「지방정부연구」 제19권 제4호(2016 겨울): 119-142
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.19 No.4 (2016 Winter)

대규모 재난의 정책실패 현저성에 관한 탐색적 연구
: 자연·사회재난의 언론보도를 중심으로*

이 동 규**
민 연 경***

국문요약

본 연구는 Ingram & Mann(1980)이 제시한 10가지 정책실패 유형을 기준으로 자연재난과 사회재난 간의 부각된 정책실패 유형을 비교분석하는데 목적이 있다. 이를 위해 2006년에 발생한 태풍 에위니아와 2014년 세월호 침몰사고를 중심으로 정책실패 유형을 분석하였으며 본 연구의 이러한 시도는 재난의 정책실패 연구에 관한 사전적인 탐색적 사례연구로써 의의가 있다. 분석결과, 재난은 정책실패로써 다양한 원인이 부각되어 정책공동체들로 하여금 정책의제 설정에 영향을 미쳤다는 점을 경험적으로 확인하였다. 그리고 선정사례들은 Ingram & Mann(1980)이 제시한 정책실패 유형 중에서 시도된 정책대안의 무위성, 정책단계별로는 집행단계가 가장 많이 부각되었다는 점을 확인하였다. 따라서 재난발생 예방을 위한 근본적인 대책마련을 위해서는 지방자치단체 중심의 지역별·직장별 전문가 네트워킹으로 최악의 시나리오 공유와 함께 실질적인 훈련이 필요하다. 또한, 지역사회의 지리적·사회기반시설 등의 특수성을 고려한 재난예방 및 대응 매뉴얼 마련이 요구된다.

주제어: 정책실패, 현저성, 초점사건, 태풍 에위니아, 세월호 침몰, Ingram & Mann

Ⅰ. 문제제기

초점사건(focusing event)은 정책의제 형성에 영향을 미치는데, 그 조건으로 다음의 두 가지가 필요하다. 첫째, 어떠한 사건이 발생하면 그 사건은 대중의 관심을 받아야 한다. 사회적으로 많은 관심을 받지 못하는 사건의 경우, 관련 집단과 정책결정자를 많이 동원하기는 어렵다. 관심이 낮은 범주에 드는 사건들은 상대적으로 피해가 거의 없거나, 위협적으로 보이지 않아 후속 조치가 필요하지 않다고 인식되어지기 때문이다. 따라서 많은 피해를 가져온 정책실패 사건이 관심을 받는다고 볼 수 있다. 둘째, 관련 집단 및 정책결정자들로 하여금 정책실패가 왜 발생하게 되

* 이 논문은 제1저자의 '초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로(2011)' 박사학위 논문 중 일부 사례를 재구성 및 발전시켰으며, 동아대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음을 밝힙니다.
** 제1저자
*** 교신저자

었는지 그리고 정책과정 내에서 어떠한 문제점이 있었는지에 대한 고려과정에서 정책실패의 현저성이 부각되어 이슈형성에 영향을 미치게 된다(Birkland, 2006). 즉, 사건결과로써 초점사건은 정책실패를 부각시킴으로써 변화를 추구하려는 국회의원 등 다양한 집단과 함께 정책의제를 형성하게 된다(Schattschneider, 1960; 1975; Ingram & Mann, 1980; Singer & Endreny, 1993; Cobb & Elder, 1995; Kingdon, 1995; Birkland, 1997; 2006; 2009).

정책실패 결과로써 초점사건은 정책과정에서 다음의 역할을 한다. 첫째, 심각하게 드러난 문제를 해결하기 위하여 이전에 가능하지 않았던 새로운 방식을 논의하며 둘째, 미래위협에 대한 보다 나은 예방과 대비 방법을 학습함으로써 셋째, 조직의 변화 나아가, 정책변동과 정책학습을 초래하게 된다. 넷째, 약한 지도자의 리더십을 신장시키고, 비효과적인 정부를 처벌하기 위한 촉매가 될 수 있다. 마지막으로, 국민의 생명과 재산의 보호는 물론 법질서 유지를 수반하는 핵심정부의 기능을 확고히 하기 위한 관련 기관의 공적개입에 대한 사회적 기대를 높일 수 있다. 이러한 측면에서 초점사건의 정책의제화는 사회적·정치적 공동체에 영향을 미치기 때문에 중요한 의미를 가진다.

한편, 한번 발생하면 많은 인명·재산피해는 물론이고 정부신뢰에 영향을 미치는 재난에 대한 효율적인 예방, 효과적인 대응과 지원은 국가가 행해야할 주요한 임무 중의 하나이다. 국가재난정보센터에서 소개하고 있는 대규모 재난은 다음과 같다. 1996년 강원도 고성의 대규모 산불과 2003년 대구 지하철 중앙로역 방화사건, 2007년 서해안의 태안 앞바다에서 발생한 유조선 허베이 스피리트호의 유류유출로 인한 해상오염 그리고 2010년부터 2011년 3월까지 진행된 전국을 휩쓴 구제역 전염병의 확산 사건 등이다. 국내의 대규모 재난은 지역주민과 관련 이해관계자들에게 큰 피해를 주었다. 국민들에게서 삶의 터전과 재산을 한 순간에 앗아감은 물론이고 사람을 해치는 경우 역시 발생한다. 이처럼 사람들의 신체적 상해, 죽음, 재산의 손실, 도로, 전력 그리고 통신 같은 핵심기반 시설 유실을 유발하는 재난은 단순히 물리적·과학적인 문제가 아닌 사회적인 문제로 접근해야한다(Birkland, 2006). 나아가, 대규모 재난피해는 정부에 대한 신뢰저하 즉, 불신을 가져오게 된다(이동규·민연경, 2015)[1]. 신속하고 효과적인 정부의 대응으로 더 큰 피해규모를 줄일 수 있음에도 불구하고 기존의 정부정책이나 제도가 제대로 작동하지 않아 대규모 재난발생을 가져왔다고 인식하게 된다. 결국, 대규모 재난발생은 정부의 대응실패로 인해 발생한 결과로 인식하며, 이러한 결과는 정부에 대한 만족도 및 불신을 가져오기 때문이다.

그렇다면, 초점사건으로써 대규모 재난은 어떠한 유형의 정책실패 현저성이 나타나는 것일까? 대규모 재난은 정책실패가 부각되어 초점사건이 되고 관련 책임고착(blame fixing)에 의해 이슈

1) 가축 대재앙…'뒷북 대응'이 화 키워, 매일경제, 2011.01.08.
http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?category=mbn00009&news_seq_no=1026015
영·호남 기습폭설에 지자체 '허둥'..제설 '뒷북, 연합뉴스, 2011.01.06.
http://dev.pumzine.com/newsflash/newsflash.php?_xafvr=NjkyNTgxYmMwNTZmMTY5MzlkODZhYjAwY2UzYTAxNTRiNjQ5MGY2Ziw1NjImOGRmODBhNWYz
여야, `수해는 인재' 성토, 연합뉴스, 1999.08.04.
http://media.daum.net/breakingnews/newsview?newsid=19990804115500377
포항시 늑장 제설작업에 비난 '봇물', 연합뉴스, 2011.01.05.
http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2011/01/05/0200000000AKR20110105144300053.HTML?did=1179m

형성 및 공동체에 사회적·정치적 영향을 미치는 의제설정으로 이어진다. 이러한 문제의식을 토대로 본 연구는 Ingram & Mann(1980)이 제시한 10가지 정책실패 유형을 기준으로 자연재난과 사회재난 간의 부각된 정책실패 유형을 비교분석하는데 목적이 있다. 이를 위해 예방이 가능했던 재난사례로써 자연재난의 경우, 2006년에 발생한 태풍 에위니아, 사회재난으로써 2014년 세월호 침몰사고를 중심으로 정책실패 유형을 살펴보고자 한다. 또한, 정책실패의 개념과 요인, 초점사건의 정의와 정책의제 설정에 따른 책임관계 부각을 이론적으로 살펴보고 Ingram & Mann(1980)의 정책실패 유형을 탐색함으로써 자연·사회재난 사례별 정책실패의 책임관계가 어떻게 부각되는지 공통점과 차이점을 확인하고자 한다. 본 연구의 이러한 시도는 재난의 정책실패 연구에 관한 사전적인 탐색적 사례연구로써 의의가 있다. 나아가, Ingram & Mann(1980)의 정책실패 유형을 통해 대규모 재난의 정책실패를 예방하기 위한 정책적 함의를 제시할 수 있다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 정책실패 개념과 요인에 관한 논의

정책은 왜 실패했을까? Ingram & Mann(1980)에 따르면 '실패' 자체의 개념은 명시적(explicitly)인 것이 아니라 암시적(implicitly)인 것으로 강조하고 있다. 투입된 돈과 자원이 충분치 않고 정책에 포함된 근본적인 인과관계에서 결함이 있기 때문에 사건 그 자체가 실패하고 정책개선 요청을 촉발하게 한다(Birkland, 1997a: 137). 따라서 정책실패는 그 자체가 집중적인 정책 토론의 주제가 된다(Ingram & Mann, 1980; May 1992).

정책실패 개념은 연구사례 특성과 연구방법 및 연구자의 목적에 따라 다양하게 나타나고 있다[2]. 정책실패에는 많은 이유들이 있을 수 있고 정책실패의 원인이 되거나 그것에 일조하는 많은 문제점들이 있다. 그만큼 다양하고 복잡하기 때문에 경제적·정치적 접근으로 파악하는데 어려움이 있다. 하지만 정책실패의 개념은 정책단계에 따라 '정책형성 → 정책집행 → 정책평가 및 환류' 등 크게 3가지 측면에서 정의할 수 있다.

먼저, 대부분의 대중들은 정책실패를 정책결정 측면에서 잘못된 정책설계 또는 무능한 정책능력으로 간주하고 있다(최성두, 1998; Birkland, 2005; 2006; 2009). 이 같은 맥락에서 정책실패는 정책능력(policy capacity)이라는 관점으로 다루어져 왔다(Lightman & Irving, 1991). 정책은 동원 가능한 지식과 자원에 대한 통상의 제약을 고려하여 설계되기 때문에 입법 제정 후 집행하는 동안 정책 환경과 관련된 저항 그리고 정치과정의 예측 불허의 상황으로 인해 실패하는 것이 대부

2) 성공과 실패는 흔히 일개인의 목표, 요구 인식, 그리고 어쩌면 삶에 대한 심리적 성향에 매우 좌우되고 이를 반영하는 다루기 힘든 개념이다(Ingram & Mann, 1980). 정책실패 개념은 이분적인 개념이라기보다는 연속적인 개념이고 양의 개념 뿐 만 아니라 질의 개념으로 평가될 수 있으며 단일 차원의 개념이라기보다 다차원적인 개념이라고 볼 수 있다(안병철·이계만, 2009: 6). 특히 정책실패에 대한 평가는 정치 관점 이해관계에 따른 주관성을 내포할 수밖에 없다고 볼 수 있다(정광호 외, 2009: 2).

