

국민체육진흥기금 용자사업에 대한 경로의존성 분석: Mahoney의 자기강화모형을 토대로

유홍림*

유은철**

본 연구는 경제정책의 목표 달성을 위한 재정용자사업이 대내외적 환경이 변했음에도 불구하고 계속 존속하고 있음에 주목해, 재정용자사업이 환경변화에 대응하면서 새로운 형태나 내용으로 변해 나가기보다는 관성에 따라 현 상태를 유지하려는 경향을 지니고 있음을 실증적으로 확인하고자 했다. 이를 위해 1991년부터 시행되고 있는 국민체육진흥기금 용자사업을 Mahoney의 자기강화모형을 기본으로 하여 외적 환경 요인과 내적 변화 요인이라는 변수들을 추가시킨 분석틀을 이용해 분석해 본 결과, 우연한 사건에 의한 경로 시작, 자기강화, 관성의 생성 및 유지와 같은 경로의존성이 발견되었다. 이러한 시도는 대내외적 환경의 변화에도 불구하고 국민체육진흥기금 용자사업이 유지되는 현상에 대한 체계적 분석을 가능케 하였고, 이러한 분석틀을 용자사업 및 타 정책사례에 적용할 수 있다는 시사점을 제공하고 있다.

주제어: 재정용자사업, 국민체육진흥기금용자사업, 경로의존성

I. 서론

거의 모든 국가의 정부는 금융시장의 안정화나 공정한 경제 질서의 유지 등을 위해 각종 규제를 가하고 있으며, 때론 자금의 수요자 역할을, 때론 특정 경제주체

* University of Texas at Austin에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 단국대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 조직이론, 조직관리, 행정행태론 등이다(yhl1223@hanafos.com).

** 전북대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 단국대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 정책학 연구방법론, 조직정원 및 인사행정 등이다.

(silveriron99@hanmail.net).

에 대한 자금의 공급자 역할을 수행하면서 금융시장에 직·간접적으로 개입하고 있다. 이 같은 정부의 금융시장 개입의 정당성은 금융시스템의 작동이 원활치 못할 경우 국가경제 전체가 마비될 수 있으며, 정보의 불완전성 때문에 자원이 비효율적으로 배분될 수도 있다는 점에서 찾아진다. 이런 측면에서 정부의 금융시장 개입은 경제정책의 목적 달성에 유용한 수단이자, 시장실패(market failure)에 대한 효과적인 보정방식의 하나로 인정받고 있다(김준기 외, 2006: 1).

정부는 다양한 방식으로 금융시장에 개입하고 있으며, 그 종류에 따라 개입 조건 및 기대 효과 등에서 많은 차이가 나지만, 정부가 주로 사용하는 방식으로는 직접 융자방식을 비롯해 신용보증, 금융기관 투·융자(일명 전대방식), 이차보전 등의 방식이 있다.¹⁾ 그 가운데 재정융자사업이란 정부가 경제정책의 목표 달성을 위해 국가의 제도 또는 신용을 바탕으로 정부가 직접 조성한 각종의 공공자금을 일정 기준을 갖춘 대상에게 융자해 주는 사업을 말하는데, 이를 통해 국가는 자원 배분, 소득 재분배, 경제 안정화와 같은 재정의 기본 기능은 물론 여러 금융기능들을 수행하고 있다(국회예산정책처, 2010a: 4).

이 같은 재정융자사업은 스포츠산업 분야에서도 행해지고 있는데, 1991년부터 시행되어 온 국민체육진흥기금 융자사업이 대표적이다. 우수체육용구 생산업체를 대상으로 시작된 이 사업은 점차 민간 체육시설업체와 스포츠 서비스업체로 확대되어 가면서 현재에도 존속하고 있다(<부록 1> 참조). 이러한 확대·변천의 배경에는 경제성장에 따른 국민소득의 증가, 주40시간 근무제 도입 등으로 여가시간이 늘어남에 따라 일반 국민들의 참여·레저 스포츠에 대한 관심이 커지자, 스포츠산업의 육성 필요성도 함께 증대되었기 때문일 것이다(강호정·이준엽, 2005: 86). 그렇다 하더라도 스포츠산업의 육성이라는 정책적 목표 달성을 위해서라면, 재정융자 외에도 여러 다른 수단들이 존재할 뿐만 아니라 관련 환경도 크게 달라졌음에도 불구하고, 해당 융자사업이 지금까지 계속해서 존재하는 이유는 무엇일까?

1) 신용보증(loan guarantee)이란 정부가 차입자의 자금 상황을 금융기관에 일부 보장하는 방식이며, 금융기관 투·융자(on lending)는 금융기관이 특정 지원대상자들에게 일정 금액을 대부해 주는 조건으로 정부가 금융기관에 자금을 융자 또는 투자하는 제도이다. 이차보전(interest subsidy)이란 일정 조건을 충족하는 차입자가 금융기관으로부터 대부를 받고, 납부해야 할 이자의 일부를 정부가 보조해 주는 제도로서, 일종의 보조금 보전이나 저금리 지원에 해당된다(김지영·박상원, 2008: 21-24). 그러나 이에 소요되는 자금은 정부예산에서 보전되는 것이기 때문에 기금의 건전성 및 안정성을 해칠 우려를 지니고 있다(유시용, 2006: 2-3).

이러한 의문을 풀기 위해 본 연구는 국민체육진흥기금 용자사업에 대한 도입 배경과 사업의 변천과정을 역사적 제도주의(historical institutionalism) 관점²⁾에서, 특히 경로의존적 속성을 중심으로 실증적 분석을 하고자 한다. 나아가 이러한 분석결과를 바탕으로 용자사업을 포함한 여러 정책적 사업들에 대한 새로운 관점에서 제도 개선방안 마련에 필요한 시사점들을 제공하고자 한다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 용자제도 및 경로의존을 다룬 사례 중심의 국내 선행 연구들에 대한 검토에 이어 경로 의존·변화에 관련된 이론들을 토대로 하여 본 연구의 분석틀을 제시하고자 한다. 이렇게 마련된 분석틀을 국민체육진흥기금 용자사업에 적용시켜 봄으로써, 분석틀의 적합성 여부 확인은 물론 역사적 제도주의 접근방법의 적용범위 확장을 시도해 보려고 한다. 이를 위해 국내외 관련 문헌, 언론보도자료, 국민체육진흥공단 내부자료, 국회 및 정부 문건 등을 분석할 것이며, 분석 결과의 객관성을 높이기 위해 해당 사업 담당자들과의 인터뷰 등도 병행할 것이다.

본격적 논의에 앞서, 재정용자사업 특히 국민체육진흥기금 용자사업을 분석대상으로 삼았는지에 대한 이유와 함께 본 연구의 차별성을 밝히려 한다. 먼저 재정용자사업은 우리나라가 경제개발을 본격 추진하기 시작하던 1960년대 이후 기간산업육성, 농업구조개선, 수출산업진흥, 중소기업지원, 취약계층보조 등을 위한 정책적 수단으로 광범위하게 활용되고 있다(기획예산처, 2007: 141). 그간의 고도경제성장 덕분에 민간부문의 투자 여력이 크게 향상되었음에도³⁾, 시장의 불완전성을 보완하려는 재정용자사업은 쉽사리 사라질 것 같지 않는데(기획예산처, 2007: 8), 이 같은 주장의 배경은 아래 <표 1>에서도 확인이 가능하다.

2) 본 연구의 목적이나 방법, 그리고 분석 대상의 성격 등을 종합적으로 고려한 끝에 본 연구는 사례 분석 및 비교 분석 또는 서술적 분석 등에 주로 활용되는 역사적 제도주의를 주된 분석 관점으로 채택하였다. 다시 말해 역사적 제도주의는 다양한 요인들이 결합되어 있는 역사적 맥락을 중시하는 동시에 핵심 변수인 제도에 대해 단순한 '기술(description)'에 그치는 것이 아니라 '분석적 틀'에 기반을 둔 '설명'과 '이론의 발전'에 초점을 맞추고 있기 때문이었다(하연섭, 2003: 26, 286).

3) 그 결과, 생산·사회기반 시설이나 새로운 시스템 구축을 담당하던 재정투자사업의 상당 부분이 민간으로 넘어가고 있으며, 간접투자방식인 재정용자사업 역시 축소·폐지의 대상으로 거론되고 있다.

<표 1> 2010년 재정용자사업의 개시연도별 분류

(단위: 개, %)

연도	1990년 이전	1991-2000년	2001-2005년	2006-2010년	합계
사업 수(비율)	31(21.83)	49(34.51)	22(15.49)	40(28.17)	142(100)

출처: 국회예산정책처, 2010a: 24

2010년 현재 우리나라에서 시행되고 있는 재정용자사업은 총 142개이며, 이들을 사업 개시연도를 기준으로 분류해 볼 때, 1990년 이전부터 지금까지 시행되고 있는 사업이 31개나 되며, 2006년 이후 새로 시작된 사업도 40개에 이르고 있다(국회예산정책처, 2010a: 24).⁴⁾

이어서 많은 용자사업 가운데 국민체육진흥기금 용자사업을 분석대상으로 삼은 이유는 다음과 같다. 본 사업은 1991년에 시작되어 현재까지 20년 이상 장기적으로 시행되고 있기에 경로의존에 대한 실증적 분석에 적합한 사례라는 판단과 함께 스포츠산업은 고부가 가치 산업인 동시에 무한한 성장 잠재력과 미디어적 가치를 지니고 있으며, 국민복지에의 기여도 역시 점차 높아질 것이라는 점이 고려되었다(강호정·이준엽, 2005: 95-96). 부가적으로, 당 사업에 관련된 구체적인 내부 자료 획득의 용이성도 감안되었다.

마지막으로, 국민체육진흥기금 용자사업은 물론 다양한 부문에서의 재정용자사업이나 정책자금 지원 사례들을 다룬 선행 연구들이, 비록 많진 않지만, 존재하는 것은 사실이다(송명규·한대룡·김진환, 2006; 김준기 외, 2006; 유시용, 2006; 김희수, 2007; 강호정·김경식, 2008). 그러나 이들 대부분은 용자사업에 대한 현황과 문제점 파악에 그치고 있으며, 기껏해야 효과성 분석을 통한 효율성 제고 방안과 같은 대중적 해법 제시에 그치고 있을 뿐이다(부록 2 참조). 비록 최근에 오면서 재정용자사업에 대한 분석이 다각화되고 있으며(김지영·박상원, 2008; 성낙선·유태현, 2008; 박상원·박정수·안중범·이원희, 2009; 박상원, 2009; 이혁우, 2010), 재정용자사업 평가(국회예산정책처, 2010a), 재정용자사업 편람(국회예산정책처, 2010b)

4) 용자사업 규모도 살펴보자. 2002년 이후 용자금 목(目) 기준 정부 전체 재정용자사업은 매 회계연도마다 약 25-26조원의 규모를 유지하고 있다(황선호, 2007: 18). 2010년 경우 총 25조 9,442억 원 규모였는데, 이는 2010년 정부 총지출 292조 8,000억 원의 8.86%에 해당한다(국회예산정책처, 2010b: 1). 이처럼, 재정용자사업이 우리나라 경제에 차지하고 있는 비중이나 영향력은 결코 작지 않다.

등과 같은 구체적 산물들도 등장하고는 있지만, 이론적 관점에서 사례를 분석한 연구는 찾기 어려웠다. 한 마디로, 본 연구는 기존 연구들과는 달리 용자사업에 대한 이론적·논리적 인과관계 분석을 시도하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 신제도주의와 역사적 제도주의

1) 신제도주의

신제도주의(new institutionalism)란 ‘제도’라는 개념을 중심으로 정치·경제·사회 현상을 설명하려는 학문적 흐름을 포괄적으로 일컫는 말이다(March and Olsen, 1984: 734; Hall and Taylor, 1996: 936). 신제도주의는 March와 Olsen의 논의에서 시작되었는데, 이들은 1960-70년대에 걸쳐 학문적 주류였던 행태주의의 한계 극복과 함께 조직마다 구성원의 행동이 다른 이유를 밝히려 하였다(안희남, 2002: 14). 이처럼 행태주의적 접근방법에 대한 반발로 시작된 신제도주의적 접근은 공공정책 및 정부 행위에 대한 통시적·역사적·맥락적·구조적 인식을 가능하게 할 뿐만 아니라, 구조 변수들을 중범위 수준에서 설정함으로써 보다 현실적이며 실용적인 처방을 제시해 준다는 평가를 받고 있다(김선명, 2007: 212). 그러나 이러한 흐름에 속한다고 분류되는 학자들과 그들의 연구 경향에 있어 ‘제도’를 중심 개념으로 삼고 있다는 사실 외에 다른 공통의 학문적 목적이나 지향을 찾을 수 없기에 하나의 학문 분과라고까지는 인정받지 못하고 있다(하연섭, 2003: 3-4).

신제도주의는 학문적 뿌리의 차이로 인하여 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의 그리고 사회학적 제도주의로 나뉘지는데, 각각의 특징들은 다음과 같다(이민창, 2001: 1; 하연섭, 2003: 37, 71, 107). 정치학에 학문적 뿌리를 두고 있으며, ‘맥락’과 맥락을 형성하는 ‘역사’를 핵심 개념으로 삼고 있는 역사적 제도주의는 맥락에 대한 적절한 이해 없이 사회현상 혹은 정책을 설명하기 불가능하다고 주장한다. 이어서 조직경제학에 기반을 두고 있는 합리적 선택 제도주의에 있어 가장 주요한 특징은 제도의 기원 및 효과, 그리고 제도의 안정과 변화를 설명하는 데

있어 효용 극대화를 추구하는 개인의 합리성에 초점을 맞추고 있다는 점일 것이다. 마지막으로 조직이론을 바탕으로 하고 있는 사회학적 제도주의는 개인의 합리성 추구과정, 의사결정과정, 그리고 조직형태의 설계과정 등을 인지적·문화적 요인에 초점을 맞추어 설명하려는 경향을 보인다. 이처럼 각 분파들은 차별적 특징들을 지니고 있지만(<표 2> 참조), 사회현상을 제대로 분석·예측하기 위해선 정확한 정보에 근거한 현실적인 가정이 요구되고, 상황의 문화적·제도적·역사적 맥락에 대한 이해도 필요하므로, 세 분파의 상호 보완적 활용이 요구된다(정용덕 외, 1999: 30).

