「지방정부연구」 제23권 제2호(2019 여름): 329-358
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.2 (2019 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.2.15

지방정부 단체장 매니페스토의 내용분석:
민선 6기-7기 광역자치단체장 선언을 중심으로*

황 정 윤**
주 혜 린***
박 일 주****

국문요약

매니페스토는 지방정부의 정책 목표와 비전을 구성하고 그 방향을 판단하는 데 중요한 밑바탕이 된다. 그간 많은 연구는 지방정부의 정책 목표와 방향 설정에 있어 리더의 중요성을 강조해왔으나, 이들의 공약을 기초로 지방정부 관리 패러다임의 경향성과 변화 양상을 살펴보려는 시도는 크게 이루어지지 않았다. 이러한 문제의식에 기초하여 본 연구는 각 지방정부 단체장의 매니페스토가 어떠한 가치를 담고 있는지, 그 경향성은 어떠한지 실증적으로 살펴보고자 하였다. 민선 6기와 민선 7기에 당선된 17개 지방자치단체장이 표명한 매니페스토를 중심으로 내용분석(content analysis)을 수행한 결과, 공약의 주요 단어 간 연계성이 존재하며 매니페스토 내 최빈출 단어가 민선 6기 대비 7기에 보다 다양해진 것으로 나타나 지방자치단체 정책 내용의 유사성이 증가하는 한편 그 내용이 더욱 구체화되고 있는 것을 알 수 있었다. 이를 토대로 볼 때 지방정부의 정책목표와 관리 패러다임이 보다 세분화되고 다양한 가치를 표방하는 방향으로 변화하고 있다고 판단된다.

주제어: 매니페스토, 지방정부, 정책목표, 단체장, 공약, 내용분석

Ⅰ. 서론

한국의 지방자치제도는 정치적 민주성을 확보하는 기제이자 '민주성'을 매개로 하여 지방정부가 지향하는 가치, 규범, 문화 등 다양한 가치들을 조직에 담아내는 제도적 장치이다(정명은·김미현, 2014). 이러한 지방자치제도를 구성하는 가장 중요한 요소 중 하나는 바로 선거이다. 현대 다원주의 사회에서 선거에 참여하는 정치 엘리트들은 선거에 승리하기 위하여 다양한 이익들을 대변한다(정종원, 2014). 그 과정에서 각 지방정부를 대표하는 후보는 선거 공약을 통하여 자신이 어

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067636)
** 제1저자
*** 공동저자
**** 교신저자

떠한 이익을 대변하고 어떠한 가치를 추구하고 있는지를 유권자에게 공약의 형태를 통해 표명하게 되며(정종원, 2014), 이러한 공약에 근거하여 유권자들은 자신이 속한 지방정부를 이끌어나갈 지도자를 선택하게 된다.

공약이 유권자들로부터 정치적 지지를 결정하는 유일한 요소라고는 할 수 없다. 유권자들은 자신의 표를 행사함에 있어 정치적·정책적 기조, 여론의 흐름, 개인적 이해관계 및 이익 등 다양한 요소에 영향을 받는다. 그러나 얼마 전 '무상급식' 또는 '반값 등록금' 등과 같은 보편적 복지정책 이슈와 공약이 큰 화두로 떠오른 바와 같이, 선거 경쟁에 있어 후보자 간의 공약 경쟁 역시 매우 중요한 투표의 기준이라는 점은 부인하기 어렵다.

또한 선거에서 승리한 각 후보자는 지방정부의 장으로서 자신이 표명한 공약을 바탕으로 정책 방향과 목표를 설정하며 그에 기초한 전략을 통해 지방정부를 운영하게 된다. 이러한 점에서 볼 때, 지방정부의 리더가 표명하는 선거 공약, 즉 매니페스토는 지방정부의 정책 목표와 비전을 구성하고 그 방향을 판단하는 데 중요한 밑바탕이 된다. 즉, 지방정부의 리더가 표명하는 공약은 지방정부가 효율성, 책임성, 안전, 복지 등과 같이 다양한 가치와 목표를 추구하고 이를 정책으로 실현하는 데 있어 핵심적인 요소이며, 이를 통해 지방정부가 추구하는 가치와 정체성을 살펴볼 수 있다는 점에서 의의가 크다.

그간 많은 연구는 지방정부의 정책목표와 방향 설정에 있어 리더의 중요성을 강조해왔으나, 이들의 공약을 기초로 지방정부 관리 패러다임의 경향성과 변화 양상을 살펴보려는 시도는 크게 이루어지지 않았다. 이러한 문제의식에 기초하여 본 연구는 한국 지방정부의 리더가 지향하는 정책 목표, 특히 이들이 표방하는 공약인 '매니페스토'에 주목한다. 각 지방정부 리더의 매니페스토를 기초로 내용분석을 통해 이들이 어떠한 가치를 담고 있는지, 그 경향성은 어떠한지 실증적으로 살펴보고자 하는 것이 본 연구의 주요 목적이라 할 수 있다.

그에 따라 본 연구는 장기 시계열 분석에 앞선 탐색적 분석으로서, 민선 6기와 민선 7기에 당선된 각 지방정부의 장(지방자치단체장)이 표명한 매니페스토를 지방정부가 추구하는 일종의 정책 목표와 방향으로 보고 이를 분석하고자 한다. 이를 위해 매니페스토에 담긴 단어와 주요 주제어들을 내용분석(contents analysis)하고 이를 통해 민선 6기와 민선 7기에 나타난 지방정부 정책목표의 변화 양상을 비교하는 데 초점을 두어 분석을 진행한다. 특히 이를 위해 토픽 분석 중 하나인 '잠재 디리클레 할당(LDA; Latent Dirichlet Allocation) 분석' 및 '네트워크 텍스트 분석(NTA; Network Text Analysis)'이라는 비교적 새로운 방법을 적용함으로써 실증적 의의를 더하는 동시에, 지방정부 리더의 가치지향성과 지방정부 관리 패러다임에 대한 이해를 높이고자 한다.

Ⅱ. 매니페스토 개념 및 현황

1. 매니페스토 개념 및 등장 배경

매니페스토(manifesto)는 '개인이나 단체가 대중에 대하여 확고한 정치적 의도와 견해를 밝히는 것으로 연설이나 문서의 형태'이며 비정치적 분야에서 사용되기도 하는데, 한국에서는 주로 '이행이 가능한 선거 공약'의 의미로 통용된다.[1)]

매니페스토는 후보자 신념에 대한 투표자와 후보자의 약속이라는 의미로도 사용되는 것으로 '선거공약에 기간, 목표, 공정, 재원 나아가 우선순위라는 구체적 계약을 담는 것'(김미경, 2006)을 의미하는데, 1834년 영국 보수당 로버트 필(Robert Peel) 당수가 공약의 구체성을 강조한 것에 그 기원을 두고 있다.[2)] 현대의 선거 매니페스토는 1997년 영국 토니 블레어(Anthony Charles Lynton Blair) 총리가 선거 때 매니페스토 10대 정책을 구체적으로 제시하여 집권한 것을 시작으로 본격적으로 활용되기 시작하였고 일본에서도 2003년 지방선거에 도입되는 등 해외에서 먼저 활성화되었다(유현종·최연태, 2010; 류영아, 2009).

우리나라에서 매니페스토가 본격적으로 조명되기 시작한 것은 매니페스토 운동이 처음 도입된 2006년부터이다. 당시 민선 4기 선거 운동 기간 중 '5.31 스마트 매니페스토 운동 추진본부'가 설립되어(김혁, 2010) 선거 매니페스토 개념이 본격적으로 도입되었는데, 일반 공약과는 달리 목표치를 보다 구체적으로 명시하고 해당 목표를 실현하기 위한 재정적 근거와 로드맵을 체계적으로 제시한다는 이점이 있어 주목받기 시작하였다(이동윤, 2010).

우리나라에서 매니페스토가 본격적으로 도입되기 전인 2003년 한겨레 신문에서 '매니페스토'에 대한 기사가 최초로 보도되었는데[3)], 해당 기사에서는 일본의 총선거 과정에서 대두된 '정권공약(매니페스토)선거'에 대해 소개하며 일본의 총선을 분석하고 미래 대응책에 대한 필요성을 제기하였다. 학계에서는 이현출(2003)의 2003년 총선 결과에 대한 자료 분석을 시작으로 매니페스토에 대한 연구가 진행되었으며, 2006년 '한국매니페스토실천본부'가 출범하면서 한국의 매니페스토 운동이 본격화되었다고 할 수 있다.

---

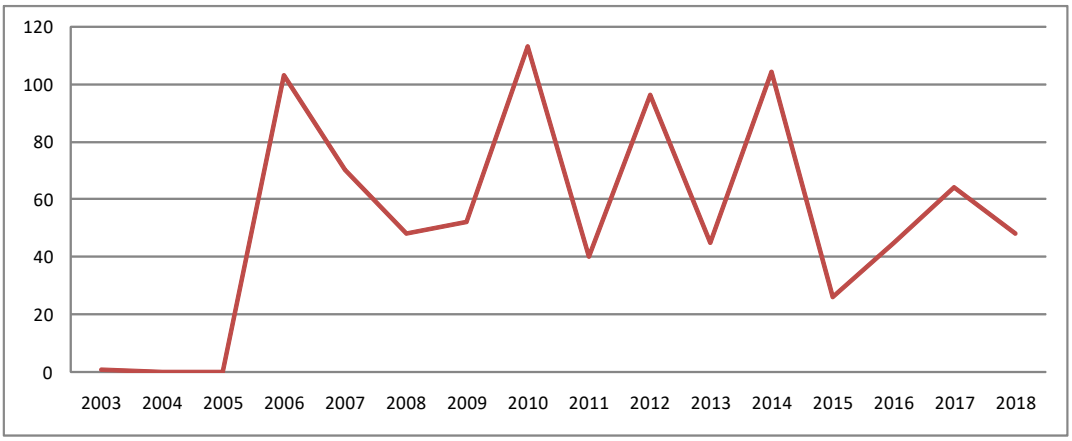
1) 한국매니페스토실천본부 홈페이지(http://manifesto.or.kr). 접속일: 2019년 2월 11일.

2) 영국 보수당 문헌에 의하면 1834년 탬워스(Tamworth) 선거 당시 로버트 필(Robert Peel) 당수가 매니페스토를 제시했다고 되어 있으며, 1906년 노동당이 매니페스토를 문서화하였고, 현재와 같은 매니페스토 스타일은 1935년 보수당 매니페스토가 시초라고 할 수 있다(중앙선거관리위원회, 2010).

3) 한겨레, 2002.11.24. "일 '우향우' 총선과 우리의 과제". https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=028&aid=0000033982. 접속일: 2019.7.1.

2. 매니페스토 현황

〈그림 1〉 '매니페스토' 기사 빈도분석표



* 출처: 조선일보·중앙일보·동아일보·한겨레·경향신문. 연도별 기사 검색결과.

〈그림 1〉은 '매니페스토'를 키워드로 한 기사의 출현 빈도를 나타낸 그래프이다.[4] 분석 대상 언론사는 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문이며, 분석 기간은 1년을 단위로 하여 2003년부터 2018년까지이다. 매니페스토가 한국에 도입되기 이전인 2003년부터 2005년까지의 기간에는 2003년에 한겨레에서 보도된 1건의 기사를 제외하고는 매니페스토에 대한 기사는 2004년, 2005년 동안 0건이었다. 한동안 매니페스토가 우리나라에서는 주목을 받지 못한 것이다. 그러나 2006년 한국사회에 매니페스토 운동이 전개되기 시작하면서 관련 기사의 수 또한 2007년 103건, 2008년 48건, 2010년 113건 등으로 증가한 것을 알 수 있다. 물론 시기별 변동이 존재하지만 2006년 이후 전반적으로 매니페스토에 대한 언론의 관심이 증대되었음을 알 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 2010년 이후 2014년 이전까지는 매니페스토와 관련하여 매년 평균 약 60건의 기사가 검색되는데 전체 기간 중 빈도 변화를 살펴보면 기사 건수가 100건을 초과했던 시기는 주로 2006년(103건), 2010년(113건), 2014년(104건)이었다. 이때는 각각 제4회(2006년), 제5회(2010년), 제6회(2014년) 전국동시 지방선거가 진행되었을 때인데, 제7회 동시 지방선거가 치러졌던 2018년만 예외적으로 48건의 기사 건수를 기록하였다. 즉, 매니페스토가 도입된 이후 전국동시 지방선거 주기에 따라 기사 보도 건수 역시 증가하는 것을 알 수 있으며, 대통령 선거와 국회의원 선거는 기사 빈도에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 해석할 수 있다. 제4회~제6회 전국동시 지방선거 기간에는 100건 이상의 보도 건수를 기록했지만 제7회 동시 지방선거만 예외적으로 100건

4) 본 연구는 '광역자치단체'의 매니페스토에 대해 다루고 있으므로, 엄밀히 말해 매니페스토 현황 또한 광역자치단체에 국한하여 살펴보는 것이 바람직하다. 그러나 매니페스토의 기사의 경우 매니페스토 전반에 대해 설명하거나 또는 광역자치단체, 기초자치단체 등 다양한 주체와 관련한 내용이 결합된 기사들이 많다는 점에서 이를 살펴보는 것이 현실적으로 어렵다는 점에서 매니페스토와 관련한 전체적인 현황을 제시하였다.

