

(기획논문)

한국지방행정연구원 40년의 성과와 과제

: 지방재정 분야를 중심으로

Meta Analysis of 40 Years Research by Korea Research Institute
for Local Administration and Its Challenges

: Focusing on Local Finance

손희준*·홍근석**

Sohn, Heejune·Hong, Geunseok

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구 검토 및 분석방법
- III. 지방재정 분야 연구 경향 및 주제어 분석
- IV. 주요 연구성과 및 향후 과제

이 연구는 지난 40년간 한국지방행정연구원 지방재정 분야의 연구성과를 정리하고, 우리나라 지방재정 발전을 위해 한국지방행정연구원이 중점적으로 추진해야 할 연구과제를 제시하고자 하였다. 한국지방행정연구원 지방재정 분야가 지금까지 수행한 748개 연구자료를 대상으로 텍스트 네트워크 분석을 실시한 결과, 지방세·재정관리·정부 간 재정조정 등이 핵심 주제어로 도출되었다. 지방재정과 지방세제 분야의 연구를 함께 수행했던 1985년부터 2010년까지는 지방세제 분야가 가장 연결중심성이 높은 주제어로 선정되었지만, 지방세제 분야의 연구인력이 감소한 2011년 이후부터 2024년까지는 정부 간 재정조정이 연결중심성이 높은 주제어로 선정되었다. 한국지방행정연구원 지방재정 분야의 향후 과제로는 지역맞춤형 재정분권, 지역 간 재정격차 완화, 인구 감소 및 인구구조 변화에 대응한 연구, 지방교육재정과의 연계, 지방행정체제 개편 대응 등이 필요할 것으로 제시하였다.

* 제1저자, 청주대학교 경찰행정학과 교수

** 교신저자, 한국지방행정연구원 지방재정경제실 연구위원

논문 접수일: 2024. 9. 12. 심사기간: 2024. 9. 12. ~ 2024. 9. 26. 게재확정일: 2024. 9. 26.

□ 주제어: 한국지방행정연구원, 지방재정, 텍스트네트워크 분석, 연구성과, 재정분권

This study aims to review the past 40 years' research performance of Korea Research Institute for Local Administration (KRILA) in the field of local finance and to suggest the institution's research priorities in order to advance the field of local finance in South Korea. For this purpose, the study selects a total of 748 local finance-related studies conducted by KRILA as an analysis subject. The text network analysis identifies local tax systems, public financial management and intergovernmental fiscal adjustment as key topics. From 1985 to 2010, when research on local finance and local tax systems was conducted together, local tax emerged as the most connected topic. However, from 2011 to 2024, when the researchers focusing on local tax systems decreased, the most connected topic shifted to intergovernmental fiscal adjustment. This study suggests future research subjects for KRILA in the field of local finance including region-centered fiscal decentralization, mitigating inter-regional fiscal disparities, responding to population decline and demographic change, integrating local educational finance and adaptation to local administrative system reforms.

□ Keywords: Korea Research Institute for Local Administration, Local Finance, Text Network Analysis, Research Performance, Fiscal Decentralization

I. 서론

한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사연구 및 정책 개발을 추진하는 한편, 급변하는 행정환경 변화에 대한 지방자치단체의 능동적인 대응을 지원하기 위해 1984년 시·도가 함께 발의·출연하여 설립하였다. 1984년 9월 ‘지방행정연구소’로 개소한 이후 1986년 2월에 ‘한국지방행정연구원’으로 명칭을 변경하였으며, 1986년 5월과 9월에는 「한국지방행정연구원 육성법」과 「한국지방행정연구원 육성법 시행령」을 제정·공포하였다. 이렇게 설립된 한국지방행정연구원(당시 지방행정연구소)은 1985년부터 본격적으로 연구를 수행하기 시작하였으며, 현재까지 지방행정, 지방재정, 지역개발 등의 분야에서 우리나라의 주요 정책을 뒷받침하는 연구를 수행하고 있다.

한국지방행정연구원의 다양한 연구 분야 중 지방재정 분야는 지방자치 및 지방분권의 발전과 함께 많은 연구성과를 남겼다. 대표적으로 전통적인 품목별 예산제도의 문제점을 극복하고 성과 중심의 예산관리를 효율적으로 수행하기 위한 프로그램 예산제도가 2008년에 지방자치단체에 도입되었는데, 한국지방행정연구원은 2000년대 초반부터 행정안전부와 함께 프로그램 예산제도 도입을 위한 연구를 수행하였다. 또한 현재 지방의 핵심 세원으로 활용되고 있는 지방소비세 및 지방소득세가 2010년에 도입되었는데, 이에 관한 연구를 선도적으로 수행하였다. 그리고 지방재정 운영의 효율성과 책임성을 제고하기 위해 1998년부터 2021년까지 지방자치단체 재정분석·진단제도 운영 및 개선을 위한 연구를 수행하였다. 더욱이 지방분권 확대에 따른 지역주민의 참여에 대한 요구가 증가함에 따라, 한국지방행정연구원은 지방자치단체와의 협약을 통해 지역의 특성을 반영하는 주민참여예산제도 모형을 구축하기 위해 노력하였다. 이 밖에도 지방교부세 법정률 인상 및 제도개선, 국고보조사업 지방이양 및 보조금의 지방비 부담비율 산정, 시·군 조정교부금(재정보전금) 및 자치구 조정교부금 산정제도 개선 등 지방재정과 관련된 거의 모든 분야 중앙정부의 정책 결정을 지원하고, 지방자치단체의 재정적 자율성과 책임성을 확보하기 위한 연구를 수행해 왔다. 하지만 아직까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야 40년 동안의 연구성과를 일목요연하게 정리한 연구는 시도되지 않았다.

따라서 이 연구는 한국지방행정연구원 지방재정 분야의 40년 간 연구성과를 정리하고, 우리나라 지방재정 분야의 발전을 위해 한국지방행정연구원이 중점적으로 추진해야 할 연구과제를 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 지금까지 수행된 748개의 연구자료를 분석대상으로 설정하였으며, 선행연구 검토를 통해 연구성과 분석을 위한 기준 및 방법론 등을 적용하였다.

II. 선행연구 검토 및 분석방법

1. 지방재정 분야 연구인력 및 조직 연혁

한국지방행정연구원(당시 지방행정연구소)은 1984년 개소 당시 총 8명의 인력이었는데, 연구원은 총 4명(주임연구원 2명, 연구원 2명)으로 모두 연구소장 직속의 연구부에 소속되었다. 이후 1985년 4월 11일 연구부의 기능을 확대하면서 기존의 연구부를 지방행정연구실, 지방재정연구실, 지역개발연구실로 세분하였고, 조직개편에 따라 연구소의 정원이 기존 8명에서 21명으로 증원되었고, 지방재정연구실의 인원은 총 3명이었다.

1993년 12월에 한국지방행정연구원은 1연구부 1국 6연구실 2지원실 1과로 확대되었는데, 지방재정연구실의 인원은 총 9명(책임연구원 2명, 연구원/사서·전산원 4명, 임시직(기능직) 1명)으로, 분장업무는 중기지방재정계획에 관한 연구, 지방예산 및 재정평가제도에 관한 연구, 지방세제 및 지적행정에 관한 연구, 지방재정조정제도 및 운영에 관한 연구, 지방공기업제도 및 운영에 관한 연구였다.

1994년부터 2004년까지의 지방재정실 관련 조직개편은 1994년 7월 1일 지방세연구반 설치, 1995년 3월 6일 지방세제연구실 신설, 1998년 10월 24일 지방재정연구실과 지방세제연구실의 재정세제연구실로의 통합, 2003년 6월 30일 복식부기팀 신설 등이다. 지방재정과 지방세제 분야가 1995년 분리되었다가 1998년에 다시 통합되었다. 2004년 5월 31일 기준 재정세제연구실에는 재정세제연구실장(1명), 지방재정센터(4명), 지방세제연구센터(1명), 복식부기센터(3명)에 총 9명의 인원이 배정되었다.

2005년 2월 14일 재정세제연구실에 사업타당성평가센터를 신설하고, 지방자치단체의 투자사업에 대한 타당성 조사연구를 본격적으로 수행하였다. 2006년 1월 4일에는 자치정책연구실과 재정세제연구실을 정책연구실로 통합하여 조직운영의 효율성을 높이려 하였다. 이후 2006년 8월 1일 정책연구실에 균형발전센터를 신설하였고, 2009년 3월 2일 정책연구실에 4부(연구기획부, 자치행정연구부, 지방재정연구부, 지역발전연구부), 5센터(지방행정안전제도센터, 미래도시경영센터, 지방재정분석센터, 지방세제센터, 지역균형개발지원센터) 설치 등의 조직개편이 진행되었다.

2011년 지방재정 분야에 큰 변화가 있었는데, 2011년 4월 지방세 연구를 수행하는 한국지방세연구원이 설립됨에 따라 한국지방행정연구원의 지방세제 분야 연구인력 중 다수가 한국지방세연구원으로 이직하였다. 이로 인해 지방재정 분야의 지방세제 관련 연구인력이 크게 감소하여 이후 지방세제 관련 연구도 많이 감소하였다.

〈표 1〉 지방재정 분야 주요 조직개편 연혁

구분	개편내용
1984년	지방행정연구소 설립; 별도의 재정연구실 없음
1985년	연구부 세분화; 지방재정연구실 신설
1994년	지방재정실 내 지방세연구반 설치
1995년	지방세제연구실 신설
1998년	지방재정연구실과 지방세제연구실을 재정세제연구실로 통합
2003년	재정세제연구실 내 복식부기팀 신설
2004년	조사분석센터 신설
2005년	사업타당성평가센터 신설
2006년	자치정책연구실과 재정세제연구실을 정책연구실로 통합
2009년	정책연구실 내 지방재정연구부, 지방재정분석센터, 지방세제센터 설치
2011년	한국지방세연구원 설립에 따라 지방세제 연구인력 감소
2014년	지방투자사업관리센터(LIMAC) 신설(타당성조사 연구 전담)
2015년	원장 산하 지방투자사업관리센터 관재 부원장 산하 지방재정연구실(지방재정분석회계관리센터 배치)
2018년	지방재정연구실 산하 재정분석회계센터·재정사업평가센터가 재정분석연구센터·재정사업관리센터로 변경
2021년	재정분권연구센터 신설
2024년 현재	지방재정경제실 산하 지방재정연구센터, 지역경제분석센터, 고향사랑기부제 연구지원단 설치

2014년 12월 한국지방행정연구원은 타당성 조사 업무 전담을 위해 지방투자사업관리센터(LIMAC)를 설립하였다. 지방투자사업관리센터는 신규 투자사업에 대한 타당성 검토, 민간투자사업, 교육부-행정안전부 공동타당성조사, 지방자치단체의 출자·출연 기관 설립 타당성 검토, 지방공기업 타당성 검토 전문기관으로 지정되었으며 타당성 업무와 타당성 조사지침 개발, 투자심사 이력관리 및 사후평가 등의 업무를 수행하고 있다.

2018년 4월 24일 지방재정연구실은 재정분석회계센터, 재정사업평가센터에서 재정분석연구센터, 재정사업관리센터로 바뀌었다. 즉 회계가 연구로, 분석연구가 사업관리로 변경되면서 센터의 업무내용이 보다 직접적이고 구체화된 형태로 발전되었음을 알 수 있다. 그리고 2021년 4월 22일에 2단계 재정분권 연구, 지방재정조정제도, 지방재정의 자율성 등을 연구하는 '재정분권연구센터'를 신설하였다. 2024년 9월 10일 현재 기준 지방재정경제실 산하에는 지

방재정연구센터, 지역경제분석센터, 고향사랑기부제 연구지원단이 설치되어 있다. 지방재정경제실의 분장업무는 지방예산 회계제도 연구, 지방세 및 세외수입 연구, 지방재정 조정제도 연구, 지방재정관리제도 연구, 지방재정 분야 각종 평가제도 연구 및 시행 등이다.

2. 선행연구 검토

이 연구는 1984년부터 2024년까지 한국지방행정연구원이 수행한 지방재정 분야 연구의 주요 특성과 성과를 검토하고, 향후 연구방향을 모색하는 것을 목적으로 하기 때문에, 지방재정 분야 연구자료의 특성을 분석하는 메타분석에 해당한다.

이 연구와 유사하게 지방재정 분야의 연구 특성 및 경향 등을 분석한 연구는 이승철(2014)과 김철회(2018) 등이며, 문광민(2013)과 이정희(2016)는 우리나라 재무행정 분야의 연구 특성 및 경향 등을 분석하였다. 이들 선행연구의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

문광민(2013)은 1990년부터 2012년까지 <한국사회와 행정연구>에 게재된 846편의 재무행정 분야 연구의 정량적 경향을 분석하였다. 그 결과 재무행정 분야 연구는 2000~2004년에 큰 폭으로 증가했으나, 2000년 중반 이후 오히려 비중이 감소한 것으로 나타났다. 연구주제 측면에서는 지방정부 대상 및 예산과정 관련 연구가 상대적으로 다수를 차지하지만 재정수입, 재무관리, 결산감사 관련 연구는 상대적으로 적은 것으로 분석되었다.

