

민식이법 제정과정을 통해서 본 교통정책 흐름의 변화 분석*

강 애 라** / 남 태 우***

본 연구는 어린이보호구역 강화 정책을 이끈 '민식이 사건'을 중심으로 어린이 교통안전정책의 제·개정 과정의 역동적 변화의 흐름을 파악하기 위하여 다중흐름모형(MSF)와 이슈관심주기모형(IAC)의 방법론을 통하여 살펴보고자 하였다. 질적 분석 방법인 다중흐름모형과 양적 분석 방법인 이슈관심주기 모형을 혼합하여 사용함으로써 보다 객관적이고 분석적인 정책변화의 흐름을 파악하고자 하였다. 분석결과 공식적, 비공식적 정책 행위자들의 다양한 활동을 통하여 법안 개정이 이루어진 것을 확인하였으며, Downs의 5단계를 모두 통과하지는 못한 것을 확인하였다. 더불어, 본격적으로 이슈의 상승기에서 법안의 개정이 본격적으로 이루어졌음을 알 수 있었다. 비록 교통정책변동 과정의 인과기제의 확인에 있어 단일사례연구라는 한계를 지니나, 온라인 플랫폼의 활용의 개방성, 국민들의 자발적인 정책 수용의 중요성, 정책형성 과정에 있어 숙의적 절차의 필요, 정책문제 해결에 있어 실질적이고 현실적 대안의 마련이 중요하다는 정책적 함의를 제시함으로써 의의를 갖고 있다.

주제어 _ 민식이법, 이슈관심주기, 운형함수, 교통안전, 다중흐름모형

* 본 논문은 저자의 박사학위 논문 중 일부를 수정·보완한 것입니다.
** 도로교통공단 교통과학연구원 책임연구원(제1저자)
*** 성균관대학교 사회과학대학 행정학과 교수(교신저자)

A Study on the Change in the Flow of Traffic Safety Policy through the Enactment Process of the Min-sik Act*

Aera Kang** / Taewoo Nam***

This study attempted to examine the flow of dynamic changes in the enactment and revision process of children's traffic safety policies through the methodology of Multiple Streams Framework(MSF) and Issue Attention Cycle(IAC), focusing on the "Min-sik's Incident" that led to the policy to strengthen children's school zones. By using a mixture of the qualitative analysis method of the multiple streams model and the quantitative analysis method of the issue attention cycle, it was intended to grasp the flow of more objective and analytical policy changes. As a result of the analysis, it was confirmed that the bill was revised through various activities of official and informal policy actors, and it was confirmed that all five stages of Downs were not passed. In addition, it can be seen that the bill was revised in earnest during the period of rising issues. Although it has the limitation of a single case study in confirming the causal mechanism of the transportation policy change process, it is significant by presenting policy implications that the openness of online platform use, the importance of voluntary policy acceptance, deliberative procedures in the policy formation process, and preparation of practical and practical alternatives.

Key words _ Min-sik Law, Issue Attention Cycle, Spline Function, Traffic Safety, Multiple Streams Framework

* This paper is a revision and supplementation of some of the author's doctoral dissertations.

** Senior Researcher, Korea Road Traffic Authority(First Author)

*** Professor of Public Administration at Sungkyunkwan University(Corresponding Author)

I. 서론

문재인 정부는 기존 박근혜 정부와 차별성을 두기 위하여 ‘국민과의 소통’을 국정 운영에 주된 가치로 반영하고자 하였다. 이는 청와대 국민청원 홈페이지의 운영으로 이어져 이를 통해 국민과의 소통채널을 효율적으로 확보하고자 하였다. 청와대 국민청원은 2017년 8월 19일부터 시작되었으며, 국민 누구나 정부정책, 개인 고충 등의 의견을 자유롭게 작성할 수 있고, 표출할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 이는 대의 민주주의의 한계를 뛰어넘어 시민의 적극적인 참여를 향상시키는 수단이 되고 있다(이성복, 2019: vi). 그리고 이러한 시민들의 적극적인 정책참여가 교통정책의 변동을 불러오기도 하였다.

민식이법은 문재인 정부 안에서 산출된 정책이며, 국민청원이라는 온라인 플랫폼으로 시작되었다. 이는 교통안전정책의 범주 안에서도 매우 이례적인 면모를 보이고 있으며, 보통 의견에 있어 합의가 어려운 침익적 행정의 성격을 갖고 있음에도 국민적 합의를 이끌어냈다. 한편, 법안의 통과 이후에도 여전히 이슈가 사라지지 않고 있으며, 지속적으로 국민들의 관심을 불러일으키고 있다. 민식이법을 본 논문에서 구체적 비교 사례로 설정한 것은 이러한 다양한 요소에 대한 관심이 발생했기 때문이다.

‘민식이법’은 어린이 보호구역 내에서 발생하는 사고에 대해 처벌 수준을 강화하고 있다. 1995년 1월 5일 「도로교통법」을 통해 어린이 보호구역이 지정되면서 어린이 교통안전에 대한 보호 대책이 수립되었다. 하지만 이와 같은 처벌 원칙에도 어린이 보호구역 내에서의 교통사고가 잇따르자 운전자에 대한 강력한 처벌이 요구되고 있고, 이는 ‘민식이법’의 제정으로 이어졌다. 이 법의 제정 역시 어린이 교통사고에 경각심을 불러일으키고 강력한 처벌 근거가 마련되었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

Kingdon의 다중흐름모형은 독립적으로 흐르는 세 개의 흐름이 중요한 전환점을 맞아 합류하여 정책의 창이 열리는 과정을 설명하고 있다. 하지만 그 창이 열리는 시점이 매우 모호하다. 따라서 이러한 한계점을 보완하기 위하여 새로운 관점을 필요로 한다. 본 연구에서는 이러한 한계점을 극복하기 위하여 ‘이슈관심주기(Issue Attention Cycle-IAC)’를 적용하고자 한다.

이슈관심주기모형을 심층적으로 도출하기 위해서는 운형함수에 대한 이해가 선결되어야 한다. 운형함수(Spline Function)는 함수의 수학적 형식을 사전적으로 지정하지 않고 곡선 확률적 함수의 형태를 근사화하는 함수를 의미한다(유수동, 2018: 59). 이 방법이론은 주로 엔지니어링과 보간법수학에서 사용되고 있다. 운형함수 공식을 적용하여 Suits et al.(1978)은 두 개의 변수나 다변량 분석에서 사용하여 다양한 정책적 함의를 이끌어 내었다. 이러한 운형함수방법론을 사용하여 이슈들에 대한 언론의 관심도를 계량화된 자료를 이용하여 이슈들의 큰 형태의 생존주기를 그래프로 표현하도록 한다.

본 연구에서는 민식이법의 제·개정 과정의 역동적 변화의 흐름을 파악하기 위하여 다중흐름모형

(MSF)과 이슈관심주기모형(IAC)의 방법론을 통하여 살펴보고자 한다. 다중흐름모형의 질적 분석 방법과 이슈관심주기의 양적 분석 방법을 혼합하여 사용함으로써 객관적이고 분석적인 정책변화의 흐름을 파악하고자 하며, 보다 구체적인 정책적인 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의와 사건 개요

1. 정책변동

학자들마다 정책은 다양한 관점으로 해석되고 있다. Anderson(1975)은 정책을 ‘문제해결에 있어 목적있는 대안’이라 정의하였으며, Lasswell & Kaplan(1970)은 ‘목적, 가치, 전략을 포함하고 있는 대규모의 계획’이라고 보았다. 또한, Jenkins(1978)은 ‘특정한 상황에서 행위자들이 목적과 수단을 선택하는 의사결정’이라고 보았다.

Hogwood & Peters에 의하면 정책변동을 정책혁신, 정책승계, 정책유지 및 정책종결의 네 가지 유형으로 분류(1983: 26-29, 78-79)하고 있다. 여기서 정책혁신(Policy Innovation)은 기존에 개입하지 않았던 영역에 새로이 개입하여 새로운 정책을 결정하는 의도적 변동을 말하며, 기존 법률·조직·예산이 없던 새로운 정책이 생성되는 것을 의미한다. 정책승계(Policy Succession)는 기존 정책 특성의 변경으로 근본적 정책이 수정 또는 대체되는 것을 말한다. 여기서 기존 항목의 변화가 수반되는데 그것은 기존 조직, 법률, 규칙, 예산 등이다. 정책유지(Policy Maintenance)란 기존 특성을 유지하고 프로그램의 산출을 조절하는 것을 의미한다. 이것은 주로 낮은 단계의 변동을 일컫는다. 이 단계에서는 기존의 조직이나 법률, 예산 등은 그대로 유지된다. 마지막으로 정책종결(Policy Termination)은 의도적인 정책의 중단이나 종결을 의미한다. 여기서 기존의 조직·법률·규칙 등의 폐지, 예산의 종결 등이 보여진다.

이 중 ‘정책유지’는 넓은 의미의 정책변동에 포함되는 개념이다. 기존 정책이 새롭게 대체되는 것이 아닌 본래의 정책목표에 맞게 조정되는 개념이다. 이러한 정책 유지는 관계법령의 규정을 개정하고 예산액도 조정할 수 있다. 따라서 환경변화에 대한 정부의 수동적인 대응만으로 볼 수는 없다(양승일, 2014a: 51). 정책유지는 정책혁신이나 정책승계에 비하여 변동의 질적 중요성은 덜하지만, 경우에 따라서 정책유지가 필요로 하는 적응적인 변동의 폭이 정책혁신이나 승계의 경우보다 클 수도 있다(유훈, 2002: 516).

본 연구의 분석에 있어서 ‘민식이 사건’의 경우 ‘정책유지’의 개념에 해당하며 이는 새로운 환경에 맞게 정부의 기존 정책을 수정함으로써 장기적으로 양적·질적 변화의 폭을 기대하는 정부의 대응방안이라 말할 수 있다. 정책환경이 변화함에 따라 정부의 정책에 있어서도 수정이 불가피하며 이는 정책변동을 수반해야하기 때문이다.

