



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원 저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리와 책임은 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)



행정학석사 학위논문

정책옹호연합 간 정책 아이디어의 차이와 시기별 변동 분석

- 긴급재난지원금에 대한
빅데이터 분석을 중심으로 -

2021년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

김 대 은

정책옹호연합 간 정책 아이디어의 차이와 시기별 변동 분석

- 긴급재난지원금에 대한
빅데이터 분석을 중심으로 -

지도교수 엄석진

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함
2021년 03월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
김대은

김대은의 석사 학위논문을 인준함
2021년 06월

위원장 이수영

부위원장 김병조

위원 엄석진

국문초록

본 연구는 2020년 대한민국 정부가 코로나바이러스감염증-19로 인한 경제 문제를 해결하기 위해 지급한 긴급재난지원금 정책에 관하여 정부, 진보/보수 언론, 민간 여론과 같은 행위자 집단들이 형성하는 정책 아이디어와 옹호연합에 대해 기술한다. 정책 아이디어를 통해 정책 변동 과정을 분석하는 기준의 연구들은 정책 아이디어를 표면적으로 드러난 주장으로 설명하여 다층적일 수도 있는 아이디어의 구조를 파악하기 부족하였다. 또한, Sabatier의 옹호연합모형(ACF)을 정책 아이디어의 개념을 통해서 설명하는 선행연구 또한 부족하였다고 할 수 있다. 이와 달리 본 연구에서는 의미 네트워크 분석(Semantic Network Analysis)을 통해 긴급재난지원금 정책 과정을 둘러싼 행위 집단들이 해당 정책에 가지고 있는 의미 네트워크를 도출하여 어떠한 정책 아이디어를 가지고 있는지, 그리고 어떻게 옹호연합을 구성하는지를 분석하고자 하였다. 행위 집단들의 의미 네트워크를 도출하기 위해서는 정부 보도자료, 언론 기사, 대형 포털의 블로그·카페 게시글 등 온라인 공간의 다양하고 방대한 데이터를 사용하였다.

이와 같은 분석을 통해 정부, 진보/보수 언론, 민간 여론의 의미 네트워크를 도출하여 정책 아이디어를 파악하고 옹호연합모형적인 측면에서 검토하였다. 그에 따라 다음과 같은 네 가지 결과들을 얻을 수 있었다. 첫째, 옹호연합모형에서 행위 집단의 도구적 신념을 구성하는 단어들은 대체로 분석 대상 행위 집단들이 함께 공유하는 공통 단어들이었으며, 긴급재난지원금이 어떠한 특징을 가진 정책 도구적 수단인지를 설명하는 단어였다. 반면, 정책 핵심적 신념과 관련한 단어들은 각 행위 집단 간의 차이를 보여주는 단어들이었으며, 긴급재난지원금의 실질적인 효과, 정치적 이슈 등과 관련되는 단어였다.

둘째, 정책 핵심적 신념으로 구성된 정책 아이디어에 따라서 옹호연합을 구성한 결과 1차 긴급재난지원금의 경우 정부-진보언론으로 구성된 보편적 지급 연합, 보수언론으로 구성된 선별적 지급 연합, 민간

여론으로 구성되는 무관·실용주의 연합으로 구성되었으며, 2차 긴급재난 지원금의 경우 정부-진보 언론으로 구성된 선별적 지급 연합, 보수언론으로 구성되는 지급 비판 연합, 민간 여론으로 구성되는 무관·실용주의 연합으로 정책 핵심적 신념이 변화하는 모습을 보였다. 옹호연합을 구성하는 행위 집단은 그대로인체 정책 핵심적인 신념이 변화하는 양상을 보인 것이다.

셋째, 긴급재난지원금 정책에 대하여 분석 대상 행위 집단들이 공통으로 공유하는 단어들이 ‘신청 및 지원 방법, 경제 상황 인식, 지급 방법 및 기준’ 등과 같은 긴급재난지원금 정책이 가지는 도구적 측면의 성격을 지닌다는 점을 확인하였으며, 이러한 도구적인 신념이 정부가 민간 여론에 인식 구조적으로 어떻게 영향을 주는지 확인하기 위한 의미 네트워크 QAP 회귀분석 결과 민간 여론으로의 정책 인식 전달에 있어서 언론의 정책 인식이 영향을 준다는 점을 확인하였다. 반면, 행위 집단 별로 차이를 보이는 단어들을 통해서는 긴급재난지원금 정책에 대한 시선과 접근 방식이 행위 집단 별로 의미적인 차이를 보인다는 점을 알 수 있었다.

넷째, 각 옹호 연합 내에서도 전체 분기를 통틀어 유사하게 유지되는 ‘공통 특성’ 의미네트워크 구조가 존재하며, 이 역시 긴급재난지원금의 행정적 부문과 연관된 도구적 신념의 정책 아이디어임을 확인할 수 있었다. 하지만 분기별 존재하는 정치적 이슈에 따라서 정책 핵심적인 신념에 따라서 세부적인 차이가 존재하였다. 이는 1차 긴급재난지원금은 전국민 보편 지급의 성격으로 이슈화 되었으며, 2차 긴급재난지원금은 선별적 지급의 성격으로 이슈화 되었다는 점에서 옹호연합별 정책 핵심적인 신념이 차이가 나는 양상을 보이는 것으로 파악된다.

이상의 결론을 통해 정책 아이디어를 통해 정책 과정을 설명하는 기준의 논의를 다음과 같은 세 가지 측면에서 보완할 수 있다. 첫째, 온라인 공간 상에 존재하는 빅데이터를 통해서 정책 아이디어를 심도있게 파악하였기에 정책 아이디어 파악에 있어서 편향의 발생가능성을 줄이면서 의미네트워크 분석에 기반한 가시적인 정책 아이디어를 확인하는 연구의 가능성을 보여주었다.

둘째, Sabatier의 옹호연합을 구성하는 행위 집단의 정책 아이디어를 보여주는 단어 클러스터들을 옹호연합모형에서의 ‘신념체계’ 개념을

활용하여 그 역할을 검토할 수 있었다. 또한, 더 나아가 신념체계의 세부적 분류에 따라 입체적인 분석을 수행하여 행위 집단 간에 차이를 보이는 인식이 옹호연합을 구별하는 핵심적 신념임을 파악하여 신념체계의 역할별 특성을 실증적으로 파악함으로 옹호연합모형을 보완할 수 있었다.

마지막으로 파악된 정책 아이디어에 따라 옹호연합별로 어떠한 정책 견해적 차이를 가지는지에 대하여 확인하고, 시간의 흐름 속에서 일어나는 정치환경적 이슈에 따라 아이디어가 변동할 수 있음을 확인하였다. 이를 통하여 본 연구에서의 긴급재난지원금 정책 분석 사례가 추후 정책 변동 및 정책 갈등에 관한 분야 연구에서 정책적 함의를 가지며 실증적인 자료로써 활용이 가능할 것으로 기대한다.

주요어 : 정책옹호연합, 정책 아이디어, 긴급재난지원금, 빅데이터, 의미 네트워크, CONCOR 분석, QAP 분석

학 번 : 2019-21981

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경과 목적	1
제 2 절 연구의 대상과 방법	4
1. 연구의 대상	4
2. 연구의 방법	6
 제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토	8
제 1 절 이론적 배경	8
1. 신다원주의의 하에서의 정부	8
1.1 신다원주의의 발전과 민주주의	8
1.2 정부와 언론	10
1.3 정부와 여론	11
2. 정책 아이디어에 대한 이론적 논의	13
2.1 정책 아이디어의 중요성	13
2.2 정책 아이디어와 정치적 지형형성:	
정책옹호연합모형을 중심으로	22
3. 빅데이터 분석 방법에 대한 이론적 논의	28
3.1 소셜 빅데이터 분석 방법론의 의의	28
3.2 의미네트워크 분석 방법론의 의의	29
제 2 절 선행연구의 검토	31
1. 정책 아이디어를 통한 정치적 지형 및 연합 형성	31
2. 정책 아이디어를 위한	
빅데이터 및 네트워크 분석의 적용	33
2.1 빅데이터 분석	33
2.2 네트워크 분석	34

3. 비판적 검토 및 연구 적용	36
제 3 장 연구의 설계	39
제 1 절 연구 대상 및 범위	39
1. 연구 대상	40
2. 연구 범위	43
3. 연구 문제	45
3.1 연구 문제 1 해결 방법	46
3.2 연구 문제 2 해결 방법	47
제 2 절 연구 방법	47
1. 의미네트워크 분석의 개념	48
1.1 응집성 분석	49
1.2 하위 네트워크 분석	49
1.3 중심성 분석	49
1.4 구조적 등위성 분석	50
1.5 QAP 상관분석	51
2. 의미네트워크 분석의 방법과 순서	52
2.1 자료수집 도구	52
2.2 텍스트 마이닝과 자료 전처리	53
2.3 네트워크 분석	54
2.4 주제 분석	56
제 4 장 분석 결과	57
제 1 절 데이터 수집 결과 및 의미네트워크별 특성 ·	57
1. 정부 부문	57
1.1 정부의 1, 2분기 의미네트워크	58
1.2 정부의 3, 4분기 의미네트워크	59
1.3 정부의 의미네트워크의 특성	61
2. 진보 언론 부문	61

2.1 진보 언론의 1, 2분기 의미네트워크	62
2.2 진보 언론의 3, 4분기 의미네트워크	64
2.3 진보 언론의 의미네트워크의 특성	66
3. 보수 언론 부문	66
3.1 보수 언론의 1, 2분기 의미네트워크	67
3.2 보수 언론의 3, 4분기 의미네트워크	69
3.3 보수 언론의 의미네트워크의 특성	70
4. 민간 여론 부문	71
4.1 1차 민간 여론의 1, 2분기 의미네트워크	72
4.2 2차 민간 여론의 3, 4분기 의미네트워크	73
4.3 민간 여론의 의미네트워크의 특성	75
5. 소결	76
5.1 1차 긴급재난지원금(1, 2분기)	76
5.2 1차 긴급재난지원금(3, 4분기)	78
제 2 절 정책 옹호 연합의 도출	79
1. 행위 집단 간 분석	80
1.1 공통 단어 분석	80
1.2 차이 단어 분석	83
2. 소결	86
제 3 절 정책 옹호 연합의 시기별 변동	87
1. 옹호 연합 A	88
1.1 정부 부문 공통 단어 분석	88
1.2 정부 부문 차이 단어 분석	90
1.3 진보 언론 부문 공통 단어 분석	93
1.4 진보 언론 부문 차이 단어 분석	94
2. 옹호 연합 B	98
2.1 공통 단어 분석	98
2.2 차이 단어 분석	100
3. 옹호 연합 C	103

3.1 공통 단어 분석	103
3.2 차이 단어 분석	104
4. 소결	108
 제 5 장 결론	112
제 1 절 연구 결과의 요약	112
제 2 절 연구의 의의	113
제 3 절 연구의 한계	114
 참고문헌	117
Abstract	126

표 목 차

[표 1] 정책옹호연합모형에서의 신념체계의 역할적 위치 ·	25
[표 2] 정책옹호연합모형에서의 위계적 신념체계	27
[표 3] 긴급재난지원금 지급 전 보수, 진보 언론의 논조 차이 사례	40
[표 4] 긴급재난지원금 지급 후 보수, 진보 언론의 논조 차이 사례	41
[표 5] 각 분기별 기간 정의	44
[표 6] 긴급재난지원금 관련 데이터 수집 틀	45
[표 7] 분기, 행위 집단별 데이터 수집 개요	52
[표 8] 수집 데이터 정제의 예시	54
[표 9] 정부 부문 데이터 수집량	57
[표 10] 1, 2분기 정부 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성	58
[표 11] 3, 4분기 정부 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성	60
[표 12] 진보 언론 부문 데이터 수집량	62
[표 13] 1, 2분기 진보 언론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성	62
[표 14] 3, 4분기 진보 언론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성	64
[표 15] 보수 언론 부문 데이터 수집량	66
[표 16] 1, 2분기 보수 언론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성	67
[표 17] 3, 4분기 보수 언론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성	69

[표 18] 민간 여론 부문 데이터 수집량	71
[표 19] 1, 2분기 민간 여론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성	72
[표 20] 3, 4분기 민간 여론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성	74
[표 21] 1차 긴급재난지원금 정책과 관련한 옹호연합	77
[표 22] 2차 긴급재난지원금 정책과 관련한 옹호연합	78
[표 23] 빈도 상위 100 내 공통 단어 행위 집단별 상관관계분석	81
[표 24] 민간 여론에 대한 QAP 회귀분석	81
[표 25] 정책 행위 집단별 고유 특성 단어 및 위세중심성	83
[표 26] 연구 문제 1에 대한 소결	87
[표 27] 정부 빈도 상위 100 내 공통 단어 분기별 상관관계분석	89
[표 28] 정부 분기별 고유 특성 단어 및 위세중심성	90
[표 29] 진보 언론 빈도 상위 100 내 공통 단어 분기별 상관관계분석	94
[표 30] 진보 언론 분기별 고유 특성 단어 및 위세중심성	95
[표 31] 보수 언론 빈도 상위 100 내 공통 단어 분기별 상관관계분석	99
[표 32] 보수 언론 분기별 고유 특성 단어 및 위세중심성	100
[표 33] 민간 여론 빈도 상위 100 내 공통 단어 분기별 상관관계분석	104
[표 34] 민간 여론 분기별 고유 특성 단어 및 위세중심성	105
[표 35] 연구 문제 2에 대한 소결	108
[표 36] 연구 문제 1,2의 결과 종합	110

그 램 목 차

[그림 1] 연구 문제 해결 도식도	39
[그림 2] 연구 방법의 흐름도	48
[그림 3] 정부 고유 특성 의미네트워크	83
[그림 4] 진보 언론 고유 특성 단어 클러스터	84
[그림 5] 보수 언론 고유 특성 단어 클러스터	85
[그림 6] 민간 여론 고유 특성 단어 클러스터	85
[그림 7] 정부 1분기 고유 특성 단어 클러스터	90
[그림 8] 정부 2분기 고유 특성 단어 클러스터	91
[그림 9] 정부 3분기 고유 특성 단어 클러스터	92
[그림 10] 정부 4분기 고유 특성 단어 클러스터	92
[그림 11] 진보 언론 1분기 고유 특성 단어 클러스터	95
[그림 12] 진보 언론 2분기 고유 특성 단어 클러스터	96
[그림 13] 진보 언론 3분기 고유 특성 단어 클러스터	97
[그림 14] 진보 언론 4분기 고유 특성 단어 클러스터	97
[그림 15] 보수 언론 1분기 고유 특성 단어 클러스터	101
[그림 16] 보수 언론 2분기 고유 특성 단어 클러스터	101
[그림 17] 보수 언론 3분기 고유 특성 단어 클러스터	102
[그림 18] 보수 언론 4분기 고유 특성 단어 클러스터	102
[그림 19] 민간 여론 1분기 고유 특성 단어 클러스터	105
[그림 20] 민간 여론 2분기 고유 특성 단어 클러스터	106
[그림 21] 민간 여론 3분기 고유 특성 단어 클러스터	106
[그림 22] 민간 여론 4분기 고유 특성 단어 클러스터	107

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경과 목적

2020년 3월 30일, COVID-19(Corona Virus Disease-19, 코로나바이러스 감염증 19)로 인한 경기침체 문제를 해결하기 위해 대한민국 정부는 긴급재난지원금을 지급하기로 결정하였다.¹⁾ 4월 3일 정부합동브리핑을 통해 발표된 첫 지급 기준은 소득 하위 70% 이하였으며, 직장가입자 가구, 지역가입자 가구, 직장 및 지역 혼합가입자 가구를 구분하여 선정 기준선을 마련했다. 해당 기준에 고액자산가가 해당하더라도 제외하는 방법이 검토되었다. 하지만 지방 자치단체마다 다른 기준에 따라서 산발적으로 지원금은 지급²⁾되었으며, 21대 총선(4.15)을 거치면서 긴급재난지원금의 지급대상 즉, 정책 수혜의 범위에 관련한 정치적인 논의가 사회 전반으로 대두되었다.³⁾⁴⁾⁵⁾⁶⁾ 이러한 상황 속에서 정부가 나서 정책 중재자의 역할을 통해 기재부와 지급 범위에 이견을 두었던 여야(與野)당과 함께 전 국민에게 긴급재난지원금을 지급하는 방향으로 합의를 이루었다. 단, 정부는 “고소득자 등의 자발적 기부가 가능한 제도가 국회에서 마련된다면 정부도 이를 받아들이겠다.”는 정세균 국무총리의 입장을 통해 정책 목적에 대한 세부적인 입장은 다르다는 의견을 내비쳤다. 결국 4월 30일, 12조 2000억 원 규모의 2차 추가경정예산이 국회 본회의에서 의결됨에 따라 5월부터 전 국민에게 긴급재난지원금을 지급하는 정책이 실시되게 되었다.

1) 제3차 비상경제회의 개최 결과_보도(참고)자료_2020.03.20

2) [14K] 재난기본소득 시군마다 제각각…후유증 우려. <KBS> 2020.04.14

3) 부동산·금융 자산가, 재난지원금 못 받는다 <조선비즈> 2020.04.16.

4) 재산세 과표 9억 넘으면 긴급재난지원금 못 받는다 <서울경제> 2020.04.16.

5) 자가격리 수칙 위반하면 긴급재난지원금 대상서 제외 <동아일보> 2020.04.16.

6) 민주당 "긴급재난지원금 전 국민 지급 추진" <헤럴드경제> 2020.04.16.

긴급재난지원금 정책과 관련한 입장은 정책 과정을 둘러싼 다양한 행위 집단인 정부, 언론사별, 민간 여론에 따라 그 입장이 다를 수 있다. 하지만 정부의 정책 소개, 언론 기사의 개별 제목, 대(對)시민 여론조사와 같이 표면적으로 드러나는 자료를 통해서 파악한 정보는 단순히 인식 조사에 그칠 수 있는 한계가 존재하기 때문에 실제로 ‘긴급재난지원금’에 대한 생각과 그에 따른 행동 양상이 구체적으로 어떻게 나타나는지에 대하여 온전하게 파악하기가 힘들다. 따라서 온라인 공간의 다양한 채널 등을 대상으로 한 키워드 분석을 통해 긴급재난지원금에 대한 어떠한 논의가 실제로 전개되고 있는지를 구체적·입체적으로 들여다보아 정책 과정을 깊이 있게 분석해보아야 할 필요성이 제기된다.

이와 같은 논의의 필요성은 제도론적 맥락에서 그 이론적인 중요성이 제고되고 있는 정책 아이디어의 관점과도 맞닿아 있다. 하연섭(2006)은 정책 연구에서 정책 아이디어에 대한 중요성이 부상하고 있는 이유에 대해서 불확실한 상황을 이유로 들며, 기존의 제도나 행위자 수준에서 설명할 수 없었던 정책 과정에서의 선택을 정책 아이디어에 대한 연구를 통해 보완할 수 있다고 표현한다. 최선의 정책적 결과를 도출하기 위한 의사결정 속에서 의존할 수 있는 메커니즘으로써의 ‘아이디어(idea)’의 중요성이 확대되고 있다는 것이다.

정책 아이디어는 개인이 공공 문제를 어떻게 바라볼지에 영향을 미치는 신념(Flathman. 1996)이라고 할 수 있다. 이러한 시선에서 보면 긴급재난지원금을 둘러싼 정부, 언론, 민간 여론 각 집단별로 정책 아이디어에 따른 신념의 차이가 있다는 점을 예상해볼 수 있다. 더 나아가, 이러한 추상적이며 복잡한 요인들의 혼합물일 것만 같은 정책 과정을 바라봄에 있어 Sabatier(2007)의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)에서 등장하는 ‘신념체계’의 개념은 정책 과정에서 정책 아이디어가 갈등의 기저 요인으로 어떻게 작동하는지 추론해 볼 수 있게 돋는다. 옹호연합모형을 통해 본다면 정책 아이디어를 통해 드러난 신념의 차이와 유사함에 따라서 옹호연합이 형성되고 해체되며, 이 연합 간의 상호작용에 따라 정책 변동이 일어난다는 과정 분석의 근거를 제공해

줌으로써 정책 아이디어의 차이에 따른 정책 변동을 설명할 수 있는 이론적인 논의 기반을 얻을 수 있기 때문이다. 또한, 정책 아이디어를 규범 핵심, 정책 핵심, 도구적의 3가지 차원 측면에서 구분하여 더욱 심도 있는 분석을 할 수 있도록 한다.

이처럼 정책 변동을 설명하는 정책 아이디어는 학문적으로 주요한 위치에 자리하고 있지만, Sabatier가 주장한 옹호연합의 정책 아이디어를 시각화하여 확인하고 그 차이의 양상이 정말 정책 과정에 영향을 주고 있는지를 실증적으로 분석하는 연구는 그동안 부족했다고 할 수 있다. 따라서 각 옹호연합의 아이디어를 확인하여 옹호연합 간의 유의미한 아이디어의 차이가 있는지를 보이며, 시간의 흐름에 따라서 옹호연합의 정책 아이디어가 어떻게 변화해 가는지 확인하는 연구를 진행하고자 한다.

이러한 맥락 속에서 첫째, 긴급재난지원금을 둘러싼 행위 집단들이 어떠한 정책 아이디어를 가지고 정책을 인식하고 있는지 살펴보고, 그 차이가 유의미한 정도가 있는지 구체적으로 파악하고자 한다. 또한 둘째로 정치·사회적인 타임라인에 따라서 집단별로 그 아이디어의 양상이 어떻게 변화하는지 파악하고자 한다. 더 나아가서는 그 변화의 원인이 무엇일지 설명해보고자 한다.

상기한 연구 대상과 연구 범위 속에서 본 연구에서는 첫째, 각 정책 행위 집단의 아이디어를 식별하여 옹호 연합을 구성하여 보고 둘째, 옹호연합 간의 아이디어의 차이가 있다는 것을 확인해보고자 한다. 마지막으로 셋째, 각 옹호연합 간의 차이가 시기적으로 변화하는지를 검토하고자 한다. 세부적으로는 이러한 부분을 긴급재난지원금 정책의 타임라인과 비교하며 주제 분석을 통해서 연구를 진행하고자 한다. 이러한 맥락 속에서 본 연구에서 확인해보고자 하는 연구 문제 2가지를 정리해보면 크게 다음과 같다.

연구 문제 1) 긴급재난지원금 정책을 둘러싼 각 옹호연합의 의미네트워크 간 정책 아이디어의 의미적 차이가 존재할 것이다.

문제1)을 통해서 각 행위 집단들이 긴급재난지원금 정책에 대해서 어떠한 단어들로 인식을 드러내고 있는지를 확인하고, 옹호연합 간 의미 네트워크에서 의미적인 차이가 어떠한 양상으로 드러나고 있는지를 살펴본다.

연구 문제 2) 긴급재난지원금 정책을 둘러싼 각 옹호연합 의미네트워크에서의 정책 아이디어가 시기별로 변동할 것이다.

문제2)를 통해서 시간의 흐름에 따라서 옹호연합의 정책 아이디어가 어떻게 변동해 나가는지 확인한다.

본 연구는 최근 정책의 변동 과정 설명에서 중요성이 부각되고 있지만, 추상적인 개념이었던 정책 아이디어가 실제로 정책을 둘러싼 옹호연합을 어떠하게 형성하는지를 가시적으로 확인하며, 시간의 흐름에 따라 옹호연합이 어떻게 상호 작용 및 변화하는지를 실증적으로 확인 분석한다는 점에서 이론적 의의가 있다. 더 나아가서는 정책 아이디어를 통하여 정책 결정이나 정책 변화를 설명함에 있어 유의미한 요인들을 예측해보는 데에 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 실제적인 의의가 있다고 할 수 있다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

1. 연구의 대상

정책에 대한 생각이라고 할 수 있는 아이디어(idea)는 다양한 자료(data)를 통해서 추론할 수 있을 것이다. 본 연구에서 활용하고자 하는 자료는 정부의 보도 자료 및 성명, 언론의 기사 그리고 일반 시민들의 카페 및 블로그 게시글이다. 정부의 입장은 밝히는 보도자료나 성명은 접근이 용이·가능할 뿐 아니라, 해당 자료를 통해서 특정 정책과 관련하

여 대내외적으로 확정된 정부의 공식적인 입장과 태도를 파악할 수 있다. 언론사의 기사는 해당 언론사의 사실 전달뿐만이 아니라 해당 언론사의 프레임(frame)을 반영한 결과물이자 주장이라는 점에서 주요 연구 수단이라고 할 수 있다. 또한, 카페 및 개인 블로그 등의 온라인 소셜 서비스는 대중이 자신들의 의견을 그 누구의 검열도 받지 아니하고 자유롭게 개진하고 상대방과 토론할 수 있는 공간이라는 점에서 대중들의 여론을 파악하기 좋은 수단적 채널이라고 할 수 있다. 이러한 자료들을 분석함에 있어 특정의 소수 문건이 아닌 많은 수의 문건들을 활용하는 것은 편향되지 않은 정확한 분석을 위함이라 할 수 있다. 이와 같이 온라인 공간에서의 각각의 채널들을 통해 수집한 자료들을 기반으로 하여 긴급 재난지원금 정책 과정을 둘러싼 집단들의 의미네트워크를 도출하여 실질적인 연구 대상으로 삼는다.

이론적 배경 및 선행연구의 검토의 과정에서는 정책 아이디어와 관련한 다양한 선행 연구 사례를 검토한다. 이를 긴급재난지원금의 정책 사례를 분석에 있어 이론적인 배경 근거로 삼으며, 정책 아이디어의 중요성을 확인 및 도출하는 데 도움을 받을 수 있도록 한다.

연구의 설계에서는 긴급재난지원금 정책에 대해서 대표적으로 논의되는 온라인 공간인 각 언론사의 페이지, 그리고 대형 포털의 카페와 블로그를 대상으로 분석 설계를 한다. 이러한 채널들을 함께 고려하여 분석할 경우, 각 채널이 대표하는 주요 행위 집단이 구성하는 긴급재난지원금 정책 아이디어를 더 심도 있게 이해할 수 있다. 또한, 긴급재난지원금에 대한 정부의 입장의 경우 정부 각 부처의 홈페이지에 게시된 보도자료 또는 성명을 통해 정책 아이디어에 대해서 파악할 수 있도록 한다.

이러한 분석의 흐름 속에서 본 연구는 ‘긴급재난지원금’이라는 정책 사례를 바탕으로 하여, 그 주위 행위 집단들의 어떤 아이디어들의 흐름이 존재했는지를 정책 아이디어에 대한 Sabatier의 옹호연합모형에서의 ‘신념체계’를 이론적인 기반으로 삼아 정책 아이디어가 어떠한 옹호연합을 형성하고 변화해 나갔는지 파악하고자 한다. 긴급재난지원금 정책 과정 속에서 다양한 주제의 이슈가 존재하였기 때문에 정책 아이디어의 변

화 양상을 시간의 흐름에 따라 파악할 수 있을 것으로 기대한다. 이후, 더 나아가서는 변화의 통계적 유의미성과 변화의 원인이 무엇인지 다음과 같은 연구 방법들을 추론해보자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 정책 아이디어라는 가시적이지 않은 대상을 추론 및 분석해 내기 위해 온라인 공간상 존재하는 빅데이터를 크롤링(crawling)하여 분석 기반 데이터로 삼아 의미네트워크(semantic network) 분석을 실행한다. 현대에는 정형화된 데이터뿐 아니라 소셜 네트워크 서비스, 웹문서, 소셜 데이터 등 비정형화 상태의 빅데이터를 효과적으로 분석하는 것이 중요해졌다(황승구 외 7명, 2013).

따라서 본 연구에서는 ‘정부, 언론, 민간 여론’이라는 행위 집단의 의미네트워크를 구성하기 위해서, 각각의 행위 집단을 대표할 수 있는 온라인 공간의 채널(channel)에서 데이터를 수집하였다. ‘언론’의 경우 논조별로 다를 수 있는 정책 아이디어를 고려하여 보수/진보 성향의 언론사 6개사(조선일보, 중앙일보, 동아일보 / 한겨례, 경향신문, 오마이뉴스)를 선정하여 각 언론사의 기사를 분석대상으로 하였다. ‘민간 여론’의 경우 국내의 인지도 높은 소셜 미디어 서비스인 네이버(Naver), 다음(Daum)의 블로그, 카페를 분석 대상으로 하였다. ‘정부’의 경우 청와대, ‘코로나19 경제 지원 비상경제회의’ 및 정부 18개 부처 홈페이지에서 코로나19의 대응 대책으로 발표한 보도자료나 정책 결정문, 회의록 등을 모아 분석 대상으로 삼았다. 세 가지 구성 집단 모두 해당 자료 수집을 위한 키워드는 ‘긴급재난지원금’을 사용하였다.

또한, 데이터 수집 기간으로 1차 긴급재난지원금 지급 신청이 시작된 5월 13일을 중심으로 하여 전후 각각 한 달의 기간을 설정하였으며, 2차 긴급재난지원금 지급이 시작된 9월 24일을 중심으로 전후 각각 한 달의 기간을 설정하여, 총 4개 분기 동안의 데이터를 수집하였다. 이를

통해서 해당 기간 긴급재난지원금 정책 관련한 논의를 4등분으로 나누어 네트워크 변화를 도출하여 긴급재난지원금 정책에 대한 의미네트워크의 변화 과정을 살펴보도록 한다.

이러한 과정을 거쳐 수집한 빅데이터를 텍스트마이닝 및 네트워크 분석 등으로 가공하여 얻은 정보로 기존의 연구방식으로는 가지적으로 알아내기 힘든 사회적인 인식에 관한 정보를 확인할 수 있다.(Adrian, C et al. 2016). 이러한 온라인·소셜 빅데이터에 의미네트워크 분석을 사용하는 이유는 어떠한 개별 단어를 중심으로 담론이 구축되고 있는지 가지적으로 확인할 수 있으며 더 나아가 CONCOR 분석을 통해 단어의 네트워크 관계가 상호 작용하여 어떠한 클러스터(cluster)를 구성하는지에 대하여 관계적인 분석을 확인해 볼 수 때문이다. 이렇게 형성된 단어 간의 네트워크 구조는 담론이 어떠한 방식으로 어떻게 구축되고 있는지에 대한 구조적이고 입체적인 분석을 가능하게 한다(황동열, 황고은, 2016).

더 나아가서 시간의 흐름에 따른 응호연합 별 정책 아이디어 의미 네트워크에 유의미한 변화가 있었는지를 검증하기 위해서 매트릭스 간의 상관성을 알아보는 네트워크 통계기법인 QAP(Quadratic Assignment Procedure) 분석을 사용한다. QAP 분석은 종속 변수의 행렬을 무작위로 순서를 바꾸어(permuation) 독립 변수 행렬과의 회귀 분석을 진행하며, 이 결과 나오는 회귀계수의 분포에 근거하여 설정한 독립-종속변수 행렬 간의 회귀계수가 나타날 확률이 어느 정도가 되는지 추정한다(김용학, 김영진 2016). 이 결과에 따라 종속-독립 변수의 관계를 파악할 수 있다.

마지막으로는 응호연합의 정책 아이디어에 변화를 가져온 요인들이 무엇일지에 대한 주제 분석(thematic analysis)적인 해석을 한다. 상기한 분석 과정을 거쳐 도출된 4가지 분기의 데이터들은 시간의 흐름에 따라 통계적으로 유의미한 변화가 있는지의 여부만 알려줄 뿐, 그러한 변화가 왜 일어났는지에 대한 것을 알려주지는 않는다. 따라서 1차 재난지원금 지급, 2차 재난지원금 지급과 같이 정책 과정 동안 있었던 특정 주제(theme)들을 통해 이러한 변화가 왜 생겨났는지를 추론해보고자 한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1 절 이론적 배경

1. 신다원주의 하에서의 정부

1) 신다원주의의 발전과 민주주의

1960년대 후반까지만 하더라도 다양함이 공존하는 서구 민주주의 사회를 효과적으로 설명해주었던 다원주의적인 시각은 시장자유주의, 엘리트 이론 등의 공격을 끊임없이 받아왔다. 다원주의의 체제는 미국·영국식 정치 체제의 성공을 뒷받침해주는 절대적 사조(思潮)처럼 보였지만 이후 독일, 이탈리아, 일본 모두 성공적인 자유민주주의 체제를 성립하게 되어 다원주의만이 발전과 성공으로 가는 유일한 길이 생각이 흔들리게 되었다. 또한, M. Olson과 같은 학자를 필두로 하여 공공선택이론의 주장으로 무장한 정치적 우파들인 시장 자유주의자들은 “집단이 공공 이익에 방해가 된다”는 주장과 함께 다원주의적인 사상에 도전하였다. 여기에 1960년대 후반에서 1970년대 초반까지 미국과 유럽에서 발생한 다양한 유형의 시민권 운동, 반전 운동 등의 사태들은 다원주의적 사상이 심어 주었던 ‘합의’에 대한 생각을 거짓된 환상으로 보이게 하였으며, 외형적인 정부 형태가 무엇이든 간에 소수의 엘리트가 국가를 통치한다는 엘리트주의적인 가치가 사회를 더 효과적으로 설명하는 사조로써 인식되게 되었다.

하지만 여러 사조로부터의 공격 속에서도 다원주의적 가치는 살아남아 신다원주의로의 변화를 이루게 되었다. 다만, 이전의 다원주의자들이 모든 유형의 실제 또는 잠재적 집단 간에 존재하던 균형을 긍정적인 시선에서만 바라보던 것과는 달리, 신다원주의자들은 이러한 영향력의

불평등이 불가피하다는 것을 인정하게 되었다. 또한, 이러한 불평등의 정도가 시간의 흐름에 따라 변화할 수 있으며, 그 정도가 과도해진다면 비판할 수 있다고 여기게 된 것이다. 이러한 신다원주의적인 시각은 사회에서 ‘기업의 특권적 위치’에 대한 설명을 하면서 발전해 나갔다. 린드블롬(Lindblom 1977)의 설명에 따르면 자유자본주의 체제에서 경제의 주체가 되는 기업은 투자로써 경제의 흐름을 좌지우지 할 수 있다. 따라서 기업의 영향력과 중요성 때문에 정부는 기업과 긴밀한 관계를 유지할 수 밖에 없으며, 기업 이익에는 언제나 큰 비중이 주어진다는 것이다. 즉, 마르크스주의적 가치와 같이 다원주의에 대한 비판적인 의견을 창조적으로 흡수하게 된 것이다.

이후 더 자세히 설명할 사바티어(P. Sabatier), 젠킨스-스미스(Hank Jenkins-Smith) 그리고 그의 동료들에 의해 발전된 정책옹호연합(Advocacy Coalition Framework)도 이러한 신다원주의적인 측면에서 정부 및 사회를 바라보던 시선 중 하나라 할 수 있다. 이들에 따르면 정책이슈는 대체로 둘 또는 셋의 작은 수의 집단에 걸쳐 장기적으로 진행되는 생각과 이익의 갈등을 특징으로 하게 되는데, 각 집단화는 정책지지연합으로 가치, 가정, 인식 등과 같은 ‘신념’에 의해서 뭉쳐져 있다는 것이다. 이러한 새로운 다원주의는 1950~1980년대까지의 미국 사회와 밀접하게 연관이 되어 있으며, 다원주의적 사회에서 집단들이 국가와 관계를 맺는 다양한 방법들이 존재한다는 것을 보여준다.