미만의 기사가 보도된 것에 관해서는 세밀한 검토가 필요할 것으로 보인다. 다만 추정컨대 2005년 매니페스토가 한국에 도입된 이후 10여 년의 시간이 지났기에 이 시기에는 매니페스토가 한국사회에 안착 및 보편화되었다고 짐작해 볼 수 있다.

Ⅲ. 이론적 논의

1. 지방정부 정책목표의 특징 및 경향성

지방정부는 다양한 미션과 비전, 그리고 전략을 설정하여 이를 실현함으로써 정책목표를 실현하고자 한다. 이러한 지방정부 정책목표의 특징과 경향성은 연계 및 동형화, 차별화 및 특성화, 그리고 세분화와 구체화라는 세 가지 전략으로 대변될 수 있다.

먼저 연계 및 동형화 측면이다. 일반적으로 지방정부는 지역사회가 원하는 다양한 가치를 담는 동시에 공공의 목적을 달성함으로써 외부환경이나 행위자들로부터 그 역할과 정체성을 확립하는 방향으로 정책목표를 설정한다. 제도주의 조직론(organizational institutionalism) 논의에 따르면 조직으로서의 지방정부는 독립적 개체이자 역능화된 행위자(empowered actor)에 해당하며, 사회적으로 요구되는 정당성(legitimacy)의 획득을 위해 사회 전반, 나아가 국제사회에 공유되는 문화나 가치를 수용한다(정명은, 2012). 특히 지금과 같이 국가 내, 그리고 국가 간 경계가 모호한 상황에서 지방정부는 그들의 정체성과 목표를 표현하는 과정에서 외부적 환경을 고려하여 전략적으로 대응하게 된다.

이러한 지방정부의 행위자로서의 특성은 지방정부의 정책목표, 즉 매니페스토의 내용에도 영향을 미치게 된다. 즉, 매니페스토에는 국제사회 목표와 중앙정부의 정책목표, 다시 말해 국제사회에서의 발전전략과 담론, 그리고 국정과제와 큰 틀에서 유사성을 보이게 되는 것이다. 국제사회 담론 측면에서 보면, 최근 들어 강조되는 지속가능발전(sustainable development)에 대한 내용들이 지방정부의 목표에 크게 반영되고 있다. 예를 들어 서울시는 2015년에 지속가능발전 기본계획을 수립하고 2017년부터는 지속가능발전 기본조례를 제정하는 등 관련 계획을 수립하여 이행하고 있다. 수원시의 경우에도 2017년부터 유엔 SDGs에 대한 대응계획으로 수원형 지속가능발전목표와 지속가능발전지표를 작성하는 한편, 수원형 SDG 작성을 위한 비전특위 구성과 시민참여형 설문조사 및 토론회, 분야별 위원회 등을 개최하고 지속가능발전목표 이행을 위한 이행계획을 마련하고 있다(오수길·한순금, 2018). 국정과제 측면에서도 최근 들어 강조되는 다양한 주요 국정과제 등이 지방정부 목표와 정책에도 담겨 있다. 예컨대 문재인 정부의 주요 국정과제인 '중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장'과 '과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명' 등의 국정과제와 유사하게 지방정부의 정책목표 또한 변화하는 상황이다. 대전시의 경우 대전형 스마트시티 전략을 통해 ICT와 IoT, AI를 활용해 도시 전체를 네트워크로 연결함으로써 생활편의와 도시 안전 등을 극대화한 모델을 구축하고 있으며, 경상남도의 경우 4차 산업혁명 대응을 위해 경남 전략산업육성 위원

회를 두고, 위원회에서 4차 산업혁명 각종 대책 등을 마련하고 있다.[5] 이러한 예들은 지방정부의 정책목표가 큰 틀에서 국제사회 및 중앙정부의 목표와 유사한 동형화 경향성을 지님을 보여주는 것이라 할 수 있다.

둘째, 차별화 및 특성화 측면이다. 물론 지방정부의 정책목표가 거시적 차원에서 사회 전반의 발전목표를 유사하게 반영하고 있음에도, 지방정부 특성상 각 '지역'별로 특성을 반영한 특성화와 차별화의 특징 또한 함께 반영된다. 지방자치단체의 정책형성과정에는 일반적으로 중앙정부, 광역정부 및 지방정부 같은 공식적 참여자들뿐 아니라 지역주민, 이익집단, 언론기관 같은 비공식적 참여자가 함께 참여하여 정책문제의 정립과 채택에 영향을 미치게 된다. 그에 따라 지방정부의 정책목표에는 주택, 보건, 의료, 복지, 교육 등 다양한 영역에서 주민생활과 밀접히 연관된 공공문제와 정책들을 다루는데, 그 과정에서 지역사회의 개인이나 집단들이 자신의 이익을 반영하기 위한 영향력을 행사하며 그에 따라 지역별로 정책목표가 영향을 받게 된다.

지역의 사회·경제적 변화와 지방정부 리더의 정치적 관계 역시 지방정부의 정책목표에 영향을 주는 또 다른 요인이다. 지역의 인구증가나 주민소득 변화 등은 공공서비스에 대한 집합적 수요를 변화시키며, 이는 곧 지방정부의 정책 결정에 영향을 미치게 된다(황정윤 외, 2015). 아울러 지방정부 리더는 정책목표를 선언하는 과정에서 최대한 자신의 정치적 기반을 확대하기 위해 사업과 정책을 추진하고자 할 유인을 지니는데 그 과정에서 지역별로 서로 다른 차별화된 수요와 요구에 직면하며, 이것이 곧 지역의 특성화된 정책목표 설정을 일으킬 수 있기 때문이다. 지방정부의 경우 보통 그해 예산 내 범위 내에서 각종 정책과 사업을 추진하므로 지방정부의 내부 자원과 역량에 따른 목표 설정의 차별화 또한 간과할 수 없는 부분이다(추병주·정윤수, 2012).

마지막으로 지방정부 정책목표의 구체화 및 세분화 측면이다. 일반적으로 시민들은 지방정부가 보다 다양한 가치를 반영한 목표와 전략을 추구기를 원하며, 그에 따라 지방정부 정책목표 설정에는 항상 다양한 가치의 갈등이 존재할 수밖에 없다. 이때 지방정부가 취할 수 있는 전략 중 하나는 정치적 타협을 통해 목표의 수를 늘리거나 이를 보다 세분화하여 제시하는 것이다(정명은·김미현, 2014). 전략적 측면에서 보다 다양한 가치를 표방하는 목표들을 다양하게 제시함으로써 변화하는 환경으로부터의 요구를 빠르게 수용하고자 하는 것이다. 그에 따라 지방정부의 관리 패러다임 또한 다양하고 상충되는 가치를 담게 되며 단선적이기보다는 보다 복잡하고 다차원적인 양상을 보이게 된다.

뿐만 아니라 사회가 발전하고 국민들의 의식 수준이 향상됨에 따라 사회문제가 복잡다기화되는 상황이다. 사회가 해결해야 할 사회문제 또한 과거에는 빈곤이나 저성장 등 경제적 문제에만 머무르지 않고 경제, 사회, 환경 영역의 문제를 포괄하는 방향으로 확대되고 있으며, 취약계층에 국한되었던 사회문제들이 점차 일반 개인, 나아가 국민 전체에 이르기까지 상당 부분 보편화되고 있다(장용석 외, 2018). 이러한 변화로 인해 지방정부가 담당해야 할 정책난제는 기하급수적으로 증가하게 되며, 그에 따라 지방정부는 보다 다양한 정책문제 해결을 위한 대응방안에서 정책목표

5) 인더스트리뉴스, 2017.12.31. "2018년 지자체별 4차 산업혁명 대응 방향은?" http://www.industrynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=20789. 접속일: 2019.7.1.

를 보다 다양화하게 된다. 이 과정에서 지방정부의 목표는 더 구체화되고 세분화된 방향으로 나타날 수밖에 없다.

2. 지방정부 정책목표로서의 매니페스토

종래 중앙정부의 대리인으로서 중앙정부의 정책 결정을 집행하는 역할에 불과했던 지방정부는 이제 지역발전과 성장을 전략적으로 실천해나가는 독립적 개체(independent entity)로서 거듭나고 있다(감사원, 2012). 이러한 상황에서 지방정부는 지역발전과 지역경쟁력 강화, 그리고 지역주민 삶의 질 향상이라는 거시적 목표를 추진하며, 지방정부의 리더는 매니페스토 선언을 통해 이러한 정책목표를 보다 구체화·가시화한다.

현재까지도 우리나라의 지방선거는 '대선의 전초전' 혹은 '현 정부에 대한 중간 평가', '중앙정당의 대리전'의 성격을 여전히 지니고 있으며, 지역 현안 과제와 정책을 온전히 매니페스토만으로 판단하는 수준이라고는 보기 어렵다(최진혁, 2018). 특히 중앙정부나 광역단체의 공약이 기초자치단체에서 비슷하게 제시되는 경우가 많아 매니페스토의 실효성에 대한 비판적 시각이 존재하는 것도 사실이다.

그러나 매니페스토는 실제 지방정부 리더가 중요시하는 가치와 원칙들을 온전히 반영하며, 지방정부의 정책 방향과 운영 방식에 영향을 준다는 점은 부인하기 어렵다. 매니페스토는 시민사회의 수동적 권력 감시 운동 차원을 벗어나 지방자치단체장 자신도 성과관리와 연계하여 활용할 수 있도록 돕는다는 이점과 함께 시민들이 지방자치단체장의 공약 이행 과정에 직접 참여하여 새롭게 시민참여모형을 창출해나갈 가능성 또한 제시한다는 이점이 있다(오수길·남승하, 2010). 학문적으로도 2006년 한국정책학회가 제시한 SMART 지표,[6] 한국지방자치학회에서 개발한 SELF 지표[7] 등 6가지[8] 지표들이 주로 공약의 적실성, 달성 가능성, 공약실현의 수단, 공약의 효율성, 평가 가능성 등에 초점을 두어 매니페스토를 평가하는 데 활용되고 있다는 점은 매니페스토가 지방정부의 정책 방향을 결정하는 데 있어 중요하게 작용한다는 것을 보여준다(왕재선, 2016).

지방자치단체장은 취임과 동시에 지방정부의 실정과 맥락에 맞추어 매니페스토를 변경하거나 이를 더 구체화하여 제시하기도 하며,[9] 세부 실행계획과 예산집행계획, 집행 담당 부서 등을 보다 구체적으로 명시하여 이를 체계화하기도 한다.[10] 이런 점에서 볼 때, 매니페스토는 단순히 수사적

6) 구체성(specific), 측정 가능성(measurable), 달성 가능성(achievable), 적절성(relevant), 시간적 계획성(timed) 등을 포함한다(오수길, 2008).

7) 지속가능성(Sustainability), 자치 역량 강화(Empowerment), 지역성(Locality), 정책 이행 계획(Feedback) 등을 포함한다.

8) SMART, SELF, FINE, 매니페스토, DREAM, SMART-PLUS

9) 인천광역시, 대구광역시, 전라북도, 제주특별자치시 등에서는 지방자치단체장이 후보자로서 중앙선거관리위원회에 제출한 선거 공약과 실제 이를 이행하기 위해 지방정부 홈페이지에 게시한 공약 사항에 차이가 존재한다.

10) 일례로 제주특별자치시의 경우 취임 후 민선 6기 선관위에 제출한 공약사항을 '정책여건에 맞는 공약 변경, 수혜 대상자 및 사업 내용 확대 운영 등'의 이유로 변경하였다.

공약에 그치는 것이 아니라 보다 넓은 의미에서 지방정부의 목표를 살펴보기 위한 주요 수단 중 하나라 해석할 수 있다.

이러한 의미에서 볼 때 지방정부 정책목표의 특징인 동형화와 차별화, 세분화의 세 전략 또한 매니페스토 선언에서도 유사하게 나타날 것이라 판단할 수 있다. 즉, 지방정부가 외부환경이 요구하는 다양한 규범과 가치, 요구 등을 수용하고, 매니페스토를 선언함에 있어 이러한 지방정부 정책목표에서 나타나는 특징과 경향성이 그대로 반영될 수 있는 것이다. 이런 점에서 볼 때, 매니페스토란 지방정부가 외부 환경으로부터 더 많은 지지와 정당성을 확보하기 위해 사회적으로 요구되는 모든 가치들을 언어적인 메시지 속에 담아 외부에 표출하는 일종의 자기표현(self-presentation) 기제로 볼 수 있으며(정명은·김미현, 2014), 그에 따라 지방정부 목표의 대리지표(proxy)로서 매니페스토를 바라보아야 할 필요가 있는 것이다.