이승철(2014)은 2007년부터 2014년까지 <한국지방재정논집>에 게재된 107편의 논문을 대상으로 연구자들의 배경 및 참고자료, 주제어를 기준으로 지방재정 연구의 경향을 분석하였다. 그 결과 연구영역에서는 지방자치단체 수입(대분류)과 정부간 재정관계(소분류)에 대한 연구가 많았으며, 핵심주제어 분석 결과 전체 327개의 주제어가 있었으며 그 중 핵심주제어는 재정분권과 지방재정인 것으로 나타났다.

이정희(2016)는 재무행정 교과서와 연구논문에 대한 내용분석을 통해 우리나라 재무행정학 분야의 연구경향과 구조를 분석하였다. 그 결과 재무행정은 연구영역 측면에서는 과거 예산론 중점에서 예산과정, 재정관리활동, 재무자원의 관리제도 등 다양한 재정관리 활동으로 확대된 것으로 나타났다. 그리고 연구주제는 과거 재정제도 소개, 검토 등에서 재정관리 관련 심화 주제가 제시되는 양상을 보인다고 밝혔다.

〈표 2〉 주요 선행연구 검토

구분	학술지	대상논문	주요내용
문광민 (2013)	한국사회와 행정연구 (1990~2012)	846편	<ul style="list-style-type: none"> 재무행정 분야 연구는 2000-2004년 크게 증가 후 2000년 중반 이후 기간에는 비중이 감소함 지방정부 대상 및 예산과정 관련 연구가 다수임 재정수입, 재무관리, 결산감사 관련 연구는 적음
이승철 (2014)	한국지방재정논집 (2007-2014)	107편	<ul style="list-style-type: none"> 연구영역 대부분류는 지방자치단체 수입, 소분류는 정부 간 재정관계가 많음 전체 327개 주제어 중 핵심주제어는 재정분권, 지방재정 등임
이정희 (2016)	(연구영역) 1990년 이후 발간된 전체 재무행정 교과서 (연구주제) 25개 학술등재지에서 재무행정 논문 추출		<ul style="list-style-type: none"> (연구영역) 과거 예산론 중점에서 예산과정, 재정관리 활동, 재무자원의 관리제도 등 다양한 재정관리 활동으로 연구영역이 확대됨 (연구주제) 과거 재정제도 소개, 검토 등에서 재정관리 관련 심화된 주제가 논의됨
김철희 (2018)	한국지방자치학회보 (1989-2017)	90편	<ul style="list-style-type: none"> 지방세입, 지방세출, 정부 간 재정조정, 재정분권, 재정관리, 지방채, 기타, 국내/해외 사례 등 세부주제에 대한 분석이 수행됨 시대(정권)별 주요 연구내용과 경향을 분석하였고, 시대적 쟁점 문제 해결을 위한 연구가 많음

마지막으로 김철희(2018)는 1989년부터 2017년까지 〈한국지방자치학회보〉에 게재된 지방재정을 주제로 한 연구논문 90편의 연구내용과 연구경향을 역대 정부별로 분석하였다. 특히, 지방재정 관련 연구내용과 결과 측면에서 지방세입, 지방세출, 정부 간 재정조정, 재정분권, 재정관리, 지방채, 기타 등 세부적으로 주제를 구분하여 분석하였다. 그 결과 지방세입의 확충이 요구되었던 노태우-김영삼-김대중 시기에는 다양함 지방세입 관련된 논문이 많은 것으로 나타났다. 그리고 지방재정 확충 및 재정분권에 관한 논의가 필요했던 노무현-이명박 시기에는 재정분권, 정부 간 재정조정, 지방세입 확충방안, 포괄보조금제도 도입 등의 연구를 진행하는 등 대체적으로 시대적 요구에 대해 부응한 연구가 수행된 것으로 평가하였다.

이러한 선행연구들은 대체적으로 역대 정부별로 시기를 구분하고, 각 정부별 연구경향 및 연구성과를 제시하고 있다. 방법론적으로는 연구자의 주관적 판단에 따라 단순하게 주제어를 추출하여 제시하거나, 텍스트 네트워크 분석 등의 기법을 활용하여 핵심 주제어를 도출하는 방식을 활용하고 있다.

분석시기와 관련하여 이 연구는 지방자치 및 지방분권 발전 정도와 한국지방행정연구원 지방재정 분야의 조직 특성을 고려하여 크게 4개로 구분하였다. 그리고 방법론 측면에서는 단

순 주제어 추출 방식과 텍스트 네트워크 기법을 모두 활용하여 한국지방행정연구원 지방재정 분야 연구성과의 핵심 주제어를 도출하였다.

3. 분석방법

이 연구는 1985년부터 2024년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행한 연구자료를 바탕으로 주요 연구성과 및 향후 과제를 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 이 연구는 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 발간된 40년 간의 연구보고서를 수행시기, 연구주제, 과제유형별로 구분하여 분석하였다.

첫째, 수행시기는 크게 4개의 시기로 구분¹⁾하였다. 제1기는 한국지방행정연구원이 설립된 이후 지방재정 분야의 첫 번째 연구가 수행된 1985년부터 민선 지방자치 실시되기 이전인 1994년까지이며, 이 연구에서는 이 시기를 ‘지방자치 태동기’로 분류하였다. 이 시기는 그동안 중단되었던 지방자치 부활을 위해 필요한 다양한 제도를 정비하는 시기였으며, 특히 지방자치의 실질적 수행을 위해 지방자치단체의 자체수입 확충에 관한 요구가 많이 제기되었던 시기였다. 제2기는 민선 지방자치 실시된 1995년부터 지방분권이 본격적으로 추진되기 이전인 2004년까지이며, 이 시기를 ‘지방자치 구축기’로 분류하였다. 이 시기에는 자체수입 확충에 대한 요구뿐만 아니라 지방자치 실시와 함께 도출된 지역 간 재정불균형 문제 등을 해소하기 위해 지방재정조정제도 및 지방재정관리제도에 대한 연구수요가 많이 제기되었던 시기였다. 제3기는 지방분권이 본격적으로 추진된 2005년부터 한국지방세연구원 설립에 따라 지방재정 분야의 지방세제 연구인력이 감소하기 이전인 2010년까지이며, 이 시기를 ‘지방분권 추진기’로 분류하였다. 이 시기는 지방분권과 균형발전이 본격적으로 추진됨으로써 지방으로의 권한 이양 및 지역 간 균형발전에 대한 연구수요가 많이 제기되었던 시기였다. 제4기는 지방세제 관련 연구인력이 감소한 2011년 이후부터 1·2단계 재정분권 정책들이 추진되고 있는 2024년 현재까지이며, 이 시기를 ‘지방분권 확대기’로 분류하였다. 이 시기에는 특히 지방재정에 대한 관심이 크게 증가하였으며, 정부 간 재정관계를 포함하여 매우 다양한 연구주제들이 발굴추진되고 있다.

1) 이 연구의 시기 구분은 지방자치 및 재정분권의 추진 정도와 한국지방행정연구원 지방재정 분야의 조직 특성을 고려한 결과이다. 이로 인해 제3기는 5년, 제4기는 20년으로 구분되어 기간 간 차이가 크게 나타났다. 향후 연구에서는 시기 구분에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 생각된다.

〈표 3〉 연구의 분석틀

구분	세부내용
시기	① 1985-1994년(지방자치 태동기), ② 1995-2004년(지방자치 구축기), ③ 2005-2010년(지방분권 추진기), ④ 2011-2024년(지방분권 확대기)
연구주제	① 지방세입(지방세, 세외수입, 재원확충, 해외사례, 기타) ② 지방세출(민간위탁, 복지지출, 세출효율화, 재정사업평가, 지방보조금, 타당성조사, 해외사례, 기타) ③ 정부간 재정조정(국고보조사업, 재원조정, 재정분권, 조정교부금, 지방교부세, 지방교육재정, 지방양여금, 해외사례, 균형발전특별회계, 지방보조금, 재정지원, 제도 전반, 재정형평화) ④ 예산 및 회계(기금, 예산제도, 회계제도, 해외사례, 기타) ⑤ 재정관리(국공유재산, 금고, 재정건전성, 재정효율성, 중기지방재정계획, 지방재정분석/진단, 해외사례, 기타) ⑥ 지방채 및 기타(지방공기업, 해외사례, 지방채, 기타)
과제유형	① 기본과제, ② 수시과제, ③ 용역과제, ④ 이슈리포트, ⑤ 정책과제, ⑥ 기타(공동과제, 연구자료집, 위탁과제, 자체과제, 재정컨설팅, 정책과제, 지자체 컨설팅, 출연과제, 특별과제, 기타)

다음으로 연구주제는 김철희(2018)의 분류와 같이 크게 지방세입, 지방세출, 정부간 재정조정, 예산 및 회계, 재정관리, 지방채, 기타의 대분류로 구분하였다. 중분류는 연구자가 각 연구과제의 제목을 바탕으로 키워드를 추출하여 정리하였다. 지방세입은 지방세, 세외수입, 재원확충, 해외사례, 기타의 중분류가 있다. 지방세출은 민간위탁, 복지지출, 세출효율화, 재정사업평가, 지방보조금, 타당성조사, 해외사례, 기타의 중분류가 있다. 정부간 재정조정은 국고보조사업, 재원조정, 재정분권, 조정교부금, 지방교부세, 지방교육재정, 지방양여금, 해외사례, 균형발전특별회계, 지방보조금, 재정지원, 제도 전반, 재정형평화의 중분류가 있다. 예산 및 회계는 기금, 예산제도, 회계제도, 해외사례, 기타의 중분류가 있다. 재정관리는 국공유재산, 금고, 재정건전성, 재정효율성, 중기지방재정계획, 지방재정분석/진단, 해외사례, 기타의 중분류가 있다. 마지막으로 지방채 및 기타는 지방공기업, 해외사례, 지방채, 기타의 중분류가 있다.

마지막으로 과제유형의 경우, 기본과제, 수시과제, 용역과제, 이슈 리포트, 정책과제 및 기타로 구분하였으며, 기타에는 공동과제, 연구자료집, 위탁과제, 자체과제, 재정컨설팅, 정책과제, 지자체 컨설팅, 출연과제, 특별과제, 기타를 포함하였다.

한편 텍스트 네트워크 분석(text network analysis)이란 텍스트에서 나온 언어들 사이의 연결과 개념들이 연결망을 추출하는 것을 가능하도록 하는 방법론이다(Diesnet & Carley, 2005; 박치성·정지원, 2013에서 재인용). 텍스트 네트워크 분석을 활용하면 텍스트를 분해 및 재조합하여 명백히 드러나지 않는 내재적 의미를 파악하고 텍스트에 나타난 주요 개념간의 관계를 시각적으로 표현할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 네트워크 중심성(network

centrality)이 높게 나타나는 핵심 개념을 찾아냄으로써 전체 텍스트가 전달하고자 하는 의도와 의미를 이해할 수 있을 뿐만 아니라 빈도를 통해 드러나지 않는 언어들 간의 상대적 영향력의 크기를 파악할 수 있고, 다른 개념들 간의 관계에서 어떠한 역할을 하는지에 대한 구조적 분석이 가능하다는 장점이 있다(박치성, 장지원, 2013; 하미승 외, 2015).

이 연구는 한국지방행정연구원 지방재정 분야 연구자료에서 추출한 연구주제(대분류, 중분류)와 키워드의 출현 빈도를 텍스트 네트워크 분석을 통해 살펴보고, 소시오그램에 근거한 네트워크 지도와 연결중심성 값을 도출하여 이들 간의 관계를 분석하고자 한다. 또한 이러한 값을 시기별로 구분하여 시기에 따른 변화를 파악하고자 한다.

Ⅲ. 지방재정 분야 연구 경향 및 주제어 분석

1. 연구 경향 분석

1) 개요

먼저 1985년부터 현재까지 한국지방행정연구원에서 진행한 지방재정 분야 연구과제를 과제 유형 및 연구주제별로 구분하면 다음과 같다. 전체 748개 연구 중 241개(32.2%)가 용역과제로 가장 많았으며, 그다음이 기본과제(201개, 26.9%)와 정책과제(169개, 22.6%) 등의 순서이다. 과제유형별로 연구주제(대분류)를 살펴보면 기본과제는 지방세입 관련 연구가 61개로 가장 많았으며, 용역과제는 지방세출 관련 연구가 91개로 가장 많았다. 정책과제는 정부 간 재정조정 관련 연구가 47개로 가장 많았으며, 수시과제 및 이슈 리포트는 지방세입(13개) 및 정부 간 재정조정(9개) 관련 연구가 많이 수행된 것으로 나타났다.