분이다(Birkland, 2005: 189). 구체적으로, 정광호 외(2009) 연구에서는 정책 환경과 형성단계와 관련된 실패 요인으로는 정책의 불리한 외부조건, 정책불신, 정책과정에 대한 정치개입, 정책상호간 복잡한 연계성, 정책설계의 오류, 현장과 괴리된 정책, 유관 집단의 의견수렴과 합의도출의 실패 등으로 보고 있다.

둘째, 정책집행(policy implementation)에서는 집행의 시간적 흐름에 중점을 두어 기술하는 특징을 가지고 있다(Birkland, 2005: 189-190). 정책집행 전에 정책내용이 변화되어 새로운 정책으로 대치되거나 서로 상이한 정향성을 지닌 정책행위의 공존상태(염재호·이성복, 1994), 정책집행과정에서 정책이 폐기되거나 중단된 경우(정익재, 2000; 박순애·이지한, 2005)를 실패로 정의한다. 정책결정 이후에는 정책이 당초 의도한 시행기간을 지속하지 못한 경우를 실패로 볼 수 있다(김순양, 1999). 즉, 정책집행이 원활하고 지속적으로 집행되었는지 여부에 따라 실패를 파악하고 있다.

구체적으로, 정책집행 단계측면에서 정책실패의 요인을 살펴보면, Larson(1980)은 모호하거나 비현실적인 목표, 집행절차의 결함, 정부 간 활동의 복잡성, 경제적 환경 등을 제시하였다. 정책집행자의 딜레마 상황(염재호·이성복, 1994), 집행과정에서의 정책결정자와 집행자간 의사소통 문제(민진, 1985)를 정책실패의 원인으로 제시되었다. 다음으로, 정책집행과정에서 Goggin et al(1990)은 부집행과 탁상집행, Ghun et al(1992)은 집행의 목적과 집행의 시각을 기준으로 정부의 대응성 실패, 책임성 미확보가 집행상의 실패하고 규정하였다. 집행과정에서 정책대상집단이 정책에 불응하는 경우에도 정책실패로 볼 수 있다(이시원·하상근, 2002; 하상근, 2005). 정광호 외(2009)는 중복된 집행주체와 모호한 역할 분담, 집행 인력의 부족, 관료적 타성, 기관장 리더십, 집행 인력의 전문성, 유관 집행조직과의 협력과 조정문제, 부정부패 등을 고려하고, 정책학습 실패 요인으로 이전 정책실패에서 배운 교훈을 재학습하지 못한 경우를 제시하고 있다. 마지막으로, 정책결정 이후, 시행기간 지역 역시 정책실패 요인으로 볼 수 있다(Ghun et al, 1992, 박순애·이지한, 2005; 한동효, 2010). 박순애·이지한(2005)은 방사성폐기물처분장 입지결정이 지속적으로 실패한 이유로 정책집행의 입지결정지연을 들고 있다. 문명재 외(2007), 한동효(2010)의 연구에서는 대형국책사업의 집행지연과 이에 따른 집행비용증가(초과비용)를 실패로 봤다.

셋째, 정책평가 단계에서의 정책실패는 '정부가 문제해결을 위해 정책을 입안하여 집행했으나 일정한 시점에서의 의도한 목적과 목표를 달성하지 못한 상태'로 정의할 수 있다(김순양, 1999; 고재경, 2002; 김도훈, 2003; 박순애·이지한, 2005; 채원호·손호중, 2005). Ingram & Mann(1980) 역시 정책목표와 정책집행으로 인하여 나타난 정책결과의 차이로 정책실패를 규정하고 있다. 가장 일반적으로 목표달성 정도를 정책실패의 기준으로 보고 있다. 한편, 한세억(1998)은 정책집행과정에서 의도했던 목표를 효과적으로 달성하지 못한 현상을 정책결정과 정책집행 사이 즉, 조직설계 상의 문제로 불완전하게 나타났다고 보았다.

나아가 정책실패는 정책집행 이후의 부정적인 파급효과 역시 포함한다(김도훈, 2003; 김종범, 2004). 정책목표를 효과적으로 달성하였다고 하더라고 정책의 파급효과가 의도한 것과 달리 부정적인 경우에는 정책이 실패했다고 볼 수 있다(김도훈, 2003). 결국, 정책은 목표치 달성뿐만 아니라 하더라도 긍정적인 부수효과 발생을 포함한다는 것을 의미한다. 특히, 김종범(2004)은 정책

목표달성은 사회의 기대에 어긋난다면 성공적인 정책이라고 보기 어렵기 때문에 사회 전체의 관계 속에서 목표달성의 방향이 긍정적인지를 고려해야 한다고 지적하였다. 결국 정책평가에서의 정책실패는 의도했던 바가 성공을 거두지 못했거나 의도했던 결과를 산출하지 못했다고 판단하는 것을 의미한다.

2. 초점사건의 정책실패 책임관계 부각

1) 초점사건에 대한 이해

초점사건(focusing event)은 정책영역의 많은 사건들 중에서 미래에 잠재적인 피해발생 가능성을 포함하는 취약성으로 인해 대중의 관심을 받을 가능성이 높고 사건관련 정책변동과 정책학습 효과가 촉발될 가능성이 높은 사고를 의미한다(이동규, 2011). 국민대중의 관심을 끌 수 있는 돌발적이고 관심 집중적 사건이다. 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 의미한다(Birkland, 1998: 53-55; Birkland, 2001: 101; 유훈, 2009: 272).

초점사건 이슈개시 관점에서 초점사건의 유형은 발생에서 종료까지를 기준으로 크게 4가지 범주로 분류할 수 있다있다(Hart & Boin, 2001: 18-19). 첫 번째 유형은 갑자기 도래하고 빨리 종료되는 사건, 즉 빠르게 타오르는 특징을 지닌 초점사건(fast burning focusing event)이다. 여기에 해당하는 사건으로 태풍, 인질극, 산불 등이 있다. 초점사건의 두 번째 유형으로는 느리게 전개되며 임계점에 도달한 다음 상당히 빨리 종료되는 특징을 지는 카타르시스 초점사건(cathartic focusing event)을 의미한다. 가령 아동 성범죄, 살인범 검거 등의 사건이 여기에 해당된다. 초점사건 세 번째 유형으로는 보통 단기적 결론에 즉시 도달하지만 훨씬 광범위한 중요성을 포함하여 개인, 제도 그리고 사회가 오랫동안 다루어야 하는 후속 위협까지도 남겨두는 사건을 의미하는 사건이다. 즉, 길게 드리워진 초점사건(long shadow focusing event)으로 기름유출, 9.11테러, 원전사고 등이 여기에 해당된다. 마지막으로, 초점사건 네 번째 유형으로 장기적인 위협이 천천히 발전하지만 임계점에는 드물게 도달하고 보통 문제가 미결로 남겨지는 사건이다. 즉, 늦게 타고 또는 잔존하는 초점사건(slow burning or creeping focusing event)을 의미하며 가령 지구온난화 및 기후변화로 인한 신종재난 유형으로 구제역, 신종플루 전염병 확산 등이 여기에 해당된다. 이러한 구분의 근거로 본 연구에서의 사례 중 2006년 태풍 에위니아 사건이 첫 번째 유형에, 2014년 세월호 침몰 사건이 세 번째 유형에 해당된다.[3)]

이러한 논의를 정리하면 초점사건의 유형은 아래 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

3) 이후 재난사례 선정에서 자세히 기술하였다.

〈표 1〉 초점사건의 유형

유형	전개속도	종료속도	발생요인(사건 예시)
Ⅰ	급진적(fast)	급진적(fast)	자연재해 및 사회질서 교란 (태풍, 인질극, 피랍 등)
			본 연구 사례: 태풍 에위니아(2006년)
Ⅱ	지연된(slow)	급진적(fast)	범죄발생, 법원판결 (아동 성범죄, 살인범 검거)
Ⅲ	급진적(fast)	지연된(slow)	위급상황 등의 사건 (기름유출, 9.11테러, 원전사고)
			본 연구 사례: 세월호 침몰(2014년)
Ⅳ	지연된(slow)	지연된(slow)	정책결정자의 결정 또는 결정의 유보 (전염병 확산)

자료: Hart & Boin(2001), Drennan & McConnell(2007), Vergari(1996) 재구성.

2) 초점사건의 정책실패에 따른 책임관계 부각

대규모 사건은 대부분 한번만 발생하는데 그러한 사건이 초점사건으로 보이는 이유는 드러난 문제가 정부와 미디어에 의해 거대한 주목을 받기 때문이다(Birkland, 1997: 144). 초점사건은 그 피해 크기 때문에 집중적인 언론 및 대중의 관심을 촉발시키는 갑작스럽고 비교적 드문 사건이다. 초점사건은 단체, 정부 지도자, 정책기업가, 뉴스 미디어 또는 일반 대중으로 하여금 새로운 문제에 관심을 기울이거나 기존 또는 휴면기(dormant)의 문제에 더 많은 관심을 기울이게 만들고 잠재적으로 인식된 정책실패의 여파에서 해결책을 찾도록 한다.

Singer & Endreny(1993)에 따르면, 재난에 대한 책임과 관련하여 미디어에서 두 가지 종류의 책임이 관찰된다고 기술하였다. 첫 번째는 재난발생에 대한 책임이고, 두 번째는 재난예방에 대한 책임이다. 특히, 재난을 예방해야 한다는 책임과 관련하여 더 부각된다고 주장하였다. 왜냐하면 재난에 대한 보도는 초점이 되는 사건 그 자체가 중심이 되기 때문에 미디어는 기본적으로 원천적인 실수에 대해 많은 책임을 추궁하게 되는 것이다.

