슈에 영향을 미치기 위해 그들의 신념을 정책으로 전환시키는 전략을 구사하였다.

아이디어논쟁의 결과 정책학습에 의한 정책변화를 확인하는 단계에서는 정책변화의 증거로서 정책학습의 결과 새로운 입법의 통과와 새로운 규정이 시행되었다. 구체적 증거로 「정부조직법」개정, 「재난및안전관리법」제정 등 입법사항으로 관련 법률의 제·개정으로 이어져 재난관리전담기구인 「소방방재청」을 개칭하는 등 조직개편으로 이어졌다. 또한 공중의 보호를 목적으로 규제를 강화한 보호적 규제정책이 시행되었다. 대구지하철화재사고를 Birkland “사건중심 정책변동 모형”에 적용하면 <표 6>과 같이 요약할 수 있다.

<표 6> Birkland의 사건중심 정책변동에 따른 대구지하철화재사건 요약

적용단계	내 용
관심집중사건발생	2003년 2월 18일 대구지하철화재사건 발생
관심증가	뉴스미디어 보도횟수증가, 의회특별(상임)위원회개최, 특별재난지역선포, 진상조사단구성
집단동원	국회(특별위원회, 상임위원회, 본회의), 정부(공무원), 대통령, 관료이익집단, 학회 등 전문가 집단
아이디어논쟁	도시철도안전기준 강화, 국가재난관리시스템 개선, 재난관리전담기구 설치, 안전관련법률 일원화, 소방법 및 철도안전특별법 개정 및 제정, 안전교육 강화
정책변화	정부조직개편, 안전관련법률 입법, 철도차량 방염재사용 등 보호적 규제정책 시행

이는 대규모 관심집중사건에 직면하면 빠른 정책변동이 가능하다는 Birkland의 주장과, “정책창”모형에서 관심집중사건은 여러 가지 흐름이 한곳으로 모이는 변동을 위한 “기회의 창”을 연다는 Kingdon의 주장에 설득력이 있음을 확인하였으며, 대구지하철화재사건이 직접적인 가교역할을 하였다는 것을 알 수 있다. 아이디어 논쟁의 과정에서 의제해결을 위해 동원된 집단 이기주의, 돌발변수인 대통령탄핵이라는 정치권의 정치논리, 법률적 제약(정부조직법개정), 변화에 대한 기존조직의 저항력(정책조직 항구성)등이 학습저해요인으로 작용하였고, 뉴스미디어의 높은 관심과 동원집단의 옹호연합형성이 학습촉진요인으로 중요하게 작용하였다.

과거의 사건에서 정책변화로까지 이어지지 않는다면, 관심증가와 집단동원 및 논쟁의 과정에서 학습된 정보는 축적되어 다음의 사건에 영향을 미쳤다. 이는 1995년 삼풍백화점붕괴 사고 당시 「소방청」설치논쟁에서 야기되었던 정책의제가 이번 사건을 계기로 「소방방재청」이라는 재난관리전담기구의 설치에서 더욱 명료하게 확인되었다 하겠다. 즉 사회적 이슈로 확장되는 대규모 관심집중사건이 발생하면서 과거 사고에서 논의되어 축적되었던 정책의제와 밀접한 학습정보가 순환되고 있음을 알 수 있었다. 또한 Birkland의 “사건중심 정책변동”이 재난정책영역에서 의제설정, 집단동원, 아이디어논쟁, 새로운 정책채택 등 정책과정

에서의 학습분석에 유용성이 있음을 확인하였다.

참고문헌

- 감사원. (2003). 대구지하철 안전관리실태 감사결과. 감사결과간행물 제8집.
- 국회행정자치위원회. (2004). 정책현안자료집. 국회행정자치위원회 수석 전문위원실.
- 건설교통위원회회의록(제236회국회임시회). (2003). 국회사무처 제3호.
- 국립방재연구소. (2003). 대구지하철 화재사고에 대한 소고. 5(1): 95.
- 김태환. (2008). 「재난관리론」. 백산출판사.
- 건설교통부. (2003). 대구지하철화재사고 수습대책 국회건설교통위 보고자료.
- 노무현대통령 선거 핵심공약. (2002). 새천년민주당 정책선거특별본부.
- 대구광역시. (2005). 대구지하철 중앙로역사 화재사고백서.
- 박석희·노화준·안대승. (2004). 재난관리 행정에 대한 네트워크분석. 「행정논총」, 42(1): 103-132.
- 송종길·이동훈. (2003). 「사회위기와 TV저널」. 커뮤니케이션저북스.
- 소방방재청. (2004). 국가재난관리시스템기획단 및 소방방재청개청 준비단 운영 12개월간의 발자취.
- 신용식. (2010). 재난관리제도 변화와 성과에 관한 연구: 한국과 미국의 재난대응정책네트워크분석을 중심으로. 단국대학교대학원 박사학위논문.
- 이 일. (2007). 삼풍백화점 붕괴사례로 살펴본 대형재난현장 지휘체계에 관한 연구. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- 유 훈. (2009). 「정책변동론」. 대영문화사.
- _____. (2002). 정책학습과 정책변동. 「행정논총」, 44(3): 94-106.
- 이동규·양고운·박형준. (2010). 초점사건 이후의 정책변동의 탐색적 연구: 국내 대규모 재난사건을 중심으로. 「한국정책학회 동계학술발표논문집」, 292-310.
- 이동규. (2011a). 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색 - 「한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동」을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(3): 107-132.
- _____. (2011b). Birkland의 재난(또는 위기) 사건관련 정책변동(EPC) 또는 정책학습(ERPL) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교. 「행정학회 춘계학술대회」, 1-25.
- _____. (2011c). 「초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로」. 성균관대학교 박사학위논문.
- 이상팔. (2002). 수해예방과 대응과정에서 정부조직의 정책학습. 「한국정책학회 2002년도 동계학술대회 발표논문집」, 17-18.
- 이종열·박광국·조경호·김옥일. (2004). 국가위기관리 통합적 체계구축에 관한 연구. 「한국사회와 행

