

# 토픽모델링을 이용한 지방자치의 인식 분석

## : 분권과 균형발전의 관계를 중심으로

### Analyzing Perceptions of Local Autonomy through Topic Modeling

#### : Focusing on the Relationship between Decentralization and Balanced Development

김 란\*·김 필\*\*  
Ran Kim·Phil Kim

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 논의 및 결론

지방분권과 균형발전이 개념적으로 서로 상호 보완 및 상충하는 관계가 있다고 알려져 있으나 이에 대한 실증은 거의 없었다. 이 연구는 2022년 5월부터 2024년 5월까지 두 개념에 관련된 언론보도기사를 KeyBERT 딥러닝기법과 토픽모델링을 통해 분석하였다. 분석 결과, 지방분권은 포괄적 개념으로 지방의회와 같은 지방자치의 주체들이 키워드로 도출되었으며, 지역균형발전은 기회발전특구와 같은 정책 수단이 주요 키워드로 도출되었다. 분권은 자치경찰제와 같은 권한이 양정책과 관련이 있고 인구감소 등 문제의식 중심으로 인식되는 반면, 균형발전은 SOC투자, 신산업과 같은 경제활성화 정책과 관련이 있고 해외사례 등 해결방안 중심으로 인식되었다.

□ 주제어: 지방분권, 균형발전, 지방자치, 토픽모델링

\* 제1저자, 인사혁신처 국가공무원인재개발원 교수

\*\* 교신저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2024. 8. 12. 심사기간: 2024. 8. 12. ~ 2024. 9. 20. 게재확정일: 2024. 9. 20.

Local decentralization and balanced development are conceptually known to have both complementary and conflicting relationships, yet little empirical evidence has supported this notion. This study analyzed news articles related to these two concepts from May 2022 to May 2024 using KeyBert and BERTopic (topic modeling) based on deep learning. The analysis revealed that local decentralization is understood as a comprehensive concept, with keywords related to local autonomy subjects, such as local councils, emerging. In contrast, regional balanced development is associated with policy instruments like opportunity development zones as key keywords. Decentralization is linked to power devolution policies, such as the autonomous police system, and is viewed from a problem-awareness perspective, focusing on issues like population decline. Balanced development, conversely, is connected to economic revitalization policies, including SOC investment and new industries, and is interpreted from a solution-oriented perspective, incorporating international case studies.

□ Keywords: Decentralization, Balanced Regional Development, Local Government, Topic Modeling

## I. 서론

지방자치를 위한 두 가지 개념으로 균형발전과 지방분권이 존재한다(하혜수, 2020; 김현호, 2022; 김현호·최지민·전성만, 2022). 학술적으로 두 개념은 지방자치를 위한 독립적인 개념으로 볼 수 있으나, 우리나라의 특수한 맥락에서 균형발전이란 국가 재정자원 등의 효율적 분산을 통한 전 지역의 균형발전을 도모하는 재화 이양적 성격을 가지고, 지방분권은 분권형 정치 행정 체제를 의미하며 상향적이고 재화 생산방법의 이양적 성격을 갖는다(김현호, 2022; 김선기, 2014). 지금까지 우리나라의 지방분권이 늘 미흡하다는 평가를 받아온 이유로 다양한 원인이 꼽히지만 그 중심에는 분권과 균형발전 간 괴리가 있다는 논의가 존재한다(이승중, 2003; 2005; 김순은, 2005; 2017; 염명배, 2004; 김현호·김도형, 2017). 중앙주도형 균형발전으로 인하여 정작 필요한 지방분권이 이뤄지지 않는 한편, 지역 간 격차를 감안하지 않은 일률적 분권 정책으로 지역격차의 확대가 부익부 빈익빈을 초래하고 있다는 것이다.

실제 선(先)발전 후(後)분권이라는 논리에 따라 지방자치제도가 민주화 이후 뒤늦게 시행되었을 뿐만 아니라, 이후에도 중앙정부로부터 단순한 국가 사무를 이양받는 것을 넘어 독립성을 갖고 지방정치와 행정을 수행해야 할 지방정부가 중앙정부의 하위행정 단위로서의 위치를 넘어서지 못한다는 지적이 지속되고 있다(주인석, 2017; 김현호·김도형, 2017; 김순은, 2017). 인구·재정력 등 환경과 역량의 격차에도 불구하고 평면적인 분권이 이뤄지면서 지방분권에 대한 근본적 회의가 높아지고(하혜수, 2020), 단체자치가 제대로 시행되지 못하면서 주민자치 역시 난항을 겪고 있다. 최근 맞춤형 분권 및 지방자치단체 간의 협력제도 활성화 등을 통해 지방분권의 활로를 찾으려 하고 있으나(김현호, 2022), 현장에서는 정권이 등장할 때마다 추진되는 지방분권 정책과제의 현실성만이라도 보장되는 것이 우선이라는 입장이다.

이러한 균형발전과 지방분권 간의 개념적 괴리에 주목한 윤석열 정부는 2023년 6월 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 제정하면서 기존의 분권 및 균형의 상대적인 긴장 관계를 효과적으로 해소하고자 하는 노력을 진행 중이다. 문제는 그동안 논의되어왔던 분권과 균형발전의 맥락을 정확히 파악하는 것이 선행조건이 되어야 한다는 것이다. 이러한 선결 논의가 해결되지 않는다면 지속적으로 국토의 균형적 발전과 국가 주권의 일부 이양이 충돌할 수 있다.

본 연구는 윤석열 정부가 출범한 2022년 5월부터 2024년 5월까지 3개년간의 언론 보도 분석을 통해 이러한 균형발전과 분권이라는 가치가 실질적으로 어떤 의미로 우리나라 사람들에게 인식되어 보도되어 왔는지를 분석하고자 한다. 본 연구의 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 분권과 균형발전의 잠재토픽은 어떤 것들이 존재하는가? 둘째, 지방시대위원회 출범 시점

을 전후하여 지방분권과 균형발전의 주요 키워드가 무엇인가? 셋째, 분권과 균형발전 간에 실질적인 인식적 차이가 존재하는가? 이다. 분석 방법으로는 KeyBert를 활용한 주요 키워드 추출, 토픽 모델링 등 딥러닝 기법을 파이썬(python) 프로그램을 통해 활용하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 분권과 균형발전의 개념

분권과 균형발전은 지방자치를 구성하는 중요한 두 가지 가치이다. '자치'란 '스스로 다스린다'라는 의미로, 다스림의 주체와 객체가 따로 존재하지 않는다. 1949년 유럽 내 국가들의 민주주의 발전을 위하여 창설된 기구인 유럽평의회(Council of Europe, CoE)는 지방자치의 중요성과 기본정신을 '유럽지방자치헌장(European Charter of Local Self-Government)'에서 강조한 바 있다. 이에 따르면, 지방자치란 지방정부가 주민의 이익을 위해 공공사무의 상당 부분을 법률의 범위 안에서 자기책임 아래 처리 할 수 있는 권리와 능력을 행사함을 의미한다. 전 세계 지방정부의 연합체이자 현재 새로이 구성된 세계지방정부연합의 전신인 국제지방정부연합(International Union of Local Authorities) 또한 '세계지방자치선언(World Wide Declaration of Local Self-Government)'에서 지방자치를 '지방정부가 주민의 이익을 위한 공공사무를 자기책임 아래 처리하는 권리와 의무를 지는 것'이라 규정하였다. 이렇듯 지방자치를 위해서는 지방정부의 책임, 권리, 능력, 의무가 모두 필요함을 알 수 있다.

지방분권은 중앙정부에서 지방정부로 권력을 이동시키는 것과, 정부에서 주민으로 권한을 이동시키는 것을 둘 다 지칭한다. 지방분권은 단방제 내에서 자치단체 권한을 강화하는 유형(강화된 지방자치형), 단방제를 유지하며 광역지방정부에 자율성을 부여하는 유형(준연방형), 연방정부형으로 나누어 볼 수 있다(윤영근, 2017). 우리나라는 낮은 분권형에 속하며, 미국이나 독일과 같은 순수 연방형으로 나아갈 때 분권의 정도가 더 크다고 볼 수 있다. 성경룡(2013)은 분권을 기능적 분권, 권력적 분권, 연방적 분권으로 나누었다. 기능적 분권은 행정사무의 지방이양, 권력적 분권은 지방정부의 입법권 및 행정권 보유, 연방적 분권은 중앙정부가 외교, 국방, 거시경제 등 필수적인 기능만을 담당하고 나머지 기능을 지방정부가 갖는 형태를 의미한다.

지역균형발전은 지역 간에 사회경제적 격차가 없이 삶의 질이 균등한 상태를 의미한다. '균형'이라는 단어에서 유추할 수 있듯 이는 국민국가 내에 존재하는 여러 지역에 적용되는 중앙정부의 정책과 관련이 있다(김현호·김도형, 2017). 지역균형발전은 공간으로 구획된 지방을 가정하며,

경제적 차원은 생산요소, 기업입지, 혼잡비용의 최소화, 자원 및 투지 집중의 방지를 목표하고, 사회적 차원은 고용, 복지, 자원, 환경, 갈등방지 등을 목표로한다(Vanhove & Klassen, 1980). 김순은(2017)은 지역균형발전정책을 정부 및 공공기관, 기업체의 지역적 안배를 유도하는 분산 정책, 산업의 지역적 안배를 유도하는 분업 정책으로 구분하였다. 또한 그는 혁신적 지역균형발전 정책과 합리적 지역균형발전정책을 구분하여 전자는 지역 불균형 해소를 기준으로 지역 간의 형평성과 정서에 기반하고, 후자는 선택과 집중의 경제적 원리를 고려하는 정책으로 규정하였다.

균형발전과 지방분권은 동시에 추진하기에 조화로운 정책으로 보이지만 우리나라의 맥락에서 살펴보면, 둘 간의 상이한 점으로 인해 일종의 긴장관계가 존재한다(김순은, 2017; 차미숙, 2017). 분권 정책은 현 상황의 부정적 측면을 상쇄하기 위해 진행되는 측면이 강하다. 우리나라와 일본은 중앙집권의 부정적 측면을 극복하기 위해, 영국은 중앙과 지역의 갈등을 해결하기 위해, 미국은 민주주의의 제고를 위해 분권을 논의한다(김순은, 2017). 반면 균형발전은 경제, 사회, 문화 등 전분야에 걸친 정책이 따라야 할 메타 원리로서의 특성이 있다. 즉, 집권적 성격을 지닌다. 이 두 가지 정책을 동시에 동일한 비중으로 집행할 때 정책 간의 상쇄가 발생할 수 있다는 지적이 지속되고 있다(이승중, 2005; 김순은, 2005).

균형발전은 국가 재정자원 등의 효율적 분산을 통한 전 지역의 균형발전을 도모하여 지방정부의 권리와 능력을 신장시키고, 지방분권은 분권형 정치 행정 체제를 의미하며 지방정부에게 권한과 동시에 책임과 의무를 부여한다는 특징을 갖는다. 즉, 우리나라에서는 중앙정부 권한의 지방이양을 지방분권으로 바라보며 2000년대 이후 선별적인 기능분권화가 이뤄졌다고 평가된다. 반면 균형발전의 차원에서는 수도권인 인구 집중과 지역 불균형 발전을 지양하는 정책을 펼쳐왔다고 평가된다. 그러나 이는 우리나라의 맥락일 뿐이고, 지방분권과 균형발전의 맥락은 국가나 지역에 따라 상이하게 인식될 수 있다. 선진국의 경우, 분권수준이 높을수록 균형발전이 강화되고 개발도상국의 경우 분권 수준의 강화가 지역 간 균형발전을 악화시킨다는 연구도 존재한다(Rodrigues-pose & Ezcurra, 2009).

우리나라의 정책 이념 및 가치의 측면에서 지방분권은 민주화, 다양화, 경쟁을 추구하는 한편 균형발전은 형평성, 통합성, 통일성을 추구한다. 정책 목적 및 목표의 측면에서 분권은 지역 발전의 균등한 '기회'를 제공하는 한편, 균형발전은 집권식으로 재원을 배분하여 전 국토의 균등한 '결과'를 추구한다. 정책의 성격을 살펴보면, 분권은 상향적 의사결정의 모델로, 재화 생산방법을 이양하여 각 지방자치단체가 자율성을 띠고 자립할 수 있도록 만드는 것을 최종 목표로 한다. 균형발전은 재화를 직접 이양하는 방식을 취하며 분권의 최종 목표 역시 균형적인 발전이라고 볼 수 있다. 따라서 균형발전과 관련된 정책의 내용은 지역 경제, 산업의 육성, 공공시설 분산, 특화 자원 개발과 관련이 있다. 한편, 분권과 관련된 정책은 정치, 행정, 사무의 권한이 분산적으로 기능할 수 있는가와 관련이 있다. 분권을 추진하는 사람들은 지역 의견을 반영하는 참여민주주

의적 과정을 증시하고, 지역 내에서 수평적인 재정을 조정하여 더 나은 자원 사용의 효율화를 이룰 수 있다고 여긴다. 반면 지역균형발전을 추진하는 사람들은 지역 격차를 해소하기 위해서 중앙정부의 개입이 어느 정도 필수적이라고 여기며, 지역 내의 자원은 한정되어 있으므로 타 지방자치단체로부터의 자원 이전인 수직적인 재정조정이 필요하다고 본다.

## 2. 분권과 균형발전의 역사

우리나라의 맥락에서 분권과 균형발전은 각각 재화생산방법의 이양과 재화 자체의 이양을 의미한다는 점에서 상호 긴장 관계를 맺고 있다. 이러한 분권과 균형발전의 관계를 보다 면밀히 살피기 위해서는 현대 한국 정권들의 지방 관련 정책을 간략히나마 살펴볼 필요가 있다<sup>1)</sup>.

수도권-비수도권 격차가 심화되며 불거지는 다양한 사회문제를 해결하기 위해 역대 정권들은 모두 지방분권 내지 균형발전과 관련된 정책 과제를 출범할 때부터 강조해왔다. 먼저 노무현 정부는 출범을 전후하여 강력한 지방분권 의지를 천명하며 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회를 설치하였다. 이는 지역균형발전과 지방 자치역량 강화를 토대로 한 '지역 활력을 통한 분권형 선진국가 건설'이라는 추진 이념 아래에서 시행된 것으로, 2003년 7월 정부혁신지방분권위원회에서 발표한 「참여정부 지방분권 로드맵」은 한국 전분야에 걸친 수도권 집중 현상을 해결하고자 하는 국가권력구조의 대대적인 개편이라는 평가를 받았다(권영득·우무정, 2009; 권영주, 2009). 지방분권특별법 제정, 제주특별자치도 출범, 지방양여금 제도 및 지방예산편성지침 폐지, 총액인건비제 도입, 지방의원 유급제 도입, 주민소송제도 및 주민소환제 도입, 주민투표법 제정 등이 노무현 정부 시기에 이뤄졌다. 한편 분권화 정책으로 인한 지역 간 불균형 문제는 균형발전으로 보완해나가고자 하였으나 당장 재정 관련 자치권이 강화되며 오히려 불균형이 심화되는 현상에 대한 비판을 피해갈 수 없었다(전영평, 2003). 한편, 노무현 정부의 지역균형발전은 '혁신주도형 지역발전'으로, 지역전략산업, 행정수도 건설, 공공기관 지방이전, 혁신도시 및 기업도시 건설을 주축으로 하였다. 이때 광역지자체인 시도를 지역발전의 주체로 보았다. 이를 통해 볼 때 노무현 정부는 기본적으로 미래 국가발전의 방향이 될 국민적 담론을 확산시켰다는 기여가 있으며(육동일, 2010), 분권과 균형발전이라는 투트랙(two-track) 전략을 구사하는 가운데 권한의 이양, 즉 분권에 보다 중점을 두었다고 해석할 수 있다.

1) 역대 정부의 지방분권정책을 세밀히 비교하는 것은 이 연구의 목적에 포함되지 않기 때문에 분권과 균형발전의 관계를 중심으로 최대한 간략히 서술하였으며 그 과정에서 일부 핵심적인 부분(예: 특별지방행정기관, 교육자치, 자치입법권, 자치경찰제 등)이 생략될 수 있음을 밝힌다.