〈표 4〉 과제 유형 및 주제별 지방재정 연구 경향

구분	지방세입	지방세출	정부 간 재정조정	예산 및 회계	재정관리	지방채	기타	합계
기본과제	61 (8.2)	17 (2.3)	44 (5.9)	14 (1.9)	41 (5.5)	11 (1.5)	13 (1.7)	201 (26.9)
수시과제	13 (1.7)	8 (1.1)	14 (1.9)	7 (0.9)	8 (1.1)	1 (0.1)	4 (0.5)	55 (7.4)
용역과제	32 (4.3)	91 (12.2)	37 (4.9)	21 (2.8)	52 (7.0)	4 (0.5)	4 (0.5)	241 (32.2)
이슈리포트	5 (0.7)	2 (0.3)	9 (1.2)	2 (0.3)	1 (0.1)	- (0.0)	- (0.0)	19 (2.5)
정책과제	39 (5.2)	14 (1.9)	47 (6.3)	11 (1.5)	39 (5.2)	9 (1.2)	10 (1.3)	169 (22.6)
기타	20 (2.7)	7 (0.9)	8 (1.1)	7 (0.9)	9 (1.2)	1 (0.1)	11 (1.5)	63 (8.4)
합계	170 (22.7)	139 (18.6)	159 (21.3)	62 (8.3)	150 (20.1)	26 (3.5)	42 (5.6)	748 (100.0)

다음으로 1985년부터 현재까지 한국지방행정연구원에서 진행한 지방재정 분야 연구과제를 시기 및 연구 주제별(대분류)로 분석한 결과는 다음과 같다.

전체 748개 연구과제 중 지방세입에 대한 연구과제가 170개(22.7%)로 가장 큰 비중을 차지했으며, 정부 간 재정조정(159개, 21.3%), 재정관리(150개, 20.1%) 등의 순으로 나타났다. 시기별로 살펴본 결과, 2011년부터 현재까지 지방재정과 관련된 연구과제가 373개(49.9%)로 가장 많았으며, 1995년부터 2004년 213개(28.5%), 2005~2010년 107개(14.3%), 1985~1994년 55개(7.4%) 순으로 많았다.

한편, 시기별로 중점적으로 진행된 연구과제 주제는 다소 다른 것으로 나타났다. 민선 지방자치가 실시되기 이전인 1985~1994년까지는 지방세입과 재정관리가 각각 18개로 가장 많았다. 지방분권이 본격 추진되기 이전 지방자치 구축기인 1995~2004년까지는 지방세입이 62개로 가장 많고, 지방세출이 40개로 다음이었다. 재정분권 본격 추진 시기인 2005~2010년에는 지방세입 관련 연구가 27개로 가장 많았으나, 지방세출 및 재정관리에 관한 연구도 각각 25개 및 21개로 비슷하게 수행되었다. 한국지방세연구원이 설립되어 지방세 분야 연구 인력이 이직한 2011년 이후에는 정부 간 재정조정 관련 연구가 110개로 가장 많이 수행된 것으로 나타났다.

〈표 5〉 시기별·주제별(대분류) 지방재정 연구 경향

구분	1985-1994	1995-2004	2005-2010	2011-현재	합계
지방세입	18 (2.4)	62 (8.3)	27 (3.6)	63 (8.4)	170 (22.7)
지방세출	1 (0.1)	41 (5.5)	25 (3.3)	72 (9.6)	139 (18.6)
정부 간 재정조정	8 (1.1)	29 (3.9)	12 (1.6)	110 (14.7)	159 (21.3)
예산 및 회계	3 (0.4)	21 (2.8)	11 (1.5)	27 (3.6)	62 (8.3)
재정관리	18 (2.4)	37 (4.9)	21 (2.8)	74 (9.9)	150 (20.1)
지방채	2 (0.3)	12 (1.6)	2 (0.3)	10 (1.3)	26 (3.5)
기타	5 (0.7)	11 (1.5)	9 (1.2)	17 (2.3)	42 (5.6)
합계	55 (7.4)	213 (28.5)	107 (14.3)	373 (49.9)	748 (100.0)

2) 시기별·주제별(중분류) 연구 경향

(1) 지방세입

지방세입 관련 연구는 크게 지방세, 세외수입, 재원확충, 해외사례, 기타로 구분된다. 지방세입 관련 연구의 75.3%(128개)가 지방세 관련 연구이며, 다음은 재원확충(14개, 8.2%)인 것으로 나타났다.

지방세입 관련 연구를 시기별로 살펴보면 2011년부터 현재까지가 63개로 가장 많이 수행되었고, 그 다음으로 1995~2004년에 62개로 많이 수행되었다. 한편, 2011년부터 지방세입 분야에서 기타 관련 연구가 급격하게 증가하기 시작했는데, 이는 대부분 고향사랑기부제 관련 연구인 것으로 나타났다.

〈표 6〉 시기별·주제별(중분류) 지방재정 연구 경향: 지방세입

구분	1985-1994	1995-2004	2005-2010	2011-현재	합계
지방세	15 (8.8)	53 (31.2)	22 (12.9)	38 (22.4)	128 (75.3)
세외수입	1 (0.6)	3 (1.8)	2 (1.2)	5 (2.9)	11 (6.5)
재원확충	2 (1.2)	3 (1.8)	3 (1.8)	6 (3.5)	14 (8.2)
해외사례	- (0.0)	3 (1.8)	- (0.0)	2 (1.2)	5 (2.9)
기타	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	10 (5.9)	10 (5.9)
합계	18 (10.6)	62 (36.5)	27 (15.9)	63 (37.1)	170 (100.0)

(2) 지방세출

지방세출 관련 연구는 크게 민간위탁, 타당성조사, 해외사례, 세출효율화, 지방보조금, 복지 지출, 재정사업평가, 기타로 구분된다.

지방세출 관련 연구의 59.7%(83개)가 타당성조사 관련 연구이며, 그 다음으로 재정사업평가(16개, 11.5%), 지방보조금(13개, 9.4%)인 것으로 나타났다. 즉, 지방세출과 관련된 대부분의 연구(80.6%)가 자치단체의 세출에 대한 사전·사후 평가와 관련된 것으로 파악되었다. 지방세출 관련 연구를 시기별로 살펴보면 2011년부터 현재까지가 72개로 가장 많이 수행된 반면, 1985~1994년에는 한 개밖에 수행되지 않은 것으로 나타났다.

〈표 7〉 시기별·주제별(중분류) 지방재정 연구 경향: 지방세출

구분	1985-1994	1995-2004	2005-2010	2011-현재	합계
민간위탁	- (0.0)	3 (2.2)	2 (1.4)	4 (2.9)	9 (6.5)
타당성조사	1 (0.7)	32 (23.0)	18 (12.9)	32 (23.0)	83 (59.7)
해외사례	- (0.0)	1 (0.7)	- (0.0)	- (0.0)	1 (0.7)
세출효율화	- (0.0)	5 (3.6)	- (0.0)	1 (0.7)	6 (4.3)
지방보조금	- (0.0)	- (0.0)	1 (0.7)	12 (8.6)	13 (9.4)
복지지출	- (0.0)	- (0.0)	1 (0.7)	5 (3.6)	6 (4.3)
재정사업평가	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	16 (11.5)	16 (11.5)
기타	- (0.0)	- (0.0)	3 (2.2)	2 (1.4)	5 (3.6)
합계	1 (0.7)	41 (29.5)	25 (18.0)	72 (51.8)	139 (100.0)

(3) 정부 간 재정조정

정부 간 재정조정 관련 연구는 크게 국고보조사업, 자원조정, 재정분권, 조정교부금, 지방교부세, 지방교육재정, 지방양여금, 해외사례, 균형발전특별회계, 지방보조금, 재정지원, 제도전반, 재정형평화로 구분된다.

정부 간 재정조정 관련 연구의 25.8%(41개)가 지방교부세 관련 연구이며, 다음으로는 국고보조사업(23개, 14.5%), 자원조정과 재정지원이 각각 21개(13.5%) 순으로 많은 것으로 나타났다. 정부 간 재정조정 관련 연구를 시기별로 살펴보면 1985~1994년에는 국고보조사업, 1995~2004년에는 자원조정 및 지방양여금, 2005년부터는 지방교부세 관련 연구가 많이 수행된 것으로 나타났다.

〈표 8〉 시기별·주제별(중분류) 지방재정 연구 경향: 정부 간 재정조정

구분	1985-1994	1995-2004	2005-2010	2011-현재	합계
국고보조사업	3 (1.9)	2 (1.3)	- (0.0)	18 (11.3)	23 (14.5)
재원조정	2 (1.3)	6 (3.8)	4 (2.5)	9 (5.7)	21 (13.2)
재정분권	- (0.0)	- (0.0)	1 (0.6)	7 (4.4)	8 (5.0)
조정교부금	- (0.0)	- (0.0)	1 (0.6)	3 (1.9)	4 (2.5)
지방교부세	1 (0.6)	4 (2.5)	4 (2.5)	32 (20.1)	41 (25.8)
지방교육재정	- (0.0)	1 (0.6)	- (0.0)	5 (3.1)	6 (3.8)
지방양여금	- (0.0)	6 (3.8)	- (0.0)	- (0.0)	6 (3.8)
해외사례	- (0.0)	5 (3.1)	- (0.0)	1 (0.6)	6 (3.8)
균형발전특별회계	- (0.0)	3 (1.9)	2 (1.3)	4 (2.5)	9 (5.7)
지방보조금	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	1 (0.6)	1 (0.6)
재정지원	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	21 (13.2)	21 (13.2)
제도 전반	2 (1.3)	- (0.0)	- (0.0)	6 (3.8)	8 (5.0)
재정형평화	- (0.0)	2 (1.3)	- (0.0)	3 (1.9)	5 (3.1)
합계	8 (5.0)	29 (18.2)	12 (7.5)	110 (69.2)	159 (100.0)

(4) 예산 및 회계

예산 및 회계 관련 연구는 크게 기금, 해외사례, 예산제도, 회계제도, 기타로 구분된다. 예산 및 회계 관련 연구 중 예산제도 관련 연구가 37.1%(23개)로 가장 많았으며, 회계제도(17개, 27.4%), 기금(15개, 24.2%) 등의 순서로 높게 나타났다. 구체적인 연구내용을 살펴보면 예산제도는 사업별예산, 성인지예산, 주민참여예산 등에 관한 연구가 많았고, 회계제도는 복식부기제도에 관한 연구가 대부분인 것으로 나타났다. 예산 및 회계에 대한 연구를 시기별로 살펴보면 1985~1994년에는 기타, 1995~2004년에는 회계제도, 2005~2010년에는 기금, 2011년부터는 예산제도 관련 연구가 많이 수행된 것으로 나타났다.

〈표 9〉 시기별·주제별(중분류) 지방재정 연구 경향: 예산 및 회계

구분	1985-1994	1995-2004	2005-2010	2011-현재	합계
기금	1 (1.6)	2 (3.2)	4 (6.5)	8 (12.9)	15 (24.2)
해외사례	- (0.0)	1 (1.6)	- (0.0)	- (0.0)	1 (1.6)
예산제도	- (0.0)	5 (8.1)	3 (4.8)	15 (24.2)	23 (37.1)
회계제도	- (0.0)	12 (19.4)	3 (4.8)	2 (3.2)	17 (27.4)
기타	2 (3.2)	1 (1.6)	1 (1.6)	2 (3.2)	6 (9.7)
합계	3 (4.8)	21 (33.9)	11 (17.7)	27 (43.5)	62 (100.0)

(5) 재정관리

재정관리 관련 연구는 크게 국공유재산, 금고, 재정건전성, 재정효율성, 중기지방재정계획, 지방재정분석/진단, 해외사례, 기타로 구분된다.

재정관리 관련 연구 중 지방재정분석/진단 관련 연구가 43.3%(65개)로 가장 많으며, 그 다음으로는 재정건전성(36개, 24.0%) 관련 연구가 많이 수행되었다. 재정관리에 대한 연구를 시기별로 살펴보면 1985~1994년에는 중기지방재정계획 관련 연구가 많이 수행되었으며, 1995년부터는 지방재정분석/진단 관련 연구가 많이 수행된 것으로 나타났다.

〈표 10〉 시기별·주제별(중분류) 지방재정 연구 경향: 재정관리

	1985-1994	1995-2004	2005-2010	2011-현재	총합계
국공유재산	1 (0.7)	1 (0.7)	1 (0.7)	6 (4.0)	9 (6.0)
금고	1 (0.7)	4 (2.7)	- (0.0)	3 (2.0)	8 (5.3)
재정건전성	- (0.0)	8 (5.3)	3 (2.0)	25 (16.7)	36 (24.0)
재정효율성	1 (0.7)	2 (1.3)	3 (2.0)	2 (1.3)	8 (5.3)
중기지방재정계획	9 (6.0)	2 (1.3)	- (0.0)	- (0.0)	11 (7.3)
지방재정분석/진단	4 (2.7)	16 (10.7)	11 (7.3)	34 (22.7)	65 (43.3)
해외사례	1 (0.7)	3 (2.0)	1 (0.7)	1 (0.7)	6 (4.0)
기타	1 (0.7)	1 (0.7)	2 (1.3)	3 (2.0)	7 (4.7)
총합계	18 (12.0)	37 (24.7)	21 (14.0)	74 (49.3)	150 (100.0)

(6) 지방채 및 기타

지방채 및 기타 관련 연구는 크게 기타, 지방공기업, 해외사례, 지방채로 구분된다.