2. 이슈관심주기

1) 이슈관심주기 모형의 의의

이슈관심주기(Issue Attention Cycle) 혹은 이슈생존주기(Issue Life Cycle)는 사회적 이슈가 생성되고 소멸되는 과정을 일컫는다. “Anthony Downs는 사회적 이슈의 순환 과정에 대해 본인의 저서(박찬용, 2020)¹⁾를 통해 다음과 같이 설명하고 있다. 사회에서 등장하는 다양한 사회적 이슈들은 언론을 통해 갑자기 눈에 띄기도 하고 짧은 기간 동안 유지되기도 하고 사회문제에서 아직 미해결된 채로 대중의 관심을 떠나기도 한다. 그는 미국사회에 존재하고 있는 여러 이슈들이 오랜 시간동안 관심이 집중되지 않는 경향이 있으며, 어떤 이슈는 사회적 관심을 집중시키고 갑자기 등장하기도 하며, 갑자기 소멸되는 경향이 있다고 주장한다. 이러한 사회적 이슈에 대한 일반 대중들의 관심이 작동하는 방식은 Downs(1972)의 이슈관심주기이론을 통해 설명될 수 있다. Downs(1972)의 이슈관심주기모형은 주로 생태학적 이슈에 관한 것이었다. 하지만 일반적으로 다양한 사건에 대해 적용할 수 있다는데 동의하고 있다(Hasan & Simmons, 1989; Dunlap & Scarce, 1991; Bellavita, 2005; Peterson, 2009; Rose & Baumgartner, 2013; 유수동·이진실, 2017: 43 재인용). 이슈관심주기는 50여년이 지난 지금에도 여전히 여론 및 정책 분야 등에서 다양하게 설명되고 있으며 그의 개념이 활용되고 있다.

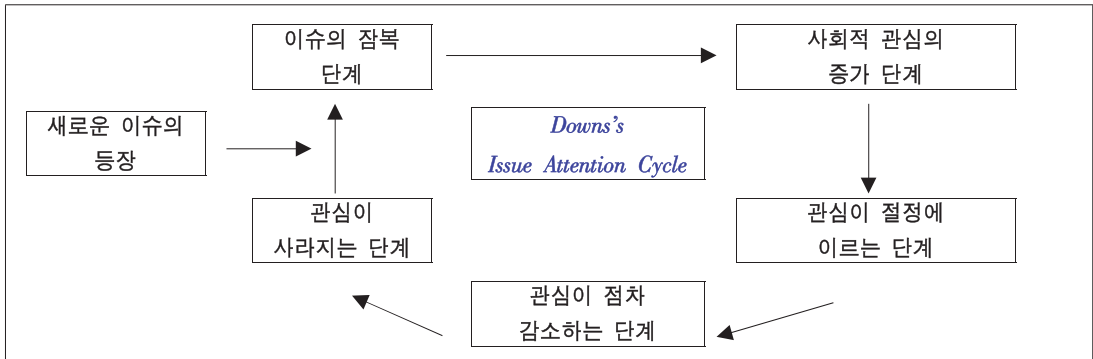
이러한 이슈관심주기는 대중들이 특정 이슈에 관해 오랜 시간동안 머무르지 않는다는 경향을 보이며 이러한 관심에도 일정한 주기가 있다고 주장하고 있다. 특히, 이러한 개념은 어느 순간 열렸다가 닫혀버리는 ‘정책의 창’으로 설명되는 Kingdon의 다중흐름모형과도 상통하는 면이 있다. 이러한 두 가지 주장은 다중흐름모형과 이슈관심주기모형의 결합의 가능성을 열어주고 있다. Downs(1972)의 사회적 이슈는 사회문제에 관심도에 따라 일정한 생존주기(Life Cycle)을 갖고 있다고 하며, 이것은 보통 5단계의 과정을 거친다고 주장한다. 이는 다음 <그림 1>과 같다.

이러한 이슈관심주기에 따르면 모든 사회 문제가 이러한 주기를 따르는 것은 아니며 다음과 같은 단계별 특성을 거친다고 한다(Downs, 1972: 39-41). 첫째, 사회에 살아가는 대다수의 구성원들은 특정

1) Downs, 1972. “Up and Down with Ecology : The ‘Issue-Attention’”. Public Interest 28: 38-50.

소수의 사람들이 겪는 문제들만큼 고통을 겪지는 않는다는 점이다. 둘째, 사회의 대다수 혹은 소수를 위해 상당한 편익을 가져다주는 사회 구조가 설정되어 있다는 점이다. 셋째, 이슈의 속성이 흥미를 띄거나 혹은 문제 해결로 인해 더 이상 그 문제가 존재하지 않는다는 점이다(Downs, 1972). 보다 더 구체적으로는 다음과 같이 설명될 수 있다.

〈그림 1〉 이슈관심주기모형(Downs)



※ 출처 : Peterson, 2009: 7 재구성.

〈표 1〉 이슈관심주기의 단계와 주요 특성

구분	사회적 조건	주요 특성
이슈의 잠복 단계 (Pre-Problem Stage)	- 사회 안에 바람직하지 못한 문제의 상황이 존재 - 사회적 관심에 이르기까지 문제 상황은 악화	- 일부 전문가들, 이익집단들만 경각심을 인지 - 대중들은 문제 상황을 인식 못하는 상황
사회적 관심의 증가 단계 (Alarmed Discovery and Euphoric Enthusiasm)	- 이슈와 관련된 사건 발생 - 국민들이 이슈에 대한 중요성을 인지하는 상태	- 사회적 관심에 대한 증가 - 비교적 짧은 시간 동안에 문제가 해결되거나 효과가 있는 활동이 동반됨 - 대중적인 경각심의 확산은 정치 지도자에게 부분적으로 강력한 압력으로 작용
관심이 절정에 이르는 단계 (Realizing the Cost of Significant Progress)	- 국민들이 이슈와 연관된 해결에 필요한 비용을 인식 - 문제해결과 연관된 비용, 부작용의 비교가 나타남	- 사회적 관심에 대한 사항들이 절정에 도달 - 사회문제와 해결방안 사이에 관계가 있음을 대중이 인식
관심이 절정에서 감소하는 단계 (Gradual Decline of Intense Public Interest)	- 시간소요와 비용 등으로 인해 사회적으로 문제 해결의 어려움 인식	- 문제에 대한 대중들의 관심에 대한 강도가 점진적으로 감소 - 또 다른 문제가 2단계로 진행되어 그 문제로 사회적 관심이 증가
관심이 사라지는 단계 (Post-Problem Stage)	- 문제가 장기적으로 불확실한 상태(limbo)로의 전환	- 문제에 대한 대중들의 관심 소멸 - 관심이 기존보다 덜 집중되거나 돌발적인 관심의 반복

※ 출처 : 유수동, 2018: 12.

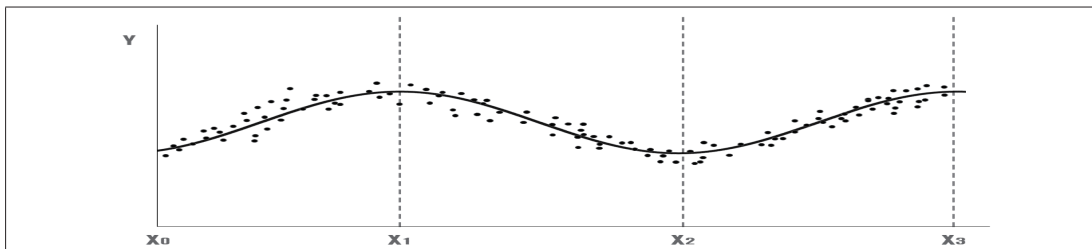
2) 운형함수모형의 의미

이슈관심주기모형을 심층적으로 도출하기 위해서는 운형함수에 대한 이해가 선결되어야 한다. 운형함수(Spline Function)는 함수의 수학적 형식을 사전적으로 지정하지 않고 곡선 확률적 함수의 형태를 근사화하는 함수를 의미한다(유수동, 2018: 59). 이 방법이론은 주로 엔지니어링과 보간법수학에서 사용되고 있다. 운형함수 공식을 적용하여 Suits et al.(1978)은 두 개의 변수나 다변량 분석에서 사용하여 다양한 정책적 함의를 이끌어 내었다.

운형함수는 사회적 이슈에 대해서 대중적인 관심도를 측정하고 이에 대한 변화량을 실증적으로 반영해준다. 이를 통해 객관화된 생존주기 탐색이 가능해진다. 일반적인 회귀분석처럼 종속변수의 영향에 대한 변수 값을 추정하기 어렵고 시간적 범위가 고정되어 있어 정책 흐름의 단절적 접근이 시도된다는 한계를 지니지만, 정책과정에 대한 입체적 분석이 가능하다는 장점을 지닌다(김영곤·신다윗, 2021: 153). 운형함수방법론으로 이슈의 주기를 확인하는 것은 해당 방법론을 통해 실제 언론기사의 분산(중폭)을 보간함으로써 주기의 대표성을 나타내는 비선형 예측값을 구하고 이를 시각화 할 수 있기 때문이다(김인수, 2017: 55-82).

운형함수는 기존의 분석방법으로 사용했던 선형 회귀분석의 방법론적 한계를 극복하여 새로운 결과를 도출해 낼 수 있다. 기존 선형회귀분석은 첫째, 기능 자체는 연속적이거나 과생물에 관련해서는 불연속적인 한계를 갖고 있다. 둘째, 선형에서 얻는 결과치는 곡선 관계를 통한 결과치보다 데이터에 있어 훨씬 정확성이 떨어질 수 있다. 이렇게 운형함수에 대한 논의를 통해 선형 회귀함수의 단점을 극복할 수 있고 이러한 특성은 다음의 <그림 2>로 표현할 수 있다.

<그림 2> 다항적 회귀분석의 예시



※ 출처 : Suits et al.,1978: 133 재구성.

3. 다중흐름모형에 대한 논의

Kingdon의 연구에 있어서 그가 가장 주안점을 두었던 것은 왜 수많은 의제 중에서 특정 의제만 정부

의제로 진행되는가에 대한 것이었다. 단지 의사결정권자의 최종적 결정여부가 아닌 그들이 고려하는 특정 이슈에 대한 것이다. Kingdon은 그의 모형에서 합리성에 기초한 합리모형의 인과관계를 부정하고 있는데, 이것은 기존 합리모형에서 보여준 합리적 절차에 따라 의제설정과정이 이루어지지 않음을 주장한다(최성락·박민정, 2012). 다중흐름모형은 합리모형의 기본 전제대로 ‘합리성’과는 거리가 먼 ‘비합리성’을 전제로 정책의제가 설정된다고 말하고 있다.

