

누구를 위한 매니페스토인가?: 유권자 제안 공약과의 비교 분석

김은경 | 국민대학교

+ 국문요약 +

매니페스토 정책선거가 유권자와 유기적으로 이뤄지고 있는지를 판단하기 위해 2020년 4월 15일에 실시된 제21대 국회의원선거에서 정당이 제시한 정책공약과 유권자가 제안한 정책공약을 비교한다.

텍스트 네트워크 분석을 통해 도출된 키워드를 비교해본 결과, 빈도수를 기준으로 상위 10개 썩을 비교해보면 그 순서에는 약간의 차이가 존재하지만 대부분 비슷한 수준에서 언급되고 있음을 알 수 있다.

시멘틱 네트워크 분석을 통해 토픽을 비교해본 결과, 유권자가 제시하고 있는 공약과 각 정당이 제시한 공약들이 서로 상이하게 나타났다. 유권자는 대부분 생활에 밀접한 정책을 주로 다루고 있는 반면, 각 정당들은 사회적 이슈에 대한 문제와 그들이 표방하는 이념과 가치에 대한 공약을 제시하고 있는 것을 알 수 있다. 결국 유권자의 정책적 요구가 어떠한 것인지와는 무관하게 각 정당들은 선거 직전에 발생한 사건·사고와 관련된 분야, 또는 그들의 주요 지지층을 결집할 수 있는 분야에 대한 공약을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

I. 서론

대의민주주의 체제에서 선거공약은 유권자의 정책수요를 정치엘리트에게 전달하는 매개의 역할을 하며, 선출된 공직자에게는 정책활동에 정당성을 부여하는 기능을 담당한다(이현출 2005). 그러나 우리의 정치현실은 이와 같이 선거공약이 후보자와 유권자 사이의 신뢰를 상징하는 긍정적 역할을 담당하지 못했다. 정당이 유권자의 다양하고 복잡한 이해관계를 수렴해서 일관된 정책공약으로 표출하는 데 실패했기 때문이다. 그동안의 정당정치는 당리당략에만 치우쳐 오히려 사회를 갈등과 반목으로 이끌었고, 유권자를 대표하는 대의의 기능을 제대로 수행하지 못해왔다(윤종빈 2016).

이러한 문제에 대해 인식하고 개선하기 위한 방안으로 정책선거에 대한 필요성이 대두되었고, 이는 2006년 지방선거에서 매니페스토 운동으로 구체화되었다. 매니페스토 정책선거는 후보자 및 정당이 정책공약을 내세울 때 현실 불가능한 선심성 공약을 남발하거나 추상적인 약속 등으로 유권자를 현혹시키는 것을 방지하기 위해 구체적인 공약의 실현 방법 및 재원 조달에 대한 사항, 그리고 공약 이행 기간까지도 상세히 밝히는 것이다. 또한 이에 그치는 것이 아니라 그 정책 공약이 평가 대상이 되어 향후 유권자들이 다시 선거에 임할 때 회고적 투표(retrospective voting)의 근거로 사용될 수 있도록 하는 것을 말한다.

매니페스토 정책선거는 10여 년 동안 매우 활발히 진행되어 왔으며, 거의 모든 선거에서 매니페스토 공약집이 출판되고 있다. 언론과 학계, 그리고 시민사회에서도 이에 대한 중요성을 인식하고 선거때마다 후보자 및 정당의 공약을 집중 분석하여 유권자에게 알리고 있다.

그러나 최근 들어 매니페스토 정책선거가 무용지물이 되고 있다는 지적이 제기되고 있다. 정치권에서 내놓는 무성의한 정책과 유권자들의 무관심이 매니페스토 운동의 동력을 낮추고 있다는 평가가 우세하다(정회옥 2012). 지난 19대 및 20대 총선에서 정치권의 계파 갈등은 더욱 심화되었고, 이로 인해 공천파동과 같은 현상은 선거일이 임박해서야 선거구 확정과 공천이 완료되는 등의 사태를 가져오게 되었다. 이로 인해 유권자들은 정책공약에 대한 검증은 고사하고 자신의 선거구에 어느 후보자가 출마하는지도 알지 못하는 상황에서 정치권에 대한 불신은 커져만 갔다.

현대 민주주의 국가들이 당면한 문제들 중 하나는 이렇게 정치권에 대한 불신과 함께 대의민주주의에 대한 신뢰도 무너지고 있다는 것이다. 이에 따라 국민들이 의사결정과정

에 직접 참여하고자 하는 의지가 높아졌으며, 이것이 광장의 정치로 나타나는 것을 빈번하게 목격할 수 있다.

이러한 직접민주주의에 대한 열망과 필요성은 대의제를 유지하는 가장 대표적인 제도인 선거에서도 찾아볼 수 있다. 이제는 후보자 및 정당이 제시하는 공약을 선택하고 평가하는 것에 그치지 않고 직접 정책공약을 제시하고자 하는 것이다. 매니페스토 정책선거의 시작에서부터 유권자의 참여에 대한 요구가 있어왔고 이를 반영하여 중앙선거관리위원회에서는 각 선거에서 유권자 희망공약을 접수하고 이를 정당과 후보자들에게 제공하여 유권자와 후보자(정당)의 원활한 정책 소통이 이뤄지도록 하고 있다.

그럼에도 불구하고 매니페스토 정책선거에 대한 유권자들의 인지와 관심이 부족하고(정희옥 2016; 윤종빈 2016), 매니페스토 운동이 유권자들과 함께 실시되는 것이 맞는지에 대한 의문은 여전히 제기되고 있다.

왜 유권자들은 정치참여에 대한 열망이 있음에도 불구하고 매니페스토 정책선거에 무관심한 것일까? 후보자 및 정당의 정책공약을 신뢰하지 못하는 이유는 무엇일까? 후보자 및 정당은 정책공약에 유권자의 의사를 반영하고 있는가? 과연 매니페스토 운동은 유권자와 함께 하는 운동인가?

본 연구는 이러한 질문을 가지고 유권자들이 제안한 정책공약과 실제 정당이 제시한 정책공약을 비교하고자 한다. 유권자가 추구하는 정책과 현실적으로 제시된 정책을 비교하면서 과연 각 정당들이 유권자의 요구를 반영한 정책공약을 제시하고 있는지를 살펴보고, 이를 통해 보다 발전적인 매니페스토 정책선거를 위한 방안을 모색하고자 한다.