지방채 및 기타 관련 연구 중에는 지방채 관련 연구가 25개(36.8%)로 가장 많은 것으로 나타났다. 그 다음으로 기타(21개, 30.9%)와 지방공기업(16개, 23.5%) 등의 순서로 연구가 많이 수행되었다. 지방채 관련 연구에는 채무관리, 지방채 발행, 해외사례 등의 연구가 포함되었으며, 기타 관련 연구에는 재정사, 지방재정 이슈, 지방재정의 역할, 재정력 등의 연구가 포함되어 있는 것으로 나타났다.

지방채 및 기타 관련 연구를 시기별로 살펴보면, 1985~1994년에는 지방공기업 연구가 가장 많이 수행되었으며, 나머지 기간에는 주로 지방채 관련 연구가 많이 수행된 것으로 나타났다.

〈표 11〉 시기별·주제별(중분류) 지방재정 연구 경향: 지방채 및 기타

구분	1985-1994	1995-2004	2005-2010	2011-현재	총합계
기타	1 (1.5)	4 (5.9)	8 (11.8)	8 (11.8)	21 (30.9)
지방공기업	3 (4.4)	6 (8.8)	- (0.0)	7 (10.3)	16 (23.5)
해외사례	1 (1.5)	1 (1.5)	1 (1.5)	3 (4.4)	6 (8.8)
지방채	2 (2.9)	12 (17.6)	2 (2.9)	9 (13.2)	25 (36.8)
합계	7 (10.3)	23 (33.8)	11 (16.2)	27 (39.7)	68 (100.0)

2. 네트워크 및 주제어 분석

1) 개요

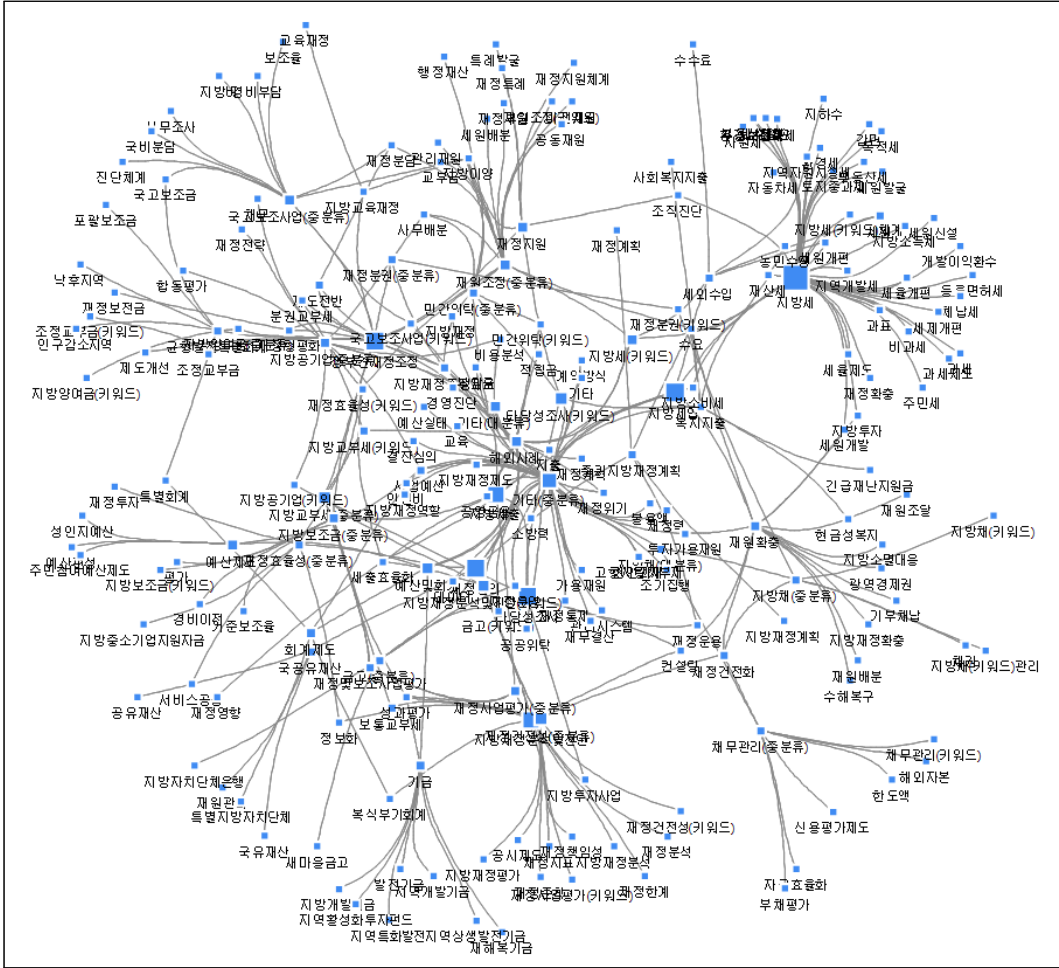
이 연구는 1985년부터 2024년까지 한국지방행정연구원이 수행한 지방재정 분야 연구과제 간의 연계성을 분석하고 핵심 주제어를 도출하기 위해 748개 연구과제를 대상으로 네트워크 분석을 실시하였다. 구체적으로 748개 연구과제의 과제명을 기준으로 각 연구를 설명하는 대분류-중분류-주제어를 하나의 연결망으로 가정하고, 각 연구과제 간의 연계성 및 핵심 주제어 분석을 수행하였다. 1985년부터 2024년까지 수행한 한국지방행정연구원 지방재정 분야 748개 연구과제의 주제어는 총 222개이며, 각 주제어 간 연결의 종류는 298가지로 나타났다. 그리고 지방재정 분야 748개 연구과제 간 네트워크의 밀도는 0.012이며, 각 주제어의 평균 연결 수는 2.685개 수준으로 나타났다.

〈표 12〉 네트워크 개요: 전체 기간(1985-2024년)

구분	주제어의 수	연결의 종류	네트워크 밀도	평균 연결 수
네트워크 개요	222	298	0.012	2.685

한국지방행정연구원의 지방재정 분야 748개 연구과제 간 네트워크의 개략적인 연결 형태를 파악하기 위해 시각화를 실시한 결과는 다음과 같다.

〈그림 1〉 네트워크 시각화: 전체 기간(1985-2024년)

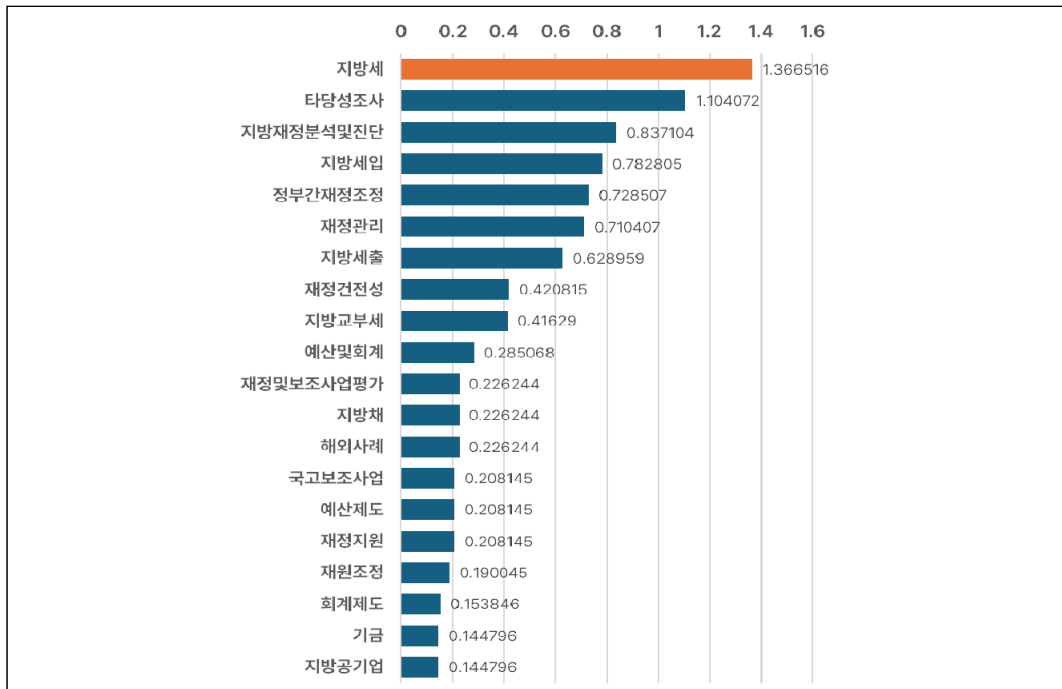


1985년부터 2024년까지 수행한 한국지방행정연구원 지방재정 분야 748개 연구과제의 222개 주제어 중 연결중심성 지수가 높은 상위 30개 주제어를 살펴보면 다음과 같다. 총 222개 주제어 중에서 지방세(1.366516)의 연결중심성 지수가 가장 높은 것으로 나타났다. 즉, 222개 주제어 중 지방세가 다른 주제어와 가장 많이 연결되어 있는 핵심적인 주제어로 나타났다. 다음은 타당성조사(1.104072), 지방재정분석 및 진단(0.837104), 지방세입(0.782805) 등의 주제어가 다른 주제어와 많이 연결되어 있는 것으로 나타났다.

〈표 13〉 연결중심성 지수 상위 30개 주제어: 전체 기간(1985-2024년)

연번	분류/키워드	중심성지수	연번	분류/키워드	중심성지수
1	지방세	1.366516	17	재원조정	0.190045
2	타당성조사	1.104072	18	회계제도	0.153846
3	지방재정분석 및 진단	0.837104	19	지방공기업	0.144796
4	지방세입	0.782805		기금	0.144796
5	정부 간 재정조정	0.728507	21	재원확충	0.135747
6	재정관리	0.710407	22	지방보조금	0.126697
7	지방세출	0.628959	23	채무관리	0.117647
9	재정건전성	0.420815	24	보통교부세	0.108597
8	지방교부세	0.41629	25	중기지방재정계획	0.099548
10	예산 및 회계	0.285068	26	세외수입	0.099548
11	해외사례	0.226244	27	세원	0.090498
	지방채	0.226244	28	사업예산	0.090498
	재정 및 보조사업평가	0.226244		민간위탁	0.081448
14	재정지원	0.208145	29	균형발전특별회계	0.081448
	예산제도	0.208145		국공유재산	0.081448
	국고보조사업	0.208145			

〈그림 2〉 연결중심성 지수 상위 20개 주제어: 전체 기간(1985-2024년)



2) 시기별 분석 결과

(1) 제1기: 지방자치 태동기(1985-1994년)

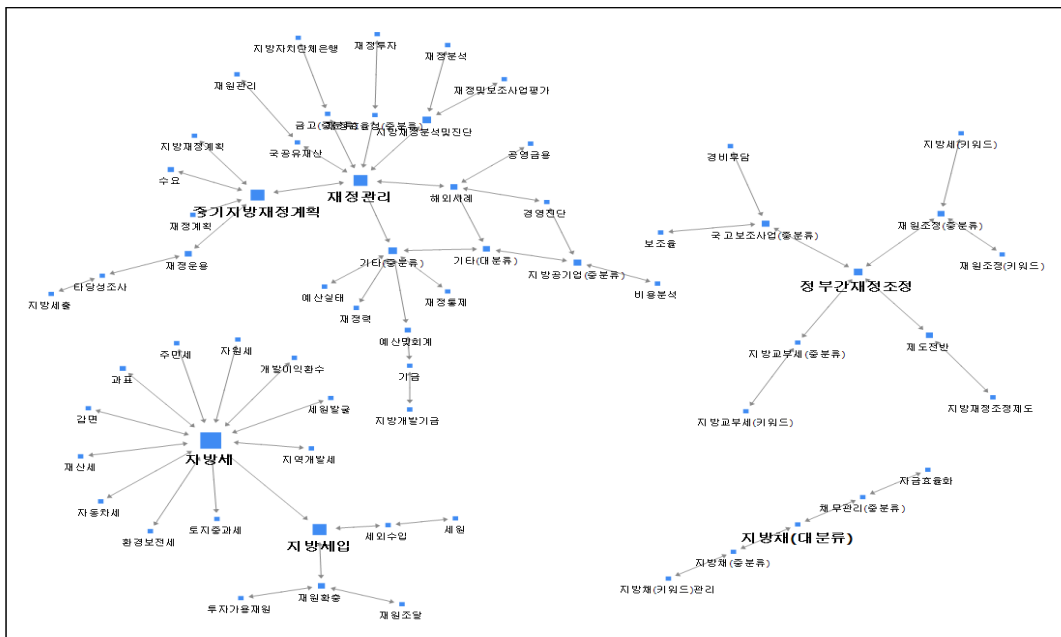
민선 지방자치가 본격적으로 실시되기 이전인 1985년부터 1994년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행된 55개 연구과제를 대상으로 한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 55개 연구과제의 주제어는 총 64개이며, 각 주제어 간 연결의 종류는 62가지로 나타났다. 이 시기에 수행된 지방재정 분야 55개 연구과제 간 네트워크의 밀도는 0.031이며, 각 주제어의 평균 연결 수는 1.938개 수준인 것으로 나타났다.

