

국가균형발전정책의 성과와 한계에 관한 연구*

Performance and Limitation of National Balanced Development Policy in Korea

전 성 만 (한국지방행정연구원 부연구위원 - 제1저자)

정 현 민 (부경대학교 교수 - 교신저자)

Abstract

Sungman Jun / Hyunmin Jung

This article evaluates the regional balanced development policy from President Noh's government, aiming to suggesting the future regional balanced development policy implemented by the Presidential Committee for Decentralization and Balanced Development(the PCDBD).

We analyze the redistribution of regional balanced development policy largely depends on political tendency by each government although the subsidies follows the initial distributions rule. Thus, the regional development policy, implemented by since 2004 has limited to encourage the endogenous-friendly regional development. We suggest that the PCDBD's future roles based on the regional balanced development policy analysis.

Keywords: the regional balanced development policy, the special account of regional development, distributional fairness

I. 서론

1960년대 이후 경제개발계획에 기초한 경제성장 정책지향의 지역발전은 2000년대 지역발전의 불균형을 완화하고자 하는 국가균형발전정책으로 전환되어 지속되어오고 있지만 여전히 수도권과 비수도권간 경제적 격차는 지속적으로 심화되고 있으며, 비수도권 지역은 인구감소로 지역소멸을 걱정할 지경에 이르렀다.¹⁾

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2022년)에 의하여 연구되었음.

1) 수도권과 비수도권 GRDP 격차는 확대되어, 2010년도에는 1.2%p의 격차가 2021년도에는 5.6%p로 더 심화되었고, 취업자의 50.5%가 수도권에 집중, 100대 기업의 본사 중 86%가 수도권에 위치하고 있으며 전체 인구의 50.5%가 수도권에 거주하고 있는 실정이다. 반면, 저출산·고령화, 청년인구 수도권 집중으로 전체 시·군·의 40%(89개)가 인구 감소지역으로 지정되었고, 인구감소, 일자리·정주여건 취약, 인구 유출의 악순환 반복으로 국가 전체의 인구 위기가 초래되었다 (지방시대위원회, 2023)

이에 윤석열 정부에서는 지방자치위원회와 지역발전위원회를 통합하는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법 (23.7.10))」 제정하여 지방분권과 균형발전을 통합적·유기적으로 추진하고자 “지방시대위원회”를 설립하여 지방시대종합계획을 수립하고 지방시대 국정과제 및 지역정책과제의 이행지원 총괄 역할을 수행하도록 추진하고 있다.

한국의 저출산, 초고령화, 경기침체 등의 사회·경제적 환경변화를 고려할 때, 지방시대위원회의 역할은 어느 정부시기보다 더 큰 역할이 기대되고 있다. 기존의 중앙정부 주도형의 균형발전전략에 따른 획일적 정책으로 지방의 생활여건·발전역량을 고려한 맞춤형 대응이 필요한 시점이고, 다양한 행정수요에 신속하게 대응해야 함에도 지방정부 주도의 자체 재원조달의 어려움으로 지방정부 주도의 정책추진의 한계에 다다르고 있다. 특히, 2018년 문재인 정부의 재정분권 1단계 실시에 따라, 3.6조원의 지역자율계정의 이양으로 지역균형발전사업이 2.3조원으로 축소되어서 기존의 지역발전정책을 지속하는데 어려움을 겪고 있다. 무엇보다도, 차등적 지원을 목적으로 지역균형발전을 지원하겠다는 정책전환은 Lowi(1964)의 지적처럼, 과거정부의 지역균형발전정책의 정책수혜 대상지역과 비대상지역이 명확하여 이해관계자간 갈등이 높아 정책집행이 쉽지 않고 정치적 과정을 겪을 가능성이 있다.

따라서, 본 연구에서는 향후 지방시대위원회에서 자치분권과 지역균형발전 정책을 통합적으로 추진하기 위해서, 과거 국가균형발전정책의 성과와 한계를 되짚어 보는데 목적이 있고, 이를 토대로 향후 지방시대위원회의 역할을 제시함으로써 기존 연구에서 간과한 규범적 정책처방의 간극을 좁히고자 한다. 이에, 균형발전정책의 이론적 논의, 선행연구, 국가균형발전정책의 성과와 한계, 정책적 시사점 순으로 글을 전개하고자 한다.

II. 국가균형발전의 이론적 논의

1. 지역발전 전략차원의 논의

1) 지역발전 전략차원에서의 이론적 논의

지역성장 및 발전 차원에서 접근할 때, 지역균형발전은 “불균형성장이론”과 “균형성장이론”으로 구분된다. 국토의 일환으로 지역발전을 볼 때, 지역발전은 지역성장으로 이해되고, 지역성장은 지역의 생산과 소비의 결과로 나타나기 때문에 경제학자적 접근에 따라 지역발전의 균형성장과 불균형성장의 이면에는 신고전파 경제학과 케인즈 경제학 간의 인식차이가 있다고 판단된다(차재권·류태건, 2011). 불균형성장이론을 주장하는 허쉬만(Hirshman)은 정통 경제학자들이 가정하는 전제조건에서 균형적으로 발전해야한다는 빅푸시정책(big-push policy)의 의구심을 품고, 저발전국가의 경우 빈곤의 악순환에서 벗어나고자 하는 경우에는 한정된 자원 내에서는 비교우위의 선

도산업 및 지역투자를 통해서 낙수효과(trickle-down effect)의 파급효과를 통한 경제성장을 도모하여 지역발전을 이루어야 한다고 주장하고 있다. 반면, “균형성장이론”은 유효수요를 발생하기 위한 정부개입 및 개발의 원조 등을 통해 일정 규모이상의 투자를 통해 최소 필요 수준의 성장을 이루는 빅푸시(big-push policy)의 지역성장발전 전략을 말한다(김용우 외, 2003; p.157; 정현민, 2022). 지역단위의 성장을 고려할 때, 불균형발전이론은 타 지역자원까지 흡수할 가능성으로 지역 간 격차에 따른 부정적인 영향이 클 여지가 있다. 이에, 허쉬만은 불균형정책이 장기적으로는 긍정적인 요소가 더 크다고 설명한 반면, 미르달(Myrdal)은 가난한 지역은 자본도 부족하고 유능한 인력마저 부유한 지역으로 유출되어 결국 시장경쟁에서 부유한 지역에 종속되기 때문에 지역격차가 심화될 수 있다고 지적하였다. 이와 같은 견해 차이는 허쉬만은 지역은 내생적으로 자원 및 여건의 차이가 존재하고 선도지역은 상대적으로 우월한 부존자원과 유리한 입지적 여건 내에서 자원의 집중화와 전문화를 통해서 지역성장을 극대화(polarization effect)하는 전략으로 지역 간의 불균형은 불가피 한 것으로 인지하고 있기 때문이다. 이에, 불균형발전전략에 따라 국가의 경제성장에 부정적 영향을 미칠 경우에는 지역불균형 해소를 위한 정부개입은 필요하다고 보고 있다(김용웅, 2021). 이에, Rosenstein-Rodan와 Nurkse는 지역 경제발전은 산업사슬의 연계에 따라 한 지역의 발전만으로 불가능하며, 연계된 다른 지역의 산업과 보조가 필요하기 때문에 한 지역의 경제발전은 어느 한 분야의 발전만으로는 불가능하며 전체적인 균형을 맞추어 발전하는 것이 중요하다고 보고 있다(전성만·유법민, 2021). 또한, 허쉬만이 주장하는 불균형발전전략의 이면에는 저발전국 사회에 숨겨지고 흩어지고 잘못 활용되고 있는 자원과 능력을 발견하고 활용해야 한다는 내생적 발전전략을 내포하고 있다. 허쉬만의 지역의 발전 원동력은 지역의 숨겨진 합리성(hidden rationality²⁾)를 발견하는 것에 있다고 보고 있다. 지역에서는 자본이나 기업가정신을 잠재적 혹은 조건부로 이용할 수 있는 자원과 생산요소로 보면서 발전과정에서 중요한 동태적 전략적 측면, 자본이나 기업가정신의 최대 가능량을 도출하여 지역발전계획을 수립해야 함을 지적하고 있다.

2) 지역발전 전략차원의 선행연구

지역발전에 관한 선행연구들은 1) 지역성장과 2) 지역 간의 격차를 지역발전의 성과로 보고 실증 연구를 수행해왔다.

지역 간 격차에 관한 연구를 보면 국내의 문헌을 볼 때, 중앙보다는 지역의 지역발전 재원이 많을 수록 지역 간 격차의 축소 또는 확대에 귀결되는 등의 혼합된 결과를 보여주고 있다. 재원의 활용은 지방세 등 자체세입 확충 여부에 따라 달라지는 것으로 분석되고 있다. Bartolini et al.(2016)는

2) “발전은 주어진 자원과 생산요소의 최적결합관계의 발견보다도, 은폐되고 흩어져 있거나 비효율적으로 사용되고 있는 자원과 능력을 발전 목적을 위해서 환기시키고 참여시키는데 달려있다는 사실이다. (...) 일단 경제발전의 樂隊車가 발진하게 되면 자본, 기업가정신 그리고 기타 모든 전제조건들을 기대 이상으로 이에 편승 시킬 수 있다”. (Hirschman, 1958, P. 5)