이명박 정부는 ‘지방분권 추진을 통한 선진일류국가 건설’을 국가비전으로 설정하고 100대 국정과제에 ‘지방분권의 확대’를 중심과제로 선정하였다. 이명박 정부 출범 이후 2008년 「지방분권특별법」을 전면 개정하고 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회를 통합한 ‘지방분권추진위원회’를 출범시켰다. 지방분권추진위원회는 국도하천, 해양항만, 식의약품 분야의 특별지방행정기관 정비가 이뤄져 실제 지방자치단체에 중앙정부의 기능 일부가 이양되었다는 성과가 있었다. 그러나 지방분권의 의지는 강했으나 실질적으로 중앙행정권한 지방이양 성과를 살펴보면 이양확정건수(1,265건)에 비해 이양완료 건수(34건)가 현저히 적은 것으로 나타나 (소순창, 2011), 실질적 분권은 많이 이루어지지 않았다고 평가할 수 있다. 이후 ‘지방행정체제개편 추진위원회’를 설립하였는데, 이 역시 시군을 통합함으로써 규모를 키우고 장기적으로는 광역자치단체를 폐지하는 수순으로(소순창, 2010), 지방자치단체의 거대화를 유인했다는 점에서 규모의 경제가 가능한 발전 지향적인 성격을 추구했다. 한편 이명박정부의 지역균형발전 정책을 살펴보면, ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조’를 비전으로 노무현 정부가 착수한 정책 중 규모의 경제와 지역 간 상생발전이 가능한 광역경제권 정책을 도입하였다. 전반적으로 이명박 정부는 신공공관리론에 기초한 대규모 발전 정책을 추구하며 지방자치와 지방분권에 대한 추진의지가 적었다는 평가도 존재한다. 또한 경쟁력 강화와 기업의 투자 활성화를 위해 지방의 각종 규제 완화를 정책 기조로 설정하고, 광역경제권과 4대강 사업 등으로 지방의 경제를 살릴 수 있다고 보았다(K-공감, 2009). 즉, 분권보다는 균형발전에 보다 중점을 두었다고 보인다.

박근혜 정부는 ‘성숙한 지방자치, 행복한 지역주민’이라는 기치 아래 지방행정제도 개선 과제로서 현저성 높은 사무의 획기적인 지방이양을 제시하였으며, 지방세 비중을 확대하고 지방재정조정제도 개편을 통한 지역 간 불균형 해소를 유도하였다. 기존의 지방분권추진위원회와 지방행정체제개편위원회를 통합한 지방자치발전위원회를 출범시켰고, ‘지방자치발전 종합계획’을 발표하며 중기별 실행계획, 연도별 시행계획을 통해 성과관리체계를 확보하였다. 또한 박근혜정부 하에서는 지방분권협의회의 전국연대조직인 전국지방분권협의회가 출범하였으며, 지방재정 분야 및 교육자치 분야에서 성과가 두드러졌다. 한편 지역균형발전정책 측면에서는 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을’이라는 비전하에 지역행복생활권을 중심으로 주민의 미시적 삶의 질을 중시하였다. 지자체 간 연계협력사업, 지자체 경제협력권 육성 사업, 창조경제혁신센터 조성을 통한 창업활성화 등을 추진하였다. 그러나 이후 탄핵 재판으로 인한 리더십의 부재로 인해 가장 역점을 두어 추진한 일괄이양법 제정은 추진되지 못하였고, 지방소비세 규모를 증가시키는 등 재정분권 정책 역시 계획대로 추진되지 못했다. 즉, 박근혜 정부는 분권과 균형발전의 균형을 통한 지방자치의 내실화를 지향하였으나 대부분의 과제가 실현되지 못했고, 분권의 의지 역시 낮았다는 한계를 갖는다(김홍환·정순관, 2018; 정정화, 2017; 김순은, 2021).

문재인 정부는 출범 당시 공정성을 가장 중시하며 기존의 효율적 국가주의가 아닌 지방주의 및 협치를 실현하기 위해 ‘연방제 수준의 자치분권’을 제시하였다. ‘우리 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 정책 비전하에 국세와 지방세 비중을 6:4로 개선하는 내용의 ‘자치 분권형 헌법개정’이 제안되기도 하였다. 즉, 역대 정부 중 가장 강력하게 자치분권을 실현하고자 하였던 정부로 평가할 수 있다. 자치분권 사전협의제, 지방일괄이양법, 지방자치법 전부개정, 자치경찰제 도입, 재정분권이 실질적으로 이루어졌다고 평가된다(김순은, 2021). 이 중 지방자치법 전면 개정안에서는 주민의 권한이 강화되고, 지방자치단체의 자율성이 확대되었으며, 중앙-지방 협력회의를 신설하여 중앙정부와 지방정부의 소통을 원활히 하고자 하였다. 한편 지역균형발전정책의 측면에서는 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’을 비전으로 설정하였으며 지방대학혁신, 문화관광도시 지정, 도시재생, 인구감소지역 활력 회복, 공공기관의 지역기여 강화, 사회적 대타협, 균형발전뉴딜사업 등을 추진하였다. 다양한 실질적 성과를 살펴보았을 때, 문재인 정부 역시 노무현 정부의 분권 정책을 계승하여 균형발전보다는 분권에 보다 초점을 맞추었다고 평가할 수 있다.

윤석열 정부 또한 예외는 아니어서, 인수위원회는 2022년 4월 발표한 120대 국정과제 중 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방 시대’를 주제로 한 10가지 약속을 제시하였다(대통령실, 2022). 윤석열 정부의 지방시대 관련 공약의 특징은 그동안 학술적·실무적으로 다수 거론되었지만 실체가 분명치 않았던 분권과 균형발전의 논의를 제도권 내로 끌어왔다는 것이다. 그 일례로 2023년 7월 대통령직속 지방시대위원회는 자치분권위원회와 국가균형발전위원회의 기능을 통합적으로 수행하며 두 가지 정책의 범정부 컨트롤 타워로서 역할하기로 하였다. 지방시대위원회는 균형발전이 국토공간의 공정성을 의미하고, 지방분권이 중앙 권력의 공정성을 의미한다고 보고 ‘최초로 지방분권-균형발전 5개년 계획 통합 수립’을 하였다고 표명하였다.

〈표 1〉 역대 정부 분권 및 지역균형정책

		노무현 정부 (‘04~‘08)	이명박 정부 (‘09~‘13)	박근혜 정부 (‘14~‘17)	문재인 정부 (‘18~‘22)	윤석열 정부 (‘22~‘26)
분권 정책	정책 비전	지역활력을 통한 분권형 선진국가 건설	지역사회를 통한 선진 일류국가 건설	성숙한 지방자치, 행복한 지역주민	우리 삶을 바꾸는 자치분권	자율성 키우는 과감한 지방분권
	정책 목표	보충성의 원칙 국가경쟁력 강화	국가경쟁력 강화 균형발전	국가경쟁력 강화	자치분권고도화 (2.0), 광역행정 수요 대응	자율적 자치기반 마련
지역 균형 발전 정책	가치	형평성 -균형 우선	효율성 -성장 우선	효율성 -행복 우선	형평성 -포용 우선	효율성 -성장 우선
	목표	혁신주도적 공간적 균형 발전: 기능분산형 국가균형발전	지역의 경쟁력 강화 및 특화 발전	지역행복 및 삶의 질 향상	지역 주도 자립형 성장 기반 마련: 지방분권형 국가균형 발전	지역의 지속가능한 발전기반 구축 및 자생적 창조역량 강화

출처: 김현호·김도형(2017) 수정 및 추가

### 3. 분권과 균형발전의 통합적 추진 필요성과 선결과제

중앙주도형 균형발전으로 인한 지방분권과의 괴리는 지속적으로 지방자치의 문제로 지적되어 왔다. 중앙주도형 균형발전을 하기 위해서 분권은 균형발전의 수단이 아닌 목표가 된다. 즉, 선발전 후분권의 논리가 성립한다. 지방자치의 기본명제가 ‘풀뿌리 민주주의’가 아니라 ‘지방경쟁력 강화’가 되며 지방경제 활성화를 위해 중앙 시책에 의존하는 상황이 벌어지게 되는 것이다(강명구, 2014). 이렇듯 지방분권을 강화하면 지역균형발전이 오히려 악화된다는 논의가 우리나라의 맥락에서 2000년대 이후 활성화되어왔으며, 일부 국외 학자들도 이러한 반비례 관계를 주장하고 있다(Akai & Sakata, 2005; 이승중, 2003)

분권과 균형발전의 긴장을 두 가지 개념을 적절히 일원화하여 해결할 수 있다는 주장도 존재한다(Bonet, 2006; Kanbur & Zhang, 2006; 김현호, 2022). 첫째, ‘지방주도형 균형발전’을 해야 한다는 논의가 있는데, 이는 과정을 균형화하고 경제적 격차보다는 삶의 질 격차를 해소해야 한다는 것이다(김신기, 2014). 이러한 지방주도형 균형발전은 중앙정부 역할이 지방정부가 스스로 해결하기 어려운 구조적 불균형 해소에 초점을 두어야 한다는 개념이다. 즉, 중앙이 강력한 컨트롤 타워(control tower) 역할을 하기보다는 컨트롤 서포터(control supporter)의 역할을 해야 한다는 주장이라고 볼 수 있다(김현호, 2017).

둘째, ‘분권적 균형발전 정책’을 해야 한다는 논의가 있는데, 이는 균형발전을 통한 삶의 기본권 보장을 위한 필수적 수단의 확보로서의 분권정책이 필요하다는 주장이다(류성진, 2022; 김현호, 2022). 중앙정부의 획일적인 균형발전 정책은 낙수효과(trickle-down effect)가 저조하고 전국적인 획일화 및 규제, 감독을 불러오기 때문에 지방의 자율성과 개성이 발휘되기 어렵다. 반면 지역 주도의 분권형 균형발전을 시행하게 된다면 오히려 분수효과(trickle-up effect)가 나타나고 맞춤형 지역 지원과 사각지대가 해소될 수 있다는 것이다. 즉 지방의 다양성이 혁신과 경쟁력의 원천이 될 수 있다. 지역맞춤형 지방분권을 통해 분권으로 인한 지역격차의 확대 혹은 행정효율성 및 규모의 경제 저해 효과를 우회할 수 있다. 예를 들면 특별자치단체 등 협력 방안 강화 및 행정체제의 유연화가 존재한다(전대욱·김필, 2022).

현시점에서 분권과 균형발전의 통합적 추진이 요청되는 이유는 다음과 같다. 첫째, 이미 수도권-비수도권의 격차가 진지하게 벌어져 분권과 균형발전이 처음 본격적으로 논의되었던 노무현정부 때보다 상황이 심각해졌기 때문이다. 전체 국토의 12%를 차지하는 수도권이 2021년 기준 전체 인구의 50.3%, 청년층의 55.0%가 거주중이며, 2019년 기준 매출액 1,000대 기업 86.9%가 위치해있다(KIET산업연구원, 2022). 이러한 위기의 배경에는 주로 지방 해안도시에 존재하는 조선 및 자동차 등 구산업의 구조적 쇠퇴와 경기남부 판교테크노밸리를 중심으로 한 IT 및 플랫폼

등 신산업의 약진이 있다. 수도권 및 대도시로 집적하는 효과가 뚜렷하게 나타나고 있는 가운데 공공영역의 권한 배분에만 집중하는 분권 정책, 혹은 재정적 한계로 인해 핵심 도시에 대한 지원으로 낙수효과를 노리는 균형발전 정책만으로는 이제 부족하다는 지적이다.

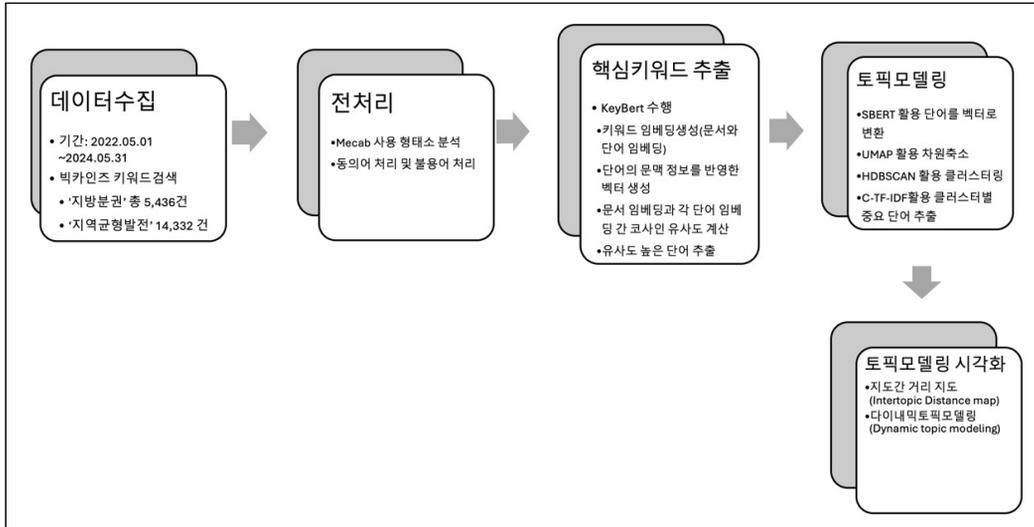
둘째, 정보통신기술 및 운송기술의 발달로 인해 전 국토의 1일 생활권역화가 이루어진 상황에 자연인구감소가 맞물리며 분권과 균형발전을 바라보는 시각이 바뀌었기 때문이다. GTX 등의 개발로 인해 1일 이내에 이동할 수 있는 거리가 증가하며 2020년부터 자연감소하기 시작한 우리나라 인구를 더 이상 정주민구 개념으로만 볼 수 없다는 논의가 이뤄지고 있다. '생활인구', '관계인구', '유동인구' 등 새로운 인구 개념이 등장하면서 1개의 지방자치단체가 고려해야 할 인구가 주민등록상 인구뿐만 아니라 해당 지방을 오가는 인구를 포함하게 될 가능성이 크다. 지방정부가 가져야 할 권한의 경계를 정하는 분권과 교통망이 연결된 여러 지자체 간에 균형적인 발전이 새로운 맥락에서 조명되어야 할 것이다.

이러한 요인들을 종합해 보면 분권과 균형발전의 효율적인 통합 추진 없이는 지방소멸을 막기 어렵고, 나아가 지방자치를 올바르게 세우는 데 필수적인 요소로 여겨진다. 그러나 문제는 분권과 균형발전에 대하여 이론적 논의 및 실무의 정책은 다수 진행되어 왔으나 실제 이 두 개념이 우리 사회에서 어떻게 받아들여지고 있는지에 대한 연구는 부재한 실정이라는 것이다. 지방시대위원회 출범 시점에 지방분권과 균형발전의 주요 키워드가 무엇인지, 각각의 잠재 토픽은 무엇인지, 이 둘 간에 실질적인 인지적 차이가 존재하는지 등에 대한 실증적 분석이 요구된다.

### III. 연구 설계

본 연구는 윤석열 정부가 출범한 2022년 5월부터 2024년 5월까지 3개년간의 언론 보도 분석을 통해 이러한 균형발전과 분권이라는 가치를 조망하기 위해 텍스트 마이닝을 활용하여 분석을 수행하였다. <그림 1>은 본 연구 분석 수행 과정이다.

〈그림 1〉 연구 분석 단계



## 1. 연구 자료 수집

본 연구는 지방분권과 지역균형발전과 관련된 국내 언론 보도기사를 수집하였다. 보도기사는 한국언론진흥재단에서 제공하고 있는 빅카인즈(bigkinds)를 활용하여 자료를 수집하였다. 2022년 5월 1일 부터 2024년 5월 31일 까지 각각 ‘지방분권’ 과 ‘지역균형발전’을 키워드로 하여 해당 키워드가 보도기사의 제목 또는 본문에 포함되어있는 보도기사를 연구대상으로 수집하였다<sup>2)</sup>. 자료 수집 기간은 윤석열 정부가 출범한 2022년 5월로 시작하여 지방시대위원회가 출범한 2023년 7월 이후 정책 효과가 나타나는 기간을 고려하여 총 3년을 고려하였다. 수집 대상은 전국일간지, 지역일간지, 지역주간지, 전문지, 인터넷신문이다. 이 기간 수집된 자료는 ‘지방분권’을 키워드로 한 보도기사 총 5,436건, ‘지역균형발전’을 키워드로 한 보도기사 총 14,332건으로 이중 단순 속보성 기사, 행사 개최와 관련된 홍보성 기사 및 광고성 기사를 제외한 보도기사를 최종 분석 자료로 사용하였다. 이에 따라, 최종적으로 ‘지방분권’을 키워드로 한 보도기사는 총 4,074건, ‘지역균형발전’을 키워드로 총 14,002건이 분석에 활용되었다.