<표 2> 신제도주의 세 분파의 특징

	제 도	선호형성	강조점	제도변화	방법론
역사적 제도주의	공식적 측면	내생적	권력 불균형 역사적 과정	단절된 균형 외부적 충격	사례연구 비교연구
합리적 선택 제도주의	공식적 측면	외생적	전략적 행위 균형	비용-편익 비교 전략적 선택	연역적 일반화된 이론
사회학적 제도주의	비공식적 측면	내생적	인지적 측면	동형화 ⁵⁾ 적절성의 논리	경험적 연구 해석학

자료: 하연섭(2003: 291)

2) 역사적 제도주의

역사적 제도주의는 제도 혹은 구조를 ‘독립변수’로 삼고 있다. 이는 제도를 개인 행위에 영향을 미치는 구조적 제약요인(structural constraints)으로 여기고 있다는 의미이며(하연섭, 2003: 7), 개인의 행위를 설명하려면 그 행위가 형성되고, 행해지며, 때론 제약을 받는 맥락(context), 즉 제도적 환경(institutional setting)에 대한 설명이 전제되어야 한다는 주장의 다른 표현이다. 여기서 ‘맥락’은 역사적 산물을 의미하며(김미나, 2003: 323), ‘역사’란 단순한 ‘과거’ 그 자체가 아니라, 과거의 특정 시점에 나타난 원인이 현재까지도 영향을 미친다는 역사적 인과관계(historical causation)를 가리킨다.

5) DiMaggio와 Powell(1983)은 조직들이 변화를 거치면서 유사해지는 현상과 그 원인에 주목하면서, 동형화(isomorphism)라는 개념을 제시했는데, 이를 시장경쟁을 강조하는 경쟁적(competitive) 동형화와 제도적(institutional) 동형화로 분류한 뒤, 후자는 강제적(coercive)·모방적(mimetic)·규범적(normative) 동형화로 세분한 바 있다. 한 마디로 ‘동형화’는 조직의 동질화(homogenization) 과정을 설명해 주는 개념이라고 하겠다.

나아가 역사적 제도주의는 과거 특정 시점에서의 선택이 환경이 달라진 미래에서의 선택을 지속적으로 제약한다는 경로의존성(path dependence)과 사건의 발생 시점과 순서(timing & sequence)가 사회적 결과에 중대한 영향을 미친다는 역사적 과정에 자연스레 연계되어진다(Pierson, 2000: 253).⁶⁾ 다시 말해, 역사적 발전과정에 있어 특정 경로가 선택되어졌다면 현재의 문제 해결에 보다 효과적이고 기능적일 수도 있는 다른 경로의 채택 가능성이 크게 제약되므로, 환경변화에 따른 최적의 적응(optimal adaptation)이 항상 가능한 것은 아니라는 것이다.

이상의 주장을 사회과학에 있어 주요 개념인 제도 또는 정책과 관련지어 부연 설명해 보자. 역사적 제도주의자들에 의하면, 변화는 “단절된 균형(punctuated equilibrium)”에 의해 나타난다. 이 같은 주장은 ‘정책은 새로운 균형이 나타날 때까지 상당 기간 동안 직전 경로에 의해 균형이 유지된다’(Peters, Pierre and King, 2005: 1289)는 가정과 ‘중대한 변화는 외부 충격의 결과로 나타나는 경향이 있다’(Alexander, 2001: 254; Ikenberry et al, 1988: 224)는 주장과 궤를 같이 한다. 즉 새로운 제도의 형성이나 제도의 변화는 기존 제도에 의해 상당 부분 결정되어지므로, 제도는 점진적이며 지속적으로 변화될 수밖에 없다는 것이다. 그렇다고 출발 시점의 특수 상황이나 그 이후 닥친 외부 충격 또는 위기로 인해 다른 경로가 선택될 가능성, 다시 말해 급진적 변화가 일어날 가능성마저 배제하는 것은 아니다 (Garud and Karnøe, 2003: 294). 또한 그들은 정책마다 특정한 형성 시점(founding moments)들을 가지고 있으며, 중대한 전환점(critical junctures)들을 거치게 되는데, 그 시기들이 정책에 관련된 기본적인 정치적 방향과 제도 등을 결정시키고 있다 (Ikenberry, 1994: 16)는 주장을 펴고 있다.

한 마디로 역사적 신제도주의는 제도를 형성하고 제약하는 맥락으로서의 제도의 역사적 과정을 중시함으로써 제도의 경로의존성을 규명할 수 있는 열쇠를 제공하고 있다는 것이다(심상용, 2005: 244).

6) 이처럼 역사적 제도주의자들은 역사의 발전과정에 있어서 동일한 작용력은 어디서에서나 동일한 결과를 초래한다는 전통적 가설을 거부하고 있다(김종성, 2002: 72).

2. 경로의존성 이론과 국내 선행연구 분석

1) 경로의존성 이론의 소개 및 평가

지금까지 살펴본 것처럼, 신제도주의는 ‘제도’를 연구하는 학문적 흐름이며, 역사적 신제도주의는 ‘역사’와 ‘맥락’에 관심을 가지고 있는데, 그 가운데 ‘제도 변화’를 집중적으로 다루는 경향을 경로의존성 연구라고 지칭한다.

일반적으로 경로의존 개념은 시간적으로 이전 단계가 그 이후 단계에 인과론적인 영향을 미친다고, 다시 말해 먼저 발생한 사건이 나중에 발생하는 일련의 사건들의 결과에 영향을 미친다고 이해된다. 즉 사회현상의 설명에 있어 “역사가 중요하다(history matter)”는 것이다(Mahoney, 2000: 510). 그러나 이렇듯 막연한 개념으로는 실제 사례에의 적용이 곤란하며, 설사 적용했다하더라도 체계적인 분석은 어려울 것이다. 따라서 경로의존 개념을 보다 구체화한다면 사회현상이 특정 경로를 선택한 이후, 다른 경로로 전환하려면 비용이 발생되며(Greener, 2005: 62), 시간이 지날수록 그 비용은 커지기 때문에 그 경로로부터의 이탈은 점차 어려워진다는 것이다. 이 같은 사실은 자기강화 과정(self-reinforcing process) 혹은 긍정적 환류 과정(positive feedback process)이라고도 불리는 수확체증(increasing returns)의 법칙으로도 설명되어진다(하연섭, 2003: 169-170; Mahoney, 2000: 512; Pierson, 2000: 252; Thelen, 1999: 385). 한 마디로, 경로의존성은 한번 경로가 정해지면 그 방향을 강화하는 수확체증 메커니즘에서 발생된다는 것이다(North, 1990: 112).

수확체증의 법칙(law of increasing returns)이란 수확체감의 법칙 또는 한계생산물 체감의 법칙(law of diminishing marginal product)과 대비되는 개념으로, 다른 생산요소들은 고정시킨 채, 특정 요소를 증가시키면 그 가변요소의 한계생산성이 지속적으로 증가하는 현상을 말한다. 다시 말해 특정 생산요소를 투입하면 할수록 그 생산요소의 추가 단위로부터 얻을 수 있는 한계생산물이 점점 커진다는 것이다.⁷⁾ 이러한 현상은 시장을 선점한 생산자의 시장점유율을 점차 늘려갈 수 있음을 의미한다. 또한 시장에서 우연한 사건에 의해 특정 경로가 선택되면, 다른 대안들의

7) 수확체증의 법칙이 모든 정치적·사회적 조직에서 뚜렷이 나타나는 공통된 특징은 아니며, 제도의 지속적 유지 현상은 수확체증법칙이 아니라 자원의 흐름을 확보하려고 행사하는 권력에서 나오는 것이라 주장하는 학자도 있다(Schwartz, 2004: 13).

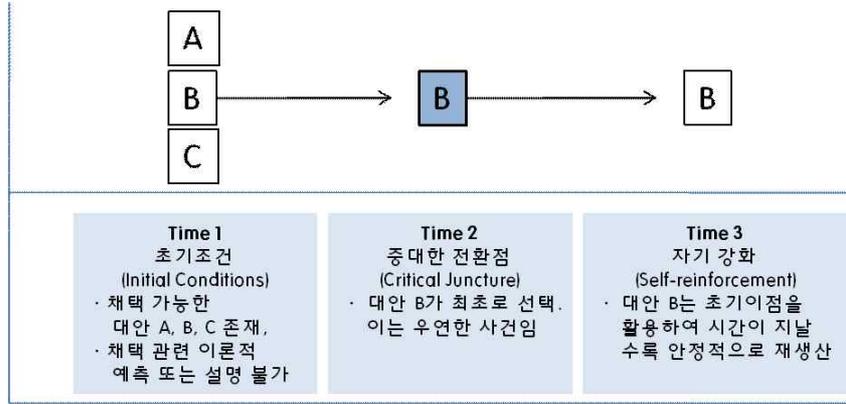
존재와 우월성에도 불구하고 처음 선택이 ‘고착(lock-in)’되는 현상, 즉 특정 경로에서의 정체(stasis) 현상이 나타난다는 것이다(하연섭, 2003: 171-172; Bardhan, 1989: 1392; Pierson, 2000: 254).⁸⁾ 이러한 현상은 현 상황으로부터 변화를 시도하려면 즉각적으로 지불해야 하는 비용은 큰 반면 그로 인한 효과는 상당 시간이 흐른 뒤에야 얻을 수 있거나, 그마저 불확실하다는 판단이 설 때 나타난다(Alexander, 2001: 254).

경로의존에 대한 보다 구체적인 이해를 위해 경로의존이론에 있어 대표적 학자⁹⁾ 중 한 명인 James Mahoney(2000: 510-511)에 따르면, 경로의존 분석은 최소 3가지 특징을 지니고 있다. 첫째, 경로의존 분석은 전체적인 역사적 흐름(historical sequence)의 초기 단계에서 발생한 사건들에게 매우 민감한 인과과정들에 대한 연구가 포함된다. 둘째, 경로의존 흐름(path-dependent sequence)에 있어서, 초기의 역사적 사건들은 우연히 발생되는데, 이들은 이전 사건 또는 초기 조건(initial conditions)을 가지고는 설명될 수 없다. 셋째, 우발적인 역사적 사건이 일단 발생하게 되면, 경로의존 절차(path-dependent sequence)는 상당 수준의 결정론적 인과 패턴(deterministic causal patterns) 또는 관성(inertia)이 생겨난다. 즉, 일단 과정들이 특정 경로를 따라 움직이기 시작한다면, 그 과정들은 그 경로를 지속적으로 취하면서 움직인다는 것이다. 이러한 특징들, 즉 경로의존의 우연성과 자기강화의 시계열적 과정을 도식적으로 제시하면 <그림 1>과 같다(Mahoney, 2000: 513-514).

8) 경제학 분야에 있어 경로의존에 대한 실증적 연구들은 주로 수확체증의 규모 파악과 기존 경로에 고착(lock-in)되는 침윤화(embeddedness) 현상을 다루고 있다(Crouch and Ferrell, 2002: 6).

9) 이밖에 주요 학자로는 M. Prado and M. Trebilcock, R. Deeg 등이 있다. Prado와 Trebilcock(2009: 12)이 밝히고 있는 단순 경로의존 모형의 3가지 특성은 다음과 같다: ① 최초 선정된 대안이나 우연적으로 발생한 사건은 출발시점을 결정하고, ② 피드백 효과(feedback effects)로 인해 기존의 선택이나 사건은 강화되며, ③ 장기적 차원에서 보다 적절한 선택을 제약하는 전환비용(switching costs)이 발생된다. 또한 Deeg(2001: 8)는 경로의존과정을 3가지 국면으로 나누어 설명하고 있다: ① 복수의 가능성 중 특정 경로로의 이동을 촉발시킨 결정적 시기 국면, ② 선택된 경로를 따르는 행동을 강화시키는 긍정적 피드백 기제(positive feedback mechanisms)가 작용하는 재생산의 시기, ③ 새로운 사건에 의해 장기 유지된 균형이 깨져 경로가 종료되는 시기. 이러한 학자들의 주장을 요약하면, 우연한 사건에 의해 일단 경로의존이 나타나기 시작하면 자기강화 내지는 피드백 효과에 의해 관성이 발생한다면서 제도들이 왜 지속성을 가지며 경직성을 지니는지 설명하고 있다.

<그림 1> Mahoney의 자기강화모형



자료: J. Mahoney(2000: 514).

Mahoney의 주장을 그의 모형에 제시되어 있는 세 가지 시점을 중심으로 다시 살펴보자. Time 1(초기조건)은 대안 A, B, C 중 한 개를 선택해야 하는 시기이지만, 그 시기에는 아무런 선택 조건이나 근거(예, 대안별 선택에 따른 인과관계 등)들이 제시되어 있지 않으므로 어떤 대안이 선택될지에 대한 예측이나 특정 대안이 선택될 이유에 대한 논리적 설명이 불가능하다. 이러한 상황 하에서 시점 Time 2(중대한 전환점)에서 대안 B가 선택되는 것은 거의 우연이라고 하겠다.¹⁰⁾ 이처럼 우연하게 선택된 대안 B는 일정 시간이 경과된 Time 3(자기강화) 시점부터는 안정적인 재생산 단계로 진입하게 된다. 다시 설명하면, 경로의존은 우연한 역사적 사건이 비교적 결정론적 형태(relatively deterministic pattern)를 지닌 후속적인 절차(subsequent sequence)를 촉발시키면서 발생되기 시작하여, 자기강화단계로 나아가는데, 이때 우연한 시기(contingent period)는 특정한 제도적 합의(particular institutional arrangement)의 최초 적용과 연관되어 있으며, 결정론적 형태는 이러한 제도의 안정적 재생산과 연관되어 있다는 것이다(Mahoney, 2000: 535). 한 마디로

10) 이러한 논리는 M. Cohen, J. March and J. Olsen의 쓰레기통 모형에서도 발견된다. 그들은 조직화된 혼란상태(organized anarchies)를 ① 불확실한 선호(problematic preferences), ② 불명확한 기술(unclear technology), ③ 유동적 참여(fluid participation)로 특징짓고, 의사결정은 ① 문제(Problem), ② 해결방법(Solutions), ③ 참여자(Participants), ④ 선택기회(Choice opportunities)라는 조직 내 상대적으로 독립적인 흐름들의 결합이라고 하였다(1972: 1-25). 즉, 참여자들에 의하여 여러 문제와 해결책이 통속에 뒤섞여 움직이다가 우연히 상호 관련된 요소끼리 만나게 되는 상태가 바로 의사결정의 기회라고 한다(최봉기, 2008: 261).

