

# 지방분권의 관점에서 본 국가균형발전의 문제

-국가균형발전을 위한 국정과제와  
국가균형발전특별법을 위한 제언-

사업이나 개발만으로는 지역불균형 또는 수도권집중을 해소하는 데에는 역부족이기 때문에, 기존 사업과는 별도로 국가균형발전을 위한 핵심적인, 구체적 과제를 설정하고 이에 대한 사회적 합의를 바탕으로 이 과제를 실천하는 집중력이 필요하다고 생각한다.

김남철(연세대학교 법학전문대학원 교수)



## 더딘 국가균형발전

국가균형발전은 수도권으로의 집중현상과 이로 인한 수도권과 비수도권의 양극화 현상을 해소하기 위한 것으로, 이를 위하여 2004년 국가균형발전특별법이 처음 제정되어 수차례의 개정을 거치며 오늘에 이르고 있다. 2002년경 이 법의 최초 법안명은 지역균형발전특별법안이었다. 행정법학자인 필자는 그 당시 이 법안에 관하여 논문을 발표한 적이 있었고, 한 동안 이 분야를 제대로 연구하지 못하고 있다가 약 15년 정도가 지난 지금에 와서 다시 현행 국가균형발전특별법을 보니, 세부적인 내용들이 조금 더 추가되고 더 세밀해졌지만 전체적으로는 크게 달라진 것이 없다는 느낌을 받았다. 2004년 이 법이 제정된 당시와 지금을 비교해 볼 때 '수도권집중' 문제가 그리 크게 달라지지 않은 현실을 생각해 보면, 이는 오히려 당연한 일일지도 모르겠다.

## 국가균형발전의 법적 논거로서의 지방분권·지방자치

‘지방분권과 지방자치’의 문제와 ‘지역간 균형’의 문제는 하나의 범주 안에서 함께 이루어져야 하는 문제이지 이를 서로 달리 취급해서는 안 된다는 것이 평소 가지고 있는 개인적인 소신이다. 그러나 많은 학자들이 지방자치는 다양성을 추구하고, 균형발전은 균등성을 추구한다는 점에서 이들은 서로 이념적 또는 관념적으로 서로 상반된다고 주장해 왔고, 이러한 주장에 더 많은 설득력이 실리면서 지금까지도 지방분권이나 자치 영역에서는 지방분권특별법이 제정되어 시행되고 있고 대통령 소속으로 자치분권위원회가 별도로 구성되어 운영되고 있고, 균형발전 영역에서는 국가균형발전특별법이 제정되어 시행되고 있고 이를 위하여 역시 대통령 소속으로 별도의 국가균형발전위원회가 구성되어 운영되고 있는 실정이다. 국가균형발전의 문제는 과연 이와 같은 이원적인 운영이 그 동안 국가의 균형발전, 나아가 지방분권과 지방자치에 어떠한 도움을 주었는지, 그리고 바람직했는지에 대한 성찰에서부터 시작할 필요가 있다고 생각한다.

수도권으로의 집중 현상은 오랜 중앙집권적 전통을 가지고 있는 우리나라에서 자연스럽게 형성되어 온 것이다. 문제는 그 동안 수도권에 인구와 시설의 절반 이상이 몰렸기 때문에 어떠한 지방분산 정책도 좀처럼 설득력을 얻지 못하게 집중현상이 고착화되어 간다는 점이다. 약간의 차이는 있을지언정 이와 같은 현상들은 중앙집권적 성향이 강한 사회의 공통적인 현상이다. 반대로 지방분권과 지방자치가 잘 운영되고 있는 나라들의 경우에는 국민들을 움직이는 동인이라 할 수 있는 교육이나 취업의 기회가 비교적 전국적으로 고르게 분포되어 있다. 전국적으로 어느 정도 균등한 기회와 삶의 질이 보장되면 굳이 수도권에 갈 이유가 없다는 것이다. 필자는 그래서 국가의 균형발전의 문제의 본질적인 논거를 지방분권과 지방자치에서 찾자는 것이다.

## 국가균형발전의 관점에서의 지방분권·지방자치·조화의 원칙의 의미

지방자치는 그 지역에 대한 일정한 자치권을 보장해 줌으로써 그 지역의 문제를 그 지역이 스스로 해결하도록 하는 정치원리이다. 지역의 자치라는 관점에서 지방자치는 정치적 다원주의를 추구한다. 한편 지방자치는 지방으로 자치권에 해당하는 권한을 분권하고 이를 보장해 줌으로써 가능해 진다는 점에서 지방분권이라는 수단을 통해서 달성된다고 할 수 있다. 여기에서 지방분권이 무엇인가에 대해서 명확히 정해진 바는 없지만, 개인적으로는 우리나라에서의 고질적인 수도권 집중이라는 병폐를 해소하기 위해서는 지방분권은 단지 지방자치단체에 자치행정권을 보장해 주는 수준을 넘어서 국가와 광역단위 사이에 서의 국가권력(행정권·입법권·사법권 포함)의 배분까지도 포함하는 의미로 이해하여야 한다고 생각한다. 이와 같은 넓은 의미에서의 국가와 광역 사이에서의 국가권력의 획기적인 분권이 이루어지지 않으면, 우리나라의 현실에서 국가균형발전은 그저 지방에 산업단지 만들고 도시건설해 주는 수준에서 결코 벗어날 수 없다고 생각한다. 이러한 의미에서 필자는

