

## 국가균형발전특별법의 어와 실 : 법률개정을 위한 小考

### 특별법 제정의 배경과 내용

#### ○ 국가균형발전특별법 제정의 배경

- 이미 알려진 바와 같이, 참여정부는 12대 국정과제의 하나로 ‘지방분권과 국가균형발전’을 추진해 오고 있는데, 동 과제는 지방분권의 획기적 추진, 국가균형 및 지역별 특성화 발전, 지방대학 및 지방문화육성, 신행정수도 건설을 핵심 내용으로 하고 있음
- 정부는 상기 과제의 효과적 추진을 위해 ‘지방분권특별법’, ‘국가균형발전특별법’, ‘신행정수도의건설특별조치법’의 3개 법률제정을 추진함
- 동 법안들은 2003년 말 정치권 내부의 상당한 논란과 수도권의 강렬한 반대 속에 12월 29일 국회 본위를 통과, 새로운 법률로 제정됨

#### ○ 법률 제정 이후 : ‘분권 3법’으로부터 ‘균형발전 3법’으로

- 당초 ‘분권 3법’으로 명명되던 상기 법률들은 최근 들어 ‘국가균형발전 3대 특별법’으로 부르기 시작함으로써 전략적 전환을 나타냄. 즉, 지방분권과 자율이라는 國家의 大計(Grand Plan)로 출발한 국정과제에 대해 국가균형발전을 우위에 두겠다는 전략적 의도로 이해됨
- 이로써, 향후 국가균형발전 정책이나 행정수도이전 정책은 정치적 이해득실 속에서 실질적인 전략과 행동으로 전면에 대두될 것인 반면, 지방분권 정책은 앞의 두 정책에 대한 사후적인 정당화와 사변적 논리로 흐를 소지를 내포하고 있음
- 설령, 이들 법안들을 균형발전 3법으로 명명한다 하더라도, 그것이 명실상부한 균형발전 3법이 되기 위해서는 지역간 균형발전 외에, 중앙과 지방간 권력과 기능의 균형적인 분점이 이들 3개 법안들 내용 속

에 용해되어야 할 것이며, 따라서 기업이나 공공기관의 인위적 이전과 전횡을 행사하는 공권력 수단이 되어서는 안 될 것임

- 이러한 맥락에서, 2004년 4월 1일 시행을 예정하고 있는 ‘국가균형발전특별법’(이하 특별법)의 내용을 검토해 보고, 지방분권 및 국가균형발전이라는 국정과제 속에 동 법률을 적절히 자리매김하기 위해 그 문제점과 개정의 방향을 살펴볼 것이 필요함

○ 특별법의 주요 내용

- 정부는 특별법의 제정 필요성으로 새로운 국가균형발전 패러다임에 따른 정책을 체계적으로 추진하고, 국가경쟁력을 강화하기 위한 법적 기반을 마련하는데 두고 있음(산업자원부, 균형발전정책과 자료)
- 여기서, 새로운 패러다임이라 함은
  - 전국의 상생발전을 도모하는 균형발전시책 추진 : 수도권과 비수도권을 포괄하는 지역발전 사업(지역혁신사업, 지역개발사업, 공공기관 및 기업의 지방이전) 추진
  - 지역주도의 균형발전 : 지자체가 수립한 「지역혁신발전계획」을 바탕으로 한 국가균형발전5개년계획 수립
  - 지역혁신체계 구축을 통한 지역자생력 강화 : 지역의 산·학연 연계, 산업클러스터의 형성 등을 통한 자립역량 강화
- 특별법의 주요 내용으로는
  - 제1조 목적 : 이 법은 지역간 불균형을 해소하고, 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써, 전국이 개성있게 살고루 잘 사는 사회를 건설하는데 .... 목적으로 한다.
  - 제2조에 이 법에서 사용하는 용어를 다음과 같이 정의함