〈표 14〉 네트워크 개요: 제1기(1985-1994년)

구분	주제어의 수	연결의 종류	네트워크 밀도	평균 연결 수
네트워크 개요	64	62	0.031	1.938

1985년부터 1994년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행된 55개 연구과제 간 네트워크의 개략적인 연결 형태를 파악하기 위해 시각화 결과는 다음과 같다.

〈그림 3〉 네트워크 시각화: 제1기(1985-1994년)



1985년부터 1994년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행한 55개 연구과제에서 도출된 64개 주제어 중 지방세(0.476190)가 가장 높은 수준의 연결중심성 지수를 나타냈다. 그 다음으로 지방세입(0.285714), 중기지방재정계획(0.285714), 재정관리(0.285714) 등의 주제어가 높은 연결중심성 지수를 나타냈다. 또한 정부 간 재정조정, 지방재정분석 및 진단 등의 주제어도 연결중심성 지수가 높은 것으로 나타났다.

〈표 15〉 연결중심성 지수 상위 30개 주제어: 제1기(1985-1994년)

연번	분류/키워드	중심성지수	연번	분류/키워드	중심성지수
1	지방세	0.476190	19	타당성조사	0.031746
2	지방세입	0.285714		채무관리	0.031746
	중기지방재정계획	0.285714		지방재정조정제도	0.031746
	재정관리	0.285714		재정효율성	0.031746
5	지방재정분석 및 진단	0.126984		재정분석	0.031746
	정부 간 재정조정	0.126984		재정 및 보조사업평가	0.031746
7	지방공기업	0.095238		자동차세	0.031746
	국고보조사업	0.095238		예산실태	0.031746
9	재정운용	0.079365		세외수입	0.031746
10	해외사례	0.063492		비용분석	0.031746
	지방채	0.063492		보조율	0.031746
	제도 전반	0.063492		기금	0.031746
	재원확충	0.063492		금고	0.031746
	재원조정	0.063492		국공유재산	0.031746
15	지방교부세	0.047619		경영진단	0.031746
	예산 및 회계	0.047619		감면	0.031746
	수요	0.047619			
	과표	0.047619			

(2) 제2기: 지방자치 구축기(1995-2004년)

민선 지방자치가 본격적으로 실시되고 지방자치 및 지방분권 관련 주요 제도들이 구축되기 시작한 1995년부터 2004년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행된 213개 연구

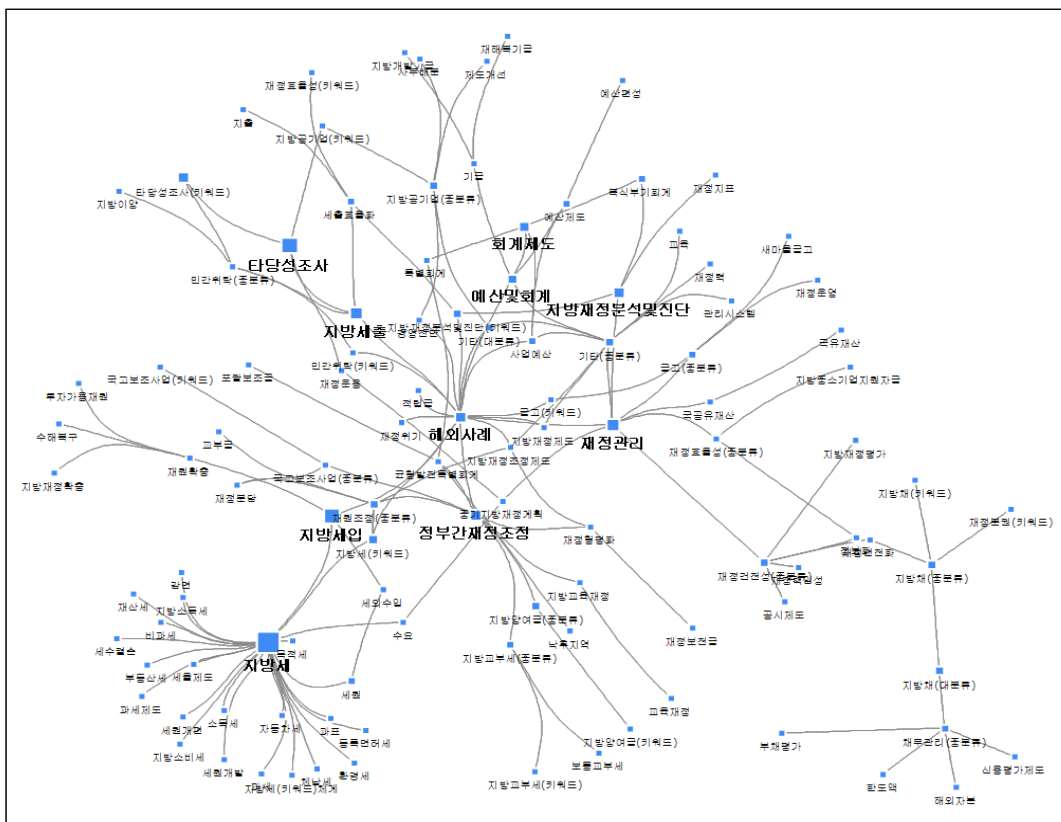
과제를 대상으로 한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 213개 연구과제의 주제어는 총 111개로 나타났으며, 각 주제어 간 연결의 종류는 135가지로 나타났다. 이 시기에 수행된 지방재정 분야 213개 연구과제 간 네트워크의 밀도는 0.022이며, 각 주제어의 평균 연결 수는 2.432개 수준인 것으로 나타났다.

〈표 16〉 네트워크 개요: 제2기(1995-2004년)

구분	주제어의 수	연결의 종류	네트워크 밀도	평균 연결 수
네트워크 개요	111	135	0.022	2.432

1995년부터 2004년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행된 213개 연구과제 간 네트워크의 개략적인 연결 형태를 파악하기 위해 시각화를 실시한 결과는 다음과 같다.

〈그림 4〉 네트워크 시각화: 제2기(1995-2004년)



1995년부터 2004년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행한 213개 연구과제에서 도출된 111개 주제어 중 지방세(1.145454)의 연결중심성 지수가 가장 높은 것으로 나타났다. 그 다음으로 타당성조사(0.845454), 지방세입(0.563636), 지방재정분석 및 진단(0.436364) 등의 주제어가 높은 연결중심성 지수를 나타냈다. 또한 지방세출, 재정관리, 지방채 등의 주제어도 연결중심성 지수가 높은 것으로 나타났다.

〈표 17〉 연결중심성 지수 상위 30개 주제어: 제2기(1995-2004년)

연번	분류/키워드	중심성지수	연번	분류/키워드	중심성지수
1	지방세	1.145454	16	복식부기회계	0.090909
2	타당성조사	0.845454		세원	0.090909
3	지방세입	0.563636		세출효율화	0.090909
4	지방재정분석 및 진단	0.436364		예산제도	0.090909
5	지방세출	0.372727		채무관리	0.090909
6	재정관리	0.345455	21	금고	0.072727
7	지방채	0.281819		사업예산	0.072727
8	정부 간 재정조정	0.263636		지방교부세	0.072727
9	해외사례	0.254545	24	균형발전특별회계	0.054545
10	회계제도	0.218182		민간위탁	0.054545
11	예산 및 회계	0.190909		세외수입	0.054545
12	지방양여금	0.163636		재원확충	0.054545
13	재정건진성	0.145455	28	세원개편	0.045455
14	재원조정	0.109091		지방재정조정제도	0.045455
	지방공기업	0.109091	30	국고보조사업	0.036364
		재정형평화		0.036364	
				재정효율성	0.036364

(3) 제3기: 지방분권 추진기(2005-2010년)

재정분권이 본격적으로 추진되기 시작한 2005년부터 2010년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행한 107개 연구과제를 대상으로 한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 107개 연구과제의 주제어는 총 77개로 나타났으며, 각 주제어 간 연결의 종류는 86가지로

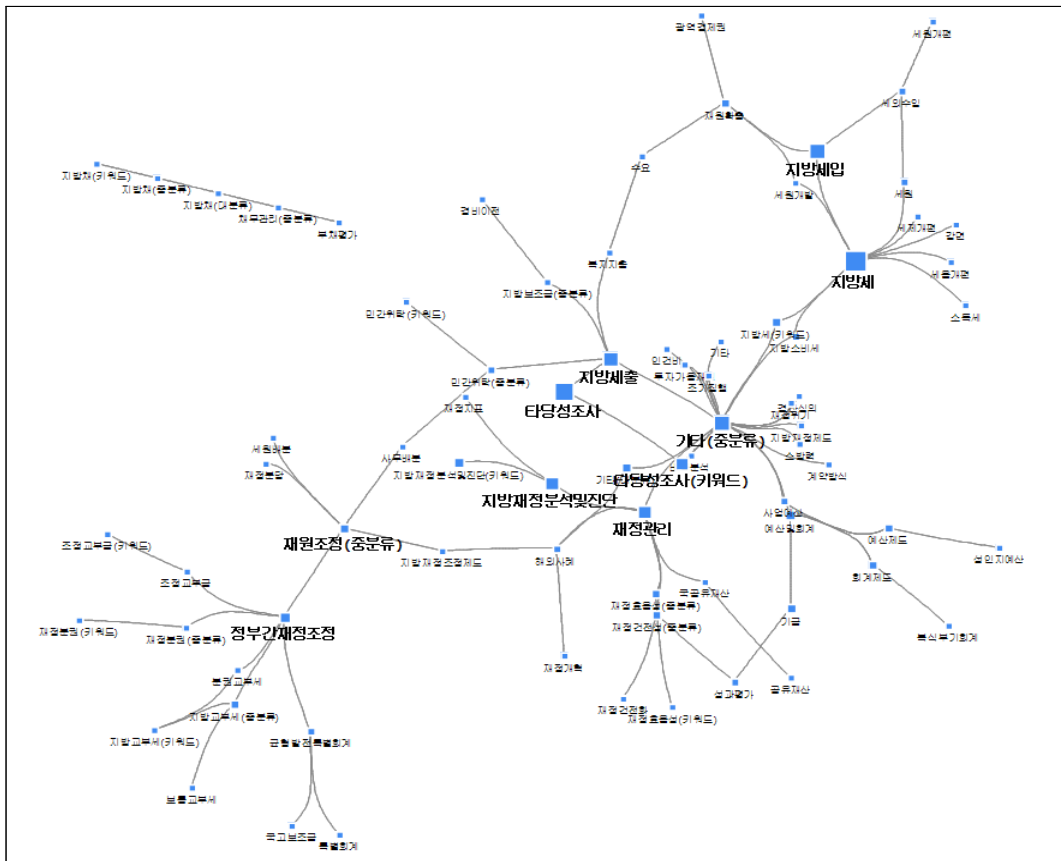
나타났다. 이 시기에 수행된 지방재정 분야 107개 연구과제 간 네트워크의 밀도는 0.029이며, 각 주제어의 평균 연결 수는 2.234개 수준인 것으로 나타났다.

〈표 18〉 네트워크 개요: 제3기(2005-2010년)

구분	주제어의 수	연결의 종류	네트워크 밀도	평균 연결 수
네트워크 개요	77	86	0.029	2.234

2005년부터 2010년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행한 107개 연구과제 간 네트워크의 개략적인 연결 형태를 파악하기 위한 시각화 결과는 다음과 같다.

〈그림 5〉 네트워크 시각화: 제3기(2005-2010년)



2005년부터 2010년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행한 107개 연구과제에서 도출된 77개 주제어 중 타당성조사(0.723684)의 연결중심성 지수가 가장 높은 것으로 나타났다. 그 다음으로 지방세(0.68421), 지방재정분석 및 진단(0.421053), 지방세입(0.355263) 등의 주제어가 높은 연결중심성 지수를 나타냈다. 또한 지방세출, 재정관리, 정부간 재정조정 등의 주제어도 연결중심성 지수가 높은 것으로 나타났다.

