

# 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도와 정책결정에 관한 연구: Downs의 이슈관심주기이론을 중심으로

유수동\*  
이진실\*\*

## 국문요약

본 연구는 사회적 이슈를 정부가 정책에 반영한다는 점에 주목하고, 아동복지 이슈와 정책결정과의 관계를 분석하였다. 특히, 사회적 이슈는 국민의 선호가 표출된 것으로서 이를 정부 정책에 반영한다는 것은 정부의 대응성 및 신속성 측면에서 그 의미가 상당히 중요하다. 이를 위해 본 연구에서는 김대중-이명박 정부 기간 동안 크게 관심을 받았던 아동복지 이슈를 대상으로 언론의 관심도를 측정하여 Anthony Downs의 이슈관심주기모형을 분석하였다. 또한 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도가 증가할 때, 이와 관련된 정책이 결정되었는지의 여부를 분석하였다. 분석결과, 우리나라 아동복지 이슈는 Downs의 이슈관심주기를 가지고 있는 것으로 나타났으며, 이와 관련된 정책이 결정된 것으로 나타났다. 본 연구의 결과는 아동복지 정책의제분야에서 방법론적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

**주제어:** 아동복지 이슈, 이슈관심주기, 정책결정

## 1. 서론

정부 정책은 사회경제적 변화와 불가분의 관계에 있다. 사회변화를 파악하고 이를 제도와 정책에 반영하는 것은 시민 본위의 행정을 위해서라도 필수불가결한 요소라 할 수 있다. 특히, 정부는 공공성을 기본적으로 준수하면서 정책을 집행하고 사업을 수행하여야 한다. 이러한 정부 정책은 기본적으로 국민의 기본 욕구(needs)를 충족시키기 위한 것으로서 공공성이 매우 크다. 정부가 국민의 의사를 반영하기 위해서는 국민의 선호를 파악해야 하는데, 대중적이고 일반적

---

\* 제1저자

\*\* 제2저자

인 국민의 선호는 사회적 이슈로 표출된다. 즉, 사회적 이슈로 대변되는 각종 사회문제와 정책 수요를 정부가 적극적으로 해결해야 하는 당위성이 존재한다.

우리나라의 대표적인 사회적 이슈로는 복지 문제를 언급할 수 있다(최인규, 2012; 박기목, 2013; 홍경준·김민성·김사현, 2013; 송진미·박원호, 2016). 우리나라 복지예산은 1990년대 이후 급격하게 증가하고 있는 추세를 보이고 있다. 복지예산 비중은 1983년부터 1991년까지 거의 비슷한 낮은 비율로 증가하였고, 1992년부터 1997년까지 거의 정체되어 있다가 1998년부터 2001년까지의 약 5년 동안 2배의 비중으로 증가하는 경향을 보여준다(박기목, 2013: 299). 지난 30여 년간 우리나라의 복지예산 증가추이를 종합해보면, 1983년 복지예산은 전체 예산의 2.88%에 불과하였으나, 2014년 중앙정부의 복지비 지출은 116조로 GDP 대비 7.7%, 2015년에는 124조 2,000억 원(8.2%), 2016년에는 131조 1,000억 원(8.7%)으로 급격한 증가량을 보여주는 것으로 나타난다.

그렇다면 정부가 복지 문제에 관심을 갖고 복지예산을 확대하게 된 이유는 무엇인가에 대한 물음을 제기할 수 있다. 정부의 일반적인 정책결정 과정을 살펴보면, 사회의 한 분야에서 문제가 발생하면 그것은 언론을 통해 사회적 이슈로 발전하는 경향이 있다(Downs, 1972). 이 과정에서 일반 대중들은 해당 문제에 대하여 관심을 가지게 되며, 그 관심으로 인해 언론은 계속하여 그 관심을 유지시키는 역할을 담당한다(김성철·박기목, 2006a). 이러한 과정을 통하여 특정문제는 사회적 이슈로 진화하게 되고, 사회적 이슈에 대하여 정부가 관심을 갖게 되면 정책의제로 발전하며, 정책의제는 구체적인 정부 정책으로 이어지게 된다는 것이다.

그러나 우리나라의 복지정책들은 대통령 선거 또는 총선에서의 승리를 위한 선거공약이라는 이름으로 결정되어져 온 것으로 보는 시각이 대부분이다. 즉, 일반 국민들의 복지에 관한 자발적인 관심보다는 정치권에 의해 개발된 선거공약의 일환으로 복지정책들이 탄생되었다는 것을 의미한다. 이러한 주장은 타당할 수 있다. 그러나 정책의 형성 및 집행과정은 여러 요소들로 인하여 복합적으로 이루어지므로 다양한 측면에서 정책형성 및 결정에 대한 근거를 탐색하는 논의가 필요하다.

이처럼 사회문제는 대중에게 노출되어 사회적 이슈로 발전하게 되고, 이러한

사회문제를 정부가 해결해야 한다는 당위성이 존재한다. 특히, 사회적 이슈는 국민의 선호가 표출된 것으로서 이를 정책에 반영한다는 것은 정부의 대응성 및 신속성 측면으로서의 의미가 상당히 중요하다고 판단된다. 그러나 본 연구에서는 정치논리로 인해 복지정책에 대한 정부의 대응이 적극적이지 못하고 있다는 문제의식을 바탕으로 사회적 이슈를 정부가 정책에 반영해야 한다는 점에 주목하였다. 이에 본 연구에서는 1998년 김대중 정부부터 2008년 이명박 정부까지 아동복지에 대한 사회적 관심도가 어느 정도 증가하는지의 여부를 조사하고, 이에 대한 정부와 정치권의 관심의 증가가 아동복지정책을 어떻게 결정하는지의 여부를 분석한다. 그리고 아동복지에 대한 사회적 관심은 복지이슈에 대한 언론의 관심도를 이용하여 측정한다. 본 연구에서는 아동복지에 대한 사회적 관심과 정책적 노력은 지속적으로 증가될 것으로 추측된다.

## II. 이론적 배경

### 1. 사회적 이슈와 정책결정

#### 1) 사회적 이슈의 개념

복잡한 이해관계자가 발생하는 현대사회에서 이슈(issue)라는 용어의 사용은 대중화가 되었다. 이슈는 쟁점, 논쟁거리, 논점 등으로 표현되고 있으며, 다양한 분야에서 적용되고 있다. 이슈는 사회의 구성원들이 사회전체의 복리를 증진시키기 위해 해결되어야 한다고 생각하는 사회문제나 논점 또는 쟁점을 의미한다(박기묵, 2000: 144). 특히, 이슈는 공공의 관심이 특정한 문제와 관련되면서 발현되는데, 사회적으로 매우 중요하고 지속적으로 제기되어 사회적 파급효과가 큰 이슈를 사회적 이슈(social issue)라 할 수 있다. 일반적으로 우리나라에서 사회적 이슈는 갈등이슈를 의미하기도 한다. 민주주의 사회에서 특정 문제에 대한 국민의 선호는 사회적 이슈로 표출되고, 신속한 합의 도출이 어려울 경우 갈등 상황을 초래하기 때문이다. 특히, 언론기관에서는 사회적 갈등에 관한 뉴스를

보도하고 있으며, 정치적 갈등, 정책갈등, 노사갈등, 지역갈등, 이념갈등 등의 사회문제가 사회적 이슈가 되기도 한다.

이슈가 쟁점이나 공공쟁점, 공공문제(public issues), 논쟁문제(controversial issues) 등으로 다양하게 명명되고 있다는 점에서 사회적 이슈는 개인적인 차원을 넘어 사회적인 차원의 문제들이며, 사회 구성원들 간에 의견이 대립되는 사회적인 판단이 완결되지 못한 문제들이라 할 수 있다. 특히, 정치·사회적인 관심을 받게 되는 논쟁적인 이슈는 사회 구성원들 사이에서 논의되는 중대한 불일치를 불러일으키는 공공 정책에 대한 질문들로, 현실 사회에서 발생하는 공적 문제에 대응하는 공공 정책을 만들기 위해 채택해야 하는 실제적인 질문들이라고 정의되기도 한다(Hees, 2009). 이상의 내용을 종합해보면, 사회적 이슈는 특정 문제를 바라보는 관점에 따라 사회 구성원들의 생각 및 입장의 차이가 나타나게 되는 사회적으로 중요한 문제들로 정의할 수도 있다.

## 2) 언론의 공공의제 설정과 정책결정

사회문제로부터 발현된 사회적 이슈를 선정하고, 이와 관련된 공공의 문제를 제기하며 정책과정에 사회적 이슈를 제도화시키는 역할을 언론매체의 의제설정 기능이라고 한다(Carrol & McCombs, 2003; McCombs, 2004). 즉, 정책과정에서 언론매체는 사회적 이슈와 정책문제에 대한 사회적 관심도를 증폭시키며 특정한 이슈가 정부의 정책의제로 투입되고 채택되도록 만드는 촉매제 역할을 하게 된다(Dunlap & Scarce, 1991; 이영돈·심재철·노성중, 2009; 이태준, 2016). 사회적 이슈가 언론매체의 의제설정 기능을 통해 일반대중들의 사회적 담론과 정책의제로서 형성되기 위해서는 무엇보다도 해당 이슈에 대한 언론매체의 보도량이 많아야 한다(Dunlap & Scarce, 1991; Rose & Baumgartner, 2013). 사회적 이슈는 서로 경쟁을 하기 때문에 정책결정과정에 진입하기 위해서는 반드시 다른 이슈들과의 경쟁에서 이겨야 하는데, 이 과정에서 언론매체의 보도량이 가장 중요한 결정요인이 될 수 있다(Hilgartner & Bosk, 1988). 또한 Kingdon(1984)도 사회적 돌출사건과 언론매체의 보도는 공공이슈가 정책의제로 채택되도록 만드는 ‘정책의 창(window)’이라고 강조하면서, 언론매체에서

집중적으로 보도되는 공공이슈는 일반대중들의 이슈관여도를 높이고, 사회적 공론의 장을 형성하며 어느 시점에서 제도권의 정책의제로 채택될 수 있는 필수 조건을 제공한다고 주장한다(이태준, 2016: 216-217). 이처럼 대부분의 정책 분야 연구자들은 사회적 이슈에 대한 언론의 관심이 정책결정에 상당한 영향을 미친다는데 동의하고 있으며, 사회적 이슈에 대한 언론의 관심을 측정하기 위한 방법은 해당 이슈와 관련된 뉴스나 신문기사 등의 보도량을 중심으로 논의되고 있다.