3. 선행연구 검토

매니페스토의 개념이 한국사회에 처음 소개된 2000년부터 2005년까지의 매니페스토 연구는 주로 매니페스토의 개념과 등장 배경에 대해 다루었다. 이현출(2003)은 일본의 총선에 등장한 '매니페스토' 선거 관련 연구를 통해 해외에서 전개된 매니페스토 운동을 소개하며 정책 선거 운동으로서의 매니페스토를 한국에 소개하였다. 더하여 이현출(2005)은 2002년 한국 광역자치단체장의 선거에서 나타난 정책공약의 특성을 분석하여 각 단체장이 제시한 공약이 어떤 요인에 의해 차이를 가지는지에 대해 살펴보았다. 해당 연구에서 이현출(2005)은 정치 이념-보수와 진보-과 정치 쟁점-물질적 쟁점과 비물질적 쟁점-에 따라 지방선거에 있어 단체장이 가진 이념적 대립이 공약의 차별화를 유발하는 것으로 제시하였다.

이후 매니페스토가 한국사회에 안착하기 시작하면서, 매니페스토에 대한 평가지표의 개발, 매니페스토의 도입 후 나아가야 할 한국사회의 방향에 대한 전망 등에 대한 연구가 진행되었다. 전자에 대한 대표적인 연구로는 홍성걸 외(2006)의 SMART 분석을 통한 공약 내용의 관계 특성을 도출한 연구가 있다. 또한 실제 매니페스토의 평가 점수가 선거의 득표율에 미치는 영향을 분석한 서재영·권영주(2008)의 연구에서는 홍성걸 외(2006)의 연구에서 진행된 SMART 지표평가의 경우 득표율에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, FINE 지표평가의 경우 득표율과 선거 당락 모두에 유의미한 상관관계가 나타났음을 규명하였다.

매니페스토가 한국에 안착한 후 진행된 연구들 중 한국 사회가 나아가야 할 방향에 대해 제시한 연구들을 살펴보면, 대표적인 연구로는 5.31 지방선거에 등장한 매니페스토 운동의 함의와 매니페스토 운동을 통한 시민사회의 지향점에 대해 제시한 연구(오수길, 2006), 5.31 지방선거 이후 매니페스토 운동과 정책선거에 주어진 과제에 대해 논의한 연구(김욱, 2006)가 있다. 오수길(2006)은 '5.31 스마트 매니페스토 정책선거추진본부'의 활동을 중심으로 매니페스토 운동의 의의와 시민운동으로서의 함의를 규명하였으며 매니페스토 운동이 풀뿌리 민주주의에 미치는 영향에 대해 논의하고 이후 한국 사회가 나아가야 할 전망에 대해 제시하였다는 데에 연구의 의의가 있다. 김욱

(2006)은 매니페스토 도입 이후 한국의 정치문화와 선거문화의 변화를 전망하고 있는데, 매니페스토 운동의 전개를 살펴보고 그 평가를 통해 시민운동으로서 매니페스토가 나아가야 할 방향을 제시하고 있다. 또한 매니페스토에 대한 부정적 견해에 대해 논의하며 매니페스토의 도입으로 발생되는 병리적 문제점을 줄이고 성숙한 시민사회로 나아가기 위해 한국사회가 어떻게 변화해야 하는지를 제시했다는 점에서 연구의 의의가 있다. 류영아(2009)는 지방선거 매니페스토의 현황과 향후 발전방안을 거버넌스 측면에서 모색한 연구를 통해 '한국형 매니페스토'를 위해서는 행위자를 구분하고 행위자들의 활동이 어떻게 상호작용하는지를 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 류영아(2009)는 질적 분석과 계량적 분석을 동시에 진행하여 매니페스토 운동의 실증적 분석과 매니페스토 운동의 참여하는 행위자들의 심층적인 요소를 밝혀냈다는 점에서 공헌하였다.

매니페스토 운동이 한국사회에 어느 정도 안착된 후에는 주로 매니페스토의 실효성에 대한 연구와 평가지표를 활용한 선거별 매니페스토 평가에 관한 연구가 주를 이루었다. 매니페스토의 실효성에 대한 연구는 주로 매니페스토를 통한 정책 공약 제시가 실제 예산의 증감에 미치는 영향에 관한 연구, 매니페스토 운동이 정책선거에 긍정적으로 작용했는지에 대한 연구, 각 선거별로 매니페스토를 활용한 전략적 선거가 이루어졌는가에 관한 연구가 대표적이다.

매니페스토 실효성 관련 연구 중 정책 공약 제시를 통한 예산 증감의 변화에 관해 논한 대표적인 연구로 유현종·최현태(2010)이 있다. 이들은 지방선거에서의 매니페스토 제도 도입이 실제 일반회계의 예산 규모 증감에 영향을 미치는지 분석하였다. 2004년부터 2009년까지 230개의 기초지자체를 대상으로 실제 '매니페스토 제도의 도입 여부'가 일반회계 예산 규모, 정책사업비 비중 등에 영향을 미쳤는지를 분석하였고, 매니페스토의 도입이 일반회계 예산지출에는 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 실제 정책사업 비중에서는 유의미하지 않음을 규명하였다. 매니페스토와 예산 관계에 대한 엄기홍(2018)의 연구에서는 국회의원 선거에서 정당 및 후보자의 매니페스토 작성을 예산 배정과 연계하기 위한 제도적 장치의 필요성에 대해 논의하면서 일본의 나가노 현 고모로 시 사례를 통해 한국형 예산지원 시스템 구축에 대한 방안을 제시하고 있다.

그 외에도 매니페스토 운동이 선거에 미친 영향에 관한 연구 또한 다수 진행되었는데, 매니페스토 운동이 한국의 선거에 미친 대표적인 영향으로는 매니페스토 도입 이후 후보자들간의 공약이 차별화되었음을 분석하고 이에 따른 유권자의 인식을 살펴본 연구(정희옥, 2016), 국회의원의 공약이행에 영향을 미치는 정치적 요인에 대해 분석한 연구(정수현 외, 2017) 등이 이에 해당된다. 정희옥(2016)은 20대 총선에서의 매니페스토 운동의 실태를 두 가지 측면에서 살펴보았는데 후보자의 공약 차별성과 유권자의 매니페스토 운동 평가를 살펴봄으로써 실제 후보자들 간의 공약 유사성이 어느 정도인지를 유권자의 인식을 기준으로 밝혀냈다는 점에서 의의를 가진다. 그리고 정수현 외(2017)는 한국매니페스토 실천본부에서 조사한 제19대 국회의원의 공약이행 평가 자료를 활용하여 지역구 국회의원들의 공약 이행률에 영향을 미치는 요인을 살펴보았는데, 정치적 요인으로서 양대 정당의 동일 공약 제시 여부가 공약의 이행률을 높이는 반면 국회의원의 공약과 소속정당의 공약 일치여부는 공약의 이행에 영향을 미치지 않음을 규명하였다. 본 연구를 통해 정수현 외(2017)는 매니페스토의 안착 이후 한국의 정치 문화에 대해 진단하며 매니페스토의 발전과 이를

통한 정치문화 성숙에 대해 논의하고 있다.

앞서 논의된 매니페스토에 관한 연구들은 다음과 같은 의의를 지닌다. 첫째, 매니페스토의 도입과 등장 배경에 대해 연구하여 한국형 매니페스토의 도입과 시행에 대한 방향성을 제시하였다는 점, 둘째, 한국에 매니페스토가 도입되기 위해 필요한 평가지표의 개발과 매니페스토의 실효성을 분석하여 정치 문화와 선거 문화의 발전에 기여하였다는 점, 마지막으로 매니페스토를 통한 정책의 수립에 영향을 미치는 요인을 밝혀 한국의 민주주의에 긍정적으로 작용하였다는 점이다.

또한 매니페스토의 내용분석을 통해 선거후보자의 정책 비전에 대해 논의한 최호택·정석환(2014)의 연구도 주목할 만하다. 이들은 네트워크 분석을 통해 매니페스토 운동 이후 선거 후보자들이 주창한 정책 중에서 핵심적 차원의 정책이 무엇인지 규명하고 이를 근거로 우리나라 정책의 방향성을 진단하였다는 점에서 나름의 의의가 있다고 볼 수 있다. 이들은 2014년을 기준으로 중앙선거관리위원회에 게시된 각 광역시·도 자료를 전수조사하여 언어네트워크 분석을 시도하였는데 분석결과 매니페스토 정책의 구조가 크게 6개의 섹터(sector)로 구성되어있음을 제시하였고 매니페스토 정책들의 상호 연결성 분석을 통해 '일자리 창출', '재정 건전성', '지역균형발전'이 핵심적 차원의 정책임을 밝혀냈다.

이상의 국내 연구들뿐만 아니라 해외 관련 연구들도 참고할 수 있다. 해외에는 매니페스토의 내용분석을 위해 본 연구와 같은 방법론을 사용한 경우를 찾기 쉽지 않으나 이전부터 정당의 포퓰리즘 성향을 측정하고자 담화분석을 위해 특정 단어의 빈도를 측정하는 연구들(Pauwels, 2011; Popping, 2018)이나 정부의 책무성(accountability)을 측정하기 위한 논의(Ashworth, 2000) 등이 있었다. 주요 선행연구들을 정리하면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 주요 선행연구 검토

주제	저자(연도)	내용
개념 논의	이현출 (2003)	일본의 총선에 등장한 '매니페스토' 선거 관련 연구를 통해 해외에서 전개된 매니페스토 운동을 소개하며 정책 선거 운동으로서의 매니페스토를 한국에 소개함
	이현출 (2005)	2002년 한국 광역자치단체장의 선거에서 나타난 정책공약의 특성을 분석하여 각 단체장이 제시한 공약이 어떤 요인에 의해 차이를 가지는지에 대해 살펴본 결과 정치 이념-보수와 진보-과 정치 쟁점-물질적 쟁점과 비물질적 쟁점-에 따라 지방선거에 있어 단체장이 가진 이념적 대립이 공약의 차별화를 유발하는 것으로 제시함
평가 방식 논의	홍성걸 외 (2006)	공약의 세밀한 분석을 위한 기법 중 하나인 SMART 분석을 통한 공약 내용의 관계 특성을 도출함
	서재영·권영주 (2008)	실제 매니페스토의 평가 점수가 선거의 득표율에 미치는 영향을 분석한 결과 SMART 지표평가의 경우 득표율에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, FINE 지표평가의 경우 득표율과 선거 당락 모두에 유의미한 상관관계가 나타났음을 규명함
지향점 논의	오수길 (2006)	5.31 지방선거에 등장한 매니페스토 운동의 함의와 매니페스토 운동을 통한 시민사회의 지향점에 대해 제시함
	김욱 (2006)	5.31 지방선거 이후 매니페스토 운동과 정책선거에 주어진 과제에 대해 논의함
	류영아 (2009)	지방선거 매니페스토의 현황과 향후 발전방안을 거버넌스 측면에서 모색한 연구를 통해 '한국형 매니페스토'를 위해서는 행위자를 구분하고 행위자들의 활동이 어떻게 상호작용하는지를 분석함

실효성 논의	유현종·최현태 (2010)	지방선거에서의 매니페스토 제도 도입이 실제 일반회계의 예산 규모 증감에 영향을 미치는지 분석하기 위해 2004년부터 2009년까지 230개의 기초지자체를 대상으로 실제 '매니페스토 제도의 도입 여부'가 일반회계 예산 규모, 정책사업비 비중 등에 영향을 미쳤는지를 분석한 결과 매니페스토의 도입이 일반회계 예산지출에는 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났으나 실제 정책사업 비중에서는 유의미하지 않음을 규명함
	엄기홍 (2018)	국회의원 선거에서 정당 및 후보자의 매니페스토 작성을 예산 배정과 연계하기 위한 제도적 장치의 필요성에 대해 논의하며 일본의 나가노현 고모로 시 사례를 통해 한국형 예산지원 시스템 구축에 대한 방안을 제시함
	정희옥 (2016)	20대 총선에서의 매니페스토 운동의 실태를 두 가지 측면에서 살펴보고 후보자의 공약 차별성과 유권자의 매니페스토 운동 평가를 살펴봄으로써 실제 후보자들 간의 공약 유사성이 어느 정도인지를 유권자의 인식을 기준으로 밝혀냄
	정수현 외 (2017)	한국매니페스토 실천본부에서 조사한 제19대 국회의원의 공약이행 평가 자료를 활용하여 지역구 국회의원들의 공약 이행률에 영향을 미치는 요인을 살펴본 결과, 정치적 요인으로서 양대 정당의 동일 공약 제시 여부가 공약의 이행률을 높이는 반면 국회의원의 공약과 소속정당의 공약 일치 여부는 공약의 이행에 영향을 미치지 않음을 규명함
매니페스토 내용분석	최호택·정석환 (2014)	2014년을 기준으로 중앙선거관리위원회에 게시된 각 광역시·도 자료를 전수조사하여 언어네트워크 분석을 한 결과 매니페스토 정책의 구조가 크게 6개의 섹터(sector)로 구성되어있음을 제시하였고 매니페스토 정책들의 상호 연결성 분석을 통해 '일자리 창출', '재정건전성', '지역균형발전'이 핵심적 차원의 정책임을 밝혀냄
	Ashworth (2000)	영국 웨일스 지방정부 정당의 매니페스토 내용을 14개의 범주로 구분하여 수사적(rhetorical) 공약과 구체적(specific) 공약을 구분하고 공약의 구체성을 측정한 결과 공약의 구체성이 큼을 확인함