2) 두 키워드 ‘지방분권’과 ‘지역균형발전’을 동시에 포함한 기사는 기사에서 다루는 주 내용의 비중에 따라 분류되었다. 기사의 제목이 포함하는 키워드가 주 내용이라 판단하고, 기사의 제목을 분류의 기준으로 하였다.

## 2. 전처리

텍스트 마이닝을 효과적으로 활용하여 분석하기 위해서는 전처리 과정이 선행되어야 한다. 이를 위해 파이썬을 활용하여 전처리 과정을 수행하였다. 한국어 BERT 모델은 조사가 분리되지 않는 경우가 발생하여 mecab을 활용하여 형태소를 분리하였다. 언론보도 기사의 본문에 명사를 대상으로 하였으며, 한 단어로 구성되거나, 뜻을 내포하지 않은 단어, 의미 있는 정보를 제공하지 않는 제외어(불용어)를 지정하여 전처리 과정을 거쳤다. 또한, 같은 의미를 담은 단어는 동의어 처리하였다. 예를 들어, 내일 또는 내년과 같은 단어는 불용어로 지정하고, 전주시와 전주 또는 충청북도와 충북과 같은 단어는 동의어 처리하였다.

## 3. 분석 방법

### 1) KeyBert를 활용한 주요 키워드 추출

전체 문서에서 중요한 키워드를 추출하기 위해 딥러닝 기법인 BERT 임베딩을 기반으로 한 KeyBert를 활용하였다. 전체 문서에서 중요도를 추출하는 방법으로 기존에 단어빈도-역문서빈도(TF-IDF: Term Frequency-Inverse Document Frequency)가 많이 활용되고 있다. 이는 특정단어가 문서에 출현하는 단순 빈도를 나타내는 TF값이 클수록 단어의 중요도가 높은 것으로 보고, 특정 문서에 쓰인 중요단어를 나타내는 TF-IDF를 중심으로 문서의 핵심어를 추출한 것이다(Ramos, 2003). 하지만 TF-IDF는 단순 빈도를 기반으로 하여 핵심단어를 추출하는 것으로, 문맥적 의미를 반영하지 못한다는 한계가 있다(Ramos, 2003). 이에 반해, KeyBert는 다음과 같은 장점을 갖는다(Grootendorst, 2020). 첫째, 문맥적 이해를 바탕으로 정확도가 높은 키워드를 추출한다. BERT 모델의 임베딩은 단어의 문맥 정보를 반영하여 핵심어를 추출하므로, 보다 정확한 키워드를 추출할 수 있도록 한다(Grootendorst, 2020). 김완제·정환영·신인수(2024)는 학문 분야 별 연구 동향을 파악하기 위해 TF-IDF와 KeyBert를 비교하여 키워드를 추출하였다. 빈도 기반의 키워드 추출은 직관적이라는 장점이 있다. 하지만 학문 분야별로 키워드가 크게 차이 나지 않지만, KeyBert로 추출하였을 때 확연히 구분되는 키워드를 추출할 수 있었다. 둘째, 적용 범위가 넓다. 이는 다양한 길이를 가진 텍스트에 적용할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 본 연구에서는 문서에서 핵심 키워드를 추출하기 위해 딥러닝 기법인 BERT(Bidirectional Encoder Representations from Transformers) 임베딩을 활용하였다. KeyBert의 수행방법은 다음과 같다. 먼저, BERT 모델을 통해 문서와 후보 키워드의 임베딩을 생성한다. 이때, BERT 모델을 활용하여 단어의 문맥 정보를 반영한 벡터를 생성한다. 그다음, 주요 키워드를 추출하기

위해 문서 임베딩과 각 단어 임베딩 간의 코사인 유사도를 계산하여 유사도가 높은 단어를 추출한다 (Grootendorst, 2020). 또한, KeyBert는 다양한 알고리즘을 활용하여 키워드 간의 중복을 최소화하고 동시에 다양성을 극대화할 수 있다. 이를 위해, Max Sum Similarity와 Maximal Marginal Relevance(MMR) 알고리즘을 활용할 수 있다(Grootendorst, 2020). 본 연구에서는 핵심어를 추출하기 위해 비교적 문서의 특징을 명확히 드러내는 KeyBert를 차용하여 분석을 수행하였다. 이때 주요 키워드의 다양성을 높이기 위해 다양성을 0.7로 설정하여 분석하였다.

## 2) 토픽모델링

토픽모델링은 텍스트 마이닝을 바탕으로 문서 또는 담론의 잠재된 주제를 추출하는 기법이다 (Blei et al., 2003). 토픽모델링은 다양한 학술 연구에 활용되고 있으며, 주요 장점은 다음과 같다. 첫째, 효율적 정보 탐색에 유용하다. 대규모의 텍스트 데이터에서 숨겨진 주제(토픽)를 자동으로 분류하여 연구자가 필요한 정보를 신속하게 찾을 수 있게 한다. 토픽모델링을 활용하면 연구자가 수작업으로 텍스트를 분석하는데 소요되는 시간과 비용을 절감할 수 있다. 예를 들어, 학술 논문에서 주제별로 문서를 분류함으로써 특정 주제에 대한 연구 경향을 파악하는 데 도움을 준다. 장우윤·이태천·임소현(2024)은 한국다문화 연구의 동향을 분석하고 외국인 정책 기본계획이 연구동향 변화에 유의미한 영향을 미쳤는지 여부를 파악하기 위해 토픽모델링을 수행하였다. 이찬주·김란(2023)은 2005년부터 2022년까지 학계에서 다루어진 저출산에 대응하는 학술 연구를 평가 이론이라는 틀을 적용하여 담론경향성을 분석하였다. 둘째, 패턴 발견 및 통찰력을 제공한다. 대규모의 복잡한 텍스트 데이터에서 숨겨진 패턴을 발견하고, 이를 통해 새로운 통찰력을 제공한다. 이러한 맥락에서 뉴스 기사에 달린 댓글을 대상으로 일반 대중의 인식을 파악하는 연구가 수행된다. 배혜원(2024)은 저출산고령사회기본계획발표 시점을 중심으로 뉴스 기사에 달린 댓글을 분석하여 일반 대중들의 인식을 도출하였다. 이러한 장점을 바탕으로 토픽모델링은 다양한 영역에서 활용되고 있다. 학술 연구 뿐 만 아니라, 마케팅 및 소셜 미디어 분석 등 다양한 분야에 활용되고 있다. 예컨대, 기업은 고객 리뷰 데이터를 분석하여 주요 관심사와 문제점을 파악하고 이를 바탕으로 마케팅 전략을 수립할 수 있다. 김우혁·박은혜(2021)는 온라인커뮤니티 Reddit에 게시된 게시물과 댓글을 분석하여 게임소비자의 인식을 파악하고 실질적인 마케팅 정보에 활용하였다. 토픽모델링 분석을 위해 LSA(Latent Semantic Analysis), LDA(Latent Dirichlet Allocation), Top2Vec 등 다양한 기법이 활용되어 왔다(이용구·김선욱, 2024). LSA는 통계적 기법을 기반으로 주로 단어와 문서 행렬의 차원을 축소하여 유사한 의미를 가지는 단어들을 그룹화 한다. 간단하고 직관적이라는 장점이 있으나, 단어의 순서나 문맥을 고려하지 않으며, 데이터의 크기에 크게 의존한다는 단점이 있다(Deerwester et al., 1990; Hofmann,

1999). LDA는 베이지모델을 바탕으로 주어진 텍스트 데이터에서 문서와 단어의 토픽 분포를 추론한다(Blei et al., 2003). 문서를 특정 토픽의 혼합으로 가정하고, 각 토픽은 단어의 분포로 구성된다. 각 토픽은 특정 단어의 분포로 표현된다는 가정아래, Gibbs Sampling과 같은 방법을 통해 모델 파라미터를 추정한다(Blei et al., 2003). LDA는 문서와 단어 간의 관계를 확률적으로 모델링하여 해석력이 높은 장점이 있으며, 이를 활용한 다양한 연구들이 있다. 다만, 하이퍼파라미터 튜닝이 필요하며, 학습하고 예측하는데 시간이 오래 걸린다는 단점이 있다. 하이퍼파라미터는 모델의 성능에 큰 영향을 미치는 변수로, 학습하는 과정 동안 고정된 값을 가지며 모델 외부에서 설정된다(Blei et al., 2003). 따라서, 적절한 하이퍼파라미터를 찾기 위해 많은 시도와 검증이 필요하다. 또한, 문맥을 이해하여 토픽을 도출하지 않는다는 단점이 있다. 따라서, 본 연구는 딥러닝 모델인 BERT 임베딩을 기반으로 한 BERTopic을 활용하여 토픽모델링을 수행하였다. BERTopic을 활용한 토픽모델링은 기존 방법과 비교하여 다음과 같은 장점이 있다. 단어와 문장의 문맥을 고려하여 기존의 단어 빈도를 기반으로 한 모델보다 더 정확한 토픽을 추출할 수 있도록 한다. 또한, 자동으로 최적의 토픽 수를 결정하고 클러스터링을 수행할 수 있다는 장점이 있다(Grootendorst, 2022).

BERTopic 기법은 BERT 임베딩을 통해 주제를 추출하는 방법으로 다음과 같은 단계를 거친다. 먼저, SBERT를 사용하여 텍스트 데이터 내 단어를 벡터로 변환한다. BERT는 문맥을 고려하여 단어의 의미를 벡터로 표현하므로 정확도가 높은 텍스트 임베딩을 제공한다(Grootendorst, 2022). 다음으로, UMAP을 사용하여 고차원의 임베딩 벡터를 저차원으로 축소한다. 차원을 축소함으로써 군집화하는 과정에서 계산의 효율성이 높아진다. 이후 HDBSCAN(Hierarchical Density-Based Spatial Clustering of Applications with Noise)를 사용하여 임베딩 벡터를 군집화 한다(McInnes et al., 2018). 이 단계에서는 밀도가 높은 데이터 포인트를 그룹화 하고, 밀도가 낮은 포인트는 노이즈로 간주한다. 그 다음, c-TF-IDF(class-based TF-IDF)를 사용하여 각 클러스터의 주제를 계산한다. c-TF-IDF는 특정 주제 내에서 중요한 단어를 식별하는 데 사용된다(Grootendorst, 2022). TF-IDF에서 변형된 기법으로, 주제를 보다 정확하게 표현하기 위해 문서 수준이 아닌 클러스터 수준에서 계산한다. 이는 각 클러스터를 하나의 단일 문서로 간주하고 해당 클러스터 내 모든 문서들의 단어 빈도를 합산하는 것을 의미한다(Grootendorst, 2022). 본 연구에서는 주제 도출 시 추가적으로 빈도가 높은 단어들을 제공근 변환하여 조정하는 옵션을 추가하여 분석을 정교화 하였다.

본 연구에서 토픽모델링 결과를 시각화하는 도구로 토픽간 거리 지도(Intertopic Distance Map)와 토픽의 시기별 출현(dynamic topic modeling or topics overtime)을 활용하였다. 먼저 토픽간 거리 지도는 토픽모델링 결과를 시각화하여 각 토픽 간의 관계를 쉽게 이해할 수 있도록 돕는 도구이다. 이는 t-SNE(t-distributed Stochastic Neighbor Embedding) 또는

UMAP(Uniform Manifold Approximation and Projection)과 같은 차원 축소 기법을 사용하여 고차원의 공간에 분포된 토픽을 2차원 평면에 투영하는 것으로 각 토픽은 주제들 간 유사성에 따라 4사분면에 위치한다(McInnes et al., 2018). 이를 통해 각 토픽의 상대적 위치와 거리를 시각적으로 나타낼 수 있다. 이는 각 토픽 간의 거리와 위치를 시각적으로 나타내어, 주제들 간의 유사성과 차이를 직관적으로 이해할 수 있도록 하고 특정 주제와 관련된 주제들을 쉽게 탐색 할 수 있게 한다. 또한, 유사한 주제들이 군집을 이루는지, 또는 독립적으로 존재하는지 확인함으로써 주제에 대한 통찰력을 갖도록 한다. 연구자는 이를 통해 복잡한 데이터 구조를 보다 명확하게 이해할 수 있어 토픽모델링 연구에 있어 중요한 도구로 자리 잡고 있다(Deerwester et al., 1990; Hofmann, 1999; Blei et al., 2003; Grootendorst, 2022).

또한, 본 연구는 동적토픽모델링을 활용하여 시간의 흐름에 따라 주제의 변화를 분석하였다. 동적토픽모델링(DTM: Dynamic Topic Modeling)은 특정 주제가 시간이 지남에 따라 어떻게 달라지는지 이해할 수 있도록 한다(Blei & Lafferty, 2006; Grootendorst, 2022). 주제 자체가 동일하더라도 시기별로 주로 논의되는 주제가 달라질 수 있다. 시간의 흐름에 따른 주제의 변화를 시각화하여 변화를 직관적으로 이해할 수 있어 연구자가 데이터에 대한 통찰력을 갖도록 한다. BERTopic은 전체 모델을 여러 번 실행하지 않고 각 시간의 단계에서 다른 주제가 나타나도록 한다. 이는 다음과 같은 단계로 이루어진다. 첫째, 각 주제와 시간 단계에 대한 c-TF-IDF(Class-based TF-IDF)를 계산한다(Grootendorst, 2022). c-TF-IDF는 특정 주제에 대해 TF-IDF 계산을 수행하는 방법이다. 이를 위해 먼저 전체 문서 집합을 시간 단계별로 분할하여 각 시기에 해당하는 문서 집합을 생성한다. 이 후 각 시간 단계에서 주제별로 단어 빈도를 계산하고, 전체 시간 단계에 대해 IDF를 계산하여 c-TF-IDF를 얻는다(Grootendorst, 2022). 이 후 각 시간의 단계인  $t$ 에서의 주제 표현을 글로벌 표현과 평균하여 튜닝할 수 있다(Grootendorst, 2022). 글로벌 표현은 전체 데이터셋을 기반으로 계산된 주제 표현을 의미한다. 이는 특정 시간 단계에 구애받지 않고, 전체 문서 집합에서 특정 주제가 나타나는 방식을 포괄적으로 나타낸 것이다. 글로벌 표현은 각 시간 단계의 주제 표현을 비교하거나 조정할 때 기준점 역할을 한다(Grootendorst, 2022). 각 시간 단계에서의 주제를 글로벌 표현과 비교하여 평균값을 계산함으로써 이루어진다. 이를 통해 각 시간 단계에서 주제 표현이 지나치게 특이하게 변하지 않도록 조절해준다. 이는 특정 시점의 특이값에 의한 왜곡을 방지할 수 있도록 해주어 보다 안정적인 분석을 가능케 한다. 마지막으로 진화적 튜닝(Evolutionary Tuning)을 수행한다. 이는 각 시간 단계에서의 주제 표현이 이전 시간 단계의 주제 표현을 반영하도록 조정하는 방법이다. 현재 시간 단계인  $t$ 시점에서의 주제 표현을 이전 시간 단계인  $t-1$ 에서의 주제 표현과 평균하여 조정한다. 이를 통해 주제의 연속성을 유지할 수 있도록 하고, 이전 시간 단계의 정보를 반영하여 주제를 조정함으로써, 모델의 예측 정확도를 향상 시킬 수 있다(Grootendorst, 2022).

## IV. 분석 결과

본 연구의 분석은 크게 세 가지로 구성된다. 첫째, 분권과 균형발전에 대한 주요 키워드 도출이다. 이를 통해 분권과 균형발전의 잠재 토픽이 무엇인지 살펴본다. 둘째, 시기별로 어떤 토픽들이 부각되었는지 시간 순서로 분석한다. 이 분석을 통해 지방시대위원회 출범 시점에 각 개념의 주요 키워드가 무엇인지 살펴본다. 셋째, 토픽 거리 간 지도를 통해 분권과 균형발전 간에 실질적인 차이가 존재하는지 분석한다.