Rhodes(1997)에 따르면 새로운 다원주의의 사회에서는 집단적 정책 결정의 모델이 정부(government)보다는 거버넌스(governance)의 특징을 가지게 된다. 공공 행정의 결정 과정에 있어서 다양한 사회적 행위 집단들이 참여하게 된다는 것이다. 즉, 이러한 거버넌스적인 관점에서 보면, 사회의 다양한 다른 체제와 행위 집단들이 점점 더 자율화되어가기 때문에 정부라는 주체 하나가 단 하나의 논리로 사회를 조종할 수 없게 된다. 이러한 다양한 하위체제들은 정치, 경제, 대중매체, 법률, 문화 등 많은 분야에서 행위 집단 고유의 주장을 발전시키게 된다.

이처럼 새로운 다원주의자들은 건강한 사회란 활기찬 집단생활을

가진 사회라고 믿고 있으며, ‘집단’적인 시선에서 정부 정책을 옹호하고 반대하게 된다. 이러한 사조에서는 정책 과정을 두고 특정 집단적인 이해관계와 시선에 따라 집단 간 관계가 강화되거나 약화될 수 있다는 점을 예상 가능케 한다. 즉, 신다원주의에 대한 이해는 분산된 권력과 대의제 정부를 기본적 전제로 하여, 현시대의 복잡한 민주주의적 정책 과정과 그러한 지형이 형성된 이유에 대해서 이해할 수 있도록 돋는 출발점이라 할 수 있다.

2) 정부와 언론

신다원주의적 관점에서 민주주의를 바라볼 때, 그 역할의 중요성 측면에서 빼놓을 수 없는 주체는 바로 언론이다. 김주환(2000)은 언론의 역할적 흐름에 대해서 개괄하면서 하버마스(Habermas, 1989)의 공론장 이론을 사용한다. 부르주아 민주주의 기본이 되는 공중(public)과 그들이 정치에 대해 논의하고 정치 과정에 참여할 수 있게 하는 ‘공론장’의 역할을 당시 신문이라는 언론이 가능케 했다는 것이다. 이후 대량 생산을 가능하게 한 인쇄 기술의 힘입어 발전한 뉴미디어인 신문은 누구나 접근할 수 있고 누구나 똑같은 텍스트를 가질 수 있게 하여 과학적 담론의 기반이 되었으며, 사회적인 지식을 쌓아갈 수 있는 기반이 되었다고 할 수 있다. 또한, 아이젠슈타인(Eisenstein), 앤더슨(Anderson)과 같은 학자들은 언론에 의해서 비로소 사람들은 자신이 언어 공동체에 기반한 하나의 사회 공동체의 구성원이라는 관념을 가지게 되었다고 분석한다. 언론을 통해서 알게 된 뉴스를 기반으로 하여 다른 구성원들과 공유하는 사실에 기반하여 감정과 견해를 공유할 수 있게 되었기에 우리-의식(we-conciseness)과 여론(public opinion)이라는 개념이 성립될 수 있다는 것이다. 여기에서 더 나아가 공동체의 의사 결정에 영향력을 행사할 수 있으며, 여론의 주체로서의 평등한 의미의 개인이라는 개념이 완성될 수 있었다. 즉, 신문과 같은 언론은 근대 민주주의를 가능하게 했던 원동력이라 할 수 있다.

언론이 정부의 정책에 영향을 줄 수 있는 이유는 첫째, 정부는 대의 민주주의에 의해서 통제되는데 둘째, 민주주의의 주인인 대중이 세상의 모든 사건을 직접적으로 경험할 수 없기 때문이기도 하다. 대중은 다양한 언론 매체를 통해 얻은 정보로써 세상을 간접적으로 접한다. 따라서 미디어가 말하는 방식, 내용, 관심 정도에 따라 대중은 사건을 이해하고 정보를 공유하여 정책에 대한 여론을 형성하게 된다. 따라서 언론은 프레임(Frame)을 통해 대중이 특정한 방식으로 문제를 이해하고 설득할 수 있는 효과를 가진다(최종환, 김성해, 2014). 하지만 언론은 또한 정파성을 가지고 그 역할을 수행할 수도 있다. 정파성이란 언론이 특정한 정치세력 및 집단을 일방적으로 지지함으로써 공공의 이익을 침해할 수 있는 것을 말한다. 이러한 특성은 보수와 진보 등으로 치우쳐진 언론의 이념지형에 의해서 생산될 수 있다. 이러한 긍정적, 부정적 효과가 공통으로 합의하는 바는 언론이 정부에 있어서 미치는 영향력이 막대하다는 점이며, 세부적으로는 정책 과정적인 측면에서 언론의 그 역할을 고려해야 할 지점이 존재한다는 것이다. 더욱이 디지털·온라인 시대가 대두하며 뉴스 소비가 더욱 용이해졌으며, 그 파급력 역시 더욱 확대되었기 때문에 민주주의 사회의 담론 형성을 위한 정보 생산 및 전달자로서, 또한 공중 의제 설정자로서의 언론의 역할은 더욱 커질 것으로 예상된다.

이러한 맥락 속에서 박기묵(2015)은 이슈가 확대되어 사회적 이슈로 진화하기 위해서 언론의 보도가 필수적이라는 측면을 강조하며, 언론은 하나의 작은 이슈를 큰 사회적 이슈로 발전시키는 데 결정적인 역할을 한다고 주장한다. 이는 정책 과정에 있어 핵심적인 의제 설정 과정과 관련하여 언론이 끼치는 영향력에 대해 주목한 주장이라고 할 수 있다. 이와 같은 언론의 영향력을 고려하였을 때, 정책 과정 연구에서 언론이 특정 정책에 대해서 어떠한 아이디어를 통해서 인식하고 있는지는 정책 과정 연구에 있어서 분명한 의의가 존재한다고 할 수 있다.

3) 정부와 여론

정부에게 있어 여론의 중요성과 관련한 이야기는 정부를 통제하는 역할을 하는 현실의 민주주의가 사실상 대의 민주주의를 통해서 이루어 진다는 점에서 시작할 수 있다. 대의 민주주의가 민주적으로 잘 대표되며 작동하고 있는가의 척도를 여론을 통해 확인할 수 있기 때문이다. 여기서 여론(public opinion)이라는 단어를 있는 그대로 해석한다면 공중(public)이 지니는 의견(opinion)을 의미한다고 할 수 있지만, 공중의 범위적 정의와 의견의 실체에 대한 정의를 추가로 진행해야 하므로 여론을 명확하게 정의하기란 쉽지 않은 일이다. 따라서, 본 연구에서는 연구의 범위를 명확히 한정하고자 여론을 ‘정부와 언론의 범주에 대한 여집합’으로 정의하고자 한다.

이와 같은 민주적 대표성의 관점에서 볼 때 대중에 의해 표출되는 여론은 정책 과정에서 주요한 고려 요소가 된다. 대중의 참여에 관한 관심의 부족, 행정의 불투명성, 정보 불균형 등의 제약 조건들로 인해 대중의 실질적인 참여 기회가 흔치 않았던 과거에는 여론이 정당 대표자나 시민단체를 경유하는 간접적이라는 관점이 우세하였다(정정길 외, 2017). 직접적인 여론의 표출이라고 할 수 있는 것은 선거, 시위와 같은 행위를 통해서 파악될 수 있는 것으로 여겨진 것이다. 하지만 정보통신 환경의 급격한 변화로 인하여 온라인에서의 정보 탐색, 정보 흐름이 유연해지며 사회 현안에 대해 개인이 관심과 선호를 직접적으로 표현할 수 있게 되었다. 이로 인하여 온라인 공간에서 이루어지는 대규모의 대중적 상호작용은 현실의 정책 과정과 거의 실시간으로 영향을 미칠 수 있게 되었다.

쌍방향적, 개방적인 인터넷 공간은 사회의 현안에 관하여 토론이 활발하게 일어날 수 있으며, 토론에의 참여도 자발적으로 일어날 수 있으며 의견 교환이 자유로운 여론 형성의 새로운 매체로 부각되었다. 더불어 언론 및 기타 전달자에 의존하지 않고 오히려 여론이 ‘과거 전달자’ 보다 선행하여 정보를 공유하기도 하는 등, 여론 자체의 독립적인 영향력에 역시 중대하게 되었다고 할 수 있다. 즉, 정부는 정책 과정의 성공을 위해서 여론의 동향에 민감하게 반응하는 것이 필요하며 다양한 통로를 통해서 여론을 청취하고자 하는 노력이 필요하게 된 것이다.(원인재,

김두래, 2020)

본 연구에서는 상술한 신다원주의적인 관점에서 정책 과정을 바라보아 다양한 행위 집단이 다양한 의견을 표출할 수 있다는 점을 전제한다. 이러한 집단들은 사회에 매우 다양하게 존재한다. 개인, 기업, 각종 조합, 시민단체뿐 아니라 공적 영역의 행위 집단인 관료와 부처들도 신다원주의 사회의 집단으로써 각자의 의견을 표출할 수 있기 때문이다. 이러한 다양한 집단 중에서도 본 연구는 정부와 함께 민주주의 측면에서 큰 중요성을 내포하는 언론과 여론이라는 집단의 범주를 통해 정책 과정을 살펴보고자 하며, 특히 각 집단이 가지는 ‘정책 아이디어’의 개념을 중심으로 하여 살펴보고자 한다.

2. 정책 아이디어에 대한 이론적 논의

1) 정책 아이디어의 중요성

(1) 신제도주의에 관한 논의

많은 사회과학의 학문 분야에서 다양한 사회현상을 설명하기 위한 중요한 개념으로 ‘제도(institutions)’에 대한 관심이 제고되고 있다. 그러나 ‘제도’에 대한 정확한 개념 정의에 있어서는 다양한 논의가 진행 중이다. 이에 대한 첫 번째 이유로는 제도와 정책 두 가지의 용어가 혼동되어 사용되고 있다는 점이다. 두 용어를 분리해서 이해하자면 제도는 관습, 도덕, 법률적인 규범이나 사회 구조의 거시적인 체계(system)이며, 정책은 그러한 시스템적인 체계에 포함되어 정치적 목적을 실현하기 위한 방책으로 이해하는 것이 필요할 것이다. 본 연구에서는 이러한 구분을 통해 각각의 개념을 사용하고자 한다.

두 번째 이유로는 ‘제도’라는 개념 자체가 다의적인 의미가 있기 때문에 ‘제도주의’가 어떠한 의미를 가지고 있는지 파악하기가 어렵다는 점

이다. 이종수, 윤영진(2008)은 제도를 세 가지 의미로 사용되고 있다고 분류한다. 첫째로는 제도는 사회의 구체적 조직을 의미하며, 둘째로는 사회에서 설정된 인간 ‘관계’를 의미하고, 셋째, 개인들 상호 간 관계에 질서 부여를 위해 사용되는 규칙을 의미한다고 주장한다. 이 중에서 세 번째 개념이 제도주의에서 사용되는 개념이라고 말한다.

제도주의는 역사적으로 구(舊)제도주의와 신(新)제도주의로 분류할 수 있다. 구제도주의에서는 헌법, 의회, 내각, 법원, 관료조직 등 공식적이며 법적인 정부제도를 주된 연구대상으로 삼았던 반면에, 신제도주의는 이러한 구제도주의에서 말하는 제도, 제도 내에 있는 ‘행위 집단’의 개인적인 행위, 개인 간의 관계와 같은 행태와 문화와 관습과 같은 비공식적인 부분까지 포함하여 넓은 범위를 연구 대상으로 삼는다. 즉, 비공식적인 제도들이 부여하는 규칙 가운데에서도 행위 집단들이 어떻게 반응하는지 확인한다고 할 수 있다.

이러한 신제도주의가 대두하게 된 배경은 기존의 행태주의와 다원주의에 대한 비판에서 출발했다고 할 수 있다. March & Olsen(1983)의 주장과도 같이 인간의 행위에 대한 미시적 분석에 기초하여 정치현상을 교환관계로 파악하려는 행태주의(방법론적 개체주의), 환원주의, 다원주의, 합리적 선택이론과 같은 기존의 주류 사회과학에 대한 비판과 그 대안에 대한 탐색이 신제도주의의 이론들이 출발하는 공통점이었다. 또한, 정치적 변수나 제도적 변수가 종속변수로만 표현되는 기존의 행태주의 연구에서 인간의 행위와 사회현상을 설명하는 과정에서 ‘제도의 중요성’이 인식된 점도 신제도주의가 등장하는 배경이 되었다. 따라서 1970년대 이후 거시적인 구조가 정책을 결정하는 데 주도적 역할을 한다는 신제도주의적 주장이 대두되기 시작했다(임재호, 1994). 제도주의는 세계적인 사회적 문제는 동일한데 왜 정책이라는 결과물은 상이한지에 대해서 질문을 던지며, 따라서 ‘제도가 중요하다(Institutions do matter)’라는 점을 이에 대답으로 한다. 구체적인 대답을 위해서 신제도주의는 가치 비판적인 관점을 가지고 정치 엘리트 간의 상호작용, 이익집단 간의 권력 균형 등을 분석적으로 연구해야 한다고 본다. 제도가 사회의 구조화된

어떠한 측면이기도 하며 동시에 개인의 행위를 형성·제약하는 맥락적인 역할을 하기 때문이다. 그리고 이러한 제도 속에서 개인의 행위는 규칙성을 가질 수 있기 때문이다. 신제도주의의 연구자들은 이러한 구제도주의와의 차이를 통해서 제도가 정책 결정과 변동에 영향을 미치는 과정을 사례 연구를 통해 설명했다. 하지만 신제도주의적인 논의 속에서도 개인과 같은 행위 집단들은 대체로 수동적인 대상으로 묘사되었다. 따라서 이에 대한 또 다른 비판적인 흐름 속에서 정책 아이디어라는 개념이 등장하게 되었다.

(2) 정책 아이디어의 학문적 대두

정책 연구에 있어 정책 아이디어의 중요성은 현재 많은 연구에서 주목하고 있다. 해외의 연구에서는 Howlett et al.(2009)은 정책 입안에 영향을 미치는 세 가지 주요 요소로 행위자(actors), 제도(institutions) 및 아이디어(ideas)를 꼽았으며, 이 중 아이디어의 속성에 대해 bélard(2009)는 “우리는 정책에 관련한 아이디어를 통해 정책 의제에 포함되는 문제를 정의하고, 전제를 구성하며, 실행될 해결책과 수단을 정당화하는 문제에 관한 사고방식을 얻을 수 있다”는 표현을 했다. 이처럼 정책에 대한 선호와 관심사는 행위자가 세상을 바라보는 자신의 관점에 의해서 형성하기 때문에, 정책 아이디어에 대한 인식이 있다면 정책을 만들어나가는 행위자의 생각을 통해 정책 과정을 더욱 깊이 있게 이해할 수 있도록 돋는다고 할 수 있다.

국내에서는 대표적으로 하연섭(2011)이 정책 아이디어에 주목하게 되면 가질 수 있는 세 가지 차원의 정책·제도 연구 유익에 대하여 주장했다. 첫째로는 이론적·분석적 차원에서의 새로운 지평을 열 수 있다는 점이 있다. 기존 구조·제도적 요인들에만 의존하는 설명방식에는 오차의 범위가 너무 넓었으며 이에 대해 정책 아이디어가 보완이 가능하다는 것이다. 둘째로는 기존의 신제도주의 분파들이 가지고 있던 문제점인 제도 변화에 관한 원인에 대한 설명을 효과적으로 할 수 있는 가능성을 높일

수 있다는 점이다. 아이디어에 대한 연구를 통해 신제도주의의 주요 분파들은 행위자가 구조적 제약요인을 극복하여 제도 그 자체를 변화시킬 수 있는 가능성이 열리게 된 것이다. 세 번째로는 경험적 연구 차원에서 새로운 지평을 열 수 있다는 점이다. 기존의 제도주의적 연구의 대다수는 주로 경제정책에 대해 중심이 된 연구였는데 문제의 원인과 정책의 효과에 관한 불확실성이 정책 아이디어의 영향력을 높일 수 있기 때문에 아이디어에 관한 연구가 경제정책 연구에만 국한될 필요가 없게 되었다는 것이다.

위와 같이 정책 아이디어가 다양한 학자들에게서 주목받고 있는 이유를 정리하여 두 가지 측면으로 요약하자면 첫째, 기존 신제도주의 연구에서의 문제의식을 들 수 있다. 신제도주의 학파의 ‘제도 결정론(determinism)’적인 시선을 비판하고 제도 속 행위자의 역할에 비중을 둔 연구를 위한 요구가 등장했기 때문이다. 행위자가 제도 속에서의 수동적인 존재가 아니라 정책 아이디어를 통해 능동적으로 제도와 영향을 주고받는 존재라는 의식이 자리 잡기 시작했다. Beland(2005)는 “의제설정 단계에서 다른 정책안들이 경쟁하는 과정을 설명하는 데에 제도주의적인 한계를 극복하기 위한 해결책으로 아이디어에 관심을 기울여야 한다”고 주장한다. Hall(1997), 하연섭(2004) 또한 아이디어에 주목함으로써 기존의 신제도주의적인 연구가 유형적 변수, 가시적 변수에 집중했던 편향을 극복할 수 있다고 본다. 즉 다시 말해서 행위자와 구조의 가교로서 등장한 연구 요소가 바로 ‘아이디어’인 것이다(Berman, 2001). 따라서 행위자는 제도 속에서 수동적인 존재가 아닌, 정책 아이디어라는 개인적인 신념을 통해서 능동적인 태도로 제도에 영향을 줄 수 있는 독립변수의 기능을 가질 수 있게 된 것이다. 예를 들어서, Genieys와 Smyrl(2008)의 연구에서는 특정 정책 아이디어를 공유하는 프로그램 엘리트(programmatic elites)들이 더 많은 지지를 위해 아이디어 경쟁을 하고, 이런 경쟁을 통해 수용된 특정 아이디어가 제도변화를 추동하게 된다고 보았다. 즉, 아이디어의 개념을 통하여 제도와 행위자를 연결하여, 특정 상황에서 제도, 더 미시적으로는 정책 선택이 왜 이루어지는지를 이해할

수 있게 설명할 수 있다는 점에서 아이디어는 그 유용성이 크다고 할 수 있다.

정책 아이디어에 대해 학계가 주목하게 두 번째 이유로는 ‘상황의 복잡성’을 이유를 들 수 있다. 행위자가 마주한 현실의 문제가 매우 복잡하게 얹혀있기 때문에 개인이 선택하고 행위하기 위해 현실을 단순화시키는 것이 필요하다. 이러한 ‘여과기제(filtering mechanisms)’의 역할을 담당하는 것이 바로 아이디어다(하연섭, 2006). 이러한 맥락 속에서 많은 연구는 불확실성이 증가할수록 아이디어의 영향력이 높아진다고 분석하고 있다(하연섭, 2004).

이러한 두 번째 측면에서 볼 때, 불확실한 상황에서는 어떤 선택이 자신의 이익(interest)이 될 수 있을지에 대해서 제대로 판별할 수 없게 된다. 이럴 때, 행위자는 아이디어에 의존하게 된다. 이렇게 볼 경우 이익과 아이디어는 상호 분리된 개념이 아닌 아이디어가 이익을 정의할 수 있게 되는 것이다(Blyth, 2002). 더 나아가서 아이디어는 불확실한 정책 과정 주위를 둘러싼 공통된 인식을 할 수 있게 함으로 사회구성원들이 공통된 이해관계를 갖게 유도하는 기능을 하게 한다(Blyth, 2002). Woods(1995)에 따르면 이를 아이디어의 “연대(solidarity)” 형성기능이라고 할 수 있다. 이를 통해 아이디어는 집합행동과 연합형성을 가능케 한다(하연섭, 2004).

즉, 여러 가지 사회문제를 마주한 위기에서 수많은 정보 및 인과적인 한계 때문에 이를 어떻게 해석하고 대안을 어떻게 내놓을지는 근본적으로는 정책 아이디어에 달려있게 된다는 것이다. 정책 아이디어는 행위자들의 신념과 현실 해석을 바라보는 틀이 되어 신자유주의, NPM, 제3의 길과 같은 정책 아이디어는 오늘날 전 세계의 모든 국가의 행정에 있어서 영향을 끼치고 있다.

(3) 아이디어의 개념과 정의

제도와 마찬가지로 아이디어(idea) 역시 이 단어를 사용하는 학자에

따라 다양한 개념으로써 이를 정의하여 사용해왔다고 할 수 있다. 아이디어 역시 가치에 관한 서술, 상징이나 이미지, 가치관이나 이데올로기 등으로 활용되어 왔다고 할 수 있다. 따라서 정책 아이디어에 대한 이야기를 시작하기 전에 아이디어에 대한 어느 정도의 이론적 논의가 필요하다고 할 수 있다.

하연섭(2011)은 아이디어에 대한 지난 다수의 논의를 정리하여 크게 3가지 측면으로 구분하였다. 첫째는 프로그램으로서의 아이디어(ideas as programs)이다. 이는 정책 엘리트들이 정책 문제에 대해 가지고 있는 구체적인 해결책을 말한다. 이러한 아이디어는 정책문제를 둘러싼 인과 관계를 명확하게 하고 이에 기반하여 정책의 구체적 방향을 제시하게 하는 기술적이고 전문적인 아이디어라고 할 수 있다. 즉, 합의된 문제와 목표가 전제된 상황에서 ‘수단’을 제공하는 아이디어인 것이다. 둘째로는 패러다임으로서의 아이디어(ideas as paradigms)다. 패러다임은 정책 엘리트들이 문제를 어떻게 인식하고, 수용 가능한 문제의 해결 범위가 어디까지인지를 판단하게 하는 준거 틀이다. 이는 정의된 문제를 정해진 목표에 따라 해결하기 위한 해결책을 제시하는 경우도 있지만, 어떤 현상을 ‘문제’로 인식하고 정의하는 데 있어 중요한 아이디어라고 할 수 있다. 즉, 정책의 방향성을 제시하는 인지적·규범적 틀이 될 수 있다고 할 수 있다. 세 번째로는 공공의 정서로서의 아이디어(ideas as public sentiments)다. 앞선 패러다임으로서의 아이디어는 정책 결정자, 전문가들이 가진 아이디어에 대한 설명이라면 공공의 정서는 일반 국민들이 지니고 있는 문제 해결책에 대한 가정을 말한다. 문제에 대한 해결책이 유용하다고 하더라도 공공의 정서에 어긋난다면 정책 집행의 가능성은 떨어지게 된다. 따라서 공공의 정서로서의 아이디어는 또 다른 의미에서의 중요성을 가진다고 할 수 있다.

이러한 논의적 시선에서 볼 때 정책에 대한 아이디어 역시 한 가지 개념으로 정의할 수 있는 것이 아닌 수단적, 규범적, 정서적 등 다양한 차원으로 정의가 가능할 것으로 생각할 수 있다. 즉, 집단이나 개인이 정책에 관련한 아이디어를 표출한다는 것은 정책에 대한 수단적 선호, 규

범적 선호, 정서적인 선호 등을 동시에 발현하는 것으로 볼 수 있다는 것이다. 따라서 정책 아이디어에 대한 아이디어의 이면에 있을 행위자의 다양한 의도를 해석하기 위해서는 아이디어에 대한 표면적인 해석이 아닌 다차원적인 해석을 통해 정책 과정의 현상에 대한 입체적 해석이 요망된다고 할 수 있다. 해당 논의는 후술할 정책옹호연합에서의 ‘신념 체계’에서 더욱 자세하게 진행하도록 한다.

(4) 정책 아이디어를 통한 정책 변동

기존의 제도주의적 설명과 같이 제도의 변화가 단지 외부적 충격에 의해서 유발되는 것이 아니라 제도 구성요소들의 배열과 결합에 의해 이루어진다면 이러한 제도적 구성 요소들의 움직임을 야기하는 원인에 대한 분석이 필요하다. 이때 제도적 구성요소들을 재결합하게 하는 주체는 행위자 또는 집단인데, 행위자들이 어떤 방식으로 구성요소들을 재결합하여 어떻게 제도를 변화시킬 것인지에 대한 지침 및 가이드라인을 제공해주는 것이 바로 정책 아이디어다. Bradford(1999)의 표현에 따르면 정책 아이디어가 가지는 영향력은 아이디어를 통해 기존에 존재하던 제도의 구성요소가 재결합함으로써 제도가 변화하는 형태를 취하게 된다. 즉, 정책 아이디어는 원인을 설명하는 독립변수의 역할을 하게 된다. 하지만 하연섭(2011)은 정책 아이디어가 어떻게 도입되고 해석되고 확산되며 집행되는가를 설명하기 위해서는 특정 제도적 맥락에 주목하지 않으면 안된다고 주장한다. 특정한 제도적·정치적 맥락 하에서만 특정 정책 아이디어가 정책 변화를 야기하는 주요 요인이 되기 때문이다. 즉, 정책 아이디어가 제도에 대한 독립변수 차원에서 중요한 역할을 하는 것은 맞지만, 반대로 제도에 의한 제약도 받기 때문에, 제도의 종속변수로서의 성격도 가지게 되는 것이다.

이러한 맥락 속에서 아이디어가 정책변화에 끼치는 방법에 대한 Beland(2009)의 3가지로 설명은 정책 아이디어를 통한 정책 변동을 이해하는데 도움이 된다.

첫 번째로 아이디어는 정치적 행위자들이 강조하는 사회문제를 아이디어에 유리한 환경이 조성되도록 만든다. 아이디어가 그 기능을 하기 위해서는 문제가 알맞게 조성되는 것이 필요하다. 이는 Kingdon(1955)이 ‘정책흐름모형(policy stram model)’에서 제기한 “수많은 공중의제 중 어떤 것이 설정되는 것일까?”의 문제의식과 맞닿아 있다고 할 수 있다. 많은 정책적인 대안을 가지고 있더라도 관련된 사건이 존재해야 정책의 창이 열리며 정책 변동이 일어날 수 있다는 것이다. 정책 아이디어적인 측면에서 설명해 본다면, 행위자들이 가지고 있는 아이디어에 알맞은 문제가 발생해야지 그에 알맞은 정책 대안이 선택될 수 있다는 것이다. 예를 들어 COVID-19 확산에 따라 경제적인 문제가 대두되고 있다고 한다면, 행위자들이 어떠한 아이디어를 가지고 있느냐에 따라서 문제를 해석하는 방식과 이에 대한 대안이 달라진다. 한쪽에서는 전 국민을 대상으로 긴급재난지원금을 지급해야 한다고 할 수 있으며, 한쪽에서는 그러한 대책이 오히려 경제 상황을 더욱 악화시킨다고 할 수 있다.

두 번째로는 아이디어가 현존 제도를 정당화하거나 위협할 수 있는 가정적인 형태를 취한다는 것이다. 장기간 지속하여 온 기존 제도를 지키려는 집단과 이를 깨트리려는 집단 간의 정치적인 경쟁이 발생하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 따라서 전자는 기존의 아이디어로 당면한 문제를 해석 및 처방하게 되고, 후자는 반대로 현재의 제도의 문제점을 부각하게 된다. 계속하여 앞선 예를 사용하여 설명할 경우 전자는 보편적인 복지의 확대 기조에 맞게 긴급재난지원금의 지급을 통해서 해결할 수 있다는 처방을 내리게 되며, 후자는 오히려 여태까지의 복지가 확대되어 왔던 정책적인 기조가 경제적인 상황을 더욱 악화시켰기 때문에 긴급재난지원금의 보편적인 지급은 효과가 없을 것이라고 현재의 정권을 공격하게 되는 것이다.

세 번째로는 이념적 공격수단의 성격을 띠게 된다(Blyth, 2001: 4). 상기한 바와 같이 정책 아이디어는 현재의 제도의 흐름을 바꿀 힘을 지닌다. 행위자들은 이를 통해서 정책 과정에서 벌어지는 여러 사건 속에서 주위의 다양한 행위자들에게 자신의 아이디어를 설득하기 위해서 노

력한다. 이와 같은 과정을 통해 정책 아이디어와 담론이 연계된다면 정책 변동의 힘을 가지게 된다는 것이다. 마찬가지로 긴급재난지원금의 보편적인 지급을 주장하는 집단에서는 현재의 위급한 경제적인 상황 해결을 위해 해당 정책이 효과적이라는 점을 설득하게 된다고 설명할 수 있다.

(5) 정책 아이디어의 구체적인 활용: 틀 짓기를 통한 정책변화

정책 과정에서 다양한 집단들은 정책 아이디어를 담론화하기 위해서 노력한다. 이러한 정책 아이디어가 영향력을 발휘하기 위한 조건들에 대해서도 Beland(2005)의 논의를 참고해볼 수 있다.

첫째로는 측정 아이디어를 지지하는 강력한 정치적 행위자가 존재해야 한다는 것이다. 이러한 지지가 없다면 아이디어는 정책의 제로 채택 되기가 힘들어진다. 둘째로는 알맞은 시점에 따라 정책 아이디어에 따른 효과가 달라진다. 마지막으로는 틀 짓기(framing)를 효과적으로 하는 것이 필요하다. 이는 정치적인 행위자들이 자신들의 아이디어를 정책 과정 주위의 행위자들에게 유리하게 전달하기 위해서 전략적으로 조정해나가는 과정이다. 이를 통해서 이해관계자나 대중들의 지지를 확보하고자 한다. 따라서 첫째와 둘째 조건이 다 갖춰져 있다고 하더라도 아이디어에 대한 이해가 적은 집단에 정책 아이디어에 따른 정책을 호소하고 효과를 거두기 위해서는 이 세 번째 조건이 중요하다고 할 수 있다. 따라서 효과적인 틀 짓기를 위해서 Campbell(2004)에 따르면 행위자는 언어학적인 전위(transposition)나 비리콜라주(bricolage)를 사용해서 아이디어를 정교 하지만 한편으로는 간단 명료하게 틀 짓기도 한다고 말한다.

이렇게 틀지어진 아이디어는 담론 속에서 각각의 아이디어를 지지하는 행위자들이 생각하는 정책의 정당성을 역설하는 역할을 수행하게 된다. 즉, 틀 짓기 과정은 정책 아이디어가 정책 변동을 야기하는 데 있어서 중요한 수단적인 과정이라고 표현할 수 있을 것이다.

정책 아이디어의 대두 배경과 정책 변동에서 정책 아이디어 영향의 구현 방식을 검토한 내용을 기반으로 하여 이하에서는 정책 아이디어를 사용해 분석할 수 있는 이론적 모형에는 어떠한 것이 있는지에 살펴보자 한다. 이후 본 연구에서 살피고자 하는 정책 아이디어의 경쟁과 변동 과정을 효과적으로 설명할 수 있다고 파악되는 정책옹호연합 모형에 대해서 추가로 살피고자 한다.

2) 정책 아이디어와 정치적 지형 형성: 정책옹호연합모형을 중심으로

(1) 정책 아이디어를 활용한 이론적 모형

정책 변동을 정책 아이디어의 개념을 반영하여 이유를 찾고 설명 및 분석할 수 있게 도움을 주는 틀을 제공하는 이론적 모형들은 다수 존재한다.

Kingdon(1984)은 정책 변동 과정을 설명하기 위해 다중흐름모형 (Multiple Stream Framework: MSF)를 제시했다. 여기서 흐름이란 정책 문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름을 말하는데 이 흐름이 상호 독립적인 경로를 따라 진행되다가 어떠한 계기로 서로 교차할 때 정책의 창이 열리고 정책변동이 이루어진다는 것이다. 여기서 Hall은 정권교체, 국회의 석 수의 변화, 국민적 분위기와 같은 정치흐름에 따라서 정책변동의 창이 열리는 경우가 많다고 보았다. 이러한 변동과정이 시작되면 정책 참여자들은 각각의 정책 아이디어에 따른 이해관계를 통해서 전략을 이끌어나가는 것이다.(양승일, 2013) 다중흐름모형은 정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름 등을 제시하며 복잡한 정책 변동 현상을 체계적으로 분석하는 데 도움을 주나, 외적변수가 낮은 수준으로 나타나고, 옹호연합과 신념체계의 개념이 부재하여 행위 집단의 정체성을 파악하는 데 어려움이 있다는 설명적 한계가 있다.

Hall(1993)의 패러다임 변환 모형(Paradigm Change Framework: PCF)도 정책 문제의 본질 파악, 목표 설정 및 달성을 위해 정책 산출물을 구체화하는 데 있어서 일정한 사고와 틀 속에서 파악한다고 보았다. 이 틀은 행위자에게 너무나도 당연하여 의심할 여지가 없고, 조사 및 분석할 수 없는 신념으로 여겨져 정책 과정에 있어서 상당한 영향력을 발휘하는데 Hall은 이를 ‘정책 패러다임(policy paradigm)’이라고 불렀다. 정책변동과정에 있어서 정책 아이디어에 기인하는 정치와 권력투쟁으로서의 정치가 서로 얹혀 있다고 파악한 점에서 Kingdon의 MSF와도 유사한 점이 있다고 할 수 있다.(양승일, 2012) 해당 모형은 정책 변동을 패러다임에 입각해 체계적인 순서대로 분석할 수 있는 틀을 제시하여 복잡한 정책변동현상을 논리적으로 접근할 수 있게 하는 데 의의가 있지만, 모든 정책 사례를 본 모형에 접근할 수 있는지에 대한 확실한 검증이 되지 않았다는 점에서 한계가 있다.

이외에도 정책네트워크모형(Policy Network Model), 단절적 균형모형(Punctuated Equilibrium Model) 등 정책 변동을 설명하는 모형들이 존재하지만, 정책 아이디어를 핵심적인 개념으로 하여 정책 변동 과정을 설명하기에는 부족함이 존재한다.

본 연구는 Sabiter(1988)의 정책옹호연합모형(ACF)을 선택하여 정책 변동 과정을 분석한다. 해당 모형에서의 정책 아이디어의 개념이라 할 수 있는 ‘신념 체계’는 그 신념 체계가 3단계의 차원으로 구성되어 있어 옹호연합 간의 정책에 대한 인식 차이와 시기별 변화를 체계적으로 분석하여 정책 변동을 설명하는 데 도움이 되는 이론적 틀을 제공한다. 따라서 이하에서는 정책 아이디어가 정책 형성에 미치는 영향에 대한 설명을 정책옹호연합모형에서의 신념 체계의 개념을 중심으로 하여 추가적인 이론적 논의를 진행하고자 한다.