본 연구는 매니페스토 운동 이후 수립된 세부 공약내용을 대상으로 하여 네트워크 분석한다는 점에서 최호택·정석환(2014)의 연구와 방향성이 같으나 차별점 역시 존재한다. 첫째, 본 연구는 민선 7기 광역시·도 자치단체장의 공약을 분석 대상으로 연구를 진행한다. 둘째, 최호택·정석환(2014)은 각 공약내용을 단위로 하여 분석을 진행하였으나 본 연구에서는 공약내용 작성에 활용된 세부 단어들을 분석단위로 하여 매니페스토 운동 후 정책이 가지는 함의에 대해 논하고자 한다. 셋째, 토픽분석 방법 중 LDA 분석을 실시하여 공약에 활용된 단어들 간의 관계성을 살펴봄으로써 매니페스토를 심층적으로 살펴본다. 이런 맥락에서 본 연구는 매니페스토를 통한 지방정부 정책의 방향성을 분석한다는 점에서 이론적· 현실적 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 연구설계

1. 자료

본 연구에서는 지방정부의 정책목표 분석을 위해 민선 6기 및 7기의 각 광역시·도의 자치단체장이 선언한 매니페스토 공약을 대상으로 분석을 진행하며, 분석의 대상이 되는 광역시·도 자치단체는 총 17개 지역이다. 매니페스토 공약 자료의 출처는 각 광역시·도의 공식 홈페이지에서 수집하였으며, 홈페이지상에서 게시되지 않았거나 찾아볼 수 없는 이전 공약사항은 정보공개청구를

통해 추가 수집하였다. 본 연구에서는 지방정부의 매니페스토를 분석하기 위해 각 광역시·도별의 공약사항 중 '주제-대공약-세부공약(세부과제)'에서 세부공약에 해당하는 내용을 분석단위로 하였다. 선정된 세부공약은 각 단어의 단위별로 분리하였고, 동일어 및 유사어의 정리, 분석에 불필요한 접미사 및 분석에서 제외되는 단어를 선별하여 분석 과정에서 발생할 수 있는 비표준화의 문제 및 단어의 분산에 의한 결과의 오차를 줄이기 위한 작업을 진행하였다(Whittaker, 1989; 김혜리·박용태, 2004, 장임숙, 2018). 이처럼 조건에 의해 분석을 진행하는 과정에서는 혼용되는 단어의 일관적 표기, 분석에 있어 오차를 발생시킬 위험이 있는 단어의 제거와 같은 내용의 정제 작업이 전제되어야 한다. 따라서 본 연구는 분석을 용이하게 하기 위한 표준화 작업이 선행된 후 정제된 데이터를 활용하여 분석을 진행하였다. 〈표 2〉는 공약내용 단어의 정제기준을 나타낸 것이다. 〈표 2〉에 따라 공약 내용을 정제하면, '경상북도 문화예술치유 프로그램 육성지원'은 지역명 및 공약 이행을 함의하는 단어를 제외함에 따라 최종적으로 '문화 예술 치유 프로그램'이 분석 대상이 된다.

〈표 2〉 매니페스토 단어 정제기준

기준	예시
동의어·유사어	• ICT, 정보통신기술⇒ ICT로 표기 • IoT, 사물인터넷⇒ IoT로 표기 • 4차 산업, 4차 산업혁명⇒ 4차 산업으로 표기 • e-스포츠, 이스포츠, e스포츠⇒ e-스포츠로 표기 • BT, 바이오 산업⇒ 바이오 산업으로 표기 • ○○항, ○○항만⇒ 항만으로 표기 • WiFi, Wi-Fi, 와이파이⇒ 와이파이로 표기
접미사 생략	• '○○화', '○○별', '○○적'과 같은 단어에서 접미사 모두 생략 예시) '차별화'⇒ 차별로 표기, '단계별'⇒ 단계로 표기
분석 제외 단어	• 지역명은 분석에서 제외함 예시) '전남 판소리 보존 전승 활성화'에서 '전남'은 지역명이므로 분석에서 제외됨 • 공약의 내용이 아닌 '공약 이행'을 함의한 단어는 분석에서 제외함 예시) 강화, 개선, 계획, 관리, 구축, 기반, 대응, 도입, 마련, 보급, 사업, 설립, 실현, 완성, 운영, 유치, 육성, 제공, 조성, 지급, 지원, 창출, 추진, 해소, 형성, 확대, 확충, 활성, 설치, 확립

2. 분석방법

분석을 위한 기초작업으로 먼저 매니페스토에 담긴 주요 키워드를 개별 세부 공약단위별로 명사 형태로 추출하고, 이후 추출된 키워드를 바탕으로 각 단어의 출현 빈도를 살펴보는 동시에 토픽 분석 및 네트워크 분석의 양적 분석을 함께 하여 매니페스토가 담고 있는 의미의 변화 양상을 살펴보고자 한다. 본 연구는 전처리한 데이터를 기반으로 워드 클라우드 분석 등 단어의 빈도를 살펴보는 분석, 잠재된 군집을 확인하는 토픽 분석, 그리고 추출된 주요 단어 간의 관계를 살펴보는 네트워크 분석을 진행한다. 워드 클라우드 분석에는 NetMiner 4를, 토픽 분석에는 R 3.5.2를, 네트워크 분석에는 NodeXL을 활용하였다.

먼저, 워드 클라우드 분석은 지역별로 나누거나 그대로 둔 상태에서 단어의 출현 횟수를 기준으로 단어가 시각화될 때 크기를 달리하여 전체 단어를 구름 모양으로 시각화하는 것을 말한다. 해당 분석은 빈출 단어를 효과적으로 시각화하여 내용에 대한 이해를 제고한다는 장점을 갖는다. 토픽 모형은 문서와 단어로 구성된 행렬(DTM; Document-Term Matrix)을 기반으로 잠재된(latent) 토픽의 출현 확률을 추정하는 일련의 통계적 텍스트 처리 기법을 말한다(Blei and Lafferty, 2007; Blei, Ng and Jordan, 2003). 가장 널리 알려진 토픽 모형은 잠재적 디리클레 할당(LDA) 모형과 이의 발전된 형태인 상관 토픽 모형(CTM; Correlated Topic Model)과 구조적 토픽모형(STM; Structural Topic Model) 등이 있다.

본 연구는 토픽분석 방법 중 LDA(Latent Dirichlet Allocation; 잠재 디리클레 할당) 분석을 수행한다. LDA는 텍스트 분류 방법론 중 하나이자 토픽 모델링의 일종으로, 문서 집합의 추상적인 '주제(topic; 토픽)'와 텍스트 본문에 숨겨진 의미구조를 발견하기 위한 텍스트 마이닝 기법에 해당한다(백영민, 2017). LDA는 이러한 토픽 모델링을 가능하게 하는 확률적 토픽 모델 기법 중 대표적인 기법으로, 미리 알고 있는 주제별 단어 수 분포를 바탕으로 주어진 문서에서 발견된 단어 수 분포를 분석함으로써 해당 문서가 어떤 주제들을 함께 다루고 있는지 예측할 수 있다(김민선, 2018; 강진구, 2018). 이는 여러 단어의 출현 빈도를 바탕으로 텍스트의 원 분류를 추측해보는 일종의 텍스트 분류 관련 비지도 학습(Unsupervised learning of text classification)이다.

LDA 분석 수행을 위해 Hornik & Grün(2011)의 R Program Package 'Topic models'을 이용한다. 이때 토픽 개수를 몇 개로 정할 것인지에 대해서는 아직 명확한 합의 기준이 존재하지는 않는데, 일반적으로는 1) 토픽 개수를 달리하여 계속 분류하면서 로그우도(log likelihood) 값의 조화평균(harmonic mean)이 최대가 되는 토픽 개수, 또는 2) 혼잡도(perplexity) 값의 변화가 최소가 되는 지점(RPC; Rate of perplexity change)의 토픽 개수 값을 지정하는 방법이 종종 활용된다(Blei, et al., 2003). 본 연구는 최적의 토픽 개수 값을 도출하기 위해 전자의 방식인 로그우도 값의 조화평균이 최대가 되는 토픽 개수를 도출하되 Ponweiser(2012)에 따라 Gibbs sampling 방식(변수를 하나씩 바꾸면서 표본을 수집하여 모형을 근사하는 방식)으로 모형을 구축하여 최적의 토픽 개수를 추출하고자 하였다. 이후 해당 개수만큼 토픽이 추출될 수 있도록 LDA 분석을 시행하여 결과를 분석하였다.

V. 분석 결과

1. 워드 클라우드 및 빈도 분석

〈그림 2〉는 광역시·도를 기준으로 민선 6기 지방정부의 매니페스토 워드 클라우드를 나타낸 것이다. 민선 6기의 워드 클라우드를 구체적으로 살펴보면, '센터' 와 '산업', '건립', '건설' 등의 입지와 공간을 중심으로 한 단어들이 높은 빈출도를 보이고 있음을 알 수 있다. 이 외 '시스템'과 '문

화’, ‘프로젝트’ 등의 단어도 높은 빈출도를 보이는 것으로 나타났는데, ‘시스템’의 경우 충청남도의 ‘생산자 중심의 농산물 유통시스템 구축’, 전라남도의 ‘공직자의 창의적인 업무수행지원 시스템 구축’ 등 제도적 지원 및 체계를 구축하는 것으로 목표로 설정한 정책 내용이 주를 이룸으로써 나타난 특성이라고 해석할 수 있다. ‘문화’의 경우에는 예술·문화 분야의 정책 내용이 제시됨과 동시에 전라북도의 ‘청원 학이시습 문화 활성화’와 같이 특정 문화와 분위기의 조성 및 활성화를 위한 의미로 정책 내용상에 사용됨으로써 다소 높은 빈출도를 보이는 것으로 나타났다. ‘프로젝트’의 경우 충청북도의 ‘청년을 위한 좋은 일자리 창출 프로젝트’와 대전광역시의 ‘전통시장 상생 프로젝트 추진’ 등 비교적 시간적으로 중장기로 추진할 필요가 있는 정책 내용을 대상으로 출현한 단어이다. 또한 민선 6기의 정책 내용을 중심으로 워드 클라우드를 살펴보면, ‘관광’, ‘환경’, ‘일자리’, ‘복지’ 등의 단어가 두드러졌는데, 정책 내용을 중심으로 빈출된 단어들이 구체적인 정책 내용들을 나타내는 단어가 아닌 정책의 분야를 나타내는 단어들로 구성된 것으로 나타났다.

〈그림 2〉 민선 6기 매니페스토 워드 클라우드

〈그림 3〉 민선 7기 매니페스토 워드 클라우드

〈그림 3〉은 광역시·도를 기준으로 민선 7기 지방정부의 매니페스토 워드 클라우드를 구성한 결과이다. 민선 7기의 워드 클라우드를 〈그림 2〉에 나타난 민선 6기의 워드 클라우드와 비교하여 살펴보면, ‘센터’와 ‘산업’, ‘건설’ 등의 입지와 공간을 중심으로 한 단어들이 민선 6기와 유사하게 높은 빈출도를 보이는 것으로 나타났다. 그러나 장소 중심적인 빈출 단어들 중에 민선 6기에서 높은 빈출도를 보인 ‘건립’과 같은 단어들의 출현은 두드러지지 않은 것으로 나타났다. 민선 6기와 비교하여 민선 7기 역시 ‘시스템’과 ‘문화’와 같은 단어들이 높은 빈도로 출현하였는데, 두드러지는 사항은 ‘프로젝트’ 단어가 민선 6기와 비교하여 낮은 빈출도를 보였다는 점이다. 실제로, 민선 7기에 ‘프로젝트’ 단위로 나타난 세부공약들은 전체 광역시·도 기준 11건으로, 민선 6기의 45건의 세부공약의 수와 비교하여 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 이는 첫째, 민선 6기에 진행된 프로젝트 단위의 세부 공약들이 민선 7기 이전에 달성됨으로써 민선 7기에 들어 연장되는 정책으로 표방할 필요성이 사라졌거나, 둘째, ‘프로젝트’ 단위를 사용하는 세부공약을 설정하는 경향성이 약화되었거나, 마지막으로, ‘프로젝트’라는 단어로 표현하지는 않았지만 다른 표현을 사용한 세부공약의 등장으로 인해 워드 클라우드 상에 집계가 되지 않는 것으로 다양하게 해석할 수 있을 것이다.

