「지방정부연구」 제23권 제4호(2020 겨울): 99-137
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.4 (2020 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.4.5

지방재정조정제도의 경로의존성에 관한 연구: 국가균형발전특별회계를 중심으로*

황 해 동

국문요약

본 연구는 지방정부의 균형발전을 위해 지방재정조정제도가 도입되었음에도 불구하고 지방정부 간 재정 격차가 줄어들지 않는 지에 대한 문제의식에서부터 시작되었다. 게다가 기존 연구에서는 재정불균형을 줄이기 위해 지방의 재정력을 측정할 수 있는 변수를 수정하거나 교부율의 변경 등 제도의 수정을 거듭하였음에도 불구하고 현재까지도 균형발전을 이루고 있지 못하고 있다.

이와 같은 문제를 분석하기 위해 역사적 제도주의의 경로의존성으로 접근하였다. 특히, 분석을 위해 정책뿐만 아니라 법률적 요인을 포함한 제도적 환경과 권한의 갈등요인을 중심으로 분석하였다. 분석결과 우리나라 지방재정조정제도가 과거부터 중앙정부 중심의 정책으로 집행되어 왔으며, 이러한 분위기가 법률에도 영향을 미쳤다. 또한 중앙정부 간 권한의 갈등 상황에서 특정 부처의 권한이 우위에 존재하고 있다는 점을 분석하였다.

주제어: 지방재정조정제도, 경로의존성, 국가균형발전특별회계, 권한, 갈등

Ⅰ. 서론

지방자치의 시행을 기점으로 정부는 그동안 우리 사회의 병리적 현상인 인구의 수도권 집중화 현상에 대한 문제를 해소하기 위해 균형발전을 도모하였다(김남철, 2002). 인구의 수도권 집중화 현상으로 인해 정부 및 민간의 중추기능뿐만 아니라 주택, 교통, 그리고 수도권과 비수도권 간 인구 불균형 문제가 나타났기 때문이다. 이를 위해 역대 정부에서는 1964년 '대도시 인구집중 방지대책'을 시작으로 1982년 '수도권정비계획법'을 제정하는 등 일관된 수도권 규제정책을 추진해왔으나 오히려 지방자치단체의 재정불균형이 심화된 결과를 초래하였다. 이러한 문제가 대두됨에 따라 지방의 문제는 지방자치단체가 주도적으로 해결하는 분위기가 증가하게 되었다(배준구, 2004; 송두범, 2007; 유일근 외, 2000; 정원섭, 2002). 특히, 참여정부에서는 지방재정조정제도를 통해 지방자치단체의 재정을 확충하여 지방자치의 내실화와 발전을 추진하였다.

* 본 논문은 저자의 2019년 박사학위논문의 일부를 수정 및 발췌, 보완하여 작성하였습니다. 본 논문의 발전을 위하여 귀중한 조언을 해주신 심사위원들께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

이 과정에서 도입된 국가균형발전특별회계는 낙후된 지방자치단체를 개발하여 균형발전을 한다는 기존 정책의 목적과 달리 재정적인 절차에서 차이점을 나타내고 있다. 즉, 지방의 자율적인 예산운용이라는 점이다. 먼저 참여정부가 기존과 달리 정책적 변화를 추진한 것은 지방자치단체가 실질적인 자치로의 전환으로 진입하기 위한 것이라 볼 수 있다. 왜냐하면, 지방자치를 위해서는 반드시 재정지출이 수반되고 지방자치단체가 스스로 정책결정 및 집행하기 위해서는 재정권이 보장되어야 하기 때문이다(금재덕 외, 2012; 문병효, 2008). 재정권이 보장되지 않는다면, 자기책임 하에 사무를 집행할 수 없고, 지방자치단체는 국가의 결정에 따라 사무를 집행하는 기관에 불과한 점에 기인한다.

그러나 이러한 목적에도 불구하고 지방자치단체의 자주재원보다 지방교부세의 제도개편을 통한 일반재원을 확충하는 데 초점이 맞춰졌다는 비판이 제기되었다. 특히, 국가균형발전특별회계는 기존의 지방재정조정제도 중 지방양여금이 수차례 개정을 했으나 제도의 정체성뿐만 아니라 국고보조금과 차별성을 갖지 못하고 있다는 지적이다(김재훈, 2003; 김정훈, 2000; 남창우, 2007; 박기묵, 2002; 서정섭·김성주, 2016). 뿐만 아니라 지방정부의 균형발전에 있어서 오히려 제약이 된다는 비판을 해소하기 위해 도입된 제도였기에 더욱 주목을 받게 되었다(박재순, 2005; 방동희, 2006; 임성일, 2007; 임성일·이창균·서정섭, 2005).

특히, 이러한 자율성을 기반으로 시도한 것과 달리 국가균형발전특별회계의 예산규모와 관련하여 적절성에 대한 비판도 지속적으로 제기되고 있다(강현수, 2005; 권영섭 외, 201,; 김영정, 2003). 왜냐하면 국가균형발전특별회계를 도입하기 전 추정소요예산은 약 10조 원 가량이며 점증적으로 확대할 계획 발표하였으나,[1] 실제로는 약 5조 원에 못 미친 예산이 책정되었기 때문이다(국가균형발전위원회·산업자원부, 2004). 뿐만 아니라 이러한 예산규모가 지방양여금과 비슷한 수준이며 예산의 배분과정 기존 지방교부세와 차별성이 없다는 것이다.

이렇듯 본 연구에서는 국가균형발전특별회계는 지방재정조정제도로서 과거 정부부터 국가적 문제로 인식한 사회병리현상을 해소하고 균형발전을 위해 도입한 예산제도라는 목적과 다르게 운용되고 있다는 점을 지적하고 있다. 그렇다면 국가균형발전특별회계가 어떠한 과정을 통해 예산규모에 영향을 미쳤는지에 대한 연구가 필요하다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 지방재정조정제도의 종류별 특징

국가는 재정이 취약한 지역에 재원을 추가적으로 교부하여 지역 간 불균형을 해소하여 재정형평화를 추구하며, 외부성을 창출할 수 있도록 역할을 수행하는데, 이러한 제도를 지방재정조정제

1) 매일신문(2011년 9월 22일자, “재원 부족, 부처 이기주의로 표류”)

도(intergovernmental fiscal coordination system 또는 local finance equalization scheme)라 한다(우명동, 2008; 최창수 외, 2014).

현재 지방재정조정제도의 종류는 지방교부세와 국고보조금 및 국가균형발전특별회계이다. 첫째, 자금의 사용용도에 제한을 주지 않는 일반재원인 지방교부세는 제도의 도입 당시에는 보통교부세와 특별교부세 등이었으며, 그 동안 법정교부율의 변화가 있어 왔다. 2005년에는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 변화되었고, 분권교부세는 2015년 보통교부세로 통합되었다. 특별교부세는 교부세 전체의 4%이던 것이 2016년부터 3%로 축소되고, 특별교부세의 수요별 반영규모 역시 변화하였다. 부동산교부세는 종합부동산세를 국세로 전환하면서 신설되었으나, 종합부동산세의 세율변화에 의해 그 규모가 축소되기도 하고, 배분기준 역시 변화하여 안정성 측면에서 문제가 되었다(최병호, 2007).

둘째, 국고보조금은 중앙부처의 필요에 의해 보조되는 자금으로 비용의 용도가 정해져 있는 특정재원으로 구분되며, 보조사업 시행을 위해 지방비부담(matching)을 요구하고 있다. 또한 정율 또는 정액보조금으로 운용되고 있으며, 최근 그 규모가 증가하고 있다(김재훈, 2003).

셋째, 현재의 국가균형발전특별회계는 2005년 지방양여금을 폐지하면서 (구)국가균형발전특별회계를 신설하였는데, 지역 간 균형발전을 위한 지역개발 및 지역혁신계정으로 출발하였으나, 이명박 정부에서 지역혁신계정을 광역발전계정으로 변경하고, 2006년 7월 제주특별자치도가 출범하면서 국가사무와 기능 이양 및 특별행정기관의 이관에 따른 재원보장을 위해 제주특별자치도계정을 추가하는 등 '광역·지역발전특별회계'로 개편하였다. 이후 박근혜 정부는 세종특별자치시계정을 추가하였고, 현재 문재인 정부에서는 제도 도입 당시의 제도명과 같이 국가균형발전특별회계로 변경하였다.

2. 경로의존성 도입의 이론적 근거

1) 제도와 개인행위 간 맥락의 분석 도구

역사적 제도주의는 개인행위와 개인 간 상호작용을 설명하기 위해 이를 둘러싼 '맥락'에 초점을 맞추는 것이 특징이다(김선명, 2007). 여기서 맥락은 제도로서 역할을 하고 개인보다 지속성을 지니며, 개인의 선호를 직접적으로 반영하지 않는다. 즉, 제도가 인간행위를 지속적으로 제약하기 때문에 개인의 합리적 선택이 행위를 설명할 수 없다는 것이다. 그 이유는 인간행위는 제도적 맥락 속에서 형성될 뿐만 아니라 개인의 의지와 계산의 자유로운 발현을 심각하게 제약하는 규칙, 규범, 기대, 전통 등의 제도적 구조에 깊숙이 침윤되어 있기 때문이다. 이에 따라 역사적 제도주의에서는 합리적 극대화로서 행위를 해석하지 않으며, 행위의 결과는 구조적·제도적 요인에 의해 형성됨을 강조한다(하연섭, 2011). 또한 맥락은 정치적 상호작용에 의해 구조화되며, 정치적 결과에 영향을 미친다(Hall, 1986; Ikenberry, 1988; Thelen and Steinmo, 1992; Lieberman, 2001; 정의창, 2006).

이렇듯 역사적 제도주의에서의 행위를 설명하기 위해서는 행위가 이루어지는 맥락(context)을 설명해야 하며, 이러한 맥락이 다름 아닌 제도적 환경(institutional setting)인 것이다(김선명, 2000). 이렇게 행위를 형성 혹은 제약하는 제도가 상정되면 이 제도가 형성되어진 역사적 배경이 설명되어야 한다. 이러한 맥락에 따라 국가균형발전특별회계에 대한 이해를 위해 제도의 맥락 즉, 제도의 환경을 분석하는 것이 선행되어야 한다.

2) 역사적 고정화 현상의 분석 도구

역사적 제도주의는 시대적 환경이 지속적으로 변화하지만 제도적 특성들이 변화되지 않는 이상, 정책패턴이 지속적으로 유지되는 것에 주목하고 있다. 특히, 경로의존적 과정 또는 체계는 기본적으로 '결과는 과정의 역사로서 나타난다.'는 것으로, 결과의 역사적 의존성(historical dependence)을 강조하며 과거에 일어났던 일이나 사건이 앞으로의 일의 전개 방향을 제약한다는 의미이다(하연섭, 2006b). 즉, 경로의존성이란 과거의 선택이 미래의 선택 범위를 제약하는 과정으로서 초기의 선택이 이후의 선택범위를 제한하며, 의사결정을 시계열적으로 연결시키는 방식(North, 1990)으로서 결정적 계기가 되는 특정시점까지의 변화궤적이 이후 시점의 궤적을 제약하는 현상을 의미한다(kay, 2005).

경로의존의 개념은 대체로 넓은 의미와 좁은 의미로 구분할 수 있다. 넓은 의미의 경로의존은 이전단계가 시간적으로 다음단계와 가지는 인과관련성을 나타낸다(Pierson, 2000a). 예를 들어 "시간적으로 먼저 일어난 사건이 나중에 일어나는 사건 순열의 가능한 결과에 영향을 미치는 것"(Sewell, 1996, Pierson, 2000)이다. 협의의 경로의존은 "국가 또는 지역이 일단 궤도에 오르면, 되돌아오는 비용이 너무 높다는 것"(Pierson, 2000)으로 정의할 수 있다. 국내에서 하혜수·양덕순(2007)이 경로의존성 개념을 시간적 순서에서 이전에 선택한 제도나 정책이 이후의 선택에 영향을 미쳐 제도의 지속화를 초래하는 현상으로 정의하고 있으며, 하연섭(2014)은 특정 시점에서의 선택이 미래의 선택을 지속적으로 제약한다는 의미로 경로의존성을 설명하고 있다.

이처럼 경로의존성의 공통된 속성은 다른 대안의 경로가 발견되었다 하더라도 또는 대안의 경로가 장기적으로 훨씬 더 효율적인 대안이라고 할지라도 선택한 경로로부터 벗어나기 어려운 의미로 이해할 수 있다. 좀 더 구체적으로 Mahoney&Schensul(2006)은 이와 같은 경로의존성을 역사적 고정화(historical lock-in)로 정의하였다. 즉, 시간적으로 먼저 발생한 사건이 이후에 발생한 사건보다 더 큰 영향력을 행사한다는 것이다.

3) 예산결정과정의 분석 도구

예산결정과 관련된 연구들은 총체주의적, 점증주의적, 미시·거시적, 공공선택론적 예산결정모형으로 분류된다. 총체주의적 예산결정모형은 예산결정자가 어떤 사업의 목적달성을 위하여 가능한 모든 대안을 고려하고 최대한의 노력을 기울인다고 주장한다(Braybrooke&Lindblom, 1970). 이

와 달리 점증주의적 예산결정모형은 종합적인 대안을 검토하여 결정하기 보다 전년도의 예산을 기준으로 소폭적인 증가로 예산이 결정된다는 주장이다(Lindblom, 1959; Wildavsky, 1979). 그리고 미시적·거시적 예산결정모형은 정부조직의 위에서부터 아래로, 아래에서부터 위로의 예산결정이 이루어진다고 주장한다(강신택, 1994). 마지막으로 공공선택론적 예산결정모형은 예산이 공익추구라는 목적을 달성하기 위해 결정되기보다 정치가들이나 관료의 이익이 추구되는 방향으로 결정된다는 것이다(Buchanan, 1960; Niskanen, 1971).

하여 윤성채(1997), 강윤호(2000) 등은 점증주의이론에 접근해서 이론적으로 검증하거나 예산담당자들을 대상으로 설문조사하여 예산요구액과 예산승인액등에 대한 통계결과를 토대로 참여집단이 예산결정에 미친 영향을 간접적으로 분석한 연구들이 있다. 또한 예산결정과정에서의 관료행태에 관한 연구들은 이영조(1995), 강윤호(1999), 하태수(2007) 등이 있으며, 이들 연구에서는 설문조사와 심층면접 등을 활용하여 분석하고 있다. 그리고 예산편성과 관련해서는 이준원(1996), 장연수(2000), 윤진훈(2004)이 예산담당관과 부처공무원을 대상으로 한 설문조사 등을 통하여 기관의 장이나 대통령의 정책의지가 예산편성과정에 미치는 영향력을 분석하였으며, 예산담당관과 부처공무원 간 갈등도 제기하였다. 이상의 연구들의 공통점은 주로 행정부처와 중앙예산기관을 중심으로 분석하였다는 것이다. 그리고 예산결정과정은 다양한 이해관계자들이 존재하며 짧은 기간 안에 치열한 예산정치활동을 전개하여 전략적 선택을 통해 결정을 내린다는 점을 볼 때. 공공선택론적 예산결정모형에 가깝다고 볼 수 있다.

이와 같은 맥락에서 볼 때 국가균형발전특별회계의 운용에서도 예산결정과정이 이루어지므로 예산정치활동이 전개 되었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 국가균형발전특별회계가 도입 되면서 지방양여금이 폐지되었으나 그 운용방법에서 비슷한 경향을 나타내고 있기 때문이다. 특히, 앞서 연구배경에서 언급한 바와 같이 당초 예상과 달리 지방양여금과 비슷한 예산규모가 책정된 데에는 그 배경에 대한 설명이 필요하다.