초점사건들이 입법자의 관심을 받기 위해서는 다음과 같은 독특한 특징이 있어야 한다. 먼저, Downs(1972)에 따르면 문제가 중요한 수적 소수집단에 도달해야 하고 수반되는 고통은 뿌리 깊은 사회적 장치에서 초래되어야 하며 문제는 본질적으로 자극적인 특성이 없어야 한다고 강조했다. Birkland(1995)는 초점사건의 의제지위를 얻으려면 매우 가시적이고, 희귀해야하며, 그것이 낳는 피해는 분산되는 것이 아니라 집합되어야 한다고 언급하였다. Kingdon(1995: 95)은 어떤 주제가 적극적인 의제 항목이 되기에 충분한 가시성을 얻으려면 상태는 위기 수준으로 악화되어야 한다고 주장하였다. Schneider(1995)는 상황에 의해 피해를 입는 사람들의 수 그리고 그 사건이 얼마나 중요한지에 대한 대중의 인식 등 많은 사람들이 피해를 입고 시민들과 정치인들이 초점사건을 중요하다고 인식하면 의제가 영향을 받는다고 주장하였다. 이러한 초점사건의 특성은 보통 정책이슈의 지원 또는 동반이 따르게 되는데, Worrall(1999)의 지적처럼 사건의 참신성 범죄 관련성, 예측 불가능성 그리고 의도된 폭력성으로의 초점사건은 이슈동반이 없이도 의제지위를 얻을 수 있다고 주장하였다.

반면, Birkland(1995)는 초점사건이 정책공동체가 이념적으로 따르고 있을 때 의제에 더 큰 영향을 줄 수 있다고 주장하였다. Evestone(1978)도 초점사건이 정책 입안자들에 의해 인식될지 여부에 이슈동반이 결정적이라고 강조하였다. 여론(Key, 1961; Page & Shapiro, 1983), 정당, 매체 및 이익집단(Iyengar, 1991) 및 개별 입법자와 정치 지도자(Light, 1982)가 결합하여 이슈를 의제로 밀어붙이고 다른 의제를 끌어내린다. 의제설정 과정에 더 많은 정당이 참여할수록 동반은 새로운 형식을 취할 수 있다. 결국, 초점사건이 입법자의 관심을 사로잡으려면 이해 당사자 이미 존재하는 문제에 대한 인식 또는 사건 특성에 의해 추진되거나 지원을 받을 필요가 있다(Worrall, 1999).

초점사건은 대중의 관심을 집중시킴으로써 이슈형성 이후, 문제를 부각시키고 정책변동과 정책학습효과를 초래할 수 있다(Birkland, 2005: 191). 정책실패에 대한 중요한 공공이슈 제기는 많은 전문가들로 하여금 공공조직의 실패 또는 실수를 배우게끔 즉, 학습과정(learning process)을 거치도록 유도하며 이를 통해 정책변동 및 정책발전으로 이어질 수 있도록 기회를 제공한다(정광호 외, 2009: 6). 다시 말해서 초점사건은 정책의제에 대한 문제를 승격시키고 실제 대중과 정책결정자(또는 엘리트)의 극적인 관심증가로 나타나기 때문이다. 가령, 사고, 대규모 자연재난, 테러 공격 같은 고의적으로 생긴 대형참사 그리고 사회재난 등 갑작스러운 사건(sudden events)으로 초점사건은 재난사건 이후 정책실패가 현저하게 부각되는 취약성을 포함하고 있다. 따라서 정책형성 참가자들은 만일 무언가를 했다면 초점사건이 일어나지 않았을 것이거나 그렇게 심각하지 않았을 것이라고 합리적으로 주장함으로써 이러한 이유로 인해 정책변동과 정책학습 효과가 촉발될 수 있다.

분명한 것은 초점사건이 정책실패의 증거이자 정책수립 참가자들의 학습기회로 사용되어 정책변동을 위한 촉매로서 작용할 수 있다는 것이다(Birkland, 1997b: 131). 이러한 학습은 초점사건에 의해 제공되는 정책옹호를 위한 기회에 의해 촉진된다. 한편, 이렇게 촉진되는 정책옹호 주장을 위한 정책실패의 증거는 바로 초점사건이 제공하게 된다. 이처럼 초점사건은 극적이고 갑작스러우며 정책실패를 가리키기 때문에 정책변화의 옹호자들에게 실질적인 이익을 제공하게 된다. 중요한 점은 초점사건이 무언가 잘못되어 가고 있음을 가리키기 때문이다(Birkland, 1997b: 133).

Ⅲ. 연구설계

1. 분석의 틀

대규모 재난은 중앙과 지방정부에게 피해를 입히기 때문에(Birkland, 2006: 4) 정책실패의 결과로써 일부 참가자들의 관심을 받게 되어 정책의제 설정에 영향을 미치게 된다. 막대한 피해를 가져온 재난의 경우, 정부실패는 왜 일어났는지, 어떠한 정책적 단계에서 문제가 있었는지에 관한 책임 고착(blame fixing)은 인과적 이야기(causalstories)의 중심적 특징이라고 할 수 있다. 이

러한 책임관계 부각에 대해 Stone(1989)은 의제를 설정하고 대안 정책 방향 선택을 위한 기초 작업으로 중요한 의미를 가진다고 강조하였다. 따라서 본 연구는 정책실패로 평가받는 초점사건이 정책의제화 됨에 있어서의 조건으로 책임관계가 어떻게 부각될 수 있는지를 살펴보고자 한다. 초점사건 발생 이후, 정책실패의 현저성이 부각되어 이슈형성에 영향을 미치는 과정을 Ingram & Mann(1980)이 제시하는 재난실패 유형별로 구분하여 확인하고자 한다.

〈표 2〉 분석의 틀: Ingram & Mann(1980)의 정책실패 책임관계

정책실패 유형		내용
정책형성 (의제 설정)	과도한 정책요구에 의한 실패 (excessive policy demand)	정책으로부터 너무 많은 것을 기대하여 실패로 인식
	실현 가능한 정책 기대 초과로 인한 실패(realizable policy expectations)	정책은 현재 달성할 수 있다고 여기는 것을 초과할 때 실패로 인식
	정치제도로 인한 실패 (failure of political institutions)	정치제도(political institutions) 내에 있는 완연한 심각한 실패의 증상
정책형성 (결정)	효과적인 정책 도구 선택의 부재로 인한 실패(choice of effective policy tools)	비효과적인 도구의 선택으로 인한 정책실패
정책집행	시도된 정책대안의 실패 (alternatives to policies tried)	다른 정책대안 옵션들이 어느 정도 성공할 가능성이 있는 측면에서 정책실패 인식, 해당 정책대안의 정책 무위(無爲; do nothing)관점
	경계문제로 인한 실패 (the boundary question)	정치적 경계는 정책 성공에 영향을 주어 실패로 인식
	정확한 인과이론 부재에 따른 실패(accurate theory of causation)	정책은 정상적인 인과 이론에 기초하지 않으면 실패로 인식
	집행에서 예측불허로 인한 실패(the vagaries of implementation)	정책집행에 내재한 문제는 정책실패에 일조할 수 있음
정책평가	변화하는 상황의 영향력에 의한 실패(the impact of changing circumstance)	변화하는 상황으로 인한 정책실패 인식
	한 정책과 다른 정책과의 관계 부재로 인한 실패(relationships of one policy to another)	정책들은 서로 밀접한 관계(interrelated)가 있고 이러한 관계를 고려되지 않을 때 실패로 인식

자료: Ingram & Mann(1980)을 근거로 재구성.

이러한 Ingram & Mann(1980)은 정책실패의 이유를 다음 <표 2>와 같이 10가지로 제시하고 있다. 이를 정책단계에 따라 '정책형성(의제설정·결정) → 정책집행 → 정책평가' 실패 유형으로 구분하면 다음과 같다. 정책형성 단계로써 첫째, 정책형성(의제설정) 실패 유형으로 과도한 정책요구에 의한 실패(excessive policy demand)는 정책으로부터 너무 많은 것을 기대하여 실패로 인식한다. 둘째, 실현 가능한 정책 기대 초과로 인한 실패(realizable policy expectations)는 정책형성(의제설정) 실패 유형으로 정책은 현재 달성할 수 있다고 여기는 것을 초과할 때 실패로 인식한다. 즉, 정책이 달성해야 하는 본질적인 목적과 상징적인 목표사이의 차이가 발생한 경우, 정치적 야심으로 정책형성(policy making)한 경우가 이 유형에 해당된다. 셋째, 정당 권력의 와해, 국회 지도자들로부터 위원회와 소위원회로의 권력 이양 등 정치제도(political institutions)의 실패

는 정책형성(의제설정) 실패 유형에 포함된다. 넷째, 효과적인 정책 도구 선택의 부재로 인한 실패(choice of effective policy tools)는 타협하지 않는 또는 편향된 이념의 성향으로 인한 비효과적인 도구의 선택으로 인한 정책실패는 정책형성(결정) 실패 유형에 속한다.

정책집행 단계에서의 실패 유형은 크게 4가지로 볼 수 있다. 다섯째, 정책실패는 시도된 정책대안의 실패(alternatives to policies tried)로 다른 정책대안 옵션들이 어느 정도 성공할 가능성이 있는 측면에서 정책실패 인식 즉, 해당 정책대안의 정책 무위(無爲; do nothing) 관점을 의미한다. 여섯째, 정책집행 실패 유형으로 경계문제로 인한 실패(the boundary question)은 정치적 경계는 정책성공에 영향을 미쳐 실패로 인식한다[4]. 일곱째, 정확한 인과이론 부재에 따른 실패(accurate theory of causation)는 정책은 정상적인 인과 이론에 기초하지 않으면 실패로 인식하는 것으로 여덟째, 집행에서 예측불허로 인한 실패(the vagaries of implementation)와 함께 정책집행 실패 유형에 해당된다.

정책평가 실패 유형은 다음과 같은 두 가지 이유가 있다. 아홉째, 변화하는 상황의 영향력에 의한 실패(the impact of changing circumstance)는 변화하는 상황으로 인한 정책실패 인식을 의미한다. 한 예로 가격안정을 규정한 에너지 정책이 석유 및 천연가스에 대한 의존도를 높이는 상황으로의 변화되는 관점을 들 수 있다. 마지막으로, 정책평가 실패 유형으로 한 정책과 다른 정책과의 관계 부재로 인한 실패(relationships of one policy to another)는 정책들은 서로 밀접한 관계(interrelated)가 있고 이러한 관계를 고려되지 않을 때 실패로 인식한다[5].

