

국정최고의사결정자의 정책신념에 관한 연구(Ⅲ) : 제16대 노무현대통령의 부동산정책을 중심으로

A Study on the Government Chief Decision Maker's Policy Belief (Ⅲ) : Focusing on 16th President Noh Moo-hyun's Real Estate Policy

정석환

(사)한국공공행정연구원

Seok-Hwan Jung(answertree30@empas.com)

요약

정책결정자는 인지시스템을 통해 환경을 이해하고, 사건들에 대한 정보를 해석하고, 행동을 결정한다는 인지심리학 이론을 바탕으로 한국의 국정최고의사결정자인 제 16대 노무현대통령의 부동산정책에 관한 정책신념을 이해하고자 노무현대통령의 발언어록을 수집하고, 부동산정책과 관련된 관련변수들을 추출하였다. 이를 바탕으로 언어네트워크분석을 실시하였다. 연구결과를 요약해보면 다음과 같다. 첫째, 노무현대통령이 인지한 부동산정책의 주요변수는 서민경제, 부동산투기 등으로 나타났다. 둘째, 노무현 대통령이 인지하는 부동산정책의 주요 변수들은 다양한 경제변수들과는 밀접한 상호연관성이 약한 것으로 나타났다. 셋째, 부동산정책과 관련하여 지나친 서민경제와 서민생활변수에 대한 집착이 부동산정책을 실천함에 있어 사회적 합의보다는 사회적 대결을 지향하는 원인으로 작용하게 되었던 것으로 분석되었다. 이러한 연구결과는 정책결정과정을 인지심리학의 관점에서 설명함으로써 정책이론에 기여할 것으로 판단된다.

■ 중심어 : | 정책신념 | 부동산정책 | 언어네트워크 |

Abstract

The research is based on the theory of cognitive psychology that a decision maker creates an internal belief through environment information process and that personal behavior is determined as a means of belief practice. This study implemented a language network analysis to understand the 16th President Noh Moo-hyun's real estate policy belief who was a key decision maker of Korea. The results of this study are as follows. First, the chief variables of real estate policy recognized by president Rho Mu Hyun included civil economy and real estate speculation and so on. Second, the chief variables of real estate policy recognized by president Rho Mu Hyun did indicate weak correlation with other diverse economic variables. Third, the analysis shows that in practicing the real estate policy, excessive civil economy related with the real estate policy and the obsession with civil life variables worked as reason to pursue social contest rather than social agreement. It is thought that this study result will contribute to policy theory in explaining the policy decision-making process from the perspective of cognitive psychology.

■ keyword : | Policy belief | Real Estate Policy | Language Network |

* 이 연구는 대한민국 국정최고의사결정자의 정책신념을 심층적으로 연구하기 위해 연속 시리즈로 작성되고 있는 논문임.

접수번호 : #130306-007

심사완료일 : 2013년 05월 02일

접수일자 : 2013년 03월 06일

교신저자 : 정석환, e-mail : answertree30@empas.com

I. 서론

대통령제 국가에 있어서 대통령이 어떠한 정책구도를 갖고 있는가는 중요한 의미를 가진다. 대통령의 말 한마디에 의해 정책의 기본구도가 바뀌고, 대통령의 정책구도는 경제사회 전반에 거대한 영향을 미치기 때문이다[1][7]. 이런 관점에서 정책 연구의 시작은 정책결정자가 정책 환경을 어떠한 방식으로 이해하고 정책결정을 시도했는가를 이해하는 것이 정책연구의 시작이자 본질이라고 할 수 있다[7][8][10][23]. 정책은 정책결정자의 정책 환경에 대한 판단과 선택의 정보처리과정이기 때문이다[1][2][7][13]. 이런 관점에서 시작한 정책신념 연구는 인지심리학의 언어적 관점에서 정책결정자의 의사결정 행태를 이해하는데 주력해 왔다[4][7][11][12][17][25]. 정책의 본질적 특성인 정책비전, 문제인식, 기획, 결정, 집행, 감사에 이르는 모든 과정이 언어를 통해 전개되기 때문이다.¹⁾