다중흐름모형은 미국에서 논의가 시작된 모형이다. 실제 정책의제설정에서 완전히 새로운 정책을 개발하는 것은 정보 부족 등의 한계가 존재한다. 이러한 특수적 상황에서 ‘비합리성’을 제시한 다중흐름모형은 의의를 가진다. 이러한 ‘비합리성’을 기반으로 하여 다중흐름모형은 설명되고 있으며 세부적인 분석 요소들로 다음과 같이 구성되어 있다.

Kingdon(2003)에 의하면 3가지 흐름(“문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름”)에 주목하여 각 흐름을 분류하였다. 이 세 가지 흐름은 독립적으로 움직이며 역동성을 가지고 규칙에 따라 발전하는 경향을 보인다. 각 흐름들이 만나는 중요한 전환점이 발생하는데 그때 정책의 창이 열리게 된다. 이때 전환점에서 정책결정여부가 결정되며 각 흐름에는 전문성을 지닌 정책 선도가(정책 기업가)가 참여하게 된다(이화진·조영신·현경보, 2005: 496; 김복규·김선희, 2006: 166).

4. 민식이법 관련 제정 개요

2019년 9월 11일, 김민식(당시 7세)은 동생과 함께 어린이 보호구역에서 신호등 없는 횡단보도를 건너다 차량과 부딪히는 사고를 당하였다. 이로 인해 김민식은 사망하고, 동생은 부상을 입게 되었다. 김민식의 부모는 청와대 국민청원²⁾에 본인 사연을 작성하였는데 어린이 교통안전에 대한 재발방지대책을 마련해달라는 내용이었다. 이후 ‘MBC 국민과의대화(2019.11.19.)’ 프로그램에 출연하여 문재인 대통령과 이야기를 나누고, 이에 대통령은 어린이 교통안전에 대한 조치를 취하겠다고 대답하였다.

그 당시 언론에 의하면, 운전자는 김민식 형제를 발견하지 못했다고 알려졌다. 그러나 경찰의 조사 결과, 가해 차량은 제한속도(30km/h) 이내로 진행하고 있었고 교차로 건너편인 횡단보도로 막 진입하고 있던 상황이었다. 그리고 전방편도 1차로에 신호대기 중이던 차량으로 인하여 김민식 형제를 발견하지 못하고 충돌한 후 정지한 것으로 밝혀지게 되었다.

2) 청와대 국민청원의 제목은 “제 아들의 억울한 죽음에 죽을 것만 같습니다”이다. 동 청원서에 적시된 요망사항은 “첫째, 어린이 보호구역 내 교통 신호등 설치 의무화, 둘째, 과속단속카메라 설치 의무화, 셋째, 어린이 보호구역 내 교통사고 야기자에 대한 가중처벌, 넷째, (교통사고처리특례법상) 12대 중과실 사망사고 시 가중처벌, 다섯째, 번사자 인도규정 변경” 등이었다. 청원기간 2019.10.01.~10.31., 참여인원은 총 112,789명. (<https://www1.president.go.kr/petitions/582924>, 검색일 : 2021.05.07.)

위 사건이 계기가 되어 어린이 보호구역 관련 형벌 강화의 여론이 점차 확대되었다. 이는 일명 ‘민식이법’이라고 일컬어지며 “도로교통법 제12조 제4항, 제5항”, “특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의 13항”으로 연결되었다. 이는 어린이 보호구역 내에서 임의적 규정으로 되어있던 안전시설 설치 규정이 의무화 규정으로 변하는 계기를 만들어 주었다. 무인 교통단속용 장비 설치도 의무화 되고 어린이 교통 안전을 위한 도로에서의 부속물 규정도 마련된 것이다.

한편, 특가법 제5조의13(어린이 보호구역에서 어린이 치사상의 가중처벌) 규정도 민식이법과 관련하여 신설되었다. “자동차(원동기장치자전거를 포함한다)의 운전자가 「도로교통법」제12조 제3항에 따른 어린이 보호구역에서 같은 조 제1항에 따른 조치(자동차의 30km/h 미만의 통행속도)를 준수하고 어린이의 안전에 유의하면서 운전해야 할 의무를 위반하여 어린이(13세 미만인 사람을 말한다. 이하 같다)에게 「교통사고처리특례법」제3조 제1항의 죄를 범한 경우에는 다음의 각 호의 구분에 따라 가중 처벌한다”는 것이다(정재준, 2020: 169).

5. 선행연구와의 연구 차별성

이슈에 대한 논의는 사회 전반적으로 확장되어 다양한 분야에서 논의 되고 있다. 특히, 본 연구와 같이 교통 분야에서도 이슈관심주기모형을 사용하여 논의를 확장하는 것은 기존에 없던 새로운 시도이다. 교통정책분야에서는 주로 교통공학적인 분석기법을 이용하여 이루어지는 연구가 대다수를 차지하고 있으며, 이슈관심주기 및 운형함수와 관련된 논의가 거의 이루어지지 않았다.

한편, 어린이 보호구역 제도와 관련된 선행연구는 어린이 보호구역의 효과분석 연구가 대다수를 차지하고 있다. 김요셉 외(2008)는 어린이 교통행동과 교통사고 자료의 분석을 통해 어린이 교통사고 특성을 파악하고 어린이 보호구역 지정의 정량적 기준에 대한 방법론을 제시하였다. 강수철·김중효(2012)는 어린이 보호구역 대상자에 대한 위험도 평가를 통해 우선적으로 지정되어야 할 어린이 보호구역 대상지를 계층분석법으로 분석하여 지표를 개발하였다. 김도훈 외(2018)는 교통사고와 자동차의 통행속도가 밀접한 관계가 있음에도 불구하고 이러한 원인을 파악하기보다는 단순히 차량의 속도를 낮추고자 하는 정책이 우선시 되고 있기 때문에 어린이 보호구역에서의 교통사고는 끊이지 않고 있다고 제시하였다(진태희, 2021: 32-33).

본 연구는 민식이법과 관련하여 교통공학적인 분석이 아닌 정책학적 분석을 시도한다. 김민식 사건은 어린이 보호구역 내 무인 교통단속용 장비를 설치하게 하여 어린이 교통안전에 대한 사회적 관심 및 제도 변경을 이끌어 내었다. 교통공학적인 효과분석을 시도한 연구결과는 많았으나 본 연구와 같이 민식이법과 관련한 정책형성과정에 대한 논의는 드물었다. 교통공학적인 연구는 효과분석을 실시하여 절

감 효과 등의 분석결과를 도출할 수 있으나, 정책변동과 관련하여 여론 등의 목소리는 반영하기 어려운 한계가 있다. 본 연구를 통해 민식이법과 관련하여 정책형성과정을 살펴봄으로써 교통안전정책에 대한 정책학적 논의를 시도하는 것은 추후 교통안전정책에 대한 시사점을 제공해줄 수 있다.

Ⅲ. 연구방법과 분석모형

1. 연구방법

본 연구는 ‘민식이 사건’에 대하여 공공이 문제로 인식하게 되고 관심이 증가하면서 이슈가 확산되는 데 다중흐름모형의 각각의 구성요소가 어떤 면모를 보이는지 살펴보고자 한다. 이러한 연구를 위해 양적 및 질적 연구를 혼합한 혼합연구방법론을 사용한다. 혼합연구방법론은 질적·양적 연구방법론의 두 가지 측면의 방법을 같이 사용하는 방법론이다. 이것은 통합하거나 양분하여 도출된 결과를 강화하거나 협력하여 사용할 수 있다(Creswell & Clark, 2011). 이러한 방법론을 통하여 각 연구가 지니는 한계점을 극복할 수 있다(Venkatesh et al., 2013).

첫째, 구글 트렌드(Google Trends) 분석 도구를 사용하여 초점사건을 파악한다. 둘째, 운형함수방법론을 사용하여 교통안전정책 처벌강화에 대한 이슈의 형태를 분석한다. 이는 Downs의 이슈관심주기에 부합하는지 여부에 대한 검증이면서 교통안전정책에 대한 이슈가 어떠한 흐름을 거쳤고, 지금은 어떤 단계에 위치하는지를 확인하는 과정이다(박찬용, 2020: 17). 셋째, 다중흐름모형의 분석을 위해 다양한 정형 및 2차 자료를 활용하여 ‘김민식 사건’의 이슈의 흐름을 분석한다.

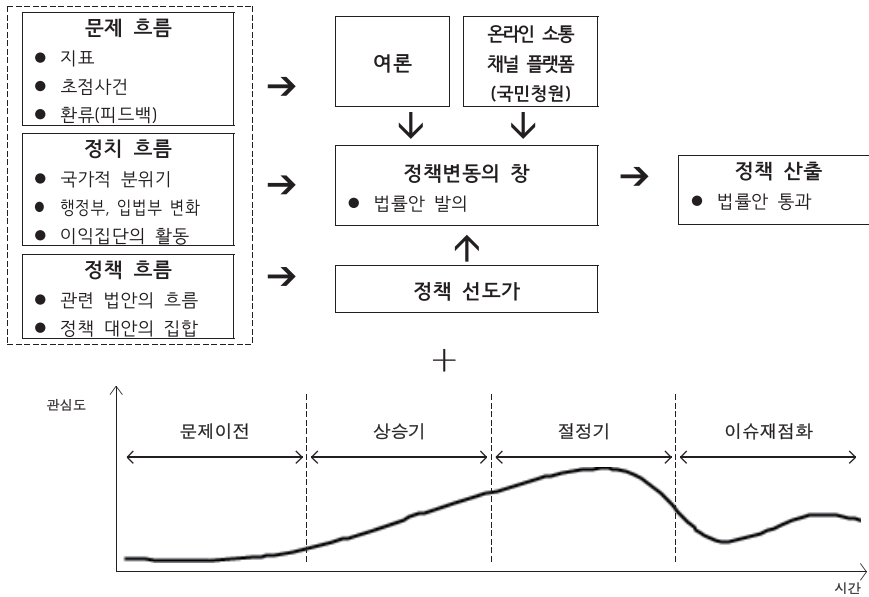
2. 분석모형

기존 논의를 통해 분석모형의 구성에 있어서 한 가지 모형의 적용보다는 다양한 모형과의 복합적 접근이 특정 이슈의 설명력을 높인다는 것을 확인할 수 있었다. 본 연구에서 적합한 모형으로 검토한 것은 Downs(1972)의 이슈관심주기모형(IAC)과 Kingdon(1984)의 다중흐름모형(MSF)이다.