우연히 경로가 설정되면 자기강화를 통해 경로의존현상이 나타난다는 의미이다. 이처럼 특징적 기준을 바탕으로 세 가지 시점을 구분하고 있는 Mahoney의 자기강화모형은 직관적 이해가 용이하며, 특정 산출물이 경로의존성에 의해 발생되었다는 연구자들의 주장에 보다 높은 논리적 타당성을 제공하고 있다는 평가를 받고 있다.

지금부터는 경로의존성 이론에 대한 종합적 평가를 내려 보자. 가장 긍정적인 기여로는 아마도 신고전 경제학파들이 주장해 오던 ‘시장은 항상 효율성에 근거하여 기술을 선택한다’는 가정을 부정하고 있다는 사실과 기술의 변화 또는 발달에 대한 이론은 역사적 맥락에서 내재화하고 있다는 주장일 것이다(Meyer and Schubert, 2007: 25). 그러나 제도 변화 분석에 있어서 외부적 충격을 강조하는 경향 때문에 정태적 분석에 그치고 있다는 비판을 받고 있다. 이러한 비판에 대해 신제도주의자들의 일부는 반박을, 다른 일부는 수용 후 보완을 시도하고 있다(하연섭, 2003: 194-198). 먼저, 그러한 비판은 제도변화과정에 대한 그릇된 이해에서 비롯되었다며, 제도의 지속과정과 제도의 변화과정은 완전히 단절된 별개의 과정이 아니라고 주장한다. 즉 제도의 재생산 메커니즘이 제도의 변화과정에 영향을 미치고, 나아가 제도의 변화과정은 이후의 제도전개과정에 영향을 미친다는 것이다. 이렇듯 제도변화과정을 포괄적으로 이해해야만 비로소 경로의존은 단절뿐만 아니라 제도적 요소의 변형과 지속이라는 의미를 동시에 갖고 있음을 이해해야 한다는 주장한다.¹¹⁾ 반면에 제도의 변화는 외부적 요인뿐만 아니라 내부적 요인에 의해서도 촉발되며, 구조적 요인뿐만 아니라 행위자의 구체적인 선택과 전략이

11) 경로의존이란 개념을 포괄적으로 이해하고 있는 학자들과 그들의 주장은 다음과 같다. Meyer and Schubert(2007)는 경로의존과 경로창조를 통합한 경로구성(path constitution)이란 개념을 제시하였다. 하태수(2010: 1-2)는 경로변화를 의존(dependence), 진화(evolution), 창조(creation)로 구분한 후, 경로의존은 우발성에 의해 특정 경로가 선택되며 일단 선택된 다음에는 자기강화 기제나 반응 기제에 의해 그 경로가 (새로운 우발적 사건이 발생되기 전까지는) 유지되는 것을 말하고, 경로진화는 생물학적 의미와 유사하게 점진적 변화들이 누적되면서 경로가 변화하는 것을 의미한다. 그리고 경로창조는 일단의 행위자들이 기존 경로에서 벗어난 새로운 경로를 만들어내려는 의식적인 노력의 결과로 경로가 변화된다고 설명했다. 나아가 하태수(2010: 7-8)는 Thelen(2003), Hacker(2004), Boas(2007)의 주장을 인용하면서 시간 흐름에 따른 경로상의 변화를 설명하기 위해 경로변화에 대한 거부권자들의 많고 적음과 경로운영자들의 재량의 크고 작음이라는 기준을 교차시켜 표류(drift), 가겹(layering), 재정향(redirection), 수정(revision) 유형으로 분류하고 있다. 참고적으로 Hacker(2004: 248)는 재정향 대신 전환(conversion)이라는 용어를 사용하고 있다.

제도의 변화 및 지속 과정에서 중요한 의미를 갖게 된다는 사실도 인정하면서 기존의 주장들을 수정·보완하려는 움직임이 보이고 있다.

2) 국내 선행연구 분석

경로의존을 다룬 국내 선행연구들의 분석결과에 대한 소개는 아래 <표 3>로 대신하기로 하고, 여기에서는 특징적 연구 경향들만을 정리하기로 하자. 첫째, 분석 대상사례의 시기적 범위가 넓은 편이다. 미군정기 행정조직(김종성, 2000), 박정희 정권에서의 군인 특별채용사례(김미나, 2003)에서부터 비교적 최근의 것인 민간 투자사업 최소수입보장(MRG)제도(박용성·박춘섭, 2011)에 이르고 있다. 둘째, 연구대상 정책 또는 제도의 유형 역시 다양하다. 금융제도(김선명, 2000), 정보화(한세억, 2002), 대기업 규제정책(방민석·김정해, 2003), 정권인수기 조직화 방식(김혁·함성득·권혁민, 2004), 과거의 성장전략(심상용, 2005), 의료보험 급여제도(김태일·김선희, 2006), 행정개혁(김연수·이명석, 2007), 공무원 정원관리제도(하혜수·양덕순, 2007), 원자력 정책(진상현, 2009), 지역산업정책(박종화, 2009), 관광정책(심원섭, 2009), 교정행정(천정환, 2010)까지 망라되어 있다. 그러나 본 연구의 분석 대상인 용자사업에 대한 경로의존적 접근 시도는 없었다. 셋째, 기존의 경로의존을 넘어 경로의 변화·진화에 대한 연구(하태수, 2010)도 발견되었다. 넷째, 실증적 분석이 주를 이루고 있는 반면, 이론적 접근을 통한 정책적 함의를 도출하려는 시도는 드물었다(김종성, 2002; 김선명, 2007).

<표 3> 경로의존성 관련 선행연구 및 주요 시사점

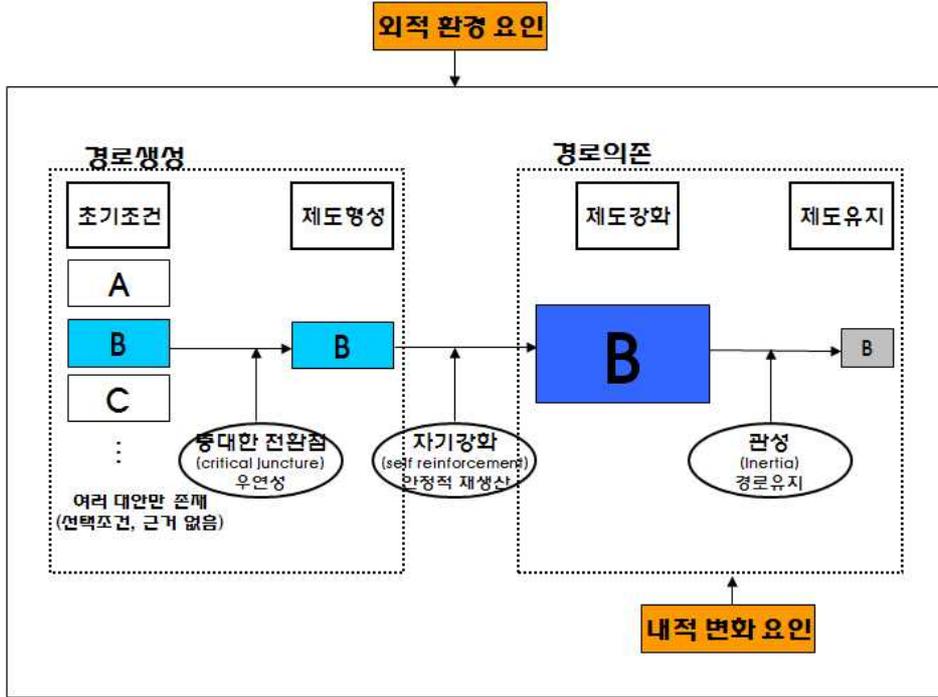
선행연구	연구 주제	주요 시사점
김선명 (2000)	한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구	한국의 금융제도는 발전국가 시기에서 자유화 시기로 산업화 과정이 전개되었음에도, 기존 제도가 유지하는 경로의존성을 보임.
김종성 (2000)	미군정 행정조직의 경로의존성	미군정의 행정조직 개편은 일제 총독부 시절의 제도적 기반과 맥락이라는 제약에 부딪혀 기존 중앙집권적 통제체제의 유지라는 경로의존적 제도의 재생산이 초래됨.
한세억 (2002)	정보화의 경로의존성에 관한 연구: 역사적 제도주의 관점에서	한국의 정보화는 제도 속에 침윤되어 각 행위자들의 행위와 사고를 제약하고 관계를 규정함으로써 성찰적 과정을 거치지 않은 채 정보화가 확대·강화되는 경로의존성을 보임.
김미나	공무원 특별채용제도의	도입 초기 높은 조직몰입과 성과로 제도의 합리성과

(2003)	경로의존적 변화: 박정희 정권의 군인 특별채용 사례를 중심으로	정당성을 확보한 군인특별채용제도는 경로의존적으로 고착, 제도화되었음.
방민석·김정혜 (2003)	대기업 규제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책변화의 경로의존성을 중심으로	대기업 규제정책을 시기별로 제도적 맥락과 제도 변화의 결정요인을 분석한 결과, 단절적 변화에 이은 정부규제의 장기적 지속성 및 확산과 같은 일정 경로가 발견됨.
김혁·함성득·권혁민(2004)	한국에 있어서 정권인수기 조직화의 경로의존성 분석	정권인수기의 조직 구조를 분석해 본 결과, 시기별 조직운영방식의 변화에서 경로의존성이 적용되고 있음이 밝혀짐.
심상용 (2005)	과거 성장전략의 경로의존성과 혁신주도 동반성장의 과제에 대한 연구	생산요소 투입형 불균형 성장 전략에서 '경로적 특성'을 규명해낸 뒤, 이러한 특성'으로 인한 제도변화 '지체 요인'을 추출함.
김태일·김선희 (2006)	의료보험 급여제도의 경로의존에 관한 연구	환경변화, 통합의보 및 건강보험 출범이라는 정책변화의 계기, 제도, 정책 산출이라는 분석틀을 이용해 건강보험 급여제도의 경로의존성을 밝힘.
김연수·이명석 (2007)	한국행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직개편 및 인력변화를 중심으로	정권별로 조직개편과 인력변화의 패턴을 분석해 보니, 초기엔 일시적 축소를 보이다가 시간이 지나면 확대지향성을 보인다는 경로의존성을 밝힘.
하혜수·양덕순 (2007)	공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로	지자체의 공무원 정원관리제도 변화과정을 경로의존성 관점에서 고찰함으로써 제도적 타성, 중앙부처 관료들의 사고와 가치체계에 따른 경로의존성 등이 규명됨.
진상현 (2009)	한국 원자력 정책의 경로의존성에 관한 연구	우발적 요인에 의해 시작된 원자력 정책이 원자력 의존적인 경로를 강화하는 방향으로 정책이 수립되고 있음을 시기별로 분석하고 한국 원자력 정책의 미래를 전망함.
박종화 (2009)	지역산업정책 형성과정에서의 경로의존성: 대구권 산업발전로드맵 수립과정의 경험	새롭게 형성되는 지역산업정책들이 기존의 것들과 차별성이 없는 등 경로의존성이 나타나는 반면, 경로 창조성이나 적응성 흐름 등은 상당히 제한적으로 나타나고 있음을 밝힘.
심원섭 (2009)	한국 관광정책의 변화과정 연구: 역사적 제도주의하의 경로의존성을 중심으로	외화획득을 위한 경제적 목적에서 출발하여, 국민의 '삶의 질' 향상이라는 복지적 차원을 지향하는 식으로 범위와 대상이 확대되고 있는 관광정책을 경로의존성 관점에서 설명함.
천정환 (2010)	한국 교정행정의 문제점과 발전방안에 관한 연구: 경로의존성 이론을 중심으로	교정재화의 생산 실패 원인을 경로의존적 정책에서 찾아냈으며, 교정과 복지와의 적극적 관계성을 강조하는 경로 혁신적인 교정방안을 주장함.
박용성·박춘섭 (2011)	민간투자사업 최소수입보장(MRG) 제도의 경로변화 연구: 경로의존모델에 따른 경로시작과 점진적 경로진화	최소수입보장제도의 도입 및 변화 과정을 경로의존 모델과 경로진화 모델을 결합시킨 새로운 모델을 적용하여 분석하였음.

3. 분석틀

본 연구는 Mahoney의 자기강화모형을 기본으로 하되, 외적 환경 요인과 내적 변화 요인이라는 변수들을 추가시킨 분석틀을 가지고 국민체육진흥기금 용자사업의 경로의존성을 실증 분석하고자 한다(<그림 2> 참조). 먼저 이러한 분석모형이 마련된 이론적 배경부터 간략히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 경로의존 분석은 원래 거대 이론(Grand Theory)으로서 시간적 흐름이 긴 사례일수록 분석에 적합하다고 알려져 있다. 그러나 약 20년이란 역사를 지닌 국민체육진흥기금 용자사업처럼 사업기간이 그리 길진 않더라도, 정책(사업)의 역동성이 크다면 경로의존 분석이 가능하다는 판단과 함께 그 같은 사례들을 대상으로 한 선행 연구들도 적지 않다는 사실을 참작하였다. 둘째, 경로의존적 현상은 본질적으로 인과관계가 복잡하기에 역사적 분석 또는 시기별 분석 방법이 요구된다. 그래야만 단계별 경로의존 요소에 대한 검증 타당성을 제고시킬 수 있음은 물론 보다 체계적이고 통합적인 분석도 가능하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 Mahoney의 자기강화모형을 변형시킨 분석틀 <그림 2>를 제시하였다. 이 모형의 기본 골격은 경로생성국면과 경로의존국면으로 크게 나눈 뒤, 경로생성국면은 초기조건·중대한 전환점을 거친 제도형성기로, 경로의존국면은 제도강화기·제도유지기로 이어지는 과정을 나타내고 있으며, 이 과정에서 작용하는 자기강화, 관성 등을 분석하려는 모형이다. 셋째, 어떠한 제도나 경로라 할지라도 진공상태가 아닌 사회적 활동과 제도라는 서식지에서 생성·유지·변화하므로(Meyer and Schubert, 2007: 41), 특정 경로를 제대로 이해하려면 그와 관련된 외적 환경 요인에 대한 분석이 전제되어야 함은 지극히 당연하다고 하겠다. 마지막으로, 내적 변화 요인을 분석틀에 포함시킨 이유는 경로의존현상의 일부를 설명하는 수확체증(increasing returns) 법칙이나 경로진화의 유형들인 가겹(layering), 재정향(redirection) 또는 전환(conversion) 등은 별개의 독립적인 개념들이 아니라는 주장에서 비롯되었다(Boas, 2007: 48-50). 다시 말해 이러한 개념들은 실제 세계에서 상호 밀접하게 연관된 채 공존하고 있다가, 제도의 지속 및 변화 과정에서, 비록 그 방식은 복잡하지만, 협동적으로 작용한다는 의미를 담고 있다. 나아가 이러한 의미는 특정 경로는 의존될지라도 제도 내부에서의 변화는 가능하다고 해석되었기 때문이다.

