

6.4 지방선거에 나타난 정책이슈의 역동성*

: 민선 6기 지방선거공약의 내용 및 연결망 분석을 중심으로

Dynamics of Policy Issues in 6·4 Local Election

: An Analysis of Local Election Pledges using Text Network Analysis

배 정 아** · 윤 영 근*** · 김 대 욱**** · 윤 태 섭*****

Bae, Jung-A · Yoon, Young-Geun · Kim, Dae-Wook · Yoon, Tae-Seop

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 이론적 검토와 정책이슈의 선정기준
- III. 연구의 대상과 분석
- IV. 6.4 지방선거 정책이슈의 분석결과
- V. 결론 및 연구의 함의

지금까지 지방선거와 관련된 정책이슈에 관한 연구들은 Peterson의 정책유형을 바탕으로 지방자치단체장들의 주요공약을 분석하거나 정책분야별로 분류하는 등 다소 제한적 방식의 지방선거공약 분석이 주를 이루어 왔다. 본 연구에서는 선행연구의 분류방식을 보완하여 6·4 지방선거의 선거일 전 6개월 동안 미디어에 나타난 공약추이를 내용분석과 언어 네트워크 분석을 통해 지방선거 정책이슈의 역동적인 변화를 밝히고자 하였다. 분석결과 미디어 내용분석과 등위성 구조 분석에서 민선 6기 지방선거 정책이슈는 복지(재분배정책)와 지역개발(개발정책) 정책 공약이 함께 빈번하게 등장 했고 교육정책도 꾸준히 등장

* 이 논문은 2014년도 한국지방행정연구원의 연구과제 일부를 한국지방정부학회 추계학술대회(2014.10)에서 발표 후 수정·보완한 것임

** 전남대학교 행정학과 교수(주저자)

*** 한국지방행정연구원 수석연구원(교신저자)

**** 한국지방행정연구원 수석연구원(제2저자)

***** 창원대학교, 서울과학기술대학교 시간강사(제3저자)

논문 접수일: 2015. 2. 6, 심사기간(1차): 2015. 2. 6 ~ 2015. 3. 24, 게재확정일: 2015. 3. 24

했다는 점에서 Peterson의 개발정책이 주를 이룬다는 주장과 다소 다르게 나타났다. 또한 6.4 지방선거는 세월호 사고의 충격에도 불구하고 기존의 선거 이슈가 완전히 매몰되지 않았으며, 선거기간 동안 다양한 정책이슈들이 역동적으로 변화했다는 사실과, 대중교통이나 교육 같은 지방선거 고유 이슈의 존재 가능성, 그리고 집권 여당의 네트워크 주도 등을 본 연구를 통해 확인할 수 있었다. 본 연구는 빈도위주의 득표율 분석이나 특정 분야별 공약 분석 등과 같은 기존의 제한적인 지방선거 공약분석에서 탈피하여 미디어 내용 분석과 언어네트워크 분석 방법을 활용하여 지방선거과정에서 정책이슈의 변화 추이를 연구했다는 점에서 기존 연구들과 차별성을 갖는다.

□ 주제어: 지방선거, 정책이슈, 선거공약, 연결망 분석

Policy issues in a local election have been studied in terms of pledge analysis and pledge classification based on Peterson's policy classification. With respect to compensating weakness of previous research, this study plans to reveal dynamics of policy issues that have appeared in the media during six-months using contents and text network analysis. The result shows that policy issues in local election focus on social welfare, education, and regional development. The result also demonstrates that extant policy issues do not disappear altogether in spite of the tragedy of Sewol Affair. Instead, this study finds that policy issues have dramatically changed, inherent policy issues (transportation and education still exist, and the ruling party leads policy issues during election period. This study makes a contribution to focus the trend of policy issues in local election period using text network analysis, instead of, an analysis of polling rate and pledges in a specific policy area.

□ Keywords: Local Election, Political Issue, Election Pledges, Network Analysis

I. 서론

1991년 지방의회 선거와 1995년 민선단체장 선거가 도입된 이래로 2014년 6·4 지방선거까지 6번의 지방선거가 실시되었다. 지방선거는 지방자치에 정통성을 부여하고, 지방정부의 책임확보 기능을 한다. 또 선거를 통한 정책개발, 지역사회의 이익표출 및 통합, 민주주의 교육 및 훈련, 정치적 충원 등 다양한 기능을 수행한다(김병준, 2012: 259-260). 그러나

이러한 긍정적인 기능에도 불구하고 우리의 지방선거에는 많은 문제점들이 지적되어 왔다. 뿌리 깊은 지역주의에 의한 정당중심의 투표, 지방선거가 아닌 중앙선거의 대리전 성격, 공천비리와 헛공약 남발 등이 대표적이다(임승빈, 2012: 261-266). 또 지방선거가 지역의 특성을 반영한 다양한 정책들의 경연장이 되어야 함에도 불구하고, 지금까지 지방선거에서 지역특성이 반영되어 지역 경쟁력을 살리는 차별화된 정책들을 주요 공약으로 제시하고 성공한 사례들은 그리 많지 않다는 지적도 있다(최호택 외, 2008).

사실 지방선거가 지역의 문제가 아닌 중앙정치와 전국적 이슈에 영향을 받고, 나아가 정권에 대한 중간평가의 의미까지 부여되면서 총선이나 대선과 차별되는 지방선거만의 정책이슈가 잘 드러나지 않는 측면이 있었다. 지난 6.4 지방선거만 해도 4월 16일 발생한 세월호 사고의 충격으로 인해 지방선거의 정책이슈가 완전히 매몰되다시피 했다는 여론이 많았고, 선거는 정권의 심판과 안정이라는 두 축의 대립으로 전개되었다. 세월호 사고의 충격이 워낙 컸기 때문에 본격적인 선거열기가 돌아올라야 할 시기에¹⁾ 지방선거는 거의 관심 밖으로 밀려났던 것이 사실이다. 그러나 세월호 사고로 인해 지방선거의 정책이슈가 완전히 매몰되었다고 하는 주장은 지방선거를 지나치게 단순하게 보는 감이 없지 않다. 세월호 사고로 큰 영향을 받긴 했지만, 사고 이후 지방선거의 모든 이슈가 안전이슈로 통일되었다고 보기에는 무리가 있다. 표면적으로는 그러한 경향이 있었다 하더라도, 이것은 어디까지나 직관적인 판단이지 엄밀한 연구 결과에 근거한 것이라고 보기는 어렵다. 이렇게 큰 국가적 사건 속에서도 지속적으로 유지되는 특정 정책이슈들이야말로 지방선거와 주민들에게 영향을 미치는 중요한 정책이슈들로 볼 수 있을 것이다.

이런 측면에서 이 연구는 지난 6.4 지방선거에 출마한 여·야 광역자치단체장 후보들의 선거공약을 기초로 하여 지방선거의 정책이슈를 분석하고자 한다. 선거공약은 주요 정책패턴이나 지방자치의 패러다임을 반영하기 때문에 정책이슈를 파악할 수 있는 좋은 정보가 된다. 그러나 단순히 선거공약의 유형을 나누고 내용을 분석하는 것은 지방선거의 정책이슈를 평면적으로 접근함으로써 이슈의 변화라든지 이슈의 구조 같은 중요한 정보들을 확인할 수 없게 된다. 따라서 이 연구에서는 지방선거 정책이슈의 변화와 정책이슈 간 연관구조, 그리고 주요 행위자 그룹 간의 역동성을 분석하기 위하여 민선 6기 지방선거공약 키워드의 추이와 언어 관계망 분석을 실시한다. 분석방법은 언론 기사를 토대로 한 미디어 내용분석과 언어 네트워크 분석방법이다. 미디어 내용분석 자체만으로도 주요공약들에 내재되어 있는 내용들의 상호관계를 보여줌으로써 지방선거에서의 정책방향과 경향성에 대한 논의의 중요한 근거자료

1) 세월호 사고는 4.16이었고, 공식 후보자등록은 5.15부터 5.16까지였다. 세월호 사고의 충격으로 인해 이 한 달 동안 지방선거 연기론이 나올 정도로 선거분위기가 침체되었다.

가 될 수 있다(박한우, 2004). 또한 언어 네트워크 분석방법은 구조적 등위성(structural equivalence), 연결 중심성(degree centrality), 매개 중심성(betweenness centrality) 등을 통해 주요 공약 간 혹은 행위자 그룹 간 관계성을 파악하여 선거이후에도 관계 정당뿐만 아니라 공약이행 분석을 위한 연구기관, 시민단체 등에 유용한 자료를 제공해 줄 수 있다.

II. 이론적 검토와 정책이슈의 선정기준

1. 선행연구의 검토

지금까지 지방선거관련 연구는 선거 데이터를 근거로 한 투표참여, 득표결과, 당선자, 투표참여의 행태 및 투표선택 행태 등에 대한 분석들이 주로 실시되었다. 선거에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수들과 투표율 및 선거결과와의 관계를 분석한 황아란(1998; 2006; 2011; 2012)의 연구가 대표적이라 할 수 있다. 또 연결망 분석을 통해 지역 및 학연과 같은 연고주의적 요소들이 지방선거 결과에 미치는 영향력을 분석한 홍정화·최창현·조용현(2012)의 연구도 있다. 지방선거에서 투표율이나 당선자 특성 등에 관한 분석은 선거와 관련하여 유용한 정보를 제공한다는 점에서 필수적인 작업이지만 지방선거과정에서의 정책이슈 변화에 대한 정보를 제공하기 어려운 한계를 갖고 있다. 따라서 선거공약 등의 분석을 통해 지방선거과정에서의 정책이슈변화를 파악하고 지방자치에 대한 함의를 논의할 필요성이 있다. 지금까지 이루어진 지방선거 공약 분석에 관한 연구들은 크게 네 가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, Peterson의 도시한계이론(city limits)에 근거하여 지방선거공약을 분석한 연구들이 있다. 도시한계이론은 지방선거에 있어서의 정책정향이 사회복지정책과 같은 재분배정책이나 문화, 교육과 같은 분배정책보다는 지역경제성장과 관련된 기업유치, 세제혜택, 지역개발 등과 같은 성장정책에 치중되어 있다는 관점이다. 따라서 후보자들의 정책정향이 지방선거공약에 어떻게 반영되어 있는지를 분석하는 것이 Peterson의 정책유형을 기반으로 하는 지방선거 공약분석에 관한 연구다. 우리나라의 대표적인 연구는 유재원(1999; 2011)의 연구이며, 지방자치단체의 정책은 경제적 논리가 아닌 정치적 논리에 큰 영향을 받고 있어서 도시한계론의 가정이 우리나라의 상황에서는 적용되지 않고 있다는 사실을 밝혀낸 바 있다.