2. 분석대상 및 방법

본 연구에서는 재난종류에 따른 초점사건의 정책실패가 왜 발생하고 어떠한 정책단계에서 문제가 있는지를 Ingram & Mann(1980)의 정책실패 책임관계 유형별로 구분하여 살펴보고자 하였다. 이를 위해 본 연구의 사례는 다음의 두 가지 측면에서 자연재난으로서 태풍 에위니아, 사회재난으로서 세월호 침몰사건을 선정하였다. 먼저, 국내 대규모 재난으로 간주할 수 있는 기준으로 「재난 및 안전관리기본법」 제14조에 의거하여 중앙재난안전대책본부 및 특별재난지역이 선포된 재난사건으로 한정하였다. 둘째, 대규모 피해발생 이전인 재난 대응단계에서 충분히 예방 가능한 자연·사회재난의 대표사례로써 본 연구는 태풍 에위니아와 세월호 침몰사건을 선정하였다. 자연재해 중에서도 태풍의 경우, 해마다 되풀이되는 재해로써 물론 천재(天災)인 경우지만 행정당국의 체계적인 예보체계와 국민들의 안전·예방대책 숙지로 피해규모를 충분히 줄일 수 있는 사례였다(제민일보, 2006년 7월 12일). 또한, 인적재난으로써 세월호 침몰사고는 미흡한 재난대응과 더불어 해운회사 등 관련단체의 부패가 만들어낸 복합적인 인재였다(경향신문, 2014년 8월 18일).

본 연구는 정책사례분석(policy case study)[6]을 시도하였다. 정책사례분석은 어떤 정책이나 현

4) 예) 중앙정부와 지방정부 사이의 경계, 한 지방정부와 다른 지방정부 사이의 경계

5) 예) 미국의 멕시코 불법이민자에 대한 엄격한 정책으로 인해 석유공급 또는 마약차단 같이 멕시코와의 관계를 둘러싼 광범위한 정책 목표를 위험에 빠뜨릴 가능성이 높은 관점

6) 이론, 연구결과, 기록문서, 보고서, 면담자료, 언론 및 방송보도, 인터넷자료, 관찰자료 등을 사용하여 정책, 정책과정, 제도, 운영 프로그램 등을 연구하는 것이다. 실제 현상에 대해 사례 수를 기준으로 하여 단일 사례와 복수

상이 '왜' 발생하고, '어떻게' 진행되는가를 설명하기 위한 심층적이고 종합적인 연구를 의미한다(김해동, 1984; Yin, 1989: 20-23; 2003: 321-322; 강은숙·이달곤, 2005: 97에서 재인용). 이론을 검증하고 새로운 이론과 모형을 개발·수정할 수 있으며 사건에 대한 보다 자세하고 맥락적인 분석을 가능하게 한다(강은숙·이달곤, 2005: 97). 특히, 정책과정의 상세한 부분(subtleties)과 뉘앙스 그리고 정치과정의 실제에 대한 통찰력(intuitive feel)을 제공하는 이점으로 인해 분석적 기법을 풍부하게 해준다(Anderson, 1994: 289; 강은숙·이달곤, 2005: 97 재인용). Yin(1984: 14) 역시 사례연구 방법이 실제생활(real-life)의 맥락을 놓치지 않고 복잡한 사회현상의 전체적이고(holistic) 의미 있는(meaningful) 특징을 이해하는데 도움을 준다고 언급하고 있다.

따라서 본 연구는 선술한 두 사례에 관한 정책실패 근거자료로써 각종 언론 보도 자료를 취합 및 분석하였다. 본 사례의 분석대상인 언론은 소방방재신문, 안전포커스, MBC 뉴스, 연합뉴스, 119 매거진, 재난포커스, 조선일보 등 재난관련 인터넷 신문으로 한정하였다. 이들 사례에 대한 언론의 주제보도 횟수를 중심으로 정책실패 유형을 파악하고자 하였다. 자료를 수집하는데 있어서는 재난발생의 원인에 관한 언론보도의 객관성에 초점을 맞추고자 하였다. 정책실패에 대한 저자의 주관적인 판단이 아닌 언론의 주요 기능으로써 사실에 기반 한 보도 자료만을 활용하였다. 각 사례를 키워드로 검색한 정책실패 관련 언론보도 기간은 발생일로부터 조사시점으로 설정하였다. 자연재난 사례인 태풍 에위니아의 경우, 2006년 7월 10일 ~ 2011년 3월 31일, 세월호 침몰사고 2014년 4월 16일 ~ 2015년 3월 31일까지이다.

3. 재난 사례 선정

1) 자연재난: 태풍 에위니아

태풍 에위니아는 2006년 7월 1일 오전 3시에 미국 괌 남서쪽 약 1,010km 부근 해상(북위 7.6도, 동경 137.8도)에서 발생하여 북상하였다. 발생 후에는 북서쪽으로 이동하면서 서서히 발달하여, 동년 7월 4일 오후 9시에는 중심 기압 930hPa, 최대 풍속 50m/s의 매우 강한 태풍으로 발달하였다. 태풍은 당초 예상 진로보다 조금 더 동쪽으로 꺾여서 동년 7월 10일 새벽 국내 전라남도 진도군 해안에 상륙하였다. 북태평양 고기압의 가장자리를 따라 북상하는 태풍의 특성으로 인해 예상보다 빨리 육지에 상륙하게 되었고, 수증기를 공급받지 못해 7월 10일 밤, 강원도 홍천군 부근에서 소멸되었다(소방방재청, 2009: 417). 국내에 태풍이 직접 상륙한 것은 2003년의 태풍 매미 이후로 3년 만의 일이었다. 태풍이 국내 상륙한 이전과 이후에 장마와 집중호우가 동반되면서 큰 피해가 발생했다. 자연재난 중 태풍의 사건의 속성상 갑자기 도래하고 빨리 종료되는 사건으로, 즉 빠르게 타오르는 특징을 가지고 있다. 실제로, 태풍 상륙 직전인 7월 8일부터 7월 9일까지 남부 지방에 100 ~ 200mm의 비가 내렸고, 이후 7월 11일부터 7월 13일까지는 서울특별시·경기도와

사례연구, 또는 연구목적을 기준으로 하여 탐색적 연구, 기술적 연구, 설명적 연구, 또는 용도에 따라 연구용 사례연구와 교육용 사례연구, 그리고 이론화의 정도에 따라 무이론적(atheoretical), 해석적(interpretative), 가설창출적(hypothesis-generating), 이론 확인적(theory-confirming), 이론 논박적(theory-informing), 일탈(deviant) 사례연구로 그 유형을 구분할 수 있다(강은숙·이달곤, 2005: 97).

강원도 지방에 많은 비가 내렸다. 태풍이 국내를 통과할 때에는 남해군과 거제시 등 남부 지방에 200mm 이상의 비가 집중되었다(소방방재청, 2009: 417)[7]. 정부는 동년 7월 18일 중앙안전관리위원회를 열어 제3호 태풍 에위니아와 이어진 호우로 극심한 피해를 본 인제, 평창, 양구, 홍천, 횡성, 정선, 양양 등 강원 7개 시군을 비롯하여 진주, 의령, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 합천 등 경남 8개 시·군, 울산 울주군, 전남 완도군, 경북 경주시 등 5개 시도의 총 18개 시군을 특별재난지역으로 선포되었다(국민일보, 2006년 7월 18일). 특별재난지역으로 선포된 지역의 직접피해는 모두 6,656억 원으로 추산된다(문화일보, 2006년 7월 19일). 전국적으로 태풍 에위니아에 따른 재산피해액은 총 1조 8천억 원, 이재민 2,790명, 인명피해 62명으로 나타났다.

2) 사회재난: 세월호 침몰

세월호는 2014년 4월 15일 오후 9시 인천에서 수학여행을 가는 단원고 학생 325명을 포함하여 승객 등 476명을 태우고 출발하여 제주로 향하던 청해진 해운소속 연안 여객선으로 2014년 4월 16일 진도군 병풍도 북방 3.1마일 해상(전라남도 진도군 조도면 병풍도 부근)에서 전복되어 2014년 4월 18일에 완전히 침몰한 사고이다. 사고 접수 후, 해양경찰과 근처에서 조업 중이던 민간어선은 출동 및 구조에 나섰다. 해경은 헬기 1대와 경비정 20척을 현장에 투입해 헬기로 승객 6명을 구조했고, 100여명은 경비정에 옮겨 태워 인근의 목포나 진도 등으로 이송했다. 민간어선은 긴급 구조 요청 신호를 받고, 구조작업에 동참하여 초동구조에 큰 역할을 하였다(조선일보, 2014년 4월 17일). 세월호 침몰사건은 보통 단기적 결론에 즉시 도달하지만 훨씬 광범위한 중요성을 포함하여 개인, 제도 그리고 사회가 오랫동안 다루어야 하는 후속 위협까지도 남겨두는 사건을 의미하는 사건에 해당된다. 실제로, 사건발생 이후, 2014년 4월 20일 안산시와 진도군을 특별재난지역으로 선포했으며, 2014년 5월 11일에는 피해가족 대상 생활안정자금지원이 결정되었으며, 2014년 5월 19일에는 대통령 대국민담화가 발표되었다. 2014년 10월 17일에는 세월호 침몰관련 검찰 수사결과가 발표되었다. 구체적으로, 세월호 침몰 원인과 승객구호의무 위반 책임, 선박안전 관리·감독부실 책임, 사고 후 구조과정의 위법행위, 청해진해운(선사) 실소유주 일가의 비리, 해운업계 전반의 구조적 비리 등 5개 분야를 중심으로 수사되었으며 수사결과 총 399명이 입건, 154명이 구속 및 은닉재산 동결 또는 가압류 처리되었다. 이후 2014년 11월 11일 세월호 수중수색 종료를 발표하기까지 210일 동안 총 6,304명의 잠수사가 참여하여 일일평균 15회씩 총 3,150회 수중수색을 실시하였다. 2014년 11월 19일 4월 16일 세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법이 제정되었다.

이 사고로 탑승객 476명 가운데 172명만이 구조됐고, 300여 명이 넘는 사망·실종자가 발생했다. 구체적으로, 단원고 학생 245명을 포함하여 승객 등 294명이 사망하였으며 단원고 학생 4명

7) 국가재난정보센터 재난자료실 태풍 에위니아 지역별 강우량

일자	지역별 강우량
7.9~7.10	남해 401㎜, 거제 373.5㎜, 산청 366.0㎜, 진주 306.5㎜, 여수 296㎜, 고흥 276㎜
7.11~7.20	횡성 921㎜, 평창 870㎜, 홍천 851㎜, 동해 729㎜, 정선 716㎜ , 인제 176㎜
7.25~7.29	제천 359㎜, 음성 383㎜, 제천 359㎜, 수원 337.5㎜, 양평 286㎜, 충주 228.5㎜

을 포함한 총 9명이 실종된 상태이다. 또한, 차량 180대, 기타 화물 1,157톤 등 3,608톤 선정이 포함되어 있다. 범정부 사고대책본부가 해체된 2014년 11월 18일 기준으로 피해가족을 위해 생활안전자금 447세대(19억 3,900만원), 긴급복지지원금 435세대(12억 8,500만원), 특별휴직·휴업지원금 641명(20억 2,700만원)이 지급되었다. 진도군 지역주민을 위한 지원으로는 생활안정자금 1,280세대(10억 9,200만원), 수색참여 어선 보상금 269척(174억 3,800만원), 진도지역 어가 특별영어자금 518어가(150억 원) 지원되었다.