어린이보호구역 내 안전강화 정책인 ‘민식이법’의 개정에 관한 역동적인 분석을 위하여 이슈관심주기모형과 다중흐름모형의 분석은 상호 보완적인 역할로 작용될 수 있다. 이슈관심주기모형의 경우 이슈에 집중한 결과 다양한 요인 및 행위자의 영향력을 간과하기 쉽다(Hansen, 1991; Hilgartner & Bosk,

1988). 이와는 달리, 다중흐름모형은 시계열적인 분석은 어려우나 의제설정에 있어 촉발기제를 명확히 확인할 수 있다(김진식 외, 2013; 양승일, 2011; 지병석·강승진, 2016). 따라서 <그림 3>과 같이 분석 모형의 틀을 구성하였다.

<그림 3> 분석모형의 제시 : 이슈관심주기(IAC)와 다중흐름모형(MSF)의 결합



IV. 분석결과

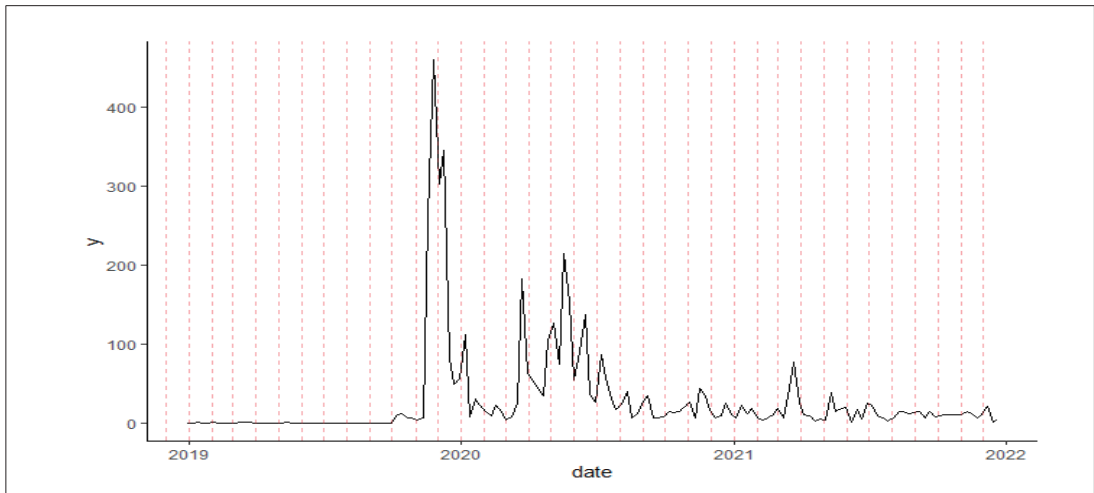
1. 이슈관심주기 분석

아래 <그림 4>는 2019년 1월부터 2021년 12월까지의 민식이법³⁾에 대한 주별 기사 수를 보여주고 있다. 그림을 보면 2019년 9월까지의 기사가 거의 보도되지 않다가 10월 1주차부터 점차 상승하기 시작

3) 빅카인즈(Big Kinds)에서 '민식이'를 키워드로하여 주별로 기사수를 검색한 결과이며 기간은 2019년 12월 30일부터 2021년 12월 26일로 설정하였다.

하여 11월 4주차에 정점을 기록하고 하락하다가 2020년 3월부터 상승하기 시작하여 3월 4주차에 다시 고점을 기록하고 하락하다가 다시 5월 3주차에 다시 고점을 기록하고 하락과 상승을 반복하는 형태를 취하고 있다. 이후 미미한 변동을 보인 채 소소하게 다시 하락과 상승을 반복하는 형태를 유지하고 있다. 이를 근거로 관심도의 상승 지점, 절정에 이르는 지점, 하락이 유지되고 있는 지점 등을 골라 변곡점으로 선별하여 <그림 5>와 같이 동그라미 지점으로 표시하였다.

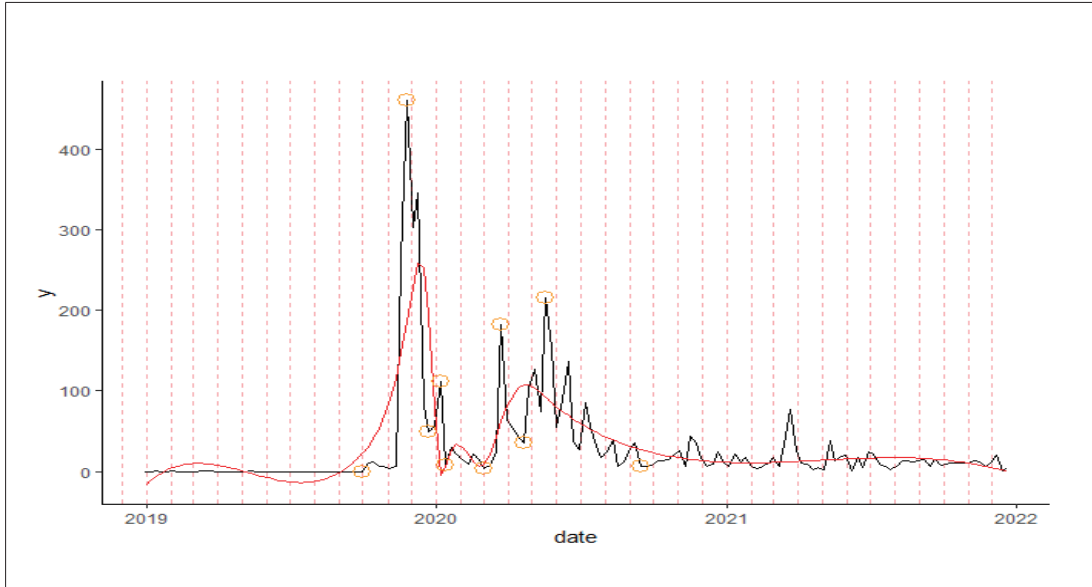
<그림 4> 민식이법 이슈의 연도별 보도 기사 수 변화



이를 운회회귀모형에 적용해보면 X_1 은 2019년 10월 1주차, X_2 은 2019년 11월 4주차, X_3 은 2019년 12월 4주차, X_4 은 2020년 1월 2주차, X_5 은 2020년 1월 3주차, X_6 은 2020년 3월 1주차, X_7 은 2020년 3월 4주차, X_8 은 2020년 4월 4주차, X_9 은 2020년 5월 3주차, X_{10} 은 2020년 9월 3주차였다. Suits et al.(1978)이 주장하는 방법에 따라 “3차원 다항회귀분석(cubic polynomial regression) 결과의 회귀식 표현은 아래와 같다.” 여기서 $D_i = I_{(X > X_i)}$ 는 $X > X_i$ 일 경우 $D_i = 1$ 을 의미하며, 이게 아닐 경우 $D_i = 0$ 임을 의미한다. 이상에서 살펴본 민식이법에 대한 이슈에 대한 회귀분석 결과는 <표 2>와 같다.

민식이법 이슈의 운회함수모형의 분석결과를 살펴보면 추정된 총 14개의 모수 중 6개가 통계적으로 유의한 것으로 나타났으며, 모형의 설명력은 약 56% 수준으로 파악되고 있다. F-통계량은 0.001의 높은 유의 수준을 나타내고 있어 모형이 유의미함을 보여주고 있다. 민식이법 이슈의 이슈관심주기모형은 회귀분석의 결과로 도출된 Y값의 예측치가 그리는 그래프의 모양에 의해 분류될 수 있다(박기묵, 2000; 김성철·박기묵, 2006a).

〈그림 5〉 변곡점을 적용한 민식이법 이슈 관심주기 그래프



$$Y = b_0 + b_1 Z_1 + b_2 Z_2 + \dots + b_{13} Z_{13},$$

where $Z_1 = (X - X_0)$, $Z_2 = (X - X_0)^2$, $Z_3 = (X - X_0)^3$,

$$Z_{i+3} = (X - X_i)^3 D_i, \quad i = 1, 2, \dots, 10, \quad D_i = I_{(X > X_i)}$$

〈표 2〉 민식이법 이슈의 운형함수 분석결과

	실제값	추정값	차이	회귀계수	표준오차	t-값	p-값	비고
(Intercept)				-16.66	23.76	-0.701	0.484	
$Z_1 = (X - X_0)$				82.1	61.46	1.336	0.184	
$Z_2 = (X - X_0)^2$				-87.67	41.3	-2.123	0.035	*
$Z_3 = (X - X_0)^3$				104.46	40.22	2.597	0.010	*
$Z_4 = (X - X_1)^3 D_1^*$	0	22.50248	-22.5025	374.9	43.71	8.578	0.000	***
$Z_5 = (X - X_2)^3 D_2^*$	460	185.8033	274.1967	-24.57	47.8	-0.514	0.608	
$Z_6 = (X - X_3)^3 D_3^*$	49	193.1889	-144.189	103.26	60.31	1.712	0.089	
$Z_7 = (X - X_4)^3 D_4^*$	112	-5.15707	117.1571	-28.65	60.19	-0.476	0.635	

$Z_8 = (X - X_5)^3 D_5^*$	8	6.810867	1.189133	95.88	46.47	2.063	0.041	*
$Z_9 = (X - X_6)^3 D_6^*$	4	9.072073	-5.07207	135.4	36.78	3.681	0.000	***
$Z_{10} = (X - X_7)^3 D_7^*$	182	63.51146	118.4885	77.69	31.72	2.45	0.016	*
$Z_{11} = (X - X_8)^3 D_8^*$	35	106.943	-71.943	-14.28	42.68	-0.335	0.738	
$Z_{12} = (X - X_9)^3 D_9^*$	215	91.9987	123.0013	60.84	40.59	1.499	0.136	
$Z_{13} = (X - X_{10})^3 D_{10}^*$	6	27.69822	-21.6982	16.49	30.3	0.544	0.587	

* : < 0.05, ** : < 0.01, *** : < 0.001 // $R^2=0.5604$, $F=13.93(13,142)$ ***

〈그림 5〉를 통해 김민식 사건은 매우 단시간에 뜨거운 사회적 관심을 받았음을 알 수 있다. 이슈의 크기가 증가함에 따라 정부에서도 해결해야만 하는 의제로 대두되었고, 사회적 관심은 정책을 수립하는 동력으로 작용하였음을 짐작할 수 있다. 즉, 두 번째 나타나는 사회적 관심의 정도는 첫 번째 것을 능가할 수 없다는 것을 확인할 수 있다.

