

대통령 연설문 내용분석을 통한 역대 정부의 지역균형발전정책 비교연구*

A Study on the Balanced Regional Development Policies of Three Governments Since the 2000s: Focusing on the Contents Analysis of Presidential Speech Archives

유희연 You, Heeyoun**

Abstract

This study intends to examine the trends of the balanced regional development policies of the three governments (the Roh Moo-hyun, Lee Myung-bak, and Park Geun-hye governments) since the 2000s through an analysis of the contents of presidential speeches provided by the Presidential Archives. This study employs text mining methodology, specifically using word frequency analysis and text network analysis. The study found that President Roh Moo-hyun delivered the most speeches related to balanced regional development. In particular, while other presidents delivered many speeches related to balanced regional development in their second or third years in office, President Roh delivered the most speeches in his first year of the office. It seems that he was running the government with a strong will for balanced regional development by giving many speeches. In the speeches of the three presidents, many keywords were derived from the 'values and goals', 'entities', and 'substantial means' of balanced regional development. In general, President Roh Moo-hyun presented a variety of words in the field of entities and substantial means.

Keywords: Balanced Regional Development, Presidential Speech, Regional Policy, Text Mining

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

지역균형발전¹⁾은 세계 대부분의 국가가 당연하게 추구하는 가치이지만, 특히 우리나라는 헌법 제123조에 지

역균형발전을 위한 국가의 이념과 의무에 대해 명시하고 있다. 이러한 헌법 규정에 따라 지역균형발전정책은 국가 공간정책으로 수립·추진되어 왔다(김용웅 2020).

지역균형발전정책을 지속적으로 추진한 지 약 40여 년이 지났으나,²⁾ 뚜렷한 효과는 보지 못하였고, 오히려 수도권과 지방 간의 격차는 심화되었다. 특히 2020

* 본 연구는 대통령기록관의 '2022년 대통령기록물 우수연구논문' 지원을 받아 수행된 내용을 수정·보완한 것임.

** 국토연구원 부연구위원 | Associate Research Fellow, National Territorial Planning & Regional Research Division, Korea Research Institute for Human Settlements | hyyou@krihs.re.kr

1) 균형발전정책의 명칭은 역대 정부별로 다르게 사용되었다. 참여정부와 문재인 정부는 '국가균형발전정책', 이명박 정부와 박근혜 정부는 '지역발전정책' 용어를 법적·정책적 용어로 활용하였다(송우경 2021). 2022년 출범한 윤석열 정부는 '지역균형발전'이라는 용어를 사용하고 있다. 본 연구에서는 현 정부에서 사용하고 있는 '지역균형발전'을 주로 사용하되, 필요에 따라 지역정책, 균형발전정책, 지역발전정책, 국토균형발전정책을 혼용하여 사용한다.

년을 기점으로 전 국토 면적의 11.8%에 불과한 수도권
의 인구가 전체 인구의 50.1%를 넘고, 지역 내 총생산
액(GRDP)의 52.5%, 1,000대 기업 본사의 74.3%(743
개소)가 집중되는 등 수도권은 과밀화되고 있다(신재
광, 유희연 2022). 반면 지방은 인구감소, 노령화 등으
로 지방소멸이라는 위기의식이 심화되고 있는 실정이
다. 인구 이동의 수도권 쏠림과 지방소멸 현상은 대한
민국 지속가능성의 위기에 대한 경고라고 할 수 있다
(하수정 2022).

이러한 심각성을 인지하고, 2022년 출범한 윤석열
정부는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 국
정목표(국정목표 6)로 설정하고, 15대 국정과제와 76개
세부과제를 제시한 바 있다. 대통령은 지난 2022년 3월
24일 지역균형특별위원회 회의에서도 "지방의 시대라
는 모토를 가지고 새 정부를 운영"하겠다고 선언한 바
있다. 현 정부가 지역균형발전정책에 강력한 의지를 가
지고 추진하겠다는 것은 분명해 보인다(박기관 2022).

우리나라 역대 정부들이 지역균형발전정책에 관심
이 없었던 것이 아님에도 불구하고, 지역균형발전은
왜 여전히 풀리지 않은 난제로 남아있는 것일까? 우리
나라는 대통령 5년 단임제로 인해 정권이 바뀌면 국정
기조에 따라 지역균형발전정책의 방향과 전략에도 많
은 변화가 있었다(송우경 2021). 행정부를 대표하는 최
고 통수권자인 대통령이 한 국가정책의 형성과 정책
의사결정과정에서 미치는 영향이 매우 크기 때문이다(박
준형, 유희선, 김태영, 한희정 외 2017). 이에 대해 김
용웅(2020)은 2000년대 이후 5년 단위의 정권들이 경
쟁적으로 제시해 온 이상주의적 지역정책 패러다임이
시행착오를 거듭하고 있다고 비판한 바 있다. 정책추

진의 실행력과 정책성과의 달성보다는 이론적 완결성
과 소망적 사고(wishful thinking)에 기초한 희망적 미
래비전 제시에만 치중해오고 있다는 것이다. 반면, 고
병호(2010)는 균형발전이라는 목표설정과 정책추진
과정에 대하여 정권이 바뀌면서 정책의 이름만 달라진
채 반복되고 포장되어 부메랑처럼 되돌아옴에도 불구
하고, 그 과정 안에는 새로운 이론적 패러다임의 수용
과 환경의 변화에 대응해온 '변환적 발전'에 주목하여
지역정책의 미래지향적 사고가 있었음을 강조한다.

한편, 대통령 연설문은 대통령의 국정철학, 정책기
조 등을 국민들에게 전달하기 위해 활용하는 수단으로
해당 정부의 국정 목표와 철학을 내포하고 있다(박준
형, 유희선, 김태영, 한희정 외 2017; 김수정 2020). 대
통령은 연설을 통해 국정운영의 기본적인 방향을 국민
에게 제시하고, 국민의 지지와 결속을 다지며, 국정운
영의 정당성을 확보하기 위해 노력한다(황창호, 이혁
우, 임동완 2015). 따라서 박준형, 유희선, 김태영, 한희
정 외(2017)는 대통령 연설문은 커뮤니케이션 효과가
강력한 공적 담론을 형성하기 때문에 대통령의 언어가
'대통령 수사학(rhetoric)'이라는 장르로 인식되기도 한
다고 밝히고 있다. 또한 대통령 연설문은 사회적인 변
화와 지향점이 기록된 자료로서 역사적인 가치가 커,
연설문 분석을 통해 시대변화에 따른 국정운영의 추이,
정책 방향성과 그 함의를 살펴볼 수 있다는 점에서 정
책분석에 유용한 틀을 제공해준다(박철수 2019; 김소
연 2020). 이러한 특성 때문에 행정학, 정치학 등 사회
과학 제 분야에서는 대통령 연설문의 입체적 가치에 주
목하여 각 부문 정책별로 텍스트마이닝 기법을 활용한
대통령 연설문 분석 연구가 활발히 이루어지고 있다.³⁾

2) 균형발전정책정책 도입 시점에 관해서는 학자마다 다른 의견을 보인다. 김용웅(2020)은 수도권 집중억제를 표면적으로 내세운 「제2차
국토종합개발계획」(1982), 「수도권정비계획법」 제정(1982) 등 1980년대를 균형발전시책의 출발로 보고 있으나, 차미숙, 조은주, 곽윤신,
전봉경 외(2022)는 전후 복구, 자립적 경제성장 목표를 추구하면서 야기된 수도권 집중 문제를 해결하기 위해 중앙정부가 주도적으로
추진한 1960년대를 시작으로 인식했다. 강현수, 김석현, 김현호, 변창흠 외(2013)는 1970년대 이후부터 중앙정부 차원에서 수도권 집중억
제를 막고 균형발전을 추구하기 위해 많은 제도를 도입했다고 보았다.

하지만, 지역균형발전정책의 경우 대통령의 리더십에 따라 역대 정부별 지역균형발전에 대한 인식이나 추진방식 등에 많은 차이가 있음에도 불구하고, 그간 국토·공간정책 연구 분야에서는 역대 정부별 지역균형발전정책 흐름을 정성적 수준에서만 제시해왔다. 즉, 실제 대통령의 말(연설기록)을 토대로 “균형발전”의 시각에서 대통령의 연설이 어떤 양상을 띠고 있는지, 연설문상에서 정책에 어떤 변화가 있었는지, 정책의 변화는 유의미한 것이었는지, 혹은 균형발전정책의 어떠한 측면을 강조했는지(정책의 실제적인 부분보다는 희망적 미래비전만을 강조한 것은 아닌지) 등을 고찰한 실증적인 연구는 수행된 바 없다. 이에 본 연구에서는 대통령 연설문의 자료적 가치에 주목하여 대통령 연설문에 나타난 지역균형발전정책의 추이와 강조된 부문을 실증적으로 분석하고, 이를 역대 정부별로 비교하고자 한다.

따라서 본 연구의 목적은 첫째, 역대 대통령 3인(노무현, 이명박, 박근혜 대통령)의 지역균형발전 분야 연설 추이를 검토하고, 둘째, 지역균형발전정책의 구조(지역문제, 가치와 목표, 실질적 수단, 실행적 수단, 추진주체 등)에 주목하여 역대 대통령은 지역균형발전정책의 어떠한 측면을 강조하였는지 살펴본다. 마지막으로 역대 대통령은 지역균형발전정책에서 어떠한 공간적 단위 혹은 지역을 강조하였는지를 파악하고, 비교한다.

2. 연구의 내용 및 방법

대통령기록관 홈페이지⁴⁾는 이승만 대통령(제1대)부터 박근혜 대통령(제18대)까지 역대 대통령의 연설을 문서, 음성, 동영상 매체 형태로 제공하고 있다. 본 연구에서는 대통령기록관에서 제공하고 있는 역대 대통령 연설기록 중 대통령 연설문(문서)만을 대상으로 한다.

본 연구의 시간적 범위는 참여정부 이후로 한정한다. 기존에 산발적으로 추진되던 균형발전정책을 「국가균형발전특별법」, 전담기구(위원회), 「국가균형발전 5개년계획」, 특별회계 등 다양한 정책을 종합적인 틀과 제도적 기반 위에서 국정과제의 위상을 갖고 본격적으로 추진한 것이 참여정부이기 때문이다(고영선, 김광호 2009). 본 연구의 공간적 범위는 국내(대한민국 전역)로 한정한다.

현재(2022년 12월 기준) 대통령기록관에서 문재인 대통령(19대) 기록물은 서비스를 제공하고 있지 않다. 따라서 본 연구의 분석의 대상이 되는 연설문은 노무현 대통령(2003년~2008년, 제16대), 이명박 대통령(2008년~2013년, 제17대), 박근혜 대통령(2013년~2017년, 제18대) 총 3인의 연설문 중, 지역균형발전 관련 언급이 있는 연설문만을 선별하여 텍스트마이닝 기법을 활용하여 내용분석(contents analysis)을 실시한다. 텍스트 마이닝(text mining)은 비구조화된(unstructured) 데이터⁵⁾ 중에서 자연어 처리를 기반으로 직접적인 연관을

3) 예를 들어, 김혁(2014)은 경제회복에 대한 기대를 받으며 대통령직에 오른 김대중 대통령과 이명박 대통령이 경제를 많이 언급하였고, 노태우 대통령은 통일, 노무현 대통령은 정치개혁과 관련한 정책의제 설정이 빈번하였음을 밝혔다. 박준형, 유호선, 김태영, 한희정 외(2017)는 역대 대통령들의 외교·통상 분야, 김소연(2020)은 대북 정치수사, 김수정(2020)은 문화정책, 서재현, 윤나영, 진혜원(2020)은 보육정책, 장지영(2021)은 햇볕정책, 전세훈(2021)은 이주노동정책 등에 초점을 맞추어 대통령 연설문을 분석한 바 있다. 지역정책 분야에서는 부산광역시 지역혁신정책동향을 분석하기 위해 신문기사의 지역혁신 핵심어를 분석한 연구(박주삼, 홍순구 2016), 균형발전 관련 연구 추세를 파악하기 위해 DBpia 등록 논문의 키워드 분석을 수행한 연구(권영섭, 김태환, 허동숙, 서승연 외 2020) 등이 있다.

4) 대통령기록관 홈페이지(<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>, 2022년 10월 22일 검색).

5) 데이터베이스는 구조에 따라 구조화된 데이터베이스(structured database)와 비구조화된 데이터베이스(unstructured database)로 구분할 수 있다. 구조화된 데이터베이스(정형 데이터)는 정형화된 수치 데이터를 의미하며, 비구조화된(비정형) 데이터는 수치 데이터가 아닌 텍스트, 영상 등과 같이 형태와 구조가 복잡한 데이터를 의미한다(구주나 2014).