특정 이슈에 대한 일반대중의 관심이 집중되면 언론매체는 지속적으로 보도하는 특성이 있으며, 언론매체의 보도는 국민들로 하여금 해당 이슈에 대한 관심을 계속 유지시킴으로써 사회의 정치적·사회적 변화를 초래시키는 역할을 한다(Molotch & Lester, 1974; Schudson, 1978; Soroka, 2002; Kioussis, 2003; Rose & Baumgartner, 2013; 김성해, 2006; 박기목, 2015). 앞에서 살펴본 바와 같이 사회적 이슈로 발전하기 위해서는 언론매체의 역할이 중요하다. 특정 이슈가 언론매체 보도를 통해 사회적 이슈로 확산되면 일반대중들은 그 이슈로부터 파생되는 사회문제의 해결을 요구하게 된다. 이 시점에서 정부는 사회적 이슈의 해결을 위한 논의에 들어가는 경향이 나타난다(Downs, 1972). 이와 같은 과정을 의제 발전과정의 관점에서 보면 이슈는 언론의제에서 공공의제로, 공공의제에서 정책의제로 진화하는 것이다(Erbring, et al., 1980; Gusfield, 1981; Dunlap, 1995; McCombs, 2004; 목진휴·박기목, 1993; 박기목, 2000; 2002; 2015a; 박치성·명성준, 2009). 즉, 특정 이슈에 대한 사회적 관심이 집중되면 그 이슈는 사회적 이슈로 진화하고 공공의제로 설정되며, 정책의제로 발전됨으로써 이슈의 해결을 위한 정부의 정책결정이 이루어지는 것이다.

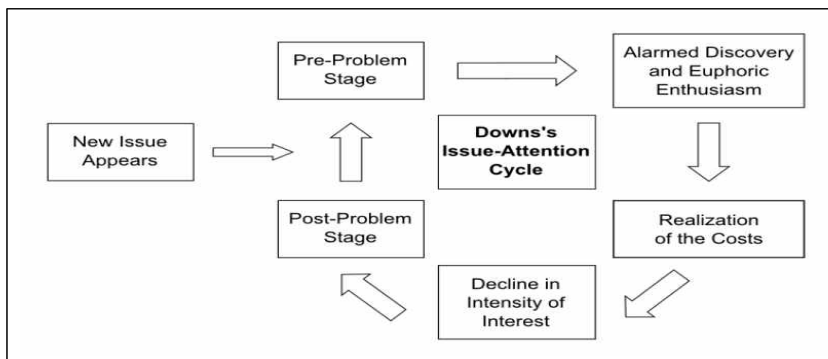
## 2. 이슈관심주기이론

다양한 사회문제 또는 사회적 이슈들은 언론을 통해 갑자기 눈에 띄게 표출되기도 하고, 짧은 시간동안 유지되기도 하며, 사회문제가 해결되지 않았지만 대중의 관심에서 점차적으로 사라지기도 한다. 이러한 이슈에 대한 대중들의 관심 주기가 작동하는 방식은 Downs(1972)의 이슈관심주기이론으로 설명될 수 있

다. 이슈관심주기이론은 사회문제를 해결하기 위해 대중의 관심이 얼마 동안 지속되어야 하는지에 대한 통찰력을 제공한다. Downs(1972)는 미국의 환경문제를 사례로 하여 환경 이슈가 대중의 관심을 끌게 된 이유는 무엇이고, 왜 이러한 문제가 갑자기 국내 문제 중에서 우선순위가 높아졌는지, 환경문제에 대해 얼마나 높은 관심을 유지할 것인가를 이슈관심주기(issue-attention cycle)를 통해 분석하였다.

이슈관심주기는 특정한 사회문제의 성격과 주요 언론매체가 대중과 상호작용하는 방식 모두에 그 뿌리를 두고 있다. 주기 자체에는 5단계가 있으며, 관련된 특정 문제에 따라 지속 시간이 다를 수 있지만 거의 항상 다음 순서로 발생하게 된다. 이처럼 사회적 이슈는 사회문제에 대한 사회적 관심도에 따라 특정한 생존주기(life cycle)를 가지고 있다. Downs(1972)는 생태학적 접근방법을 통해 시계열적으로 이슈의 탄생부터 소멸까지의 5단계의 과정을 거친다는 이슈관심주기이론을 주장하였다(Downs, 1972: 39). Downs(1972)의 이슈관심주기를 도식화하면 다음의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> Downs(1972)의 이슈관심주기



자료: Petersen(2009: 7)의 자료를 인용.

이슈관심주기이론에 따르면 모든 사회문제가 이슈관심주기를 거치는 것은 아니며, 다음과 같은 단계별 특성이 존재한다(Downs, 1972: 39-41). 첫째, 이슈 잠복단계(pre-problem stage)로 사회에 바람직하지 못한 문제 상황이 존재하지만, 일부 전문가나 이익집단들만 그 문제에 대한 경각심을 인지하고 대중들은

문제 상황을 인식하지 못하는 상황을 의미한다. 일반적으로, 대중이 문제에 대해 관심을 갖게 될 때까지 문제가 존재하는 사회적 조건은 악화된다. 예를 들어, 이것은 미국의 인종주의, 빈곤 및 영양실조에 해당된다.

둘째, 사회적 관심의 증가단계(alarmed discovery and euphoric enthusiasm)로 이슈와 관련된 사건의 발생으로 인해 국민들이 이슈와 중요성을 인지하여 사회적 관심이 증가하는 단계이다. 미국 사회의 1965년~1967년 빈민굴 폭동과 같은 극적인 일련의 사건의 결과로, 또는 다른 이유로 대중은 갑자기 특정 문제의 폐해(유해성)에 대해 인식하고 경고하게 된다. 사회적 관심의 증가단계는 비교적 짧은 시간 내에 문제를 해결하거나 효과가 있는 활동을 항상 동반한다. 대중적인 경각심의 확산으로 인해 정치 지도자들은 부분적으로 강력한 대중의 압력을 받게 된다.

셋째, 관심이 절정에 도달하는 단계(realizing of the cost)로 국민들이 이슈의 해결에 필요한 비용을 인식하고, 문제해결에 따른 비용과 부작용을 비교하는 단계이다. 점진적으로 확산되는 문제를 해결하는 비용이 실제로 매우 높다는 것을 깨닫게 된다. 문제를 해결하는 것이 엄청난 비용이 투입되고 많은 사람들의 큰 희생을 요구하게 되며, 문제의 일부가 누군가에게 상당한 이익을 제공하는 조치에 기인한다는 것을 대중이 인식하기 시작한다. 예를 들어, 자동차 사용 증가는 많은 사람들의 이동성을 향상시켰지만, 교통 혼잡과 스모그의 원인이 된다는 것이다. 따라서 사회문제와 그 해결방안 사이에 이러한 관계가 있음을 대중이 인식하게 되는 것은 세 번째 단계의 핵심부분을 구성한다.

넷째, 관심이 절정에서 감소하는 단계(decline in intensity of interest)로 비용과 시간 소요 등으로 인해 사회적으로 이슈의 해결이 어렵다고 인식하여 이슈에 대한 관심이 감소하는 단계이다. 세 번째 단계는 거의 눈에 띄지 않게 네 번째 단계로 변화하게 된다. 또한 문제에 대한 대중의 관심의 강도가 점진적으로 감소한다. 점점 더 많은 사람들이 문제해결이 얼마나 어렵고 비용이 많이 드는지를 깨닫고, 문제에 대해 다음과 같이 인식하게 된다. 어떤 사람들은 낙담하고, 다른 사람들은 위협을 느끼게 되어 문제에 대한 생각을 억제한다. 또 다른 사람들은 문제를 지루하게 느낀다. 대부분의 사람들은 이러한 감정의 부분적인 결합을 경험한다. 결과적으로, 사회문제에 관심을 집중하려는 대중의 열망은 사라진

다. 그리고 다른 문제가 보통 2단계로 진행되어 대중의 관심을 끌고 더 새롭고 참신하며 더 강력한 주장을 펼치게 된다.

마지막으로, 관심이 사라지는 단계(post-problem stage)로 이슈에 대한 사회적 관심이 사라지는 상황이다. 마지막 단계에서 대중의 관심사의 중심에 자리 잡게 된 문제는 장기간의 불확실한 상태(limbo)로 옮겨간다. 즉, 관심이 덜 집중되거나 돌발적인 관심의 반복이 나타나는 쇠퇴기의 영역이다. 그러나 이 문제는 이슈잠복단계에서 널리 퍼진 것과는 다른 대중의 관심과 관계가 존재한다. 이 문제에 관심이 집중되는 시기에 새로운 기관, 프로그램 및 정책이 이를 해결하는데 도움이 될 수 있다. 이러한 주체는 거의 항상 유지되며, 대중의 관심이 다른 곳으로 옮겨진 후에도 종종 영향을 미치게 된다. 한 번 국가적인 이슈로 발전된 주요한 사회문제는 산발적으로 대중의 관심을 다시 불러올 수 있다. 또한 그것의 중요한 측면은 이후에 중심 단계를 지배하는 다른 문제에 연관될 수 있다. 따라서 주기를 거친 문제는 항상 이슈잠복단계에 있는 문제들보다 평균적으로 더 높은 수준의 관심과 공공의 노력, 일반적이고 공유될 수 있는 관심을 받게 된다.

종합해보면 사회문제는 사회적인 관심에 따라 이슈로 발전되며, 사회적 이슈는 대다수 국민의 선호가 표출된 것이라 할 수 있다. 따라서 정부는 국민의 선호를 수렴하여 정부정책으로 반영해야 하는 당위성이 존재한다. 즉, 정책문제를 해결하기 위하여 정부는 공익의 실현을 추구하게 되므로 공익을 의미하는 국민의 선호를 반드시 파악해야 한다. 특히 여기에서 주목할 만 한 점은 정책이 바람직한 사회 상태를 이룩하는 것이며, 사회적 이슈는 국민들이 바람직하지 못한 사회 상태를 인지하고 있는 것을 의미하므로, 정부는 사회적 이슈를 해결함으로써 정책의 목표를 실현할 수 있는 것이다.

