

정책옹호연합모형(ACF)를 적용한 소방과학연구조직 신설에 관한 연구 A Study on the Newly Established Fire Scientific Research Organization through the Application of Advocacy Coalition Framework

Chanseok Park*

Department of Fire Safety Management, Woosong College, 171 Dongdaejon-ro, Dong-gu, Daejeon, 300-715, Republic of Korea

A B S T R A C T

The objectives of this study is applied to the process of established fire scientific research organization and to be equipped capabilities to develop fire organization, so finally to offer promising fire organization in the future.

KEYWORDS

Advocacy Coalition Framework
fire scientific research organization
fire organization
organization-design

이 글은 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 통해 소방과학연구조직 신설 과정에 적용 및 소방조직 발전을 위한 소방옹호연합 능력을 배양하고, 미래지향적인 조직 설계 및 운영 방향 제시를 목적으로 한다

옹호연합모형
소방과학연구조직
소방조직
조직설계

© 2014 Korea Society of Disaster Information All rights reserved

* Corresponding author. Tel. 82-42-629-6394. Fax. 82-42-629-6396.
Email. ppcwh@wsi.ac.kr

ARTICLE HISTORY
Recieved Aug. 30, 2014
Revised Oct. 16, 2014
Accepted Oct. 30, 2014

1. 서론

1.1 조직신설 정책결정과정과 정책옹호연합모형

정책은 가치(value)를 내포하고 있기 때문에 정책결정은 가치를 결정하는 활동이다. 가치를 결정한다는 것은 어떤 것이 얼마만큼 바람직스러운지를 판단하는 활동이다. 이러한 가치판단은 흔히 대립하고 경쟁하는 가치들 중에서 어느 것이 얼마만큼 바람직스러운지를 판단하는 것이다. 이와 같이 양립 불가능한 두 대안 간의 선택 상황에서 한 대안의 선택으로 인해 다른 대안이 가져올 기회손실(opportunity cost)이 크기 때문에 선택이 곤란한 상황의 딜레마(dilemma)를 초래한다.

반면 정책은 사회 내에 존재하는 문제를 해결하기 위한 수단이며 다양한 가치의 결합이라고도 할 수 있다. 이는 정책 변동을 통하여 기존의 정책을 새로운 정책으로 대체한다. 즉 사회적·경제적 여건의 변동이라든지 정치 체제적 변화에 의해서 기존의 정책과 다른 것으로 결정됨으로써 얼마든지 변동될 수 있다. 그러므로 정책변동은 오늘날 거의 모든 공공정책분야에서 일상적으로 찾아볼 수 있는 현상 중의 하나이며 대부분의 정책형성은 기존의 정책을 토대로 이루어지는 정책변동이라고 할 수 있다.(박해룡, 1990)

조직을 신설하기 위한 선행 작업도 정책결정이며 정책변동이다. 정책을 통해서만 조직이라는 수단을 가져올 수 있다. 아니 수단이 아니라 오히려 목적 그 자체라고 말해도 과언은 아닐 것이다. 왜냐하면 실패한 조직이든 성공한 조직이든 한번 생기면 조직의 끈질긴 생명력은 지속된다. 따라서 조직을 신설한다는 것은 매우 어렵고 힘든 과정임에는 틀림없다. 이런 조직신설 등 난해한 정책결정(policy making)은 어떠한 과정(process)을 거쳐 이루어지는가? 조직신설 정책결정이 어떠한 과정을 거쳐 이루어졌는지 Lasswell과 Easton이 정책변동을 정책하위체제 내에서의 규범과 인과율을 공유하는 옹호연합간의 상호작용의 결과로 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 적용하여 살펴보는 것도 의미있는 것이라 생각된다.

1.2 정책결정과정에서의 정책변동(Policy Change)

정책변동(policy change)은 바람직한 사회 상태를 달성하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단이 여건변화나 필요에 따라 본래의 정책과는 다른 모습으로 바뀌는 것을 말한다. 그러므로 정책변동은 정책결정에서 발생하는 정책의 수정·종결만이 아니라 정책집행단계에서 발생하는 것도 포함된다.