- 국가균형발전이라 함은 지역간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 개발을 도모하여 국가경쟁력을 강화하는 것
- 지역혁신이라 함은 지역의 인적자원개발·과학기술·산업생산·기업지원 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것
- 낙후지역이라 함은 오지개발촉진법, 도서개발촉진법, 접경지역지원법, 지역균형개발..에 관한법에 의한 낙후지역, 그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역

- 제4조 국가균형발전계획의 수립 : 정부는 국가균형발전을 촉진하기 위해... 국가균형발전계획안과... 지역혁신발전계획을 기초로... 「국가균형발전계획」을 수립한다(계획의 내용은 동조 2항 참조).
- 제6조 지역혁신발전계획의 수립 : 시·도지사는 ... 5년을 단위로 하는 「지역혁신발전계획」을 수립하여야 한다. 이 경우... ‘지역혁신협의회’의 심의를 거쳐야 한다.
- 제18조 공공기관의 지방이전 : 정부는 .... 수도권에 소재하고 있는 공공기관중 대통령령이 정하는 기관을 지방이전(수도권이 아닌 지역으로의 이전)하기 위한 공공기관지방이전시책을 추진해야 한다.
- 제20조 기업 및 대학의 지방이전 : ① 대통령령으로 정하는 지역에 소재하는 기업이 지방이전하는 경우, 재정적·행정적 사항을 지원할 수 있다. ② 수도권(낙후지역을 제외) 소재 대학이 지방이전하는 경우 재정적·행정적 사항 등에 관해 지원할 수 있다.
- 제22조 국가균형발전위원회의 설치 : 국가균형발전의 효율적 추진을 위해... 대통령의 자문에 응하기 위해 대통령 소속하에 위원회를 둔다.
- 제26조, 27조 국가균형발전기획단과 지원단 : 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회 소속하에 ‘국가균형발전기획단’을 두고, 기획단의 업무를 지원하기 위해... ‘국가균형발전지원단’을 둘 수 있다.

## 특별법에 대한 검토의견

### ○ 특별법 전반에 관한 의견

- 국가의 균형적 발전과 전국을 골고루 잘 살게 하는 방안을 모색하기 위해 특별법을 제정한다는 기본 취지에는 적극 공감하며, 새로운 패러다임에 기초하여 국가균형발전을 추구하겠다는 발상의 전환은 과거보다 진일보한 것으로 평가할 수 있음
- 다만, 이러한 취지와 발상의 전환이 특별법의 구체적 내용 속에 실질적으로 반영되고 있는 가는 별개의 문제로, 이에 대해서는 비판적인 검토가 뒤따라야 될 것임
- 이와 관련하여, 지방에 대한 관점이 배타적 관점(수도권 대 지방)으로 일관하고 있으며, 법률의 내용 일부는 중앙집권적 인위적 수단(공공기관 및 대학, 기업의 지방이전)을 통해 하향평준화에 의한 균형발전을 추구하는 구태를 탈피하지 못하고 있는 것으로 평가됨

### ○ 개별 조항에 대한 내용적 검토 의견

#### ■ 법적 용어상의 문제와 개념의 재정립과 관련하여

##### ▶ 제1조 목적의 “지역간 불균형”에 대한 명확한 정의의 부재

- “지역” 혹은 “지역간”이란 용어가 의미하는 바가 무엇인지에 대한 명확한 정의가 부재함
  - 16개 시·도, 농촌/도시, 광역권 등 어떤 공간적 차원에서의 불균형이 문제인지에 대한 명확하고도 합당한 규정이 있어야 특별법상의 제반 조항들이 논리적 일관성과 정합성을 가질 수 있고, 또 추진될 정책의 적절한 타겟(대상)과 올바른 처방도 나올 수 있음
  - 특별법의 취지나 목적에 비추어 동 용어는 극히 편협한 문제의식을 담고 있는 바, 전국이 골고루 잘사는 사회라는 목표를 담기 위해서는 지역

내의 불균형, 가령 서울의 강북, 나아가 수도권 북부와 같이 발전이 지체되어 있고, 재정적으로 취약하며, 사회기반시설이 낙후되어 있는 지역의 불균형 문제가 적극 고려될 수 있어야 할 것임