김민식 사건(2019.09.11.)이 발생한 이후 3개월이 안되어 법안의 개정안 통과(2019.12.10.)가 이루어졌다. 〈그림 5〉와 같이 이슈의 절정기 기간 중 최고점에 속하는 주에 민식이법과 관련하여 국회 사법위원회에서의 통과가 이루어졌다. 또한, 본격적으로 다시 이슈가 재점화된 것은 민식이법 시행(2020.03.25.)과 관련하여 개정 청원(2020.03.23.)이 일어나기 시작하면서부터이다. 이는 일방적으로 가해자에게만 책임이 무거운 법안으로 일부 국민들에 의해 문제가 제기되었으며 일부 어린이들이 어린이 보호구역 내에 진입하는 차에게 갑자기 뛰어들어 운전자를 놀래 키는 현상⁴⁾이 발생하기도 하였다. 이러한 현상은 다시 이슈의 상승을 갖고 오게 되었다.

민식이법 관련 이슈는 Downs의 이슈관심주기의 5단계까지는 완전히 통과하지 못한 것을 확인할 수 있다. 2019년 10월 1주차까지는 문제가 발생하기 이전 단계로 1단계인 이슈의 잠복기, 2019년 10월 2주차 부터는 이슈관심도가 점차 상승하고 있는 2단계인 이슈의 상승기, 2020년 1월 3주차까지는 이슈관심도가 가장 높은 3단계인 절정기라는 것을 확인할 수 있었다. 또한 2020년 상반기에는 이슈의 절정기를 지나고 이슈의 점진적인 감소의 형태를 보이다 2020년 하반기부터 다시 이슈의 관심이 점차 상승하는 이슈의 재점화(4단계)의 모습을 보이고 있다. 2021년 이후 이슈의 소멸의 과

4) 초등학생들 사이에서 민식이법을 악용하는 사례가 발생하였다. 일명 '민식이법 놀이(스쿨존 내 운전자 위협행위)'로 불려지기도 했다. 아이들이 스쿨존(어린이 보호구역)을 지나는 차량에 접근해 운전자를 놀래 키는 것이다. 실제로 민식이법 시행 이후 전라 북도의 한 초등학교 앞에서 이러한 위협행위를 하는 초등학생들의 영상이 운전자를 통해 공유되었으며, 이에 운전자들이 분노하는 사건이 일어났다(이테일리, 2021.11.08).

정을 거칠지에 대해서는 좀 더 지켜봐야할 것으로 판단된다. 하지만 대중의 심리는 이슈의 첫 발생에 더 큰 관심을 가지는 경향이 존재하기에 절정기를 거쳐 이슈가 재상승하더라도 두 번째 관심주기에서는 관심의 정도가 첫 번째 주기에서 발생한 절정기에 비해 더 적은 경향이 있다(김성철·박기묵, 2006a). 이를 통해 어린이 교통안전 관련 이슈가 모든 관심주기를 통과하고, 그 이후에 발생할 수 있는 두 번째 관심주기와 관련해서는 2019년 하반기 절정기에 비해 상대적으로 낮을 가능성이 크다고 예측할 수 있을 것이다.

2. 다중흐름모형 분석

1) 문제의 흐름

아래 <그림 6>은 2019년 1월 1일부터 2021년 12월 31일까지의 ‘민식이법’과 관련한 검색량 수치를 보여주고 있다. 구글 트렌드 검색 결과 2019년 12월 8일에서 14일 사이에 최고점을 기록하고 있다. 일명 ‘민식이법’이 본회의를 통과(2019.12.10.)하는 시기에 가장 많은 검색량 수치를 보인다.

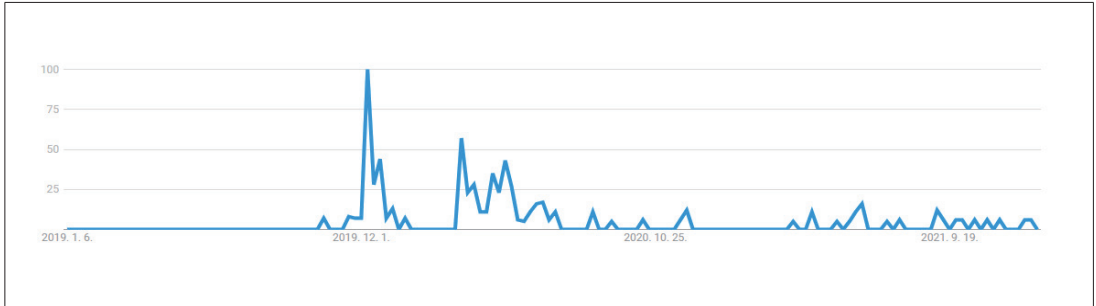
어린이 교통사고에 대한 관심이 높아지게 된 계기는 ‘김민식 사건’과 연관이 있다. 2019년 9월 11일 당시 7세인 김민식과 그의 동생은 충남 아산 중학교 앞 어린이 보호구역에서 횡단보도를 건너다 차량에 치이게 되었고 이 사건이 그의 부모를 통해 알려지게 되면서⁵⁾ 어린이 교통사고에 대한 이슈가 본격적으로 증가하기 시작하였다. 이는 <표 3>의 언론 기사 수(2019년 4분기)에 의해서도 확인할 수 있다.⁶⁾

정책적 변화를 갖고 온 ‘김민식 사건’의 경우 초점사건으로 볼 수 있다. 대중에게 관심도를 증가시키면서 기존에 잠재되어있는 문제가 해결해야할 문제로 인식되게 된 것이다. 문제가 왜 반복되고 개선되지 않는지 대중에게 그러한 문제 인식을 심어준 것이다. 초점사건이 공공의 인식과 이해에 영향을 주면서 문제의식을 강화한 것이다.

5) 국민청원 “제 아들의 억울한 죽음에 죽을 것만 같습니다”(2019.10.01.), 채널A <아이콘택트>(2019.11.18.), 문재인 대통령과의 <국민과의 대화>(2019.11.19.)

6) 빅카인즈(Big Kinds)에서 ‘민식이법’, ‘어린이 교통사고’, ‘어린이 보호구역’, ‘스쿨존’으로 검색하여 나타난 분기별 기사수이다. “언론사는 총 54종으로 구체적으로 중앙지(경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보) 11종이며, 경제지(매일경제, 머니투데이, 서울경제, 아시아경제, 아주경제, 파이낸셜뉴스, 한국경제, 헤럴드경제) 8종이며, 지역종합지(강원도민일보, 강원일보, 경기일보, 경남도민일보, 경남신문, 경상일보, 경인일보, 광주매일신문, 광주일보, 국제신문, 대구일보, 대전일보, 매일신문, 무등일보, 부산일보, 영남일보, 울산매일, 전남일보, 전북도민일보, 제민일보, 중도일보, 중부매일, 중부일보, 충북일보, 충청투데이, 한라일보) 28종이며, 방송사(KBS, MBC, OBS, SBS, YTN) 5종이며, 전문지(디지털타임스, 전자신문) 2종의 결과를 반영하였다.”

〈그림 6〉 민식이법 구글 트렌드 검색량 변화



〈표 3〉 어린이 교통사고 관련 언론보도 기사 수 변화

연도	1분기	2분기	3분기	4분기
2016	1,092	1,031	907	882
2017	1,067	1,030	1,050	749
2018	1,105	1,124	920	937
2019	1,137	1,245	903	3,011
2020	1,658	2,812	1,303	1,320

2) 정치의 흐름

박근혜 정부에서 발생한 세월호 사건으로 인하여 국민들은 ‘안전’에 대해 매우 뜨거운 관심을 보였다. 더욱이 박근혜 대통령 탄핵으로 인하여 문재인 정부가 수립되어 ‘안전’한 사회는 문재인 정부의 핵심적 가치가 되었다. 문재인 정부는 교통안전 강화 정책을 국정과제 55번으로 추진하고 있으며 다양한 정부 부처와 협업을 진행하였다.

김민식 사건으로 인해 어린이 교통안전에 대한 관심이 전 국민적으로 집중되면서 이는 정부의 주요 추진 과제가 되었다. 특히, 문재인 대통령도 국민과의 대화를 통하여 강화 대책을 마련하라고 지시하면서 이는 한층 더 강화되었다. 문재인 대통령은 ‘국민과의 대화(2019.11.19.)’에서 “어린이 보호구역에서 아이들이 훨씬 더 안전하게 보호될 수 있도록 정부와 지자체가 함께 노력하겠다”고 약속하였다. 이후에 “운전자들이 어린이 보호구역을 쉽게 인식할 수 있도록 하는 방안을 검토해 시행하라”고 지시했다. 이에 행정안전부를 중심으로 하여 국토교통부, 경찰청, 교육부, 문화체육부, 보건복지부 합동으로 ‘어린이 보호구역 교통안전 강화 대책 TF’가 만들어졌다.

이 TF에서는 사고 구역을 포함해 전국의 어린이 보호구역에 대한 안전현황 긴급 점검 및 조치를 실시했다. 이를 통해 전국 어린이 보호구역을 전수 조사하고 최근 3년간 어린이 교통사고가 발생한 내역이 있는 어린이 보호구역 등을 우선적 대상 구역으로 선정하여 그 구역 내에 장비(신호등, 과속 방지턱

등)를 보완하고, 경사진 주차장 중에서 사고가 발생한 지점과 관련하여 이를 방지하기 위해 차량의 미끄럼을 방지해주는 고인목도 주차장에 비치하는 등 어린이 교통안전과 관련하여 조치를 취하게 되었다.