둘째, 지방선거공약을 특정 정책분류 방식으로 비교·분석한 연구들이 있다. 황인창(2011)은 2010년 지방선거에서 광역단체장 당선자들의 장애인 관련 정책 공약을 10개 부문으로 나누고 빈도분석을 시도하여 장애인 당선자의 증가에 비해 장애인 정책 공약들의 수

는 그에 못 미치고 있음을 지적하였다. 황경수(2002)는 1995년도와 1998년도 지방선거에서 제주지역 후보자들의 공약 중 교통 분야의 지역별 차이 및 당선과의 관계분석을 통해 교통 분야에 대한 공약을 많이 한 후보자가 당선되는 경우가 많음을 교통관련 공약의 수와 득표율과의 상관관계분석을 통해 밝혀냈다. 조용완(2013)은 2010년 지방선거에서 대구지역 후보자와 당선자의 도서관 관련 공약과 이행현황을 검토함으로써 공약과 이행과의 괴리가 여전히 존재하기 때문에 이를 극복하기 위해서는 지역 주민과 시민사회의 메니페스토 운동이 필요함을 주장하였다. 김선애(2011)는 2010년 지방선거에서 정당별 및 후보자들의 도서관 관련 공약 내용이 무엇인지를 정리하여 도서관 문제가 지방정부차원에서 주요 정책문제임을 주장하였다.

셋째, 지방선거공약의 후보자 간 차별성과 선거공약 이행평가에 관한 연구들이 있다. 안철현(2010)은 광역단체장 선거공약을 경제·산업, 도시환경, 복지·여성, 문화·교육, 자치행정 분야로 분류하여 후보별 공약의 우선순위와 후보자 간 공약의 유사성과 차별성에 대한 비교 분석을 시도하였다. 엄기홍(2008)은 광역단체장의 선거공약이행평가를 위해서는 시민단체의 평가방식을 객관성, 평가내용, 평가기준 차원에서 제고할 필요가 있으며 평가지수의 개발이 그 대안이 될 수 있음을 주장하였다. 또 김병식(2002)는 충청북도 기초단체장의 선거공약을 분석한 결과 우리나라의 기초지방자치단체에서는 개발정책의 비중이 높으며 상대적으로 높은 공약 이행율을 보인다는 점을 밝혔다.

넷째, 언어네트워크 분석방법에 의해 주요선거공약들 간의 관계적 구조에 대한 연구들이 있다. 언어네트워크 분석방법은 텍스트에서 나온 언어들 사이의 연결과 개념들의 연결망을 추출하는 것을 가능하도록 하고 텍스트들의 관계성과 관련하여 묘사적·설명적 접근이 동시에 가능하다는 특징을 가진다(Diesner & Carley, 2005).²⁾ 최호택·류상일·정석환·이민규(2012)은 민선5기 지방자치단체장의 선거공약집을 언어네트워크분석을 활용하여 주요 공약 간 구조적 등위성, 연결 중앙성, 위세 중앙성 등을 분석하여 지역개발정책이 압도적으로 중앙성이 높으며 문화정책이 새롭게 등장하고 있음을 제시하였다.

이 연구는 선행연구 가운데 특히 Peterson의 정책유형별 분류와 정책분야별 분류를 보완하여 선거일 전 6개월 동안의 광역자치단체장 선거의 주요 공약 추이를 분석함으로써 지방선거에서 정책이슈의 역동성을 살펴보고자 한다. 그리고 본 연구에서 분석방법으로 활용하는 언어네트워크 분석은 중심성 개념을 통해 공약들의 관계행태를 묘사적으로 서술하고, 구조적 등위성 분석을 통해 공약의 구조적 분절성과 쟁점 간의 구조적 유사성과 차이를 보여준다.

2) 김용학(2011)은 네트워크 구조를 통한 밀도나 중심성, 상호작용 행태 등을 보여 묘사적 측면의 분석과 묘사적 연구에서 개발된 개념을 이용하여 구조에 위치한 행위자들에게 미치는 구조의 효과를 보여주는 설명적 측면의 분석을 통해 주요 선거공약들 간의 관계적 구조에 대한 연구를 실행하였다.

이렇게 볼 때 이 연구는 기본적으로 김병식(2002), 최호택·류상일·정석환·이민규(2012)의 연구와 유사한 관점에서 선거공약이 지닌 정책이슈로서의 중요성에 주목하지만, 다음과 같은 측면에서는 이들 연구와 차별성을 지닌다.

먼저 김병식(2002), 최호택·류상일·정석환·이민규(2012)의 연구는 당선자의 선거공약집을 토대로 분석을 수행한 결과 당선자의 공약에 대한 평면적인 분석만이 이루어졌으며, 당선자 이외의 선거과정 참여자들이 제시하는 정책이슈들을 다루지 못하였다. 또한 선거과정에서 정책이슈들이 어떻게 변화하여 왔는지에 대한 논의가 누락되었다. 따라서 이 연구는 이러한 한계를 극복하고자 선거전 6개월간 언론 보도된 광역자치단체장 선거공약을 대상으로 연구하여 정책이슈의 변화를 파악하고, 정당과 후보자 등 지방선거과정의 주요 참여자들의 공약들을 망라적으로 분석하였다. 이를 통해 기존연구가 제시하지 못한 다양한 정책적 함의를 도출하고자 하였다.

2. Peterson의 도시한계이론과 정책의 유형

Peterson은 도시한계이론(City Limits)에서 도시정부가 추구하는 최고의 가치(unitary interest)는 경제성장이라고 주장한다. 지역경제의 성장은 세원확대, 정부서비스의 개선, 고용증대, 부동산의 가치 상승, 삶의 질 향상 같은 긍정적 효과가 있기 때문에 경제성장이야말로 도시의 전체적인 이익(city-wide interest)이며, 도시정부의 지상목표가 된다는 것이다. 물론 도시의 전체적인 이익은 도시의 정치적 영향력이나 사회적 지위를 개선해서도 높일 수 있지만, 도시의 경제적 지위를 높이는 것만큼 도시전체의 이익이 되는 것은 없다고 본다. 결국 도시정부는 경제성장을 위해 전략적인 정책선택을 하게 되며, 경제적 지위를 향상시키는 생산적인 노동과 자본이 들어오는 데 도움이 되는 개발정책은 적극적으로 추진하되, 생산적 자원을 유출하고 빈민을 유입하는 재분배정책은 기피하게 된다(Peterson, 1981).

본 연구에 중요한 것은 Peterson이 제시한 정책의 유형이다. Peterson은 도시정부의 정책을 지역경제에 미치는 영향을 기준으로 개발, 재분배, 할당정책으로 구분한다. 먼저 개발정책(developmental policies)은 도시의 경제적 지위향상을 위해 생산적 노동과 자본에 편익을 제공함으로써 이들의 유지 및 확보를 위한 제반 노력을 의미한다. 이러한 정책에는 도로, 공원, 대중교통, 주차시설, 레크리에이션 시설, 간선도로, 국제회의장, 사회간접자본 지출이 대표적이다. 재분배정책(redistributive policies)은 저소득 주민의 복리를 증진시키는 정책인데, 이는 결과적으로 개발정책과 반대로 지역경제에 부정적으로 작용한다. 재분배정책의 대표적 예로는 사회복지시설, 소득지원 프로그램, 도시정부의 재정적 지원을 받아 운영되는 보건 및 의료 시설, 저소득 계층을 위한 서민주택 등이 있다. 끝으로 할당정책

(allocational policy)은 도시를 유지하고, 지역주민의 생활에 필요한 기본적인 서비스를 제공하는 것인데, 경찰, 소방 혹은 쓰레기처리와 같은 것이 있다. 할당정책은 개발정책을 지원하는 경향이 있지만, 지역경제에 미치는 효과는 대체로 중립적이며, 그 결과 할당정책에 대한 정책결정자들의 선호는 개발정책과 재분배정책의 중간에 위치하는 특징이 있다 (Peterson, 1981; 유재원, 2011; 최호택 외, 2012).