따라서 넓은 의미의 정책변동은 정책혁신, 정책유지, 정책승계, 정책종결 등을 포함하는 개념이다. 정책변동은 정부기관이 정치적·행정적 과정을 통해 기존의 정책에 부여한 정책목표와 이를 달성하기 위한 정책수단과 방법 및 대상의 변경을 기하는 것으로서 정책결정 또는 집행과정에서의 변화를 포함하는 개념으로 파악하였다. 정책변동은 정책의 역사성과 맥락성을 중시한다. 정책의 형성과정 또는 시행중에 있는 정책이 변화한다는 것은 기존 정책에 대한 환경과 요구가 달라졌거나, 이미 형성된 다양한 정책 참여 집단 또는 이해관계구도에 변화가 있었음을 의미한다. 따라서 기존정책에 대한 환경과 요구가 왜 어떻게 달라졌고, 이에 대한 정책참여 및 관계집단은 어떤 대응과 변화를 하였으며, 결과적으로 산출된 정책변동과 어떤 인과관계가 존재하였는가를 추적하는 것이 가능해진다.

2. 이론적 배경

2.1 옹호연합모형

2.1.1 모형의 분석틀

특정 정책하위체제 내의 정책옹호연합은 기본적인 가치, 정책에 대한 인과과정, 정책수단에의 동의와 같은 주요한 신념체제를 공유하는 다양한 수준의 행위자들의 협력체로 구성된다.(Dolan, 2003).

정책옹호연합은 외생적 변수와 이들의 영향을 받는 정책하위체제 내에 있는 신념체계로서의 정책지연합이 정책중개자를 중심으로 정책지향적 학습(policy-oriented learning) 등의 상호작용을 통해 신념체계의 변화를 일으킴으로써 정

책변동이 일어난다는 개념이다(Sabatier 1988, 1993, 1998, 2007; Sabatier & Weible, 2007). 따라서 옹호연합모형은 전통적으로 활용되어 온 정책과정 모형이 안고 있는 설명력의 한계와 문제점을 극복하기 위한 대체모형으로써의 성격을 지니고 있다. 즉, 옹호연합모형의 기본입장은 정책변동을 정책하위체제와 그 안에서 신념체계를 공유한 정책행위자들의 전략적 상호작용의 결과로 파악하는 것이다.

Figure 1 에서 정책하위체제에 영향을 미치는 외적변수(external parameters)는 두 가지로 구분되는데, 안정적인 외적변수(stable external parameters)와 역동적인 외적변수(dynamic external events)가 그것이다. 전자에는 문제영역의 기본적인 속성, 자연재원의 기본적인 분포, 근본적인 사회문화가치 및 사회구조, 기본적인 법적구조 등이며, 후자의 경우에는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향 등을 들 수 있다. 이들 변수는 정책하위체제 행위자들에게 영향을 주며 이들에게 제약 및 재원으로 작용하게 된다.