(2) 정책옹호연합모형에의 정책 아이디어

양승일(2006)은 정책과정에 대해서 정책의 제설정, 정책결정, 정책집

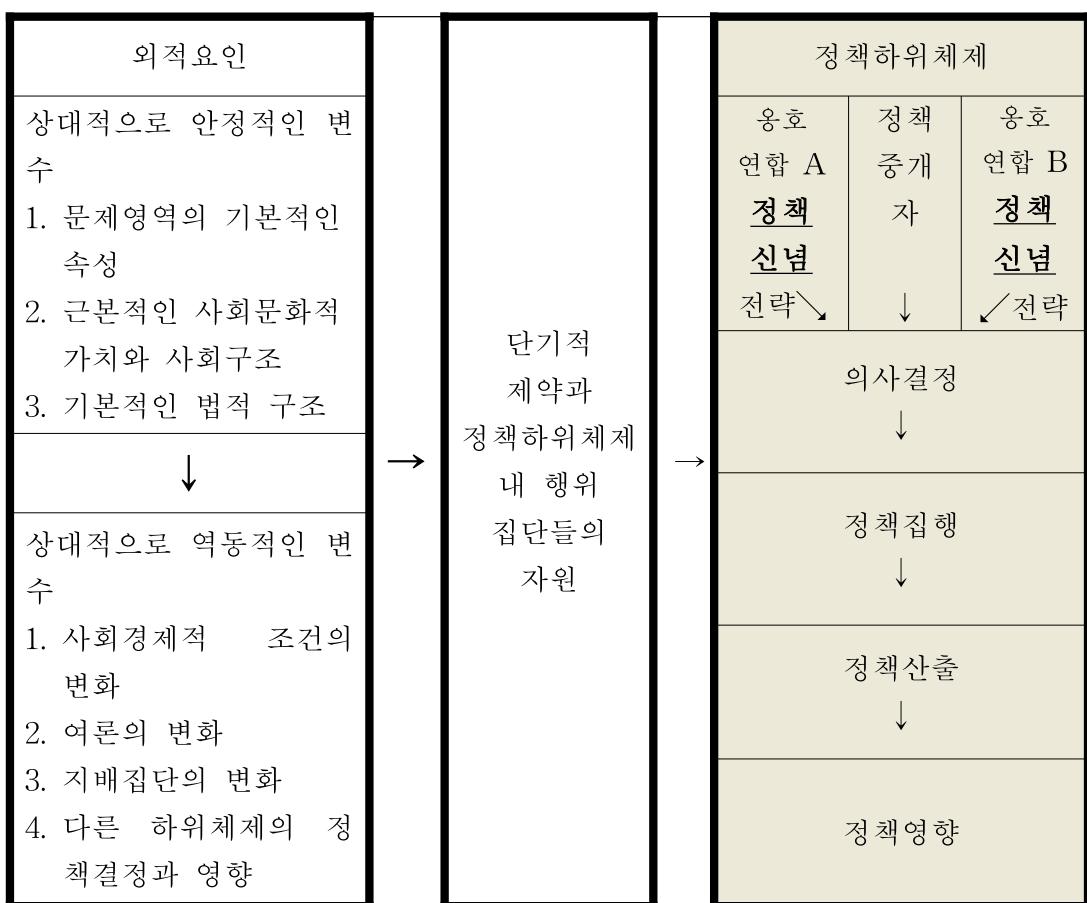
행, 정책평가 등으로 구성되며, 각 단계에서 얻는 정보가 끊임없이 환류되어야 바람직한 활동이 이루어질 수 있다고 보았다. 이 중 정책 결정(policy making)은 정책문제를 해결하여 달성할 목표를 설정하고, 이 목표를 달성할 수 있는 여러 대안을 고안 및 검토하여 정책 수단을 채택하는 활동이라고 할 수 있다.

정책 결정에 대한 합리모형적인 접근은 의사결정자가 효용 극대화라는 목표를 지니며, 완전한 합리성(지식과 능력)을 가지고 있다는 2가지 가정을 전제한 문제해결을 강조한다. 하지만 현실에서의 정책 결정 과정에서는 완전한 경제적 합리성에 기반을 둔 결정은 거의 불가능할 수밖에 없다. 현실에서의 정책문제는 사이먼(H. Simon)이 언급한 인간의 제한된 합리성(bounded rationality)의 문제와 더불어 가치문제가 엮여있기 때문에 사회의 문제를 합리성으로만 풀어나가는 데에 한계가 있기 때문이다. 이러한 현실 속에서 정책 결정 과정은 합리성의 논리보다는 불확실한 상황 속에서의 정책 아이디어에 기반한 정치적 논리에 따라 진행된다고 이해하는 것이 더욱 정합성이 높다고 할 수 있다. 이러한 맥락 속에서 정책을 정책과정에 참여하는 행위 주체들의 전략적 행위로서 파악하는 것은 유용하다. 정책참여자는 정책 결정 과정에서 자신이 차지한 권력이나 영향력에 따라 정책 내용을 변화하거나 수정할 수도 있으며, 조직의 목표나 이해에 따라 자신의 입장을 결정한다(Allison 1971: 171-172). 또한, 밀고 당기는 상호과정에서 정치적 영향력이 다른 집단과의 연합을 통해 연합형성(coalition building)을 할 수도 있다. 이러한 정책 행위자 혹은 집단 간의 연합은 목적달성을 위한 성격을 띠며 정책형성과정에서 정치적 지지를 얻고 영향력을 행사할 수 있게 한다(안병철, 2001).

정책 변동 과정에서는 정책 아이디어를 중심으로 연합이 형성, 변화되는 현상이 나타난다. Sabatier의 옹호연합모형(ACF)는 이해관계, 권력, 자원 등과 같은 전통적으로 주목했던 개념에서 더 나아가, 상이한 정책 아이디어를 ‘신념체계’라는 단어를 통해 모델에 접목하여 행위 집단들이 옹호연합을 형성하여 갈등과 상호작용을 통해서 정책이 변동하는 과정을 설명한다(Sabatier, 2007). 즉, 옹호연합모형에서 기본적으로 가정하

는 바는 신념이 옹호연합의 형성 및 활동의 근본적인 동인(動因)이라는 것이며, 신념의 변화가 어떻게 정책변동으로 연결되는지에 분석하는 데 도움을 제공해준다 할 수 있다.(Weible et al., 2009: 122).

여기서 옹호연합은 어떤 일정한 정책영역 또는 하위체제 내에서 신념체계를 공유하는 행위 집단끼리 서로 뭉쳐서 만든 이해 당사자(주체)를 의미한다. 역으로 설명하여 신념체계는 옹호연합을 구성하는 관련자들이 공유하는 기본적인 가치, 정책에 대한 인과적 인식, 정책수단에의 동의와 같은 것이다. 옹호연합모형의 전체적인 틀에서 정책 아이디어라고 할 수 있는 신념체계 차지하는 역할적 위치를 도식화하면 다음과 같다.





[표 1] 정책옹호연합모형에서 신념체계의 역할적 위치

(자료: Sabatier, 2007: 191에서 재구성)

옹호연합모형에서의 신념체계는 규범 핵심적 신념, 정책 핵심적 신념, 도구적 신념 순의 3차원의 위계적 구조로 구성된다.

구체적으로 설명하자면 규범 핵심적 신념(deep core belief)은 신념 체계 중 최상위 수준의 추상적 가치로 자유, 평등, 발전, 보존 등의 존재론적인 공리가치의 우선순위를 정하는 것이다. 규범적 핵심은 연합을 형성하게 하는 근본적인 이유로서 그의 지향점이 광대하므로 특정 정책과 직접적인 연관성은 다른 계층의 신념보다 떨어진다고 할 수 있다. 또한, 인생의 전반에 걸쳐서 형성되는 집단의 가치판단 근거가 되는 신념이기 때문에 변화되기가 어렵다.

정책 핵심적 신념(policy core belief)은 특정 하위체제에서 실제 운용되는 정책과 밀접히 연관되어 있으며, 정책에 관련되어 어떠한 특정한 목표가 정해질 것인지와 목표 달성을 필수조건들이 어떠한 것인지에 관한 인과적인 인식을 말한다. 이는 규범적 신념의 구체적인 적용으로써 정책하위체제 내부에 존재하며, 규범적 신념에 영향을 받는 정책적 신념을 통해서 정책선회가 드러나며 이를 통해서 옹호연합의 지지자와 반대자를 구분할 수 있게 도움을 준다. 즉, 옹호연합이 생겨나는 실질적인 역할을 하는 신념이다.

도구적 신념(instrumental belief)은 가장 범위가 좁은 신념으로 행정상 혹은 입법상의 운용과정에서 나타난 정책수단, 예산 배분, 성과 평가, 법적 개정 등과 같은 정책 실행을 위한 수단적 측면에 대한 신념이다. 신념의 위계적 구조 중 가장 낮은 단계에 위치해 있으며 특정 정책 성격이 구체적으로 드러나는 양상이라고 할 수 있으며, 정책 행위 집단들 간의 작은 합의로도 쉽게 변화가 가능하다(유정호 외 2, 2017).

이상 설명한 정책옹호연합의 신념체계의 위계적 구조를 도식화하면 [표 2]와 같다.

구분	내용
규범핵심적	규범적 가치
정책핵심적	실제 운용되는 정책에 대한 가치
도구적	정책 수단, 예산 배분, 성과 평가, 법적 개정 등

[표 2] 정책옹호연합모형에서의 위계적 신념체계

(자료: 양승일(2017)에서 재구성)

정책옹호모형에서 설명하는 신념체계의 개념에 따르면, 긴급재난지원금 정책 과정에 있어서 정부 부처들, 언론사들, 민간 등의 주체들이 개입되어 있으며, 이들 간의 상이한 신념체계에 따라 정치적인 옹호연합 형성되고 상호 간 영향을 주고받을 것으로 예상된다. 다만, 신념체계가 드러나는 말과 행위에는 규범핵심, 정책핵심, 도구적 3가지의 다차원적인 정책 아이디어가 복합적으로 포함되어 있을 것으로 예상해볼 수 있으며, 이는 앞서 하연섭(2011)의 선행연구에서 아이디어를 유형화할 때 ‘수단적, 규범적, 정서적’인 3가지 차원으로 구분 지었던 것과 같은 맥락이라고 할 수 있다.

긴급재난지원금 정책 이슈와 관련하여서도 정책 아이디어는 여러 가지 차원으로 나타날 것으로 예상해볼 수 있다. 예를 들어, 정책 핵심적 신념의 경우 지급 대상의 범위와 재정적 상황에 관련한 부분과 같이 정책의 운용과 관련한 규범·가치를 드러내어 옹호연합을 구분하는 기준이 되는 부분이 될 것이다. 반면, 긴급재난지원금 정책 이슈와 관련하여 도구적 신념을 알 수 있는 부분은 정책이 가져올 표면적 기대 효과, 신청 및 지급 방법 그리고 기준과 같은 행정적 수단 및 절차와 같은 정책의 구체적 실현과 관계가 있는 것이라 볼 수 있다.

3. 빅 데이터 분석 방법에 대한 이론적 논의

1) 소셜 빅 데이터 분석 방법론의 의의

본 소절은 “정책 아이디어를 무엇을 통해서(through what) 분석 할 것인가”에 대한 논의라 할 수 있다. 그리고 이에 대한 답변은 빅데이터다. 빅데이터란 디지털 환경에서 생성되는 데이터로 그 규모가 방대하고, 생성 주기도 짧고, 형태와 수치 데이터를 포함하여 문자와 영상 데이터 까지 다양한 유형의 데이터를 포함하는 많은 양의 데이터를 말한다(정용찬, 2013). 이러한 빅데이터를 분석함이란 소셜 빅데이터, IOT 센서로 확보한 데이터 등 도처에 존재하는 다양한 성격의 빅데이터를 효과적으로 분석하여 정보를 도출하는 것을 말한다. 빅데이터 시대에는 정형화된 데이터뿐 아니라 소셜 네트워크 서비스, 웹 문서, 소셜 데이터 등 비정형화 상태의 빅데이터를 효과적으로 분석하는 것이 중요해졌다(황승구 외 7, 2013). 이러한 빅데이터를 분석하여 얻은 정보로는 기존의 연구방식으로는 알아내기 힘든 사회적인 인식에 관한 정보를 확인할 수 있기 때문이다(Adrian, C et. al. 2016).

더욱이 소셜 미디어에서의 빅데이터 정보 분석 방법과 효과를 살펴보면 3가지로 요약할 수 있는데, 첫째는 기술통계 부분으로 소셜 미디어에서 일어나는 활동과 트렌드를 보여주는 다양한 기술적 통계정보를 얻을 수 있다. 둘째로는 네트워크 분석을 사용하여 데이터 사이의 관계를 보여주고 상호 영향의 강도를 측정하여 정보의 흐름을 구조적으로 파악할 수 있다. 셋째로는 텍스트 마이닝(text mining)과 관련한 부분으로 기존의 연구 방법으로는 파악하기 어려운 소셜 미디어에서의 콘텐츠 주제, 내용, 어조 등을 판별 할 수 있다(이병엽 외 2, 2013).

빅데이터(Big Data)를 사용한 연구는 최근 관련 분석 프로그램의 발전 및 데이터 추출 기술의 발전에 의해 활성화되고 있다. 국내 학계에서도 이미 정치(오창우, 2017), 사회복지(이미나, 김동일, 2019), 스포츠(이정학, 이재문, 장용석 2017), 경영학(아마르자르갈 다그와더르지, 이여

라, 김학선 2020) 다양한 학문 분야에서 빅데이터 분석 도구를 활용하여 주요 관심 사항이나 현 시장의 흐름 및 트렌드 분석, 발전 방향 등을 파악하는 연구가 증가하고 있다. 행정 분야에서도 특정 정책에 대한 수요 변동이나 각 사회 주체별 의견을 파악하는 데에 빅데이터 분석을 활용할 수 있는 여지가 있다.

행정 및 정부 정책과 관련한 빅데이터 연구 역시 「빅 데이터 시대 위험기반의 정책: 개인정보침해 사례를 중심으로(문혜정, 조현석 2012)」, 「빅데이터 정책과 새로운 기술 거버넌스의 모색(조화순, 조은일, 2015)」, 「공공부문 빅데이터 정책 활성화 연구(성옥준, 2016)」, 「지방 자치단체의 빅데이터 정책에 관한 비교 분석(강정묵, 박형근, 2020)」 등 빅데이터의 정책 사용을 어떻게 활성화해야 할지에 대한 논의가 주로 이어져 왔으며, 최근 들어서 「빅 데이터(Big Data)를 활용한 교통정책에 관한 연구: 서울시 심야(올빼미)버스 중심으로(손정수, 2019)」나 「정책 설계를 위한 빅데이터의 활용 - 저출산-주거 연관성 분석(김용희, 전채남, 2019)」 등 빅데이터를 실증적으로 활용하려는 움직임이 나타나고 있다.

2) 의미네트워크 분석 방법론의 의의

본 소절은 “정책 아이디어를 어떻게(how) 분석할 것인가?”에 대한 논의다. 그리고 이에 대한 답변은 네트워크 방법론이다. 네트워크(network) 분석은 이제 새로운 사회과학 분석 방법론이라고 할 수 없을 정도로 많이 사용되는 분석 방법론이다. 한국에서도 사회학뿐 아니라 경영학, 언론학, 정치학, 교육학, 행정학 등 다양한 인접 학문 영역에서 활발하게 연구가 진행되고 있다(김용학, 김영진 2016).

해당 분석 방법을 사용하는 이유는 담론(discourse)의 개념과 연관하여 이해할 수 있다. 미셸 푸코(Michel Foucault)는 담론을 특정 대상이나 개념에 대한 지식을 생성시킴으로써 현실에 관한 설명을 산출하는 언표들의 응집력 있고 자기지시적인 집합체로 간주하였다. 따라서, “무엇에

대한 담론”이란, 특정 주제(무엇)에 대하여 사용되고 있는 사용 중인 언어들의 관계이자 집합 체계를 가리킨다고 할 수 있다. 이러한 담론에 대한 분석을 한다는 것은 사회적으로 생산된 사고와 사물이 어떻게 생산되었고, 시간이 지나면서 어떻게 유지되고 변화되어가는지를 탐구하는 것이다. 사회과학 분야에서는 담론을 사회적 이슈에 대한 특정한 시각이나 입장을 담고 있으면서, 사회 내에서 형성되고 유통되는 크고 작은 종류의 이야기나 텍스트 혹은 말화의 집합으로 본다.(이기형, 2006) 앞서 2번째 소절의 ‘정책 아이디어의 중요성 논의’의 ‘정책 아이디어의 구체적인 활용 측면’에서 검토하였듯, 정책 과정에서 다양한 집단들이 특정 정책 아이디어를 담론화하기 위해 노력한다는 것으로 해당 개념이 정책 과정 연구에서 구체적으로 접목되는 지점을 확인해볼 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 특정 정책 아이디어를 분석함에 있어서 담론의 개념을 전제하여, 대상 집단이 정책에 대하여 사용하는 단어 집합 내의 단어 간의 관계 즉 단어 네트워크를 연구하는 방법론이 가지는 유용성을 검토해볼 수 있다.

이러한 맥락 속에서 본 연구에서는 수집한 단어 빅데이터를 통해 옹호연합의 아이디어를 구체화하기 위하여 의미네트워크 분석(Semantic Network Analysis)을 사용한다. 의미네트워크 분석은 관계론에 입각한 방법론으로 관계적 자료를 그 분석의 대상으로 한다. 한광종(2003)은 사회과학연구 방법론으로써의 의미네트워크 분석의 유용성을 첫째, 개념 자체의 독립성에 근거한 분석을 넘어 개념 사이의 관계에 대한 분석을 할 수 있으며, 둘째, 기존의 내용 분석이 갖는 주관적 해석의 한계를 극복할 수 있게 하고, 셋째, 다양한 네트워크 지표 분석은 물론 집락 분석 및 판별 분석과 같은 통계적 분석 방법을 결합하여 사용할 수 있다는 점으로 꼽는다(한관종, 2003). 김대욱, 최명일(2016) 역시 의미네트워크분석의 장점으로 텍스트에 등장하는 단어나 개념의 의미를 파악하는 분석, 단어 및 개념 간의 관계를 분석함으로 잠재적 의미와 특성을 파악하고, 광대한 범위나 다양한 차원에서 텍스트 자료를 분석하기 용이하기 때문에 사회현상의 특징을 파악하는 데 유용하다는 점들을 꼽는다. 이러한

의미네트워크 분석을 통해 개별 노드가 어떠한 상호 관련이 있는지 연결 관계를 볼 수 있으며, 어떠한 노드를 중심으로 담론이 구축되고 있는지 가시적으로 확인할 수 있다. 이렇게 형성된 단어 간의 연결 구조는 담론이 어떠한 방식으로 어떻게 구축되고 있는지 구조적인 분석을 가능하게 한다(황동열, 황고은, 2016).

의미네트워크 분석을 정책 결정 과정에 대입하여 분석할 경우, ‘정책에 대한 의견’ 역시 옹호연합 내의 행위 집단이 사용하는 단어 간의 지속적인 상호작용을 통해 형성되는 관계의 네트워크를 통해서 구조화된다고 할 수 있다. 더 나아가 단어들로 구성된 옹호연합 구성원의 의미네트워크 분석은 네트워크 구조 내에서 특정 키워드(keyword)가 어떤 위치에 자리해 있는지를 살펴보면서 특정 정책에 대한 의견이 어떻게 구성되어 있으며 어떠한 형태로 변해 가는지를 살펴볼 수 있게 해줄 것이다. 또한, 개별적인 키워드들이 정책 구조 속에서 가지는 합의를 통해 잠재적인 변수로써 고려해볼 수 있는 의의도 도출해낼 수 있다.

제 2 절 선행연구의 검토

1. 정책 아이디어를 통한 정치적 지형 및 연합 형성

정책 아이디어의 영향력을 중심으로 하여 특정 정책 과정에서, 연합이 형성되어 정치적인 지형이 구분되고 갈등하는 양상을 분석한 사례들은 국내 선행연구에서 다수 찾아볼 수 있다.

장현주, 정원옥(2015)은 울산 반구대 암각화 주변 환경 개발 정책을 둘러싼 정책 아이디어 중심의 연합 형성을 분석하였다. 암각화 주변지역 관광자원개발이라는 규범적 신념체계를 지닌 울산시와 대립하여 문화재와 환경 보존이라는 규범적 신념체계를 공유하는 학계, 시민단체가 연합을 구축하며 대립하며 갈등이 빚어졌다고 보고 있다.

정지원, 박치성(2012)은 2002년부터 10여 년에 걸쳐서 이어진 동남

권 신공항 입지갈등사례를 분석했는데, ‘경상남도-울산광역시’, ‘경상북도-대구광역시’, ‘부산광역시’의 3가지 옹호연합이 ‘지역발전, 지역경제 활성화’라는 핵심 신념체계는 공유하지만, 각각의 지역발전을 위한 정책 신념 체계와 이차적 신념체계가 다르기 때문에 이해관계의 갈등상황이 표출된다는 점을 도출했다. 또한 더 나아가서 정부라는 중개자의 역할을 통해서 이차적 신념체계가 변화하는 모습이 나타났으며 연합구성에 변경이 생기는 점도 포착했다.

김민조, 박소영(2012)의 연구에서는 자율형 사립고 정책과정에서 정책 아이디어에 따라서 지지연합과 반대연합이라는 2개의 연합이 존재했다고 파악했다. 지지연합은 교육의 수월성, 자율성, 사학의 특수성과 자주성이라는 아이디어를 가지고 있었으며 반대연합은 교육의 공공성과 평등성이라는 아이디어를 기반으로 하고 있었다고 파악했다. 각 연합은 각각의 아이디어에 따른 정책 입장을 고수했으며, 다만 시간의 흐름에 따라 이차적 신념체계가 변화하기도 했다는 결론을 도출했다.

박상원, 박치성(2009)의 IPTV 정책과정에 대한 분석도 정책 아이디어를 중심으로 이루어졌다고 할 수 있다. 정책과정을 4기(期)로 분류하여 정책과정의 시간적 흐름에 따라 분석을 비교 정리한 결과, 정책에 대한 수단이라고 할 수 있는 이차적인 신념체계에 대한 전략이 다양한 수의 연합의 형성 및 분리 과정에 영향을 미치는 요소라는 결론을 도출하였다.

김영종(2010)의 연구에서는 노동법을 둘러싼 연합의 형성을 살펴보았는데, 비정규직보호법의 개정은 실패 노동조합 및 노동관계조정법은 통과한 이유를 사회정책결정과정에서 나타나는 정책 아이디어에 따른 연합으로 설명하고자 하였다. 이에 따라 당시 노동부, 한나라당, 경제5단체, 전문가 등으로 이루어진 찬성연합과 당시 민주당, 노동계로 이루어진 반대연합이 존재한다는 것을 분석하여 각 연합이 경제적 자유 및 성장과 경제적 평등 및 복지라는 정책 아이디어를 바탕으로 대립하고 있음을 파악하였다. 두 개의 대립하는 연합 사이에는 정책 아이디어의 차이와 그에 따른 상반된 이해 때문에 타협과 조정이 좀처럼 이루어지지 못하며

결국 세력 대결에 의한 연합 한쪽의 붕괴, 그리고 반대 연합의 승리로 이끌어진다는 결론을 도출해내었다.

이처럼 특정 정책 과정을 둘러싸고 정책 아이디어에 따라 정치적인 지형이 구분된다는 점, 정책과 관련한 연합이 형성되고 시간의 흐름 속에서 상호작용을 함에 따라 정책 역시 변화하는 과정을 거치는 것을 분석한 연구들이 다수 있다는 점을 알 수 있다. 따라서 정책 아이디어를 통해 정책과 관련한 연합 형성을 통해서 정책 과정에 영향을 준다는 점을 확인해볼 수 있다.

2. 정책 아이디어 분석을 위한 빅데이터 및 네트워크 분석

1) 빅데이터 분석

특정 집단의 아이디어를 실증적으로 분석해 내기 위한 선행연구들은 다양한 유형의 빅데이터를 활용하여 연구를 진행했다.

이은미, 김동욱, 고기동(2016)의 연구에서는 기획재정부를 중심으로 하는 정부 부처가 2001년에서 2016년 동안 발표한 경제정책방향 보고서를 ‘하나의 완결된 단일체가 아니라 다양한 정책 아이디어의 혼합체이며 복합체로 결합되어 있는 것’으로 간주하고 이를 통해 정부의 정책 아이디어를 추론하였다. 이어진 후속 연구에서 고기동(2019)은 마찬가지로 1993년부터 2017년의 경제정책방향 보고서를 통해서 정부 정책 변화에 담긴 아이디어의 특성을 확보하고 정책적 위치와 변화 방향을 파악하고자 했으며, 텍스트마이닝(textmining)을 활용하여 정책변화의 방향량(方向量) 분석을 하였다.

박준형 외 4명(2016)의 연구에서는 역대 대통령의 연설기록 6,681건 중 5,801건을 언어를 통한 의미네트워크 분석을 통해서 역대 대통령의 중심가치를 파악하고 각 정부의 정책 방향성을 살펴보는 연구를 진행했다. 그리고 이를 통해서 정부별 정책 방향성을 거시적으로 살피는 연구

결론을 도출해냈다. 정덕호 외 3명(2013)의 연구에서는 과학 교육과정의 목표와 교과서 학습 목표와의 일치성을 분석하기 위해서 교과서의 학습 목표를 능력, 공통 개념, 행위 동사 등으로 구분하여 언어 네트워크분석을 하였다. 이를 통해서 교육과정 목표와 교과서에서의 핵심 아이디어를 찾아 비교하는 연구를 진행하였다.

또한, 감미아, 송민(2012)는 신문기사 데이터베이스 시스템인 KINDS에서 2008년부터 2012년까지의 경제, 문화, 국제, 사회, 정치 및 사설 기사 3,026건을 통한 텍스트 마이닝 분석을 통해 <경향신문>, <한겨레>, <동아일보>의 논조의 차이를 파악하는 연구를 진행하였으며, 영역에 따라 논조의 차이가 존재한다는 결론을 도출하였다 마찬가지로 김 대욱과 최명일(2016)의 연구에서도 2005년부터 2014년까지의 <조선일보>와 <한겨레>의 보도 기사 총 2,611건을 바탕으로 자살 보도에 대해서 두 신문사가 각각 어떤 이슈와 가치에 주목하여 보도하는지를 파악하는 연구를 진행하여 유의미한 연구 결과를 도출했다.

이처럼 다양한 채널에서 제공되는 문건(文件)을 구성하는 단어들을 이용한 텍스트 마이닝을 하는 분석을 통해, 각 문건의 생산 및 제공자가 가지고 있는 아이디어를 추출하는 선행 연구들이 많이 진행되고 있었음을 검토할 수 있다. 따라서 특정 정책에 대한 키워드를 중심으로 문건을 채널별로 수집함으로써 특정 정책에 대한 옹호연합의 정책 아이디어를 추출하는 과정 역시 가능함을 기대할 수 있을 것이다. 이러한 선행연구를 기반으로하여 본 연구에서는 소셜 빅데이터를 활용한 의미네트워크 분석을 통해 각 행위 집단의 정책 아이디어를 도출하고 옹호연합을 파악하고자 한다.

2) 네트워크 분석

네트워크를 분석하는 조사하는 방법적인 수단으로써 선행 연구에서 꾸준하게 사용되어왔다. 특히 CONCOR 분석과 QAP 분석은 그 중에서도 자주 사용되는 방법론 중에 하나이다.

‘사회복지’라는 키워드를 둘러싼 연도별 네트워크의 변동 정도를 분석하는 이근명(2019)의 연구에서는 2010년, 2015년, 2018년의 3개년도 사회복지 키워드 네트워크 간에 생겨는 3가지 가짓수의 관계에 연관성이 있는지와 영향을 주고 있는지를 CONCOR 분석과 QAP 분석을 사용해 분석했다. CONCOR 분석을 통해서는 분기별 각 의미네트워크 내에서 비슷한 점을 가진 단어들의 클러스터(cluster)를 찾아 의미네트워크의 의미를 도출하였다. QAP 분석으로는 1차로 종속행렬과 독립행렬간에 Pearson 상관계수를 구한 후, 종속행렬의 행과 열을 무작위로 Permutation을 하며 매번 구해낸 2차 상관계수를 비교했다. 그렇게 구해진 Pearson 상관계수가 1차와 비교했을 때 클 개연성이 0.05보다 작으면 1차에서 구한 상관계수가 종속, 독립 네트워크간의 관계가 있다는 유의미한 상관계수로 채택하는 것이다. 이러한 방식을 통해서 2010년과 2015년의 사회복지 키워 네트워크는 유사하며 2018년도의 사회복지 키워드 네트워크는 다른 연도에 비해 상관성이 많이 약화되었음을 확인하였다.

한예은(2019)의 연구에서는 CONCOR 분석을 사용하여 2015~2018년도의 국내·외 웹사이트에서 블록체인과 관련한 키워드들이 형성하는 군집을 파악하고 그 의미를 도출하였다. 또한, 2015~2018년도의 이슈 네트워크를 추출하여 QAP 분석을 통해 연도별 흐름에 따른 네트워크의 변화와 상관성을 파악하고자 했다. 이를 통해서 한글로 구성된 문서의 경우, 2015년도와 2016년도의 네트워크는 2017년, 2018년도의 네트워크와 상관성이 낮다는 결과와 2017년과 2018년의 네트워크는 상당히 높은 상관성을 가지고 있다는 결과를 통계적으로 유의한 수치를 통해 도출했다.

김대욱, 최명일(2016)이 진행한 연구에서는 <조선일보>와 <한겨레>의 정치성향에 따른 자살보도 특성이 시기별로 변화하면서 그 변화의 정도가 이전의 자기 자신(<조선일보>)는 과거의 <조선일보> 자신과 비교, <한겨레> 역시 과거의 <한겨레> 자신과 비교)과 비교했을 때 유의미한 차이를 보이는지 확인하기 위하여 QAP 분석을 사용하였다. 조사 기간을 3가지의 시기로 나누어 시계열적인 차이 변화를 QAP 분석을 통

해 확인한 결과 <조선일보>와 <한겨레> 모두 시기별로 핵심어에는 다소 차이가 있었지만, 핵심어 간 네트워크에 관련한 특성은 유사성을 보인다는 사실을 알 수 있었다. 즉, 신문사의 보도 성향에 있어서의 연관성이 시간의 흐름에도 불구하고 유의미하게 존재한다는 결론을 내릴 수 있었다.

정석봉, 윤협상(2019)의 연구에서는 기존의 교통수단별 수송분담률의 한계를 극복하고 교통수단 중 대중교통의 활성화 정도를 구조적으로 파악하기 위해서 QAP 분석을 통해서 도시별로 지역 간의 총 통행흐름 네트워크와 교통수단별 통행 흐름 네트워크 간의 유사도를 측정했다. 이를 통해서 대중교통이 지역 간의 통행 분포를 잘 지원해주는 도시와 그렇지 않은 도시를 구분해 내는 유의미한 결과를 도출하였다.

이처럼 CONCOR 분석은 의미네트워크를 구성하는 단어 군집 비교를 통한 의미 파악을 위하여, QAP 분석은 의미네트워크 간의 상관계수를 계산하여 네트워크 간의 유사성과 그 관계의 정도를 파악하기 위하여 다양한 분과의 연구에서 사용되고 있음을 확인해볼 수 있으며, 해당 분석들을 통해 네트워크의 의미를 추출하고, 분석이 시간의 흐름에 따른 의미네트워크 변화가 유의미한 수준인지를 검토할 수 있음을 알 수 있다.

3. 비판적 검토 및 연구 적용

정책 변동 과정을 설명하는 선행 연구들은 크게 정책 아이디어를 통해 정치적 지형 형성을 다룬 연구, 정책 과정 거시적인 틀로써 설명하는 모형으로 구분하여 제시할 수 있었다. 하지만 이러한 기존의 정책 변동 과정을 분석하는 연구들에는 몇 가지 한계가 발견된다.

첫째, 특정 정책을 중심으로 하여 주위에 정치적인 지형이 형성되고 변동되는 과정을 다량의 데이터를 통해 심층적으로 분석을 한 연구가 적었다는 것이다. 그동안의 정치적 지형 형성 과정 분석 연구들은 각 집

단의 정치적 구분을 위해서 대해 특정 문건이나 언론 기사 제목 등을 통해서 드러난 소수의 자료를 활용하여 집단들의 의견을 파악해왔다. 하지만 특정 소수의 자료만을 연구 대상으로 실시한 연구는 분석 대상 집단의 전반적인 정책 아이디어를 대표한다고 말하기에는 한계가 있을 수 있다. 따라서 소수 자료에 의존할 때 존재할 수 있는 편향(bias)을 방지하기 위해서는 해당 대상 집단에서 내어놓은 다양한 자료를 연구 대상으로 삼을 필요가 있다.

둘째, 정책 아이디어를 표면적으로 드러난 일차원적인 주장으로 파악하여 다층적일 수도 있는 그 구조를 파악하려 한 연구가 부족하다는 것이다. 그동안의 연구는 특정 집단의 정책에 대한 의견을 찬성 혹은 반대와 같은 일차원적인 구분을 통해서 파악하는 경향이 강했다. 따라서 정책에 대해서 해당 집단이 가지는 다양한 인식이 연구의 편의를 위해 단순화되기 쉬웠다. 따라서 정책 아이디어를 다양한 층위로 나누어서 체계적으로 분석해 특정 집단의 정책 아이디어를 명확하게 파악하는 것이 필요할 것이다.

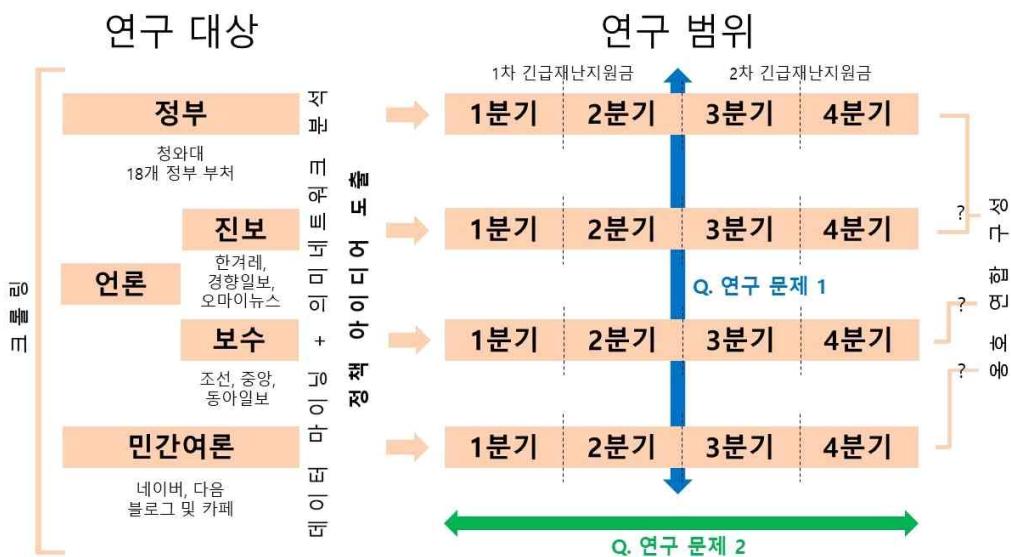
셋째, 정책옹호연합(ACF) 모형을 정책 아이디어의 개념을 통해 연구된 선행연구가 부족하다는 점이다. 기존의 정책옹호연합 모형을 활용한 연구에서 신념체계는 수많은 변동 요인들 중 하나의 변수로써 사용되었기는 하였지만, 정책 아이디어적인 특징에 무게를 두면서 특히 정책옹호연합 모형에서 신념체계가 가지는 다차원의 개념을 활용하여 정책 과정을 파악하고자 하는 연구는 부족했다고 할 수 있다. 따라서 정책 아이디어의 측면에서 정책 과정 모형을 활용하여 이를 실증적으로 분석하는 연구의 필요성이 제기된다.

따라서 본 연구에서는 다양한 자료를 연구로 삼기 위해 빅데이터 분석을 통해서 긴급재난지원금 정책을 분석하며 해당 집단의 정책 아이디어를 심층적으로 분석하기 위해서 의미네트워크 분석을 활용하고자 한다. 더 나아가서 Sabatier 옹호연합모형(ACF)에서의 신념체계를 정책 아이디어를 구성하는 개념으로 간주한다. 이를 통해 옹호연합모형에서 제시하는 신념체계의 3가지 차원 중 실증적으로 분석이 가능한 ‘정책 핵심

적 신념’과 ‘도구적 신념’ 개념을 반영하여 긴급재난지원금을 둘러싼 옹호연합이 이루는 정치적인 지형을 살펴보아 정책 변동 과정에서 정책 아이디어가 가지는 정책적 함의를 실증적으로 도출하고자 한다.