- “불균형”이라는 용어 또한 적절한 의미가 재정립되어야 함
  - 특별법이 국가균형발전을 위해 추구하는 중요한 수단인 지역혁신역량 강화, 특색있는 발전이라는 개념과의 관계를 모호하게 만들 소지가 있으므로, 용어의 적절한 의미가 재정립되어야 함
  - 다시 말해, 지역혁신이나 특색있는 발전이라는 관점에서 보면, 지역간 차별화와 그 결과적인 불균형은 불가피하므로 목적과 수단과의 부정합이 초래되고 있음
- ▶ 제2조 “지역혁신”은...지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것을 말한다’에서 지역혁신의 개념이 지나치게 포괄적으로 규정되어 있음
  - 지역혁신이라는 용어가 의미하는 바가 지역에서 발생하는 제반 활동 모두를 의미하는 것이 되고 있어서 지역혁신이 아닌 것을 규정하기 불가능하고, 기존의 지역개발 용어와의 구별도 어려움
  - 이는 지역혁신사업을 빌미로 무책임한 지역개발사업의 남발을 초래하고, 그 결과 중앙에 대한 의존성을 심화시킬 소지가 있음
- ▶ 제18조와 제19조의 지방이라는 용어에 대한 명확한 정의
  - 가령, 18조 공공기관의 지방이전, 19조 기업 및 대학의 지방이전에서 “지방”을 비수도권에 한정하여 사용하고 있으나, 이는 的確한 사용이라 보기 어려운, 법적용어 사용상의 자의성이 개제되어 있음
    - ※ 중앙-지방, 수도권-비수도권
  - 따라서 단순히 비수도권을 摘示하기 위한 편의적 개념으로 사용된 것이라면 동 용어는 삭제되는 것이 마땅함

■ 조항의 폐지와 관련하여

▶ 제18조, 제19조 공공기관, 기업 및 대학의 지방이전 조항 폐지

- 현재 각 산업별로 산·학·연·관 연계와 협력시스템이 확립되어 있는 바, 지역의 특성있는 발전을 위해 수도권 소재 공공기관을 비수도권으로 인위적으로 이전하는 것은 특별법에서 추구하고 있는 ‘대학·기업·연구소·지방자치단체·비영리단체 등의 활동을 상호 연계하거나 상호 협력을 촉진’(2조3항)해야 한다는 조항과 상충될 소지가 큼
- 더욱이 동 조항이 수도권과 비수도권의 상생발전, 나아가 국가경쟁력에 기여할 수 있는 효과가 입증된 바도 없기 때문에, 연계와 집적의 논리를 무시하고, 무차별적으로 과잉집중의 논리를 부각시켜 공공기관 및 대학, 기업의 이전을 도모함은 경쟁력을 저해하는 것은 물론, 국가적 낭비와 지역간 소모적인 유치경쟁을 초래할 것이 명백함
- 따라서 동 조항은 폐지되는 것이 바람직함

■ 조항의 신설과 관련하여

▶ 균형법이 기반하고 있는 패러다임으로서 “지방자치단체 주도” 취지를 반영하기 위해 관련 내용을 조항에 명문화할 필요가 있음

- 과거에도 지역 차원에서 계획을 수립했던 바, 단순히 지역에 의한 계획 수립이라는 차원을 넘어 명실상부한 “지방자치단체 주도”를 최대한 반영할 수 있도록 관련 조항을 신설함
- 특히, 지역의 관점이나 계획 그리고 중앙의 관점이나 계획이 상충될 경우, 지역의 관점이나 계획이 우선할 수 있는 조항을 명문화함
- ▶ 비수도권에 대한 ‘지역발전투자협약 체결’에 상응하는 「수도권 경쟁력 강화」 조항의 신설
  - 현행 특별법상으로는 수도권의 경쟁력에 대한 언급이 22조 균형위원회 설치에서 위원회의 심의사항의 하나로만 언급되어 있어 내용이 미약함