국가균형발전은 획기적인 지방분권과 지방자치의 실현을 통하여 달성하여야 할 국가과제로 인식하여야 한다고 생각한다.

지방분권과 지방자치는 국가권력을 지방으로 분산시킴으로써 민주국가원리·법치국가원리·사회국가원리와 같은 헌법원리들이 더 잘 실현될 수 있도록 하는 기능을 한다. 지방분권은 국가권력을 중앙과 지방으로 수직적으로 분화시킴으로써 권력의 집중으로 인한 권력의 남용을 방지하는 기능을 갖는다. 그리고 지방분권과 지방자치는 그 결정단계를 다원화하고, 그 지역적 갈등이나 문제를 우선적으로 그 지역의 특수성이나 지역정보에 가까이 있는 지방을 통해 해결하도록 함으로써, 상대적으로 원거리에 있는 중앙에 의한 문제해결의 경우보다 문제해결의 효율성, 주민지향성을 높인다는 장점도 가지고 있다. 그밖에도 전국적인 규모에서는 정치적인 소수자가 지역적인 문제에 관하여는 다수자로서 그 지역문제결정의 주체가 될 수 있는 가능성을 부여함으로써 전체적인 사회통합에 기여할 수 있다는 장점도 있다. 특히 지방분권과 지방자치는 사회국가원리를 실현하는 데 중요한 기능을 수행한다. 사회국가원리는 본래 사회 내의 갈등과 대립, 사회적 불평등을 극복하고 실질적인 자유와 평등을 실현할 수 있도록 사회를 조정함으로써 궁극적으로는 사회평화와 사회안정을 꾀하는 것을 내용으로 하는 헌법원리이다. 사회국가원리를 실현하기 위해서는 사회의 다양한 이해관계 속에 나타나 있는 주민들의 구체적인 요구가 만족될 수 있어야 하는데, 이러한 구체적인 주민들의 요구는 지방을 통하여 그 지역의 범위 안에서 우선적으로, 그리고 보다 용이하게 수렴 또는 통합될 수 있게 된다. 이러한 점에서 지방분권이나 지방자치를 통하여 사회국가원리에 입각한 주민들의 생활관계의 동가치성이 보다 용이하게 실현될 수 있다. 실제로 지방은 특히 생활배려(Daseinsvorsorge) 또는 급부행정영역에서 지역주민들의 사회적, 문화적, 그리고 생존권적 이해관계를 다양하게 고려하고 있으므로 이 점에서 지방분권과 자치는 사회적 조정을 실현하는 데 기여한다고 할 수 있다.

한편 조화의 원칙(Das Prinzip praktischer Konkordanz)은 헌법상 보호되는 양 법익은 상호 충돌되더라도 각자가 모두 그 효과를 발휘할 수 있도록 상호 조정되어야 한다는 원칙을 말하는데, 이는 헌법의 해석원리이자 권한주체 간의 권한충돌 및 자치권에 대한 제한의 한계로서 작용할 수 있다. 이와 같은 조화의 원칙은 국가균형발전과 관련하여, 예컨대 국가의 균형발전정책은 중앙과 지방으로 다원화된 행정주체들의 권한이 최상의 조화상태를 실현하고 있는가 하는 관점에서 판단되어야 하며, 어떠한 경우에도 타 지역의 발전가능성을 도외시하면서 특정지역의 개발을 우선적으로 고려하여서는 안 된다는 기준 또는 한계가 될 수 있다.

### 국정과제로서의 국가균형발전

현 정부는 “고르게 발전하는 지역”, “골고루 잘사는 균형발전”이라는 제하에 “전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전(산업부·국토부·행안부)”을 국정과제로 선정하여 추진하고 있다. 과제목표는 “국가균형발전 거버넌스 및 지원체계를 재정립하여 지역의 특화발전과 자립적 성장을 지원하고, 혁신도시·산업단지·세종시·새만금 등 지역 성장거점 중심으로 혁신 클러스터를 활성화하고 혁신생태계를 구축하는 것”이고, 주요내용은 위상이 강화된 국가균형발전위원회를 추진체제로 하여, 세종시를 육성하고, 혁신도시를 중심으로 클러스터를 육성하며, 산업단지를 혁신하는 것이다.