### 1. 주요 키워드 도출

#### 1) KeyBert를 활용한 주요 키워드 추출 결과

KeyBert를 활용하여 '지방분권' 과 '지역균형발전'을 키워드로 하여 수집한 신문 보도기사를 바탕으로 주요 키워드를 추출하였다. 두 문서 집단의 차이를 비교하기 위해 각각 상위 5개의 주요 키워드를 확인하였다. 주요 키워드와 각 키워드가 문서를 대표하는 정도(중요도)를 명시하였다. 분석 결과, '지방분권'과 '지역균형발전' 두 개념은 정책적 목표와 접근 방식에서 명확한 차이를 보이는 것으로 나타났다.

먼저, '지방분권'을 키워드로 한 신문 보도기사를 통해 '지방자치', '균형발전', '지방교부세', '지방의회', '지방시대위원회'가 상위 5개 키워드로 추출되었다. 이는 지방정부의 자율성 강화와 관련된 재정적, 법적 프레임워크에 초점을 맞추고 있음을 나타낸다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. '지방자치'는 지방정부의 독립성과 주민 참여를 통한 자치권 강화를 의미한다. 이는 지방자치단체가 중앙정부의 간섭 없이 독립적으로 정책을 수립하고 집행하는 것을 강조하는 것이라 볼 수 있다. '균형발전'은 지역 간 불균형 해소를 위해 지방분권이 필요함을 강조하는 것이라 볼 수 있다. 이는 자원의 공평한 분배와 모든 지역의 동반 성장을 목표로 하는 것으로 해석할 수 있다. '지방교부세'는 지방자치단체의 재정적 자립을 지원하기 위한 재정 지원 시스템을 의미한다. 이는 지방정부의 재정적 역량 강화를 통해 분권화된 자치권을 실현하려는 노력을 반영한다고 판단된다. '지방의회'는 지방자치의 중요한 축으로서, 지방의회의 기능과 역할 강화를 통해 지방자치의 실질적인 운영을 도모하는 것이므로 주요 키워드로 도출된 것으로 보인다. '지방시대위원회'는 지방분권과 관련된 정책을 총괄하고 조정하는 기구로서, 지방분권 정책의 추진력을 강화하는 역할을 한다. 이 외에도 '자치입법'과 '인구감소'가 추가적인 키워드로 도출되었다. '자치입법'은 지방자치단체가 자체적으로 법률을 제정하는 것을 의미하며, '인구감소'는 지방의 인구 유출

문제와 관련된 주제를 다루는 것으로 ‘지방분권’의 특징을 내포하고 있는 것으로 볼 수 있다.

반면, ‘지역균형발전’을 키워드로 한 신문 보도기사에서 도출된 상위 키워드는 ‘기회발전특구’, ‘경제성장’, ‘기반조성산업’, ‘반도체’, ‘메가클러스터’였다. 이는 경제 인프라와 산업 발전을 통해 지역 간 경제적 격차를 해소하려는 접근 방식을 반영한다고 볼 수 있다. 각 키워드는 구체적으로 다음과 같은 특징을 보인다. ‘기회발전특구’는 특정 지역의 경제 성장을 촉진하기 위한 특별 구역으로 지정된 지역을 의미한다. 이는 경제적 인센티브와 규제 완화를 통해 지역의 경쟁력을 강화하려는 목적을 가진다. ‘경제성장’은 지역 경제의 전반적인 성장과 발전을 목표로 하며, 이를 위한 다양한 정책과 전략이 논의될 수 있어 지역균형발전 전략의 키워드로 도출된 것으로 보인다. ‘기반조성산업’은 지역 경제의 기초를 다지는 산업으로서, 인프라 구축과 관련된 주제를 포함한다. 이는 경제 성장을 위한 필수적인 요소로 인식된다. 따라서, 앞서 ‘지역균형발전’의 개념에서 정의한 바와 같은 맥락으로 해석될 수 있다. 또한, ‘반도체’는 특정 지역의 주요 산업으로서, 지역 경제의 핵심 성장 동력으로 작용하는 반도체 산업을 의미한다. 이는 첨단 산업의 유치를 통해 지역의 경제적 기반을 강화하려는 전략을 반영하는 것으로 볼 수 있다. ‘메가클러스터’는 여러 산업이 집적된 대규모 산업 단지를 의미하는 것으로, 이를 통해 시너지 효과를 창출하고 지역 경제를 활성화하는 전략이 포함된다.

두 문서 집단의 키워드를 비교한 결과, ‘지방분권’은 거버넌스 구조와 자치권 강화에 중점을 두지만, ‘지역균형발전’은 경제적 인프라와 산업 발전에 중점을 두는 것으로 나타났다. 특히 ‘지방분권’은 지방자치의 자율성, 재정 자립, 법적 프레임워크 강화에 초점을 맞추고 있으며, 이는 주로 지방정부의 운영과 관련된 정책적 접근을 반영한다. 반면 ‘지역균형발전’은 경제적 성장, 인프라 개발, 산업 유치 등을 통해 지역 간 경제적 격차를 해소하려는 목표를 가지고 있으며, 이는 경제적 인센티브와 대규모 프로젝트를 통한 지역 발전을 강조한다고 볼 수 있다.

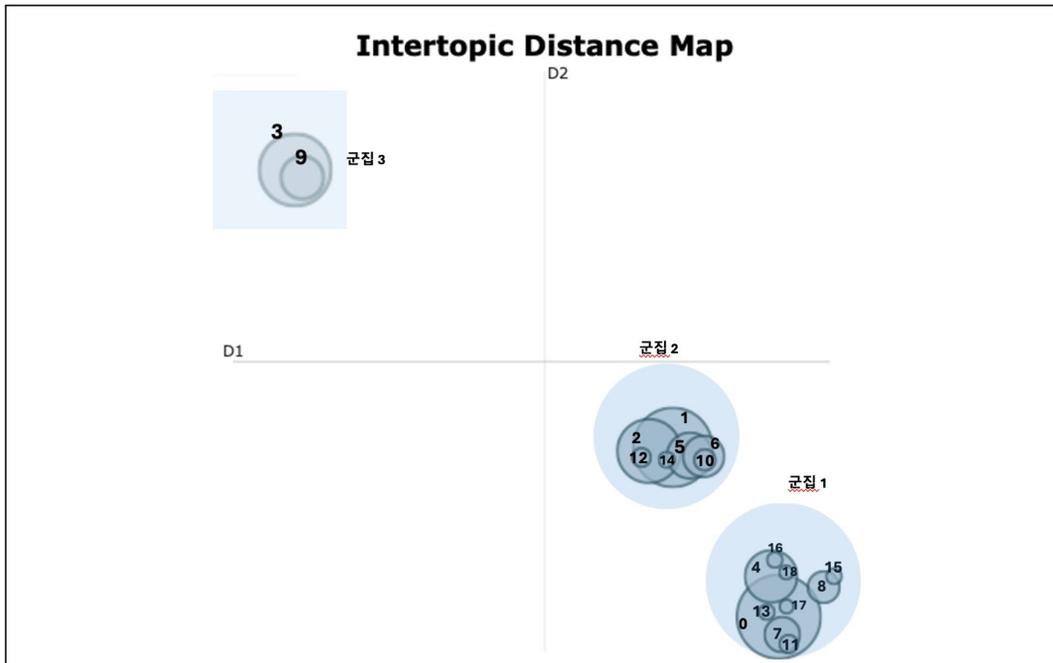
추가로, 분석 기간을 확대하여 주요 키워드를 확인하였다. 이전 정권인 2017년 5월 10일부터 2022년 5월 9일 사이 뉴스 기사를 바탕으로 동일한 방법으로 분석을 실시하였다. 두 문서 집단의 키워드를 비교한 결과, ‘지방분권’은 지방정부(0.523), 지방자치법(0.493), 개헌(0.47), 균형발전 위원회(0.323), 지방선거(0.298)를 주요 키워드로 포함하였다. ‘지역균형발전’은 지방발전(0.398), 경제개발(0.265), 예산(0.312), 재정분권(0.392), 지역균형(0.273)을 주요 키워드로 포함하는 것으로 나타났다. 이는 본 연구의 분석과 같은 맥락을 가지는 것으로 볼 수 있다. 본 연구의 분석과 마찬가지로 ‘지방분권’이 지방자치의 자율성과 법적 프레임워크를 강화하는데 초점을 맞추고, ‘지역균형발전’은 경제적 성장 및 재정에 초점을 맞추는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 KeyBert를 활용한 분권과 균형발전의 주요 키워드

	지방분권	지역균형발전
1	지방자치(0.496)	기회발전특구(0.384)
2	균형발전(0.366)	경제성장(0.356)
3	지방교부세(0.324)	기반조성사업(0.31)
4	지방의회(0.321)	반도체(0.306)
5	지방시대위원회(0.302)	메가클러스터(0.238)

2) 토픽모델링을 통한 주제 도출

〈그림 2〉 지방분권 토픽모델링 분석 결과 및 거리간 지도



군집	토픽	토픽명	키워드
1	0	지방시대위원회	균형발전(0.04), 지방시대위원회(0.04), 윤석열(0.03), 수도권(0.03), 기회발전특구(0.03), 지방분권(0.03), 지방시대(0.03), 지역균형발전(0.03), 교육자유특구(0.03), 세종시(0.03), 위원장(0.02), 세종(0.02), 국정과제(0.02), 지자체(0.02)
	4	경북의 지방자치 :대구, 울산	경북도(0.06), 이철우(0.05), 대구(0.05), 지방시대(0.03), 위원회(0.03), 대한민국(0.03), 협의회(0.03), 조재구(0.03), 남구청장(0.03), 일자리(0.03), 균형발전(0.03), 경상북도(0.02), 지방분권(0.02)

군집	토픽	토픽명	키워드
	7	충북의 지방자치	충북(0.11), 후원금(0.07), 시의원(0.07), 김경욱(0.06), 허위사실(0.06), 시의원들(0.06), 충주시(0.06), 충청권(0.06), 충청(0.06), 기자회견(0.05), 명예훼손(0.05), 이종배(0.04), 충주(0.04), 충주시청(0.04), 메가시티(0.04)
	8	이전 정부 정책적 유산	노무현(0.07), 민주주의(0.07), 조국혁신당(0.07), 봉하마을(0.06), 추도식(0.05), 더불어민주당(0.05), 15주기(0.04), 문재인(0.04), 경남(0.04), 성원(0.04), 민생(0.04), 윤석열(0.03), 비상대책위원장(0.03), 황우여(0.03), 무능(0.03)
	11	지방의료시설 확충	세종충남대병원(0.24), 문체부(0.24), 서울아산병원(0.20), 의료진(0.20), 뇌출혈(0.17), 심장혈관(0.17), 국소마취(0.17), 아산병원(0.16), 이재명(0.16), 공무원(0.15), 대한의사협회(0.13), 페이스북(0.13)
	13	고향사랑 기부제	사랑기부(0.19), 답례품(0.17), 고향사랑기부제(0.17), 고향세(0.15), 기부금(0.14), 10만(0.11), 기부자(0.11), 정체성(0.09), 지자체(0.09), 활성화(0.08), 일본(0.07), 우리나라(0.06), 세액공제(0.06), 생활용품(0.06), 자생력(0.06)
	15	국회 및 민주당	민홍철(0.29), 부의장(0.27), 영남(0.26), 국회부의장(0.25), 국회의장(0.19), 당선자(0.16), 민주당(0.14), 4선(0.14), 경부울(0.14), 이학영(0.14), 국방부(0.13), 남인순(0.13), 22대(0.12), 영남권(0.12), 지역구(0.10)
	16	인구감소와 지역특화	관광단지(0.33), 인구감소지역(0.28), 1주택자(0.27), 지역특화형(0.27), 정주인구(0.27), 외국인(0.22), 1주택(0.22), 대구(0.15), 4억(0.14), 세컨드홈(0.14), 생활인구(0.12), 우동기(0.11), 수도권(0.10), 재탕(0.09), 영주댐(0.09)
	17	상속세와 경제정책	상속세(0.22), 김병준(0.18), 증여세(0.17), 청사진(0.13), 소득세(0.13), 법인세(0.13), 기회발전특구(0.13), 인수위(0.12), 일자리(0.11), 부동산(0.11), 국정과제(0.10), 5개년(0.10), 정부혁신(0.10), 임시허가(0.10), 업종변경(0.10)
	18	지방소멸	포항(0.32), 수도권(0.12), 인구소멸(0.11), 포스코그룹(0.11), 지주사(0.11), 수소전기(0.11), 영일만신항(0.11), oecd(0.11), 미래기술연구원(0.11), 오중기(0.11), 범대위(0.11), 포스코홀딩스(0.11), 포항시청(0.11)
2	1	지방의회와 자치입법	제주(0.05), 지방의회(0.05), 강원(0.04), 도의회(0.04), 경기도의회(0.03), 지방자치(0.03), 협의회(0.03), 위원장(0.03), 건의안(0.03), 특별법(0.02), 강원도(0.02), 정기회(0.02), 지방의회법(0.02), 위원회(0.02), 의회법(0.02)
	2	김포의 서울편입논쟁	김포(0.07), 경기도(0.07), 김동연(0.07), 서울(0.06), 김포시(0.06), 유정복(0.04), 오세훈(0.04), 경기북부특별자치(0.04), 서울시(0.04), 주민투표(0.04), 국토균형발전(0.04), 대국민(0.03), 정치쇼(0.03), 대한민국(0.03), 메가시티(0.03)
	5	전북의 지방자치	전북(0.09), 김관영(0.07), 전북특별자치(0.05), 새만금(0.04), 전북특별자치도(0.03), 전북도청(0.03), 김태흠(0.03), 농생명(0.03),

군집	토픽	토픽명	키워드
			합의문(0.03), 지방분권(0.03), 특별법(0.03), 행안위(0.03), 활성화(0.03), 전북도당(0.03)
	6	전남의 지방자치	전남(0.10), 전남도(0.10), 김영록(0.09), 문금주(0.05), 고흥(0.05), 당선인(0.05), 농어민(0.05), 보성(0.04), 강진(0.04), 독일(0.04), 국회의원(0.03), 장흥(0.03), 전남산(0.03), 베를린(0.03), 작센주(0.03)
	10	농민정책	15만(0.16), 서재필실(0.16), 농민단체(0.16), 기상이변(0.16), 실국장(0.16), 해수면(0.16), 쌀값(0.15), 일반화(0.14), 설득력(0.14), 재고량(0.14), 농협(0.14), 최소화(0.14), 실효성(0.14), 지역별(0.13), 김영록(0.11)
	12	인천과 자치경찰	인천(0.18), 인천시(0.15), 인천시민(0.09), 한진호(0.09), 정보국(0.09), 기호일보(0.09), 인천경찰청(0.09), 지역인론(0.08), 유정복(0.08), 지역사회(0.08), 1명(0.07), 자치경찰위원회(0.07), 1단계(0.05), 인천평화복지연대(0.05), 인천항(0.05)
	14	지방교부세 증진	지방소비세(0.24), 소비세(0.23), 지방교부세율(0.20), 입장문(0.20), 강진군(0.19), 낙후(0.18), 기자간담회(0.17), 고통화(0.17), 저출산(0.17), 5천억(0.16), 관계기관(0.16), 시도지사협의회(0.14), 이상민(0.14), 가속화(0.12), 전남도(0.12)
3	3	부산과 부울경 지방자치	부산(0.11), 울산(0.06), 김두겸(0.04), 부울(0.04), 박형준(0.04), 부울경(0.04), 지방시대(0.04), 경남(0.03), 부산시의회(0.03), 광주(0.03), 발전소(0.03), 선포식(0.03), 균형발전(0.03), 영호남(0.03)
	9	창원과 경남의 지방자치	창원(0.12), 경남(0.11), 창원시(0.05), 진주시(0.04), 항공청(0.04), 우주항공청(0.04), 사천(0.04), 진주(0.04), 개정(0.04), 특례시(0.04), 박완수(0.04), 김해(0.04)

지방분권 토픽모델링 분석 결과 및 거리 간 지도를 바탕으로 각 군집(cluster)의 내 위치한 토픽 간 관계와 각 토픽을 분석하고자 한다. 각 토픽명과 의미는 토픽을 대표하는 단어 및 각 토픽에 포함된 신문 기사를 바탕으로 도출하였다.