〈표 4〉 어린이 보호구역 교통안전 강화대책 추진 경과(2020년 3월 기준)

일시	내용
	어린이 보호구역 교통안전 강화대책 마련·발표
2020.01.07.	<ul style="list-style-type: none"> • 어린이 보호구역 교통안전 관계부처 TF 회의(4회, 2019.12.) • 교통안전 전문가 자문회의(2019.12.05.) • 지자체 건의사항 수렴(2019.12.09.-12.17.) ※ 시·도 국장급 회의(2019.12.17.) • 대책(안) 국무회의 상정·보고 및 확정, 대국민 발표(2020.01.07.)
2020.01.23.	세부 이행계획 작성방침 및 과제 관리계획 관계기관 통보
2020.01.-02.	기관별 세부과제 이행계획 수립
2020.03.	기관별 이행계획(안) 종합, '20년 시행계획 마련

※ 출처 : 관계부처합동⁷⁾, 2020: 1.

3) 정책대안의 흐름

어린이 교통안전 관련 법령으로는 앞서 살펴본 음주운전 처벌강화 법령과 같이 크게 ‘도로교통법’과 ‘특가법’이 있다. 두 개의 법령은 제17대부터 제20대까지 지속적으로 법률안이 발의되고 있으며 대다수의 법안은 임기만료로 폐기되었으며, 일부만 개정이 추진되었다.

제17대 국회의 도로교통법 관련 총 61개의 법률안 중 어린이 교통안전과 관련된 법률안은 13건이었다. 이중 2건은 대안반영 되었으며, 11건은 임기만료로 폐기되었다. 이는 전체 비율에서 21.3%를 차지하고 있으며 어린이 교통안전에 대해 비교적 활발하게 논의된 것으로 볼 수 있다. 특가법 총 10건 중 어린이 교통안전과 관련된 법률안은 0건이었다.

제18대 국회에서는 도로교통법 관련 총 135건의 법률안이 발의되었다. 그 중 어린이 교통관련 법률안은 총 24건이었으며 3건의 법률이 개정되었다. 제18대에서 발의된 법률에서는 12건이 대안반영 되었으며, 9건은 임기만료로 폐기되었다. 제17대 국회보다는 어린이 교통안전 정책에 관심을 보이고 있으며 도로교통법 개정안도 늘어났다. 특가법 총 12건 중 어린이 교통안전과 관련된 법률안은 0건이었다.

제18대에서 개정된 3건의 안건은 어린이가 자전거를 타는 경우 안전모 착용과 관련된 내용(2009.12.07.), 어린이 보호구역의 지정대상 확대와 관련된 내용(2010.06.29.), 어린이 통학버스의 운전자 및 운전자에 대한 어린이 통학버스 관련 교육 내용(2011.04.29.)로 이루어져 있다. 처벌강화의 성

7) 관계부처는 6개 부처(행안부, 교육부, 국토부, 복지부, 문체부, 경찰청)를 말한다.

격보다는 안전에 관한 사항을 규정한 내용으로 이루어져 있다.

제19대 국회에서는 도로교통법 관련 총 200건의 법률안이 발의되었다. 그 중 어린이 교통안전 관련 법률은 54건으로 이중 1건의 법률이 개정되었다. 제19대 국회에서는 제18대 국회보다는 발의된 법률안이 대폭 늘어나는 경향을 보였으며 25건이 대안반영 되었으며 28건은 임기만료로 폐기되었다. 특가법 총 23건 중 어린이 교통안전과 관련된 법률안은 0건이었다.

제19대에서 개정된 1건의 도로교통법은 어린이 통학용 차량에 대한 신고, 동승자 보호 탑승, 운전자·운전자에 대한 교육을 의무화하는 내용으로 이루어져 있다. 미신고시 처벌규정이 신설되어 전보다는 강화된 법률안이지만 어린이 통학용 차량을 대상으로 하고 있어 일부 대상자에 대한 부분적인 보완조치에 그치는 한계를 지닌다.

제20대 국회에서는 총 287건의 도로교통법 관련 개정안이 제출되었다. 그중 도로교통법 6건과 특가법 1건이 개정되었다. 이는 제20대 국회의 어린이 교통안전 정책의 매우 높아진 관심이 반영되어 있다. 어린이 교통안전 정책은 80건이 발의되었는데 30건이 대안반영 되었으며 44건은 임기만료로 폐기되었다. 특히 김민식 사건이 일어나기 전에도 어린이 교통안전과 관련된 사고가 많이 일어나 어느 회기보다 뜨거운 관심이 집중되었던 것을 알 수 있다. 특가법은 총 40건이 발의되었는데 어린이 교통안전과 관련된 법률 발의안은 총 3건 이었다. 특히, 제20대 국회에서는 특가법에 어린이 교통안전 강화에 대한 조항이 신설되어 처벌 수위가 한층 강화되었다.

4) 여론

하지만 민식이법 통과 이후에 가해자의 처벌 수위를 놓고 개정을 요구하는 움직임도 이어지고 있다.

〈표 5〉 '민식이법'과 유사한 형량의 범죄들

범죄명	형량
- 스쿨존 내 어린이 사망사고(민식이법)	- 무기 또는 3년 이상 징역
- 음주 사망사고, 방화 - 불법체포 감금에 따른 사망 - 가액 500만~5000만 원 마약 수출입·제조	- 무기 또는 3년 이상 징역
- 내란·예비·음모	- 3년 이상의 유기징역이나 유기금고
- 강간, 상해치사	- 3년 이상의 유기징역

※ 출처 : 중앙일보, "강간범과 형량 같은 민식이법...이 핵심질문엔 답변 피한 靑", 2020.05.21.

〈표 5〉는 민식이법과 유사한 형량의 범죄들을 소개하고 있다. 일부 국민들은 김민식 사건 당시 블랙박스 확인 결과 가해자가 과속을 하지 않았다는 것을 지적하며 일방적으로 가해자에게만 불리한 제도

가 아닌가하는 의견을 내비친다. 또한, 갑자기 뛰어나오는 어린이의 행동 특성을 고려하지 않고 일방적으로 가해자에게 특가법을 적용하는 것은 불합리하다는 주장도 있다. 더불어 다른 범죄에 비해서 무기 또는 3년 이상의 징역의 형량을 받는 것이 적정한 것인가에 대한 문제도 제기하고 있다. 실제로 민식이법 개정과 관련하여 국회의 토론회, 세미나, 공청회 내역을 찾아보았으나 개최된 건이 없었다. 이는 충분한 수렴의 절차를 거치지 않은 한계가 반영되어 있다.

5) 온라인 소통 채널 플랫폼(국민청원)

김민식 사건이 국민들에게 알려지게 된 계기는 두 차례의 TV 방송 출연의 계기도 있었지만 국민청원 게시글을 작성하였다는 점도 빼놓을 수 없다. 김태양(김민식 아버지)의 경우 두 차례의 국민청원을 통하여 국회에 계류 중인 다양한 어린이 생명관련 법안들의 통과를 촉구하였다. 첫 번째 국민청원의 경우 총 11만 2천건의 동의를 받았으며, 두 번째 국민청원의 경우 총 41만 5천명의 동의를 받아 대국민적 관심을 환기시켰다. 그리고 대통령의 관심과 언론의 집중 조명으로 인해 법안 통과에 있어 많은 영향을 끼치게 되었다.

‘국민청원’의 경우 기존의 복잡한 청원제도의 문제점을 개선하여 국민 누구나 간편하게 글을 작성하고 게시할 수 있다는 장점을 가진다. 그리고 누구나 게시된 내용을 지지할 수 있는 편의성을 갖추고 있어 높은 접근성을 갖고 있다. 청원제도를 통해 여론의 관심을 끄는 전략은 김태양 뿐만 아니라 어린이 교통안전 사고로 아이를 잃은 유가족들에게서 공통적으로 볼 수 있다. 청원제도는 국민들의 관심을 증폭시키게 되었으며 법안 개정을 지지하게 됨으로써 매우 빠른 속도의 법안 개정으로 연결되었다.

6) 정책변동의 창

문제인 정부에서만 어린이 교통안전 강화 정책이 보여진 것은 아니나 법안 개정에 있어서는 기존 정부와는 차이가 있다. 수년 동안 어린이 교통안전 사고가 이어져 왔음에도 추진되지 않았던 법안 개정이 이루어진 것이다. 특히, 특가법에 어린이 교통안전과 관련된 법안이 신설된 것은 매우 이례적인 면모이다. 아이들이 주로 통행하는 어린이 보호구역에서의 처벌을 가중시킴으로써 운전자에게 경각심을 심어 주고 각종 시설들을 통하여 환경적인 보완을 가능하게 한 것이다. 예컨대 강원권의 경우 무인 교통단속용 장비가 설치된 곳이 2019년 기준 10곳에 지나지 않았고 이는 어린이 교통안전에 있어 매우 취약한 환경임을 보여주고 있다.

주목할 점은 기존부터 존재해왔던 어린이 교통안전에 대한 문제가 문제인 정부 하에서 온라인 플랫폼 제도인 국민청원을 만나고 국민과의 대화 등을 통해 언론에 노출됨으로써 대통령의 관심이 이어지고 정치권의 변화도 이끌어내게 된 점이다. 이렇게 “문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름”의 결합을 통해

3개월 남짓한 시간동안 급속히 빠르게 개정이 이루어졌고, 다른 어린이 생명안전 법안에 있어서도 법안 통과가 이루어지도록 영향을 주었다. 특히, ‘민식이법’에 대한 정책의 창이 열리게 된 것은 기존과는 다른 정책 선도자의 강력한 정책 추진 행위가 존재했음을 보여준다. 어린이 교통안전 관련 이슈의 지속성이 정책 행위자들의 여론에 민감하게 반응해 영향을 미치고 정책 산출물에도 주요하게 작용할 수 있다는 것을 알 수 있다. 비록 민식이법의 형량과 관련하여 논란이 지속되고 있지만 어린이 보호구역의 취약한 환경을 개선하고 시설에 투자하게 되었다는 것은 기존에는 이루어지지 않은 획기적인 변화이다.