이러한 정치적 행위의 상호작용을 역사적 제도주의에서는 제도에 의해 구조화 된다고 주장한다(조성규, 2016; 하연섭, 2011; 황아란, 2010). 그리고 구조화된 정치적 상호작용에 영향을 미치는 제도를 분석하기 위해서 맥락에 대한 분석이 선행되어야 한다는 것이다. 또한 구조화된 정치적 행위를 근거로 제도의 지속성을 강조는 경로의존성을 중시하므로 국가균형발전특별회계를 분석하는 접근방법으로 적절하다고 볼 수 있다.

3. 선행연구 검토

1) 국가균형발전특별회계 관련 선행연구 검토

지방재정조정제도는 지방정부의 재정력을 명확하게 파악하지 못해 오히려 누진적 또는 역진적으로 배부되어 제도의 설계에 관한 문제, 사업에 대한 통제 및 조정이 제대로 이루어지지 못하고 유사한 사업들이 서로 조정·연계되지 않은 상태에서 추진됨으로써 예산낭비를 초래할 위험이 큰

문제, 지방정부의 자생력을 낮추게 되는 역효과 문제로 구분할 수 있다.

제도의 설계는 배분공식에 사용되는 변수의 객관성, 적절성에 관한 것이다. 즉, 배분공식에서는 주로 인구수를 기준으로 지방자치단체의 재정현황을 추정하고 있으며, 지역별 개인 소득(personal income) 변수를 사용하지 못하였기 때문에 지역 간 균형 또는 불균형을 객관적으로 비교 점검할 수 있는 객관적인 통계확보가 어렵다는 것이다(임성일·김현아, 2007). 뿐만 아니라 산정공식은 재정수요와 낙후도요소가 동시에 반영되고 있기 때문에 낙후되어 있는 지역을 지원하는데 한계가 있다(김재훈, 2007b; 하정봉·김재훈, 2009; 권영섭 외, 2016). 특히, 재원을 직접 배분 받는 대상이 광역자치단체로 국한시킴으로 인해 기초자치단체를 도외시했다는 비판이다(김재훈, 2007a).

또한 국가균형발전특별회계에 관한 연구들은 목적에 맞는 재원의 배분을 위해 예산부족 문제, 대상사업의 변경 문제 등과 같은 특정 측면에 대해서만 언급하고 있는 한계가 있다(국가균형발전위원회·산업자원부, 2004; 국가균형발전위원회·한국산업기술평가원, 2007; 국가균형발전사업평가위원회, 2004; 국가균형발전위원회, 2007).

마지막으로 김렬 외(2003)은 우리나라 일반 시의 경우 무조건부지원금인 지방교부세의 지출효과가 조건부 지원금으로 설정된 국고보조금보다 지출증가 영향이 크며, 황태연·신현철(2012)의 연구와 맥을 같이 한다. 황태연·신현철(2012)은 무조건부 교부금이 인구규모가 작은 지방정부의 지출을 높여 지방정부의 재정부담을 가중 시킨다는 점을 주장하였다.

비록 지방재정조정제도가 제도적 역할에 긍정적이라는 결과가 일부 있으나(김홍주 외, 2014), 다수의 연구에서는 우리나라 지방재정의 문제점이 지방자치단체가 중앙에 지나치게 의존한다는 비판적 입장이다(이승우, 2003; 최병호·정종필, 2007; 최원익, 2005; 허명순, 2004). 이러한 비판은 지방세의 가격기능상실, 재정책임성의 약화, 지역경제 활성화와 지방세수의 연계성 부족, 그리고 후진적인 지방재원구조로 인한 문제로 볼 수 있으나, 근본적으로 '왜 지방재정조정제도가 지방정부의 재정형평성에 영향을 미치지 못하는가?'에 대한 연구가 부재하다.

2) 경로의존성 관련 선행연구 검토

North(1990)에 의하면 제도는 사람들이 설정한 일련의 행위규칙, 혹은 일련의 행위제약이라고 정의하고 있다. 이러한 관점은 제도연구가 활성화되기 전에는 제도를 이미 주어진 전제조건에 불과하였다. 그러나 신제도주의에서 제도는 행위규범에 대한 개인 상호간의 공통인식, 개인과 개인의 상호 관계에서 맺게 되는 비공식적 관계뿐만 아니라, 정책이나 법률, 체제와 같은 공식적인 제도에 초점을 맞추고 있다(이상빈·박은병, 2010).

이렇듯 제도적 환경과 관련한 선행연구를 보면, 방민석·김정해(2003)는 대기업규제정책의 형성과 변화과정을 분석하였다. 분석결과에 따르면, 박정희 정권부터 형성된 국가우위의 정부개입이라는 정책유산과 제도적 맥락이 규제정책변화의 일정한 경로를 형성시켜 현재까지도 관주도의 대기업규제방식이 지속되는 경로의존성을 나타내고 있음을 주장하였다. 한유경·김은영(2008)의 연구에서도 학교교육 성과를 관리하고 개선하는 근본적인 목적을 달성하기 위한 새로운 학교평가제

도의 한계에 대해 경로의존성이 나타내고 있다는 것을 지적하였다. 이렇듯 많은 연구들 시대적 요구 또는 외부환경이 변함에 따라 제도 또한 새로운 경로로 점진적으로 수정을 거듭하고 있으나 그 목적을 달성하지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다(North.1990; Klausner&Grove, 1994; 김선명, 2000; 정용덕, 1999; 김종성, 2000; 하태수, 2002).

이같은 맥락에 따라 강윤호(2000)의 연구는 우리나라의 제도적 환경 하에서 현재 관료의 예산결정형태에 관한 논의는 주로 공공선택론과 점증주의를 중심으로 진행되고 있다고 보았다. 분석결과, 지방정부의 관료들은 예산결정과정에서 공식적·비공식적 제약으로 권력이 작용하거나 제약들을 창출해내고, 궁극적으로 관료의 예산결정행태에 영향을 미치고 있음을 지적하였다. 실제로, 김성철·박기묵·윤진훈(2005)이 지적한 바와 같이, 우리나라의 정부예산안이 사실상 중앙예산기구가 각 부처에 예산편성지침을 기초로 하여 작성된 예산요구서를 사정함으로써 성립된다고 문제를 제기하였다. 이와 같이 지방정부와 중앙정부의 예산에 대해 중요한 영향을 미치고 있는 중앙예산기구에 대해 박천오(2005)와 오재록(2016)은 중앙부처 중 가장 높은 권력을 차지하고 있으며, 향후 몇 년 간에도 권력 우위를 차지할 것이라 언급하였다.

결국 우리나라 정책이 경로의존성을 나타내는 데에는 중앙정부 중심의 정책사고 즉 권력의 영향력을 무시할 수 없는 것으로 판단된다(조흥순, 2006). 이러한 주장에 대해 Mahoney(2000)는 경로의존적 제약요인 중 권력(power explanation)이 행위자의 비용과 이익을 측정하여, 의사결정을 내릴 수 있는 것으로 정의하였다. 특히, 이러한 권력이 집중된 기관에서 선호하는 경향이 나타날 수 있다는 것이다.

앞서 언급한 선행연구는 두 가지 한계점으로 구분할 수 있다. 먼저 국가균형발전특별회계의 문제를 개선하고자 특정 변수나 세목, 세율 등에 주목하고 있다. 물론 제도의 수정을 위한 합리적이고 효율적인 조정이 요구된다는 점은 동의한다. 다만, 제도에 영향을 주고 있는 요인들이 제도 내에 존재하는 변수나 세율 외에는 없는지에 대한 접근이 필요하다. 그러나 선행연구에서는 제도의 외부에서부터 미치는 영향 요인들에 대한 분석이 부재하다. 더욱이 지방자치단체의 재정은 지역주민의 삶에도 영향관계에 있다는 점에서 문제해결방법 중에서 지역주민과 연계하는 대안을 제시되고 있지 않다. 지방자치는 본질적으로 지역주민이 지역 현안에 대해 참여하는 목적이 있음에도 이러한 접근이 부재한 실정이다.

둘째, 배분공식에 관한 선행연구들은 재정이 부족한 지방에 재원이 이전되지 않았으며, 이 변수를 산정기준을 결정짓는 측정변수에 문제를 제기하고 있다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 왜 이러한 변수를 통해 산정방식이 설정되었는지에 대한 연구를 찾아보기 어렵다. 예를 들어, 배분공식은 지방교부세뿐만 아니라 지방양여금과 국가균형발전특별회계까지 유사한 변수를 사용하고 있으나 이에 대해 접근한 선행연구가 부족하다. 결국 경제적 효율성을 나타내지 못한 결과로 인해 지방자치단체 간 경쟁력은 물론이고 지역 문제에 민감하고 신속하게 반응하지 못한 한계를 내포하고 있다.

이러한 한계와 관련하여 독일의 주정부 재정지출의 특성을 분석한 Buettner et al(2004)의 연구에 따르면, 독일 지방정부 주요 기능별 세출 인구에 대한 탄력성과 관련하여 1인당 세출이 인구규

모와 관계없이 일정하다는 결과를 도출하였다. 이는 지방정부가 제공하는 공공서비스는 공공재적 성격보다 준사적재(quasi-provate goods)의 특성을 가지고 있다는 특징이 있다. 뿐만 아니라 Buettner and Holm-Hadulla(2007)은 지방정부의 1인당 지방세수입과 1인당 세출이 비례적인 관계임을 제시했다. 독일 지방정부의 경우 인구가 증가함에 따라 1인당 조세수입이 완만하게 증가하며 1인당 세출도 증가함을 나타낸다. 즉, 지방공공재는 인구가 증가함에 따라 1인당 공급비용이 감소하는 규모의 경제를 나타내지 않는다. 반대로 인구규모가 증가함에 따라 대도시 특성에 따른 재정수요가 증가하여 1인당 세출이 증가한다. 이러한 연구의 결과는 우리나라 지방재정조정제도의 방향성에 대해서도 다양한 의미를 준다.

4. 경로의존성의 발생요인

1) 제도적 환경 요인

(1) 정책적 환경 요인

정책적 환경 요인은 환경으로부터의 지지와 정당성을 얻기 위해 반드시 따라야 할 규칙과 요구로 특징 지워지며(Scott and Meyer, 1992), 규범이나 기준과 같은 포괄적인 사회적 세력 및 조직과 관계된 모든 이해당사자가 갖고 있는 기대를 포함한다(Daft, 2001). 이러한 의미가 가지고 있는 특성에 따라 정책적 환경 요인에 대한 분석으로 접근할 필요가 있다.

우리나라는 정부수립 당시부터 지방재정조정제도가 존재하였으나, 1970년대 이후 수도권 인구가 급증하면서 수도권 내의 다양한 문제가 부각됨과 동시에 수도권과 비수도권 간 불균형 문제가 대두되면서 주목되기 시작하였다.

그러나 지방재정조정제도는 오랜 기간 동안 지속되어 집행해왔으며, 그 과정에서 어떠한 요인들이 영향을 주고 있었는지 역사적 배경과 맥락에 대한 이해를 통해 분석이 필요하다. 특히, 현재 지방재정조정제도에서도 제도적 실효성을 나타내지 못한다는 비판이 제기되기 때문이다. 즉, 제도가 현재 지방자치단체의 재정상태에 대한 정확한 파악이 이루어지지 않은 상태에서 도입된 제도라는 점이다. 특히, 국가균형발전특별회계에서도 이와 같은 문제에 대해 효과성이 미미한 수준이라는 지적이다. 경로의존성은 기존의 제도에 의해 발생하게 되는 의도하지 않았던 결과로부터 나타나는 제도의 비효율성을 강조한다(Hall, 1998). 따라서 균형발전정책 속에서 지방재정조정제도는 어떠한 맥락을 가지고 집행되어 왔으며, 초기 지방교부세와 국고보조금에서 출발하여 지방양여금 그리고 현재의 균형발전특별회계에 이르기까지 제도의 변화과정에 대한 이해가 요구된다는 것이다. 이와 같은 정책에 대한 역사적 맥락에 대한 이해를 통해 경로의존성이 발생하고 있는 문제를 분석하고자 한다.

(2) 법률적 환경 요인

지방정부를 포함한 국가의 모든 활동인 정책은 법률 속에서 운영된다는 점에서 법률적 환경은

매우 중요한 의미를 지닌다. 이러한 중요성에도 불구하고 현대 행정에 있어 국가의 행정과제가 증대됨에 따라 행정기능의 전문성과 복잡성으로 인해 법치행정의 원칙이 점차 형해화·공동화되고 있다. 이를 억제하기 위해 포괄적 위임임법의 금지 등이 헌법적으로 규정되어 있으나(「헌법」 제75조), 행정국가화 경향은 오늘날 법치주의의 실현을 위협하는 요인의 하나로서 부각되고 있다.

특히, 지방의 재정형평성을 목적으로 하는 지방재정조정제도 역시 법률에 의해 운용되고 있으므로, 우리나라 「헌법」의 기본원리와 어떠한 관계를 가지고 있으며, 그 목적에 부합하는 지에 대한 접근이 필요하다. 왜냐하면, 선행연구에서는 지방재정조정제도에서 각 제도가 가지고 있는 법률적 의미를 탐색하거나 특징을 나열하는 정도까지 접근하였다는 한계가 있기 때문이다(김병기, 2009; 김세진 외, 2012; 김지영, 2013; 김현동, 2012; 박영하, 2002; 손희두·김영진, 2013). 비록, 일부 연구에서는 균형발전을 중심으로 지방재정조정제도의 법률적 배경을 제시하고 있으나 단순히 법률을 열거한 것에 지나지 않다. 즉, 균형발전정책을 실현하기 위한 핵심제도로서 지방재정조정제도에 관한 역사적 맥락에서 법률이 어떻게 적용 되었는지에 대한 분석은 기존 연구에서 찾아보기 어렵다는 점에서 법률적 접근의 필요성이 요구된다.

2) 권한의 갈등 요인

(1) 권한의 개념에 대한 논의

본 연구에서는 선행연구에서 권력과 권한이 혼용되어 있다는 점으로 인해 두 가지 개념에 대한 구분이 필요하다. 먼저 권력의 개념을 살펴보면, Weber(1947)는 타자의 저항을 극복하고 권력을 행사하는 쪽의 의지를 관철한다는 것으로 정의하였다. Dahl(1957)은 상대방과의 비교를 통해서만 의미를 지니는 관련적인 개념(relational concept)으로 비교론적 입장에서 정의한 반면, Parsons(1960)은 공동의 목표를 달성하기 위한 집합적인 능력으로 정의하였다.

또한 모든 개인이나 조직은 권력뿐만 아니라 권리를 포함하고 있으므로 본 연구에서는 권력이나 권리의 영향범위를 모두 포함하고자 하므로 권한(jurisdiction)으로 표현하는 것이 적절하다고 볼 수 있다. 이러한 권한은 각각의 공공 조직은 국가를 통치하기 위한 수단으로서 법적으로 보장하고 있어 감독과 통제의 권력을 주고 있다(방동희, 2006). 그리고 권한은 자기 책임성을 지니고 있어 통치범위 안에서만 효력을 인정하고 있다(오창석, 2019). 따라서 권한은 「헌법」 또는 법률이 부여한 독자적인 권능을 의미하며(최성한, 2018), 직무를 수행함에 있어 보장된 권력과 권리를 포함한 권능으로 재 정의할 수 있다.

뿐만 아니라 Rubin(2010)은 예산의 정책결정과정에 대해 매우 빠르고 지속적인 조정이 이루어지고 있다는 특징을 'real time budgeting'으로 표현하였다.[2] 즉, 예산 과정은 상당히 복잡하므로 마치 복잡한 컴퓨터 프로그램과 같이 지속적으로 재조정이 필요하다는 것이다. 또한 지속적인 재

2) Rubin(2010)은 예산에서는 revenues, process, expenditures, balance, implementation의 클러스터(cluster)가 존재하며 각각의 요소들은 독립적이지만 서로 영향을 주는 준독립적(semi-independece)요소가 작용하고 있음을 언급하였다.