첫째, 군집 1은 지방분권과 관련된 다양한 주제들을 포괄적으로 다루고 있으며, 특히 지방 정부의 역할, 지방재정, 인구 감소 문제, 지방 경제 활성화 등의 토픽을 포함하고 있다. 가장 많은 토픽이 가깝게 군집화 되어있는 군집1에는 토픽 0, 4, 7, 8, 11, 13, 15, 16, 17, 18의 거리가 가깝게 위치하여 이들은 비슷한 주제를 공유하고 연관이 높은 토픽들로 추측할 수 있다. 본 군집에 포함된 각 토픽들의 의미하는 바를 살펴보면 다음과 같다.

토픽 0은 지방분권과 균형발전, 지방시대위원회 및 주요 관련 이슈들을 포함하고 있음을 확인할 수 있다. 지방분권과 균형발전은 국가의 지속 가능성과 지역 간 균형을 유지하는 데 필수적이다. 이를 위해 중앙정부와 지방정부 간의 협력이 중요하다. 본 토픽을 대표하는 단어 중 지방시대위원회는 지방자치분권 및 지역균형발전을 추진하는 대통령 소속 자문위원회로

기회발전특구의 추진을 위해 중앙관계부처와 함께 지방정부와 소통하는 기구이다. 지방분권과 균형발전은 단순한 행정 개편이 아닌 국가의 미래와 직결된 중요한 과제이다. 이를 위해 중앙정부와 지방정부 간의 협력, 지방시대위원회의 역할 강화, 교육 혁신, 특별법 제정과 기회발전특구 확대 등이 필요함을 시사한다.

토픽 4는 대구와 울산을 포함한 경북 지역의 지방자치를 나타내는 것으로 판단된다. 경북도와 대구의 지방분권 및 균형발전 추진은 지역 주도의 자율적인 정책 추진이 중요함을 의미한다. 경북도와 대구시는 지방소멸 문제에 대응하고 지역 경제를 활성화하기 위해 일자리 창출에 집중하고 있는바, 이는 지방분권과 균형발전의 성공적인 정착을 위해 필요한 과제이다. 경북도와 대구를 중심으로 한 지방분권과 균형발전 논의는 지역 주도의 자율성과 특성을 강화하고, 일자리 창출과 지방소멸 대응을 통해 지역 경제 활성화와 지속 가능한 발전을 목표로 한다. 이를 위해 균형발전 특별법을 제정 하고 협의체의 역할을 강화하는 것이 중요함을 시사한다.

토픽 7은 충청북도 충주시의 지방분권 관련 이슈들을 다루고 있다. 충주시의 메가시티 계획과 지방분권 강화는 지역 발전의 주요한 요소이다. 이는 충주뿐만 아니라 충청권 전체의 균형 발전을 도모할 수 있을 것이다. 본 토픽은 충청권 메가시티 구상을 바탕으로 지역 경제 활성화와 일자리 창출에 기여할 수 있음을 시사한다. 토픽 8은 이전 정부의 정치적 유산, 그리고 민주주의와 지방분권에 대한 내용을 중심으로 이루어져 있음을 확인할 수 있다. 이전 정부의 정치적 유산과 관련된 지방분권 이슈는 민주주의와 지방분권 강화를 통해 지역 주민들의 권리를 확대하고, 정치적 리더십의 중요성을 강조하며, 지역사회와의 소통을 강화하는 방향으로 발전해야 함을 의미하는 것으로 보인다.

토픽 11은 공공 의료 서비스의 품질, 의료진의 노력, 그리고 지방 분권화의 중요성을 의미하는 것으로 “지방의료시설 확충”이라 명명하였다. 지방의 의료 서비스 수준을 높이는 것은 주민들의 건강과 직결되는 것으로 지방 분권화는 지방 정부가 자체적으로 의료 서비스를 개선하고 관리할 수 있게 하여 지역 주민들의 요구에 더 잘 대응할 기회를 제공한다. 본 토픽에 포함된 세종충남대병원과 서울아산병원의 사례는 이러한 중요성을 보여주는 단어로 판단된다.

토픽 13은 지방 소멸 문제를 해결하기 위한 고향사랑기부제와 관련된 다양한 이슈를 다루고 있다. 고향사랑기부제는 지방 자치단체의 재정 확충과 지역 경제 활성화에 중요한 역할을 할 수 있는 제도이다. 지역 특산품을 답례품으로 제공하고, 세액 공제 혜택을 통해 기부를 촉진함으로써 지방 소멸 문제를 해결할 수 있다. 따라서 본 토픽은 고향사랑기부제를 활용한 지방 경제 활성화와 지방 소멸 문제 해결 방안을 다루고 있음을 알 수 있다. 토픽 15는 국회 의장단 선출과 관련된 주요 인물들과 지역적 영향력에 대한 내용을 다루고 있는 것으로 판단된다. 국회 의장단 선출 과정에서 영남권의 정치적 영향력은 큰 의미를 가지는 것으로 보인다. 민홍철 부의장 당선은 이러한 영향력을 잘 보여주는 사례이며, 민주당의 전략적 접근도 주목

할 만하다. 따라서, 지방분권의 맥락에서 이러한 변화는 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

토픽 16은 인구 감소 지역과 관련된 다양한 대응책과 정책적 논의를 다루는 것으로 인구감소 문제를 해결하기 위한 지역특화형 정책과 부동산 관련 조치를 포함한다. 본 토픽에 포함된 대표 단어인 ‘관광단지’는 관광단지 조성을 통한 경제 활성화를 의미하는 것으로 보인다. 현재 정부는 인구 감소 지역에 관광단지를 조성함으로써 지역 경제를 활성화하고 외부 인구를 유입할 방안을 모색하고 있다. 이는 지역 특성을 살린 경제적 자립 방안으로 볼 수 있다. 따라서, 본 토픽은 각 지역의 특성을 살린 정책적 접근이 필요하며, 이를 통해 지역 경제와 인구 문제의 해결을 동시에 모색할 수 있다는 것을 의미하는 것으로 보인다.

토픽 17은 지방분권을 통한 경제 활성화와 관련된 세금 정책과 혁신 방안을 의미하는 것으로 판단된다. 지방분권을 통한 경제 활성화와 혁신은 세금 정책의 변화, 정부 혁신, 그리고 지역 특화형 정책을 통해 가능하다는 것을 시사한다. 토픽 18은 지방소멸 문제와 이를 해결하기 위한 전략을 다루고 있는 것으로, 특히 포항 지역의 경제적 부흥과 지방소멸 문제 해결을 위한 다양한 방안을 다루고 있는 것으로 보인다. 포스코그룹과 같은 대기업의 지역 내 투자와 미래기술연구원 설립은 포항 지역 경제 활성화에 크게 기여 할 수 있을 것이다. 이를 통해 고용 창출과 지역 경제의 다변화를 도모할 수 있다. 또한, 영일만신항과 같은 주요 인프라 개발은 포항 지역의 물류 및 경제적 중심지로서의 역할을 강화하여 지역 간 균형 발전을 도모할 수 있다. 뿐만 아니라, 범대위와 같은 정부 및 기업 간 협력체계를 구축하여 지방소멸 문제를 체계적으로 해결함으로써 포항뿐만 아니라 다른 지방 도시들의 발전 모델을 제시할 수 있다. 따라서, 본 토픽은 대기업의 투자, 미래 산업 육성, 주요 인프라 개발, 정부와 기업 간 협력 등을 통해 지속 가능한 지역 발전을 도모할 수 있음을 시사한다.

군집 1 내에 포함된 토픽들을 바탕으로 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 다양한 지방분권 정책의 연관성이다. 지방정부의 재정 자립과 인구 문제 해결을 위한 다양한 정책들이 상호 연관되어 있음을 시사한다. 이는 정책 개발 시 종합적인 접근이 필요함을 의미한다. 둘째, 정책 간 시너지 효과이다. 본 토픽들 간의 관계에 비추어볼 때, 각 지역의 특성을 살린 정책적 접근이 필요하며, 지방재정 확충과 인구 유입 전략이 결합할 때 더 큰 효과를 발휘할 수 있음을 시사한다.

둘째, 군집 2는 지방분권의 특정 측면, 예를 들어 자치권 강화, 지역 사회 참여, 중앙정부와의 협력 등을 다룬다. 군집 2 내에 포함된 토픽은 토픽1, 2, 5, 6, 10, 12, 14 이다. 군집 내 포함된 토픽을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 토픽 1은 지방자치권 강화와 관련된 논의로, 지방의회와 관련하여 법안, 협의회, 정기회, 건의안 등을 중심으로 구성되어 있음을 확인할 수 있다. 지방의회의 역할을 강화함으로써 지방자치의 실현이 더욱 효과적으로 이루어질 수 있다. 이는 지방정부가 독립적이고 자율적으로 지역 문제를 해결하는 데 중요한 역할을 할

수 있음을 의미한다. 특히 지방의회법과 같은 관련 법안의 제정과 개정이 필요하다. 따라서, 본 토픽은 지방분권과 지방자치의 성공적인 실현을 위해서는 지방의회의 역할 강화, 관련 법적 제도 개선, 협의회 활성화, 지방자치와 중앙정부 간의 협력, 그리고 지방의회 운영의 투명성 확보가 필요함을 시사한다. 토픽 2는 김포의 서울 편입과 관련된 이슈를 중심으로 구성되어 있다. 김포의 서울 편입 논의는 국토균형발전과 지방자치의 중요성을 재조명하게 한다. 하지만, 김포의 서울 편입 논의가 '정치쇼'라는 비판을 받는 만큼, 정치적 논쟁이 심화될 가능성이 크다. 따라서, 본 토픽은 지역주민들의 의견 수렴과 정책 결정의 투명성이 필요하다는 것을 강조한다. 또한, 지역 간 협력과 조정을 통해 상호 이익을 도모하는 방안을 마련하는 것이 중요함을 시사한다.

토픽 5는 전라북도 지역의 지방분권과 관련된 이슈들을 다루고 있다. 본 토픽은 전라북도의 자치권 강화와 관련된 특별법 제정, 새만금 메가시티 추진, 생활권 활성화, 그리고 관련 정치인들의 활동에 초점을 맞추고 있는 것으로 판단된다. 전북특별자치도법 제정안의 본회의 통과를 전라북도의 자치권을 강화하고, 지방정부의 자율성을 높이는 중요한 계기가 되었다고 평가된다. 또한, 새만금 메가시티 추진은 전북 지역의 경제 활성화와 균형발전을 도모하는 것이다. 이는 지역 간 불균형을 해소하고, 전북이 자립적인 경제 기반을 마련하는 데 중요한 역할을 할 것이다. 김관영 전북도지사와 김태흠 충남지사 등 주요 정치인들의 리더십은 지방분권과 자치권을 강화하고, 이들의 협력과 정책 추진은 지역 발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

토픽 6은 전라남도의 지방분권과 관련된 이슈들을 다루고 있다. 본 토픽은 전남 지역의 정치인 활동, 농어민 지원 정책, 균형발전, 그리고 국제 교류 등을 중심으로 전개되고 있다. 문금주 전남도지사 당선인은 농어민 지원을 강화할 것을 약속하였다. 이는 농어촌 지역의 경제적 안정을 도모할 수 있다. 김영록 전남도지사의 독일 베를린과의 교류 협력 확대는 전남 지역의 국제적 경쟁력을 높이고, 글로벌 네트워크를 강화하는 데 기여할 것이다. 따라서, 전라남도의 지방분권과 관련된 본 토픽은 농어민 지원, 국제 교류, 균형발전 정책 등을 중심으로 전개되고 있음을 시사한다. 토픽 10은 전남 지역의 쌀값 문제와 관련된 지방분권 이슈를 다루고 있으며, 주로 쌀값 변동과 관련된 정책 회의와 지방자치의 실효성 문제를 의미하는 토픽으로 판단된다. 전남 지역의 쌀값 안정화는 지역 농민들의 경제적 안정과 직결된다. 이를 위해 재고량 관리, 자연재해 대응, 농협과의 협력 등이 중요하다는 것을 의미한다. 기상이변으로 인한 농업 피해를 최소화하기 위해 농민단체와의 협력 강화가 필요하다. 이를 통해 농업 생산성을 유지하고, 지역 경제를 안정시킬 수 있을 것이다. 또한, 기상이변으로 인한 농업 피해를 최소화하기 위해 농민단체와의 협력 강화가 필요하다. 이를 통해 농업 생산성을 유지하고, 지역 경제를 안정시킬 수 있다. 또한, 본 토픽은 쌀값 안정화 및 지방자치 강화 정책의 설

득력과 실효성을 높이기 위해 다양한 이해관계자의 의견을 반영하고, 투명한 의사결정 과정을 통해 정책을 추진해야 함을 시사한다.

토픽 12는 인천시 자치경찰위원회와 관련된 다양한 이슈를 다루고 있으며, 특히 자치경찰위원회의 구성과 운영, 그리고 지방 분권화의 중요성을 다루고 있는 것으로 판단된다. 자치경찰위원회는 지방 자치의 중요한 축으로, 지역 사회의 치안과 안전을 책임지고 있다. 인천시의 자치경찰위원회는 이러한 분권화의 좋은 예로, 지역 주민들의 안전과 복지를 증진하는 역할을 한다. 인천평화복지연대와 같은 단체의 요구는 자치경찰위원회의 공정성과 투명성을 높이는 역할을 할 수 있다. 본 토픽은 지방 분권화의 성공적인 구현을 위해서는 이러한 자치경찰위원회의 역할이 중요할 수 있음을 시사한다.

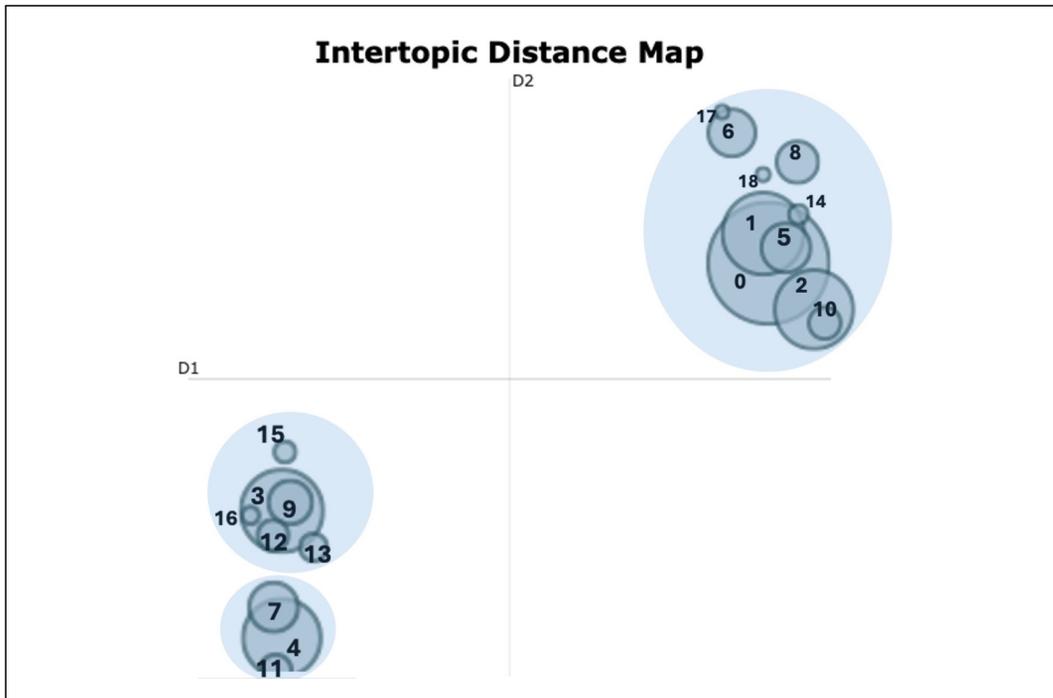
토픽 14는 지방 재정 확충과 관련된 주요 이슈들을 다루고 있다. 본 토픽은 특히 지방소비세와 지방교부세율의 중요성을 강조하며, 지방 발전을 위한 재정 확충 방안을 논의하는 것으로 판단된다. 지방소비세는 지방 자치단체의 재정을 확충하는 중요한 수단으로, 지방소비세율 조정을 통해 더 많은 재원을 확보할 수 있다. 이는 지방 발전과 낙후 지역의 발전을 촉진하는데 기여할 수 있게 한다. 지방교부세율을 인상함으로써 지방 자치단체는 더 많은 예산을 확보할 수 있어, 고령화와 저출산 문제로 어려움을 겪고 있는 지방 자치단체들에 큰 도움이 될 수 있다. 또한, 본 토픽은 중앙정부와 지방 자치단체 간의 협의가 중요하다는 것을 보여준다. 이를 통해 지방소비세율과 지방교부세율 조정에 대한 합의가 이루어질 수 있으며, 지방 재정 확충과 지방 발전을 위한 실질적인 대책이 마련될 수 있을 것으로 보인다.