〈표 19〉 연결중심성 지수 상위 27개 키워드: 제3기(2005-2010년)

연번	분류/키워드	중심성지수	연번	분류/키워드	중심성지수
1	타당성조사	0.723684	17	사업예산	0.065789
2	지방세	0.684210		성과평가	0.065789
3	지방재정분석 및 진단	0.421053		세원	0.065789
4	지방세입	0.355263	20	균형발전특별회계	0.052632
5	지방세출	0.328947		민간위탁	0.052632
6	재정관리	0.276316		세외수입	0.052632
7	정부 간 재정조정	0.157895		지방소비세	0.052632
8	예산 및 회계	0.144737		지방채	0.052632
9	재정효율성	0.118421		해외사례	0.052632
	지방교부세	0.118421	26	세제개편	0.039474
11	기금	0.105263	27	복지지출	0.026316
	재원조정	0.105263		분권교부세	0.026316
13	예산제도	0.078947		재정분권	0.026316
	재원확충	0.078947		조정교부금	0.026316
	재정건전성	0.078947		지방보조금	0.026316
	회계제도	0.078947		채무관리	0.026316

(4) 제4기: 지방분권 확대기(2011-2024년)

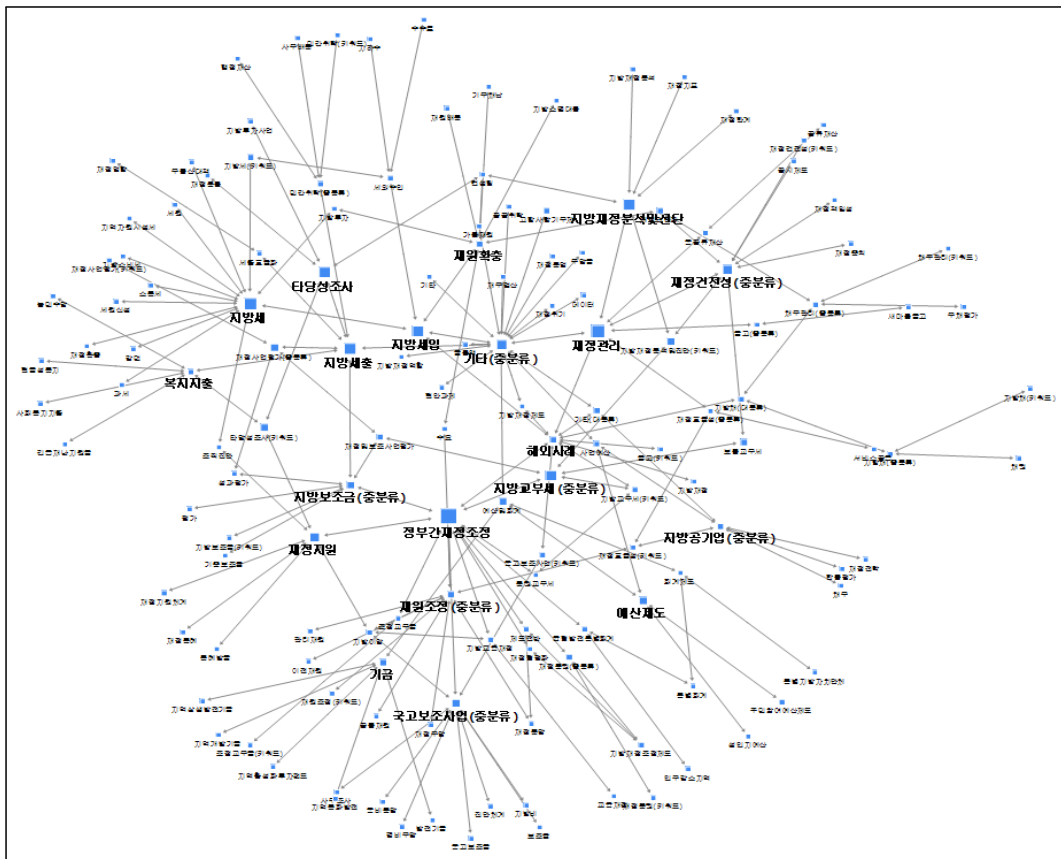
2011년 이후부터 현재까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행한 373개 연구과제를 대상으로 한 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 373개 연구과제의 주제어는 총 146개로 나타났으며, 각 주제어 간 연결의 종류는 179가지로 나타났다. 이 시기에 수행된 지방재정 분야 373개 연구과제 간 네트워크의 밀도는 0.017이며, 각 주제어의 평균 연결 수는 2.452개 수준인 것으로 나타났다.

〈표 20〉 네트워크 개요: 제4기(2011-2024년)

구분	주제어의 수	연결의 종류	네트워크 밀도	평균 연결 수
네트워크 개요	146	179	0.017	2.452

2011년부터 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행된 373개 연구과제 간 네트워크의 개략적인 연결 형태를 파악하기 위한 시각화 결과는 다음과 같다.

〈그림 6〉 네트워크 시각화: 제4기(2011-2024년)



2005년부터 2010년까지 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 수행한 373개 연구과제에서 도출된 146개 주제어 중 정부간 재정조정(0.772414)의 연결중심성 지수가 가장 높은 것으로 나타났다. 그 다음으로 지방재정분석 및 진단(0.668966), 타당성조사(0.648276), 지

방세(0.641379) 등의 주제어가 높은 연결중심성 지수를 나타냈다. 또한 재정관리, 지방세출, 지방교부세 등의 주제어도 연결중심성 지수가 높은 것으로 나타났다.

〈표 21〉 연결중심성 지수 상위 32개 키워드: 제4기(2011-2024년)

연번	분류/키워드	중심성지수	연번	분류/키워드	중심성지수
1	정부 간 재정조정	0.772414	17	기금	0.124138
2	지방재정분석 및 진단	0.668966		재원조정	0.124138
3	타당성조사	0.648276	19	재원확충	0.096552
4	지방세	0.641379		재정분권	0.096552
5	재정관리	0.551724		지방공기업	0.096552
6	지방세출	0.496552		해외사례	0.096552
7	지방교부세	0.482759	23	고향사랑기부제	0.089655
8	재정건전성	0.462069	24	국공유재산	0.082759
9	지방세입	0.455172		재정지원체계	0.082759
10	재정사업평가	0.331035		제도전반	0.082759
11	재정지원	0.317241		채무관리	0.082759
12	국고보조사업	0.248276	28	복지지출	0.068966
13	예산제도	0.206897		세외수입	0.068966
14	예산 및 회계	0.193103		지방교육재정	0.068966
15	지방보조금	0.17931		지방채	0.068966
16	보통교부세	0.144828	32	지방이양	0.062069

IV. 주요 연구성과 및 향후 과제

1. 주요 연구성과

1) 제1기(1984-1994년): 지방자치 태동기

한국지방행정연구원은 1984년 9월에 지방행정연구소로 출범하였고, 이에 따라 지방재정 분야 연구는 1985년부터 본격적으로 수행되었다. 이 시기는 민선 지방자치가 실시되기 이전으로 지방자치 및 지방재정에 관한 제도 정비가 주로 이루어졌다. 예를 들어 지방자치단체의 재원 확충을 위해 담배판매세(1984)와 지방양여금제도(1991) 등이 신설되었으며, 지방재정의 효율성 및 건전성 제고를 위해 중기지방재정계획제도(1988)와 지방재정투융자심사제도(1992) 등의 재정관리제도가 도입되었다.

이 시기 한국지방행정연구원 지방재정 분야는 연구인력이 부족²⁾하여 많은 연구과제를 수행하지는 못하였으나, 지방세제도, 지방교부세제도, 중기지방재정계획제도 등 핵심적인 지방재정제도에 관한 연구를 수행하였다. 이와 관련하여 연구원 지방재정 분야의 첫 번째 연구는 유훈·차병권(1985)의 “지방재정제도에 관한 연구”이며, 이 연구는 「지방자치법」과 「지방재정법」에 규정된 지방재정제도의 개략적인 내용을 총 망라하고 있다. 즉, 지방재정에 관한 법률 조항을 중심으로 예산·결산, 수입·지출, 계약 및 재산 등 지방재정 분야에서 다루어야 할 핵심 주제에 대한 개략적인 검토를 수행하였다.

이 연구를 시작으로 지방재정 분야의 주요 정책으로 추진되었던 지방세제도, 지방교부세제도, 중기지방재정계획제도 등에 관한 연구³⁾가 이루어졌으며, 한국지방행정연구원 지방재정 분야의 연구 결과가 실제 정책을 제도화하는데 많은 기여를 하였다. 이 시기에는 지방자치를 실시하기 위한 제도적 준비를 수행하였으며, 지방자치단체 입장에서는 자유롭게 사용할 수 있는 자체수입 확대에 많은 관심을 가지고 있었다. 이러한 측면에서 한국지방행정연구원 지방재정 분야도 지방세를 중심으로 지방자치단체 재원확충 방안에 대한 연구가 많이 이루어졌다. 예를 들어 자원세(이상용·이효, 1988), 환경보전세(이상용 외, 1990), 관광세(이상용·이효,

2) 지방행정연구소 개소 당시 총 정원은 8명이었으며, 1985년 기구개편을 통해 21명으로 정원을 확대하였으나 이 당시까지는 연구실 별로 정원이 배분되지 않아 연구인력의 정원관리는 총정원제 형태를 띠고 있었다. 1985년 8월 기준 지방재정연구실의 연구인력은 총 3명이었다(한국지방행정연구원, 1994).

3) 제3장의 주제어 분석에서도 지방세(0.476190)의 연결중심성이 가장 높은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 지방세입(0.285714)과 중기지방재정계획(0.285714)의 연결중심성이 높게 나타났다.

1991) 등 새로운 지방세목 신설에 관한 연구가 수행되었으며, 다른 측면에서는 자동차세(강병주 외, 1990; 손희준·이삼주, 1992), 지역개발세(임성일·서정섭, 1993) 등 기존 지방세 세목의 개선방안에 관한 연구가 수행되었다.

다음으로 지방교부세 및 국고보조금 등 지방재정조정제도에 관한 연구가 수행되었다. 대표적으로 김수근(1986)의 “지방교부세제도 개선연구”는 일본 법체계의 영향을 많이 받았던 당시 지방교부세제도를 우리나라 실정에 맞게 개선하는데 기여하였다. 즉, 당시 지방교부세제도의 기본적 법체계는 대부분 일본 「지방교부세법」 조항을 인용했기 때문에 우리나라의 재정여건에 부합하지 않는 조항들이 다수 있었다. 그리고 실제 지방교부세제도를 운영하는 과정에서 세부기준과 방법이 구체적으로 명문화되어 있지 않아 주관성이 개입하는 등 재량행위가 확대될 소지가 적지 않았으며, 그 결과 당초 법제정 취지와는 다르게 운영되는 경우도 비일비재했다. 이러한 상황에서 김수근(1986)의 연구는 지방교부세 담당 인력 부족, 전산화시스템 미비 등 당시 지방교부세 운영 실태를 심층적으로 분석하여 지방교부세제도가 합리적으로 운영될 수 있는 객관적 대안을 제시하였으며, 이 연구에서 제시한 대안들이 현행 지방교부세제도에도 반영되어 있다는 점을 고려하면 매우 큰 의의를 갖는다(한국지방행정연구원, 2009).

이와 더불어 이상용 외(1989)의 “증장기 지방재정계획의 수립 및 운영에 관한 연구”는 당시 증장기 지방재정계획의 문제점 및 개선방안을 도출하였으며, 춘천시를 사례단체로 설정하고 증장기 지방재정계획 수립 모델을 제시하였다. 그 당시 지방자치단체 정책결정자들은 계획적 재정운용의 효용성을 충분히 인지하지 못하고 있었으며, 지방자치단체 수준에서 계획재정을 운용할 수 있는 전문인력이 부족하고 실무적 계획수립 기법 및 예측 기법이 개발되지 않아 각 지방자치단체에서 적실성 있는 증장기 재정계획을 수립하기는 어려운 실정이었다. 이러한 측면에서 이상용 외(1989)의 연구는 252개 지방자치단체가 수립한 증기지방재정계획(1990-1994)의 내용을 기본방침, 계획운용 및 절차, 세입 및 경상수지의 전망, 가용재원의 산정, 투자계획의 수립 등으로 구분하고, 각 분야별 문제점 및 개선방안을 모색하였다(한국지방행정연구원, 2009).