제 3 장 연구의 설계

제 1 절 연구 대상 및 범위



[그림 1] 연구 문제 해결 도식도

연구 설계에 대한 본격적인 설명에 앞서 연구 문제 1, 2를 해결하기 위한 전체적인 설계를 도식화하면 [그림 1]과 같이 제시할 수 있다. 본 1절에서 ‘연구 대상’, ‘연구 범위’에 대한 정의를 통해 연구가 어느 시공간적 범위에서 이뤄지는지를 설명한 후 ‘연구 문제 1’, ‘연구 문제 2’에 대한 해결을 위한 설계가 어떠한 방법으로 진행되는지에 관해서 설명하고자 한다.

이후 이어지는 2절에서는 의미네트워크 분석에서 사용할 네트워크적인 개념들에 대한 소개를 한 뒤, 의미네트워크 분석을 활용하여 어떠한 과정으로 정책 아이디어를 도출하여 낼지에 대한 방법론적인 서술을 진행하고자 한다.

1. 연구 대상

본 연구의 연구 대상은 정부가 내어놓은 보도자료 또는 성명, 언론의 기사 그리고 일반 시민들의 카페 및 블로그 게시글이다. 이를 통해서 긴급재난지원금 정책 결정 과정 시기의 옹호연합집단 내 구성집단(언론, 민간여론, 정부)의 의미네트워크(semantic network)를 파악하며, 단어로 구성된 각 의미네트워크를 네트워크 분석(network analysis)방법을 통해 분석하였다. 의미네트워크 분석의 목적은 옹호연합을 이루는 각 집단의 정책 아이디어를 도출하여 구조 및 의미적 공통점과 차이를 살펴보기 위함이다.

긴급재난지원금에 대하여 정부는 ‘긴급재난지원금’을 유례없는 위기에 대응하여 국민 생활의 안정과 위축된 경제 회복을 위해 정부가 제공하는 “국민 안전망”으로 정의하며, 경제활동과 소비심리 회복을 위해 특정 계층이 아닌 광범위한 전 계층을 위한 복지제도가 필요하기에 도입되었다고 설명한다.⁷⁾ 하지만 이에 대해 주요 언론사들은 보수 언론과 진보 언론별로 논조에 따라 사용하는 키워드를 달리하면서 ‘긴급재난지원금’ 정책에 대한 입장을 다르게 취하고 있다. 긴급재난지원금 지급 전인 4월 7일, ‘긴급재난지원금’에 대한 주요 언론들의 반응(사설) 예시를 들면 다음과 표와 같다.

보수 언론	진보 언론
<조선일보> 재난 지원이라더니 '하위 70%' 혼란 거쳐 '전 국민 갈라먹기'로	<한겨레> '재난지원금' 전국민 확대, 적극 검토할 만하다
<중앙일보>	<경향신문>

7) 긴급재난지원금.kr

전 국민 재난기본소득 지급은 코로나 빙자 돈선거 아닌가	전 국민에게 긴급재난지원금 신속 지급, 검토할 만하다. 또한 긴급재난지원금 지급 이후에도 언론사별로 긴급재난지원금에 대한 사후 조치 및 평가에 대해 엇갈리고 있다.
--------------------------------	---

[표 3] 긴급재난지원금 지급 전 보수, 진보 언론의 논조 차이 사례

이후 긴급재난지원금 지급이 이뤄진 시점에서도 평가는 다르게 이뤄지고 있는 것을 볼 수 있다.

보수 언론	진보 언론
<조선일보> 100만원 나눠주면서 500만원 새 빚 안긴다 (05.11)	<한겨레> 동네 상권 숨통 트우는 '긴급재난 지원금' 효과 (05.20)
<중앙일보> 대형마트 내 소상공인 “상황 더 나빠졌다”…재난지원금 ‘역습’ (05.20)	<경향신문> 재난지원금 효과 입증한 5월 소비 심리 반등, 지속·확산돼야 (05.27)

[표 4] 긴급재난지원금 지급 후 보수, 진보 언론의 논조 차이 사례

같은 상황 속에서 긴급재난지원금 정책을 바라보는 민간 여론의 인식을 파악하는 것 역시 중요하다고 할 수 있다. 예를 들어서, 4월 27일 YTN <더 뉴스>의 보도에 따르면 리얼미터에 의뢰해 전국 18세 이상 성인남녀 500명을 대상으로 설문 조사한 결과, 긴급재난지원금 전 국민 지급에 대해 ‘찬성’ 응답이 65.5%, ‘반대’ 응답은 30.1%, 지원금 수령 의향에 대해 ‘수령하겠다’ 응답은 75.3%, ‘수령 거부’ 응답은 20.3%로 집계 됐다. 또한, 2020년 5월 20일, 오마이뉴스 의뢰로 리얼미터가 지원금 지

급 이후 가계에 도움이 되었는지에 대한 여론조사에서 ‘도움 됨’ (큰 도움 됨 38.9%, 어느 정도 도움 됨 33.0%) 응답이 71.9%로 다수였다. ‘도움 안 됨’ (전혀 도움 안 됨 10.7%, 별로 도움 안 됨 14.9%) 응답이 25.6%로 집계됐다. ‘잘 모름’은 2.5%였다. 또한, 2020년 8월 COVID-19 감염자가 다시 폭등할 기미가 보이자, 국회에서 2차 긴급재난지원금 지급을 하자는 논의가 나왔다.⁸⁾ 지급하는 것 자체에 대해서는 여야 모두 긍정적인 입장을 취하고 있긴 하나, 지원 대상에 대해서는 정부와 여야 간의 의견이 다시 갈렸다.⁹⁾ 결국 정부는 2차 긴급재난지원금의 규모를 7조 원대로 편성하고, 전 국민이 아닌 피해가 근 대상에 대해서 선별적으로 지급하는 방안으로 정하게 되었다.¹⁰⁾ 이와 같은 구체적인 입장 차이와 갈등을 통해 확인할 수 있듯이 긴급재난지원금 정책을 둘러싼 옹호연합을 추론하고, 유의미한 차이를 도출할 수 있을 것으로 기대가 가능하다.

하지만 유의미한 의미네트워크 분석을 위해서는 각 행위 집단을 대표할 수 있는 정확한 채널에서의 많은 양의 데이터 수집이 요구된다고 할 수 있다. 이를 위해서 본 연구에서는 각 구성집단 의미네트워크를 구성하기 위한 데이터를 수집하기 위한 플랫폼으로 다른 채널을 사용하였다. ‘언론’의 경우 논조별로 다를 수 있는 정책 아이디어의 차이를 고려하여 보수/진보 성향의 언론사 6개사(조선일보, 중앙일보, 동아일보 / 한겨례, 경향신문, 오마이뉴스)를 선정하여 각 언론사의 기사를 분석대상으로 하였다. ‘민간 여론’의 경우 국내의 인지도 높은 소셜 미디어 서비스 (SNS)를 이용하였다. 네이버(블로그, 카페), 다음(블로그, 카페)를 분석 대상으로 하였다. 이와 같은 채널 선정에는 민간 여론의 의미네트워크를 분석했던 주요 선행 연구들이 포털 사이트의 카페와 블로그에 시민들이 주로 의견을 자유롭게 개진한다는 점에서 해당 플랫폼들을 연구 대상으

8) 2차 지원금, 소득급감한 특수형태근로자 등에 최대 200만원(종합) <연합뉴스> 2020.09.06

9) 野 “2차 재난지원금 4차 추경하자” 與 “검토중”…정부는 난색 <동아일보> 20.08.23

10) 2차 지원금, 소득급감한 특수형태근로자 등에 최대 200만원(종합) <연합뉴스> 20.09.06

로 삼았다는 점을 고려하였다. ‘정부’의 경우 18개 정부 부처가 긴급재난 지원금에 대해 관련 및 언급하여 발표한 보도자료와 성명 등을 모아 분석 대상으로 한다. 모든 자료의 검색을 위한 키워드는 ‘긴급재난지원금’으로 하였다. 이상의 연구 대상을 분석하여 각 행위 집단의 의미네트워크를 도출하고, 옹호연합을 구성하기 위한 기반으로 삼았다.

2. 연구 범위

연구의 범위를 설정하기 위해서 먼저 시계열적 분석의 종적(縱的) 인 틀이 될 긴급재난지원금 정책 과정 관련 주요 사건들의 타임라인을 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

[1차 재난지원금 타임라인]

- 2020.03.30. COVID-19로 인한 경기침체를 해소하기 위해 대한민국 정부, 긴급재난지원금 지급 결정
- 2020.04.03. 정부, 지급 기준을 소득 하위 70% 이하로 책정한다고 발표. 직장가입자 가구, 지역가입자 가구, 직장 및 지역 혼합가입자 가구를 구분하여 선정 기준선을 마련
- 2020.04.15. 제21대 총선
- 2020.04.16. 정부, 7조 6천억 원의 2차 추경안을 편성하면서 추가적인 세부 기준 발표(건강보험료 기준으로 소득 하위 70%여도 재산 세 과세표준 9억 원 이상 및 금융소득 연 2천만 원 이상은 고액자산가로 분류하여 대상에서 제외하기로 결정)
- 2020.04.22. 정부, 의견 대립이 있었던 기재부와 여당과 함께 ‘긴급재난지원금’을 전 국민에게 지급하는 방향으로 변경 합의
- 2020.04.30. 12조 2,000억 원 규모의 2차 추가경정예산이 국회 본회의에서 의결, 전 국민에게 긴급재난지원금을 지급하기로 예정

2020.05.11. 긴급재난지원금 온라인 신청 시작

2020.05.13. 긴급재난지원금 지급 시작

[2차 긴급재난지원금 타임라인]

2020.08.21. 여야를 중심으로 2차 긴급재난지원금 논의 시작

2020.08.23. 경제부총리 “1차와 같은 방식은 곤란하다”는 입장으로 전 국민 지급에 난색 표시

2020.09.06. 정부 고용 취약계층, 영세 소상공인을 중심으로 하여 7조 원 규모 4차 추가경정예산안 편성 계획, 당·정·청 합의

2020.09.23. 고용안정지원금을 시작으로 수급 대상자별로 나눠서 지급 개시

다음과 같은 시계열적인 흐름에 따라 변화해 가는 용호연합 구성집단의 의미네트워크를 체계적으로 분석하기 위해서 4가지 기간으로 나누었으며, 분기점은 정책 효과에 따라 정책 아이디어의 변동을 야기할 수 있는 두 차례의 지급일로 정했다. 1차 긴급재난지원금 지급이 시작된 5월 13일을 중심으로 각각 전후 한 달의 기간을 설정하였으며, 마찬가지로 2차 긴급재난지원금 지급이 시작된 9월 24일을 중심으로 전후 두 기간을 설정하였다. 설정된 분기별 날짜는 다음과 같다.

분기	기간 설정
1분기	04.12 ~ 05.12
2분기	05.13 ~ 06.11
3분기	08.24 ~ 09.23
4분기	09.24 ~ 10.23

[표 5] 각 분기별 기간 정의

[표 5]의 총 4개 기간에서의 데이터를 수집한다. 이를 통해서 해당 기간 긴급재난지원금 정책 관련한 논의를 4등분으로 나누어 네트워크 변화를 도출하고 긴급재난지원금 정책에 대한 의미네트워크의 변화 과정을

살펴보도록 한다. 이상 정리한 연구 대상과 연구 범위의 데이터 수집 틀을 시각화하면 [표 6]과 같다.

연구범위		1차 재난지원금		2차 재난지원금	
연구대상		1분기	2분기	3분기	4분기
정부 (청와대 · 18개 부처)					
언론	보수				
	진보				
민간 여론 (네이버, 다음 카페 · 블로그)					

[표 6] 긴급재난지원금 관련 데이터 수집 틀

위 [표 6]의 수집틀을 통해 수집된 데이터들은 2절에서의 연구 방법을 통해서 가공되어 분석의 대상이 된다. 이하에서는 연구 문제 1, 2를 각각 어떻게 풀어나갈지 설명을 이어가고자 한다.

3. 연구 문제

상기한 설계를 통해서 수집한 데이터를 4장 1절에서 각 행위 집단의 의미네트워크에 대한 개괄적인 특성 분석을 통해 옹호연합을 구분한다. 하지만 의미네트워크의 특징과 이에 기반한 옹호연합의 분류는 데이

터 수집 결과에 대한 기술적인 측면이 강하기 때문에, 이를 통계적인 검증 방식을 통해서 그 차이의 유의성을 찾고 네트워크에 대한 구조적인 분석을 통한 특성을 도출해 낼 필요가 있다. 따라서 1절에서의 옹호연합 분류를 기반으로 하되, 2절과 3절에서는 그 옹호연합의 분류를 검증하고 연구 문제 1과 연구 문제 2에 대한 답이 유의미한지를 검증하는 방식으로 연구를 진행한다.

4장의 2절에서는 정부, 진보 언론, 보수 언론, 민간 여론의 의미네트워크 공통 단어와 차이 단어를 구분하여 정책 핵심적 신념과 도구적 신념을 파악하고 이를 통해 옹호 연합을 구체적으로 살펴본다. 4장의 3절에서는 각 옹호 연합의 의미네트워크가 시계열적으로 어떻게 변해가는지를 파악하고 정책 핵심적 신념이 어떻게 변동해 가는지를 파악하고자 한다. 의미네트워크의 단어 차이에 대한 분석을 위해서는 CONCOR 분석을 사용하며, 공통 단어에 대한 분석을 위해서는 QAP 분석을 사용한다. 각 연구 문제별 구체적인 해결 방법은 다음과 같다.

1) 연구 문제 1 해결 방법

연구 문제 1은 다음과 같다.

연구 문제 1) 긴급재난지원금 정책을 둘러싼 각 옹호연합의 의미네트워크 간 정책 아이디어의 의미적 차이가 존재할 것이다.

연구 문제 1은 긴급재난지원금 정책을 중심으로 하여 옹호연합이 어떻게 형성되어 있는지를 파악하고 옹호연합 사이의 공통점과 차이점을 파악하는 것이 목적이다. 하나의 의미네트워크 안에는 행위 집단 고유의 정책 아이디어와 함께 모든 집단이 공유하는 공통된 정책 아이디어도 존재할 수 있다. 이러한 점을 반영하여 정부, 진보 언론, 보수 언론, 민간 여론이 공유하는 빈도수 상위의 단어를 모아 분석하여 공통 정책 아이디어를 도출하여 그 특성을 파악해 낸다. 해당 네트워크가 모든 각 행위

집단에서 유의미하게 공유하고 있다는 것을 검증하기 위해서 QAP 분석을 한다. QAP 분석을 통해서 비교 대상 의미네트워크가 통계적으로 유사한 구조로 이루어져 있는지 검토할 수 있다.

이후, 해당 공통 단어를 제거한 행위 집단별 의미네트워크를 다시 개별적으로 분석하여 각 행위 집단의 의미네트워크가 지니는 특성을 도출하고자 한다. 여기서 해당 네트워크의 의미적 특성을 파악하기 위해서 CONCOR 분석을 활용한다.

2) 연구 문제 2 해결 방법

연구 문제 2는 다음과 같다.

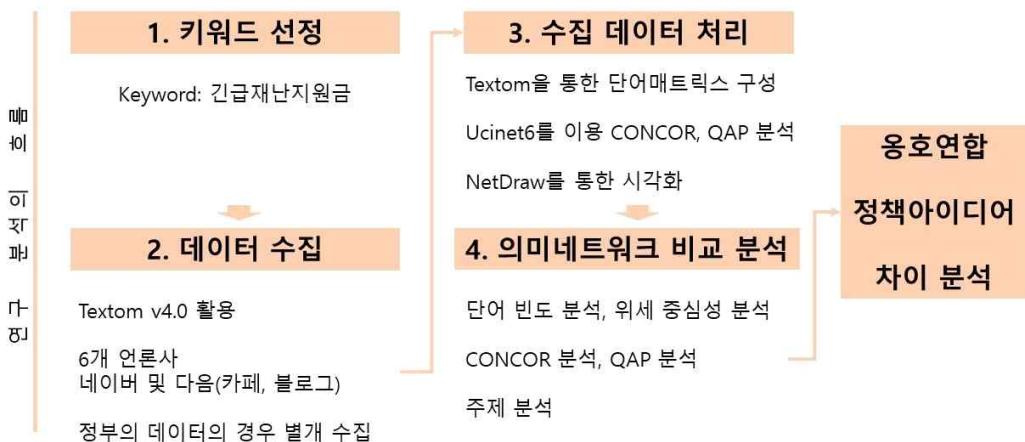
연구 문제 2) 긴급재난지원금 정책을 둘러싼 각 옹호연합 의미네트워크에서의 정책 아이디어가 시기별로 변동할 것이다.

연구 문제 2는 긴급재난지원금 정책을 중심으로 하여 형성되어 있는 각 옹호연합의 인식이 시간의 흐름에 따라 변해가는 그 공통점과 차이점을 파악하는 것이 목적이다. 하나의 옹호연합이 분기별 시간의 흐름에 따라서 변해 갈 때에도 모든 분기에서 공통적으로 공유하는 정책 아이디어가 존재할 수 있다. 따라서, 모든 분기에서 각 행위 집단 별로 공유하고 있는 단어들을 추출하여 공유 정책 아이디어를 파악한다. 마찬가지로 공유 정도의 유의미성을 파악하기 위해서 QAP 분석을 사용한다.

이후, 해당 공통 단어를 제거한 1~4분기, 행위 집단별 정책 아이디어를 파악한다. 분기별 특성을 도출하기 위한 분석을 위해서는 연구 문제 1과 마찬가지로 CONCOR 분석을 활용하도록 한다.

제 2 절 연구 방법

각 옹호연합을 형성하게 하는 정책 아이디어를 파악하고 옹호연합 간의 유의미한 차이를 도출하기 위한 연구 방법으로는 빅 데이터를 활용한 의미네트워크 분석을 사용한다.



[그림 2] 연구 방법의 흐름도
(자료: 박상훈, 이희정 2018에서 재구성)

본 2절에서 설명할 구체적인 전체적인 연구 방법의 분석 흐름을 개괄하면 [그림 2]와 같다. 설명의 흐름 역시 마찬가지로 제 1절 도입부에서 상기한 바와 같이 의미네트워크 분석에서 사용할 네트워크 분석적인 개념을 간략히 설명한 후, 의미네트워크 분석을 활용하여 어떤 순서로 분석해 나갈지의 흐름에 대한 설명을 이어간다.

1. 의미네트워크 분석의 개념

소셜 빅데이터를 활용하는 의미네트워크 분석은 온라인 채널의 각 소셜 네트워크에서 정보를 수집하여 비정형 데이터를 처리하고 유용한 정보를 분석해 낼 수 있게 한다. 본 연구는 의미네트워크를 통해서 옹호연합 간의 갈등을 문제의식을 살펴보되 첫째, 옹호연합 간의 의미네트워크

크의 구조적 유사 및 차이점을 찾으며 둘째, 각 집단의 핵심 단어 클러스터를 통한 의미론적 연관성(semantic association)을 밝히고셋째, 집단의 핵심 단어를 통해 옹호 집단 간의 의미론적 차이를 밝히고자 한다. 이에 앞서 의미네트워크 분석과 관련하여 노드 간 연결구조의 특성을 파악하기 위한 주요한 몇 가지 개념들을 나열하자면 다음과 같다.

1) 응집성 분석

네트워크 분석 중 많이 사용되는 지표가 응집성(cohesion)과 관련한 지표라고 할 수 있다. 해당 지표에는 평균 연결 정도(degree)와 밀도(density), 포괄성(inclusiveness) 등이 있다.

연결 정도는 한 노드(node)가 관계 맺고 있는 다른 노드의 개수로 정의할 수 있으며, 평균 연결 정도는 총연결 수를 총노드들의 수로 나눈 값이다. 밀도는 가능한 총관계 수와 실제로 형성된 관계 수의 비율이다. 포괄성은 네트워크 내의 총 노드 수와 그 수에서 ‘연결되지 않은 노드(isolate)’의 개수를 뺀 수의 비율로 정의한다(김용학, 김영진 2016).

2) 하위 네트워크 분석

하위 네트워크 분석을 위해서 컴포넌트 분석(component)과 파당 분석(cliique analysis) 등을 활용 할 수 있다. 컴포넌트는 한 상위 단계의 네트워크에 소속된 노드끼리 하나의 연결체계를 형성하는 하위 단계의 네트워크로, 같은 컴포넌트 안에 있는 노드 간의 정보 교류는 빠르다. 파당은 하위 네트워크의 모든 노드가 서로 직접 연결된 집합으로, 같은 파당 내의 노드 사이의 친밀도는 매우 높다(손동원, 2002).

3) 중심성 분석

중심성(centrality)이란 특정 노드가 네트워크에서 중심에 위치하는

정도를 나타내는 지표다. 한 네트워크에서 중심에 위치한다는 것은 영향력과 권한 및 협상력이 상대적으로 우월한 것이라 표현할 수 있다. 중심성의 정도는 연결정도 중심성(degree centrality), 인접중심성(closeness centrality), 매개중심성(betweenness centrality), 위세중심성(eigenvector centrality) 등의 방법으로 측정할 수 있다(이근명 2019). 이 중에서 해당 연구에서는 위세 중심성을 사용하여 분석하고자 한다. 위세 중심성은 각 키워드의 중심성과 연결된 단어의 중심성을 접목한 지표라고 할 수 있다(박상훈, 이희정, 2018). 위세 중심성은 해당 단어에 연결된 다른 단어의 개수뿐만 아니라 해당 단어가 얼마나 중요한지도 함께 고려함으로써 연결중심성의 개념을 확장한다. 위세중심성은 연결된 다른 단어의 중심성을 가중치(weighted centrality)로 하여 계산된다. 자세히 설명하자면 어떤 단어와 연결된 다른 단어의 중심성이 높을수록 그 노드의 위세 중심성은 커지게 된다. 이는 매우 큰 영향력을 가진 한 사람을 알고 있는 것이 때에 따라서는 평범한 사람 여러 명을 알고 있는 것보다 더 큰 위세를 가지게 된다는 점으로 비유할 수 있다.

4) 구조적 등위성 분석

구조적 등위성(structural equivalence analysis)은 네트워크 내 행위집단들이 서로 같은 유형의 관계를 맺고 있는지를 나타내는 개념이다. 그다음 과정으로는 의미네트워크 내에서 서로 비슷한 점을 공유하는 단어들의 클러스터(cluster)를 도출하기 위한 분석방법인 CONCOR(CONvergence of iterated CORrelations) 분석을 사용한다. CONCOR는 의미 매트릭스의 행이나 열 또는 행과 열에 대해 동시에 상관계수를 계산함으로써 단어 간의 연결관계를 파악하여 상관계수 매트릭스를 구한다. 이를 토대로 하여 단어들의 행과 열이 재배치(permuation)된 블록들을 형성하는데 이 블록으로 각 단어를 묶을 수 있다. 이는 노드들의 구조적 등위성을 파악하기 위한 연구에서 일반적으로 사용하는 방법으로써 정리하면 매트릭스 상에서 노드들의 상관관계가 수렴할 때까

지 반복하여 클러스터(clutser)를 만드는 절차를 통해 단어의 집단을 찾는 것이다(김용학, 김영진 2016). 이러한 분석을 통해 서로 간의 통계적인 상호 관련성을 토대로 하여 의미네트워크 내에서 동질적인 단어들끼리 묶어 분석할 수 있게 되며, 등위적 계층을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 등위적인 단어들의 관계 형태를 알 수도 있다.

5) QAP 상관분석

QAP(Quadratic Assignment Procedure) 상관분석은 두 가지 매트릭스 간 유사성 내지는 상관성을 알아보는 통계분석이다.

선형 회귀 분석을 포함하여 대부분의 통계 분석은 관측값들의 독립성이 전제된다. 어느 개별자의 속성이 다른 개별자의 속성과 연관되어 있지 않다는 것이다. 그러나 네트워크 자료는 관측값들이 매트릭스 내에서 서로 연결되어 있기 때문에 관측값이 독립성이 보장되지 않게 된다. 따라서 자기상관관계(autocorrelation)의 문제가 생기게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로 네트워크 분석에서는 QAP 분석 방법을 사용하게 되었다(Krackhardt, 1988).

QAP 분석은 종속 변수의 행렬을 무작위로 순서를 바꾸어 (permutation) 독립 변수 행렬과의 회귀 분석을 한다. 이 결과 나오는 회귀계수의 분포에 근거하여 설정한 독립-종속변수 행렬 간의 회귀계수가 나타날 확률이 어느 정도가 되는지 추정한다(김용학, 김영진 2016). 예를 들어서 매트릭스의 무작위 재배열(permutation) 및 상관계수 계산과정을 1,000번 반복했을 때 본래의 매트릭스 간의 상관계수 0.65보다 큰 값이 나온 경우가 10번, 0.65보다 작은 값이 나온 경우가 990번인 경우 상관 정도가 0.65보다 큰 경우가 1%가 되어 p값이 0.01로 연구자가 설정한 유의수준 0.05보다 작게 된다. 즉, “귀무가설이 두 매트릭스 간의 상관관계가 존재하지 않는다.”일 경우, 본래 매트릭스 간의 상관의 정도가 귀무가설의 경우 우연에 의해서 나타나기 힘든 경우가 되기 때문에 귀무가설을 기각하고 상관관계가 존재한다는 결론을 내릴 수 있다. QAP 분석에서

주목할 수 있는 점은 노드의 속성과 노드 간의 관계에 대한 관련성을 분석하여 유유상종 현상과 영향력과 관련한 함의를 도출할 수 있다는 점이다(최수진, 2016).

2. 의미네트워크 분석을 위한 방법과 순서

1) 자료수집 도구

온라인 공간에서 수집한 텍스트 데이터를 이용하여 옹호연합 구성집단의 의미네트워크 변화를 분석하기 위해 본 연구에서는 소셜 매트릭스 프로그램인 텍스톰 v4.0 패키지를 사용한다. 텍스톰은 네덜란드 암스테르담 대학교의 Loet Leydseorff 교수가 개발한 Full Text 소프트웨어를 한국의 (주)더아이엠씨(The IMC)가 한국어 분석을 위해 변형하여, 웹으로 이용할 수 있게 한 분석 패키지다. 이는 포털 사이트의 자료 검색을 통해 키워드 빈도, 공출현 빈도 등에 따른 다양한 분석 데이터를 제공한다. 텍스톰을 활용한 연구가 다양한 학문적 영역에서 이루어지고 있으며, 본 연구에서도 해당 프로그램을 활용하여 연구를 진행한다.

데이터를 수집하기 위한 중심 키워드는 ‘긴급재난지원금’이며, 수집할 데이터를 채널별로 요약하면 정리하면 다음과 같다. 다만, 정부의 경우 텍스톰을 활용하여 데이터를 수집할 수가 없다는 한계가 있다. 따라서 정부의 정책 아이디어 수집은 각 부처의 홈페이지에 업로드된 보도자료 및 성명 등을 개별적으로 직접 수집하여 분석 데이터로 사용하고자 한다.

기간	채널 범주	채널	자료 수집 방법	용량 (건)
1-1분기	언론	보수 언론	텍스톰	

		진보 언론	텍스톰	
1-2분기	민간 여론	네이버, 다음 카페·블로그	텍스톰 텍스톰	
	정부	보도자료, 성명	직접 수집	
	언론	보수 언론 진보 언론	텍스톰 텍스톰	
	민간 여론	네이버, 다음 카페·블로그	텍스톰	
2-1분기	정부	보도자료, 성명	직접 수집	
	언론	보수 언론 진보 언론	텍스톰 텍스톰	
	민간 여론	네이버, 다음 카페·블로그	텍스톰	
	정부	보도자료, 성명	직접 수집	
2-2분기	언론	보수 언론 진보 언론	텍스톰 텍스톰	
	민간 여론	네이버, 다음 카페·블로그	텍스톰 텍스톰	
	정부	보도자료, 성명	직접 수집	

[표 7] 분기, 행위 집단별 데이터 수집 개요

위와 같은 방법으로 수집한 문서 데이터들은 후술할 과정을 통해 옹호연합을 구성할 각 행위 집단들의 의미네트워크로 구성될 수 있다.

2) 텍스트 마이닝과 자료 전처리

네트워크 분석을 위한 관계 데이터를 조사하는 방법은 설문조사, 면담조사, 마이닝조사 등이 있다. 본 연구에서는 이 중 마이닝조사를 사용한다. 이수상(2012)은 “마이닝(mining)을 문헌매체나 데이터베이스(DB)와 같은 분석대상 데이터로부터 관계 형성의 규칙을 적용하여 관계 데이터를 추출하는 기법”이라 표현한다. 마이닝은 또다시 두 가지 영역으로 구분할 수 있는데, 첫째는 지식 또는 언어 매체의 텍스트에 나타나는 단어를 분석하여 특정한 지식에 대한 이해를 통해 언어로 나타나는

메시지를 분석하는 텍스트 마이닝(text mining)이며, 둘째는 DB로 축적된 기록 데이터로부터 연관된 상품, 서비스 등의 분석을 하는 데이터(data mining) 마이닝이다.

대상 채널에서의 데이터 수집을 마친 후, 본 연구에서는 텍스톰을 활용하여 동시 출현 관계를 추출 규칙으로 하여 텍스트들의 빈도수 계산 및 매트릭스 구성하는 텍스트 마이닝을 수행한다. 여기서 분석대상은 앞서 설명한 언론 기사, 게시글, 보도자료, 성명 등의 문건이 된다. 이를 바탕으로 추출된 노드(node)는 각 자료를 구성하는 단어 텍스트가 되며, 각 단어가 다른 단어와 같이 출현하는 정도가 링크로 구성된다.

본격적인 분석에 앞서 텍스톰으로 수집한 데이터 중 분석과 관련 없는 데이터들은 삭제도록 하며, 이음동의어(異音同義語)의 단어는 하나로 통합하여 더욱 효과적으로 분석할 수 있게 하는 단어 정제를 수행한다. 본 연구에서도 빈도 분석단계에서의 오류를 줄이기 위해 단어 정제 과정을 실시하였다. 예를 들어 ‘것’이나 ‘등’과 같은 의존명사와 문서 작성자의 이름과 같은 긴급재난지원금과 무관한 단어들은 삭제하였다. 또한, ‘재난 지원금’과 ‘긴급재난지원금’ 혹은 ‘기획 재정부’와 ‘기획재정부’ 같이 사실상 같은 단어라고 볼 수 있는 단어는 하나의 단어로 통합하였다. 이와 같은 과정을 거쳐 ‘긴급재난지원금’과 관련이 있는 단어인지 명확히 파악하고자 하였으며, 총 124개의 단어를 정제하였다.

데이터 정제	분석에 불필요한 삭제된 단어
사각지 대 ► 사각지대	
노동 부 ► 노동부	
기획 재정부 ► 기획재정부	를, 의, 수, 등
자 격리 ► 자가격리	

[표 8] 데이터 정제의 예시

3) 네트워크 분석(network analysis)

텍스트 마이닝을 통해서 도출된 단어 간의 관계를 나타내는 매트릭

스에서 단어의 빈도와 특정 단어의 위세중심성을 도출하기 위해서 소셜 네트워크 분석을 한다. 또한, 단어 네트워크를 시각화한다. 이를 위해서 사회연결망 분석 프로그램인 Ucinet6를 사용하여 위세중심성을 분석하고 시각화를 위해 넷드로(NetDraw) 기능을 활용한다. 네트워크에서 노드의 크기는 빈도로 표현된다.

그 다음 과정으로 서로 비슷한 특성을 가진 단어들끼리 만드는 집단을 도출하기 위해서 CONCOR(CONvergence of iterated CORrelations) 분석을 실시한다. 이는 구조적 등위성을 파악하기 위한 분석 기법으로 매트릭스 상에서 나타나는 피어슨 상관관계 분석을 통해서 클러스터를 이루는 단어 간의 관계를 파악한다. 따라서 각 클러스터의 의미적인 특징을 파악하여 의미네트워크의 전체적인 특징을 분석할 수 있을 것이다. 추가로 본 논문에서는 CONCOR 분석에서의 클러스터 형성에 연구 초점을 맞추기에 분석에서 불필요하다고 판단되는 단어 노드 간의 연결선들(edges)을 제거하고, 단어 클러스터를 색으로 구분하여 가시성을 높였다.

그 다음으로는 QAP 분석을 사용하여 특정 의미네트워크 상호 간의 유사성과 상관성을 분석한다. QAP 분석에서 유의할 점은 행렬을 무작위로 순서를 바꾸는 퍼뮤테이션 검정의 특성상 QAP 분석을 시행할 때마다 무작위로 재배열된 매트릭스가 달라져 p값 또한 매번 약간씩 달라질 수 있다는 것이다(최수진, 2016). 따라서, 퍼뮤테이션의 횟수가 많을 수록 안정적인 p값을 얻기에 본 연구에서는 5,000번의 퍼뮤테이션을 실시하고자 한다. 또한, QAP 상관 분석을 위해서는 매트릭스 간의 노드가 같아야 하며 일원모드(1-mode)여야 한다. 따라서 분석을 위해 비교 대상 의미네트워크들의 매트릭스 크기[$n \times n$]와 구성 노드들을 동일하게 맞춰주는 과정을 거친다. 즉, 이는 동일한 단어를 가진 의미네트워크 간의 분석을 할 수 있다는 것이며, 본 연구에 이 의미를 적용하자면 각 행위 집단이 공통으로 공유하는 단어들로 선별된 의미네트워크 간의 분석만이 이루어질 수 있다는 것이다.

4) 주제 분석(thematic analysis)

네트워크 분석을 통해 도출된 결과를 주제 분석을 통해 해석한다. 합의된 정의가 아직 존재하지 않지만, 주제 분석이란 데이터 내에서 패턴을 식별하고 분석하는 방법이라고 할 수 있다(Boyatzis. 1998). 주제 분석을 통해서 복잡하게 기술되어 있는 데이터 안에서 범주화된 의미를 도출하는 데 유용하며, 주관적이고 사회적으로 구성되어 있는 일상 경험 데이터를 귀납적으로 분석하게 된다(서보람, 2019).

상기한 분석 과정을 거쳐 도출된 4가지 분기의 데이터들은 시간의 흐름에 따라 통계적으로 유의미한 변화가 있는지만 알려줄 뿐, 그러한 변화가 왜 일어났는지에 대한 것에서는 도출할 수 없다. 따라서 시계열적 변화 양상을 파악한 뒤, 긴급재난지원금 정책 과정 동안 있었던 1차 재난지원금 지급, 2차 재난지원금 지급과 같이 분기를 구분 짓는 특정 사건들을 통해서 이러한 변화 양상이 왜 발생하게 되었는지를 설명해보고자 한다.

각 옹호 연합의 의미네트워크는 각 옹호 연합의 구성 집단의 주관적인 경험을 통해 생겨난 아이디어이기 때문에, 긴급재난지원금 정책에 대한 옹호연합의 의미네트워크의 변화 원인을 파악하기 위해서는 상기한 긴급재난지원금의 정책 과정 타임라인에서의 주요 사건을 주제(theme)로 분류하는 식에서의 변화 설명이 용이하다. 이러한 주제 중심의 사례 분석을 통해서 옹호연합 간의 정책 아이디어가 어떠한 양상으로 경쟁하고 변동의 과정을 거치게 되는지 파악할 수 있을 것이다.