II. 선행연구 검토 및 연구방법

1. 선행연구 검토

매니페스토 정책선거에 대한 연구들을 고찰해보면 초기의 연구는 정책공약이 선거에서 중요한 역할을 담당하고 있다는 연구와 유권자에게 큰 영향을 주지 못한다는 연구로 나누어볼 수 있다. 정책공약의 중요성을 주장한 학자들은 결국 선거에서 누가 승리하느냐는 어떤 공약을 제시했느냐에 따라 결정된다고 주장한다(Brady & Sinclair 1984; Wright

1986). 또한 후보자나 정당이 선거에서 제시했던 공약에 대해 재임 기간 동안 얼마나 잘 수행했는지를 평가받고, 이 평가가 다음 선거에 영향을 미친다는 견해도 있다(Hibbing & Alford 1982; Fiorina 1981; Erikson 1990; Key 1996; 이현우 1998). 즉 유권자는 선거를 통해 선출된 정치인들의 업적이나 활동에 따라 상(reward) 또는 벌(punishment)을 주게 되는 회고적 투표를 한다는 것이다(Key 1996). 반면에 정책공약이 유권자에게 의미가 없다고 주장하는 학자들은 유권자가 후보자를 선택함에 있어서 중요하게 생각하는 점은 경력, 업적, 접촉, 홍보활동 등이며 정책공약은 중요하게 인식되지 않는다고 주장한다(Mann & Wolfinger 1980; Abramowitz 1980).

국내에서도 정책선거에 대한 다양한 연구가 진행되면서 정치권과 유권자들의 정책선거에 대한 관심과 인식을 제고시켰다. 그러나 대부분의 연구는 매니페스토 정책선거에 대한 필요성에 대한 논의(이현출 2006; 김영래·이현출 2006; 고경민 외 2007; 김영래·정형욱 2008; 안철현 2006; 이동윤 2010; 이현출·가상준 2011; 윤종빈 2016; 조희정 2016)와 정책공약에 대한 내용분석과 평가지표 개발에 대한 연구(이원희 외 2006; 서재영·권영주 2008; 김혁 2010; 이현출·가상준 2011; 조진만 2012)에 집중되었다.

한편 매니페스토 정책선거가 그 취지에 맞게 운용되고 있지 않다는 문제점에 착안하여 그 원인을 찾는 연구도 진행되었다. 후보자 및 정당에서 그 문제를 지적하고 있는 연구들은 정당의 공천 지연 및 정치인들의 이합집산을 문제삼는다. 이러한 정치상황은 정책공약을 개발하는 데 소홀하게 되고, 구체적이지 않고 실현가능성이 낮은 공약을 생산하게 된다는 것이다(김상준·오현순 2009; 김영래 2007; 박명호 2003; 박재욱 2010; 이동윤 2010; 이현출 2006; 조진만 2008; 조희정 2012; 한정훈 2014). 또다른 원인으로 유권자의 인식과 태도가 제고되어야 한다는 연구도 있다. 이들은 유권자들의 정치에 대한 무관심과 정책적 고려가 제외된 투표행태 등을 문제삼으며 이에 대한 교육적 해결방안을 모색한다(김영래 2007; 박명호 2003; 이동윤 2010; 이현출 2006; 조희정 2012; 윤종빈 2016; 정희욱 2016).

매니페스토에 대한 유권자의 인식조사를 바탕으로 정책선거의 실태를 파악하는 연구로 윤종빈(2016)은 총선 및 대선 후 설문조사를 바탕으로 유권자의 매니페스토 인지도를 파악했다. 이에 따르면 매니페스토가 실시된 2006년 이후 2010년까지는 유권자의 인지도가 완만한 상승세를 나타내지만 2012년 치러진 제19대 총선과 제18대 대선 당시 유권자 인식조사에서는 매니페스토에 대한 인지도가 각각 10%p 이상 하락한 것을 알 수 있다. 즉 매니페스토에 대한 유권자들의 인지와 관심이 매우 부족하다는 점을 알 수 있다. 또한 유권자들에게 정당(후보)이 매니페스토 정책선거에 적극적이었는지에 대한 항목에서는

응답자 4명 중 1명만이 긍정적인 평가를 하는 등 정치권에서의 매니페스토에 대한 적극성도 낮다고 판단했다.

정희옥(2016)은 제20대 총선 매니페스토 운동을 분석하면서 유권자 인식을 살펴보았다. 이에 따르면 제20대 총선에서도 유권자의 매니페스토에 대한 인지도는 낮은 수준이었다. 전혀 잘 알지 못한다는 응답이 58.5%로 나타났으며, 별로 잘 알지 못한다는 응답도 29.1%에 달해 유권자의 매니페스토 인지도가 상당히 낮은 것을 알 수 있었다. 또한 매니페스토 정책선거에 있어 정당의 역할을 묻는 문항에서도 다소 소극적이었다는 응답이 51.8%, 매우 소극적이었다는 응답이 25%로 나타나 정당의 역할에 대해서도 부정적으로 인식하는 것을 알 수 있었다.

매니페스토 운동이 우리나라에 도입된 지 10년이 넘는 시간이 흘렀는데도 유권자의 인식과 관심이 매우 낮고, 정당의 적극성도 매우 낮다고 인식하는 현실을 보면 과연 지금까지의 매니페스토 운동이 누구를 위한 것이었는지 되돌아볼 필요가 있다. 유권자들과 함께 하는 매니페스토 정책선거야말로 정당(후보)과 유권자가 쌍방향적인 유기적 관계를 성립하게 되고, 이렇게 될 때 정당은 유권자의 정책수요를 제대로 수렴할 수 있으며, 이를 정책공약으로 제시하여 대의민주주의 체제에서의 대표성을 확립하는 것이기 때문이다.

2. 연구방법

매니페스토 정책선거가 유권자와 유기적으로 이뤄지고 있는지를 판단하기 위해 2020년 4월 15일에 실시된 제21대 국회의원선거에서 정당이 제시한 정책공약과 유권자가 제안한 정책공약을 비교하고자 한다.

각 정당들은 국회의원선거 전에 정책자료집을 공개한다. 이 정책자료집을 통해 정당은 각 분야별로 정당의 입장을 표명하고, 향후 해당 정책을 추진하기 위한 세부적인 계획 및 재원조달 방법 등을 제시하며 국가 운영에 대한 전반적인 로드맵을 유권자에게 전달한다. 제21대 총선을 앞두고 각 정당은 정책자료집을 공개했다. 이에 본 연구에서는 선거 당시 의석수가 5명 이상인 정당을 대상으로 정책자료집을 분석한다. 교섭단체인 더불어민주당과 미래통합당, 민생당의 정책자료집을 분석하고, 비교섭단체이지만 선거 당시 소속의원이 수가 6명인 정의당의 정책자료집을 대상으로 한다. 미래한국당도 교섭단체이기는 하지만 미래통합당의 위성정당을 표방하며 정책공약집을 발표하지 않았기에 제외한다. 또한 소속의원이 8명인 더불어민주당의 경우도 더불어민주당의 위성정당으로 볼 수

있으며, 별도의 정책공약집을 발간하지 않아 연구의 대상에서 제외한다.

아울러 매니페스토 운동이 도입된 2006년 지방선거부터 중앙선거관리위원회는 홈페이지에 공약은행을 개설하여 유권자들이 공약을 제안할 수 있는 장을 마련하였고, 유권자들에 의해 제안된 공약을 모아 자료집으로 발간하였으며, 이를 정당(후보)에게 전달하여 유권자의 의사를 반영하는 공약을 작성할 수 있도록 지원해왔다. 이에 본 연구에서는 중앙선거관리위원회에서 발간한 『유권자 희망공약 모음집』을 바탕으로 유권자가 제안한 정책공약을 분석하여 정당이 제시한 정책공약과 비교하고자 한다.