정책언어를 통한 정책신념 연구는 과거의 경험적 지식에 근거하여 시작하였다. 역사적으로 최고의사결정자의 정책신념이 국가의 운명을 바꾸어 놓았거나 역사적으로 국가의 전반적 운영에 지대한 영향을 미친다는 사실에 기초한 것이다. 예를 들어 뉴딜정책(new deal policy)은 자유방임주의(laissez-faire)를 기본가치로 하는 미국사회에 대해 정부의 시장에 대한 적극적 개입이라는 루즈벨트 대통령의 정책신념이 없었더라면 불가능했을 것이며, 박정희 대통령의 정부주도의 강력한 경제개발정책에 대한 신념이 없었다면 자원과 자본이 없는 가난한 국가가 개발도상국을 넘어 단기간에 세계 10위의 경제대국으로 성장하기는 어려웠을 것이다[8]. 이런 관점에서 국정최고의사결정자인 대통령에 대한 정책신념을 연구하는 것을 학문적 측면에서나 실무적 측면에서 다루어줘야 할 중요한 연구 과제라고 판단된다. 그럼에도 불구하고 외국에 비해 국내 정책학 분야에서는 김동환 외(1999), 김동환(2000), 정석환(2009, 2010)

등이 김대중 대통령과 노무현대통령을 중심으로 정책결정자의 정보처리과정을 중심으로 정책신념에 관한 연구가 진행되고 있을 뿐이다.

연구자는 이러한 문제의식을 바탕으로 한국의 제 16대 노무현대통령의 재임시절 사회 전반적에 많은 영향을 주었던 부동산 정책(real estate policy)에 대한 국정최고의사결정자의 정책신념을 심층적으로 분석하여 정책에 대한 본질적 접근을 시도하고자 한다. 대통령이 가지는 부동산정책에 대한 환경에 대해 어떠한 방식으로 이해하고 있는가? 부동산정책변수에 대한 인지적 수준은 어떤 것인가? 각각의 정책변수들에 대한 상호인과관계를 어떠한 방식으로 이해하고 구조화되어 있는가? 등에 대해 언어네트워크(language network)분석을 통해 노무현대통령의 부동산정책에 대한 신념을 이해하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 정책신념과 선행연구

신념(beliefs)은 의사결정자가 환경을 어떻게 이해하고, 사건들에 대한 정보를 해석하고, 어떠한 행동을 취하는가를 결정하는 인지시스템으로써 의사결정자의 행동에 직접적인 영향을 미치는 동기로 작용한다[7][10][12]. 개인이 가지는 신념시스템은 어떻게 자신의 정보를 평가하여 자신의 의사결정에 도달하는가에 의미하며, i) 직면한 상황과 문제해결에 대한 인식, ii) 개인의 의사결정과 문제해결에 직접적 영향, iii) 다른 개인과 집단에 영향, iv) 개개인과 조직이 인식하고 있는 성취하고자 하는 목표에 영향을 미친다[20][23].

기존의 선행연구는 크게 정치과학(political science) 및 정책학, 경영과학의 측면에서 논의될 수 있다. 정치과학 및 정책학 분야에서의 주요 연구방향은 정치가들과 정책결정자들의 의사결정 신념체계를 정책행태의 관점에서 바라보는 것이며, 민간기업의 경영의사결정 연구로써 주로 조직과 관리과학, 전략연구차원에서 진행되어져 왔으며, 국내에서는 정책학 분야에서 주로 진행되어져 왔다. 특히, 대통령을 중심으로 진행되어져 왔

1) 특히, 국정최고의사결정자인 대통령의 언어는 대통령제도의 공적 표현으로써 의회를 설득하고, 사법부와 소통하는 수단이며, 국민에게 국정운영의 비전을 제시하며, 국민들에게 정책적 기초를 펼쳐 보이고, 시대적 좌표를 설정하며, 역사에 대한 당세대의 과제를 역설하는 기능을 가지고 있다[5][7][8][12].

으며, 김대중 대통령, 노무현 대통령을 중심으로 정책의 신규구조를 파악하여, 정책방향과 본질을 논의하기 위한 차원에서 진행되어져 왔다[1][2][7][8].

2. 정책신념과 언어네트워크

정책신념과 언어네트워크는 정책신념이 가지는 이론을 바탕으로 출발하는 것으로 정책의 시작이 언어를 통해 이루어진다는 관점에서 진행되는 것을 의미한다. 정책의 비전, 문제인식, 기획, 결정, 집행, 감사에 이르는 전 과정은 언어에 의해 매개되기 때문이다[1-3][7-8]. 이런 관점에서 정책신념에 관한 연구는 정책결정자의 언어에 대한 수사학적 관점에서 연구가 진행되어 왔다[1][2][4][7][8]. 예를 들어 역대 대통령의 취임사, 추도사, 의회연설, 메시지, 사과문, 이임사 등의 분석을 통해 국정최고의사결정자로서의 대통령에는 하나의 '인지된 패턴'이 있다는 것을 발견하는 것이다[5][7]. 여기서 인지적 패턴이란 정책언어 속에 숨어있는 의사결정자의 정책신념의 인지적 구조로써 정책결정자가 가지는 고유의 정책신념이 정책에 직접적인 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있다. 특히, 루즈벨트의 뉴딜정책과 정책과 관련된 언어를 분석한 연구[25]에서는 강한 정책신념은 곧 국민에 대한 적극적 정책설득의 효과와 직결된다는 점을 설명하였다. 이러한 정책신념에 대한 정책언어의 구조는 의사결정자가 사용하는 단어마다 고유의 개성과 역사가 있으며, 특히, 청중들이 특정단어를 접함으로써 의미의 공유를 통해 일체감을 느끼게 되어 자신이 가지는 정책의 정당성을 논리적으로 대변할 수 있는 것이다[19][20]. 즉, 자신의 정책신념을 강하게 어필하게 되는 것이다.