1994년부터 2011년까지의 OECD 30개국을 대상으로 재정분권과 지역 간 불균형 관계 실증연구를 실시, 지역세출이 자체 세수로 조달되는 경우 재정분권은 지역 간의 격차를 완화시키지만, 수직적 불균형(이전재원 중심의 재정구조)이 높은 경우 지역 간 격차를 악화되는 반면, Rompuy (2021)는 1995년부터 2011년 동안 OECD 30개국을 대상으로 한 실증연구결과에 따르면 지방정부의 세입 자율성과 수직적 재정이전이 복합적으로 지역 간 격차의 요인되는데, 특히 저개발 지역의 경우 지방정부의 적극적인 투자를 통해 자체 세입 기반을 확장하고 조세 자율성을 높이면 개발지역과의 격차를 줄이는 것으로 분석하였다. 또한, Blochliger et al. (2016)은 1995년부터 2011년까지 20개 OECD 국가를 대상으로 지방세 자율성, 지출 및 세입 분산화가 지역 간 격차를 완화시키는 결과를 확인하였으며, 이와 더불어 1995년부터 2013년까지 28개 OECD 국가의 281개 지역을 조사한 결과, 재정 분권화가 저개발 지역의 발전에 크게 기여한다고 주장하였다. 이와 같은 이전재원 중심의 세입구조는 자체세입 확충 능력에 부정적인 영향을 미치게 되나 재정분권을 통해 지방세출의 대부분을 자체세입으로 충당하는 균형재정구조를 가진 지방정부는 지역자체 자원의 효율적인 활용을 통해 자체세입 확충에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 암시하고 있다. 해당 지방정부들의 거버넌스의 역량에 따라서 지역 간 격차 완화에 긍정적 혹은 부정적인 영향을 미친다는 실증연구들도 있는데, 지역의 발달 수준 및 제도적 사회적 자산이 충분한 지역의 경우 재정분권이 지역 간 격차완화에 도움을 주는 것으로 나타났으나, 제도적 정치적 분권이 이루어지지 않은 지방정부의 경우 지방분권이 지역 간 격차를 악화한다. Rodriguez-Posé and Ezcurra (2010)의 연구에서는 선진국의 경우 재정분권은 지방정부의 효율적 자원 공급을 촉진하는 역할을 하는 것으로 보였다. 특히 민간 부문 활성화 정책을 통해 후진국의 미개발 지역 자원을 효율적으로 사용하는 경우 지역 간 격차가 크게 축소 될 수 있으며 지역 불균형 완화 효과는 선진국보다 더 크게 나타나고 있다고 분석하였다. 이외에도 단일국가 보다는 연방체제의 국가 구조 내에서 지역 간의 재원에 따라 지역 간 경쟁을 통한 격차 완화가 가능할 수 있다고 설명된 연구 (Shankar and Shah 2003)가 있는 반면 1980년부터 2009년까지 OECD 54개국을 대상으로 한 패널실증연구에서 재정분권이 지역 간 격차 완화에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 보았고 특히 제도적 정치적으로 미성숙한 나라들을 경우 지방분권은 지역 간 불균형을 악화시키는 것으로 보이고 있는 연구 (Lessman, 2012)도 존재한다. 또한, Kyriacou et al. (2015)은 1984년부터 2006년까지 24 OECD 국가를 대상으로 실증 분석한 결과, 제도적 성숙도가 높은 나라의 경우 재정분권과 지역 간 격차가 완화되는 것으로 보였으며, 반대로 부패, 법 질서, 행정서비스의 질이 낮은 지역의 경우 지역 간 불균형이 악화되는 것으로 보고하고 있다. Bartolini et al.(2016)에 따르면 지역 내에 부존자원의 효율적인 이용과 더불어 인구, 기업 및 금융자원을 늘리기 위한 다른 지역 간의 경쟁이 지역 간 격차에 영향을 미치는데 이미 개발된 지역은 개발에 따른 혼잡 비용이 증가하며 성장에 한계 이르게 되지만 미개발 지역은 빠르게 지역내총생산이 늘어나면서 지역 간 격차 완화에 기여하게 된다.

국내연구로는 김성배(2011)는 1989년부터 2007년 사이의 15개 광역자치단체를 대상으로 실증

분석을 한 결과 지방정부의 재정 자립도 향상을 통해 재정분권이 확대된 이후에 행정 및 정치적 분권을 이어서 실시함으로써 지역 간 격차 확대를 최소화 할 수 있을 것으로 분석하였고, 강황목 & 남창우(2020)는 2011년부터 2017년 사이의 17개 광역자치단체를 대상으로 분석한 결과, 재정분권은 지역 간 소득 격차를 완화시키고 재정 효율성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 또한 세출분권보다 세입분권이 지역 간 소득격차 및 재정효율성에 더 큰 영향력을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 지역 간 격차를 고려한 자주재원 확충방안으로 지방소비세율의 추가 확대와 지방소득세율의 인상이 바람직한 것으로 제안하고 있으며, 지방재정제도의 개편을 통한 재정 형평화 제도를 구축하여 지역 간 재정력 격차와 소득 격차를 완화하는 것이 필요하다고 주장하였다.

〈표 1〉 지역의 자원과 지역 간 격차간의 관계에 대한 분석

저자	연구표본	종속변수	지역격차 (-, 완화; +심화)
Lessman (2009)	OECD 23 개국 1982-2000	1인당 국내총생산 지역 간 격차	-
Rodriguez-Posé and Ezcurra (2010)	OECD 26 개국 1990-2006		높은 정부수준 - 낮은 정부수준 +
Lessmann (2012)	OECD 54 개국 1980-2009		선진국 - 후진국 +
Kyriacou et al. (2015)	OECD 24 개국 1984-2006		높은 정부수준 - 낮은 정부수준 +
Blöchliger et a l. (2016)	OECD 20 개국 995-2011		-
Bartolini et al. (2016)	OECD 30 개국 1995-2011		-
Rompuy (2021)	OECD 30 개국 1995-2011		- 세입분권 효과적
김성배 (2011)	15개 광역자치단체 1989-2007	지역 간 격차	재정분권 - 행정분권 + 정치분권 +
강황목 & 남창우(2020)	17개 광역자치단체 2011-2017	지역 간 소득 격차, 재정 효율성	지역 간 소득 격차 - 재정 효율성 +

지역성장에 관한 연구를 보면 국내의 문헌에서 지역의 자원이 지역경제성장에 긍정적 혹은 부정적 영향을 끼친다는 실증연구가 다양하게 존재하며, 정부 및 국가 간 특성의 차이, 재정분권과 경제성장 측정 지표의 차이에 따라 상이한 결과가 나타나는 것으로 보인다. Germmell et al. (2013)은 1984년부터 2005년 사이의 OECD 23개국을 대상으로 분석할 결과, 세출분권은 낮은 지역경제 성장과 연관되어 있으나, 세입분권은 높은 지역경제 성장과 연관되어 있는 것 분석하였고, Hanif et al (2020)는 2000년부터 2015년까지 15개의 연방체제의 개발도상국을 대상으로 세입 및 세출분권화가 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것을 보여주었다. 또한 국가부패 및 제도적 정치적 불안

정이 분권화가 경제성장에 미치는 긍정적인 효과를 감소시키는 것으로 분석하였다. 국내의 사례를 보면, 조민경 & 김렬 (2013)은 49개의 국내외 선행연구를 대상으로 메타분석 방법을 통하여 세입 분권과 세출분권이 경제성장에 미치는 영향을 분석하였는데, 지자체의 재원확보가 경제성장에 미치는 효과는 대체로 긍정적으로 작용하고 있으며, 대체로 재정분권의 편익인 배분적 효율성과 생산자 효율성이 높은 선진국에서 더 큰 효과가 있는 것으로 분석하였다. 반면에 Rodríguez-Pose & Krøijer (2009)는 1990년부터 2004년 사이에 중앙/동유럽 국가 16개국을 대상으로 한 실증연구에서 지방정부의 지출 및 이전재정이 국가 성장을 성장을 저해하는 것으로 나타났으며, 이는 적절한 제도 및 시스템이 부재한 국가에서의 재정분권화는 경제성장률의 상승으로 이어지기 어려우며, 오히려 재정분권이 국가전체의 경제에 해로운 영향을 끼칠 수 있음을 시사하였다. Baskaran et al. (2016)는 31개 선행연구 메타분석을 바탕으로 재정분권화는 정치 시스템의 혁신 및 개혁을 촉진시켜 경제성장을 촉진 시킬 수 있으나, 일부 연구에 따르면 분권화로 인한 부패 및 비효율성일 증가로 경제성장을 저해할 수 있다고 분석하였다.

반면, 일부 국가연구에서는 지역의 재정확충이 지역경제성장간의 관계에 대한 실증연구결과는 통계적으로 유의미한 결과를 제시하지 못하였다 (Thornton 2007; Bodman, 2011; 최원익, 2008; 임태경, 2019) Thornton (2007)은 1980년부터 2000년까지 OECD 19개국을 대상으로 연구한 결과 재정분권화가 경제성장에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로, 최원익(2008)은 1993년부터 2003년 사이 한국 14개 광역지방자치단체를 분석할 결과 재정 분권화가 경제성장에 통계적으로 유의한 영향을 미친다는 실증결과를 찾지 못하였는데, 이는 한국의 지방자치단체들이 재정 재투자 정책의 미비 및 지역 간 경쟁 부재가 반영된 된 것으로 분석하였다. Bodman(2011)는 1981년부터 1998년 사이의 OECD 18개국의 대상으로 한 실증 연구에서 재정분권화와 경제성장의 관계에서 통계적으로 유의미한 관계를 찾지 못하였으나 지방정부가 재정의사결정과정에 지역 선호도를 반영하는 지 여부를 재정분권화 측정의 중요한 요소로 포함하였다는 점에서 의의가 있으며, 연방정부 시스템을 가진 국가들이 다소 낮은 경제성장률을 보였다. 임태경(2019)은 2007년부터 2017년 사이의 16개 광역자치단체를 대상으로 재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향을 분석함. 지방정부의 재정분권화 정도는 지방세 부담률과 중앙정부 이전재원 규모, 전년도 지방정부의 재정지출 수준과 같은 요인이 영향을 미치는 것으로 추정하여 2단계 추정법(Two Stage Least Square)을 사용하여, 재정분권의 내생성을 가정하는 경우 지역경제성장에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것을 실증적으로 확인하였다.