군집 2 내에 포함된 토픽들을 바탕으로 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 지방 자치권 강화가 필요하다. 지방자치권 강화를 통해 지방정부가 독립적으로 지역 문제를 해결하고, 주민들의 요구에 맞춘 정책을 실행할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 또한, 중앙정부와 지방정부 간의 권한 이양을 통해 지방정부의 자율성을 높이고, 효율적인 행정 운영을 도모할 필요가 있다. 이는 지방분권의 핵심 요소로 작용할 수 있음을 시사한다. 둘째, 지방정부의 재정 관리를 강화하여, 효율적인 예산 운영과 투명한 재정 관리를 통해 주민들의 신뢰를 확보해야 한다는 것을 시사한다. 이를 통해 지방정부의 재정 건전성을 유지할 수 있을 것이다. 결론적으로, 군집 2는 지방분권이 성공적으로 이루어지기 위해서는 각 측면에서의 종합적이고 체계적인 접근이 필요함을 시사한다. 이를 통해 지방정부는 자율성과 책임성을 동시에 강화할 수 있을 것이다.

셋째, 군집 3은 특정 지역의 사례 연구나 특정 이슈에 대한 심도 있는 분석이 포함된 것으로 보인다. 군집 3은 토픽 간 거리지도 내에서 제2사분면에 위치하며, 앞선 군집과는 거리가 떨어져 있는 것을 확인할 수 있다. 군집 3 내에는 토픽 3과 9가 포함되어 있다. 토픽 3은 부산을 중심으로 한 지방분권과 관련된 이슈들을 다루고 있다. 본 토픽은 부산과 그 인근 지역

의 지방분권과 균형발전, 그리고 관련 인물들의 활동 및 정책적 논의가 중심이 되는 것으로 보인다. 토픽 3에서 부산을 중심으로 한 지방시대위원회의 출범과 활동은 지역 중심의 정책 추진이 중요함을 보여준다. 이는 지방자치단체의 자율성을 강화하고 지역 특성에 맞는 발전 전략을 마련하는 데 기여할 수 있다는 것을 의미한다. 본 토픽은 부산을 중심으로 지역 중심의 자율성과 특성을 강화하고, 부울경 초광역권 발전을 통해 지역 경제 활성화와 불균형 해소를 목표로 하는 것을 의미한다. 토픽 9는 창원시와 경남 지역의 균형발전 및 지방분권 이슈를 다루고 있는 것으로 보인다. 본 토픽은 주로 경남 지역의 행정적 통합과 산업 발전, 특히 우주항공산업을 논의한다. 창원시와 경남 지역의 균형발전 전략은 수도권 집중 현상을 해소하고 지역의 지속 가능한 발전을 도모하는 데 중요한 역할을 한다. 또한, 사천시와 진주시의 우주항공청 개청 및 산업 발전 계획은 지역 경제 활성화와 일자리 창출에 기여할 것이다. 이는 경남 지역이 첨단 산업의 중심지로 도약하는 중요한 계기가 될 수 있다. 따라서, 본 토픽은 광역행정 공동체 구성, 특례시 지정 등 다양한 전략을 통해 지역의 자치권을 강화할 수 있음을 시사한다. 군집 3에 포함된 토픽들은 특정 지역의 성공적인 지방분권 사례를 다루는 것으로 지방분권 정책의 다양한 측면을 보여준다.

〈그림 3〉 지역균형발전 토픽모델링 분석 결과 및 거리간 지도



	토픽	토픽명	키워드
1	0	지역균형발전	지역균형발전(0.03), 위원회(0.03), 위원장(0.03), 지방시대(0.02), 윤석열(0.02), 대한민국(0.02), 특별법(0.02), 균형발전(0.02), 부산시(0.02), 지방시대위원회(0.02), 기회발전특구(0.02), 서울(0.02), 수도권(0.02), 산업은행(0.02)
	1	대구와 경북의 균형발전	경북(0.05), 포항(0.04), 이철우(0.03), 대구(0.03), 안동(0.03), 경주(0.02), 울산(0.02), 울산시(0.02), 위원회(0.02), 지역균형발전(0.02), 예천(0.02), 김천(0.02), 김형동(0.02)
	2	수도권과 강원도의 균형발전	경기도(0.05), 강원(0.04), 서울(0.03), 김포(0.03), 수도권(0.03), 연천(0.03), 춘천(0.02), 지역균형발전(0.02), 김동연(0.02), 포천(0.02), 양평(0.02), 동두천(0.02)
	5	철도인프라를 통한 경남과 창원의 균형발전	경남도(0.12), 경남(0.11), 창원(0.07), 박완수(0.06), 진주(0.05), 우주항공청(0.05), 항공청(0.04), 창원시(0.04), 김해(0.04), 경전선(0.03), 국토부(0.03) 남해안(0.03), 개청(0.03), 사업비(0.03), 거제(0.03),
	10	서울시와 자치구의 재개발	서울시(0.12), 양천구(0.06), 자치구(0.06), 성동구(0.06), 강북(0.05), 대상지(0.05), 구청장(0.05), 재건축(0.05), 서북부(0.05), 행당동(0.05), 동북선(0.05), 중랑구(0.05), 경전철(0.05), 삼표레미콘(0.05)
	14	재정준칙과 SOC 투자	재정준칙(0.13), soc(0.12), 건협(0.11), 31조(0.11), 58조(0.11), 대한건설협회(0.11), 경제성장(0.11), 총생산(0.11), 예타(0.09), 국가경쟁력(0.08), 국내총생산(0.08), 한국건설산업연구원(0.08), 사업비(0.08), 관리재정수지(0.07), 재정부담(0.07)
	18	고향사랑기부제와 지역기부문화	기부금(0.18), 고향사랑기부제(0.17), 사랑기부(0.16), 기부자(0.16), 답례품(0.14), 주소지(0.13), 세액공제(0.10), 행안부(0.10), 기념일(0.09), 10만(0.08), 접수창구(0.06), 소셜네트워크서비스(0.06), 향우회(0.06), 정치용(0.06)
	8	제주와 행정체제 개편	제주(0.09), 행안부(0.04), 부동산(0.04), 행정체제(0.04), 오영훈(0.03), 위원회(0.03), 교부세(0.03), 재산세(0.03), 종부세(0.03), 행정안전부(0.03), 보고서(0.03), 자치도(0.03), 공론화(0.03)
	6	중앙정부정책	윤석열(0.07), 용산(0.05), 기자회견(0.05), 대통령실(0.05), 민생토론회(0.05), 민주당(0.05), 토론회(0.04), 부동산(0.04), 안철수(0.04), 특별법(0.03), 맞춤형(0.03), 인수위(0.03)
	17	국의 사례	런던(0.31), 영국(0.26), 유럽(0.12), 하수도(0.08), 법인격(0.08), 베른(0.08), 분담금(0.08), 블랙시트(0.08), 세무조사(0.08), 합자회사(0.08), 식민지(0.08), 연준법(0.08), 영란은행(0.08), 오물통(0.08), 위고(0.08)
2	3	충청권의 균형발전	충북(0.05), 충남(0.04), 충청(0.04), 충청권(0.03), 충북도(0.03), 사업비(0.03), 청주(0.03), 김영환(0.03), 김태흠(0.02), 기반조성사업(0.02), 충남도(0.02), 대전시(0.02), 충청북도(0.02), 관계자(0.02), 보은(0.02)
	9	반도체와 첨단산업	반도체(0.20), 미래차(0.08), 클러스터(0.08), 국가산단(0.07),

	토픽	토픽명	키워드
		클러스터	용인(0.06), 삼성(0.06), 소부장(0.06), 후보지(0.06), 300조(0.05), 삼성전자(0.05), 특화단지(0.05), 제조업(0.05), 첨단산업(0.04), 경쟁력(0.04), 사업장(0.04)
	12	반려동물과 신산업	반려동물(0.25), 충남대(0.18), 웰페어(0.17), 헬스테크(0.17), 아산(0.16), 메가클러스터(0.16), 홍성군(0.15), 내포캠퍼스(0.14), 골대체(0.14), 반려동물산업(0.14), 기업지원(0.14), 바이오헬스(0.13), 의약품(0.13), 이용자(0.12), 5000만(0.11)
	13	세종시	세종시(0.14), 세종(0.14), 창조경제혁신센터(0.11), 라이콘타운(0.11), 현장방문(0.11), 사례지(0.11), 리리(0.11), 김성기(0.11), 스타트업(0.10), 구심점(0.10), 제2집무실(0.09), 지방시대위원(0.09), 집무실(0.08), 정부세종청사(0.08), 소상공인(0.08)
	15	농산어촌 개발과 공동체 활성화	청양군(0.28), 최이호(0.27), 일반농산어촌개발(0.27), 농산어촌(0.27), 균특회계(0.26), 공동체(0.24), 대내외(0.24), 농촌지역(0.21), 우수사례(0.20), 포괄보조사업(0.18), 활성화(0.18), 농촌지역개발사업(0.15), 지방시대위원회(0.15), 일반농산어촌개발사업(0.12), 지자체(0.12)
	16	기회발전특구와 석유화학 산업	자급자족(0.31), 석유화학산업(0.31), zone(0.31), 탄소중립(0.27), 유망기업(0.27), 서산시(0.26), 석유화학단지(0.26), 대상지(0.24), 산업통상자원부(0.24), 자원부(0.23), 대산임해산업지역(0.22), 클러스터(0.18), 기회발전특구(0.15), 경쟁력(0.15), 충남도(0.15)
3	4	전남의 균형발전	전남(0.09), 광주(0.04), 김영록(0.04), 나주(0.03), 영호남(0.03), 순천(0.02), 반도체(0.02), 목포(0.02), 강기정(0.02), 서동욱(0.02), 윤병태(0.02)
	7	전북과 새만금프로젝트	전북(0.09), 새만금(0.07), 군산(0.05), 부안(0.04), 자치도(0.04), 익산(0.03), 충주시(0.03), 잼버리(0.03), 김관영(0.03), 메가시티(0.03), 국립대(0.03), 관광부(0.03), 전북대(0.02), 증장기(0.02)
	11	달빛동맹과 광주-대구 협력	광주(0.13), 달빛고속철도(0.12), 달빛동맹(0.10), 대구(0.09), 기획조정실장(0.09), 달빛산업동맹(0.09), 실무협의체(0.09), 남부거대경제권(0.09), 황순조(0.07), 달빛고속화(0.07), 경유지(0.07), 2038하계(0.07)

지역균형발전을 키워드로 수집한 신문기사를 바탕으로 토픽모델링을 수행한 결과 및 거리 간 지도를 바탕으로 각 군집(cluster)의 내 위치한 토픽 간 관계와 각 토픽을 분석하고자 한다. 앞선 분석과 마찬가지로, 각 토픽명과 의미는 토픽을 대표하는 단어 및 각 토픽에 포함된 신문기사를 바탕으로 도출하였다.

첫째, 군집 1은 주로 경제 및 행정 관련 이슈를 다루는 것으로 특히, 지방자치, 지역 경제 발전, 행정 개혁, 및 공공 정책을 다루는 토픽들로 이루어져 있다. 군집1에 포함된 토픽은 토픽 0, 1, 2, 5, 6, 8, 10, 14, 17, 18이다. 군집 1에 포함된 각 토픽을 구체적으로 살펴보면

다음과 같다. 토픽 0은 지역균형발전, 지방시대, 기회발전특구, 로컬미디어 강화 등 다양한 주제를 포함한다. 토픽 0의 단어를 통해 지역균형발전이 국가 발전에 있어 필수적인 요소임을 확인할 수 있다. 이를 위해 지방정부와 중앙정부 간의 협력, 정책 및 법률 지원, 로컬미디어 강화, 경제 산업 육성, 인구 소멸과 저출산 문제 해결 등 다각적인 접근이 필요함을 시사한다. 토픽 1에 포함된 문서는 경북, 포항, 대구, 울산 등 지역을 중심으로 한 다양한 발전 계획과 프로젝트를 다루고 있다.

토픽 1은 지역 기반 산업 및 연구개발 강화, SOC 사업을 통한 교통 인프라 개선 등을 의미한다. 토픽 1에 포함된 신문기사를 확인한 결과, 경북도와 포항, 대구, 울산 등에서 SOC 사업(고속도로, 철도 등)의 국비 지원이 이루어 졌음을 확인하였다. 이는 지역 간 교통망을 개선하여 경제 활성화 및 주민 편의를 도모하는 중요한 요소로 작용할 수 있다. 또한, 안동대 의대 신설 또는 도산대교 건설 등 안동과 예천 지역의 균형발전과 지방 소멸 위기 극복을 위한 다양한 정책이 추진되고 있음을 확인하였다. 이는 지역 인구 유입과 정주 여건 개선에 기여할 수 있음을 의미한다.

토픽 2는 강원도와 경기도를 중심으로 한 지역균형발전과 관련된 내용으로 이루어져 있다. 강원특별자치도의 출범과 관련된 다양한 발전 계획이 포함되어 있음을 확인할 수 있었다. 이를 통해 강원도의 자치권이 강화되고, 첨단산업 및 관광산업을 중심으로 한 경제 성장을 다루는 문서들이 포함되어 있었다. 또한, 경기도 북부 지역의 균형발전을 위한 경기북부특별자치도 설치 법안 발의와 관련된 내용이 포함되어 있었다. 토픽 2의 분석을 통해 강원도와 경기도의 지역균형발전을 위한 다양한 정책과 전략이 논의되고 있음을 확인할 수 있었다.

토픽 10은 토픽 2와 가까운 거리를 이루고 있으며, 이는 두 토픽이 유사한 주제를 가지는 것을 의미한다. 토픽 10의 결과는 서울시의 도시 재개발 및 재건축, 균형발전 전략, 지속가능한 도시 개발 등에 관한 다양한 이슈를 다루고 있다. 이를 통해 서울시가 추구하는 발전 방향과 정책적 의도를 파악할 수 있다. 성동구와 양천구를 중심으로 한 재개발, 재건축 프로젝트가 활발히 진행되고 있음을 확인할 수 있었다. 특히, 왕십리역과 삼표레미콘 부지 등이 주요 대상지로 언급되며, 이러한 지역에서의 대규모 개발이 도시의 모습을 변화시키고 있음을 확인하였다. 서울시는 강남·북 균형발전과 경전철 건설 등 교통 인프라 개선을 통해 지역 간 격차를 줄이고자 하는 노력을 기울이고 있었다. 예를 들어, 동북선 경전철 건설 및 행당도시개발구역 개발을 이러한 노력의 하나로 볼 수 있다.

토픽 5는 주로 경남 지역의 경제 발전, 인프라 구축, 우주항공 산업에 대한 논의를 중심으로 이루어지고 있다. 경남 지역의 경전선과 SRT 고속철도 개통은 지역 간 접근성을 높이는 인프라 확충과 교통망 개선이 이루어졌음을 확인하였다. 또한, 우주항공청 설립과 같은 프로젝트를 통해 경남을 우주항공 산업의 중심지로 발전시키고자 하는 노력을 확인할 수 있었다.

뿐만 아니라, 남해안권 관광 명소의 재도약과 관련된 법안 발의는 관광 산업을 활성화하는 논의가 이루어지고 있었다.

토픽 14는 재정준칙과 재정부담 관리와 함께 사회기반시설(SOC) 투자 확대에 대한 내용을 포함하고 있다. 토픽14에 포함된 신문기사의 내용을 추가로 확인한 결과, 대한건설협회와 관련된 기관들이 SOC 예산을 최소 31조 원 이상 편성해야 한다고 주장한 것을 알 수 있었다. 이는 경제위기와 경기 둔화에 대응하기 위한 방안으로, 사회기반시설에 대한 투자를 늘려 경제 성장을 도모하려는 것으로 판단된다. 뿐만 아니라, 재정준칙의 중요성이 강조되고 있으며, 재정부담을 줄이기 위해 방만한 예산 운영을 피하고, 예비타당성조사 면제 요건을 더욱 엄격하게 적용해야 한다는 의견이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다.