III. 연구방법론

1. 자료수집

본 연구에서는 노무현 대통령의 부동산정책에 대한 언어네트워크분석을 통한 정책신념을 이해하기 위해서 2003년 2월-2007년 2월까지 5년간의 대통령 재임기간 중의 인터뷰, 연설문, 간담회, TV토론, 녹취록, 영상물

등의 육성 발언어록을 수집하였다. 이는 7000 페이지에 이르는 분량으로써 정치, 경제, 외교 등의 국정전반에 관한 내용 중에서 부동산과 관련된 정책변수들을 도출하여 활용하였다.

2. 분석방법

구체적인 연구진행을 위한 분석방법으로는 크게 두 가지가 병행되어야 하는데 세부적 내용은 다음과 같다.

첫째, 탐색적 자료분석(Exploratory Data Analysis)이다. 이는 연구자가 연구의 본질을 파악하기 위해 연구대상이 되는 연구를 일일이 탐독하고 분류하는 작업으로 부동산 정책에 대한 정책언어를 추출하고 분석된 정책언어에 대한 분류작업을 거친다. 이를 위해 KrKwic 프로그램을 활용하였다. KrKwic 프로그램은 초록, 연구주제 등에 대해 연구자가 작성한 텍스트(text) 파일을 바탕으로 1차적 분류를 가능하게 해주며, 연구주제에 대한 연관성을 분석할 수 있는 행렬매트릭스 방정식(matrix equation)의 작성을 가능하게 해준다.

둘째, 언어네트워크 분석방법이다. 언어네트워크 분석은 인간이 사용한 언어에 대한 인지시스템의 구조와 작동원리를 파악하여 모델화 하는 것으로 앞서 작성된 행렬매트릭스가 활용된다. 절차로는 구조등위성(structural equivalence)과 중심성(centrality) 분석을 통해 진행된다.

구조적 등위성(structural equivalence) 분석은 네트워크 내의 행위자들이 어떤 유형을 가지면서 상호간의 관계를 맺고 있는지를 이해하는 개념으로 노무현대통령이 인지하는 부동산관련변수들이 어떠한 방식으로 분류되는가를 분석하는 것이다. 구조적 등위성을 측정하기 위한 산식은 다음과 같다.

$$r^{ij} = \frac{\sum(x^{kj} - \bar{x}^j)(x^{ki} - \bar{x}^i) + \sum(x^{jk} - \bar{x}^j)}{\sqrt{\sum(x^{ki} - \bar{x}^i)^2 + \sum(x^{kj} - \bar{x}^j)^2} \sqrt{\sum(x^{ik} - \bar{x}^i)^2 + \sum(x^{jk} - \bar{x}^j)^2}}$$

($i \neq k, j \neq k; x^i$ 는 i 행의 평균, x^j 는 j 열의 평균)

다음으로 중심성(centrality)차원의 접근이다. 중심성은 가장 핵심적인 행위자(부동산관련변수)가 중앙에 위치하는 정도를 의미하는 것으로 결정으로 오는 방향의

연결 정도를 나타내는 내향중심성(indegree centrality)과 그 점에서 밖으로 나가는 연결정도를 나타내는 외향중심성(outdegree centrality)으로 구분된다. 정책결정자의 인지구조 분석에 있어 연결중심성은 양적인 측면에서 관련변수들 간에 가장 많은 영향을 미친 핵심변수를 파악하는데 중요한 근거로 작용하게 된다. 연결중심성을 측정하기 위한 산식은 다음과 같이 전개된다.

$$C_D = \frac{\sum_{i=1}^g [C_D(n^*) - C_D(n_i)]}{\text{Max} \sum_{i=1}^g [C_D(n^*) - C_D(n^i)]} = \frac{\sum_{i=1}^g [C_D(n_i)]}{[(g-1)(g-2)]}$$