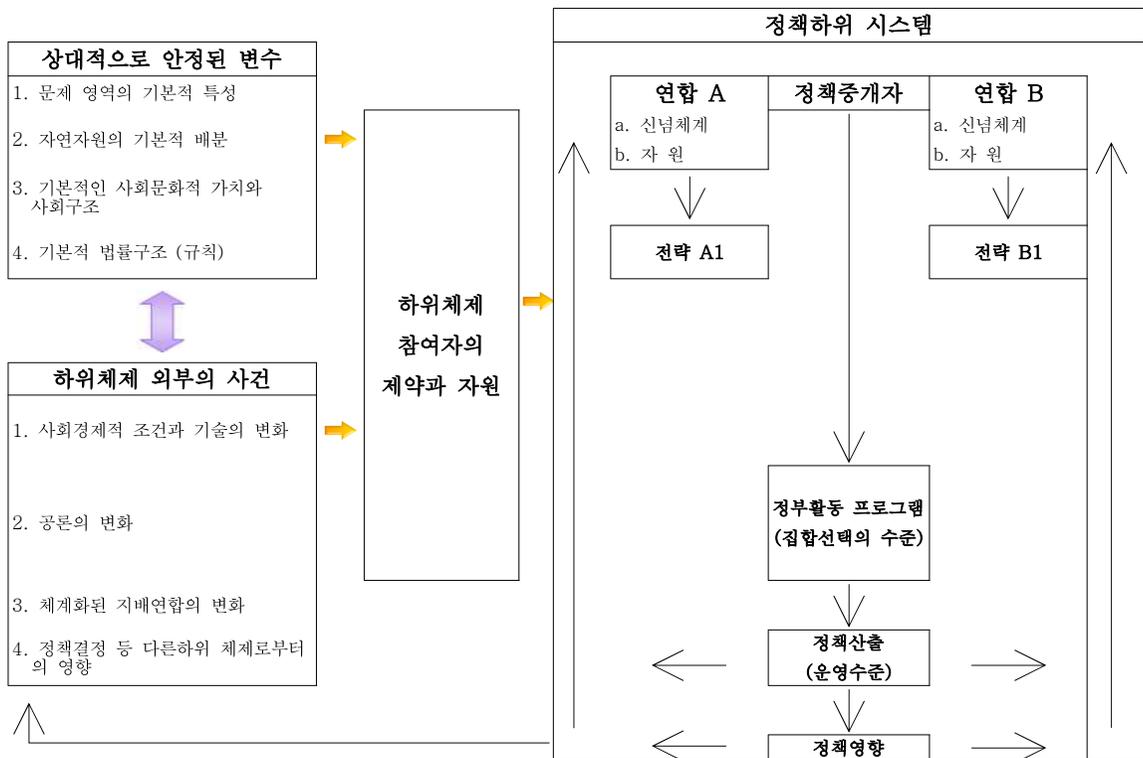


Fig. 1 Diagram of the Advocacy Coalition Framework.

2.1.2 모형의 기본적 전제 및 주요개념

(1) 기본전제

옹호연합모형의 기본적 전제(3가지)로 첫째, 정책변동의 과정과 이 과정에서의 정책학습의 역할을 이해하기 위해서는 10년 이상의 시간적 관점을 필요로 한다. 둘째, 이러한 장기간의 정책변화를 이해하는 유용한 방법은 정책하위체제의 관점에서 상이한 행위자들 간의 상호작용에 초점을 두는 것이다. 셋째 정책은 신념체계 즉 일련의 가치 우선순위 및 이를 어떻게 달성할 것인가에 관한 인과적 가정으로 개념화할 수 있다(Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

(2) 분석을 위한 주요개념

옹호연합은 내부적으로 정책 활동의 방향을 제시하는 신념체계를 공유하는데 이는 규범적 기저핵심(normative deep core), 정책핵심(policy core), 그리고 2차적 도구적 측면(secondary/instrumental aspects)의 계층적인 구조이다(Abrar & Lovenduski, 2000).

규범적 핵심은 신념체계 중 가장 최상위의 수준으로 자유, 평등, 발전, 보존 등의 존재론적인 공리가치의 우선순위(priority)를 정한다. 정부와 시장의 우위를 결정하거나 문제해결에 우선시되는 기본가정들, 예를 들어 과학기술의 발전을 보는 낙관적 혹은 비관적인 시각이나에 따라 구분된다. 규범적 핵심은 연합을 형성하게 되는 가장 근본적인 시각으로 그의 지향적이 광대하므로 특정 정책과의 직접적인 연관성은 다른 계층의 신념보다 떨어진다.

정책핵심 신념은 특정 하위체제에서 실제 운용되는 정책과 밀접히 연관되어 있다. 정책에 관련되어 어떠한 특정목표가 정해질 것인지 혹은 목표달성의 필수조건들이 어떠한 것인지에 관한 인과적 인식을 일컫는다.

2차적 도구적 측면의 신념은 가장 범위가 좁은 것으로 행정상 혹은 입법상의 운용과정에 나타나는 정책수단, 예산의 배분, 성과에 대한 평가, 법적 개정 등이다. 이는 특정한 세부적 정책에만 국한되는 것으로 가장 구체적이며 변화가능성이 다분하다.

또한 옹호연합모형 접근에서 정책변화를 이해하기 위한 분석의 단위로 어떤 특별한 정부기관이 아니라 정책하위체제(policy subsystem)를 고려한다. 정책하위체제들은 일련의 정책문제를 다루는 것과 관련한 행위자들이다. 이 모형에서는 정책지지집단들이 결정하는 서로 상반되는 경쟁적인 전략들이 정책중개자들에 의하여 중재된다. 그리고 옹호연합모형은 정책중개자(policy brokers)가 옹호연합의 경쟁적인 전략들을 종종 중재하여 연합간의 갈등을 줄여 타협점을 찾을 수 있게 한다고 해석한다. 대개의 경우 정책결정권을 지니고 있는 주요 입법의원들과 관계부처 공무원들이 정책중개자가 되는데, 때때로 중립적인 시민단체들도 그 역할을 수행한다. 정책옹호연합들의 신념체계는 정책지향 학습(policy-oriented learning)을 통해 수정(modification of belief system)되기도 한다. 이러한 신념체계의 수정은 주로 도구적 측면에 집중되며, 정책핵심에서의 변화는 일어나기가 쉽지 않다. 옹호연합모형 분석들에서는 정책지향 학습이 장기적이고 점증적인 변화를 촉진하는 중심적인 힘으로 파악되고 있다(Munro, 1993).