3. 지방선거 정책이슈의 선정기준

<표 1> 정책이슈 선정기준

분야	이슈	주요 키워드
정치	지방선거	기초자치단체 정당공천, 자치단체장 3선제한, 기초의회 소선거구제, 개방형 예비경선
	지방의회	기초의회 폐지, 지방의원 증원
	자치단체 계층	자치구 폐지
	행정개혁	행정서비스 개혁, 반부패
	주민참여	자치활동, 주민참여예산
경제 (개발정책)	지방재정	지방부채, 지방정부 파산제도
	고용	일자리, 생활임금제도
	산업	소상공인, 자영업자, 골목상권, 전통시장, 창조경제
	균형발전	지역격차 해소, 도시재생, 재개발
	지역개발	공원, 도로건설, 철도건설, 신공항, 산업단지, 랜드마크, 규제개혁, 국제행사, 기업투자
	대중교통	버스공영제, 무상버스, 자전거, 환승센터
	관광	관광개발, 축제, 지역브랜드
사회·복지 (재분배 정책)	복지	주거지원, 안심주택, 의료지원, 등록금 장애인복지, 노인복지, 청년복지, 다문화지원 베이비부머, 은퇴자
	여성·가족	워킹맘, 성평등, 가족친화, 공공보육지원
	사회적 경제	협동조합, 마을기업, 사회적 기업
안전·교육 및 기타	안전	안전마을, 안전도시, CCTV, 소방, 재난안전
	교육제도	교육자치제 통합, 학원준공영제
	교육환경	친환경급식, 무상급식, 의무급식, 무상교육, 교육격차해소
	환경	공해예방, 탈핵
	공동체	지역갈등, 마을공동체, 행복마을

6.4지방선거의 정책이슈 분석을 위해서는 먼저 정책이슈의 기준을 설정할 필요가 있다. 이 연구에서는 지방선거 공약의 분야별 정책이슈 및 주요 키워드의 선정기준을 설정하기 위해 지지율 1, 2위를 다투는 광역단체장 여·야 혹은 무소속 후보들의 선거 공약집에 실린 선거공약과 한국 매니페스토 실천본부(www.manifesto.or.kr)에 후보들이 제출한 답변서의 키워드를 일일이 수집하고 분류하는 탐색적 자료 분석(Exploratory Data Analysis)을 진행하였다. 이렇게 분석된 자료들을 크게 정치, 경제, 사회, 문화의 4가지 분야로 잠정적으로 구분한 후 Peterson의 정책유형에 따라 개발정책, 재분배정책, 할당정책에 해당하는 공약들을 다시 구별하여 재배열하였다. 최종적으로 정치, 경제(개발정책), 사회·복지(재분배정책), 안전·교육 및 기타의 4개 분야로 정하고, 각 분야별로 유사한 정책이슈들을 범주별로 묶어 총 21개의 정책이슈를 선정하고 각 정책이슈별로 자주 나타나는 키워드 79개를 선정하였다.

정치 분야는 지방선거제도, 지방의회제도, 지방자치단체 계층, 행정개혁, 주민참여 등이다. 정치 분야는 Peterson의 정책유형 분류에는 속하지 않지만, 연초부터 지방선거와 관련해 자주 논의되던 사항이고, 지방선거의 정치성을 고려할 때 이 분야를 완전히 제외하는 것은 적절치 않다고 판단하여 포함하였다. 경제 분야는 주로 개발정책에 해당하는 것으로써 지방재정제도, 고용, 산업, 균형발전, 지역개발, 대중교통, 관광, 문화진흥활동 등이다. 사회·복지 분야는 재분배 정책으로, 복지, 여성·가족, 사회적 경제 등이 이에 해당한다.

마지막으로 안전·교육 및 기타 분야인데, 이 분야는 할당정책을 포함하여 개발이나 재분배 정책으로 명확하게 분류할 수 없는 이슈들로 이루어져있다. 먼저 Peterson의 분류에 따를 때, 광역자치단체에서 할당정책으로 볼 수 있는 것은 소방 정도이다.³⁾ 세월호 사고 후 늘어난 안전에 관련된 이슈들도 할당정책으로 볼 수 있다. 교육 이슈의 분류는 명확하게 판별하기 곤란하다. 최호택·류상일·정석환·이민규(2012)의 연구에서는 교육을 문화와 함께 할당 정책으로 분류하고 있으나 그 근거가 분명치 않기 때문에 이 연구에서는 따르지 않았다. Peterson(1981)은 교육정책이 다른 정책에 비해 재분배의 속성이 강하지 않으며, 개발정책의 속성도 있다고 주장한다. 이것은 교육지출이 저소득 주민의 지위 향상에 기여하는 효과도 있지만, 경제성장을 위한 인적 인프라를 구축하는 효과도 있기 때문이다(유재원, 2011: 105). 이에 반해 Longoria(1994)와 Saiz(1999)의 연구에서는 교육정책을 재분배정책에 포함하고 있다. 우리나라 지방자치단체에서 교육정책은 별도로 선출되는 교육감의 권한이라는 점에서 이를 분석에 포함할 것인지에 대한 고민도 있었으나, 광역자치단체장 후보들이 교육환경 개선 등을 주요 공약으로 강조하는 점 등을 고려하여 분석에 포함하였다. 환경이나

3) 할당정책은 다른 정책유형과 명확히 구분되지 않은 회색영역에 속하는 특성이 있고, 기초자치단체에는 경찰과 소방의 소관업무가 없다는 이유로 유재원(2011)의 연구에서는 할당정책을 분석에서 제외하였다. 또한 교육도 유사한 이유로 분석에서 제외하였다.

공동체 등의 이슈도 개발이나 재분배 정책으로 구분하기 곤란하여 기타 분야에 포함하여 분석하였다.

Ⅲ. 연구의 대상과 분석

1. 연구의 대상

민선6기 지방선거과정에서 미디어에 나타난 지방자치 주요 정책이슈변화의 역동성 분석을 위해 2014년 1월 1일부터 선거 전날인 6월 3일까지의 기간 동안 미디어가온(www.kinds.or.kr)에 나타난 전국종합일간지⁴⁾ 기사 총 1,637건을 대상으로 미디어 내용 분석과 언어네트워크 분석을 시도하였다. 주요 정책이슈의 선정은 탐색적 자료 분석에 의해 선정된 선정기준을 중심으로 이루어졌다.

먼저 주요이슈 선정기준에 근거하여 전국종합일간지를 검색하여 총 1,637건의 신문기사들을 텍스트 파일로 수집하였는데 이는 미디어 내용 분석의 연구대상이 되었으며 KrKwic(Korean Key Words in Context) 프로그램을 활용하여 핵심 키워드들의 빈도 분석을 실시하였다. 다음으로 신문기사의 내용분석을 통해 핵심 단어들이 동시에 발생하는 빈도를 분석하여 핵심 단어 간 의미론적 관련성(semantic association)을 찾는 과정을 거쳤다. 이러한 과정은 여러 뉴스들 사이의 공유된 의미의 연관구조를 컴퓨터 프로그램을 이용하여 분석함으로써 연구자가 직접 문서를 읽고 코딩하고 분석함으로써 발생할 수 있는 한계들을 극복하게 해 준다(박한우, 2004).⁵⁾ 또한 KrKwic 분석은 가장 빈번하게 출현하는 키워드를 보여주고 핵심어와 함께 공출현한 단어들의 거리를 통해 단어들 사이의 관계를 추론할 수 있도록 해 준다.

2. 언어네트워크 분석

탐색적 자료 분석에 의해 선정된 분야와 이슈들을 기준으로 KrKwic(Korean Key

4) 미디어가온에서 제공하는 기사 출처는 동아일보, 경향신문, 한겨레, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 아시아투데이 등 7개 신문사다.

5) 전통적인 방법은 첫째, 분석항목을 연구자가 임의로 만들고 둘째, 노동비용 등이 많이 들며, 셋째, 외적 타당성이 제한되며, 넷째, 연구자의 정치적 성향이 개입될 수 있다(박한우·Leydesdorff, 2004; Danowski, 1993).

Words in Context) 프로그램을 활용하여 핵심키워드를 찾는다.⁶⁾ 지방선거공약과 관련하여 신문기사 속에 사용된 모든 단어를 찾아 확인하고 각 단어가 몇 번 사용되었는지를 계산하는 단어빈도분석은 그 자체로도 선거기간 동안에 강조되고 있는 이슈들의 추이를 파악할 수 있다는 점에서 유용한 자료가 될 수 있다.

KrKwic 프로그램에 의해 생성된 네트워크 데이터는 언어네트워크 분석을 가능하게 한다.⁷⁾ 언어네트워크분석은 UCINET을 활용하여 구조적 등위성(Structural Equivalence), 연결 중심성(degree centrality), 매개 중심성(betweenness centrality)과 같은 분석방법을 통해 거래관계, 의사소통관계, 영역침투관계, 도구적 관계, 정서적 관계, 사회적 유대·연결 관계 네트워크 등을 파악한다. 또한 NetDraw를 이용하여 공출현 매트릭스의 관계망을 도식화(mapping)하여 보여주고자 한다.⁸⁾

첫째, 구조적 등위성(structural equivalence)은 네트워크 내의 행위자들이 어느 유형을 가지면서 상호 간의 관계를 맺고 있는지를 나타내는 개념으로 본 연구에서는 주요 정당 간 혹은 정책이슈 간 구조적 분절성과 유사성 및 차이점을 밝히고자 한다. 구조적 등위성 산식은 다음과 같다.

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

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

둘째, 연결 중심성(degree centrality)은 행위자나 정책이슈가 많은 연결 관계를 가지면 가질수록 중심성이 높게 나타나고 가장 핵심적인 행위자 혹은 키워드가 중앙에 위치하는 정도를 의미하는 것으로 한 개체가 그 주위의 다른 개체들과 직접 연결된 정도가 높을수록 중

6) KrKwic 프로그램은 다양한 형태의 메시지에서 키워드를 파악하는데 일반적으로 선택된 메시지에서 자주 출현하는 단어로 조각적 정의가 이루어진다. 초록, 연구주제 등에 대해 연구자가 작성한 텍스트 파일을 바탕으로 키워드의 1차적 분류를 가능하게 해 주고 연구주제에 대한 연관성을 분석할 수 있는 행렬매트릭스 방정식의 작성을 가능하게 해준다.

7) 탐색적 자료 분석에 의해 선정된 이슈들을 기준으로 출현 빈도파일을 분석하고 주요단어를 선정한 후 워드파일을 만들어 KrKwic 프로그램을 활용하면 주요 키워드들의 공출현(co-occurrence) 매트릭스 파일이 생성된다.

8) 이는 출현빈도가 가장 높은 단어들과 이와 관련된 단어들을 중심에 놓고 다른 교점들은 모서리 길이에 비례하여 늘어난 길이로 반복적으로 재배치하는 알고리즘을 가지고 있다(박한우 & Leydesdorff, 2003; Borgatti, Everett & Freeman, 2002).

심성은 높아진다. 본 연구에서 연결 중심성은 양적인 측면에서 가장 많은 영향을 미친 핵심 정당 및 정책이슈를 파악하는데 중요한 근거 자료가 된다. 연결 중심성 산식은 다음과 같다.