제 4 장 분석 결과

제 1 절 데이터 수집 결과 및 의미네트워크별 특성

본 1절에서는 데이터 수집 결과를 기술하고, 각 행위 집단의 분기별 의미네트워크의 특성을 단어의 빈도 순위, 위세 중심성(eigenvector centrality)과 수집 예시 문장을 통해서 기술하고자 한다.

1. 정부 부문

정부 부문의 의미네트워크를 구성하기 위해서 각 정부 부처의 보도 자료 게시판, 청와대 홈페이지와 ‘코로나19 경제 지원 - 비상경제회의’ 사이트에서 분석 기간 내의 자료와 회의 모두발언 중에서 ‘긴급재난지원금’을 제목과 내용에 포함하는 문건을 총 113건을 분석 대상으로 수집하였다. 수집 결과를 주요 부처별로 정리하면 다음과 같다.

부처	1분기	2분기	3분기	4분기	합
청와대	12	6	5	4	27
기획재정부	15	13	2	3	33
행정안전부	14	11	3	1	29
보건복지부	4	1	1	3	9
고용노동부	1	2	2	0	5
기타	3	5	1	1	10
총 (건)	49	38	14	12	113

[표 9] 정부 부문 데이터 수집량

수집된 문건 자료는 그 양에 따라 ‘기획재정부, 행정안전부, 청와대’ 순이었으며, 시간이 흐를수록 긴급재난지원금과 관련한 자료의 수가 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 해당 자료들을 기반으로 하여 본 연구에서는 수집한 자료를 텍스톰을 활용한 텍스트 마이닝 분석기법을 통해 단어 매트릭스를 생성하였다. 이후, 해당 단어 매트릭스를 통하여 정부의 의미

네트워크를 구성하였다.

1) 정부의 1, 2분기 의미네트워크

정부의 ‘1차 긴급재난지원금’에 대한 1, 2분기의 의미네트워크를 구성하는 단어 중 상위 50개의 단어를 중심으로 하여 그중 25개의 단어를 순서대로 나열하고, 해당 단어들의 위세 중심성 순위와 비율을 대입하면 아래 [표 10]과 같다.

단어	1분기				2분기				
	빈도		위세중심성		단어	빈도		위세중심성	
	수	%	순위	%		수	%	순위	%
신청	189	0.921	3	0.323	지원	158	1.021	1	0.422
지원	184	0.896	6	0.213	신청	75	0.484	23	0.106
지급	176	0.857	1	0.420	확대	70	0.452	6	0.223
국민	162	0.789	2	0.353	소상공인	69	0.446	4	0.244
경우	150	0.731	7	0.188	추진	69	0.446	10	0.181
정부	126	0.614	4	0.305	서울	67	0.433	45	0.019
경제	113	0.550	10	0.151	국민	64	0.413	3	0.248
코로나	94	0.458	16	0.120	매출액	63	0.407	20	0.112
감염병	93	0.453	32	0.077	감소	61	0.394	22	0.108
관련	86	0.419	18	0.111	지자체	59	0.381	27	0.083
가구	82	0.399	5	0.217	경제	59	0.381	2	0.297
필요	75	0.365	9	0.167	이후	56	0.362	18	0.121
방역	68	0.331	34	0.070	정부	55	0.355	9	0.204
계획	68	0.331	20	0.104	지급	55	0.355	21	0.110
기준	68	0.331	19	0.107	지역	53	0.342	16	0.134
사용	67	0.326	25	0.089	일자리	53	0.342	8	0.213
기부	66	0.322	15	0.122	경기	53	0.342	44	0.025
추진	66	0.322	40	0.052	코로나	52	0.336	15	0.152
대상	63	0.307	13	0.132	소비	52	0.336	11	0.178
확인	63	0.307	35	0.069	전통시장	52	0.336	14	0.154
대응	62	0.302	27	0.083	지속	49	0.317	25	0.095
기업	61	0.297	29	0.078	개최	49	0.317	31	0.075
마련	61	0.297	21	0.099	사용	49	0.317	28	0.080
일자리	60	0.292	30	0.078	온라인	48	0.310	5	0.225
이후	60	0.292	33	0.076	경우	47	0.304	33	0.074
...	

[표 10] 1, 2분기 정부 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성
(빈도 순위 상위 50개 중 25개 표시, 이하 동일)

[표 10]을 살펴보면 1분기 정부의 1차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘지급, 국민, 신청, 정

부, 가구, 지원, 경우, 신속(8위), 필요, 경제' 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 정부의 1분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 1분기에 수집된 정부의 문건에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

“**긴급재난지원금**도 국회에서 통과되는 대로 국민들께서 신속하고 편리하게 지급받을 수 있도록 사전 준비를 철저히 해 주시기 바랍니다.”

- 문재인 대통령 국무회의 모두발언 2020.04.28.

또한, 2분기 정부의 1차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘지원, 경제, 국민, 소상공인, 온라인, 확대, 회복(7위), 일자리, 정부, 추진’ 등의 단어들이 그 영향력 비중을 높게 차지하며 정부의 2분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 2분기에 수집된 정부의 문건에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

“사상 최초로 정부가 국민에게 지원한 긴급재난지원금이 국민들께 큰 위로와 응원이 되고 있어 매우 기쁩니다. 골목상권과 소상공인들에게도 실질적으로 도움이 되고 있습니다.”

- 문재인 대통령 국무회의 모두발언, 2020.05.26.

2) 정부의 3, 4분기 의미네트워크

2차 긴급재난지원금에 대한 정부의 3, 4분기의 의미네트워크를 구성하는 단어 중 상위 50개의 단어를 중심으로 하여 그중 25개의 단어를 순서대로 나열하고, 해당 단어들의 위세 중심성 순위와 비율을 대입하면 아래 [표 11]과 같다.

[표 11]을 살펴보면 3분기 정부가 2차 긴급재난지원금 정책과 관련

단어	3분기				4분기				
	빈도		위 세중심성		단어	빈도		위 세중심성	
	수	%	순위	%		수	%	순위	%
국민	99	1.121	1	0.500	감염병	81	0.967	4	0.255
지원	83	0.940	3	0.373	정부	79	0.943	1	0.381
정부	69	0.782	2	0.389	지급	76	0.907	8	0.204
코로나	56	0.634	4	0.326	지원	74	0.883	2	0.265
지급	56	0.634	10	0.127	발생	43	0.513	20	0.121
제고	52	0.589	34	0.035	행사	41	0.489	26	0.098
확대	45	0.510	23	0.055	추진	38	0.454	11	0.193
경제	44	0.498	7	0.211	국민	37	0.442	3	0.261
증장기	41	0.464	48	0.010	소상공인	36	0.430	17	0.134
감염병	41	0.464	18	0.060	관련	35	0.418	14	0.144
강화	40	0.453	19	0.058	아동	34	0.406	34	0.081
신청	38	0.430	21	0.057	코세페	34	0.406	45	0.038
사용	36	0.408	30	0.040	온라인	32	0.382	29	0.090
개선	34	0.385	33	0.036	경우	31	0.370	41	0.053
신속	33	0.374	9	0.175	집행	31	0.370	23	0.109
관련	32	0.362	31	0.039	신청	31	0.370	18	0.129
추진	32	0.362	28	0.041	보도	30	0.358	21	0.116
방역	31	0.351	6	0.224	확인	30	0.358	16	0.136
대비	31	0.351	39	0.021	관리	29	0.346	36	0.072
상황	30	0.340	8	0.210	활용	28	0.334	37	0.070
지속	29	0.329	20	0.058	코로나	28	0.334	5	0.228
20년	27	0.306	46	0.011	중소기업	27	0.322	6	0.211
기업	24	0.272	24	0.052	비대	26	0.310	24	0.108
대응	24	0.272	32	0.039	조원	26	0.310	43	0.046
전망	24	0.272	29	0.041	지자체	25	0.298	40	0.054
...	

[표 11] 3, 4분기 정부 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성

하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘국민, 정부, 지원, 코로나, 피해(5위), 방역, 경제, 상황, 신속, 지급’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 정부의 3분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 3분기에 수집된 정부의 문건에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

“2차 재난지원의 금액과 지원 대상, 지급 방식에 대해 다른 의견이 얼마든지 있을 수 있습니다. 모든 국민이 코로나 때문에 힘들고 지친 상황 속에서도 방역에 협력하고 계시기 때문에 적은 금액이라도 국민 모두에게 재난지원금을 지급하자는 의견도 일리가 있습니다. 하지만 현실적으로 재정상 어려움이 큽니다.”

- 수석보좌관회의 모두발언, 2020.09.07

또한, 4분기 정부가 2차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘정부, 지원, 국민, 감염병, 코로나, 중소기업, 경제(7위), 지급, 노력(9위), 디지털(10위)’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 정부의 4분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 4분기에 수집된 정부의 문건에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

“그간 정부의 디지털 경쟁력을 스마트한 각종 행정서비스 제공은 물론, 코로나19로 어려움에 처한 국민들에게 재난지원금(4차 추경)을 신속하게 전달하여 경제위기 극복에 기여하는 등 위기에 강한 나라를 만드는데 밑바탕이 되었음을 연이은 국제적 평가가 증명한 것이다.”

- 행정안전부 국제디지털협력과 보도자료 2020.10.16.

3) 정부의 의미네트워크의 특성

1~4분기의 상위 빈도 단어들과 위세중심성, 그리고 예시 문장들을 통해서 ‘긴급재난지원금’ 정책에 대해 1~4분기 정부의 의미네트워크를 구성하는 단어들의 종합적인 특성을 개괄적으로 살펴볼 수 있다. 정부는 전반적으로 코로나로 인한 경제적인 상황의 위기 파악, 정부의 신속한 서비스 제공, 사회적 약자에 대한 긍정적 효과를 중심으로 긴급재난지원금 정책을 인식하고 있음을 파악해볼 수 있다. 즉, 긴급재난지원금 정책에 대한 의미네트워크는 정책 주도적이고 긍정적임을 예상해볼 수 있다.

2. 진보 언론 부문

진보 성향의 언론사 부문의 의미네트워크를 구성하기 위해서 텍스톰 프로그램을 통해 ‘한겨례, 경향신문, 오마이뉴스’의 기사들을 분기별로 크롤링하였으며, 그 자료의 양은 다음과 같다.

언론사	1분기	2분기	3분기	4분기	합
한겨례	134	73	41	10	258
경향신문	154	97	85	10	346
오마이뉴스	153	92	52	11	308
총 (건)	441	262	178	31	912

[표 12] 진보 언론 부문 데이터 수집량

수집된 기사는 수집된 양에 따라 ‘경향신문, 오마이뉴스, 한겨례’ 순이었으며, 정부 부문, 진보 언론과 마찬가지로 시간이 흐를수록 긴급재난지원금과 관련한 기사의 수가 줄어드는 것을 알 수 있다. 해당 자료들을 기반으로 하여 텍스톰을 활용한 텍스트 마이닝 분석기법을 통해 단어 매트릭스를 생성하였다. 이후, 해당 단어 매트릭스를 통하여 진보 언론의 의미네트워크를 구성하였다.

1) 진보 언론의 1, 2분기 의미네트워크

진보 언론의 ‘1차 긴급재난지원금’에 대한 1, 2분기의 의미네트워크를 구성하는 단어 중 상위 50개의 단어를 중심으로 하여 그중 25개의 단어를 순서대로 나열하고, 해당 단어들의 위세 중심성 순위와 비율을 대입하면 아래 [표 13]과 같다.

단어	1분기				단어	2분기			
	빈도		위세중심성			빈도		위세중심성	
	수	%	순위	%		수	%	순위	%
지급	1388	1.672	1	0.383	지급	515	1.113	2	0.327
정부	1070	1.289	2	0.365	정부	449	0.970	1	0.335
국민	715	0.861	3	0.299	신청	297	0.642	5	0.217
국회	536	0.646	4	0.215	지원	257	0.555	4	0.221
신청	506	0.610	10	0.157	코로나	244	0.527	6	0.211
가구	499	0.601	5	0.193	기부	224	0.484	27	0.108
지원	438	0.528	7	0.173	기본소득	210	0.454	15	0.149

기부	432	0.520	23	0.113	국민	203	0.439	7	0.185
코로나	410	0.494	9	0.164	사람	201	0.434	3	0.229
민주당	368	0.443	6	0.174	소비	187	0.404	28	0.107
총선	340	0.410	8	0.169	지역	163	0.352	19	0.136
대상	297	0.358	22	0.117	지원금	163	0.352	16	0.148
사람	297	0.358	13	0.132	사용	163	0.352	23	0.124
관련	291	0.351	21	0.118	가구	151	0.326	29	0.106
대통령	288	0.347	24	0.111	때문	148	0.320	14	0.152
지원금	283	0.341	26	0.103	경우	146	0.316	11	0.159
경우	283	0.341	18	0.122	카드	140	0.303	13	0.155
문제	274	0.330	11	0.144	매출	139	0.300	38	0.078
기준	266	0.320	14	0.130	이후	139	0.300	21	0.129
후보	249	0.300	15	0.125	필요	136	0.294	12	0.159
필요	246	0.296	19	0.122	정책	127	0.274	8	0.177
경제	240	0.289	16	0.125	상황	126	0.272	25	0.122
상황	238	0.287	25	0.110	시작	124	0.268	30	0.098
선거	229	0.276	12	0.133	경제	123	0.266	22	0.129
생각	220	0.265	17	0.125	생각	122	0.264	9	0.172
...

[표 13] 1, 2분기 진보 언론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성

[표 13]을 살펴보면 1분기 진보 언론의 1차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘지급, 정부, 국민, 국회, 가구, 민주당, 지원, 총선, 코로나, 신청’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 진보 언론의 1분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 1분기에 수집된 기사에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

미래통합당의 긴급재난지원금 발목잡기가 계속되고 있다. 총선 공약을 뒤집은 것도 모자라, 이번에는 자신들이 국회 처리의 전제 조건으로 내걸었던 ‘당정 합의’가 이뤄졌는데도 또 반대한다. 이쯤 되면 ‘몽니’ 수준이다.

<한겨레> 2020.04.23.

또한, 2분기 진보 언론의 1차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘정부, 지급, 사람, 지원, 신청, 코로나, 국민, 정책, 생각, 일자리(10위)’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 진보 언론의 2분기 의미네트워크를 구성하는

것으로 파악할 수 있다. 2분기에 수집된 기사에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

이어 “결국은 일자리인데, 지금과 같은 비상상황에서는 정부의 재정만으로 감당하기 어렵다”면서 “국민 여러분의 기부가 일자리를 지키거나, 일자리를 잃은 분들에게 큰 힘이 될 것”이라고 말했다.

<경향신문> 2020.05.26.

2) 진보 언론의 3, 4분기 의미네트워크

진보 언론의 ‘2차 긴급재난지원금’에 대한 3, 4분기의 의미네트워크를 구성하는 단어 중 상위 50개의 단어를 중심으로 하여 그중 25개의 단어를 순서대로 나열하고, 해당 단어들의 위세 중심성 순위와 비율을 대입하면 아래 [표 14]와 같다.

단어	3분기				단어	4분기			
	빈도		위세중심성			빈도		위세중심성	
	수	%	순위	%		수	%	순위	%
지급	700	2.147	1	0.481	지급	88	1.236	22	0.095
지원	425	1.304	2	0.394	정부	74	1.039	2	0.302
정부	334	1.025	4	0.260	지역화폐	56	0.787	24	0.091
국민	279	0.856	3	0.290	대표	47	0.660	1	0.315
코로나	192	0.589	6	0.169	자영업자	44	0.618	8	0.223
대상	167	0.512	5	0.221	코로나	41	0.576	16	0.148
대표	166	0.509	15	0.114	임대료	39	0.548	12	0.187
추경	136	0.417	13	0.122	의원	39	0.548	14	0.160
선택	131	0.402	10	0.133	효과	36	0.506	23	0.094
소상공인	129	0.396	19	0.103	사람	35	0.492	17	0.146
필요	127	0.390	14	0.116	대통령	33	0.463	4	0.267
경우	122	0.374	7	0.162	이낙연	32	0.449	3	0.292
국회	121	0.371	18	0.105	임차인	32	0.449	7	0.226
통신비	108	0.331	12	0.125	소상공인	30	0.421	35	0.058
상황	108	0.331	21	0.096	임대인	29	0.407	10	0.198
주장	101	0.310	8	0.151	이후	28	0.393	18	0.130
대통령	92	0.282	30	0.079	문재인	28	0.393	11	0.190
지사	92	0.282	17	0.106	한국	27	0.379	42	0.040
이재명	91	0.279	11	0.128	상황	27	0.379	21	0.097
경기도	91	0.279	9	0.150	이재명	26	0.365	5	0.257

추석	90	0.276	38	0.073	매출	26	0.365	31	0.063
위해	90	0.276	20	0.103	사회	24	0.337	36	0.058
이날	89	0.273	36	0.074	대선	24	0.337	6	0.247
때문	86	0.264	24	0.087	필요	23	0.323	26	0.078
문제	86	0.264	37	0.074	문제	23	0.323	19	0.116
...

[표 14] 3, 4분기 진보 언론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성

[표 14]를 살펴보면 3분기 진보 언론의 2차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘지급, 지원, 국민, 정부, 대상, 코로나, 경우, 주장, 경기도, 선별’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 진보 언론의 3분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 3분기에 수집된 기사에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

이재명 경기도지사는 24일 2차 긴급재난지원금의 선별 지급론에 대해 “현법상 평등원칙을 위반하여 국민분열과 갈등을 초래하며, 민주당이 견지해온 보편복지 노선을 버리고 보수야당의 선별복지 노선에 동조하는 것”이라고 반대했다.

<오마이뉴스> 2020.08.24

4분기 진보 언론의 2차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘대표, 정부, 이낙연, 대통령, 이재명, 대선, 임차인, 자영업자, 지사(9위), 임대인’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 진보 언론의 4분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 4분기에 수집된 기사에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

치열한 접전을 벌이고 있는 **이낙연-이재명** 양자 대결에 대해 한 더불어 민주당 의원의 관전평이다. 다음 대선이 있는 2022년 3월 9일까지는 1년 6개월여가 남아있다. (중략) 그 사이 **이재명** 지사가 바짝 따라붙었다. 2019년 12월까지 주로 7~8% 대를 배회하던 이 지사 선호도는 (중략) 신

천지교단에 대한 강경 조치, 전국민 긴급재난지원금 지급에 대한 명쾌한 입장 표명 등 코로나19에 맞선 발 빠른 대응이 대중의 호응을 이끌었다는 평가다.

<오마이뉴스> 2020.10.01.

3) 진보 언론의 의미네트워크의 특성

1~4분기의 상위 빈도 단어들과 위세중심성, 그리고 예시 문장들을 통해서 ‘긴급재난지원금’ 정책에 대해 1~4분기 진보 언론의 의미네트워크를 구성하는 단어들의 종합적인 특성을 개괄적으로 살펴볼 수 있다. 진보 언론은 대체로 1차 긴급재난지원금 지급과 관련하여 총선과 같은 정치적 사건 및 정치인과 연결지어 보도하였으며, 2차 재난지원금 지급과 관련하여서는 선별 지급과 관련한 이슈, 그리고 대선과 관련한 이슈를 긴급재난지원금 정책을 연결하여 보도하였다. 정책 효과와 정책 집행 자체에 대해서는 대체로 부정적이지 않게 인식하고 있음을 파악해볼 수 있다. 즉, 긴급재난지원금 정책에 대한 의미네트워크의 인식은 정치 연관적이고 대체로 긍정적임을 예상해볼 수 있다.

3. 보수 언론 부문

보수 성향의 언론사 부문의 의미네트워크를 구성하기 위해서 텍스트를 통해 ‘조선일보, 중앙일보, 동아일보’의 기사들을 분기별로 크롤링하였으며, 그 자료의 양은 다음과 같다.

언론사	1분기	2분기	3분기	4분기	합
조선일보	224	119	80	13	436
중앙일보	419	232	233	32	916
동아일보	1,159	154	204	29	1,546
총 (건)	1,802	505	517	74	2,898

[표 15] 보수 언론 부문 데이터 수집량

수집된 기사는 수집된 양에 따라 ‘동아일보, 중앙일보, 조선일보’ 순이었으며, 정부 부문과 마찬가지로 시간이 흐를수록 긴급재난지원금과 관련한 자료의 수가 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 해당 자료들을 기반으로 하여 텍스톰을 활용해 텍스트 마이닝 분석기법을 통해 단어 매트릭스를 생성하였다. 이후, 해당 단어 매트릭스를 통하여 보수 언론의 의미 네트워크를 구성하였다.

1) 보수 언론의 1, 2분기 의미네트워크

보수 언론의 ‘1차 긴급재난지원금’에 대한 1, 2분기의 의미네트워크를 구성하는 단어 중 상위 50개의 단어를 중심으로 하여 그중 25개의 단어를 순서대로 나열하고, 해당 단어들의 위세 중심성 순위와 비율을 대입하면 아래 [표 16]과 같다.

단어	1분기				단어	2분기			
	빈도		위세중심성			빈도		위세중심성	
	수	%	순위	%		수	%	순위	%
지급	7033	1.722	1	0.433	신청	1287	1.058	1	0.376
정부	5448	1.334	2	0.375	지급	1039	0.854	3	0.322
국민	4069	0.996	3	0.288	정부	1036	0.852	2	0.336
기부	3229	0.791	5	0.200	사용	694	0.571	4	0.241
신청	3089	0.756	6	0.178	기부	640	0.526	6	0.177
국회	3078	0.754	4	0.226	코로나	518	0.426	12	0.148
대통령	2438	0.597	9	0.152	기본소득	453	0.372	17	0.123
가구	2159	0.529	8	0.169	가구	450	0.370	5	0.179
민주당	2126	0.521	7	0.170	국민	430	0.354	7	0.175
코로나	2087	0.511	13	0.132	지원	429	0.353	15	0.127
지원	1959	0.480	12	0.135	지원금	416	0.342	8	0.165
추경	1817	0.445	10	0.140	서울	411	0.338	10	0.150
지원금	1810	0.443	11	0.136	소비	375	0.308	26	0.105
이날	1731	0.424	14	0.124	때문	359	0.295	11	0.150
경제	1721	0.421	16	0.120	매출	358	0.294	27	0.102
총선	1610	0.394	17	0.120	사람	351	0.289	9	0.154
추경안	1443	0.353	19	0.117	위해	340	0.280	23	0.108
서울	1413	0.346	28	0.088	소상공인	316	0.260	28	0.101
대상	1408	0.345	20	0.115	기자	312	0.257	30	0.100
여당	1394	0.341	15	0.121	경우	304	0.250	13	0.135
관련	1388	0.340	26	0.093	필요	296	0.243	19	0.118

경우	1388	0.340	21	0.112	이후	295	0.243	36	0.091
기자	1375	0.337	29	0.088	지역	293	0.241	25	0.106
상황	1298	0.318	23	0.107	상황	289	0.238	24	0.107
전국민	1212	0.297	22	0.108	시작	287	0.236	18	0.120
...

[표 16] 1, 2분기 보수 언론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성

[표 16]을 살펴보면 1분기 보수 언론의 1차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘지급, 정부, 국민, 국회, 기부, 신청, 민주당, 가구, 대통령, 추경’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 보수 언론의 1분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 1분기에 수집된 기사에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

노인용 세금 알바 74만개를 만들고, 근로장려금을 설 전에 앞당겨 지급하고, 아동수당·기초연금 확대 지급 등 복지 관련 현금성 지출이 급증한 탓이 컸다. (중략) 정부가 긴급재난지원금으로 4인 가족 기준 100만원을 나눠준다고 하지만, 국민이 갚아야 할 국가 빚은 그보다 더 늘어난 것이다.

<조선일보> 2020.05.08

2분기 보수 언론의 1차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘신청, 정부, 지급, 사용, 가구, 기부, 국민, 지원금, 사람, 서울’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 보수 언론의 2분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 2분기에 수집된 기사에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

최근 긴급재난지원금을 놓고, 상위 30%에게는 그 돈을 기부하라는 ‘강요’가 시작됐다. 개인의 사유재산에 대한 정부의 노골적인 개입도 놀랍지만, 기부란 행위를 이렇게 불편하게 만들어도 되는지 모를 일이다. 혈세를 이용한 이 돈의 기본 성격은 소비 활성화를 통해 경제에 활기를

불어 넣자는 것이다.

<조선일보> 2020.06.04

2) 보수 언론의 3, 4분기 의미네트워크

보수 언론의 ‘2차 긴급재난지원금’에 대한 3, 4분기의 의미네트워크를 구성하는 단어 중 상위 50개의 단어를 중심으로 하여 그중 25개의 단어를 순서대로 나열하고, 해당 단어들의 위세 중심성 순위와 비율을 대입하면 아래 [표 17]과 같다.

단어	3분기				단어	4분기				
	빈도		위세중심성			수	%	빈도		
	수	%	순위	%				수	%	
지급	2392	1.755	2	0.408	지급	236	1.125	2	0.310	
지원	1968	1.444	1	0.409	정부	230	1.097	1	0.366	
정부	1443	1.059	3	0.303	지원	199	0.949	4	0.253	
국민	1088	0.798	4	0.253	코로나	178	0.849	3	0.277	
추경	924	0.678	5	0.238	신청	130	0.620	5	0.235	
대표	846	0.621	11	0.135	지원금	110	0.525	9	0.177	
대상	754	0.553	6	0.195	대통령	109	0.520	14	0.159	
소상공인	749	0.550	7	0.182	대상	107	0.510	11	0.168	
지원금	698	0.512	8	0.174	지사	107	0.510	6	0.223	
코로나	669	0.491	10	0.143	소득	99	0.472	17	0.133	
통신비	580	0.426	9	0.172	국민	84	0.401	20	0.119	
국회	567	0.416	13	0.125	소상공인	83	0.396	22	0.105	
의원	559	0.410	14	0.112	기자	76	0.362	8	0.193	
선별	534	0.392	12	0.134	이상	75	0.358	25	0.099	
상황	505	0.371	16	0.104	사람	71	0.339	12	0.167	
대통령	471	0.346	19	0.096	경제	68	0.324	23	0.100	
이날	469	0.344	17	0.101	대표	68	0.324	21	0.112	
필요	419	0.307	25	0.089	정책	68	0.324	18	0.130	
관련	418	0.307	30	0.083	상황	67	0.319	15	0.149	
서울	417	0.306	36	0.079	추석	65	0.310	39	0.066	
문재인	416	0.305	21	0.094	원(won)	65	0.310	13	0.166	
때문	415	0.305	20	0.095	기준	64	0.305	32	0.083	
추석	412	0.302	18	0.100	올해	64	0.305	33	0.079	
신청	404	0.296	22	0.094	경우	63	0.300	19	0.126	
매출	399	0.293	23	0.093	노동자	62	0.296	10	0.174	
...	

[표 17] 3, 4분기 보수 언론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성

[표 17]을 살펴보면 3분기 보수 언론의 2차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘지원, 지급, 정부,

국민, 추경, 대상, 소상공인, 지원금, 통신비, 코로나' 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 보수 언론의 3분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 3분기에 수집된 기사에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

반면 기존 만 13세 이상 전국민에게 지원하려 했던 통신비는 여야 합의를 통해 만 16~34세, 만 65세 이상으로 선별 지원하기로 했다. (중략) 이 중 유홍시설로 분류되는 유홍주점·단란주점·콜라텍 등은 소상공인 지원 대상 업종에서 제외되는 업종이다. 이번 4차 추경 예산안에는 이들에 대한 지원이 포함된 것이다.

<동아일보> 2020.09.23

4분기 보수 언론의 2차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘정부, 지급, 코로나, 지원, 신청, 지사, 때문(7위), 기자, 지원금, 노동자’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 보수 언론의 4분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 4분기에 수집된 기사에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

2차 긴급재난지원금 지급 범위를 두고 정부와 대립하다가 결국 전국민 지급 주장이 관철되지 않자, 이 지사는 경기도민을 대상으로 변형된 형태의 지원금 지급 아이디어를 내놨다. 경기지역화폐 사용자에게 두 달간 한시적으로 충전금액의 25%를 인센티브로 지원하기로 한 거다.

<중앙일보> 2020.10.08

3) 보수 언론의 의미네트워크의 특성

1~4분기의 상위 빈도 단어들과 위세중심성, 그리고 예시 문장들을

통해서 ‘긴급재난지원금’ 정책에 대해 1~4분기 보수 언론의 의미네트워크를 구성하는 단어들의 종합적인 특성을 개괄적으로 살펴볼 수 있다. 보수 언론은 대체로 1차 긴급재난지원금 지급과 관련하여 전국민 지급, 기부 등과 연관된 보도를 하였으며, 2차 재난지원금 지급과 관련하여서는 주로 지급 대상과 관련한 정치적 이슈를 긴급재난지원금 정책을 연결하여 보도하였다. 정책 효과와 관련하여서는 기사에 따라서 그 평이 다른 편이며 긍정적 효과와 비평적 시각을 동시에 보도하는 경향이 컸다. 즉, 정책 효과와 별개로 정책 집행 자체에 대해서는 회의적으로 인식하고 있음을 파악할 수 있었다. 즉, 긴급재난지원금 정책에 대한 의미네트워크의 인식은 진보 언론과 마찬가지로 정치 연관적이며 반면, 시선은 회의적임을 예상해볼 수 있다.

4. 민간 여론 부문

민간 여론의 의미네트워크를 구성하기 위해서 텍스톰을 통해 ‘네이버, 다음’의 카페 및 블로그 게시글들을 분기별로 크롤링하였으며, 그 자료의 양은 다음과 같다.

채널	1분기	2분기	3분기	4분기	합
네이버 블로그	941	961	523	790	3,215
네이버 카페	920	790	870	1,001	3,581
다음 블로그	815	712	896	946	3,369
다음 카페	660	496	751	233	2,140
총 (건)	3,336	2,959	3,040	2,970	12,305

[표 18] 민간 여론 부문 데이터 수집량

수집된 게시글은 수집된 양에 따라 ‘네이버 카페, 다음 블로그, 네이버 블로그, 다음 카페’ 순이었으며, 다른 행위 주체들과 다르게 긴급재난지원금과 관련한 자료의 수가 일정량 유지되는 것을 확인할 수 있다. 마찬가지로 해당 자료들을 기반으로 하여 본 연구에서는 수집한 자료를 텍스톰을 활용한 텍스트 마이닝 분석기법을 통해 단어 매트릭스를 생성하였다. 이후, 해당 단어 매트릭스를 통하여 민간 여론의 의미네트워크를 구

성하였다.

1) 민간 여론의 1, 2분기 의미네트워크

민간 여론의 ‘1차 긴급재난지원금’에 대한 1, 2분기의 의미네트워크를 구성하는 단어 중 상위 50개의 단어를 중심으로 하여 그중 25개의 단어를 순서대로 나열하고, 해당 단어들의 위세 중심성 순위와 비율을 대입하면 아래 [표 19]와 같다.

단어	1분기				2분기				
	빈도		위세중심성		단어	빈도		위세중심성	
	수	%	순위	%		수	%	순위	%
신청	2409	5.155	1	0.468	신청	1558	4.013	2	0.398
정부	1703	3.644	2	0.451	정부	1393	3.588	1	0.456
지급	1188	2.542	3	0.316	사용	1000	2.576	3	0.258
조회	812	1.738	4	0.244	사용처	577	1.486	11	0.168
지원금	617	1.320	5	0.167	지급	490	1.262	4	0.258
사용처	462	0.989	20	0.099	지원금	420	1.082	12	0.165
신청방법	437	0.935	17	0.106	카드	300	0.773	16	0.108
국민	408	0.873	13	0.125	긴급	291	0.750	20	0.093
관련	402	0.860	9	0.143	기부	282	0.726	40	0.045
오늘	400	0.856	12	0.128	선불카드	276	0.711	15	0.111
지원	397	0.850	11	0.134	코로나	276	0.711	10	0.177
체크카드	384	0.822	10	0.136	오늘	264	0.680	18	0.100
안내	372	0.796	8	0.148	체크카드	247	0.636	17	0.108
현금	366	0.783	6	0.161	방법	222	0.572	19	0.100
가구	364	0.779	15	0.116	사용가능	201	0.518	41	0.044
서비스	338	0.723	7	0.156	스미싱	184	0.474	5	0.213
코로나	336	0.719	28	0.082	피해	182	0.469	6	0.213
대상	335	0.717	14	0.124	실시	178	0.459	7	0.212
방법	291	0.623	16	0.112	사기	178	0.459	8	0.212
사용	281	0.601	34	0.070	시작	175	0.451	21	0.090
온라인	279	0.597	18	0.106	결제	175	0.451	42	0.043
시작	273	0.584	19	0.103	교육	171	0.440	9	0.210
전국민	273	0.584	33	0.072	표정	168	0.433	50	0.007
긴급재난	273	0.584	29	0.081	지원	168	0.433	27	0.065
아래	266	0.569	38	0.064	전국민	163	0.420	13	0.146
...

[표 19] 1, 2분기 민간 여론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성

[표 19]를 살펴보면 1분기 민간 여론의 1차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘신청, 정부, 지급, 조회, 지원금, 현금, 서비스, 안내, 관련, 체크카드’ 등의 단어들이 그 영

향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 민간 여론의 1분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 1분기에 수집된 게시글에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

코로나19 위기 극복을 위한 정부의 한시적인 지원제도인 긴급재난지원금 조회 서비스 홈페이지가 오픈되었습니다. 긴급재난지원금 조회 사이트를 통해서 긴급재난지원금 조회 및 신청이 가능한데요. 우리 집은 재난지원금을 얼마 받는지에 대해서 조회하시는 분들이 많습니다. 긴급재난지원금 조회 사이트 이용방법 및 신청방법 등에 대하여 알아보도록 하겠습니다.

<다음> 블로그 게시글 中 2020.05.04.

2분기 민간 여론의 1차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘정부, 신청, 사용, 지급, 스미싱, 피해, 실시, 사기, 교육, 코로나’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 민간 여론의 2분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 2분기에 수집된 게시글에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

발견된 스미싱 문자에는 ‘주소가 불분명하여 배달이 불가능하다’는 택배사칭 내용이 적혀 있으며, 문자에 첨부된 인터넷주소를 클릭하면 공격자가 미리 제작해둔 가짜 ‘정부 긴급재난지원금 신청’사이트로 이동됩니다.

<네이버> 블로그 게시글 中 2020.05.18

2) 민간 여론의 3, 4분기 의미네트워크

민간 여론의 ‘2차 긴급재난지원금’에 대한 3, 4분기의 의미네트워크를 구성하는 단어 중 상위 50개의 단어를 중심으로 하여 그중 25개의 단

어를 순서대로 나열하고, 해당 단어들의 위세 중심성 순위와 비율을 대입하면 아래 [표 20]과 같다.