7) 정책 선도가

민식이법과 관련하여 정책의 창을 연 정책 선도가는 문재인 대통령, 김민식 부모를 비롯한 다른 유가족들, 정치하는엄마들, 강훈식 의원, 이정미 의원 등이 있다. 이들 중 가장 직접적인 영향을 미친 사람은 문재인 대통령으로 볼 수 있다. 대통령제에서 대통령은 궁극적인 의사 결정권을 갖는 단독 집행자이기 때문에 정책 집행의 궁극적 권한이 대통령 한 사람에게 집중된다는 특징을 지닌다(Lijphart, 1992: 2-4). 대통령은 헌법에 명시된 권한을 통해 나라의 발전과 민주화 등을 이룩하기 위해 절차에 따라 권한을 행사할 수 있다. 군의 최고 통수권자이고 검찰총장이나 법관의 일부를 임명하는 권한을 국민으로부터 민주적으로 임명받은 대표자이기 때문이다(이관후, 2020: 23). 특히, 한국사회에서는 토론과 협상을 통해 창조적 합의가 도출되는 경우보다는 전통적으로 수직적인 권위체계가 작동되는 경우가 더욱 많기 때문이다(이명남, 1997: 238).

8) 정책 산출

도로교통법은 2019년 12월 10일 본회의를 통과하였으며, 찬성 242표, 반대 0표, 기권 0표로 의결되었다. 또한 특가법은 같은 날인 2019년 12월 10일 본회의를 통과하였으며 찬성 219표, 반대 2표, 기권 6표로 의결되었다.

〈표 6〉 민식이법 표결 현황

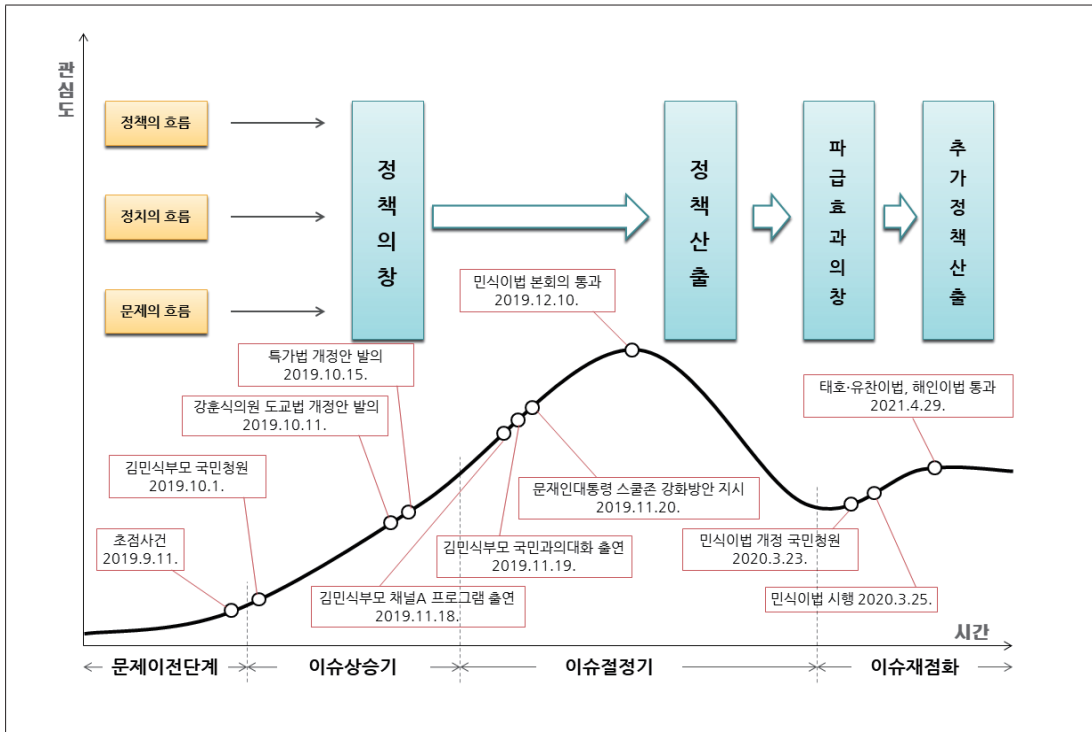
대수	종류	처리일	번호	의안명	소관위	재적의원	투표수	찬성	반대	기권	결과
20	법률안	2019.12.10.	2024079	도로교통법	행안위	295	242	242	0	0	원안 가결
20	법률안	2019.12.10.	2024071	특가법	법사위	295	227	219	2	6	원안 가결

※ 출처 : 의안정보시스템

3. 두 모형의 결합

민식이법을 두 모형의 결합측면에서 보면 민식이법 개정 발의는 이슈의 상승기에 이루어졌다. 이슈가 잠복기에 위치할때는 각 흐름들은 독립적인 면모를 보이며 진행되고 있었지만, 이슈가 상승기에 이르게 되면서 문제의 흐름과 정치의 흐름이 변하게 되면서 정책의 창이 열리게 되었다. 그리고 정책대안들이 등장하기 시작하였다. 그리고 김민식 부모의 방송 출연으로 인해 이슈는 가파르게 상승하게 되었고 이슈의 절정기에 이르러 법안개정의 통과도 진행되게 되었다. 이슈의 확장이 정치권으로 하여금 어린이 교통안전사고 처벌과 관련하여 긴급 대책 법안이 통과하게 되는 동력으로 작용하였다. 결국 이슈 관심주기에서 어떤 이슈에 대한 대중의 관심도가 상승하게되면 정부는 이를 해결하기 위해 노력한다는 Downs의 주장을 이번에도 확인시켜주는 결과라 할 수 있다.

〈그림 7〉 민식이법 정책과정 분석 결과(두 모형의 결합)



과거에도 수년간 어린이 교통안전관련 사고 문제는 지속적으로 발생되어왔으나 언론에서 보도된 순간에 달아올랐다가 금세 미미해지는, 상승과 하락이 반복되어 온 것을 확인하였다. 하지만 이번 김민식

사건은 기존과는 다른 흐름을 보이고 있는 것이다. 국민청원이라는 디지털 공론장의 등장과 적극적으로 참여하는 국민들의 행태, 그리고 대통령의 강력한 의지로 인하여 각각의 흐름들이 결합하여 정책대안이 창출되어 법안 개정까지 영향을 미친 것이다. 문재인 정부에서 디지털 공론장이 활성화되고 공론장에 참여하는 대중들의 소통은 정책문제 해결의 강한 동력으로 작용하였다. 처벌강화 정책에 있어 사회적 합의가 매우 중요하다는 사실을 고려할 때에 국민의 여론이 처벌 강화의견의 수렴으로 진행되었다는데 매우 특징적인 것이라 할 수 있다. 온라인 플랫폼의 정책과정에서의 활용이 개방성을 이끌어 내고, 국민들의 자발적인 정책 수용에 있어서도 도움이 된 것이다. 본 연구결과의 흐름을 요약하면 <그림 7>과 같이 제시할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 민식이법이 추진되는 정책수립과정의 역동적 과정을 이해하기 위하여 다중흐름모형과 이슈관심주기모형을 접목하였다. 한국언론진흥재단에서 제공하고 있는 빅카인즈(Big Kinds)의 홈페이지를 활용하여 언론기사를 추출하여 시기에 따른 흐름을 파악하고 이를 계량화하여 운형함수이론을 접목시켰다. 운형함수이론을 통해 대중의 관심이 어떻게 움직이는지 보다 면밀하게 경향을 파악할 수 있었다. 매우 단시간에 이루어진 법안 개정작업은 이러한 과정을 통해 그 추이를 더욱 세부적으로 살펴보는 것이 가능했다.

초점사건(김민식 사건)의 등장으로 이전과는 다른 정책흐름의 경향을 보이게 되었으며 이 두 사건은 대중의 관심을 이끌어내게 되었다. 그리고 현 정책에 대한 문제점을 정면으로 인식하는 계기로 자리 잡게 되었다. 이슈의 상승은 매우 빠른 속도로 나타났으며 최고 절정기까지 1-2개월 정도가 소요되어 매우 큰 폭의 정책 변동 양상을 나타내었다. 이슈의 흐름은 이슈절정 이후에도 사라지지 않고 지속적으로 재점화 되는 것을 확인할 수 있었다. 이는 파급효과의 창을 열었고 추가 정책의 산출을 만들어냈다. 민식이 법안의 경우 국회 내에 계류되어있던 어린이생명안전법안(태호·유찬이법, 해인이법)의 통과를 가능하게 했다. 정부는 대중의 관심에 매우 민감하게 반응하며, 특히 관심도가 높아지면 정책에 있어 해결해야할 과제로 정부의 노력이 집중된다는 Downs의 주장을 확인할 수 있었다. 그리고 이슈의 최고 절정기 이후에 다시 고점을 도달 한다고 해도 첫 번째 고점을 넘을 수는 없다는 기존의 연구결과도 다시 확인할 수 있었다. 하지만 현재도 민식이법이 운전자에게 과도한 형벌을 가중시킨다는 비판이 제기되고 있어 대중의 관심은 사라지지 않은 상태이다.

본 연구의 분석결과 첫째, 다중흐름모형분석을 통해 공식적, 비공식적 정책 행위자들의 다양한 활동을 통하여 법안 개정이 이루어진 것을 확인하였다. 특히, 세 개의 흐름 중 정치의 흐름이 가장 우세한 것을 확인할 수 있었고, 이 과정에서 정책 선도가의 집중적인 관심으로 법안 개정의 정책의 창이 열리게 됨에 따라 매우 급속히 법안 개정이 추진되는 면모를 보이게 되었다. 둘째, 빅카인즈를 활용하여 언론 기사를 추출하고 이를 계량화한 후 운형함수를 이용하여 이슈관심주기그래프를 도출해본 결과, 민식이법은 5단계를 모두 통과하지는 못한 것을 확인하였다. 셋째, 이슈의 각 단계를 살펴보면 문제이전의 단계에서는 민식이법은 어린이 교통안전사고와 관련하여 지속적인 이슈가 발생함을 확인하였다. 이슈의 상승 단계에서는 민식이법의 경우 김민식 부모의 국민청원 작성 이후 도로교통법과 특가법이 발의된 것을 확인하였다. 이슈의 절정 단계에서는 김민식 부모의 아이콘택트와 국민과의 대화 등의 TV 프로그램 출연이 계기가 되어 이 사건이 대대적으로 알려지게 되었고 문재인 대통령의 스킵존 강화 방안 지시로 이어지게 된 것을 확인하였다. 이슈의 재점화 단계에서는 파급효과의 창이 열리게 되었는데 민식이 법안의 경우 민식이법의 통과로 인해 국회 내에 계류되어있던 어린이안전관련법안 개정에도 영향을 준 것이다.