조정과정에서 다양한 행위자들의 갈등상황이 수반된다는 점을 언급하였다. 왜냐하면, 예산의 특성상 개방성(openness)과 한정된 자원(limited resource)를 두고 경쟁하기 때문이다.

이러한 논의를 종합하면, 본 연구에서는 기존 개념을 통해 권한을 "의사결정 시 타자의 저항에도 불구하고 자신의 의사를 관철시켜 의사를 결정하는 헌법과 법률에서 보장된 권능"으로 재정의 할 수 있다.

(2) 권한의 수직적 갈등과 수평적 갈등

수평적 갈등은 동일한 수준의 기관 및 자치단체간의 갈등이며, 중앙행정기관 간 갈등, 광역자치단체 간 갈등, 기초자치단체 간 갈등 등의 형태로 나타난다.

수직적 권한은 조직의 계층제에 기초를 두고 정보, 사람, 시설, 재화 등에 대한 접근이 얼마나 용이한가에 따라 권력이 결정된다고 보는 반면, 수평적 권한은 대등한 계층에 놓여있는 개인·부서·조직 간에도 권한의 불균등한 분포가 나타난다는 사실을 중시하는 개념이다(Meier, 1980).

이러한 권한에 대해 역사적 제도주의에서는 사회 내에 존재하는 권력의 불균형에 초점을 맞추고 있으며, 이러한 관계가 제도에 의해 구조화되어 있음을 강조하지만(강윤호, 2000; 구현우, 2009; 정용덕, 1999; 정의창, 2006) 기존 연구에서는 공공조직 내 권한에 관한 실증 연구가 부재하다. 구체적으로 보면, 부처 간 입장이나 이해관계의 차이로 인한 갈등이 발생하여 갈등해결방식에 관한 연구가 주를 이룬다(김석주, 2010; 박정택, 2003; 유홍림·윤상오, 2006). 반면, 지방재정조정제도의 정책결정과정에서도 각 부처의 갈등이 야기되고 있으나 이와 관련된 선행연구는 찾기 어렵다. 이러한 한계에 따라 본 연구에서는 지방재정조정제도 상에서 나타나는 권한관계를 분석하고자 한다.

5. 분석틀

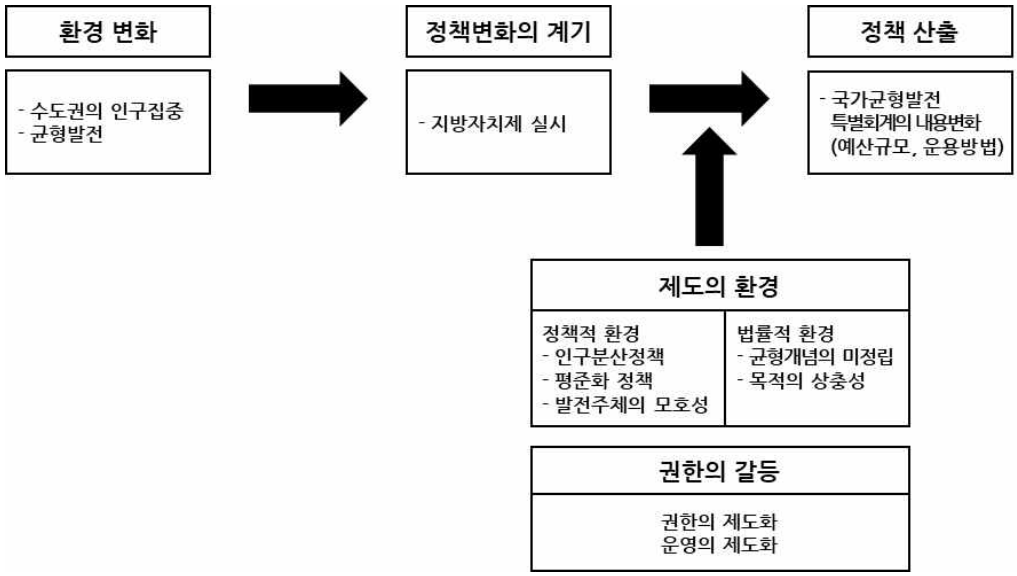
본 연구에서는 경로의존성의 발생요인을 중심으로 분석하기 위해 〈그림 1〉과 같이 분석틀을 구성하였다.

첫째, 제도의 환경 요인이다. 예산운용의 자율성을 목적이 특징인 국가균형발전특별회계의 도입에도 불구하고 제도의 운용과 예산규모가 기존 및 과거 제도인 지방교부세와 국고보조금, 지방양여금과 유사한 형태를 나타내는 요인을 분석하고자 한다. 특히, 제도의 환경을 정책의 변천과정이나 정권별 현황에만 접근하지 않고 정책과 법률로 이원화하고자 한다. 이러한 이원화된 분석을 제도의 환경 내 정책적 특성과 법률적 특성으로 구분하여 정책적 환경 요인과 법률적 환경요인으로 분석하고자 한다.

둘째, 권한의 갈등 요인이다. 제도를 제·개정하는 과정에서는 다양한 정치행위자들이 갈등 상태를 나타낸다. 이러한 갈등은 상이한 결정권한 사이에서 대립에 의한 현상이다. 정책결정과정에서 대립과 갈등은 일반적인 현상으로 볼 수 있다. 그러나 특정 조직에 집중된 권한은 빠르게 변화하는 환경에 대응할 수 없으며, 나아가 공공의 핵심가치 중 공익을 보호하는데 한계가 있다. 특히,

이러한 권한이 장기간 지속될 경우, 권한 행위가 제도화되어 효율성이 증진된 새로운 제도의 유입조차도 제한하게 되는 문제를 초래하게 된다. 이러한 비판적 입장에 따라 국가균형발전특별회계의 도입과 운용 과정에서 수평적 갈등에서의 권한의 제도화와 수직적 갈등에서 권한의 제도화가 어떻게 나타나는지 분석하고자 한다.

〈그림 1〉



Ⅲ. 지방재정조정제도의 경로의존성 현황

1. 재원의 경로의존성

먼저 재원의 구성에 있어 지방양여금의 문제를 벗어나지 못하고 있다. 세율의 차이는 있으나 지방양여금의 핵심 재원은 주세(酒稅)이다. 지방양여금의 총액이 가장 많았던 2004년에는 약 4조 3천억 원 중 63.6%가 주세에 의존하고 있다.

〈표 1〉 지방양여금의 재원별 세입현황(2004년)

계	토초세 (50%)	주세 (15-100%)	전화세 (100%)	교통세 (2.4%)	기타지방 양여세	전년도 이월금	농특세 (19/150)
43,972	-	27,969	-	16,138	-	3,480	3,345

주: 2003년까지는 결산액, 2004년은 정부예산액임
자료: 행정자치부(2004)

이러한 현상은 국가균형발전특별회계에서도 나타나고 있다. 2017년 국가균형발전특별회계의 총수입은 약 9조 8천억 원이다. 여기서 지역자율계정 중 주세가 약 1조 3천억 원으로 28.3%를 차지하고 있다. 그리고 지역지원계정 중 주세가 약 2조 원으로 42.6%를 차지하고 있다. 국가균형발전특별회계의 총수입 약 9조 8천억 원 중 주세가 33.7%를 차지하고 있는 것이다.

〈표 2〉 국가균형발전특별회계의 세입현황(2017년)

구분	수입	비고
총지출	98,259	
1. 지역자율계정	46,685	
- 주세	13,335	주세의 40%
- 법정부담금	1,753	개발부담금, 과밀부담금
- 일반회계 전입금	11,706	
- 특별회계 전입금	18,684	농특, 환특
- 기금 전입금	722	소진기금
- 기타	485	
2. 지역지원계정	47,288	
- 주세	20,003	주세의 60%
- 법정부담금	3,331	개발제한구역 보전부담금 광역교통시설 부담금
- 일반회계 전입금	11,245	
- 특별회계 전입금	11,366	농특, 환특, 교육
- 기타	1,343	
3. 제주계정	3,260	
- 전입금	3,260	일반회계(3,571→6,220억원) 소진기금(42→40억원)
- 기타	-	
4. 세종계정	1,026	일반회계, 소진기금 전입금

자료: 전성만(2017)

결국 상대적으로 의존도가 낮아지긴 했으나 지방양여금에서 핵심 재원이 주세였던 것과 같이 국가균형발전특별회계에서도 주세가 핵심재원인 것이다. 이러한 결과는 국가균형발전특별회계의 형성과정에서, 각 부처가 일반회계 및 양여금, 토지관리 및 지역균형개발특별회계, 농어촌구조개선특별회계 등 다수의 특별회계를 통해 개별적으로 분산 추진되고 있던 지역사업을 하나로 통합했기 때문이다.

아래의 표는 1993년도부터 2016년까지의 주세에 대한 세수실적이다.[3] 이 기간 가장 낮은 세수실적은 1993년에 1조 3천억이며, 가장 높은 세수실적은 2013년 약 3조 1천억이다. 주세의 세수실적은 1993년에 비해 약 2.5배 증가하였으나, 이는 점증적인 증가가 아니다. 자세히 보면, 지방양여금의 재원으로 운용되던 1993년부터 2004년까지 기간 동안 증감을 반복하였다. 특히, 1993년부터

3) 해당 기간에는 지방양여금과 국가균형발전특별회계 제도의 운용기간이 모두 포함되어 있다.

1996년까지는 점차 증가하였으나, 1997년에는 다시 감소하였고 2000년과 2004년에도 증가추세가 나타나지 않았다.

〈표 3〉 연도별 주세 세수실적(1993-2016)

(단위 : 백만 원)

지방 양여금	연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	실적	13,676	15,458	18,245	20,838	17,898	18,145
	연도	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	실적	20,780	18,644	24,682	26,550	27,341	25,948
국가균형 발전 특별회계	연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	실적	26,011	24,092	25,679	22,690	28,360	28,568
	연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	실적	22,622	26,694	31,289	30,839	25,293	29,989

자료: 각 년도 국세통계연보

〈그림 2〉을 보면 주세 세수실적의 증감이 불규칙하게 이루어지는 것을 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 총량은 증가하였으나 짧은 기간 동안 증가와 감소를 반복하게 되는 불안정한 현황을 나타내고 있다.

〈그림 2〉 연도별 주세 세수실적(1993-2016)

자료: 저자 작성

이러한 문제에도 불구하고 국가균형발전특별회계에 대한 제도도입에 앞서 국회와 정부 간 갈등이 나타났었다(산업자원위원회회의록, 2003). 구체적으로 정부의 입장은 기존 균형발전정책에 대해 지방을 육성하기보다 수도권 규제에 관심을 두고 있다. 이는 균형발전정책이 수도권 규제도 실패하여 오히려 수도권에 과밀현상이 나타난 결과라는 것이다. 따라서 지방을 과감하게 육성하기 위한 대안으로 국가균형발전특별법 내 공공기관 이전과 지방대학을 육성하여 균형발전을 달성한다는 입장이다.

특히, 지방양여금의 폐지와 함께 같은 재원을 국가균형발전특별회계로 귀속시키는 것은 바람

직하지 않다는 문제가 제기되었다(국가균형발전특별법안 심사보고서, 2003). 왜냐하면, 지방양여금의 일부를 특별회계로 편입시키는 것을 지방양여금이 균형발전을 위한 재원으로 사용되었던 특성이 있으며, 이에 따라 지방재원을 국가 재원화하는 것은 재정분권과 지방재정운영의 자율성을 훼손할 우려를 지적한 것이다. 이러한 문제에 대해 국가균형발전특별회계가 이전 지방양여금보다 재원의 규모가 획기적으로 증대되는 것이 아니라 각 부처에서 시행하던 사업을 한 곳에 모으는 효과 외에는 없다는 입장을 표명하였다(산업자원위원회회의록, 2003). 이러한 재원의 불안정함에도 불구하고 국가균형발전특별회계는 국회 본회의에서 203인 중 172인 찬성, 27인 반대, 4인 기권으로 정부안이 가결되었다(국회본회의회의록, 2003). 그리고 지방양여금의 재원인 주세가 국가균형발전특별회계로 이전되었다.

2. 용도의 경로의존성

1989년 4월 지방양여금제도 도입을 위한 기본계획을 수립하였으며, 같은 해 9월에는 지역균형발전기획단에서 지방재정 확충을 위한 조세체계 개편문제에 관한 연구가 진행되었다. 같은 해 12월에는 정기국회에서는 개발이익환수에 관한 법률 제정 시 토지초과이익세의 50%를 지방자치단체에 양여할 수 있는 근거규정을 마련함으로써 양여금 재원의 일부를 확보하게 되었다. 한편 1990년 8월에는 조세발전심의위원회에서 지방양여금의 대상사업과 재원규모에 대한 관계부처간의 합의 도출, 1990년 정기국회에서 지방양여금법과 지방양여금관리특별회계법이 제정되고, 관련 법률로 재정경제부 소관의 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률이 제정됨으로써 지방양여금제도가 제정되었다(이정한, 1998a)

그러나 1980년대 말 지방의 사회간접자본에 대한 사회적 수요의 증가로 인해 지방재정 수요의 급증과 지방자치제도의 도입을 목전에 둔 상태에서 지방재정 확충의 필요성에 따라 제도개편이 요구되었다. 즉, 1990년 12월 31일에 「지방양여금법」이 제정된 이후 2005년 1월 1일 폐지되기까지 14년간 총 9회에 걸쳐 법 개정이 이루어졌다.

이러한 과정을 거치며 지방양여금은 기존 지방교부세와 국고보조금의 제도적 제약으로 인해 경로의존성을 나타내고 있으며, 그 근거로서 1991년에 제도 도입 당시 지방도로정비사업만 대상사업이었으나, 1992년의 법 개정으로 농어촌지역개발사업과 수질오염방지사업, 청소년육성사업이 포함된 것을 말할 수 있다.

지방양여금이 이렇게 수정된 데에는 크게 두 가지로 구분된다(내무위원회 소관위 회의정보, 1991). 첫째, 사업의 범위에 관한 문제이다. 행정안전부는 지방양여금 사업의 범위를 확대하기 위한 법안을 제출하였다. 이에 대해 국회는 정주생활권개발사업, 오지개발사업 등 낙후지역을 지원하기 위한 법률이 있는데 이것을 폐지하지 않고 지방양여금을 개정한다는 부분에 비판적 입장이었다. 이에 대해 행정안전부는 기존 중앙의 국고보조사업은 지방정부의 자치권을 위해 지방양여사업으로 지방에 이양한다는 것이다. 결국 지방양여금은 중앙정부에서 집행하고, 기존의 정주권개발사업과 오지개발사업은 지방에 맡긴다는 것이다. 이렇게 되면, 특정지역이 정주사업도 되고

오지사업도 되는 것이 아니라 도에서 조정하면서 집행하게 되며, 지방정부에서 자치권을 가지도록 하는데 더 큰 의미가 있음을 주장하였다. 그럼에도 불구하고 국회는 정주생활권사업이나 오지개발사업은 궁극적으로 지역을 발전시키기 위한 제도였으나 중앙정부와 지방정부가 병행한다는 것을 지적하면서 재정자립도를 중심으로 지방양여금이 집행되어야 할 것을 강조하였다. 뿐만 아니라 지방양여금에 청소년육성에 관한 내용도 삭제할 것을 요청하였다. 왜냐하면, 지방양여금이 균형발전을 위한 목적을 달성하기에도 많은 재정이 요구되는 상황이며, 본래 제도의 목적에도 부합되지 않기 때문이다. 이러한 지적에도 내무부는 청소년 문제가 심각하여 중앙과 지방이 함께 해결해야 한다는 주장을 고수하였다.