Table 1. Belief System, Structure of ACF

	normative core	policy core	secondary aspects
Feature	- 근본적, 규범적, 존재론적인 공리	- 규범적 공리를 달성 하기 위한 기본적 전략에 관한 근본적인 정책입장	- 정책핵심을 집행하기 위하여 필요한 도구적 결정과 정보탐색
Scope	- 모든 정책영역에 대하여 적용	- 관심있는 특정 정책영역에 적용함	- 관심있는 정책영역에 특별함
Possibility of Change	- 매우 어려움 : 종교개종과 비슷함	- 어려움 : 심각한 변칙이 일어나면 변화 가능	- 보통쉬움: 가장 행정적이고 법적인 정책결정의 주제임
eg.	- 사람의 성격 - 다양한 가치 : 미, 자유, 지식, 건강	- 근본적인 정책갈등 방향 : 환경보호와 경제개발 - 정책도구에 관한 기본적 선택 : 강제, 유인, 설득	- 행정규칙, 예산배분, 규정해석에 관한 결정 - 프로그램 실적에 관한 정보

2.2 서울소방학교 소방과학연구센터 조직신설의 이론적 배경

2.2.1 조직설립배경

현대 산업사회의 고도화 추세에 따라 소방방재환경 또한 급격하게 변화하고 있으며, 각종 대형 참사는 국민적 안전욕구의 증대를 가져왔다. 따라서 서울소방방재본부¹⁾에서는 소방의 전문화·과학화를 통하여 도시구조에 적합한 전문소방방재기능 강화 및 소방과학기술의 발전을 위해 도시형 재난에 대비할 수 있도록 연구실 설립과 능력배양이 절실히 요구되었다. 그리고 1991년 4월 23일 대통령령 제13357호를 근거로 중앙소방학교 소방과학연구실이 신설되었는데, 수도 서울 안전을 담당하는 과학적 소방연구의 필요성이 내·외부에서 끊임없는 목소리가 있었다.

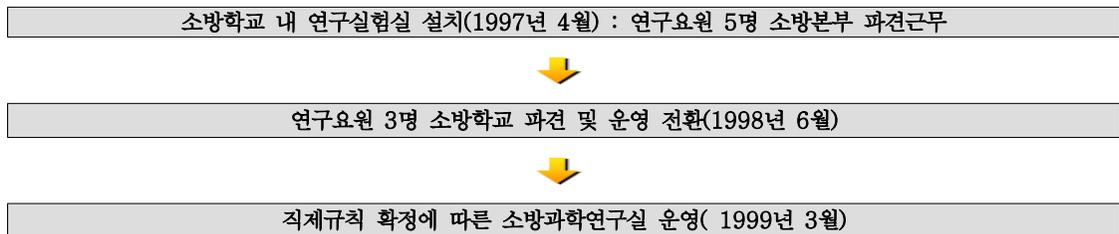
2.2.2 설립과정 및 설치근거

소방과학연구실²⁾은 소방기본법 제39조의 3(국가의 책무) "국가는 소방산업의 육성·진흥을 위하여 필요한 계획의 수립 등 행정·재정상의 지원 시책을 강구하여야 한다."를 기본 근거하고 있다. 이를 근거로 하여 1999년 3월 15일 서울특별시행정기구설치 조례 제3565호 제3장 제5절 제31조(소관사무) 제2호 「소방전문기술연구에 관한 사항」으로 소방

1) 현재는 소방재난본부로 명칭이 변경되었다.
2) 설립당시 이름임. 지금은 소방과학연구센터로 명칭을 바꾸었다.