- 정연구], 15(2): 347-367.
- 이종열·손원배. (2012). 승레문화재사건을 통해본 정책학습과 변동에 관한 연구: Birkland의 정책학습 모형을 중심으로. 「한국위기관리논집」, 8(3): 45-66.
- 임시본회의회의록(제245회). (2003). 국회사무처 제11호.
- 윌드리서치. (2003). 119소방에 대한 견해 및 소방방재청 신설방안에 대한 일반국민 인식도조사.
- 진양혜. (2004). 텔레비전의 재난보도에 관한 연구: 대구지하철 화재 시 사례분석. 연세대 언론홍보 대학원 석사학위 논문.
- 재해특별위원회회의록(제236회국회임시회). (2003). 국회사무처 제4호.
- 재해특별위원회회의록(제236회국회임시회). (2003). 국회사무처 제3호.
- 청와대. (2003). 청와대브리핑 제165호.
- 최수근. (2007). 대구지하철화재사고 이후 도시철도 안전관리정책 변화에 관한 연구. 서울시립대도 시 과학대학원 석사학위 논문.
- 행정자치위원회회의록(제236회국회임시회). (2003). 국회사무처 제1호.
- 행정자치부. (2003). 국가재난관리종합대책(안)에 관한 공청회 결과 보고서.
- Birkland, Thomas A. (1997). *After Disaster: Agenda setting, public policy, and focusing event*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- _____. (2004). Learning and policy improvement after disaster: The Case of aviation security. *American Behavior Scientist*. 48(3): 341-364.
- _____. (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Georgetown University Press.
- _____. (2009). Disaster, Lessons Learned, and Fantast Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 17(3): 146-156.
- Bennet, C.J., & Howlett, M. (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*. 275-294.
- Busenberg, G. J. (2001). Learning in Organizations and Public Policy. *Journal of Public Policy*. 21: 173-189.
- Burstein, Paul. (1991). Policy domians: Organization, culture, and policy outcomes. *Annual Review of Sociology* 17: 327-350.
- Deutsch, Karl W. (1966). *The Nerves of Government*. New York: The Free Press.
- Helco, Hugh. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Heven: Yale University Press.
- Hall, Peter. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State, *Comparative Politics*, April.
- _____. (1988). Policy Paradigms, Social Learning and the State," A Paper Presented to the International Political Science Association.
- Howlett, M. (1994). "Policy Paradigms and Policy Change: Lessons from the Old and New Canadian Policies Towards Aboriginal Peoples," *Policy Studies Journal*. 22(4): 640.
- Jones, Bryan D. (2001). *Politics and Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*.

University of Chicago Press.

- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- _____. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2d ed. New York: Harper Collins.
- Knoke, David, & Laumann, Edward, O. (1982). The Social Organization of National Policy Domains: An Exploration of some Structural Hypotheses. In *Social Structure and Network Analysis*, edited by P.V. Marsden and N. Lin. Beverly Hills: Sage.
- Levy, J. (1994). Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. *International Organization*, 48: 279-312.
- May, Peter. (1992). Policy Learning Failure, *Journal Public Policy*, 12(4): 331-354.
- Rose, Richard. (1993). What is Lesson-Drawing, *Journal of Public Policy*, 11(1): 50.
- Sabatier, Paul A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change, *Knowledge* 8 (june): 649-692
- _____. (1993). Policy Change over a Decade or More. in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith(eds). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. 13-39, Boulder, CO: Westview Press.
- _____. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press : 189-220.
- Zahariadis, Nikolaos. (2007). The Multiple Streams Framework : Structure, Limitations, Prospects. in *Theories of the Policy Process*, ed. Paul Sabatier. Boulder, CO: Westvies Press : 65-92.
- 법제처 국가법령정보센터. www.law.go.kr
- 한국언론진흥재단 기사통합검색서비스. <http://www.kinds.or.kr>
- 국회 행정안전위원회. <http://adminhom.na.go.kr>
- 소방방제청 홈페이지. www.nema.go.kr
- 한국방송영상산업진흥원. <http://www.kocca.kr>
- 전재희국회의원 홈페이지. <http://www.jeonjaehee.org/front.html>
- 정세균의원실. <http://www.skchung.or.kr>
- 한국소방정책학회. <http://kfsp.or.kr>
- 한국방재학회. <http://www.kosham.or.kr>
- 한국토목학회. <http://www.ksce.or.kr>

ABSTRACT

A Study on Learning Process and Policy Change According to Birkland's Policy Learning Model

Jongyoul Lee and Wonbae Sohn

The Daegu subway fire was a focus event that expanded to a social issue and aroused public attention. In this process, the news media played an important role in moving this event toward a critical agenda. Many professions were mobilized in the process of policy agenda formulation, critically discussed a variety of ideas, and suggested many policy alternatives. These alternatives came from policy changes by means of revisions of and complements to existing policies. The specific evidence of policy change as a result of policy learning is that a new law was passed and new policies were implemented. In the process of debating ideas, the collective interest, the logic of politics as in the impeachment of the President, legal constraints, and organizational resistance to change acted as obstacles to learning, while high attention of the news media and mobilized group advocacy coalitions acted as the most important force to expedite learning. Meanwhile, large scale focus events pushed social issues, and learning information closely related to the policy agenda cycled through accumulation-accrued from past debates.

【Keywords: focus event, policy learning, policy change, policy agenda, group mobilization】