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

(n^* 은 중심성이 가장 높은 노드를 의미함)

셋째, 매개 중심성(betweenness centrality)은 네트워크에서 두 행위자를 연결하는 가장 짧은 거리에 위치하여 다른 행위자들을 잠재적으로 통제할 수 있는 위치를 나타내는 매개자를 파악하게 해 준다. 연결 중심성과 매개 중심성이 함께 높을 수 있으나 반드시 일치하는 것은 아니기 때문에 중개자 혹은 매개자로서 문지기 활동을 하는 정당이나 정책이슈가 전체 네트워크에 영향을 줄 수 있다는 점에서 이를 파악하는 것이 중요하다. 매개 중심성의 산식은 다음과 같다.

$$C_B(v) = \sum_{s \neq v \neq t \in V} \frac{\sigma_{st}(v)}{\sigma_{st}}$$

(산식에서 st 는 노드 간의 가장 짧은 경로를 계산함)

IV. 6.4 지방선거 정책이슈의 분석결과

1. 미디어 내용(Text) 분석결과

지방선거 정책이슈에 대한 언어네트워크 분석을 수행하기에 앞서 실시한 핵심키워드들의 KrKwic 분석 결과는 <표 2>와 같다. 2014년 1월부터 6월까지 가장 출현이 빈번했던 분야는 경제 분야이다. 또한 월별로 출현 양상이 변화하는데 경제 분야가 증가하는 반면 정치 분야는 감소하고, 안전·교육 및 기타 분야는 5·6월에 두드러지는 추세를 보여주고 있다.

〈표 2〉 분야별 정책이슈 내용분석결과

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	계
정치	71	38	18	4	11	9	151
경제	9	14	105	108	315	130	681
사회·복지	9	18	33	22	107	23	212
안전·교육 기타	5	5	18	30	251	114	423

2014년 1월부터 6월까지 가장 출현이 빈번했던 정책이슈는 지역개발과 대중교통이슈, 복지이슈, 안전이슈 등이다. 월별로는 1·2월에 기초선거 정당공천제의 찬·반을 둘러싼 지방선거이슈가 주를 이루다가 진주의료원 폐지 문제와 기초연금 등 복지 이슈가 등장하기 시작하였다. 3월부터는 경제 분야의 대중교통이슈인 버스공영제에 대한 논의가 가장 빈번하게 출현하였으며 지방부채 및 과산제도 등 지방재정 이슈, 용산개발이나 신공항건설 등의 지역개발 이슈 등도 출현하였다. 4월의 지방선거 주요 정책이슈는 3월에 이은 지역개발과 대중교통 이슈와 기초연금, 의료지원 등의 복지이슈, 그리고 보육지원과 관련한 교육이슈였다. 그러나 4월 16일 세월호 사고로 인해 안전 이슈가 등장하기 시작한 점이 이전 선거들과 다른 특징적인 현상이다. 5월은 4월의 세월호 사고의 여파로 안전 이슈가 가장 빈번하게 출현하였으나 지역개발과 복지 이슈 역시 크게 부각되고 있다. 6월도 5월과 마찬가지로 선거일이 다가옴에 따라 지역개발, 복지, 교육, 안전 정책이슈들이 자주 출현하고 있다

〈표 3〉 세부 정책이슈별 내용분석결과

분야	정책이슈	1월	2월	3월	4월	5월	6월	계
정치	지방선거	67	37	15	4	1	-	124
	지방의회	4	1	-	-	-	-	5
	자치단체 계층	-	-	-	-	-	-	0
	행정개혁	-	-	-	-	7	3	10
	주민참여	-	-	3	-	3	6	12
경제 (개발정책)	지방재정	3	1	4	1	19	7	35
	고용	-	3	4	16	49	16	88
	산업	-	4	4	5	114	34	161
	균형발전	-	-	1	-	4	4	9
	지역개발	3	5	18	43	74	51	194
	대중교통	2	1	66	43	52	14	178
	관광	-	-	-	-	-	-	0
	문화활동진흥	1	-	8	-	3	4	16

분야	정책이슈	1월	2월	3월	4월	5월	6월	계
사회·복지 (재분배 정책)	복지	9	17	33	22	106	23	210
	여성·가족	-	-	-	-	1	-	1
	사회적 경제	-	1	-	-	-	-	1
안전·교육 및 기타	안전	-	1	3	16	126	42	188
	교육제도	-	2	2	2	49	20	75
	교육환경	5	2	13	10	69	49	148
	환경	-	-	-	2	7	3	12
	공동체	-	-	-	-	-	-	0

민선 6기 지방선거과정에서 미디어에 나타난 주요 정책이슈 중 지역개발정책 같은 경제분야가 압도적이라는 분석결과는 Peterson의 주장에 근거한 최호택(2008; 2012)과 김병식(2002)의 선행연구 결과와 일치하는 측면이 있다. 하지만 복지 분야의 재분배정책이슈와 교육 분야도 지방선거과정에서 주요 정책이슈로 등장하고 있다는 점이 기존연구와 다르게 나타난 양상이다. 또한 세월호 사고로 인한 안전 이슈가 주요 정책이슈로 새롭게 등장했다는 점에서는 역대 지방선거와는 다른 지방선거과정에서의 정책이슈 변화의 역동성을 보여준다. 이러한 점은 이현우(2011)의 주장처럼 지방선거가 결국 전국적 이슈에 영향을 받으며 사안에 따라서는 여당에 대한 평가로 변화할 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

2. 언어 네트워크 분석결과

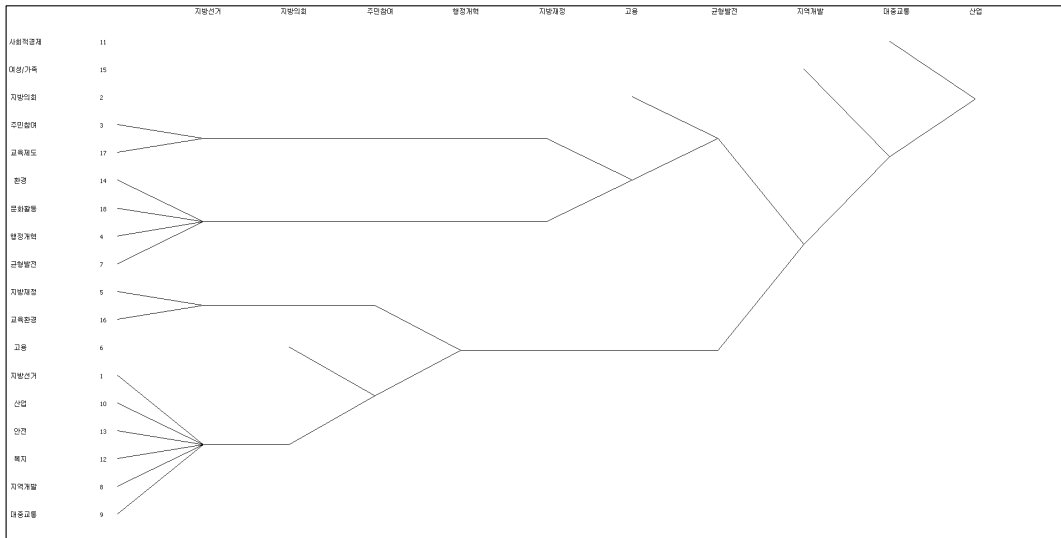
앞서 언급했듯이, 본 연구는 기존 연구들이 시행하였던 연구방법론과 달리 언어네트워크 분석을 통해 지방선거과정에서 나타난 주요 정책이슈들 사이의 의미 있는 관계성 변화를 파악하고자 한 것이 큰 특징이다. 언어네트워크 분석은 구조적 등위성 분석과 연결 중심성 분석, 매개 중심성 분석 등 세 가지로 나눌 수 있다.

1) 구조적 등위성 분석

구조적 등위성 분석은 유사한 지위를 점하고 있는 행위자들을 그룹화하고 그룹들 간의 관계를 묘사하는 것이다. 이런 맥락에서 볼 때 지방선거에서 정책이슈의 구조적 등위성을 파악한다는 것은 전체적인 경향을 분석함에 있어 기본적인면서도 유용한 분석이다. 구조적 등위성 분석 결과인 아래의 <그림 1> 텐드로그램을 살펴보면, 민선 6기 지방선거의 주요정책이슈들은 크게 4개의 집단으로 세분화되는 것으로 나타나고 있다. 1그룹은 지방선거, 산업, 안

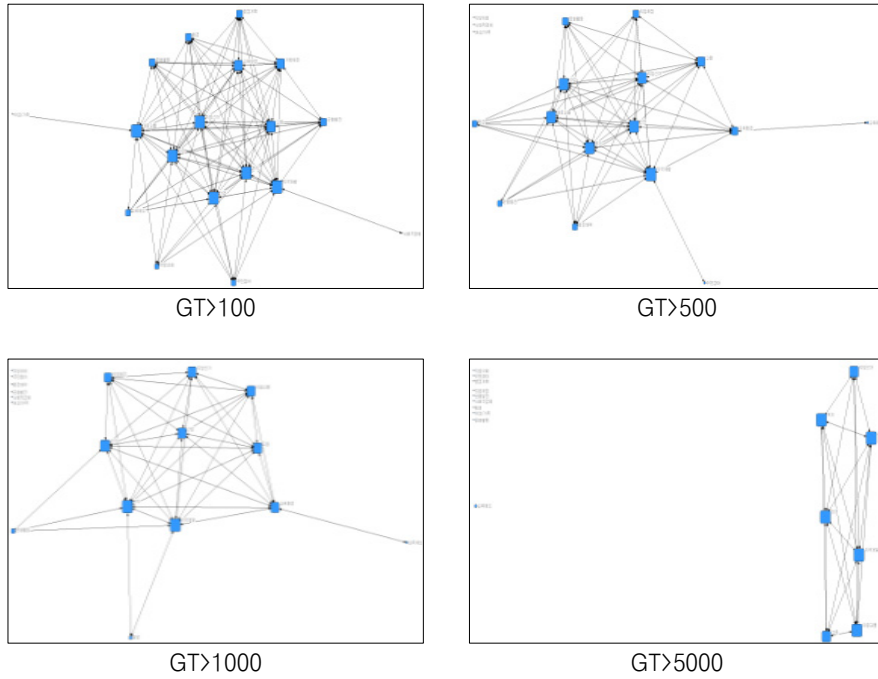
전, 복지, 지역개발, 대중교통이고 2그룹은 지방재정과 교육환경 3그룹은 환경, 문화활동진흥, 행정개혁, 균형발전이며 4그룹은 주민참여와 교육제도이다. 사회적 경제, 여성·가족, 지방의회, 주민참여 등의 정책이슈들은 텐드로그램에 그룹화 되지 않았는데 이는 민선6기 지방선거과정에서 소외된 정책이슈들이기 때문이다.