우선 각 정당의 정책공약집과 중앙선관위에서 발간한 『유권자 희망공약 모음집』에 대해 텍스트 네트워크 분석(Text Network Analysis)을 실시한다. 텍스트 네트워크 분석이란 문자로 구성된 메시지에서 의미를 내포하는 단어들을 추출하여 그 메시지 안에서 구성되는 연결관계를 파악하고, 이를 통해 메시지의 다양한 특성을 분석하는 것이다(이수상 2014). 즉 문장, 문단 및 문서 등과 같이 하나의 텍스트 내에서 사용되는 단어의 빈도를 파악함으로써 그 단어에 대한 분석지표가 계산되고, 이러한 지표를 통해 특정한 단어가 가지는 의미를 알아보는 것이라 할 수 있다(정덕호 2013). 이렇게 정책공약집 내의 어휘 및 단어의 빈도를 추출하여 키워드를 도출하여 비교한다. 이를 위해 1차로 빈도를 추출한 단어들을 대상으로 의미를 가지지 않는 단어를 제외하고, 유사어를 하나로 지정하는 등의 작업을 통해 데이터의 신뢰도를 높이고자 한다.

이처럼 키워드를 중심으로 분석하는 것에서 나아가 단어와 단어 간의 관계(연결망)를 해석하기 위해 시멘틱 네트워크 분석(Semantic Network Analysis)도 실시한다. 시멘틱 분석은 기술적으로는 단어와 단어 간의 관계를 말하지만(Rice & Danowski 1993), 내용적 차원에서 정의하면 공유된 해석(shared interpretation)을 기반으로 한 단어 간 결합(association)을 의미한다(Monge & Eisenberg 1987). 이는 단순히 단어 간의 관계를 기계적으로 분석하는 것이 아니라 텍스트와 텍스트를 작성한 주체가 지니는 인식(perception)을 함께 고려해야 하는 과정이라고 볼 수 있다(Carley 1993). 이는 말이나 글에서 사용되는 단어가 무작위적으로 사용된 것이 아니라 특정한 목적의식을 구현하기 위해 효과적·효율적으로 선택 및 배치된 결과라는 가정 하에 분석 결과가 그 의미를 갖는다. 이 분석을 통해 단어와 단어 사이의 거리에 따른 관계와 문장과 문단 내에서의 빈도 등을 심화 분석하여 정책공약집에서 내세우는 내용들의 패턴을 살펴볼 수 있다(TF-IDF \geq 0.1).

III. 정당의 정책공약과 유권자 제안 정책공약의 비교 분석

1. 정당의 정책공약집 분석 결과¹⁾

1) 더불어민주당 정책공약집 내용 분석

더불어민주당은 2020년 3월에 제21대 국회의원선거 정책공약집으로 『더 나은 미래, 민주당이 함께 합니다』를 발간했다. 이 중에서 중앙공약에 해당하는 총 273페이지를 분석한다.

(1) 텍스트 네트워크 분석

더불어민주당의 제21대 국회의원선거 정책공약집의 중앙공약에 대한 내용을 분석해본 결과, 가장 많이 등장한 키워드는 ‘교육’으로 총 178회 언급되었다. 그리고 ‘기업’(161회), ‘청년’(133회), ‘서비스’(125회), ‘학교’(109회)가 뒤를 이었고, ‘혁신’·‘기술’(각 88회), ‘여성’(87회), ‘문화’(84회), ‘안전’(83회), ‘협력’(82회), ‘중소기업’·‘복지’·‘공공’(각각 76회) 등의 키워드가 도출되었다.

제21대 국회의원선거 정책공약집에서 도출된 키워드를 통해 더불어민주당이 이번 선거에서 집중하고 있는 정책 분야를 가늠해볼 수 있다. 먼저 교육이 가장 높은 빈도로 도출되어 교육정책 분야에 주력하고 있는 것으로 나타났다. 이는 작년 조국 전 장관의 자녀 문제로 인해 교육의 공정성에 대해 비판을 받았던 여당으로서 이번 선거에서 공정한 입시제도 도입에 대한 약속과 교육의 공공성 강화를 위한 대책 마련 등으로 비판여론을 잠재우기 위한 노력을 한 것이라 볼 수 있다.

아울러 중소기업 및 청년 창업과 관련된 정책, 일자리와 고용문제에 대한 공약과 농업의 스마트화 등을 통한 농업 분야의 혁신, 청년 농업인을 위한 정책 등을 공약으로 발표했다.

또한 여성을 위한 정책도 많이 언급됐는데, 여성 농어업인을 위한 정책 및 경력단절 여성에 대한 고용방안, 여성폭력 방지에 대한 정책 등을 공약으로 내세우며 여성의 표심을 잡으려고 노력했다.

이 외에도 장애인과 관련하여 이동권 보장 및 장애인 의무고용 내실화 등의 정책과

1) 각 정당의 정책공약집 분석은 중앙선거관리위원회의 『제21대 국회의원선거 정책공약 분석: 텍스트와 언론보도 분석을 통해 본 공약과 선거』를 참고.

〈표 1〉 더불어민주당 정책공약집 키워드 분석

	키워드	빈도		키워드	빈도
1	교육	178	18	경제	72
2	기업	161	19	일자리	70
3	청년	133	20	개발	70
4	서비스	125	21	참여	69
5	학교	109	22	농업	69
6	혁신	88	23	고용	63
7	기술	88	24	보호	59
8	여성	87	25	취업	57
9	문화	84	26	성장	57
10	안전	83	27	의료	54
11	협력	82	28	투자	53
12	중소기업	76	29	지속	53
13	복지	76	30	주택	53
14	공공	76	31	건강	53
15	창업	75	32	주민	51
16	금융	73	33	장애	51
17	스마트	72	34	의무	51

의료 및 복지서비스의 사각지대를 최소화하기 위한 정책 등을 통해 소외계층을 위한 공약도 내세웠음을 알 수 있다.

(2) 토픽 모델링

더불어민주당의 정책공약집 내용에 내포되어 있는 키워드들의 의미있는 연결망을 분석하기 위해 토픽 모델링(Topic-Modeling)을 살펴보았다.