표 1_지역균형발전 관련 대통령 연설문 분류 3가지

분류	예시
(분류 1) 국정 전반을 논의하면서 지역균형발전정책의 큰 그림 제시	연설문 중 취임사, 국회연설, 성명/담화문 등을 통해 국정 전반에 대해 논의하면서 지역균형발전의 정책목표, 비전 등을 제시
(분류 2) 지역행사(축제, 기공식, 개통식 등)에 참여하여 지역균형발전정책과 연계하여 설명	연설문 중 주로 기념사에 해당하며, 지역행사에 참여하여 행사의 의의, 기대효과 등을 지역균형발전정책과 연계하여 설명
(분류 3) 지역균형발전정책과 연계한 설명은 없지만, 지역 행사 참여 또는 지역에 대한 언급이 있는 경우	연설문 중 주로 기념사에 해당하며, 단순히 지역행사에 참여하여 행사와 지역을 지하한 경우(지역균형발전정책과 연계하여 설명하지는 않음)

표 2_지역균형발전정책 비교·분석 틀

no	분류	정의	
1	지역문제	지역균형발전정책을 도입하게 된 주요 이슈 및 배경	
2	정책목표	지역균형발전정책을 통해 달성하고자 하는 비전, 목표 등	
3	정책수단	실질적 수단	목표를 달성하기 위한 전략, 세부 정책사업, 프로그램 등
4		실행적 수단	실질적 수단을 실행하기 위한 특별법, 위원회 조직, 5개년계획 등
5	추진주체	지역균형발전정책 추진주체(예: 중앙정부, 지방정부, 기업 등)	
6	정책대상(공간단위)	지역정책이 추진되는 공간단위 (예: 시도, 시군구, 광역경제권, 지역행복생활권 등)	

표 3_지역균형발전정책 비교·분석 틀 도출

구분	김현호(2019)	차미숙, 조은주, 박윤신, 전봉경 외(2022)	오승은, 노승용(2014)	송우경(2021)	정정길, 이시원, 최종원, 정준금 외(2020)	※ 본 연구
지역문제	X	○	X	○	X	○
정책기조	철학(가치)	○	○ (가치)	X	X	○
	목표	○	○	○ (정책지향점)	○	
정책내용	정책공간	○	○	X	○	○
	주요시책	○	○	○	○ (실질적)	○ (실질적)
	계획	○	○	X	○ (실질적)	○ (실질적)
정책추진	추진주체	X	○	○	X	○
	추진기구	○	X	○	○ (실행적)	○ (실행적)
	거버넌스	○	X	X	X	X
정책지원	재정	○	○	X	○ (실행적)	○ (실행적)
	법률(법)	○	○	○	○ (실행적)	○ (실행적)

보여주지 않는 비정형 텍스트에서 숨겨진 패턴을 도출하여 의미 있고 활용가치가 높은 정보나 지식을 창출하는 데이터 마이닝의 방법이다(구주나 2014). 텍스트마이닝에서 내용분석이란 연설문, 서한, 기록문서, 신문 등과 같은 각종 자료의 내용을 구체적이고 세밀하게 조사하고 내용에 함축된 메시지를 분류하거나 빈도수를 측정하여 내용에 내포된 의미나 특성을 파악해내는 방법이다. 언어 네트워크 분석 방법은 내용분석 방법

중 하나로 텍스트에서 의미 있는 단어를 추출하여 단어 간 관계적 특성을 밝히는 방법이다(박준형, 유호선, 김내영, 한희정 외 2017). 네트워크 분석에 주로 사용되는 지수는 연결중심성(degree centrality)과 매개중심성(betweenness centrality)이 있다. 연결중심성은 한 단어가 다른 단어들과 연결된 합을 의미하며, 다른 단어와 직접 연결되는 단어가 많을수록 연결중심성은 높아진다. 매개중심성은 한 단어가 연결망 내의 다른 단어들

사이에 위치하는 정도를 측정하는 지수로서 특정 단어가 네트워크 내의 다른 단어들을 얼마나 많이 매개하는지를 보여주는 지수이다. 매개중심성이 높은 단어일수록 정보의 흐름에 큰 영향을 지닌다고 할 수 있다(박준형, 유호선, 김태영, 한희정 외 2017).

텍스트마이닝 기법의 장점은 텍스트 내에서 실제적이고 잠재적으로 이루어지고 있는 주요 논의 및 표현 내용이 무엇인지 밝혀낼 수 있다는 것이다. 또한 기존의 전문가 의견, 설문조사 등과 같은 전통적인 방법에서 벗어나 다양한 분야에서 발생하는 텍스트 데이터 자체를 분석 연구함으로써 데이터 기반의 객관적인 결과를 탐구할 수 있다(박철수 2019).

균형발전 관련 언급이 있는 연설문은 총 532개(전체 연설문 2,091개 중 25.4%)로 집계되었고, 이를 최종 분석 대상으로 선정했다. 분석의 대상이 된 대통령 연설문은 크게 (1) 국정 전반을 논의하면서 지역균형발전정책을 제시한 경우, (2) 지역행사(축제, 기공식, 개통식 등)에 참석하여 균형발전정책과 연계하여 연설한 경우, (3) 지역행사에 참석하여 균형발전정책과 연계하여 설명하지는 않은 경우 등으로 구분할 수 있었다. (3)의 경우 균형발전정책과 직접적으로 연계되지 않는다고 여겨질 수도 있지만, 지역행사에 참여한 것도 지역에 대한 관심으로 해석할 수 있다고 판단하여 분석의 대상으로 포함한다(<표 1> 참조).

또한 역대 대통령이 지역균형발전 관련 연설문에서 지역균형발전정책의 어떠한 측면을 강조했는지 파악하기 위해 선행연구를 종합하여 지역균형발전정책 비교 분석 틀을 작성하고(<표 2>, <표 3> 참조), 단어 풀(pool)을 활용하여 빈도분석과 언어 네트워크 분석(연결중심성, 매개중심성)을 수행하였다. 자료 분석은 통계와 데이터마이닝을 위한 분석 프로그램인 R을 활용하였고, 정책대상인 공간단위 중 시도별 언급 빈도수는 시각화를 위해 ArcGIS Pro2.7을 활용하여 지도화하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 지역균형발전의 의미(에 대한 논쟁)

균형발전정책과 관련하여 가장 쟁점이 되는 부분은 균형발전에 대한 개념이다. 경제학에서의 균형(equilibrium)과 물리적 기능적 균형(balance)이 우리말로는 동일하게 '균형'으로 표기되기 때문이다. 일부 경제학자들은 경제학에서의 균형 개념을 자유 시장 메커니즘 안에서 변수들 간에 일시적으로 갖게 되는 하나의 점임을 가정한다. 이들에게 균형발전은 실현 불가능한 목표이자, 정치적인 구호일 뿐이다(강현수, 김석현, 김현호, 변창흠 외 2013).

하지만, 균형발전정책에서 추구하는 '균형'은 경제학 모형 속에서 가상으로 존재하는 균형과는 차이가 있다(강현수, 김석현, 김현호, 변창흠 외 2013). 김용웅(2020)에 따르면 '균형'에는 시스템 내의 구성요소 간 같은 힘의 분포를 의미하는 평등과 균등성(equality) 개념뿐만 아니라 시스템 내 구성요소 간 다른 특성과 역할, 시스템 성장에 대한 기여도에 따라 합당한 몫을 받는 공정성(equity)의 개념도 포함된다. 또한 균형이라는 용어는 시스템 내의 구성요소 간 작용하는 힘이 기울거나 치우치지 않고 안정된 평형(equilibrium) 개념까지 광범위하게 포함되어 있다.

'균형'이라는 용어에 대한 혼동 이외에도 지역균형발전 용어 정의가 어려운 것은 '지역', '균형', '발전' 각각의 용어에 대한 사전적 정의가 불분명하기 때문이다. 이정식(2022)은 지역균형발전 용어의 '지역', '균형', '발전'에 대한 보다 구체적이고 실천 가능한 개념(operational definition)을 정립하여 지역균형발전정책의 실효성을 제고할 필요가 있음을 지적한다.

차미숙, 조은주, 곽윤신, 전봉경 외(2022)는 지역균형발전을 '각 지역이 특성에 맞는 발전과 지역 간 연

계 협력 증진을 통해 지역 경쟁력을 높이고 국민 삶의 질을 향상하기 위한 지역 간 균형이 있는 발전'이라고 제시한다. 강현수, 김석현, 김현호, 변창흠 외(2013)는 지역균형발전을 서로 다른 기능을 가진 행정부, 입법부, 사법부가 견제와 균형을 통해 권력의 분립을 이루듯이, 지역균형발전은 '각 지역이 역사, 문화, 산업적 역량을 발휘할 수 있도록 발전하는 것'으로 정의한다.

2. 정책적 맥락에서의 지역균형발전

정정길, 이시원, 최종원, 정준금 외(2020)는 라스웰(Lasswell)과 캐플런(Kaplan)의 정책 정의를 인용하며 '정책은 학자들 간에 통일된 정의를 갖는 것이 쉽지 않지만, '목표와 수단의 결합'이라고 대부분의 학자들이 공통적으로 제시하고 있음을 밝히고 있다. 이를 토대로 정정길, 이시원, 최종원, 정준금 외(2020)는 '정책은 바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정하는 기본방침'이라고 정의한다.

지역정책은 타 경제 사회정책과 마찬가지로 당면한 지역문제를 해결하고, 개선하기 위해 도입하는 공공정책의 방향과 수단을 의미하는데(이상대 2019; 송우경 2021), 여기서 말하는 지역문제는 지역 간 문제와 지역 내 문제로 구분할 수 있다. 지역 간 문제는 지역 간 불균형 문제이고, 지역 내 문제는 과밀문제 또는 과소문제로 대표된다(송우경 2021). 우리나라는 1960년대 이후 산업화를 빠르게 추진하면서 급속한 도시화를 경험하였고, 이 과정에서 지역 간 격차 완화를 위한 정책적 대응의 필요성 때문에 지역정책이 도입되었다고 볼 수 있다(이상대 2019).

차미숙, 조은주, 곽윤신, 전봉경 외(2022)는 지역균형발전정책은 지역발전과 균형발전을 촉진하기 위한 정부 개입의 방향과 수단을 의미한다고 포괄적으로 정의하고 있다. 정책은 포괄하는 범주에 따라 명목적 관점과 실체적 관점의 개념 정의가 가능하다(김용웅, 차미숙, 강현수 2009). 명목적 관점(nominalistic approach)에서 지역균형발전정책은 공간적 지역적 변화를 추구하는 '공간정책'을 의미하며, 실체적 관점(substantial approach)에서의 지역균형발전정책은 정부의 공간정책을 포함하여 지역 간의 자원 배분에 실질적으로 영향을 주는 정부 정책과 정책수단을 의미한다(차미숙, 조은주, 곽윤신, 전봉경 외 2022).

차미숙, 조은주, 곽윤신, 전봉경 외(2022)는 국가경제발전 단계와 지역정책 목표가 밀접하게 관련되어 있다는 존 프리드만(John Friedmann 1966)의 주장을 인용하면서 우리나라 지역정책의 초점이 시대별로 상이했음을 밝히고 있다. 우리나라 지역정책도 경제성장을 통한 국가경쟁력 강화, 수도권 과밀 집중과 낙후지역 지원을 통한 지역 간 격차 불균형 해소, 정치적 지역주의와 지역감정 해소 등 지속적으로 제기되는 지역문제와 국내외 여건 변화에 따라 발생하는 이슈에 대응하기 위한 정책 시도와 시행착오를 겪어왔기 때문이다.

본 연구의 핵심인 역대 정부의 지역균형발전정책의 비교 분석을 위한 분석 틀 도출을 위해 선행연구를 검토한 결과, 김현호(2019)는 지역균형발전정책 구성요소를 정책기조(철학, 목표), 정책내용(정책공간, 주요시책, 계획), 정책추진(추진기구, 거버넌스), 정책지원(재정, 법률) 등으로 구분하여, 2000년대 이후 지역발전정책을 종합적으로 제시하고 있다. 다만, 김현호(2019)의 연구에서는 지역정책의 원인이 되는 지역문

6) 문제지역은 낙후지역, 정체지역, 과밀지역 등으로 구분해볼 수 있다(이상대 2019). 기본적인 접근방식은 지역을 발전된 지역과 낙후된 지역으로 구분하고, 낙후된 지역에는 행정 재정적 정책수단을 활용하여 인센티브를 부여하고, 발전된 지역은 규제정책과 조세 중과 등을 활용해 성장을 억제하여 지역 간 격차를 완화하는 방식이다.

제에 대해서는 따로 제시하지 않고 있으며, 지역정책의 대상인 공간에 대해서는 정책내용에 포함하여 비교하고 있다. 정책추진에 있어서도 추진기구(예: 국가균형발전위원회 등 위원회, 중앙부처, 지자체 등)와 거버넌스(예: 지역혁신협의회, 지역발전협의회 등 시도 또는 시군구 단위의 지역혁신체계 운영을 위한 조직)로 따로 구분하여 제시한다. 본 연구에서 활용된 비교분석들은 비교적 자세한 수준에서 논의한 것으로 보인다.