<그림 1> 세부 정책이슈별 빈도분석결과



또한 이분화(dichotomization)에 따른 네트워크 변화분석은 <그림 2>에서처럼 절삭값(cut-off value)의 수치를 높여 남아 있는 링크의 관계망을 통해서 주요 정책이슈들을 더욱 확실히 보여줄 수 있다. 분석결과 절삭값 GT(greater than)이 가장 높을 때 지역개발, 복지, 대중교통, 지방선거, 안전, 고용 정책이슈들의 링크만 남게 되는데 이는 구조적 등위성 분석결과와 거의 유사하다.

<그림 2> 정책이슈의 이분화에 따른 네트워크 변화



2) 연결 중심성 분석

연결 중심성 분석은 정책이슈 간 분석과 행위자 간 분석 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저 월별 정책이슈 간의 연결 중심성을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 월별 정책이슈 간 연결 중심성

월	순위	주요 이슈	연결 중심성	순위	주요 이슈	연결 중심성
1월	1	지방선거	0.375	10	행정개혁	0
	2	교육환경	0.375	11	고용	0
	3	지방의회	0.25	12	균형발전	0
	4	복지	0.25	13	산업	0
	5	대중교통	0.24	14	사회적경제	0
	6	지방재정	0.125	15	안전	0
	7	지역개발	0.125	16	환경	0
	8	문화활동	0.125	17	여성/가족	0
	9	주민참여	0	18	교육제도	0

월	순위	주요 이슈	연결 중심성	순위	주요 이슈	연결 중심성
2월	1	지방선거	0.5	10	산업	0.125
	2	복지	0.375	11	사회적경제	0.125
	3	교육환경	0.375	12	안전	0.125
	4	지방재정	0.25	13	주민참여	0
	5	지역개발	0.25	14	행정개혁	0
	6	교육제도	0.25	15	균형발전	0
	7	지방의회	0.125	16	환경	0
	8	고용	0.125	17	여성/가족	0
	9	대중교통	0.125	18	문화활동	0
3월	1	대중교통	0.5	10	교육환경	0.25
	2	복지	0.5	11	교육제도	0.25
	3	지방재정	0.375	12	균형발전	0.125
	4	고용	0.375	13	지방의회	0
	5	지역개발	0.375	14	행정개혁	0
	6	산업	0.375	15	사회적경제	0
	7	문화활동	0.375	16	안전	0
	8	지방선거	0.25	17	환경	0
	9	주민참여	0.25	18	여성/가족	0
4월	1	복지	0.5	10	환경	0.125
	2	지역개발	0.375	11	교육제도	0.125
	3	대중교통	0.375	12	지방의회	0
	4	안전	0.375	13	주민참여	0
	5	교육환경	0.375	14	행정개혁	0
	6	지방선거	0.25	15	균형발전	0
	7	고용	0.25	16	사회적경제	0
	8	지방재정	0.125	17	여성/가족	0
	9	산업	0.125	18	문화활동	0
5월	1	고용	0.75	10	행정개혁	0.25
	2	복지	0.75	11	균형발전	0.25
	3	지역개발	0.625	12	환경	0.25
	4	대중교통	0.625	13	교육제도	0.25
	5	안전	0.625	14	문화활동	0.25
	6	교육환경	0.625	15	지방선거	0.125
	7	산업	0.5	16	여성/가족	0.125
	8	지방재정	0.375	17	지방의회	0
	9	주민참여	0.25	18	사회적경제	0

월	순위	주요 이슈	연결 중심성	순위	주요 이슈	연결 중심성
6월	1	안전	0.75	10	대중교통	0.25
	2	고용	0.625	11	환경	0.25
	3	산업	0.625	12	문화활동	0.25
	4	교육환경	0.625	13	주민참여	0.125
	5	지역개발	0.375	14	교육제도	0.125
	6	복지	0.375	15	지방선거	0
	7	행정개혁	0.25	16	지방의회	0
	8	지방재정	0.25	17	사회적경제	0
	9	균형발전	0.25	18	여성/가족	0

분석결과, 1월과 2월은 기초선거정당공천제 폐지에 대한 찬·반을 둘러싼 지방선거제도가 이슈가 중심이었고, 무상교육과 기초연금 같은 교육환경이나 복지이슈도 주목을 받았다. 3월의 특징은 1·2월과는 달리 지방선거제도 이슈는 8순위로 밀려나고 득표를 의식한 경제 분야의 대중교통, 지방재정, 고용 등의 정책이슈들과 복지 정책이슈들이 네트워크를 주도하고 있다. 대중교통이슈는 수도권 무상버스와 버스공영제를 둘러싼 논의들이 빈번하게 출현함에 따라 중심성이 가장 높게 나타났다. 4월의 경우 복지 정책이슈의 연결 중심성이 가장 높게 나타나고 있는데 이는 기초연금, 보육지원, 의료지원들에 대한 논의들이 빈번하게 출현하였기 때문이다. 이외에도 3월에 이어 지역개발, 대중교통 이슈들의 중심성이 높게 나타나고 있다. 또 4월 16일 세월호 사건으로 안전 정책이슈들이 새롭게 등장하고 있는데 이는 역대 지방선거와 다른 양상이다.

5월에는 서민층 생활안정을 위한 고용창출과 의료복지, 지역개발, 대중교통, 안전 등과 관련된 정책이슈들의 연결 중심성이 높게 나타났다. 특히 세월호 사건의 영향으로 4월에 등장하기 시작한 안전 정책이슈가 5월에는 핵심 이슈화 되면서 중심성이 높게 나타났다. 6월은 선거일 이전 짧은 기간에도 불구하고 안전, 고용, 산업, 교육환경, 지역개발, 복지 등 다양한 정책이슈들의 연결 중심성이 높게 나타났다. 구체적으로 보면 세월호 사건의 여파로 안전 이슈의 중심성이 가장 높게 나타났으나, 무상버스와 버스공영제 같은 대중교통 이슈는 포퓰리즘 논란과 실현가능성의 문제 등이 제기됨에 따라 10위로 하락하였다.

<표 5> 월별 행위자 간 연결 중심성

월	순위	주요 행위자	연결 중심성	순위	주요 행위자	연결 중심성
1월	1	새누리	0.444	5	노동당	0
	2	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.222	6	무소속	0
	3	민주당/새정치연합	0.111	7	정의당	0
	4	교육감	0	8	통합진보당	0
2월	1	새누리	0.5	5	정의당	0.056
	2	민주당/새정치연합	0.333	6	노동당	0
	3	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.222	7	무소속	0
	4	교육감	0.111	8	통합진보당	0
3월	1	새누리	0.5	5	교육감	0.111
	2	새정치민주연합	0.5	6	정의당	0.056
	3	무소속	0.333	7	통합진보당	0.056
	4	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.222	8	노동당	0
4월	1	새누리	0.556	5	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.056
	2	새정치민주연합	0.333	6	무소속	0.056
	3	정의당	0.167	7	통합진보당	0.056
	4	교육감	0.111	8	노동당	0
5월	1	새누리	0.778	5	통합진보당	0.333
	2	새정치민주연합	0.778	6	정의당	0.222
	3	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.333	7	교육감	0.111
	4	무소속	0.333	8	노동당	0.056
6월	1	새누리	0.667	5	교육감	0.111
	2	새정치민주연합	0.667	6	노동당	0.111
	3	무소속	0.333	7	정의당	0.111
	4	통합진보당	0.222	8	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.056

다음으로 <표 5>의 행위자 간 연결 중심성 분석을 보면 여당인 새누리당의 네트워크 중심성이 선거 전 기간에 걸쳐 가장 높게 나타난다. 야당은 민주당과 새정치연합이 새정치민주연합,⁹⁾으로 통합한 3월 이후부터 네트워크 중심성이 높게 나타나고 있으며, 실질적으로 두 거대 정당을 제외하고는 다른 정당들의 중심성은 미약한 것을 알 수 있다.

9) 민주당과 새정치연합은 3월 16일 창당 발기인 대회를 개최함으로써 새정치민주연합의 창당이 결정되었고, 3월 26일 공식 창당하였다. 이 연구에서는 두 정당의 차별성이 크지 않다고 보아 하나의 정치적 행위자로 간주하여 분석하였고, 1·2월은 민주당/새정치연합으로, 3월부터는 새정치민주연합으로 표기하였다.

