

# 아이디어와 정책선택에 관한 경험적 연구: 경제정책의 변화를 중심으로

고기동\*

## 〈目 次〉

- |                |            |
|----------------|------------|
| I. 서론          | IV. 분석 결과  |
| II. 이론적 논의     | V. 종합 및 함의 |
| III. 연구개요 및 방법 |            |

## 〈요 약〉

본 연구는 신제도주의가 지니는 정책선택에 대한 적용 한계와 정책연구가 가지는 변화 방향성에 대한 논의의 부족을 아이디어를 통해 보완하는 데에 중점을 두었다. 특히 아이디어가 제공하는 해석에 적절한 정책이 선택된다는 서술을 귀납적으로 분석하였다. 이를 위해 정부가 발표한 1993년부터 2017년까지의 경제정책방향을 텍스트마이닝으로 분해한 후, 코사인 유사도와 대응분석을 활용하여 아이디어의 권력적 특성과 방향성을 추론하였다.

분석결과, 경제정책방향은 외생적 정책환경보다는 대통령 임기와 주기적 관련성을 보였다. 이는 공약으로서의 아이디어가 갖는 해석의 권력이 정책문제를 새롭게 의제화하고 해결책을 재구성한 것이다. 또한 경제정책의 변화는 3개 흐름으로 대별되었다. 1993년부터 2000년까지는 민주화 이후의 사회요구에 대응하는 동시에, 개방적 시장경제체계를 갖추는 것에 중점을 두었고, 2001년부터 2008년까지는 외환위기 이후의 후유증을 해소하고 IT 등 신산업을 부흥시키는 것이 강조되었다. 2009년부터는 저성장과 일자리 저하에 대한 위기감과 서민경제를 위한 정책이 부각되었다. 본 연구는 정책은 아이디어에 의해 선택된다는 것에 대한 경험적 개연성을 높였다는 점에 의의가 있다.

【주제어: 정책선택, 경제정책방향, 방향성, 텍스트마이닝, 유사도】

\* 연세대학교 행정학 박사(fisheast@hanmail.net)

논문접수일(2019.5.8.), 게재확정일(2019.7.2.)

## I. 서론

아이디어의 중요성과 역할이 점차 부각되고 있다. 개인의 행동을 기반으로 하는 행태주의 경향과 계량적 인과관계 분석을 중시하는 실증주의 연구에서는 신념·이데올로기·관념·기조·세계관·시대정신 등과 같은 무형의 아이디어를 수용하기 쉽지 않았지만(Meyer, 1996), 최근 신제도주의·정책연구·사회학·국제관계 등 여러 분야에서 변화의 중요한 동인으로서 아이디어를 받아들이고 있다. 우선 신제도주의를 살펴보면 제도는 국가의 정치·행정·경제의 고유한 특성을 설명하며, 제도 산물로서의 정책을 제약한다. 특히 역사적 제도주의에서의 정책은 과거의 유산이며, 현재와 미래의 선택은 과거로부터 형성된다(North, 1990: vii). 역사적 선택이 이루어진 이후에는 초기 결정이 고착되고, 자기강화 과정에 의해 미래의 선택을 구속하는 경로의존을 갖게 된다(Arthur, 1994; North, 1990; Mahoney, 2000; Pierson, 2000). 이러한 제약성을 강조하게 되면 제도가 왜 연속성을 지니며 때로는 새로운 정책이 왜 실패하는가를 설명 할 수 있지만(Immergut, 2006), 동일한 맥락 하에서 특정 정책이 왜 선택되는가를 답변하기는 어렵게 된다. 이에 따라 구조적 제약으로서의 제도와 정책선택 간의 간극을 메우는 개념적 틀로서 ‘제도에서 아이디어로의 전환’(ideational turn; Blyth, 1997: 230) 또는 ‘아이디어의 재발견’(bringing ideas back in; Lieberman, 2002: 607)이 필요하게 되었고, 이에 대한 논의가 전개되고 있다(Baumgartner, 2013; Béland, 2009, 2016; Béland & Cox, 2011; Blyth, 1997, 2002, 2011; Campbell, 1998, 2004; Dobbin, 1994; Genieys & Smyrl, 2008; Goldstein & Keohane, 1993; Hall, 1989, 1993; Haas, 1992; Hay, 2011; Kaelberer, 2002; Lieberman, 2002; Mehta, 2011; Parsons, 2002, 2007; Schmidt, 2008; Skowronek, 2006; Streeck & Thelen, 2005; Wincott, 2011; Yee, 1996).

한편 정책연구에서도 있어서도 아이디어에 대한 중요성이 강조되어 왔다. Sabatier와 Jenkins-Smith(1993)는 신념체계에 기초한 옹호연합(Advocacy Coalition)의 상호작용을 중요한 정책변화 요인으로 보았고, Kingdon(1995)은 문제흐름·정책흐름·정치흐름에서의 문제의식, 국가적 분위기 등이 중요하다고 역설한다. 하지만 아이디어를 공감하면서도 서로를 등한시하는 일종의 상호무시(mutual neglect)<sup>1)</sup>가 신제도주의와 정책연구 간에 존재해 왔다(Wincott, 2011). 예를 들어 Hall(1993: 295)은 Kingdon의 정책의제 설정

1) Wincott(2011)에 의하면, 이러한 상호무시는 정책과 제도가 가지는 연구대상과 분석의 기간 차이로 인해 발생하였다고 본다. 정책은 제도보다 상대적으로 좁은 분야를 연구하는 경향이 있고, 분석기간 역시 10년 내외 이내로 제도보다 짧은 기간을 상정한다.

을 주석에서 간단히 지적하는 수준으로 지나쳤으며, Kingdon(1995)도 자신이 March와 Olsen의 모형(Cohen, March & Olsen, 1972)을 발전시켰음에도 불구하고 신제도주의에 대한 언급을 자제하였다(Wincott, 2011: 145-146). 국내의 경우에도, 신제도주의에 기반을 두고 아이디어를 강조한 하연섭(2004, 2006a, 2006b)은 Kingdon, Sabatier와 Jenkins-Smith에 대해 언급을 하지 않았다.

이렇듯 서로에 대한 소외적 관심에서 벗어나, 아이디어를 중심으로 신제도주의와 정책연구의 교점을 확대해 나갈 필요가 있다. 신제도주의가 충분히 고려하지 못하고 있는 특정 정책이 특정 시점에 왜 선택되는가를 아이디어를 재고(再考)하여 분석함으로써, ‘거시적 현상에 대한 미시적 분석들의 부재’(주경일, 2005: 92)를 보강할 필요가 있다. 정책연구에 있어서는, 정책변화를 논의하면서 소홀히 보았던 변화의 방향량(方向量, vector), 즉 변화의 크기와 방향을 함께 고민하는 노력이 아이디어를 통해 병립되어야 할 것이다.

요컨대 본 연구는 정책선택에 있어서 아이디어가 중요하다는 것을 강조하고자 한다. 나아가, 신제도주의가 지니는 정책선택에 대한 적용 한계와 정책연구가 가지는 변화 방향성에 대한 논의의 부족을 아이디어를 통해 완충하는 데 중점을 두고자 한다.

## II. 이론적 논의

아이디어에 대한 개념은 공공철학·시대정신(Mehta, 2011), 프로그램·프레임·공공정서(Campbell, 2004), 정책핵심신념(Sabatier & Jenkins-Smit, 1993), 국가적 분위기(Kingdon, 1995), 패러다임(Hall, 1993), 인과적 신념(Goldstein & Keohane, 1993; Béland & Cox, 2011) 등 다양하고 다층적으로 제시되고 있다. 아이디어에 관한 연구 역시 폭 넓게 이루어지고 있다. 예를 들어 아이디어가 정책에 미치는 인과적 영향을 분석하거나(Parsons, 2002; Yee, 1996), 아이디어가 이익(interest)을 어떻게 구성하는 가(Blyth, 2002; Parsons, 2007; Hay, 2011), 또는 제도와 아이디어와의 관계에 관한 것(Lieberman, 2002; Campbell, 2004; Schmidt, 2011) 등이다. 이러한 연구들을 기반으로, 이하에서는 본 연구가 고려한 아이디어에 관한 논의를 다음과 같이 제시한다.

먼저 정책결정자가 직면하고 있는 세상에 관한 것으로, 아이디어를 중시하는 입장은 균형적·선형적 인과관계를 가지며 결과의 정규분포를 갖는 세상을 채택하지 않는다. 그것보다는 불균형적·비선형적이며, 비정규성을 지니는 불확실 것으로 세상을 인식한다(Blyth, 2011). 현실의 불확실성(uncertainty)은 확률계산에 의해 결과를 어느 정도 예상

할 수 있는 위험(risk)과는 구분되는 것으로, 결과를 예측할 수 없을 뿐만 아니라 확률적 계산이 가능하지 않은 상황을 말한다. 이러한 예측하기 어렵고 복잡한 불확실성의 상황에서 정책들 간의 관계를 새롭게 정의하고 이를 해석하는 틀이 필요한 데, 그러한 역할을 수행하는 것이 아이디어이다(Beckert, 1996; Blyth, 1997, 2002; Jacobsen, 1995; Kaelberer, 2002). 아이디어는 복잡한 현실상황을 단순화 시켜주고 해결 방향을 제시하는 역할을 수행하며, 여러 가지 대안의 우선순위를 결정하게 한다. 불확실한 상황에서 아이디어는 의제설정, 사회운동, 혁신, 정책선택, 경로의존, 정치적 연합 등에 있어 핵심적 역할을 수행한다(Mehta, 2011).