그럼에도 불구하고, 재정분권과 지역경제성장 간의 관계를 살펴본 실증연구 중 세입분권이 지역 간 격차 축소 및 경제성장에 효과적이거나 지역경제 성장을 통해 장기적으로 긍정적인 지역고용 효과 창출에는 세출분권이 효과적인 연구들이 존재한다. 김의섭 & 이선호(2013)은 2003년에서 2011년 사이의 16개 광역자치단체를 대상으로 분석한 결과, 재정분권 및 세입분권의 확대가 지역 경제성장에 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되었고, 최정열 (2015)은 1997년부터 2010년 사이

의 16개 광역자치단체를 대상으로 재정분권과 생산효율성을 관계를 통해 경제성장에 미치는 긍정적인 영향을 분석하였다. Astryan & Feld (2015)는 1975년부터 2000년 사이의 OECD 23개국 실증 연구에서 재정분권화를 통한 세입분산이 지방정부 재정수지 개선에 도움을 주는 것으로 보임. 지방정부의 세입분권이 보다 정부예산 흑자 개선에 도움을 주고, 이서희(2020)은 2012년에서 2018년 사이의 226개 기초자치단체를 대상으로 재정분권화와 세입분권이 잘 되어있는 지방정부일수록 재정집행성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 임응순(2016)은 2003년부터 2013년까지의 16개 광역자치단체를 대상으로 재정분권과 지역 일자리 창출(고용률)에 관한 연구를 실시함. 지방정부의 세입분권은 일자리 창출과 관계가 없었으나 세출분권의 경우 장기적으로 양의 관계를 보여서, 지역경제 성장을 통해 장기적으로 지역 고용률을 높이기 위해서 지방정부는 세입보다 세출측면에 집중하는 것이 효과적이라고 주장하였다. Rodríguez-Pose & Muštra (2022)는 고정효과분석 및 더빈 공간계량모형을 사용하여 UK포함 28개국에 포함된 266개 지역을 대상으로, 해당 지방정부 및 근처 지역정부의 역량이 직접적으로 경제성장에 긍정적인 영향을 분석하였다. 지자체의 재정은 주로 경제성장에 간접적인 영향을 미치는 것으로 판단하여 자체 지방분권 수준과 더불어 지방분권화된 지역에 둘러싸여 있을 경우 경제성장에 미치는 긍정적인 효과가 증가되는 것으로 보여주었다.

〈표 2〉 지역의 자원과 지역경제성장 간 격차간의 관계에 대한 분석

저자	연구표본	종속변수	경제성장 (-, 감소; +증가)
Thornton (2007)	OECD 19개국 1980-2000	경제성장	관계없음
최원익 (2008)	14개 광역지방자치단체 1993-2003	경제성장	관계없음
Rodríguez-Pose & Krøijer (2009)	16 중앙/동유럽 국가 1990-2004	경제성장	-
Bodman (2011)	OECD 18개국 1981-1998	경제성장	+
Gemmell et al. (2013)	OECD 23 개국 1972-2005	경제성장	세입분권 + 세출분권 -
김의섭 & 이선호 (2013)	16개 광역자치단체 2003-2011	경제성장	+
조민경 & 김렬 (2013)	49개의 국내외 선행연구 (Meta Analysis)	경제성장	+
Astryan & Feld (2015)	OECD 23 개국 1975-2000	재정수지	+
최정열 (2015)	16개 광역자치단체 1997-2010	정부 생산효율성	+
임응순 (2016)	16개 광역자치단체 2003-2013	고용률	세입분권 관계없음 세출분권 +
Baskaran et al. (2016)	31개 해외 선행연구 (Meta Analysis)	경제성장	+/-

임태경 (2019)	16개 광역자치단체 2007-2017	경제성장	관계없음
이서희 (2020)	226 기초자치단체 2012-2018	재정집행정성과	+
Hanif et al. (2020)	15개 연방 개도국 2000-2015	경제성장	+
Rodríguez-Pose & Muštra (2022)	EU & UK 266 지역 2000-2015	경제성장	+

2. 지역발전 정책차원에서의 논의

1) 지역발전 정책차원에서의 이론적 논의

지역균형발전(regional balanced development)의 개념³⁾은 공간정책과 경제학적 차원에서는 “지역 간의 평형상태 (regional equilibrium)”으로 이해될 수 있다. 즉, 지역공간 차원에서는 “지역 간 사회-경제적 제반 여건과 삶의 질이 일정수준의 균등성을 유지한 상태나 과정”과 경제학적 차원에서는 “지역 간 자본 수익률, 투자 효율성이 균등화된 지역간의 평형상태로 수렴되는 과정”으로 볼 수 있다 (김용웅, 2021;p.8).

정책차원에서 지역발전은 타 정책과의 조화 및 통합을 고려되어야 하고, 정책추진 결과 국가의 경제 및 사회발전에 저해할 정도의 지역 간의 차등이 고려된다. 이에 정책차원에서 지역발전정책은 “경제성장과 균형발전 동시 추구”하는 것으로 균형발전이 경제성장을 희생하는 개념과는 다르게 접근할 필요가 있다. Kuklinski(1975)는 지역발전정책목표를 1)국가경제성장의 효율적 추진, 2) 지역 간 형평성 증진, 3) 개별지역 잠재력 확대와 사회경제적 조건 개선, 4) 지방의 사회·문화적 정체성 확보로 설정하여 공간을 기반으로 하는 정부의 지역적 변화 및 경제적 활동을 의미하는 협의의 공간정책과, 다수의 공간에 지역 간의 자원배분 활동을 하는 정부의 정책과 수단을 포함하고 있다.

또한, 지역균형발전정책은 한정된 자원 내에서 지역 간의 격차를 줄이기 위해서 소외된 지역에 더 많은 재정지원을 하는 재분배적 정책의 속성을 지니고 있다. 민간기업의 소비자와 달리, 공공정책 수혜자들은 사회·경제적 여건이 다양하게 분포되어 있어 정책수혜 대상에 따른 속성과 공공정책 수혜자들의 행태를 변화하기 위한 정책수단에 따른 속성으로 구분할 때, 배분, 재분배, 규제, 구성정책으로 분류된다 (Lowi (1964, 1972)). 특히, 지역균형발전정책과 같이 정책편익과 비용이 개별적으로 적용되는 것이 아니라 정책대상자 그룹에 광범위하게 적용되는 속성이 강한 재분배정책은 정치·경제적 지위 및 정치 이념적 성향에 따라 정책행위자들의 관계 및 행태가 크게 변화될 수

3) 우리나라의 법률적 개념으로는 「국가균형발전특별법」 제2조에서는 “지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 살고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말함” 인 반면 「국가균형발전특별법」 제2조에서는 “지역 간 발전 격차를 줄이고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 살고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다”로 규정하고 있다.

있다고 설명한다. 결국 정책수혜 대상자들에게 피부로 와 닿는 가시화되지 못한 편익의 특성으로 누구의 비용으로 누구에게 제공하는가의 문제를 둘러싼 상징정책의 속성으로 정책의 경제적 편익 보다는 정치적 이념 및 공공가치에 따라 정책을 인식하게 되고, 정책의 행위자들이 재분배 이슈에 대한 논쟁에 참여하게 되어 찬성(혹은 진보)과 반대(혹은 보수)의 공공가치(정치적 이념)에 입각해서 정책을 인식한다(전성만·유법민, 2021). 지역균형발전의 재분배적 특성은 결국 정책의 패러다임의 변화가 강조되고 이른 결국 정권별로 정권이 추구하는 가치와 정권방향에 따라 정책사업의 실질적 변화없이 명칭이 변경되어 지속되어가고 있다.

노무현정부 들어서서 행정수도 이전, 혁신도시 건설 등 기관 분산정책 하에 기존의 지방양여금과 국고보조사업을 재정비하여 균형발전특별회계를 설치하여 혁신클러스터, 대학지원, 농업신활력사업 등의 차등적 지역지원사업이 체계화되었다. 이명박 정부와 박근혜 정부는 참여정부에서 추진한 정책추진체계(균형발전위원회, 균형발전특별회계 등)를 활용하되, 명칭을 “지역발전위원회”로 변경하고 지역 중심의 균형발전정책을 계승하였지만, 참여정부와 달리 차순위 국정과제로 추진하였다는 평가를 받고 있다. 문재인 정부들어서는 참여정부의 국가균형발전체제를 재정비하고 지역주도의 자립성장의 발전목표를 제시하여 추진하였지만, 가시적인 변화 없이 균특회계(지특회계)로 집행되는 지역균형발전사업에는 큰 변화가 나타나지 못하고 있다.

〈표 3〉 역대정부의 균형발전정책 개요

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
이념적 성향	진보(정부간섭)	보수(신자유주의)	보수(신자유주의)	진보
국정과제의 위치	핵심적 과제	보조적 과제	보조적 과제	보조적 과제
정책목표	균형)성장	성장)균형	성장=균형	성장=균형
주요전략	분산, 분권, 분업	광역화, 상생협력	창조경제	지역주도 자립
특성	균형, 산술적 균형	지역특화, 실질적 지역발전	생활권 중심 삶의 질 향상	국가균형발전체계 재정비
지원방법	분산	선택과 집중	분산	선택과 집중
지원단위	13개 시도(비수도권)	광역경제권(5+2) 기초생활권 초광역 개발권	지역행복생활권 (50개) 경제협력권	13개 시도(비수도권)
해결대상	수도권집중, 지역 간 불균형	글로벌 경쟁력	주민 삶의 질	수도권 집중 지역 간 불균형
방법	지역혁신체계 구축, 지방분산	지역 간 협력 규모의 경제	맞춤형 지원	지역혁신체계 구축 지역발전투자협약
핵심정책	균특법 제정, 균특회계 신설, 균형발전위원회 신설, 지역별 4개 전략산업 선정	지역발전위원회, 광특회계, 5+2광역경제권, 선도사업·연계협력사업	지특회계, 지역행복생활권, 주력사업, 경제협력권	균특법 개정 혁신도시특별법개정 지역혁신협의회 구성

출처: 전성만·유법민 (2020) 자료를 토대로 재구성

2) 지역발전 정책차원의 선행연구

지역발전을 정책으로 접근하는 연구들은 연구를 접하는 전공분야별로 다양하게 나타나고 있다. 지역균형발전이 본격화되는 시점에서는 균형발전정책의 제도적 접근 정책이 주를 이뤄왔고, 이들의 연구들은 제도설계(강현수, 2005; 배준구, 2004; 오승은·노승용, 2014; 이원섭, 2005; 임형백, 2013; 주성재, 2004; 차재권, 2017; 최조순·강현철, 2014; 최진혁, 2014; 한표환, 2008)에서 정권별로 추진하는 사업들의 집행 및 문제점으로 확대되어, 균형발전특별회계의 개선방안(권오상, 2006; 김용웅·차미숙, 2003; 신두섭, 2004; 김용창, 2008, 김권식, 2016), 지역특화발전정책(허재완·정보리, 2011), 지방대학육성정책(김정희, 2013) 등으로 확대되었다.