차미숙, 조은주, 곽윤신, 전봉경 외(2022)는 「국가균형발전 5개년 계획」(제1차~제4차)에 나타난 균형발전정책 패러다임 비교를 위한 분석 틀로 지역문제, 비전, 가치, 주요전략, 주요시책 등으로 구분하여 제시하고 있다. 주요시책은 각 정권에서 활용한 사업, 프로그램 등과 같은 실질적 수단과 특별법, 거버넌스 등과 같은 실행적 수단을 따로 구분하지 않되, 주로 실질적 수단에 초점을 맞춰 각 계획별 특징을 정리하고 있다. 이외에도 지역균형발전 관련 선행연구(2018년~2020년)를 대상으로 한 키워드 분석 결과(가)를 제시하고 있는데, 이슈와 트렌드, 가치와 목표, 추진전략과 지원시책, 실행과 추진주체 등 4가지로 구분하고 있다. 이슈와 트렌드는 각각 지역문제, 가치와 목표는 정책기조(철학, 목표)에 해당하며, 추진전략과 지원시책은 정책내용(공간단위, 주요시책, 계획)과 정책지원(재정, 법률)을 모두 포함하고 있다. 마지막 분류인 실행과 추진주체는 정책추진(추진주체, 추진기구, 거버넌스)을 모두 포함하고 있다. 이는 구분을 단순화하여 포괄적으로 분석한 것으로 보인다.

오승은, 노승용(2014)은 참여정부와 이명박 정부의 지역발전정책의 성과와 한계를 비교하는 연구에서 지

역균형발전정책과 이를 둘러싼 환경적 요소, 즉 지역균형발전정책의 구성요소를 중심으로 분석 틀을 설정한다. 지역균형발전정책은 정책의 지향점(가치)과 가치를 실현하기 위한 구체적인 정책내용으로 구성한다고 보고, 환경적 요소로는 지역균형발전정책의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 제반 요소들로 법·제도, 추진체계, 지원체계(예: 최고지도자의 관심 등) 등으로 구성하고 있다.

송우경(2021)은 지역균형발전정책의 지역문제, 정책목표, 정책대상(공간단위), 정책추진기구, 정책수단(실질적 수단, 실행적 수단)으로 구분하여 정부별 지역정책을 비교하고 있다. 이러한 분류는 정정길, 이시원, 최종원, 정준금 외(2020)에서 제시한 정책의 구성요소를 반영한 것으로 보인다. 정정길, 이시원, 최종원, 정준금 외(2020)는 정책의 구성요소로 정책목표, 정책수단(실질적 정책수단, 실행적 정책수단), 정책대상자(수혜집단, 정책비용부담자)로 제시하고 있다. 먼저, 정책목표는 미래에 도달하고자 하는 바람직한 상태에서 미래성과 방향성을 가지고 있다. 또한 무엇이 바람직한 상태인가를 판단하는 가치판단에 의존하기 때문에 주관적이며, 규범적인 성격을 지니고 있다. 정책수단은 2개로 분류하고 있는데, 실질적 정책수단(substantive policy means)은 상위 목표에 대한 정책수단으로서 하위수단에 대해서는 목표의 역할을 하기 때문에 도구적 정책목표 또는 도구적 정책수단이라고도 부를 수 있다. 실행적 정책수단은 위에서 제시한 실질적 정책수단을 실현시키기 위해 필요한 수단들로 실행적 또는 보조적 정책수단이라고 부른다. 즉, 실질적 정책수단은 정책목표를 달성하기 위한 핵심적 정책사업이며,

7) 분석 결과, 이슈와 트렌드 측면에서는 인구감소, 일자리 창출이 상위 키워드로 제시되고 있으며, 가치와 목표 측면에서는 균형발전 연계협력 통합, 지역발전 순으로 키워드가 도출되었다. 추진시책과 전략 측면에서는 분권, 지원, 혁신도시 순으로 나타났으며, 실행 및 추진주체 측면에서는 지자체, 수도권, 도시, 대학 순으로 키워드가 도출되었다. 차미숙, 조은주, 곽윤신, 전봉경 외(2022)는 이러한 연구 결과를 중앙정부 주도의 균형발전정책 성과에 대한 반성으로 보고 분권형 균형발전전략의 필요성과 밀접하게 연관된 것으로 추정하고 있다.

실행적 정책수단은 핵심적 정책수단을 집행하기 위한 각종 법령, 재원 등이라고 할 수 있다(송우경 2021).

장재홍, 송하울, 김찬준, 김동수 외(2012)는 지역정책의 최우선 준거가 "지역"이라는 국가의 하위 공간 단위를 대상으로 한다는 점이 타 부문별 정책들과 다르다고 제안한다. 장재홍, 송하울, 김찬준, 김동수 외(2012)는 지역정책의 최우선 준거가 "지역(공간단위)"이며 부문별 정책수단을 지역 특성에 맞게 부문별로 조합하는 것이 지역정책에서 필요하다고 주장하면서 지역정책 대상으로서의 공간을 강조하고 있다.

위의 논의를 종합해보면 각 연구마다 조금씩 상이하지만, 공통적으로 정책기조, 정책내용, 정책지원의 측면을 제시하고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 정책기조(가치와 목표)를 기본적인 분석 틀로 차용한다. 단, 선행연구에서는 정책기조를 가치와 목표로 구분하고 있지만, 본 연구에서는 따로 구분하지 않는다. 정책내용과 정책추진, 정책지원의 내용은 각 연구마다 혼재되어 있는데 본 연구에서는 송우경(2021), 정정길, 이시원, 최종원, 정준금 외(2020)에서 제시한 실행적 정책수단과 실질적 정책수단을 비교적 명료한 분류체계라고 판단하여 이를 반영하고, 지역정책의 원인이 되는 지역문제, 지역정책의 고유한 정책대상인 공간단위 등을 추가하여 지역균형발전정책의 비교·분석 틀을 지역문제, 가치와 목표(정책목표), 정책수단(실질적 수단, 실행적 수단), 추진주체, 정책대상(공간단위) 등으로 제시한다 (<표 2>, <표 3> 참고).

3. 선행연구와의 차별성

앞에서 제시한 선행연구와 본 연구의 차별성 및 특징은 다음과 같다. 첫째, 그간 국토·도시 분야 선행연구들은 지역균형발전정책을 시기별(정부별)로 구분하여 정성적으로 평가해왔다. 하지만, 지역균형발전정책의

최고 의사결정권자인 대통령의 말, 연설문에 초점을 맞추어 수행한 연구는 전무한 실정이다. 본 연구는 '분석자료' 측면에서 대통령의 인식 및 가치관이 가장 뚜렷하게 드러나는 대통령 연설문을 대상으로 했다는 점에서 차별적이다.

둘째, 대통령 연설문을 대상으로 한 그간의 선행연구들은 주로 사회과학의 다양한 하위 정책분야(문화, 외교·통상, 돌봄, 이주노동 등)에서 활발하게 이루어졌으며, 주로 대통령 연설문에 나타난 '인식', '가치관'을 중심으로 텍스트마이닝 기법을 활용하여 연구를 수행하였다. 본 연구에서는 그간 대통령 연설문 분석에서 다루어지지 않았던 '지역균형발전정책'의 구성요소를 분석의 틀로 구성하여 연구를 수행했다는 점에서 차별성을 지닌다.

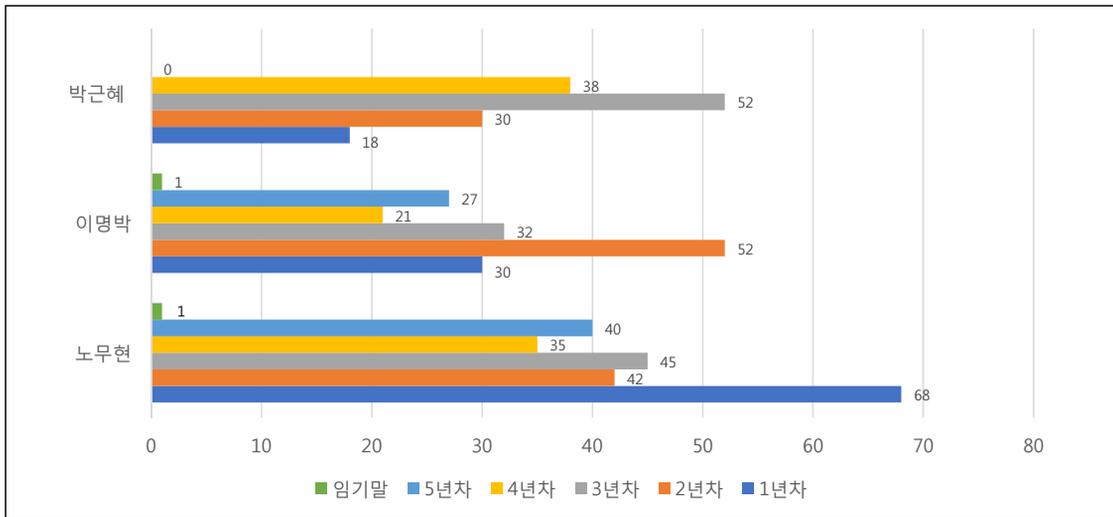
셋째, 지역균형발전정책의 정책대상이 '지역' 즉 공간이라는 점에 주목하여 대통령 연설문의 분석 틀에 공간을 추가하여 지리학적인 관점에서 분석한다는 점에서 차별성을 지닌다. 나아가 지역균형발전과 관련되어 어떠한 공간단위를 강조했는지 혹은 어떤 지역을 강조했는지/강조하지 않았는지 등을 파악한다는 점에서 차별성을 지닌다.

III. 대통령 연설문 내용분석을 통한 역대 대통령의 지역균형발전정책 비교·분석

1. 역대 대통령별 지역균형발전 관련 연설 추이

대통령기록관은 대통령 연설문의 유형을 크게 취임사, 신년사, 국회연설, 성명/담화문, 기념사, 기타 등으로 구분하여 제공하고 있다. 앞서 제시한 연구 방법에 따라 지역균형발전과 관련된 연설문은 총 2,088개 연설문 중 총 532개로 집계되었다. 이를 대통령별로 정리하면 노무현 대통령은 총 231개(전체 연설문 778개,

그림 1_역대 대통령별 지역균형발전 관련 연설문 개수



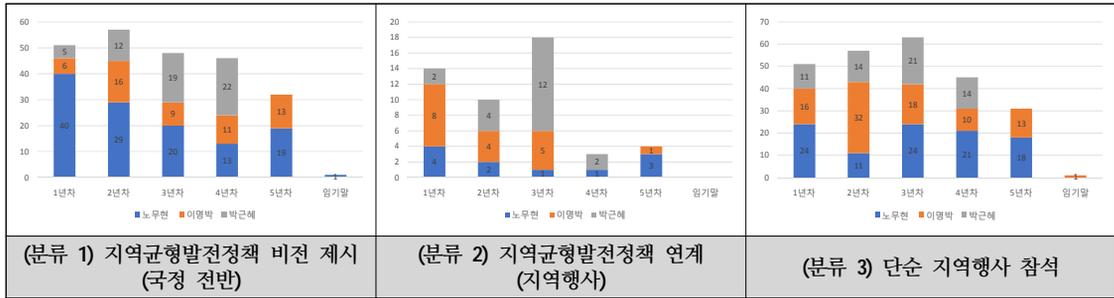
29.69%), 이명박 대통령은 총 163개(전체 연설문 817개, 19.95%), 박근혜 대통령은 138개(전체 연설문 493개, 27.99%)이다. 박근혜 대통령은 임기 4년 차(2016년) 11월부터 탄핵 이슈로 임기를 완료하지 못해 단순한 연설문 개수 비교는 큰 의미가 없으나, 노무현 대통령이 지역균형발전 관련 연설을 가장 많이 했고, 이명박 대통령은 총 연설문 개수에 비해 지역균형발전 관련 연설 빈도가 19.95%로 가장 적었다. 노무현 대통령의 경우 집권 1년 차인 2003년(68회)에 지역균형발전에 관한 연설을 가장 많이 수행하였다. 이명박 대통령은 집권 2~3년 차에, 박근혜 대통령의 경우는 집권 3년 차인 2015년에 가장 많은 연설을 수행했다.