5가지 토픽에 대한 하위 키워드를 살펴보았다. 우선 첫 번째 토픽은 ‘기업’, ‘창업’, ‘일자리’, ‘취업’, ‘건강’ 등으로 나타나 취업 및 창업과 일자리 등의 고용문제에 대한 토픽인 것을 알 수 있었다. 다음으로 나타난 토픽은 ‘서비스’, ‘안전’, ‘공공’, ‘복지’, ‘금융’ 순서로 키워드가 도출되었다. 이는 사회안전망에 대한 서비스 구축과 복지 및 금융에 대한 공공

〈표 2〉 더불어민주당 정책공약집 토픽별 키워드

	고용분야 (Topic1)	복지 및 금융 (Topic2)	교육분야 (Topic3)	여성 및 농업분야 (Topic4)	청년 분야 (Topic5)
1 st Keyword	기업	서비스	교육	여성	청년
2 nd Keyword	창업	안전	학교	문화	협력
3 rd Keyword	일자리	공공	개발	스마트	경제
4 th Keyword	취업	복지	성장	농업	참여
5 th Keyword	건강	금융	혁신	고용	주택

서비스 제공에 대한 토픽인 것을 알 수 있다. 세 번째 토픽에 대한 키워드는 ‘교육’, ‘학교’, ‘개발’, ‘성장’, ‘혁신’ 등의 키워드로 구성되어 있는데, 이는 교육의 공공성 강화와 혁신 성장을 위한 콘텐츠 및 인프라 개발 등에 대한 내용인 것으로 나타났다. 네 번째로 나타난 토픽은 ‘여성’, ‘문화’, ‘스마트’, ‘농업’, ‘고용’ 등의 키워드로 구성되어 농업의 스마트화와 여성, 문화예술인 지원에 대한 사항으로 파악된다. 마지막 토픽은 ‘청년’, ‘협력’, ‘경제’, ‘참여’, ‘주택’ 등의 순서로 키워드가 구성되는데, 이는 청년기업과의 협력 및 주민참여 등의 정책 내용인 것을 알 수 있다.

2) 미래통합당 정책공약집 내용 분석

미래통합당은 제21대 국회의원선거 정책공약집으로 『내 삶을 디자인하다: 대한민국을 재설계, 미래로 재도약』을 발간했다. 중앙공약집 235페이지에 대한 분석을 실시했다.

(1) 텍스트 네트워크 분석

텍스트 네트워크 분석을 통해 미래통합당의 정책공약집의 키워드를 도출했다. 그 결과 ‘기업’이 총 95회 등장해 가장 많은 빈도수를 보였다. 이번 선거에서 미래통합당은 기업 경영의 자유를 확대하고 규제를 철폐, 기업 투자에 대한 지원 확대 등 기업 활성화 방안을 많이 제시하였다. 즉 현 정부의 경제정책을 비판하며, 기업 활성화를 도모해 경제성장을 촉진하는 정책에 주력한 것을 알 수 있다.

다음으로 많이 등장한 키워드는 ‘건강’으로 총 80회 언급되었다. 건강보험의 적용범위 확대 및 어린이와 청소년의 건강검진 체계 개편, 노령인구에 대한 건강 관리 체계 확립 등을 통해 국민 생활에 밀접한 건강문제를 정책으로 제시하고 있다.

〈표 3〉 미래통합당 공약 내용 키워드 분석

	키워드	빈도		키워드	빈도
1	기업	95	19	재정	48
2	건강	80	20	문재인	48
3	농어촌	74	21	북한	46
4	교육	67	22	학교	43
5	주택	65	23	개발	43
6	안전	64	24	핵연료	42
7	벤처	63	25	어르신	41
8	지방	60	26	체육	39
9	청년	58	27	소득	39
10	문화	58	28	질병	37
11	어린이	55	29	공공	37
12	보호	55	30	서비스	36
13	정권	54	31	간호사	36
14	경제	52	32	주민	35
15	일자리	51	33	시장	35
16	예산	51	34	보험	35
17	공정	50	35	미세먼지	35
18	여성	49	36	투자	35

‘농어촌’에 대한 키워드도 74회 언급되면서 중점 과제로 삼고 있는데, 농어촌 지역의 표심을 잡기 위해 농어업분야의 공약에 집중하고 있음을 알 수 있다.

또한 ‘교육’의 이슈에도 많은 정책공약을 제시하고 있는 것을 파악할 수 있다. 총 67회 언급된 ‘교육’ 키워드는 조국 전 장관의 자녀 특례입학 등의 문제를 부각시키며 공정교육에 대한 목소리를 높이고 있으며, 자사고 및 외고, 국제고 등의 존치 공약을 제시하고 있다.

‘안전’ 키워드도 64회 언급되었다. 미세먼지로부터 안심 환경을 조성하겠다는 공약과 함께 범죄 및 교통사고로부터 안전한 거리를 조성하겠다는 등의 생활 안전 분야의 정책을 내세우고 있으며, ‘어린이’와 ‘보호’ 등의 키워드도 각각 55회씩 언급되었는데, 이는 아동

성범죄 등의 어린이 대상 범죄에 대한 대책 마련과 어린이 보육환경 개선 등을 통해 자녀가 있는 가족의 행복을 위한 정책을 제시한 것으로 보인다.

‘북한’과 ‘핵연료’ 등의 키워드도 빈번하게 언급되었다. 미래통합당은 북한 비핵화를 주도하고, 강력한 한미동맹을 복원하며, 북핵 군사대응태세를 구축하는 등의 정책공약을 제시하면서 현 정부의 대북정책과는 차이를 나타내고 있다.

아울러 ‘문재인’의 단어도 48회나 등장하는데, 이 또한 현 정부의 정책을 비판하면서 미래통합당의 정책적 대안을 홍보 및 설득하기 위한 것으로 보인다.

(2) 토픽 모델링

미래통합당의 정책공약집 내용에 대해 시멘틱 분석을 하여 5가지 토픽을 추출하였다.

첫 번째 토픽은 ‘기업’, ‘벤처’, ‘경제’, ‘일자리’, ‘재정’ 등의 키워드로 구성되었다. 이는 벤처기업 생태계 조성과 기업의 활성화를 도모하여 일자리를 늘리고 경제성장을 이루겠다는 경제재설계에 대한 내용이라 할 수 있다. 두 번째 토픽은 공정교육과 안전에 대한 내용으로, ‘교육’, ‘안전’, ‘지방’, ‘보호’, ‘공정’ 등의 키워드로 나타난다. 세 번째 토픽은 ‘건강’, ‘어르신’, ‘질병’, ‘방송’, ‘도시’ 등의 키워드로, 노년층을 타깃으로 하는 노인 건강과 관련된 내용인 것을 알 수 있다. 네 번째 토픽과 관련하여 ‘정권’, ‘문재인’ 그리고 ‘북한’의 키워드를 통해 문재인 정부의 정책을 비판하며 대북한 강력조치 등을 강조하고 있다는 것을 알 수 있으며, 마지막으로 ‘어린이’, ‘여성’, ‘서비스’, ‘주민’ 등의 키워드를 통해 구성된 다섯 번째 토픽은 공동체에 대한 삶의 여건을 향상시키기 위한 정책적 방안인 것으로 판단할 수 있다.