이러한 논리적 구조를 바탕으로 연구주제의 행렬매트릭스를 작성하고 네트워크 분석을 통해 연구주제 간의 상호관련성을 파악하기 위한 분석도구로는 KrKwic과 NetMiner 프로그램을 활용하였다.²⁾

IV. 정책신념분석

1. 노무현대통령의 부동산정책에 대한 인식분석

노무현대통령의 정책신념에 대한 언어네트워크 분석을 수행하기에 앞서 양적수준에서의 신념의 전반적 수준을 이해하기 위해 노무현대통령이 부동산정책과 관련하여 언급했던 핵심주제어들에 대해 KrKwic 분석을 실시하였다. 분석결과, 사용된 핵심주제어는 총 161개로 나타났으며, 핵심주제어 중에서 가장 출현이 빈번했던 주제어로는 ‘부동산시장(35회)’, ‘부동산정책(35회)’, ‘주택공급정책(34회)’, ‘서민경제(31회)’, ‘부동산투기(28회)’, ‘부동산문제(26회)’, ‘부동산가격안정(17회)’, ‘부동산가격상승(12회)’ 등의 순으로 나타났으며, 그 이외에도 11회 이상 출현한 것은 ‘경제’, ‘조세’, ‘종합부동산세’, ‘주거복지정책’ 등으로 나타났다. 세부적인 내용은 [표 1]을 통해 제시하였다.

표 1. 노무현대통령의 부동산정책에 관한 핵심변수 빈도(3회 이상)

순위	변수	빈도	순위	변수	빈도
1	부동산시장	35	10	기업경쟁력	9
1	부동산정책	35	11	양극화	8
2	주택공급정책	34	11	양도소득세	8
3	서민경제	31	12	건설경기	6
4	부동산투기	28	12	금리	6
5	부동산문제	26	13	내성	5
6	부동산가격안정	17	13	저항	5
7	부동산가격상승	12	14	임금인상	4
8	경제	11	14	정치적성격	4
8	조세	11	15	경기	3
8	종합부동산세	11	15	금융시장	3
8	주거복지정책	11	15	물가수준	3
9	시장경제	10	15	시장실패	3
10	보유세	9	15	지역개발	3

이러한 핵심주제어의 출현여부는 노무현대통령의 부동산 정책에 관한 인식수준의 특성을 1차적으로 이해할 수 있게 해준다.³⁾ 즉, 부동산정책을 구성하는 핵심변인에 대한 출현빈도는 양적인 측면에서 전반적인 이해를 하는 상당한 도움을 준다는 것이다.

2. 정책신념의 구조적 패턴

구조등위성 분석(structural equivalence analysis)은 유사한 지위(position)를 점하고 있는 행위자들을 그룹화하고, 그룹들 간의 관계를 묘사하는 것이다. 이런 관점에서 정책신념에 대한 언어네트워크 분석에 있어 구조등위성 분석은 노무현대통령이 인지하는 부동산정책에 대한 신념체계를 유형화 시킬 수 있다는 측면에서 가장 기본적이면서도 중요한 분석이다. 즉, 정책신념을 특성별로 그룹화 하여 그 성향을 파악해 볼 수 있는 것이다. 161개의 연구주제어 가운데 3회 이상 출현한 핵심주제어는 33개이며, 핵심 주제어에 대한 구조적 등위성 분석을 수행하였다. 이러한 분석결과를 요약해 놓은 것이 [그림 1]이다.

2) KrKwic 소프트웨어는 사회과학에서 내용분석(content analysis)에 적용하기 위한 프로그램으로써 텍스트 분석(text analysis)을 목적으로 하는 분석방법이다.

3) 언어네트워크 분석에 있어 빈도분석이 갖는 의미는 크게 두 가지이다. 첫째는 특정언어를 얼마나 사용했는가를 양적으로 보는 것이며, 둘째는 추출된 정책변수가 연구주제의 변수와 관련성이 있는가를 파악하기 위한 것이다.



그림 1. 구조등위성 분석결과

구조등위성 분석 결과인 덴드로그램을 통한 노무현 대통령의 부동산정책에 관한 신념구조는 크게 7개의 하위체제가 작동하고 있는 것으로 나타나고 있다. 1Sector ‘보유세’, ‘부동산가격상승’, ‘부동산가격안정’, ‘종합부동산세’, ‘부동산문제’ 등의 6개로 형성되었다. 2Sector는 ‘조세’, ‘저항’, ‘양극화’ 등의 3개로 구성되었다. 제3Sector는 ‘부동산투기’, ‘부동산시장’, ‘부동산정책’, ‘경제’ 등의 4개로 구성되었으며, 제4Sector는 ‘주택공급정책’, ‘서민경제’, ‘시장경제’, ‘금리’, ‘양도소득세’ 등의 6개로 구성되었다. 5Sector는 ‘건설경기’, ‘경기’, ‘주거복지정책’, ‘임금인상’ 등의 4개로 구성되었으며, 6Sector는 ‘금융시장’, ‘정치적성격’, ‘지역개발’ 등의 3개로 구성되었다. 7Sector는 ‘내성’, ‘기업경쟁력’, ‘물가수준’, ‘시장실패’ 등의 4개로 구성되었다.