두 번째 논의는 제도적 제약 하에서 다수의 아이디어가 병존하며 경쟁한다는 것이다. 제도는 질서 있게 설계된 단일의 집합체 이상이며, 다양한 구성요소들이 상호보완적으로 결합되어 있다(Blyth, 2002; Bradford, 1999; Campbell, 1998, 2004; Hall, 1989; Hall & Soskice, 2001; Orren & Skowronek, 1994, 1996; Streeck & Thelen, 2005, Thelen, 2004). 자본주의 제도를 보더라도, 교환으로서의 시장뿐만 아니라 금융·노동조합·교육 훈련·산업안전 등 여러 요소가 복합체적으로 구성되어 있다. 아이디어 역시 지배적인 아이디어가 단일로 존재<sup>2)</sup>하는 것이 아니라 다수의 다층적인 아이디어가 혼재되어 있다(Geniyes & Smyrl, 2008). 예를 들어 선별적이나 보편적이나의 복지정책에 대한 인식, 정부와 시장의 역할에 대한 시각, 중앙정부와 지방정부 간의 권력배분, 정책수단의 우선순위 등 경쟁적·대립적·상호 의존적인 아이디어가 존재한다. 이러한 상황에서 특정 아이디어를 공유하는 지식공동체(epistemic community: Haas, 1992) 간의 경쟁이 나타나게 되며, 누가 ‘아이디어 경쟁’에서 우위를 점하게 되는 가는 결국 정치적 경쟁의 요체가 된다(하연섭, 2011: 209). 특정 시점에 특정 아이디어가 우월한 위치를 차지하게 되는 것은 경제적 실행가능성(economic viability) 뿐만 아니라 정치적 실행가능성(political viability)과 행정적 실행가능성(administrative viability)을 갖게 될 때이다(Hall, 1989). 특히 선거는 아이디어에 대한 주기적인 재검토와 경쟁을 가능케 하는 제도적 장치(박정택, 2000: 24)가 된다. 선거를 통해 경쟁에서 이긴 공약으로서의 아이디어는 정책선택에 대한 권력성과 실행가능성을 획득하게 된다.

세 번째는 아이디어가 정책에 어떻게 영향을 미치는 가 또는 아이디어가 정책결정자의 행동을 어떻게 유발하는 가에 관한 것이다. March와 Olsen(1984, 1996, 2004)은 자기이익을 극대화 하는 계산의 결과(logic of consequentiality)로서 정책이 산출되기 보

2) Campbell(2005)은 아이디어의 변화는 새로운 아이디어가 기존 것을 완전히 대체하는 것이 아니라, 기존 구성요소들이 재결합·재구성되는 것으로 본다.

다는, 적절성의 논리(logic of appropriateness)에 따라 제도에 적합한 정책이 선택된다고 본다. 불확실성과 인지적·경험적 한계로 인해 결과를 정확히 예측하고 인과관계에 따라 행동하는 것은 매우 어려운 일이다. 그보다는 상황에 대한 인식과정을 통해 규칙·규범·관습 등에 적절한 정책을 제한적으로 선택하는 것이 현실적이라고 할 것이다. 적절성의 논리는 아이디어를 중심에 두는 해석의 논리(logic of interpretation)로 이해될 수 있다(Blyth, 2002; Béland, 2010; Parsons, 2007). 자신의 이익과 역할이 무엇인지를 알기 위해서는 복잡한 상황에 대한 해석이 필요하며, 그 상황에 대한 해석과 이익에 대한 정의는 아이디어를 통해 구성된다는 것이다(Hay, 2011). 즉 행위자의 선호와 이익, 상황에 대한 인식을 아이디어라는 렌즈를 통해 해석하게 된다. 아이디어가 지니는 이러한 해석의 권력(power of interpretation)을 통해 그동안 관심을 받지 않았던 사안들이 정책아젠다로 부각되는 등 공적 의제의 재편이 일어나게 된다(Béland, 2010).

네 번째 논의는 정책결정자의 선호와 이익에 관한 것으로, 앞서 논의하였던 아이디어의 인과적 영향력과 연장선상에 있다. 아이디어를 중시하는 입장에서는 정책결정자가 고정불변의 객관적 선호와 이익을 지니고 있다는 견해에 동의하지 않는다. 이보다는 정책결정자의 선호와 이익은 변화할 수 있다는 것을 전제로 한다. 불완전하고 불확실한 상황에서 이익과 선호를 사전에 정의 하는 것은 매우 어려우며, 그렇기 때문에 아이디어를 통해 자신의 선호와 이익이 무엇인지를 인식할 수밖에 없다(Blyth, 2002; Hay, 2011; Sikkink, 1991). 아이디어를 통해 의미와 선호가 구성되는 것이지, 아이디어와 독립된 선호와 이익은 존재하기 어렵다는 것이다. 이러한 점은 행위자의 선호와 이익이 역사적으로 형성된다는 역사적 제도주의의 입장과 차이가 있는 것이다.

이상의 논의는 정책선택에 있어서 아이디어가 지니는 권력적 특성과 방향성을 중시하며, 정책결정자의 이익과 선호를 아이디어가 구성한다는 것을 강조한 것이다. 최근에는 Kingdon(1995)의 정책흐름모형을 아이디어의 관점에서 재해석하고, 이를 아이디어 이론과 결합시키려는 노력(Béland, 2009, 2016; Mehta, 2011)이 나타나고 있다. Kingdon은 문제흐름(problem stream), 정책흐름(policy stream), 정치흐름(political stream)의 3가지 흐름이 정책의 창(policy window)에서 합류할 때 정책의제 및 정책대안이 선택된다고 본다. 정책의 창은 정부교체, 대형사고, 선거, 정치적 무드의 변화, 긴박한 대외상황 등 주도적 흐름의 변경에 따라 일어난다.

Kingdon(1995)의 정책흐름은 Mehta(2011)에 의해 3가지 아이디어 차원으로 재설정된다. 우선 문제 정의(problem definition)로서의 아이디어는 무엇을 정책문제로 할 것인가에 대한 배경인식으로서, 정책 방향성을 제시하며 선택할 수 있는 대안의 범위를 제한

하게 한다. 정책해결책(policy solution)로서의 아이디어는 문제해결을 위한 정책수단이며 정책대안으로서, 정책의 구체적 내용을 한정하는 기술적·전문적 아이디어라고 할 수 있다(하연섭, 2011: 216). 이에 더하여 문제정의와 정책해결책이 제시되는 넓은 틀의 역할을 수행하는 공공철학과 시대정신(zeitgeist; Mehta, 2011: 40)은 일반 대중의 인식이나 국가적 분위기(national mood; Kingdon, 1995)에 해당된다. 이러한 3가지 아이디어의 흐름, 특히 문제정의와 공공철학이 합이되는 경우에 정책대안의 선택이 일어나게 된다. 이하에서는 이러한 이론적 논의들을 어떻게 적용할 수 있는지를 경험적 현상에 대한 분석을 통해 기술한다.

### Ⅲ. 연구개요 및 방법

#### 1. 연구개요

본 연구는 앞서 기술한 이론적 논의를 바탕으로 아이디어가 정책선택에 있어 중요하다는 것을 강조하는 데에 중점을 둔다. 실제적으로는 아이디어<sup>3)</sup>가 제공하는 해석과 방향에 적절한 정책이 선택된다는 가정적 서술을 귀납적으로 분석하고자 한다.

불확실한 환경에 직면하는 정책엘리트<sup>4)</sup>은 인지적·자원적 한계로 인해 어떤 정책을 선택하는 것이 바람직한지를 판단하기 어려운 상황에 계속 직면하게 된다. 만일 선호와 이익이 독립적으로 고정되어 있다면, 정책엘리트는 이를 극대화하는 쪽으로 정책을 선택하면 된다. 하지만 불확실한 현실 상황에서는 선호와 이익 자체를 사전에 규정하는 것이 가능하지 않으며, 복잡한 상황에 대한 인식과정과 이에 대한 나름의 해석을 필요로 하게 된다. 이러한 틀을 제공하는 것이 아이디어이며, 아이디어는 복잡한 상황을 단순화시켜 인지하도록 하고, 정책해결책의 방향과 우선순위를 결정하게 한다. 이것은 정책환경이 정책선택에 직접 영향을 미친다는 생각과 차이가 있는 것으로, 정책환경은 아이디어를 통해 여과된 이후 정책에 반영된다고 할 것이다. 아이디어가 정책환경을 어떻게

3) 본 연구에서는 아이디어를 인과적 신념(causal beliefs)로 정의한 Béland & Cox(2011)의 개념을 차용한다. 신념(beliefs)은 상황을 인식하는 해석을 담고 있으며, 인과적 신념(causal beliefs)은 사람과 사람, 사람과 사물의 관계를 규정짓게 해 준다.

4) 엘리트는 정부, 국회, 은행, 대기업, 언론, 대학, 연구재단, 법률회사 등에 소속되어 사회 자원의 배분과 주요한 정책결정에 영향을 미치는 사람이라고 볼 수 있다(Dye, 2001). 엘리트가 광범위한 개념이지만, 본 연구에서는 분석의 효율성을 위해 분석대상인 경제정책방향과 직접 관련 있는 기획재정부 소속 공무원을 지칭하였다는 것을 밝혀둔다.

해석하느냐에 따라 선택되는 정책이 달라질 수 있는 것이다.

아이디어가 중요하지만, 관념적이며 추상적인 아이디어를 어떻게 관측할 것인가에 대해서는 어려움이 있어왔다. 아이디어가 바라보는 세상 자체가 비선형의 비정규분포를 상정하기에 확률에 근거한 연구방법론을 적용하는 데에 한계가 있다. 또한 다층적이며 복합적으로 구성되는 아이디어를 객관적으로 변수화 하는 것 자체가 쉽지 않으며, 특정 아이디어만을 독립적으로 추출하여 검증하기도 어렵다고 할 것이다.

마찬가지의 한계로, 본 연구에서는 아이디어를 직접 분석하기 보다는, 정책변화 현상에 대한 관찰을 통해 아이디어의 영향을 파악하는 접근을 시도한다. 특히 아이디어가 지니는 권력적 특성과 방향성이 정책변화에 어떻게 투사되어 현상되는 지를 살펴봄으로써, 정책은 아이디어에 의해 선택된다는 것을 확인하고자 한다.