### 3. 아동복지에 대한 이슈관심주기이론의 적용 가능성 검토

아동복지에 대한 이슈주기이론의 적용 가능성을 파악하기 위해서 크게 두 가지로 검토한다. 먼저, 사회적 이슈와 관련된 논의를 검토하고, 이슈관심주기모형을 적용한 국내외 관련 연구들을 검토하고자 한다. 사회적 이슈에 대한 연구는



그동안 크게 관심을 받지 못하고 갈등이슈에 초점을 맞추어 갈등상황 전개 및 분석에 대한 사례연구가 진행되어 왔다. 따라서 사회적 이슈가 국민의 선호를 표출하는 기제라는 점을 중심으로 이슈에 관한 연구를 포함하여 선행연구를 진행하고자 한다. 첫째, 사회적 이슈에 대한 언론매체의 보도는 일반적으로 사회적 관심도를 반영하게 된다(박기목, 2000; 양정혜, 2001; 유영돈·마정미, 2015). 실증주의적 시각에 따라 언론매체는 사회적 현실을 보도하고, 사회 현상에 대한 올바른 이해를 위해 정보를 전달하게 되며, 국민들은 이슈를 인식하게 된다. 이와 같이 국민의 관심이 증가하게 되면 언론매체는 해당 이슈에 대한 프레임 구성해 확인된 사실 정보를 신속히, 지속적으로 보도하는 특성이 있다. 따라서 언론매체에 보도된 이슈의 노출빈도 및 기간이 증가할수록 국민들에 대한 파급효과가 크며, 사회적 이슈로 발전된 가능성이 높다. 둘째, 특정 이슈에 대한 사회적 관심도를 분석하는 것은 정책의제분야에서 매우 중요하다(박기목, 2000; 김성철·박기목, 2006a; 2006b). 사회적 관심도가 높은 이슈와 정책결정은 상관성을 갖게 되는데, 이는 특정 이슈에 대한 사회적 관심이 증가하게 되면 정부는 이를 해결하기 위한 정책을 결정하기 때문이다. 특히, 김성철·박기목(2006a)의 연구에서는 이슈에 대한 관심도가 집중될 때 정책이 수립된 것으로 나타났다. 따라서 정부는 사회적 이슈를 파악하고 사회문제를 신속히 해결해야 하며, 정부의 개입은 정책의 형태로 나타나게 된다. 셋째, 특정 이슈는 사회적 관심도에 따라 생존주기를 가지고 있다(박기목, 2000; 2002; 김성철·박기목, 2006a; 이태준, 2016). 사회적 관심에 영향을 받아 이슈는 시계열적으로 탄생부터 소멸까지 일정한 유형을 갖게 된다. 이슈가 생존주기를 거치기 위해서는 단계별 결정요인이 필요하며, 이러한 요인에 따라 이슈의 발전은 사회문제, 사회적 이슈, 공중의제, 공식의제 등 이슈별로 차이를 나타나게 된다. 따라서 이슈마다 분야, 지속성, 사회적 관심도가 상이하므로 특정 이슈가 사회적 이슈로 발전하기 위한 결정요인을 이슈의 특성을 고려하여 규명하는 연구가 필요하다.

다음으로 본 연구는 특정 분야 또는 이슈에 대해 이슈관심주기를 분석한 국내외 선행연구들을 검토한다. Downs(1972)는 이슈관심주기모형을 통해 생태환경적 이슈에 대한 사회적인 관심의 증가는 곧 사회적 이슈의 성장을 의미하고, 이슈의 성장이 곧 정부의 환경정책으로 연결된다고 주장하였다. 이에 정책학의 의

제설정분야에서 이슈관심주기를 활용한 사례연구들이 활발히 진행되었다(Hilgartner & Bosk, 1988; Dunlap & Scarce, 1991; Baumgartner & Johns, 1993; Peterson, 2009; Rose & Baumgartner, 2013). 이에 대해 Peterson(2009)은 Downs(1972)의 이슈관심주기는 정치 분야에서 널리 주목을 받고 있지만, 국제 관계 또는 외교 정책 연구에서 관심이 상대적으로 부족하다는 것은 이슈관심주기모형이 해당 분야에 적용할 수 없다는 것을 의미한다고 볼 이유가 없다고 강조하면서 이슈관심주기모형이 생태환경적 이슈와 정치적 이슈 이외에도 외교적 이슈에도 적용될 수 있음을 주장하였다. 이를 뒷받침하는 연구로서 Bellavita(2005)는 국토 안보 문제가 이슈관심주기를 따르는 경향이 있음을 발견했으며, Peterson(2009)은 이슈관심주기모형을 활용하여 국제 테러리즘 문제에 대한 여론의 관심도를 분석하였다. 국토 안보와 국제 테러리즘 문제는 이슈관심주기모형의 5단계를 모두 부합하고 있는 것으로 나타나 분야별 사회적 이슈에 이슈관심주기가 적용될 수 있음을 시사한다.

물론, Downs(1972)는 모든 사회문제가 이슈관심주기를 통과하지는 않을 것이며, 세 가지 특정한 특성이 이슈관심주기를 통해 이동할 가능성을 높인다는 것을 인정하고 있다(Peterson, 2009: 7). 첫 번째 조건은 사회에서 대다수의 사람들은 사회문제로 인해 소수의 사람들이 겪고 있는 고통을 겪지는 않는다는 것이다. 두 번째 조건은 문제 자체가 인구의 대다수 또는 영향력을 행사하는 소수에게 상당한 이익을 제공한다는 사회적 합의에 기인해야 하며, 세 번째 조건은 문제를 일으키는 사회적 이슈의 주목할 만한 요소는 사회문제가 본질적으로 흥미로운 특성이 없거나 문제가 해결되어 더 이상 그 사회문제가 존재하지 않는다는 것이다.

이에 대해 Peterson(2009)은 국제 테러리즘 문제를 적용하여 사회가 국제 테러의 희생자의 고통을 직접적 또는 간접적으로 동일시하려는 경우에 기준 1을 충족시킨다고 보았다. 또한 9월 11일 이후의 국제 테러에 관한 학술 토론은 근본 원인(root causes)의 관점에서 이루어졌는데 이는 세계의 북부나 서부에 유익한 사회적·경제적 합의(arrangements)에 뿌리를 둔 세계 빈곤과 같은 대규모 사회문제를 지적하는 것이 기준 2를 충족시키는 것으로 보았다. 반면에 국제 테러가 학계의 관심을 끌었지만, 미국의 이익에 대한 공격이 없다는 것은 대중의

관심이 지속적으로 유지될 것 같지 않다는 것을 의미하기 때문에 기준 3을 충족시켜 국제 테러리즘 문제에도 이슈관심주기가 적용될 수 있음을 입증하였다.

Downs(1972)에 따르면 위의 세 가지 조건 모두가 대중의 주목을 끌었던 주어진 문제와 관련하여 존재할 때, 그것은 곧 이슈관심주기를 통해 빠르게 움직일 확률이 높으므로 결국에는 이슈에 대한 관심이 사라질 것이다. 이러한 선형 과정은 조건 1에서 인구의 대부분이 문제로부터 고통을 겪지 않으므로 계속해서 문제를 생각나게 하지 않기 때문에 발생하게 된다. 조건 2는 사회적인 대변동이나 영향력을 행사하는 소수 또는 양쪽 모두의 양보를 일으키는 중대한 변화를 통해 문제를 해결해야 할 필요성이 증대되어야 한다는 것이다. 조건 3은 대중의 관심을 끌기 위한 언론의 노력에 대해 새롭고 흥미로우며 재미있는 이슈를 찾도록 인센티브를 부여해야 한다는 것이다.

이를 종합해보면, 어떠한 사회문제라 하더라도 위의 3가지 조건을 충족시키면 이슈관심주기의 적용이 이론적으로 가능하다는 것을 확인할 수 있다. 또한 이를 뒷받침하는 많은 사례연구들이 진행되었다. Downs(1972)는 생태학적 이슈를 사례로 이슈관심주기를 개발하였고, 도시의 독극물 문제(Toxic Waste Dilemma)에 대한 지역주민의 관심도를 측정하여 이슈관심주기가 적용되는 결과를 발견하였으며(Hasan & Simmons, 1989), 1973년부터 1990년까지의 미국 사회의 환경 이슈(Dunlap & Scarce, 1991), 국토 안보 문제(Bellavita, 2005), 국제 테러리즘 문제(Peterson, 2009) 등이 이슈관심주기모형을 통과하고 있음을 발견하였다.

국내 연구에서도 목진휴·박기묵(1993)은 미국의 대기오염이슈에 대한 공공의 관심도를 측정하여 대체적으로 이슈관심주기를 따르고 있음을 밝혀냈다. 김성철·박기묵(2006b)은 1940년부터 2000년까지 미국에서 일어난 50개 공공이슈<sup>1)</sup>의 생존주기를 검토하여 유형별로 분류하고, 관심주기유형이 증가형, 반복형, 일반형, 돌발형, 기타형으로 구분될 수 있다고 주장하였으나, 사실상 크게 보면

1) 김성철·박기묵(2006b)은 이슈의 생존기간, 언론의 관심도, 이슈와 관련된 정책실현 등을 고려하여 50개의 사회적 이슈들을 선정하였다. 이슈는 미국사회가 직면하고 있는 다양한 문제를 포함하고 있는데, 경제, 복지, 의료, 교육, 기술, 정치, 테러, 국방, 전쟁, 인구, 정보·통신, 주택, 이민, 우주(항공), 보험, 철도, 사법, 건강, 통상 등으로 대표성 있는 이슈로 구성되어 있다(김성철·박기묵, 2006b: 159).

Downs의 이슈관심주기모형을 통과하는 것으로 볼 수 있다. 이외에도 대기오염, 수질오염, 폐기물 이슈(박기묵, 2005a), 사회적 사건(박기묵, 2000; 2002), 정치적 사건과 이슈(박기묵, 2005b; 2006), 선거 이슈(박기묵, 2011)에 대한 언론 및 사회적 관심도가 대체적으로 이슈관심주기모형을 통과하고 있음이 입증되었다.

이와 같은 선행연구 검토를 통해 이슈관심주기는 환경, 정치, 안보, 외교 등 다양한 분야에서 적용이 가능함을 확인할 수 있었다. 이에 따라 우리나라에서 국민적 수요와 관심, 그리고 관련 정책과 예산이 증가하고 있는 복지문제 역시 이슈관심주기가 적용 가능하다는 점을 시사한다. 특히, 아동복지문제는 과거 아동학대 사건부터 정부의 영유아 지원 확대, 그리고 무상보육 도입 논의에 이르기까지 매년 사회와 정부, 언론의 관심을 받아왔으므로 이슈관심주기의 적용을 통해 아동복지에 대한 사회적 관심도의 변화를 파악하고, 정부와 정치권의 개입이 어떻게 이루어졌는지를 심도 있게 분석해 볼 필요가 있다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 공공의 관심도 계량화 방법

본 연구에서는 김대중, 노무현 정부와 이명박 정부 초기 시기인 1998년 2월 25일부터 2008년 12월 31일까지로 연구의 범위를 한정한다. 김대중 정부와 노무현 정부는 과거와는 다른 방향에서의 적극적인 복지개혁과 새로운 복지정책들을 시도하게 되었고, 정책의 연속성이 두드러졌다(서병수, 2011). 반면, 이명박 정부는 신자유주의를 바탕으로 성장 중심적인 생산주의 체제를 강화하는 방향의 정책기조를 보였으며, 정권 초기에는 복지후퇴를 우려하는 평가가 많았다(김원섭·남윤철, 2011). 이명박 정부는 김대중·노무현 정부가 추진하였던 사회 복지정책의 급격한 전환없이 수동적인 형태로 경로의존적인 모습을 보였다. 따라서 우리나라 복지정책의 확장과 큰 변화를 가져오고 복지정책의 연속성을 보이고 있는 김대중·노무현 정부와 이전 정부의 복지정책에 대한 경로의존성을 보이고 있는 이명박 정부 초기까지를 연구의 범위로 한정하고자 한다.