국가균형발전을 국가의 국정과제로 추진하는 것 자체만으로도 이는 매우 바람직한 일이나, 중앙행정기관을 비롯한 공공기관의 지방이전 이외에도 수도권에 집중된 국가권력·기관·기능들의 지방분산 또는 이들에 버금가거나 능가하는 새로운 기능들의 지방배치 등과 같은 획기적인 내용을 담지 않고는 실효를 거두기는 쉽지 않아 보인다.

### 국가균형발전특별법의 주요내용

특별법은 크게 총칙·국가균형발전 5개년 계획·국가균형발전시책·국가균형발전위원회·국가균형발전특별회계의 총 5장 48개의 조문과 부칙으로 구성되어 있다.

특별법은 “지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함”을 목적으로 하고 있고, 여기에서 국가균형발전이란 “지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것”으로, 지역혁신이란 “지역의 인적·물적 자원개발과 과학기술·산업생산·기업지원·문화·금융 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것”으로 정의하고 있다. 한편 특별법에서는 시·군·구 간의 협의·설정 권역으로 “기초생활권”을, 시·도 간의 협의·설정 권역으로 “광역협력권”이라는 용어를 사용하고 있는데, 이는 종래 ‘지역생활권’, ‘경제협력권’을 포함하여 법이 개정될 때마다 조금씩 그 용어가 변경되어 현재에 이른 것이다. 이와 같은 용어가 필요한 것은 아마도 균형발전을 위한 국책사업들이 지방자치단체의 경계를 넘는 경우를 상정한 까닭이라고 판단되는데, 다른 한편으로는 균형발전의 문제는 지방자치와 밀접하게 진행되어야 하고, 이런 의미에서 현존하는 지방자치단체를 중심으로 균형발전을 도모하는 것이 바람직하다는 점에서는 이와 같은 경계를 넘는 권역의 설정은 매우 예외적인 현상이므로 이를 굳이 법률에서 규정할 이유가 없다고 판단된다. 국가의 균형발전은 ‘각 지역’을 위한 것이지, ‘국가’를 위한 것은 아니라는 점을 기억할 필요가 있다.

특별법은 제2장과 제3장에서 국가균형발전 5개년 계획과 시책에 관하여 18개의 조문을 할애하고 있는데, 눈에 띄는 것은 공공기관의 지방이전과 기업 및 대학의 지방이전이다. 그밖에는 대부분 지역혁신체계 구축, 지역발전역량 강화, 지역경제활성화 등에 관한 내용들이다. 제4장에서는 대통령 소속으로 두는 국가균형발전위원회에 관하여 규정하고 있는데, 34명의 당연직 위촉위원으로 구성하고, 당연직은 관련 중앙부처의 장관이고, 위촉위원은 지방 4대 협의체의 대표가 추천한 자와 국가균형발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로만 너무 간단히 규정되어 있다. 그밖에도 특별법은 국가균형발전특별회계에 관하여 규정하고 있는데, 그 내용은 큰 틀에서는 과거와 대동소이한 것으로 보인다. 중요한 점은 이 회계를 통하여 실제로 균형발전을 위한 사업이 이루어져야 하는데, 지역의 발전이라는 명목으로 국가에서 지방자치단체에 지원금을 나누어주는 기능으로 전락하게 되는 것이 아닌가 하는 점이 우려된다는 것이다.

### 국가균형발전을 위한 제언

개인적으로는 위 특별법의 대부분의 내용들은 지역의 균형발전이라는 하나의 이상적인, 또는 모범적인 현상을 개념화하고, 대부분의 법제들이 의례 가지고 있는 국가의 계획수립, 지방에서의 계획의 구체화, 국가와 지방에서의 시책의 수립과 집행, 이를 위한 위원회와 위원회를 보조하기 위한 행정조직, 균형발전사업에 필요한 비용을 조달하기 위한 회계와 같은 구태의연한 규정들로만 구성되어 있을 뿐, 우리나라와 같은 수도권으로의 고도집중화가 고착화된 나라에서 정작 수도권의 어느 중요한 기능을 지방으로 어떻게 분산시키는 내용이 거의 없다. 그렇다면 이것은 또 하나의 ‘일상적’인 국가사업에 불과하다. 이를 위해 수많은 예산과 인력이 투입되고 낭비될 뿐이라는 생각이다.