<그림 2> 분석틀



이상과 같은 이론적 배경을 가진 분석틀을 적용하면 제도의 지속과정과 변화과정을 논리적으로 연결시킬 수 있고, 제도변화의 설명에 외적 환경 요인뿐만 아니라 내적 변화 요인까지도 활용할 수 있다. 또한 제도 자체의 존속 여부 및 원인은 물론 정책(또는 제도)의 기초, 대상, 분야 등 구체적인 시행 내용의 미시적 변화에 대한 분석도 가능해짐으로써 분석의 체계성은 물론 심층성, 그리고 역동성도 크게 제고시킬 수 있으리라 기대된다.

Ⅲ. 국민체육진흥기금 용자사업 변화과정

1. 개요

국민체육진흥기금 융자사업의 법적 근거인 국민체육진흥법 제17조(체육용구의 생산 장려)에는 “문화체육관광부장관이 서울올림픽기념국민체육진흥공단(이하 국민체육진흥공단)으로 하여금 국민체육진흥기금에서 자금을 융자하게 할 수 있다”고 규정되어 있다.

이 융자사업은 우수체육용구 생산업체를 대상으로 1991년에 시작되어, 1996년부터는 체육시설업체로, 2006년부터는 스포츠서비스업체까지 대상이 확대되었는데, 구체적인 융자 대상 및 분야는 다음과 같다: ① 문화체육관광부 장관이 지정하는 우수체육용구 생산업체를 대상으로 설비자금, 연구개발자금, 원자재구입자금을 ② 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」이 정한 체육시설(회원제 체육시설, 무도장 및 무도학원 제외)을 대상으로 신규시설설치자금과 개·보수자금을 ③ 설립 후 1년 이상 경과된 국내 스포츠 경기업체와 스포츠서비스업체(마케팅업체, 스포츠 정보업체 등)를 대상으로 설비자금과 연구개발자금을 융자해주고 있다. 또한 융자 한도와 상환 기간은 1~30억 원, 3~10년으로 대상과 분야별로 다양하다.

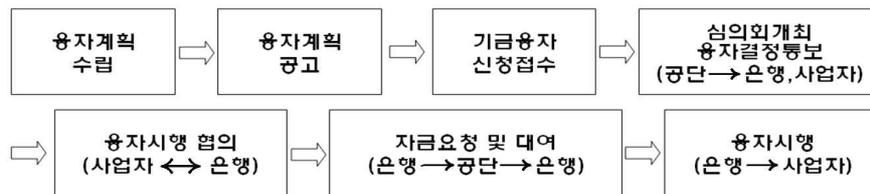
융자방법은 금융기관 투·융자 혹은 전대방식(on lending)의 일종인 대리대출방식이다. 이 방식은 정부로부터 시장보다 싼 이자율로 자금을 공급받은 금융기관이 정부가 제시한 조건을 충족하는 융자신청자 중, 누구에게 대출할지에 대한 결정권을 갖는 대신, 채무불이행으로 인한 손실을 책임지는 방식이다(<그림 3> 참조). 국민체육진흥공단 입장에서는 스포츠산업육성이라는 정책적 목표달성을 위해 융자사업을 시행하되, 여신관리(리스크 관리, 원리금 상환관리 등)는 국민은행 등 15개 시중은행과의 협약을 통해 수행함으로써 전문성을 높이고 있다. 2011년 현재 융자이자율은 4%이며, 그중 은행이 취하는 수수료는 1%이다.

<그림 3> 대리대출방식에 대한 설명



마지막으로 국민체육진흥기금 용자사업은 공고 후 신청을 받아, 심의회를 거쳐 업체를 선정하고 그 결과를 통보받은 은행과 업체 간에 협의가 완료되면 공단이 차입해 준 자금을 은행이 업체에 용자해주는 절차를 취하고 있다(<그림 4> 참조).

<그림 4> 국민체육진흥기금 용자시행 절차



2. 변화 과정

본 연구는 국민체육진흥기금 용자사업의 변천과정을 제도형성기, 제도강화기, 제도유지기로 나누어 분석하고자 한다. 우선, 제도형성기는 최초 용자사업이 시작되었을 때부터 민간체육시설업체로까지 확대되어 사업의 기틀이 마련된 1991년-97년이고, 제도강화기는 IMF 이후 용자 규모가 확대되고, 용자 대상이 스포츠 서비스업체로까지 확대된 1998년-2006년까지이다. 마지막으로, 제도유지기는 2007년부터 현재까지인데, 비록 이 시기에는 스포츠산업 진흥법의 제정에 따른 지원사업의 다각화 등의 활성화 노력이 있었지만, 용자사업에 대해 국정감사·경영 실적 평가 등 외부로부터의 지적 및 요구 사항들이 쏟아졌고, 예산 축소 등의 움직임이 있었으나 경로변화로까지는 이어지지 않은 채, 제도는 유지되고 있는 실정이다.

1) 제도형성기(1991-1997): 경로생성(초기조건, 중대한 전환점)

국민체육진흥기금 용자사업의 법적 근거인 국민체육진흥법은 1962년 9월 17일 법률 제1146호로 제정되었지만, 당시에는 관련 조항이 마련되어 있지 못한 상태였다. 이러한 국민체육진흥법이 ‘1986 아시아경기대회’ 및 ‘1988 서울올림픽대회’에

능동적으로 대처하고 국민체육진흥을 효율적으로 도모하여 국민복지와 국위선양에 적극적으로 이바지하고자 1982년 12월 31일에 법률 제3612호로 전면 개정되었는데, 이때 비로소 국민체육진흥기금 용자제도는 법적 근거(동법 제16조¹²⁾)를 갖게 되었다.

1989년 3월 31일에는 상기 법률의 개정으로 국민체육진흥재단이 서울올림픽기념국민체육진흥공단으로 명칭이 변경되었고 국민체육진흥기금 용자업무도 이관되었는데, 이때부터 실제적인 용자 업무가 이루어졌으며¹³⁾, 기금 용자제도의 연속성도 확보되기 시작하였다. 시행 첫해인 1991년에는 총 9.79억 원(설비자금 6억 원, 연구개발 자금 3.79억 원)이 용자되었고, 1992년 5억 원, 1993년 6.99억 원, 1994년 9.03억 원, 95년 4.7억 원이 시행되는 등 그 규모가 크지 않았으며, 용자 대상도 우수 체육용구 생산업체뿐이었다. 참고적으로 1993년 8월 11일 재무부와 문화체육부의 협의를 거쳐 용자 이율을 연10%에서 7%로 인하한 바 있다.

1996년부터는 체육시설업체도 용자 대상에 포함되기 시작하였는데, 그 배경에 대한 공식적인 설명은 체육시설업체에 대한 용자를 통해 국민체육진흥기금이 다수의 국민들에게 실질적인 혜택을 주는 여건을 마련하고, 체육시설업체의 부가금¹⁴⁾ 성실 납부를 유도하여 기금을 장기적·안정적으로 조성할 수 있는 토대를 마련하기 위함이었다.¹⁵⁾ 그러나 실질적인 배경은 부가금 시행업체들의 국민체육진

12) 법률 제3612호 제16조(체육용구의 생산장려등) ① 국가는 국민체육진흥을 위하여 대통령령이 정하는 체육용구·기자재(이하 "체육용구등"이라 한다)의 생산 장려에 필요한 조치를 강구하여야 한다. ② 체육부장관은 국민체육진흥을 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 제1항의 체육용구 등을 생산하는 업체 중 우수업체를 지정하여 국민체육진흥재단으로 하여금 국민체육진흥기금에서 그 자금을 용자하게 할 수 있다. ③ 체육부장관은 체육시설의 설치를 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 국민체육진흥재단으로 하여금 그 자금을 용자하게 할 수 있다. ④ 정부는 고도의 정밀성 등으로 수입이 불가피한 체육용구 등에 대하여는 조세감면규제법이 정하는 바에 의하여 조세감면조치를 할 수 있다.

13) 매일경제(1991.03.20자, 20면)에는 다음과 같은 기사가 실린 바 있다. '체육청소년부는 올해 4개 이내의 우수 체육용구 생산업체에 총 10억 원의 기금을 용자하기로 하는 등 우수 체육용구 생산업체에 대한 국민체육진흥기금 용자방안을 수립, 관련업체에 배포했다.' 이러한 사실과 함께 국민체육진흥재단이 국민체육진흥공단으로 전환됨에 따라 과거의 관련자료 습득이 어려워졌기에, 본 연구는 '91년 이후의 용자사업을 분석대상으로 삼았다.

14) 국민체육진흥법 제20조(기금의 조성), 제23조(부가금의 징수)에 의거 경기장 시설에 대해 체육진흥기금 부가모금을 1974년 1월부터 실시하였고, 86 아시안게임과 88 서울올림픽을 대비하여 골프장(83.4월)과 수영장·스키장·경마장(84.1월)을 포함시켰으며, 그 이후 볼링장·골프연습장(90.7월)과 종합체육시설·경륜장(95.1월)이 추가되었다.

흥기금 조성에 대한 보상요구 여론을 반영하여, 문체부가 마련한 ‘1996 국민체육진흥기금 운용지침’에 따라 국민체육진흥공단은 1996년 시설용자항목으로 100억 원의 예산을 책정하였다. 이렇듯 체육시설업체에 대한 기금용자사업이 부가금 대상 시설의 기금조성 기여에 대한 「재환원」 성격의 용자였음은 용자대상을 체육시설업체 중에서 부가금대상 시설을 우선적으로 고려하되, 부가금 미납 및 불성실 납부 업체는 제외시켰다는 사실과 기금과실금의 감소 우려에도 불구하고¹⁵⁾ 용자대상 업체가 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 원금상환기간과 이율을 일반 용자조건보다 크게 완화시켰다는 사실에서 확인된다.

1997년 12월 29일에는 국제종합경기대회에 필요한 경기시설의 원활한 설치를 지원하기 위하여 설치비의 50%이내 최고 50억 원까지 용자가 가능하도록 관련 규정이 개정되었는데, 그로 인해 1998년과 1999년에 2개 업체를 대상으로 총 80억 원이 용자된 바 있다.

이 같은 관련 규정의 개정 및 용자대상의 확대 및 용자조건의 완화 노력에도 불구하고 1996년과 1997년의 집행률은 50.5%, 58.2%에 그쳤다.

2) 제도강화기(1998-2006): 자기강화(안정적 재생산)

1998년 용자 예산은 380억 원으로 사상 최대였으며, 총 용자규모는 당초 계획보다 110억 원이 증액되었는데, 그 사유는 다음과 같다. 첫째, 1997년 말 IMF 외환위기 사태이후 시설자금 조달이 어려워진 체육시설업체들이 대거 신청했기 때문이다. 1997년에는 신청 금액 635억 원, 신청 업체 145개이었는데, 1998년에는 810억 원, 183개로 각각 30%, 26% 증가하였다. 둘째, 정부가 경제적 어려움에 처한 민간 체육시설업체들을 적극 지원할 목적으로 용자 대상과 규모도 크게 확대시켰다. 그 결과, 스키장과 골프장도 신규 용자대상 시설로 포함시켰으며, 같은 해 9월 14

15) 당시의 용자사업 설명 자료에 따르면, 골프장, 볼링장, 골프연습장협회의 징수대행체제를 폐지하는 대신, 1997. 1월부터는 공단에 직접 납부하게 함으로써 기금용자 수혜시설의 부가금 모범납부를 요청하고 있다. 참고적으로 기금용자 수혜시설은 부가금 과징 대상 업종 중 금융기관 여신규제업종인 스키장, 골프장, 헬스클럽을 제외한 수영장, 볼링장, 실외골프연습장 등이었다.

16) 당시 매년 100억 원씩 5년간 500억 원을 용자함으로써 예상했던 기금과실금 감소 규모는 약 66억 원이었는데, 이는 기금과실금이 연리 12%에서 6% 수준으로 줄어든 것에 해당한다.

일에는 우수체육용구 생산업체의 원자재구입자금 분야를 신설하였다. 그럼에도 불구하고 1998년과 1999년의 집행률은 62.3%, 44.7%에 그쳤다. 또한 2000년 10월 25일에는 기존 부가금 대상 시설인 회원제 골프장뿐만 아니라 일반대중(간이)골프장도 용자대상에 포함시켰고, 거치 및 상환 기간도 확대하였다. 이어서 2001년 7월 13일에는 용자이율을 7%에서 6%로 인하하는 조치가 있었으며, 같은 해 11월 29일에는 용자대상 업종의 대대적 확대를 위한 규정 개정이 있었다.¹⁷⁾ 그러나 각각 230억 원이었던 2000년과 2001년의 예산액 가운데 2000년에는 22억 원만이, 2001년에는 15억 원만이 집행되어 9.8%, 6.6%라는 사상 최저의 집행률을 기록했다.

2002년 4월 23일에는 이자율이 6%에서 5%로 다시 인하되었는데, 그 영향 때문인지 2002년 예산액 230억 원 중 200억 원이 집행되었다. 이자율 인하에 합의해 준 재정경제부는 국민체육진흥기금의 대출금리 적용방식을 시중금리 인상 등에 대비할 수 있도록 변동금리제로의 변경을 재차 요구하였다. 그러나 2003년의 예산액은 2000년·2001년의 저조한 집행률을 의식한 탓인지 118억 원으로 전년도 대비 51%로 감축되었고, 2004년 4월 23일에는 용자이율이 5%에서 4%로 추가 인하되어 2011년 현재까지 이어지고 있다.

2004년 11월 24일에는 체력단련장도 용자대상에 포함시켰다. 이는 주5일 근무제 도입 등으로 인한 체육활동인구 증대로 민간체육시설 시설자금 용자지원 확대 필요성이 대두되었으며, 볼링장¹⁸⁾·테니스장의 용자 신청 실적은 저조한 반면, 지난 2년간의 전체 용자액 가운데 골프관련 업종에 90%가 편중되는 현상을 해소하기 위함이었다.