2) 제2기(1995-2004년): 지방자치 구축기

1995년 민선 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 지방재정에 대한 연구수요가 증가하기 시작하였으며, 지방자치단체의 자체수입 확충 및 효율적 운용방안에 대한 관심이 많이 제기되었다. 이에 따라 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서도 지방자치단체 재원확충, 세출 및 재정관리, 지방재정조정제도, 예산 및 회계, 지방세제 등으로 연구영역이 확대되었다. 이 시기에는 우선적으로 지방세와 지방세외수입 등 지방자치단체의 자체수입 확충에 대한 연구가

많이 이루어졌다. 지방자치단체의 자체수입 확충에 관한 연구는 기존 세원을 확대하는 방안과 새로운 세원을 발굴하는 방안으로 구분된다(한국지방행정연구원, 2009). 기존 세원을 확대하는 연구로는 “담배소비세제의 개편방안(1997)”, “재산과세대상의 확대방안”(2001), “재산보유과세의 개편에 관한 연구(2004)” 등이 수행되었으며, 새로운 세원을 발굴하는 방안으로는 “지방소득과세의 확충방안(1996)”, “지방환경세 도입에 관한 연구(1997)”, “지방소득세의 도입방안(1998)”, “지방소비세제도의 도입방안(2003)” 등이 수행되었다. 현재 지방자치단체의 핵심 세원으로 활용되고 있는 지방소비세 및 지방소득세 도입을 위한 연구를 1996년부터 시작하였으며, 한국지방행정연구원은 후속 연구를 지속적으로 수행하여 2010년 지방소비세 및 지방소득세 도입이라는 중요한 성과를 달성하였다.

다음으로 세출 및 재정관리에 대한 연구는 지방재정분석·진단제도와 타당성조사⁴⁾를 중심으로 이루어졌다. 지방자치단체의 건전하고 효율적인 재정관리를 목적으로 1994년 지방자치단체 재정분석·진단제도가 도입됨에 따라, 한국지방행정연구원은 매년 지방자치단체를 대상으로 2개 영역(건전성·효율성), 4개 하위영역(자주성·안정성·생산성·노력도)의 측정을 위한 10개 분석지표를 활용하여 지방재정분석·진단을 수행했다. 이 시기에 수행한 지방재정분석·진단 관련 과제는 “지방재정진단제도의 효율적 운용방안”(1995), “지방자치단체의 재정력 측정 모델개발”(1997), “재정진단 대상단체 선정 및 지방재정진단실시 계획에 따른 의견조사”(2000), “주의 촉구단체 재정진단 결과보고”(2000), “지방자치단체 재정진단 실시”(1999) 등이 있다(한국지방행정연구원, 2009).

한편 2001년 9월 15일 개정된 「지방재정법 시행령」에 따라 지방자치단체가 건축비 50억 원 이상(2007년도에 100억 원 이상으로 개정)의 청사, 시민회관, 구민회관 등 공용 또는 공공용 건물을 신축할 경우 투자심사 이전에 전문기관에 타당성 조사를 의뢰하도록 의무화하였고, 이후 한국지방행정연구원은 타당성조사를 실시하는 전문기관으로 선정되었다(한국지방행정연구원, 2009). 이에 따라 “지방재정 투·융자심사제도의 강화방안(1995)”, “지방재정 투·융자심사기법 개발(2002)”, “건전 지방재정을 위한 투자심사제도 개선방안(2002)” 등의 연구가 수행되었다.

4) 제3장의 주제어 분석에서도 타당성조사(0.845454)가 지방세(1.145454) 다음으로 연결중심성이 높은 것으로 나타났으며, 지방재정분석 및 진단(0.436364)의 연결중심성도 4번째로 높은 수준으로 나타났다. 타당성조사의 경우 2014년에 신설된 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터가 전담하고 있으며, 이에 따라 지방재정 분야에서 타당성조사에 관한 연구를 직접 수행하지는 않고 있다. 다만, 타당성조사의 궁극적인 목적이 지방재정 건정성 및 책임성 제고라는 측면에서 한국지방행정연구원 지방재정 분야와 지방투자사업관리센터가 긴밀하게 연계·협력하여 연구를 수행하고 있다.

3) 제3기(2005-2010년): 지방분권 추진기

노무현 정부가 들어선 2005년 이후부터 지방분권 및 균형발전이 본격적으로 추진되기 시작하였으며, 지방재정 분야 역시 재정분권의 추진을 통해 지방재정의 자율성과 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하는데 초점이 맞춰졌다. 이와 동시에 지방재정 분야의 성과 관리 및 환류 기능 강화를 통해 공공부문 재정관리를 개선하고 관리능력을 향상시키기 위해 성과주의예산제도 및 복식부기 회계제도를 도입하였다. 한국지방행정연구원은 성과중심의 프로그램(사업) 예산제도 도입을 위해 “자율과 성과지향의 지방예산제도의 개편방안: 지방자치단체 예산과목구조의 개편방안을 중심으로(2004)”, “사업별 예산과 복식부기제도 도입에 따른 지방자치단체의 결산제도 연구(2007)”, “사업예산제도의 운영실태와 정착방안(2008)” 등의 연구를 수행하였다. 특히 “사업예산제도의 운영실태와 정착방안(2008)”은 정책·사업의 체계화, 사업예산과 성과관리의 연계, 성과지표의 개발, 사업예산의 원가 산정 등을 제시하여, 프로그램(사업) 예산제도가 당초 의도한 목적대로 운영될 수 있는 토대를 마련⁵⁾하였다(한국지방행정연구원, 2019).

프로그램(사업) 예산제도와 함께 복식부기 회계제도를 도입하기 위해 한국지방행정연구원은 이론, 기준, 시험 적용 등의 연구를 순차적으로 진행하였으며, 이러한 연구 결과를 바탕으로 복식부기 회계제도가 도입되었다. 현재 우리나라에서 활용되고 있는 프로그램(사업) 예산제도 및 복식부기제도는 이를 토대로 현실화한 것이다. 복식부기 회계제도와 관련해서는 “지방자치단체 복식부기 도입을 위한 회계기준보고서(2000)”, “복식부기 도입을 위한 지방자치단체 자산의 합리적 분류와 관리(2001)”, “복식부기 회계제도 도입에 따른 지방자치단체 결산제도 개선방안(2005)”, “사업별 예산과 복식부기제도 도입에 따른 지방결산제도의 개선방안(2007)” 등의 연구를 통해 공공부문에 복식부기 회계제도가 도입되는 기반을 마련했다(한국지방행정연구원, 2019).

또한 이 시기에는 지방세 세목체계 간소화가 주요 의제로 추진되었으며, 한국지방행정연구원은 “지방세 법제 전문화 방안(2007)” 연구를 통해 현행 지방세법을 분법화하기 위한 논리의 개발, 분법화된 법률에 포함될 법규내용, 현행 법규상에 빠져 있는 규정내용에 대한 탐색 등을 수행하였다. 이러한 연구 결과는 2009년 지방세법 분법화의 이론적 토대가 된 것으로 평가받고 있다. 한편 2005년 국가균형발전특별회계가 도입되면서 사회복지 분야를 중심으로 한 국고보조사업의 지방이양을 추진하였으며, 이양비용 보전 목적으로 내국세의 0.83%를 재원으로 하는 분권교부세가 설치되었다. 이에 따라 지방교부세의 법정률이 19.13%로 인상되

5) 제3장의 주제어 분석에서도 이 시기에 예산 및 회계(0.144737), 예산제도(0.078947), 회계제도(0.078947) 등의 연결중심성이 높게 나타나고 있다.

었으나, 지방이양비용 추계가 과거 3년의 평균치를 이용하는 등 불합리한 결정으로 급격하게 증가하는 지방자치단체 사회복지비 지출로 인한 지방재정 압박이 심화되었다. 한국지방행정 연구원은 분권교부세에 대한 실태조사를 토대로 지방교부세 법정률 인상의 필요성을 제기하였으며, 2006년 지방교부세의 법정률을 19.24%로 인상하는 계기를 마련하였다(한국지방행정연구원, 2019).

4) 제4기(2011-2024년): 지방분권 확대기

2011년 한국지방세연구원 설립에 따라 한국지방행정연구원에서 지방세제 연구인력이 한국지방세연구원으로 이직하였으며, 이에 따라 2011년 이후에는 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금 등 지방재정조정제도를 중심으로 많은 연구가 수행⁶⁾되었다. 특히 지방교부세 산정제도와 운영방식과 관련하여 다양한 측면에서 활발한 연구가 이루어졌다. 대표적으로 “지방교부세의 합리적 산정을 위한 지역발전지표 개발 방안(2012)”, “보통교부세 산정방식 개선을 위한 지역발전지수 개발에 관한 연구(2013)” 등을 통해 지역균형발전 측면에서 낙후지역에 대한 보통교부세 지원방안을 마련하였다(한국지방행정연구원, 2019). 그리고 2015년에는 분권교부세가 보통교부세에 흡수통합됨에 따라 보통교부세 측정항목 등 산정제도의 보완이 요구되었으며, 이에 대한 대응으로 “보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향(2015)”, “보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향(2015)”, “보통교부세의 합리적 산정방식에 관한 연구(2016)” 등이 수행되었다. 이러한 연구를 통해 보통교부세 사회복지수요 반영비율 확대, 광역자치단체와 기초자치단체의 보정수요 반영비율 조정, 도농복합도시나 장사시설 등 지역균형수요 항목 신설, 지역균형수요 설치 시 3년 일몰제 도입 등 제도개선 방안을 제시하였다. 지방교부세 관련 연구는 2024년까지 지속적으로 이어지고 있으며, 최근에는 자치구 보통교부세 산정특례 개선방안, 기준재정수입액 차등산입률 도입방안 등 보다 다양한 영역으로 지방교부세 연구가 확대되고 있다(한국지방행정연구원, 2019).

국고보조금 분야에서는 중앙-지방 또는 광역-기초 간 재원분담 비율을 설정하기 위한 연구가 주로 이루어졌으며, 재정분권 추진에 따른 국고보조사업 지방이양에 따른 비용 및 효과 분석 등에 대한 연구도 수행되었다. 특히 “지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙개정(안) 마련 연구(2019)”는 오랫동안 개정되지 않고 있던 국고보조사업에 대한 광역-기초 간 재

⁶⁾ 제3장의 주제어 분석에서도 정부 간 재정조정(0.772414)의 연결중심성이 가장 높은 것으로 나타났다. 그리고 이 시기에는 지방교부세(0.482759), 국고보조사업(0.248276), 보통교부세(0.144828) 등의 연결중심성도 높게 나타났으며, 고향사랑기부제(0.089655)와 지방이양(0.062069) 등의 주제어가 처음으로 상위권에 포함되었다.

원분담 비율 규정을 개정하는데 중요한 기초자료로 활용되었다. 또한 지방보조금 측면에서도 다양한 연구를 수행하였으며, “부정수급 근절을 위한 지방보조금 관리 개선방안(2018)” 연구를 통해 2021년 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제정에 기여하였다. 그리고 “지방 이양일괄법 이양비용 산정 및 지원방안 연구(2018)”과 “지방이양사무 비용평가 추계 모형 개발 및 활용 방안 연구(2021)” 등을 통해 국고보조사업 지방이양에 따른 이양비용 산정에 기여하였다.

그리고 “고향사랑기부제 도입에 따른 정책효과 예측·분석(2017)”, “일본 고향납세제도 현황과 우리나라 적용 방안(2019)” 등을 통해 고향사랑기부금 제도 도입을 주도하였다. 고향사랑기부제도의 성공적 도입 및 정착을 위해 한국지방행정연구원은 2022년 고향사랑기부제 정책연구회를 총 7회 운영하였으며, 2023년부터 지방재정경제실 내에 고향사랑기부제 연구지원단을 설치·운영하고 있다.