〈표 4〉 미래통합당 공약 내용 토픽별 키워드

	경제분야 (Topic1)	교육·안전 (Topic2)	노인분야 (Topic3)	북한·청년 (Topic4)	여성·아동 (Topic5)
1 st Keyword	기업	교육	건강	문화	어린이
2 nd Keyword	벤처	안전	어르신	정권	여성
3 rd Keyword	경제	지방	질병	청년	서비스
4 th Keyword	일자리	보호	방송	문재인	주민
5 th Keyword	재정	공정	도시	북한	근로

3) 민생당 정책공약집 내용 분석

민생당은 제21대 국회의원선거 정책공약집으로 『민생보감: 오로지 민생, 민생이 먼저다』를 발표했다. 이 정책공약집 중 중앙공약에 해당하는 159페이지를 분석한다.

(1) 텍스트 네트워크 분석

민생당이 발간한 정책공약집을 분석한 결과, 가장 많이 등장한 키워드는 ‘교육’(67회)이었다. 그 뒤로 ‘안전’(59회)과 ‘농어촌’(52회)이 많이 등장했으며, ‘공공’(42회)과 ‘연금’(38회), 그리고 ‘지방’(35회)과 ‘주택’(35회)이 그 뒤를 이었다.

〈표 5〉 민생당 공약 내용 키워드 분석

	키워드	빈도		키워드	빈도
1	교육	67	20	임금	25
2	안전	59	21	대학	24
3	농어촌	52	22	경제	24
4	공공	42	23	중소기업	23
5	연금	38	24	방송	23
6	지방	35	25	임대	22
7	주택	35	26	여성	22
8	장애	34	27	복지	22
9	학교	33	28	기술	22
10	문화	33	29	근로자	22
11	소득	31	30	국회	22
12	청년	30	31	가구	22
13	에너지	29	32	정보	21
14	서비스	29	33	재정	21
15	공제	29	34	재난	21
16	소방	27	35	예산	21
17	보험료	27	36	수당	21
18	기업	26	37	생활	21
19	피해	25	38	병원	21

민생당도 역시 조국 전 장관의 자녀와 관련된 이슈에 대응하여 정책공약을 마련한 것으로 보인다. 즉 입시 전형 개선을 통해 대입 공정성을 확립하고 공교육의 신뢰를 회복하겠다는 정책 등을 제시하면서 공정교육에 대한 공약을 비중있게 다루었다. 또한 코로나19의 확산으로 인해 안전에 대한 요구가 커짐으로써 이에 대한 대책에 중점을 두었다는 것이 나타났고, 민생당 소속의원들의 지역이 농어촌에 밀집해 있기 때문에 농어촌 관련 정책공약이 두드러진 것으로 보인다.

(2) 토픽 모델링

민생당의 정책공약집에 내포되어 있는 의미망을 파악하기 위해 시멘틱 분석을 통해 토픽 모델링을 도출하였다.

민생당의 정책공약집에 나타난 5가지 토픽을 살펴본 결과, 첫 번째 토픽은 ‘안전’, ‘근로자’, ‘코로나’, ‘범죄’, ‘감염’ 등의 키워드로 나타나 생활안전분야라 할 수 있다. 두 번째 토픽은 ‘농어촌’, ‘복지’, ‘병원’, ‘재난’, ‘소방’ 등의 키워드로 농어촌 및 재난과 관련된 내용으로 판단된다. 세 번째 토픽은 ‘공공’, ‘지방’, ‘주택’, ‘장애’, ‘청년’ 등의 키워드를 통해 청년을 위한 공공임대주택 공급기준을 마련하는 등 사회적 약자의 주거환경과 관련된 정책방안에 대한 내용이다. 네 번째 토픽은 ‘고령’, ‘보험료’, ‘가구’, ‘주거’, ‘근로’에 대한 내용으로, 이는 노인인구의 복지와 관련된 사항이며, 마지막 토픽은 문화예술 분야로 ‘문화’, ‘예술’, ‘소득’, ‘예산’, ‘혁신’ 등의 키워드로 구성되어 있다.

〈표 6〉 민생당 정책공약집 토픽별 키워드

	안전분야 (Topic1)	농어촌·재난 (Topic2)	사회적 약자 (Topic3)	노인복지 (Topic4)	문화예술 (Topic5)
1 st Keyword	안전	농어촌	공공	고령	문화
2 nd Keyword	근로자	복지	지방	보험료	예술
3 rd Keyword	코로나	병원	주택	가구	소득
4 th Keyword	범죄	재난	장애	주거	예산
5 th Keyword	감염	소방	청년	근로	혁신

4) 정의당 정책공약집 내용 분석

정의당은 제21대 국회의원선거 정책공약집으로 『2020 정의로운 대전환』을 발간했다.

이 정책공약집 중에 중앙공약에 해당하는 약 205페이지를 분석했다.

(1) 텍스트 네트워크 분석

정의당의 공약 내용에서 가장 자주 언급된 키워드는 ‘교육’으로 총 166회 등장했다. 뒤를 이어 ‘안전’이 104회, ‘공공’이 103회 언급되었고, ‘기업’(92회), ‘동물’(81회), ‘문화’(80회), ‘학교’(78회) 등의 순으로 나타났다.

정의당도 역시 교육분야 정책에 중점을 두고 있었다. 조국 전 장관의 자녀 문제를 의식한 듯 ‘부모찬스 대신 사회찬스’ 등의 공약을 내세웠으며, 공정한 출발선에 대한 메시지를

〈표 7〉 정의당 공약 내용 키워드 분석

	키워드	빈도		키워드	빈도
1	교육	166	20	경제	53
2	안전	104	21	개발	52
3	공공	103	22	인권	51
4	기업	92	23	고용	51
5	동물	81	24	차별	50
6	문화	80	25	실현	49
7	학교	78	26	대학	49
8	지방	75	27	차별	48
9	장애	71	28	정보	48
10	노동	68	29	연구	48
11	건강	65	30	소득	48
12	개정	60	31	선거	48
13	참여	59	32	기술	48
14	서비스	59	33	해소	46
15	여성	58	34	보호	46
16	임금	56	35	노동자	46
17	에너지	56	36	청년	44
18	복지	56	37	민간	44
19	자치	54	38	평가	43

전달하였다. 또한 유치원부터 대학까지 국가가 책임지는 평등교육을 정책공약으로 내세우기도 했다.

‘안전’에 대해서도 비중 있게 다루었는데, 지속가능한 환경과 정의로운 에너지 전환 등의 공약을 발표했다. 또한 동물과 사람이 더불어 살고 전국민이 건강불평등을 해소하는 공동체를 도모하고자 했으며, ‘기업’과 관련해서는 차별 없고 안전한 일자리, 그리고 노동기본권을 보장하겠다는 내용의 정책공약을 제시했으며, 불평등과 세습사회 청산을 위한 초부유세 신설도 공약했다.

(2) 토픽 모델링

정의당이 발간한 정책공약집의 내용에 대해 시멘틱 분석을 통해 5가지의 토픽을 도출해내어 그 의미망을 분석하고자 한다.