〈그림 4〉 민선 6기 연임 선출 지역 매니페스토 워드 클라우드

〈그림 5〉 민선 7기 연임 선출 지역 매니페스토 워드 클라우드

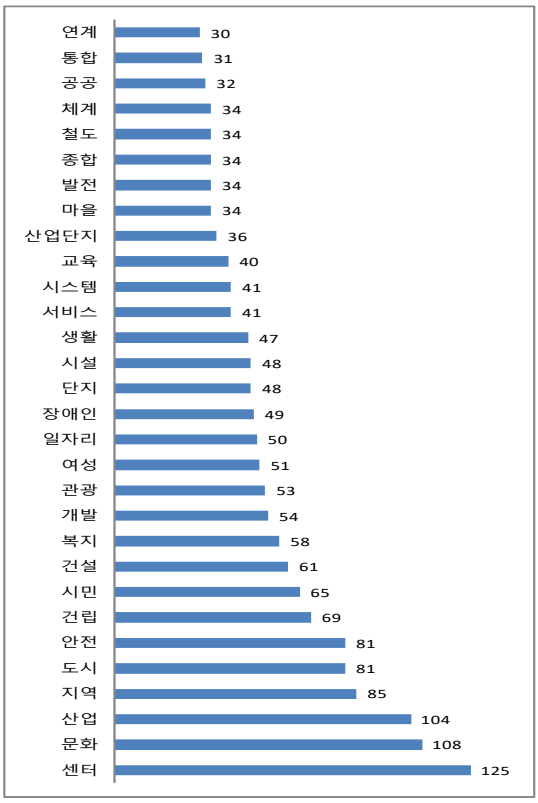
〈그림 6〉민선 6기 비연임 선출 지역 매니페스토 워드 클라우드

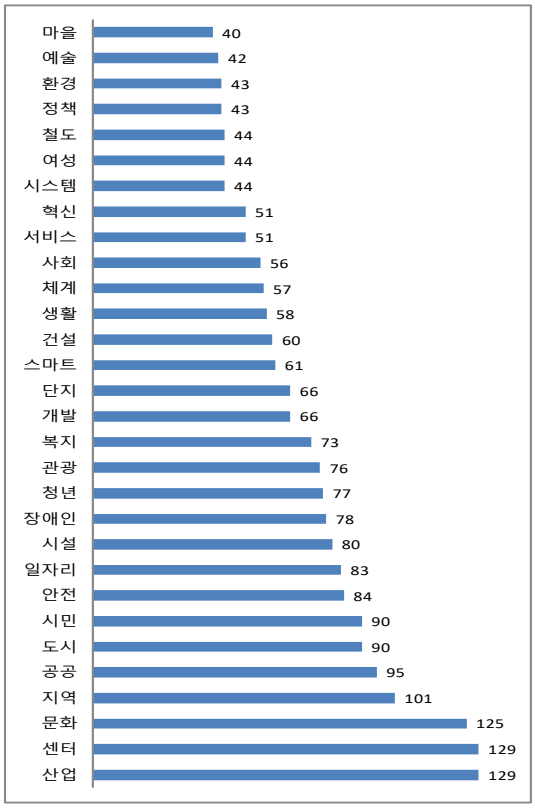
〈그림 7〉 민선 7기 비연임 선출 지역 매니페스토 워드 클라우드

〈그림 4〉와 〈그림 5〉는 연임으로 선출된 지역의 민선 6·7기의 정책 세부공약 내용의 변화를 살펴보기 위한 워드 클라우드이고, 〈그림 6〉과 〈그림 7〉은 비연임 선출 지역의 민선 6·7기의 정책 세부공약상의 내용 변화를 살펴보기 위한 워드 클라우드이다. 연임 선출 지역은 민선 6기에 당선된 자치단체장이 민선 7기 역시 당선되어 자치단체장을 지낸 지역에 해당하며 비연임 선출지역은 민선 6기의 당선된 자치단체장이 아닌 새로운 이가 민선 7기 자치단체장으로 당선된 지역을 의미한다. 각 연임 선출 지역과 비연임 선출 지역 간의 민선 6·7기 세부 공약 내용의 변화를 살펴봄으로써 정책 내용에 있어 연임에 의한 연속성이 존재하는지, 또는 시기의 변화에 따른 일정한 유사성이 나타나는지를 분석한다. 연임 선출 지역에 해당하는 광역시·도는 서울특별시, 대구광역시, 세종특별자치시, 강원도, 충청북도, 전라북도, 제주특별자치도이며, 비연임 선출 지역에는 부산광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도가 해당한다.

워드 클라우드 상에서 비연임 선출 지역의 민선 6기와 7기 간의 정책의 비연속성이 두드러지게 나타나지는 않는다. 이는 연임 선출된 지역의 워드 클라우드를 살펴보아도 동일한 특징인데, 워드 클라우드만을 보고 판단했을 때는 전체적으로 정책 내용을 구성하는 단어들이 유사한 것으로 해석할 수 있다. 〈그림 8〉과 〈그림 9〉, 그리고 〈표 3〉은 광역시·도를 기준으로 민선 6기와 민선 7기의 전체 공약사항의 단어 출현 빈도를 순위대로 제시한 표이다. 두 기간 동안 공약사항에서 나타난 단어들 간의 유사점은 다음과 같다.

〈그림 8〉 민선 6기 매니페스토 단어 출현 그래프 〈그림 9〉 민선 7기 매니페스토 단어 출현 그래프





첫째, 워드 클라우드와 동일하게 민선 6기와 민선 7기의 출현빈도 상위 3위의 단어는 '센터', '문화', '산업'으로 나타났다. 상위 3위의 단어들의 출현 빈도에 있어서도 기수에 따른 뚜렷한 차이는 보이지 않는다. 이는 민선 6기와 민선 7기의 정책 내용들이 '센터'를 중점으로 한 장소 중심의 정책들이 주를 이루는 것과 동시에 '산업'과 '문화'라는 내용적 특성의 정책들이 중점으로 이루는 것으로 해석할 수 있다. 둘째, 민선 6기와 민선 7기의 정책 내용상의 유사점을 살펴보면 '여성'과 '장애인'과 같이 특정 정책 대상을 중점으로 하는 정책들이 매니페스토 상에 제시되었음을 알 수 있다. 이는 장소 중심의 정책과 맞물려, 정책의 대상을 특정한 상황에서 '센터'와 같은 장소를 거점으로 한 정책의 설정이 이루어졌음을 시사한다. 마지막으로, '문화'는 민선 6기에 108건으로, 민선 7기에는 125건으로 나타났고, '복지'는 민선 6기와 민선 7기에서 각각 58건, 73건의 출현 빈도를 보였다. 이는 정책분야 중 문화와 복지를 중점으로 한 세부 공약이 제시되었을 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3〉을 통해서, 민선 6기와 민선 7기의 공약사항 단어 출현 빈도의 차이점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, '건립', '발전', '교육', '마을' 등의 단어가 민선 7기에서는 상위 순위로 등장하지 않았으나, 민선 6기에서는 출현 빈도가 30위 이내에 들었고, 민선 6기와 비교하여 민선 7기에서 '청년'과 '스마트', '혁신', '환경'과 같은 단어들이 출현 빈도 순위 30위 이내에 새로이 등장하였다는 점이다.[11)]

〈표 3〉 민선 6·7기 매니페스토 단어 출현 빈도표

번호	민선 6기 매니페스토 단어 출현 빈도		민선 7기 매니페스토 단어 출현 빈도	
	단어	빈도	단어	빈도
1	센터	125	산업	129
2	문화	108	센터	129
3	산업	104	문화	125
4	지역	85	지역	101
5	도시	81	공공	95
6	안전	81	도시	90
7	건립	69	시민	90
8	시민	65	안전	84
9	건설	61	일자리	83
10	복지	58	시설	80
11	개발	54	장애인	78
12	관광	53	청년	77
13	여성	51	관광	76
14	일자리	50	복지	73
15	장애인	49	개발	66
16	단지	48	단지	66
17	시설	48	스마트	61
18	생활	47	건설	60
19	서비스	41	생활	58
20	시스템	41	체계	57
21	교육	40	사회	56
22	산업단지	36	서비스	51
23	마을	34	혁신	51
24	발전	34	시스템	44
25	종합	34	여성	44
26	철도	34	철도	44
27	체계	34	정책	43
28	공공	32	환경	43
29	통합	31	예술	42
30	연계	30	마을	40

11) 이는 민선 6기의 선출 당시의 대통령이 박근혜 대통령이었고, 민선 7기의 선출 시기의 대통령이 문재인 대통령인 점에서 광역시·도 단체장의 정책 및 공약 사항이 대통령의 국정과제의 기조와 그 방향을 같이 한 것으로 연관 지어 해석할 수 있다.

〈표 4〉 매니페스토 단어 차별 출현 빈도

빈도 (출현 횟수)	민선 6기 빈도별 출현 단어	민선 7기 빈도별 출현 단어
	단어	단어
20 이상	개최	-
15~19	-	대응
10~14	시행, 추진	4차산업, IoT
5~9	독거, 지도자, 특성, 50+(50대 이상 중장년층), 아토피, 예술가, 작은 도서관, 전문가, 창조경제, 확장	드론, 화재, 공기청정기, 전기차, 차액, 공제, 광장, 드림, 플랜, 5.18민주화운동, 동력, 무상, 보육료, 성과, 이주, 차별, 감시, 건축, 근로자, 미술관, 민생, 민주주의, 산하, 산후조리, 상향, 새만금, 수소, 증축, 직불제, 현대, 활력
4	4050(40대부터50대), 관광객, 다양성, 도시가스, 마을기업, 모바일, 백제, 사장, 영화관, 은행, 작은영화관, 전개, 정립, 콜센터, 한방, 합동, 화장품, 확인	GMO, 결혼, 경유차, 그린, 농민, 대출, 도립, 발행, 배출, 성폭력, 스타트업, 어업인, 읍면동, 이사제, 탈시설, 특별사법경찰, 특색, 포장, 화폐

〈표 4〉는 민선 6·7기의 전체 공약사항 중 단어 출현 빈도가 30위 순위권 밖인 단어들의 차별 출현 빈도를 제시한 표이다. 민선 6기와 비교하여 민선 7기에 두드러지는 특징은 과학기술과 관련한 정책 내용의 등장이라고 할 수 있다. 민선 6기 공약사항에서 사용된 단어 중 순위권에 속하지 않는 단어들은 '예술가', '작은 도서관', '영화관' 등과 같은 문화·예술에 관련한 단어들이 차별 출현하였다면, 민선 7기의 경우 '4차산업', 'IoT', '전기차', '드론' 등의 과학기술 분야에 속하는 단어들이 차별 출현하였다. 이는 앞서 살펴본 대통령의 국정과제와 지방자치단체의 선출 시기와의 연관성과 더불어 사회구조의 변화와 지방정부의 정책 내용 역시 긴밀한 연관성을 맺고 있음을 시사한다.

2. 토픽 분석

다음으로 이러한 지역별 정책목표의 내용적 차이가 실제 어떠한 토픽으로 분류될 수 있는지, 그리고 이를 통해 시기별 지방정부의 정책목표가 어떠한 차별점을 지니고 있는지를 분석하기 위해 토픽 분석을 시행하였다. 토픽 분석에 앞서 Ponweiser(2012)의 방식에 따라 R 3.5.2 프로그램을 이용하여 민선 6기의 최적 토픽 개수를 도출한 결과 12개, 민선 7기의 최적 토픽 개수를 도출한 결과 15개였다(〈부록 1〉 참조). 이에 따라 민선 6기는 12개, 민선 7기는 15개 토픽을 추출하였고 각 토픽에서 가장 출현확률(beta)이 높은 10개 빈출 단어를 추려본 결과 〈표 5〉와 같다. 그리고 이들을 그래프로 표현한 것은 〈부록 2〉와 〈부록 3〉와 같다. 이때 출현확률이란 특정 토픽에 특정 단어가 나타날 확률을 의미하는데 토픽별 빈출 단어들을 바탕으로 행정학 전공자 3명이 각 토픽별 정의를 덧붙였다. 예를 들어 민선 6기 첫 번째 토픽은 빈출 단어 10개를 추린 결과 마을, 협력 등이 꼽혔는데 이를 '지역 사회 통합'으로 정의한 것이다. 이러한 토픽 정의는 다소 자의적이라는 비판에서 자유로울 수 없으나 토픽 분석이 데이터들의 속성에 따라 군집(clustering)시키고 숨겨진 구조를 발견하는 일종의 비지도 학습이라는 점에서 결과의 해석 시 반드시 필요한 과정이라 볼 수 있다.

토픽 추출 결과 다양한 주제가 도출되었는데 민선 6, 7기 모두 안전, 교통, 인프라 구축 등 삶의

기반을 마련하고 유지하는 정책 관련 토픽이 도출되었을 뿐만 아니라 사회안전망 등 삶의 질을 이전보다 높이는 정책 관련 토픽도 도출된 것을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 장애인, 청년 등 특정 집단에 초점을 둔 정책이나 혁신, 지역개발, 발전 등 지역 차원의 개선을 꾀하는 정책 관련 토픽도 도출된 것을 확인할 수 있다. 이와 더불어 지방정부가 추구하는 목표가 과거 성장 및 경제발전 등 발전의 논리에만 국한되지 않고 일자리, 복지, 문화, 안전 등 보다 다양하고 보편적인 가치들을 포함한다는 것 또한 알 수 있다. 특히 삶의 질 향상이나 행복과 같이 개인적 수준에서의 문제를 해결하고자 하는 경향성 또한 큰 것을 발견할 수 있다. 구체적으로 보면, '혁신 클러스터 조성', '시민참여', '문화생태계 조성', '공공 인프라 구축', '취약계층 지원', '스마트 산업 정책', '지역산업 활성화' 등 7개 토픽이 6기와 7기 모두 도출되었다. 비록 토픽별 빈출확률이 높은 단어들이 정확히 같지는 않지만 6기와 7기 모두 이상 7개 주제 관련 공약을 제시하였다는 점을 알 수 있는 대목이다.