2006년 2월 27일에는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 개정(2005년 7월 29

17) 기존에는 민간체육시설에 대한 용자 범위가 대중 종합체육시설, 수영장, 일반대중(간이)골프장, 부가금 대상시설, 종합경기대회 시설 설치자이었는데, 규정개정 이후, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에서 정한 등록체육시설(골프장업·스키장업·요트장업·조정장업·카누장업·빙상장업·자동차경주장업·승마장업·종합체육시설업)과 수영장, 볼링장, 테니스장, 골프연습장(신고체육시설업 중 시설 규모가 비교적 큰 체육시설), 종합경기대회 시설설치자로 확대되었다. 이 같은 용자대상의 지속적 확대 배경에는 정부의 스포츠산업 육성시책의 일환으로 민간체육시설에 대한 시설자금 지원확대를 통한 건설한 국민체육 기반 확충 의도와 함께 1999년 12월 부가금 관련법의 개정으로 회원제 골프장을 제외한 기존 체육시설의 입장료에 대한 부가금이 폐지되어 용자신청가능 업체 자체가 줄어들었고, 그로 인해 용자실적이 대폭 감소하고 있다는 사실이 고려되었을 것이다.

18) 볼링장의 경우, 1996년에만 해도 150억 원이 신청되었으나, 2000년과 2001년에는 용자실적이 없었으며, 2002년에는 3억 원에 그쳤다.

일)에 따라 등록체육시설업 중 신고체육시설로 변경된 업종(요트장, 조정장, 카누장, 빙상장, 승마장, 종합체육시설)을 기존처럼 용자대상에 포함시켰다. 또한 2004년에 개정되어 2006년부터 효력을 갖게 된 국민체육진흥법 16조¹⁹⁾에 의거하여 스포츠서비스업 관련업체들도 설비자금 및 연구개발 자금에 대한 용자를 신청할 수 있게 되었다. 이렇듯 지속적인 용자대상 확대 노력에도 불구하고, 2005년 집행률은 용자지원 예산액 118억 원 대비 89.7억 원이 집행되어 76% 수준이었으며, 2006년 집행률은 예산액 158억 원(스포츠서비스업체 예산액 40억 포함) 대비 72억 원이 집행되어 45.6%를 나타냈다. 심지어 2006년부터 새로 시작된 스포츠서비스업체에 대한 용자 집행률은 예산액 40억 원 대비 4.9억 원만이 집행되어 12.3%를 보였을 뿐이다. 이 같은 낮은 집행률 때문에 2006년 국회 국정감사에서는 ‘체육시설 및 체육용구 생산업체에 대한 국민체육진흥기금 용자지원이 활성화될 수 있도록 기금용자 조건의 완화 등 기금용자제도에 대한 개선 방안을 마련하여 적극 시행하라’는 지적을 받았다.

3) 제도유지기(2007-현재): 관성(경로유지)

앞서 언급했듯이, 우리나라 스포츠산업 지원정책의 법적 근거는 「국민체육진흥법(법률 제8276호)」 제17조의 체육용구의 생산 장려 조항이었다. 그 조항은 체육용구제조업, 민간체육시설업체, 스포츠서비스업체의 육성 등에 한정되어 있어 스포츠산업 전반에 걸친 지원과 육성은 불가능한 실정이었다. 이러한 현실 속에서 다양한 분야의 스포츠산업 진흥을 위해 체계적인 정책 마련 및 지원조직의 제도화를 위한 법제정이 절실하다는 인식이 확산됨에 따라 2007년 4월 「스포츠산업진흥법」이 제정되었다. 동법의 제정으로 스포츠산업진흥 기본계획의 수립, 스포츠산업 전문 인력 양성, 스포츠산업진흥시설 지정 및 자금지원, 스포츠산업 사업

19) 제16조(체육용구의 생산 장려 등) ③ 문화관광부장관은 체육시설의 설치를 위하여 필요하다고 인정할 경우와 체육과 관련된 용역을 제공하는 업종으로서 다음 각호의 1에 해당하는 산업의 육성을 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 서울올림픽기념국민체육진흥공단으로 하여금 그 자금을 용자하게 할 수 있다<개정 1989.3.31, 1990.12.27, 1993.3.6, 1998.12.31, 2004.10.16>; 1. 운동경기의 개최 및 지원과 관련된 경기전문업사업. 2. 체육행사의 기획, 수익사업의 대리 및 선수 등의 계약대리와 관련된 업. 3. 체육관련 정보를 생산 또는 제공하는 업. 4. 그 밖에 대통령령이 정하는 업종.

자단체 설립, 스포츠산업 지원센터 지정, 국내 스포츠산업 경쟁력 강화와 해외시장 진출 지원²⁰⁾, 프로스포츠 육성 등의 사업을 위한 법적 근거가 마련되었다. 이러한 환경변화로 인해 스포츠산업 육성을 위한 다각적인 지원이 가능해졌으며, 다양한 사업들을 신규로 시행할 수 있게 됨에 따라 융자위주의 육성 사업에서 탈피할 수 있는 조건을 갖추게 되었다.

또한 고질적인 문제였던 저조한 융자집행률을 제고시키기 위하여 2007년 6월 20일에는 체육시설업체에 대한 융자대상을 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」이 정한 체육시설 전 종목으로 확대하였다. 그 결과 체육시설 업종이긴 하지만 「풍속영업의 규제에 관한 법률」에 의해 규제를 받는 무도학원과 무도장을 제외한 궁도장, 게이트볼장, 농구장, 에어로빅장 등이 포함되어 융자대상은 총 44개 업종으로 늘어났다. 이러한 융자대상 확대 조치와 함께 2009년부터는 우수체육용구 생산업체, 체육시설업체, 스포츠서비스업체별로 구분되어 있던 예산 한도액도 폐지하였다.

이 같은 노력에도 불구하고 기대했던 성과는 별로 나타나지 않고 있는데, 이러한 주장의 근거를 예산액과 집행액에서 찾아보자. 스포츠서비스업체에 대한 융자를 살펴보면, 시행 첫해인 2006년에는 예산액 40억, 집행액 4.9억으로 12.3%의 집행률을 보였고, 2007년 9.85억, 2008년 13억으로 증가되는 듯싶더니, 2009년 1.5억, 2010년 3억 원 수준을 보였을 뿐이다. 더구나 2007년 138억, 2008년 150억이었던 융자 예산이 2009년 143억, 2010년 83억, 2011년 75억 원으로 지속적인 감소 추세를 보이고 있는데, 이러한 규모는 1998년 380억 원에 비하면 20%에 불과한 수준이다.

국민체육진흥공단에게는 커다란 영향력을 가진 외부기관인 국회는 국정감사 등의 기회를 이용하여 부진한 융자사업에 대해 여러 차례 질타한 바 있다. 2008년에도 ‘골프관련 시설에 대한 편중 지원에서 벗어나, 체육시설의 균형발전을 위한 지원방안을 마련하라’는 지적이 있었다. 지속적인 지적에 대응하기 위해 비인기 종목 및 영세(체육용구 및 스포츠서비스)업체 우선융자대상 선정 및 융자지원 확대, 분야별 예산한도액 폐지 등을 포함해 골프장에 대한 융자 제한(‘08년-)과 골프 연습장에 대한 연도별 융자한도를 정하여 시행하였는데, 그때부터 골프관련 사업

20) 여기에는 해외 스포츠용품 전시회 참가 지원 사업, 스포츠용품 해외시장 진출 지원 사업, 스포츠용품 해외로드쇼 사업 등 신규 사업들이 포함된다(문화체육관광부, 2010: 319-320).

에 대한 용자 규모는 뚜렷한 감소 추세를 보이게 되었다(<표 4> 참조).

<표 4> 총 용자금액 대비 골프관련 시설 용자비율('05-'10년)

(단위: 백만원, %)

구분	계	볼링장	골프 연습장	수영장	종합 체육 시설	골프장	스키/빙상/승마/자동차경주장	테니스장	체력 단련장	기타 종목	우수체육용구생산업체	스포츠 서비스 업체	골프 관련
'05	8,972	-	3,950	100	-	2,922	1,400	400	200	-	-	-	6,872 (76.6)
'06	7,211	30	1,226	-	-	3,745	-	500	170	-	1,050	490	4,971 (68.9)
'07	10,672	162	1,542	363	471	2,033	3,195	270	297	497	857	985	3,575 (33.5)
'08	12,182	70	4,338	-	140	-	1,900	-	1,070	1,876	1,488	1,300	4,338 (35.6)
'09	9,050	300	3,200	300	500	-	1,500	350	100	1,300	1,350	150	3,200 (35.3)
'10	8,073	100	2,160	300	260	-	1,700	500	-	470	2,283	300	2,160 (26.8)

또 다른 외부기관인 기획재정부의 국민체육진흥공단에 대한 경영실적 평가²¹⁾ 결과에 따르면, 2008년에는 ‘기금용자사업의 용자심의제도 및 골프시설 편중지원 개선 노력이 미흡하다’는, 2009년에는 ‘영세한 스포츠산업 기반을 강화하기 위한 본 용자사업의 목적을 달성하기 위해서 용자 활성화 제도개선 노력이 필요하다’는 지적이 있었다. 이는 용자사업에 대한 전반적인 검토를 주문한 것으로 볼 수 있다.

2010년 8월 무렵 기획재정부로부터 고정금리에서 변동금리로의 전환요구가 재차 있었다. 이 같은 요구는 재정용자사업 용자조건 정비의 일환으로 복잡·다양한 용자조건을 단순화하고, 대출 금리에 지속적으로 하락하는 시중금리를 반영하여 용자사업의 형평성과 효율성을 제고시킬 목적으로 2001년부터 줄곧 제기해 오던

21) 경영실적 평가란 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제48조(경영실적 평가)에 의거하여, 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하는 것을 말한다. 국민체육진흥공단은 준정부기관 중 연기금 유형에 속하고, 2008년에는 79.1점을 받아 총 14개 기관 중 7위를, 2009년에는 82.63점을 받아 총 15개 기관 중 B등급 7위를 차지했다. 국민체육진흥기금 용자사업의 평가범주는 경영시스템의 주요사업 활동이며 지표는 체육과학연구 및 스포츠산업육성 노력인데, 그 지표에 대한 평가결과는 2008년 D등급, 2009년 C등급을 획득하였다. 상위 순위로 도약하기 위해서는 상기 지표의 고득점이 요구된다.

사항이다. 그러나 특수 분야의 활성화를 목적으로 하는 용자사업들은 고정금리를 택하고 있는 경향이 많으며, 스포츠산업체 대부분은 영세하기에 적은 이자율 상승에도 경영이 어려워질 수 있는 반면, 용자 시행 시 원금과 이자가 확정되므로 (특히 시설 건설 및 개보수 기간 동안의) 운영계획을 보다 안정적으로 수립할 수 있다(김희수, 2007: 47)는 등의 이유를 들어 고정금리를 유지하고 있다.²²⁾

이와 더불어 국회예산정책처는 공단의 용자방식을 기존의 대리대출방식에서 이차보전방식(interest subsidy)으로 전환할 것을 요구했었다. 앞서 기술했지만, 현행 대리대출방식 하에서는 비록 공단이 용자대상 업체를 선정하지만, 실질적인 집행과 관리는 리스크를 관리해야 하는 은행이 담당하므로 실제 집행률은 감소될 수밖에 없으므로, 수혜자가 은행에서 대출받은 대출 이자율과 정부지원 이자율의 차액만큼만 지불하면 되는 이차보전방식으로 전환하라는 것이다. 이러한 요구에 대해 공단 측은 다음의 이유들을 들어 현행 방식을 고수하고 있다: 첫째, 용자대상 업체의 대부분이 영세하므로 효율성보다는 형평성에 초점을 맞춰야 한다. 둘째, 이차보전방식을 채택하더라도 업체의 이자부담은 현재와 큰 차이가 없을 뿐 아니라 은행의 수익만 증가하는 폐단이 있다. 셋째, 현재 순자산이 존재하는 국민체육진흥기금의 경우, 이차보전방식으로 전환하면 추가적 여유재원이 확보될 수는 있겠으나, 당장 어떤 사업의 자금 수요 때문에 지금까지 축적된 자산을 활용하는 것은 재정건전성을 훼손할 수도 있다. 넷째, 정부 및 기금의 스포츠산업 육성 정책이 은행 영업활동에 따라 좌우되고, 금융기관의 유동성 부족 또는 기조 변경 시 정책 목표 달성은 곤란해질 수 있다(국회예산정책처, 2010a: 47). 이처럼 2007년 이후 예산의 축소, 외부 지적사항의 증가 등 사업 수축 압력이 확산함에도 경로변화는 나타나지 않고 있다.

22) 2010년 11월 국민체육진흥공단이 실시한 만족도 조사결과에 따르면, 조사대상 131개 업체 중 변동금리로의 변경을 찬성하는 비율은 19.8%(26개 업체)에 불과한 반면, 나머지 105개 업체(80.2%)는 반대하였다. 찬성 이유로는 금리가 낮아질 것이라는 판단이 38.5% (10개 업체)로 가장 많았다. 이를 근거로 공단 측은 현행 연이율 4%를 더 낮추자는 의견을 제시하고 있지만 합의에 이르지 못하고 있다.

Ⅳ. 국민체육진흥기금 용자사업의 경로의존성 분석

국민체육진흥기금 용자제도의 경로의존적 속성을 찾아내기 위하여 지금까지 기술하였던 용자제도의 변천과정을 본 연구의 분석틀(<그림 2>)에 적용해 보자.

1. 초기조건

1962년 「국민체육진흥법」이 제정된 이후 1982년 전면개정(법률 제3612호)될 때까지는 ‘체육용구의 생산 장려’ 조항은 별다른 주목을 받지 못했다. 그러다가 ‘1986년 아시아경기대회’와 ‘1988년 서울올림픽대회’의 국내 개최 확정이라는 외부 사건에 의해 관련 산업에 대한 관심이 서서히 증가되더니 ‘91년이 되서야 비로소 국민체육진흥기금 용자제도가 채택·시행되기 시작하였다. 이런 맥락에서 다음 두 가지 사항에 주목할 필요가 있다. 첫째, 체육용구에 대한 관심이 크지 않았던 당시 상황을 감안할 때, 국민체육진흥기금 용자사업에 있어 ‘1986 아시안 게임’과 ‘1988 서울올림픽대회’는 외부 사건(triggering event) 또는 중대한 사건(historical event)으로 작용했다. 둘째, 체육용구 생산 장려를 위해서는 보다 적극적이고 직접적인 재정지원방식을 위시로 하여 세제 혜택, 외산 제품에 대한 관세 부과, 국산제품 개발 지원 등 많은 대안들이 존재했었을 것이고, 그러한 가운데 어떤 방식이 채택될 것인지에 대한 명백한 이론적 기준이나 설명 및 예측 근거도 마련되어 있지 않은 상황이었다.