김대중, 노무현, 이명박 정부 시기의 아동복지 이슈에 관한 관심주기를 파악하기 위해서는 이들 이슈에 대한 공공의 관심도를 계량화해야 한다. 따라서 이 부분에서는 아동복지 이슈에 대한 계량화 방법을 논의하고, 이를 통해 실제 공공의 관심도를 측정하여 아동복지 이슈에 대한 관심주기를 그려본다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 특정 이슈에 대한 공공의 관심도의 계량화는 언론매체에서 그것을 다룬 비중으로 파악할 수 있다.

방법론상으로 사회적 이슈에 대한 공공의 관심도의 양적 변화추이를 분석하려면 해당 이슈의 언론매체 보도량이 커야 하고, 이슈의 지속시간이 길어야 한다(Hilgartner & Bosk, 1988; Marsh & Cormier, 2002; 김성철·박기묵, 2006a; 이태준, 2016). 또한 본 연구의 분석대상이 되는 사회적 이슈를 둘러싼 행위자들의 다양성과 이슈의 전개과정에서 행위자들의 역동적인 개입과 사건사고 등이 나타나야 한다(Winter & Eyal, 1981; Marsh & Cormier, 2002; 박기묵, 2014; 이태준, 2016). 이처럼 이슈에 대한 사회적 관심도는 언론매체의 보도량으로 측정할 수 있으며, 언론의 보도량은 해당 이슈에 대하여 언론이 보도한 뉴스기사 수에 의해 계량화 될 수 있다. 따라서 그것을 다룬 비중은 신문의 경우 그와 관련된 기사의 수, 기사의 면적, 기사의 글자 수로 계량화 할 수 있으며, 텔레비전이나 라디오의 경우 그것을 다룬 시간으로 계량화 할 수 있다(박기묵, 2005a).

이를 바탕으로 본 연구에서는 아동복지 이슈에 대한 공공의 관심도를 신문에서 그것을 다룬 기사의 수를 활용하여 계량화한다. 아동복지 이슈에 대한 공공의 관심도는 김대중 정부 출범 이후 1998년 2월 25일부터 이명박 정부 시기인 2008년 12월 31일까지로 한정하여 언론매체가 그것을 다룬 기사의 수를 이용하여 계량화한다. 이렇게 계량화 방법을 한정한 이유는 자료수집의 용이성 때문이다. 물론 언론매체마다 보수성 및 진보성 등 성향적인 차이가 존재할 수 있으나, 본 연구에서는 기사의 논지를 분석하는 것이 아니라 단순히 보도한 기사의 수를 수집하는 것이기 때문에 언론매체의 성향은 해당 이슈를 다루는 양에 큰 영향을 미치지 못할 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 아동복지 이슈에 대한 신문기사의 수를 통해 공공의 관심도를 계량화한다.

물론 아동복지에 대한 사회적 관심을 언론매체의 기사 수로 측정하는 것이 과

연 합당한가에 대한 의문을 제기할 수 있을 것이다. 그러나 사회적 이슈와 관련된 대부분의 선행연구들에서는 특정 이슈에 대한 사회적 관심과 언론의 관심 간의 상관관계가 상당히 높다는 것에 동의하고 있다(Erbring, et al., 1980; MacKuen & Coombs, 1981; Hilgartner and Bosk, 1988; McCombs, 2004; Peterson, 2009). 따라서 본 연구에서는 아동복지와 관련된 언론에서 보도된 신문 기사 수에 의해 관심도의 정도가 시대별로 어떻게 변화되었는지를 조사한다.

## 2. 연구자료 분석방법

본 연구에서 아동복지에 대한 신문의 보도량 즉, 신문기사의 수를 측정하기 위하여 채택한 방법은 키워드 검색방법이다. 아동복지와 관련된 단어를 선택하여 검색창에 입력하면 이 단어를 신문기사가 그 본문을 포함하고 있으면 그 기사를 카운터하는 방식으로 신문기사의 수를 측정한다. 이러한 신문기사 검색방식은 Peterson(2009), Rose & Baumgartner(2013)가 사용하여 각각 미국정부의 외교 정책, 빈곤정책에 대한 정책변화에 대하여 분석하였다. 특히, Rose & Baumgartner(2013)는 뉴욕타임즈, 워싱턴포스트, 시카고트리뷴, LA타임즈, 볼티모션 등 5개의 신문으로부터 빈곤 관련 신문 기사를 8개의 검색어를 이용하여 그 검색어를 포함하는 신문 기사를 모두 카운터하는 방식으로 빈곤 관련 기사의 수를 측정하였다. 본 연구에서 이들이 사용한 검색방법과 같은 방식을 이용한다.

본 연구에서 아동복지 관련 신문 기사를 검색하기 위한 검색어는 ‘아동복지’, ‘육아정책’, ‘아동학대’, ‘무상보육’, ‘영유아 지원’으로 총 5개를 사용하였으며, 이들은 모두 검색창에서 “or”로 연결하여 이 5개의 검색어 중 하나만이라도 기사 본문이 포함하고 있으면 카운터하는 방식으로 선택하였다. 본 연구에서는 카운터 된 기사들을 모두 추출하여, 추출된 기사를 검토하여 아동복지 관련 기사의 유무를 판정하는 작업도 병행하였다.<sup>2)</sup> 아동복지 관련 기사의 유무를 판정하는 작업은 11년치의 기사 11,999건의 기사를 모두 검토한 결과, 총 4,069건으로 나타나 약 33.92%의 적중률을 보여주었다.

2) 아동복지 관련 기사를 판정하는데 있어서 보건복지부 등 정부부처 관련 인사, 학교의 학과 관련 내용, 개인 약력, 책 소개, 위문품 전달 및 방문 등 단순 행사 등을 포함하는 기사는 아동복지 관련 기사에 포함하지 않았으며, 해외 아동복지 관련 기사는 포함하는 것으로 하였다.

또한 아동복지 이슈에 대한 언론의 보도량을 계량화하는데 있어서 이용한 신문의 선택이다. 한국언론진흥재단 홈페이지에서는 중앙지, 경제지, 지역종합지, 방송사 등 42개의 언론매체들이 보도한 기사들을 모두 검색하여 볼 수 있는 데이터베이스를 운영하고 있다. 본 연구에서는 한국언론진흥재단의 데이터베이스를 활용하여 아동복지 이슈들에 대한 기사검색을 통해 자료를 수집한다.<sup>3)</sup>

## IV. 아동복지 이슈의 관심주기

### 1. 아동복지 이슈의 관심주기

Downs(1972)는 이슈관심주기에 관한 연구에서 생태학적 이슈는 탄생에서부터 소멸까지 이슈잠복단계, 사회적 관심의 증가단계, 관심이 절정에 도달하는 단계, 관심이 절정에서 감소하는 단계, 관심이 사라지는 단계를 거친다고 주장하였다(Downs, 1972). 그러나 Downs의 모형은 생태학적 이슈뿐만 아니라 일반적인 사건에도 적용될 수 있다는데 일반적으로 동의한다(Hasan & Simmons, 1989; Dunlap & Scarce, 1991; Bellavita, 2005; Peterson, 2009, Rose & Baumgartner, 2013). 따라서 본 연구에서는 아동복지 이슈에 대한 공공의 관심도의 생존주기가 Downs의 이슈관심주기를 통과하는지의 여부를 판별한다. 이를 위해 한국언론재단의 데이터베이스를 이용하여 아동복지 이슈들에 대한 기사검색을 통해 자료를 수집한 결과, 조사된 자료는 다음의 <표 1>과 같다.

3) 한국언론재단 홈페이지([www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr))에서는 중앙지(경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 한국일보), 경제지(매일경제, 서울경제, 파이낸셜뉴스, 한국경제, 헤럴드경제), 지역종합지(강원도민일보, 경기일보, 경남도민일보, 경남신문, 경상일보, 경인일보, 광주일보, 국제신문, 대구일보, 대전일보, 매일신문, 무등일보, 부산일보, 영남일보, 울산매일, 전남일보, 전북도민일보, 전북일보, 제민일보, 중도일보, 중부매일, 충북일보, 충청일보, 충청투데이, 한라일보), 방송사(MBC, OBS, SBS, YTN) 등 총 42개의 언론매체의 데이터베이스를 제공하고 있다. 본 연구에서는 모든 언론매체의 신문기사 수를 이용하였기 때문에 전국적 차원과 지역적 차원의 아동복지 관련 이슈들을 검토하였다는 점에서 선행연구와의 차별성이 존재한다.