학교장은 이를 권장한다고 처음으로 조례로 규정하였다. 이 근거에 의한 서울특별시행정기구설치조례시행규칙(1999.4.30 시행) 제53조 제5항에서 1. 소방방재업무의 과학화를 위한 연구 개발, 2. 화재원인 감식 및 피해조사에 관한 사항, 3. 위험물 성상판정 및 방염성능의 시험검사, 4. 국내·외 연구기관과의 상호교류를 통한 연구능력 배양 등을 사무 분장하여 소방과학연구실의 설치를 확정하였다.

Table 2. The newly established Fire Research team at Seoul Fire Academy(19997.4~1999.3)



2.1.3 조직의 역사

소방과학연구센터는 초창기 일선 소방서 직원 중 연구역량이 있는 직원을 파견하여 구성하였는데, 1999년에 비로서 직제규칙 확정에 따른 소방학교 내 한 부서로 3명 상근직으로 구성된 소방과학연구실을 운영하게 되었다. 그 후 4차례의 조직개편을 이루어졌으며, 인원은 6~7명으로 구성하게 되었다.

Table 3. The Process of Establishment and Primary Change of Scientific Research Center

year/month	process and change	year/month	process and change
1997. 04	연구실험실 설치 및 실험장비 비치	1999.10	연구실 정원 4명 증원(7명:평1, 경1, 위2, 교3)
1997. 04	연구요원 5명 소방본부 파견	2004. 08	조직개편에 따른 선임연구원 직급조정 (경→위)
1998. 06	연구요원 3명 소방학교 파견 및 운영전환	2008. 01	조직개편 과학연구센터 (7명:평1, 경2, 위2, 장2)
1998. 06	방염성능시험업무(방염후처리) 시작	2009. 10	조직개편 과학연구센터 (5명:평1, 경1, 위2, 장1)
1999. 03	직제규칙 확정에 따른 소방과학연구실 운영 (1실 3명)		

3. 정책융호연합모형과 소방과학연구조직 신설(조직신설과 발전방안)

3.1 정책융호연합모형의 적용

소방과학연구 조직은 우선 소방공무원 연합집단과 조직개편에 대한 회의적이면서 소극적(3)인 일반공무원 연합집단과의 역학적 논리에서 어떻게 신설되고 유지되었는가를 정책융호연합모형을 적용해 보면 조직신설 정책하위체제와 그 안에서 신념체제를 공유한 정책행위자들의 전략적 상호작용을 살펴 보아야 한다. 특히 정책행위자의 신념체제를 변화시키는 정책지향적 학습이라는 상호작용에 관심을 가질 필요가 있다. 그리고 상호작용을 하게끔 이끌어 낼 수 있는 것은 기본적으로 문제영역의 기본적 속성, 기본적인 법적구조, 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화 등을 특히 강조할 수 있다.

조금 더 구체적으로 정책융호연합모형을 적용하여 소방과학연구조직이 신설되는 과정을 분석해 보자.

1995년 6월 29일 서울시 서초구 서초동 삼풍백화점 붕괴사건에서 소방의 역할과 기능에 대해 사회적으로 부각되었다. 그리고 헌신적인 봉사와 노력 외에도 과학적인 소방역할이 전 국민적으로 수용하게 되었고 정책행위자들도 소방과학화 필요성과 기구 신설을 수용하지 않을 수 없었다. 그리고 조직신설이 한창 진행되던 1997년에는 IMF 직전이지만 사회 경제적 조건이 안전이라는 삶의 질적인 측면과 풍요라는 경제적 조건이 안전을 더 높일 수 있는 계기를 만들었다.

3) 일반직 공무원이 소방조직 확대를 반대하기 보다는 제약된 예산 하에 어느 조직의 확대는 다른 조직의 현상유지 및 축소를 가져오는 경우가 많기 때문에 소방조직과 대립적인 연합조직으로 설정하였다. 보통 상반적인 감정의 문제로 설정이 아님을 적시해 둔다.

다만 소방학교 내 소방연구실이 신설 될 때에는 IMF 체제로 행정조직 등 공공조직의 축소를 가져오는 시대적 위기를 맞았지만, 이런 악조건에서 조직신설은 매우 큰 의미를 가진다고 할 수 있겠다. 그리고 1,000만 대한민국 수도 서울을 안전을 수호하는 소방조직이 연구조직이 없다는 것이 말이 되겠는가라는 소방조직 내 응집력과 외부표출이 조직신설 정책결정에 많은 영향을 주었다. 그러나 사회 외적으로 조직신설과 조직확대를 보다 세밀하게 준비하지 못한 것이 아쉽다고 할 수 있다. 왜냐하면 그 당시 소방연구조직 구성원이 전문적인 지식을 가진 인력을 발굴하였는가에 대한 회의와 과연 조직구성 할 준비를 가지고 있었는가 문제를 제기하지 않을 수 없다.