단어	3분기				4분기				
	빈도		위세중심성		단어	빈도		위세중심성	
	수	%	순위	%		수	%	순위	%
지급	1796	4.245	1	0.420	신청	1123	2.650	2	0.379
신청	676	1.598	19	0.081	지급	1014	2.393	1	0.393
소상공인	586	1.385	14	0.128	지원	627	1.480	5	0.239
지원금	571	1.349	15	0.116	소상공인	598	1.411	3	0.296
대상	557	1.316	13	0.137	정부	515	1.215	7	0.213
정부	550	1.300	18	0.097	대상	514	1.213	4	0.257
2차	544	1.286	17	0.098	코로나	489	1.154	10	0.195
국민	493	1.165	2	0.308	2차	464	1.095	6	0.219
지원	493	1.165	20	0.079	지원금	435	1.026	9	0.196
코로나	395	0.934	23	0.053	프리랜서	356	0.840	11	0.167
추석	348	0.822	3	0.267	새희망 자금	350	0.826	8	0.203
오늘	340	0.804	16	0.109	오늘	342	0.807	12	0.164
긴급	292	0.690	22	0.058	긴급	322	0.760	14	0.150
합의	264	0.624	4	0.245	긴급고용 안정 지원금	289	0.682	15	0.137
특고	252	0.596	30	0.030	방법	259	0.611	13	0.154
노력	252	0.596	5	0.243	문자	243	0.573	19	0.094
의장	250	0.591	6	0.243	신청방법	234	0.552	17	0.104
인사말	249	0.588	7	0.243	안내	233	0.550	20	0.092
교섭단체	249	0.588	8	0.243	소득	218	0.514	18	0.096
간담회	249	0.588	9	0.243	이번	212	0.500	26	0.084
주최	249	0.588	10	0.243	시작	196	0.463	16	0.113
정당대표	249	0.588	11	0.243	특고	188	0.444	21	0.092
오찬	249	0.588	12	0.243	스미싱	184	0.434	36	0.050
이번	215	0.508	27	0.037	추석	183	0.432	22	0.088
선별	189	0.447	21	0.079	대상자	177	0.418	24	0.087
...

[표 20] 3, 4분기 민간 여론 의미네트워크 구성 단어 빈도 수와 위세중심성

[표 20]를 살펴보면 3분기 민간 여론의 2차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘지급, 국민, 추석, 합의, 노력, 의장, 인사말, 교섭단체, 간담회, 주최’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 민간 여론의 3분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 3분기에 수집된 게시글에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

정부가 추석 전 2차 긴급재난지원금 지급을 추진합니다. 이달 22일로 예정된 4차 추가경정예산의 국회 통과 직후 조속한 지급에 나서겠다는 방침으로, 소상공인 새희망자금, 긴급고용안정지원금, 청년특별구직지원금 등이 추석 전에 지급될 전망입니다.

<네이버> 카페 게시글 中 2020.09.12.

4분기 민간 여론의 2차 긴급재난지원금 정책과 관련하여 자주 사용하는 빈도수가 높은 단어들 가운데 ‘지급, 신청, 소상공인, 대상, 지원, 2차, 정부, 새희망자금, 지원금, 코로나’ 등의 단어들이 그 영향력의 비중을 높게 차지하고 있으며 민간 여론의 4분기 의미네트워크를 구성하는 것으로 파악할 수 있다. 4분기에 수집된 게시글에서 주요 위세 중심성들이 포함된 단어들이 포함된 문장의 예시를 들면 다음과 같다.

2차 긴급재난지원금의 가이드라인이 오늘 확정이 되었습니다. 그동안 저도 자세한 내용이 궁금해서 선별 대상과 신청 방법에 대해 많이 찾아본 것 같습니다. (중략) 소상공인 새희망자금은 사회적 거리두기 2단계로 인해 영업 금지, 제한된 고위험 시설 업종 12개를 대상으로 한 지원금이며, (후략)

<다음> 카페 게시글 中 2020.09.24.

3) 민간 여론의 의미네트워크의 특성

1~4분기의 상위 빈도 단어들과 위세중심성, 그리고 예시 문장들을 통해서 ‘긴급재난지원금’ 정책에 대해 1~4분기 민간 여론의 의미네트워크를 구성하는 단어들의 종합적인 특성을 개괄적으로 살펴볼 수 있다. 민간 여론은 1차 긴급재난지원금과 2차 긴급재난지원금 모두 지급과 관련하여 ‘지급 기준 대상, 금액, 기간, 지원금 유형’ 등을 중심으로 글을 생산하는 경향이 강했다. 따라서 정책 효과와 관련하여서는 특정 의견을 확인하기가 힘들었으며, 정책 집행 자체에 대해서도 비판적인 인식을 확

인하기 힘들었으며, 지급 기일 및 지급과 관련한 행정 처리에 대한 비판적인 의견은 때때로 확인이 가능하였지만 소수였다. 즉, 긴급재난지원금 정책에 대한 의미네트워크의 인식은 지급과 관련하여 지급 대상 여부, 지급 금액, 기간 등과 같은 실용적인 정보를 중심으로 이루어져 있다고 파악할 수 있다.

5. 소결: 행위 집단 별 정책 아이디어의 특성과 옹호연합

이상 수집한 데이터로 구성한 의미네트워크와 그 구성단어를 통해 정책 아이디어를 기술적(記述的)으로 도출해볼 수 있을 것이다. 이를 위해서 Sabatier의 옹호연합모형에서의 신념체계에서 ‘정책 핵심적 - 도구적 신념’ 2가지 차원을 활용하고자 한다.

1) 1차 긴급재난지원금(1, 2분기)

정책 핵심적 신념은 상기한 예시 문장 및 수집한 데이터들을 통해서 의미적으로 파악 가능했으며, 대체로 각 집단 간의 차이를 보이는 단어들을 통하여 도출이 가능했다. 정책 핵심적 신념에 따라 정책의 지급 대상의 범위와 관련하여 전국민 지급/선별 지급/실용적 입장의 3가지로 나눌 수 있으며, 정부와 진보 언론은 전국민 지급, 보수 언론은 선별 지급, 민간 여론은 실용적 입장에 속한다고 할 수 있다.

구체적으로 살펴보자면 정부의 경우 정책을 통한 신속한 대응과 경제 회복에 집중하는 경향이 강했다. 언론은 진보, 보수를 막론하고 이러한 정부의 정책을 총선과 같은 정치적 이슈와 연관시키는 경향이 강했으며, 차이가 있다면 진보 언론은 대체로 긴급재난지원금을 지급해야 하는 이유에 대한 단어 사용 경향을 보였지만 보수 언론은 대체로 재정적 이슈에 집중하는 단어 사용 경향을 보였다. 민간 여론의 경우는 특정 이슈를 지지한다기보다는 제3의 중립·실용적인 측면을 택했다고 파악할 수 있다. 소셜 네트워크에서 민간이 생산한 게시글들은 긴급재난지원금의

지급 대상이 어떻게 되어야 한다는 규범·과정적인 논의보다는 지급 대상이 어떻게 결정되었으며, 본인이 그 대상에 속하는지에 대한 결과론적인 논의가 주로 이루어진 것으로 파악되기 때문이다.

둘째로, 특정 정책이 구체적으로 드러나는 양상인 도구적 신념은 단어 수준에서의 분석이 가장 용이했다. 특히, 도구적 신념과 연관된 단어들은 모든 집단이 대체로 공유하는 단어로 표현되는 경향이 강했다. 예를 들어, ‘지원 지급 국민 신청 정부 경제 코로나’ 등 각 행위 집단에서 공통 단어들은 긴급재난지원금의 지급 범위에 대한 논쟁과 특별히 상관없이 긴급재난지원금 정책과 관련하여 모든 행위 집단들이 공유하여 사용하는 단어였으며 긴급재난지원금이 어떠한 특징을 가진 행정 도구적 수단인지에 대해 모든 행위 집단이 공유하는 신념을 나타내는 단어임을 알 수 있었다.

따라서 정부, 진보 언론, 보수 언론, 민간 여론 간에 차이를 보이는 단어를 통해서는 긴급재난지원금에 대한 정책 핵심적 신념을, 공통적으로 사용하는 단어를 통해서는 긴급재난지원금에 대한 도구적 신념을 추론하여 볼 수 있음을 알 수 있다. 즉, 공통 단어와 차이 단어를 분류하여 추가 분석이 필요함을 알 수 있었으며 이를 제2절에서 진행코자 한다.

이러한 인사이트와 함께 수집한 데이터를 통해 1차 재난지원금 지급에 대해 각 행위 주체의 단어의 공통점과 차이점으로 도출해본 정책 아이디어의 특징에 따라 옹호연합을 개괄적으로 분류한다면 다음 표와 같이 요약할 수 있다.

옹호연합		A	B	C
정책 아이 디어	정책 핵심적 신념	긴급재난지원금 전국민 지급	긴급재난지원금 선별 지급	중립적 입장
	도구적 신념	행정적 수단, 긴급재난지원금의 이론적 효과		
행위 집단		정부	보수 언론	민간 여론

	진보 언론		
--	-------	--	--

[표 21] 1차 긴급재난지원금 정책과 관련한 옹호연합

2) 2차 긴급재난지원금(3, 4분기)

2차 긴급재난지원금 시기에 접어들면서 [표 21]과 관련하여 약간의 변동이 일어난다. 2차 긴급재난지원금 정책에 대한 아이디어도 1차 때와 비슷하게 전국민/선별 지급 여부로 나눌 수 있는데, 이 경우 정부는 재정적인 이유로 후자의 정책 아이디어를 선택하여 정책을 주도해 나갔다. 이에 대해서 진보 언론은 전국민 지급에 대한 아쉬움을 표하는 보도와 동시에 그러한 정부의 입장을 ‘전달’하려는 보도들이 주를 이뤘다. 정부가 선별 지원으로 방식을 전환하자 보수 언론의 입장 변화는 인상적이라 할 수 있는데, 정부의 입장과 같은 옹호연합을 구성하게 된 것이 아닌 긴급재난지원금 지원 자체를 비평적으로 바라보는 입장으로 선회하게 된 것이다. 민간 여론의 입장은 1차 긴급재난지원금 지원 때와 마찬가지로 중립·실용적인 입장을 유지하는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 따라서 2차 재난지원금 지급에 대한 각 행위 주체의 정책 아이디어의 특징에 따라 옹호연합을 분류한다면 [표 22]와 같을 것이다.

옹호연합		A	B	C
정책 아이 디어	정책 핵심적 신념	긴급재난지원금 선별 지급	긴급재난지원금 지급 비판(반대)	중립적 입장
	도구적 신념	행정적 수단, 긴급재난지원금의 이론적 효과		
행위 집단		정부 진보 언론	보수 언론	민간 여론

[표 22] 2차 긴급재난지원금 정책과 관련한 옹호연합

이처럼 도구적 신념과 정책 핵심적 신념으로 구성된 정책 아이디어

에 따라서 옹호연합을 구성해본 결과 1차 지급에서 2차 지급으로 정책 핵심적 신념에 따라 정책 아이디어가 변화하지만 옹호연합 구성 자체는 유지되는 모습을 보였다. 따라서 1차 긴급재난지원금에서 2차 긴급재난 지원금으로의 시간의 흐름에 따라 각 행위 집단이 ‘긴급재난지원금’이라는 키워드를 통해 인식하는 정책 아이디어의 차이가 있을 것으로 파악되며 이를 제3절에서 더 자세하게 파악하고자 한다.

제 2 절 정책 옹호 연합의 도출

2절에서는 1절에서 파악했던 각 행위 집단의 분기별 의미네트워크 구성 단어를 행위 집단별로 종합하여 각 집단 간의 의미네트워크 간의 차이를 살펴본다. 이를 통해서 1절에서 개괄적으로 도출했던 옹호연합의 분류를 검증하고, 연구 문제 1에 대한 답을 구하고자 한다. 상기(上記)하였던 연구 문제 1은 다음과 같다.

연구 문제 1) 긴급재난지원금 정책을 둘러싼 각 옹호연합의 의미네트워크 간 정책 아이디어의 의미적 차이가 존재할 것이다.

위의 문제에 대한 답을 구하기 위해서 제1절의 소결에서 밝혔듯이 각 행위 집단의 공통 단어와 차이 단어를 분류해서 분석하고자 한다. 각 행위 집단의 전체 분기를 종합하여 행위 집단 간의 의미네트워크의 빈도 상위 100개 내에서 공통 단어와 그 개수를 파악하고, 파악한 행위 집단 간 공통 단어 의미네트워크를 행위 집단들이 공유하는 정책 아이디어로 파악한다. 공통 단어 네트워크 간의 QAP 분석을 실시해 행위 집단 간 공유하는 단어가 어떠한 신념과 관련한 단어인지 여부와 그 공유하는 단어의 의미네트워크 구조가 통계적으로 유의미한 차이가 있는지를 파악하고자 한다. 또한, 공통 단어를 제외한 각 행위 집단의 의미네트워크를 통해서는 각 행위 집단 간에 차이를 보이는 ‘정책 핵심적 신념’을 찾고 파

악하고자 하며 CONCOR 분석을 통해서 의미론적 차이가 존재하는지를 살펴보고자 한다.

1. 행위 집단 간 분석

1) 공통 단어 분석

정부, 진보 언론, 보수 언론, 민간 여론의 의미네트워크 상위 빈도 100위의 단어 내에서 모든 분기가 공유하는 단어는 22개였으며, 빈도와 상관없이 나열하면 다음과 같다.

지원 지급 국민 신청 정부 경우 경제 코로나 관련 사용 소상공인 가구 필요 온라인 기부 대상 지자체 기준 추가 위기 시작 극복

위의 단어들을 통해 긴급재난지원금 정책과 관련하여 모든 행위 집단들은 ‘신청 및 지원 방법, 경제 상황 인식, 지급 방법 및 기준’과 관련한 정책 수단적인 측면에서 주요한 공통 인식을 공유하고 있다는 것을 보여주었으며, 이는 긴급재난지원금 정책과 관련하여 공유하는 의미네트워크 단어가 ‘도구적 신념’에 가깝다는 점을 파악할 수 있었다. 한 가지 특징적인 부분은 ‘기부’라는 단어가 공통으로 포함되어 있다는 점에서 행위 집단들이 긴급재난지원금의 규범적 사용 방법이라는 ‘기부 이슈’의 지점에서 정책 핵심적인 가치를 드러냈을 가능성이 있다는 점이다. 즉, 모든 행위 집단이 공유하는 단어는 대체로 ‘도구적 신념’었지만 ‘정책 핵심적 신념’적으로 해석할 수 있는 단어들도 다소 포함되어 있을 수 있다는 점을 알 수 있다.

공통 단어들로 구성된 행위 집단 의미네트워크 간에 QAP 상관관계 분석을 실시하면 [표 23]과 같다. 행위 집단 간의 관계에 따라 상관계수 약 0.5~0.8의 범위에서 중간~매우 높은 수준의 관계를 보였으며 상관

	정부	진보 언론	보수 언론	민간 여론
정부	1	0.749*	0.763*	0.535*
진보 언론	0.749*	1	0.965*	0.731*
보수 언론	0.763*	0.965*	1	0.756*
민간 여론	0.535*	0.731*	0.756*	1

* $p < .01$

[표 23] 빈도 상위 100 내 공통 단어 행위 집단별 상관관계분석

관계는 모두 1% 유의수준에서 유의한 것으로 나타났다. 따라서 구성 단어 순위에는 다소 차이가 있을 수 있으나 모든 행위 집단들이 가지는 긴급재난지원금 정책에 대한 도구적 신념의 전체적 구조는 통계적으로 유사하다는 것을 알 수 있다. 즉, 모든 행위 집단들은 공통 단어들을 유사한 구조의 의미네트워크를 가지고 긴급재난지원금의 수단적인 부분에 대한 정책 아이디어를 공유하며 긴급재난지원금 정책을 인식하는 것으로 파악할 수 있다. 다만 행위 집단 간의 관계별로 상관계수의 정도 차이가 존재했는데, 특정적인 부분은 진보/보수 언론 간의 상관관계의 정도가 매우 높다는 것이었다. 이는 언론사들이 긴급재난지원금 정책에 대해 인식하는 도구적 신념이 매우 유사해 거의 같은 수준임을 보여주며, 정부, 언론, 민간 여론가 긴급재난지원금 정책에 대해 도구적으로 인식하는 구조 유사하지만, 그 상관관계에는 정도의 차이가 있다는 것을 알 수 있다.

상관관계 분석을 기반으로 하여 정부가 긴급재난지원금 정책에 대해서 인식하는 도구적 신념이 민간 여론의 정책에 대한 도구적 신념 인식에 영향을 주는지에 대하여 추가적인 QAP 회귀분석을 실시해보았다. 이를 위해서 민간 여론의 공통 단어 의미네트워크를 종속변수(결과변수)로 하여 QAP 회귀분석을 실시했다. 모델별 결과는 [표 24]와 같다.

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
절편	147.784	147.784	147.783	147.783
정부	7.914*	-0.425	-1.488	-1.504
진보 언론	-	0.183*	-	0.009

보수 언론	-	-	0.044*	0.041*
R^2	0.286	0.535	0.576	0.576

* $p < .01$

종속변수: 민간 여론

[표 24] 민간 여론에 대한 QAP 회귀분석

정부의 의미네트워크만을 포함한 모델 1을 보면, 정부(7.914)의 의미네트워크가 민간 여론의 의미네트워크 형성에 있어 강한 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 하지만 진보 언론이 추가로 포함된 모델 2에서는 정부의 영향력이 축소되었으며 상관관계가 음(−)으로 바뀌었고 무엇보다 통계적 유의성이 비유의하게 바뀌었다. 이는 보수 언론을 추가한 모델 3에서도 마찬가지였다. 또한, 진보 언론과 보수 언론을 각각 추가할 경우 설명력(R^2) 값이 급격히 증가함을 알 수 있다. 마지막으로 정부와 함께 진보/보수 언론을 모두 포함시킨 모델 4에서도 역시 정부 영향력의 유의성이 사라진 것을 알 수 있다. 즉, 긴급재난지원금 정책에 대한 도구적 신념에 대한 정부의 의미네트워크가 민간 여론의 도구적 신념 의미네트워크 형성에 연관성이 강하게 있지만, 언론에 의해서 매개 될 때 관계 그 유의성과 설명력이 하락한다는 것이다. 즉, 정부를 통한 민간 여론의 정책 도구적 인식에 있어서 언론의 정책 인식이 영향을 준다는 해석을 할 수 있다. 특히, 이는 진보 언론보다 보수 언론에서 그 영향력이 커졌으며 모델 4에서 확인 할 수 있듯이 유의성도 보수 언론에서 존재했다.

이처럼 행위 집단들이 공유하는 단어들이 도구적 신념과 가까운 단어들이라는 점을 파악하고, QAP 상관분석과 회귀분석을 통해서 각 행위 집단 간의 도구적 신념에 대한 영향 관계를 알아보았다. 다만, 공유하는 공통 단어가 상위 빈도 100개 중 20개라는 점에서 나머지 단어의 차이를 통해서 옹호연합을 나누게 하는 정책적 핵심 신념을 구분하고 행위자 별 정책 아이디어의 차이를 파악할 것으로 예상할 수 있었다. 따라서 이후 각 행위 집단의 정책 핵심적 아이디어의 차이점을 파악해보고자 한다.

2) 차이 단어 분석

행위 집단 별로 종합된 상위 빈도 50단어 의미네트워크에서 앞서 제시한 공통 단어들을 제외하고 난 나머지 단어들의 위세중심성을 파악하여 상위 10개 단어의 순위를 나타내는 [표 25]을 구성하였다. 이를 CONCOR 분석 결과와 함께 클러스터를 나누어 그 구조적 특징을 분석하였다.

정부		진보 언론		보수 언론		민간 언론	
단어	위세 중심성	단어	위세 중심성	단어	위세 중심성	단어	위세 중심성
감염병	0.290	민주당	0.291	국회	0.347	지원금	0.509
방역	0.278	국회	0.273	민주당	0.273	긴급	0.347
추진	0.273	사람	0.270	추경	0.256	재난	0.321
발생	0.248	문제	0.265	대통령	0.245	조회	0.246
상황	0.247	생각	0.243	대표	0.198	긴급재난	0.242
신속	0.223	총선	0.236	의원	0.195	안내	0.202
마련	0.214	후보	0.218	이날	0.194	오늘	0.194
확산	0.204	의원	0.211	상황	0.193	신청방법	0.181
계획	0.201	대표	0.207	총선	0.181	사용처	0.177
보도	0.200	때문	0.198	여당	0.181	방법	0.169

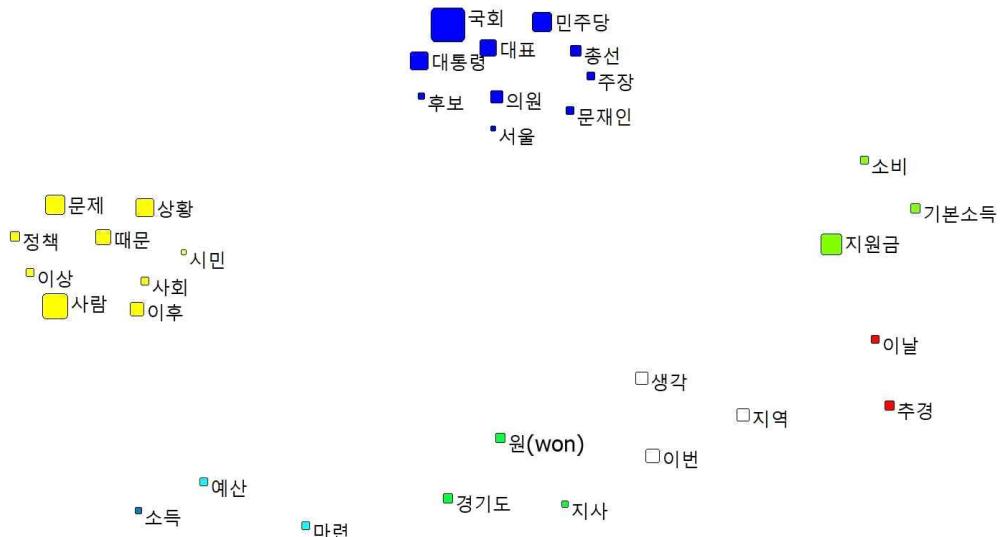
[표 25] 정책 행위 집단별 고유 특성 단어 및 위세중심성



[그림 3] 정부 고유 특성 단어 클러스터

[그림 3]의 정부 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순위

단어인 ‘감염병, 방역, 발생’을 중심으로 좌측의 상·하단의 ‘코로나19 극복 클러스터’, ‘추진’을 중심으로 하는 우측 상단의 ‘정책 의지 클러스터’, ‘상황, 마련’을 중심으로 하는 우측 중앙의 ‘상황 인지 및 처방 클러스터’ 등을 주요 클러스터로써 하여 의미네트워크를 구성하고 있음을 알 수 있다.

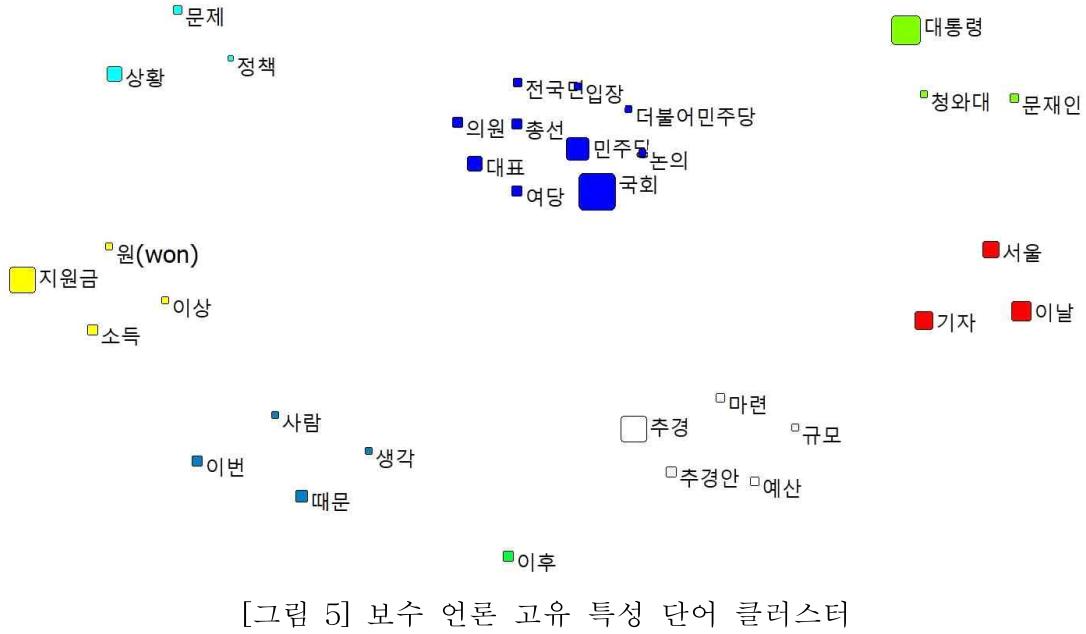


[그림 4] 진보 언론 고유 특성 단어 클러스터

[그림 4]의 진보 언론 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순위 단어인 ‘민주당, 국회, 총선, 후보, 의원, 대표’ 등을 중심으로 한 상단의 파란색 ‘정치 클러스터’, ‘사람, 문제, 때문’을 중심으로 하는 좌측의 노란색 ‘지급 이유 클러스터’ 등이 주요 클러스터로써 의미네트워크를 구성하고 있음을 알 수 있다.

[그림 5]의 보수 언론 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순위 단어인 ‘국회, 민주당, 대표, 의원, 총선, 여당’ 등을 중심으로 한 중앙의 파란색 ‘정치 클러스터’, ‘추경’을 중심으로 하는 중앙 하단의 하얀색 ‘재정 클러스터’ 등이 주요 클러스터로써 의미네트워크를 구성하고 있음을 알 수 있다.

[그림 6]의 민간 여론 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순위 단어인 ‘지원금, 긴급, 재난’ 등을 중심으로 한 중앙 상단의 파란색 ‘지원금 관심 클러스터’, ‘조회, 안내’를 중심으로 하는 좌측 하단의 하얀



[그림 5] 보수 언론 고유 특성 단어 클러스터



[그림 6] 민간 언론 고유 특성 단어 클러스터

색 ‘조회 안내 클러스터’, ‘신청방법, 사용처, 방법’을 중심으로 하는 중앙 하단의 노란색 ‘신청·사용 방법 클러스터’ 등이 주요 클러스터로써 의미 네트워크를 구성하고 있음을 알 수 있다.

2. 소결

위와 같은 결과를 통해 보았을 때, 긴급재난지원금 정책을 중심으로 하여 모든 행위 집단은 공통 단어들을 통해 ‘신청 및 지원 방법, 경제 상황 인식, 지급 방법 및 기준’ 등의 주제를 의미네트워크 구조적으로 공유하고 있다는 점을 파악할 수 있었다. 이러한 공유 지점은 대체로 Sabatier의 신념체계 분류에서 도구적 신념에 가까웠으며, 이를 통해 긴급재난지원금 정책이 가지는 도구적 측면에 대해서 행위 집단들이 어느 정도 공통된 인식을 가진다는 것을 알 수 있다. 인식을 공유하는 관계성은 1% 수준에서 통계적으로 유의하였다.

긴급재난지원금 정책에 대한 도구적 신념의 측면에서 정부가 민간 여론에게 인식 구조적으로 어떻게 영향을 주는지 확인하기 위한 회귀 분석에서 정부의 인식과 민간 여론의 도구적 신념 의미네트워크 형성에 연관성이 강하게 있지만, 언론에 의해서 정책 정보 전달이 매개 될 때 관계 그 유의성과 설명력이 하락한다는 점을 도출할 수 있었다. 즉, 정부에서 민간 여론으로의 정책 인식 전달에 있어서 언론의 정책 인식이 영향을 주며, 특히 보수 언론이 그 영향력이 더 크다는 것을 알 수 있었다. 이러한 언론의 영향력은 언론의 영향력에 대해 분석하는 기존의 선행 연구의 결과와도 맞닿아 있다고 할 수 있다. 보수 언론의 영향력이 진보 언론보다 더 큰 점은 언론사의 사회·경제적인 차이에서 기인하는 영향력의 결과는 아닌지 추측해 볼 수 있게 한다.

행위 집단별로 차이가 나는 단어들을 통해서는 행위 집단별로 긴급 재난지원금 정책에 대한 접근 방식이 다르다는 것을 파악할 수 있다. 정부의 경우 코로나19에 따른 상황 인식, 정책 추진과 의지에 대한 의미 구조적 특성을 가지고 긴급재난지원금 정책을 인식하고 있었으며, 이를 통해서 기본적으로 긴급재난지원금 정책 추진에 대해서 긍정적으로 파악하고 있음을 알 수 있었다. 진보 언론은 정치적인 이슈와 지급 이유를 의미 구조적 특성으로 하여 긴급재난지원금 정책을 인식하고 있었다. 특히 지급 이유로 볼 수 있는 단어들에 집중했다는 점에서 해당 정책에 대

해서 부정적이지만은 않다는 점을 알 수 있다.

보수 언론도 마찬가지로 정치적인 이슈와 긴급재난지원금 정책을 같이 인식하고 있었지만, 재정적인 부분을 좀 더 중심으로 하여 인식하는 의미 구조적 특성을 보였다. 즉, 긴급재난지원금 정책에 대해 재정적인 부분을 이유로 의문을 품는 회의적인 측면을 추론해 볼 수 있는 지점이다.

민간 여론의 경우 지원금 자체에 대한 관심이 더 컸으며, 대상인지에 대한 조회, 신청 및 사용 방법 등과 관련한 실용적인 정보에 더욱 주목하는 특성을 보였다. 이를 표로 정리하면 [표 26]과 같다.

옹호연합		A		B	C
행위 집단		정부	진보 언론	보수 언론	민간 여론
정책 아 이 디 어	핵심 정책적 신념	코로나 19 예방, 정책 의지, 처방	정치적 이슈, 지급 이유	정치적 이슈, 재정 문제	지원금 자체, 조회 및 안내, 신청 및 사용 방법
		재난지원금에 대해 긍정적		재난지원금에 대해 회의적	재난지원금에 대해 중립(실용)적
도구적 신념		신청 및 지원 방법, 경제 상황 인식, 지급 방법 및 기준, 기부 이슈			

[표 26] 연구 문제 1에 대한 소결

제1절에서 구분했던 옹호연합 A, B, C의 정책 핵심적 신념에 따라 [표 26]과 같은 특성을 통해 구분된다는 점이 가능하며, 다만 도구적 신념을 통한 공통점을 가지고 있는 것으로 파악할 수 있다. 위와 같은 결과를 중심으로 보았을 때 ‘연구 문제 1: 긴급재난지원금 정책을 둘러싼 각 옹호연합 간 의미네트워크 구조는 차이가 있을 것이다.’라는 연구 문제에 대한 답을 확인할 수 있다.

제 3 절 정책 옹호 연합의 시기별 변동

3절에서는 1절에서 파악했던 분기별 의미네트워크 구성 단어를 기반으로 하여 시간의 흐름에 따라 옹호연합 내 행위 집단의 의미네트워크가 변화해 가는지를 옹호연합 별로 구분하여 파악, 이를 통해 연구 문제 2에 대한 답을 구하고자 한다. 연구 문제 2는 다음과 같다.

연구 문제 2) 긴급재난지원금 정책을 둘러싼 각 옹호연합 의미네트워크에서의 정책 아이디어가 시기별로 변동할 것이다.

위의 문제에 대한 답을 구하기 위해서 각 행위 집단별로 1~4 분기 네트워크의 빈도 상위 100개 내에서 공통단어를 파악하여 행위 집단의 공통 단어 의미네트워크를 구성하고 이를 행위 집단 내에서 유지되는 정책 아이디어로 파악한다. 그리고 이에 대해 네트워크 간의 QAP 분석을 실시해 시간의 흐름에 따른 통계적으로 유의미한 변화가 있었는지를 파악하고자 한다. 또한, 모든 분기의 공통 단어를 제외한 나머지 단어의 네트워크를 통해 각 분기에서의 차이점을 설명해보고자 한다.

1. 옹호 연합 A

1절과 2절의 분석 결과, 옹호 연합 A는 정부와 진보 언론으로 구성해볼 수 있었으며, 따라서 해당 소절에서는 이 두 행위 집단의 분석 결과를 기술한다.

1) 정부 부문 공통 단어 분석

정부의 1~4분기 의미네트워크 상위 빈도 100위의 단어 내에서 모든 분기가 공유하는 단어는 27개였으며, 빈도와 상관없이 나열하면 다음과 같다.

정부 지원 발생 추진 국민 소상공인 관련 경우 신청 보도 관리 코

로나 확산 운영 상황 필요 대상 방역 적극 경제 이상 계획 신속 대응 기준 대비

위와 같이 나열된 단어들을 통해 정부는 모든 분기에서 긴급재난지원금 정책과 관련하여 ‘지급, 지급 대상, 지급 이유, 대응의 적극성’과 관련한 부분을 주요한 인식 부분으로 공유하고 있다는 것을 보여준다. 이는 긴급재난지원금에 대한 행정 수단의 도구적 신념과 관련된 단어들이 주를 이루지만, 더불어 ‘적극’, ‘신속’과 같은 정책 핵심적 신념을 추론할 수 있는 단어도 포함하고 있는 것으로 보인다.

	1분기	2분기	3분기	4분기
1분기	1	0.357*	0.462*	0.322*
2분기	0.357*	1	0.321*	0.331*
3분기	0.462*	0.321*	1	0.323*
4분기	0.322*	0.331*	0.323*	1

* $p < .01$

[표 27] 정부 빈도 상위 100 내 공통 단어 분기별 상관관계분석

이와 같은 공통 단어들로 구성된 분기별 의미네트워크를 만들어 QAP 상관관계 분석을 실시하면 [표 27]과 같다. 1~4분기 모두 상관계수 0.3~0.4의 범위에서 대체로 낮은 수준의 관계를 보였으며 모두 1% 유의 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 따라서 1~4시기까지 긴급재난지원금 정책에 대한 공통 키워드들의 의미네트워크 구조는 내부 구성 단어 순위에는 다소 차이가 있을 수 있으나 전체적인 구조는 독립적이지 않으며 유사하다는 것을 알 수 있다. 즉, 정부가 1~4분기 동안 공통으로 사용하는 단어들을 통해서 정부 역할에 대한 공통적인 관심을 가지고 ‘긴급재난지원금’ 정책을 바라보는 것으로 판단할 수 있다.

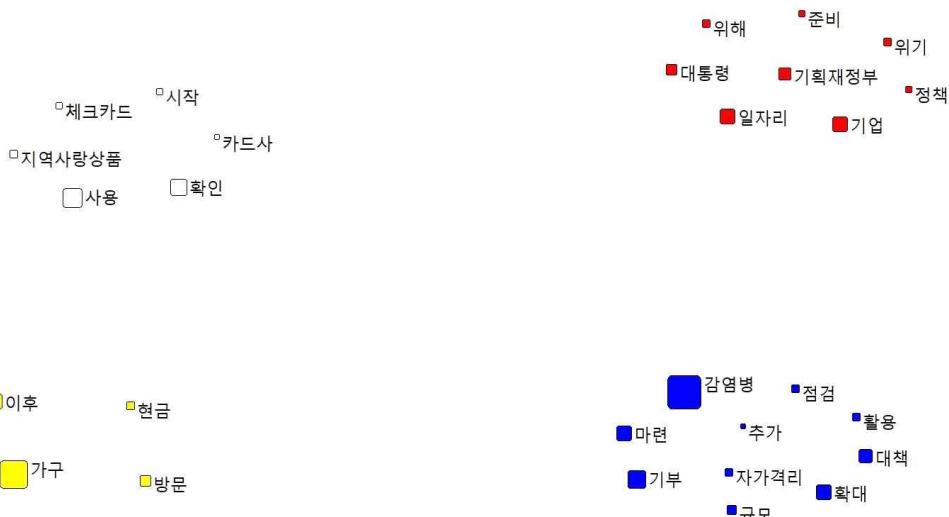
이처럼 정부의 모든 분기에서 공통되는 단어들이 만들어낸 의미네트워크가 독립적이지 않은 정책적 인식을 가지고 있다는 것은 알 수 있지만, 그 관계의 정도가 0.3~0.4 수준에서 낮았으며, 모든 분기에서 공유하는 공통 단어가 상위 빈도 100개 중 27개에 불과하다는 점에서 나머지 단어를 통해서 분기별의 개별적 특성의 영향이 있을 것을 알 수 있다.