행정안전부의 이러한 주장에 따라 국회는 지방양여금이 본래는 지방교육세로 합해서 하자는 의견이 있었음에도 내무부가 도로사업과 같은 것들을 전국적으로 똑같이 개발을 해야 한다는 주장에 따라 지방양여금이 제정되었다. 그리고 수질오염과 농어촌개발과 같은 것들은 각 부처에서 시행하고 있는 것을 내무부가 주도하여 육성하고자 하는 것은 맞지 않다는 비판에도 내무부의 소관으로 되었다.

물론 국회에서는 이러한 정체성의 혼란에 대해 문제를 제기한 바 있다. 내무위원회 소관위 회의정보(1994)를 보면, 지방양여금 제4조에서 지정하고 있는 대상사업에 관한 문제를 제기하고 있다. 구체적으로 보면, 단체장이 관리하는 대상사업이 도로의 개설, 확장, 포장사업으로 되어 있는데 개정은 유지·관리사업을 추가한 것이다(지방양여금 법률 제4792호). 이 점에 대해 도로의 유지·관리사업의 추가는 이미 건설된 도로를 대상으로 하기 때문에 자치단체별로 도로가 많은 지역일수록 양여금을 더 많이 배분받을 수 있게 되어 있다는 지적이다. 즉, 도로가 많은 지역일수록 양여금을 더 많이 배분받을 수 있는 구조에 대해 문제를 제기한 것이며, 상대적으로 도로가 적은 자치단체는 혜택을 받지 못하게 되어 지역 간 균형이 아니라 불균형으로 초래한다는 것이다.

3. 배분과정의 경로의존성

국가균형발전특별회계를 운용하기 위한 구성을 보면, 「국가균형발전특별법」에 따라 관리·운용 주체가 기획재정부 장관이 되고, 예산은 중앙행정기관별로 구분되어 편성되어 있다. 그리고 세출은 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정 등 총 4개 계정의 8개 사업군으로 구분되며, 각 계정별로 예산 편성 주체에 따라 지자체 자율편성사업(포괄보조금)과 중앙부처 직접편성사업으로 구성된다.

〈표 4〉 국가균형발전특별회계 편성체계

편성방식 \ 계정		지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	③ 시도, 시군구 자율 편성사업 - 시군구 기반구축 사업 등 포함	④ 시도, 시군구, 자율편성사업 - 시군구 기반구축 사업 등 포함 ⑤ 특별지방행정기관이관 사무수행경비
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-		
부처 직접 편성		-	⑥ 부처 직접 편성사업	⑦ 부처 직접 편성사업	⑧ 부처 직접 편성사업

자료: 신두섭(2014), 기획재정부(2017)에서 재정리

계정별로는 세입과 세출이 구분되어 운영되고 있고, 주로 세입은 주세, 각종 부담금, 전입금 등을 기반으로 편성되고 있으며, 세출은 각 부처별로 편성되어 각 계정별 운영방식에 따라 집행되고 있다(김재훈·하정봉, 2017).

이 같은 맥락에서 국가균형발전특별회계는 균형발전과 자율성 강화라는 목적을 추구하였으나 이와 배치되는 방식으로 예산이 배분되는 사업들이 포함되었다.

먼저, 지역지원계정의 부처 직접편성사업 계정에 관한 것이다. 이 계정은 국가정책목표의 달성을 위해서 필요한 사업들을 모아 놓은 사업군으로 구성되어 있다. 구체적으로 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침에서는, 지역지원계정의 일부 및 세종, 제주계정의 일부는 중앙부처가 직접 예산을 편성하는 사업을 명시하고 있다. 이러한 부처직접편성은 중앙부처의 필요에 의한 사업편성이라는 점에서 지방자치단체의 자율성이 높아졌다고 보기 어렵다.[4] 이와 같은 부처직접편성사업의 배분과정에 관한 특징은 국고보조금사업과 유사하다. 국고보조금사업의 경우에도 그 용도가 특정사업에 한정되고 국가감독의 정도가 강하기 때문에 지방자치행정의 능률성(효율성)과 민주성을 저해하는 중대한 원인으로 지적되기도 한다(김충묵·강민규, 2009; 임성일, 2013).

결국 국가균형발전특별회계에서도 기존 국고보조금의 성격이 그대로 유지하고 있어 각 중앙부처는 지방자치단체의 의지 여하와 관계없이 국가의 필요에 의하여 사업단위로 구체적인 내역을 정하여 예산을 편성하는 방식을 채택하고 있다(이원희 외, 2013).

둘째, 국가균형발전특별회계의 편성절차가 중앙정부에 종속되어 있다는 점이다. 시·군·구 자율편성사업은 국가균형발전특별회계 지역자율계정 중 일부는 기초지방자치단체인 시·군·구가 자율적으로 예산을 편성하는 사업이다. 그러나 기본계획에 반영된 사업내역을 벗어난 신규내역을 신청하는 것은 불가능하다. 이러한 지역지원계정의 사업을 통해 본 국가균형발전특별회계는 소관부처와 사업 분야가 한정되어 있는 것으로 볼 수 있다. 먼저 소관부처가 한정된다는 것은 해당 사업이 국가균형발전특별회계라는 제도 내에서 운용된다고 하지만 각 사업은 소관부처가 정해져 있다는 의미이다. 그렇다면 지방자치단체는 소관부처에 종속되어 있는 것과 같다. 또한 사업분야가

4) 국가균형발전특별회계는 내부적으로 국가균형발전위원회를 두어 배분에 대한 제시할 제도적 장치가 있으나, 실제적으로 의견을 제시하는 정도이며 조정권한이 없다는 점을 지적하고 있다. 결국 기획예산처가 각 부처를 고려하여 일방적으로 배분하고 있어 본래 국가균형발전특별회계의 목적 중 하나인 중복투자 방지효과를 달성하지 못하고 있다는 것이다(법률안소위원회, 2013).

한정되어 있다는 것은 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침(기획재정부, 2018)에서도 나타난 바와 같이 이미 중앙정부에서 편성된 사업으로 예산의 범위까지 제한한다는 것이다.

결국 지원 절차 과정에서 자치단체들이 특색 있는 사업발굴을 해야 하며, 민생이나 일자리 등 전략산업이나 현안사업을 발굴하지 못하고 있는 문제가 발생하고 있다. 특히, 이미 정해져 있는 사업과 예산의 범위 안에서 지방자치단체가 선택해야 한다는 점에서 국고보조금과 같은 배분과정의 경로의존성을 나타내고 있다.

4. 배분공식의 경로의존성

국가균형발전특별회계는 예산을 배분하기 전 지출한도를 먼저 정하게 된다.[5] 배분모형은 재원배분의 기본요소와 낙후도 요소를 종합적으로 고려하여 배분하게 된다. 여기서 재정수요(가중치 30%)는 인구와 면적이며, 낙후도(가중치 70%)는 지방소득세, 노령인구 비중, 재정력지수로 산정된다. 그리고 지방교부세 중 가장 많은 재정규모를 차지하고 있는 보통교부세는 법정교부율인 내국세 총액의 19.24%(4%는 특별교부세 재원)의 재원으로 운영된다. 그리고 보통교부세는 별도의 지방양여금도로보전분을 포함하여 운영된다. 따라서 보통교부세는 분권교부세와 도로보전분을 제외한 교부세 총액의 96%와 도로보전분을 포함하여 운영하고 있는 것이다. 이러한 보통교부세의 산정방식을 보면, 기준재정수요액은 기초수요액과 보정수요액을 합산한 후 수요부문 자체노력도를 가감하여 산정한다. 기준재정수입액도 기준재정수요액을 산정하는 과정과 마찬가지로 기초수입액과 보정수입액을 합산한 후 수입부문 자체노력도를 가감하여 산정한다.[6]

또한 지방교부세의 배분공식에 의한 배분결과는 국가균형발전특별회계에서도 비슷하게 나타난다. 지방교부세와 국가균형발전특별회계는 비슷한 변수를 포함하여 산정하고 있으며,[7] 앞서 언급한 바와 같이 이 기준은 이미 각 지방에 대한 수요를 산출하기 위한 방식으로 사용하고 있기 때문이다. 구체적으로 보면, 지방교부세에서는 지역균형수요의 측정항목에 대한 산정방식으로 기준재정수요액을 적용하고 있다. 특히, 지방교부세의 측정변수와 국가균형발전특별회계의 기본요소는 동일하게 인구와 면적을 주요 변수로 적용하였으며, 가중치는 다르지만 낙후도에도 지방소득세와 노령인구를 통해 산정하고 있다. 이와 같은 변수는 인구에 밀접한 관련이 있으며, 지방교부세의 측정단위에 포함되고 있다.

이렇게 유사한 배분공식에 따른 보통교부세의 배분현황과 국가균형발전특별회계의 배분현황

---

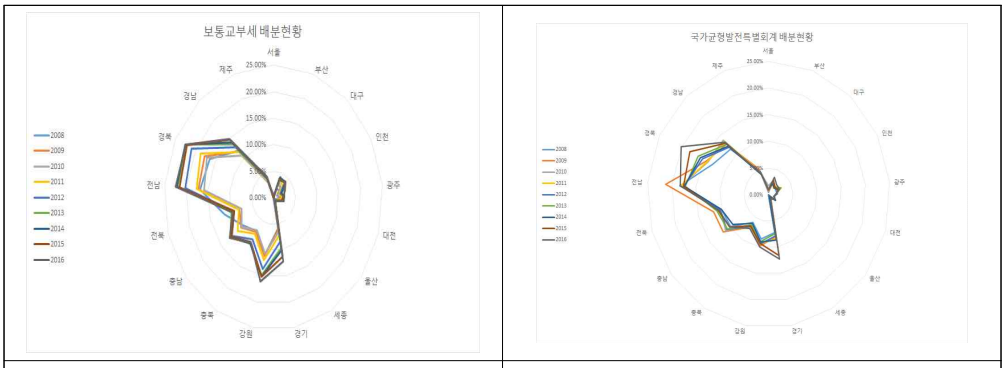
5) 산업자원위원회회의록(2003)에 따르면, 국가균형발전특별회계의 도입을 두고 낙후지표에 관한 지적이 제기되었다. 국가균형발전특별회계의 지출한도 배분방식은 지방자치단체의 의견수렴, 국회 예결위 보고 그리고 한국조세연구원의 연구용역 등을 거쳐 2006년 예산안부터 지출한도 배분모델로 사용되었다(기획재정부, 2018).

6) 기준재정수요액은「지방교부세법」제7조 및 동법 시행령 제7조, 동법 시행규칙 제5조의 규정에 의하여 각 지방자치단체의 재정수요를 일정한 방법에 의해서 산정한 금액을 말한다.

7) 국가균형발전특별회계의 산정공식은 미국 GAO의 보고서를 참고하여 객관성을 확보하기 위한 적용이다(김현아, 2016). 그러나 산정공식을 체계화하는 과정에서도 산정기준의 한계가 있음을 지적하고 있다.

은 비슷한 형태의 결과를 나타낸다. 이는 국가균형발전특별회계 지역지원계정의 구성이 기존 국고보조금 사업 중 비교적 균형요소가 강한 지역개발 관련 사업들로 구성되어 있고, 배분방식에 있어 지방교부세와 같이 공식에 의한 배분을 원칙으로 하고 있기 때문이다. 다시 말해, 국가균형발전특별회계가 새로운 재원으로 기존 정책과 단절된 균형발전정책으로 구성된 것이 아닌 기존 국고보조금에서 진행하고 있던 사업들을 일부 이전하여 지방교부세의 재원배분 방식을 모방한 결과로 해석할 수 있다. 이러한 모방적 결정은 지나치게 균형요소만 강조되어 기존 지방교부세와 차이점이 없다는 한계를 내포하고 있다(손희준, 2008b; 손희준·라휘문. 2017).

〈그림 3〉 보통교부세와 국가균형발전특별회계 배분현황 비교



보통교부세	국가균형발전특별회계

자료: 저자 작성

Ⅳ. 지방재정조정제도의 경로의존성 분석

1. 제도의 환경 요인

1) 정책적 환경 요인

(1) 인구분산정책

국가균형발전특별회계는 인구 분산에 중점을 둔 정책적 성격을 나타내고 있다. 제1차 국가균형발전 5개년 계획에서는 우리나라의 성장정책이 1960년대부터 시작되었으나 압축 성장으로 다양한 문제를 초래하게 되었고 그 중 지역 간 재정불균형이 심화된 점을 지적하고 있다(배준구, 2004). 지역 간 불균형과 관련하여 인구와 경제력이 수도권에 집중된 현상이 지속되고 있으나 수도권 집중억제 위주의 소극적인 방법에 치중하였고 지역 간 격차의 근본적·구조적 원인 해소에는 미흡하다는 것이다.[8)]

8) 국가균형발전정책은 생활권 단위를 구성하여 발전하고자 하였으나 오히려 권역별 경쟁력에만 접근하여

이러한 한계에 따라 국가균형발전특별회계에서도 본래의 목적과는 다르게 수도권에 밀집된 인구를 분산시키기 위한 제도로 성격이 변하게 되었다. 특히, 수도권 지역에 대한 대학이나 공장과 같은 인구 유발시설의 규제가 대부분이며, 국가균형발전특별회계를 통한 지방자치단체의 재정여건은 더욱 악화된 문제가 발생하였다(대통령자문 정책기획위원회, 2008a). 이러한 문제가 기존 정부에서 시행한 균형발전의 영향이라는 근거는 이유는 균형이라는 의미가 시설이용의 균형이 아니라 사회, 문화, 교육 등 다양한 부문에 있어서의 균형을 의미하는 것이기 때문이다(이병규, 2015). 다시 말해, 현대 사회에서의 균형은 지방자치단체가 다양한 부문에 대해 예산을 활용하여 발전하는 것이나, 지방자치 이후에서도 시설이용의 증대를 위한 정책의 분위기가 이어지고 있다는 점이다.

따라서 지방재정조정제도는 지방자치제도가 도입된 지 20년이 지나면서 주민의 참여의식과 함께 지역역량이 강화되어 지역주도의 상향식 지역발전에 대한 요구가 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치 이전의 정책 특징을 이어가고 있는 것이다. 이와 같은 상황에 대해 OOO 연구소장은 아래와 같이 답변하였다.

> 국가균형발전특별회계는 단순히 예산의 한 분야를 따로 편성하는 수준이 아닙니다. 어떻게 하면 지방의 여건에 맞게 예산을 활용할 수 있는 지에 대한 고민했고, 기존과 다르게 절차를 수정하여 목적을 달성하고자 하는 것으로 볼 수 있습니다. 그러나 지방양여금은 지방자치가 시행됨에 따라 재원이 필요해서 도입된 제도입니다. 하지만 수차례의 문제제기에도 처음 구상한 것과 다르게 지방양여금과 다를 바 없게 됐습니다.
>
> (OOO 연구소장 인터뷰 중에서)

지방양여금과 국가균형발전특별회계는 지방자치 이후에 도입된 제도이나 목적에서 차이점이 있다. 즉, 지방양여금은 지방자치를 실시하기 위한 재원의 필요에 의한 것이며, 국가균형발전특별회계는 지방자치의 근본적인 목적을 달성하기 위한 제도라는 것이다.

1980년대부터 지속된 수도권의 과밀된 인구는 국가발전의 불균형을 초래할 정도로 심각한 문제로 부각되었다. 다만 지방양여금의 목적은 지방자치 실시 이후 지방의 발전을 위해 사회기반시설을 개발하기 위한 보전적 성격의 제도라 할 수 있다. 반면 국가균형발전특별회계는 지방자치 이후에 자치라는 관점에 따라 지방자치단체가 문제를 스스로 해결하기 위해 도입되었다. 특히, 지방자치의 근본적 문제였던 지방자치단체의 재정권에 대해 인지하여 자율적인 예산운용이라는 특징을 가지고 도입되었다.