첫 번째 토픽으로 도출된 것은 ‘기업’, ‘경제’, ‘협력’, ‘해소’, ‘실현’ 등의 키워드로, 이는 대중소기업 협력체계 마련 및 경제적 불평등을 해소하기 위한 정책마련을 목적으로 하는 정의당의 가치 지향적인 내용으로 판단할 수 있다. 두 번째 토픽은 ‘학교’, ‘참여’, ‘대학’, ‘공공’, ‘정보’ 등의 키워드로 연결되어 있으며, 학교 및 대학에서의 학생 참여를 보장하는 내용이라 볼 수 있다. 세 번째 토픽은 ‘노동’, ‘차별’, ‘인권’, ‘보호’, ‘여성’ 등의 키워드로 구성되어 있어 노동자의 차별을 방지하고 노동 인권 및 여성 인권을 보장하며 여성 노동자의 보호와 관련된 정책이라 할 수 있다. 네 번째 토픽은 ‘교육’, ‘안전’, ‘평등’, ‘기술’, ‘선거’ 등의 키워드로, 평등하고 안전한 교육환경 조성에 대한 분야이며, 마지막 토픽은 ‘동물’, ‘장애’, ‘복지’, ‘공정’, ‘공공’ 등 반려동물과 함께하는 공동체 생활과 관련된 정책 및 장애인에 대한 공정한 처우와 관련된 토픽으로 도출되었다.

〈표 8〉 정의당 공약 내용 토픽별 키워드

	기업협력 (Topic1)	학생참여 (Topic2)	노동·여성 (Topic3)	교육분야 (Topic4)	장애인·동물 (Topic5)
1 st Keyword	기업	학교	노동	교육	동물
2 nd Keyword	경제	참여	차별	안전	장애
3 rd Keyword	협력	대학	인권	평등	복지
4 th Keyword	해소	공공	보호	기술	공정
5 th Keyword	실현	정보	여성	선거	공공

2. 유권자 희망공약집 내용 분석

중앙선거관리위원회는 제21대 국회의원선거를 앞두고 2020년 2월 19일부터 3월 27일 까지 유권자들에게 희망공약을 모집했고, 이를 모아 『2020 유권자 희망공약 모음집』을 발간했다. 약 80페이지에 해당하는 이 희망공약집에 대한 텍스트 네트워크 분석 및 시멘틱 분석을 실시했다.

1) 텍스트 네트워크 분석

유권자들이 희망하는 공약으로 가장 많이 언급된 키워드는 ‘학교’(67회), ‘교육’(65회), ‘학생’(63회) 순이었다. 즉 교육분야에 대한 요구가 가장 많았다는 것을 알 수 있다. 그리고 ‘지역’(62회), ‘시장’(56회), ‘도서관’(53회), ‘문화’(50회)가 그 뒤를 이었다.

유권자들은 안전한 교육환경이 조성되고 공정한 교육이 이뤄지는 학교를 원하고 있으며, 학생들이 행복한 학교생활을 할 수 있는 정책을 필요로 하고 있음을 알 수 있다. 또한 도서관 등의 확충으로 지역사회 문화생활을 향유할 수 있기를 원하며, 아이와 장애인 등 약자들이 안전하게 생활할 수 있는 환경을 조성해주기를 정치권에 비라고 있다는 점을 파악할 수 있었다. 아울러 경제분야와 교통문제, 그리고 환경에 대한 정책적 요구도 나타났다.

〈표 9〉 유권자 희망공약집 키워드 분석

	키워드	빈도		키워드	빈도
1	학교	67	12	경제	39
2	교육	65	13	일	38
3	학생	63	14	활동	36
4	지역	62	15	복지	36
5	시장	56	16	인터넷	35
6	도서관	53	17	전기	34
7	문화	50	18	전통	33
8	집	43	19	자동차	33
9	아이	41	20	사람	33
10	장애	40	21	차전거	32
11	국민	40	22	미세먼지	32

2) 토픽 모델링

유권자 희망공약집 내용에 대해 시멘틱 분석을 통해 5가지의 토픽을 도출해내어 그 의미망을 분석하고자 한다.

첫 번째 토픽으로 도출된 것은 ‘버스’, ‘자전거’, ‘대중교통’, ‘법’, ‘불편’ 등의 키워드로, 국민들이 실생활에서 마주하는 교통과 관련된 토픽이었다. 버스 등의 대중교통에 대한 불편함을 호소하는 한편 최근 전기자전거 및 전동킥보드 등의 이용자가 증가하면서 제대로 된 법체계가 마련되지 않아 안전한 생활을 할 수 없다는 불편함을 토로하고 있다. 이는 네 번째 토픽과도 연결되는 부분으로, 대중교통과 관련된 노선 및 운행 정보 등의 서비스의 지역별 편차가 발생하는 것에 대한 개선을 요구하고 있다.

두 번째 토픽에서는 ‘예절’, ‘쓰레기’, ‘공공’, ‘수거’, ‘공익’의 키워드로 연결되며 생활환경과 관련된 분야이다. 쓰레기 배출과 관련해 다양한 아이디어를 제시하고 있는데, 이는 대부분 환경문제를 고려한 것으로 다섯 번째 토픽과 유사한 패턴을 보인다. 다섯 번째 토픽은 도시의 대기환경 등을 고려하는 정책을 요구하고 있다.

마지막으로 세 번째 토픽은 ‘농촌’, ‘안전’, ‘보험’, ‘양육비’, ‘마을’ 등의 키워드로 연결되고 있다. 여기서는 농촌지역의 안전한 생활을 위한 정책적 방안 마련을 제시하고 있으며, 양육비를 지급하지 않아 아동 생존권을 위협하는 문제에 대한 해결책을 요구하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 유권자 희망공약집 토픽별 키워드

	교통분야 (Topic1)	생활환경 (Topic2)	농촌·건강 (Topic3)	교통정보 (Topic4)	환경분야 (Topic5)
1 st Keyword	버스	예절	농촌	법	서비스
2 nd Keyword	자전거	쓰레기	안전	홍보	저감
3 rd Keyword	대중교통	공공	보험	운행	공공
4 th Keyword	법	수거	양육비	노선	도시
5 th Keyword	불편	공익	마을	정보	식물

3. 유권자 희망공약집과 각 정당의 정책공약집 내용 비교

1) 텍스트 네트워크 분석

유권자 희망공약집과 각 정당의 정책공약집의 내용에 대한 텍스트 네트워크 분석을 통해 키워드를 도출하였고, 이를 비교하면 <표 11>과 같다.

각각 도출된 키워드들의 빈도수를 기준으로 상위 10개씩을 비교해보면, 그 순서에는 약간의 차이가 존재하지만 대부분 비슷한 수준에서 언급되고 있음을 알 수 있다. 다만, 유권자들은 교육과 관련된 키워드가 1~3순위를 차지하며 매우 강력하고 다양한 요구를 하고 있음에도 각 정당에서는 최근 이슈가 되었던 교육의 공정성 확대 등과 관련된 분야에만 치중하고 있는 것으로 파악되었다.

또한 유권자들은 생활에 밀접한 지역사회 문화조성 등의 필요성에 대해 언급하고 있으며, 각 정당은 다양한 계층의 표심을 사로잡기 위해 여러 분야에 걸쳐 정책공약을 제시하고 있다는 점을 알 수 있다.