세월호 침몰사고의 직간접 피해규모가 2조 1,000억 원을 훌쩍 넘을 것으로 추산됐다. 세월호 사고 관련 직접 피해규모는 생산손실비용 1,390억 원, 의료비용 26억 원, 피해자의 심리적 비용 977억 원, 기름(20만 3,000ℓ) 유출 피해액 1,000억 원 이상과 구조·수색·인양비 등을 포함한 사고수습 비용 6,000억 원 포함하여 약 9600억 원으로 추정되고 있다. 간접피해로는 소비위축 경제적 손실 1,054억 원, 사망자와 실종자, 부상자의 생산손실비용 682억 3,100만원, 세월호 탑승자 가족과 이번 사고에 큰 충격을 받은 일반 학부모들의 심리적 비용을 955억 원, 경제에 미친 손실규모를 약 1조 2,000억 원으로 평가하고 있다.

Ⅳ. 사례분석

1. 정책실패 책임관계 분석: 태풍 에위니아

2006년 7월 10일 태풍 에위니아가 한반도에 상륙하여 큰 인명피해와 재산피해를 입히는 촉발사건이 발생하게 되어, 언론과 피해 주민, 그리고 해당 분야 전문가들은 기존의 자연재해 대책 전반에 대해 문제인식이 발생했으며 이는 정책실패의 현저성을 부각시키게 되었다. 특히, 사건의 특성상 매년 반복하여 발생하는 여름철 태풍과 집중호우에도 불구하고 이를 예방하고 대비하기보다는 수해 발생 이후에서야 피해 개선과 복구에 치중하였던 기존의 정부 대책에 대한 많은 문제점들이 지적되었다.

정책실패 유형을 구체적으로 살펴보면, 시도된 정책대안의 무위성 관점이 총 8건(28.6%)으로 가장 높은 빈도로 집계되었다(<표 3> 참고). 그 내용으로는 각 지방자치단체들이 보관하고 있어야 하는 양수기들이 관리가 제대로 되지 않아 작동이 안 되었으며, 일부 지방자치단체의 경우에는 수해 대비 배수로가 땅만 파놓고 일부 구간만 비닐로 덮여 있는 등 이후 추가적인 비 피해를 우려하는 주민들의 문제 인식이 있었다(연합뉴스, 2006년 7월 10일). 또한 서울시는 2006년 6월 7일자로 재해관리구역에 대한 규정이 삭제되고 「국토이용계획법」으로 통합되었으나, 이에 대한 구체적인 시행령이 만들어지지 않아 관련 업무를 진행하지 못하였던 문제도 지적되었다(연합뉴스, 2006년 7월 10일). 그리고 대규모 집중호우에 대처하기 위하여 필요성이 제기된 1억 톤 이상의 다목적 댐 건설이 무산되어 홍수피해가 커졌다는 주장도 제기되었다(조선일보, 2006년 7월 19일).

그 다음으로 꼽히는 정책실패의 유형은 정책집행에서 내재한 문제유형으로 총 6건(21.4%)으로 집계되었으며, 구체적인 내용으로는 국가위기경보 늑장 발령 및 조치, 적은 치수예산 배정 등

이 지적되었다. 강원지역 집중호우와 관련한 국가위기경보 '경계령' 발령 4시간 전에 산사태와 하천급류에 휩쓸려 10명의 사망자와 17명의 실종자가 발생한 인명피해가 발생하여, 정부의 재난예보 시스템에 대한 문제를 극명하게 보여주었다(연합뉴스, 2006년 7월 18일). 또한 정부의 적은 예산지원으로 인하여 2002년 태풍 루사 이후 상습침수 및 붕괴위험 지역의 공사가 30.1%의 진척도를 보였던 상황도 정책실패로 지적되었다.

〈표 3〉 태풍 에위니아에 대한 정책실패의 현저성 부각 유형

(단위: 건수, %)

구분			전체
정책형성(의제 설정)	과도한 정책기대로 인한 실패인식	-	-
	정치적 야심으로 인한 정책실현 불가능	-	-
	정치제도(정당권력)의 와해 또는 권력이양	-	-
정책형성(결정)	비효과적인 정책도구 선택	침수상황을 고려하지 않은 도로 건설, 획일적인 경제성 위주의 사업추진, 비현실적인 정부의 복구비 지원	4(14.3)
정책집행	시도된 정책대안의 무위성 관점	지자체의 피해 대응 장비(펌프기 등) 비치 및 배수로 관리 미흡, 재해관리를 위한 시행령 제정 않음, 다목적 댐 착공 무산,	8(28.6)
	실패가 발생한 공간적 영역 경계의 대립(피해책임 공방)	방재시스템 다원화로 인한 책임문제, 수해복구작업에 대한 중앙정부와 지방정부 간의 대립, 재난 발생 시 소관부서들 간의 갈등, 치수와 방재기능의 이원화	4(14.3)
	정상적인 인과관계 이론에 근거하지 않음	사유재산 피해에 대한 지원 제외	1(3.6)
	정책집행에서 내재한 문제	국가위기경보 늑장발령, 돌발성 폭우에 대한 조치 늦음, 적은 치수예산 배정	6(21.4)
정책평가	변화하는 상황으로 인한 실패인식	지구온난화와 엘니뇨 현상 등으로 인한 최근 '게릴라성 집중호우' 빈발 등	3(10.7)
	정책들과의 연계성 부족	국토 난개발로 인한 유사 피해 반복발생, 비법정소규모시설들의 도로법, 하천법 등 개별법 적용 대상 제외로 인한 시설 및 유지관리 지침 미비	2(7.1)
N			28(100.0)

실패가 발생한 공간적 영역 경계의 대립의 유형으로는 방재시스템 다원화로 인한 책임소재 문제, 중앙정부와 지방정부 간 또는 관련 부서들 간의 복구 작업에 대한 대립, 행정의 치수와 방재기능의 이원화로 인한 문제 등이 지적되었다. 특히, 재난관리 총괄기구인 소방방재청은 상황관리 기능은 하고 있지만 실제 대형재난이 발생하였을 때 재난상황을 지휘 통제하는 역할을 하지 못하는 문제를 제기하면서 소방방재청의 실질적인 권한과 시스템의 강화가 필요하다는 주장이 제안되었다(연합뉴스, 2006년 7월 18일). 또한, 하천관리에 있어서도 치수업무는 건설교통부, 방재업무

는 소방방재청이 각각 담당하고 있어 종합적인 치수대책의 수립과 신속한 상황대처 및 수해복구 작업을 추진하는데 어려움을 겪을 수 있다는 지적도 있었다(재난포커스, 2007년 9월 7일).

한편, 비효과적인 정책도구 또는 수단의 선택으로 인한 정책실패 유형으로는 침수상황을 고려하지 않은 도로건설, 경제성 위주의 사업추진, 비현실적인 정부의 복구비 지원 등의 내용이 분류되었다. 관동대 토목공학과 최승필 교수는 언론과의 인터뷰에서 도로를 낼 때 경사면을 급하게 깎아내고 예산 절감을 위해 침수 상황을 고려하지 않고 저지대로 노선을 낸 것이 문제라고 지적하였다(연합뉴스, 2006년 7월 18일). 이외에도 최근 지구온난화와 급격한 기상이변 등으로 인한 게릴라성 집중호우의 빈발과 대형피해 급증 등과 같은 변화하는 상황으로 인한 실패 인식 등이 있었으며, 또한 국토 난개발로 인한 유사피해의 반복발생은 국토개발 정책과 방재 정책 간의 연계성 부족 때문이라는 의견도 제기되었다.

2. 정책실패 책임관계 분석: 세월호 침몰

2014년 4월 16일에 발생한 세월호 침몰은 충분히 전원 구조될 수 있는 상황이었음에도 불구하고 제주도로 수학여행을 떠난 안산 단원고 2학년 학생 324명이 탑승, 어린 학생들의 희생이 많아 전 국민에게 충격과 침통을 안겼다. 이로 인해 언론은 물론 전 국민이 기존의 해양안전 및 정부의 재난관리시스템 문제의식이 발생하여 정책실패의 현저성이 부각되었다. 특히, 여러 사고·재난을 경험하면서 재난안전매뉴얼 및 지침을 가지고 있음에도 불구하고 사고발생 전 여객선 평형 수 등 안전관리 미비, 사고발생 당시 해경의 소극적 구조, 사고발생 처리과정에서의 불확실성 등 재난관리시스템에 대한 총체적인 문제점이 노출되어 많은 희생이 발생했다는 점에서 문제점들이 지적되었다.

정책실패 유형을 구체적으로 살펴보면, 시도된 정책대안의 무위성 관점과 정책집행에 내재한 문제점은 각각 7건(26.9%)으로 가장 높게 집계되었다(<표 5> 참고). 먼저, 정책대안의 무위성 관점에서 세월호 출발 전 여객선 안전에 대한 정부의 감시 및 감독이 부족하였다는 문제가 제기되었다. 세월호 출항 예정시각이었던 4월 15일 저녁 6시 30분 인천항엔 안개가 자욱해 많은 선박들이 출항을 포기했으나, 세월호만 2시간 30분 늦게 출항을 강행했다. 또한, 세월호는 안전점검표에 차량 150대·화물 657톤을 실었다고 기재했지만, 실제로 실린 화물은 차량 180대·화물 1157톤으로 무리한 화물을 적재했다. 이와 같이 규정 미준수는 그동안 정부의 선박안전에 대한 점검이 형식적·관행적으로 이루어졌다는 점에서 사고발생의 문제인식이 있었다(조선일보, 2014년 5월 17일). 해경의 사고접수부터 구조작업에 이르기 까지 우왕좌왕 하는 등 미흡한 초기대응, 여론에 떠밀린 무리한 다이빙벨과 잠수부의 이른 투입, 여객선 사고를 전담하는 방재안전직렬 공무원 수급 미실천 문제 역시 지적되었다(MBC 뉴스, 2014년 5월 7일). 세월호는 사고 초기 선체가 왼쪽으로 기울어졌지만 3분의 2 이상이 해상에 떠있는 상태를 상당 시간 유지하고 있어 이 시기 구조장비의 빠른 투입이 필요했다. 신고를 받고 사고 해역으로 출동한 해경은 여객선 안에 300명 이상의 승객이 남아있음에도 배 밖으로 탈출했거나 눈에 보이는 선체에 있는 승객들만 구조했을 뿐 세월호 내부로는 진입하지 않는 소극적 구조로 일관해 인명 피해를 키웠다는 지적이 많다.