이는 노무현 대통령이 집권 초기부터 지역균형발전에 대해 강력한 의지를 가지고 국정을 운영했기 때문인 것으로 보인다(<그림 1> 참고). 노무현 대통령의 이러한 결과는 우리나라 역대 대통령(전두환 대통령부터 노무현 대통령까지) 연설문이 집권 초반과 집권 후반에 비해 집권 2, 3, 4년 차에 집중적으로 생성된다는 황창호, 이혁우, 임동완(2015)의 연구 결과와도 차이를 보인다. 특히, 황창호, 이혁우, 임동완(2015)

의 연구에서 제시된 노무현 대통령의 지역균형발전 관련 연설문을 포함한 '전체' 연설문의 빈도는 1년 차(143건, 19.5%), 2년 차(152건, 20.8%), 3년 차(124건, 24%), 4년 차(124건, 16.9%), 5년 차(137건, 18.7%)로 집권 초반과 집권 후반에 비해 집권 중반(2~3년 차)에 집중되어 다른 역대 대통령들과 유사한 연설 추이를 보여주고 있다. 일반적으로 대통령은 정권 1년 차에는 정권교체 후 내부적으로 정권을 안정화하는 단계이며, 집권 후반인 5년 차에는 레임덕 현상과 함께 집행한 정책사업을 정리하는 단계이기 때문에 대통령의 활동이 2, 3, 4년 차에 비해 줄어들 수밖에 없기 때문이다(황창호, 이혁우, 임동완 2015). 하지만 지역균형발전 관련 연설문의 경우는 예외적으로 집권 1년 차에 집중적으로 생성한 것으로 보인다.

<그림 2>는 구체적으로 지역균형발전 연설문을 유형별·임기별 추이를 분류별(분류 1, 분류 2, 분류 3)로 나타낸 것이다. <그림 2>의 첫 번째 칸은 대통령이 국정 전반을 논하면서 지역균형발전정책에 대한 큰 그림을 제시하는 연설문의 추이(분류 1)를 보여준다. 분류 1에 해당하는 연설문 개수는 노무현 대통령

그림 2_역대 대통령별 지역균형발전 관련 연설문 추이(분류별)



이 다수를 차지한다(노무현 122개 > 박근혜 58개 > 이명박 55개). 노무현 대통령의 경우 집권 1년 차에 균형발전 관련 연설을 총 40회 수행하는 등 강력한 의지를 지니고 추진하였다. 주로 국회연설, 성명/담화문 등을 통해 지역균형발전 추진 배경과 의지를 드러내고 소통하고자 노력했다. 반면, 이명박 대통령은 집권 2년 차, 박근혜 대통령은 집권 2년 차부터 4년 차까지 지속적으로 지역균형발전에 대한 목표와 비전 등 큰 그림을 제시하는 경향을 보인다.

<그림 2>의 가운데 칸은 대통령이 지역행사(예: 축제, 기공식, 개통식, 엑스포 등)에 참여하여 지역균형발전과 연계하여 행사의 의미에 대해 설명한 경우(분류 2)의 연설문 추이를 보여준다. 분류 2의 경우 총 해당 연설이 49개로 박근혜 대통령 20개, 이명박 대통령 18개, 노무현 대통령 11개로 박근혜 대통령이 가장 많은 연설을 한 것으로 집계되었다. 이는 박근혜 대통령이 임기 중 경제발전 패러다임으로 '창조경제'를 제시하고, 전국 17개 광역시도에 설치한 '창조경제혁신센터' 개소를 집권 2년 차(2014년)부터 3년 차(2015년)까지 적극적으로 추진하면서 개소의 의미를 지역균형발전과 연계하여 설명한 것에 기인한다.

<그림 2>의 가장 오른쪽 칸은 대통령이 단순히 지역행사에 참여한 경우(분류 3)이다. 연설문 분류 3개 중 총 248개로 분류 1, 분류 2와 비교할 때 상대적으로 많은 연설문이 집계되었다. 종합하면 노무현 대

통령이 98건으로 가장 많고, 이명박 대통령이 90건, 박근혜 대통령은 60건 순으로 집계되었다.

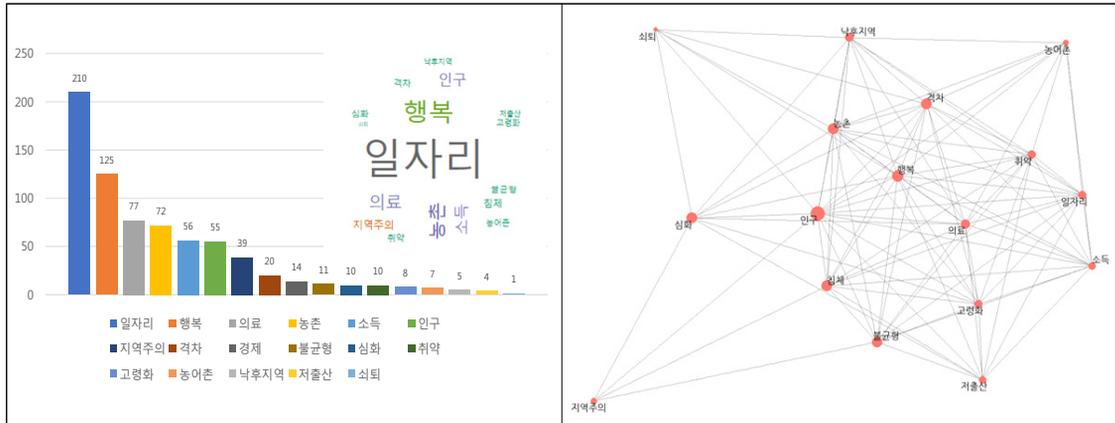
2. 지역균형발전정책 부문별 역대 대통령의 연설문 키워드 빈도분석 및 네트워크 분석

<표 4>는 역대 대통령의 연설문을 내용분석(빈도분석, 네트워크 분석)한 결과로 상위 30개 핵심 단어를 추출한 결과이다. 단, 연결중심성의 경우 동일 수치가 나온 경우 편의상 순위를 고려하지 않고 적시하였다(예: 재정, 도시, 협력(226)/활성화, 문화, 성장(220)/지역발전, 지속, 통합, 희망(216)/중앙정부, 서비스, 서울(210) 등).

빈도수 기준 상위 총 30개 키워드 중에서 부문별로 '가치와 목표'에 해당하는 단어가 11개(총 3,267회)로 가장 많았으며, '추진주체(6개, 2,137회) > '실질적 지원수단'(3개, 733회) > '공간단위(지역)(9개, 1,282회) > '지역문제'(1회, 210회) 순으로 도출되었다. 연결중심성과 매개중심성의 경우, 빈도수와 비슷하게 '가치와 목표' > '추진주체' > '실질적 지원수단' > '지역문제' > '공간단위(지역)' 순으로 도출되었다.

하지만, 전체적으로 '가치와 목표' 부문에 해당하는 단어들이 빈도수(11개)보다 연결중심성(17개)과 매개중심성(19개)에서 우세하게 등장하고 있다. '가치와 목표' 부문에서는 '혁신', '문화', '협력', '균형발전', '성장', '창조' 등이 강조되고 있으며, 추진주체는 '기업', '국가,

그림 4_역대 대통령의 연설문 키워드 빈도 및 네트워크 분석 결과(지역문제)



주: 연결중심성은 노드(node)와 연결된 에지(edge)의 개수, 매개중심성은 원의 크기로 구현하였음.

'도시', '수도권' 등이, 지역문제는 '일자리'와 '인구', 실질적 지원수단은 '지원', '재정', '규제' 등이 우세하게 나타난다. <그림 3>은 키워드 네트워크 분석결과를 보여준다.

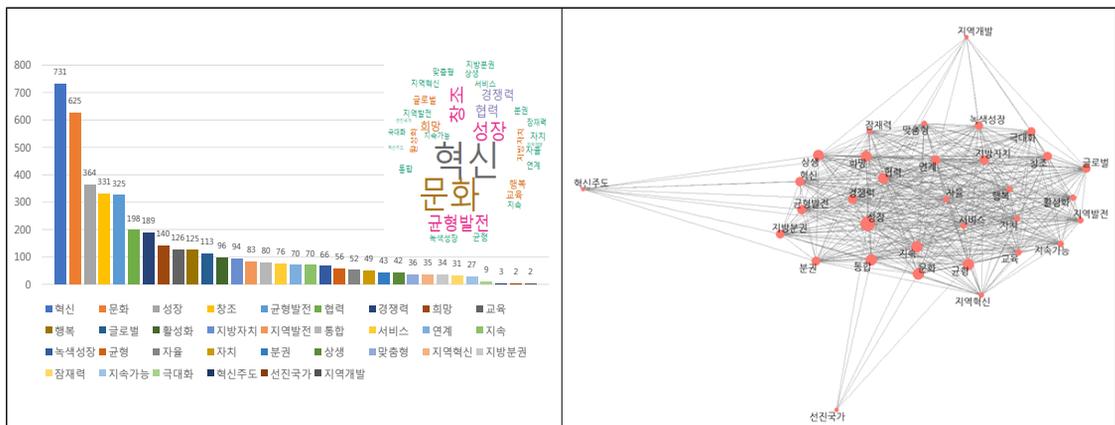
흥미로운 점은 '인구'는 빈도수에서 상위 30위 키워드 안에 포함되지 않았지만, 매개중심성에서는 1위를 기록하고 있는 점이다. 이는 '인구'가 연설문상에서 다른 키워드와의 한 다리를 건너는 연관성, 즉 매개성이 높은 단어임을 시사한다. 또한 주목할 점은 역대 대통령 3인이 연설문상에서 다수로 언급한 지역인 '부산',

'서울', '경북', '광주', '대구', '제주', '인천', '경기' 등이 빈도수 기준으로 상위 30위 내에 9개를 차지하고 있지만, 연결중심성과 매개중심성 측면에서는 '서울'이 유일하게 등장하고 있다는 점이다.

1) 지역문제

'지역문제'는 지역균형발전정책을 도입하게 된 주요 배경과 이슈를 의미한다. 빈도분석상 역대 대통령들은

그림 5_역대 대통령의 연설문 분야별 키워드 분석 결과(가치와 목표)



주: 연결중심성은 노드(node)와 연결된 에지(edge)의 개수, 매개중심성은 원의 크기로 구현하였음.

‘일자리’(210회), ‘행복’(125회), ‘의료’(77회), ‘농촌’(72회), ‘소득’(56회), ‘인구’(55회)와 같은 단어들을 많이 사용하였음을 확인할 수 있다.

언어 네트워크 분석은 빈도수가 1 이상인 단어를 대상으로 파악하였으며, ‘인구’, ‘행복’, ‘의료’, ‘농촌’, ‘격차’, ‘일자리’, ‘취약’, ‘침체’ 등이 연결중심성과 매개중심성에서 키워드로 제시되었다. 대체로 빈도분석과 언어 네트워크 분석을 유사한 패턴을 보이고 있다 (<그림 4> 참고).

2) 가치와 목표

‘가치와 목표’ 부문에서는 역대 대통령들이 ‘혁신’(731회), ‘문화’(625회), ‘성장’(364회), ‘창조’(331회), ‘균형발전’(325회) 등의 단어를 빈번하게 사용한 것을 확인할 수 있다.

언어 네트워크 분석에서는 연결중심성과 매개중심성이 대체로 유사하게 나타나고 있으며, ‘성장’, ‘상생’, ‘균형’, ‘희망’, ‘통합’, ‘협력’, ‘문화’, ‘혁신’, ‘균형발전’ 등이 키워드로 제시되고 있으며, 특히 ‘성장’의 경우 ‘가치와 목표’ 부문 네트워크 분석에서 매우 우세하게 나타나고 있다(<그림 5> 참고).

3) 정책수단: 실질적 수단

‘실질적 수단’은 지역균형발전 정책수단으로 목표를 달성하기 위한 전략, 세부 정책사업, 프로그램 등을 의미한다. 빈도분석 상 3명의 대통령은 ‘지원’(442회), ‘창조경제혁신센터’(161회), ‘규제’(130회), ‘혁신도시’(81회), ‘분관’(77회) 등의 순으로 연설문상에서 빈번하게 언급한 것으로 도출되었다. 가장 상위 키워드로 도출된 ‘지원’(442회)은 연설문상에서 정책을 설명하기 위한 다소 포괄적인 의미로 빈번하게 사용되는 경

우가 많아 상위 단어로 도출된 것으로 보인다. 이외에도 ‘클러스터’(62회), ‘기업도시’(47회), ‘행정중심복합도시’(44회), ‘지방대학’(34회), ‘신행정수도’(23회) 등 지역균형발전정책의 다양한 세부 정책도 등장하였다.

언어 네트워크 분석에서는 ‘지원’(연결중심성 60, 매개중심성 0.09), ‘규제’(연결중심성 56, 매개중심성 0.05), ‘재정’(연결중심성 56, 매개중심성 0.06), ‘분관’ 등이 네트워크상에서 중심적인 역할을 하고 있다. 이외에도 ‘혁신도시’, ‘기업도시’, ‘클러스터’, ‘지방대학’, ‘자원’, ‘클러스터’, ‘행정중심복합도시’ 등도 높은 순위를 보여주고 있으며, 대체로 빈도분석과 언어 네트워크 분석 결과는 유사한 추이를 보인다.