〈표 5〉 토픽 정의 및 토픽별 빈출 상위 10개 단어

6기		7기	
토픽 정의	빈출 상위 10개 단어 (빈출확률 높은 순)	토픽 정의	빈출 상위 10개 단어 (빈출확률 높은 순)
8. 혁신 클러스터 조성	산업, 혁신, 문화, 공공, 시민, 일자리, 신설, 클러스터, 지역, 농업	11. 혁신 클러스터 조성	산업, 단지, 혁신, 미래, 클러스터, 국가, 고도화, 에너지, 성장, 스마트
4. 시민참여	문화, 시민, 참여, 단지, 재생, 시설, 어르신, 정책, 연구, 기술	8. 시민참여	도시, 시민, 문화, 철도, 산업, 일자리, 협력, 안전, 참여, 혁신
2. 문화 생태계 조성	산업, 센터, 문화, 도시, 지역, 공공, 안전, 시민, 일자리, 장애인	14. 문화 생태계 조성	문화, 청소년, 일자리, 철도, 행정, 예술, 센터, 도시, 공제, 친환경
5. 공공 인프라 구축	문화, 공공, 청년, 지역, 예술, 인프라, 일자리, 시스템, 주택, 향상	5. 공공 인프라 구축	문화, 도시, 복지, 공공, 예술, 여성, 건설, 인프라, 시민, 체육
7. 취약계층 지원	센터, 시민, 청년, 활동, 신설, 장애인, 도시, 여성, 교통, 공간	13. 취약 계층 지원	청년, 센터, 일자리, 사회, 시민, 노인, 산업, 장애인, 타운, 복지
11. 스마트 산업 정책	산업, 관광, 안전, 도시, 시설, 서비스, 일자리, 스마트, 의료, 조기	15. 스마트 산업 정책	센터, 지역, 생활, 장애인, 단지, 관광, 산업, 에너지, 스마트, 기능
12. 지역 교통 개발	지역, 특별, 개발, 교통, 청년, 공공, 도시, 철도, 분야, 문화	2. 주거안정	공급, 지역, 주택, 시설, 공공, 산업, 임대, 장애인, 조기, 철도
9. 중·장기 발전	지역, 건설, 철도, 문화, 복지, 시민, 센터, 체계, 공동체, 행복	3. 지역 산업 활성화	관광, 항만, 개발, 산업, 마을, 시민, 지역, 크루즈, 정책, 장애인
10. 도시재생· 개발	개발, 시설, 항만, 도시, 역사, 복원, 공공, 생태, 협력, 시민	4. 삶의 질 향상	문화, 버스, 서비스, 예방, 관광, 행복, 안전, 급식, 조기, 건설
3. 에너지 안전	산업, 단지, 에너지, 안전, 복지 국가, 도시, 시설, 사회, 교육	1. 보건·안전	시스템, 건강, 해양, 학교, 스마트, 미세먼지, 에너지, 시설, 제로, 어린이
6. 관광 서비스 개발	센터, 관광, 사회, 안전, 개발, 일자리, 교육, 스마트, 노동, 공공	6. 일자리 확충	센터, 기관, 보육, 청년, 고용, 노동, 정책, 시민, 사회, 일자리
1. 지역 사회 통합	마을, 협력, 남북, 행복, 센터, 일자리, 농업, 건설, 예술, 문화	7. 지역 인재 양성	복지, 인재, 기업, 광역, 대학, 도민, 센터, 지역, 양성, 안전
		12. 민관협력	공공, 복지, 단지, 시설, 국립, 지역, 기업, 거리, 민간, 제한
		9. 재난관리	체계, 안전, 여성, 개발, 재난, 안심, 공공, 활용, 보장, 대응
		10. 장애인 돌봄 정책	장애인, 지역, 안전, 시설, 국제, 돌봄, 신설, 단지, 공공, 마을

주: '토픽 정의'상 번호는 〈부록 2〉, 〈부록 3〉의 토픽 번호를 의미함

여기서 주목할 것은 6기에 두드러지지 않았으나 7기에 토픽으로 추출된 것들이다. 6기 대비 7기에서는 인재 양성, 재난 관리, 돌봄 등과 관련된 주제가 등장하였다. 특히 토픽에 속한 빈출 상위 10개 단어를 살펴보면 6기에서는 발견되지 않았던 미세먼지, 돌봄, 재난 등이 발견되었다. 이는 민선 6기 이후 문제시된 현안들이 매니페스토에도 반영된 결과라 짐작할 수 있다. 최근 국민의 관심이 급격히 증가한 미세먼지 문제[12]나 어린이집 부족 문제에 대한 반응[13]일 것이며, 2014년 세월호 침몰 사고, 2017년 포항 지진 등 각종 재난사고 등의 영향이 컸을 것으로 추론된다. 또한, 이전에 등장하지 않았던 인재, 기업, 대학 등이 출현한 '지역 인재 양성' 토픽의 경우 산학연 연계나 지역 사회 교육 개발을 통한 인재 양성에 광역단체들이 관심을 두고 있다는 것을 방증하는 결과로 추론할 수 있다. 공통적으로 6기 대비 7기 공약들이 구체적인 단어를 사용하고 있으며 국민이 현안으로 체감하는 이슈들을 다루고 있음을 알 수 있다.

뿐만 아니라 민선 6기 대비 7기에 매니페스토 공약 빈출단어의 다양성이 더 커진 것으로 추정된다. 6기에는 토픽 간 중복되는 빈출 상위 단어들이 많아 토픽 간 상관성이 클 것으로 짐작되나 7기의 경우 상대적으로 중복되는 빈출 상위 단어가 적어 상관성이 높을 가능성이 상대적으로 적을 것이라 짐작하는 것이다. 즉, 민선 7기 매니페스토 공약이 6기의 것 대비 더욱 다양한 주제를 다루고 있음을 알 수 있다는 것이다. 또한, 토픽별 최빈출 단어를 살펴보면 6기에는 12개 토픽에서 산업이 4회 최다 빈출하였고, 센터와 문화, 지역 등이 각각 2회였던 반면, 7기에는 15개 토픽에서 문화가 3회 최다 빈출, 센터가 2회 최다 빈출한 것 외에는 겹치는 것이 없어서 6기 대비 최빈출 단어 역시 더 다양해졌음을 알 수 있다.

한편 광역단체의 매니페스토 공약의 빈출 단어와 해당 시기 중앙정부의 정책 기조에서 자주 출현하는 단어들을 비교하면 특히 7기에서 중앙정부 정책 기조인 '돌봄'이라는 단어가 등장했다는 점에서 주목할 만하다. 7기의 경우 중앙정부의 집권당과 단체장의 소속 정당이 일치하는 경우가 대부분이라 이러한 경향이 더욱 두드러진다고 보인다.

이상의 내용을 종합하면 토픽 분석 결과 민선 6기 대비 민선 7기에 더욱 다양한 주제의 매니페스토 공약이 제시되었으며 6기 이후 대두된 현안을 해결하기 위한 공약들 및 중앙정부의 기조를 담은 공약들이 일정 부분 포함된 것으로 보인다. 물론 이를 해석할 때 6기 대비 7기의 공약 수가 늘었다는 점과 공약의 문장 길이가 늘어났다는 점도 간과해서는 안 된다. 다만 이 역시 7기의 공약이 보다 다양한 주제를 포괄한다는 것을 뒷받침하는 것이기에 토픽 분석의 결과와 일맥상통한다고 볼 수 있다.

---

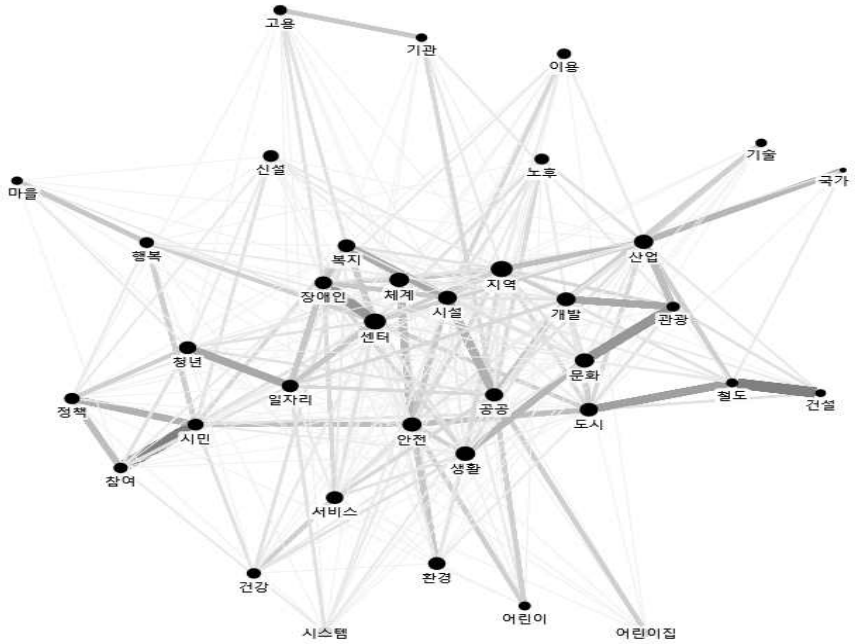
12) 한국일보, 2018.5.16. "청년 일자리, 미세먼지 우선 해결… 6월 지방선거 10대 공약 발표". https://www.hankookilbo.com/News/Read/201805161777275356. 접속일: 2019.7.1

13) 베이비뉴스, 2018.5.28. "6·13 지방선거 시·도지사 후보 대다수, '국공립 어린이집 확충 약속'". http://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=65404. 접속일: 2019.7.1.

3. 네트워크 분석

본 연구에서는 추가로 토픽 분석을 통해 도출된 매니페스토 주제에 대한 네트워크 분석을 시행하였다. 먼저 민선 6기 매니페스토는 중복되는 단어를 제외하고 총 2409개의 주제어로 이루어져 있으며, 민선 7기의 매니페스토는 중복되는 단어를 제외하고 총 2378개의 주제어로 이루어져 있다. 이 중 민선 6기의 경우 20회 이상 출현한 주제어는 73개, 민선 7기의 경우 20회 이상 출현한 주제어는 103개이다. 여기에서는 20회 이상 출현한 주제어를 핵심 주제어로 정의하고, 핵심 주제어 사이의 네트워크 텍스트 분석을 수행하였다.

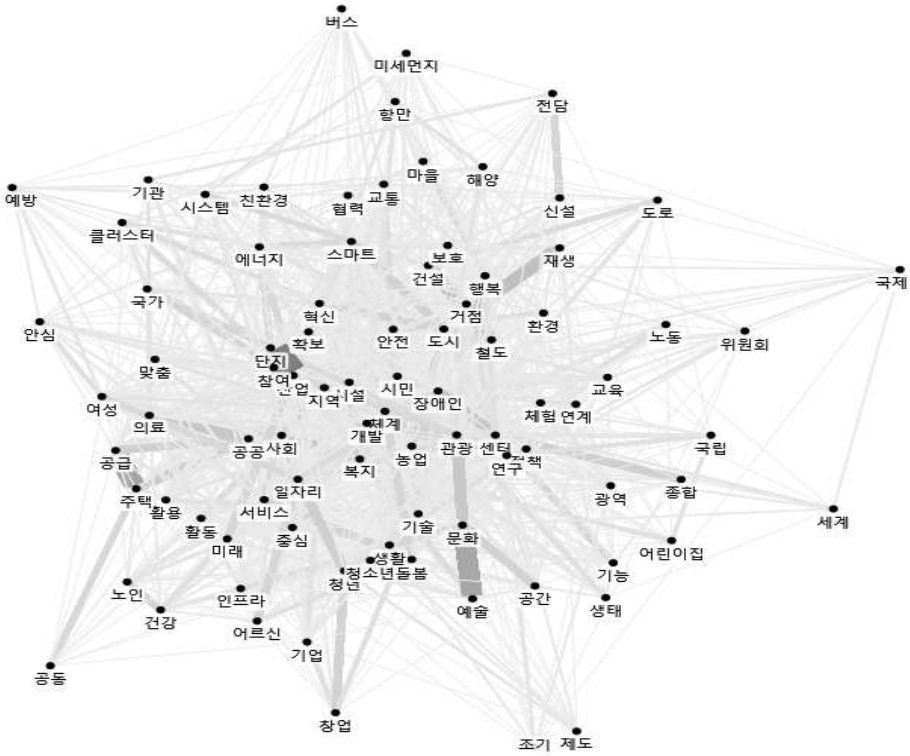
〈그림 10〉 토픽별 상위 3개 키워드 간 네트워크 분석



분석결과를 살펴보면, 대표 주제어 사이의 네트워크는 “좁은 세상 네트워크” 모형을 따르는 것으로 볼 수 있다(김예슬, 2016). 이는 공약에 담긴 주요 내용이 유기적으로 연결되어 있으며, 핵심 주제어 중에서도 허브의 역할을 담당하는 주제어가 존재한다는 사실을 의미한다(최영출·박수정, 2011). 일반적으로 네트워크 형태로 표현되는 주제어 네트워크 모형은 다양한 형태를 지닐 수 있지만, 좁은 세상 네트워크 모형을 따른다는 의미는 각 주제어들이 서로 분절된 의미를 갖는 것이 아니라 주제어 간의 연결성이 높다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 예컨대 각 공약별로 서로 다른 내용을 담고 있고 그에 따라 주제어도 공약별로 차별화되는 경우에는 특정 주제어들이 몇 개의 클러스터 형태로 표현되거나 또는 몇몇 주제어들이 일종의 섬(island) 모양으로 전체 네트워크 구조의 주변부에 표현될 수 있다. 그러나 본 연구의 분석결과, 매니페스토에서 나타나는 주제어 간의

연결성은 상당히 긴밀한 것으로 판단할 수 있으며, 그에 따라 매니페스토의 세부 공약과 내용 또한 서로 연계성이 높다고 판단할 수 있다.