2. 중대한 전환점

열악한 한국 스포츠용구와 체육시설의 발전을 위한 용자사업 시행의 법적 근거 마련의 계기가 된 ‘1986년 아시안 게임’과 ‘1988년 서울올림픽대회’는 국민체육진흥기금 용자제도의 외부 사건(triggering event) 또는 중대한 사건(historical event)인 동시에 중대한 전환점(critical juncture)에도 해당된다. 왜냐하면 올림픽 게임, 월드컵 경기와 같은 지구적 차원의 국제적 행사는 실제 개최 년도보다 최소 8년 전에 결정되고 있으며, 그 행사로 인한 영향력은 대회 개최 신청 준비단계에서부터 시

작하여 대회 종료 이후에도 상당 기간 지속되고 있는 것이 현실이기 때문이다. 88 서울올림픽은 1981년 9월 30일에, 86 아시안 게임은 같은 해 11월 26일에 개최가 확정되었다. 이에 범국가적인 추진을 위해 체육부를 1982년 3월 15일에 신설하고, 체육부장관으로는 노태우 정무 제2장관을 임명하여 사업추진에 힘을 실어주었다. 이 같은 판단은 당시 언론들의 보도내용에서도 확인이 가능한데, 그들 대부분은 낙후된 한국 스포츠용구와 체육시설에 획기적인 전환점을 맞을 것으로 보인다면서 높은 기대를 표명했었다.²³⁾ 이외에도 1997년 말경 발생된 'IMF 구제금융' 사태는 국민체육진흥기금 용자제도에 있어 또 하나의 중대한 전환점(critical juncture)으로 볼 수 있다. 6.25 전쟁 이후 민족 최대의 수난이라고 비유되고 있으며(허전·김호정, 2000: 30), 높은 실업률과 고물가의 지속으로 국민들에게 큰 고통을 안겨주었던 IMF 외환위기 극복에 일조를 하겠다는 명분으로 관련 예산을 증액하고, 용자대상을 확대해 나가면서 사업을 유지시켜 나갔다.

경로의존 분석에서 또 다른 중요한 개념은 우연성(contingency)이다. 여기서 우연성이란 적용 가능한 여러 대안들이 존재하는 상황에서, 특정 대안이 선택될 확률이 다른 대안들이 선택될 확률보다 높지 않았음에도 불구하고, 그 대안이 선택되어지는 것을 말한다. 이 개념을 국민체육진흥기금 용자제도 사례에 적용해 보면 다음과 같다. 체육용구 생산 장려를 위한 다양한 지원방식들이 존재했고, 더구나 어떤 방식이 채택될 것인지에 대한 명백한 기준이나 근거도 마련되어 있지 않은 상황에서 지원적 성격이 약한 용자제도가 선택된 배경에는 단지 직접 재정지원방식을 택할 경우 기금 고갈의 우려나, 특정 업체를 선정해 지원할 경우 특혜 논란에 휩싸일 수 있다는 우려와 같은 간접적이고 주변적인 이유들이 주로 작용했을 것이라고 추정된다. 이러한 사실들이 바로 Mahoney가 주장하는 우연성(contingency)에 해당된다고 볼 수 있다. 한 마디로 '체육용구의 생산 장려'를 위한

23) 1982년 12월 27일자 경향신문 9면에 '체육시설·용구 생산업체 내년부터 지원자금 용자'라는 제목아래 다음의 기사가 실렸다: "스포츠용구를 생산하는 업체와 체육시설을 설치하는 업체에 지원자금이 용자된다. 개정된 국민체육진흥법에 의해 내년부터 시행될 스포츠용구의 생산 장려책은 낙후된 한국 스포츠용구와 체육시설에 획기적인 전환점을 맞을 것으로 보인다. (중략) 개정된 체육진흥법 16조에는 체육부장관은 국민체육진흥을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 체육용구를 생산하는 업체 중 우수업체를 지정하여 국민체육진흥재단의 진흥기금에서 그 자금을 용자하도록 하여 영세성과 정밀하지 못한 용구를 만들어온 스포츠용구 생산업체를 지원, 발전시키도록 했다."

여러 정책적 수단들 가운데 용자사업이 선택된 것은 우연에 가깝다는 것이다. 즉 국민체육진흥기금 용자제도는 우연성에 의해 경로가 시작되었다는 것이다.

3. 자기강화와 관성

앞서 국민체육진흥기금 용자사업의 변천과정에서 살펴보았듯이, 제도가 생성된 이래 저조한 집행률을 포함한 사업부진 상태가 전혀 개선되지 않고 있었다면 용자사업의 실질적인 효과 여부, 관련 사업자들의 선호 등에 대한 전면적 검토를 거쳐 대출 방식 및 금리 적용방식의 전환 등을 비롯해 사업의 폐지까지도 신중하게 고려했어야 마땅했을 것이다. 그럼에도 불구하고 위기에 직면할 때마다 관련 예산의 증대, 용자 대상의 확대 및 이율 인하 등과 같은 소극적인 조치들만 강구하면서 용자사업을 계속적 유지를 넘어 확대를 시도해 왔다.

이렇듯 자기강화(Self Reinforcement) 또는 관성(Inertia) 기제에 해당하는 전형적인 현상들은 곳곳에서 발견된다. 첫째, 1996년의 체육시설업체 중 부가금을 납부하는 업체들만을 용자대상 확대에 포함시킨 조치에서 나타난다. 이는 체육시설업체의 기금조성 기여에 대한 재환원 성격의 용자였음을 보여준다. 둘째, 2000년에는 IMF 외환위기 사태 여파로 대두된 용자사업의 위기를 용자대상 확대로 모면하려 하였다. 셋째, 「국민체육진흥법」의 개정(2004년 10월 16일) 및 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 개정(2005년 7월 29일) 등 관련 법률의 개정을 이끌어낸 정도의 유연성을 지니고 있었음에도 불구하고, 용자 대상이나 분야 확대에만 매달렸다. 넷째, 집행률 부진을 만회하기 위해 2007년의 용자대상을 전 체육종목으로 확대시킨 조치를 들 수 있다.

이 같은 정책적 대응, 다시 말해 정책 종결에 대한 저항의 주된 원인²⁴⁾은 용자사업의 관성을 비롯해 용자사업을 대신할 새로운 대안의 제시를 어렵게 만드는 높은 종결비용이라고 판단된다.

지금까지의 분석 결과를 요약해 보면, 국민체육진흥기금 용자사업은 86년 아시

24) 정책종결에 대한 저항의 원인은 Peter deLeon의 주장을 인용한 최봉기(2008: 499-502)가 체계적으로 밝히고 있다: ① 심리적 저항, ② 정책·조직의 관성과 항구성, ③ 조직과 정책의 동태적 보수주의의 경향, ④ 종결반대를 위한 정치적 연합, ⑤ 다양한 법적 제약, ⑥ 높은 종결비용 등.

안 게임과 88년 서울올림픽 대회 개최 확정이라는 우연한 사건이자 중대한 전환점으로 촉발된 용자사업이라는 경로가 용자대상 확대와 같은 자기강화, 제도 변경요구에 대한 현상유지와 같은 관성이 나타나는 등 Mahoney의 자기강화 모형에 따른 경로의존적 속성을 여실히 보여주고 있다(<표 8> 참조).

<표 8> 시기별 주요내용 및 경로의존관련 속성

시점	주요 내용	경로의존적 속성
'82. 12. 31	○ 국민체육진흥법 전면개정(법률 제3612호) - 국민체육진흥기금 용자제도의 법적 근거 마련	형성시점(founding moment) 우연성(contingency)
'86. 09. 20 '88. 09. 17	○ 1986년 아시안게임 개최('81.11.26 개최확정) ○ 1988년 서울 올림픽대회 개최('81.09.30 개최확정)	외부사건(Triggering Events)이자 중대한 전환점(critical juncture)
'91	○ 국민체육진흥기금 용자 시행 - 우수체육용구 생산업체 설비자금, 연구개발자금	실질적 경로시작점
'96. 12. 18	○ 용자대상 확대 - 체육시설업체에 대한 기금용자	자기강화(self-reinforcement)
'00. 10. 25	○ 용자대상 확대	자기강화(self-reinforcement)
'04. 10. 16	○ 국민체육진흥법 일부개정(법률 제7234호) - 스포츠서비스업 용자포함('06년부터 시행)	자기강화(self-reinforcement)
'07. 06. 20	○ 용자대상 확대 - 용자집행률 제고와 골프관련 편중해소를 위해 모든 체육시설 종목으로 확대	관성(Inertia)

4. 외적 환경 요인

국민체육진흥기금 용자사업과 관련된 주된 외적 환경 요인들은 용자예산의 변화, 외부지적, 용자수요변화 등을 중심으로 살펴보고자 한다. 그러한 요인들을 선택한 이유는 다음과 같다. 용자예산의 변화는 용자 대상 및 선정액을 변경시킬 수 있고, 외부지적은 용자사업의 정책방향을 수정할 수 있으며, 용자수요변화는 용자사업의 필요성 및 당위성과 연관되는 등 용자사업에 미치는 영향력이 매우 높기 때문이다. 먼저 용자예산의 변화를 살펴보자. 1997년의 IMF 외환위기 사태로

인해 용자수요에 변화가 있었으며, 이는 용자 대상 및 부문의 확대, 용자예산 변화라는 제도상의 변화를 가져왔다. 용자예산이 IMF 사태가 지난 1999년에 가서야 150억 원으로 감소한 것은 기금 예산의 속성상 전년도 내지는 전전년도의 결산자료를 참고하여야만 예산을 확정지을 수 있기 때문이고, 2000년-2002년의 예산이 증액된 것은 2000년의 용자대상 확대와 함께 스포츠 산업의 육성을 위함이었으나, 저조한 집행률로 인하여 이후의 예산액은 감소하였으며, 최근에 오면서 그러한 추세는 더욱 뚜렷해지고 있다.

대표적 외부기관으로는 국회 및 국회예산정책처, 그리고 기획재정부를 들 수 있다. 국회는 국정감사 등을 통해 ‘기금용자제도에 대한 개선방안 마련’과 ‘골프관련 사업에의 편중된 용자 개선’ 등에 대한 지적을 반복적으로 해왔다. 국회예산정책처로부터는 수차례에 걸쳐 공단의 용자방식을 기존의 대리대출방식에서 이차보전방식(interest subsidy)으로의 전환을 요구받아 왔다. 그리고 기획재정부로부터는 2001년부터 줄곧 고정금리에서 변동금리로의 전환 및 용자 집행률을 제고하라는 요구가 있었다.

이처럼 영향력이 큰 외부기관들로부터 지적 또는 요구 사항들이 지속적으로 있어 왔다면 용자사업의 존치 여부 등을 포함한 근본적인 검토 및 실효적인 조치들을 강구했을 법도 한데, 앞에서 살펴보았던 나름의 이유들을 대면서 일부 요구에 대해서만 대응적이고 형식적인 조치만을 취한 채 기존 방식을 유지해 오고 있었다. 예를 들면 국회의 ‘골프관련 사업에의 용자 편중’ 지적에 대해서만 ‘골프관련 시설에 대한 연도별 용자한도 설정’이라는 실효성 있는 정책대안을 제시하였고, 재정경제부의 요구에도 부분적으로만 수용한 나머지 용자이율을 인하했을 뿐이다. 그러나 전자에 대한 반응은 골프관련 용자수요²⁵⁾를 반영했다거나 비인기 종목의 중점 육성하려는 정책적 판단에 의거했다기보다는 강력한 영향기관인 국회의 지적을 수용하지 않을 수 없다는 상황적 판단에 따른 정책 변화라 할 수 있다. 또한 후자의 대응은 지속적인 시중금리 및 재정금리의 하락 추세와 더불어 변동

25) 국내 골프산업은 1998년 박세리 선수의 세계 메이저대회 2회 우승을 포함해 4회 우승을 계기로 1999년 10월 김대중 전 대통령의 ‘골프대중화 선언’이 나오면서 대중화 기틀이 마련되었다고 할 수 있다. 골프장 이용객수는 2006년 1,969만 명으로 전년도보다 10.4%, 골프 붐이 일기 시작한 2000년보다는 64.5%나 급증했으며(서천범, 2007: 138), 골프장 및 골프연습장의 용자 신청액 역시, 2005년 152억, 2006년 280억, 2007년 250억 원에 이르고 있었다.

금리제 방식의 적용을 검토해 보라는 재정경제부 권고를 의식한 정치적 타협 성격이 다분했을 것이라는 판단이다. 한 마디로 외부 기관들의 지적 및 요구 사항에 대해 이 정도의 반응이라도 보인 이유는 원활한 예산확보는 물론 기관의 정체성 강화 및 이미지 제고 등과 밀접한 연관이 있기 때문일 것으로 추론된다. 이렇듯 기존 방식을 고수하려는 대응방식은 앞서 밝힌 정책종결에 대한 저항 원인들과 함께 핵심 행위자인 국민체육진흥공단과 문화체육관광부 업무관련자들의 사업폐지에 따른 업무 전환 및 대외적 비난 등에 대한 우려²⁶⁾ 때문이라는 해석이 가능하다.

마지막으로 용자사업의 수요 측면에서의 분석을 위해 최근 10년간 부문별 집행 비율을 살펴보면, 총 용자금액 중 우수체육용구 생산업체는 평균 12.2%, 체육시설업체는 84.5%, 스포츠서비스업체는 3.4%의 점유율을 나타낸다(<표 5> 참조).