〈표 22〉 시기별 주요 연구성과 종합

구분	주요 연구성과
제1기(1984-1994년)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정 관련 법률 조항 정리 • 지방세 신세원 발굴 방안(환경보전세, 관광세) • 지방세 세목별 개선 방안(자동차세, 지역개발세) • 지방교부세제도 개선 방안(제도 운영 기준) • 중기지방재정계획 모형 개발
제2기(1995-2004년)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 신세원 발굴 방안(지방소비세, 지방소득세, 지방환경세) • 지방세 세목별 개선 방안(담배소비세, 재산세) • 지방재정분석·진단 모형 개발 • 타당성조사 기법 개발
제3기(2005-2010년)	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 예산제도 • 복식부회계제도 • 지방세 세목체계 간소화 • 지방교부세제도 개선 방안(법정률 인상, 분권교부세제도)
제4기(2011-2024년)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세제도 개선 방안(측정항목, 산정기준) • 국고보조금제도 개선 방안(지방이양, 기준보조율, 차등보조율) • 지방보조금제도(지방보조금법) • 고향사랑기부제도(법률 및 시행령, 연구지원단)

2. 향후 과제

한국지방행정연구원은 지난 40년 동안 우리나라의 지방재정 분야 발전에 많은 기여를 하였다. 1985년부터 2024년까지 총 748개의 연구자료를 발간하여, 연평균 18.7개의 연구성과를 나타냈다. 질적인 측면에서도 한국지방행정연구원은 우리나라의 주요 지방재정제도 운영에 직·간접적인 영향을 미쳤다. 그러나 이러한 양적·질적 성과에도 불구하고 현재 우리나라 지방재정의 현실을 고려하면, 향후 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 다루어야 할 다양하고 어려운 과제들이 남아있는 것 또한 사실이다. 이러한 측면에서 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 다루어야 할 향후 과제들을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 집권적 정부 간 재정관계에서 벗어난 분권적 정부 간 재정관계를 구축하고, 지방자치단체의 재정적 자율성과 책임성을 제고할 수 있도록 우리나라 현실에 부합하는 재정분권 모형을 제시할 필요성이 있다. 제3장의 주제어 분석에서도 나타난 것처럼 2010년 이후 한국지방행정연구원은 정부 간 재정관계(0.772414)에 대한 연구를 가장 많이 수행해 왔다. 그 동안 다양한 연구를 통해 우리나라의 정부 간 재정관계의 개선에 기여하였으나, 아직까지 이 분야에 대한 추가적인 연구가 필요한 것 또한 사실이다. 노무현 정부 이후 우리나라는 재정분권을 통해 분권적 정부 간 재정관계를 구축하기 위해 노력하였으며, 문재인 정부의 1·2단계 재정분권으로 양적 측면에서의 재정분권은 일정 수준 성과를 달성한 것으로 평가되고 있다. 그러나 여전히 지방재정에 대한 지방자치단체의 실질적인 권한과 책임은 부족하며, 윤석열 정부가 추진하고 있는 지방이 주도하는 지방자치 및 지방분권 역시 큰 성과를 거두고 있지 못한 실정이다. 이러한 측면에서 개별 지역이 지니고 있는 특성을 반영함과 동시에 지역주민의 적극적 참여를 통해 지방자치단체의 실질적인 재정적 자율성과 책임성을 제고할 수 있는 지역 맞춤형 재정분권 모형 구축에 관한 연구가 필요할 것으로 생각된다.

둘째, 저출생·고령화로 인한 인구감소 및 인구구조 변화에 선제적이고 중장기적으로 대응할 수 있는 연구가 필요하다. 제3장의 주제어 분석 및 제4장의 주요 연구성과에서 제시된 것처럼 한국지방행정연구원 지방재정 분야는 지금까지 지방재정과 관련된 사회·경제적 환경 변화에 대한 대응 방안을 마련하기 위한 정책연구를 많이 수행해 왔으며, 중장기적 시각에서 지방재정 관련 제도 변화를 선도하는 역할을 수행해 왔다. 대표적으로 복식부기회계제도, 프로그램 예산제도, 지방소비세 및 지방소득세, 고향사랑기부제도 등의 도입에 주도적인 역할을 수행하였으며, 최근에는 인구감소 문제에 대응하기 위해 복수주소제 등에 관한 연구도 수행하고 있다. 우리나라는 이미 출생인구보다 사망인구가 많아 절대인구 수가 감소하는 인구 데드 크로스 현상에 직면하고 있다. 뿐만 아니라 수도권 인구 집중으로 인한 지역 간 격차 심화,

생산인구감소로 인한 국가 및 지역경쟁력 약화, 급격한 인구감소로 인한 지방소멸 위험 등의 문제가 제기되고 있다. 특히 지방재정 측면에서는 인구감소 및 인구구조 변화로 인해 발생하는 지역 간 재정격차 문제를 해결하기 위한 노력이 요구되며, 이러한 문제 인식 하에 현재 운영되고 있는 우리나라의 지방재정조정제도는 거의 대부분 지역 간 재정격차를 해소하기 위해 메커니즘을 포함하고 있다. 그러나 현재 운영되고 있는 지방재정조정제도들은 중장기적인 시각에서 지역 간 재정격차 문제에 접근하기보다는 현실에서 나타나고 있는 문제에 즉각적으로 대응하기 위한 대증적 치료에 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다. 이러한 측면에서 현재 운영되고 있는 지방재정조정제도의 전면적 개편을 포함하여 보다 중장기적이고 근본적인 측면에서 지역 간 재정격차를 해소할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요할 것으로 생각된다. 최근 활발하게 논의되고 있는 지방행정체제 개편에 관한 연구나 지방교육재정과의 연계 문제 역시 이러한 맥락에서 함께 검토되어야 할 것이다.

셋째, 앞에 제시한 2가지 과제들을 해결하기 위해서는 한국지방행정연구원 지방재정 분야도 지방세제 관련 연구를 보다 적극적으로 수행할 필요성이 있다. 지역맞춤형 재정분권 모형 구축, 중장기적 지방재정조정제도 개편 등은 모두 지방세제 개편과 함께 추진될 수 있는 매우 중요한 변화이기 때문이며, 지방세제에 대한 구체적인 검토 없이 재정분권이나 지방재정조정제도 개편을 이야기하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 주제어 분석에서 나타난 것처럼 2010년까지는 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서 지방세제가 매우 중요한 연구과제였으나, 지방재정과 지방세제 연구기관이 분리된 이후 지방세제 연구에 대한 관심과 수요가 감소⁷⁾하였다. 하지만 지방세를 포함한 자체수입과 지방교부세 등의 지방재정조정제도는 서로 밀접하게 연관되어 있으며, 양자 간의 연계성을 고려하지 않고 지방재정제도의 개선이나 개편을 추진할 수 없다. 이는 지방세제 연구기관으로 독립한 한국지방세연구원이 최근 지방재정연구실을 설치·운영하면서 지방교부세 및 국고보조금 등에 관한 연구를 수행하고 있는 사실로도 확인할 수 있다. 따라서 현재 우리나라가 직면하고 있는 지방재정 분야의 핵심 의제들을 연구하기 위해서는 한국지방행정연구원 지방재정 분야에서도 지방세제에 관한 연구를 수행하기 위해 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있을 것으로 생각된다.

7) 제3장의 주제어 분석에서 제시된 것처럼 지난 40년 동안 지방세(1.366516)에 관한 연구가 가장 활발하게 이루어진 것으로 볼 수 있으나, 지방세제 분야 연구인력이 이직한 2011년 이후에는 지방세(0.641379)의 연결중심성이 4위로 낮아졌다.

【참고문헌】

- 강병주·손희준·이삼주. (1990). 「자동차세의 합리적 조정 및 징수율 제고방안」. 한국지방행정연구원.
- 김대영. (1996). 「지방소득과세의 확충방안」. 한국지방행정연구원.
- 김대영. (1997). 「담배소비세제의 개편방안」. 한국지방행정연구원.
- 김대영. (2003). 「지방소비세제도의 도입방안」. 한국지방행정연구원.
- 김성주·윤태섭·홍근석. (2018). 「부정수급 근절을 위한 지방보조금 관리 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 김수근. (1986). 「지방교부세제도 개선연구」. 한국지방행정연구원.
- 김철희. (2018). 지방재정 연구 내용 및 경향 분석: 한국지방자치학회지 게재논문(1989-2017)을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(2): 1-29.
- 라휘문. (1997). 「지방환경세 도입에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 라휘문. (1998). 「지방소득세제의 도입방안」. 한국지방행정연구원.
- 문광민. (2013). 재무행정 연구의 경향과 과제: 「한국사회와 행정연구」의 게재논문을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 24(2): 103-123.
- 박치성·정지원. (2013). 텍스트 네트워크 분석: 사회적 인식네트워크(socio-cognitive network) 분석을 통한 정책이해관계자 간 공유된 의미파악 사례. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 서정섭. (2016). 「보통교부세의 합리적 산정방식에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 서정섭·이장욱·홍근석. (2018). 「지방이양일괄법 이양비용 산정 및 지원방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 손희준·이삼주. (1992). 「자동차관련세의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 유훈·차병권. (1985). 「지방재정조정제도에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이삼주. (2001). 「복식부기도입을 위한 지방자치단체 자산의 합리적 분류와 관리」. 한국지방행정연구원.
- 이삼주. (2007). 「지방세법제 전문화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 이상용. (2008). 「사업예산제도의 운영실태와 정착방안」. 한국지방행정연구원.
- 이상용·서정섭·박천일. (1995). 「지방재정진단제도의 효율적 운용방안」. 한국지방행정연구원.
- 이상용·이효. (1988). 「지방재정력확충을 위한 자원세 신설의 타당성 분석」. 한국지방행정연구원.
- 이상용·이효·최장길. (1989). 「중장기 지방재정계획의 수립 및 운영에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이상용·이효·이병기. (1990). 「지방자치대비 환경보전세의 신설방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이상용·이효. (1991). 「지방재정확충을 위한 관광세 신설방안」. 한국지방행정연구원.
- 이승철. (2014). 한국의 지방재정 연구특성에 관한 분석: 한국지방재정논문을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 19(3): 119-143.
- 이영희. (2004). 「재산보유과세의 개편에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이영희·김대영·라휘문. (2001). 「재산과세대상의 확대방안」. 한국지방행정연구원.

- 이정희. (2016). 우리나라 재무행정학의 연구경향 및 구조에 관한 연구: 재무행정 저서와 연구논문의 내용분석을 중심으로. 『한국행정학보』, 50(5): 201-246.
- 이창균. (2015). 「보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향」. 한국지방행정연구원.
- 이창균·서정섭·김태영·임성일. (2002). 「건전 지방재정을 위한 투자심사제도 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 이창균·서정섭·임성일·허명순. (2002). 「지방재정 투·융자심사기법 개발」. 한국지방행정연구원.
- 이효. (2007). 「사업별 예산과 복식부기제도 도입에 따른 지방자치단체의 결산제도 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이효·이삼주·김유진. (2005). 「복식부기회계제도 도입에 따른 지방자치단체 결산제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 이효·이삼주. (2007). 「사업별 예산과 복식부기제도 도입에 따른 지방결산제도 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이효·조기현. (1995). 「지방재정 투·융자심사제도의 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 임성일. (1997). 「지방자치단체의 재정력 측정 모델개발」. 한국지방행정연구원.
- 임성일. (2000). 「지방자치단체 복식부기 도입을 위한 회계기준보고서」. 한국지방행정연구원.
- 임성일. (2004). 「자율과 성과지향의 지방예산제도의 개편방안: 지방자치단체 예산과목구조의 개편방안을 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 임성일·서정섭. (1993). 「지역개발세의 지방재정 파급효과와 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 임성일·이상용·서정섭. (2000). 「재정진단 대상단체 선정 및 지방재정진단실시 계획에 따른 의견조사」. 한국지방행정연구원.
- 조기현. (2012). 「지방교부세의 합리적 산정을 위한 지역발전지표 개발 방안」. 한국지방행정연구원.
- 조기현. (2013). 「보통교부세 산정방식 개선을 위한 지역발전지수 개발에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 하미승·이진만·공주·이병진. (2015). 텍스트 네트워크 분석(TNA)을 활용한 한국인사행정학회의 연구경향 분석. 『한국인사행정학회보』, 14(1): 185-215.
- 한국지방행정연구원. (1994). 「한국지방행정연구원 10년사」.
- 한국지방행정연구원. (1999). 「지방자치단체 재정진단 실시」. 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원. (2000). 「주의촉구단체 재정진단 결과보고」. 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원. (2009). 「한국지방행정연구원 25년사」.
- 한국지방행정연구원. (2019). 「한국지방행정연구원 35년사」.
- 홍근석. (2017). 「고향사랑기부제 도입에 따른 정책효과 예측·분석」. 한국지방행정연구원.
- 홍근석·염명배. (2019). 「일본 고향납세제도 현황과 우리나라 적용 방안」. 한국지방행정연구원.
- 홍근석·김성주·금창호. (2019). 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙개정(안) 마련 연구」. 한국지방행정연구원.

홍근석·서정섭·이서희. (2021). 「지방이양사무 비용평가 추계 모형 개발 및 활용방안 연구」. 한국지방행정연구원.

Diesnet, J., & Carley, K.M. (2005). *Revealing social structure from texts: Meta-matrix text analysis as a novel method for network text analysis*. In V. K. Narayanan & D. J. Armstrong (Eds.), *Causal mapping for information systems and technology research: approaches, advances, and illustrations*(Ch. 4, pp. 81-108). Harrisburg, PA: Idea Group Publishing.

손 희 준: 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(1992년), 한국지방행정연구원에 근무하였으며 현재 청주대학교 인문사회대학 경찰행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 재무행정, 지방자치와 분권, 정부규제 등이다. 최근 논문으로는 “문재인 정부 2단계 재정분권의 정책과정 분석(2023)”, “주민세 제도의 개선방안(2023)”, “지역상생발전기금의 성과평가와 발전 과제(2021)”, “지방자치단체의 세출추이 분석(2019)” 등이 있다(hjsohn9@cju.ac.kr).

홍 근 석: 건국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2012년), 현재 한국지방행정연구원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 지방분권, 정부 간 관계 등이다. 최근 논문으로 “재정분권이 공공부문 성과에 미치는 영향분석(2023)”, “행정환경 변화에 따른 보통교부세 개편방안(2023)”, “경기북부특별자치도 신설이 지방재정에 미치는 영향 분석(2024)” 등이 있다(hong0582@krila.re.kr).