〈표 4〉 세월호 침몰사고에 대한 정책실패의 현저성 부각 유형

(단위: 건수, %)

구분			전체
정책형성 (의제 설정)	과도한 정책기대로 인한 실패인식	-	-
	정치적 야심으로 인한 정책실현 불가능	-	-
	정치제도(정당권력)의 와해 또는 권력이양	-	-
정책형성 (결정)	비효과적인 정책도구 선택	경제성 강조와 윤리의식 결여, 「국가재난법」의 현장지휘체계 규정미비, 해경의 구조업무 등한시, 급격한 방향선회, 예·경보체계 내용이 반영되어있지 않은 위기관리매뉴얼	5(19.2)
정책집행	시도된 정책대안의 무위성 관점	여객선 안전에 대한 감시·감독 부족, 해경의 소극적인 초기대응, 다이빙벨과 잠수부 이른 투입, 방재안전직렬 공무원 미수급	7(26.9)
	실패가 발생한 공간적 영역 경계의 대립(피해책임 공방)	지휘체계 혼란·실패 , 안행부를 중심으로 구성된 중앙재난안전대책본부의 재난컨트롤타워 역할 미흡 등	4(15.4)
	정상적인 인과관계 이론에 근거하지 않음	-	-
	정책집행에서 내재한 문제	관료중심의 인사배치, 세월호 관계자의 안전불감증, 정부의 정책과제 우선순위에서 재난안전관리 뒷전, 형식적인 훈련, 선박에 대한 안전관리 소홀 등	7(26.9)
정책평가	변화하는 상황으로 인한 실패인식	-	-
	정책들과의 연계성 부족	SNS 활용미흡, 지역별·직장별 전문가 네트워킹으로 재난범위 관리 및 최악의 시나리오 공유 및 훈련 필요 등	3(11.5)
N			26(100.0)

다음으로, 전체 26건 중 7건(26.9%)로 가장 높은 비율의 언론기사가 세월호 정책실패를 정책집행 단계에서의 내재된 문제로 인식하고 있었다. 정책실패 유형의 구체적인 내용으로 관료중심의 인사배치, 선원의 안전불감증, 정부의 정책과제서 우선순위에서의 재안안전관리 뒷전, 형식적인 훈련, 선발에 대한 안전관리 소홀 등이 내용으로 분류되었다. 청해진 해운과 해운조합, 한국선급 등 이른바 '해피아(해양수산부+마피아)'라 불리는 관료중심의 인사배치와 함께 배의 균형을 유지해주는 평형수를 25%만 채우고 비용을 아끼기 위해 자동차와 컨테이너 등 기타 화물을 제대로 고정하지 않는 등 해운업계의 안전불감증과 실제적인 훈련이 아닌 형식적인 훈련에 그쳐왔다는 점이 문제로 제기되었다(조선일보, 2006년 7월 19일). 해수부 일을 위임받은 산하기관은 선박 안전점검을 수행하는 일을 위임받은 한국선급부터 선박 도면 승인과 같은 안전검사 업무를 맡은 선박안전기술공단, 해운사들의 이익을 대변하고 승선자 명단 등을 확보하고 있어야 하는 해운조합 등 무려 14곳(2014년 기준)에 이른다. 현재 해수부 산하 및 유관기관 14곳 중 11개 기

관장(한국선급, 해운조합 포함)이 해수부 출신이 독점하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 해수부 출신 퇴직관료들이 해양안전이나 운항을 담당하는 산하기관에 낙하산으로 내려가면서 유착 고리가 형성됐고, 이에 따라 선박관리 부실을 더욱 확산시켰다는 비난이 거세다.

그 다음으로 꼽히는 정책실패의 유형은 비효과적인 정책도구 또는 수단선택으로 총 5건(19.2%)으로 집계되었으며, 구체적인 내용으로는 평소 경제성을 강조하여 윤리의식이 결여되어 있다는 점, 「국가재난법」의 사고현장의 지휘체계나 기능수행에 대한 구체적인 규정이 없어 혼란을 가중한다는 점, 해경의 근본적인 업무인 구조업무를 등한시하고 수사와 외형적인 성장에 집중한 구조적 문제, 세월호 운항사의 최초 탈출 및 급격한 방향선회 등이 지적되었다(MBC 뉴스, 2014년 5월 20일). 「국가재난법」의 경우, 예·경보체계 내용이 반영되어 있지 않아 시간이 생명인 초기대응 과정에서 문제를 극명하게 보여주었다(연합뉴스, 2006년 7월 18일; 2014년 8월 25일). 또한, 세월호 운항관리규정에서는 인명구조 등 비상상황이 발생 시 선장은 선내에서 총지휘를 맡아야 하고, 승무원은 각자 역할을 맡아 탑승객 구조를 도와야 한다고 명시돼 있다. 하지만 선장을 비롯한 선원 대부분은 침몰 직전까지 탑승객에게 객실에 그대로 있으라는 안내방송을 하고, 자신들은 배 밖으로 나와 해경 경비정에 의해 제일 먼저 구조됐다. 특히, 세월호가 침몰한 곳은 우리나라에서 두 번째로 조류가 빠르다는 위험천만한 맹골수도(孟骨水道)였지만 이 지역의 운항을 지휘한 사람은 입사 4개월째인 3등 항해사로 드러났으며, 더욱이 이곳을 통과할 때 선장은 조타실을 비운 것으로 드러났다.

실패가 발생한 공간적 영역 경계의 대립의 유형으로는 4건(15.4%)으로 집계되었으며 사고발생 후, 안전행정부를 중심으로 한 중앙재난안전대책본부의 지휘체계 혼란 및 피해상황을 제대로 인식하지 못했다는 점이 지적되었다. 특히, 해수부·교육부·해양경찰청 등이 별도의 사고대책본부를 꾸리면서 사고 관련 대책본부만 10여 개에 달했다(연합뉴스, 2014년 6월 30일). 총리실은 중구난방이 된 대책본부를 통합해 국무총리를 본부장으로 하는 범정부사고대책본부를 수립해 관련 업무를 총괄하겠다고 발표했다가 하루 만에 철회했고, 결국 해수부장관이 다시 범부처 사고대책본부의 장을 맡게 되는 등 혼란이 극에 달하면서 구조 작업은 더뎌졌다.

구조현장에서 중앙재난안전대책본부는 각종 현황파악에서 잦은 오류가 발생하여 정보를 공유하는데 혼선을 빚어 이 때문에 모든 조치에서 늑장 대응을 피할 수 없었다. 구조자 수의 경우, 4월 16일 오전 161명에서 → 179명 → 368명 → 164명 →174명 →179명 → 174명(18일 오전 10시)로 2일 동안 6번이나 변경되었다. 국가재난 대응을 맡은 안전행정부와 주무부처인 해양수산부 사이에 역할구분이 불분명하고 책임소재가 명확하지 않아 구조자 현황 집계 정보나 수중 수색 및 구조인력·장비 현황 파악 등에 있어서 협력·공유마저 제대로 안됐다는 점이 문제점으로 제기되었다(MBC 뉴스, 2014년 4월 21일).

윤건·류충렬(2014)에 따르면 중앙부처 공무원들을 대상으로 한 설문조사에서 재난 상황에서 부처 간 업무 협조가 잘 안 된다는 응답이 33.4%나 됐다. 그 원인으로는 우선 '기관 간 역할 및 책임 불명확'이 38.5%라고 꼽았다. 이어 '불명확한 추진 주체(컨트롤타워)'가 23.1%였다. 시스템의 문제인 것이다. 현행법상 중대본을 이끌어야 할 당시 안전행정부 장관은 물론 안전관리본부 간부 상당수 역시 재난안전 전문가가 아니라 일반 행정직이다. 재난안전 분야 전문가는 "중대본

이 전면에 나서는 것은 비(非)전문가가 현장을 지휘하는 꼴이나 다름없다"고 꼬집었다(서울신문, 2014년 4월 21일).

한편, 정책들과의 연계성 부족으로 인한 정책실패 유형으로는 SNS 활용미흡과 재난관리에 있어서 지역별·직장별 전문가 네트워킹이 이루어지지 않았다는 점이 분류되었다. 정보통신 기기발달로 인하여 SNS 활용이 매우 높음에도 불구하고 공식적인 채널로 인한 사고접수 및 관리로 사고·재난의 심각성 및 현장파악이 늦어졌다는 점에서 SNS를 활용한 신속한 상황전파 및 직원 간 정보교환이 필요하다는 의견이 제기되었다(연합뉴스, 2014년 4월 28일). 이외에도 지역별 상황에 따라 재난발생 시나리오가 다를 수 있음에도 여전히 중앙정부의 하향식 정보관리가 이루어지고 있다는 점을 문제점으로 제시하였다.

3. 분석결과 소결

재난발생이라는 초점사건 이후, 정책실패의 현저성이 부각되어 의제설정에 영향을 미치는가에 대한 연구질문을 본 연구에서는 두 가지 사례를 중심으로 탐색적으로 분석하였다. 이에 다음의 세 가지 분석결과를 발견하였다.

첫째, 초점사건의 갑작스런 발생과 정책실패 부각이 정책공동체들로 하여금 정책의제 설정에 영향을 준다는 이론을 본 연구의 재난사례를 들어 경험적으로 확인하였다. 갑작스럽게 발생하여 국민의 엄청난 관심을 받는 초점사건으로써 재난은 정책결정에 있어서 통제 기관의 부재, 막대한 인명 손실 그리고 총체적 대안 결핍으로 이슈 형성을 위한 좋은 동인이 된다(Birkland, 1995; 1997a; 1997b; Kingdon, 1995; Schneider, 1995). 결국 Birkland(1997a)의 주장처럼 초점사건은 정책실패의 증거이자 정책변동의 신호로 볼 수 있다. 따라서 재난은 막대한 피해로 정책실패를 부각시킴과 더불어 정책 최고 결정자를 포함한 여러 정책공동체들에게 정책이슈 형성과 정책의제 설정에 영향을 미치는 사례임을 확인하였다.