<표 11> 유권자 희망공약집과 각 정당의 정책공약집의 키워드 비교

	유권자	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당
1	학교	교육	기업	교육	교육
2	교육	기업	건강	안전	안전
3	학생	청년	농어촌	농어촌	공공
4	지역	서비스	교육	공공	기업
5	시장	학교	주택	연금	동물
6	도서관	혁신	안전	지방	문화
7	문화	기술	벤처	주택	학교
8	집	여성	지방	장애	지방
9	아이	문화	청년	학교	장애
10	장애	안전	문화	문화	노동

2) 토픽 비교

토픽 모델링을 통해 각각의 정책공약집에서 도출되는 단어 간의 연결관계를 파악하면서 그 공약집 내용에서 언급하고 있는 분야를 파악해볼 수 있었다. 각각 5개의 토픽으로

〈표 12〉 유권자 희망공약집과 각 정당의 정책공약집의 토픽 비교

	유권자	더불어민주당	미래통합당	민생당	정의당
1	교통분야	고용분야	경제분야	안전분야	기업협력
2	생활환경	복지·금융	교육·안전	농어촌·재난	학생참여
3	농촌·건강	교육분야	노인분야	사회적 약자	노동·여성
4	교통정보	여성·농업	북한·청년	노인복지	교육분야
5	환경분야	청년분야	여성·아동	문화예술	장애인·동물

구성하여 비교한 결과는 〈표 12〉와 같다.

키워드를 비교한 것과는 다르게 토픽을 비교해본 결과, 유권자가 제시하고 있는 공약과 각 정당이 제시한 공약들이 서로 상이하게 나타났다. 유권자는 일상생활을 하면서 느끼는 교통에 대한 불편함과 교통안전을 위한 대책을 마련하는 정책을 제시하였고, 환경오염에 대한 문제의식을 가지고 생활쓰레기 등을 활용한 재활용방안이나 대기오염을 방지하기 위한 정책적 대안을 마련하였다.

반면 정당의 정책공약집에서는 시의성 있는 이슈들에 대한 대책 마련의 일환으로 공약을 제시하고 있었다. 조국 전 장관의 자녀에 대한 특례입학 등의 문제로 인해 논란이 되면서 여당인 더불어민주당에서는 이에 대한 반대표심을 돌려세우기 위해 공정한 교육에 대한 정책방안을 마련하며 입시제도의 개편 등을 공약으로 내세웠다. 야당인 미래통합당과 민생당, 정의당은 정부의 불공정함을 지적하며 교육의 혁신을 내세우며 교육분야에 대한 공약을 제시했다. 또한 코로나19와 관련된 복지 및 안전에 대한 공약들도 큰 축을 이루고 있었다.

아울러 각 정당들은 그들이 내세우는 가치를 표방하는 공약을 제시하고 있다. 미래통합당은 제1야당으로서 현 정부에 대한 비판과 함께 경제성장을 위한 발판을 마련하겠다는 공약 및 북한에 대한 강력한 대응조치 등을 내세웠으며, 민생당의 경우는 대부분의 소속 의원들이 농어촌지역을 대표하고 있는 것을 감안해 농어촌 관련 및 노인복지에 대한 공약을 제시하고 있다. 정의당 또한 평등의 가치를 실현하기 위해 평등교육을 공약으로 제시하는 한편, 노동자의 안전과 권리를 보장하는 가치에 중점을 두고 있다.

즉 유권자는 대부분 생활에 밀접한 정책을 주로 다루고 있는 반면, 각 정당들은 사회적 이슈에 대한 문제와 그들이 표방하는 이념과 가치에 대한 공약을 제시하고 있는 것을 알 수 있다. 결국 유권자가 어떠한 정책적 요구를 지니고 있는지와는 무관하게 각 정당들

은 선거 직전에 발생한 사건·사고와 관련된 분야, 또는 그들의 주요 지지층을 결집할 수 있는 분야에 대한 공약을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

IV. 결론

정당은 유권자의 다양한 정책요구를 수렴하여 공약으로 제시하고, 유권자는 그 정책의 수행과정을 평가하고 다음 선거에서 투표의 근거로 활용하는 것이 매니페스토 정책선거의 바람직한 메커니즘이다. 이렇게 유권자와 정당(후보)이 상호작용하며 유기적으로 선거에 참여할 때야말로 대의민주주의가 제대로 작동하는 것이라 할 수 있다.

그러나 위에서 살펴본 바와 같이 유권자가 정책공약의 작성단계부터 참여할 수 있는 장이 마련되어 있음에도 불구하고 그 요구가 제대로 반영되고 있는지에 대해서는 긍정적으로 판단하기 어렵다.

텍스트 네트워크 분석을 통해 유권자가 제시한 정책공약과 정당이 발표한 정책공약을 비교해보면 분야 및 우선순위에서 큰 차이가 없어 보인다. 그러나 이는 단순한 단어의 빈도를 계산하여 도출한 키워드로 그 의미를 해석하는 데에는 한계가 있다(Rice & Danowski 1993). 이에 따라 의미 네트워크 분석을 위해 시멘틱 네트워크 분석을 실시하였고, 이 분석 결과 유권자가 제시한 정책공약과 정당의 정책공약 간의 차이를 확인할 수 있었다.

정당이 제시한 정책공약은 크게 두 가지 유형으로 나타났는데, 하나는 선거가 임박해서 발생한 사건·사고 등에 대한 대책 마련이었다. 즉 시의성 있는 이슈에 대한 정책을 공약으로 제시한 것이다. 다른 하나는 정당의 확고한 지지층을 결집하기 위한 정책이었다. 이는 각 정당이 표방하는 이념적 가치에 부합하는 정책이라 할 수 있다.

이러한 공약의 내용분석이 과연 유권자의 정책적 요구가 얼마나 정확히 반영되었는가를 측정하기에는 한계가 있지만, 유권자의 정책적 요구와 정당이 제시하는 정책의 토픽을 살펴봄으로써 그 사이의 간극을 확인하기에는 충분하다 하겠다.

늘 총선을 앞두고는 정당 내부의 갈등과 반목이 있어왔고, 그로 인해 공천이 늦어지는 일이 자주 목격되었다. 이러한 이유로 공약이라는 것은 숙의과정이 생략된 채 시기에 맞춰 ‘생산’해 내는 정책에 불과했다. 이는 정책공약을 살펴본 결과로도 짐작할 수 있었다.

의원·정당의 최고의 목표가 재선(reelection)·집권이라는 것이 정치의 속성(Shepsle

& Weingast 1994; Mayhew 2004)이라 한다면, 이는 유권자가 나서야 하는 이유이기도 하다. 표를 행사할 수 있는 유권자가 정책을 제안하고, 그 정책이 얼마나 반영되는지를 판단하고, 또한 당선 후에도 지속적으로 관심을 갖고 정책이 잘 수행되고 있는지를 평가해야 하는 것이다. 그러기 위해서는 매니페스토 정책선거의 전체적인 시스템에 유권자의 참여가 보장되어야 한다. 매니페스토 평가에 각 지역의 주민들이 참여하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다(차채권 2016). 이렇게 매니페스토 운동의 시작부터 끝까지 유권자의 참여가 제도화된다면 보다 더 관심을 갖고 적극적으로 참여하게 될 것이고, 이것이 직접적인 정치참여의 기제로서 작동하며 바람직한 선거문화 정착을 이룰 수 있을 것이다.