토픽 18은 고향사랑기부제의 중요성과 그 활용 방안에 대한 내용을 포함하고 있다. 행정안전부와 지방정부는 고향사랑기부제의 운영과 관리를 통해 지역 균형 발전을 추구하고 있으며, 이를 통해 보다 효과적인 기부제를 운영 및 지역발전 전략을 수립하고자 함을 확인하였다. 토픽 8은 제주도의 행정체제 개편, 국제적 역할 강화, 행정안전부와의 협력, 그리고 균형발전과 지방분권 강화와 관련된 다양한 이슈를 포함한다. 구체적으로 제주도의 행정체제 개편은 도민의 참여를 강화하고 행정 효율성을 높이는 방향으로 진행되고 있음을 확인할 수 있었다. 이를 위해 도민참여단과 같은 풀뿌리 조직 역할의 중요성을 강조하고 있었으며, 다양한 개편안을 공론화하여 도민들의 의견을 반영한 정책을 수립하고자 하는 노력을 확인할 수 있었다.

토픽 6은 현 정부의 주요 정책과 활동을 반영하고 있으며, 저출생 문제 해결과 지역 균형 발전, 대국민 소통 강화를 주로 다루고 있다. 토픽 17은 지역균형발전에 대한 해외사례를 다루고 있는 것으로 확인되었다. 예를 들어, 19세기 런던의 하수도 문제와 콜레라 창궐 사례는 현대 도시의 인프라 개선이 얼마나 중요한지 보여주는 사례이다. 또한, 서울시의 금융회사 감세 확대와 같은 경제 및 금융 정책은 도시의 경쟁력을 높이고, 투자 유치를 위한 전략적 접근이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 군집 1에 포함된 토픽들을 바탕으로 다음의 시사점을 도출하였다. 첫째, 경제 발전과 행정 개혁의 중요성이다. 지역 경제 활성화와 관련된 정책적 노력을 통해 지방 소멸 문제를 해결하고, 균형 발전을 도모할 수 있음을 시사한다. 둘째, 사회 기반 시설 및 재정 관리의 중요성이다. SOC 예산 확대와 재정준칙의 필요성에 대한 논의는 공공 인프라 투자를 통해 경제 성장을 촉진하는 데 필수적이다. 군집 2에 포함된 토픽들을 통해 재정 건전성을 유지하면서도 필요한 투자를 적절히 수행하는 방안이 이루어져야 함을 확인하였다.

군집 2에 포함된 토픽들은 산업 및 기술 발전과 지역 균형 발전에 중점을 두고 있으며, 산업 클러스터, 기술 혁신, 지역 경제 활성화에 대한 논의가 주로 이루어지고 있다. 토픽 3, 9, 12, 13, 15, 16을 포함하고 있다. 토픽 3은 주로 충청북도와 관련된 기반조성사업과 지역균

형발전에 집중하고 있다. 본 토픽은 충청북도가 인프라 구축을 통해 지방 균형발전에 적극적으로 나서고 있으며, 이는 지역 경제 활성화와 인구 유입에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한, 충청북도의 지속적인 기반조성사업과 관련된 정책은 지역 발전의 지속성을 담보하고 있음을 확인하였다. 토픽 9에 포함된 문서들에서 반도체 관련 단어가 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 이는 국가가 반도체 산업을 중심으로 경제 성장을 도모하고 있음을 나타낸다. 토픽9는 국가첨단전략산업단지로 반도체 클러스터를 구축하여 글로벌 반도체 경쟁력을 강화하려는 노력이 반영되어 있다고 보인다. 또한, 반도체 클러스터를 비수도권 지역에도 조성하여 지방 균형 발전을 도모하는 것은 수도권 집중 문제를 완화하고, 지역 경제를 활성화하는데 이바지할 수 있음을 의미한다. 토픽 12는 반려동물산업과 헬스테크 분야에 큰 중점을 두고 있음을 확인할 수 있다. 충남 지역은 메가클러스터 조성을 통해 헬스테크와 반려동물산업을 중심으로 새로운 성장 동력을 창출하고자 한다. 반려동물산업은 새로운 경제 성장 동력으로 주목받고 있으며, 특히 내포캠퍼스와 홍성군이 중심이 되어 관련 인프라를 구축하고 있다. 이는 지역 경제 활성화와 일자리 창출에 기여할 수 있음을 의미한다. 토픽 13은 세종시가 창조경제혁신센터와 라이콘타운을 중심으로 청년 창업과 창조역량 강화를 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 이는 지역 청년들이 창업 역량을 강화하고 새로운 비즈니스 모델을 개발하는 데 중요한 역할을 한다. 또한, 세종시는 지방시대위원회를 통해 지역균형발전을 추진하고 있다. 뿐만 아니라, 대통령 제2집무실 건립 추진은 세종시를 행정 중심지로서 더욱 확고히 하고 있다. 이는 세종시가 수도권과 지방 간의 균형 발전을 도모하고, 지방의 경제적 자립을 강화하는 데 기여하고 있음을 나타낸다. 토픽15는 청양군의 농촌지역개발 우수사례에 대한 논의를 다루고 있다. 대표단어에 포함된 지방시대위원회는 균특회계와 포괄보조사업을 통해 농촌지역 활성화를 적극적으로 지원하고 있다. 이는 지역 균형발전과 농촌지역 공동체의 활성화를 목표로 하는 다양한 프로젝트를 추진하는 데 중요한 역할을 할 수 있음을 의미한다. 토픽 16은 기회발전특구의 역할과 중요성에 대한 논의를 담고 있다. 서산시는 기회발전특구 후보지로 선정되면서 석유화학산업의 재도약을 목표로 하고 있다. 탄소중립을 목표로 하는 정책과 석유화학산업의 공존은 중요한 이슈로 주목받고 있다. 서산시는 이러한 정책을 통해 지속 가능한 발전을 도모하고 있다. 또한, 서산대산임해산업지역과 같은 클러스터를 통한 유망기업 유치 및 산업 경쟁력 강화를 목표로 하고 있음을 확인하였다. 이는 해당 지역의 경제 활성화와 경쟁력 강화를 위한 정책이라고 볼 수 있다. 군집 2 내 토픽들을 통해 군집 2는 산업 및 기술 발전과 지역 균형 발전에 중점을 둔 것으로 볼 수 있다.

군집 3은 지자체 특화산업과 협력 및 지방 정부의 역할을 주요하게 다루고 있다. 군집 3은 토픽 4,7,11을 포함한다. 토픽 4는 전라남도과 광주 지역을 중심으로 한 지역균형발전과 관련된 다양한 이슈에 집중하고 있다. 본 토픽은 특히 전라남도의 산업 발전, 특히 반도체 산업

과 같은 첨단 산업의 육성을 다루고 있음을 알 수 있다. 토픽에 도출된 대표단어에는 광주시장, 나주시장 및 전남지사와 전남도의회 의장으로 정책을 추진하는 리더십에 대한 주제임을 확인할 수 있었다. 뿐만 아니라, 영호남 간의 협력 강화를 도모하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 지역균형발전의 중요한 요소로, 지속적인 상호 협력과 교류를 통해 지속 가능한 발전을 이룰 수 있을 것으로 판단된다. 토픽 7은 새만금 개발과 전북 지역의 경제 발전, 재정자립도와 인구 소멸 문제, 공공기관의 지방 이전 등 다양한 이슈를 다루고 있다. 새만금과 관련된 개발 계획과 전북 지역의 발전이 주요 주제로 나타났다. 이는 새만금 개발이 전북 지역 경제 활성화에 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다. 특히, 군산시와 부안군을 포함한 전북 지역의 메가시티 조성 및 공공기관 유치가 주된 이슈로 부각되는 것으로 확인된다. 뿐만 아니라, 재정자립도가 낮고 인구 소멸 위기에 처한 지역들의 경제적 자립을 위한 노력이 강조되고 있다. 토픽11은 지역 간 경제 협력과 법적 기반을 논의하고 있다. 달빛동맹을 통해 광주와 대구는 경제적 협력을 강화하고, 이를 바탕으로 남부거대경제권을 조성함으로써 지역 간 격차를 해소할 수 있는 중요한 모델이 될 수 있음을 의미한다. 달빛고속철도와 같은 교통 인프라 확충은 지역 경제 활성화와 주민 생활 편의성 향상에 기여할 수 있다. 또한, 달빛철도특별법과 같은 법적 기반 마련은 예산 확보와 원활한 행정적 지원을 가능케 하여, 대규모 프로젝트의 성공적 추진을 위해 필수적이라 할 수 있다. 광주와 대구는 달빛산업동맹 실무협의체를 발족하여 구체적인 협력 과제를 논의하고 있다. 이를 통해 양 지역 간의 긴밀한 협력과 신속한 의사결정이 이루어질 수 있어 실질적인 성과를 도출하고, 협력 관계를 더욱 공고히 할 수 있을 것이다. 군집 3에 포함된 토픽들을 통해 군집 3은 지역 경제 활성화와 이와 관련된 지방정부의 역할을 논의하고 있음을 확인할 수 있다.

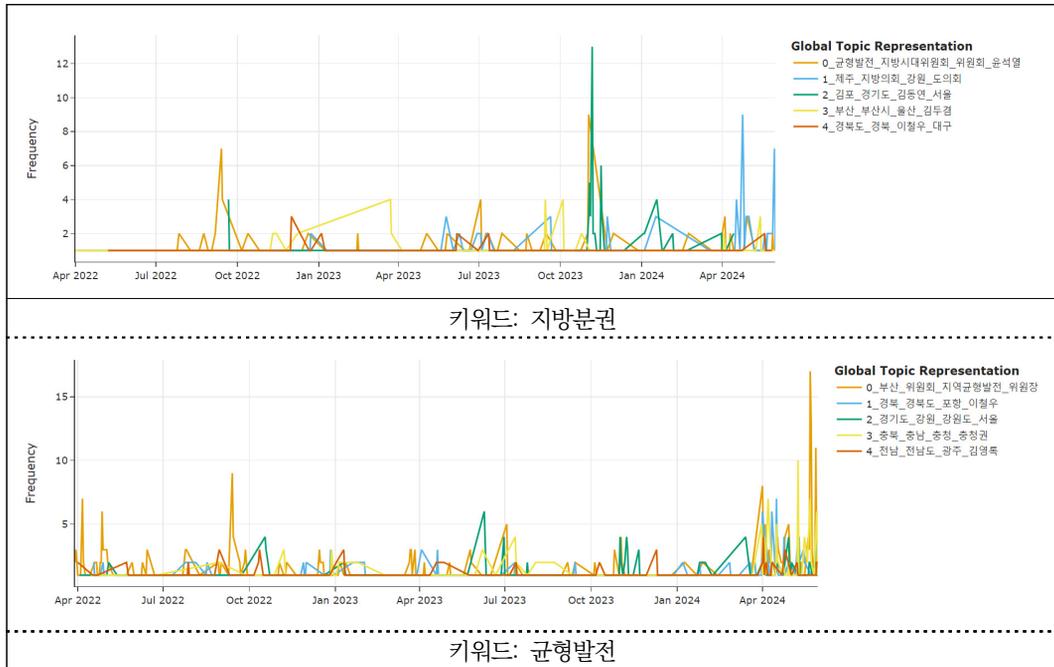
토픽모델링을 통해 잠재된 토픽을 도출한 분석 결과를 요약하자면 다음과 같다. 먼저, 지방시대위원회 출범 시점인 2023년 7월 전후의 지방분권 및 균형발전의 토픽 추이를 살펴보면 <그림 4>와 같다. 지방분권 그래프에서는 단연 지방시대위원회 관련한 토픽 0이 높은 빈도를 보이지만, 균형발전 그래프에서는 지방시대위원회 관련한 균형발전 토픽(토픽 0)이 특별히 높은 빈도를 보이지 않고, 수도권과 강원(토픽 2), 충청권의 균형발전(토픽 3)이 균등히 높은 빈도를 보인다.

윤석열 정부 출범 직후를 살펴보면, 지방분권은 지방시대위원회(토픽 0)를 제외한 토픽이 눈에 띄지 않는 데 반해, 균형발전은 경북(토픽 1), 강원(토픽 2), 충청(토픽 3), 전남(토픽 4) 등 다양한 지역에 관련된 토픽이 지속적으로 나타나고 있다. 정권 출범 직후에 각 지역의 균형발전에 대한 의지 등이 활발했기 때문인 것으로 여겨진다.

지방시대위원회가 출범하고 난 이후의 시기를 살펴보면, 2023년 하반기 지방분권에서 가장 두드러지는 토픽은 김포의 서울편입논쟁(토픽 2)이다. 행정구역개편에 대한 논의가 지방분

권과 결부되어 논의되었음을 알 수 있다. 2024년 상반기로 들어오면 지방의회와 자치입법(토픽 1)이 가장 큰 쟁점이 되었음을 알 수 있다. 이는 특별자치를 지향하는 광역자치단체에서 새로 개정된 「지방자치법」의 의회 역량 및 권한 강화를 적극적으로 받아들이면서 만들어진 결과라고 볼 수 있다. 한편 균형발전의 경우 2024년 상반기에 주로 지역에 관련된 상위 5개 토픽이 모두 빈도수가 치솟는 모습을 보이는데, 이는 총선이 치러진 이후에 각 지역구의 개발 수요에 대한 공약이 논의되기 시작했기 때문이라 추정된다.

〈그림 4〉 잠재토픽 분석 결과 ('22년 5월 ~ '24년 5월)



지방분권과 균형발전의 잠재토픽은 상당히 대별되는 양상을 나타내었다. ‘지방분권’은 분권의 주체들과 관련 있는 키워드가 먼저 토픽으로 추출되었다. 지방시대위원회, 지방의회와 자치입법이 각각 0순위, 1순위 토픽을 구성하였다. 반면 ‘균형발전’은 지역균형발전 자체가 주목되었음을 알 수 있다. 대구와 경북, 수도권과 강원, 충청권 등 광역지자체를 중심으로 상위 순위 토픽이 구성되었다. 분권이 증시하는 주체 간 거버넌스가 활성화되는 것이 포착되었고, 반면 균형발전은 국토 지리적으로 균형적인 발전의 성격을 띠는 것을 다시 한번 보여준 결과라 볼 수 있다.

둘째로, 지방분권은 고향사랑기부제, 자치경찰과 같은 권한이양적 혹은 자치분권적 정책과

결부되었다. 반면 균형발전은 철도인프라, 재개발, SOC투자, 반도체와 첨단산업 클러스터, 반려동물과 신산업, 기회발전특구와 석유화학산업, 달빛동맹, 새만금프로젝트 등과 같은 대형 사업 혹은 산업정책과 결부되었다. 이는 상식적으로 통용되는 지방분권과 균형발전의 고유한 특성을 반영한 결과라고 볼 수 있다.

셋째로, 지방분권은 인구 감소와 지역특화(토픽 16), 지방 소멸(토픽 18) 등 지방이 당면한 문제 자체가 토픽으로 도출되는 경향을 나타냈다. 반면, 균형발전은 중앙정부정책(토픽 6), 국외 사례(토픽 17) 등 해결 방안이 토픽으로 도출되는 경향이 나타났다.

넷째로, 같은 이슈를 두고도 지방분권과 균형발전의 접근 방식이 다른 것을 알 수 있었다. 지방분권은 지방교부세 증진(토픽 14)이 토픽으로 도출된 데 반해 균형발전은 재정준칙과 SOC투자(토픽 14)가 토픽으로 도출되었다. 지방분권은 농민정책(토픽 10)이 토픽으로 도출되었고, 균형발전은 농산어촌개발과 공동체 활성화(토픽 15)가 토픽으로 도출되었다.