이러한 분석결과를 부동산정책에 대한 신념을 이해하는데 있어 중요한 시사점을 발견할 수 있다. 부동산정책을 구성하는 변수들이 각자의 고유한 영역을 형성하면서도 상호간의 일정한 연계관계를 갖고 체계화되어 있다는 것이다. 따라서 노무현대통령은 부동산정책에 대한 나름대로 분명한 신념체계를 가지고 있었던 것으로 보인다. 예를 들어 1Sector의 경우는 부동산가격 상승으로 인한 전반적 서민생활과 사회양극화의 특성을 가지고 있으며, 2Sector의 경우는 부동산가격과 서민경제, 경제로 구성되는 특성을 보이고 있다. 3Sector의 경우는 부동산투기와 부동산정책, 그리고 부동산정책의 실패원인인 내성, 정책저항 등으로 구성되는 특성을 보이고 있다. 4Sector는 부동산세금과 관련된 내용

으로 구성되고 있으며, 5Sector는 시장실패와 부동산안정이라는 정책개입과 관련된 내용으로 구성되고 있다. 6Sector는 시장에서의 공급정책과 관련된 내용으로 구성되고 있다. 이렇게 각기의 고유영역의 특성을 가진 집단들이 군집을 형성하면서 상호간의 체계적 관계를 가지며 발전되는 구체적 모습을 보이고 있다. 즉, 거시적 측면에서 부동산정책의 신념구조가 형성되고 있다는 점을 발견할 수 있다. 이것은 언어네트워크가 형성되어 있다는 1차적 증거로서 세부적인 신념의 연결구조를 분석하기 위해 네트워크 분석에서 가장 많이 활용되는 중심성 경향분석을 시도하였다.

3. 부동산정책의 신념체계

중심성(centrality)은 중앙에 위치한 정도로써 한 개체가 그 주위의 다른 개체들과 직접 연결된 정도를 의미한다[13]. 즉, 집중화 경향을 파악하는 것이다. 이런 맥락에서 이 연구에서의 연결중심성은 부동산정책이라는 작은 세상 안에서 어떠한 정책변수들이 어떠한 상호연결성을 통해 집중화되는 가를 파악하는 것이다. 이러한 중심성은 그 결점으로 오는 방향의 연결정도를 나타내는 내향중심성과 그 점에서 밖으로 나가는 방향의 연결정도를 나타내는 외향중심성으로 구분된다.

표 2. 노무현대통령의 부동산 정책 핵심주제어 중심성 분석 결과

변수	In	Out	변수	In	Out
경제	.296	.296	조세	.111	.111
경기	.259	.259	종합부동산세	.111	.111
시장실패	.259	.259	시장경제	.111	.111
기업경쟁력	.222	.222	양극화	.111	.111
금리	.185	.185	양도소득세	.111	.111
주택공급정책	.148	.148	건설경기	.111	.111
주거복지정책	.148	.148	내성	.111	.111
정치적성격	.148	.148	저항	.111	.111
금융시장	.148	.148	임금인상	.111	.111
지역개발	.148	.148	물가수준	.111	.111
부동산시장	.111	.111	부동산문제	.074	.074
부동산정책	.111	.111	부동산가격안정	.074	.074
서민경제	.111	.111	보유세	.074	.074
부동산가격상승	.111	.111	부동산투기	.037	.037

Mean = In Degree(.135), Out Degree(.135)
 STD.DEV. = In Degree(.059), Out Degree(.059)
 Network Degree Centrality Index = In Degree(16.7),
 Out Degree(16.7)

주택가격의 폭등은 임금인상을 불러오게 되고, 임금 인상은 우리의 경쟁력을 떨어뜨립니다. 부동산가격상승은 기업의 생산원가에 바로 부담을 주기도 합니다(2003년 10월 13일). 높은 집값은 임금인상의 압력이 되고, 임금 인상은 기업의 경쟁력을 떨어뜨립니다. 흔들리지 않고 갈 것입니다(2004년 1월 14일). 부동산 시장의 안정은 민생경제 회복과 기업경쟁력 강화를 위한 필수 요건입니다. 정부는 모든 정책적 역량을 집중하여 부동산 문제를 해결하는데 최선을 다하겠습니다(2006년 11월 6일).