특히, 지역균형발전특별회계의 배분과 사업분석을 통한 정책분석연구가 확대되었다. (김명진, 2014; 김선재, 2017; 김성제, 2007; 김재훈, 2007; 김형빈, 2008; 김호원, 2003; 박길환, 2010; 박승규·김선기, 2015; 이해중, 2005; 초의수, 2008, 2015; 최예나, 2016; 조형석·양지숙, 2021; 임태경, 2022; 조임곤, 2021; 김재봉·하정봉, 2018; 강현수, 2018; 고광용, 2015; 박진경·김선기, 2017; 전성만·유법민, 2020). 김성제(2007), 최예나(2016), 전성만·유법민(2021)은 국민들의 사회·경제적 지위 및 인식조사를 토대로 지역균형발전정책의 성과요인을 분석하였는데, 최예나(2016)는 국가균형발전정책의 공정한 집행여부에 따라 재원배분의 공정성이 정책성과 인식에 중요한 요인임을 밝혀냈고, 전성만·유법민(2020)연구에서는 지역균형발전정책의 성과가 정책수혜자들의 정치적 성향에 따라 평가인식이 달라질 수 있음을 밝혀냈다. 한편, 지역균형발전특별회계의 문제점을 제기한 연구로, 조형석·양지숙(2021) 연구는 지역자율계정의 배분이 합리적인 근거에 기초하지 않음을 지적하였고, 조임곤(2021)에서는 지역발전이 필요한 지역이 지역균형발전예산이 줄어들고 있음을 지적하였다. 김재봉·하정봉(2018)의 연구에서는 지역발전특별회계의 생산기반계정이 정권이 바뀌면서 명칭이 변화되어도 세부 계정편성체계 자체는 유사하게 운영되고 있음을 지적하면서, 낙후도 및 예산배정의 기준에 관한 정확한 공개를 요구하기도 하였다.

〈표 4〉 균형발전정책 선행연구 정리

구분	저자	주요내용
정부별 정책평가 및 비교분석	강현수(2005), 배준구(2004), 이원섭(2005), 오승은·노승용(2014), 임형백(2013), 주성재(2004), 차재권(2017), 최조순·강현철(2014), 최진혁(2014), 한표환(2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전정책 비전과 전략 소개 • 국가균형발전 정책 주요내용 • 국가균형발전 정책의 정부별 비교 -참여정부 vs. 이명박정부 vs. 박근혜정부
균형발전 특별회계 개선	권오상(2006), 김용웅·차미숙(2003), 신두섭(2004), 김용창(2008), 김권식(2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전특별회계 재원원천 • 균형발전특별회계 계정 개선방안 • 지방재정조정제도 개선방안
균형발전특별회계의 배분방식	조형석·양지숙(2021), 조임곤(2021), 김재봉·하정봉(2018), 최예나(2016),	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전특별회계의 배분의 공정성 • 균형발전정책의 공정성 요인 결정요인 분석

지역발전 격차	김명진 (2014), 김선재 (2017), 김성제 (2007), 김재훈 (2007), 김형빈 (2008), 김호원(2003), 박길환(2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 산업유형별 광역시도 간 비교 분석 • 분야별 (경제,사회,문화 등) 지역격차 • 지역간 금융소득 및 부동산 소득 비교 • 균특회계사업과 지역격차 분석 • 참여정부 지역산업경제 효과 • 지역간 인적 네트워크 불균형 분석
인식조사	박승규·김선기(2015), 초의수(2008;2015), 전성만·유법민 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역생활권 연계협력사업 성과요인 분석 • 균형발전정책 대국민인식조사 및 AHP • 균형발전 성과와 정치적 성향의 요인 분석

III. 지역균형발전특별회계 사업의 성과와 한계

1. 국고보조금제도 실효성 한계 극복을 위한 특별회계 설립

2000년 대 초반 국고보조금제도는 중앙부처의 중심의 사업계획, 수행방식, 규모 등의 하향식 방식으로 사업 효율성은 중앙부처에 의존적이었다. 국고보조금 사업은 1) 중앙부처 주도의 하향식 국고보조방식은 지방공무원들의 기획능력과 창의력 개발을 저해, 2) 지자체의 필요사업에 관한 정보 부족에도 불구하고, 지자체의 매칭자원을 지출해야 하는 “지역자원의 징발(conscription of local resources)”을 가져오고, 궁극적으로 지방자치의 본질을 훼손 우려, 3) 중앙부처 간 칸막이식, 중복적 사업 지원으로 인한 비효율적 자원배분, 4) 자의적 국고보조금사업 및 보조율의 결정에 따른 투명성 및 형평성 문제 제기의 한계를 가져왔다.

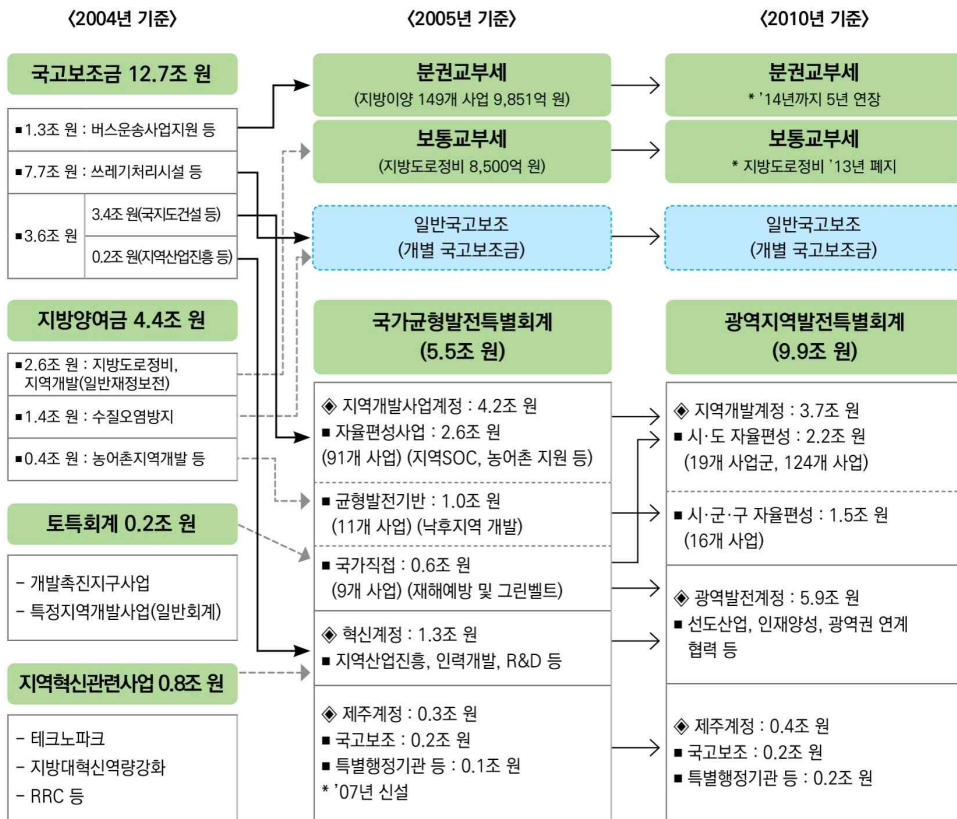
지역균형발전회계 (당시:국가균형발전특별회계)를 수립하기 위해, 지자체에 지원하는 국고보조사업, 지역양여금 등 지역발전 사업을 정비하여, 국가균형발전특별회계의 단일계정(single pot)으로 선택과 집중의 사업으로 2004년 총 533개의 국고보조금 사업(12.7조 원)이 정비되면서 126개 국고보조금사업(3.6조 원)을 국가균형개발특별회계사업으로 이관⁴⁾하여, 163개 사업(1.1조 원)은 지방으로 이양되었고, 233개 사업(7.9조 원)은 국고보조사업으로 유지하였다. 구체적으로 각 중앙부처가 7개 회계(일반회계 등)를 통해 분산 추진하던 균형발전 관련 사업을 '05년에 하나의 특별회계(균특)로 통합하여, 전체 533개 국고보조금 사업을 지방이양사업(보조금관리법 시행령 제4조 별표 2), 국가균형발전특별회계사업, 존치사업 등으로 구분하는 것으로 개편하였다.

2004년 당시 지방양여금의 규모는 4.4조 원으로 이 중 2.6조 원은 지방교부세로 편입되고, 나머지 1.8조 원 재원은 균특회계 및 국고보조사업으로 편입되었고, 농어촌지역개발사업(3,554억 원

⁴⁾ 적용기준은 ① 도서종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원지방도 등 낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC 개발 관련 사업, ② 공공도서관 건립, 지역문화회관 건립, 남해안관광벨트 등 지역의 문화·예술·관광 자원 개발 관련 사업, ③ 지역산업 진흥, 지역문화산업기반조성, 지방과학기술혁신 등 지역전략산업, 문화관광클러스터 등 지역혁신 관련 사업, ④ 농공단지, 개발제한구역 관리 등 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업 등

규모)와 청소년육성사업예산(303억 원)은 균특회계로 이관되는 한편, 지역개발사업(7,562억 원)과 도로정비사업(1조 9,134억 원)은 교부세로 편입되었고, 1조 3,419억 원의 수질오염방지사업은 국고보조금으로 편입되었다. 2005년 기점으로 지방양여금제도가 폐지되고, 정부 간 재정이전제도(중앙·지방 간 보조금제도)는 지방교부세, 국고보조금제도, 국가균형발전특별회계(균특회계)의 구조로 변화하였다.

지역발전을 위한 사업 및 회계를 통합 연계하여 1) 지역발전 사업 추진의 효율성 제고 2) 관련 재원의 안정적 확충을 통해서 기존의 유사·중복 사업 및 다른 회계와 부처 간 비효율성을 개선할 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가를 받았다. 특히, 특별회계의 마련은 기존의 지방교부세, 국고보조금제도를 통한 지역 간 재정조정제도에서 특별회계를 통한 지역 간 격차를 완화하는 완충제도(buffer)로 의미를 지니고 있다.