특히, 지방양여금은 지방자치의 실시를 위해 재원 마련에 따른 제도의 도입이며, 국가균형발전특별회계는 지방의 여건을 고려하여 예산의 자율적 사용을 특징으로 보고 있다.

그러나 이러한 목적에도 불구하고 국가균형발전특별회계의 내용이 변화하게 된 데에는 지방양여금이 폐지됨으로 인해 재원과 연결된 사업을 흡수하게 된 점을 들 수 있다. 즉, 지방양여금에서 운용하던 재원뿐만 아니라 사업까지도 국가균형발전특별회계에 이전된 것이다. 결국 예산의 자율

지역 주민들의 생활권과 괴리되는 측면이 있었다고 평가하였다(산업통상자원위원회, 2013).

적 운용을 하기 전에 재원과 사업이 유입되었고, 궁극적인 목표 수준으로 진입하지 못하게 되어 경로의존성이 나타나게 되었다.

(2) 평준화 정책: 사회기반시설 확충

국가균형발전특별회계는 이전의 국가균형발전특별회계에서 광역·지역발전특별회계로 전환하는 것만큼의 대규모의 개편은 아니다. 가장 달라진 점은 광역발전계정을 경제발전계정으로 이름을 바꾸고 기존의 5+2 권역 별 사업[9]을 시, 도 중심 지역협력권으로 전환한 것과 기존의 24개 지역개발계정에서 지역행복 생활협력사업을 추가하여 25개 포괄보조금사업으로 개편한 것 정도다. 또한 세종특별자치시계정을 신설하여 총 4개의 계정(생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정)으로 되었다. 즉, 사회기반시설 확충을 위한 성격의 변화로 볼 수 있다.[10]

그러나 지방재정조정제도로서 총투자소요 중 사회기반시설 사업이 68.6%로 가장 비중이 높다.[11] 특히, 현재까지 진행된 사업들은 센터 건립, 장비 구축 등 하드웨어사업이 51.0%로 그 비중이 절반 이상을 차지하고 있다. 이는 국가균형발전특별회계를 구성하는 국가균형발전계획이 지방의 자율성을 보장하고 있지만, 실제 내부 사업의 진행은 지방정부 간 재정력 격차를 완화하기 위한 사업으로 보기는 어렵다는 것이다(국가균형발전위원회·산업자원부, 2004). 또한 인위적인 광역화는 지역의 자생적 발전 역량을 제고하는데 걸림돌이 되었다는 것이다. 결국 지역주민에게 효과가 전달되지 못한 광역경제권사업은 권역 내 나눠먹기식 사업으로 추진되면서 한계를 노출하였다고 지적하였다(산업통상자원위원회회의록, 2013)

이러한 정책방향은 국가균형발전특별회계의 본질적 목적인 지역의 특수성을 고려한 자율적 예산집행이라는 방향과 대치된다. 또한 국가균형발전특별회계의 제도적 환경에 여전히 이러한 사회시설기반에만 집중하려는 정책 환경이 존재하는 것으로 볼 수 있다.

(3) 발전주체의 모호성

발전주체의 모호성은 정책을 주도한 주체와 이러한 정책이 어떠한 목적을 지향하고 있는 지에 대한 방향성에 관한 것이다.

구체적으로 보면, 2003년 「국가균형발전특별법」은 지자체의 지역혁신발전계획과 중앙부처의 부문별 계획을 기초로 5년 단위의 '국가균형발전계획'수립하는 데 목적이 있다. 그러나 국가균형발전특별회계의 주체가 모호하다. 「국가균형발전법」에서는 국가균형발전을 위해 국가균형발전

9) 광역경제권 추진 목표는 인구 5백만 내외의 5대 광역경제권과 1백만 내외의 비교적 독립적인 2개의 특별경제권으로 구성된다'08.7, 1차 균형위 발표). 권역 설정시 인구, 경제·산업 연계성, 역사·문화적 동질성, 지리적 인접성 등을 고려하여 진행하고, 해당 지역과의 협의를 거쳐 광역경제권별 비전 및 특화발전 전략을 확정하였다(산업통상자원부, 2015).

10) 사회기반시설은 "모든 경제활동을 간접적으로 지원하는 토대이자 국민생활의 기초가 되는 물적 토대로서 그것이 갖는 강한 공공재적 성격으로 인하여 공급에 국가의 주도적인 역할이 요구되는 시설"로 정의할 수 있다(홍석한, 2012).

11) 제1차 국가균형발전 5개년 계획(2004)에서는 국가균형발전특별회계가 2008년까지 국비기준 총 28조 9,901억 원 중 23조 5,586억 원이 소요될 것으로 예상하였다.

위원회 소속의 국가균형발전기획단을 두고 있다. 동법 제26조 1항에서는"관계중앙행정기관 및 시·도의 시책을 실무적으로 총괄조정하며, 국가균형발전계획을 수립하고 그 집행을 관리·평가하기 위하여 위원회 소속하에 국가 균형발전기획단(이하 "기획단"이라 한다)을 둔다."는 것으로 명시되어 있다. 이 위원회의 위원장은 국가균형발전기획단의 단장이 된다(국가균형발전특별법안 검토보고서, 2003). 또한 국가균형발전위원회 사무를 처리하기 위해서는 산업자원부에 국가균형발전기획단을 두고, 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하기 위해서는 국가균형발전특별회계를 설치하여야 하며 기획예산처장관이 관리 및 운영하도록 되어 있다.[12)]

이러한 문제는 국가균형발전위원회 출범당시 국가균형발전위원회가 자문기구의 성격을 지니게 됨에 따라 국가균형발전위원회를 행정적으로 지원하고 국가균형발전에 대한 시책을 담당하는 중앙부처의 역할에 대하여 각 부처 간 이견이 커졌다. 행자부, 과기부, 건교부 등은 산자부가 주무부처의 역할을 수행하는 데 일관되게 반대 입장을 표명하였다. 그리고 행자부는 국가균형발전특별회계의 관리 및 운영의 소관부처를 기획예산처에서 행자부로 변경해야 한다고 주장하였다(대통령자문정책기획위원회, 2008a).

이러한 주장에 대해 차관회의와 국무회의를 거쳐 산자부 추진단에 대한 명칭을 국가균형발전지원단으로 변경하고 독립조문이 아닌 부속문안으로 처리하기로 결정하는 등 의견이 조율되었다. 먼저, 균형발전 추진체계와 관련하여 과학기술부 등 일부부처가 제기한 '산업자원부에 국가균형발전추진단 설치 불가' 문제가 있었다. 이는 국가균형발전위원회 출범초기부터 입법절차, 국무회의 심의, 국회대응 등 지원업무를 수행하여 온 산업자원부에 관련 기구를 설치하되, 불필요한 오해의 소지가 있는 '추진단'이라는 명칭 대신 '지원단'으로 수정하였다. 또한, 국가균형발전특별회계의 관리·운영부처를 기획예산처에서 행정자치부로 변경하자는 주장에 대해서는 국가균형발전특별회계가 17개 부처·청의 소관 사업을 포괄하고 있어 특정사업 부처가 관리·운용하기에는 부적절하므로 특별법안 내용과 같이 기획예산처가 관련 업무를 담당하기로 하였다(대통령자문정책기획위원회, 2008a).[13)]

국가균형발전위원회의 역할과 기능 그리고 각 부처의 담당 역할 분담 등의 문제는 중앙부처간의 소관업무 조정이 가장 큰 갈등요인이다. 당시 산업자원부에서 국가균형발전추진단 부단장을 맡았던 OOO 국장은 이러한 부처 간 갈등에 대해 부처 간의 항상 있는 권한에 대한 갈등으로 평가하였다(대통령자문정책기획위원회, 2008c).

> 지역발전계획을 총괄하는 업무를 어느 부처에서 하느냐가 참 어려운 문제였습니다. 물론 지방이 중심이 되어 계획을 수립한다는 원칙은 분명하지만, 지방 시도에서 수립한 계획이 중앙으로

12) 국가균형발전특별회계의 경우 산업통장자원위원회가 간사기관이다. 즉, 지역에서 사업을 신청하면 산업통상자원부가 신청을 받는 업무만 주관하는 것이다. 반면, 각 사업에 필요한 재원에 있어서는 기획재정부의 동의가 선행되어야만 한다(산업통상자원위원회회의록, 2017).

13) 국가균형발전특별법이 공포된 이후 2007년 1월 중 국가균형발전특별법 시행령이 개정되어 행정자치부에 지역균형개발지원단이 설립되면서 산자부는 중앙부처의 계획, 행자부는 지역별 계획의 수립 및 평가를 담당하는 것으로 역할 분담이 재조정되었다(대통령자문정책기획위원회, 2008c).

> 올라왔을 때 중앙의 어느 부처가 이를 주도하느냐가 문제가 되었습니다. 산업자원부는 중소기업청과 지역혁신센터, 행자부는 각 시도, 교육부는 지방대학이 있습니다. 이처럼 지방에 있는 각 부처별 소속기관들이 있는데, 지방에서도 그 중에 누가 더 주도를 할 것인가가 문제가 된 것입니다. 결국 국무조정실장의 도움을 받아 산자부가 책임지고 담당하기로 조정이 이루어졌습니다. 그리고 예산과 관련된 부분은 기재부가 담당하게 되었습니다.
>
> (대통령자문정책기획위원회, 2008c).

산업자원부가 주무부처로서의 역할을 수행하게 된데 대해 OOO 전 산업자원부 장관은 기존 국가균형발전이 사회기반시설 중심의 정책으로 집행되었다는 점을 인지하고 있었다. 그리고 국가균형발전특별회계를 통하여 지역특화산업 및 육성 등을 아래와 같이 강조했다.

> 국가균형발전을 위한 역대 정부의 노력은 인프라 구축과 같이 하드웨어적인 부문만을 강조한 중앙정부 중심의 개발이라는 측면이 강했습니다. 이에 대해 산업인력, 기술개발 등 산업적인 측면을 강조해야 한다는 의견이 제기되었고, 산업자원부가 중심이 되어 일을 추진하게 되었습니다. 산업자원부는 산업적 측면 즉, 소프트웨어적인 측면에서 산학협력과 이를 통한 지역특화산업 육성 등을 강조함에 따라 균형발전정책에 주무부처로 결정하였습니다. 비록 건설교통부의 이의제기가 있었지만 이미 균형발전정책에 있어 산업적 측면을 강조하자는 동의가 어느 정도 이뤄진 상태였기 때문에 산업자원부가 추진하도록 되었습니다.
>
> (대통령자문정책기획위원회, 2008c).

이처럼 다양한 부처의 사업이 모여 있게 된 데에는 여러 곳에 흩어져 있던 사업을 하나의 예산제도에 넣은 데 있다. 다시 말해, 3장의 국가균형발전특별회계 대상사업 개편현황에서 본 바와 같이 지방양여금의 수차례 개정하는 과정에서 유입된 정책들이 국가균형발전특별회계에 그대로 유입되었기 때문이다. 이와 같이 이에 따른 주관부서의 변천과정은 아래와 같다.

〈표 5〉 국가균형발전특별회계의 설치와 변천

구분	(구)국가균형발전 특별회계 (~2008)	광역·지역발전 특별회계 (2009~2013)	지역발전특별회계 (2014~2018.3)	국가균형발전 특별회계 (2018.4~)
목적	국가균형발전 지원	지역의 특화발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원	지역주민의 삶의 질 향상 및 지역경쟁력 강화	국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진
회계 구조	·지역개발사업계정 ·지역혁신사업계정 ·제주특별자치도계정	·지역개발계정 ·광역발전계정 ·제주특별자치도계정	·생활기반계정 ·경제발전계정 ·제주특별자치도계정 ·세종특별자치도계정	·지역자율계정 ·지역지원계정 ·제주특별자치도계정 ·세종특별자치도계정
주관부서	산업자원부	지식경제부	산업통상자원부	

자료: 기획재정부(2004, 2011, 2015, 2018)에서 재정리

2) 법률적 환경 요인

(1) 균형 개념의 미정립

「국가균형발전특별법」의 방향성은 자원의 평등(equality of resources)임에도 불구하고 중앙정부 주도에 의한 수도권 중심의 산업 발전은 다른 지역의 경제적 낙후를 초래했다. 이와 같은 격차는 평등과 사회국가의 원리에 합치되기 어렵다. 그에 대한 근거를 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 재원분배를 위한 변수의 중복사용에 관한 것이다. 변수의 중복에 은 다시 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 세부 변수의 사용이다. 먼저 국가균형발전특별회계의 배분모형에서 재정수요와 낙후도 요소 변수에서는 모두 인구 변수를 사용하고 있다는 것이다. 비록 인구가 조작가능성이 낮고 인구수와 노령인구의 비율을 활용한다고 하지만 두 변수 모두 인구에 관한 변수라는 것이다. 다시 말해, 재정수요 변수의 인구에는 노령인구가 이미 포함되어 있어 변수의 중복산정으로 인한 변수설정의 타당성에 한계가 있다. 특히, 이와 같은 인구 변수는 지방교부세에서 이미 채택된 변수이다. 구체적으로 보면, 지방교부세 시행령 제4조1 항의 지방교부세의 측정항목과 측정단위별 단위비용이다. 예를 들어, 일반행정비 내에는 인건비, 일반관리, 안전관리비를 측정하기 위해 공무원 수와 인구 수를 기준으로 제시하고 있다. 뿐만 아니라 문화환경비와 사회복지비에서도 모두 인구를 대상으로 측정하고 있다는 것이다. 이러한 문제에 대해 인터뷰한 OOO 연구위원은 다음과 같이 말했다.

> 국가균형발전특별회계에서도 인구라는 변수를 포함한 것은 인구가 많은 곳에서 재정이 더 필요하다는 논의 과정의 결과입니다. 또 이 예산을 보조금처럼 사업수요가 많은 곳에 주는 것이 맞는지, 아니면 못 사는 곳에 재정을 주는 것이 맞는 것에 대해 예산 관련 정책결정자들과 갈등이 있었습니다. 저를 포함한 연구진, 그리고 지방자치단체의 예산관계자들은 재정여건이 열악한 곳에 주는 것이 바람직하다는 의견을 제시했습니다. 하지만 중앙정부는 기존 사업의 연결성을 고려해 지방양여금의 사업을 이어받아야 하는 것이 안정적이라는 의견이었습니다.
>
> (OOO 연구위원 인터뷰 중 일부).

물론, 인구는 지방재정에 영향을 주는 가장 일반적인 변수이다(GAO, 2009; 2012). 그러나 각 변수마다 하위 변수에 인구 변수가 적용되는 것은 결국 인구가 많은 곳에 더 많은 재원을 이전한다는 의미로 이해될 수 있다. 나아가 이러한 예산분배는 예산의 편중이라는 결과를 가져오게 된다. 뿐만 아니라 지방양여금의 사업을 국가균형발전특별회계가 이어받게 되므로「균형발전특별법」의 합목적성을 상실한다고 볼 수 있다.

둘째, 기준재정수요액 변수의 사용이다. 기준재정수요액은 이미 지방교부세와 지방양여금에서 채택된 변수이다. 다시 말해, 지방교부세에서 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 지방으로 이전하기 위한 산정공식에서 채택한 변수가 지방양여금의 보정산식에서도 활용된 바 있다. 특히, 국가균형발전특별회계가 제시한 노령인구, 인구는 이미 재정력지수에서 포함되어 있는 변수이다. 지방교부세 시행령은 지방교부세의 측정항목과 측정단위별 단위비용을 제시한 것이다. 지

방교부세의 측정항목 중 사회복지비 항목은 국민기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비로 구분된다. 여기서 노인복지비로서 노령인구가 광역과 기초자치단체별로 구분하여 산정되도록 되어 있다. 뿐만 아니라 지방소득세를 비롯하여 노령인구비율, 재정력지수는 인구를 기반으로 하고 있으므로 산정결과에 상당한 오류를 범할 수 있다는 한계를 가지고 있다. 이러한 한계에 대해 OOO 연구위원과 OOO 공무원은 다음과 같이 말했다.