<표 5> 최근 10년간 부문별 집행 비율

(단위: %)

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
우수체육용구 생산업체	34.5	7.9	12.2	16.8	-	15.6	8.8	13.7	15.2	29.4
체육시설업체	65.5	92.1	87.8	83.2	100	84.4	91.2	86.3	84.8	70.6
스포츠서비스업체	-	-	-	-	-	7.3	10.2	11.9	1.7	3.9

이는 상대적으로 담보여력이 높은 골프연습장, 승마장과 같은 체육시설부문의 집행이 높기 때문인데, 이러한 현상은 정부의 재정용자사업 운영상의 목적에 배치된다고 하겠다. 왜냐하면 정부의 재정용자사업은 민간금융부문으로부터 필요한 자금을 공급받는 데 어려움이 있는 계층이나 부문에 보다 완화된 기준으로 자금을 공급해 줌으로써 해당 분야의 자금부족현상을 완화시켜주는 역할을 수행하여야 하기 때문이다(국회예산정책처, 2010a: 4). 이 같은 당초의 정책목표를 달성하기 위해서는 체육시설보다는 민간금융부문으로부터 자금 확보가 어려운 우수체

26) 국민체육진흥기금 용자사업 관련자와의 인터뷰('11년 7월) 결과, 매일 3-4건의 용자문의가 있을 정도로 내·외부 관계자들의 용자사업에 대한 관심은 지속적이었으므로 용자사업의 폐지로 새로운 민원이 초래될 것을 우려하고 있다. 또한 사업 폐지를 위해서는 관련 법 개정, 기금 운영계획 변경 등 행정 절차도 복잡하며, 관련자들을 납득시킬 설득력도 갖춰야 하는데, 그 수준까지는 도달하지 않았다는 의견을 개진하였다.

육용구 생산업체 또는 스포츠서비스업체에 대한 용자가 확대되어야 하나 현실은 그렇지 못하다. 이는 용자 수요가 변동되었음을 의미하며 이의 해결을 위해서는 직접용자가 대안이 될 수 있는데, 적극적으로 직접용자를 위한 인적·물적 자원의 보장 등은 회수불능 우려 등으로 고려치 않고 있다. 이 또한 국민체육진흥기금 용자사업 시행에 대한 근본적 검토가 필요한 또 하나의 이유라 하겠다.

5. 내적 변화 요인

국민체육진흥기금 용자사업의 내부 요인들로서 경로의존성 분석의 대상이 될 만한 변수선정을 위한 기준으로는 사업내용의 변경권한, 과급 효과 등이 있고 이에 근거하여 요인들을 도출하면 내부적으로 변경이 가능하고 용자수요를 변경시킬 수 있는 용자 부문 및 대상, 공단의 수입 및 용자신청자의 수요와 연관된 금리 변화를 비롯해 담당 부서의 규모를 결정지을 수 있는 용자 사업이 공단 내에서 차지하는 중요도 등을 들 수 있을 것이다. 여기서는, 용자부문 및 대상은 앞에서 상술했기에, 금리 변화²⁷⁾와 국민체육진흥공단 내에서의 용자사업의 중요도 변화만을 집중적으로 살펴보려고 한다.

우선 1997년-2010년까지의 시장금리와 용자 금리를 비교해 보자(<표 6> 참조).²⁸⁾ 비교 결과, 양 금리간의 최대·최소 격차는 1997년의 7.98%p, 2001년의 0.75%p이며, 시기별로 차이는 있지만 평균 금리 차이는 2.33%p이었다. 이 정도의 차이는 사업자에게는 매우 큰 혜택인 동시에 국민체육진흥기금 용자는 고정금리이고, 상환기간도 최대 10년으로 시장 용자조건보다 훨씬 유리한 편이다. 이 같은 저금리 용자는 앞서 언급했던 실질적인 보조금 지원이라는 사실에 대한 방증이며, 국민체육진흥기금 용자사업의 존속에 영향을 미치고 있다.

27) 최근 8년(2003-2010년)간 국민체육진흥기금에서 용자를 받고 상환 잔액이 남아있는 146개 업체를 대상으로 만족도조사를 벌인 결과, 응답자(131개 업체)의 80.9%가 용자신청사유를 '낮은 이자부담' 때문이라고 밝히고 있다. 이처럼 국민체육진흥기금 용자사업의 수혜자인 사업자들이 꼽는 가장 큰 메리트는 시중은행보다 낮은 대출이율이었다.

28) 참고적으로 시장금리는 한국은행이 발표하는 금융기관 가중평균금리 중 매년 12월의 신규 취급액 기준 기업대출금리를 시장금리로 적용하였고, 용자금리는 국민체육진흥기금 용자이율을 적용했다.

<표 6> 연도별 시장금리와 국민체육진흥기금 용자 금리 비교

(단위: %)

구분	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11.6
시장금리	14.98	10.96	8.17	8.11	6.75	6.47	6.18	5.54	5.80	6.30	7.16	6.87	6.24	5.52	5.89
용자금리	7	7	7	7	6	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4
금리차이	7.98	3.96	1.17	1.11	0.75	1.47	1.18	1.54	1.80	2.30	3.16	2.87	2.24	1.52	1.89

이어서, 국민체육진흥공단 차원에 있어 용자사업의 중요도를 살펴보는 하나의 방편으로 기금 지원 집행액 대비 기금 용자금액을 비교해 보자(<표 7> 참조).

<표 7> 연도별 체육진흥기금지원 실적대비 기금용자 비율

(단위: 연도, 억원, %)

구분	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11(계획)	
기금지원	집행액	548	593	704	972	2,708	1,031	1,243	1,726	1,526	1,747	2,291	2,367	2,578	3,860	5,295	6,552
	예산액	120	270	380	150	230	230	118	118	118	158	138	150	143	83	75	
기금용자	비율	21.9	45.5	54.0	15.4	8.5	22.3	18.5	6.8	7.7	6.8	6.9	5.8	5.8	3.7	1.6	1.1
	집행액	61	158	237	67	22	15	200	113	66	90	72	107	122	91	81	미정
	비율	11.1	26.6	33.7	6.9	0.8	1.5	16.1	6.5	4.3	5.2	3.1	4.5	4.7	2.4	1.5	미정

※ '00년도 전문체육 부문에는 월드컵경기장 건설비(2,103억 원) 포함.

기금 지원 집행액 대비 기금 용자사업의 예산액 비중은 1998년 54.0%로 가장 높았다가, 해를 거듭할수록 점차 줄어들어 2011년에는 1.1%에 그치게 되었다. 이는 수요 증가에 따라 기금 지원 집행액은 급증한 반면, 연도별로 다소의 증감이 있었으나 용자 집행액은 전반적으로 감소하고 있는 추세를 보이고 있기 때문이다. 이러한 추세는 국민체육진흥공단이 수행하는 여러 가지 사업 중 용자사업의 중요도가 감소하고 있다는 해석을 가능하게 한다. 더군다나 용자사업은 원금에 이자가

지 회수하는 사업이기에, 기금 지원 집행액이 증가하면 할수록 용자사업의 중요도는 점차 저하될 수밖에 없을 것이다.

V. 결론

1991년부터 시행되고 있는 국민체육진흥기금 용자사업이, 많은 변화에도 불구하고, 지금까지 존속하는 이유를 Mahoney의 자기강화모형을 기본으로 하고, 내·외부 환경변화라는 변수를 추가시킨 분석틀을 적용하여 찾아봄으로써 경로의존적 접근의 유용성과 적용범위에 대한 확장을 시도해 보았다.

1986년 아시안 게임과 1988년 서울올림픽대회라는 외부적 사건(triggering event)과 결정적 시기(critical juncture)에 의해 시작된 국민체육진흥기금 용자사업은 1989년 국민체육진흥공단으로 이관되어 1991년부터 본격 추진되었으며, 부가금 납부업체를 용자대상에 포함시킨데 이어 IMF 외환위기 사태를 계기로 용자대상은 더욱 확대되었다. 그에 이은 2006년 스포츠서비스업체로의 대상 확대와 2007년 체육시설업체 전체로의 확대는 스포츠산업을 육성하려는 요인이 작용하였다. 다른 한편에서는 2006년 이래로 골프장 용자편중 등에 대한 국회의 지적이 지속적으로 있었지만, 골프관련 사업에 대한 용자한도액 설정 등의 한정된 개선 노력만이 시도되었다. 용자 수요가 많았던 골프장에 대한 한도액 설정은 용자 집행률의 저하를 가져왔고, 예산 축소로 이어졌다. 또한 기획재정부 등 외부 기관으로부터 변동금리 또는 이차보전방식으로의 전환 요구도 있었지만, 기존의 고정금리를 고수하고 있다.

이러한 국민체육진흥기금 용자사업을 경로의존성 관점에서 분석해 보았더니, 국민체육진흥기금 용자사업은 시대 변화에 따라 다른 지원 사업으로의 전환 내지는 폐지 또는 이차보전 또는 변동금리로의 용자방식 변화를 검토하기보다는 현행 유지라는 경로의존성을 보이고 있었다. 또한 우수체육용구 생산업체에 대한 용자를 통한 체육용구의 생산 장려라는 당초의 취지에서 벗어나, 용자 대상과 범위를 계속 확대시켜 나가더니 체육시설 전체를 대상으로 시행하고 있는 사실에서도 높은 경로의존성이 발견된다고 하겠다. 이러한 해석이 가능한 까닭은 비록 동일 형

태는 아니더라도, 특정 제도가 일정 경로 내지 방향을 지속적으로 유지한다면 경로의존성에 포함시켜야 한다는 주장(김종성, 2000: 283)에 부합하기 때문이다. 한마디로, 사업 시행 초기인 1991년과는 사회적·경제적 환경이 크게 달라졌기에 용자제도의 존치 여부에 대한 근본적인 검토부터 필요했으나, 용자의 규모 및 대상, 조건 등 외형적 제도 변화만 있었을 뿐, 본질적인 내용은 달라지지 않고 있다는 것이다. 그러한 이유는 경로의존성에 의해 관성적으로 유지되려는 속성을 위시로 하여 사업폐지에 따른 매몰 비용에 대한 우려 및 핵심 행위자의 현상 유지적 사고 등이 함께 작용했기 때문으로 추론된다.

이러한 분석결과가 갖는 정책적 함의는 경제적·사회적 상황이 변동되었음에도 불구하고 재정용자사업은 일단 시행되고 나면 향후 사업의 필요성이나 목적에 상관없이 계속 존치하려는 관성, 즉 경로의존성이 강하여 쉽사리 폐지되지 않는다는 것이다. 물론 재정용자사업이 존치되는 까닭에는 일정 부분 그 사업이 유용성과 타당성을 지니고 있기 때문이겠지만, 더 큰 이유는 사업의 자기강화기제 또는 관성 때문일 것으로 여겨진다. 따라서 현재 운용되고 있는 재정용자사업 전체를 대상으로 공적 자금사용의 효율성 측면, 정책수혜자 입장에서 근원적인 검토를 하여 사업취지에의 부합 여부, 정책목표의 달성 여부, 유사·중복 사업의 존재 여부 등을 밝혀내어 재정용자사업에 대한 전반적인 재검토 및 조정이 있어야 할 것이다. 또한 재정용자사업관련 통합 법률의 제정을 비롯해 지원방식(예, 직접 지원방식, 이차보전방식 등)의 전환가능성 검토, 집행실적이 저조한 사업에 대한 원인 검토 등을 통한 사업개선방안 마련, 그리고 사업성과 제고를 위한 성과관리방안 마련 등의 조치가 있어야 할 것이다(국회예산정책처a, 2010: 67-68).

이러한 정책적 함의와 함께 본 연구는 타 용자사업, 더 나아가 다른 정책 사업의 경로변화를 설명할 수 있는 방법론을 제시해 보려는 의도와 실증분석을 통한 경로의존관련 이론의 과학화에도 나름의 기여를 했다고 여겨진다. 그러나 본 연구는 다음의 한계들을 지니고 있다고 하겠다. 첫째, 국민체육진흥기금 용자사업이라는 특정 사례를 대상으로 한 분석결과를 다른 용자사업 내지 재정사업에 적용 시키기에는 일정한 한계가 있을 것이다. 둘째, 본 연구 역시 신제도주의, 나아가 경로의존성 이론이 배태하고 있는 근원적 문제인 현상에 대한 해석의 일반화 문제에서 벗어나 있지 못하다. 동일한 자료를 검토하고도 어떤 학자는 패턴의 지속

성이 있다고 할 것이고 다른 연구자는 변화가 있었다고 생각할 수도 있을 것이다 (Peters, Pierre and King, 2005: 1286). 따라서 경로의존에 대한 해석에 있어 일반화 수준을 높이기 위해선 Oliver E. Williamson(2000: 611)이 ‘경로의존은 실제적이고 중요한 조건이지만, 이에 대한 해석은 활발히 논의되고 있다’고 지적했듯이, 보다 다양한 실증적 분석이 시도되어야 할 것이다.

▣ 참고문헌

- 강호정·김경식. 2008. “국민체육진흥기금 용자제도 지원효과 극대화 방안.”《한국콘텐츠학회논문집》 8(7): 208-215.
- 강호정·이준엽. 2005. 《현대 스포츠 경영학》. 파주: 학현사.
- 국민체육진흥공단. 2010. 《국민체육진흥기금 용자사업에 대한 만족도 결과보고서》.
- 국회예산정책처. 2010a. 《재정용자사업 평가》.
- _____. 2010b. 《재정용자사업 편람》.
- 기획예산처. 2007. 《재정용자제도의 효율적 운영방안에 관한 연구》.
- 기획재정부. 2009. 《2008년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서(연·기금 유형)》.
- _____. 2010. 《2009년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서(연·기금 유형)》.
- 김미나. 2003. “공무원 특별채용제도의 경로 의존적 변화: 박정희 정권의 군인 특별채용 사례를 중심으로.” 《한국행정학회 2003년 동계학술대회 발표논문》: 318-342.
- 김선명. 2000. “한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구.” 《한국정책학회보》 9(3): 187-215.
- _____. 2007. “신제도주의 이론과 행정의 적응성 : 역사적 제도주의를 중심으로.” 《한·독 사회과학논총》. 17(1): 211-239.
- 김연수·이명석. 2007. “한국 행정개혁의 경로의존성 분석.” 《한국행정학회 2007년 하계학술대회 발표논문》.
- 김종성. 2000. “미군정 행정조직의 경로의존성.” 《한국 사회와 행정 연구》 11(1): 277-291.