이런 맥락에서 노무현 대통령은 부동산가격상승에 따른 기업경쟁력 부문과 주거비 부담에 따른 임금상승의 요인 등이 장기적으로는 경제에 부정적 영향을 미치는 것으로 인지했던 것으로 판단된다. 여기서 중요한 사실은 최고의사결정자의 환경에 대한 정보처리 과정을 통해 얻는 정보의 개인차가 정책에 중요한 영향을 미친다는 것이다.⁴⁾

셋째는 시장실패와 내성, 그리고 정치적 성격의 인지 체계이다. 앞서 언급한 부동산가격의 상승 변수는 시장경제원리에 따른 정책환경의 의미를 갖는다면 부동산 투기는 시장경제를 왜곡하여 급속한 부동산가격상승의 의미를 갖는다는 점에서 시장실패(market failure)에 대한 정부개입의 의미를 갖는다. 노무현대통령 역시 부동산투기변수에 대해서는 구체적인 정책수단을 직접적으로 언급하는 특성을 보이고 있다. 다음의 예는 이러한 현실에 대한 이해를 돕기 위한 것이다.

시장에서 실패한 것은 국가가 정책으로 시장실패를 보완해 주어야 되는 것 아닙니까? 부동산이야말로 시장이 완전히 실패한 영역입니다(2005년 8월 25일). 부동산문제는 어쩌면 가장 핵심적인 문제라고 말할 수 있습니다. 서민생활이 어렵다고 말하는데 국민의 생활을 가장 어렵게 하는 것이 바로 부동산 문제입니다(2006년 3월 23일)

노무현 대통령이 인지한 부동산정책은 양극화를 해

결하기 위한 근본적 시각에서 시작되었다는 점을 이해할 수 있다. 즉, 부동산정책은 부동산 투기를 감소시키고, 부동산투기의 감소는 부동산가격을 감소시키고, 부동산가격의 감소는 서민경제를 증가시키고, 서민경제의 증가는 결국 양극화의 감소로 이어지는 인지관계가 형성되고 있다. 이는 부동산정책을 통해 부동산가격을 안정시키는 것이 서민경제의 증가와 함께 양극화 감소라는 국가정책의 효율적 정책수단으로 인지한다는 것을 의미한다. 이런 맥락에서 노무현대통령이 부동산 정책을 통해 서민경제를 증가시키고 양극화를 감소시킨다는 인지체계는 부동산정책과 서민경제의 증가라는 정책신념을 다시 발견할 수 있는 부문이다. 의사결정자의 신념은 장기적이며, 안정적 특성을 지니기 때문이다 [11]. 다음으로 부동산정책에 대한 기득권세력의 저항을 수시로 언급하고 있다. 이것이 부동산정책을 감소시키거나 왜곡시키는 주요원인으로 작용한다는 점을 강조한다. 이는 자신의 신념을 구체화하기 위한 노력의 한 부분으로 이해될 수 있는 부문이다. 다음은 이해를 돕기 위한 예이다.

부동산 정책에 대해서는 국민들이 내성을 가지고 있습니다. 그리고 실제로 부동산정책은 어렵습니다. 역대 정부가 계속해서 실패했습니다. 저항 때문입니다. 부동산 부자들 쪽의 여론이 총론에서는 찬성하다가 각론 만들 때 서민 부담을 가중시킨다. 세금 폭탄이다. 또 시장원리에 위배된다. 헌법에 위배된다. 고 반대를 들고 나와 주저앉혀 버립니다(2005년 8월 25일). 부동산 문제 역시 크게 다르지 않습니다. 지난해 8.31대책을 내놓았을 때 일부 정치권이나 일부 언론의 태도를 보면 입으로는 찬성하면서 실제로는 마치 부동산 정책이 실패하기를 바라는 것 처럼 행동했습니다(2006년 1월 18일).

이는 과거의 학습을 통한 인지시스템이 작동한 결과로써 자신의 정책신념을 제어하려는 사회적 행태로 이해될 수 있다. 특히, 내성이라는 언어를 지속적으로 사용하고 강조한다는 점은 기득권 세력이 특정세력을 넘어 전반적인 부동산 시장 자체를 왜곡하고 있으므로 강력한 정책적 처방이 이러한 문제를 해결할 수 있다는 강한 정책신념을 가지게 된 것으로 판단된다.

4) 예를 들어 김대중 대통령의 경우에는 경제성장을 위해서는 소비를 통해 기업생산성을 증가시키고, 기업경쟁력을 증가시키겠다는 인지체계는 소비를 중요한 인지변수로 작용하여 부동산규제완화를 전면적으로 실시함으로써 경기를 활성화시키고 경제를 증가시킨다는 정책을 펼치게 되었다. 즉, 환경에 대한 개인의 인식차이가 정책의 출발점을 다르게 만든다는 것이다.