2) 정부 부문 차이 단어 분석

제1절에서 파악한 상위 빈도 50단어 의미네트워크에서 위의 공통 단어들을 제외한 나머지 단어들의 위세중심성을 파악하여 상위 10개 단어의 순위를 나타내는 [표 28]을 구성하고, 이를 CONCOR 분석 결과와 함께 클러스터를 나누어 그 구조적 특징을 분석하면 다음과 같다.

1분기		2분기		3분기		4분기	
단어	위세 중심성	단어	위세 중심성	단어	위세 중심성	단어	위세 중심성
대책	0.391	감소	0.409	제고	0.489	행사	0.383
일자리	0.363	이후	0.360	과세형평	0.371	비대면	0.366
마련	0.329	취업자	0.350	강화	0.367	중심	0.356
기업	0.326	매출액	0.280	확대	0.337	온라인	0.32
위기	0.311	화대	0.269	제도	0.308	중소기업	0.294
대통령	0.232	전통시장	0.247	개선	0.304	감염병	0.246
추가	0.227	증가	0.239	지속	0.245	환자	0.193
규모	0.226	온라인	0.185	감면	0.133	디지털	0.187
위해	0.219	지속	0.177	기업	0.131	노력	0.177
준비	0.196	지역	0.175	과세	0.118	현황	0.169

[표 28] 정부 분기별 고유 특성 단어 및 위세중심성



[그림 7] 정부 1분기 고유 특성 단어 클러스터

[그림 7]의 1분기 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순

위 단어인 ‘대책’과 ‘마련’을 중심으로 한 우측 하단의 파란색 ‘대책 마련 클러스터’와 ‘일자리, 기업, 위기’의 또 다른 상위 단어를 주축으로 하는 우측 상단의 빨간색 ‘위기 인식 클러스터’가 1분기의 주요 클러스터로써 의미네트워크의 특성을 나타낸다고 할 수 있다.



[그림 8] 정부 2분기 고유 특성 단어 클러스터

[그림 8]을 통해 살펴본 2분기는 ‘감소, 이후, 취업자, 매출액, 확대’ 등의 단어들로 구성되어 긴급재난지원금의 ‘정책 효과’에 대해 집중하는 우측 상단의 파란색 클러스터가 2분기의 주요 특징을 드러내고 있다는 것을 파악할 수 있다.

[그림 9]과 같이 3분기의 경우 ‘제고, 과세형평, 강화, 확대, 제도, 개선’ 등의 위세중심성 상위 단어들로 표현된 좌측 상단의 파란색 ‘경제 형평성 제고 클러스터’가 주요 클러스터로 자리 잡고 있는 것을 파악할 수 있다.

마지막으로 [그림 10]의 4분기 경우 좌측 하단에 위치한 노란색 클러스터의 ‘행사, 비대면, 중심, 온라인’이라는 단어를 중심으로 하는 ‘비대면 경제 클러스터’가 주요 클러스터인 것으로 파악할 수 있다.

즉, 1~4분기의 시계열적인 순서 동안 긴급재난지원금과 관련하여 정부의 의미네트워크가 의미적(semantic)으로 차이를 보이며 변화하는



[그림 9] 정부 3분기 고유 특성 단어 클러스터



[그림 10] 정부 4분기 고유 특성 단어 클러스터

것을 파악할 수 있다. 따라서 위와 같은 결과를 통해 보았을 때, 1~4분기의 정부 의미네트워크는 긴급재난지원금에 대해 ‘지급 관련 행정, 지급 대상, 지급 이유, 대응의 적극성’이라는 도구적 신념, 정책 핵심적 신념에 있어 공통된 인식이 없지는 않지만, 상관관계 수준은 상대적으로 낮은 편이며 분기별로 특화된 의미론적 차이가 존재한다고 볼 수 있다. 1분기

의 특성은 위기에 대한 인식과 대책 마련이었으며, 2분기에서는 긴급재난지원금에 대한 효과에 집중하는 모습을 보였다. 3분기에서는 경제 형평성에 대해서 집중하는 특성을 보였으며, 4분기에서는 비대면 경제와 연관지어 긴급재난지원금 정책을 언급하는 특성을 보였다. 이를 통해서 시간의 흐름에 따라 정부의 긴급재난지원금 정책과 관련한 상황 인식이 조금씩 바뀌는 것을 확인해볼 수 있다.

특히 1차 긴급재난지원금과 관련해서는 위기 인식, 신속 대응(1분기)에서 정책적 효과(2분기)에 집중하는 모습을 보였다면 2차 긴급재난지원금과 관련해서는 형평성과 제도적 개선에 집중하여 인식한다는 측면에서 긴급재난지원금에 대한 정책 핵심적 신념이 변화하고 있는 측면을 확인할 수 있다.

3) 진보 언론 부문 공통 단어 분석

진보 언론의 1~4분기 의미네트워크 상위 빈도 100위의 단어 내에서 모든 분기가 공유하는 단어는 28개 였으며, 빈도와 상관없이 나열하면 다음과 같다.

지금 정부 신청 지원 코로나 대상 사람 대통령 지원금 경우 문제 필요 경제 상황 마련 의원 때문 대표 문제인 이후 사용 이상 시작 사회 사태 정책 시민 규모

위와 같이 나열된 단어들을 통해 진보 언론은 모든 분기에서 긴급재난지원금 정책과 관련하여 ‘정부의 정책적 대응, 경제 및 코로나 관련 사회 상황, 정책 효과’를 주요한 인식 부분으로 공유하고 있다는 것을 보여준다. 이는 긴급재난지원금에 대한 행정 수단의 도구적 신념이 주를 이뤘지만 더불어 ‘필요’와 같은 정책 핵심적 신념도 더러 포함하고 있는 것으로 보인다.

	1분기	2분기	3분기	4분기
1분기	1	0.746*	0.820*	0.399*
2분기	0.746*	1	0.741*	0.481*
3분기	0.820*	0.741*	1	0.405*
4분기	0.399*	0.481*	0.405*	1

* $p < .01$

[표 29] 진보 언론 빈도 상위 100 내 공통 단어 분기별 상관관계분석

위와 같은 공통 단어들로 구성된 분기별 의미네트워크를 만들어 QAP 상관관계 분석을 실시하면 [표 29]과 같다. 1~4분기 모두 상관계수 약 0.4~0.8의 범위에서 낮은~높은 수준의 관계를 보였으며 모두 1% 유의 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 따라서 1~4시기까지 긴급재난지원금 정책에 대한 공통 키워드들의 의미네트워크 구조는 내부 구성 단어 순위에는 다소 차이가 있을 수 있으나 전체적인 구조는 독립적이지 않다는 것을 알 수 있다. 즉, 진보 언론은 1~4분기 동안 공통으로 사용하는 단어들을 통해서 ‘정부의 정책적 대응 부문, 경제 상황 부문, 효과 부문’이라는 공통된 관심사를 통해 긴급재난지원금 정책을 인식하는 것으로 판단 할 수 있다. 다만 그 상관관계 정도가 4분기에서 약간 낮아지는 것을 파악할 수 있다.

이처럼 진보 언론의 모든 분기에서 공통되는 단어들이 만들어낸 도구적 신념과 관련한 의미네트워크 구조가 독립적이지 않은 정책적 인식 을 가지고 있다는 것은 알 수 있지만 모든 분기에서 공유하는 공통 단어 가 상위 빈도 100개 중 28개에 불과하다는 점, 특히 4분기의 경우 상관 관계 수준이 떨어졌다는 점에서 나머지 단어를 통해서 분기별의 개별적 특성을 파악해볼 필요가 있다.

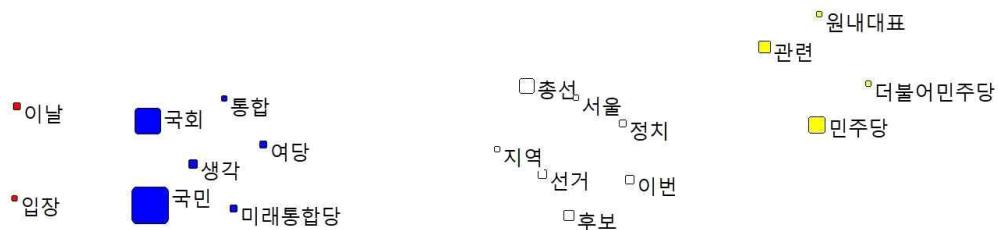
4) 진보 언론 부문 차이 단어 분석

제1절에서 파악한 상위 빈도 50단어 의미네트워크에서 위의 공통 단어들을 제외한 나머지 단어들의 위세중심성을 파악하여 상위 10개 단 어의 순위를 나타내는 [표 30]을 구성하고, 이를 CONCOR 분석 결과와

함께 클러스터를 나누어 그 구조적 특징을 분석하면 다음과 같다.

1분기		2분기		3분기		4분기	
단어	위세 중심성	단어	위세 중심성	단어	위세 중심성	단어	위세 중심성
국민	0.393	국민	0.330	국민	0.466	임차인	0.481
국회	0.333	생각	0.328	주장	0.287	자영업자	0.448
총선	0.318	기본소득	0.290	이재명	0.239	임대인	0.430
민주당	0.295	이번	0.250	추경	0.236	임대료	0.373
선거	0.275	일자리	0.248	통신비	0.225	건물	0.364
후보	0.269	지역	0.243	지사	0.225	요구	0.216
정치	0.228	소비	0.217	국회	0.210	운영	0.107
생각	0.192	한국	0.208	선별	0.202	효과	0.091
관련	0.174	카드	0.206	민주당	0.200	자영업	0.086
이번	0.167	기부	0.187	경기도	0.188	지역화폐	0.082

[표 30] 진보 언론 분기별 고유 특성 단어 및 위세중심성



[그림 11] 진보 언론 1분기 고유 특성 단어 클러스터

[그림 11]의 1분기 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순위 단어인 ‘국민, 국회, 생각’를 중심으로 한 좌측 중간의 파란색 ‘국민 클러스터’, ‘총선 선거, 후보’를 중심으로 하는 가운데의 하얀색 ‘정치 클러스터’, ‘민주당’을 중심으로 하는 우측 중간의 노란색 ‘정당 클러스터’가 주요 클러스터로써 의미네트워크 내에 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

[그림 12]의 2분기 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순



[그림 12] 진보 언론 2분기 고유 특성 단어 클러스터

위 단어인 ‘국민, 기본 소득, 일자리’의 단어를 중심으로 하는 좌측의 노란색 ‘국민 경제 클러스터’, ‘생각’이라는 단어를 중심으로 하는 하단의 하얀색 ‘생각 클러스터’ 그리고 상단의 ‘소비, 기부, 증가’라는 단어를 중심으로하는 파란색 ‘사용 규범 및 효과 클러스터’가 위치한다는 점을 알 수 있다.

[그림 13]의 3분기 의미네트워크를 살펴보면, 위 세 중심성의 상위 순위 단어인 ‘국민, 주장’의 단어를 중심으로 하는 우측 상단의 파란색 ‘국민 클러스터’, ‘이재명, 국회, 경기도’를 중심으로 하는 우측 하단의 빨간색 ‘정치 클러스터’, ‘추경, 통신비’를 중심으로 하는 좌측 상단의 노란색 ‘재정 클러스터’가 자리 잡고 있는 것을 확인할 수 있다.

마지막으로 [그림 14]의 4분기 의미네트워크를 살펴보면, ‘임차인, 자영업자, 임대인, 임대료, 건물’ 등의 단어를 중심으로 하는 좌측 상단의 빨간색 ‘지급 대상 클러스터’가 중심이 되어 있는 것을 확인할 수 있다.

이처럼 1~4분기의 시계열적 진행 동안 긴급재난지원금과 관련하여 진보 언론의 의미네트워크가 의미적(semantic)으로 차이를 보이며 변화하는 것을 파악할 수 있다. 특히 1차 재난지원금 지급과 관련해서는 ‘기부’라는 단어가 등장했다는 점을 통해서, 2차 재난지원금의 지급과 관련



[그림 13] 진보 언론 3분기 고유 특성 단어 클러스터



[그림 14] 진보 언론 4분기 고유 특성 단어 클러스터

하여서 ‘선별’이라는 단어와 선별적 지급 대상자로 볼 수 있는 ‘임차인’이라는 단어 사용을 통해 분배적 규범에 주목하는 모습을 특징적으로 확인해볼 수 있다. 특히 4분기에서 이러한 경향이 강했으며, 이러한 이유에서 다른 분기와 상관관계를 낮춘 것으로 파악할 수 있다. 또한, 2분기, 4분기에서 ‘매출 및 효과’ 등의 단어들이 주요 클러스터로 등장하는 것을 보

았을 때, 지급 이후 정책적인 효과를 통해 긴급재난지원금을 주목하는 분기적 특성을 확인해볼 수 있었다.

따라서 위와 같은 결과를 통해 보았을 때, 1~4분기의 진보 언론의 의미네트워크는 긴급재난지원금 정책과 관련하여 ‘정부의 정책적 대응, 경제 상황, 효과’ 부문 대한 공통된 도구적 신념 측면의 인식이 강하게 존재하지만, 4분기에서는 그 상관관계가 다소 약해지는 편이며, 이처럼 각 분기별 특정 단어로 특화된 의미론적 차이가 다소 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 1차 재난지원금 지급 시기와 관련해서는 정책적 대응과 효과에 대한 집중 경향이 강했다면 2차 긴급재난지원금과 관련해서는 좀 더 정치인과 선별 지급과 관련한 이슈에 대한 인식의 차이가 생긴 것으로 파악할 수 있다.

이상의 정부와 진보언론으로 구성된 옹호 연합 A 의미네트워크의 전반적인 인식을 종합해보자면, 1차 긴급재난지원금과 관련해서는 위기 인식과 정책적 신속 대응, 지급 이후에는 정책적 효과에 집중하는 모습을 보였으며, 2차 긴급재난지원금과 관련해서는 형평성과 제도적 개선, 선별 지급에 집중하여 인식하고 있음을 통해 정책 핵심적 신념이 차이가 있음을 확인할 수 있다.

2. 옹호 연합 B

1) 공통 단어 분석

옹호 연합 B를 구성하는 보수 언론의 1~4분기 의미네트워크 상위 빈도 100위의 단어 내에서 모든 분기가 공유하는 단어는 37개였으며, 빈도와 상관없이 나열하면 다음과 같다.

지급 정부 국민 신청 국회 대통령 가구 코로나 지원 추경 지원금 경제 서울 대상 관련 경우 기자 상황 소득 마련 기준 필요 문제인 때문 이후

문제 이번 규모 원(won) 의원 이상 신종 생각 감염증 코로나바이러스 정책 사람

위와 같이 나열된 단어들을 통해 보수 언론은 모든 분기에서 긴급 재난지원금 정책과 관련하여 ‘정부의 정책적 대응, 경제 및 코로나19 상황, 정책 효과’와 같은 도구적 신념에 있어 공통으로 인식을 지속하는 부분이 있다는 것을 알 수 있다.

	1분기	2분기	3분기	4분기
1분기	1	0.659*	0.852*	0.685*
2분기	0.659*	1	0.658*	0.582*
3분기	0.852*	0.658*	1	0.730*
4분기	0.685*	0.582*	0.730*	1

* $p < .01$

[표 31] 보수 언론 빈도 상위 100 내 공통 단어 분기별 상관관계분석

위와 같은 공통 단어들로 구성된 분기별 의미네트워크를 만들어 QAP 상관관계 분석을 실시하면 [표 31]과 같다. 1~4분기 모두 상관계수 약 0.5~0.8의 범위에서 중간~높은 수준의 관계를 보였으며 모두 1% 유의 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 따라서 1~4시기까지 긴급재난지원금 정책에 대한 공통 키워드들의 의미네트워크 구조는 내부 구성 단어 순위에는 다소 차이가 있을 수 있으나 전체적인 구조는 독립적이지 않고 유사하다는 것을 알 수 있다. 즉, 보수 언론은 1~4분기 동안 공통으로 사용하는 단어들을 통해서 ‘정부의 정책적 대응 부문, 경제 상황 부문, 효과 부문’이라는 공통된 관심사를 통해 긴급재난지원금 정책을 바라보는 것으로 판단할 수 있다.

이와 같이 보수 언론의 모든 분기에서 공통되는 단어들이 만들어낸 의미네트워크 구조가 독립적이지 않은 정책적 인식을 가지고 있다는 것은 알 수 있으며, 모든 분기에서 공유하는 공통 단어가 상위 빈도 100개 중 37개라는 점에서 다른 행위 주체들에 비해서는 공유하는 단어가 많다. 다만, 나머지 단어를 통해서도 각 분기별의 특성이 어떻게 드러나는지 확인해보고자 한다.

2) 차이 단어 분석

제 1절에서 파악한 상위 빈도 50단어 의미네트워크에서 위의 공통 단어들을 제외한 나머지 단어들의 위세중심성을 파악하여 상위 10개 단어의 순위를 나타내는 [표 32]을 구성하고, 이를 CONCOR 분석 결과와 함께 클러스터를 나누어 그 구조적 특징을 분석하면 다음과 같다.

1분기		2분기		3분기		4분기	
단어	위세 중심성	단어	위세 중심성	단어	위세 중심성	단어	위세 중심성
민주당	0.400	사용	0.458	대표	0.425	지사	0.626
기부	0.319	기부	0.295	이낙연	0.309	대표	0.484
총선	0.279	카드	0.285	선별	0.275	결과	0.390
여당	0.273	매출	0.269	민주당	0.267	최근	0.305
이날	0.253	카드사	0.262	통신비	0.262	노동자	0.175
전국민	0.223	소비	0.260	이날	0.258	고용보험	0.134
통합	0.219	지역	0.253	소상공인	0.247	매출	0.116
합의	0.217	시작	0.217	더불어 민주당	0.226	올해	0.098
입장	0.212	소상공인	0.210	지사	0.219	월	0.094
추경안	0.208	위해	0.178	주장	0.211	대책	0.093

[표 32] 보수 언론 분기별 고유 특성 단어 및 위세중심성

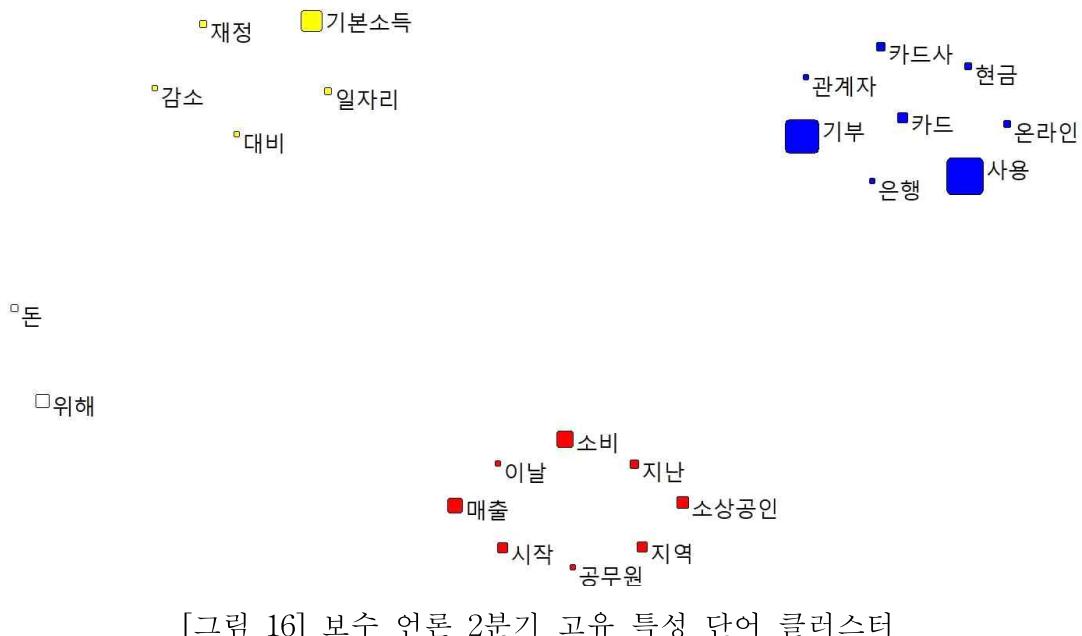
[그림 15]의 1분기 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순위 단어인 ‘민주당, 총선, 여당, 전국민’을 중심으로 한 좌측 상단의 노란색 ‘정치 클러스터’, ‘기부’를 중심으로 하는 우측의 파란색 ‘사용 · 규범 클러스터’ 등이 주요 클러스터로써 의미네트워크 내에 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

[그림 16]의 2분기 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순위 단어인 ‘사용, 기부, 카드, 카드사’를 중심으로 한 우측 상단의 파란색 ‘사용 · 규범 클러스터’, ‘소비, 지역, 소상공인’을 중심으로 하는 중앙 하단의 빨간색 ‘정책 효과 클러스터’ 등이 주요 클러스터로써 의미네트워크 내에 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

[그림 17]의 3분기 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순위 단어인 ‘대표, 이낙연, 민주당, 선별, 더불어민주당’ 등을 중심으로 한



[그림 15] 보수 언론 1분기 고유 특성 단어 클러스터



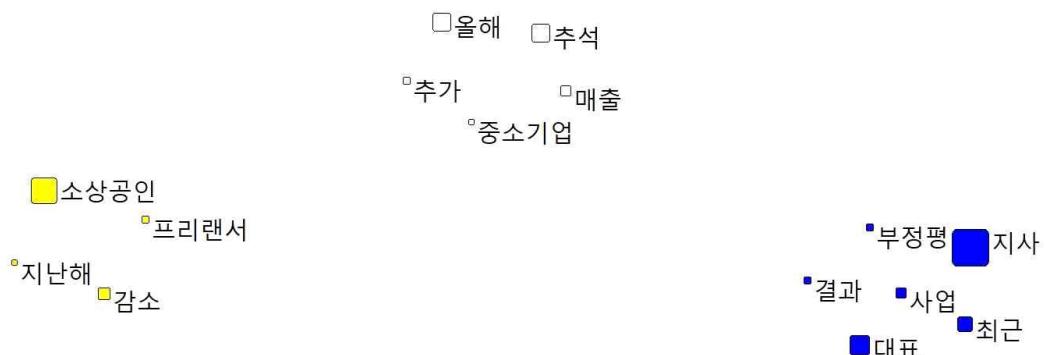
[그림 16] 보수 언론 2분기 고유 특성 단어 클러스터

우측의 파란색 ‘정치 클러스터’, ‘소상공인’을 중심으로 하는 중앙 상단의 노란색 ‘지급 대상 클러스터’ 등이 주요 클러스터로써 의미네트워크 내에 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 [그림 18]의 4분기 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심 성의 상위 순위 단어인 ‘대표, 지사, 결과’ 등을 중심으로 한 우측의 파란



[그림 17] 보수 언론 3분기 고유 특성 단어 클러스터



[그림 18] 보수 언론 4분기 고유 특성 단어 클러스터

색 ‘정치 클러스터’, ‘노동자, 고용보험’을 중심으로 하는 중앙 하단의 빨간색 ‘지금 대상 클러스터’등이 주요 클러스터로써 의미네트워크 내에 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

이처럼 1~4분기의 시계열적으로 진행 하는 동안 긴급재난지원금과 관련하여 보수 언론의 의미네트워크가 의미적(semantic)으로 차이를 보

이며 변화하는 것을 파악할 수 있다. 특히, 1차 재난지원금 지급과 관련해서는 ‘기부’라는 단어가 1, 2분기 주요 키워드로 등장했다는 점을 통해서, 2차 재난지원금의 지급과 관련하여 사용적 규범과 ‘선별, 노동자’라는 단어가 주요 키워드로 등장했다는 점에서 분배적 규범에 관련하여 주목하는 모습을 통해 정책 핵심적 신념이 드러남을 확인할 수 있다.

따라서 위와 같은 결과를 통해 보았을 때, 1~4분기의 보수 언론의 의미네트워크는 긴급재난지원금 정책과 관련하여 ‘정부의 정책적 대응, 경제 및 코로나19 상황, 정책 효과’와 같이 도구적 신념과 관련하여 중첩된 관심이 강한 수준으로 존재하며, 분기별로 정책 신념적 측면에서 특정 단어의 차이가 존재하며 이를 통해 그 관심을 유지하는 것으로 볼 수 있다.

3. 옹호 연합 C

1) 공통 단어 분석

옹호 연합 C를 구성하는 민간 여론의 1~4분기 의미네트워크 상위 빈도 100위의 단어 내에서 모든 분기가 공유하는 단어는 25개였으며, 빈도와 상관없이 나열하면 다음과 같다.

신청 확인 코로나 총정리 지원금 지원 지급 정부 정리 재난 이번 오늘
안녕 안내 신청방법 사용 방법 대상 내용 긴급 기준 금액 국민 관련 가
구⁷

위와 같이 나열된 단어들을 통해 민간 여론은 모든 분기에서 긴급 재난지원금 정책과 관련하여 ‘신청 방법, 신청 설명, 지급 기준, 금액’과 같이 도구적 신념과 관련한 부분을 주요한 인식 부문으로 공유하고 있다는 것을 보여준다.

	1분기	2분기	3분기	4분기
1분기	1	0.824*	0.547*	0.691*
2분기	0.824*	1	0.579*	0.752*
3분기	0.547*	0.579*	1	0.618*
4분기	0.691*	0.752*	0.618*	1

* $p < .01$

[표 33] 민간 여론 빈도 상위 100 내 공통 단어 분기별 상관관계분석

위와 같은 공통 단어들로 구성된 분기별 의미네트워크를 만들어 QAP 상관관계 분석을 실시하면 [표 33]과 같다. 1~4분기 모두 상관계수 약 0.5~0.8의 범위에서 중간~높은 수준의 관계를 보였으며 모두 1% 유의 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 따라서 1~4시기까지 긴급재난지원금 정책에 대한 공통 키워드들의 의미네트워크 구조는 내부 구성 단어 순위에는 다소 차이가 있을 수 있으나 전체적인 구조는 독립적이지 않다는 것을 알 수 있다. 즉, 민간 여론은 1~4분기 동안 공통으로 사용하는 단어들을 통해서 ‘신청 방법, 신청 설명, 지급 기준, 금액’이라는 공통된 관심사를 유지하며 긴급재난지원금 정책을 인식하는 것으로 판단할 수 있다.

이처럼 민간 여론의 모든 분기에서 공통되는 단어들이 만들어낸 의미네트워크 구조가 독립적이지 않은 정책적 인식을 가지고 있다는 것은 알 수 있지만, 모든 분기에서 공유하는 공통 단어가 상위 빈도 100개 중 25개라는 점에서 다른 행위 주체들에 비해 낮은 수준이다. 따라서 나머지 단어를 통해서 분기별의 특성이 어떻게 드러나는지 확인해보고자 한다.

2) 차이 단어 분석

제1절에서 파악한 상위 빈도 50단어 의미네트워크에서 위의 공통 단어들을 제외한 나머지 단어들의 위세중심성을 파악하여 상위 10개 단어의 순위를 나타내는 [표 34]을 구성하고, 이를 CONCOR 분석 결과와 함께 클러스터를 나누어 그 구조적 특징을 분석하면 다음과 같다.

[그림 19]의 1분기 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순

1분기		2분기		3분기		4분기	
단어	위세 중심성	단어	위세 중심성	단어	위세 중심성	단어	위세 중심성
조회	0.652	스미싱	0.423	추석	0.317	소상공인	0.534
서비스	0.619	사기	0.421	합의	0.316	새희망 자금	0.462
극복	0.332	피해	0.42	노력	0.316	2차	0.296
사이트	0.147	실시	0.418	의장	0.316	프리랜서	0.296
체크카드	0.097	교육	0.418	인사말	0.316	긴급고용 안정 지원금	0.283
홈페이지	0.085	최근	0.244	교섭단체	0.316	특고	0.219
시작	0.077	전국민	0.242	간담회	0.316	문자	0.167
아래	0.077	사용처	0.004	주최	0.316	시작	0.165
사용처	0.073	시작	0.004	정당대표	0.316	피해	0.151
신용	0.068	조회	0.004	오찬	0.316	대상자	0.131

[표 34] 민간 여론 분기별 고유 특성 단어 및 위세중심성



[그림 19] 민간 여론 1분기 고유 특성 단어 클러스터

위 단어인 ‘조회, 서비스’를 중심으로 한 좌측 상단의 파란색 ‘사이트 조 회 클러스터’가 주요 클러스터로써 의미네트워크 내에 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

[그림 20]의 2분기 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순위 단어인 ‘스미싱, 사기, 피해, 실시, 교육’을 중심으로 한 좌측의 하얀색

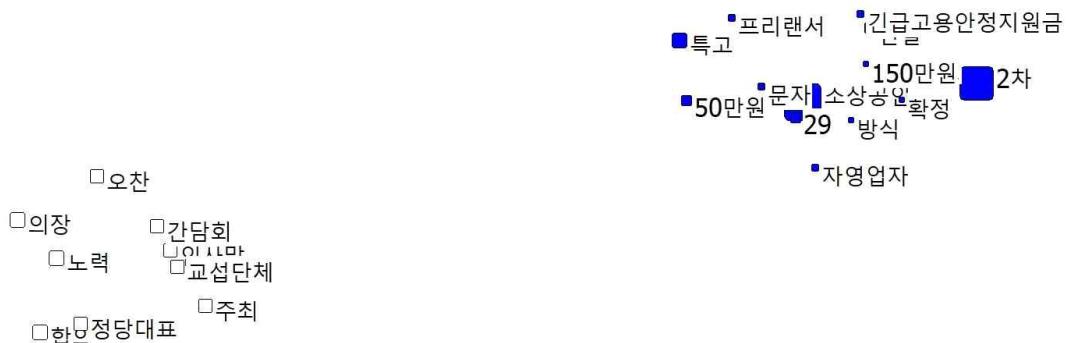
■ 기부

■ 표정



[그림 20] 민간 여론 2분기 고유 특성 단어 클러스터

‘사기 방지 클러스터’가 주요 클러스터로써 의미네트워크 내에 자리 잡고 있음을 알 수 있다.



[그림 21] 민간 여론 3분기 고유 특성 단어 클러스터

[그림 21]의 3분기 의미네트워크를 살펴보면, 위세중심성의 상위 순위 단어인 ‘추석’을 중심으로 한 하단의 노란색 ‘지급 시기 클러스터’, ‘합의, 노력, 의장, 인사말, 교섭단체, 간담회’ 등을 중심으로 하는 좌측의 하

얀색 ‘정치 주목 클러스터’ 등이 주요 클러스터로써 의미네트워크 내에 자리 잡고 있음을 알 수 있다.



[그림 22] 민간 여론 4분기 고유 특성 단어 클러스터

[그림 22]의 4분기 의미네트워크를 살펴보면, 위 세 중심성의 상위 순위 단어인 ‘소상공인, 새희망자금, 2차, 프리랜서, 긴급고용안정지원금’을 중심으로 한 우측의 파란색 ‘지급 대상 클러스터’, ‘문자’를 중심으로 하는 상단의 빨간색 ‘사기 방지 클러스터’ 등이 주요 클러스터로써 의미네트워크 내에 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

이처럼 1~4분기의 시계열적인 진행 동안 긴급재난지원금과 관련하여 민간 여론의 의미네트워크가 의미적(semantic)으로 차이를 보이며 변화하는 것을 파악할 수 있다. 특히, 1차 재난지원금 지급과 관련해서는 ‘조회’ 클러스터가 1분기 주요 키워드로 등장했다는 점을 통해서 1차 긴급재난지원금 지급을 앞두고 개인이 지급받을 금액에 대한 관심이 높은 것으로 보인다. 2분기와 4분기에서는 재난지원금 지급 후 ‘사기’와 같은 단어로 구성된 클러스터 등장했다는 점에서 민간이 지원금 지급과 관련한 위험 회피에 주목하는 모습을 확인할 수 있다. 또한, 3분기에서는 2차 긴급재난지원금 지급을 앞두고 그 시기가 어떨지에 대해서 관심을 가지는 ‘추석 클러스터’와 정치권의 흐름에 대해서 주목하는 ‘정치 주목 클러

스터'의 등장을 흥미롭게 확인해볼 수 있다.

따라서 위와 같은 결과를 통해 보았을 때, 1~4분기의 민간 여론의 의미네트워크는 긴급재난지원금 정책과 관련하여 ‘신청 방법, 신청 설명, 지급 기준, 금액’과 같은 도구적 신념과 관련하여 중첩된 관심이 강한 수준으로 존재하며, 지급 시점을 중심으로 한 앞뒤 분기별로 키워드 차이가 존재하며 이를 통해 긴급재난지원금 지급과 관련한 도구적 신념 수준의 관심을 일관되게 유지하는 것으로 볼 수 있다. 다만 민간 여론의 특이점은 전(全) 분기에서 정책 핵심적 신념을 드러내는 클러스터가 따로 존재하지 않는다는 것이다.

4. 소결

본 3절에서는 연구 문제 2에 대한 답을 구하기 위해서 옹호 집단별로 1~4 분기 네트워크의 공통적 특성과 세부적인 차이에 대해서 분석해보았다. 공통적 특성의 파악을 위해서는 빈도 상위 100개 내에서의 공통 단어의 종류와 개수를 파악하고, 그 동질성 유지의 파악을 위하여 QAP 분석을 실시하였다. 분기별 차이점을 파악하기 위해서는 공통 단어를 제거하고 CONCOR 분석을 실시하고 상위 위세 중심성을 중심으로 주요 클러스터를 파악하였다. 분석 결과를 옹호 연합의 단위로 표를 통해 요약하면 [표 35]와 같다.

옹호 연합	집단	정책 아이디어 (의미네트워크)	1분기	2분기	3분기	4분기
A	정부	공통 특성	지급 관련 행정, 지급 대상, 지급 이유, 대응의 적극성			
		분기별 특성 (주요 클러스터)	대책 마련, 위기 인식	정책 효과	경제 형평성 제고	비대면 시대 경제
	진보 언론	공통 특성	정부의 정책적 대응, 경제 및 코로나19 상황, 정책 효과			
		분기별 특성	국민, 정치,	국민 경제,	국민, 정치,	지급 대상

		(주요 클러스터)	정당	생각(idea), 사용 규범 및 효과	재정	
B	보수 언론	공통 특성		정부의 정책적 대응, 경제 및 코로나19 상황, 정책 효과		
		분기별 특성 (주요 클러스터)	정치, 사용 규범	사용 규범, 정책 효과	정치, 지급 대상	정치, 지급 대상
C	민간 여론	공통 특성		신청 방법, 신청 설명, 지급 기준, 금액		
		분기별 특성 (주요 클러스터)	사이트 조회	사기 방지	지급 시기, 정치	지급 대상, 사기 방지

[표 35] 연구 문제 2에 대한 소결

[표 35]에서의 공통 특성은 모두 1% 유의수준에서 의미네트워크가 구조적으로 유지되고 있는 것으로 파악되었으며, 다만 분기별 상관관계는 각 행위 집단별로 정도가 달랐다. 분기별로 다른 상관관계는 분기별 특성으로 파악할 수 있으며, 이는 [표 35]와 같이 분기별 특징적 단어의 위세중심성과 클러스터를 중심으로 해석해 볼 수 있을 것이다.