〈표 1〉 아동복지 이슈에 대한 보도 기사 수

(단위: 건)

구분			구분			구분			구분		
연도	월	기사 수	연도	월	기사 수	연도	월	기사 수	연도	월	기사 수
1998	1	-	2001	1	33	2004	1	39	2007	1	34
	2	1		2	14		2	45		2	31
	3	10		3	20		3	23		3	14
	4	12		4	9		4	24		4	37
	5	19		5	51		5	97		5	54
	6	5		6	14		6	40		6	22
	7	10		7	18		7	26		7	19
	8	8		8	34		8	41		8	24
	9	23		9	23		9	24		9	19
	10	13		10	12		10	9		10	38
	11	10		11	19		11	36		11	50
	12	17		12	50		12	47		12	72
1999	1	26	2002	1	37	2005	1	61	2008	1	52
	2	11		2	25		2	24		2	60
	3	6		3	13		3	50		3	42
	4	11		4	25		4	43		4	89
	5	14		5	73		5	113		5	108
	6	6		6	10		6	69		6	26
	7	6		7	24		7	37		7	38
	8	12		8	15		8	32		8	20
	9	27		9	7		9	41		9	39
	10	14		10	24		10	22		10	59
	11	43		11	22		11	24		11	72
	12	27		12	24		12	55		12	83
2000	1	17	2003	1	34	2006	1	37			
	2	10		2	37		2	22			
	3	6		3	22		3	14			
	4	18		4	50		4	35			
	5	66		5	61		5	52			
	6	16		6	19		6	31			
	7	42		7	37		7	36			
	8	37		8	28		8	25			
	9	11		9	13		9	20			
	10	25		10	26		10	8			
	11	25		11	43		11	23			
	12	27		12	34		12	11			

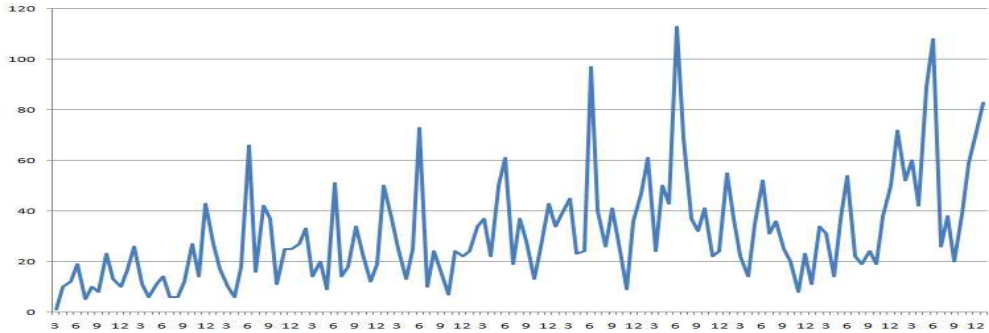
이상의 〈표 1〉에서 제시된 바와 같이, 아동복지에 대한 언론매체의 신문기사 수는 총 4,069건으로 나타났다. 이는 우리나라에서 그동안 아동복지에 대한 관심이 많았다는 것을 보여주는 것이다. 또한 조사된 자료에 기초하여 아동복지 이슈에 대한 공공의 관심도를 계량화하였을 때, 다음의 〈그림 2〉와 같은 이슈관



심주기가 나타난다. 여기에서 Y축은 공공의 관심도이고, X축은 기간으로 월 단위로 표시하였다.

〈그림 2〉 아동복지 이슈에 대한 공공의 관심도

(단위: 건, 월)

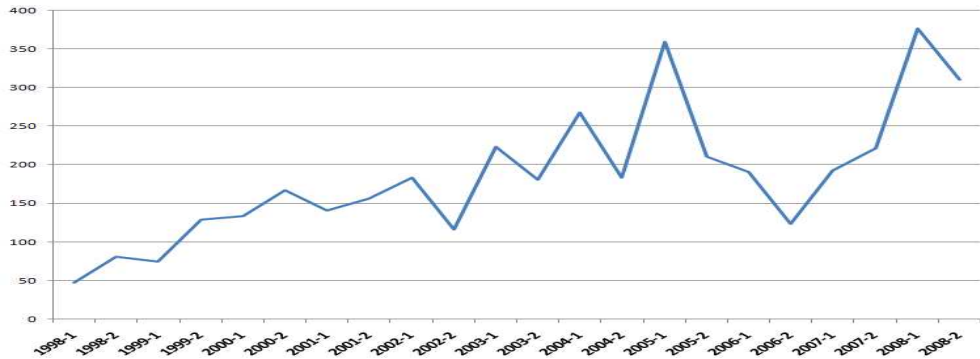


〈그림 2〉를 통해 확인할 수 있는 점은 정부의 차이와는 관계없이 매년 5월마다 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도가 급격하게 증가하는 것을 볼 수 있다. 이를 연 단위를 기준으로 하여 세부적으로 살펴보면, 5월은 아동복지에 대한 관심이 절정에 도달하는 단계에 이르는 것을 알 수 있다. 이러한 점은 5월은 5월 5일 어린이날, 5월 11일 입양의 날, 5월 15일 가정의 날, 5월 21일 부부의 날 등 어린이 관련 각종 행사와 기념일이 많이 존재하므로 이에 대한 언론매체의 보도량이 전월대비 급격하게 증가한 것으로 추측된다. 이로 인해 매년 5월은 Kingdon(1984)의 ‘정책의 창(policy window)’을 열리게 하는 ‘정책문제의 흐름’이 움직이게 되는 시기라고 판단된다. 아동복지에 대한 사회적 공감대를 거치면서 사회적 이슈로 발전되고 이를 정부가 인식하면서 정책적 노력을 기울이게 되는 아동복지정책의 형성을 위한 기회를 제공하는 것으로 이해할 수 있다.

그러나 위의 이슈관심주기 모양은 Downs(1972)가 제시한 관심주기의 각 단계를 식별한다는 것은 상당히 어려워 보인다. 따라서 X축의 기간을 반기 단위로 조정하여 아동복지 이슈에 대한 이슈관심주기를 다음의 〈그림 3〉과 같이 표현하였다.

〈그림 3〉 아동복지 이슈에 대한 공공의 관심도

(단위: 건, 반기)



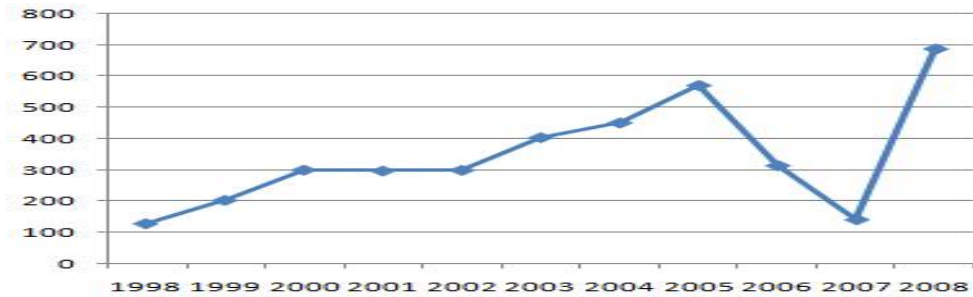
김대중 정부부터 이명박 정부까지 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도는 1998년부터 2002년 상반기까지 일정한 정도를 유지하면서 증가하였다. 그러나 2002년 하반기에 관심도가 급격하게 낮아졌으며, 그 후 2004년 상반기에 절정에 도달하였다. 또한 2006년까지 감소와 증가를 반복하다가 2006년 하반기에 급격하게 감소하는 것을 볼 수 있다. 2007년 상반기 이후 또 다시 아동복지 이슈는 사회적 관심을 끌게 되는데, 2008년 상반기에 절정에 도달한 것을 보여준다. 위의 그래프에서 보는 바와 같이 특이한 것은 아동복지 이슈에 대한 관심이 높아졌다는 것이다. 이는 1990년대 이후 복지예산이 급격하게 증가하였다는 점과 일치하는 결과이다.

그러나 아동복지에 대한 이슈관심주기를 그래프로 표현한 형태로 파악하여 유형을 분류하는 것은 어려워 보이며, 이러한 형태는 Downs(1972)의 이슈관심주기와 김성철·박기묵(2006a)이 유형화한 증가·지속형, 반복형, 일반형, 돌발형에 속하지 않았다.<sup>4)</sup> 따라서 본 연구에서는 X축의 기간을 연 단위로 조정하여 〈그림 4〉와 같은 이슈관심주기를 도출하였다.

4) 김성철·박기묵(2006a)은 미국의 50대 사회적 이슈에 대한 유형화를 시도하여 증가·지속형, 반복형, 일반형, 돌발형, 기타형으로 분류하였다. 증가·지속형은 이슈들에 대한 언론의 관심이 일정 기간 작은 관심을 보이다가 어느 순간부터 성장하기 시작하여 일정 수준까지 올라가서 그 수준이 꾸준히 지속되는 형태, 반복형은 이슈들에 대한 관심이 Downs의 이슈관심주기에서 관심이 절정에 도달 후 식는 단계에 접어들었다가 다시 관심이 상승하여 한 번 더 Downs의 관심주기 단계를 통과하는 형태, 일반형은 Downs의 관심주기를 통과하는 유형, 돌발형은 갑작스럽게 대중의 관심을 끌다가 식으면서 소멸되거나 다시 관심을 갑작스럽게 끄는 유형, 기타형은 이슈관심주기가 특정한 모양이 없어서 분류할 수 없는 유형으로 구분하였다.

〈그림 4〉 아동복지 이슈에 대한 공공의 관심도

(단위: 건, 년)



아동복지 이슈는 Downs의 관심주기를 이미 한번 통과한 후 2008년부터 다시 공공의 관심도가 집중되는 모양을 그렸다. 이는 아동복지 이슈의 관심주기는 계속하여 진행하고 있음을 의미하는 것이다. 결과적으로 아동복지 이슈의 관심주기 모양은 Downs의 관심주기모형을 통과하는 듯한 모습을 보여주고 있는 것처럼 보인다. 〈그림 4〉에서 보여지는 바와 같이 Downs의 모형에 적용하면 1998년 이후부터 1단계에 접어들었고, 2000년부터 2004년까지 사회적 관심이 증가하여 2단계에 접어들었다. 그리고 2005년 관심이 절정에 도달하여 3단계, 2005년 이후부터 관심이 절정에서 감소하는 4단계, 2007년 관심이 사라지는 단계인 5단계에 들어간 것으로 추측할 수 있다. 그리고 다시 2008년 아동복지에 대한 공공의 관심이 집중되었는데, 이후 이슈에 관한 관심이 어떻게 변화될지는 모르기 때문에 아동복지 이슈의 관심주기가 다시 진행될 것이라는 것은 단지 그래프를 통한 추측일 뿐이다. 이러한 이슈에 대한 관심이 그래프에서 보여지는 바와 같은 추세로 계속 진행될 것이라는 가정 하에, 이명박 정부 이후의 아동복지 이슈는 김대중-노무현 정부 시기에 비해 단지 수치상의 차이만 존재할 뿐, Downs의 이슈관심주기 단계를 다시 거치게 될 것이라고 추정할 수 있을 것이다.

각 단계에 대한 내용을 살펴보면, 1999년에는 아동 무상보육 확대와 아동학대 신고를 의무화하는 내용의 「아동복지법」 개정에 대한 내용이 주를 이루면서 아동복지 관련 제도에 관한 논의가 주를 이루었으며, 2000년부터 2004년까지는 아동복지법 개정, 공공보육시설 확충, 무상교육 확대, 아동학대에 관한 내용이 지속적으로 보도되면서 아동복지 전 분야에 대한 사회적 관심이 증대되었다. 2005년에는 가정과 보육시설에서의 아동학대 문제 등에 관한 언론의 보도가 지

속적으로 급증하였고, 아동학대 예방에 대한 정부와 사회적 관심을 촉구하는 관련 사설 역시 증가하면서 아동학대의 심각성에 대한 사회의 경각심을 불러일으켰다. 이후 2006년과 2007년에는 아동학대 사건에 대한 기사가 간헐적으로 보도되었으나, 2008년 아동학대가 가족 및 이웃주민들의 방임문제로 확대됨과 동시에 보육료 지원 등 정부의 아동복지정책 확대에 관한 논의가 이루어지면서 아동복지에 대한 사회적·제도적 관심이 다시 증대된 것으로 판단된다.