먼저 본 연구가 살펴보고자 하는 것은, 정책변화에 투영되어 있는 아이디어의 권력적 특성에 관한 것이다. 이론적 논의에서 언급한 바와 같이 아이디어는 해석의 권력(power of interpretation)을 통해 정책문제를 재정의하고, 정책 아젠다를 재편하게 된다(Béland, 2010). 특히 선거라는 정치제도를 통해 경쟁에서 이긴 공약으로서의 아이디어는 정책엘리트의 선택에 영향을 미치는 권력성과 실행가능성을 갖게 된다. Kingdon(1995) 역시 정치흐름의 변화에 의해 정책의제 설정의 기회가 바뀌게 된다는 것을 강조한다. 특히 정부교체는 현저하고 광범위한 영향을 미치는 정치흐름의 변화에 해당된다. 이러한 아이디어의 권력적 특성은 대통령 임기 초반기에 상대적으로 많은 정책변화를 야기하고, 임기 후반기에는 정책의제가 안정화됨에 따라 완화된 변화양상으로 나타나게 될 것이다. 본 연구에서는 정부교체에 따른 이러한 정책변화의 양태를 확인하고자 한다.

두 번째로 정책변화 분석을 통해 살펴보고자 하는 것은 아이디어의 방향성<sup>5)</sup>에 관한 것이다. 아이디어는 복잡한 상황을 단순화시키고 해결 방향을 제시하는 역할을 수행한다. 아이디어가 유사하다면 문제에 대한 정의, 정책해결책 역시 비슷하게 나타나게 된다는 것이다. 따라서 정책변화의 위치를 살펴봄으로써, 유사한 아이디어의 영향을 개연성 있게 추리할 수 있다고 본다. 이를 위해 본 연구에서는 정책의 위치와 변화방향을 도식적으로 표식 할 수 있는 방법을 고려할 것이다.

한편, 이러한 아이디어의 권력적 특성과 방향성은 상보적 관계에 있다고 할 것이다.

5) 이는 역사적 사건이 아닌 아이디어를 기준으로 연구대상의 시기를 구분(periodization)할 수 있음을 제안하는 것이기도 하다. 전통적으로 경제위기, 전쟁 등 역사적 사건을 기준으로 시기를 구분하는 방식을 사용하여 왔다(Lieberman, 2001). 하지만 역사적 사건이 시기마다 균질하지 않으며 또한 분석하는 설명변수의 영향력이 다르게 작용하기 때문에 이를 기준으로 시기를 구분하는 것이 타당한가에 대한 의문이 있다(Lieberman, 2001: 1017).

권력성만을 살펴보게 되면 정책변화의 크기를 알 수 있지만 어느 쪽으로 움직이는지를 알 수 없고, 방향성만으로는 정책변화의 크기를 포괄할 수 없다고 할 것이다. 권력성과 방향성을 함께 고려하여, 정책변화의 방향량(方向量, vector)을 함께 분석하는 접근이 필요한 것이다. 요컨대, 본 연구는 정책변화에 투영된 아이디어의 특성을 추론함으로써, 아이디어에 적절한 정책이 선택된다는 가정적 서술에 대한 개연적 확실성을 확보하고자 한다. 이하에서는 이를 위해 본 연구가 활용한 연구방법을 기술한다.

## 2. 연구방법

정책변화를 분석하기 위해 본 연구는 정부가 매년 생산하는 ‘경제정책방향 보고서’를 분석대상<sup>6)</sup>으로 하였다. 경제정책방향<sup>7)</sup>은 정부가 추구하는 거시경제 목표와 이를 달성하기 위한 정책을 종합적으로 담고 있는 것으로서, 정책패키지(이은미 외, 2016a: 226)이자 정책조합<sup>8)</sup>(policy mixes: Howlett, 2005)으로서의 성격을 지닌다. 다른 정책과 달리 경제정책방향은 매년 정례적으로 발표되는 것이기에, 분석 단위의 연도별 증가성(김용진·김지희: 2000)을 상대적으로 용이하게 유지시키는 장점도 가지고 있다.

분석기간은 ‘1993년 경제정책방향’부터 ‘2017년 경제정책방향’의 25년<sup>9)</sup>이다. 1993년 경제정책방향은 노태우정부의 마지막 해인 1992년 12월29일에 발표된 것으로, 이후 정부에서의 변화를 분석하는 기점으로서 의미가 있다. 1994년부터 1997년까지 경제정책방향은 김영삼정부에서 발표된 것이며, 1998년부터 2003년 경제정책방향은 김대중정부에서, 2004년부터 2008년은 노무현정부, 2009년부터 2013년은 이명박정부, 2014년부터

6) 자료는 기획재정부 홈페이지 및 한국개발연구원(KDI) 홈페이지에서 획득하였다.

7) 경제정책방향은 1959년 1월 ‘경제부흥 정책대강(經濟復興 政策大綱)’이라는 이름으로 당시 경제기획부처인 부흥부(復興部)에서 처음 제시되었다. 1960년대부터 1980년대까지는 ‘경제운용계획’으로 발표되었다가 1991년에 ‘경제운용방향’으로 명칭이 변경되었고, 1997년에는 ‘경제정책방향’으로 바뀌었다. 그 후 2001년에 ‘경제운용방향’으로 사용되다가, 2010년부터는 ‘경제정책방향’으로 다시 변경되었다. 명칭 변경에도 불구하고, 경제정책방향은 ‘지난 해 경제에 대한 평가, 경제여건, 그해 경제정책의 기본방향과 추진할 주요정책과제’ 등으로 구성된다. 미국의 경우 매년 대통령 연두교서(state of union)의 형식으로 그해의 정책방향이 발표된다.

8) 기획재정부에서도 경제정책방향 발표 시 재정·통화·금융·환율 등 정책조합(policy mix)을 적극적으로 운영하겠다는 표현을 사용하고 있다.

9) 이 시기의 주도적 아이디어와 관련하여, 여러 학자들은 발전국가와 신자유주의가 혼재되어 있다는 것에 대체로 동의하지만(김윤태, 2015; 김인영, 2008, 2013; 문돈·정진영, 2014; 박상영, 2015; 양재진, 2005; 지주형, 2009; 하연섭, 2006b; Hundt, 2014; Pirie, 2005, 2006), 신자유주의 아이디어가 어느 시점부터 주도적인가에 대해서는 다른 의견이 존재한다. IMF 외환위기가 시작된 1997년 말을 기준으로 설정하기도 하고 정부교체를 기준으로 제시하기도 한다.



2017년까지는 박근혜정부에서 발표한 것이다.

정책변화의 방향량(方向量) 분석을 위해 본 연구는 최소 의미 단위인 단어를 경제정책 방향으로부터 텍스트마이닝(textmining)<sup>10)</sup>을 활용하여 추출<sup>11)</sup>하였다. 이는 단어 단위 분석을 통해 의미 있는 변화 양태를 파악한 여러 연구를 참고한 것이다(김미아·송민, 2012; 박종희 외, 2015; 이은미 외, 2016a, 2016b; Grimmer & King, 2011). 분석 대상의 총 글자 수는 349,430개였고, 단어 수는 85,007개였으며, 중복 사용된 단어를 제외한 분석기준단어는 10,966개였다. 추출된 분석기준단어를 중심으로 연도와 해당 단어수를 행과 열로 구성한 후, ‘문서 유사도 분석’과 ‘대응분석’(correspondent analysis)을 실시하였다. 문서 유사도를 분석한 것은 변화의 크기를 살펴보기 위한 것이고, 대응분석은 변화의 방향을 확인하기 위한 것이다.

문서 유사도를 분석하는 방법으로는 코사인 유사도(cosine similarity), 유클리드 거리(euclidean distance), 피어슨 상관계수(person correlation coefficient) 또는 자카드 계수(jaccard coefficient)를 사용하는 방법 등이 있다(김경민 외, 2014; Huang, 2008). 그 중 코사인 유사도는 문서 길이를 정규화 하여 분석하기 때문에 텍스트마이닝 분야에서 유용하게 적용될 수 있다(김동성, 2012; 김한경 외, 2010; 이재윤, 2007; 최재웅, 2018; 최정웅·안동규, 2016; Steinbach etc, 2000). 본 연구에서는 코사인 유사도를 활용하여 경제정책방향의 변화 크기를 식1)과 같이 계산<sup>12)</sup>한 후에, 식2)와 같이 차이도 값으로 전환하였다. 이렇게 할 경우 1에 가까울수록 정책변화의 크기가 큰 것을 나타내며, 0에 가까울수록 유사한 것임을 의미한다.

$$\text{식1) 코사인 유사도 : } \cos(\theta) = \frac{A \cdot B}{\|A\| \|B\|} = \frac{\sum_{i=1}^n A_i \times B_i}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (A_i)^2} \times \sqrt{\sum_{i=1}^n (B_i)^2}}$$

10) 분석을 위해 각각의 경제정책방향 보고서 중에서 “그해 경제정책 방향과 추진할 주요 정책과제”에 해당하는 내용을 대상으로 하였다. 그 과정에서 전처리(preprocessing)를 거쳤고, 추출된 단어의 빈도수를 계산하였다(Tan, 1999, 이은미 외, 2016b). 전처리 과정에서는 숫자, 조사, 특수기호 등을 우선 제외하였고, 명사와 명사로 결합된 일부 단어를 분리하였다. 아울러 기획재정부 시사경제용어사전과 한국은행 경제용어사전을 참조하여 단어를 판단하였다.

11) 단어 추출을 위해 R의 KoNLP 및 Sejong사전 패키지를 사용하였다.

