

국가균형발전에 관한 소고(小考)

04

국가균형발전은 급조하듯이 완성될 수 있는 것은 아니다. 어쩌면 우리 대한민국이 존재하는 한 지속적으로 추진해야 하는 숙명적 과제일 수 있다. 그만큼 어려운 과제인 것이다. 그러나 멈추어서는 안 되는 과제이다. 모든 국민이 수도권에 모여 살 수는 없는 것이며, 수도 중심의 일극 사회가 초래한 폐해는 이미 역사적으로 그리고 선형적으로 증명되었기 때문이다.

최우용(동아대학교 법학전문대학원 교수)



I. 들어가며

1. **다산 정약용**
(1762년(영조 38) 6월 16일~1836년(헌종 2) 2월 22), 유배지에서 보낸 편지, 박석우 편역, 창작과 비평사, 148면.

조선을 대표하는 지식인이자 선각자였던 다산 정약용은 중앙과 지역을 다음과 같이 바라보았다. 바로 두 아들에게 보낸 편지글에서, 지방을 바라보는 그의 지방관을 솔직히 피로하고 있다. 간단히 소개하면 다음과 같다. [앞으로의 계획인즉 오직 서울의 십리 안에서만 살게 하겠다. 만약 집안의 힘이 쇠락하여 서울 한복판으로 깊이 들어갈 수 없다면 잠시 서울 근교에 살면서 과일과 채소를 심어 생활을 유지하다가 재산이 조금 불어나면 바로 도시 북판으로 들어가도 늦지 않다. 만약 하루아침의 분노를 이기지 못하여 서둘러 먼 시골로 내려가 버리면 무식하고 천한 백성으로 일생을 끝나치고 말 것이다.] 놀랍게도 다산은 무식하고 천한 백성들이 사는 천박한 곳으로 지방을 바라보고 있다. 개화와 신지식의 상징인 다산의 지방관이 이러하다면, 당시의 민중 속에 뿌리박힌 지방소홀, 지방민 폄하의 사고가 어떠하였는지는 대강 짐작이 가능해진다. 이러한 사고는 '사람은 서울로, 말은 제주도로'라는 말 속에서도 알 수 있듯이 우리 민족의 서울 중심, 중앙권력 중심의 사고는 그 뿌리가 깊다고 할 수 있다. 그래서 일찍이 미국의 저명 사회학자였던 그레고리 헨드슨(Gregory Henderson)은 한국사회를 '서울로 향하는 거대한 소용돌이와 같은 사회'라고 정의하였던 것 같다.

그리하여 역사적으로 뿌리 깊은 중앙중심의 사고와 그에 기초한 서울을 중심축으로 한 국가발전정책은 산업화와 민주화의 과정 속에서 변함없이 지속되어져 왔던 것이다. 그러나 달리 말할 필요 없이, 중앙 중심의 정책은 많은 폐해를 노정(露呈)하였고, 수정을 요구받아 왔다. 이것이 국가균형발전이라는 시대적 명제로 참여정부 이후 새로운 국정과제로 떠올랐던 것이다.

이 글은 현 정부의 국정과제이기도 한 국가균형발전에 관한 근본적인 문제를 고찰하고자 한 것이다. 다른 아닌, 지방분권과 국가균형발전에 관한 상호간의 동질성과 이질성을 검토하고, 국가균형발전을 위한 두 개념의 상생원리를 모색하였다. 지방분권과 국가균형발전의 상호관계 및 개념에 관한 명확한 분석이야말로 국가균형발전을 위한 첫 단추이기 때문이다.

II. 국가균형발전 개념의 재고찰

2. **최우용, 지방자치법강의**
[제3판], 동아대학교 출판부, 2008, 54면.
3. **과거 참여정부가 지방분권정책을 국가균형발전정책과 함께 묶어 추진한 전략은 정책의 성과에 부정적인 영향을 미쳤다는 것이 정설이다.**

4. **김순은, 지방의회의 발전모형, 조명문화사, 349면.**

1. 지방분권과 국가균형발전 개념의 상이점

지방분권이란 중앙정부에 집중되어 있는 권한과 재원을 지방자치단체에 이양하고 중앙정부의 관여를 최소화함으로써 지방자치단체가 스스로의 의사에 의하여 지역의 사무를 결정하고 해결해 나가는 것, 즉 지방자치단체의 자기결정권을 보장해 주는 것이다.² 이에 반해, 국가균형발전이란 한정된 국가의 재정과 자원을 효율적으로 분산시켜 전국토의 균형 있는 발전을 꾀하자는 것으로, 지방분권의 개념과는 엄격히 다른 개념이다. 이처럼 두 개념은 서로 상이함에도 불구하고, 그 동안 혼용되어 사용되는 경우가 많음으로써, 지방분권과 국가균형발전의 정책 추진에 있어 예기치 못한 불협화음과 오해를 초래하기도 하였다. 이는 지역 간의 갈등과 불화를 조성하는 원인이 되기도 하였다.³ 이처럼 지방분권과 국가균형발전은 외형적으로는 유사한 정책으로 보이나 보다 심도 깊게 분석하면 다음과 같은 측면에서 상당한 차이를 보인다.⁴

(1) 근거 법률

두 개념은 그 근거 법률부터 상이하다. 지방분권에 관한 명시적인 근거 법률은 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하, '지방분권법'이라 한다)이고, 국가균형발전에 관한 명시적인 근거 법률은 「국가균형발전 특별법」(이하, '국가균형발전법'이라 한다)이다.