> 지방정부의 재정을 확인하는 방법은 재정자립도라든지 여러 가지 방법이 있을 것입니다. 이 변수를 결정하기 까지 많은 논의가 있었는데요. 이러한 한계에 대해서 저도 공감하고 있어 기존 제도와의 구별하여 새로운 산정공식을 적용하는 것이 적절하다는 의견을 제시했습니다. 그러나 협의과정에서 국가균형발전특별회계가 기존 국고보조금의 사업을 가지고 있어 새로운 산정공식을 적용시킬 수 없었습니다.
>
> (OOO 연구위원 인터뷰 중 일부)

> 이 공식에 대해서 아는 사람은 기재부든 안행부든 없습니다. 왜 이런 공식이 사용되었는지 어떠한 근거에서 사용되었는지 아무도 모르기 때문입니다. 사실 이렇게 복잡한 공식을 누가 알겠습니까. 관심이 없는 거죠. 그러니 위원회에서는 정치적 상황에 따라 어떤 변수를 추가하는 것만 논의되고 있는 현실입니다. 사실 변수보다 더 중요한 게 공식인데 말입니다.
>
> (OOO 공무원 인터뷰 내용 중 일부)

인터뷰 내용에 따르면, 산정공식에 관한 오류가 존재하고 있음에도 불구하고 수정하기 어려운 이유는 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 국가균형발전특별회계가 기존 지방재정조정제도와 독립적으로 운용되는 것이 아니라는 점이다. 특히, 지방양여금의 사업이 상당부분 이전되면서 지방양여금의 문제까지도 이어지고 있다는 것이다. 둘째는 산정공식 자체가 가지고 있는 낮은 접근성과 이로 인한 정부의 관심이다. 예산 배분을 위한 다양한 변수에 대해서는 논의가 이루어지고 있으나, 복잡한 공식에 대한 접근성으로 인해 관심의 대상에서 벗어난 것이다.

셋째, 국가균형발전특별회계가 생활기반과 경제발전이 주된 사업이라는 점이다. 그런데 가중치가 70%에 해당하는 낙후도 요소의 변수로 노령인구 비중이 포함되어 있는 것은 노령인구가 많이 포함된 지역을 낙후된 지역이라 판단한 것으로 볼 수 있다. 물론 통계청(2000-2017)의 우리나라 노령인구 비중을 보면, 강원도를 비롯하여 충청, 전라, 경상도가 노령인구 비중이 증가추세이다. 그러나 이러한 노령인구 비중의 증가는 특정지역에만 국한된 것이 아니다. 다시 말해, 우리나라 노령인구의 비중을 전국 수준에서 보면 2000년에는 8%였으나 2017년에는 18%로 급증하였다. 특히, 서울과 경기가 포함된 수도권 지역의 노령인구 비중이 2000년에는 각각 6%와 7%였으나, 2017년에는 17%와 14%로 급증하는 추세를 나타내고 있다. 결국 노령인구의 증가는 전국적인 추세라는 점에서 낙후도를 측정하기에 노령인구 비중에 의한 지역의 특수성을 반영하고 있다고 보기 어렵다.

이러한 문제에 대해 OOO 연구위원은 지방양여금에서 집행하던 사업을 국가균형발전특별회계에 이전하게 되면서 차별성을 잃어버렸다는 점을 지적하였다. 그리고 OOO 연구소장은 국가균형

발전특별회계가 자율성을 가지고 재정여건이 어려운 지방자치단체에 예산을 배분하는 구조로 논의가 시작되었으나 새로운 재원을 조성하는 것에 대한 한계가 있었음을 언급하였다.

> 기존 국고보조금을 받았던 단체들의 경우, 해당 사업이 국가균형발전특별회계로 재원이 이전되었다고 해서 사업의 연속성은 있으나 사업을 중단할 수는 없습니다. 기존의 사업은 인정해주면서 재원을 배분해주는 것이기 때문이죠. 즉, 국가균형발전특별회계는 새로운 제도로 보기 어렵게 됐습니다. 처음 이러한 예산배분에 관한 논의와 달리 제도의 이름만 바뀌었을 뿐 내용은 그대로 이어가게 됐습니다.
>
> (OOO 연구위원 인터뷰 중 일부)

> 국가균형발전특별회계는 본인들의 재정여건과 문제를 가장 잘 아는 지방자치단체가 자율적인 예산집행으로 적절하게 사용하는 것을 목적으로 도입된 것입니다. 그러나 논의 과정에서 새로운 재원을 형성하자는 의견에 새로운 재원이 조성되긴 어렵다는 이유로 본래의 목적과 다르게 만들어진 것이 현재 국가균형발전특별회계입니다.
>
> (OOO 연구소장 인터뷰 중 일부)

인터뷰 내용을 종합해보면 앞서 언급한 바와 같이 결국 제도 간 재원의 이전으로 인해 발생한 문제이다. 재원을 이전하는 과정에서 단순히 예산만을 이전하는 것이 아닌 것이다. 즉, 재원의 이전은 해당 재원과 관련된 사업들까지 연관된 문제라는 점을 통해 재원이전에 의한 경로의존성이 나타났다고 볼 수 있다. 그리고 좀 더 엄격하게 보면 국가균형발전특별회계에서 논의된 균형과 이전 균형정책과는 개념이 다르다. 그럼에도 불구하고 이러한 문제가 초래된 것은 균형에 대한 명확한 기준이 없다는 것으로 생각할 수 있다.

(2) 목적의 상충성

국가균형발전특별회계는 「국가균형발전특별법」을 근거 법령으로 집행되고 있다. 그러나 법령상의 목적은 같지만 세부 실현 방법에 있어서는 상이하게 시행되고 있다. 구체적으로 보면, 「국가균형발전특별법」과 국가균형발전계획 그리고 국가균형발전특별회계는 균형발전을 위한 법령과 제도라는 공통점을 가지고 있다. 다만, 「국가균형발전특별법」에서 언급된 '균형'에 의한 발전이 국가균형발전계획과 국가균형발전특별회계에서 차이가 있다. 먼저 국가균형발전계획의 경우, 2004년 참여정부부터 문재인 정부까지 지역별 클러스터를 형성하거나 낙후지역에 대한 발전 계획이 주를 이루고 있다.

그러나 국가균형발전특별회계는 국가균형발전계획과 관련된 사업을 효율적으로 추진하기 위해 제정된 것이다. 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침(2018)에 의하면, 각 사업의 예산편성 시 지방정부가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성할 수 있도록 되어 있다. 이러한 지침은 지역의 특수성은 지방정부가 가장 잘 파악하고 있다는 점에서 도입한 것이다. 그럼에도 불구하고 「국가균형발전특별법」에서는 균형발전이라는 관점을 "국가와 지방자치단체"라고 언급하고 있다

(국가균형발전특별법 제9조의2, 제10조, 제13조, 제14조, 제16조, 제18조의3, 제19조, 제20조, 제21조의2, 제21조의3).[14] 즉, 국가균형발전특별회계는 지방의 자율적 예산 편성에 중점을 두고 있어 지방정부의 재정형평성을 위한 제도라는 점인 반면, 국가균형발전계획은 균형발전을 위해 중앙정부 주도의 국토개발정책으로 볼 수 있다. 이러한 중앙정부 주도에 대해 OOO 연구소장은 아래와 같이 언급하였다.

> 현재 국가균형발전특별회계는 약 10조 원의 큰 예산으로 성장했습니다. 이러한 성장은 우리나라가 지속적으로 균형발전에 관심을 두고 있다고 생각됩니다. 그러나 국가균형발전특별회계에서 말하는 지방재정의 자율성에 목적을 두고 있으나 균형발전정책이 여전히 중앙정부 주도로 이루어진다는 것은 매우 안타까운 현실입니다. 지방의 균형발전을 위해서는 지방정부 주도의 정책집행이 절실한데도 말이죠.
>
> (OOO 연구소장 인터뷰 중 일부)

결국 우리나라의 균형발전정책은 지방자치가 실시되었음에도 불구하고 지방자치단체가 아니라 중앙정부 주도라는 점을 지적하고 있다. 특히, 이러한 분위기를 전환하고자 관련 법률을 제정하여 지방자치단체의 역할을 더욱 중요하게 보고 있는 것이다. 그러나 사회적 분위기에 따라 중앙정부의 국가균형발전계획과 「균형발전특별법」의 목적이 상충되는 결과가 나타났다.

2. 권한의 갈등 요인

1) 권한의 제도화

(1) 권한의 수평적 갈등

국가균형발전특별회계 역시 재원의 문제에 대해 기획재정부와 행정안전부의 권한의 수평적 갈등이 초래되었다. 즉, 지방양여금의 집행문제가 지속적으로 제기됨에 따라, 기획재정부는 행정안전부의 지방양여금과 국고보조금의 재원을 통폐합하여 지역균형발전을 위한 특별회계를 신설하고자 하였으나 행정안전부는 기존 재원을 통폐합하기보다 신규 재원을 확충하는 것을 제안하였다.[15] 또한 행정안전부는 기획재정부의 제안대로 할 경우, 지방양여금과 지방교부세를 관리하는 고유권한의 축소와 입지가 줄어들 것에 대한 우려 외에도 기존 재원의 통폐합은 실익이 없고 재정운영의 안정성에 영향을 미친다며, 신규 재원을 통한 제도의 집행이 적절하다는 이유로 반대하였다. 반면, 기획재정부는 국가재정을 감안하여 기존재원을 효율적으로 활용하되 재정여건이 호전되면 신규재원을 투입한다는 복안을 제시하였다.[16] 이러한 갈등은 부처 간의 기득권 싸움이나 부

14) 각 법률을 언급함에 있어 각 항은 제외하였다.

15) 문화일보(2001년 7월 6일자, "'지역균형발전법' 부처 힘겨루기")

16) 부산일보사(2001년 8월 22일자, "행자부 반발 '균형 발전법' 표류"), 영남일보(2001년 9월 5일자, "지역균형발전법 제정 난항")

처 이기주의로 볼 수 있으나 재원은 곧 정책집행의 가장 중요한 요인으로서 행정안전부가 과거 지방양여금의 재원확보가 제대로 이어지지 않은 문제에 따른 경험적 판단으로 거부 의사가 타당하다고 볼 수 있다.[17] 특히, 국가균형발전특별회계를 운용하기 위해 신규 재원을 발굴하자는 지역의원들과 행정안전부의 의견이 있었으나 기존재원의 통폐합에 따른 기획재정부의 의지에 따라 여야정협의회를 개최하였음에도 불구하고[18] 관철되지 않았다.[19]

결국 기획재정부는 예산의 핵심적인 중앙정부로서 국가 전반에 걸친 권력으로 지방교부세와 국고보조금을 통제하게 되었다. 뿐만 아니라 1990년도에 제정되어 내무부 소관인 지방양여금을 균형발전정책이라는 명목 아래 2005년 국가균형발전특별회계로 제정하여 기획재정부 소관으로 두었으며, 재원에 있어서도 행정안전부 요청인 신규 재원이 아니라 지방양여금의 재원이 포함된 국세의 일부를 이전시켜 마련한 것이다.[20]

지방재정조정제도로서 국가균형발전특별회계는 지역의 특수성에 따른 예산 집행을 위해 지방자치단체가 자율적으로 예산을 편성하고 집행한다는 점에서 기존 지방자치단체의 예산편성절차와 차별성을 두고 있어 주목받았다. 그러나 제도의 원활한 집행을 위한 필수적인 요소인 재원의 활용에 대한 갈등이 빚어졌다. 이는 기획재정부의 권력결정력 또는 결정능력이 상대적으로 행정안전부보다 높은 권력 불균형에 따라 경로의존성이 발생하였다고 볼 수 있다.

(2) 권한의 수직적 갈등

권한의 수직적 갈등 면에서는, 노무현 대통령의 인수위 시절부터 단순한 정부의 기능 조정이 아닌 자원 배분, 각 부처의 재정 집행 감독, 지방분권화 추진 등 기획 분야를 맡아달라는 요구와 행정안전부의 신규재원 마련에 대한 요청에도 불구하고[21] 지방양여금이 폐지되었고, 지방교부세율의 인상[22]과 함께 국가균형발전특별회계가 신설되었다. 당시 정부혁신분권위원회에서 국가균형발전사업의 재원을 확보하는 방안을 모색하는 과정에서 지방양여금이 강력한 대안으로 검토되었다. 그 이유는 지방양여금이 12년 간 운영되면서 적어도 지방도로 확충 측면에서 소기의 성과를 거둔 반면, 경직적 재원운용이라는 부작용 역시 부각되는 시점이었고, 또한 지방양여금의 목적이 지역 간 균형발전이라고 「지방양여금법」 제1조에 명시되어 있기 때문이었다. 또한 이러한 방안에 대해 지방분권위원회와 행정자치부는 만족할 만한 수준은 아니었지만 양여금을 개편하여 지방자

17) 한겨레(1990년 12월 23일, “취약한 재정구조”), 부산일보사(2002년 11월 5일자, “[지방분권 우리 힘으로] 지방재정 확충”)

18) 매일신문(2001년 11월 28일자, “지역균형특별법 재원없어 유명무실”)

19) 파이낸셜뉴스(2001년 12울 16일자, “‘지역균형법’ 都-農 갈등 표면화”), 영남일보, 2001년 12월 20일자, “지방양여금 특별회계포함 곤란”)

20) 「국세와지방세의조정등에관한법률」(법률 제7061호), 강원도민일보(2003년 12월 30일자, “‘전국이 골고루 잘사는 나라’ 일보 전진”)

21) 국민일보(2003년 3월 13일자, “뜨는 예산처…우울한 재경부”), 중부일보(2003년 7월 12일자, "지방양여금 손대지마")

22) 중부일보(2003년 10월 24일자, “정부, 돈 안들이고 생색내기”)

율성이 보다 높은 교부세로 주로 편입된다는 점에서 받아들일 수밖에 없었다고 전했다(대통령자문 정책기획위원회, 2008a).

특히, 행정안전부가 제안한 신규 재원의 확충에 관한 건은 당시 노무현 대통령이 당선인 시절부터 균형발전에 대해 강조하고 있었으며, 2003년 국회 연설에서도 강조한 바가 있다.[23] 이러한 갈등 상황에 대해 당시 정부혁신지방분권위원회 재정세제전문위원 간사는 기획재정부가 대통령의 권력과 갈등을 빚고 있음을 언급하였다.[24]

당시 노무현 대통령의 재정분권을 위한 방향은 '과세자주권 확대 및 기능조정', '지방간 균형의 창의의 촉진', '지방재정 운영의 자주성 확보'와 같은 재정분권을 위한 구상이 설정되어 있었다. 그럼에도 불구하고 기획재정부는 행정안전부의 제안을 거부하면서 기존 지방양여금과 국고보조금을 재원으로 특별회계를 구성하자는 의견을 제시하여 갈등으로 이어졌다.

더욱이 행정안전부가 제시한 대안은 국가행정수반으로서 대통령의 제안과도 같은 맥락이었다. 그러나 행정안전부의 제안이 아닌 예산관련 중앙부처로서 기획재정부의 주장대로 결정된 것으로 보아 지방재정조정제도 상에서 국가 전반에 있어서 국가통수권자인 대통령보다 기획재정부, 중앙부처의 권력에서도 행정안전부보다 기획재정부의 권력양이나 결정권력이 더 큰 것으로 볼 수 있다.