3) 매개 중심성 분석

매개 중심성 분석도 정책이슈 간 분석과 행위자 간 분석 두 가지로 나눌 수 있다. 정책이슈 간 매개 중심성 분석 결과를 보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 월별 정책이슈 간 매개 중심성

월	순위	주요 이슈	매개 중심성	순위	주요 이슈	매개 중심성
1월	1	대중교통	2	10	행정개혁	0
	2	지방선거	0.019	11	고용	0
	3	교육환경	0.019	12	균형발전	0
	4	지방의회	0.005	13	산업	0
	5	복지	0.005	14	사회적 경제	0
	6	지방재정	0	15	안전	0
	7	지역개발	0	16	환경	0
	8	문화활동	0	17	여성/가족	0
	9	주민참여	0	18	교육제도	0
2월	1	지방선거	0.11	10	산업	0
	2	복지	0.055	11	사회적경제	0
	3	교육환경	0.037	12	안전	0
	4	지역개발	0.034	13	주민참여	0
	5	교육제도	0.02	14	행정개혁	0
	6	지방재정	0.005	15	균형발전	0
	7	지방의회	0	16	환경	0
	8	고용	0	17	여성/가족	0
	9	대중교통	0	18	문화활동	0
3월	1	대중교통	0.078	10	주민참여	0.006
	2	복지	0.078	11	지방선거	0.005
	3	교육환경	0.029	12	지방의회	0
	4	교육제도	0.029	13	행정개혁	0
	5	고용	0.028	14	사회적경제	0
	6	지역개발	0.028	15	안전	0
	7	문화활동	0.028	16	환경	0
	8	산업	0.023	17	여성/가족	0
	9	지방재정	0.016	18	균형발전	0

월	순위	주요 이슈	매개 중심성	순위	주요 이슈	매개 중심성
4월	1	교육환경	0.119	10	환경	0
	2	복지	0.079	11	교육제도	0
	3	지역개발	0.062	12	지방의회	0
	4	대중교통	0.062	13	주민참여	0
	5	안전	0.021	14	행정개혁	0
	6	지방선거	0.004	15	균형발전	0
	7	고용	0.004	16	사회적경제	0
	8	지방재정	0	17	여성/가족	0
	9	산업	0	18	문화활동	0
5월	1	대중교통	0.103	10	문화활동	0.004
	2	교육환경	0.08	11	주민참여	0.002
	3	고용	0.051	12	행정개혁	0.002
	4	복지	0.051	13	균형발전	0.002
	5	안전	0.036	14	환경	0.002
	6	지역개발	0.031	15	지방선거	0
	7	산업	0.02	16	여성/가족	0
	8	교육제도	0.017	17	지방의회	0
	9	지방재정	0.009	18	사회적경제	0
6월	1	교육환경	0.166	10	대중교통	0
	2	고용	0.114	11	환경	0
	3	안전	0.099	12	문화활동	0
	4	산업	0.059	13	주민참여	0
	5	지역개발	0.013	14	교육제도	0
	6	복지	0.01	15	지방선거	0
	7	행정개혁	0	16	지방의회	0
	8	지방재정	0	17	사회적경제	0
	9	균형발전	0	18	여성/가족	0

분석결과, 1월에는 대중교통, 지방선거, 교육환경, 지방의회, 복지 순으로 매개 중심성이 높게 나타나고 있는데, 이는 연결 중심성에서는 지방선거 정책이슈가 가장 높게 나타난 것과 다른 양상을 보여 준다. 이것은 지방선거 정책이슈가 가장 빈번하게 출현하였으나, 대중교통 정책이슈가 다른 정책이슈들과의 매개자 역할을 함을 의미한다. 2월은 기초선거정당공천 폐지와 관련된 지방선거제도 정책이슈의 매개 중심성이 연결 중심성과 마찬가지로 가장 높은 것을 알 수 있으며 복지, 교육환경, 지역개발, 교육제도, 지방재정 순으로 매개 중심성이 높게 나타나고 있다.

3월은 1·2월과는 달리 지방선거 이슈가 11순위로 밀려나고 대중교통과 복지 이슈들의 매개 중심성이 가장 높게 나타나고 있다. 복지 이슈의 매개 중심성이 높았던 것은 노인층의 기초연금, 의료지원, 기초생활비지원 등과 같은 이슈들이 다른 이슈들과 함께 공출현하면서 매개자 역할을 한 것이기 때문인 것으로 보인다. 4월은 연결 중심성에서는 복지 이슈가 가장 높은 반면, 매개 중심성에서는 교육환경 이슈 가장 높은 것을 알 수 있다. 이는 노인층의 기초연금, 보육지원, 의료지원 등의 복지 이슈가 가장 빈번하게 출현하였던 반면, 이슈 간의 매개자 역할은 교육환경 이슈가 하고 있었다는 것을 의미한다. 역대 지방선거와 다르게 세월호 사고로 인한 안전 이슈들이 새롭게 연결망에 진입하고 있는 특징 또한 보이고 있다.

5월의 매개 중심성은 대중교통, 교육환경, 고용, 복지, 안전, 지역개발 등의 순으로 높았으나, 연결 중심성은 고용, 복지, 지역개발, 대중교통, 안전 등의 순으로 나타나 서로 다른 양상을 보여주고 있다. 이는 각각의 행위자 집단이 집중하고 있는 정책이슈들이 서로 다르기 때문인 것으로 보인다. 6월은 교육환경의 매개 중심성이 가장 높게 나타났다. 연결 중심성에서는 세월호 사건의 여파로 인해 안전 이슈가 가장 빈번하게 등장하고 있으나, 매개자 역할을 하는 이슈는 학교안전, 비정규직 교원 정규직화 등의 교육환경 이슈였던 것으로 나타났다.

<표 7>의 월별 행위자 간 매개 중심성 분석 결과를 보면 여·야 양대 정당이 이슈 매개의 중심적 역할을 하고 있으며, 다른 정당들은 5월 이전에는 이슈 네트워크에서 매개자의 역할을 거의 하지 못하는 것을 알 수 있다. 또 선거가 진행되면서 시민단체, 언론, 학계의 매개자적 역할도 크게 감소하는 것을 확인할 수 있다.

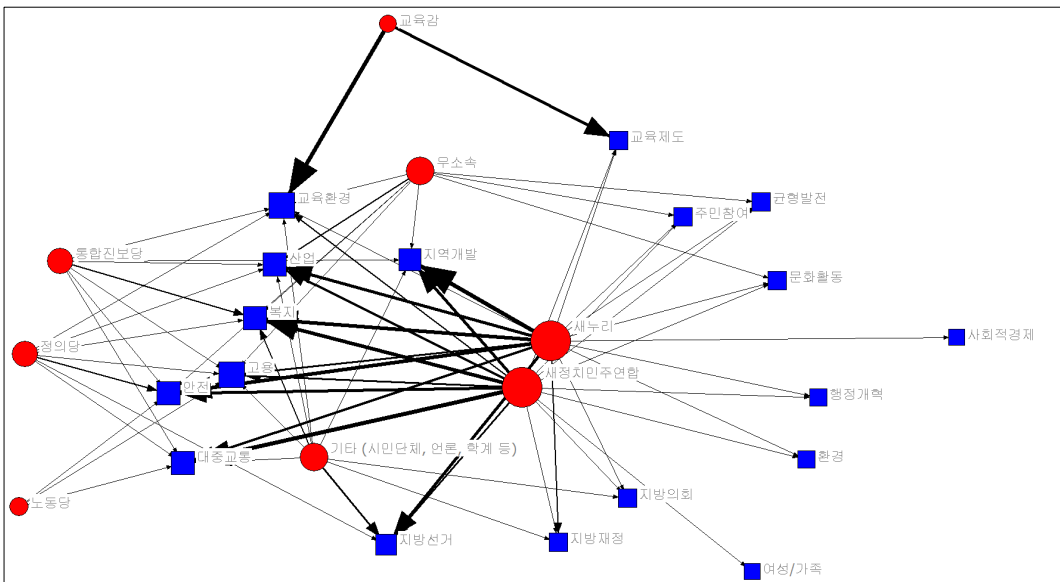
<표 7> 월별 행위자 간 매개 중심성

월	순위	주요 행위자	매개 중심성	순위	주요 행위자	매개 중심성
1월	1	새누리	0.115	5	노동당	0
	2	기타 (시민단체, 언론, 학계 등)	0.013	6	무소속	0
	3	민주당/새정치연합	0.001	7	정의당	0
	4	교육감	0	8	통합진보당	0
2월	1	새누리	0.246	5	정의당	0
	2	민주당/새정치연합	0.152	6	노동당	0
	3	기타 (시민단체, 언론, 학계 등)	0.033	7	무소속	0
	4	교육감	0.002	8	통합진보당	0
3월	1	새정치민주연합	0.226	5	교육감	0.002
	2	새누리	0.146	6	정의당	0
	3	무소속	0.083	7	통합진보당	0
	4	기타 (시민단체, 언론, 학계 등)	0.025	8	노동당	0

월	순위	주요 행위자	매개 중심성	순위	주요 행위자	매개 중심성
4월	1	새누리	0.306	5	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0
	2	새정치민주연합	0.063	6	무소속	0
	3	교육감	0.055	7	통합진보당	0
	4	정의당	0.02	8	노동당	0
5월	1	새정치민주연합	0.313	5	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.024
	2	새누리	0.291	6	정의당	0.009
	3	통합진보당	0.03	7	교육감	0.003
	4	무소속	0.026	8	노동당	0
6월	1	새누리	0.667	5	교육감	0.111
	2	새정치민주연합	0.667	6	노동당	0.111
	3	무소속	0.333	7	정의당	0.111
	4	통합진보당	0.222	8	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.056

4) 정책이슈-행위자 분석 종합

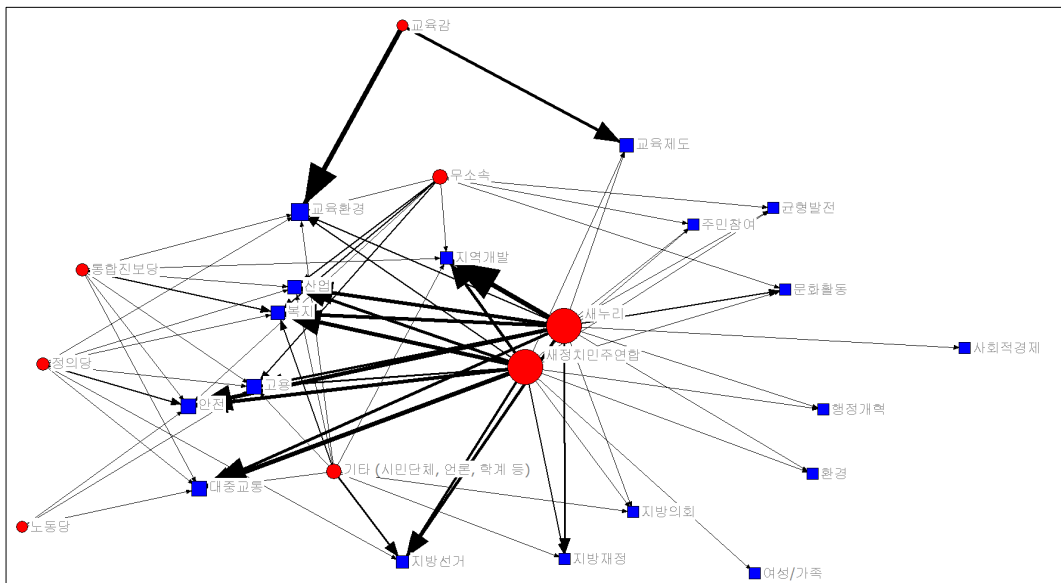
<그림 3> 지방선거 정책이슈-행위자 2모드 연결 중심성



1월부터 6·4 선거일까지의 정책이슈-행위자 2모드 연결 중심성을 도식화 하면 다음 <그림 3>과 같다.¹⁰⁾ 중심적인 행위자는 새누리당과 새정치민주연합(1·2월은 민주당/새정치연