V. 결론

1. 연구결과의 요약

이 연구는 한국의 제16대 노무현 대통령의 부동산정책에 대한 정책신념 분석을 통해 부동산정책의 본질과 출발에 대한 이해를 도모하기 위한 목적으로 진행되었다. 연구결과는 크게 세 가지 정도로 논의될 수 있다.

첫째, 노무현대통령에게 있어 부동산정책은 부동산투기를 막기 위한 정책수단의 하나였으며, 이를 통해 서민생활과 서민경제를 향상시키려는 인지적 구성형태가 발견된다. 또한 증가된 서민경제를 통해 기업경쟁력을 증가시키기 위한 인지적 노력이 있었던 것으로 판단된다.

둘째, 부동산정책을 시행함에 있어 노무현대통령은 부동산이 경제와 밀접한 관련성이 있음에도 불구하고 시장경제와 관련된 변수들과 유기적 관계를 보이는 인지시스템은 매우 약하게 작동하는 것으로 나타났다. 즉, 부동산시장이라는 것이 경제적 순환구조 속에서 이루어지는 시스템이라는 동태적 사고는 미흡했던 것으로 보여 진다.

셋째, 동태적 사고가 부족한 인지시스템이 작동되면서 지나친 서민경제와 서민생활의 인지적 집착은 부동산정책을 사회적 합의를 통한 정책실천 보다는 사회적 대결을 지향하는 원인으로 작동하게 되었던 것으로 판단된다. 즉, 사회 전체의 합의를 구하려고 노력하기 보다는 사회의 가진자와 못가진자를 구분하여 가진자에 대한 가지지 못한자의 불만을 부동산 정책에 대한 지지 근거로 강하게 삼는 행태를 보이게 되었다는 점이다.

요약하자면 노무현 대통령의 부동산 정책에 대한 신념은 서민생활과 서민경제를 향상시키는데 있었던 것으로 판단된다. 그러나 이 두 관계와의 강력한 인지구조가 기타 부동산과 관련된 다른 경제환경 변수들과의 연결을 방해하거나 그 신호를 적절하게 인지하지 못했던 것으로 판단된다.

2. 연구한계와 향후 연구과제

마지막으로 연구의 가치와 한계에 대해 논의해보면 다음과 같다. 연구를 통해 얻어진 노무현 대통령의 정

책신념이 옳다거나 그의 정책이 성공했다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 왜 이런 정책이 나오는가에 대한 근본적 질문에 대해 학술적 접근을 통한 이론의 발전에 도움을 줄 수 있다고 판단된다. 다음으로 연구의 한계점에 대해 지적하면 다음과 같다. 이 연구는 노무현 대통령이 생각하고 표현한 방대한 언어데이터를 중심으로 진행된 것이다. 따라서 노무현대통령의 정책신념을 가슴으로 체득(예를 들어 억양, 표정, 제스처 등)하기 위해 다양한 영상물들을 반복 시청하였으나 모든 것을 글로 표현하는 데는 한계가 있었다. 따라서 향후에는 더욱 미시적 관점에서 보다 다양한 사례를 중심으로 연구가 진행되어 궁극적으로는 정책결정자 전체 의사결정시스템을 체계적으로 이해할 수 있도록 해야 할 것이다. 이것이 공공정책의 학문적 발전에 질적으로 도움을 줄 것으로 사료된다.

참 고 문 헌

- [1] 김동환, “인과지도를 활용한 정책 딜레마 분석”, 한국행정학보, 제33권, 제4호, pp.279-296, 2000.
- [2] 김동환, 이상운, 조일홍, “지식정보사회에 관한 김대중 대통령의 정책지도”, 제9권, 제2호, pp.41-64, 1999.
- [3] 김용학, *사회연결망 분석*, 서울: 박영사, 2011.
- [4] 박성희, “대통령 취임 연설의 제의적 특성 수사분석: 버락 오바마 미국 대통령 취임연설문을 중심으로”, 스피치와 커뮤니케이션, 제11권, pp.195-220, 2009.
- [5] 박성희, 이윤지, “미국 대통령 취임 연설문의 제의성과 가치정향: 토마스 제퍼슨에서 버락 오바마까지 11개의 취임 연설문을 중심으로”, 사회과학연구논총, 제26권, pp.53-80, 2011.
- [6] 사용진, 최홍석, “정책결정자의 인지지도와 정책 딜레마에 관한 연구: 김대중 대통령의 벤처지원정책과 국민기초생활보장제도를 중심으로”, 한국정책학회보, 제17권, 제2호, pp.33-62, 2008.
- [7] 정석환, “국정최고의사결정자의 정책신념에 관한