본 연구에서 살펴본 바와 같이 매우 빠른 속도의 법안 개정으로 인하여 이들의 법안은 충분한 숙의적 과정 없이 추진되었다. 그리고 다양한 부작용을 경험하게 되었다. 즉, 이 법은 개정을 통해 겪게 될 다양한 결과들에 대한 충분한 점검이 이루어지지 않았으며 특히, 비쟁점 법안이라는 특성으로 인하여 여야는 충분한 고려 없이 법안을 통과시켰다. 이는 민식이법 개정을 요구하는 목소리가 국민청원을 통하여 표출되는 부작용을 나타내었다. 이 같은 뒤늦은 문제점 인식은 교통정책의 변동에 있어 많은 시사점을 제공하고 있다.

■ 참고문헌 ■

- 강수철·김중효(2012). “어린이 보호구역 지정을 위한 평가지표 개발”, 경찰학연구, 12(4): 99-133.
- 권기현(2008). 『정책학』, 서울: 박영사.
- 김규석·이영인(2021). “웹크롤링을 활용한 교통안전정책의 대중 방안 연구”, 교통연구, 28(2): 19-31.
- 김대진·최천근·정송미(2015). “이슈관심주기모형을 적용한 정책변동 분석: 강력범죄자 전자발찌사례를 중심으로”, 한국정책학보, 24(2): 183-212.
- 김복규·김선희(2006). “정책의 창(policy windows)을 적용한 정책변동 연구 성매매방지법 제정 사례를 중심으로”, 한국지방자치연구, 8(2): 163-184.

- 김성철·박기묵(2006). “사회적 이슈에 대한 사회적 관심과 정책결정에 관한 연구: 미국의 50대 사회적 이슈를 중심으로”, *한국행정연구*, 15(4): 271-298.
- 김영곤·신다윗(2021). “운형함수모형을 적용한 병역관련 사회적 이슈의 생존주기 탐색 및 유형화 연구”, *행정논총*, 59(2): 141-174.
- 김영순(2005). 지방행정과정에 있어 주민참여 활성화 방안에 관한 연구, 배재대학교 대학원 박사학위논문.
- 김요셉·박제진·박광원·박성용·김정현(2008). “어린이 보호구역 지정 기준의 방법론 제시에 관한 연구”, *대한교통학회지*, 26(5): 29-40.
- 김은규(2014). 『미디어와 시민참여』, 커뮤니케이션북스.
- 김은미·김현주(2004). “인터넷을 통한 사회적 의사소통 양식의 특징과 쟁점”, *사회과학논집*, 34(2): 91-115.
- 김인수(2017). “밀양 송전선로 건설 갈등의 이슈주기 분석: 운형함수방법론의 적용”, *국정관리연구*, 12(4): 53-82.
- 김인수·조은영(2018). “입지 갈등 사례의 이슈생애주기 탐색 연구: 운형함수(spline function) 방법론의 적용”, *한국행정학보*, 52(1): 45-72.
- 김진식·양승일·유홍립(2013). “ACMS 모형을 활용한 정책변동 분석”, *정책분석평가학회보*, 23(1): 59-92.
- 박기묵(2000). “사회적 사건의 생존주기유형의 정립: 100대 사건을 중심으로”, *한국행정학보*, 34(3): 143-167.
- 박기묵(2002). “공공이슈들간 경쟁으로 인한 사회적 관심도의 변화에 관한 연구”, *한국행정학보*, 36(3): 57-75.
- 박기묵(2005). “미국과 우리나라의 대기오염, 수질오염, 폐기물이슈의 생존주기 비교: Anthony Downs의 생존주기모형의 실증적 적용”, *지방정부연구*, 9(4): 233-251.
- 박찬용(2020). 이슈관심주기 기반 다중흐름모형을 적용한 미세먼지 특별법의 역동성에 관한 연구, 성균관대 국정전문대학원 박사학위논문.
- 백승엽(2021). “이른바 ‘민식이법’의 위헌성 여부 및 입법권자의 책임에 관한 연구: 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」개정 법률을 중심으로”, *한국경찰연구* 20(2): 77-106.
- 양승일(2006). “ACPS모형을 활용한 규제정책 변동과정 분석: 그린벨트정책의 개발허용기를 중심으로”, *한국정책과학학회보*.
- 왕재선·김선희(2013). “정책이슈 확산의 다이내믹스: 무상급식 논쟁 사례를 중심으로”, *한국정책학회보*, 22(1): 389-421.
- 유수동(2018). 사회적 이슈에 대한 공공의 관심도와 예산결정에 관한 연구 : 정부의 기능별 예산을 중

- 심으로, 명지대학교 박사학위 논문.
- 유수동·이진실(2017). “아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도와 정책결정에 관한 연구: Downs의 이슈 관심주기이론을 중심으로”, 정부행정, 13: 29-60.
- 유훈(2001). “정책변동과 정책활동가”, 행정논총, 39(1): 23-43.
- 이동규(2011). 초점사건 이후 정책변동 연구 : 한국의 대규모 재난 사례를 중심으로, 성균관대 박사학위 논문.
- 이명남(1997). “한국에서 대통령제의 적실성”, 한국정치학회보, 30(4): 229-246.
- 이성복(2019). 행정예의 시민참여 활성화를 위한 연구 : 청와대 국민청원을 중심으로. 건국대학교 석사학위 논문.
- 이태준(2016). “언론매체와 디지털 공론장에서 나타난 공공이슈의 사회적 관심도에 대한 비교연구”, 한국행정학보, 50(2): 215-241.
- 이화진·조영신·현경보(2005). “주파수 정책 전환의 원인과 과정”, 한국방송학보, 19(4): 486-522.
- 장철호·한상연(2004). 『행정과 시민참여』, 경희대학교 출판국.
- 정재준(2020). “일명 ‘민식이법’(특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제5조의13과 도로교통법 제12조)의 문제점과 개선방안”, 고려법학, 99: 157-194.
- 지병석·강승진(2016). “ACMS 모형을 적용한 전력정책의 변동 분석”, 전기학회논문지, 65(1): 31-40.
- 진태희(2021). 교통안전과 소통을 위한 합리적인 속도제한 기준제시에 관한 연구, 전남대 박사학위 논문.
- 최성락·박민정(2012). “Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구”, 한국정책연구, 12(1): 119-137.
- 홍양표(2000). 『민주주의 원리 그리고 공동체』, 형설출판사.
- Anderson, Charles. W(2006). “The Place of Principles in Policy Analysis.” *American Political Science Review*.
- Christopher Bellavita(2005). “Changing Homeland Security: The Issue-Attention Cycle.” *Homeland Security Affairs*, 1(1): 1-6.
- Cram, L(2001). “Whither the Commission? Reform, renewal and the issue-attention cycle.” *Journal of European Public Policy*, 8(5): 770-786.
- Creswell, John W., & Vicki L. Plano Clark(2011). “Designing and Conducting Mixed Methods Studies.” In Workshop for the 2011 Society for Social Work and Research Annual Meeting.

- Downs, Anthony(1972). “Up and Down With Ecology: The ‘Issue–Attention Cycle.’” Political theory and public choice: the selected essays of Anthony Downs.
- Dunlap, Riley E., & R Scarce(1991). “The Polls–Poll Trends : Environment Problems and Protection.” Public Opinion Quarterly.
- Harbermas, J(1984). “The theory of communicative action(1): Reason and the rationalization of society.” Beacon.
- Hasan, Nancy. S., & Simmons, James, R(1989). “The Issue–attention Recycle: More Ups Than Downs Anticipated.” the Midwest Political Science Association Meeting at Chicago, Illinois.
- Hilgartner, S., & Bosk, C. L(1988). “The rise and fall of social problems: A public arenas model.” *American Journal of Sociology*, 94(1): 53–78.
- Hogwood, B., & Peters, B. G(1983). “Policy Dynamics, New York”: St. Martin’s Press.
- Jenkins, W. I(1978). “Policy Analysis.” London : Martin Roberton.
- Lasswell, H. D(1951). “The Policy Orientation.” In Communication Researchers and Policy–Making.
- Lijphart(1992). “The Virtues of Parliamentarism.” *Journal of Democracy* 1(4): 84–91.
- Mucciaroni, Gary(2006). “The Garbage Can Model &the Study of Policy Making: A Critique.” *Polity*.
- Peterson, Mark A(1990). “Legislating Together : The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan.” Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rose, R(1976). “The Dynamics of Public Policy.” Beverly Hills: Sage Publish.
- Suit, Daniel B(1973). “Principles of Economics.” New York : Harper and Row.
- Suit, Daniel B., Mason, Andrew., & Chan, Louis(1977). “Spline Function Fitted by Standard Regression Methods.” *The Review of Economics and Statistics*. 60(1): 132–139.
- Venkatesh., Viswanath., Susan A Brown., & Hillol Bala(2013). “Bridging the Qualitative–Quantitative Divide : Research in Information Systems.” *Management Information Systems Quarterly*.
- Yang, S. U., Kang, M., & Cha, H(2015). “A study on dialogic communication, trust, and distrust : Testing a scale for measuring organization public dialogic communication(OPDC).” *Journal of Public Relations Research*. 27(2): 175–192.
- Zahariadis(1999). “Ambiguity, Time, and Multiple Streams.” *Theories of the Policy Process*.

원 고 접 수 일 | 2023년 9월 9일

심 사 완 료 일 | 2023년 10월 30일

최종원고채택일 | 2023년 11월 6일

강애라 rkddofk@koroad.or.kr

2022년 성균관대학교 국정전문대학원 행정학과에서 행정학 박사학위를 취득했으며, 현재 도로교통공단 교통과학연구원 정책연구처에서 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심 연구 분야로는 교통정책, 교통안전, 도로교통법, 자율주행, 미래모빌리티 등이다.

남태우 namtaewoo@skku.edu

2012년 뉴욕주립대학교(Albany)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과와 국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 2019 미래한국 아이디어 지도교수부문 대상(기획재정부장관상)을 수상하였고, 2020 SKKU Fellowship에 선정되었다. 디지털정부, 정부혁신과 관련된 연구를 수행하고 있고 다양한 정부부처와 공공기관의 자문위원을 역임하고 있다.