〈표 3〉 분권과 균형발전 잠재토픽 차이

		지방분권	지역균형발전
주요 키워드		지방자치의 주체 (위원회, 의회 등) 중심	광역지자체 지역명 중심
정책		고향사랑기부제, 자치경찰제	재개발, SOC투자, 대형사업, 산업정책
문제 구성 및 해결방안		인구감소, 지방소멸 등 문제 의식 중심	중앙정부 정책, 국외 사례 등 해결방안 중심
주제에 대한 접근 방식	지방재정확충	지방교부세 증진	재정준칙, SOC 투자
	농어촌 활성화	농민 대상 보조 정책	농산 어촌 개발, 공동체 활성화

## V. 논의 및 결론

지방분권은 진보정권에서 제시된 정책인 고향사랑기부제, 자치경찰제와 같은 정책과 결부되었고 균형발전은 인프라 및 투자 정책과 밀접한 연관이 있어 그간 막연히 짐작되어 왔던 각 개념의 정치적 이념적 결부가 실체가 있는 것으로 나타났다. 즉, 노무현·문재인 정권에서 강력하게 추진하였던 분권 정책과 이명박·박근혜·윤석열 정부에서 초점을 두었던 효율성 중심의 지역균형발전정책이 언론의 인식에도 반영된 것으로 나타났다. 또한 지방분권은 지방자치,

균형발전과 같은 다른 거시적 개념을 포괄하는 개념으로 나타난 반면 지역균형발전은 기회발전특구, 메가클러스터와 같은 정책 수단(policy tool)에 결부된 개념으로 나타났다. 이를 전통적인 비판적 관점에서 바라보면 '분권-발전'을 '목표-수단'의 관계로 포섭한다고 볼 수도 있지만, 단순한 개념적 구체성의 정도 차이로 해석할 수도 있다. 두 개념 간의 긴장 관계는 중앙정부와 지방정부 간의 권한 분배와 자원 배분에서 더욱 두드러진다. 지방분권은 지방정부의 자율성과 재정적 독립성을 강조하는 반면, 지역균형발전은 중앙정부의 개입을 통해 지역 간 격차를 해소하려는 성격을 가진다. 이는 정책 실행에서 지방정부의 자율성을 강화하면서도 중앙정부의 조정 역할이 필요함을 시사한다.

KeyBert를 활용하여 '지방분권'과 '지역균형발전'을 중심으로 주요 키워드를 추출하고, 두 문서 집단 간의 차이를 분석하였다. 그 결과, 특히 지방분권과 지역균형발전은 정책적 목표와 접근 방식에서 명확한 차이를 보였다. 지방분권은 주로 지방자치의 자율성 강화와 관련된 키워드가 도출되었으며, 지방정부의 독립성과 주민 참여를 통한 자치권 강화를 강조한다. 주요 키워드로는 '지방자치', '지방교부세', '지방의회', '지방시대위원회' 등이 있었다. 이는 지방정부의 운영과 관련된 정책적 접근을 반영하며, 지방자치단체의 자립성과 책임을 강조하는 경향이 나타났다. 반면, 지역균형발전은 경제적 인프라와 산업 발전에 중점을 두는 키워드가 도출되었다. 주요 키워드로는 '기회발전특구', '경제성장', '기반조성산업', '반도체', '메가클러스터' 등이 있었다. 이는 경제적 인센티브와 대규모 프로젝트를 통해 지역 간 경제적 격차를 해소하려는 목표를 가지고 있으며, 경제 성장과 인프라 개발을 통해 지역의 균형 발전을 도모하려는 접근 방식을 반영한다. 이러한 차이로 인해 동일한 이슈에 대해서도 지방분권과 지역균형발전의 접근 방식은 다르게 나타났다. 예를 들면 지방 재정 상황에 대해서도 지방분권은 지방교부세 증진과 같은 재정적 자립성을 강조하는 반면, 지역균형발전은 인프라 개발을 중점적으로 다루었다.

지방분권과 지역균형발전을 중심으로 한 토픽들의 군집화를 통해 확인한 두 개념 간의 인식적 차이 역시 주요 키워드 추출 결과와 크게 다르지 않았다. 먼저, 지방분권은 분권과 관련한 포괄적인 문제를 다루고 있다. 즉 지방정부의 역할, 재정 자립, 인구 감소 문제, 지방 경제 활성화 등의 다양한 주제를 다루고 있다. 이는 지방분권이 단순히 권한 이양에 그치지 않고, 지방정부의 자율적이고 책임 있는 행정 운영을 포함하는 포괄적인 개념임을 시사한다. 또한, 지방분권에서 균형발전은 중요한 키워드이다. 이는 균형발전의 주요 키워드에 분권이 포함되지 않았다는 사실을 고려할 때, 두 가지로 해석이 가능하다. 첫째, 자치권 강화, 지역 사회 참여, 중앙정부와의 협력과 같이 균형발전이 지방분권의 중요한 측면으로 인식되는 것이다. 이 경우, 균형발전은 지방분권의 하위 요소 중 하나가 된다. 둘째, 지금까지 한국 지방자치가 발전해온 방향인 '선발전 후분권'의 논리대로 중앙주도형 균형발전을 하기 위해 분권이 균형발전

의 수단이 아닌 목표가 된다는 가정이다. 이 경우, 균형발전은 지방분권으로 향하기 위한 하나의 과정이 된다.

한편, 지역균형발전을 통해 드러난 토픽의 군집화는 경제 및 기술 발전과 밀접한 관련이 있었다. 산업 및 기술 발전에 중점을 두고 산업 클러스터, 기술 혁신, 지역 경제 활성화에 대한 논의가 주를 이룬다. 이를 통해 지역별 특화 산업 육성과 기술 혁신을 통해 균형 발전을 도모하고자 하는 인식을 파악할 수 있다. 이는 균형발전이라는 개념이 지방정부와 중앙정부 간의 협력, 인프라 구축, 경제 활성화를 중심으로 인식되고 있다는 것을 의미한다.

마지막으로, 분권과 균형발전 모두 지역 특성에 맞춘 맞춤형 접근이 필요하다. 각 군집에서 도출된 토픽들은 지역별 특성과 상황에 따라 다르게 나타난다. 예를 들어, 균형발전에서 강원도와 경기도의 경우 자치권 강화와 첨단산업 및 관광산업 육성을 통해 균형 발전을 도모하는 반면, 경남 지역은 우주항공 산업과 같은 특화 산업을 중심으로 경제 발전을 추진하고 있다. 이는 지역 특성에 맞는 맞춤형 정책이 필요하다는 인식을 반영하며, 각 지역의 특성과 요구에 맞춘 정책적 접근이 중요함을 보여준다. 분권 역시 마찬가지로, 김포의 서울편입논쟁, 전북의 지방자치, 전남의 지방자치 등이 추출되어, 특정 지역의 사례 연구나 특정 이슈에 대한 심도 있는 분석을 통해, 각 지역의 특성에 맞춘 맞춤형 정책이 필요함을 시사한다. 이는 각 지역의 지역 특화 정책을 통해 자치권을 강화하고, 지속 가능한 발전을 도모하는 것이 중요하다는 것을 의미한다.

본 연구의 결과는 분권과 균형발전의 개념적 관계가 실제 언론에 보도된 정책 등에서 어떻게 반영되고 있는지를 확인하였다. 분권과 균형발전에 대한 이론적 이해를 심화시키고, 실제 정책에 대한 실질적인 통찰을 제공하였다. 이러한 분석은 지방정부와 중앙정부 간의 협력적 거버넌스를 구축하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 다만 본 연구는 상대적으로 짧은 기간에 걸친 미디어 분석으로 오래된 이념의 지형을 파악하고자 하였다. 분권과 균형발전의 역사를 고려하였을 때, 데이터의 한계가 존재한다. 또한, 향후 연구에서는 실질적인 정책 평가를 통해 지역 발전의 새로운 모델을 제시할 필요가 있다.

## 【참고문헌】

- 강명구. (2014). 「‘성공의 위기’로부터 벗어나기 위한 지방자치와 ‘좀 더 많은 민주주의’」. 이승중(편), 지방자치의 쟁점 (pp. 11-18). 서울: 박영사.
- 권경득·우무정. (2009). 참여정부 지방분권정책의 실태분석 : 중앙사무의 지방이양을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 5-28.
- 권영주. (2009). 참여정부 지방분권 정책성패의 영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 21(1): 5-30.
- 길완제·장환영·신인수. (2024). Keybert와 Bertopic을 활용한 텍스트마이닝 연구동향 분석. 「정보화연구」, 21(2): 159-169.
- 김남철. (2018). 지방분권의 관점에서 본 국가균형발전의 문제. 「법연」, V61(2018년 겨울호). 한국법제연구원.
- 김선기. (2014). 「중앙주도형 균형발전: 찬성 vs 반대. 이승중(편), 지방자치의 쟁점 (pp. 332-341)」。 서울: 박영사.
- 김순은. (2005). 지방분권 정책의 평가와 과제: 국가균형발전 정책과의 패키지화에 대한 비판적 고찰. 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 95-133.
- \_\_\_\_\_. (2017). 자치분권과 지역균형발전의 정책적 조화를 위한 추진 전략. 「국토」, 434: 1-18.
- \_\_\_\_\_. (2021). 문재인 정부의 자치분권 성과와 과제: 자치분권 2.0 시대의 제도적 토대. 「지방행정연구」, 35(4): 3-35.
- 김우혁·박은혜. (2021). 텍스트 마이닝 기법을 활용한 게임소비자 인식에 관한 연구: 온라인커뮤니티 리뷰(Reddit)를 중심으로. 「소비문화연구」, 24(1): 73-83.
- 김현호·김도형. (2017). 「지방분권형 지역균형발전정책의 설계」. 한국지방행정연구원.
- 김현호. (2022). 지방시대위원회, 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진. 「지방자치정책Brief」, 152(2022.9). 한국지방행정연구원.
- 김현호·최지민·전성만. (2022). 「지방분권과 지역균형발전 기초연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김홍환·정순관. (2018). 역대정부 지방분권과제와 성과에 대한 평가. 「지방행정연구」, 32(1): 3-34.
- 대통령실. (2022). 「120대 국정과제」.
- 류성진. (2022). 지역균형발전과 지방분권에 대한 공법적 고찰. 「공법연구」, 51(1): 61-90.
- 배혜원. (2024). 다자녀정책 인식에 대한 탐색적 연구: 토픽모델링을 활용한 다자녀정책 뉴스 기사의 댓글 분석. 「보건사회연구」, 44(2): 403-429.
- 성경룡. (2013). 「균형사회와 분권국가의 전망」. 한울아카데미.
- 소순창. (2011). 역대 정부의 지방분권 정책의 평가. 「한국지방자치학회보」, 23(3): 39-68.
- 염명배. (2004). ‘지방분권’ 및 ‘국가균형발전’과 지방재정-국세·지방세 재분배문제를 중심으로.

- 「재정논집」, 18(2): 23-48.
- 윤영근. (2017). 지방분권의 두 가지 접근: 중앙에서 지방으로, 정부에서 주민으로. 「지방 자치 이슈와 포럼」, 12: 31-42. 한국지방행정연구원.
- 이승중. (2003). 분권과 균형발전. 「지방행정연구」, 17(3): 73-100.
- \_\_\_\_\_. (2005). 노무현 정부의 지방분권정책 평가. 「행정논총」, 43(2): 351-378.
- 이용구·김선옥. (2024). LDA, Top2Vec, BERTopic 모형의 토픽모델링 비교 연구 - 국외 문헌정보학 분야를 중심으로. 「한국문헌정보학회지」, 58(1): 5-30.
- 이찬주·김란. (2023). 토픽 모델링을 활용한 저출산 대응 정책 연구동향 분석. 「정책분석평가학회보」, 33(3): 259-303.
- 장우윤·이태천·임소현. (2024). 「한국 다문화 현상에 대한 사회·제도적 맥락과 연구동향 분석: 구조적 토픽 모델링(STM)을 활용하여. 「한국행정학보」, 58(2): 401-432.
- 전대욱·김필. (2023). 지방시대 성공적 안착을 위한 자치분권의 추진전략과 과제. 「한국지방행정연구원 39주년 개원세미나」.
- 전영평. (2003). 자치의 오류와 지방정부혁신: 성찰과 과제. 「행정논총」, 41(3): 79-104.
- 전영평. (2003). 참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 과제. 「지방행정연구」, 17(2): 3-28.
- 정정화. (2017). 박근혜정부의 지방분권정책 평가와 과제. 「한국자치행정학보」, 31(3): 1-24.
- 조선일보. (2023). “30년 넘었는데 이게 뭐가” 잼버리 난맥이 부른 지방자치 축소 폐지론  
<https://www.chosun.com/national/weekend/2023/08/19/SF4NBXCWMFCQZHKK32K6J575HM/>
- 주인석. (2017). ‘지방분권형’ 헌법 개정과 지방정치대표제 모델 연구. 「지방정부연구」, 21(1): 471-495.
- 최우용. (2018). 국가균형발전에 관한 소고. 「법연」, 61(2018년 겨울호). 한국법제연구원.
- KIET산업연구원. (2022). K-지방소멸로 본 위기지역 59곳, 전남·강원·경북 편중 수도권·광역시 확산 ‘지방소멸에서 지역소멸 시대’ 진입.
- K-공감. (2009). 이명박 대통령이 생각하는 4대강 살리기. [https://gonggam.korea.kr/newsContentView.es?mid=a10203000000&section\\_id=NCCD\\_CULTURE&content=NC002&news\\_id=EBC6D400F4DD4203E0540021F662AC5F](https://gonggam.korea.kr/newsContentView.es?mid=a10203000000&section_id=NCCD_CULTURE&content=NC002&news_id=EBC6D400F4DD4203E0540021F662AC5F)
- 하혜수. (2020). 「지방분권 오디세이」. 서울: 박영사.
- Akai, N., & Sakata, M. (2005). *Fiscal Decentralization, Commitment and Regional Inequality: Evidence from State-level Cross-sectional Data*. CIRJE-F-315, CIRJE, Faculty of Economics, University of Tokyo.
- Blei, D. M., & Lafferty, J. D. (2006, June). *Dynamic topic models*. In *Proceedings of the 23rd international conference on Machine learning* (pp. 113-120).
- Blei, D. M., Ng, A. Y., & Jordan, M. I. (2003). Latent dirichlet allocation. *The Journal of Machine Learning Research*, 3: 993-1022.

- Bonet, J. (2006). Fiscal decentralization and regional income disparities: Evidence from the Colombian experience. *The Annals of Regional Science*, 40: 661-676.
- Deerwester et al. (1990). Indexing by latent semantic analysis. *Journal of the American Society for Information Science*, 41(6): 391-407.
- Grootendorst, M. (2020). *KeyBERT: Minimal keyword extraction with BERT*. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4461265>
- Grootendorst, M. (2022). *BERTopic: Neural topic modeling with a class-based TF-IDF procedure*. arXiv preprint arXiv:2203.05794.
- Hofmann, T. (1999). *Probabilistic Latent Semantic Analysis. Proceedings of the XV Conference on Uncertainty in Artificial Intelligence (UAI1999)*.
- Kanbur, R., & Zhang, X. (2005). Fifty years of regional inequality in China: A journey through central planning, reform, and openness. *Review of Development Economics*, 9(1): 87-106.
- McInnes, L., Healy, J., & Astels, S. (2017). hdbscan: Hierarchical density based clustering. *The Journal of Open Source Software*, 2(11): 205.
- McInnes, L., Healy, J., & Melville, J. (2018). *UMAP: Uniform Manifold Approximation and Projection for Dimension Reduction*. arXiv preprint arXiv:1802.03426.
- Ramos, J. (2003, December). Using tf-idf to determine word relevance in document queries. *In Proceedings of the first instructional conference on machine learning*, 242(1): 29-48.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R.(2009). Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5): 619-644.

**김 란:** 서울대학교 행정대학원에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 인사혁신처 소속 국가공무원인재개발원 교수로 재직중이다. 관심분야는 인사행정, 머신러닝과 딥러닝을 활용한 정책분석, coproduction, 사회적자본, 국제개발 등이다. 최근 주요 논문으로 “토픽모델링과 단어 의미연결망을 활용한 교육정책 수요 탐색(2024)”, “전북특별법의 제정과정 분석(2024)”, “토픽모델링을 활용한 저출산 대응 정책 연구동향 분석(2023)”, “Revisiting the influence of community social capital indices on child maltreatment rates:The moderating effects of place(2023)” 등이 있다.

**김 필:** 서울대학교 행정대학원에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원으로 재직중이다. 관심분야는 지방행정, 인사행정, 정부신뢰, 비교행정 등이다. 최근 주요 논문으로 “데이터기반행정을 위한 지방행정통계 현황 및 정책 활용성 제고 방안 연구(2023)”, “비교행정의 새로운 국가분류기준: 사회통합과 정치-행정 관계(2022)”, “Workplace Disruption in the Public Sector and HRM Practices to Enhance Employee Resilience(2022)” 등이 있다(Email:kimfeel2022@gmail.com).