흥미로운 점은 실질적 정책수단에서 포괄적으로 사용되어 상위 단어로 도출된 ‘지원’, ‘규제’, ‘재정’ 등을 제외하고는 ‘클러스터’, ‘기업도시’, ‘행정중심복합도시’, ‘혁신도시’ 등과 같은 단어가 빈도분석과 네트워크 분석에서 상위 키워드로 제시되고 있다는 점이다. 이러한 단어들은 역대 대통령들이 실질적인 정책수단을 언급하는 데 중요한 역할을 했음을 함의한다. 실제로 참여정부부터 시작된 혁신 클러스터 정책은 이명박 정부, 박근혜 정부에서도 지속적으로 추진되었으며, 혁신도시, 기업도시, 행정중심복합도시 등의 정책은 참여정부 당시 활발하게 계획·추진되었다. 정권이 바뀌면서 이명박 정부, 박근혜 정부에서는 기존에 추진되던 정책들을 재검토하고, 그 기능을 축소하는 등 지지부진하게 진행되기는 했지만, 지속적으로 대통령의 연설문에서 등장하고 있다는 특징이 있다.

또한 지역균형발전정책의 실질적 수단으로서 ‘분관’ 역시 강조되고 있는 것도 주목할 점이다. 특히, ‘분관’은 매개중심성이 가장 높아 역대 대통령들이 균형발전정책의 실질적 수단을 언급하는 데 중계 역할을 가장 많이 한 것으로 유추할 수 있다(<그림 6> 참고).

언어 네트워크 분석 결과는 빈도분석 결과와 유사하게 제시되고 있다. '기업'(연결중심성 50, 매개중심성 0.07), '도시'(연결중심성 48, 매개중심성 0.09), '주민'(연결중심성 48, 매개중심성 0.04), '국가'(연결중심성 48, 매개중심성 0.03)가 상위 키워드로 제시되고 있으며, '수도권', '지방자치', '중앙정부', '지자체' 등이 그 뒤를 잇고 있다(<그림 7> 참고).

6) 정책대상(공간단위)

지역균형발전정책은 '지역'을 공간대상으로 한다는 점에서 타 부문 정책들과 차이를 지닌다(장재홍, 송하율, 김찬준, 김동수 외 2012; 송우경 2021).

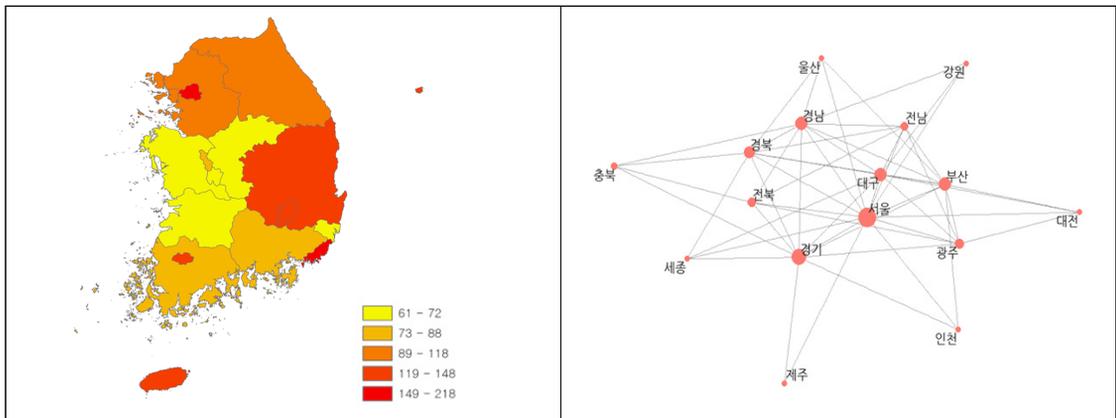
3명의 대통령이 재임하는 동안 정책의 단위가 되었던 공간은 시도, 시군구 등 행정구역을 기본으로 하되, 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권, 지역행복생활권 등 정권별 지역균형발전정책의 비전과 목표에 따른 새로운 공간단위를 제시하였다.

본 연구에서는 위에서 명시한 각 공간단위 빈도수를 먼저 파악하고, 각 시도, 시군구, 기초생활권, 광역경제

권, 초광역개발권, 지역행복생활권에 해당하는 지역명(공간단위)의 빈도수도 파악하였다. 분석 결과, '시도'(35회), '광역경제권'(10회), '지역행복생활권'(3회), '시군구'(2회)가 연설문에서 직접적으로 언급된 것으로 파악하였다. 이를 통해 각 정권에서 새롭게 시도된 공간 단위인 '광역경제권'(이명박 정부), '지역행복생활권'(박근혜 정부)은 대통령 연설문상에서 빈번하게 언급되지 않은 것으로 도출되었다. 전체적으로 공간단위 빈도수가 적어 언어 네트워크 분석은 수행하지 않았다.

또한 각 공간단위별 지역명 분석 결과, 시도, 시군구 단위의 지역명이 유의미하게 도출되었고, 광역경제권, 지역행복생활권 등에서는 지역명이 도출되지 않았다.⁸⁾ 시도 단위(총 17개 광역자치단체) 중 '부산'(218건), '서울'(179건), '경북'(148회), '광주'(142회), '대구'(139건) 순으로 상위 키워드가 제시되었다. 반면 '충북'(61회), '충남'(66회), '울산'(68회), '대전'(69회) 등은 대통령 연설문에서 빈번하게 언급되지 않은 것으로 도출되었다(<그림 8> 참고). 언어 네트워크 분석 결과에서는 '서울'(연결중심성 28, 매개중심성 0.235), '경기'(연결중심성 22, 매개중심성 0.127), '대구'(연결중심성 20, 매개

그림 8_역대 대통령의 연설문 키워드 분석 결과(공간단위: 시도)



주: 연결중심성은 노드(node)와 연결된 에지(edge)의 개수, 매개중심성은 원의 크기로 구현하였음.

8) 따라서 본 연구에서는 시도 단위에서 도출된 지역명만 연구 결과로 제시한다.

그림 9_역대 대통령의 연설문 키워드 분석 결과(지역문제)



그림 10_역대 대통령의 연설문 키워드 분석 결과(가치와 목표)



중심성 0.061) 순으로 나타나고 있다. 즉 서울, 경기, 대구, 경남 등 언어 네트워크상에서 상위권으로 나타난 지역들은 다른 지역들과의 연결(노드, node)도 많고, 연결망을 구축하는 데 도움도 많이 주는 지역들로 해석할 수 있다. 빈도분석에서 '제주'는 비교적 상위권으로 제시되었지만, 언어 네트워크 분석상에서는 가장 하위수준으로 평가되었다(연결중심성 4, 매개중심성 0), '울산', '세종', '대전'(연결중심성 8, 매개중심성 0), '강원', '인천'(연결중심성 6, 매개중심성 0) 등은 빈도분석과 언어 네트워크 분석 모두에서 하위를 차지한다.

3. 역대 대통령의 부문별 연설문 비교·분석

앞 절에서는 대통령 3인의 전체적인 연설문 추이 및 내

용분석을 중심으로 한 키워드를 살펴보았다. 본 절에서는 지역균형발전정책 분석 틀에 따라 각 대통령의 부문별 주요 키워드를 빈도분석 결과를 중심으로 비교한다.

1) 지역문제

연설문 분석 결과, 노무현 대통령은 지역문제로 '지역주의'(34회), '행복'(34회), '농촌'(30회), '인구'(30회), '일자리'(17회) 순으로 인식한 반면, 이명박 대통령은 '일자리'(84회), '소득'(24회), '행복'(24회), '인구'(14회), '농촌'(12회) 순으로 지역문제를 인식했다. 박근혜 대통령은 '일자리'(109회), '행복'(67회), '의료'(58회), '농촌'(30회) 순으로 일자리와 행복에 대한 지역문제 인식이 강한 것으로 나타났다. 이명박 대통령과 박근혜 대통령

은 지역에 질 좋은 일자리가 부족한 것을 가장 큰 지역 문제로 인식한 것으로 보인다. 노무현 대통령의 경우 '지역주의'와 '행복'이 높은 빈도를 보였다. '지역주의'가 주요 지역문제로 등장한 것은 참여정부 내내 지역 균형발전정책과 관련된 연설에서 지역주의 타파, 사회적 갈등 해소, 정치개혁 등을 강조했기 때문인 것으로 보인다. 이는 노무현 대통령이 정치에 대한 언급을 자주 하며 정치개혁과 관련된 정책의제 설정이 빈번하였다는 김혁(2014)의 연구 결과와도 일맥상통한다.

송우경(2021)은 역대 정부별 지역문제에 대해 참여 정부는 '수도권 일극 집중과 지역 간 불균형 심화', 이명박 정부는 '지역의 글로벌 경쟁력 취약', 박근혜 정부는 '지역주민들이 체감하는 낮은 삶의 질 수준과 행복 수준'이 정책의제 설정 과정에서 '핵심적 지역문제'로 선정되었음을 밝히고 있다(<표 5> 참조).

<그림 9>에서 제시하고 있는 워드 클라우드와 역대 정부별 정책문서에서 밝힌 지역균형발전정책 지역 문제(<표 5> 참조)가 완벽하게 일치하지는 않지만, 대략적으로 유사하다.

표 5_역대 정부별 지역균형발전정책의 지역문제 비교

참여정부	수도권 일극 집중과 지역 간 불균형 심화
이명박 정부	지역의 글로벌 경쟁력 취약
박근혜 정부	지역주민들이 체감하는 낮은 삶의 질 수준과 행복 수준

2) 가치와 목표

연설문 분석 결과, 노무현 대통령은 가치와 목표로 '균형발전'(300회), '혁신'(245회), '문화'(211회), '협력'(95회) 순으로 상위 키워드가 제시되었다. 이외에도 '경쟁력'(77회), '분권'(40회), '지방자치'(34회), '지역혁신'(34회) 등도 등장하고 있다. 노무현 대통령은 '균형발전'을 가장 빈번하게 연설문에서 활용하였지만, 균형발전과

관련된 다양한 가치와 목표들도 연설문에서 활용한 것으로 보인다. 이명박 대통령의 경우, '문화'(155회), '성장'(94회), '경쟁력'(65회), '녹색성장'(65회) 순으로 상위 키워드가 제시되었다. 박근혜 대통령은 '혁신'(462회), '창조'(306회), '문화'(259회), '성장'(259회) 순으로 상위 키워드가 도출되었다. 이외에도 '희망'(70), '행복'(67) 등도 등장한다(<그림 10> 참조).

역대 정부별 지역균형발전정책 가치와 목표(정책 목표)를 살펴보면 참여정부는 형평성을 우선순위로 두고(<표 6> 참고) 추진한 반면, 이명박 대통령은 효율성, 박근혜 대통령은 삶의 질과 행복에 중점을 둔 것을 알 수 있다.

표 6_역대 정부별 지역균형발전정책의 가치와 목표 비교

참여정부	다핵심-창조형 선진국가 건설 (우선순위: 형평성)
이명박 정부	일자리 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조 (우선순위: 효율성)
박근혜 정부	국민행복과 지역희망 삶의 질 (우선순위: 삶의 질)

3) 정책수단 : 실질적 수단

참여정부는 지역균형발전정책의 실질적 수단으로 '지원'(106회), '혁신도시'(73회), '분권'(72회), '규제'(47회), '행정중심복합도시'(38회), '클러스터'(37회), '기업도시'(35회), '지방대학'(34회), '신행정수도'(23회) 순으로 상위 키워드가 제시되었다. 이명박 정부는 '지원'(64회), '재정'(15회), '규제'(12회), '기업도시'(11회), '광역경제권'(10회), '의료'(8회), '4대강 살리기사업'(6회), '클러스터'(6회) 순으로 상위 키워드가 제시되었으며, 박근혜 정부는 '지원'(272회), '창조경제혁신센터'(161회), '규제'(71회), '의료'(58회), '클러스터'(19회), '재정'(14회) 등의 순으로 상위 키워드가 제시되었다.