## 2. 아동복지 이슈에 대한 정책적 관심

본 연구의 두 번째 목적은 아동복지 이슈에 대한 관심 정도와 정부의 해결 노력 간에 관계가 있는지를 조사하는 것이다. Downs(1972)는 생태학적 이슈의 관심주기모형에서 이슈에 대한 언론의 관심도가 상승하는 어느 한 시점에서 정부의 노력이 필요한 이슈인 경우, 정부의 해결 노력이 동반하는가를 조사하였다(Downs, 1972). 특정 이슈를 해결하려는 정부의 관심과 노력은 일반적으로 정책의 형태로 나타난다. 이를 설명하기 위하여 앞에서 활용하였던 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도와 아동복지 관련 정책들과의 관계를 조사한 결과를 제시하였다. 본 연구의 범위 내에서 아동복지에 대한 언론의 관심은 1999년부터 시작되었다. 1999년부터 사회적 이슈로 발전한 아동복지 이슈는 2000년 언론의 관심도가 상승하면서 이 수준을 2002년까지 유지한다. 그리고 언론의 관심도는 2003년부터 급격하게 증가하여 2005년에는 절정에 도달한다.

아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도가 증가하자 정부와 정치권은 아동복지 이슈를 해결하기 위한 노력을 기울이게 되었다. 이러한 언론의 관심도의 증가로 인해 2002년 정부는 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 2003년 「청소년보호법」 등 2건, 2005년 「청소년의 성보호에 관한 법률」 등 3건, 2007년 「영유아보육법」 등 7건, 2008년 「모자보건법」 등 5건으로 총 18건에 이르는 아동복지 관련 법률을 개정하였다.

또한 정치권에서는 2002년 「학교보건법」 등 3건, 2003년 「학교급식법」 등 7건, 2004년 「유아교육법」 등 8건, 2005년 「아동복지법」 등 13건, 2006년 「모·부자복지법」 등 5건, 2007년 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 등 11건,

2008년 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」 등 9건으로 2002년부터 2008년까지 56건에 이르는 아동복지 관련 법률을 개정하였다.

이상에서의 논의를 통해 아동복지에 대한 언론의 관심도가 급속하게 증가하는 기간인 2003년부터 아동복지 관련 법률의 개정과 제정이 많이 이루어졌다는 점에서 Downs(1972), 김성철·박기목(2006a)의 연구결과와 일치하는 것을 확인하였다. 따라서 아동복지에 대한 언론의 관심도와 관련 법률의 개정 및 제정과는 상당한 관련성이 있는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 언론의 관심도가 증가하기 시작한 2000년에는 정부와 정치권에서 아동복지 관련 법률의 제·개정이 단 한 건도 존재하지 않는다는 점에서 선행연구와의 차이가 존재하였다. 이러한 이유는 2000년 4·13 16대 총선에서 전국 412개 시민사회단체들이 총선시민연대를 구성하여 대대적인 낙선·낙천운동을 전국적으로 전개하여 국회의원들의 입법 활동에 많은 혼란을 야기한 것으로 판단된다.

이를 바탕으로 본 연구에서는 아동복지 이슈들에 대한 언론의 관심도와 이와 관련된 정책에 관하여 조사하였다. 다음의 <표 2>에서는 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심이 높아졌었던 년도와 이와 관련된 정책이 수립된 내용을 보여주고 있다.

**<표 2> 언론의 관심이 집중된 연도와 법안이 개정 또는 제정된 년도**

언론 관심 집중 연도			관련 법령 개정 및 제정
연도	날짜	내용	
2003	07.22	아동학대로 인한 초등생 투신자살	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교급식법(2003.06.30.)</li> <li>• 장애인복지법(2003.09.05.)</li> <li>• 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률(2003.11.21.)</li> <li>• 가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률(2003.12.18.)</li> <li>• 건강가정기본법안(2003.12.29)</li> <li>• 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률(2003.12.29.)</li> <li>• 청소년보호법(2003.12.29.)</li> <li>• 소년원법(2003.12.30)</li> </ul>
	11.27	보육시설 아동학대	
2004	01.28	가정해체방지 SOS상담소 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영유아보육법(2004.01.08.)</li> <li>• 유아교육법(2004.01.08.)</li> <li>• 입양 촉진 및 절차에 관한 특례법(2004.02.09.)</li> <li>• 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(2004.03.02.)</li> <li>• 성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률(2004.03.02.)</li> <li>• 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률(2004.09.23.)</li> <li>• 영유아보육법(2004.12.08)</li> </ul>
	05.04	아동학대 및 방임	
	05.05	아동학대 건수 증가	
	05.06	아동학대	
	08.25	아동학대 급증	

2005	01.13	보육시설 부실도시락 파문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(2005.03.20.)</li> <li>• 청소년보호법(2005.03.02.)</li> </ul>
	03.14	사랑의 매 논란	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교보건법(2005.03.02.)</li> <li>• 실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률(2005.05.03.)</li> </ul>
	05.03	아동학대 및 가족해체 예방	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동복지법(2005.06.23.)</li> <li>• 특정 강력범죄의 처벌에 관한 법률(2005.06.29.)</li> </ul>
	05.04	아동학대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률(2005.06.29.)</li> <li>• 학교보건법(2005.11.16.)</li> </ul>
	05.11	아동학대 심각성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모자보건법(2005.11.16.)</li> <li>• 범죄피해자보호법(2005.12.01.)</li> </ul>
	06.21	무상교육 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률(2005.12.08.)</li> <li>• 청소년보호법(2005.12.08.)</li> </ul>
	06.28	성폭력 등 아동학대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(2005.12.08.)</li> <li>• 영유아보육법(2005.12.08.)</li> </ul>
	12.10	아동학대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소년의 성보호에 관한 법률(2005.12.08)</li> <li>• 범죄피해자구조법(2005.12.08)</li> </ul>
2008	02.25	보육료 전액 지원 등 아동복지 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률(2008.02.19)</li> <li>• 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(2008.02.19)</li> <li>• 학교급식법(2008.02.19)</li> <li>• 학교보건법(2008.02.19)</li> </ul>
	05.05	아동학대 및 방임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이 식생활안전관리 특별법(2008.02.19)</li> <li>• 청소년보호법(2008.02.26)</li> <li>• 건전가정 의례의 정착 및 지원에 관한 법률(2008.02.26)</li> </ul>
	05.06	아동학대 및 방임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동복지법(2008.02.26)</li> <li>• 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(2008.05.22)</li> <li>• 영유아보육법(2008.12.02)</li> </ul>
	11.19	아동학대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(2008.12.02)</li> <li>• 어린이 놀이시설 안전관리법(2008.12.02)</li> <li>• 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률(2008.12.05)</li> <li>• 모자보건법(2008.12.13)</li> </ul>

〈표 2〉는 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심이 절정에 도달하기까지 집중된 년도를 보여주는 바, 그와 비슷한 시기에 관련 법률이 개정 또는 제정된 경우를 표시하였다. 또한 아동복지 이슈에 대한 언론의 기사 수가 10건 이상 보도된 내용을 확인할 수 있다. 이와 같은 방법을 통해 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도가 증가하면 이와 관련된 법안들이 개정되거나 제정되는지를 살펴볼 수 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 2003년에는 아동학대로 인한 초등생 투신자살, 보육시설에서의 아동학대가 언론의 큰 관심을 받게 되었고, 그 결과, 「가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」, 「건강가정기본법안」, 「청소년보호법」 등이 개정되었다. 2004년에는 가정해체 문제, 아동학대 및 방임 문제에 대한 언론의 관심이 보호자의 보호를 받기 어려운 영·유아의 보호·교육에 관한 법률인 「영유아보육법」이 개정되었다. 2005년에는 보육시설 부실도시락 파문, 사랑의 매

논란, 아동학대, 무상교육 확대 등이 「학교보건법」, 「아동복지법」, 「모자보건법」, 「영유아보육법」 등의 개정에 영향을 미쳤으며, 2008년에는 아동복지 확대, 아동학대 및 방임문제가 「학교급식법」, 「학교어린이 식생활안전관리 특별법」, 「건전가정 의례의 정착 및 지원에 관한 법률」, 「영유아보육법」, 「모자보건법」 등의 개정에 영향을 미친 것으로 추측된다. 물론, 법안 개정 및 제정이 다양한 요인들에 의해서 이루어질 수 있으나, 본 연구에서는 단지 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도와 관련된 법안이 개정 또는 제정되었는지에 초점을 맞추었다.

이를 종합해보면, 이슈관심주기에서 절정단계는 이슈가 정부의 정책으로 전환되는 좋은 시점이라는 송근원(1994)의 이론과 이슈에 대한 사회적 관심이 증가하면 정부는 그것을 해결하려는 노력을 기울인다는 Downs(1972)의 이론에 비추어 볼 때, 본 연구의 분석결과는 이들의 이론을 증명한다고 볼 수 있다. 즉, <표 2>에서는 언론의 관심이 집중된 연도에 관련 법안이 개정 또는 제정된 것을 보여주고 있다. 만약, 언론의 관심이 없었던 시기에 관련 법안이 통과되었다면, 이는 언론의 관심이 아닌 정치적 요인 등 다른 변수들에 의해 설명되어야 할 것이다. 이를 종합해보면, 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도와 관련 법안의 개정 또는 제정의 관점에서 상호 관련성이 존재한다고 볼 수 있다.