출처: 조기현(2011)

〈그림 1〉 특별회계 사업 및 자원 이전 및 통합 (2004년 당시)

예산편성연도 기준으로 균형발전특별회계('05~'09년), 광역·지역발전특별회계('10~'14년), 지역발전특별회계('15~'18년), 균형발전특별회계('19년~) 순으로 명칭 변경되면서 균특회계사업들

은 1) 기존의 중앙부처의 지역산업진흥, 인재개발, R&D의 직접 관리 계정, 2) 시군구의 배분하는 지역자율계정, 3) 특별행정체계를 직접 지원하는 특별계정으로 구분되어, 명칭 변화를 통해 변화되어 왔다. 이명박 정부 시기에는 시·군·구로 배분하는 계정을 22개 사업으로 줄여서 포괄보조금 제도의 형태를 도입하였다.

〈참여정부〉 국가균형발전특별회계 (2005년 신설)	〈이명박정부〉 광역·지역발전특별회계 (2010년 개편)	〈박근혜정부〉 지역발전특별회계 (2015년 개편)	〈문재인정부〉 국가균형발전특별회계 (2019년 개편)
'03.12 국가균형발전특별법 제정, 균특회계 신설	'09.4 균특법 개정(제1차), 광특회계로 개편	'13.12 균특법 개정(제2차), 지특회계로 개편	'19.12 균특법 개정, 균특회계로 개편
지역개발계정, 지역혁신계정 제주계정('07년)	지역개발계정, 광역발전계정, 제주계정	생활기반계정, 경제발전계정, 제주계정, 세종계정('15년)	지역자율계정, 지역지원계정, 제주계정, 세종계정
※ ('05년 5.5조 원) 보조금 3.7 양여금 0.4, 지역혁신사업 0.9, 토특회계 0.2 등	포괄보조금 제도 도입 (22개 사업)	30개 포괄보조사업	30개 포괄보조사업

〈그림 2〉 정부별 특별회계 변천과정

특별회계 계정별로는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주계정, 세종계정 등 4개 계정 내 8개 사업 군으로 구성·운용되어 왔는데, 1)편성 주체별로는 지자체가 자율 편성하는 시도·시군구포괄보조, 중앙부처가 직접 재원을 배분하는 부처 직접편성으로 구분, 2) 시도 및 시군구 포괄보조는 기재부에서 지자체별 지출한도 부여하여 지자체가 사업메뉴 中 선택·편성, 지출한도 준수하는 계정, 3) 중앙부처 직접편성사업은 지역지원계정 사업으로 국가지원지방도, 광역협력권산업 등 광역단위 시행 사업 또는 국가 고려가 필요한 사업으로 구분된다.

편성방식	계정	지역자율계정	지역지원계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
		시·도	① 시·도 자율 편성사업	-	③ 시도, 시군구 자율 편성사업
지자체 자율 편성	시·군·구	② 시·군·구 자율 편성사업	-	* 시군구 기반구축 사업 포함	* 시군구 기반구축 사업 포함
	부처직접편성	-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

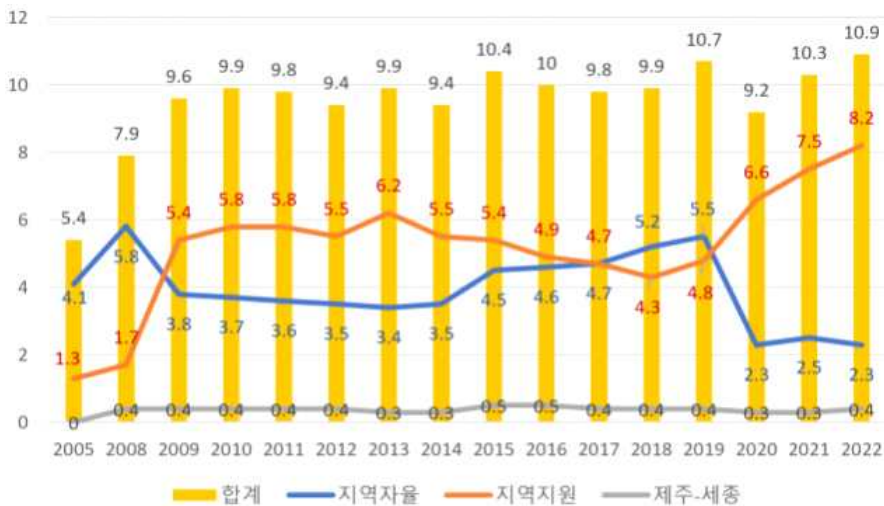
출처: 기획재정부(2021)

〈그림 3〉 특별회계 사업편성 구조

노무현 정부의 경우, 2007년 약 6.8조 원의 규모로, 이후 약 7.6조, 약 8.7조 원으로 3년 간 약 1.9조 원의 재원 확충되었다. 사업계정 중에서는 지방자치단체의 자율편성과 국가의 직접편성 사업인 지역개발사업의 비중이 사업계정 중에서 가장 높고, 국가가 직접 편성하는 지역혁신사업의 비중이 증가하는 추세를 보이고 있으며, 제주특별자치도계정의 비중이 소폭 감소하였다.

이명박 정부의 경우, 2010년 9.9조 원에서 2012년 약 9.4조 원까지 예산이 감소했으나, 이후 2013년 약 9.7조 원으로 증가하다 2014년 약 9.4조 원으로 감소되는 등 변화가 있었으나 노무현 정부의 경우와 달리 사업계정 간 비중에서 정부부처가 편성하는 광역발전계정의 비중이 매우 높은 수준으로 나타났으며, 제주특별자치도계정 역시 소폭 감소하였다. 박근혜 정부는 2015년 약 10.3조 원에서 2017년 9.8조 원으로 약 0.5조 원의 예산규모가 감소되는 추세가 나타나고 세종특별자치시계정이 신설되었으며, 경제발전계정과 생활발전계정 간 비중의 차이가 2015년보다 2017년에 경제발전계정의 비중 감소하였으며, 제주특별자치도계정도 소폭 감소 추세하였다.

문재인 정부의 2018년은 앞선 박근혜 정부의 지역발전특별회계의 운용체계가 그대로 사용된 시기로, 약 9.8조 원의 규모로 진행되었으나, 2019년부터 약 10.7조 원의 규모로 재정분권 1단계가 시작되었으며, 2020년에는 약 1.2조 원이 감소한 약 9.5조 원의 규모가 편성되었으나 점차적으로 3.6조원의 지역자율계정이 줄어들게 되었다.



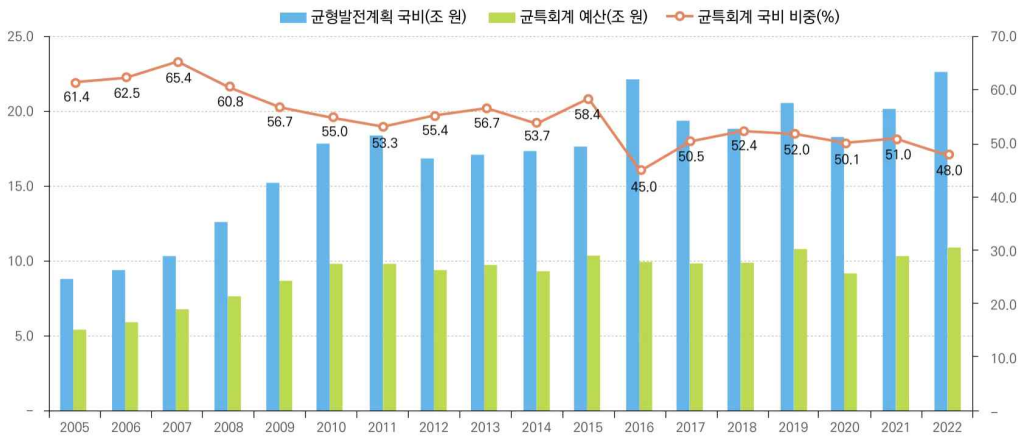
출처: 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>)

〈그림 4〉 특별회계 계정 변화 추이(계정별 지원규모 변화)

2. 지역의 수요대비 특별회계 예산 규모의 정체

특별회계 규모는 '05년 5.4조 원에서 시작하여 '09년 9.6조 원으로 증가한 이후, 현재까지 10조 원 수준에서 정체되었다. 같은 기간 동안 국가재정 규모가 208.0조 원에서 607.7조 원으로 2.9배

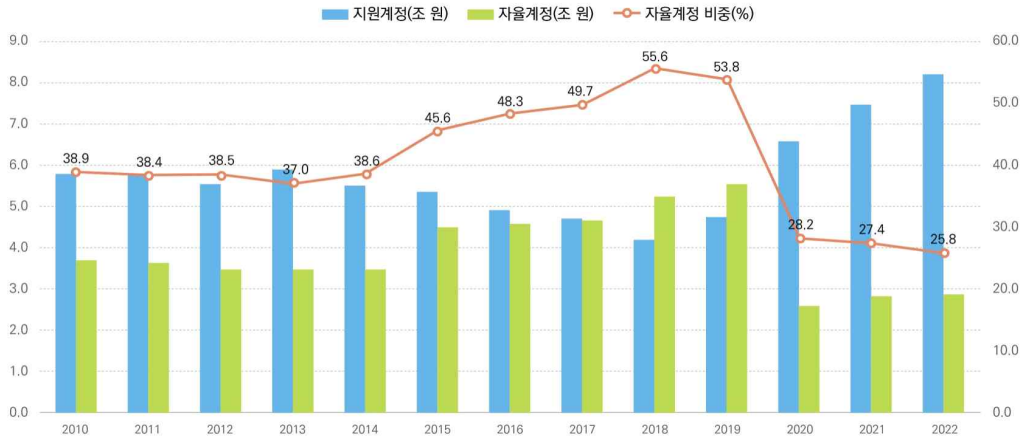
증가한 반면, 균특회계는 2.0배 증가하는 데 그쳤는데, 연평균 증가율로 볼 때 국가재정은 6.5% 증가한 반면, 균특회계는 4.2% 증가하였다. 특히, 고령화·저출산의 사회경제 변화 및 수도권으로 인구이동 및 집중이 가속되는 변화에도 균특회계는 비중은 변화가 없다. 구체적으로 국가재정 대비 균특회계 비중은 '09/'10년 3.4%(최고점)에서 매년 하락하여 '20년 이후 3년간 연속 1.8%(최저점)로 절반 수준으로 줄었고, 초광역 협력사업의 수요에 따른 메가시티 구축, 특별지방자치단체 등 신규 지역수요에 따른 안정적 재원 마련이 필요한 시점으로 판단되고 있다.