그림 11_역대 대통령의 연설문 키워드 분석 결과(실질적 정책수단)

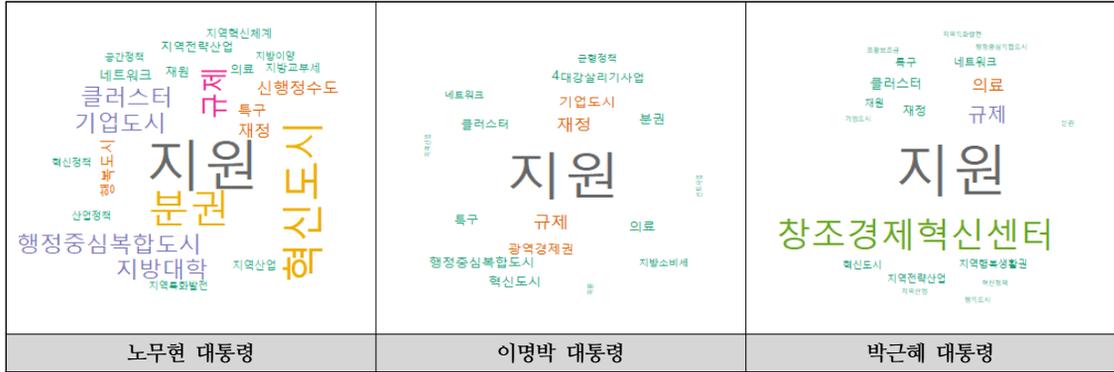


표 7_역대 정부별 지역균형발전정책의 실질적 정책수단 비교

참여정부	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신정책 • 균형정책 • 산업정책 • 공간정책 • 질적 발전정책
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 전 국토 성장 잠재력 극대화 • 신성장동력 발굴 지역특화발전 • 행정 재정 권한 지방이양 • 수도권 지방 상생발전 • 기존 지역정책 보완
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 지역행복생활권 기반 구축 • 일자리 창출 지역경제활력 제고 • 교육여건 개선 창의적 인재양성 • 지역문화 생태복원 • 사각 없는 지역복지 의료

회) 등이다. 반면, 각 정권에서만 유일하게 언급된 실질적 정책수단은 노무현 대통령의 경우, '지방대학(34회)', '신행정수도(23회)', '지방교부세(4회)', '지역혁신체계(4회)' 등이고, 이명박 대통령은 '광역경제권(10회)', '4대강 살리기사업(6회)', '선도사업(1회)', 박근혜 대통령은 '창조경제혁신센터'(161회)', '지역행복생활권(3회)', '포괄보조금(1회)' 등으로 나타났다. 이러한 단어들은 타 정부와 차별적으로 추진한 균형발전정책이라고 볼 수 있다(<표 7>, <그림 11> 참조).

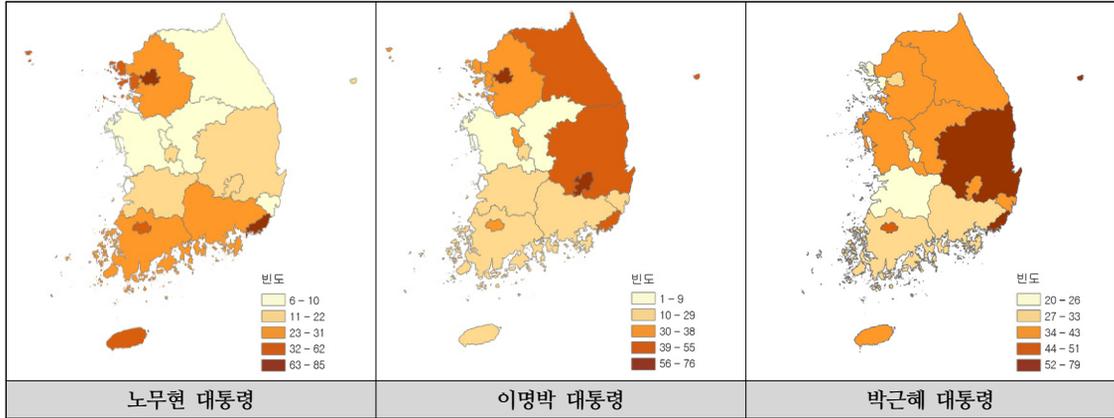
4) 정책수단 : 실행적 수단

빈도분석상 박근혜 대통령이 총 641회(20개 단어)로 실질적 정책수단에 대해 연설문상에서 가장 많이 언급했으며, 노무현 대통령은 총 573회(24개 단어), 이명박 대통령은 총 153회(18개 단어)를 언급하였다. 가장 많은 종류의 실질적 지원수단에 대해 언급한 대통령은 노무현 대통령(24개 단어)이다. 실제로 노무현 대통령은 역대 정부 중 가장 많은 균형발전정책을 시행한 것으로 평가된다(최철호 2018).

3인의 대통령이 공통적으로 빈번하게 언급한 실질적 지원수단은 '지원'(총 442회), '규제'(130회), '혁신도시'(81회), '분권'(77회), '의료'(77회), '클러스터'(62

참여정부는 지역균형발전정책의 실행적 수단으로 '특별법'(33회), '국가균형발전위원회'(3회), '지역혁신협의회'(2회), '국가균형발전 특별회계'(1회) 순으로 상위 키워드가 도출되었다. 이명박 대통령은 '특별법'(2회), '지역발전위원회'(1회)를 언급하였고, 박근혜 대통령은 '특별법'(6회), '지역발전위원회'(1회)를 언급하였다. 전반적으로 3명의 대통령 모두 특별법을 강조하고 있다. 하지만, 노무현 대통령이 근거법, 조직, 재정 등 실행적 수단을 가장 다양하게 연설문에서 제시하고 있다. 이는 참여정부 임기 동안 균형발전 3대 입법인 「국가균형발전특별법」, 「공공기관 지방이전에 따

그림 13_역대 대통령의 연설문 키워드 분석 결과(공간단위)



연설문에서 빈번하게 등장하지 않았다. 박근혜 대통령은 '부산(79회)', '경북(71회)', '광주(51회)', '제주(43회)' 등이 상위 키워드로 제시되었다. 반면, '충남'은 3회로 가장 언급이 안 된 지역으로 집계되었으며, '대전'(20회), '강원'(22회)도 언급이 비교적 적게 나타났다. 종합하면 3명의 대통령 모두 부산지역을 자주 언급했으며, 충남은 가장 적게 언급된 지역으로 집계되었다(<그림 8>, <그림 13> 참고).

이러한 분석 결과는 한국 정치에서 지역주의가 가지는 의미와 연계해볼 수 있다. 소위 '충청소외론', '충청홀대론' 등의 용어는 정치(예: 각 분야 인사등용 등)나 선거에서 충청지역이 배제되고 있음을 지칭한다. 충청 지역주의는 영남과 호남 지역주의와 비교할 때 그 기반이 취약했으며, 영남과 호남 지역주의의 '반작용'의 성격을 띠고 등장하였다(김욱 2007). 김욱(2007)에 따르면 충청 지역주의는 영호남 지역주의에 비해 패권지향적이지 않으며, 전략적인 성격을 갖고 있다.

충청지역은 영호남 지역에 비해 인구규모가 작고, 지역주의 강도도 세지 않기 때문에 스스로 권력을 장악하기보다는 특정 세력과의 연합을 통한 캐스팅보터(casting voter)의 역할을 담당해왔다.

역대 정부별 지역균형발전정책을 공간단위별로 비교하면, 참여정부는 기존 행정구역인 시도, 시군구를 공간단위로 추진하였다(<표 8> 참고). 이명박 대통령은 기존의 시도, 시군구를 기본으로 하되, '기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권' 등의 3차원의 새로운 공간 단위를 도입했다(고병호 2010; 김현호 2019). 이명박 대통령이 광역경제권을 주장하게 된 배경은 그동안 시도 행정구역 단위로 지역정책이 이루어지다 보니 시도 간 나눠먹기식 분산투자과 지역 간 무리한 개발경합이 발생해 경제적 효율성이 저하됐다는 인식에서 시작되었다(강현수, 김석현, 김현호, 변창흠 외 2013). 기초생활권은 광역경제권 중심의 지역개발과정에서 소외될 우려가 있는 시군의 지역개발을 위해

표 8_역대 정부별 지역균형발전정책의 공간단위 비교

분류	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부
공간단위	시도, 시군구	시도, 시군구 + 기초생활권(163개)*, 광역경제권(5+2개), 초광역개발권(4+3개) * 기초생활권은 도시형, 도농연계형, 농산어촌형으로 유형화	시도, 시군구 + 지역행복생활권(63개)** ** 지역행복생활권은 도시형, 도농통합형, 농촌형으로 유형화
주요 대상	비수도권	광역경제권에 수도권 포함	지역행복생활권에 수도권 포함

지역주민의 삶의 질 및 기본수요 충족을 목표로 설정하였다. 163개 시군을 대상으로, 하나의 생활권을 형성하고 있는 단일 또는 다수의 시군을 인구, 소득, 서비스 접근성 등을 기준으로 '도시형, 도농연계형, 농산어촌형' 등으로 유형화하여 중점 개발하였다(고병호 2010). 광역경제권은 지역 경쟁력 강화를 목표로 인구 500만 이상의 5개 광역권과 2개의 특별광역경제권을 대상으로 하였다. 광역경제권은 위기 대처와 미래사회로의 선제적 대응을 위해 단일 행정구역을 초월하여 규모의 경제를 확보하는 것이다(고병호 2010). 초광역개발권은 국가의 경쟁력 강화를 목표로 개발축 또는 벨트의 형태로 해안 접경의 4개 축과 내륙 지역의 3개 축을 공간대상으로 설정하였다.

박근혜 대통령은 기존의 시도, 시군구 행정구역 이외에 '지역행복생활권'을 도입하였다. 지역행복생활권은 "주민생활에 필요한 일자리, 교육, 의료, 복지, 문화 등 기본 생활 서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 공간"을 지칭한다(차미숙, 이원섭, 임은선 2015). 이 정책은 기존 행정구역 단위의 정책 관행에서 벗어나 지자체 간의 연계협력 촉진을 기반으로 조성하는 것이 관건이다. 지역행복생활권은 통근통학, 의료, 쇼핑 등 생활환경, 자연지리적 여건, 서비스 기능 분포 등을 고려하여 '중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권' 등 3개 유형으로 구분되며, 지자체 자율로 전국에 63개 생활권을 구성하여 지역행복생활권 기능 활성화와 관련된 사업을 추진하였다.

IV. 결론 및 함의

1. 연구의 결과 및 시사점

역대 대통령의 연설문 내용분석 결과 다음과 같은 시사점을 도출하고자 한다. 첫째, 역대 정부 중 참여정

부가 지역균형발전정책을 가장 활발하게 추진하였다. 노무현 대통령은 3인의 대통령 중 지역균형발전과 관련한 연설을 가장 많이 수행하였을 뿐만 아니라, 정권 1년 차부터 성명/담화문, 국회연설 등 호소력이 강한 논조의 연설문에서 지역균형발전 추진에 대한 논리와 정책목표 등을 강력하게 제시하고 있다. 이러한 그의 의지는 취임사에서 드러나는데 "중앙집권과 수도권 집중은 국가의 미래를 위해 더 이상 방치할 수 없습니다. 지방분권과 국가균형발전은 미룰 수 없는 과제가 되었습니다. 중앙과 지방은 조화와 균형을 이루면서 발전해야 합니다. 지방은 자신의 미래를 자율적으로 설계하고 중앙은 이를 도와야 합니다. 저는 비상한 결의로 이를 추진해 나갈 것입니다"(2003년 2월 25일, 취임사 중 일부)라고 밝히고 있다. 제16대 대통령 선거운동 당시부터 노무현 후보는 한계에 부딪힌 수도권 일극 집중과 지역 불균형 해결을 위해 충청권에 행정수도를 건설하겠다고 천명하면서 국가균형발전이 선거의 핵심 쟁점으로 대두되었다. 대통령 당선 이후에도 제16대 대통령직 인수위원회에서 국가균형발전을 참여정부의 주요 핵심과제로 제시하면서 참여정부 국가균형발전정책의 골격이 대통령 선거 과정과 참여정부 인수위원회에서부터 어느 정도 이루어졌음을 알 수 있다(대통령직속 정책기획위원회 2008).

연설문 분석 결과, 노무현 대통령은 '지역문제' 부문에서는 '지역주의'를 가장 강조하고 있는데 지역주의 청산과 국가균형발전을 위한 정치적 개혁을 집권 동안 강조한 것과 일맥상통한다. '가치와 목표' 부문에서 다른 2명의 대통령에 비해 '균형발전'이라는 키워드 자체를 가장 많이 사용하였다. '실행적 수단' 부문에서도 참여정부는 다른 정부에 비해 근거법, 조직, 재정 등 다양하게 연설문상에서 제시하고 있다. 실제로 참여정부는 임기 동안 「국가균형발전특별법」의 제정을 통해, '국가균형발전 특별회계', '국가균형발전위원회', 「국

가균형발전 5개년계획」 수립의 근거를 마련하는 등 균형발전정책의 추진체계를 완비하였다. 차미숙, 조은주, 박윤신, 전봉경 외(2022)는 참여정부의 이러한 균형발전정책을 보조적 역할에서 국정과제로 정책적 위상을 높였다는 점에 주목하여 「균형발전 패러다임 2.0」으로 규정하고 있다. 실제로 「국가균형발전특별법」은 역사적으로 우리나라가 ‘중앙집권-집중’시대에서 ‘지방분권-분산’시대로 나아가는 데 큰 전환점을 만들었다는 점에서 의의가 있다(대통령직속 정책기획위원회 2008). ‘실질적 정책수단’ 부문에서도 포괄적 의미로 표현된 ‘지원’, ‘규제’ 등을 제외하고, ‘클러스터’, ‘기업도시’, ‘행정중심복합도시’, ‘혁신도시’와 같은 균형발전 세부정책 등도 빈도분석과 네트워크 분석상에서 상위 키워드로 제시되고 있다. ‘기업도시’, ‘행정중심복합도시’, ‘혁신도시’ 등의 정책은 참여정부에서부터 시작되었지만, 정권이 바뀌면서 기능은 축소되었으나 폐기되지 않고 지속적으로 추진되었기 때문에 상위 키워드로 제시된 것으로 보인다. 또한 노무현 대통령은 ‘실질적 정책수단’ 부문에서 가장 다양한 정책수단을 제시하고 있는데, 이는 최철호(2018)가 균형발전정책 과제수를 기준으로 할 때 3개 정부 중 참여정부가 가장 많은 균형발전정책을 추진하였다고 평가하고 있는 결과와도 유사하다(참여정부: 21개, 이명박 정부: 1개, 박근혜 정부: 3개).