우리나라에서 균형발전이 성과를 내려면, 적어도 지방분권과 지방자치와 함께 가야 한다. 예컨대 우리는 지금 사상 유례가 없을 정도의 헌법개정을 통하여 고도의 분권과 자치를 이루려 하고 있다. 우리나라가 연방국가가 아니라도, 국민들의 합의만 도출된다면, 헌법에서부터 국가권력을 지방과 나눌 수 있다. 국가가 권력을 거의 독점하다시피 하고 있는 현실에서는 이 국가권력의 주변으로 모든 것이 집중될 수밖에 없다. 예컨대 국가의 입법·사법·행정권을 국가와 지방으로 분산하는 방안을 헌법개정에서부터 고려하는 것,

적어도 이와 같은 정도의 대원칙이나 목표 같은 것들을 먼저 설정하고, 이를 목표삼아 국가균형발전의 정책들이 조금씩 구체화되는 것이 합리적이고 또한 설득력을 가질 수 있다고 생각한다.

그 다음으로 균형발전의 이념을 보다 명확하게 할 필요가 있다. 먼저 균형발전의 핵심은 국가권력이나 기관·시설 등의 집중을 방지하는 데 있다는 점을 분명히 하여야 한다. 특정지역으로만의 지나친 집중은 이 특별법을 통해서 단호히 방지하겠다는 의지가 필요하다. 다만 이 경우도 형식적 균일을 의미하는 것은 아니므로 무조건 나누자는 방식의 균형발전은 막아야 한다. 이 문제는 특히 균특회계의 운용에 매우 중요한 원칙이 되어야 한다.

그리고 균형발전의 문제는, 위에서 언급한 바와 같이, 헌법개정을 포함하여, 법학적 관점에서도 접근이 필요하다는 점에서, 균형 발전을 하나의 현상이나 효과로만 파악하여 일정한 권력을 대상으로 물리적·공간적 사업을 하는 것으로만 이해하고 추진되어서는 안 된다. 이 점에서 균형발전이라는 개념은, 단순한 공간적 개념이 아니라, 하나의 가치지향적인 이념이 되어야 한다. 특히 광역협력권과 같은 거대한 공간개념을 형성해서 이를 권역별로 발전시키는 것은 '지역의 균형' 문제를 떠난 '국가의 개발' 문제일 뿐이라는 점을 인식하여야 하고, 이와 같은 인식의 오류를 불식시키고 균형발전정책의 오류를 방지하기 위해서는 '분권과 자치를 통한 지역간 양극화 시정과 고른 지역발전'이라는 균형발전의 이념과 방향이 제대로 설정되어야 한다.

다른 한편으로는 국가균형발전위원회의 구성과 역할도 매우 중요하다고 생각한다. 우선 이 위원회는 단순한 자문위원회인데, 구성원이 지나치게 많고 각부 장관들까지 위원으로 참여할 필요가 있는지 의문이다. 그러려면 차라리 이 위원회에 일정한 범위 내에서 의결기능과 집행기능을 부여하고, 균형발전제도나 정책의 전문가들로만 구성하여 효과적으로 운영하는 것이 어떠한지 제안해 본다. 현재 위원 중에는 법조실무가 외에 법학전문가가 단 한 명도 없다. 개인적인 생각이지만, 국가의 균형발전문제는 특정한 학문분야로 편중된 전문가들만 모여서는 절대 풀어갈 수 없다. 특히 이 위원회를 정치적인 이해관계로 이해해서 이리 저리 안분하다보면 전문가들이 아닌 각 이익집단의 대표들이 모여서 자기들의 이익만 주장하는 위원회로 전락할 우려도 있다. 모든 우리 사회의 제도는 헌법의 구성원리를 실현하기 위한 것이고, 위원회는 이 점을 잘 이해하고, 해당 분야의 전문지식이 있는 소수의 전문가들이 모여서 머리를 맞대고 필요한 해법을 찾아나가야 한다. 이러한 점에서 국가균형발전과 관련된 전문가들이 고르게 참여할 수 있도록 위원회를 구성하여야 한다. 이 가운데 법학전문가들의 참여도 꼭 필요하다고 생각한다.

마지막으로 국가균형발전정책의 수립 및 시행과 관련하여, 기존에 수립되어 있는 지역 혁신·지역발전역량 강화·지역경제 활성화 정책들은 꾸준히 시행해 나가되, 이와 같은 사업이나 개발만으로는 지역불균형 또는 수도권집중을 해소하는 데에는 역부족이기 때문에, 기존 사업과는 별도로 국가균형발전을 위한 핵심적인, 구체적 과제를 설정하고 이에 대한 사회적 합의를 바탕으로 이 과제를 실천하는 집중력이 필요하다고 생각한다. 예컨대 위원회가 수도권의 주요기능 중 특정 기능들을 지방으로 효과적으로 고르게 분산하는 방안의 설정과 이에 대한 공론화와 사회적 합의 도출 같은 기능을 수행하도록 하는 것과 같은 획기적이고 집중력 있는 변화가 필요하다는 생각이다.