출처: 국가균형발전위원회 (2022)

〈그림 5〉 균형발전5개년 계획 내 균특회계 예산의 비중 추이

무엇보다도, 문재인정부의 재정분권 1단계로 지역자율계정 사업의 대폭 이양으로 지자체 자율 사업은 대폭 축소되었다. 1단계 지방재정분권 이후 균특회계의 지역자율계정의 3.6조 원 규모 사업이 지자체로 이양되고, 2단계 재정분권으로 추가적으로 1.5조 원 추가 이양 계획에 따라 포괄보조금 성격의 사업이 대폭 감소됨으로써 지자체 자율성 위축되었다고 볼 수 있다. 2019년 5.5조 원(균특회계 내 비중 53.8%)으로 증가하였던 지역자율계정사업이 지방재정분권 시책에 따라 2020년 2.6조 원으로 급감하였고 2023년에는 1.1조 원 수준 감소하였다. 1단계('20년 3.5조 원), 2단계('22년 0.4조 원, '23년 1.1조 원)에 걸쳐 총 5.1조 원을 지방 이양됨에 따라, 균특회계 총량 유지를 위해 지역지원계정 예산으로 충당하여 지자체 자율성 없는 예산 중심의 균특회계 정체성 퇴색되었다고 판단된다.



〈그림 6〉 문재인 재정분권 1단계 시행 후 특별회계 내 지역자율계정 예산 추이

3. 특별회계의 지역 간 배분 격차

정부별로 지방재정분권을 수행한 결과, 지자체의 세입총량은 증가⁵⁾하고 있으나, 지역 간 세입 총량의 차이는 확대되고 있는 실정이다. 다음의 〈그림 7〉에서는 이러한 추이⁶⁾를 보여주고 있다. 전체 지방세입 총량에서 수도권이 차지하는 비중은 2013년 37.7%를 기록한 이후 매년 상승하여 2020년에는 40.9%로 높아졌다. 지방세입 증위값 대비 최대값 비율도 비슷한 경향에 있다. 이는 2013년의 3.5배에서 2020년에는 4.0배로 높아졌는데, 이는 참여정부 시기 균특회계 설치 등 지역 균형발전에 최우선 순위를 두었음에도 불구하고 수도권의 비중은 높아졌으며, 최대치 대비 증위수 비율도 2015년 3.5배로 일시 하락하였을 뿐, 2007년에는 4.0배로 상승하였다는 점이다.

5) 정부별 지방재정분권의 효과는 1) 참여정부 시기에는 지방교부세 법정률 상향(15%에서 19.24%)하였으나, 지방양여금 폐지에 따라 0.2조원 순증, 2) 이명박 정부시기에는 지방소비세 5% 도입하였으나, 국세 감소로 인한 지방교부세 및 교육교부금 자연감소로 1.4조원 순증, 3) 박근혜 정부시기에는 지방소비세 6%p 확충, 지방소득세 독립세, 무상보육 국고보조율 10%p 인상 등의 재원확충과 취득세 세율인하 등으로 2.6조원 순증, 4) 문재인 정부시기에는 지방소비세 15.3%p. 증가, 소방안정교부세 25%p 증가, 지역소멸대응기금 도입 등 재원확충과 균특사업 지방이양, 국고보조사업이양, 지방교부세 자연 감소 등으로 7.5조원 순증 효과가 있다.

6) 본 자료는 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」의 자료를 활용하였고, 2019년까지는 종예산, 2020년은 당초예산 기준이며, 시·도 및 시·군·구 합산치를 활용하였다.



〈그림 7〉지방세입 총량의 지역간 격차 추이

지방재정분권은 지자체 간 입장 차이에 따라 평가가 나뉠 수 있으나, 특별회계의 수도권-비수도권의 배분 격차는 더욱 심하게 진행되고 있다. 문재인 정부의 재정분권 이후, 균특회계 총규모는 크게 변화가 없으나, 자율계정의 지방이양에 따라, 수도권-비수도권의 배분격차가 크게 나타나는데, 지원계정 비중이 큰 수도권은 '19년 대비 1.15조 원에서 '21년 1.16조 원으로 증가한 반면, 자율계정 이 큰 비수도권은 12.93조 원에서 8.03조 원으로 감소하였다. 이양비율로 볼 때, 비수도권은 70% 이상이 이양되었음을 알 수 있고, 이양된 사업의 재정부담은 지자체의 몫으로 전가된다.

〈표 5〉 특별회계 지역자율계정 이양비율 비교

(단위: 개수, %)

지자체	유지		이양		합계	비교	
	시군구 사업	시도 사업	시군구 사업	시도 사업		유지비율	이양비율
서울		19	2	38	59	32.2%	67.8%
경기	69	123	127	301	620	31.0%	69.0%
인천	44	29	10	46	129	56.6%	43.4%
부산	1	45	14	87	147	31.3%	68.7%
울산	1	8	3	31	43	20.9%	79.1%
광주	1	52	16	50	119	44.5%	55.5%
대구	1	29	21	91	142	21.1%	78.9%
대전	1	27	5	69	102	27.5%	72.5%
세종	4	12	10	32	58	27.6%	72.4%
강원	127	129	139	416	811	31.6%	68.4%
경남	171	145	285	612	1,213	26.1%	73.9%
경북	169	175	300	538	1,182	29.1%	70.9%
전남	329	285	318	926	1,858	33.0%	67.0%

전북	123	126	216	582	1,047	23.8%	76.2%
제주	25	38	41	201	305	20.7%	79.3%
충남	119	171	210	486	986	29.4%	70.6%
충북	76	87	171	266	600	27.2%	72.8%
총계	1,268	1,503	1,888	4,772	9,431	29.4%	70.6%

출처: 한국지방행정연구원 (2022)

특별회계의 지역지원계정으로 보면 지역별 편중이 더욱 심화되고 있음을 알 수 있다. 지역지원계정은 중앙부처 직접예산 편성으로 지역적 수요를 감안하고 있지만, 지역여건 인프라 조건에 따라 지역적 격차가 크게 존재한다. 전국 R&D 사업비 대비 반영이 수도권(33.8%)·충청권(36.4%)은 상대적으로 높은 반면, 영남권(18.5%), 호남권(7.4%)에 불과하다. 기업 집적도가 높고 산업인프라가 완비된 지역 및 수요기업이 많고 구축된 설비·장비와 연계 활용도가 높아 사업선정에 유리한 점을 고려하면 현행 배분기준은 수정될 필요가 있다.

〈표 6〉 특별회계 R&D 사업비 배분비율

(단위: 억 원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	합계	비율(%)
수도권	66,771	64,050	67,626	65,025	66,726	330,198	33.8
충청권	67,748	70,090	70,171	72,515	74,666	355,190	36.4
영남권	30,760	30,810	36,021	39,679	43,170	180,440	18.5
호남권	12,719	14,342	14,847	14,436	15,552	71,896	7.4
강원·제주	3,809	4,064	4,023	4,090	4,483	20,469	2.1
기타	6,940	6,689	1,239	2,015	1,656	18,539	1.9
합계	188,747	190,044	193,927	197,759	206,254	976,731	100.0

출처: 한국지방행정연구원 (2022)

4. 지역자율계정 이양에 따른 인구소멸지역의 사업 부담

문재인 정부의 1단계 지방재정분권에서 수행된 3.6조 원의 지자체 기능이양사업은 균특회계의 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업을 포함하고 있는데, 균특회계로 수행된 사업들은 3-5년의 연차사업으로 각 중앙부처의 사업들을 지자체의 재원매칭으로 수행됨에 따라 기능이양사업 보전분을 5년 한시적으로 한정하고 난 후, 지자체의 자체사업의 성격으로 필요한 경우에는 지자체의 재원으로 수행해야 하는 상황에 직면하였다.

균특회계 유형별로 볼 때, 시도 자율계정 중 기능이양사업은 일반농산어촌지역 사업, 도시활력증진지역 사업, 성장촉진지역 사업 순으로 이양되었는데 시·군·구 자율계정 사업은 지자체의 매칭비율이 50%~0%의 수준임을 고려할 때, 일반농산어촌사업 및 도시활력증진사업의 기능 이양은 상대적으로 자치단체의 재정부담이 가중된다. 특히, 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 재해예방 및 농어

촌기반조성 사업은 국가 주도의 중장기 계획에 따라 안정적인 재정투입이 요구되는 사업임에도 지방이양에 따라 지자체의 재원확보는 불투명할 여지가 크다. 특히, 안전한 수돗물 공급은 국민의 보편적인 권리, 시민의 삶과 직결, 지역별 편차가 우려, 지방사무로 전환될 경우 상수도시설 투입비용이 줄어들 가능성이 크다. 또한, 지방하천 정비사업은 재난·재해 예방사업으로서 국민의 안전 및 재산보호와 직접 연관되어 있다는 것으로 예산 우선순위에서 밀려 정비가 지연되는 점이 우려가 된다.