2) 운영의 제도화

국가균형발전특별회계는 예산 편성과 운영의 자율권을 지자체에 이양하겠다는 취지와 다르게 사업의 우선순위에 대한 결정권은 기획재정부에 종속되어 있는 문제이다.

국가균형발전위원회에서는 균형발전사업에 대한 종합평가를 실시하여 인센티브를 제공하고 있다. 인센티브는 재정적 지원으로 지방자치단체의 사업을 성과지향적인 분위기로 전환하였다. 더욱이 이러한 인센티브는 중앙정부의 제도화에 순응시키기 위한 전략적 행태로 볼 수 있다.

국가균형발전특별회계는 도입 초기 지방정부의 자율성에 초점을 맞추었으나 여전히 중앙정부 주도로 예산과 사업이 집행되는 한계를 벗어나지 못하고 있다. 특히, 대상사업의 배분공식에서도 중앙정부가 정해놓은 항목에 지역 사업을 소위 '궤 맞추는 방식'으로 운용되고 있다. 지방정부는 중앙정부가 정해놓은 항목에서 사업을 골라 예산을 따와야 하며, 지방정부가 부담하는 비용도 있어 지방재정의 독립성을 더욱 악화시키고 있다. 이와 같은 문제에 대해 국가균형발전특별회계의 운영기관을 행정안전부로로 해야 한다는 제안이 있는 실정이다.[25] 이러한 제안은 행정안전부가

---

23) 노무현사료관(노무현대통령연설문집, 2003년 11월 21일자, "주요 법안처리의 협조를 당부하는 대국회 서신")

24) 대통령자문정책기획위원회(2008a)에서는 기본적인 시각차가 있었음을 피력하였다. 구체적으로 보면, 지방분권에 최우선 가치를 두는 지방행정학자 위주로 포진한 지방분권전문위원회는 대통령의 말씀인 선 재원 이양 후 기능 이양이라는 원칙하에 지방 이전 재원이 대폭적으로 순증되어야 한다는 입장이었고 경제학자 위주로 포진한 재정세제전문위원회는 한정된 국가 재원 내에서 기능이양을 전제로 하지 않는 지방 이전 재원 순증은 가뜩이나 어려운 국가재정에 더욱 어려움을 가중시킨다며 곤란하다는 입장이었다.

25) 내일신문(2017년 9월 6일자, "정부부처 국가균형발전특별회계 주도권 다툼")

국가균형발전특별회계의 예산배정이 아닌 예산운용에만 관여하고 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 국가균형발전특별회계는 중앙집권적 정책에 순응할 수밖에 없는 구조적 특성에 따라 경로의존성이 발생하고 있다고 보여 진다.

V. 결론

본 연구는 지방재정의 재정여건을 위해 지방재정조정제도가 도입되었음에도 불구하고 지방정부 간 재정 격차가 줄어들지 않는 지에 대한 문제의식에서부터 시작되었다. 게다가 기존 연구에서는 재정불균형을 줄이기 위해 지방의 재정력을 측정할 수 있는 변수를 삽입 및 삭제하거나 재원을 이전하는 교부율의 변경 등 제도의 수정을 거듭하였으나 현재까지도 긍정적 결과를 나타내지 못하고 있다. 그렇다면 기존연구에서 다루지 않았던 제도의 배경에 대한 이해와 제도 내에 영향을 주고 있는 행위자에 대한 분석이 요구된다.

우리나라 지방재정조정제도는 중앙과 지방의 균형발전을 위해 도입되었다. 구체적으로, 1950년에 지방교부세, 1963년에 국고보조금 제도가 제정되어 약 3,40년 간 유지되어 왔으며, 1991년에는 지방자치시대를 대비하고 기존 지방재정조정제도 중 국고보조금이 지방의 부담을 높이고 있다는 부정적 효과를 개선하고자 지방양여금이 제정되었다. 그러나 지방양여금 역시 국고보조금과 같이 지방의 부담을 늘리고 있다는 비판에 따라 2005년에 (구)국가균형발전특별회계가 제정되었다. 더욱이 국가균형발전특별회계는 기존 지방재정조정제도와 달리 지방자치단체의 재정자율성을 확보한다는 점에서 주목을 받았다. 이러한 관심에도 불구하고 국가균형발전특별회계는 기존 제도와 차별성을 나타내지 못한 경로의존성을 보이고 있다. 비록 국가균형발전특별회계가 기존 지방재정조정제도와 달리 지방자치단체에 자율성을 부여하여 지역의 특수성을 살리고자 하였으나, 역사적 제도주의에서 핵심적으로 주장하고 있는 과거의 산물이라는 점에서 경로의존성이 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 결과가 나타난 요인에 대해 첫째, 국가균형발전특별회계 도입 전 제도의 환경 요인으로 설명 가능하다. 제도의 환경 요인 중 정책적 환경을 살펴보면 국가균형발전특별회계 도입 전에도 균형발전정책을 집행하고 있었으나, 우리나라의 정부수립 이후부터 인구분산정책과 중앙정부 주도의 성장거점정책 그리고 균형발전을 위한 발전주체의 모호성에 기인한다. 그리고 법률적 환경 요인에서는 균형발전을 위한 계획은 수립하였으나 균형의 개념이 정립되지 않았고, 지방자치가 도입되었음에도 불구하고 지방자치단체 중심이 아닌 중앙정부 중심의 정책집행이 이루어져 목적의 상충성을 나타냈다고 볼 수 있다.

둘째, 국가균형발전특별회계 도입 후 제도의 환경요인 역시 정책적 환경과 법률적 환경으로 구분된다. 그러나 도입 전 과 환경이 크게 바뀌지 않았다. 구체적으로 보면, 정책적 환경의 경우 인구분산정책, 중앙정부주도의 평준화 정책, 발전주체의 모호성으로 설명할 수 있다. 그리고 법률적 환경에서는 균형에 대한 개념은 정립 되었으나 실제로는 중앙정부 주도의 정책집행이 이루어졌다.

셋째, 권한의 갈등 요인이다. 수도권에 과밀된 도시의 기능을 분산하고자 균형발전정책이 시행되었으나, 정책의 다양한 의사결정과정에서 상대적으로 권력양이 많은 부처의 의지대로 결정되었다. 구체적으로 보면, 수직적 갈등에서 권한의 제도화에서는 균형발전을 위해 대통령이 지방양여금의 운용권한을 행정안전부가 담당할 것을 제안하였으나 기획재정부의 반대로 무산되었다. 그리고 수평적 갈등에서 권한의 제도화에서는 국가재정의 총괄을 담당한 기획재정부와 지방재정의 배분을 담당한 행정안전부 간 갈등 상황이다. 행정안전부는 지속적으로 지방재정의 형평성을 위해 새로운 재원을 담당할 것과 국가균형발전특별회계를 행정안전부에서 운영할 것을 요청하였으나 기획재정부의 소관으로 운용될 것으로 결정되었다.

결국 현재의 지방재정조정제도가 과거의 산물로서 기존 지방재정조정제도의 영향을 받으며 경로의존성을 나타내고 있다고 볼 수 있다.

주목할 것은 지방양여금과 국가균형발전특별회계가 도입 초기에는 지방교부세의 목적과 같이 지방재정의 균등화를 달성하기 위해 제정되었다는 것이다. 도입의 목표와 달리 중앙정부 간 갈등과 시간이 지남에 따라 점점 국고보조금의 특징으로 위치가 이동한 점이다. 결국 국가균형발전특별회계가 기존과 다르게 제도의 이름과 목적으로 도입되었으나 지방양여금에서 나타난 문제와 같이 경로의존성을 나타내고 있다.

본 연구는 이러한 함의에도 불구하고 한계를 가지고 있어 후속 연구를 통해 보완될 필요가 있다. 첫째, 본 연구의 연구방법은 경로의존성을 분석하기 위해 질적연구를 하였으나, 국가균형발전특별회계의 예산이 지방자치단체의 재정여건에 어느 정도 영향을 미치고 있는지에 대해 분석에 필요한 데이터의 부족으로 양적 연구를 진행하지 못했다. 후속 연구를 통해 이를 분석할 필요가 있을 것이다.

둘째, 앞서 언급한 첫 번째 한계와 연계하여 생각해볼 때, 그렇다면 국가균형발전특별회계의 적정 예산규모에 대한 논의가 필요하지만 분석 역시 데이터의 부족으로 분석하지 못했다.

셋째, 역시 위의 한계와 연계된 부분으로 지방자치단체의 재정상태를 파악할 수 있는 배분모형에 대한 논의가 필요하다. 선행연구에서는 일부 변수의 수정이나 재원에 관해서만 다루고 있어 실제로 지방자치단체의 특성에 따라 재정상태를 파악할 수 있는 배분모형에 대해서는 후속 연구들을 통해 이루어질 수 있을 것으로 기대한다.

넷째, 본 연구에서는 현재 국가균형발전특별회계의 성과에 대해서는 분석하지 못했다. 여기서 성과는 예산운용 주체의 성과와 재원의 성과로 구분할 수 있다. 먼저 예산운용 주체의 성과는 국가균형발전특별회계가 예산운용에 있어 자율성을 지방자치단체에 보장하는 제도로 출발하였으나 여전히 중앙정부 중심이라는 시각에서 문제제기하였다. 그러나 제도의 효과성을 위해 실제로 중앙정부에서 운용하는 것이 타당한 것인지, 타당하다면 어느 수준까지 허용되어야 하는지에 대한 문제 역시 중요한 의미를 가진다. 또한 재원의 성과는 현재 국가균형발전특별회계의 주요 재원이 주세라는 점을 비판하였다. 그렇다면 제도를 원활하게 운용하기 위해 안정적 재원에 대해 분석하지 못했다. 제도의 효율적 운용을 위해서는 이 역시 후속 연구의 과제로 제안하고자 한다.

참고문헌

■ 국내 문헌

강윤호. (1999). “지방정부관료의 예산결정행태에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문

강윤호. (2000), “제도, 제약 및 관료의 예산결정형태:지방정부 예산결정의 신제도주의적 접근”, 「한국정책학회보」, 9(1), pp.79-109

강현수. (2005). “국가균형발전특별회계 지역개발계정 예산편성과정 분석 및 개선방향, 「공간과 사회」, 24. pp.205-241

구현우. (2009). “역사적 제도주의와 비교정책 연구 - 제도의 지속성, 변화가능성, 그리고 정책패턴을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 18(2), pp.37-72

권영섭 외. (2016). 지역발전특별회계 재정사업의 성공적 추진방안:국토교통부 사업을 중심으로, 국토연구원 수시 16-39

금재덕 외, (2012), “지방재정 자율성이 효율성에 미치는 영향에 관한 연구”, 「사회과학연구」, 제28권 3호, pp.297-321

김남철. (2002). “지역균형발전의 법적문제”,「공법학연구」, 4(1), pp.3-24

김렬. (2006). 국가지원 지역개발사업의 투자효율성 제고방안, 국회 예산결산특별위원회

김렬 외. (2003). “지방자치단체 중기재정계획과 예산의 연계성 분석”, 「지방정부연구」, 8(4), pp.335-353

김병기. (2009). “보조금의 법적 성질과 보조금교부결정 취소사유”, 「토지공법연구」, 43(1), pp.593-613

김세진 외. (2012). 2012 재정법제연구사업(Ⅸ), 한국법제연구원, 연구보고 2012-05

김석주. (2010). “전자정부 추진과정에서 부처간 갈등분석: G4C 사업의 갈등분석을 중심으로”, 「한국지역정보화학회지」, 13(2), pp.79-106

김선명. (2000), “한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구 : 역사적 제도주의 접근을 중심으로”, 「한국정책학회보」 9(3): 187-215.

김성철·박기묵·윤진훈. (2005). “우리나라의 공공선택론적 예산결정행태에 관한 연구: 예산담당자들의 인식을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 16(3), pp.133-148

김영정. (2003). “국가균형발전의 추진방향과 주요쟁점”, 새정부와 국가균형발전정책세미나

김재훈. (2003). “국고보조금의 효과성 제고를 위한 비교정책적 분석”, 「한국지방재정논집」, 8(1), pp.25-48

김재훈. (2007a). “참여정부의 재정분권 평가”, 「한국지방자치학회보」, 19(4), pp.5-26.

김재훈. (2007b). “균특회계 예산배분의 적정성 평가: 지역개발계정을 중심으로, 「한국지방재정학회 춘계학술대회」, 4, pp.79-93

김재훈·하정봉. (2017). “지역발전특별회계의 개선을 위한 연구: 생활기반계정을 중심으로”, 한국지방재정학회 2017 동계학술대회발표자료, pp.309-334

김재훈·하정봉. (2000).「국고보조금의 개편방안」, 한국조세연구원

김종성. (2000). “미군정 행정조직의 경로의존성”, 「한국사회와 행정연구」, 11(1), pp.277-291

김지영. (2013).「지방보조금 법제 개선방안에 관한 연구」, 한국법제연구원,

김충묵·강민규. (2009). “국고보조금제도의 문제점과 개선방안”, 「토지공법연구」, 43(2), pp.587-609

김태일·김선희. (2006). “의료보험 급여제도의 경로의존에 관한 연구”, 「한국정책과학학회보」, 10(4), pp.41-64
김현동. (2012). 「지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구(Ⅱ)」, 한국법제연구원-지방세제 개선방안, 재정법제 연구 12-18-③-2
김현아. (2006). “균형발전특별회계 현황과 발전방안-지역개발계정을 중심으로”, 「재정포럼」, 116, pp.28-45
김현아. (2016). 「국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석」, 한국조세재정연구원
김홍주 외 (2014). “지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로”, 「지방정부연구」, 18(2), pp.507-537
나태준. (2004). “「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 정책조정」, 한국행정연구원 연구보고서 04-13
남창우. (2007). “국가균형발전특별회계의 실태와 과제”, 「한국지방자치연구」, 8(3), pp.89-102
문병효. (2008). 「국가와 지방자치단체 재정·조세고권의 분배」, 법제처
박기묵. (2002). “국고보조금의 지방부담방식에 대한 문제점과 개선방안에 대한 연구”, 「한국정책학회보」, 11(3), pp.67-88
박영하. (2002). “지역균형발전법의 입법방향”, 「한국지역사회발전학회」, 27(2), pp.37-58
박재순. (2005). “국가균형발전특별회계의 쟁점과 개선방안”, 「주택도시」, 90, pp.1-19
박정택. (2003). “부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구-과학기술기본법 제정과정을 중심으로”, 「과학기술연구」, 3(1), pp.105-156
박천오. (2005). “한국 정책과정에서의 부처간 권력관계에 관한 실증연구”, 「행정논총」, 43(3), pp.1-28
방민석·김정해. (2003). “대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석-정책변화의 경로의존성을 중심으로”, 「한국행정학보」, 37(4), pp.233-259.
방동희. (2006). “국가균형발전 관련제도 및 정책에 대한 재점검; 국가균형발전특별회계의 중장기적 개선 과제”, 「지방재정」, 4, pp.36-46
배준구. (2004). “참여정부 지역균형발전정책의 추진과제-국가균형발전특별회계를 중심으로-”, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, pp.445-463
서정섭·김성주. (2016) 「지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리방안」, 한국지방행정연구원
손희두·김영진. (2013). 「국가사무의 위임·위탁에 관한 법제 개선 연구」, 한국법제연구원, 2013-14
손희두·김영진. (2008b). “지방재정조정제도의 개편성과 및 발전방향-지방교부세제도를 중심으로”, 「한국사회과학연구」, 30(1), pp.1-27
손희준·라휘문. (2017). “지방교부세의 역할 제고를 위한 개편방안”, 지방세포럼, 제32권, pp.14-29
송두범. (2007). “참여정부 국가균형발전정책의 성과와 과제”, 서울행정학회 2007년 동계학술대회 발표논문집, pp.253-273
신두섭. (2014). “지역발전특별회계의 발전과제-지역발전특별회계의 변천과정과 특징”, 「지방재정」, 2014(3), pp.10-33
오재록. (2016). “관료제 권력지수 개발에 관한 연구-중앙행정기관을 중심으로”, 연세대학교 박사학위논문