요즘 상황이라면 계약직이나 연구직을 별도로 정해서 소방연구를 전담하는 인력을 확보할 수 있었을 수도 있었지만, 당시 상황에서는 그것도 불가능한 것으로 판단된다. 다만 연구조직 초창기에 3명이라는 아주 열악한 인원으로 출발하였다는 것은 소방조직 응집력과 정책표출에 문제가 있지 않았나 판단된다. 그리고 IMF 도 고려되었을 것이다. 무엇보다도 정책하위체계의 관점에서 상이한 행위자(소방조직과 기타 일반조직) 간의 상호작용과 신념체계의 차이를 얼마나 극복하고, 협상력에 따른 절충안에 따라 조직신설 정책결정의 양과 질이 달라짐을 이 모형을 통해 알 수 있는데, 과연 소방연구조직이 이러한 협상과 상호작용에서 연구조직 신설 자체로 협상의 주도권을 가졌는가에 대해서는 많은 회의를 가지지 않을 수 없다. 그리고 1997년 김대중 국민의 정부시절 신자유주의적 신공공관리 패러다임이 팽배했던 만큼 공공조직의 슬림화는 하나의 입에 항시오르내리는 습관으로 강조하던 시대였다. 이러한 상황에서 조직신설은 매우 큰 장애물이었을 것이다. 결국 소방조직연합과 이외의 일반직 공무원 조직연합과의 협상력과 상호작용의 문제, 시대적 배경이 연구조직 신설이라는 축복속에 열악한 출발이라는 고난의 씨앗이 동시에 이루어졌던 것이다. 가령, 요즘 소방의 과학화를 강조하는 시대라면 우선 박사급 전문인력 5~6명 채용 등 연구조직으로서 번듯한 출발과 실효성을 담보할 수 있었을런지 모르는 것이다.

1995년 지방자치의 본격적 실시는 지방의회와 지방자치단체장이 소방응호집단과 그 외의 집단 간의 중개자로 역할을 하게 되었고, 이들을 통해 조례와 시행규칙을 통해 조직신설이 구체화 되었다. 이 들 정책중개자들은 선거직 정치인으로 주민의 의견과 여론에 매우 민감할 수 밖에 없다. 이에 대한 주민홍보 역할을 중점적으로 해야 하였는데, 역량이 부족했고, 공무원의 정치적 중립성 문제, 무관심이 이를 잘 활용하지 못한 원인으로 분석할 수 있다.

이러한 분석을 옹호연합모형에 적용하면 fig. 2와 같이 정리할 수 있다.