12) 이 경우, 두 벡터의 방향이 완전히 같은 경우 즉 문서 A와 B가 완전히 유사할 때에는 코사인 유사도 값이 1이 되고, 문서가 완전히 다른 경우 코사인 유사도 값이 0이 된다.

$$\text{식2) 차이도} = 1 - \cos(\theta) = 1 - \frac{A \cdot B}{\|A\| \|B\|}$$

한편 변화의 방향성을 확인하기 위해 사용한 대응분석은 고차원의 데이터를 행과 열로 축소된 2차원 공간에 상대적 위치로 표시함으로써 자료의 범주를 비교 가능하게 하는 탐색적 방법이다(최용성, 2001; Hill, 1974; Greenacre, 2017; Nenadic & Greenacre, 2007). 대응분석<sup>13)</sup>을 활용함으로써 연도별 경제정책방향의 상대적 위치를 파악할 수 있게 되고, 이를 통해 경제정책이 어느 방향으로 이동하는 지를 확인할 수 있다. 대응분석에서 표시되는 수평축과 수직축은 2차원 공간을 상대적으로 나타낸 것으로, 특정한 변수를 대표하는 것은 아니라는 점을 유의해야 한다.

## IV. 분석 결과

불확실성의 상황에서 아이디어가 제공하는 해석과 방향에 적절한 경제정책이 선택된다는 것을 정책변화로부터 추론하기 위해, 정부가 매년 발표한 경제정책방향을 텍스트 마이닝으로 분해하고 이것의 변화를 살펴보았다. 정책변화에 반영된 아이디어의 권력적 특성을 확인하기 위해 경제정책방향의 차이도를 계산하였고, 아이디어의 방향성 제시 역할은 대응분석으로 범주화하였다.

### 1. 정책선택의 변화

경제정책방향<sup>14)</sup>을 분석한 결과, 경제정책은 <그림 1>과 같이<sup>15)</sup> 매년 평균 28.5%의 차이를 나타냈고, 최근 10년을 기준으로 할 때에는 평균 22.9%의 차이가 있었다. 경제정책방향은 그 해에 정부가 중점적으로 추진할 경제정책을 담고 있는 것이므로, 당연히 당시의 경제상황과 밀접한 관련이 있어야 할 것이다. 경제위기가 있는 경우, 경제정책

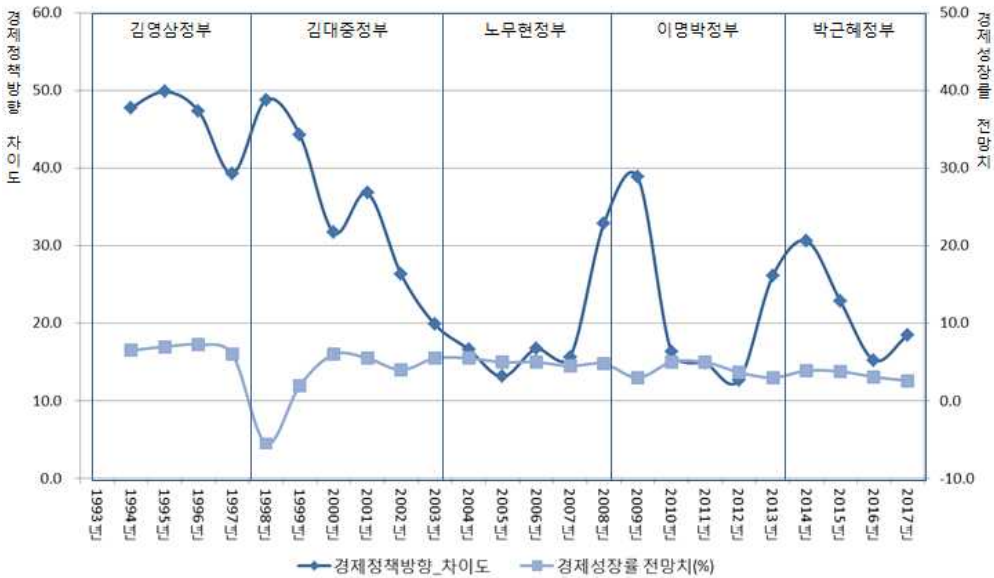
13) 본 연구에서 대응분석은 SPSS 18.0 프로그램을 사용하였고, 대응분석에 있어서 거리측정은 카이제곱을, 표준화방법으로는 행과 열의 평균제거 방식을 적용하였다.

14) '경제정책'방향 보고서가 가지는 어감상의 특성으로 인해, 경제정책방향 자체가 아이디어 또는 정책기조의 집합체가 아닌가 하는 비판이 있을 수 있다. 하지만 본 연구는 경제정책방향 보고서 중에서 '그 해 추진할 정책과제'를 중심으로 텍스트마이닝 하였다는 점을 밝혀둔다.

15) 연도별 경제정책방향에 대한 분석결과 값은 <부록 1>에 첨부하였다.

역시 위기극복을 위해 새로운 정책대안이 선택되어야 하는 것이다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이 IMF 외환위기의 △5.5%의 경제후퇴 상황에서 발표되었던 1998년 경제정책방향(1998.3.27.) 경우, 기업 구조조정·은행 통폐합·외채상환 등 새로운 정책 도입으로 1997년 경제정책방향과 비교하여 48.8%의 차이를 나타냈다. 미국 리먼브러더스의 파산으로 촉발된 세계적 금융위기 상황에서 발표되었던 2009년도 경제정책방향(2008.12.16.)은 이명박정부 출범이후 처음으로 제시하는 경제정책방향으로서의 특성과 함께 세계적 경제위기 상황이 복합적으로 작용하여 전년도와 비교할 때 38.8%의 차이를 보였다. 하지만 경제정책방향 변화와 경제성장률 전망치<sup>16)</sup> 사이에는 유의미한 상관관계<sup>17)</sup>가 통계적으로 나타나지는 않았다. 이는 경제정책방향 변화가 외부적 정책환경에 전적으로 의존하지는 않는다는 것을 보여주는 것이다.

<그림 1> 경제정책방향 차이도 및 경제성장률 전망치



보다 주목할 점은, 경제정책방향의 변화는 대통령 임기와 주기적 반복성(문명재, 2009; 이은미 외, 2016a)을 보이고 있다는 것<sup>18)</sup>이다. 예를 들어 김대중정부 초기였던

16) 경제성장률 전망치는 해당 경제정책방향 보고서에서 제시한 그 해 말에 정부가 기대하는 경제성장률을 의미한다.

17) 상관관계 분석 결과, 경제정책방향 차이도와 경제성장률 전망치의 상관계수는 -0.0992였다.

1998년 경제정책방향(1998.3.27.)은 전년도와 비교하여 48.8%가 차이가 있었으나, 김대중정부 마지막 해에 발표되었던 2003년 경제정책방향(2003.1.8.)은 2002년과 비교하여 19.9%의 차이에 불과하였다. 이러한 추세는 김대중정부의 경제정책을 승계한 노무현정부 말까지 이어졌다. 다만 노무현정부 마지막 해에 발표되었던 2008년 경제정책방향(2008.1.9.)의 차이도가 전년도 대비하여 상승하였다. 이는 정부교체를 앞두고 경제정책 방향의 형식<sup>19)</sup>이 바뀔에 따라 발생한 것으로, 새로운 정책대안이 추가적으로 선택된 것으로 보기는 어렵다고 할 것이다. 이명박정부 및 박근혜정부에서도 임기 초반에는 경제정책방향이 상대적으로 많이 변화하고, 이후로 갈수록 변화의 폭이 줄어드는 상고하저(上高下低)의 형태를 띠고 있다.

이러한 양상은 아이디어의 주기적인 재검토를 가능케 하는 선거의 경쟁(박정택, 2000: 24)에서 승리한 공약으로서의 아이디어에 맞추어 경제정책방향이 재설정되는 것이라 볼 수 있다. 새 정부의 아이디어가 갖는 해석의 권력(Béland, 2010)을 통해 경제문제를 새롭게 정의하고 그 해결책을 재구성하게 되며, 정책엘리트는 자신들의 권위를 계속적으로 유지하기 위해 과거 경제정책방향과는 차별성 있는 정책대안을 제공한 것이다(이은미 외, 2016a). 이것은 외생적 경제상황의 급격한 변화 없이도 아이디어에 의해 경제정책이 변화될 수 있다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 제약조건으로서의 제도가 갖지 못하는 정책 아젠다 형성 역할을 아이디어가 수행하고, 아울러 아이디어를 통해 정책의 내생적 변화가 촉발될 수 있음을 나타낸다.

## 2. 정책변화의 방향성

앞서 분석한 내용은 경제정책방향이 얼마만큼 변화하였는가에 대한 정보를 제공하지만, 그 변화가 어느 방향을 향하는 지를 설명하지는 못하고 있다. 이러한 측면을 보완하기 위해 대응분석을 활용하여, 연도별 경제정책방향을 상대적 위치를 <그림 2>와 같이 범주화하였다.

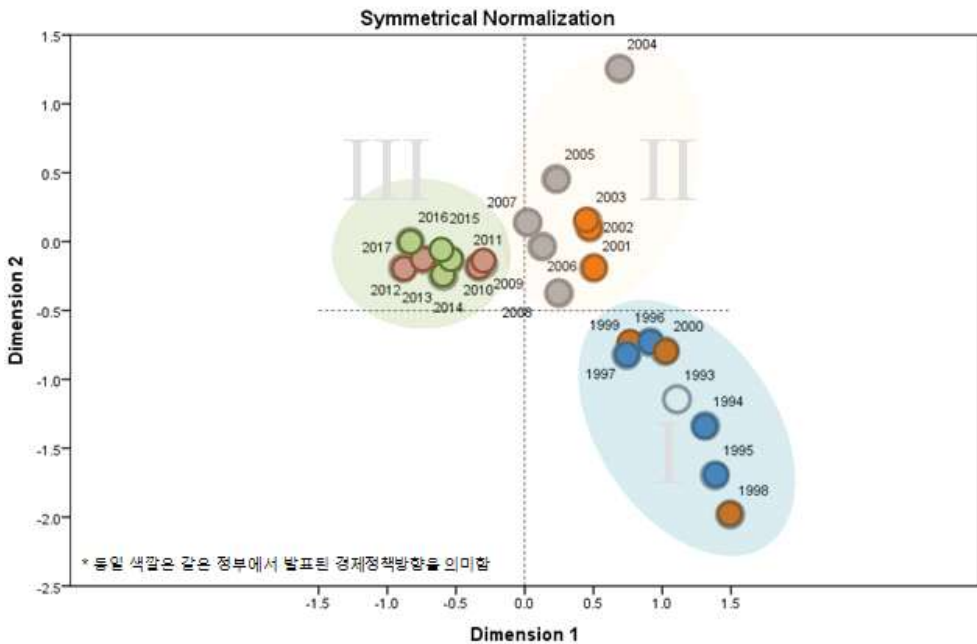
아래의 그림을 보면 경제위기·정부교체 등에 따라 경제정책방향을 상대적 위치가 크

18) 이러한 결과는 정부변동에 따라 국정철학과 기조가 변동하고 이에 따라 정책이 변화한다는 기존 연구(박준형 외, 2017; 이명미, 2014; 이창길, 2010; 임도빈, 2008; 황창호, 2015; 홍정화, 2014)와 유사한 것이지만, 본 연구는 변화를 서술적 기술이 아닌 가시적 방법으로 보여 주고 있다는 점에서 차별성이 있다.