오창석. (2019). “중재판정부의 판정 권한에 관한 연구”, 「법학논총」, 43, pp169-196
우명동. (2008). “우리나라 지방재정조정제도 변천과정상의 특성분석-분권관련정책과의 상관성을 중심으로”, 「재정정책논집」, 10(2), pp.61-98
유일근 외. (2000). “지역개발사업의 사업타당성 평가 사례연구”, 한국경영과학회 학술대회논문집, pp.81-84
유홍림·윤상오. (2006). “전자정부 추진과정에서 부처간 갈등 분석”, 「한국정책과학학회보」, 10(4), pp.397-420
윤성채. (1997). “예산결정과정에 있어서 의회와 행정부의 역할 변화에 대한 연구”, 「한국행정논집」, 9(2), pp.209-229
윤진훈. (2004). “한국의 예산편성 행태에 관한 연구 : 중앙관서와 중앙예산기관 공무원의 인식조사를 중심으로”, 명지대학교 박사학위논문
이강진. (2008). “국가균형발전특별회계의 기초자치단체에 대한 재원배분 방안에 관한 연구-전라북도를 중심으로”, 「한국지방재정논집」, 13(2), pp.53-79
이병규. (2015). “지역균형발전의 헌법적 고찰”, 「공법학연구」, 16(2), pp.29-53
이상빈·박은병. (2010). “지역개발정책의 경로의존성(path-dependency)에 관한 연구: 한국과 중국 사례의 비교”, 「한국동북아논총」, 제57호, pp.345-370
이승우. (2003). “지방재정조정제도의 유형별로 지방재정운영에 미친 영향분석-자주성과 건전성 측면을 중심으로-”, 성균관대학교 박사학위논문
이영조. (1995). “지방정부 예산관료의 행태에 영향을 주는 요인분석”, 「지방자치연구」, 12, pp.27-48
이원희 외. (2013). 「광역지역발전특별회계 사업의 집행 실태 및 사례 연구」, 국회예산정책처
이정한. (1998a). “우리나라 지방양여금 제도의 발전방향〈상〉”, 대한지방행정공제회, pp.132-143
이희선·윤상오. (1999). “정보화정책에 있어 정부 부처간 이익추구행태에 관한 연구”, 「사회과학논총」, 제18집, pp.33-64
이희선·윤상오. (2007). 지방재정과 지역균형발전: 국가균형발전 특별회계의 문제와 개선방향, 「지방재정」, 4, pp.14-36
이희선·윤상오. (2013). “우리나라의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립”, 「저스티스」, 통권 제134-3호. pp.394-427
임성일·김현아. (2007). 「균특회계 운영의 효율성 및 책임성 제고방안」, KDI
임성일·이창균·서정섭. (2005). 「국가균형발전특별회계의 개선방안」, 한국지방행정연구원
장연수. (2000). “대통령의 정책의지와 정부예산결정에 관한 연구:김영삼정부를 중심으로”, 경기대학교 박사학위논문
장영수. (2017). 「헌법학」, 홍문사
전성만. (2017). “지역발전특별회계의 문제점과 개선방안”, 2017년 서울행정학회 추계학술대회, pp.137-147
정원섭. (2002). “정부예산 편성과정의 문제점과 개선방안: 정부간 관계의 측면을 중심으로”, 「한국정책연구」, 창간호, pp.215-231
정용덕. (1999). 「신제도주의 연구」, 대영문화사

정의창. (2006). “정부조직개편의 역사제도주의적 분석: 김대중정부의 사례”, 「한국정책과학학회보」, 10(3), pp.1-25
조기현. (2013). 「보통교부세 재정형평화 기능 강화방안-지역균형수요와 차등산입률제도를 중심으로」, 한국지방행정연구원
조기현. (2016). “조례와 법률의 관계”, 「국가법연구」, 12(1), pp.1-26
조흥순. (2006). “대학 구조조정 정책의 제약요인에 관한 역사적 신제도주의적 접근”, 「교육문제연구」, 25권, pp.165-197
주만수. (2014). “지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용”, 경제학연구, 62(3), pp.119-145
주은선·정해식. (2010). “한국 퇴직연금제도 도입에 관한 연구: 중층화를 통한 점진적 전환?”, 「한국사회정책」, 17(1), pp.179-213
최병호. (2007), “재정형평화 교부금체계의 문제점과 개편방향-부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로”, 한국지방재정학회·서울행정학회 학술대회 발표논문집
최병호·정종필. (2007). “재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편”, 한국지방재정학회세미나 자료집, pp.21-44
최성한. (2018). “지방자치단체의 권한쟁의심판 개선방안”, 「법학논총」, 31(2), pp.201-248
최원익, (2005). “개편된 지방재정조정제도와 향후 정책과제”, 「한몽경상연구」, 16(2), pp.82-102
최창수 외. (2014). 「중앙-지방 합리적 역할 배분을 위한 국고보조사업 사무구분 연구」, 전국시도지사협의회
하연섭. (2006a). “정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의적 해석과 적용을 중심으로”, 「행정논총」, 44(4), pp.1-27
하연섭. (2011). 「제도분석 제2판: 이론과 쟁점」, 다산출판사.
하연섭. (2014). 「정부예산과 재무행정」, 다산출판사.
하정봉·김재훈. (2009). “국가균형발전특별회계 시도별 예산편성에 대한 평가-‘08년도 지역개발계정을 중심으로”, 「한국정책연구」, 9(1), pp.369-390
하태수. (2002). “영국의 기업 지배구조와 정부개입”, 「한국사회와행정연구」, 12(4), pp.43-58
하태수. (2007). “제한된 합리성 하에서의 경리담당 공무원의 예산결정 행태 사례연구: 담당자와 심층담화를 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 18(2), pp.121-145
하혜수·양덕순. (2007). “공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로”, 「행정논총」, 45(2), pp.127-153.
한유경·김은영. (2008). “학교평가제도 변화의 신제도주의적 분석”, 「교육정치학연구」, 15(1), pp.79-101
허명순. (2004). 「지방재정조정제도의 합리적 개선방안」, 서울시정개발연구원
허영. (2016). 「한국헌법론」, 전정12판, 박영사
홍석한. (2012). “사회기반시설의 헌법적 의의와 국가의 책임”, 「성균관법학」, 24(2), pp.61-84
황성현. (2006). 「국가균형발전특별회계의 문제점과 개선방안」, 국회 예산결산특별위원회
황아란. (2010), “지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향: 제도적 요인과 개선방안”, 한국지방자치학회 지방선거제도개선 제1차 기획 토론회, pp.29-49

황태연·신현철. (2012). “보통교부세가 지방정부 재정지출에 미치는 영향 분석”, 「아태경상저널」, 4(1), pp.115-139

■ 국외 문헌

Braybrooke, David & C. E. Lindblom. (1970). *A Strategy of Decision*. New York: The Free Press

Buchanan, James M. (1960). Social Choice. Democracy. And Free Markets. In Fiscal Theory and Political Economy – Selected Essays. ed. James Buchanan. Chapel Hill: University of North Carolina Press. pp.75-89

Buettner, T., T. Schwager and D. Stegarescu. (2004). “Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States”, *Public Finance and Management*, 4(4). pp.496-520

Buettner, T., and F. Holm-Hadulla. (2007). “Cities in Fiscal Equalization”, mamuscript. CESifo Area Conference.

Dahl, Robert A. (1957). "The Concept of Power," *Behavioral Science, 2.*

Daft, Richard L, (2001), *Organization Theory and Design*. 7thed. United States: South Western.

GAO. (2009). “Formula Grants: Funding for the Largest Federal Assistance Programs is based on census related Data and other factors”, Report to Congressional Requesters, GAO-10-263

GAO. (2012). “Grants to state and local governments: An overview of federal funding levels and selected challenges”, GAO-12-2016

Hall, P.A. (1986), *Governing the Economy*, New York: Oxford University.

Hall, (1998), “The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott,” *Political Studies* 46: 958-962.

Ikenberry, G. John. (1988). “Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy”, International Organization, 42(1), pp.219-243

Kay. (2005). “A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies:, Public Administration, 83(3), pp.553-571.

Klausner, Michal&Mary Ann Groves. (1994). Organizational Conflict. in Farazmand, A. ed. Handbook of bureacracy. pp.355-371, New York; Marcel Dekker, Inc.

Lieberman, Evan S, (2001), Causal Inference in Historical Institutional Analysis: A Specification of Periodization Strategies. *Comparative Political Studies*, 34(9):1011-1035.

Lindblom, Charles E. (1959). “The Science of Muddling Through.” *Public Administration Review*. Vol. 19(Spring): pp.79-88

Mahoney, J. (2000). “Path Dependence in Historical Sociology”, *Theory and Society*, Vol 29, No. 4, pp.507-548

Mahoney, J. & Schensul, D. (2006). “Historical Context and Path Dependence,” in Robert E. Goodin and Charles Tilly, eds., *Oxford Handbook of Contextual Political Analysis,* Oxford University Press.

Meier, Kenneth J. (1980). Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies. Administration & Society, 12(3): 357-375.

Niskanen, William A. (1971). Bureaucracy and Representative Government. Chicago&New York: Aldine·Atherton. Inc..

North, Douglass C., (1990). *Institutions. Institutional Change and Economics Performance*. Cambridge University Press.

Parsons, T. (1960). *Structure and Process in Modern Societies, N. Y.: Free Press.*

Pierson, P. (2000). "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *The American Political Science Review*, 94(2). 251-267.

Rubin. Irene. s. (2010). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Sixth Edition. CQ Press

Scott, W. Richard and John W. Meyer, (1992), The Organization of Societal Sectors. In John W. Meyer and W. Richard Scott (eds.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Updated ed., 129-153, Newburry Park: Sage Publications, Inc.

Thelen, Kathleen & Sven Steinmo. (1992). "historical Institutionalism in Comparative Politics." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Fank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institionalism iin Comparative Analysis*. 1-32. New York: Cambridge University Press.

Weber, Max. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization, translated and edited by A. M. Henderson and T. Parsons,* New York: Oxford Univ. Press.

Wildavsky, Aaron. (1979). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston. Toronto: Little. Brown and Company Inc..

■ 연구보고서

국가균형발전위원회·산업자원부. (2004).「제1차 국가균형발전 5개년계획 요약」

국가균형발전위원회·산업자원부. (2005).「2004년도 국가균형발전사업 추진실적평가보고서」

국가균형발전위원회·한국산업기술평가원. (2007).「2008년도 국가균형발전특별회계 예산신청에 대한 검토보고서」

국가균형발전사업평가위원회. (2004).「2005년도 국가균형발전계획예산신청(안) 평가보고서」

국가균형발전위원회. (2003).「국가균형발전시책 및 특별법 제정」, 산업자원부

국가균형발전위원회. (2007).「2006년도 국가균형발전사업 평가결과 최종보고서」

국세청. (1993-2016).「국세통계연보」

기획재정부. (2014)「지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」

기획재정부. (2004).「예산안 편성 지침」

기획재정부. (2011).「광역지역발전특별회계 예산편성 설명회 자료」

기획재정부. (2015).「지역발전특별회계 예산안 작성 세부지침 및 설명자료」

기획재정부. (2017).「지역발전특별회계 예산안 편성 지침」

기획재정부. (2018).「국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침」
대통령자문정책기획위원회. (2008a).「참여정부의 재정분권-재정분권 추진과정의 생생한 기록-」, 참여정부 정책보고서 3-19
대통령자문정책기획위원회. (2008b).「공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설-수도권과 지방의 조화로운 발전과 혁신」, 참여정부 정책보고서 2-05
대통령자문정책기획위원회. (2008c).「21세기 새로운 국가발전전략:국가균형발전-누구나 어디서나 행복할 수 있는 "균형발전사회"건설-」, 참여정부 정책보고서 2-04
대통령자문정책기획위원회. (2008d).「행정중심복합도시 건설-환경·과학·행정이 어울어진 세계적 모범도시 "세종"-」, 참여정부 정책보고서 2-06
산업통상자원부. (2015).「2014년도 지역발전계획에 관한 연차보고서」, 지역발전위원회
함께하는시민행동. (2005).「신활력사업, 밑빠진 독 될 가능성 크다」

■ 참고 사이트
국민일보(http://www.kmib.co.kr/)
내일신문(www.naeil.com)
노무현사료관(archives.knowhow.or.kr)
문화일보(www.munhwa.com)
매일신문(http://news.imaeil.com/)
부산일보사(http://www.busan.com/)
빅카인즈(https://www.bigkinds.or.kr/)
서울경제(http://www.sedaily.com/)
전북일보(www.jjan.kr)
중부일보(http://www.joongboo.com/)
파이낸셜뉴스(http://www.fnnews.com/)
한겨레(http://www.hani.co.kr/)

■ 국회 회의록
국회본회의회의록. (2003). 16대 244회 4차 국회본회의
국가균형발전특별법안 심사보고서. (2003). 국가균형발전특별법안(대안), 의안번호163035
국가균형발전특별법안 검토보고서. (2003). 국가균형발전특별법안(대안), 의안번호163035
내무위원회 소관위 회의정보. (1991). 국회회의록 13대 156회 8차 내무위원회
내무위원회 소관위 회의정보. (1993). 국회회의록 14대 165회 8차 내무위원회
내무위원회 소관위 회의정보. (1994). 국회회의록 14대 170회 4차 내무위원회
법률안소위원회회의록. (2013). 19대 321회 1차 법률안소위원회
법제사법위원회회의록. (1994). 14대 170회 7차 법제사법위원회
산업자원위원회회의록. (2003), 제16대 243회 9차 산업자원위원회
산업통상자원위원회회의록. (2013). 19대 321회 1차 산업통상자원위원회

산업통상자원위원회회의록. (2017). 20대 349회 1차 법률안소위원회

황해동(黃海東): 고려대학교에서 행정학 박사를 취득하였으며, 현재 한국지방교육연구소 전임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방자치, 조직관리 등이다. 주요 연구 업적으로는 "지방자치단체장의 통제수준이 부패에 미치는 영향에 관한 연구", "Taxation from perspective Amartya Sen", "정책대상집단의 정책불응에 관한 연구" 등이 있다(smarthd@nate.com).

〈논문접수일: 2019. 12. 29 / 심사개시일: 2019. 12. 31 / 심사완료일: 2020. 1. 31〉

Abstract

A Study on the Path Dependence of the Intergovernmental Fiscal Coordination System: Focused on the Special Account for the Balanced National Development

Hwang, Hae Dong

This study began with a question of whether the financial gap between intergovernments would be narrowed, even though a local fiscal adjustment system was introduced for balanced development of local governments. In addition, the existing research has failed to achieve balanced development to the present day, even though the system has been modified, such as the modification of variables that can measure local financial strength or the change of the rate of grants, in order to reduce the financial imbalance.

To analyse such problems, we approached the pathological existence of historical institutionalism. In particular, for analysis purposes, the analysis focused on conflict factors in the institutional environment and authority, including legal factors as well as policies. According to the analysis, the local fiscal adjustment system of Korea has been implemented as a central government-centered policy since the past, and this atmosphere has affected the law. In addition, it analyzed that the authority of certain ministries existed in the upper hand in the context of conflicts between central governments.

Key Words: Intergovernmental Fiscal Coordination System, Special Account for the Balanced National Development, Path Dependence, jurisdiction, conflict