참·고·문·헌

- 고경민·장성호·오상준. 2007. “한국의 지방선거와 로컬 매니페스토: 2006년 5·31 지방선거를 중심으로.” 『한국동북아논총』 45.
- 김상준·오현순. 2009. “매니페스토운동과 심의민주주의: 한국의 경험에 대한 평가와 대안.” 『시민사회와 NGO』 7-2.
- 김영래·이현출 편. 2006. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』. 서울: 논형.
- 김영래·정형욱 편. 2008. 『매니페스토와 정책선거』. 서울: 논형.
- 김 욱. 2006. “매니페스토 정책선거와 과제.” 『지방행정』 7.
- 김희민·리처드 포딩 지음, 조진만·김홍철 옮김. 2007. 『매니페스토의 올바른 이해와 사용: 서구 25개국의 매니페스토 연구』. 서울: 도서출판 으뜸.
- 박경미. 2009. “매니페스토를 통한 책임정치: 정치선진화의제도적처방.” 『의정연구』 15-1.
- 서재영·권영주. 2008. “매니페스토 평가점수가 득표율에 미친 영향.” 『한국지방자치학회보』 20-1.
- 안철현. 2006. “2006년 지방선거에서의 매니페스토 운동의 의의와 한계.” 『21세기정치학회보』 16-2.
- 윤종빈. 2004. “정치관계법 개정과 17대 총선.” 『한국정당학회보』 3-2.
- _____. 2007. 『한국의 선거와 민주주의: 17대 국회의원선거를 중심으로』. 서울: 집문당.
- _____. 2016. “한국 정책선거의 현황과 과제.” 『선거연구』 7.
- 이동윤. 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가.” 『동서연구』 22-2.
- 이수상. 2014. 언어 네트워크 분석 방법을 활용한 학술논문의 내용분석. 『정보관리학회지』 31-4. 49-68.
- 이원희·오영균·김혁. 2006. “스마트 지표의 실효성 평가.” 『한국정책학회 하계학술대회 논문집』.
- 이현출. 2006. 『매니페스토와 한국정치 개혁』. 서울: 건국대학교출판부.
- 이현출·가상준. 2011. “2010 지방선거 매니페스토 평가와 과제.” 『지방행정연구』 25-4.
- 정덕호·이준기·김선은·박경진. 2013. “언어네트워크분석을 이용한 교육과정 목표와 교과서 학습 목표와의 일치성 분석: 2009 개정 교육과정의 지구과학 I을 중심으로.” 『한국지구과학회지』 34-7. 711-726.
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 11-2.
- _____. 2016. “20대 총선 매니페스토 운동 실태 분석: 후보자 간 정책 차별성과 유권자 인식.” 중앙선거관리위원회 제출 보고서.
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안.” 『한국정당학회보』 7-2.
- _____. 2010. “2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰.” 『한국정치학회보』

- 44-2.
- _____. 2012. “19대 국회의원선거 매니페스토 아젠다 분석.” 『의정논총』 7-1.
- 조희정. 2012. “소셜미디어 매개 매니페스토 정책선거 활성화 방안.” 『한국정당학회보』 11-2.
- 조희정·이한수·민희. 2016. “후보자의 선거 전략과 득표율: 제20대 총선 선거공보 분석을 중심으로.” 『한국정치연구』 25-2.
- 차재권. 2016. “지방선거에서 매니페스토운동의 발전 방안 연구.” 『미래정치연구』 6-1.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』 14-3.
- 한국정당학회. 2010. 「제19대 국회의원선거 매니페스토 정책 아젠다 및 평가지표 개발에 관한 연구」. 중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 한정택. 2012. “제18대 국회 평가: 정당 매니페스토를 중심으로.” 『현상과 인식』 36-1.
- 한정훈. 2014. “제6회 지방선거의 투표율과 후보자들의 정책공약: 서울경기지역 기초단체장 선거구를 중심으로.” 『한국정치학회보』 48-5.
- Abramowitz, A. I. 1980. “A Comparison of Voting for US Senator and Representative in 1978.” *American Political Science Review* 74-3.
- Bartels, L. M. 2000. “Partisanship and voting behavior, 1952-1996.” *American Journal of Political Science* 44-1.
- Bobrow, Davis B. 2009. “Social and Cultural Factors: Constraining and Enabling.” Robert E. Goodin, ed. *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Brady, David, and Barbara Sinclair. 1984. “Building Majorities for Policy Changes in the House of Representatives.” *Journal of Politics Quarterly* 5.
- Carley, K. 1993. “Coding choices for textual analysis: A comparison of content analysis and map analysis.” *Sociological methodology*.
- Erikson, R. S. 1990. “Economic conditions and the congressional vote: A review of the macrolevel evidence.” *American Journal of Political Science*.
- Fiorina, M. P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. Yale University Press.
- Hibbing, J. R., & Alford, J. R. 1982. “Economic conditions and the forgotten side of Congress: A foray into US Senate elections.” *British Journal of Political Science*.
- Mann, T. E., & Wolfinger, R. E. 1980. “Candidates and parties in congressional elections.” *American Political Science Review* 74-3.
- Mayhew, D. R. 2004. *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.
- Monge, P. R. 1987. “The network level of analysis.” *Handbook of communication science*. 239-270.
- Rice, R. E., & Danowski, J. A. 1993. “Is it really just like a fancy answering machine?”

Comparing semantic networks of different types of voice mail users.” *The Journal of Business Communication* (1973) 30-4. 369-397.

Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. 1994. “Positive theories of congressional institutions.” *Legislative Studies Quarterly*. 149-179.

Wilson, James Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

접수일자: 2020년 10월 5일, 심사일자: 2020년 10월 26일, 게재확정일: 2020년 11월 12일

[Abstract]

Who is the Manifesto For?

Kim, Eun Kyung | Kookmin University

To determine whether the manifesto is being organically conducted with voters, the party compares its policy pledges with those proposed by voters in the 21st National Assembly election held on April 15, 2020.

A comparison of keywords derived from text network analysis shows that the top ten, based on frequency, are mentioned at a similar level, although some differences exist in that order.

Comparing topics through semantic network analysis, the pledges presented by voters and those presented by each party differed from each other. While voters mostly deal with policies that are close to life, it can be seen that each party presents a commitment to the issues of social issues and the ideology and values they advocate. In the end, regardless of what policy demands the voters make, each party presents a commitment to areas related to events that occurred just before the election, or areas that can rally their main supporters.

■ Keyword: manifesto, policy pledges, voters, political party, text network analysis