따라서, 이러한 결과를 중심으로 보았을 때 ‘연구 문제 2: 긴급재난 지원금 정책을 둘러싼 각 옹호연합 의미네트워크에서의 정책 아이디어가 시기별로 변동할 것이다.’라는 연구 문제에 대한 답을 확인할 수 있다. 구체적으로 설명하자면 각 행위 집단들이 전체 분기를 통틀어 유사하게 유지되는 ‘공통 특성’ 의미네트워크 구조가 통계적으로 유의미하게 존재하며, 이는 대체로 긴급재난지원금의 수단 행정적 부문과 연관된 도구적 신념의 정책 아이디어였다고 할 수 있다. 그러나 분기별로 상관관계의 정도는 행위 집단에 따라 다르다. 또한, 분기에 따라 집중하는 이슈에 있어서 정책 핵심적인 신념에서 세부적인 차이가 존재하며 이는 1차, 2차 긴급재난지원금의 특성과 같은 분기별 특성에 따라 다르게 나타나는 것으로 파악된다.

정부와 진보언론이 구성하는 옹호연합 A의 경우 1차 긴급재난지원금의 전국민 지급에서 2차 긴급재난지원금의 선별 지급으로 정책 핵심적 신념을 바꾼 분기별 특성에 따른 변화를 연관지어 설명할 수 있다. 정부는 1차 긴급재난지원금 전국민 지급 이후 재정적인 이유를 들어 2차 긴

급재난지원금 당시에는 선별 지급으로 전회하는 정책을 펼쳤는데, 이와 관련하여 정부의 3분기 의미네트워크에서 ‘경제 형평성 제고’의 클러스터가 주요 클러스터로 등장했다는 점이 주목할 만한 부분이라 할 수 있다. 진보 언론은 역시 비슷한 시기에 재정 클러스터와 지급대상에 관한 클러스터가 등장했다는 점에서 정부의 정책 핵심적 신념의 변화와 그 맥을 같이 하고 있음을 알 수 있으며, 선별적 지원으로의 정책 핵심적 신념 변화를 위한 당위성 확보와 관련한 인식이 생겨난 것으로 볼 수 있다.

보수 언론이 구성하는 옹호연합 B의 경우는 1~2분기에는 선별적 지급에 대한 정책 핵심적 신념을 가지고 있었음에도 2차 긴급재난지원금 지급의 논의가 시작된 3분기부터 ‘지급 대상’의 클러스터가 주요 클러스터로 등장한 것을 통해 옹호연합 A의 선별 지급 정책과 관련한 인식의 비중이 본격적으로 늘어난 점을 알 수 있다. 이를 통해 1차 긴급재난지원금 지급 당시에는 보수 언론의 주장이었지만 이후 옹호연합 A의 주장이 선별 지급 정책에 대해서 회의적으로 바라보는 쪽으로의 정책 핵심 신념적 변화가 일어난 것을 추론해 볼 수 있다.

민간 여론이 구성하는 옹호연합 C는 1차 긴급재난지원금 지급 시기와 2차 긴급재난지원금 지급 시기 모두 긴급재난지원금에 대한 도구적 신념과 관련한 클러스터만이 주요 클러스터로 인식되어 제3의 옹호연합으로 분류할 수 있음을 알 수 있다. 정책 핵심적인 클러스터로 이해할 수 있는 클러스터는 별도로 존재하지 않았다.

이상 제2절의 ‘연구 문제1’에 대한 분석에서 도출한 결과([표 26])와 본 제3절의 ‘연구 문제 2’에 대한 분석에서 도출한 결과([표 35])를 합쳐서 하나의 표로 재구성하면 다음 [표 36]과 같이 종합할 수 있다.

연합 구분			“긴급재난지원금”과 연관된 정책 아이디어					
연구문제 1				연구문제 2				
옹호 집단	행위 집단	정책 핵심적 신념	도구적 신념	분기	1차 긴급재난지원금		2차 긴급재난지원금	
					1	2	3	4
A	정부	코로나 19	긍	신청 및	공통	지급 관련 행정, 지급 대상,		

				지금 이유, 대응의 적극성				
				기간별	대책 마련, 위기 인식	정책 효과	경제 형평성 제고	비대면 시대 경제
진보 언론	정치적 이슈 중심, 지급 이유	정 적	지원 방법, 경제 상황 인식, 지급 방법 및 기준,	공통	정부의 정책적 대응, 경제 및 코로나19 상황, 정책 효과			
				기간별	국민 경제, 국민, 정치, 생각(idea), 정당 사용 규범 및 효과	국민, 정치, 재정	지급 대상	
B 보수 언론	정치적 이슈 중심, 재정 문제	회 의 적	공통	정부의 정책적 대응, 경제 및 코로나19 상황, 정책 효과				
				기간별	정치, 사용 규범	사용 규범, 정책 효과	정치, 지급 대상	정치, 지급 대상
C 민간 여론	지원금 자체, 조회 및 안내, 신청 및 사용방법	중 립 · 실 용 적	공통	신청 방법, 신청 설명, 지급 기준, 금액				
				기간별	사이트 조회	사기 방지	지급 시기, 정치	지급 대상, 사기 방지

• 정부 → 민간 여론으로 정책 관련 도구적 신념 전달에 있어서 언론이 유의미한 영향을 미침
 • 인식 구조를 공유하는 의미네트워크는 모두 $*p < .01$ 수준에서 유의

[표 36] 연구 문제 1, 2의 결과 종합

이상의 결과를 종합해 볼 때, 본 연구에서 검토하려고 했던 연구 문제 1에서의 옹호연합 간의 차이와 연구 문제 2에서의 옹호연합의 시기적 변동 모두 확인해볼 수 있었다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구 결과의 요약

본 연구는 긴급재난지원금에 대한 정부, 진보/보수 언론사, 민간 여론의 정책 아이디어를 파악하기 위해서 청와대를 포함한 정부 18개 부처의 보도자료 및 성명, 언론사 기사, 카페 블로그의 기사를 분기별로 크롤링하여 빅데이터 분석을 실행하였다. 이후, 각 집단의 의미네트워크를 구성하여 행위 집단별, 분기별 특징을 도출하였으며, 그 상관관계를 분석하여 옹호연합을 구성했다. 분석 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

우선 의미네트워크의 구성 단어를 Sabatier의 옹호연합모형에서의 정책 핵심적 신념과 도구적 신념의 개념을 활용하여 분류하여 살펴볼 수 있었다. 도구적 신념을 구성하는 단어들은 대체로 각 행위 집단들이 공유하는 공통 단어였으며, 긴급재난지원금이 어떠한 특징을 가진 정책 도구적 수단인지를 설명하는 단어였다. 정책 핵심적 신념과 관련한 단어들은 각 행위 집단 간에 차이를 보이는 단어였으며, 긴급재난지원금의 실질적 효과, 정치적 이슈, 재정 문제와 연관되는 단어였다. 정책 핵심적 신념으로 구성된 정책 아이디어에 따라서 옹호연합을 구성해본 결과, 1차 긴급재난지원금의 경우 정부-진보언론으로 구성된 긴급재난지원금 보편적 지급 연합(옹호연합 A), 보수언론으로 구성되는 긴급재난지원금 선별 지급 연합(옹호연합 B), 민간 여론으로 구성되는 무관·실용주의 연합(옹호연합 C)으로 구분할 수 있었다. 이후 2차 긴급재난지원금의 경우 정부-진보 언론으로 구성된 긴급재난지원금 선별 지급 연합(옹호연합A), 보수언론으로 구성되는 긴급재난지원금 비판 연합(옹호연합B), 민간 여론으로 구성되는 무관·실용주의 연합(옹호연합C)으로 정책 핵심적 신념이 변화하는 모습을 보였다. 즉, 정책 핵심적 신념의 정책 아이디어가 변화하지만 옹호연합 구성 자체는 유지되는 모습을 보였다.

연구 문제 1과 관련해서는 긴급재난지원금 정책에 대해 모든 행위 집단이 공통 단어들을 통해 ‘신청 및 지원 방법, 경제 상황 인식, 지급

방법 및 기준, 기부 이슈'라는 주제와 같은 긴급재난지원금 정책이 가지는 도구적 측면에 대한 인식을 공유한다는 점을 확인하였다. 이러한 도구적 신념의 측면에서 정부가 민간 여론에 인식 구조적으로 어떻게 영향을 주는지 확인하기 위한 회귀분석에서는 정부에서 민간 여론으로의 정책 인식 전달에 있어서 언론의 정책 인식이 영향을 주며, 특히 보수 언론이 그 영향력이 더 크다는 것을 알 수 있었다. 행위 집단별로 차이를 보이는 단어들을 통해서는 긴급재난지원금 정책에 대한 접근 방식이 행위 집단 별로 의미적으로 다르다는 것을 파악할 수 있었으며, 그 의미에 따라 정부-진보 언론을 구성 행위 집단으로 하는 옹호연합 A, 보수 언론으로 구성된 옹호연합 B, 민간 여론으로 구성된 제3의 옹호연합 C로 도출된다는 1절에서의 개괄적 분석의 결론을 다시 한 번 검증할 수 있었다.

연구 문제 2와 관련해서는 각 옹호 연합의 전체 분기를 통틀어 유사하게 유지되는 '공통 특성' 의미네트워크 구조가 존재하며, 이는 대체로 긴급재난지원금의 수단 행정적 부문과 연관된 도구적 신념의 정책 아이디어임을 확인할 수 있었다. 그러나 분기별로 공유하는 신념의 상관관계의 정도는 행위 주체에 따라 약간씩 달랐으며, 분기에 따라 집중하는 이슈에 따라 정책 핵심적인 신념에서 세부적인 차이가 존재했다. 이는 1차, 2차 긴급재난지원금의 전국민/선별 지급이라는 내용적 성격 반응하여 옹호연합별 정책 핵심적 신념이 차이를 보이는 것으로 파악할 수 있었다.

제 2 절 연구의 의의

본 연구는 다음과 같은 점에서 의의가 있다. 첫째, 정부 기관, 언론사, 민간 여론의 온라인 소셜 빅데이터를 통해서 긴급재난지원금 정책과 관련한 정책 아이디어를 심도 있게 파악할 수 있었다. 기존의 정책 아이디어와 관련한 연구들은 단편적인 발언이나 문건을 토대로 하기에 근거 데이터의 양적인 한계를 가지고 있거나 설문조사를 통해 설문 대상의 표

면적인 의견을 기반으로 한 정책 아이디어의 연구가 주를 이루었다. 하지만 본 연구에서는 한 행위 집단에 대해서 최소 100건 이상 많게는 1,000건 이상의 많은 데이터를 기반으로 하였고, 단어 간의 구조를 기반으로 하는 의미네트워크 구성을 통해서 다차원적으로 해당 집단의 정책 아이디어를 추출하였기에 좀 더 깊이 있는 분석이 가능했다.

둘째, 긴급재난지원금 지급을 두고 옹호연합을 구분·형성하게 한다고 추측할 수 있는 단어 클러스터를 찾아 옹호연합을 신념체계를 통해 구분함으로써 Sabatier의 옹호연합모형에서의 정책 아이디어인 신념체계가 가지는 역할을 실증적으로 검토할 수 있었다. 또한, 데이터를 신념체계의 기준에 따라 정책 핵심적, 도구적 신념체계로 구분하여 입체적인 분석을 수행하여 행위 집단 간에 공유하는 인식은 도구적 신념, 행위 집단 간에 차이를 보이는 인식이 옹호연합을 구별하는 정책 핵심적 신념임을 파악할 수 있었다. 더 나아가서 도구적인 신념체계의 정부에서 민간 여론으로 정책에 대한 인식이 전달될 때에 언론의 역할(특히 보수 언론)이 크게 영향을 미친다는 것을 QAP 회귀 분석을 통해서 확인할 수 있었다. 이를 통해서 수단적 측면에의 정책 신념이 정부에서 민간으로 전파되는데 언론의 정책 신념이 주요한 요인이 된다는 점을 확인해볼 수 있었다.

셋째, 긴급재난지원금을 둘러싼 옹호연합들의 정책 아이디어의 모습을 의미네트워크를 통해 가시적으로 확인하여 행위 집단별로 어떠한 특정 주제·신념을 가지기에 정책 견해적 차이가 일어나는지에 대해 실증적으로 확인할 수 있었다. 또한, 옹호연합의 정책 아이디어가 시간의 흐름 속에 따라 그 주제가 변동함을 확인하며 주요 정치·환경적 요인이나 정책의 내용에 의해서 변동할 수 있음을 확인하였다. 따라서 본 연구의 사례가 추후 정책 변동 및 갈등에 관한 분야에의 정책적 함의를 가지며 실증적인 자료로의 활용이 가능할 것임을 보여준다고 할 수 있다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구는 온라인 소셜 빅데이터를 활용하여 정부, 언론사, 민간 여론의 정책 아이디어를 파악하고, 의미네트워크 구조적·의미적 차이와 변화를 판단하고자 CONCOR 및 QAP 분석을 실행하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 추후적인 연구와 논의를 통한 보완이 필요한 부분이 존재한다.

첫째, 연구 대상의 측면에서 자료 유형과 수집 범위를 넓혀 정부, 언론사, 민간 여론의 추가적인 자료들을 통해 각 집단의 정책 아이디어 분석을 할 필요가 있다. 본 연구에서는 자료 수집 대상을 텍스트화 할 수 있는 문건(文件)의 유형에 한정해 분석을 실행했지만, 정부·언론·여론 모두 이제 이미지나 동영상을 통해 정책 아이디어 표현을 하는 경향이 소셜 네트워크에서 점차 강화되고 있다. 따라서, 해당 유형의 온라인 자료에 담긴 텍스트를 추출하여 정책 아이디어를 파악할 수 있도록 연구 대상의 폭을 넓히는 것이 필요하다 할 수 있다. 본 연구의 경우 정부 부문은 각 부처의 홈페이지에 게시된 자료를 활용함에 따라 다른 부문에 비해 자료의 수가 상대적으로 적은 편인데, 이러한 분석이 가능하다면 온라인 자료 수집에 있어 다양한 플랫폼을 활용할 수 있어 더 많고 다채로운 자료를 통한 정책 아이디어 분석이 가능할 것으로 예상된다.

둘째, 갈수록 증진되어가는 정책 아이디어에 대한 학문적 중요성에 따라 정책 아이디어를 체계적으로 분석할 수 있는 방법론적·모형적 보완에 대한 심층적 논의의 필요성이 제기된다. 예를 들어 네트워크 분석에 있어 ERGM(Exponential random graph models)과 같은 방법론은 네트워크 구조 형성에 대한 인과관계를 파악할 수 있는 유용성을 가지고 있어 네트워크 분석에서 대두하고 있는 방법론이지만 의미네트워크에서는 분석 모델과 해석에 대한 논의가 부족하여 활발히 활용되지 못하고 있다. 또한, 정책 아이디어를 핵심으로 하여 정책 과정을 분석하는 모형에 대한 논의 역시 부족한 편이다. 정책 아이디어는 제도와 개인의 행동에 있어 주요한 종속변수이자 독립변수가 될 수 있기에 이를 통해 해결할 수 있는 정책 갈등과 같은 학문적 문제가 무궁무진하다. 따라서 행정

학 내에서 각 집단의 정책 아이디어를 더욱 효과적으로 파악하고 분석할 수 있는 의미네트워크 분석 방법 및 정책 변동 모형에 대한 논의와 탐색이 필요하며 추후의 정책 아이디어에 관한 연구 역시 이와 부합하는 방향으로 나아가야 할 것으로 예상한다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 김미아, 송민 (2012). 텍스트 마이닝을 활용한 신문사에 따른 내용 및 논조 차이점 분석. *지능정보연구*, 18(3), 53-77
- 강정묵, 박형근 (2020). 지방자치단체의 빅데이터 정책에 관한 비교분석. *정책개발연구*, 20(1), 1-25.
- 고기동, & Kidong Ko. (2019). 아이디어와 정책선택에 관한 경험적 연구: 경제정책의 변화를 중심으로. *행정논총*, 57(3), 89-115.
- 김대욱, & 최명일. (2016). 의미네트워크분석을 이용한 2005~2014년 자살 보도 분석. *한국언론학보*, 60(2), 178-208.
- 김민조(Kim, M. J. (2012). 자율형 사립고 정책과정에서 옹호연합의 형성과 작동. *교육행정학연구*, 30(1), 337-361.
- 김영중. (2010). 사회정책결정과정에 있어서 정책옹호연합의 형성과 붕괴: 노동법 개정과정을 중심으로. *한국정책과학학회보*, 14(2), 1-22.
- 김용학, & 김영진. (2016). 사회 네트워크 분석 = Social Network Analysis / 김용학, 김영진.
- 김용희, & 전채남. (2019). 정책설계를 위한 빅데이터의 활용 -저출산-주거 연관성 분석. *한국정책학회 춘계학술발표논문집*, 2019, 1.
- 김주환 (2000). 디지털 미디어 환경과 언론의 새로운 역할에 대한 시론. *한국언론학회 학술대회 발표논문집*, 267-289
- 문혜정, 조현석, Moon, Hyejung, & Cho, Hyun Suk. (2012). 빅 데이터 시대 위험기반의 정책 - 개인정보침해 사례를 중심으로. *정보화 정책*, 19(4), 63-82.
- 박기묵, & Kimuck Park. (2015). 언론의 공공의제 설정 및 정책결정 과정과 사례적용에 관한 연구. *한국정책학회보*, 24(3), 29-60.
- 박상원, & 박치성. (2009). IPTV 정책과정에 관한 분석: 옹호연합

- (Advocacy Coalition)의 신념체계(belief system) 변화과정을 중심으로. *한국행정학보*, 43(3), 197–228.
- 박상훈, & 이희정. (2018). 소셜 빅데이터를 이용한 전통시장 활성화 요인 도출 연구- 서울시 망원시장과 수유시장을 대상으로. *Soul Tosi Yon'gu*, 19(3), 1–18.
- 박준형(JunHyeong Park), 유희선(Ho-Suon Yoo), 김태영(Tae-Young Kim), 한희정(Hui Jeong Han), 오효정(Hyo-Jung Oh). (2017). 대통령 연설기록 내용분석을 통한 역대 대통령의 중심가치 연구. *한국기록관리학회지*, 17(2): 57–78
- 서보람, & Suh, Borahm. (2019). 주제분석을 통한 사회복지 종사자의 감정노동 경험 연구: P시 사례를 중심으로. *한국콘텐츠학회논문지*, 19(3), 31–47.
- 성욱준, & WookJoon Sung. (2016). 공공부문 빅데이터 정책 활성화 연구. *한국정책학회보*, 25(2), 125–150.
- 손동원. (2002). 사회 네트워크 분석 = Social Network Analysis / 손동원 저.
- 손정수. (2019). 빅데이터를(Big Data)를 활용한 교통정책에 관한 연구: 서울시 심야(올빼미)버스 중심으로. *한국정책학회 하계학술발표논문집*, 2019(1), 19.
- 아마르자르갈 다그와더르지, 이여라, & 김학선. (2020). 빅데이터 분석을 활용한 베이커리에 대한 소비자 인식에 관한 연구. *Culinary Science & Hospitality Research* *한국조리학회지*, 26(4), 66–75.
- 안병철, & Byeong Chul Ahn. (2001). 정책형성과정의 정치적 성격과 특성 – 의약분업정책의 사례분석. *한국정책학회보*, 10(2), 23.
- 양승일. (2006). 정책변동론 = Policy Change / 양승일 저.
- 오창우. (2017). 한국에서의 사회갈등 논의의 의미연결망 분석 : 주요 포탈에서의 핵심어간 네트워크를 중심으로. *정치커뮤니케이션 연구*, 45(45), 37–67.
- 원인재, 김두래. (2020). 한국 정책과정에서 의제설정의 거시동학 – 대통

- 령, 의회, 언론, 대중의 상호작용 -. 한국정책학회보, 29(2), 251-285.
- 유정호, Jeong Ho Yoo, 김민길, Mingil Kim, 조민효, & Rosa Minhyo Cho. (2017). 한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구 - 외국인 고용허가제 도입과정을 중심으로. 한국정책학회보, 26(2), 259-294.
- 이근명(Lee, K. (2019). 소셜 빅데이터를 활용한 사회복지 네트워크 분석. 비판사회정책, (64), 137-180.
- 이기형. (2006). 담론분석과 담론의 정치학: 푸코의 작업과 비판적 담론분석을 중심으로. Öllon Kwa Sahoe, 14(3), 106-145.
- 이미나 & 김동일 (2019). 나눔문화 및 재능기부에 대한 의미 빅 데이터 활용 연구. 예술인문사회융합멀티미디어논문지, 9(8), 661-668.
- 이병엽, 임종태, & 유재수. (2013). 빅 데이터를 이용한 소셜 미디어 분석 기법의 활용. 한국콘텐츠학회논문지, 13(2), 211-219.
- 이수상. (2012). 네트워크 분석 방법론 = Network Analysis Methods / 이수상 지음.
- 이은미, Eunmi Lee, 김동욱, Dongwook Kim, 고기동, & Kidong Ko. (2016). 정책 아이디어의 경쟁과 변화에 관한 미시적 고찰. 한국정책학회보, 25(4), 221-240.
- 이정학, 이재문, & 장용석. (2017). 소셜 네트워크 빅데이터 분석을 활용한 2018 평창올림픽 키워드 분석. 한국스포츠산업경영학회지, 22(6), 73-89.
- 이종수, & 윤영진. (2008). 새 행정학 / 이종수, 윤영진 외 저.
- 임재호(1994), <특집·행위에서 제도로: 시제도주의 이론 국가정책과 신제도주의>, 서울: 나남출판사
- 장현주, & 정원옥. (2015). 옹호연합모형과 갈등주기를 통해서 본 정책변동: 반구대 암각화 보존 갈등사례를 중심으로. 한국행정논집, 27(4), 901-924.
- 정덕호, Duk Ho Chung, 이준기, Jun Ki Lee, 김선은, Seon Eun Kim, .

- . . Kyeong Jin Park. (2013). 언어네트워크분석을 이용한 교육과정 목표와 교과서 학습 목표와의 일치성 분석 -2009 개정 교육과정의 지구과학 I을 중심으로. *한국지구과학회지*, 34(7), 711-726.
- 정석봉, & 윤협상. (2019). QAP상관분석을 통한 대중교통 네트워크의 구조적 특성 규명. *JITAM*, 26(1), 95-102.
- 정용찬. (2013). 빅데이터 / 정용찬 [지음].
- 정정길, 이시원, 정준금, 김재훈, 권혁주, 문명재, & 김두래. (2017). (새로운 패러다임) 행정학 / 정정길 [외] 지음.
- 정지원, & 박치성. (2012). 정책옹호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지 갈등 사례의 정책변동과정 분석. *한국행정연구*, 21(2), 1-47.
- 조화순, & 조은일. (2015). 빅데이터 정책과 새로운 기술 거버넌스의 모색. *국가정책연구*, 29(2), 1-21.
- 최수진. (2016). 커뮤니케이션 연구를 위한 네트워크 분석 / 최수진 지음.
- 최종환, 김성해 (2014). 민주주의, 언론 그리고 담론정치. *한국언론정보학보*, 152-176
- 하연섭. (2004). 정책 아이디어와 비교정책연구. *한국정책학회 추계학술발표논문집*, 2004, 37.
- 하연섭, & Yeon Seob Ha. (2006). 정책 아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로. *행정논총*, 44(4), 1-27.
- 하연섭. (2011). 제도분석 : 이론과 쟁점 / 하연섭 저.
- 한관종. (2003). 사회과학 방법론으로서의 네트워크 분석기법 적용의 의의와 연구과제-의미와 네트워크 분석(semantic network analysis)을 중심으로. *사회과교육연구*, 10(2), 219-235.
- 한예은, (2019). 텍스트 마이닝 기반 보건 분야에서의 블록체인 이슈 분석. *Journal of the Korean Data Analysis Society*, 21(6), 2813-2828.
- 황동열, 황고은 (2016). 빅데이터 기술을 활용한 인문콘텐츠 분야의 의미 네트워크 분석. *인문콘텐츠*(43), 229-255

황승구, 최완, 허성진, 장명길, 이미영, 박종열, . . . 김달. (2013). 빅 데이터 플랫폼 전략 = Big Data Platform Strategy / 황승구 [외]지음.

2. 해외 문헌

- Adrian, C., Sidi, F., Abduliah, R., Ishak, I., Affendey, L. S., & Jabar, M. A. 2016, “Big data analytics implementation for value discovery: a systematic literature review”, Journal of Theoretical and Applied Information Technology, 93(2), 385–393.
- Allison, G. (1971). Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis / [by] Graham T. Allison.
- Beland, Daniel, (2005). “Ideas, Interests, and Institutions: Historical Institutionalism Revised.” in Andre Lecours (ed.), New Institutionalism: Theory and Analysis, Toronto: University of Toronto Press
- Béland, D. (2009). Ideas, institutions, and policy change. Journal of European Public Policy, 16(5), 701–718.
- Berman, Sheri. (2001). “Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis.” Comparative Politics 33: 231–49.
- Blyth, Mark. (2002). Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boyatzis, R. (1998). Transforming Qualitative Information : Thematic Analysis and Code Development / Richard E. Boyatzis.
- Campbell, J. (2004). Institutional change and globalization. Journal of Economic Literature, 42(4), 1179.
- Flathman, R. (1966). The Public Interest : An Essay concerning the Normative Discourse of Politics / Richard E. Flathman.

- Genieys, William. & Smyrl, Marc. (2008). Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy. New York: Palgrave Macmillan.
- Hall, Peter. A.(1993), “Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain”, Comparative Politics, 25(3).
- Hall, Peter A. (1992) “The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations.” in Mark Irving Lichbach & Alan S. Zuckerman (eds.) Comparative Politics: Rationality.
- Howlett, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. Canadian Public Administration, 52(2), 153–175.
- Kingdon, J. W.(1984), Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston : Little, Brown and Co.
- Krackhardt, D. (1988). Predicting with networks: Nonparametric multiple regression analysis of dyadic data. Social Networks, 10(4), 359–381.
- Lindlom, Charles E. (1977). Politics and Markets: The World’s Political-Economic Systems. New York: Basic Books.
- March, James G, & Olsen, Johan P. (1983). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. The American Political Science Review, 78(3), 734–749.
- Rhodes, R.A.W. (1997). Understanding Governance. Buckingham: Open University Press.
- Sabatier, P. (2007). Theories of the Policy Process / Edited by Paul A. Sabatier.
- Weible, Christopher M, Sabatier, Paul A, & McQueen, Kelly. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. Policy Studies Journal, 37(1), 121–140.
- Woods, Ngaire. (1995). “Economic Ideas and International Relations:

Beyond Rational Neglect.” International Studies Quarterly 39(2):
161–80

3. 언론 기사

이수진 기자, [14K] 재난기본소득 시군마다 제각각…후유증 우려, KBS,
2020.04.14. <http://mn.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4424911>

최효정 기자, 부동산·금융 자산가, 재난지원금 못 받는다, 조선비즈,
2020.04.16.

https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/16/2020041601295.html

황정원 기자, 재산세 과표 9억 넘으면 긴급재난지원금 못 받는다,
서울경제, 2020.04.16.

<https://www.sedaily.com/NewsView/1Z1HW64JBC>

김혜란 기자, 자가격리 수칙 위반하면 긴급재난지원금 대상서 제외,
동아일보, 2020.04.16.

<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20200416/100688612/2>

김수한 기자, 민주당 “긴급재난지원금 전 국민 지급 추진”, 헤럴드경제,
2020.04.16.

<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20200416000740>

박용주 기자, 2차 지원금, 소득급감한 특수형태근로자 등에 최대
200만원(종합), 2020.09.06.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200905033951002>

김준일 기자, 한상준 기자, 野 “2차 재난지원금 4차 추경하자” 與
“검토중”…정부는 난색, 2020.08.23.

<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20200823/102610397/1>

4. 보도 자료 및 인터넷 문서 (Retrieved from)

제3차 비상경제회의 개최 결과[기획재정부]. 접속일자 20.09.13.

http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=MOSF_000000000032940&searchBbsId1=MOSFBBS_00000000028

‘긴급재난지원금’이란?[정부24]. 접속일자 20.09.13

<https://www.gov.kr/portal/coronaPolicy/list/emergCalamSportAmt>

긴급재난지원금 재원 기부 충당 찬반 및 수령 의향[리얼미터] 접속일자 2020.09.13.

<http://www.realmeter.net/%EA%B8%B4%EA%B8%89%EC%9E%AC%E B%82%9C%EC%A7%80%EC%9B%90%EA%B8%88-%EC%9E%AC%E C%9B%90-%EA%B8%B0%EB%B6%80-%EC%B6%A9%EB%8B%B9-% EC%B0%AC%EB%B0%98-%EB%B0%8F-%EC%88%98%EB%A0%B 9-%EC%9D%98%ED%96%A5-%EC%B0%AC/>

긴급재난지원금 가계 도움에 대한 평가[리얼미터] 접속일자 2020.09.13.

<http://www.realmeter.net/%EA%B8%B4%EA%B8%89%EC%9E%AC%E B%82%9C%EC%A7%80%EC%9B%90%EA%B8%88-%EA%B0%80%EA %B3%84-%EB%8F%84%EC%9B%80%EC%97%90-%EB%8C%80%ED %95%9C-%ED%8F%89%EA%B0%80-%EB%8F%84%EC%9B%80-%EB %90%A8-71-9/>

긴급재난지원금 대상자 선정기준 원칙 마련(관계부처 합동)[보건복지부]
접속일자 2020.09.13.

http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=353881

고액자산가 제외 기준 등 긴급재난지원금 세부기준 발표(관계 부처
합동)[보건복지부] 접속일자 2020.09.13.

http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=354074

Kapa21 온라인 행정 학전자사전-Sabatier의 옹호연합모형[Kapa21]. 접속일자 2020.08.26.

http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=874&page=7&term_cate=&term_word=&term_key=&term_auth=

Kapa21 온라인 행정 학전자사전-Hall의 패러다임 변동모형[Kapa21]. 접속일자 2020.09.15.

http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=782

Kapa21 온라인 행정 학전자사전-Kingdon의 다중흐름모형[Kapa21]. 접속일자 2020.09.15.

http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=875&page=4&term_ca

코로나19 경제 지원 비상경제회의[기획재정부] 접속일자 2020.11.10.

<http://www.moef.go.kr/sns/2020/emgncEcnmyMtg.do>

Abstract

A Study of Policy Idea Between the Policy Advocacy Coalition in the Change of Time

– Analyze using big data
on the Emergency Disaster Support Funds.

DaeEun Kim

Department of Public Administration
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

This study aims to investigate the policy ideas and advocacy coalition formed by groups of actors such as the government, progressive/conservative news media, and public opinion concerning Emergency Disaster Support Funds carried out by the South Korean government in 2020 to solve economic problems caused by COVID-19. Ealier studies that analyze the process of policy change through policy ideas explained policy ideas with ostensibly exposed arguments, which lacked identifying the structure of ideas that might be multi-layered. Furthermore, there was a lack of ealier research

explaining Sabatier's Advocacy Coalition(ACF) model through the concept of 'policy ideas'. Through Semantic Network Analysis, this study attempted to derive the semantic network of the action groups surrounding the emergency disaster subsidy policy process to analyze what kind of policy ideas they have and how they form the advocacy coalition. In order to derive the meaning network of the behavior groups, various and extensive data from the online space were used, such as government press releases, media articles, and blogs and cafe posts on large portals.

The semantic network of the government, the progressive/conservative media, and public opinion was derived to identify policy ideas and review them in terms of the Advocacy Coalition Framework. As a result, the following four results were obtained. First, in the advocacy coalition model, the words that constitute the instrumental beliefs of the behavior group were generally common words shared by the behavior groups, and were words to describe the characteristics of the emergency disaster support fund as a policy instrument. On the other hand, the words related to the core policy beliefs were words that showed the difference between each action group, and were words related to the actual effect of emergency disaster subsidies and political issues.

Second, as a result of the formation of the advocacy coalition according to the policy idea composed of core policy beliefs, in the case of the first Emergency Disaster Support Fund, the universal-support-coalition composed of the government-progression press, the selective-support-coalition composed of the conservative press, and the pragmatism-coalition composed of the public opinion. In the case of the second Emergency Disaster Support Fund, The coalition composed of the government-progressive media's core policy

beliefs changed into a selective-support, the criticism-coalition composed of conservative media, and an pragmatic-coalition composed of public opinion. Interestingly, the behavior group that make up the advocacy coalition remained the same, and the core beliefs of the policy were changing.

Third, the words shared by the behavior groups to be analyzed for the Emergency Disaster Support Funds policy have the characteristics of the instrumental aspects of the emergency disaster subsidy policy such as 'application and support method, economic situation awareness, payment method and standard'. The results of QAP regression analysis on the semantic network confirm how these instrumental beliefs influence the perception structure of the public opinion by the government shows that the policy perception of the media influences the delivery of policy perception to the private public opinion. On the other hand, through words showing differences by behavior group, it can be seen that the perspectives and approaches to the Emergency Disaster Support Funds policy show a meaningful difference by behavior group.

Fourth, within each advocacy coalition, there is a "common characteristic" semantic network structure that remains similar throughout the entire quarter, and it was confirmed that this is also a policy idea of instrumental beliefs related to the administrative aspect of Emergency Disaster Support Funds. However, according to the political issues that existed each quarter, there were specific differences according to the core policy beliefs. It seems that there is a difference in the aspect in which the core beliefs of each advocacy coalition are revealed in that the first Emergency Disaster Support Funds has become an issue as a universial support, and the second Emergency Disaster Subpprt Funds has become an issue as a

selective support.

From the above conclusions, the existing discussion describing the policy process through policy ideas can be supplemented in the following three aspects. First, the possibility of research to confirm visible policy ideas based on semantic network analysis was shown, while reducing the possibility of bias in grasping policy ideas, since the policy ideas were in-depth through big data existing on the online space.

Second, it was possible to examine the role of word clusters that show the policy ideas of the action groups constituting Sabatier's advocacy coalition, using the concept of a "belief system" in the Advocacy Coalition Framework. In addition, by performing a dimensional analysis according to the detailed classification of the belief system, it was identified that the perception that shows differences between behavior groups is the core belief that distinguishes the advocacy association. Through this, the advocacy coalition model could be supplemented by empirically grasping the characteristics of each role in the belief system.

Finally, according to the identified policy ideas, what kind of differences in policy opinions were made for each advocacy coalition was investigated. In addition, it was confirmed that ideas may fluctuate according to political-environmental issues occurring in the passage of time. Through this, it is expected that the case of Emergency Disaster Support Funds analysis in this study has implications in future research on policy changes and policy conflicts, and can be used as empirical data.

keywords: Policy Advocacy Coalition Framework, Policy Ideas, Emergency Disaster Support Funds, Big Data, Semantic

Network, CONCOR Analysis, QAP Analysis

student number: 2019–21981