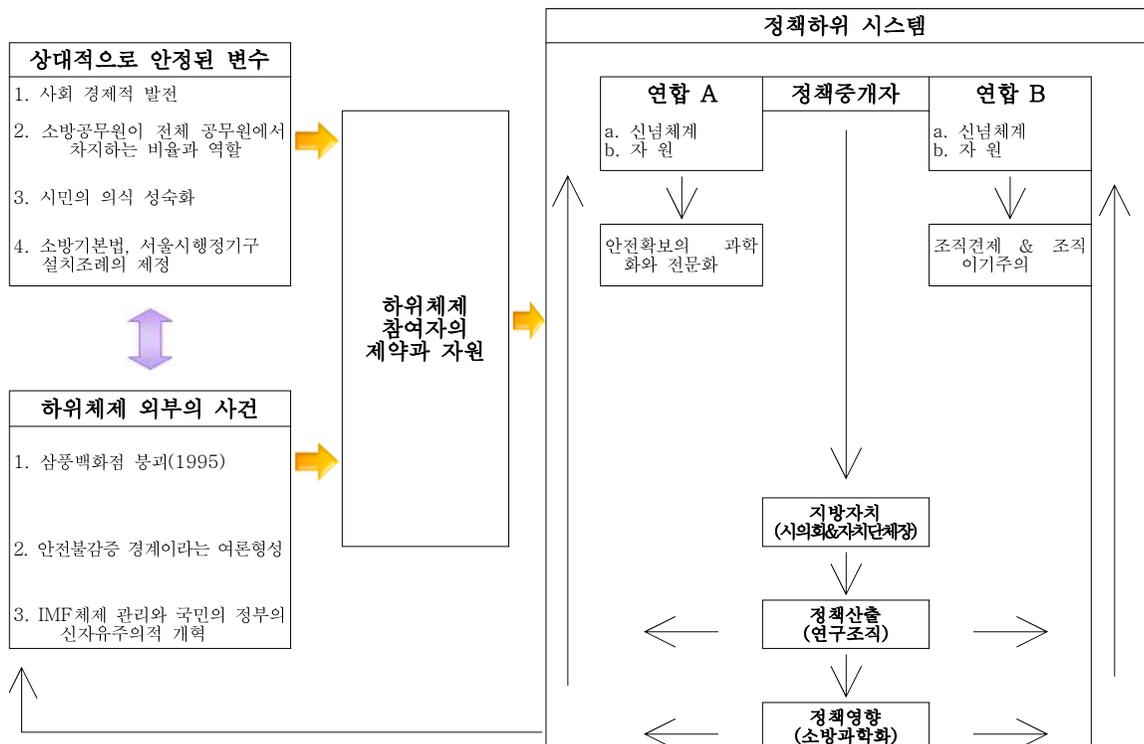


Fig. 2. Application of the Advocacy Coalition Framework

3.2 향후 소방연구조직 활성화 방안

3.2.1 소방응호연합의 집결

소방과학연구조직 기본전략은 소방과학화 영역개척을 통한 조직 발전상의 창출로써 소방영역의 21C 미래지향적 연구 영역의 비전을 정립하는 것이다. 그리고 소방과학연구조직의 미래지향적 역할수행의 구체적인 목적은 소방업무의 전문화를 통한 조직경쟁력 향상과 소방방재기술의 과학화를 통한 소방능력 확충이다.

이를 위해서는 전문인력을 구축을 위한 전문인재를 특별채용 및 관리하는 인사행정이 이루어져야 한다. 최소한 소방세부분야별로 나누어 화재진압분야, 구조분야, 구급분야, 소방행정분야, 재난관리분야, 예방행정분야별로 박사급이상의 전문가로 구성된 연구조직으로 발전시켜야 할 것이다. 현재 전국에 63개 대학에서 소방관련학과를 개설하고 매년 2000명 이상의 소방분야 전문가를 양성하고 있지만, 소방공무원 조직에서는 중앙소방학교 연구실을 제외하고는 기타 시도의 어떤 연구실에서도 박사급 특별채용을 하고 있지 않다. 소방응호연합능력을 집결시키기 위해서는 폐쇄적 인력채용에서 벗어나 개방적 시스템을 조속히 도입하여 보다 능력있는 연구자들이 소방조직의 발전을 위해 일할 수 있는 기회를 제공하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

3.2.2 대외적 협상력의 강화

소방응호연합과 대립적인 기타 응호연합과의 협상에 우위를 차지할 수 있는 논리와 능력을 가져야 한다. 이를 위해서는 두가지 방안이 가능하다. 첫째는 소방조직의 리더들이 협상력을 높일 수 있는 능력을 배양해 주는 방법이며, 둘째는 전문협상능력을 갖춘 인재를 채용하거나 교육훈련 프로그램을 통해 양성해내는 것이다.

먼저, 공공조직의 리더에게 요구되는 능력을 지적능력, 조정능력, 실행능력으로 분류한다면 고위직 공무원이 될수록 더욱 절실히 필요로 되는 능력은 조정능력이라고 할 수 있다. 이러한 조정능력의 배양을 위해 협상력을 키워갈 수 있을 것이다. 이는 단기간의 교육으로는 배양되기 힘든 능력으로 장기간의 인적네트워크와 노하우가 결집되어야 가능하다고 할 수 있다. 따라서 현재 소방조직 수뇌부의 대부분을 차지하고 있는 소방간부후보생들을 대상으로 1년간의 간부교육 시절에는 협상력 향상 교육과정을 도입하고, 간부로 배치받은 뒤에는 철저한 경력관리를 조직차원에서 하여 조정능력을 키워나갈 수 있도록 경력개발제도(CDP)를 시급히 소방조직에 도입해야 할 것이다.