## V. 결론

본 연구는 김대중 정부부터 이명박 정부 초기까지 나타난 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도에 대한 이슈관심주기를 조사하고, 그 이슈와 관련된 정책과의 연계성을 규명하였다. 또한 본 연구에서는 아동복지의 이슈관심주기가 Downs의 이슈관심주기모형을 통과하는지의 여부도 조사하였다. 분석결과, 아동복지 이슈의 관심주기는 이미 Downs의 관심주기모형의 5단계를 통과한 후 다시 시작되는 새로운 관심주기를 그리는 듯한 모양을 보여주는 것으로 조사되었다. 다만, 본 연구의 범위로 인해 2008년 이후 이슈관심주기가 Downs의 관심주기모형을 다시 통과하지 않은 상황에서 성급한 판단을 내릴 수는 없지만, 관련 예산의 증가 및 정책의 확대, 무상보육 및 유보통합에 대한 활발한 논의 등 아동복지

에 대한 사회와 정부, 정치권의 관심이 증대됨으로써 이에 대한 언론매체의 보도량 역시 증가하여 새로운 관심주기를 그릴 것으로 추측된다. 그러나 Downs의 이슈관심주기모형을 통과하는지의 여부는 관심주기가 5단계를 거쳐야만 분명한 결론을 내릴 수 있다. 본 연구의 결과만으로는 아동복지 이슈가 다시 이슈관심주기모형을 통과하게 될 것이라고 단정할 수는 없을 것이다. 그 이유는 아동복지 이슈에 대한 공공의 관심도가 계속되지 않을 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

또한 본 연구에서는 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도가 증가할 때, 이와 관련된 정책이 수립되었는지의 여부도 조사하였다. 분석결과, 아동복지 이슈의 관심도가 집중될 때 관련 법률의 개정이 이루어져 정책이 수립된 것으로 조사되었다. 이는 특정 이슈에 대한 공공의 관심도가 증가하면 이를 해결하기 위한 정부의 노력이 이루어진다는 Downs의 주장이 언론의 관심도에 의한 이슈관심주기에서도 적용된다는 것을 보여주고 있다. 즉, 공공의 관심도가 높아지는 단계에서 정부의 개입이 이루어진 것이다. 그러나 본 연구에서는 언론의 관심도가 집중되어 높아지고 있는 단계와 절정의 단계에서 상당수의 정책결정이 이루어지고 있음을 보여주었으며, 관심의 집중이 식는 단계에서도 일단 이슈와 관련된 정책이 결정되었다면 정부의 개입은 지속적으로 이루어지고 있음을 시사하고 있다.

본 연구는 김대중 정부부터 이명박 정부 초기까지 10년 간의 아동복지 이슈에 대한 언론의 관심도와 이슈관심주기를 분석하였고, 이와 관련된 정책의 출현을 조사하였다. 그러나 다른 정부보다 아동복지 확대와 이에 대한 정치적 논의가 활발하게 진행된 이명박 정부 이후부터 현재까지의 아동복지 이슈를 포함하였다면 일반화하는데 도움이 되었을 것으로 판단되나, 이는 향후의 연구과제로 돌린다. 또한 아동복지 이슈의 관심주기가 Downs의 이슈관심모형을 통과하는지의 여부를 조사하기 위하여 운형함수모형을 이용해야 하나, 기술적인 문제로 인해 이를 활용하여 분석하지 못한 한계가 존재한다. 운형함수모형을 이용하는 것은 아동복지 이슈에 대한 공공의 관심도를 언론매체 보도량의 실제적인 자료 값만 보고 판단하기가 어렵기 때문이다. 실제적인 자료 값은 본 연구의 <그림 2, 3>에서 보여지는 바와 같이 마치 주식가격의 변동 그래프처럼 매년 급격한



변화를 보여주고 있다. 따라서 이러한 급격한 변화를 잘 반영할 수 있는 모형을 개발하고 그것을 분석함으로써 Downs의 이슈관심주기모형을 통과하는 지의 여부를 판단할 수 있다. 따라서 김대중 정부부터 현 문재인 정부까지의 아동복지 이슈에 대한 관심주기모형을 운형함수모형을 통해 분석하는 것은 향후 연구과제로 돌린다.

## 참고 문헌

- 김성철·박기묵. (2006a). 사회적 이슈에 대한 사회적 관심과 정책결정에 관한 연구: 미국의 50대 사회적 이슈를 중심으로. 「한국행정연구」, 15(4): 271-298.
- \_\_\_\_\_. (2006b). 사회적 이슈에 대한 언론의 관심도와 정책결정에 관한 연구: 미국의 50대 사회적 이슈를 중심으로. 「한국거버넌스학회 학술대회자료집」, 115-172.
- 김성해. (2006). 언론과 (대외)경제정책: 문화엘리트 모델의 시각에서 바라본 미국 언론의 정치성. 「한국언론학보」, 50(5): 308-336.
- 김원섭·남윤철. (2011). 이명박 정부 사회복지정책의 발전: 한국 복지국가 확대의 끝?. 「아세아연구」, 143: 119-152.
- 목진휴·박기묵. (1993). An Issue Attention Cycle of Air Pollution Issues. 「정책분석평가학회보」, 3(1): 199-211.
- 박기묵. (2015). 언론의 공공의제 설정 및 정책결정 과정과 사례적용에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 24(3): 29-59.
- \_\_\_\_\_. (2014). 언론을 통한 이슈의 진화와 정책결정: 여론분석모형의 개발과 적용. 「한국정부학회 학술발표논문집」, 236-258.
- \_\_\_\_\_. (2013). 복지에 대한 사회적 관심과 복지예산에 관한 연구: 역대 대선 복지정책 공약을 중심으로. 「한국정부학회 학술발표논문집」, 297-319.
- \_\_\_\_\_. (2006). 정치적 사건에 대한 일반대중의 관심도 생존주기와 정당과의 관계: 대통령 탄핵사건을 중심으로. 「한국정책학회 학술발표논문집」, 1-20.
- \_\_\_\_\_. (2005a). 미국과 우리나라의 대기오염, 수질오염, 폐기물이슈의 생존주기 비교: Anthony Downs의 생존주기모형의 실증적 적용. 「지방정부연구」, 9(4): 233-251.
- \_\_\_\_\_. (2005b). 정치적 이슈에 대한 신문의 보도량과 정당지지도에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로. 「한국행정학보」, 39(1): 309-327.

- \_\_\_\_\_. (2002). 공공이슈들간 경쟁으로 인한 사회적 관심도의 변화에 관한 연구. 「한국행정학보」, 36(3): 57-75.
- \_\_\_\_\_. (2000). 사회적 사건의 생존주기유형의 정립: 100대 사건을 중심으로. 「한국행정학보」, 34(3): 143-167.
- 박치성·명성준. (2009). 정책의제 설정과정에 있어 인터넷의 역할에 관한 탐색적 연구. 「한국정책학회보」, 18(3): 41-69.
- 서병수. (2011). 한국의 사회복지 정책과 복지체제 성격의 변화. 「사회법연구」, 16: 63-92.
- 송근원. (1994). 「선거정치론」. 부산: 경성대학교 출판부.
- 송진미·박원호. (2016). 이슈경쟁과 합의이슈모델: 2014년 서울시장선거를 중심으로. 「한국정당학회보」, 15(1): 29-62.
- 양정혜. (2001). 사회갈등의 의미 구성하기: 의료 분쟁 보도의 프레임 분석을 중심으로. 「한국언론학보」, 45(2): 284-315.
- 유영돈·마정미. (2015). 사회적 갈등이슈에 대한 전국 7개 일간지 보도 비교: 세종시 갈등 보도 내용분석을 중심으로. 「언론과학연구」, 15(2): 285-316.
- 이영돈·심재철·노성중. (2009). 탐사저널리즘의 속성의제설정: KBS <추적 60분> 'KT&G를 아십니까' 현장실험 연구. 「한국언론학보」, 53(2): 161-182.
- 이태준. (2016). 언론매체와 디지털 공론장에서 나타난 공공이슈의 사회적 관심도에 대한 비교연구. 「한국행정학보」, 50(2): 215-241.
- 최인규. (2012). 정책이슈 확산에 따른 언론보도형태 유형분석: 기초노령연금제도 결정과정을 중심으로. 「지역발전연구」, 21(1): 155-191.
- 홍경준·김민성·김사현. (2013). 보육정책 이슈에 대한 수익자 집단의 인식과 복지정치. 「사회복지연구」, 44(2): 265-291.
- Carroll, Craig E. & Maxwell McCombs. (2003). Agenda-setting effects of business news on the public's images and opinions about major corporations. *Corporate Reputation Review*, 6: 36-46.
- Christopher Bellavita. (2005). Changing Homeland Security: The Issue-Attention Cycle. *Homeland Security Affairs*. 1(1): 1-6.
- Downs, Anthony. (1972). Up and Down with Ecology-the Issue Attention Cycle. *Public Interests*. 28(Summer): 38-50.
- Dunlap, R. E. (1995). Public Opinion and Environmental Policy. In Lester, J. R. (ed., 1995). *Environmental Politics and Policy: Theories and Evidence*. Durham: Duke University Press.

- Dunlap, Riley E. and Scarce, Rik. (1991). Environmental Problems and Protection. *Public Opinion Quarterly*, 55(Winter): 651-671.
- Erbring, Lutz, Goldenberg, E. N., and Miller, A. H. (1980). Front-page News and Real-world Cues: A New Look at Agenda-setting by the Media. *American Journal of Political Science*, 24(1): 16-49.
- Gusfield, Joseph R. (1981). *The Culture of Public Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hasan, Nancy S. and Simmons, James R. (1989). The Issue-attention Recycle: More Ups Than Downs Anticipated. *A Paper Presented at the Midwest Political Science Association Meeting at Chicago, Illinois*.
- Hess, D. E. (2009). *Controversy in the classroom: The democratic power of discussion*. New York, NY: Routledge.
- Hilgartner, Stephen and Bosk, Charles L. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94(1): 53-78.
- Karen K. Petersen. (2009). Revisiting Downs' Issue-Attention Cycle: International Terrorism and U.S. Public Opinion. *Journal of Strategic Security*, 2(4): 1-16.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown, and Company.
- Kiousis, Spiro. (2003). Explicating "Media Salience: A Factor Analysis of New York Times Issue Coverage During the 2000 Presidential Election". *Journal of Communication*, 54(1): 71-87.
- MacKuen, Michael J. and Combs, S. L. (1981). *More Than News*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Marsh, L. & Cormier, D. (2002). *Spline Regression Models*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- McCombs, M. (2004). *Setting the agenda: The mass media and public opinion*. Polity Press.
- Molotch, Harvey & Lester, Marilyn. (1974). News as Purposive Behavior: On the Strategic Uses of Routine Events, Accidents, and Scandals. *American Sociological Review*, 39: 101-112.
- Rose, Max. & Frank R. Baumgartner. (2013). Framing the poor: Media coverage and U. S. poverty policy, 1960-2008. *Policy Studies Journal*, 41(1): 22-53.
- Schudson, Michael. (1978). *Discovering the News: A Social History of America*

*Newspapers*. New York: Basic.

Soroka, Stuart. (2002). Issue Attributes and Agenda Setting by Media, the Public, and Policy Makers in Canada. *International Journal of Public Opinion Research*, 14: 264-85.

Winter, James P. & Chaim H. Eyal. (1981). Agenda setting civil rights issue. *Public Opinion Quarterly*, 45: 376-383.