합)이며 정의당, 통합진보당, 노동당 등의 정당들은 무소속 후보나 기타 시민단체, 언론, 학계보다 더 주변부에 위치하는 것을 확인할 수 있다. 중심적인 정책이슈로는 고용, 교육환경, 산업, 복지, 안전, 지역개발 등이며 이들 이슈는 교육감을 제외한 모든 행위자들의 이슈 중심에 있는 것을 확인할 수 있다. 다시 말해 이들 정책이슈가 선거과정에서 가장 핵심적으로 등장한 이슈들이다. 그리고 균형발전, 주민참여, 문화활동, 사회적 경제, 행정개혁, 환경, 여성/가족, 지방의회, 지방재정 등의 이슈는 연결 중심성이 크지 않은 것도 알 수 있다. 주목할 것은 교육환경 이슈의 연결 중심성이 크다는 점이다. 교육제도 이슈와는 달리 교육환경 이슈는 다양한 행위자들과 연결되어 있으며, 이는 교육감 선거를 별도로 치르고 있음에도 불구하고, 단체장 선거에서도 중요한 이슈로서 기능함을 의미한다.¹¹⁾

<그림 4> 지방선거 정책이슈-행위자 2모드 매개 중심성



다음으로 1월부터 6.4 선거일까지의 정책이슈-행위자 2모드 매개 중심성을 도식화 하면 <그림 4>과 같다. 그림에서 알 수 있듯이 모든 이슈의 매개자로서 이슈의 확산에 가장 중심

10) 원모양은 행위자 그룹을 사각형모양은 정책이슈를 나타내며 연결 중심성이 높을수록 도형과 링크의 사이즈가 커진다. 링크에 연결되지 않은 행위자 그룹과 정책이슈는 연결망에서 소외되어 있음을 나타낸다.

11) 실제 주요 이슈 간 연결 중심성 전체 값은 고용과 교육환경 이슈가 0.875로 산업, 복지, 안전 등의 0.75보다 높게 나타난다.

적인 역할을 하는 행위자는 새누리당과 새정치민주연합이며, 다른 행위자들은 선거에서 정책 이슈를 제기하는데 큰 영향력을 발휘하지 못하고 있다. 매개성이 높은 정책이슈는 대중교통, 교육환경, 고용, 안전, 산업, 복지 등이다. 이러한 이슈들은 군소정당까지 포함한 다양한 행위자들과 소외된 이슈들 사이에서 허브역할을 한다. 특히 대중교통의 매개중심성이 높은 것은 선거초기 야권에서 무상 대중교통 이슈를 던짐으로써 여·야 모두 이 이슈를 매개로 다른 이슈까지 확대해 나갔기 때문이다. 따라서 양대 정당을 제외한 군소정당이나 무소속 후보들도 이들 이슈에 먼저 접근 하는 것이 다른 이슈를 제기하는 유리한 전략이 되는 것이다.

V. 결론 및 연구의 함의

이 연구에서는 6.4 지방선거에서 나타난 정책이슈들을 분석하기 위해 선거일 전 6개월 동안 미디어에 나타난 지방선거 주요 정책이슈의 변화과정을 미디어 내용분석과 언어 네트워크 분석방법을 활용하여 살펴보았다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 미디어 내용분석과 등위성 구조 분석결과 민선 6기 지방선거에서의 정책이슈는 복지(재분배정책)와 지역개발(개발정책) 정책이 다수로 나타났고, 교육정책도 다수 출현한 것으로 나타났다. 이는 지방선거에서의 주요 정책이슈의 흐름이 지역개발 정책 위주로 진행된다는 Peterson의 연구와는 다른 양상이다. 둘째, 연결 중심성 분석 결과 민선6기 지방선거공약의 연결중심에 위치하고 있는 정책이슈들이 1·2월의 경우에는 지방선거제도, 3월은 대중교통, 4월은 복지, 5월은 고용, 6월은 안전 이슈인 것으로 나타나 지방선거과정에서 이슈의 흐름이 역동적인 측면을 가지고 있다는 것을 밝혀냈다. 셋째, 매개 중심성 분석결과, 1월에는 대중교통, 2월은 지방선거, 3월은 다시 대중교통, 4월은 교육환경, 5월에는 대중교통, 6월은 교육환경 이슈로 나타났다. 연결 중심성과 매개 중심성이 동시에 높은 경우는 빈번하게 출현한 정책이슈가 매개자 역할도 함께 했던 것으로 보인다.

연구를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 먼저 6.4 지방선거는 세월호 사고로 인한 정권심판 기조와 정권 안정 기조의 충돌 같은 중앙정치의 영향이 여전히 있었지만, 세월호 사고로 인한 선거 이슈의 매몰현상을 단정할 수는 없다. 세월호 사고로 인해 안전에 대한 정책이슈가 크게 늘어난 것은 사실이지만, 경제이슈와 복지이슈, 교육이슈 등도 강하게 작용하였다. 최호택·류상일·정석환·이민규(2012)는 민선 5기의 경우 지방선거 후보자들이 지역개발정책에 많은 집중 하고 있다는 연구결과를 제시하였다. 이와 같은 민선5기의 연구결과와 비교해 볼 때 민선 6기의 경우에는 지역개발정책뿐만 아니라 재분배정책에 대한 관심도

높았으며, 세월호 사고로 인해 새로운 안전 관련 이슈들이 크게 부각되었다는 점에서 정책이슈 변화의 역동성을 보여준다.

둘째, 지방선거 고유의 이슈가 있는가의 문제이다. 6.4 지방선거에서는 대중교통이나 교육환경과 관련된 이슈가 크게 부각되었는데, 이런 것은 주민들이 직접 체감할 수 있는 정책 문제라는 점에서 지방선거에서 특히 부각되는 고유의 이슈일 수 있다. 특히 교육감 선거가 별도로 시행됨에도 불구하고 광역단체장들이 교육이슈에 집중하고 있는 것은 현재와 같은 지방자치와 교육자치의 분리 운영이 과연 최선인가 하는 의문을 제기하게 한다.

셋째, 6.4 지방선거에서는 역대 지방선거와는 달리 집권여당의 선전이 두드러졌는데,¹²⁾ 그 이유도 네트워크 분석을 통해서 확인할 수 있다. 선거 초기 야권의 분리와 새정치민주연합으로 통합한 이후 기초의회 정당 무공천 문제 등에 대한 당내 대립 등으로 선거에 제대로 대비하지 못했다는 시각도 있지만, 집권여당이 세월호 사고라는 큰 악재에도 불구하고 정책 네트워크상에서 다양한 이슈에 지속적으로 주도권을 유지한 점이 선거에서 선전한 이유를 설명해 준다고 하겠다. 이와 대조적으로 양대 정당 이외의 정당들이 이슈 네트워크상에서 존재감이 없는 점은 중앙정치와 유사한 지방정치의 한계를 보여준다.

본 연구는 빈도분석 위주의 득표율 분석이나 특정 분야별 공약분석 등 기존의 제한적인 지방선거 공약분석에서 탈피하여 미디어 내용 분석과 언어네트워크 분석 방법을 활용하여 지방선거과정에서 정책이슈의 추이와 역동성을 연구했다는 점에서 기존 연구들과의 다른 차별성을 갖는다. 그럼에도 불구하고 미디어가온을 통해 제공받은 7개 신문사의 기사만을 분석대상으로 했고, 그 결과 정작 지방 주요 일간지의 기사는 반영하지 못한 점은 표본의 대표성이라는 관점에서 약점을 갖는다. 그러나 이 연구의 아이디어를 바탕으로 앞으로의 지방선거나 과거 민선 1기부터 동일한 분석을 통해 지방자치의 주요 정책이슈들의 흐름과 역동성을 동시에 분석할 수 있을 것으로 본다. 또한 총선이나 대선과의 비교연구를 통해 지방선거에서 차별화되어 나타나는 고유한 정책이슈를 추적하는 연구도 가능할 것이다.

12) 지난 6.4 지방선거의 경우 세월호 사고 같은 큰 악재가 있었음에도 불구하고, 역대 지방선거와는 달리 여당이 사실상 승리한 선거였다. 광역단체장은 야당이 근소하게 우위를 보였으나(여 8: 야 9), 기초단체장 선거에서는 여당인 새누리당이 51.8%를 차지함으로써 기초단체장 선거에서 처음으로 여당이 야당보다 우위를 점하였다. 광역의원 선거에서도 여당이 전체 의석의 53.2%를 차지함으로써 처음으로 여당이 우위를 나타냈으며, 기초의원선거만 여당과 야당의 격차가 줄어드는 가운데, 여당 49.7%, 야당 52.1%로 야당이 근소하게 우위를 점하였다.