둘째, 자연·사회재난 사례로써 태풍 에위니아와 세월호 침몰의 주된 정책집행 실패 유형은 정책집행 실패 유형 중 시도된 정책대안의 무위성이 가장 높게 나타났다. 그 외에는 내재한 문제, 비효과적인 정책도구 선택 등이 부각된 주요 정책실패 유형으로 파악되었다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 태풍 에위니아에 대한 정책실패의 현저성은 지자체의 피해대응 장비 비치 및 배수로 관리미흡, 재해관리를 위한 시행령 미재정, 다목적 댐 착공 무산 등 정책대안의 무위성이 28.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 다음으로, 정책집행에 내재된 문제(21.4%), 실패가 발생한 공간적 영역 경계의 대립과 비효과적인 정책도구 또는 수단선택(14.3%), 변화하는 상황으로 인한 실패인식(10.7%), 정책들과의 연계성 부족(7.1%), 정상적인 인과관계 이론에 근거하지 않음 유형(3.6%) 순으로 나타났다. 다음으로, 사회재난인 세월호 침몰 역시 정책대안의 무위성 관점의 유형으로 인해 책임 현저성이 부각된 경향이 가장 높게 나타났다. 정책집행 실패 유형 중 집행 내 내재한 문제도 무위성 관점과 함께 책임을 부각시키는 유형으로 확인되었다. 그 외 비효과적인 정책도구·수단 선택(19.2%), 실패가 발생한 공간적 영역경계의 대립(15.4%), 정책들과의 연계성 부각(11.5%) 등이 정부실패의 현저성 유형으로 파악되었다.

〈표 5〉 대규모 재난의 정책실패 현저성 부각 유형 비교

(단위: 건수, %)

구분		태풍 에위니아	세월호	전체
정책형성 (의제설정)	과도한 정책기대로 인한 실패인식	-	-	-
	정치적 야심으로 인한 정책실현 불가능	-	-	-
	정치제도(정당권력)의 와해 또는 권력이양	-	-	-
정책형성(결정)	비효과적인 정책도구 선택	4(14.3)	5(19.2)	9(16.7)
정책집행	시도된 정책대안의 무위성 관점	8(28.6)	7(26.9)	15(27.8)
	실패가 발생한 공간적 영역 경계의 대립(피해책임 공방)	4(14.3)	4(15.4)	8(14.8)
	정상적인 인과관계 이론에 근거하지 않음	1(3.6)	-	1(1.9)
	정책집행에서 내재한 문제	6(21.4)	7(26.9)	13(24.1)
정책평가	변화하는 상황으로 인한 실패인식	3(10.7)	-	3(5.6)
	정책들과의 연계성 부족	2(7.1)	3(11.5)	5(9.3)
N		28(100)	26(100)	54(100)

셋째, 정책실패의 현저성 유형을 정책단계인 의제·결정, 집행, 평가 크게 3가지로 구분하여 본 연구의 대규모 재난사례에 적용한 결과, 전체 언론보도 54건 중 37건, 68.5%가 정책집행 단계에서 정책실패의 문제가 있는 것으로 확인되었다. 다음으로, 정책평가(14.8%), 정책의제·결정(16.7%) 순으로 현저성이 파악되었다. 구체적으로, 자연재난인 태풍 에위니아의 경우, 19건(67.9%)의 언론보도가 정책집행 실패를 부각하고 있으며, 정책평가에 있어서는 5건(17.8%), 정책형성(의제설정·결정) 실패 4건(14.3%)로 나타났다. 사회재난인 세월호 침몰 역시 전체 69.2%에 해당하는 18건의 언론보도가 정책집행단계의 실패 유형에서 접근하고 있었다. 다만, 정책형성(의제설정·결정) 실패 유형(5건, 19.2%)은 태풍 에위니아 사례와 달리 정책평가 실패 유형(3건, 11.5%)보다 높게 나타났다. 세월호 침몰사고의 경우, 정책우선순위에 있어서 항상 뒷전에 밀려있던 해양안전 분야에 있어서 지금까지 만연되어왔던 해경과 「국가재난법」의 구조적인 문제점이 '세월호 침몰'이라는 해양사고로 나타나면서 큰 피해를 가져왔다고 보는 입장에서 높게 나타났다고 해석되어진다. 결국, 초점사건으로써 대규모 재난은 정책집행 실패 유형에 있어서 책임관계가 부각되어 정책의제 형성에 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

〈표 6〉 정책실패 현저성 부각 유형별 대규모 재난 비교

(단위: 건수, %)

구분	태풍 에위니아	세월호 침몰	전체
정책형성(의제설정·결정)	4(14.3)	5(19.2)	9(16.7)
정책집행	19(67.9)	18(69.2)	37(68.5)
정책평가	5(17.8)	3(11.5)	8(14.8)
N	28(100)	26(100)	54(100)

Ⅴ. 결론

초점사건은 국민들이 관심과 더불어 부정적인 영향력이 있는 사건 즉, 정책사례 일수록 정책의제화 확률이 높다(Birkland, 1995; 1997a; 1997b; Kingdon, 1995; Schneider, 1995). 한편, 한번 발생하여 많은 피해를 가져오는 재난관리는 국가의 주요 임무이다. 대규모 재난은 정책대응 실패로 인해 발생한 결과로 인식되어 정책실패는 물론이고 정부불신으로 이어질 수 있기 때문이다(이동규·민연경, 2015). 한편, 막대한 피해를 가져오는 대규모 재난 발생 이후, 국회는 복구에 필요한 다양한 지원의제를 매번 중점적으로 논의하고 있다. 구체적으로, 피해복구를 위해서 피해지역에 대한 특별재난지역 선포 및 추가경정예산 마련 등이 정책의제로 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 초점사건이 어떻게 정책의제에 영향을 주는지를 살펴보고자 Ingram & Mann(1980)의 10가지 정책실패 유형을 적용하였다. 이를 위해 자연재난으로서 2006년에 발생한 태풍 에위니아, 사회재난으로서 2014년 세월호 침몰사고를 선정하여 정책실패의 책임관계가 어떻게 부각되는지 공통점과 차이점을 확인하였다. 이들 사례에 대한 정책실패를 정리 및 분석하고자 재난발생 원인을 보도하는 각종 언론보도(소방방재신문, 안전포커스, MBC 뉴스, 연합뉴스, 119 매거진, 재난포커스, 조선일보)를 활용하였다.

본 연구의 분석결과, 다음과 같은 크게 3가지의 특징을 발견하였다. 첫째, 재난의 갑작스런 발생과 대규모 인명·재산피해라는 정책실패는 다양한 원인이 부각되어 정책공동체들로 하여금 정책의제 설정에 영향을 미쳤다는 점을 경험적으로 확인하였다. 실제로 태풍 에위니아와 세월호 침몰사고의 재난발생 및 피해지역은 중앙정부로 하여금 특별재난구역으로 지정·선포되었다. 둘째, 본 연구에서 선정된 사례들은 Ingram & Mann(1980)에 제시한 정책실패 유형 중에서도 시도된 정책대안의 무위성이 가장 많이 부각되었다는 점이다. 다음으로, 정책집행 내 내재한 문제 및 변화상황 인식실패 순으로 높은 정책실패 유형을 보이고 있었다. 이러한 결과는 자연환경 변화 등 변화된 상황을 예측하지 못함은 물론 자연·사회재난 발생을 미연에 방지할 수 있는 근본적인 대책이 부족한 것으로 이해할 수 있다. 또한, 재난발생 이후 대응에 있어서 적절하지 않은 정책대안을 사용하고 있다는 점이다. 셋째, 정책실패 유형을 정책단계별로 구분하여 살펴본 결과, 전체의 67.6%가 정책집행단계에서 책임관계가 부각되었다는 점이다.

이러한 분석결과를 통하여 다음의 정책적 함의를 제시할 수 있다. 재난과 사회재난에 있어서 정책실패를 예방하기 위해서는 정책집행 단계에 초점을 맞춰야 한다는 점을 발전방향으로 제시할 수 있다. 우리나라에서는 대규모 재난이 발생할 때 마다 정책대안 미비, 피해책임 공방, 피해보상 등의 문제점이 반복되고 있다. 이에 대한 확실한 해결책으로 김춘석 외(2013)의 연구에서 지적했듯이 장기적인 관점에서 재난발생 예방을 위한 근본적인 대책마련이 필요하다. 이를 위해 첫째, 재난발생 이전에 다양한 재난유형별 재난발생 지방자치단체 중심의 지역별·직장별 전문가 네트워킹으로 최악의 시나리오 공유와 함께 실질적인 훈련이 필요하다. 특히, 각종 재난대응에 있어서 기존의 공무원을 중심으로 한 형식적인 훈련에서 국민과 다양한 기관 등이 참여하는 실전에 가까운 훈련이 필요하다. 둘째, 지난 2014년 4월에 발생한 세월호 침몰 이후, 지방자치단체는 재난안전에 대한 국민들의 높아진 관심과 수요에 부응하여 위기대응·안전관리 매뉴얼을 개발하고 있다. 하지만 지

방자치단체의 특성과 현실을 반영하지 못하고 있어 실제 재난현장에서 역할을 하지 못하는 사문화된 매뉴얼로써의 문제점이 대두되고 있기 때문에[8] 지역사회의 지리적·사회기반시설 등의 특수성을 고려한 재난예방 및 대응 매뉴얼 마련이 요구된다(이병기 외, 2010).

본 연구는 자연과 사회재난의 사례를 대상으로 Ingram & Mann(1980)의 정책실패 유형을 탐색적으로 살펴보았다는 점에서 의의가 있다. 그리고 대규모 재난의 정책실패를 예방하기 위해서는 재난대응의 문제점을 보다 객관적이고 근본적으로 파악하여 바람직한 정책마련이 이루어질 수 있어야 함을 확인하였다. 따라서 초점사건의 유형과 Ingram & Mann(1980)의 정책실패 유형과의 관계를 밝힐 수 있는 심층적인 연구가 이루어 질 수 있는 토대가 마련되어 질 수 있기를 기대한다.

참고문헌

강은숙·이달곤. (2005). 정책사례연구에 대한 방법론적 논의. 「행정논총」, 43(4): 95-121.

고재경. (2002). 축산폐수관리의 정책실패에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 11(3): 137-165.

김도훈. (2003). 학습조직과 시스템 사고를 중심으로 본 시화호 정책실패의 원인과 교훈. 「한국정책학회보」, 12(1): 299-323.