〈표 7〉 특별회계의 주요 지역자율계정 이양 사업 현황 분석

(단위: 개, %)

부처	세부사업명	합계	성장촉진지역 (비중)	접경지역 (비중)	일반농산어촌지역 (비중)	도시활력증진지역 (비중)
국토부	대중교통 지원	39	12 (30.8)	1 (2.6)	29 (74.4)	24 (61.5)
	지역거점 조성 지원	9	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	지방하천 정비	405	79 (19.5)	6 (1.5)	137 (33.8)	97 (24.0)
	제주국제자유도시 기반시설 지원	2	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
농식품부	농촌자원 복합 산업화 지원	378	199 (52.6)	6 (1.6)	288 (76.2)	124 (32.8)
	농업기반 정비	324	215 (66.4)	6 (1.9)	306 (94.4)	90 (27.8)
	지역전략식품산업 육성	48	22 (45.8)	2 (4.2)	38 (79.2)	19 (39.6)
	반려동물산업 육성	16	2 (12.5)	2 (12.5)	5 (31.3)	4 (25.0)
문체부	문화시설 확충 및 운영	157	33 (21.0)	6 (3.8)	79 (50.3)	79 (50.3)
	관광자원 개발	519	283 (54.5)	36 (6.9)	417 (80.3)	186 (35.8)
	지방문화산업 기반 지원	21	9 (42.9)	2 (9.5)	9 (42.9)	1 (4.8)
	지역문화행사 지원	41	4 (9.8)	0 (0.0)	11 (26.8)	7 (17.1)
중기부	전통시장 및 중소유통물류 기반 조성	356	71 (19.9)	15 (4.2)	231 (64.9)	262 (73.6)
환경부	상수도 시설확충 및 관리	369	215 (58.3)	15 (4.1)	347 (94.0)	143 (38.8)
	자연환경 보전 및 관리	103	46 (44.7)	3 (2.9)	81 (78.6)	37 (35.9)
	생태하천 복원	71	30 (42.3)	2 (2.8)	62 (87.3)	36 (50.7)
	지방산업단지 공업용수도 건설	24	4 (16.7)	2 (8.3)	20 (83.3)	11 (45.8)
	폐기물처리시설 확충	5	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)	5 (100.0)
소계		4,772	1,988 (41.7)	179 (3.8)	3,389 (71.0)	1,741 (36.5)
국토부	도시활력증진지역 개발	106	6 (5.7)	0 (0.0)	32 (30.2)	106 (100.0)
농식품부	일반 농산어촌 개발	1,277	826 (64.7)	0 (0.0)	1,277 (100.0)	434 (34.0)
농식품부	지역행복생활권 협력사업	-	-	-	-	-
행안부	소하천 정비	464	233 (50.2)	42 (9.1)	403 (86.9)	180 (38.8)

이를 인구감소지역별 실태를 분석해보면, 인구감소지역⁷⁾의 균특전환사업 비율이 전체 54%에 이

르고 특히, 시군구 자율계정사업에서는 일반농산어촌개발 세부사업의 1) 기초생활인프라, 2) 마을 만들기, 3) 농촌다움복원, 4) 농촌형공공임대주택 사업의 이양이 다수를 차지하고 있다는 점이다.

〈표 8〉 특별회계의 주요 지역자율계정 이양 사업 현황 분석-인구 감소지역 (단위: 개수)

인구 지역	부처	시군구사업			시도사업			총합계
		유지	이양	계	유지	이양	계	
감소 지역	소계	870	1,190	2,060	705	2,240	2,945	5,005
	국토교통부	333	14	347	28	99	127	474
	농림축산식품부	428	900	1,328	51	472	523	1,851
	농촌진흥청	-	-	-	65	179	244	244
	문화재청	-	-	-	-	16	16	16
	문화체육관광부	-	-	-	273	367	640	640
	산림청	-	-	-	119	398	517	517
	산업통상자원부	-	-	-	-	2	2	2
	여성가족부	-	-	-	-	28	28	28
	중소벤처기업부	-	-	-	-	89	89	89
	해양수산부	-	-	-	38	249	287	287
	행정안전부	109	276	385	2	-	2	387
	환경부	-	-	-	129	341	470	470

IV. 정책적 시사점

1. 좀 더 현실주의적(more realism) 지역균형발전정책 설계 필요

허쉬만(1958)의 지적대로 지역균형발전의 전략은 “지역 내 숨겨진 여유 자원(slack)”의 발견과 활용하는 전략으로의 패러다임의 전환이 요구된다. 지방시대위원회는 지방자치와 지역균형발전을 통합적으로 운영하는 것을 목표로 하기 때문에 기존의 1) 중앙주도의 관료 합리적 패러다임에 기초한 물리적 인프라 및 하드웨어 중심에서 벗어날 필요가 있고, 2) 경제개발에 기초한 경제학적 효율적 접근에서 벗어나 지역의 역량을 강화하는 방향으로 모색하되, 양적 지역발전 지표를 지양하고 지역의 혁신역량 등을 진단하는 질적 지표를 개발하여야 할 것이다(정현민, 2022). 기존의 지방자치위원회는 행정분권, 재정분권 등의 제도를 구축하는 역할을 담당하고 지역발전위원회는 지

7) 균특법의 제2조 제9항에 따른 “인구감소지역” 89개 기초지자체를 대상으로, 이는 지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준의 제2조의 용어정의에 의해 분류하였다. 1. “인구감소지역”이란 「국가균형발전 특별법」 제2조제9호에 따라 지정된 지역을 말한다. 2. “인구감소지수”란 인구감소지역을 지정하기 위해 인구감소율, 고령인구, 출생률, 재정여건 등 관련 지표를 종합한 값을 말한다.

역 내에 숨겨진 여유 자원을 발견하고 이를 활용하는 사업의 실효성을 높이는 역할을 수행해야 할 필요가 있다. 많은 전문가들이 지적하였던 지역 중심의 상향적 발전전략을 수행할 수 있는 계획이 “지방시대 종합계획”에 담겨져야 할 것이다.

2. 포괄보조금제도의 현실적 적용 필요

지방시대위원회는 지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진의 정책패러다임의 변화를 맞이했음에도 이에 지원해야 하는 재원편성 계획이 존재하지 않고 있다. 2004년 국가균형발전정책을 수립할 때, 지방양여금 제도를 폐지하고 기존의 국가보조금 사업을 정리하면서 국가균형발전특별회계의 단일계정으로 통합하였다. 그럼에도 불구하고, 중앙부처의 국고보조사업의 꼬리표 예산(ear-marked budget)을 벗어나지 못하고 20여 년을 중앙부처 주도의 나눠주기 식의 예산편성이 진행되어왔다. 부처가 직접예산을 편성하는 방식은 지자체의 자율성을 제약하는 것이고, 중앙부처의 가이드라인 및 부처 검토사항 역시 지자체의 재정분권에 부합하지 않는 중앙관료 중심의 예산편성임에 분명하다.

지역의 재정운용의 자율성을 증진시키기 위해서는 재원을 확보하는 방안과 확보된 재원을 자율적인 운용을 위한 계정의 통폐합의 방안이 모색되어야 할 것이다. 우선 재원 확보를 위해서는 지역발전의 수요를 예측, 필요한 재원의 규모를 추산하여 국고보조사업 중, 자치분권 기능이양의 관점에서 이관 가능 사업 검토기준에 따라 지역균형발전사업으로 재원을 이관되어야 할 것이다. 재원 확보는 현 재정규모 수준 내에서 현행 국고보조사업 및 국가사업 중에서 사업 검토기준(7개 기준⁸⁾)을 통해, 균특의 지역자율계정 재원이 마련되어야 할 것이다. 확보된 재원은 단일 계정(single-pot)으로 통합하여 기존의 중앙부처의 꼬리표 예산에서 벗어나야 할 것이다. 일본의 마을·사람·일자리 창생본부의 지방창생예산편성은 대표적인 예가 될 것이다. 일본은 각 부처에 흩어져 있는 사업 216개 사업을 통합하여 약 20조원의 재원을 운용하고 있다.

현행 특별회계 운용의 문제점은 지자체가 필요로 하는 사업과 중앙부처 사업 간의 재정활동 우선순위의 왜곡을 가져옴으로써 재정운용 효율성과 지역의 재정운용의 자율성을 훼손하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 1) 지역수요보다는 중앙계획에 의한 사업 중심의 조건부 보조금 형식과 2) 지자체 지역수요 위주의 사업 중심의 포괄보조금 형식(무조건부)을 동시에 병행하여 재정사업의 실효성을 높이는 방안을 모색하여야 할 것이다. 더 나아가서는 수평적 재정조정제도의 이전재원을 통합한 단일회계(single-pot)의 특별회계 마련하여, 현행 지역상생발전기금과 국고보조사업을 통합하는 통합 단일회계를 설치하여 신활력사업 등 균특회계뿐만 아니라, 부처사업에서 지방이양 사

8) 7개 기준은 ① 지역 수요가 높고, 균형발전정책에 부합하는 지역혁신 및 경쟁력제고 효과가 기대되는 사업, ② 다수의 시도 지자체에 재원이 배분되는 지자체보조(자본, 경상) 사업, ③ 국가적 수요·공급 관리 필요성이 낮은 사업, ④ 사업 추진에 지역별로 자율적 기획·추진이 가능한 사업, ⑤ 원칙적으로 계속사업에 한정, ⑥ 예산검토 절차 및 제도 측면에서 지역별 자율 추진이 불가능한 사업, ⑦ 지방사무로 이양된 사업은 기존 포괄보조사업이 포함된다.

무에 해당되는 사업을 통합하여 수평적 재정기능을 확보하는 장기계획을 수립하여야 할 것이다.

3. 성과예산기반의 정책 환류 체계 구축

현재 지역이 직면하고 있는 수도권 초집중화, 지방 인구감소 및 지방소멸 위기 대응을 위해서는 기존 행정단위를 넘어선 초광역협력사업에 기반한 협력사업 추진이 요구되고 있고, 현재 나눠주기 식의 지역사업 배분이 아닌, 지역균형발전 수요 및 현황에 근거한 예산배분 및 집행체계를 구축하고, 투입된 재정지원과정을 모니터링하는 과정성과평가체제 수립될 필요가 있다. 구체적으로 1) 신규사업에 대한 지역영향평가제도를 도입, 특별회계의 정체성 확보를 위해 신규 사업에 대한 분권성, 지역성 여부를 평가하고, 이를 토대로 대상사업의 판단근거 활용 및 향후 지속가능한 사업 판단 근거 마련할 필요가 있고, 2) 중앙-지방 간의 계획 및 자원 일치를 통한 성과체계 마련하여 중앙(국토계획, 국가균형발전계획, 국가중기사업계획 등)과 지방(시·도계획, 시·군계획, 시·도 중기재정계획 등)의 계획 및 자원의 일치를 통한 자치분권과 지역균형발전 사업 범위를 명확히하여야 할 것이다. 그리하여, 중앙-지방의 계획, 중앙-지방 자원의 정합성을 토대로 자치분권과 지역균형발전 사업의 범위를 명확히 설정한 성과체계 구축이 요구된다.