다음으로 전문협상능력을 갖춘 인재를 특별채용하거나 소방학교내 협상력강화 교육프로그램을 구비하여 교육이수자를 소방조직내 홍보교육팀에 배치시켜 전문적인 협상능력을 발휘할 수 있도록 하는 방안이 가능할 것이다.

3.2.3 상호작용 능력의 강화

대외적 협상력을 지닌 리더나 전문인재가 배출되면 소방조직이 광역자치사무임을 감안하여 지방의회나 지방자치단체장의 비전을 조직발전에 활용할 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 아직까지는 소방조직내 조정능력이 뛰어난 인재가 부재하여 광역자치행정에서 비중이 매우 적고, 업무강도에 비하여 지원과 처우가 낮은 것이 현실이었다. 따라서 소방과학연구조직의 발전을 기대하기 힘들었다고 평가할 수 있다. 따라서 향후에는 이러한 전문협상능력과 조정능력을 긍정적 상호작용을 할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 최근 서울소방조직의 경우는 박원순시장의 시정정책과 비전을 잘 활용하여 『소방과학연구센터』를 한단계 높은 상위 직급의 『소방과학연구소』로 상향하는 조직개편안이 통과되어 2017년 목표로 연구소 추진이 이루어지고 있는 상황이다. 이러한 성공사례의 기반은 바로 소방응호연합의 집결과 대외적 협상력과 끊임없는 상호작용의 결과물이라고 할 수 있다.

4. 결론

『안전』이라는 모든 소방정책에서 규범적 핵심(normative core)이다. 이는 어느 시대를 막론하고 변하기 어려운 하나의 종교와 같은 것이다. 이 안전이라는 신념은 우리 조직발전에 좋은 기재로 작용할 것이다. 봄별 햇살 같은 좋은 기회는 타 조직의 응집력과 시기를 받아오기 쉽다. 즉 견제의 대상이 되는 것이다. 우리는 현장에서 땀에 대한 댓가로 국민

의 격려를 많이 받아왔다. 격려만큼 우리는 보람과 희망을 가질 수 있었다. 그러나 이러한 보람과 막연한 희망으로 안주하고 있을 때, 상대 옹호연합세력은 국민에게 더 좋은 서비스와 비전을 끊임없이 제시하여왔다. 이제 우리는 새로운 마음으로 안전이라는 핵심을 새롭게 부각시킬 필요가 있다. 이러한 우리가 고유하게 가진 자원과 능력을 다른 옹호세력과의 경쟁에서 이기기 위해서는 법적인 협상력과 예산확보, 조직발전 프로그램의 개발과 실행, 관심있는 정책영역의 끊임 없는 개발과 도전 등 이차적 측면(secondary aspects)을 더욱 강화하여 「소방조직 존폐의 위기시대」에 우리가 어떠한 자세로 임해야 하는가 질문을 던져줄 것이다.

앞서 소방과학연구조직의 신설 과정을 옹호연합모형을 통해 살펴보았는데, 이는 결국 소방조직 전체 현시점 및 미래에 어떠한 자세로 조직발전을 이루어야 하는지 한 방법을 제시한 것이다. 현재 서울소방조직의 『소방과학연구소』 성공사례의 경우처럼 소방조직전체가 소방옹호연합능력을 집결하고 협상력을 높이며 지속적인 상호작용을 통해 소방연구기능이 활성화 되었으면 하는 바람이다.

References

- Jenkins-Smith, H. and P. Sabatier. (1993). The Dynamics of Policy-Oriented Learning, in P. Sabatier and H. Jenkins-Smith(eds.), Policy Change and Learning, Boulder Westview Press
- Sabatier, P. A. and Christopher M. Weible. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovation and Clarifications. In Paul Sabatier ed, Theories of Policy Process, 2d ed. Boulder, Co: Westview Press.
- Sabatier, P.A. and H. Jenkins-Smith.(1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment .P. Sabatier, ed., Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P.A.(1993).Policy Change over a Decade or More. In Paul A. Sabatier and H. Jenkins-smith(eds.), Policy change and Learning, Boulder: Westview Press.
- 박혜용 (1990), A Study on the Policy Change of the Control policy of Land Speculation, 행정대학원 박사학위논문, 영남대학교.