- 연구(I) : 제16대 노무현대통령의 경제정책을 중심으로”, 한국행정학보, 제43권, 제3호, pp.127-150, 2009.
- [8] 정석환, “국정최고의사결정자의 정책신념에 관한 연구(II) : 제16대 노무현대통령의 자유무역협정(FTA)정책을 중심으로”, 한국행정연구, 제19권, 제4호, pp.107-131, 2010.
- [9] A. D. Henry, M. Lubell, and M. McCoy, “Belief Systems and Social Capital as Drivers of Policy Network Structure: The Case of California Regional Planning,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.21, No.3, pp.419-444, 2011.
- [10] C. Eden, “Cognitive Mapping: A Review,” *European Journal of Operational Research*, Vol.36, No.1, pp.1-13, 1988.
- [11] D. W. Blum, “The Soviet Foreign Policy Belief System: Beliefs, Politics, and Foreign Policy Outcomes,” *International Studies Quarterly*, Vol.37, pp.373-394, 1993.
- [12] D. Zarefsky, *The presidency has always been a place for rhetorical leadership. in The presidency and rhetorical leadership*, ed. Leroy G. Dorsey, College Station: Texas A&M University Press, 2002.
- [13] G. W. England, “Personal value systems of American managers,” *Academy of Management Journal*, Vol.10, pp.53-68, 1967.
- [14] I. Clarke, M. Horita, and W. Mackaness, “The spatial knowledge of retail decision makers: capturing and interpreting group insight using a composite cognitive map,” *Distribution and Consumer Research*, Vol.10, No.3, pp.265-285, 2000.
- [15] J. C. Olson, D. R. Toy, and P. A. Dover, “Do Cognitive Responses Mediate the Effects of Advertising Content on Cognitive Structure?,” *Journal of Consumer Research*, Vol.9, pp.245-262, 1982.
- [16] J. J. Pierce, “Coalition Stability and Belief Chance: Advocacy Coalitions in U.S. Foreign Policy and the Creation of Israel, 1922-44,” *Journal of the Policy Studies Organization*, Vol.39, No.3, pp.411-434, 2011.
- [17] J. R. Andrews, *Presidential leadership and national identity: Woodrow Wilson and the meaning of america in The Presidency and Rhetorical Leadership*, ed. Leroy G. Dorsey. College Station: Texas A&M University Press, 2002.
- [18] K. Langfield-Smith, “Exploring The Need for a Shared Cognitive map,” *Journal of Management Studies*, Vol.29, No.3, pp.349-368, 1992.
- [19] K. A. Coronges, A. W. Stacy, and T. W. Valente, “Structural comparison of cognitive associative networks in two populations,” *Journal of Applied Social Psychology*, Vol.38, No.9, pp.2097-2129, 2007.
- [20] K. K. Campbell and K. H. Jamieson, *Deeds done in words: Presidential rhetoric and the genres of governance*, Chicago and London: University of Chicago Press, 1990
- [21] L. Freeman, “Centrality in Social Networks : Conceptual Clarification,” *Social Networks*, Vol.1, pp.215-239, 1979.
- [22] M. Lubell, “Collaborative Institutions, Belief-Systems, and Perceived Policy Effectiveness,” *Political Research Quarterly*, Vol.56, No.3, pp.309-323, 2003.
- [23] P. Cossette and M. Audet, “Mapping of an Idiosyncratic Schema,” *Journal of Management Studies*, Vol.29, No.3. pp.325-347, 1992.
- [24] S. Jacobsson, A. Lindholm-Dahlstrand, and L. Elg, “Is the commercialization of European academic R&D weak?—A critical assessment of a dominant belief and associated policy responses,” *Research Policy*, Vol.42, pp.874-885,

2013.

[25] T. W. Benson, *FDR at gettysburg: The new deal and the rhetoric of presidential leadership. in The presidency and rhetorical leadership*, College Station: Texas A&M University Press, 2002.

[26] W. H. Hegarty and H. P. Jr, Sims, "Some determinants of unethical behavior: An experiment," *Journal of Applied Psychology*, Vol.63, pp.451-457, 1978.

저 자 소 개

정 석 환(Seok-Hwan Jung)

정회원



- 2002년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 석사)
- 2008년 2월 : 중앙대학교 대학원 행정학과(행정학 박사)
- 2010년 ~ 현재 : (사)한국공공행정연구원

<관심분야> : 인지심리학, 시스템다이내믹스