19) 2008년 경제정책방향과 2013년 경제정책방향이 대통령 임기 마지막 해임에도 불구하고 전년도에 비해 상대적으로 차이가 커진 것은, 경제정책방향에 임기 동안의 성과와 임기 이후 계속적으로 추진할 과제 등을 포함하는 등 보고서 형식의 변화로 인해 발생한 것이다.

계 변화된 경우도 있지만, 대체로 연도별로 인접하여 순차적으로 옮겨가는 형태가 나타나고 있다. 이러한 연도별 경제정책방향의 위치를 기준으로, 정책변화를 3가지 범주로 구분할 수 있다. 즉 1993년부터 2000년까지, IMF경제위기에서 벗어난 2001년부터 노무현정부 말인 2008년까지, 그리고 보수정부가 출범한 2009년부터 2017년까지의 3가지로 <그림 2>에서와 같이 대별할 수 있다. 이는 경제상황과 경제문제를 인식하는 그 당시의 아이디어에 영향을 받아 비슷한 정책해결책이 시기별로 선택된 것으로 판단된다. 이하에서는 각 변화 흐름의 특징<sup>20)</sup>과 다른 시기와의 차별적 방향성을 서술한다.

<그림 2> 연도별 경제정책방향의 상대적 위치



먼저, 첫 번째 변화 방향은 1993년 경제정책방향(1992.12.29.)부터 2000년 경제정책방향(2000.1.19.)까지로서 노태우정부 말부터 김영삼정부 및 김대중정부 초기에 해당하는 시기이다. 이때는 민주화 이후 격화된 사회세력의 다양한 요구에 대응하는 한편 정부 계획 주도에서 벗어나 민간의 자율을 지향하는 새로운 정책을 급격히 도입했던 시기라고 할 수 있다. 또한 개방과 자유무역 중심의 세계경제 체제에 빠른 속도로 순응해야 했던 시기이기도 하다.

20) 각 시기에 나타난 주요 단어는 <부록 2>에 첨부하였다.

김영삼정부는 출범(1993.2.25.)과 동시에 규제와 통제를 대폭 줄이고 기업의 자유로운 활동을 지향하는 '신경제'를 주창하며 재정·금융·행정 분야에서의 개혁<sup>21)</sup>을 강조한다. 1993년 7월에서는 '신경제5개년계획'을 제시하여 1991년도에 수립된 1992년-1996년의 제7차 경제사회개발 5개년 계획을 대체하였다. 신경제5개년계획 도입<sup>22)</sup>으로 인해 대통령 임기와 5개년 경제계획의 기간이 일치하게 됨에 따라, 향후 각 정부마다 새로운 경제 아이디어를 논의하게 되는 계기가 되었다고 할 수 있다. 또한 금융실명제가 도입(1993.8.12.)되어 시장경제의 투명성 기반이 급작스럽게 마련되었고, 공기업 민영화 및 대기업에 대한 업종 전문화의 구조조정이 추진되었다. 그리고 1997년 6월에는 금융산업 개편, 후진적 금융관행 개선, 통화·감독체제 개편 등의 금융개혁을 추진하였지만, 1997년 말에 외환위기를 맞이하게 된다. 국제적으로는 우루과이라운드에 따른 쌀시장 개방 이행계획을 농민단체의 반대에도 불구하고 제출(1994년 3월)하는 등 개방과 자유무역의 국제질서에 편입하게 된다. 또한 1995년<sup>23)</sup>에는 OECD 가입을 신청하고, 1996년 12월 29번째 OECD 정회원국이 된다.

하지만 취약한 기업재무구조와 후진적 금융산업으로 촉발된 1997년 말 외환위기에 따라 IMF 구제금융을 신청하게 되었고, 이후 고비용·저효율의 경제구조를 개선하기 위한 기업과 금융기관에 대한 구조조정이 진행되었다. 경제의 구조적 취약성과 경제주체의 도덕적 해이를 경제위기의 원인으로 인식한 구조개혁<sup>24)</sup>과 경상수지 흑자 등에 힘입어 IMF 차입금 135억불을 조기상환<sup>25)</sup>하고 경제위기에서 벗어날 수 있었다. <그림 2>에

21) 1993년 3월 12일 신경제 관련 특별담화에서 김영삼 대통령은 "신경제는 과거와는 다른 경제를 말합니다. 지시와 통제 대신에 참여와 창의가 바탕이 되는 경제입니다. 기업의 활동을 억제해 오던 많은 규제들이 대폭 줄어든 경제, 기업 활동이 자유로운 경제가 바로 신경제입니다. 신경제 건설을 위해서는 재정과 금융, 그리고 행정의 개혁이 먼저 이루어져야합니다."고 강조한다.

22) 1995년 7월 20일 열린 경제장관회의에서 정부는 5개년계획을 더 이상 편성하지 않는다고 밝혔다. 당시 재정경제원 국장은 5개년 경제개발계획을 향후 수립할 것인가에 대해 '대통령이 바뀌면 자신의 경제관을 담으려 할 것이고, 국민소득 1만불 시대에 경제계획을 수립하는 것을 적절하지 않다고 본다'고 밝혔다(시사저널, 1995.8.10.). 이는 경제개발계획이 정치성을 갖게 되는 측면과 민간시장의 성장에 따른 관 주도 경제개발이 적절하지 않는 두 가지 측면을 함께 보이는 것이다.

23) 1995년 1인당 국민소득이 11,432달러로 소득 1만불 시대를 열게 되었다

24) 1998년 경제정책방향(1998.3.27.)에서는 그 원인을 "선진국에 비해 시장경제체제의 발전이 뒤쳐졌기 때문"이라고 진단하고 있다. 즉 시장규율에 의한 보상과 책임원칙이 제대로 지켜지지 않아 경제주체간 도덕적 해이(moral hazard)가 심화되었고, 기술·지식·정보사회에 적합한 국제적 기준(global standard)에 맞는 제도와 관행이 미정착되었기 때문에 고비용·저효율 현상이 만연되었다고 기술하고 있다.

25) IMF에서 빌린 195억 달러를 모두 상환한 것은 2001년 8월 23일이다.

서 보면, IMF 구제금융의 직접적 영향 하에서 발표된 1998년 경제정책방향(1998.3.27.)이 기존 경로에서 상대적으로 벗어난 곳에 위치하고 있으나, 1999년과 2000년의 경제정책방향은 1996년 및 19997년 경제정책방향과 유사한 곳에 자리를 잡고 있다. 이는 김대중정부 초기의 경제정책이, 세계화 등 선진국 수준의 개방경제체계를 추구했던 김영삼정부의 방향에서 완전히 탈피한 것은 아니라고 할 수 있다.

두 번째 변화의 방향은 IMF 경제위기 극복 이후부터 노무현정부 말까지인 2001년 경제정책방향(2000.12.29.)에서 2008년 경제정책방향(2008.1.9.)까지의 시기이며, 1인당 국민소득 1~2만 달러 수준의 시기<sup>26)</sup>이다. 이 시기는 이전 시기와 완전히 단절되기보다는, 앞 시기와의 연속선상에서 정책문제를 새롭게 정의하고 이에 대한 정책해결책이 대안으로 제시된다. 이 시기는 경제성장의 양극화, 고용불안 등 IMF 경제위기 후유증으로 제기된 불균형을 해결하고, IT산업 등 정보화 시대 도래에 따른 신성장 산업을 활성화하는 데에 중점을 두고 있다.

IMF 구제금융 하에서 기업구조조정 및 노동시장 유연화정책이 실시되면서, 기업부도와 정리해고로 실업자가 증가하고 비정규직이 확산되었다. 이에 따라 사회안전망 구축이 시급하게 되었고, 국민기초생활보장제가 도입되는 등 실업대책과 생산적 복지정책이 강구된다. 아울러 파트타임, 일용직, 임시직, 계약직 등 비정규직 근로자가 지속적으로 증가되는 등 고용안정 대책도 요구되었다. 또한 미래성장산업 육성 차원에서 초고속인터넷망 구축 등 IT산업 고도화, 나노·BT산업 육성, 외국인투자 촉진 등의 산업정책이 추진된다.

한편, 소비활성화 정책의 일환으로 신용카드 사용이 권장되었으나, 신용불량자가 계속적으로 증가되고 가계부채가 증가되는 등 부작용이 2001년 이후부터 나타나게 되었고, 이는 노무현정부 초기 경제운영의 어려움으로 작용했다. 고용불안·카드부채·경제양극화 등 외환위기 후유증으로 제기된 경제문제를 상당 부분 껴안게 된 노무현정부는 분배와 복지를 확대하고 균형발전·동반성장<sup>27)</sup>을 중시하는 정책대안을 채택한다. 이것은

26) 1인당 국민소득 2만 달러에 도달한 것은 2006년이다. 2006년에 2만 794불이었고, 2007년에는 2만 2992불이었으나, 2008년에는 세계적 금융위기로 1만 8,256불로 하락한다. 이후 2009년에는 2만 4,600불로 회복한다.