〈참고문헌〉

- 강현수. (2005). 참여정부 균형발전 추진체제에 대한 평가와 과제. 「공간과사회」, 23:47-82.
- 국가균형발전위원회. (2018). 「문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략」
- 권오상. (2006). 지역균형발전과 예산. 「지역사회연구」, 14(2):23-41.
- 김권식. (2016). 균형발전특별회계에 대한 평가적 검토. 「정부와 정책」, 9(1):5-22.
- 김명진. (2014). 중앙정부 지역균형발전 정책에 대한 실증분석: 중앙정부 R&D 정책을 중심으로, 「한국도시지리학회지」. 17(3): 51-63.
- 김선재. (2017). 지역균형발전을 위한 각 지역별 특정지표 분석. 「한국콘텐츠학회논문지」, 17(9): 50-59.
- 김성재. (2007). 지역균형발전 정책과 성격: 소득유형별 지역불균형 수준의 비교 분석, 「공간과사회」. 27: 81-111.
- 김용용. (2021). 지역균형발전의 의미와 과제. 충남연구원.
- <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwijnNrvil-CAXXhkmoFHaaCC4oQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.cni.re.kr%2Fmain%2Fsearch%2Fdown.do%3Fgcd%3DAC0000003290%26seq>

- %3D2&usg=AOvVaw3CaOR4yxuLZv43Z5eZglwi&opi=89978449
- 김용웅·차미숙. (2003). 지역균형발전을 위한 지방재정 확충 및 운용효율화 방안, 「국토연구」, 6:19-34.
- 김용창. (2008). 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구, 「대한지리학회지」, 43(4): 580-598.
- 김재훈. (2007). 참여정부의 균형발전정책 평가-균특회계 지역개발계정을 중심으로. 「한국행정학보」, 41(4):113-128.
- 김재훈·하정봉. (2018). 지역발전특별회계에 대한 지방자치단체 담당자 인식분석 및 합의: 생활기반계정을 중심으로. 「지방정부연구」, 22(1), 307-335.
- 김형빈. (2008). 참여정부 국가균형발전정책 성과 분석, 「한국행정학보」, 42(3): 313-332.
- 김호원. (2003). 참여정부 국가균형발전정책과 보완과제. 「한국공공관리학보」, 17(2):265-292.
- 박길환. (2010). 지역균형발전의 관계적·구조적 측면의 불균형-지역의 발전역량으로서 엘리트의 관계적 자본의 지역 간 이출입 및 구조. 「한국행정학보」, 45(3):1-24.
- 박승규·김선기. (2015). 지역생활권 연계협력사업의 성과요인 분석. 「한국지역개발학회지」, 27(5): 59-80.
- 배준구. (2004). 참여정부 지역균형발전정책의 과제: 국가균형발전특별회계를 중심으로, 「사회과학연구」, 20(2):1-29.
- 신두섭. (2004). 지역균형발전을 위한 새로운 교부세 도입방안: 일본사례를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 14(3):159-186.
- 오승은·노승용. (2014). 지역발전정책의 성과와 한계-노무현정부와 이명박정부의 비교를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 28(2):63-84.
- 이상현·양준석. (2011) 이기주의, 정치적 성향과 재분배적 정책의 태도. 「한국복지패널학술대회 논문집」, 4(0):203-219.
- 이원섭. (2005). 국가균형발전정책의 평가와 과제, 「국토연구」, 290: 59-67.
- 임형백. (2013). 한국의 지역균형발전정책, 1972-2012. 「도시행정학보」, 26(3):315-339.
- 전성만·유법민. (2020). 정책성과인식 결정요인-국가균형발전정책에 관한 국민인식조사를 대상으로. 「한국지방행정학보」, 17(1):79-108
- 정현민. (2022). 지역발전정책과 지역의 “숨겨진 합리성” 제고 방안 연구: 한 지역정책실천가의 경험에 대한 성찰적 분석을 중심으로, (사)한국지방정부학회 2022년 추계학술대회 발표자료, 2022.11.18
- 조임곤. (2021). 균형발전과 지방재정분권의 과제: 국가균형발전특별회계를 중심으로. 월간 공공정책, 191, 29-31.
- 조형석·양지숙. (2021). 지방자치단체 감사요인이 부패에 미치는 영향 분석. 「지방정부연구」,

- 25(1), 107-131.
- 주성재. (2004). 참여정부의 지역발전 계획과 전망-참여정부의 지역균형발전 전략과 과제. 「한국 지역지리학회지」, 10(1):23-33.
- 차재권. (2017). 역대정부 균형발전정책의 성과 평가:박정희정부에서 박근혜정부까지, 「사회과학 연구」. 25(2):130-174.
- 차재권·류태건. (2014). 지역경제발전을 향한 새로운 접근방법의 모색: 성장 동력에 관한 논쟁을 중심으로, 「지방정부연구」. 18(2): 157-180.
- 초의수. (2008). 참여정부 국가균형발전정책에 대한 평가 연구: 국민인식조사를 중심으로, 「지방 정부연구」. 12(3):261-287.
- 초의수. (2015). 수도권 및 지역균형발전 정책에 대한 전문가 인식조사 연구. 「한국지방정부학회 학술대회 자료집」, 603-625.
- 최예나. (2016). 주민들의 지역균형발전정책 공정성 인식의 결정요인 연구: 중앙정부 및 국회 공정성의 조절효과를 중심으로, 「한국거버넌스학회보」. 23(3):63-86.
- 최조순·강현철. (2014). 지역발전정책의 역사적 제도주의 분석. 「한국자치행정학보」, 28(3):59-83.
- 최진혁. (2014). 정부의 지방분권과 지역균형발전 정책 평가. 「한국지방정부학회 2014년 춘계학술대회」.
- 한표환. (2008). 참여정부의 국가균형발전정책 평가와 차기정부의 과제. 「경남발전」, 90:25-39.
- 한국지방행정연구원. (2022). 인구감소지역에 대한 균특회계 지원확충 방안.
- 한국지방행정연구원. (2023). 지방분권과 지역균형발전 기초연구.
- Asatryan, Z., Feld, L. P., & Geys, B. (2015). Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, 163(3/4), 307-320. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24507535>
- Bartolini, D., S. Stossberg and H. Blöchliger (2016), "Fiscal Decentralisation and Regional Disparities", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1330, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5j1pq7v3j237-en>.
- Baskaran, T., Feld, L. P., & Schnellenbach, J. (2016). Fiscal Federalism, Decentralization, And Economic Growth: A Meta-Analysis. *Economic Inquiry*, 54(3), 1445-1463. doi: <https://doi.org/10.1111/ecin.12331>
- Blöchliger, H., Bartolini, D., & Stossberg, S. (2016). Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence? doi:doi:<https://doi.org/10.1787/5j1r3c1vcqmr-en>
- Bodman, P. (2011). Fiscal decentralization and economic growth in the OECD. *Applied Economics*, 43(23), 3021-3035. doi:10.1080/00036840903427208
- Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth:

- Spending Versus Revenue Decentralization. *Economic Inquiry*, 51(4), 1915-1931. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x>
- Hanif, I., Wallace, S., & Gago-de-Santos, P. (2020). Economic Growth by Means of Fiscal Decentralization: An Empirical Study for Federal Developing Countries. *SAGE Open*, 10(4), 2158244020968088. doi:10.1177/2158244020968088
- Hirschman, Albert O. 1958, *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale Univ. Press
- Kyriacou, A. P., Muineló-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2015). Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. *Papers in Regional Science*, 94(1), 89-107. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/pirs.12061>
- Lessmann, C. (2009). Fiscal Decentralization and Regional Disparity: Evidence from Cross-Section and Panel Data. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 41(10), 2455-2473. <https://doi.org/10.1068/a41296>
- Lessmann, C. (2012). Regional Inequality and Decentralization: An Empirical Analysis. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 44(6), 1363-1388. <https://doi.org/10.1068/a44267>
- Lowi, J. T. (1964). "Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, And Political Theory," *World Politics*. 16(4): 677-715
- Lowi, J. T. (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review*. 32(4): 298-310.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2009). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619-644. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>
- Rodríguez-Pose, A., & Krøijer, A. (2009). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, 40(3), 387-417. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2009.00488.x>
- Rodríguez-Pose, A., & Muštra, V. (2022). The economic returns of decentralisation: Government quality and the role of space. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 54(8), 1604-1622. doi:10.1177/0308518x221118913
- Rompuy, P. V. (2021). Does subnational tax autonomy promote regional convergence? Evidence from OECD countries, 1995-2011. *Regional Studies*, 55(2), 234-244. doi:10.1080/00343404.2020.1800623
- Shankar, R., & Shah, A. (2003). *Bridging the Economic Divide Within Countries: A Scorecard*

on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities. World Development, 31(8), 1421-1441. doi:[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00098-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00098-6)

Thornton, J. (2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. Journal of urban Economics, 61(1), 64-70. Retrieved from <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:juecon:v:61:y:2007:i:1:p:64-70>

접수일(2023년 10월 15일)

수정일(2023년 11월 29일)

게재확정일(2023년 12월 18일)

〈국문초록〉

국가균형발전정책의 성과와 한계에 관한 연구

본 연구는 자치분권위원회와 지역발전위원회를 통합하여 '지방시대위원회'를 출범한 현 정부의 지역발전정책의 향후 방향성을 제시하기 위해서, 과거 20여년 지속되어온 지역발전정책에 대한 평가를 목적으로 한다.

노무현 정부에서 출발한 지역발전정책은 정권의 시기마다 국가주도와 지역주도의 정치적 성향에 따라 명칭변경에도 균형발전 사업의 성격은 크게 변화되지 않았고 기존의 보조금 형태의 사업으로 20여 년 간 지속되어왔다. 사업예산의 지역배분의 공정성이 중요함에도, 기존 배분방식을 고수하여 정치적 성향에서 자유로울 수 없었고, 지역발전에 필요한 내생적 주도의 사업 발굴에는 한계가 지속되었다. 이에 본 연구에서는 지방시대위원회 출범에 따라, 지역주도의 지역발전정책이 필요하다는 시사점을 제시하고 있다.

주제어: 지역균형발전정책, 지역발전특별회계, 배분 공정성

전성만(全成晩: 제1저자) 전 국가균형발전위원회 국제협력팀장으로 파견근무를 하였고, 현재 한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원으로 재직하고 있다(sungmanjun@krila.re.kr).

정현민(鄭鉉珉: 교신저자) 현) 국립부경대학교수, 전) 국가균형발전위원회(지역혁신국장), 지방자치발전위원회(지방분권국장), 부산광역시(행정부시장)을 역임하였으며, 지역혁신발전과 지역격차해소문제에 대하여 연구하고 있다(hmjung81@pknu.ac.kr).