---

**유수동:** 명지대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 동대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 지방행정, 정책집행, 재난관리이다. 최근 발표한 논문으로는 “승진에 대한 공정성 지각이 직무 만족에 미치는 영향에 관한 연구: 안성시 지방공무원의 인식을 중심으로”(2017), “주민자치 성과에 미치는 영향요인에 관한 연구: 부천시 주민자치위원의 인식을 중심으로”(2017), “문화복지정책의 정부간 관계에 관한 탐색적 연구: 법제도 및 행정체계 분석을 중심으로”(2017) 등이 있다 (mine15@hanmail.net).

**이진실:** 명지대학교에서 아동학 석사학위를 취득하고, 동대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 교사교육, 아동정책, 아동예술교육이다. 최근 발표한 논문으로는 “창작국악을 도입한 유아국악 교육프로그램 적용 효과”(2017) 등이 있다(green2494@naver.com).

투 고 일: 2017년 10월 27일

수 정 일: 2017년 11월 29일

게재확정일: 2017년 12월 12일

## 부 록

### 〈아동복지 관련 법률 제·개정 현황〉

년도	구분	의결일	제안일	의안명
1998	국회	1998.09.02	1997.11.06	유아교육진흥법개정법률안
	국회	1998.12.02	1998.07.03	성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률중개정법률안
	정부	1998.12.11	1998.11.17	모자복지법중개정법률안
	정부	1998.12.17	1998.04.29	학교보건법중개정법률안
	정부	1998.12.17	1998.12.02	장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률중개정법률안
	정부	1998.12.17	1998.11.17	입양촉진및절차에관한특례법중개정법률안
	국회	1998.12.17	1998.08.01	가정폭력범죄의처벌등에관한특례법중개정법률안
	국회	1998.12.24	1998.12.23	청소년보호법중개정법률안(대안)
1999	국회	1999.01.06	1999.01.06	모자보건법중개정법률안(대안)
	국회	1999.01.06	1999.01.06	영유아보육법중개정법률안(대안)
	정부	1999.01.06	1998.12.02	건전가정의례의정착및지원에관한법률안
	국회	1999.08.12	1999.04.26	학교급식법중개정법률안
	정부	1999.12.02	1999.11.18	특정범죄가중처벌등에관한법률중개정법률안
	정부	1999.12.07	1999.11.22	보호시설에있는고아의후견직무에관한법률개정법률안
국회	1999.12.28	1999.11.24	학교보건법중개정법률안	
2000				-
2001	정부	2001.04.26	2001.01.26	청소년보호법중개정법률안
	국회	2001.07.18	2001.06.30	모성보호비용의사회부담적용확대를위한촉구결의안
2002	국회	2001.11.22	2001.05.28	폭력행위등처벌에관한법률중개정법률안
	국회	2002.02.28	2001.12.21	특정범죄가중처벌등에관한법률중개정법률안
	국회	2002.07.31	2002.07.30	학교보건법중개정법률안(대안)
	정부	2002.11.07	2002.10.21	가정폭력범죄의처벌등에관한특례법중개정법률안
	국회	2002.11.08	2002.11.07	모자복지법중개정법률안(대안)
2003	국회	2003.06.30	2002.10.19	학교급식법중개정법률안
	국회	2003.09.05	2003.07.28	장애인복지법중개정법률안
	국회	2003.11.21	2002.05.03	성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률중개정법률안
	국회	2003.12.18	2003.12.15	가정폭력방지및피해자보호등에관한법률중개정법률안(대안)
	국회	2003.12.22	2003.12.18	장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률중개정법률안(대안)
	국회	2003.12.29	2003.12.26	건강가정기본법안(대안)
	국회	2003.12.29	2003.06.23	학교폭력예방및대책에관한법률안
	정부	2003.12.29	2003.11.07	청소년보호법중개정법률안
2004	정부	2003.12.30	2003.11.08	소년원법중개정법률안
	국회	2004.01.08	2003.12.27	영유아보육법개정법률안(대안)
	국회	2004.01.08	2003.12.27	유아교육법안(대안)
	국회	2004.02.09	2001.10.24	입양촉진및절차에관한특례법중개정법률안
	국회	2004.02.09	2003.10.24	장애인복지법중개정법률안
	국회	2004.03.02	2004.02.26	성매매알선등행위의처벌에관한법률안(대안)
	국회	2004.03.02	2002.09.11	성매매방지및피해자보호등에관한법률안
	국회	2004.09.23	2004.09.22	특정범죄가중처벌등에관한법률중개정법률안
	국회	2004.12.08	2004.12.07	영유아보육법중개정법률안(대안)
	2005	국회	2005.03.02	2004.10.26
국회		2005.03.02	2005.02.03	청소년보호법일부개정법률안

년도	구분	의결일	제안일	의안명
	국회	2005.03.02	2005.02.28	학교보건법일부개정법률안(대안)
	국회	2005.05.03	2005.04.29	실종아동등의보호및지원에관한법률안(대안)
	국회	2005.06.23	2005.06.22	아동복지법일부개정법률안(대안)
	국회	2005.06.29	2005.06.29	특정강력범죄의처벌에관한특례법일부개정법률안
	국회	2005.06.29	2005.06.29	특정범죄가중처벌등에관한법률일부개정법률안
	국회	2005.11.16	2005.08.23	학교보건법일부개정법률안
	국회	2005.11.16	2005.11.15	모자보건법일부개정법률안(대안)
	정부	2005.12.01	2005.08.31	범죄피해자보호법안
	국회	2005.12.08	2005.12.07	특정범죄가중처벌등에관한법률일부개정법률안(대안)
	국회	2005.12.08	2005.12.07	청소년보호법일부개정법률안(대안)
	국회	2005.12.08	2005.12.07	성매매방지및피해자보호등에관한법률일부개정법률안(대안)
	국회	2005.12.08	2005.12.07	영유아보육법일부개정법률안(대안)
	정부	2005.12.08	2005.11.07	청소년의성보호에관한법률일부개정법률안
	정부	2005.12.08	2005.10.06	범죄피해자구조법일부개정법률안
	2006	국회	2006.04.06	2006.04.03
국회		2006.06.30	2006.06.29	학교급식법전부개정법률안(대안)
국회		2006.08.29	2006.08.28	아동복지법일부개정법률안(대안)
국회		2006.12.01	2006.12.01	모·부자복지법일부개정법률안(대안)
국회		2006.12.22	2006.10.18	어린이놀이시설안전관리법안
2007	국회	2007.03.06	2007.03.02	장애인복지법전부개정법률안(대안)
	국회	2007.04.02	2007.03.30	학교보건법일부개정법률안(대안)
	정부	2007.04.27	2006.07.19	가사소송법일부개정법률안
	정부	2007.04.27	2006.07.19	소년법일부개정법률안
	정부	2007.04.27	2006.07.19	가정폭력범죄의처벌등에관한특례법일부개정법률안
	국회	2007.04.30	2007.04.30	장애인등에대한특수교육법안(대안)
	정부	2007.07.02	2007.01.30	청소년의성보호에관한법률전부개정법률안
	국회	2007.07.03	2007.07.02	학교보건법일부개정법률안(대안)
	국회	2007.07.03	2007.07.02	영유아보육법일부개정법률안(대안)
	국회	2007.07.03	2007.07.02	가정폭력범죄의처벌등에관한특례법일부개정법률안(대안)
	정부	2007.09.20	2007.06.08	가정폭력방지및피해자보호등에관한법률일부개정법률안
	국회	2007.09.20	2007.09.20	모·부자복지법일부개정법률안(대안)
	정부	2007.09.20	2007.06.08	영유아보육법일부개정법률안
	국회	2007.09.20	2005.11.24	장애인복지법일부개정법률안
	정부	2007.11.23	2007.11.01	소년원법일부개정법률안
2008	국회	2007.11.23	2005.01.31	인신보호법안
	국회	2007.11.23	2006.03.30	가사소송법일부개정법률안
	국회	2007.12.28	2007.05.01	영유아보육법일부개정법률안
	국회	2008.02.19	2007.02.20	실종아동등의보호및지원에관한법률일부개정법률안
	국회	2008.02.19	2007.04.05	성매매방지및피해자보호등에관한법률일부개정법률안
	국회	2008.02.19	2007.10.02	학교급식법일부개정법률안
	국회	2008.02.19	2008.02.18	학교보건법일부개정법률안(대안)
	국회	2008.02.19	2007.03.23	어린이식생활안전관리특별법안
	국회	2008.02.26	2008.01.21	청소년보호법일부개정법률안
	정부	2008.02.26	2007.08.16	건전가정의례의정착및지원에관한법률일부개정법률안
	국회	2008.05.22	2008.05.21	아동복지법일부개정법률안(대안)
	국회	2008.05.22	2008.05.21	성매매방지및피해자보호등에관한법률일부개정법률안(대안)
	국회	2008.12.02	2008.11.06	영유아보육법일부개정법률안
	정부	2008.12.02	2008.09.10	성매매방지및피해자보호등에관한법률일부개정법률안

년도	구분	의결일	제안일	의안명
2009	정부	2008.12.02	2008.08.18	어린이놀이시설안전관리법일부개정법률안
	정부	2008.12.05	2008.08.06	특정범죄가중처벌등에관한법률일부개정법률안
	정부	2008.12.13	2008.09.04	모자보건법일부개정법률안
	국회	2009.04.17	2008.08.27	학교폭력예방및대책에관한법률일부개정법률안
	국회	2009.04.29	2008.08.19	어린이식생활안전관리특별법일부개정법률안

범위 : 1998년 2월 28일(김대중 정부) - 2008년에 제안한 법률까지

## Abstract

### Media Interest and Policy Decision of Child Welfare Issue: An Empirical Study on the Downs' Issue-Attention Cycle

Soodong Yoo & Jinsil Lee

This study focuses on the fact that the government reflects social issues in policy, and analyzed the relationship between child welfare issue and policy decision. In particular, social issues are expressed by the preferences of the public, and reflecting this in the government policy is meaningful in terms of the responsiveness and promptness of the government. For this purpose, this study analyzed the interest of the media on the issues of child welfare which were highly interested during the period of Kim Dae-Jung, Roh Moo-Hyeon and Lee Myung-bak governments, and analyzed the Anthony Downs issue-attention cycle model. Also analyzed whether the related policies were decided when the media interest in child welfare issues increased. As a result of the analysis, it was found that the child welfare issues in Korea passed the Downs' issue-attention cycle, and related policies were determined. The results of this study are expected to make a methodological contribution to the field of child welfare policy agenda.

Key Words: Child Welfare Issue, Issue-Attention Cycle, Policy Decision