27) 노무현 대통령 2005년 신년사(2005.1.1.) 중에서 동반성장 관련 내용 “지금 우리 경제를 어렵게 하는 원인이 무엇인지는 분명히 드러나 있습니다. 그 중에서도 대기업과 중소기업, 첨단산업과 전통산업, 정규직과 비정규직, 수도권과 지방, 그리고 상·하위 계층간의 심화된 격차는 더 이상 외면할 수 없는 시급한 과제입니다. 경쟁력을 갖춘 대기업과 첨단산업은 더욱 촉진시켜 성장을 앞서서 이끌도록 하고, 기술과 경쟁에서 뒤처진 중소기업과 서민계층에게는 폭넓은 지원을 해서 더불어 발전해 나가야 합니다. 바로 ‘동반성장’입니다.”

이후 '비전 2030'(2006. 8월)의 장기계획으로 구체화되었고, 여기에서는 사회정책과 경제정책의 통합, 소비로서의 복지가 아닌 투자로서의 복지 개념을 수용한다. 또한 경제 양극화와 불균형을 시정하기 위한 노력으로, 기초생활보장·취약계층 자활지원 등 사회 안전망을 확충하고 대·중소기업 상생협력을 추진한다. 행정중심복합도시·혁신도시 건설, 공공기관 지방분산 등 국가균형발전 시책을 채택한다. 아울러 대외개방과 경제협력을 위해 칠레, 싱가포르, ASEAN, 미국과 FTA를 체결한다.

세 번째 변화의 방향은 이명박정부와 박근혜정부 때인 2009년부터 2017년 경제정책 방향까지로서, 1990년 중반까지 7~8%대의 고성장을 지속했던 경제성장률이 4%대 이하의 성장으로 고착화 되고 일자리 창출은 계속적으로 저하되는 시기이다. 이 시기 역시 이전 시기와 연속선상에서 이어지는 과정으로 볼 수 있으며, 이명박정부와 박근혜정부의 유사한 경제 인식에 따라 경제정책방향이 상대적으로 촘촘하게 위치하고 있는 특징을 보이고 있다.

이명박정부 출범 당시에는 미국 리먼브러더스의 파산으로 야기된 세계적 금융위기에 대처해야 했고, 이후에는 유럽국가의 재정위기와 고유가·고물가로 인해 경제정책 선택에 제약을 받았다. 이명박정부 초기에는 법인세·소득세 감세와 재정지출 확대를 통한 경기부양을 시도하였으나, 임기 중반부터는 '서민을 따뜻하게, 중산층을 두텁게'의 슬로건처럼 정책 우선순위를 양극화 해소에 두게 된다. 이에 따라 대기업·중소기업 간의 동반성장을 강조하고 생계후호, 긴급복지, 보금자리주택 등 서민 정책을 추진한다. 또한 일하는 것이 유리하게 사회안전망을 설계하는 일하는 복지에 중점을 두었고, 복지 사각지대 해소를 위해 생애 주기별 맞춤형 복지를 강조한다. 이명박정부는 선진화 원년(2008.2. 취임사), 녹색성장(2008.8.15. 경축사), 중도실용 민생정부(2009.8.15. 경축사), 공생발전(2011.8.15. 경축사) 등 정책해결책의 화두를 계속적으로 제안하기도 하였다. 한편 2009년 4대강 정비 사업을 추진하다가, 2010년부터는 기후환경 변화에 대응하는 녹색성장의 일환으로 4대강 살리기 사업으로 변화된다. 또한 2011년 9월 대규모 정전사태를 경험한 이후 2012년부터는 에너지 및 전력관리에 대한 정책아젠다가 강조된다.

박근혜정부 역시 저성장 고착화, 잠재성장률 저하를 막기 위해 '경제혁신3개년 계획(2014.2.25.)'을 수립하고 '기초가 튼튼한 경제, 역동적인 혁신경제, 내수·수출 균형경제'의 구조개혁프로그램을 추진한다. 이에 따라 철도처럼 공공성은 있으나 경쟁이 필요한 분야는 기업분할, 자회사 신설 등을 통해서 공공기관 간에 경쟁체제를 도입하고, 임대주택 등 민간참여가 가능한 공공서비스 분야가 민간에 개방된다. 경제민주화를 위해 시장의 불공정 관행 개선을 추진하고, 신성장동력 확충과 주력산업 혁신을 지원하는 투자촉



진을 위해 창조경제혁신센터를 운영한다. 탄핵소추로 대통령 직무가 정지되었던 기간 중 발표된 2017년 경제정책방향(2016.12.29.)에서는 핀테크, 공유경제, 데이터산업, 드론, 자율주행차 등 4차 산업혁명 관련 정책이 처음으로 포함되기도 하였다.

## V. 종합 및 함의

이상과 같이 아이디어가 제공하는 해석에 적절한 경제정책이 선택된다는 것을 확인하기 위해 코사인 유사도와 대응분석을 활용하여 지난 25년간의 경제정책방향의 방향량을 분석하였다. 본 연구에서 정책은 아이디어에 의해 선택되고, 아이디어가 유사하다면 정책선택 역시 비슷한 위치와 방향에 자리하게 될 것이라는 것을 전제로 한 것이다.

분석결과, 경제정책방향의 변화는 외부적 정책환경보다는 대통령 임기와 주기적 관련성을 나타냈다. 이는 선거 경쟁에서 승리한 공약으로서의 아이디어가 갖는 해석의 권력(Béland, 2010)이 정책문제를 새롭게 의제화하고 해결책을 재구성한 것으로 볼 수 있다. 또한 외생적 환경의 충격 없이도, 아이디어에 의한 내부혁신으로 경제정책이 변화될 수도 있음을 보여주었다. 아울러 경제정책 변화의 방향은 3가지로 대별되었다. 먼저 1993년 경제정책방향부터 2000년까지는 민주화 이후의 사회요구에 대응하는 동시에, 세계 개방경제체제에 걸맞은 기업·금융·행정 체계를 갖추어야 한다는 문제인식과 정책해결책이 급격히 제시되었다. 2001년부터 노무현정부 말인 2008년까지의 경제정책방향은 IMF 경제위기의 후유증으로 제기된 고용불안, 불평등한 분배, 불균형적 국가발전을 정책의제화하고, IT 등 새로운 산업을 부흥시키는 데에 중점을 두었다. 이명박정부 및 박근혜정부 시기의 2009년부터 2017년까지는 저성장이 고착화되고 일자리가 저하 되는 것에 대한 위기감과 서민경제에 대한 정책대안이 부각되었다.

본 연구는 신제도주의가 지니는 정책선택에 대한 적용 한계와 정책연구가 가지는 변화의 방향성에 대한 논의의 부족을 아이디어를 통해 보완하는 데에 강조점을 두고 있다. 특히 신제도주의로부터 상대적으로 소홀히 여겨졌던 Kingdon(1995)의 정책흐름모형에 대한 재해석(Béland, 2016)을 통해 제도적 제약 하에서의 정책선택을 설명하고, 제도와 정책연구의 틈을 줄이고자 한 것이다. 불확실성의 상황에서 정책엘리트는 무엇을 정책대안으로 의제화하고, 자신의 이익이 무엇인지를 사전에 판단하기 어렵다. 이때 판단의 기준이 되는 것이 아이디어이다. 아이디어는 복잡한 경제상황을 단순화시켜 무엇이 경제문제인지 인식하게 하는 역할을 하며, 여러 대안들의 우선순위를 결정하는 기준을 제

시한다. 특히 정치적 경쟁에서 승리한 아이디어는 해석의 권력을 통해 경제문제를 새롭게 정의하고 정책대안을 재구성하게 된다. 정책엘리트는 이러한 아이디어 해석과 방향에 적합한 정책을 선택함으로써 자신의 권위와 이익을 유지할 수 있게 된다. Kingdon(1995)이 제시하는 정치흐름의 변화가 문제정의 및 정책해결책으로서의 아이디어에 영향을 주게 되고, 이에 따라 정책대안을 새롭게 선택하는 정책변화가 일어나는 것이다.

본 연구의 기본적 생각은 정책은 아이디어에 의해 선택된다는 것이다. 물론 아이디어만에 의해 정책선택이 이루어진다고 단정하려는 것은 아니다. 아이디어에 초점을 맞출 경우 합리적 판단에 의한 물리적 이익, 우연한 사건의 영향 등을 과소 설명(Schmidt, 2011)할 수 있고 중위자 투표(Black, 1948, Down, 1957), 점증주의(Lindblom, 1959)와 같이 현실적으로 나타나는 행동을 설명하는 데에 한계를 가질 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 아이디어 연구가 의미를 지니는 것은 제도·이익·권력 등 다른 요인과 함께 정책선택의 현실을 보다 효과적으로 설명하는 틀을 제공하기 때문이다. 또한 정책연구에 있어서 아이디어가 새로운 비교 준거로서의 역할을 충분히 수행할 수 있기 때문이다.