김순양. (1999). 한국 노동정책과정에서의 “사회적 합의”의 형성과정 분석. 「한국행정논집」, 11(1): 107-129.

김종범. (2004). 국가연구개발사업을 중심으로 본 정책홍보와 언론. 「공공정책연구」, 15: 11-30.

김춘석·하민지·이동규. (2013). 화재사건 이후 정책학습에 관한 탐색적 연구: 국내 대형화재 사고사례를 중심으로.「한국위기관리논집」, 9(4): 31-58.

김해동. (1984). 「행정사례와 Case Method」, 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정조사연구소, 한국행정사례집, 서울: 법문사

문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜. (2007). 대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석. 「한국정책학회보」, 16(2): 49-90.

민진. (1985). 공공정책실패원인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 19(1): 243-261.

박순애·이지한. (2005). 반복된 정책실패: 방사성폐기물 처분장 입지정책의 재조명. 「환경정책」, 13(2): 63-98.

소방방재청. (2009). 「재난관리 60년사」. ㈜학천에듀넷.

안병철·이계만. (2009). 정책실패에 관한 연구경향 분석. 「한국정책과학학회보」, 13(2): 1-19.

염재호·이성복. (1994). 대학 사회계열 학생에 대한 과학기술관련 교육 강화방안에 관한 연구. 「정책연구」, 1-163.

8) 경기도의회, 지방자치단체의 안전체계 구축방안 최종보고회, CNBNEWS, 2015.9.4.
http://www.cnbnews.com/news/article.html?no=303831, 확인 날짜 2015.12.18.
유성구의회, 포켓용 재난안전관리매뉴얼 제작 요청, 대전투데이, 2015.3.19.
http://www.daejeontoday.com/news/articleView.html?idxno=355188, 확인 날짜 2015.12.18.

유훈. (2009).「정책변동론」, 대영문화사.

이동규. (2011). Birkland의 재난 사건관련 정책변동(EPC) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교.「한국위기관리논집」, 8(2): 1-27.

이동규·민연경. (2015). 세월호 참사 이후, 재난 안전인식이 정부신뢰에 영향을 미치는가?: 한국리서치의 재난안전 국민인식 옴니버스 조사결과를 중심으로.「한국위기관리논집」, 11(3): 19-38.

이병기·김건위·현승현. (2010). 위험거버넌스 관점에서 본 해양오염사고의 재난관리형태 분석.「한국정책학보」, 19(4): 353-378.

이시원·하상근. (2002). 정책대상집단의 불응에 관한 경험적 연구: 국민연금정책을 중심으로.「한국행정학보」, 36(4): 187-205.

정광호·최슬기·장윤희. (2009). 정책실패의 연관 요인 탐색: 중앙일간지 사설의 내용분석을 중심으로.「한국거버넌스학회보」, 16(1): 1-29.

정익재. (2000). 실패사례분석을 통한 정보화정책 과정의 이해.「정부학연구」, 16(1): 136-161.

채원호·손호중. (2005). 정책실패와 신뢰: 방사능폐기물 처리장 입지선정 사례를 중심으로.「한국행정논집」, 17(1): 103-129.

최성두. (1998). 통제행정의 관성과 정책실패.「한국행정논집」, 10(2): 245-259.

하상근. (2005). 정책집행의 불응요인에 관한 연구: 공공기관에서의 성과급 제도를 중심으로.「한국정책학회보」, 14(4): 1-28.

윤건·류충렬. (2014).「재난안전관리 전문인력의 역량강화 및 관리방안」, 한국행정연구원.

한동효. (2010). 지방자치단체의 정책실패 요인에 관한 연구: 진주시 나불천 복개공사를 중심으로.「지방정부연구」, 14(3): 315-334.

한세억. (1998). 이음새 없는 행정.「한국행정학보」, 32(3): 129-155.

Anderson, J. E. (1994). Public Policy Making: An Introduction(2nd). Boston: Houghton Mifflin Company.

Birkland, T. A. (1995). Toward a Theory of Focusing Events and Agenda Setting. PH. D. Dissertation: University of Washington.

_____. (1997a). After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Event. Georgetown University Press.

_____. (1997b). Factors Inhibiting a National Hurricane Policy. Coastal Management, 25(4): 387-403.

_____. (1998). Focusing events, Mobilization, and Agenda Setting. Journal of Public Policy, 18(3): 53-74.

_____. (2001). Our Political System Will Keep Doing its Job. Albany Times Union September. 30. B1.

_____. (2004). Everything Has Changed-Or Has It? Policy Change in the Months after September 11. Review of Policy Research, 21(2): 177-198.

_____. (2004). Learning and Policy Improvement After Disaster: The Case of Aviation Security. American Behavior Scientist, 48(3): 341-364.

_____. (2005). An Introduction to the Policy Process: Theories. Concepts, and Models of Public Policy Making. M. E. Sharpe.

_____. (2006). Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events. Georgetown University Press.

_____. (2006). Handbook of Public Policy Analysis. CRC Press.

_____. (2006). Encyclopedia of Media and Politics. Washington: CQ Press.

_____. (2009). Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. Journal of Contingencies and Crisis Management, 17(3): 146-156.

Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1983). Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building. 2nd ed. Baltimore, MD: Johns Hopkins University press.

_____ (1995). Issues and Agendas, in Public Policy: The Essential Readings. Theodoulou & Cahn Matthew A, 96-104: Prentice Hall.

Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle. The Public Interest, 28: 38-50.

Drennan, L. T & McConnell (2007). Risk and Crisis Management in the Publc Sector. London & New York, Routledge.

Evestone, R. (1978) From Social Issues to Public Policy. New York, NY: Wiley.

Goggin, M. L., Ann, B. J., Lester, J. O. (1990). Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation. Illinois: Scott, Foresman and Company.

Hart, P. & Boin, R. A. (2001). Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics, In U. Rosenthal, R. A. Boin and L. K. Comfort(eds) Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities, Springfield, IL: Charles. C. Thomas: 28-46.

Ingram, H. & Mann, D. (1980). Policy Failure: An Issue Deserving Attention, in Why Policies Succeed or Fail. ed. Beverly Hills: Sage.

Iyengar, S, (1991). Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues Chicago: University of Chicago Press.

Key, V. O. (1961). Public Opinion in American Democracy, New York: Knopf.

Kingdon, J. W. (1995). Agenda Setting, in Public Policy: The Essential Readings. Theodoulou, Stella, Z. & Cahn Matthew A, 105-113: Prentice Hall.

_____. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2d ed. New York: Harper Collins.

Larson, J. S. (1980). Why Government Programs Failures: Improving Policy Implementation. New York: Praeger.

Light, P. C. (1982). The Presidential Agenda. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

May, P. J. (1992). Policy Learning and Failure. Journal of Public Policy, 12(4): 331-354.

Page, B. I. & Shapiro, R. Y. (1983). Effects of Public Opinion on Policy. American Political Science Review, 77: 315-325.

Schattschneider, E. E. (1960). The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

_____. (1975). The Semi-sovereign People, Hinsdale,Ⅲ.Dryden Press.

Schneider, S. K. (1995). “Flirting with disaster: Public Management in Crisis Situation. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Singer, E. & Endreny, P. M. (1993). Reporting on Risk. Russell Sage Foundation.

Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. Political Science Quarterly, 104(2): 281-300.

Vergari, S. M. (1996). Policy Crisis and Policy Change: Toward a Theory of Crisis Policymaking. Unpunished Ph. D. Dissertation, University Michigan.

Worrall, J. L. (1999). Focusing Event Characteristics and Issue Accompaniment: The Case of Domestic Terrorism. Criminal Justice Policy Review, 3(99): 319-341.

Yin, R. K. (1989). Case Study Research: Design and Methods(Revised). Sage Publications.

_____. (1994). Case Study Research: Design and Methods(2nd). Sage Publications.

경향신문 www.khan.co.kr

국민일보 www.kmib.co.kr

대전투데이 www.daejeontoday.com

매일경제 www.mk.co.kr

문화일보 www.munhwa.com

서울신문 www.seoul.co.kr

CNBNEWS cnbnews.co.kr

MBC 뉴스 imnews.imbc.com

연합뉴스 www.yonhapnews.co.kr

재난포커스 www.di-focus.com

조선일보 www.chosun.com

제민일보 www.jemin.com

이동규(李東奎): 성균관대학교에서 “초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2010. 8), 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐, 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학과 학부장으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 재난관리 등이다. 최근에 발표한 논문으로는 “지방정부 중심의 재난대응 체계 개선 방안 연구: 구미시 국가오염사고 사례를 중심으로”(2015) 등이 있다. 2010년 제8회 행정학 학술논문대회 최우수상, 2011년 한국행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상, 2015년 국가위기관리학회에서 학술공로상을 수상하였다(schema209@naver.com).

민연경(閔演卿): “지방자치단체의 노인복지서비스 전달네트워크 형성요인과 효과성: 독거노인돌봄기본서비스를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2014. 8), 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학과 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 네트워크 거버넌스, 복지정책, 정책평가, 위기관리 등이며 주요 논문으로는 “구조적 속성에 따른 네트워크 거버넌스 유형화와 비교분석(2015)”, “보육정책의 이슈네트워크 분석(2015)”, “복지국가의 노인빈곤율 결정요인에 관한 연구(2014)” 등이 있다(yk4198@dau.ac.kr).

〈논문접수일: 2015. 12. 30 / 심사개시일: 2016. 01. 06 / 심사완료일: 2016. 01. 14〉

Abstract

An Exploratory Study on Salience of Policy Failure in Large-Scale Disaster: Focused on Analysis on the News of Natural·Social Disaster

Lee, Dong Kyu
Min, Youn Kyoung

This study has aimed a comparative analysis of the type of policy failures, as Ingram & Mann(1980) suggested, which surfaced between the natural disaster and social disaster. For this purpose, this study analyzed the type of policy failures focusing on the Typhoon Ewiniar(2006) and Sewol-Ho Ferry Accident(2014). Such an approach of this study as a case study as well as proactive and exploratory is significance. Analysis of results, this study has obtained empirically that disaster as policy failure influenced policy agenda-setting from policy communities. And A Case Analysis, alternatives to policies tried and policy implementation phase of the policy failures type, as Ingram & Mann(1980) suggested, are the most visible. Consequently, fundamental measures are needed to prevent disaster. The government needs to practical train with worst case scenario and networks various expert of local government. Also, developing disaster prevention and manual considering geographical characteristics, infrastructure of the community is required.

Key words: Policy Failure, Salience, Focusing Event, Typhoon Ewiniar, Sewol-Ho Ferry Accident, Ingram & Mann