반면, 균형발전 연설문 개수에 비해 지역균형발전 관련 연설 빈도가 적은 것은 이명박 대통령으로 파악되었다. 이명박 대통령은 ‘실질적 정책수단’ 부문에서도 연설문상에서 가장 적은 종류의 단어 수와 빈도수로 키워드를 제시하고 있다(참여정부: 24개/총 573회, 이명박 대통령: 18개/총 153회, 박근혜 대통령: 20개/총 641회). 이명박 정부는 전체적으로 균형발전 및 지역정책에 대한 관심이 크게 줄어들고, 새로운 사업 추진도 저조하여 강현수, 김석현, 김현호, 변창흠 외

(2013)는 이명박 정부의 균형발전정책을 “균형발전정책의 퇴보”라고 평가하고 있다.

둘째, 3인의 역대 대통령 연설문을 종합해볼 때 대통령들은 빈도분석과 네트워크 분석상 지역균형발전정책의 ‘가치와 목표’부문을 가장 강조하고 있다. 연설문 분석 결과, 빈도수와 언어 네트워크(연결중심성, 매개중심성)에서 ‘가치와 목표’에 해당하는 단어가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 실질적 실행적 정책수단보다는 정책을 통해 달성하고자 하는 ‘가치나 목표’를 대통령 연설문상에서 가장 강조하고 있는 것이다. 차미숙, 조은주, 박윤신, 전봉경 외(2022)는 이러한 2000년대 이후의 균형발전정책을 “패러다임의 경쟁시대”라고 표현하고 있다. 집권 정부의 국정 기조를 표출하기 위해 현안과 지역 현상은 그대로인데 균형발전정책의 목표와 수단 등 정책 패러다임만 경쟁적으로 바뀌어 오고 있는 것이다. 김용웅(2020) 역시 2000년대 이후 5년 단위의 정권이 지역현실을 고려하지 않은 채 이상적인 지역정책 패러다임만을 경쟁적으로 제시하여 정책추진의 시행착오를 반복하고 있다고 비판하고 있다. 1980년대 이후 20여 년간 추진되어 온 수도권 집중억제와 지역 간 격차 해소라는 지역정책의 목표 달성에 실패하면서 2000년대 등장한 정권들은 선진적이고 이상적인 지역정책 패러다임을 제시하는 데 치중해온 것이다. 따라서 정책추진의 실행력과 정책성과의 달성보다는 이론적 완결성, 희망적 미래 비전 제시에만 집중하고 있는 것이다(김용웅 2020). 경쟁적으로 추진한 이상주의적 지역정책은 예외 없이 다음 정권에 의하여 실패로 규정되어 새로운 지역정책 패러다임으로 대체되어 정책추진의 시행착오는 되풀이되고 있는 것이다(김용웅 2020; 송우경 2021). 성지은, 송위진, 정병걸, 장영배(2010)는 대통령 중심의 신속하고 강력한 정책추진으로 인해 정권 차원의 의제발굴(예: 지역균형, 녹색성장)이 장기비전에 대한

공유 과정 없이 단기적 성과만 강조하여 정책적 일관성과 지속성 확보에 실패했다고 진단하고 있다.

셋째, 지역정책의 대상인 '공간단위'에 주목해볼 때, 역대 정부는 기본적으로 시도, 시군구의 행정구역을 기본으로 하되, 이명박 대통령은 '광역경제권(초광역개발권, 기초생활권)'을, 박근혜 대통령은 '지역행복생활권'을 새롭게 도입하여 관련된 사업을 추진하였다. 하지만, 실제 대통령의 연설문상에서는 새롭게 도입된 공간단위 자체는 광역경제권 10회, 지역생활권 3회로 연설문상에서 빈번하게 언급되지 않은 것으로 나타났으며, 여전히 시도, 시군구 단위의 지역명이 유의미하게 도출되었다. 예를 들어, 이명박 정부가 가장 대표적인 지역정책으로 내세운 것은 '광역경제권' 육성 정책이었다. 이명박 정부는 지역발전의 기본적인 공간 단위를 기존의 시도(시군구) 행정구역에서 벗어나, 경제적 차원에서 기능적 연계와 보완이 가능한 광역경제권으로 하겠다고 공언하였다(강현수, 김석현, 김현호, 변창흠 외 2013). 이를 시도하게 된 배경에는 그동안 시도 행정구역대로 지역정책이 이루어지다 보니 시도 간 나눠먹기식 분산투자, 지역 간 무리한 개발경합과 지역이기주의가 발생했고, 이로 인해 지역발전 투자의 효율성과 경쟁력이 약화되었다는 인식에서 비롯된 것이다. 광역경제권 단위로 지역정책의 공간적 단위를 확장한 이명박 정부의 문제 진단과 정책 방향은 세계 흐름과 부합하여 바람직한 것으로 평가될 수 있지만(강현수, 김석현, 김현호, 변창흠 외 2013), 추진체계, 이론적 기반 등에서 심각한 문제를 가지고 있었을 뿐만 아니라 행정구역 개편정책 등과 상충하는 문제점을 가지고 있었다(나중만 2009). 중요한 것은 지역정책의 단위를 지도상에서 개념적으로 구상하는 것이 아니라 실제 그런 단위가 작동할 수 있도록 체계를 갖추는 것이다(강현수, 김석현, 김현호, 변창흠 외 2013).

또한 광역 단위(17개 시도)로 지역명을 분석해볼 때 빈도분석상 가장 많이 언급된 지역은 부산, 서울, 경북, 대구 등의 순이었으나, 언어 네트워크 분석상 서울이 가장 연결중심성과 매개중심성이 높은 단어로 도출되었다. 3인의 대통령은 빈도분석상으로는 부산, 서울, 경북, 대구 등을 강조했지만, '서울'이 다른 지역명들과 연결점이 많고(연결중심성), 다른 지역명들을 매개하는 역할을 많이 하여 지역명 네트워크상에서 큰 영향을 지니고 있다고 해석할 수 있다. 가장 적게 언급된 지역은 '충남', '충북', '대전' 등 충청지역으로 파악되었다. 이러한 분석 결과는 한국 정치에서 지역주의가 가지는 의미와 연계지어볼 수 있다. '충청소외론', '충청홀대론' 등의 용어는 정치나 선거에서 충청지역이 배제되고 있음을 지칭한다. 충청 지역주의는 영남과 호남 지역주의에 비해 그 기반이 취약했으며, 이들 지역주의의 반작용의 성격을 띠고 등장한 특징이 있다(김욱 2007). 김욱(2007)에 따르면 충청 지역주의는 영호남 지역주의에 비해 패권지향적이지 않으며 전략적인 성격을 갖고 있어 선거에서 특정 세력과의 연합을 통한 캐스팅보트(casting voter)의 역할을 담당해왔다.

2. 연구의 한계점 및 향후 연구과제

본 연구는 대통령기록관에서 제공하고 있는 대통령 연설문의 자료적 가치에 주목하여 시작되었다. 특히, 지역균형발전의 경우 대통령 리더십에 따라 정책의 이념이나 추진 정도에 영향을 많이 받고 있음에도 불구하고 국토 및 지역정책 분야에서는 대통령 연설문에서 드러나고 있는 지역균형발전정책의 특징이나 추이에 대해 실증적으로 검토한 바가 없어 지역균형발전에 초점을 맞춰 대통령 연설문 내용을 분석·비교하였다.

대통령 연설문을 비교한 것은 대통령별 지역균형

발전정책 차이를 파악하는 데 유용하다. 하지만, 대통령 연설문의 내용분석으로만 이루어진 본 연구의 결과를 지엽적으로 해석하면 실제 대통령 및 역대 정부에서 추진한 정책에 대한 성과 및 평가에 오류가 발생할 수 있다. 특히, 대통령들은 연설문에서 구체적으로 정책의제를 설정하기보다는 전체적인 방향성을 던지시 알리는 형태의 의제 설정 스타일을 선호하고 있어 (김혁 2014), 지역균형발전정책의 '가치와 목표'를 가장 강조한 본 연구의 결과를 대통령 연설문 자체의 특성이나 한계와도 연계지어 볼 수 있다. 따라서 대통령 연설문 연구 결과는 역대 정부의 지역균형발전정책 특징을 파악하는 데 참고자료로 활용하는 것이 바람직하다. 또한 본 연구의 목적이 역대 대통령의 지역균형발전 관련 연설문을 단순 비교하는 것에 있어, 연구 분석 결과를 통해 정책적 시사점과 함의 도출에는 다소 부족한 측면이 있다.

마지막으로, 본 연구는 2000년대 이후 노무현, 이명박, 박근혜 대통령 연설문만을 대상으로 연구를 수행하였다. 문재인 대통령은 국가균형발전을 국정과제로 제시하고, 다양한 정책을 추진하였지만, 본 연구에서는 대통령기록관의 자료제공 서비스가 개시되지 않아 연구 대상에서 제외되었다. 이는 본 연구의 한계점으로 남겨두면서 향후 연구과제로 제안한다. 또한 균형발전과 관련된 역대 정부별 언론 기사 추이 및 텍스트 분석을 상호 비교·분석하는 것도 흥미로운 작업이 될 것이다.

참고문헌 •••••

1. 강현수, 김석현, 김현호, 변창흠, 여형범, 이정협, 정준호, 조기현. 2013. 지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색. 서울: (주)사회평론.
Kang Hyunsu, Kim Seokhyeon, Kim Hyeonho, Byeon Changheum, Yeo Hyeongbeom, Lee Jeonghyeop, Jeong

- Junho and Cho Gihyeon. 2013. *Reconstruction of the Balanced Regional Development Theory: Reflection and Alternatives*. Seoul: Sapyoung Academy.
2. 고병호. 2010. 국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론. 도시행정학보 23집, 2호: 169-197.
Ko Byungho. 2010. Rethinking Regional Development Paradigms and Strategies for Balanced National Development. *Journal of the Korean Urban Management Association* 23, no.2: 169-197.
3. 김소연. 2020. 대통령 연설문의 대북 정치수사 비교연구: 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 대통령을 중심으로. 대통령기록물 우수연구논문 6권: 7-85. 세종: 대통령기록관.
Kim Soyeon. 2020. A Comparative Analysis of Political Rhetoric of North Korea of the Presidents in South Korea: from 1993 to 2017. *Presidential Archives* 6: 7-85. Sejong: Presidential Archives.
4. 김수정. 2020. 한국 문화정책에서의 문화 개념에 관한 연구: Word2Vec을 이용한 대통령 연설문 분석을 중심으로. 문화와 사회 28권, 1호: 283-336.
Kim Sujung. 2020. A study on concept of culture in Korean cultural policy: focusing on the analysis of Presidential Speech using Word2Vec. *The Korean Journal of Cultural Sociology* 28, no.1: 283-336.
5. 김용웅. 2020. 관행적 지역균형발전정책의 문제점과 개선방안: 새로운 정책 패러다임 모색을 위한 지역정책론의 해체와 재구성. 세종: 국토연구원.
Kim Yongwoong. 2020. *Problems and Improvements of Conventional Balanced Regional Development Policy: Deconstruction and Reorganization of Regional Policy Theory to seek New Policy Paradigm*. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
6. 김용웅, 차미숙, 강현수. 2009. 신지역발전론. 파주: 한울아카데미.
Kim Yongwoong, Cha Misook and Kang Hyunsu. 2009. *Regional Development Policy*. Paju: Hanul Academy.
7. 김욱. 2007. 충청 지역주의의 역사적 발전과정과 특성. 정치정보연구 10권, 2호: 117-134.
Kim Wook. 2007. A Study of Chung-chung Regionalism: The Historical Development and Main Characteristics. *The Journal of Political Science and Communication* 10, no.2: 117-134.
8. 김혁. 2014. 대통령의 리더십과 정책의제설정양태에 대한 연구: 역대 대통령들의 주요 연설문에 대한 내용분석을 중심으로. 한국정치연구 23권, 2호: 77-102.