향후 아이디어 연구에 있어서 제도·이익·권력관계 등 정책선택에 영향을 미치는 다른 요인들과의 관계를 정립하는 노력이 계속적으로 이루어져야 할 것이며, 정책연구의 다른 논의들과도 정합성을 지속적으로 갖추어야 할 것이다. 방법론과 관련해서도 본 연구가 사용한 분석이 실효적인가에 대한 보완적 논의가 추가되어야 할 것이다. 더욱이 아이디어가 유사하다면 정책 역시 유사하게 나타날 것이라는 논리가 적절한 것인가에 대한 발전도 있어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 본 연구가 아이디어를 정책연구에 적용할 수 있는 가능성과, 관념적 형상의 아이디어를 외부적으로 도식화 할 수 있는 시도를 하였다는데 의미를 가질 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김경민·김동윤·이지형. (2014). 트위터를 활용한 감정 기반의 영화 유사도 측정. 「한국지능시스템학회 논문지」, 24(3): 292-297.
- 김동성. (2012). 벡터 공간 모델과 HAL에 기초한 단어 의미 유사성 군집. 「인지과학」, 23(3): 295-322.
- 김미아·송민. (2012). 텍스트 마이닝을 활용한 신문사에 따른 내용 및 논조 차이점 분석. 「지능정보

- 연구», 18(3): 53-77.
- 김윤태. (2015). 역사적 경로의존성을 넘어서-발전주의 복지국가의 쇠퇴와 제도적 역동성. 「담론 201」, 18(1): 43-67.
- 김용진·김지희. (2000). 「비교사회연구방법론」. 서울: 한올아카데미.
- 김인영. (2008). 한국의 발전국가론 재고: 1997 년 외환위기 이후 발전국가의 변화와 특질. 「한국동북아논총」, 13(47): 183-204.
- \_\_\_\_\_. (2013). 발전국가에서 포스트 발전국가로: 이명박 정부 저탄소 녹색성장을 중심으로. 「세계지역연구논총」, 31(1): 29-53.
- 김한경·나휘동·이금희·이중혁. (2010). 문장구조 유사도와 단어 유사도를 이용한 클러스터링 기반의 통계기계번역. 「소프트웨어 및 응용」, 37(4): 297-304.
- 문돈·정진영. (2014). 발전국가모델에서 신자유주의모델로. 「아태연구」, 21(2): 129-164.
- 문명재. (2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 「한국공공관리학보」, 23(4): 23-41.
- 박상영. (2015). 발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰. 「아태연구」, 22(4): 5-40.
- 박정택. (2000). 정책기초에 관한 탐색적 연구. 「행정논총」, 38(2): 1-33.
- 박종희·박은정·조동준. (2015). 북한 신년사(1946-2015)에 대한 자동화된 텍스트 분석. 「한국정치학회보」, 49(2): 27-61.
- 박준형·유호선·김태영·한희정·오효정. (2017). 대통령 연설기록 내용분석을 통한 역대 대통령의 중심가치 연구. 「한국기록관리학회지」, 17(2): 57-78.
- 양재진. (2005). 발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래. 「한국행정학보」, 39(1): 1-18.
- 이영미. (2014). 박근혜 정부의 국정운영기조의 형성과 변화. 「한국정책과학학회보」, 18(1): 1-28.
- 이은미·김동욱·고기동. (2016a). 정책아이디어의 경쟁과 변화에 관한 미시적 고찰. 「한국정책학회보」, 25(4): 221-240.
- \_\_\_\_\_. (2016b). 비정형 데이터 분석의 제도변화 적용에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 20(2): 217-240.
- 이재윤. (2007). 분포 유사도를 이용한 문헌클러스터링의 성능향상에 대한 연구. 「정보관리학회지」, 24(4): 267-283.
- 이창길. (2010). 정권 초기의 가치지향과 정책우선순위. 「한국행정학보」, 44(3): 165-189.
- 임도빈. (2008). 역대 대통령 국정철학의 변화: 한국행정 60년의 회고와 과제. 「행정논총」, 46(1): 211-251.
- 주경일. (2005). 1990년대 시군통합과정 분석을 통한 행정구역 변화기제 연구. 「지방행정연구」, 19(2): 91-120.
- 지주형. (2009). 한국 국가형태와 권력행사방식의 전환. 「한국정치학회보」, 43(4): 175-203.
- 최용석. (2001). 「SAS 대응분석의 이해와 응용」, 자유아카데미.
- 최재용. (2018). 숫자로 표상된 의미: 딥러닝 시대의 의미론. 「언어와 정보사회」, 34: 305-337.

- 최정웅·안동규. (2016). 데이터분석을 이용한 서술형 강의평가 연구. *Journal of Digital Convergence*, 14(11): 101-106.
- 하연섭. (2004). 정책 아이디어와 비교정책연구. 「한국정책학회 추계학술발표논문집」, 37-55.
- 하연섭. (2006a). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. 「행정논총」, 44(2): 217-246.
- 하연섭. (2006b). 정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로. 「행정논총」, 44(4): 1-27.
- 하연섭. (2011). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 다산출판사.
- 황창호·이혁우·임동완. (2015). 역대 대통령 연설문의 유형과 특징에 대한 비교연구. 「한국공공관리학보」, 29(4): 27-50.
- 홍정화·장지호·조용현. (2014). 한국의 역대 대통령들이 추구한 경제정책들에 대한 통시적 연결구조 분석. 「한국사회와 행정연구」, 25(1): 53-93.
- Arthur, W. Brian. (1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. University of michigan Press.
- Black, Duncan. (1948). On the rationale of group decision-making, *Journal of political economy*, 56(1): 23-34.
- Baumgartner, Frank R. (2013). Ideas and policy change. *Governance*, 26(2): 239-258.
- Beckert, Jens. (1996). What is sociological about economic sociology? Uncertainty and the embeddedness of economic action. *Theory and society*, 25(6): 803-840.
- Béland, Daniel. (2009). Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European public policy*, 16(5): 701-718.
- \_\_\_\_\_. (2010). The idea of power and the role of ideas. *Political Studies Review*, 8(2): 145-154.
- \_\_\_\_\_. (2016). Kingdon reconsidered: Ideas, interests and institutions in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3): 228-242.
- Béland, Daniel and Robert Henry Cox. (2011). Ideas and Politics. In Daniel Béland and Robert Henry Cox(eds.), *Ideas and politics in social science research*, 3-20. Oxford University Press.
- Blyth, Mark. (1997). Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy. *Comparative Politics*, 29(2): 229-250.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2011). Ideas, uncertainty, and evolution. In Daniel Béland and Robert Henry Cox(eds.), *Ideas and politics in social science research*, 83-101. Oxford University Press.

- Bradford, Neil. (1999). The policy influence of economic ideas: Interests, institutions and innovation in Canada. *Studies in Political Economy*, 59(1): 17-60.
- Campbell, John L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, 27(3): 377-409.
- \_\_\_\_\_. (2004). Institutional change and globalization. Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). Where do we stand? Common mechanisms in organization and social movements research. In Gerald F. Davis, Doug McAdam, W, Richard Scott, and Mayer N, Zald(eds.), *Social movements and organization theory*. 41-68. New York: Cambridge University Press.
- Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 17(1): 1-25.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper Collins.
- Dobbin, Frank. (1994). *Forging industrial policy: The United States, Britain, and France in the railway age*. Cambridge university press.
- Dye, Thomas R. (2001). *Top down policymaking*. NY: Chatham House Pub.
- Genieys, William. & Smyrl, Marc. (2008). *Elites, ideas, and the evolution of public policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Goldstein, Judith, and Robert Owen Keohane., eds. (1993). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Cornell University Press.
- Greenacre, Michael. (2017). *Correspondence analysis in practice*. Chapman and Hall/CRC.
- Grimmer, Justin, & Gary King. (2011). General purpose computer-assisted clustering and conceptualization. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(7): 2643-2650.
- Haas, Peter M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46(1): 1-35.
- Hall, Peter A. (1989). *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 25(3): 275-296.
- Hall, Peter A. and David Soskice. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. In Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hay, Colin. (2011). Ideas and the Construction of interests. In Daniel Béland and Robert Henry Cox(eds.), *Ideas and politics in social science research*, 83-101. Oxford University Press.
- Hill, Mark O. (1974). Correspondence analysis: a neglected multivariate method. *Journal of the*

- Royal Statistical Society*, 23(3): 340-354.
- Howlett, Michael. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. *Designing government: From instruments to governance*, 31-50.
- Hundt, David. (2014). Economic crisis in Korea and the degraded developmental state. *Australian Journal of International Affairs*, 68(5): 499-514.
- Huang, Anna. (2008). *Similarity measures for text document clustering*. Proceedings of the sixth new zealand computer science research student conference (NZCSRSC2008), Christchurch, New Zealand.
- Immergut, Ellen M. (2006). Institutional Constraints on Policy. In Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin(eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*, 557-571. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsen, John Kurt. (1995). Much ado about ideas: the cognitive factor in economic policy. *World politics*, 47(2): 283-310.
- Kaelberer, Matthias. (2002). Ideas, Interests, and Institutions: The Domestic Politics of European Monetary Cooperation. *Comparative Politics*, 35(1): 105-123.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd Ed. New York: Haper Collins.
- Lieberman, Evan S. (2001). Causal Inference in Historical Institutional Analysis A Specification of Periodization Strategies. *Comparative Political Studies*, 34(9): 1011-1035.
- Lieberman, Robert C. (2002). Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American political science review*, 96(4): 697-712.
- Lindblom, Charles E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Mahoney, James. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- March, James G., and Johan P. Olsen. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American political science review*, 78(3): 734-749.
- \_\_\_\_\_. (1996). Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, 9(3): 247-264.
- \_\_\_\_\_. (2004). The logic of appropriateness. *The Oxford handbook of political science*.
- Mehta, Jal. (2011). The varied roles in politics: from whether to how. In Daniel Béland and Robert Henry Cox(eds.), *Ideas and politics in social science research*, 83-101. Oxford University Press.
- Meyer, John W. (1996). Otherhood: Promulgation and transmission of ideas in the modern organizational environment. In B. Czarniawska and G. Sevón (eds.), *Translating Organizational Change*, 241-272. Berlin: de Gruyter.