【참고문헌】

- 고수정·김순양. (2013). 복지행정분야 연구논문의 경향 분석: Network Text Analysis를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 24(2): 211-234.
- 김병식. (2002). 지방자치단체장의 선거공약과 공약이행평가에서 나타난 사회복지정책 정향에 관한 연구: 충북지역 기초자치단체장의 선거공약을 중심으로. 『한국지방 자치학회보』, 14(2): 201~217.
- 김병준. (2012). 『지방자치론(수정판)』. 서울: 법문사.
- 김선애. (2011). 지방선거 후보자들의 도서관분야 공약 분석. 『한국비블리아학회지』, 22(1): 155-170.
- 김옥일. (2008). 교육행정정보화 정책네트워크 구조 변화에 관한 연구: 사회연결망분석의 적용. 『행정논총』, 46(2): 255-279.
- 김용학. (2011). 『사회연결망 분석』. 서울: 박영사.
- 김유호. (2012). 의료민영화 논의에 따른 이슈용어의 연결 중심성 분석. 『한국콘텐츠학회지』, 12(8): 207-214.
- 김형일·장예빛·박현아·유승호. (2011). 도시이미지에 관한 소비자 연구: 춘천의 사례를 중심으로. 『문화경제연구』, 14(1): 95-122.
- 남인용·박한우. (2007). 대권 예비후보자 관련 신문기사의 네트워크 분석과 홍보전략. 『한국정당학회보』, 6(1): 79-107.
- 류상일·남궁승태. (2011). 재난안전 관련 법제 분석: 언어네트워크 분석기법을 중심으로. 『한국 위기관리논집』, 7(6): 29-46.
- 박경진·정덕호·조규성. (2013). 언어네트워크분석을 이용한 야외지질학습 전후의 퇴적암에 대한 개념 구조 변화 분석. 『Journal of the Korean Data Analysis Society』, 34(2): 173-186.
- 박치성·정지원. (2013). 텍스트 네트워크 분석: 사회적 인식 네트워크 분석을 통한 정책이해관계자 간 공유된 의미 파악 사례. 『정부학연구』, 19(2): 73-108.
- 박한우·Leydesdorff, L. (2004). 한국어의 내용분석을 위한 KrKwic 프로그램의 이해와 적용: Daum.net에서 제공된 지역혁신에 관한 뉴스를 대상으로. 『Journal of the Korean Data Analysis Society』, 6(5): 1377-1388.
- 선종근·하미승·전영상. (2013). 한국정부의 행정이념에 관한 공무원의 인식 연구: 규범과 현실 사이. 『한국행정논집』, 25(1): 67-102.
- 심준섭. (2009). 원자력 발전에 대한 신뢰, 인식된 위험과 혜택 그리고 수용성. 『한국정책학회보』, 18(4): 93-122.

- 심준섭·김지수. (2010). 갈등당사자의 프레임과 프레임링 변화과정 분석. 『행정논총』, 48(4): 229-261.
- 심준섭·김지수. (2011). 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전사고의 영향을 중심으로. 『한국행정학보』, 45(3): 173-202.
- 안철현. (2010). 광역단체장 선거공약의 정책적 차별성에 관한 연구: 2006년 부산시장 선거의 사례. 『지역사회연구』, 18(1): 61-81.
- 엄기홍. (2008). 광역단체장의 선거공약과 공약이행평가. 『한국정당학회보』, 7(2): 217-238.
- 양승돈. (2013). 언어 네트워크 분석을 활용한 민간경비 분야의 연구 경향. 『한국 콘텐츠학회지』, 13(11): 894-901.
- 유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증. 『한국정책학회보』 한국정책학회보, 8(3): 79-98.
- 유재원. (2011). 도시한계론의 핵심 가정에 대한 경험적 검증. 『한국행정학보』, 45(1): 101-121.
- 이대희·서승현. (2014). 지방선거 슬로건의 수사(修辭) 유형 분석: 제5회 6·2 동시 지방선거 서울시 구청장 후보자를 중심으로. 『지방정부연구』, 17(4): 193-212.
- 이예종·이주호·변성수·이재은. (2011). 재난관리 효과성 제고를 위한 재난관리 PR체계 개선방안: 소방방재청 월간재난종합상황 분석 및 전망의 내용 분석. 『한국콘텐츠학회지』, 11(4): 338-346.
- 이현우. (2011). 제5회 지방선거의 주요 이슈와 유권자 평가. 『선거연구』, 1(1): 37-64.
- 임승빈. (2012). 『지방자치론(제5판)』. 서울: 법문사.
- 정덕호·조규성·유대영. (2013). 소집단 활동에서 과학 영재들의 집단 내 의사소통 지위와 언어네트워크. 『Journal of Korean Earth Society』, 34(2): 148-161.
- 조용완. (2013). 대구지역 자치단체장 후보자와 당선자의 도서관 공약 제시 및 이행분석: 2010년 제5회 전국동시지방선거를 중심으로. 『한국비블리아학회지』, 24(4): 153-180.
- 조은설. (2013). 우리나라 여성정책 연구의 이슈변화에 관한 네트워크 분석. 『한국정책과학학회보』, 17(1): 119-148.
- 조재인. (2011). 네트워크 텍스트 분석을 통한 문헌정보학 최근 연구 경향 분석. 『정보관리학회지』, 28(4): 65-83.
- 진창영·김애찬·임종인. (2014). 지식 네트워크에 근거한 정보보호 점검기준 관계분석. 『한국전자거래학회지』, 19(2): 109-124.
- 최영출·김광구. (2011). 한국과 영국 행정학의 연구경향 비교분석. 한국비교정부학보, 15(1): 1-26.
- 최영출·박수정. (2011). 한국행정학의 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용. 『한국행정학보』, 45(1): 123-139.
- 최호택·류상일·정석환·이민규. (2012). 지방자치단체장의 주요정책 경향분석: 민선 5기 선거공약을 중심으로. 『한국컨텐츠학회지』, 12(12): 661-671.

- 홍정화·최창현·조용현. (2012). 지방정부의 연결망 구조분석: 2010년 6·2 지방선거 당선자들을 중심으로. 『지방정부연구』, 16(1): 225-258.
- 황경수. (2002). 제주도 지방선거 교통분야 공약의 지역별 차이 및 당선과의 관계 분석. 『한국지방자치학회보』, 14(2): 219-236.
- 황아란. (1998). 『1998년 6·4 지방선거 분석』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 황아란. (2006). 2006년 지방선거와 여성의 정치충원. 『지방행정연구』, 20(3): 51-79.
- 황아란. (2011). 광역 및 기초단체장 선거경쟁이 동시선거 투표율에 미친 영향: 2010년 지방선거를 중심으로. 『한국행정학보』, 45(4): 283-299.
- 황아란. (2012). 지방선거와 현직효과: 2010년 지방선거를 중심으로. 『지방행정연구』, 26(4): 3-26.
- 황인창. (2011). 6.2 지방선거 당선자의 선거공약 비교. 『한국장애인고용공단 고용 개발원 연구자료』, 227-245.
- Borgatti, S. P., Everett, M.G. & Freeman, L.C. (2002). Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Danowski, J.A. (1993). Network analysis of message content. in G. Barnett & W.Richards(eds.). Progress in communication sciences XII (pp. 197-222). Norwood, NJ: Ablex.
- Diesner, J., & Carley, K. M. (2005). Revealing social structure from texts: meta-matrix text analysis as a novel method for network text analysis. Causal mapping for information systems and technology research: Approaches, advances, and illustrations, 81-108.
- Longoria, T. (1994). Empirical Analysis of the City Limits Typology. Urban Affairs Quarterly, 30(1): 102-113.
- Newman, N.E.J. (2010). Networks: An Introduction. New York: Oxford University Press.
- Peterson, P. E. (1981). City Limits. Boston: Little & Brown.
- Saiz, M. (1999). Mayoral Perceptions of Developmental and Redistributive Policies: A Cross-national Perspective. Urban Affairs Review, 34(6): 820-842.
- Seong Eun Cho, Myuggoon Choi, and Han Woo Park. (2012). Government-Civic Group Conflicts and Communication Strategy: A Text Analysis of TV Debates on Korea's Import of U.S. Beef. Journal of Contemporary Eastern Asia, 11(1): 1-20.
- Wasserman, S. & Faust, K. (1994). Social Network Analysis: Methods and applications. Cambridge: Cambridge University Press.

배 정 아: Florida State University에서 2012년에 「Green Governance Innovation: The Institutional Political Market for Energy Sustainable Communities」 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였고, 전남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방선거, 지속가능한 개발 및 환경정책, 그리고 정책 네트워크 등이고 다수의 논문을 Urban Studies, Public Administration Review, American Review of Public Administration, Urban Affairs Review, State and Local Government Review 등에 게재하였다(jb07e@jnu.ac.kr).

윤 영 근: 서울대학교에서 2011년 「행정개혁의 변화유형에 관한 비교연구」 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였고, 한국지방행정연구원 수석연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 관료제, 지방자치, 인사제도 등이며, 「현대국가의 행정학(2판)」, 「지방자치의 쟁점」 등을 공저하고 다수의 논문을 한국행정정보 등에 게재하였다(zroot1@krila.re.kr).

김 대 욱: 서울대학교에서 2012년 「지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향」 논문으로 행정학 박사학위를 취득하고, 한국지방행정연구원 수석연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방정책, 조직성과 및 효율성이다. 「지방자치의 쟁점」, 「지방 3.0의 이해와 적용」 등을 공저하고, 한국행정정보 등 주요 학술지에 논문을 게재하였다(kdw@krila.re.kr).

윤 태 섭: Florida State University 에서 2013년에 「Budget Growth, Property tax burden, or Risk reduction: Empirical analysis on Factors affecting changes in revenue structures and Fiscal impacts on Florida counties」 논문으로 행정학 박사학위를 취득한 후 국립창원대학교와 서울과학기술대학교에서 시간강사로 있다. 주요 관심분야는 조세정책, 예산제도, 지방재정, 정부 간 갈등 등이고 다수의 논문을 International Review of Public Administration, 지방재정논집, 지역개발연구, 지방행정연구 등에 게재하였다(tsyoon76@gmail.com).