- _____. 2002. “신제도주의의 행정학적 함의 : 역사적 신제도주의를 중심으로.” 《사회과학연구》 제13권(2002. 12). 충남대학교 사회과학연구소: 59-82.
- 김준기·이석원·이영범·장경호·신기철. 2006. “중소기업 정책자금 지원사업의 효과성 분석: 중소기업진흥공단 지원사업을 중심으로.” 《한국행정학회 2006년 추계학술대회 발표논문》: 1-37.
- 김지영·박상원. 2008. 《세부담 완화를 위한 재정융자제도의 이차보전방식 전환 연구》. 한국조세연구원.
- 김태일·김선희. 2006. “의료보험 급여제도의 경로의존에 관한 연구.” 《한국정책과학회보》. 10(4): 41-64.
- 김혁·함성득·권혁민. (2004). 한국에 있어서 정권인수기 조직화의 경로의존성 분석. 《한국행정학보》 38(5): 67-85.
- 김희수. (2007.6). 《관광진흥개발기금 융자제도 개선방안》. 한국문화관광연구원. 정책과제 2007-17.
- 국회 문화관광위원회. 2006. 《국정감사 문화관광위원회 회의록》. 서울: 국회사무처.
- 국회 문화체육관광방송통신위원회. 2008. 《국정감사 문화체육관광방송통신위원회 회의록》. 서울: 국회사무처.
- 문화체육관광부. 2010. 《2009 체육백서》.
- 박상원. 2009. “재정융자제도의 현황과 개선방안.” 《조세·재정 BRIEF》. 한국조세연구원: 1-11.
- 박상원·박정수·안중범·이원희. 2009. 《재정융자제도 개선방안》. 한국조세연구원.
- 박용성·박춘섭. 2011. “민간투자 사업 최소수입보장(MRG) 제도의 경로변화 연구: 경로의존모델에 따른 경로시작과 점진적 경로진화.” 《한국정책학회보》 20(1): 243-267.
- 박종화. 2009. “지역산업정책 형성과정에서의 경로의존성 : 대구권 산업발전로드맵 수립과정의 경험.” 《국토연구》 제61권(2009.6): 235-254.
- 방민석·김정해. 2003. “대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책변화의 경로의존성을 중심으로.” 《한국행정학보》 37(4): 233-259.
- 서천범. (2007). 《레저백서 2007》. 한국레저산업연구소.
- 성낙선·유태현. 2008. “재정융자사업의 재정보조율 산정방식 개선 연구.” 《동향과 전망》: 74: 229-280.

- 송명규·한태룡·김진환. 2006. 《국민체육진흥기금 용자사업 제도개선 및 효율화 방안》. 서울: SOSFO 체육과학연구원.
- 심상용. 2005. “과거 성장전략의 경로의존성과 혁신주도 동반성장의 과제에 대한 연구.” 《한국정책학회보》 14(4): 223-248.
- 심원섭. (2009). “한국 관광정책의 변화과정 연구: 역사적 제도주의하의 경로의존성을 중심으로.” 《관광학연구》 33(7): 161-185.
- 안희남. 2002. “신·구제도주의 비교연구.” 《현대사회와 행정》 12(3): 1-41.
- 유시용. 2006. “정책자금의 대출금리 결정 방안.” 《한국행정학회 2006년 추계학술대회 발표논문》: 1-21.
- 이민창. 2001. “합리적 선택 제도주의의 정책학적 함의.” 《한국행정학회 2001년 동계학술대회 발표논문》: 1-23.
- 이혁우. 2010. “정부 용자금 정책의 반증 메커니즘 규명을 위한 시도: 용자금 배분 과정을 중심으로.” 《한국행정연구》 19(3): 203-224.
- 정용덕 외. 1999. 《합리적 선택과 신제도주의》. 서울: 대영문화사.
- 진상현. 2009. “한국 원자력 정책의 경로의존성에 관한 연구.” 《한국정책학회보》 18(4): 123-144.
- 천정환. 2010. “한국교정행정의 문제점과 발전방안에 관한 연구: 경로의존성 이론을 중심으로.” 《한국행정학회 2010년 춘계학술대회 발표논문》: 454-470.
- 최봉기. 2008. 《정책학 개론》. 서울: 박영사.
- 하연섭. 2003. 《제도분석 이론과 쟁점》. 서울: 다산출판사.
- 하태수. 2010. “경로변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조.” 《한국행정학회 2010년 동계학술대회 발표논문》: 1-16.
- 하혜수·양덕순. 2007. “공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로.” 《행정논총》 45(2): 127-153.
- 한국은행. 1997-2011. 《금융기관 가중평균 금리동향》. 한국은행(www.bok.or.kr)-보도자료-금융기관 가중평균금리.
- 한세익. 2002. 정보화의 경로의존성에 관한 연구: 역사적 제도주의 관점에서. 《정보사회연구》. 2002 봄: 1-29.
- 허전·김호정. 2000. “IMF관리체제 이후 조직풍토의 변화.” 《한국정책학회보》 9(1): 29-50.
- 황선호. 2007. “재정용자제도의 문제점과 개선방안.” 《NABO 재정브리프》 제2호.

국회예산정책처: 15-27.

- Alexander, Gerard. 2001. "Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation." *Journal of Theoretical Politics*, 13(3): 249-270.
- Bardhan, Pranab. 1989. "The New Institutional Economics and development Theory: A Brief Critical Assessment." *World Development*, 17(9): 1389-1395.
- Boas, Taylor C. 2007. "Conceptualizing Continuity and Change: The composite-Standard Model of Path Dependence." *Journal of Theoretical Politics*, 19(1): 33-54.
- Cohen, Michael D., March, James G. and Olsen, Johan P. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Crouch, Colin and Ferrell, Henry. 2002. "Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism." *MPIfG Discussion Paper* 02/5.
- Deeg, Richard. 2001. "Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The case of German Finance." *MPIfG Discussion Paper* 01/6.
- DiMaggio, Paul J., and Powell, Walter W. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Garud, Raghu and Karnøe, Peter. 2003. "Bricolage versus breakthrough: distributed and embedded agency in technology entrepreneurship." *Research Policy*, 32: 277-300.
- Greener, Ian. 2005. "The Potential of Path Dependence in Political Studies." *Politics*, 25(1): 62-72.
- Hacker, Jacob. 2004. "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States." *American Political Science Review*, 98(2): 243-260.
- Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies*. 44: 936-957.
- Ikenberry, G. John, Lake, David A., and Mastanduno, Michael. 1988. *The State and American Foreign Economic Policy*. Cornell University Press Ithaca and London.
- Ikenberry, G. John. 1994. "History's Heavy Hand Institutions and the Politics of the

- State.” Paper prepared for a conference on "New Perspectives on Institutions," University of Maryland, October 1994.
- Mahoney, James. 2000. "Path dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*, 29(4): 507-548.
- March, James G. and Olsen, Johan P. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *The American Political Science Review*, 78(3)(Sep., 1984): 734-749.
- Meyer, Uli and Schubert, Cornelius. 2007. "Integrating Path Dependency and Path Creation in a General Understanding of Path Constitution. The Role of Agency and Institutions in the Stabilization of Technological Innovations." *Science, Technology & Innovation Studies* Vol. 3: 23-44.
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge University Press[이병기 (역). 1996. ≪제도, 제도변화, 경제적 성과≫. 서울: 한국경제연구원].
- Peters, B. Guy, Pierre, John, and King, Desmond S. 2005. "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism." *The Journal of Politics*, 67(4): 1275-1300.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path dependence and the Study of Politics," *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Prado, Mariana Mota and Trebilcock, Michael J. 2009. "Path dependence, Development, and the Dynamics of Institutional Reform." University of Toronto Law Journal. *Legal Studies Research Series*, No. 09-04.
- Schwartz, Herman. 2004. "Down the Wrong Path: Path Dependence, Increasing Returns, and Historical Institutionalism." Unpublished Manuscript University of Virginia.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative politics." *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999.2: 369-404.
- Williamson, Oliver E. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead." *Journal of Economic Literature* vol. 38(September 2000): 595-613.

▣ 부록 1: 국민체육진흥기금 용자사업 주요 연혁

연월일	주요 내용
'82.12.31	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민체육진흥법 전면개정(법률 제3612호) - 국민체육진흥기금 용자제도의 법적 근거 마련
'86.09.20 '88.09.17	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1986년 아시안게임 개최 ○ 1988년 서울 올림픽대회 개최
'89.03.31	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민체육진흥법 일부개정(법률 제4105호) - 국민체육진흥재단에서 국민체육진흥공단으로 명칭 변경
'91	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민체육진흥기금 용자 시행 - 용자이율 10% - 대상 : 우수 체육용구 생산업체 설비자금, 연구개발자금
'93.08.11	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자이율 인하 - 재무부와 문화체육부의 협의 후 10%에서 7%로 인하
'96.12.18	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자대상 확대 - 체육시설업체에 대한 설치 또는 개·보수자금 용자 추가 - 체육시설업체 : 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에서 정한 등록체육시설업과 신고체육시설업 중 국민체육진흥법에 의한 부가금 과징대상업을 운영하고 있는 자 또는 설치하고자 하는 자
'97.12.03	<ul style="list-style-type: none"> ○ IMF 구제금융 요청
'97.12.29	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자대상 확대 - 문화체육관광부장관이 승인한 국제경기대회 개최용 경기시설 설치자금
'98.09.14	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자대상 확대 - 우수체육용구생산업체 원자재구입자금 추가 - 사유 : 국내 체육용구 생산업체의 생산기반 확충 및 경쟁력 제고
'99.02.26	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자금 지급시 문광부 승인조항 삭제
'00.10.25	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자대상 확대 - 일반 대중(간이)골프장 신규 시설설치자금 ○ 우수 체육용구 생산업체 우선추천제도 - 체육과학연구원장의 추천업체 우선 선정
'01.07.13	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자이율 인하 : 재정경제부와 문화관광부의 협의 후 7%에서 6%로 인하

'01.11.29	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 대중종합체육시설, 수영장, 일반대중(간이)골프장, 부가금 대상시설, 종합경기대회 시설설치자가 대상에서 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에서 정한 등록체육시설(골프장업, 스키장업, 요트장업, 조정장업, 카누장업, 빙상장업, 자동차경주장업, 승마장업, 종합체육시설업)과 수영장, 볼링장, 테니스장, 골프연습장(신고체육시설업 중 비교적 시설 규모가 큰 체육시설), 종합경기대회 시설설치자로 대상 확대
'02.04.23	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자이율 인하 : 재정경제부와 문화관광부의 협의 후 6%에서 5%로 인하
'04.03.25	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자이율 인하 : 재정경제부와 문화관광부의 협의 후 5%에서 4%로 인하
'04.10.16	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민체육진흥법 일부개정(법률 제7234호) <ul style="list-style-type: none"> - 스포츠서비스업을 용자대상에 포함('06년부터 시행)
'04.11.24	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 체육시설업체 용자대상에 체력단련장 추가
'06.02.27	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 스포츠서비스업체 설비자금, 연구개발자금 추가
'07.06.20	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용자대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 용자집행률 제고와 골프관련 편중해소를 위해 전 체육시설 종목으로 확대 - 체육시설업체 : 골프장, 스키장, 자동차경주장, 요트장, 조정장, 카누장, 빙상장, 승마장, 종합체육시설, 벨로드롬, 아이스하키장, 골프연습장, 볼링장, 수영장, 테니스장, 체력단련장, 궁도장, 게이트볼장, 농구장, 당구장, 라켓볼장, 럭비풋볼장, 롤러스케이팅장, 배구장, 배드민턴장, 볼스레이장, 사격장, 세팍타크로장, 수상스키장, 스쿼시장, 썰매장, 씨름장, 야구장, 양궁장, 역도장, 에어로빅장, 육상장, 체육도장, 체조장, 축구장, 탁구장, 펜싱장, 하키장, 핸드볼장(회원제 체육시설, 무도학원 및 무도장 제외)

▣ 부록 2: 재정용자제도에 대한 선행연구 및 주요 시사점

선행 연구	연구 주제	주요 시사점
송명규·한태룡·김진환 (2006)	국민체육진흥기금 용자사업 제도개선 및 효율화 방안	국민체육진흥기금 용자실태 및 현황, 효율화 방안(포트폴리오 구성, 증권화 기법을 활용한 무담보용자, 신용보험제도 등) 연구
김준기·이석원·이영범·장경호·신기철 (2006)	중소기업 정책자금 지원 사업의 효과성 분석: 중소기업진흥공단 지원 사업을 중심으로	중소기업진흥공단을 통해 집행된 정책자금 지원 사업에 대한 효과성 분석 (순차적 선택모형을 구성하고 이에 따른 계량적 분석 실시)
유시용 (2006)	정책자금의 대출금리 결정방안	중진공 정책자금의 대출금리 결정과정과 해외의 정책자금 집행기관과 민간금융기관의 대출금리 결정과정의 비교를 통한 중진공의 저금리 대출의 문제점 연구
김희수 (2007)	관광진흥개발기금 용자제도 개선방안	지원효과 제고를 위한 운영기준 개선, 기금사업의 타당성 제고 및 지원확대, 사후관리 및 운영체계 강화
강호정·김경식 (2008)	국민체육진흥기금 용자제도 지원효과 극대화 방안	용자규모 및 범위 확대, 기술담보대출 병행, 용자자금의 편중현상 완화, 용자대상별 금액의 탄력적 적용, 용자대상 업체 선정기준 및 사후평가시스템 구축
김지영·박상원 (2008)	세 부담 완화를 위한 재정용자제도의 이차보전 방식 전환 연구	이차보전방식에서의 전환을 위한 전제조건 및 원칙과 방법 등을 제시
성낙선·유태현 (2008)	재정용자사업의 재정보조율 산정방식 개선 연구	재정용자사업에 있어 기존의 사후적 재정보조율 산정방식을 사전적 재정보조율 산정방식으로의 전환 필요성과 타당성에 대한 실증적 검토
박상원·박정수·안종범·이원희 (2009)	재정용자제도 개선방안	재정용자제도의 문제점 검토 및 변동금리로의 일원화, 용자조건의 단순화 및 표준화 방안, 종합관리체계 및 포털사이트 구축 제시
박상원 (2009)	재정용자제도의 현황과 개선방안	재정용자제도의 종합적 관리, 단순화·표준화, 홍보시스템 구축, 이차보전방식에서의 선별적 전환 제안
이혁우 (2010)	정부 용자금 정책의 반증 메커니즘 규명을 위한 시도 : 용자금 배분과정을 중심으로	반증 메커니즘을 통해 정부 용자금 정책이 의도한 성과를 도출하지 못하는 이유에 대한 이해 및 용자금 정책 설계에 정보 제공