- Nenadic, Oleg, and Michael Greenacre. (2007). Correspondence analysis in R, with two-and three-dimensional graphics: The ca package. *Journal of statistical software*, 20(3).
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Orren, Karen, & Stephen Skowronek. (1994). Beyond the iconography of order: notes for a new institutionalism. *The dynamics of American politics: Approaches and interpretations*, 311-30.
- \_\_\_\_\_. (1996). Institutions and intercurrency: theory building in the fullness of time. *Nomos*, 38: 111-146.
- Parsons, Craig. (2002). Showing ideas as causes: the origins of the European Union. *International organization*, 56(1): 47-84.
- Parsons, Craig. (2007). *How to map arguments in political science*. Oxford university press.
- Pierson, Paul. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Pirie, Iain. (2005). The new Korean state. *New Political Economy*. 10(1): 25-42.
- \_\_\_\_\_. (2006). Economic crisis and the construction of a neo-liberal regulatory regime in Korea. *Competition & Change*, 10(1): 49-71.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview.
- Schmidt, Vivien A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11: 303-326.
- \_\_\_\_\_. (2011). Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. In Daniel Béland and Robert Henry Cox (eds.), *Ideas and politics in social science research*, 83-101. Oxford University Press.
- Sikkink, Kathryn. (1991). Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina. *Cornell studies in political economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Skowronek, Stephen. (2006). The reassociation of ideas and purposes: racism, liberalism, and the American political tradition. *American Political Science Review*, 100(3): 385-401.
- Steinbach, Michael, George Karypis, and Vipin Kumar. (2000). A comparison of document clustering techniques. *KDD workshop on text mining*. Vol. 400. No. 1.
- Streeck, Wolfgang, & Kathleen Thelen. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Tan, Ah-Hwee. (1999). Text mining: The state of the art and the challenges. Proceedings of the PAKDD 1999 Workshop on *Knowledge Discovery from Advanced Databases*. 8: 1-6.

- Thelen, Kathleen. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Wincott, Daniel. (2011). Ideas, policy change, and the welfare state. In Daniel Béland and Robert Henry Cox(eds.), *Ideas and politics in social science research*, 143-166. Oxford University Press.
- Yee, Albert S. (1996). The causal effects of ideas on policies. *International organization*, 50(1): 69-108.



## 〈부록 1〉 경제정책방향 차이도 및 연도별 경제전망치\*

구분	경제정책방향 차이도	경제성장률 (%)	소비자물가 (%)	경상수지 (억불)	취업자 증감(만명)	고용률 (%)	실업률 (%)
1993년		6-7 수준	4-5 수준	△30			
1994년	47.76	6-7 수준	6 내외	10-20			
1995년	49.85	7 내외	5-5.5 수준	△40-△70			
1996년	47.32	7-7.5 내외	4.5 내외	△50-△60			
1997년	39.29	6 내외	4.5 내외	△140-△160			
1998년	48.80	△5.5**	7.5**	400**			
1999년	44.25	2.0	3.0	200			
2000년	31.71	6 수준	3 이내	120 내외			4
2001년	36.78	5-6 수준	3%대	50-70			3
2002년	26.30	4 이상	3 내외	40-50			3.5수준
2003년	19.86	5%대	3%대	20-30			3내외
2004년	16.63	5%대	3 내외	50-60			3%초반
2005년	13.14	5 수준	3 초반	200			3%중반
2006년	16.71	5 내외	3 수준	150 내외	35-40		
2007년	15.67	4.5 내외	2.7 내외	10 내외	30 내외		
2008년	32.83	4.8 내외	3.0 내외	균형 수준	30 내외		
2009년	38.82	3.0 내외	3.0 내외	100 이상	10 이상		
2010년	16.32	5.0 내외	3.0 내외	150	20		
2011년	14.88	5.0 내외	3.0 수준	160	28		
2012년	12.71	3.7	3.2	160	28	59.1	
2013년	26.10	3.0	2.7	300	32	59.5	
2014년	30.63	3.9	2.3	490	45	65.2 (15-64세)	
2015년	22.89	3.8	2.0	820	45	66.2 (15-64세)	
2016년	15.26	3.1	1.5	980	35	66.3 (15-64세)	
2017년	18.52	2.6	1.6	820	26	66.5 (5-64세)	

\* 전망치는 각 경제정책방향에서 제시하고 있는 당해 연도의 추정치를 의미

\*\* 1998년 경제정책방향(1998.3.27. 발표)은 경기전망치를 제시하지 않음, 따라서 1999년 경제정책방향에서 기술한 1998년 예상치를 사용함

〈부록 2〉 시기구분별 경제정책방향 주요 단어\*

구분	주요 단어
1993년부터 2000년	OECD, 금융산업, 사회간접자본, 경상수지, 거시경제정책, 금융개혁, 자본자유화, 하향안정, 국산기계, 지식기반경제, IBRD, UR협상, 국제수지, 세계화, 임금안정, 개방화, 신노사문화, 농업, 제도개혁, 지배주주, 통화신용정책, 흑자, 건전재정, 경기진작, 경영합리화, 국가경쟁력, 기업자금난, 대외신인도, 만기연장, 생산적복지체제, 섬유산업, 성과배분제, 외환보유고, 운영시스템, 자기자본비율, 자본재산업, 재무구조개선약정, 정보산업, 지식정보, 통합재정수지
2001년부터 2008년	물류, 협상, 동북아, 금융허브, 투자유치, 자산운용, BRICs, 상생협력, 신도시, 금융감독, 균형발전, 남북경협, 특구, 인천공항, BTL, 공격자금, 외국인투자, 재래시장, 개성공단, 국민인대주택, 실거레가, 주택공급, 투기, RFID, 관리지역, 세계일류상품, 신용정보, 토지이용규제, 러시아, 신용불량자, 외국인투자지역, 임시투자세액공제, 차상위계층, 한미, ASEAN, 비즈니스, 형평성, 금융거래, 부산신항, 사회적일자리, 시장개척단, 신용회복지원, 월드컵, 제주, 차세대성장동력, DDA, InvestKOREA, LPG, 개인신용, 경제자유구역청, 금융투자회사, 난개발, 비전2030, 서민금융기관, 연구인력, 유치활동, 주5일근무, 카드사, 코스닥, 투자펀드, ABS, R&D센터, 기업지배구조, 자금세탁방지, 자영사업자, 자활사업, 전력요금, 카르텔, 택지공급, 경의선, 경제자유구역법, 고용안정센터, 남북경협사업, 대부업, 물류허브, 부당해고, 부양외무차, 소보원, 소외계층, 청년은행, 여성인력, 유가증권, 일용근로자, 입지지원제도, 재정조기집행, 전자금융, 직불제, 채권은행, 첨단산업, 클러스터, 통합거래소, 투자협정, 혁신클러스터, cluster, Doha, EduPark, InnoBiz, R&D예산, 개인회생절차, 국민연금기금, 규제감독, 기업금융, 기업회생, 노동생산성, 노사갈등, 모기지론, 물류아웃소싱, 민간경협, 민간투자사업, 벤처캐피탈, 상호저축은행, 서비스시장, 소비자주권, 소유지배구조, 신용도, 아파트, 이공계인력, 이라크, 자활후견기관, 전자금융거래법, 중동지역, 지역특화발전특구, 재무재조정, 컨테이너부두, 한국투자공사, 혁신주도형, 혁신형중소기업, 환경친화
2009년부터 2017년	공공기관, 글로벌, 가계부채, 리스크, 산업혁명, 신산업, 저출산, 금융회사, 녹색성장, 창조경제, 거시정책, 정책금융, 조기집행, 중견기업, 온실가스, 청년인턴, 최저임금, 동반성장, 브랜드, 어린이, 고정금리, 자본유출, 데이터, 고졸자, 변동성, 의료비, 인건비, 협동조합, 녹색기술, 녹색산업, 외화유동성, 지방재정, 다문화, 한류, 규제프리존, 분할상환, 안전망, 외화, 혁신센터, 거시건전성, 구조변화, 사각지대, 전세, 주택담보대출, 기후변화, 불공정행위, 생태계, 스마트, 창조경제혁신센터, 규제개선, 기초수급자, 등록금, 소상공인, 한계기업, 개인연금, 고용유지, 마이스터고, 의장국, 저축은행, 전문계고, 핀테크, 4대강, ICT, IoT, 기업투자촉진, 배출권, 수자원, 인구구조, 재난, 취업성공패키지, 통일준비, 희망키움통장, G20, 공동의장국, 나눔문화, 면세점, 보금자리주택, 실질성장률, 창업자, 현장실습, 내진보강, 불법고용, FastTrack, 기후, 대체인력, 대학등록금, 드론, 디딤돌, 면세, 모성보호, 베이비부머, 보금자리, 서비스요금, 성과주의, 신성장산업, 유라시아, 일하는복지, 임대사업자, 자원봉사, 재해, 저탄소, 조기경보시스템, 주택기금, 진입규제, 창조경제, 클라우드, 태양광, 5G, 보금자리론, 자유학기제, 자전거, 지역발전, 태양전지, 상권내몰림, 인공지능, 재정개혁, CO2, LTV, startup, 경제혁신3개년계획, 고용유지지원금, 균형경제, 비상경제대책회의, 빅데이터

\* 다른 시기와 비교할 때, 해당 시기에서 3배 이상 많이 등장한 단어를 중심으로 정리한 것임

## ABSTRACT

### Empirical Analysis of Policy Ideas and Policy Choices: A Focus on a Comparison of Economic Policy Direction

Kidong Ko

This study focuses on how ideas can make up for the limitations of new institutionalism for policy decisions and redeem the insufficient explanation as to the direction of policy change. This study compares economic policy directions proposed by the government over the last 25 years with the policy choices made according to policy ideas. Policy ideas simplify complex situations in the context of uncertainty and serve as criteria for prioritizing policy alternatives. In particular, the policy ideas of winning competition redefine economic problems through the power of interpretation and reset policy agendas, and policy elites provide appropriate policy alternatives. In order to analyze them empirically, words were extracted through text mining. Then, the size of the change and the policy idea flow are analyzed using cosine similarity and correspondence analysis. In addition, it is supplemented with quantitative figures of change by describing policy problem definitions, policy alternatives, and political streams by period category. This study shows that policy ideas can be utilized in the area of comparative policy, and also that exploring the possibility of expressing change in policy idea visually through computational operation is meaningful.

【Keywords: policy idea, agenda setting, power of interpretation, text mining, correspondence analysis】