- Kim Hyok. 2014. A study on presidential leadership and policy agenda setting pattern: A contents analysis of Korean presidential addresses. *Journal of Korean Politics* 23, no.2: 77-102.
9. 김현호. 2019. 포용적 지역균형발전정책의 구상. 원주: 한국지방행정연구원.
Kim Hyunho. 2019. *Policy of Inclusive Balanced Regional Development*. Wonju: Korea Research Institute for Local Administration.
10. 고영선, 김광호. 2009. 지역개발정책의 목표와 전략 재정립. 정책포럼 209호. 서울:한국개발연구원.
Koh Youngsun and Kim Kwangho. 2009. Reestablishment of Regional Development Policy Goals and Strategies. *KDI Policy Forum* 209. Seoul: Korea Development Institute.
11. 구주나. 2014. 한국어 텍스트 마이닝의 특징 고찰 및 실제 빅데이터에의 적용. 석사학위논문, 숙명여자대학교.
Goo Juna. 2014. *Text Mining for Korean. Characteristics and Application to Big Data*. M.D. diss., Sookmyung Women's University.
12. 권영섭, 김태환, 허동숙, 서승연, 이해진, 채동렬, 배지호, 이 건우. 2020. 새로운 시대 균형발전 전략 및 실행과제. 세종: 경제인문사회연구원.
Youngsub Kwon, Taehwan Kim, Dongsook Heo, Seungyeon Seo, Hyejin Lee, Jiho Bae, Keonwoo Lee. 2020. *Balanced National Development Strategies and Implementation Tasks for the New Era*. Sejong: National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences.
13. 나중만. 2009. 광역경제권 정책의 평가와 이후 과제. 21세기 정치학회보 19권 3호: 399-421.
Na Jongman. 2009. The Evaluation and Tasks of '5+2 Economic Region' Policy. *21st century Political Science Review* 19, no.3: 399-421.
14. 대통령기록관. <https://www.pa.go.kr> (2022년 10월 22일 검색). Archives. 2022. <https://www.pa.go.kr> (accessed October 22, 2022)
15. 대통령자문 정책기획위원회. 2008. 21세기 새로운 국가발전 전략: 국가균형발전. 서울: 대통령자문 정책기획위원회.
Presidential Commission on Policy Planning. 2008. *New National Development Strategy for 21st century: Balanced National Development*. Seoul: Presidential Commission on Policy Planning.
16. 동아일보. 2022.尹 “균형발전으로 지방시대 열 것”... 시도 지사들, 숙원사업 쏟아내, 4월 7일. 보도자료.
The Dong-A Ilbo. 2022. President Yoon “We will open the regional era with regional development” Governors of Local Governments poured their long-awited projects, April, 7. Press release.
17. 박기관. 2022. 윤석열 정부의 지역균형발전정책 방향과 과제. 지방자치 이슈와 포럼 43호: 18-22. 원주: 한국지방행정연구원.
Park Kigwan. 2022. Directions and Tasks of the Yoon Seok-Yeol Government's Balanced Regional Development Policy. *Local Autonomy Issues and Forum* no.43: 18-22. Wonju: Korea Research Institute for Local Administration.
18. 박주섭, 홍순구. 2016. 텍스트마이닝 기법을 활용한 부산시 지역혁신정책 동향분석. 지방정부연구 20권, 1호: 1-20.
Park Jooseob and Hong Soongoo. 2016. Research of trends in Busan regional innovation policies using text mining. *The Korean Journal of Local Government Studies* 20, no.1: 1-20.
19. 박준형, 유호선, 김태영, 한희정, 오효정. 2017. 대통령 연설 기록 내용분석을 통한 역대 대통령의 중심가치 연구. 한국기록관리학회지 17권, 2호: 57-78.
Park Junhyeong, Yoo Hosuon, Kim Taeyong, Han Huijeong, and Oh Hyojung. 2017. A study on the core values of presidents based on the contents analysis of the presidential speech archives. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management* 17, no.2: 57-78.
20. 박철수. 2019. 텍스트마이닝을 활용한 북한 지도자의 신년사 및 연설문 트렌드 연구. 한국데이터전략학회지 26권, 3호: 43-59.
Park Cheolsoo. 2019. Discovering Meaningful Trends in the Inaugural Addresses of North Korean Leader via Text Mining. *Journal of Information Technology Applications & Management* 26, no.3: 43-59.
21. 서재현, 윤나영, 진혜원. 2020. 대통령기록물을 활용한 돌봄민주주의 분석: 텍스트마이닝 기법을 중심으로. 대통령기록물 우수연구논문 6권: 87-112. 세종: 대통령기록관.
Seo Jaehyun, Yoon Nayoung, and Jin Haewon. 2020. Analysis of Aspects of the Conceptual Change of Caring Democracy of Presidential Archives and Records Using Text Mining Technique. *Presidential Archives* 6: 87-112. Sejong: Presidential Archives.
22. 성지은, 송위진, 정병걸, 장영배. 2010. 미래지향형 과학기술혁신 거버넌스 설계 및 개선방안. 서울: 과학기술정책연구원.
Seong Jieun, Song Wichin, Jung Byungkul and Chang Youngbae.

2010. *Designing a New Science, Technology and Innovation(STI) Governance in Korea*. Seoul: Science and Technology Policy Institute.
23. 송우경. 2021. 한국 지역정책의 변천과 시사점: 2000년대 참여정부 이후 4개 정부를 중심으로. 세종: 산업연구원.
Song Wookyung. 2021. *Changes and Implications of Regional Policies in Korea. Focusing on 4 Governments after the Participatory Government in the 2000s*. Sejong: Korea Institute for Industrial Economics and Trade.
24. 신재광, 유희연. 2022. 국가균형발전을 위한 초광역협력지원 및 향후 추진 방향. 국토 485호, 13-19. 세종: 국토연구원.
Shin Jaekwang and You Heeyoun. 2022. Policy support and future direction of Mega regional cooperation for balanced national development. *Planning and Policy* no.485, 13-19. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
25. 오승은, 노승용. 2014. 지역발전정책의 성과와 한계: 노무현 정부와 이명박정부의 비교를 중심으로. 한국자치행정학보 28권, 2호: 63-84.
Oh Seungeun and Rho Seungyong. 2014. Restropect and Prospect of the Regional Development Policies: Comparative Analysis between Roh Moo-Hyun and Lee Myung-Bak Government. *Korean Journal of Local Government & Administration Studies* 28, no.2: 63-84.
26. 이상대. 2019. 지역발전정책의 전개 동향과 향후 방향. 국토연구 100권: 10-14.
Lee Sangdae. 2019. Trends in Regional Policy and Research Direction in the Future. *The Korea Spatial Planning Review* 100: 10-14.
27. 이정식. 2022. 국토종합계획 50년 기념세미나 발표자료집. 미발간자료. 10월 27일. 세종: 국토연구원.
Lee Jeongsik. 2022. in Proceedings of Conference for 50th Year of Comprehensive National Territorial Planning. Unpublished manuscript. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
28. 장재홍, 송하율, 김찬준, 김동수, 변창욱, 서정해, 정준호. 2012. 한국 지역정책의 새로운 도전: 효율과 형평의 동태적 조화. 서울: 산업연구원.
Jang Jaehong, Song Hayul, Kim Chanjun, Kim Dongsu, Byeon Changuk, Seo Jeonghae and Jeong Junho. 2012. *A New Paradigm of Korean Regional Policy. Harmonizing Efficiency with Equity*. Seoul: Korea Institute for Industrial Economics and Trade.
29. 장지영. 2021. 햇볕정책에 나타난 대통령의 '희망'에 관한 연구: 대통령 연설문과 개인 기록물 비교. 대통령기록물 우수연구논문 7권: 97-122. 세종: 대통령기록관.
Jang Jiyoung. 2021. A Study on the President's Hope in Sunshine Policy of South Korea. *Presidential Archives* 7: 97-122. Sejong: Presidential Archives.
30. 전세훈. 2021. 한국 이주노동정책의 정책아이디어와 점진적 변형 1991~2007: 대통령 기록관 자료를 중심으로. 대통령 기록물 우수연구논문 7권: 59-95. 세종: 대통령기록관.
Jeon Sehun. 2021. Policy Ideas and Gradual Change of Migrant Labour in South Korea 1991-2007: Focusing on the Data from the Presidential Archives. *Presidential Archives* 7: 59-95. Sejong: Presidential Archives.
31. 정정길, 이시원, 최종원, 정준금, 권혁주, 김성수, 문명재, 정광호. 2020. 정책학원론. 서울: ㈜대명출판사.
Jeong Junggil, Lee Siwon, Choi Jongwon, Jeong Jungeum, Kwon Hyeokju, Kim Seongsu, Moon Myeongjae and Jeong Gwangho. 2020. *Theory of Policy*. Seoul: Daemyung Publications.
32. 차미숙, 이원섭, 임은선. 2015. 지역행복생활권 실현을 위한 지역 간 연계협력사업 활성화방안. 국토정책 Brief 513호. 안양: 국토연구원.
Cha Misook, Lee Wonseop and Im Eunseon. 2015. Facilitating Regional Collaboration for the success of the HOPE Area Project. *KRIHS Policy Brief* no.513. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
33. 차미숙, 조은주, 곽윤신, 전봉경, 송우경, 최희선, 이상대, 이동우, 남윤우, 이수진. 2022. 국가균형발전 3.0 패러다임 구축과 실천전략 연구. 세종: 경제·인문사회연구회.
Cha Misook, Cho Eunju, Kwak Yunsin, Jeon Bonggyeong, Song Ugyeong, Choi Hwiseon, Lee Sangdae, Lee Dongu, Nam Yunu and Lee Sujin. 2022. *Balanced National Development 3.0 Paradigm and Implementation Strategies*. Sejong: National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences.
34. 최철호. 2018. 국가균형발전정책과 법제도. Special Issue 61호. 세종: 한국법제연구원.
Choi Cheolho. 2018. Balanced National Development Policy and Legal System. *Special Issue* no.61. Sejong: Korea Legislation Research Institute.
35. 하수정. 2022. 국토 균형발전, 미래를 위한 필수 과제. 국토 486호, 43-46. 세종: 국토연구원.
Ha Soojeong. 2022. Balanced Territorial Development, an Essential Task for the Future. *Planning and Policy* no.486,

43-46. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.

36. 황창호, 이혁우, 임동완. 2015. 역대 대통령 연설문의 유형과 특징에 대한 비교연구: 연설문의 유형, 분야, 주제, 시점을 중심으로. 한국공공관리학보 29권, 4호: 27-50.

Hwang Changho, Lee Hyukwoo and Lim Dongwan. 2015. A study on presidential speeches of types and characteristics: focusing on characteristics-related presidential speeches involving types, field, subject, timing. *Korean Public Management Review* 29, no.4: 27-50.

- 논문 접수일: 2023. 1. 25.
- 심사 시작일: 2023. 2. 13.
- 심사 완료일: 2023. 6. 4.

요약

주제어: 지역균형발전정책, 대통령 연설문, 지역정책, 텍스트마이닝

본 연구는 대통령 연설문 내용분석(빈도분석, 네트워크 분석)을 통해 2000년대 이후 3개 정부(노무현, 이명박, 박근혜 정부)의 지역균형발전정책의 방향성을 검토해보고자 한다. 지역균형발전정책의 경우, 대통령의 리더십에 따라 역대 정부별 지역균형발전정책에 대한 인식이나 추진방식 등에 많은 차이가 있었다. 그간 국토·지역정책연구 분야에서는 역대 정부별 지역균형발전정책의 흐름을 정리한 연구는 많았으나, 실제 대통령의 말(연설기록)을 토대로 “균형발전”의 시각에서 대통령의 연설이 어떤 양상을 띠고 있는지, 어떤 변화가 있는지에 대해 고찰한 실증적인 연구가 없었다. 이를 위해 대통령기록관에서 제공하는 대통령 연설문을 수집하였고, 지역균형발전정책과 관련된 연설문을 구분한 다음 지역균형발전정책 분

석 틀에 적용하여 역대 대통령별 지역균형발전정책을 비교·분석하였다.

연구 결과, 노무현 대통령은 지역균형발전과 관련된 연설을 가장 많이 수행했으며, 특히 다른 대통령들이 집권 2~3년 차에 이르러 지역균형발전 관련 연설을 많이 수행한 반면, 노무현 대통령은 집권 1년 차에 가장 많은 연설을 수행하여 지역균형발전에 대해 강력한 의지를 가지고 국정을 운영한 것으로 보인다. 역대 대통령들의 연설문에서 지역균형발전의 ‘가치와 목표’, ‘추진주체’, ‘실질적 수단’ 부문에서 많은 상위 키워드가 도출되었다. 전반적으로 노무현 대통령이 ‘추진주체’, ‘실질적 수단’ 부문에서 다양한 단어를 제시하였다.