〈그림 11〉 핵심 주제어 간 네트워크 지도



이에 더해 세부적으로 주제를 구성하는 주요 키워드 간의 연관성을 파악하기 위해 주제별 beta 값 상위 3개의 단어를 추출하여 네트워크 분석하였다. 키워드 간 네트워크 분석을 통해 주요 키워드 간 연결성 정도를 확인할 수 있는데, 네트워크 분석 결과로 나타난 노드의 크기(size)는 문서 내에서 주제의 기여도를 의미하며, 굵기(width)와 진하기(color)는 주제 간 연관성 정도를 나타낸다(김현희·이혜영, 2016; 조성배, 2018). 〈그림 11〉과 같이 청년-일자리, 장애인-센터, 문화-관광, 도시-철도-건설, 마을-행복, 시민-정책-참여 등에서 주요 키워드 간 연관성이 높게 나타났다.

Ⅵ. 결론

본 연구는 민선 6기와 7기 광역자치단체장의 매니페스토 내용을 분석하여 최근의 지방정부 관리 패러다임 변화를 포착하고자 하였다. 이를 위해 워드 클라우드 및 빈도 분석을 통해 매니페스

토 내 빈출단어를 살펴보아 민선 6기와 7기 각각 공약 내용의 특징을 살펴본 다음, 토픽 분석과 네트워크 분석을 통해 빈출단어의 다양성 및 연관성을 살펴보고자 하였다. 그 결과 민선 기수를 막론하고 '센터', '산업' 등의 주요 단어는 꾸준히 등장하는 한편 기수별로 당시 중앙정부의 정책기조와 유사한 점이 많아 내용의 차이를 보이기도 함을 확인할 수 있었다. 또한 6기 대비 7기 공약들이 '미세먼지' 등 구체적인 단어를 사용하고 있으며 빈출단어의 다양성 역시 더 큼을 확인하였고, 빈출단어 간 연결성 역시 크다는 것도 확인하였다.

연구를 통해서 도출된 시사점은 다음과 같다. 먼저, 내용적인 측면에서, 지방정부의 지도자인 지방자치단체장이 표명하는 공약에서 상당 부분 주요한 단어들이 연계되어 있다는 점이다. "시민", "참여", "청년", "일자리", "장애인", "복지", "문화", "관광", "산업" 등 지방정부에서 표명하는 가치를 나타내는 주요 단어들이 서로 독립되기보다는 연관 관계가 높은 것으로 나타났다. 둘째, 매니페스토가 반영하는 지방정부의 정책이 지역주민 개개인이 경험하는 사회문제를 해결하고 더욱 다양한 가치를 표방하는 방향으로 변화했다는 점이다. 특히 시간적 흐름에 따른 사회 이슈의 변화와 단체장의 변경 등에도 불구하고 민선 6기와 7기 매니페스토의 내용 간에 비연속성이 두드러지지 않는다는 점에서는 일종의 연계와 동형화 전략이 작용하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 민선 6기에 비해 7기에는 매니페스토에 등장하는 최빈출 단어가 보다 다양화되고 있다는 점, 그리고 분류된 토픽의 내용이 보다 많아졌다는 점에서 지방정부 정책목표의 세분화와 구체화가 나타난다고 판단할 수 있다. 각 지역별로 차별적인 분석을 수행하지는 못했지만, 민선 6기에 비해 7기 매니페스토에 과학기술 등과 관련한 차별화된 주제어들이 등장하였다는 점에서 일부 차별화 및 특성화 경향 또한 존재한다고 볼 수 있다. 즉, 지방정부 정책목표에서 나타나는 연계 및 동형화, 차별화 및 특성화, 그리고 세분화와 구체화 전략이 매니페스토의 내용에도 상당 부분 반영되어 있는 것이다.

이러한 점에서 볼 때, 본 연구는 이론적·분석적 함의를 지니고 있다고 판단된다. 이론적 측면에서 볼 때, 그간 선행연구에서 제시한 지방정부의 의사결정 전략을 동형화, 차별화, 세분화라는 서로 다른 차원의 세 가지 전략으로 종합하여 제시하고 이것이 실제 지방정부 정책목표에도 적용될 수 있음을 보여주었다는 점에서 함의가 있다. 방법론적 측면에서는 전통적인 내용분석의 방법론을 보완한다는 장점이 있다. 예컨대 기존에 내용분석과 관련한 연구들(연구 동향 분석 등)은 흔히 키워드나 단어 등을 주제의 측면에서 범주를 구분하고, 해당 범주에 해당하는 단어를 합산하여 보여주는 방식을 채택한다. 이러한 접근은 범주를 구체화하기 어렵고, 연역적으로 미리 정해진 주제에 따라 내용을 살펴보게 한다는 한계가 있다. 반면 본 연구에서 채택한 토픽 분석과 네트워크 텍스트 분석은 분석자료를 분류 및 합산하는 과정을 통해 결론을 도출하는 귀납적 방식에 해당하며, 주제어 수준의 미시적 단어의 연계 관계를 분석하고 해석하므로 기존에는 포착되지 않았던 특성을 밝히는 데 이바지할 수 있다(최영출·박수정, 2011).

그러나 본 연구에도 한계가 존재한다. 먼저, 민선 6·7기만을 분석의 대상으로 삼아 매니페스토 및 지방정부 목표의 변화 양상을 살펴보지 못했다는 점이다. 매니페스토는 그 특성상 선거 주기에 발생하는 여러 사회적 이슈와 문제에 민감하게 반응하여 형성될 수밖에 없고, 그에 따라 시기별로

서로 다른 양상을 나타낼 가능성이 크다. 이에 더하여 지방정부의 정책적 목표와 지방정부 지도자가 표명하는 중심 가치 등을 보다 자세히 살펴보기 위해서는 단순히 매니페스토의 내용적 측면에 국한하는 것이 아니라 실제 이것이 정책으로 어떻게 발현되는지, 해당 정책이 지방정부 운영에 있어 얼마나 중요한 위치를 차지하는지 등을 함께 살펴보는 작업이 필요하다. 즉, 지방정부의 '리더'에 보다 초점을 두고, 이를 정책목표와 보다 긴밀하게 연결하여 살펴보려는 작업이 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 한계는 향후 자료 및 분석의 보완을 통해 해결해야 할 것이다.

아울러 매니페스토 공약별로 투입된 예산의 크기가 고려되지 않았고 다른 기제를 통해서도 공약의 경중을 구분하지 못한 것은 본 연구의 또 다른 한계이다. 그러나 본 연구는 주요 공약으로 꼽힌 것들을 추렸기에 공약별 경중이 크게 다르지 않다고 간주하며, 빈출된 단어 관련 공약들은 그만큼 예산도 많이 배정되어 있을 가능성이 커 내용분석만으로도 연구의 의의가 있다고 판단하였다. 다만 공약별 예산의 크기를 함께 고려하지 못하였기에 이는 향후 연구 주제로 남기고자 한다.

마지막으로 분석을 위해 워드클라우드 분석, 토픽 분석, 네트워크 분석 기법을 활용하였는데 각각의 방법론이 현재 갖는 한계가 곧 본 연구가 갖는 한계 중 일부이다. 특히 토픽 분석의 경우 최적 토픽 개수 판별 방식에 대한 방법론상의 고민이 필요하며 빈도 분석 역시 더욱 정교하게 할 수 있는 방법론상의 발전이 필요하다고 보이는데, 전반적인 방법론의 개선을 기대하며 이 역시 향후 연구 과제로 남기고자 한다.

연구가 지닌 한계에도 불구하고, 본 연구는 지방정부의 정책목표를 지방정부 리더가 제시하는 매니페스토를 통해 살펴보았다는 점과 네트워크 텍스트 분석 및 토픽 분석을 통해 그 경향성을 발견하고자 시도하였다는 점에서 의의가 있다.

참고문헌

감사원. (2012). 「감사원이 바라본 지방자치」. 감사원 발간백서.

김미경. (2006). 매니페스토와 스마트분석도구. 한국정책학회 하계학술발표논문집, 2006, 1-19.

김욱. (2006). 매니페스토 정책선거와 과제. 「지방행정」, 7: 18-27.

김혁. (2010). 매니페스토와 선거 결과의 관계성에 대한 연구-2006년 지방선거에서의 매니페스토 평가결과를 중심으로. 「한국정책학회보」, 19(3), 289-314.

김현희·이혜영. (2016). "토픽 네트워크 분석을 활용한 데이터 마이닝 분야 연구 논문 분석." 「한국컴퓨터정보학회논문지」, 21(5): 141-148.

김혜리·박용태. (2004). Co-word 분석법을 이용한 기업수준의 기술지도-작성방법과 활용전략. 한국경영과학회 학술대회논문집, 2004: 357-360.

류영아. (2009). 한국의 지방선거 매니페스토 분석. 「한국지방자치연구」, 11(1), 25-45.

백영민. (2017). 「R를 이용한 텍스트 마이닝」. 서울: 한울아카데미.

서재영·권영주. (2008). 매니페스토 평가점수가 득표율에 미친 영향. 「한국지방자치학회보」, 20(1),

31-52.
엄기홍. (2018). 매니페스토와 예산 관계의 거버넌스. 한국지방자치법학회 학술대회 자료집, 2018, 1-30.
오수길·남승하. (2010). 지방자치단체장의 매니페스토 이행과 시민참여적 성과관리. 「지방정부연구」, 14(2), 5-24.
오수길. (2006). 일반 논문: 5.31 매니페스토 운동의 의의와 시민운동의 전망. 「시민사회와 NGO」, 4(2), 141-173.
오수길·한순금. (2018). 지속가능발전목표(SDGs)와 지방정부의 목표체계 전환: 경상남도를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(3): 481-508.
왕재선. (2016). 선거 매니페스토 평가지표 개발. 「한국정책연구」, 16(3), 43-62.
유현종·최연태. (2011). 지방선거 매니페스토 제도 도입의 실효성 평가. 「지방정부연구」, 14(4), 255-279.
이동윤. (2010). 정책선거와 매니페스토 운동: 2010 년 제5회 전국동시지방선거 평가. 「동서연구」, 22, 1-37.
이현출. (2003). 2003년 일본 총선결과에 대한 집합자료분석. 「한국동북아논총」, 29, 137-158.
이현출. (2005). 선거공약의 정치과정과 함의-광역자치단체장 선거를 중심으로. 「지방행정연구」, 19(1), 133-158.
장임숙. (2018). Co-word analysis를 통한 가족 패러다임의 분석. 「지방정부연구」, 22(3), 509-532.
정명은. (2012). 지방정부의 경쟁적 세계화: 수직적 확산과 수평적 확산. 「한국행정학보」, 46(3): 241-270.
정명은·김미현. (2014). 한국 지방정부의 가치지향성 분석 -조직목표선언을 중심으로-. 「한국정책학회보」, 23(3): 27-53.
정수현·허석재·정회옥. (2017). 국회의원 공약이행에 영향을 미치는 정치적 요인 분석. 「미래정치연구」, 7(1), 109-134.
정종원. (2014). 기초자치단체장의 선거공약평가에 관한 시론적 연구: PRACEBO 지표를 통한 부천시 민선 6기 공약평가를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 28(4): 117-155.
정회옥. (2016). 20 대 총선 매니페스토 운동 실태 분석: 후보자 간 정책 차별성과 유권자 인식. 「한국정치연구」, 25(3), 167-195.
조성배·신신애·강동석. (2018). 토픽 모델링을 이용한 개방형 혁신 연구동향 분석 및 정책 방향 모색. 「정보화정책」, 25(3), 52-74.
중앙선거관리위원회. (2010). 「매니페스토 선거공약 평가지표」.
최영출·박수정. (2011). 한국행정학의 연구경향 분석 : 네트워크 텍스트 분석방법의 적용. 「한국행정학보」, 45(1): 123-139.
최진혁. (2018). 우리나라 지방선거의 과제: 정책선거 강화를 중심으로. 「지방행정연구」, 32(2), 3-32.
최호택·정석환. (2014). 매니페스토 관점에서의 정책 본질과 지향성 (Ⅰ). 「한국콘텐츠학회논문지」, 14(12), 178-186.
홍성걸·강효진·우윤석. (2006). 531 지방선거 공약에 대한 스마트 분석. 한국정책학회 하계학술대회발표논문집, 1-20.