- 수도권과 비수도권의 상생발전, 국가경쟁력 강화의 취지를 적극 살리기 위해 동 조항을 신설함
- 즉, 국가균형발전 법률이 역차별이라는 논란을 불식시키고, 균형발전과 경쟁력 강화를 동시에 달성하기 위해 관련 조항을 신설함
- 이에 동 조항의 내용으로,
  - 국가균형발전 및 국가경쟁력 속에서 수도권의 위상과 적정 역할을 설정하는 규정을 신설
  - 수도권 규제를 대신하여 ‘수도권의 합리적 관리’로의 전환을 명문화하는 규정을 신설
  - 수도권과 비수도권의 협력적 분업관계를 촉진하는 규정을 신설
  - 수도권내 광역적 산업협력시스템 구축을 적극 지원하는 규정을 신설

■ 조항의 수정과 관련하여

- ▶ 제22조 ‘관련 중요 정책에 대한 대통령의 “자문”에 응하기 위해 대통령 소속하에 국가균형발전위원회를 둔다’는 조항의 수정이 필요함
- 동 조항에 따르면, 균형위는 대통령의 자문기구임에도 불구하고, 실제 중앙행정기관의 부문별 지역발전계획, 각 시도별 지역균형발전계획 등을 모두 위원회에 제출하여 심의할 수 있도록 규정하고 있음
- 더욱이 23조 위원회의 조직과 관련하여 ‘위촉위원은 수도권이 아닌 지역에 주소를 둔 자로서 20인 이내로 한다’는 내용은 각 지역별 대표성에 비추어 볼 때 지나치게 자의적인 조항이 아닐 수 없음
- 이외에 동 자문위원회 아래에 실무기구인 국가균형발전기획단과 지원단을 두고 있는 것도 조직체계상 불합리한 것으로 판단됨
- 따라서 이들 내용은 지역주도, 자립형 지방화의 취지에 부합하지 않는바, 동 조항은 기구의 역할에 맞는 권한을 부여하되, 위촉위원 구성에

서 인구비례의 대표성을 갖추는 등 최소한의 지역별 안배를 고려하는 것이 바람직함

### 결론 : 특별법의 개정을 바라며

- 실질적인 국가균형발전 및 상생발전의 추구
  - 법률은 국가의 균형발전, 특히 지역주도의 상생발전이라는 선언에도 불구하고, 많은 조항에서 수도권 대 비수도권의 대립구도를 설정
  - 이에 따라, 국가균형발전에서 고려되어야 할 도시와 농촌간의 심각한 불균형, 지역내 격차 등을 사실상 외면하고 있음
  - 따라서 보다 포용적인(inclusive) 법률, 즉 사실상의 상생 발전을 추구하는 법안으로의 전환이 필요함
- 민주적인 절차와 타당성의 확보 필요
  - 특별법에 특정 기관의 인위적 이전을 명문화하고 있어 과거의 정부가 가졌던 공권력의 과도한 행사를 답습할 소지를 내포함
  - 따라서, 특별법에서 공공기관, 대학, 기업의 이전에 관한 조항은 국가균형발전의 명분과 실리가 입증되지 않을 경우 폐지되는 것이 마땅함
  - 다만, 그것이 국가균형발전에 필연적 요소라는 국민적 동의가 있다면 특별법에서는 제 3의 중립적 기구에 의한 처리와 공론화 등 최소한의 민주적 절차와 객관적인 타당성 기준, 이전의 정당한 근거와 효과 등이 확보될 수 있는 장치가 반드시 마련되어야 할 것임
  - 이것이 특별법에 명문화되어 있지 않을 경우, 특별법은 국가균형발전에 기여하는 부분보다 집단간 소모적인 논쟁, 지역간 경쟁과 갈등 등 부정적 효과에 기여하는 바가 더 클 것임

정병순 · 서울시정개발연구원 부연구위원  
jbs66@sdi.re.kr