Ashworth, R. E. (2000). Party manifestos and local accountability: A content analysis of local election pledges in Wales. Local Government Studies, 26(3), 11-30.

Blei, D. M. & Lafferty, J. D. (2007). A correlated topic model of science. The Annals of Applied Statistics, 1(1), 17-35.

Blei, D. M., Ng, A. Y. & Jordan, M. I. (2003). Latent Dirichlet Allocation. Journal of Machine Learning Research, 3, 993-1022.

Hornik, K. & Grün, B. (2011). topicmodels: An R package for fitting topic models. Journal of Statistical Software, 40(13), 1-30.

Pauwels, T. (2011). Measuring populism: A quantitative text analysis of party literature in Belgium. Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 21(1), 97-119.

Ponweiser, M. (2012). Latent Dirichlet allocation in R. Diploma Thesis 2, Institute for Statistics and Mathematics, Vienna University of Business and Economics.

Popping, R. (2018). Measuring populist discourse using semantic text analysis: a comment. Quality & quantity, 52(5), 2163-2172.

Whittaker, J. (1989). Creativity and conformity in science: Titles, keywords and co-word analysis. Social Studies of Science, 19, 473-496.

베이비뉴스, 2018.5.28. “6·13 지방선거 시·도지사 후보 대다수, ‘국공립 어린이집 확충 약속’” http://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=65404. 접속일: 2019.7.1.

인더스트리뉴스, 2017.12.31. “2018년 지자체별 4차 산업혁명 대응 방향은?” http://www.industrynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=20789. 접속일: 2019.7.1.

한국일보, 2018.5.16. “청년 일자리, 미세먼지 우선 해결… 6월 지방선거 10대 공약 발표”. https://www.hankookilbo.com/News/Read/201805161777275356. 접속일: 2019.7.1.

황정윤(黃貞允): 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야로는 사회적 기업, 사회혁신, 조직론, 성과관리 등이며 주요 논문으로는 “준거집단 압력과 제도 생태계를 통한 사회적 가치 창출: 사회적 기업의 지역사회 재투자를 중심으로”(2019), “사회적 기업 지원의 딜레마: 정부보조금, 약인가 독인가?”(2017) 등이 있다(xidxiddl@gmail.com).

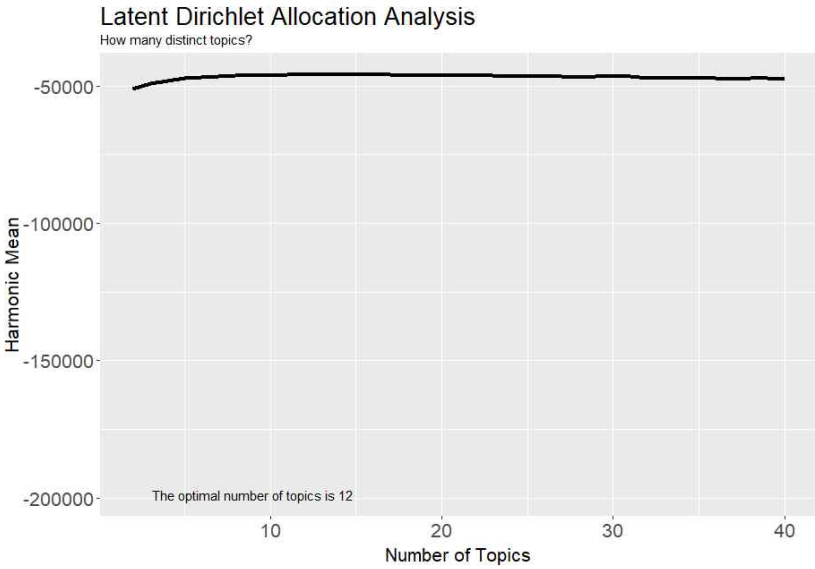
주혜린(朱惠隣): 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야로는 제도주의 조직론, 사회적 기업, 규제정책 등이며 주요 논문은 “사회적 기업에 대한 주관적 평가의 영향요인: 일반 국민의 인식을 중심으로”(2019) 이다(oddmelody@naver.com).

박일주(朴日宙): 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 미래정부연구센터 전임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 한국인의 효능감, 창업, 혁신 등이며 주요 논문으로는 “정부의 창업자금지원이 창업가의 사업확장의도에 미치는 영향: 소규모 신생기업을 중심으로(공저)”(2019), “Innovation and welfare: the marriage of an unlikely couple(공저)”(2019) 등이 있다(ijpark@yonsei.ac.kr).

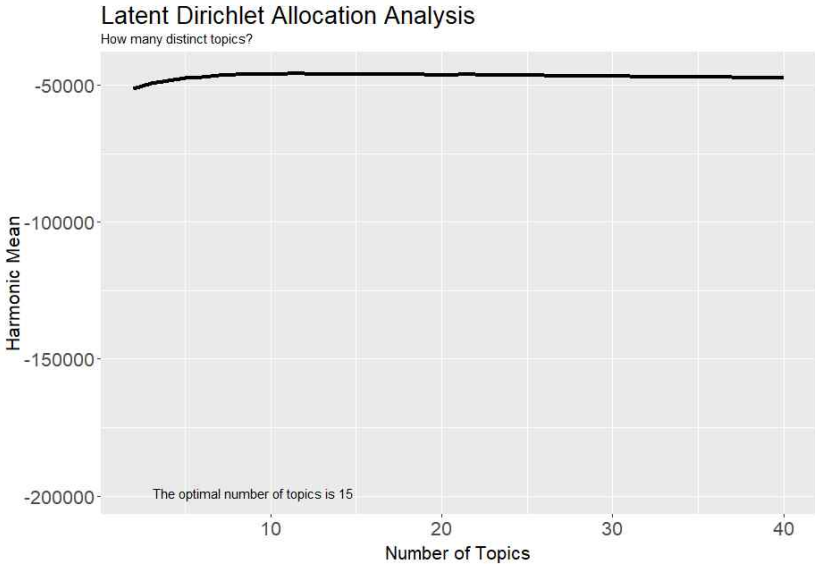
〈논문접수일: 2019. 7. 17 / 심사개시일: 2019. 7. 22 / 심사완료일: 2019. 8. 21〉

부록 1: LDA 토픽 최적 개수 도출 결과

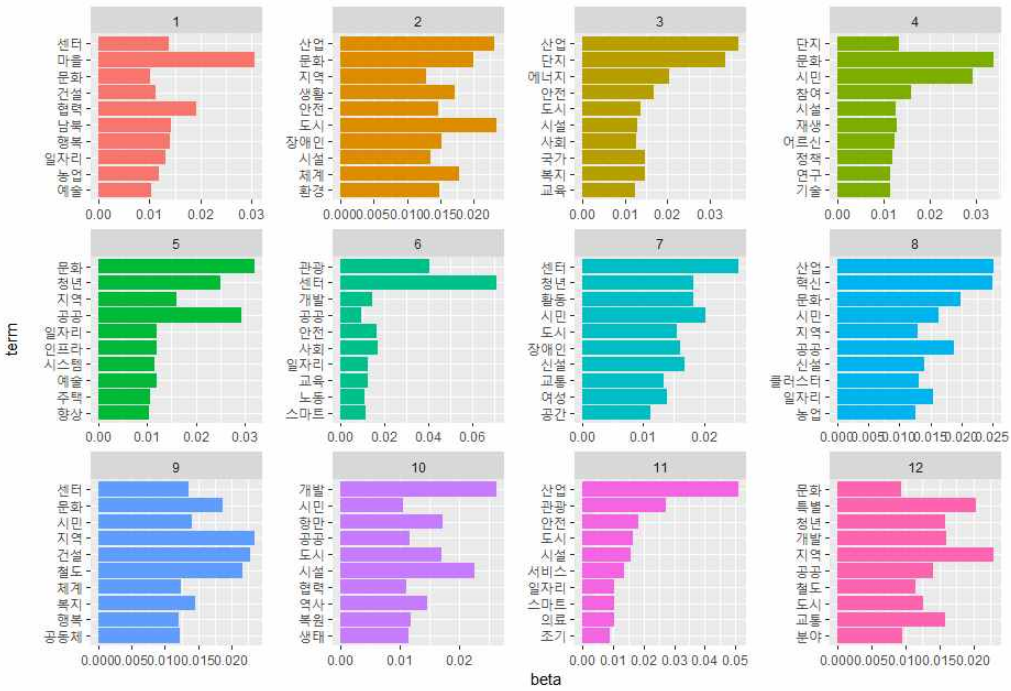
민선 6기



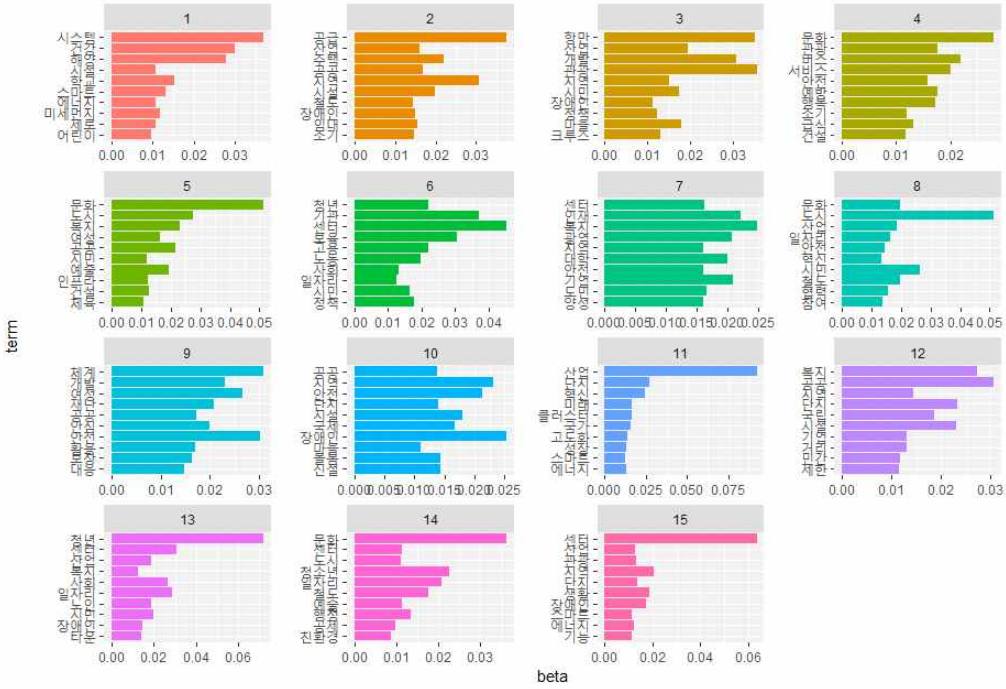
민선 7기



부록 2: LDA 토픽 분석 결과 – 빈출 단어 상위 10개와 베타값 (6기)



부록 3: LDA 토픽 분석 결과 – 빈출 단어 상위 10개와 베타값 (7기)



부록 4: 토픽별 빈출 상위 10개 단어 중 중복 출현 단어

단어	토픽 개수
센터	7
산업	5
안전	5
공공	5
일자리	4
장애인	4
지역	4
관광	4
청년	4
도시	4
사회	4
협력	3
문화	3
혁신	3
시설	3
개발	2
에너지	2
농업	2
단지	2
스마트	2
기술	2
복지	2
환경	2
시민	2

Abstract

Governors' Manifesto Declaration and Changes in Policy Objectives: Content Analysis of the Korean Local Governments

Hwang, Joungyoon

Joo, Hyelin

Park, Iljoo

Manifests are an essential foundation for shaping and determining the direction and vision of local government policies. Even though prior studies have emphasized the importance of leadership in setting policy goals, there has been little attempts to examine trends and changes in local government management paradigms based on their commitments. This study empirically tested the value of the manifesto of Korean local government over time by conducting the content analysis on manifesto declared by 17 regional government's presidents elected in 6th and 7th elections in South Korea. The results shows that there is a connection between central government's commitment and the manifesto of local governments in the seventh period. Also, the contents of manifesto became more diversified over time, indicating that the values shaping local government policies were increasing while the contents were becoming more concrete. Based on this, we argue that the policy objectives and management paradigm of local governments are changing to express more detailed and various values.

Key Words: Manifesto, Local government, Policy Objective, Local Government Leadership, Content Analysis