먼저 두 개념의 헌법상의 근거를 보자. 우리 헌법에는 '지방분권'이라는 명시적인 문언은 없다. 따라서 지방자치의 일반 조항인 제117조와 제118조로부터 지방분권의 이념을 도출해 낼 수밖에 없을 것이다. 이에 반해, 국가균형발전에 관해서는 헌법 제120조 제2항에서 "국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다"고 하여 국토의 균형 있는 개발을 국가의 의무로 규정하고 있다.

5. 김순은, 전게서, 352-353면.
6. 줄고, 지방분권 이양일괄법의 일본 사례 - 개정 내용과 과정을 중심으로 -, 지방행정, (2018.09), 36-39면 참조.
7. 김순은 교수는 이러한 두 개념의 특색으로 인하여 지방분권의 성공사례는 세계적으로 보이나, 국가균형발전의 성공사례는 찾기가 어렵다고 지적한다. 김순은, 전게서, 366면.

다음은 법률상의 근거규정이다. 지방분권법 제2조에서는 지방분권의 정의를 “지방분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.” 고 정의하고 있다. 그리고 동법 제7조에서는 지방분권의 기본이념으로 “지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다”고 한다. 한편, 국가균형발전법 제2조 제1호에서는 ‘국가균형발전’을 “지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다.”고 정의하고 있다.

지방분권법은 국가와 지방자치단체 간의 합리적 기능배분에 지방분권의 의의가 있음을 강조하고 있지만, 국가균형발전법에서는 지역 발전의 기회 균등과 지역의 자립적 발전을 강조하고 있는 것이다.

(2) 기본 성격

지방분권은 상대적이고 동적인 개념이다. 시대적 상황에 따라 집권적인 정치와 행정체제가 요구될 수 있다. 그리고 지방분권은 중앙의 정책을 중심으로 일괄적으로 시행되어야 하는 수직적 개념과, 지방자치단체간의 차별성과 경쟁을 유도하는 수평적 정책(예를 들어, 재정조정제도)을 함께 시행해야 전국적 효과를 달성할 수 있다. 이에 반해 국가균형발전은 우리 헌법에서 명시하고 있는 헌법규범적 과제인 만큼, 국가적 차원에서 중앙정부에 의해 지속적으로 추진되어야 하는 과제이다. 따라서 지방분권정책은 시대적 상황에 따라 변하는 전략적이며 상황적 과제이나, 국가균형발전은 상시적으로 추진되어야 하는 규범적 과제인 것이다. 그리고 국가균형발전은 국가가 존재하는 한 시대와 공간을 초월하여 중단 없이 지속되어야 하는 국가적 과제라 할 수 있다.⁵

(3) 정책 수행의 방법

지방분권은 중앙정부의 권한을 지방자치단체에 이양한 후 그 이양된 사무를 해당 지방자치단체가 집행하는 형태로 운영되는 것이 보통이다. 따라서 사무의 이양이라는 수단이 중요한 지방분권의 매개 작용을 한다. 과거 일본에서 지방이양일괄법을 제정하여 지방분권을 수행해 온 것이 그 예라 하겠다.⁶ 우리 역시 일본의 예를 참고하여, 현재 지방이양일괄법의 제정에 박차를 가하고 있다.

이에 반해 국가균형발전은 중앙정부가 국가의 재원을 중앙정부의 정책으로 적절히 분배하여 이를 통하여 지역발전을 주도해 나가는 형태를 취한다. 지역발전을 위한 혁신 도시의 건설이나 공공기관의 지방이양 정책은 그 대표적인 예라 할 것이다.⁷ 따라서 중앙정부가 정책의 중심에 있고, 국가균형발전법 역시 이러한 정책적 과제를 다수 포함하고 있다. 지방분권과 국가균형발전의 개념적 차이를 표로 나타내면 아래 <표1>과 같다.

해외 주요 국가의 BID 법제 비교

비교항목	지방분권	국가균형발전
1 근거 법률	-헌법 제117조, 제118조 -지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 법률	-헌법 제120조 제2항 -국가균형발전특별법
2 목적	-주민의 복리 증진	-지역역량의 향상을 통한 국가균형발전
3 정책의 실현 방법	-지방이양일괄법의 제정 -행정 권한의 지방이양	-재원의 집권적·강제적 배분 -지역혁신산업 및 특화산업 육성 -공공기관의 분산

2. 두 개념의 혼용이 초래한 문제점

위에서 살펴본 바와 같이, 지방분권과 국가균형발전은 그 개념에 명확한 차이가 있음에도 불구하고 그 동안 혼용되어 사용되어 왔다. 특히 국가균형발전은 주민에게 쉽게 다가설 수 있는 주민친화성이 있는 정책임에 반해, 지방분권은 이론적이고 전략적인 측면이 강해 주민의 이해도가 낮아, 쉽게 주민들에게 친숙하게 다가서기 어려운 개념이었다. 수도권 지역의 공장설립과 관련된 규제완화 정책은 사실상 국가균형발전에 기초를 둔 분산 정책임에도 불구하고, 지역에서는 이를 지방분권의 문제로 다루어 왔다. 또한, 공공기관의 이전 문제를 지방분권의 일환으로 이해하기도 하였다. 그러다보니 그 과정에서 수도권과 비수도권 간의 감정 대립, 또는 공공기관 유치를 두고 이전 대상 지역 안에서의 대립이 발생하기도 하였다. 이러한 두 개념의 혼용된 사용은 지방분권과 국가균형발전에 모두 도움이 되지 않는 만큼, 정치권과 행정영역에서는 정확한 용어의 사용을 선도해야 할 필요가 있다. 또한 지역의 여론에 많은 영향을 미치는 지역 언론 역시 두 개념의 명확한 차이를 인정하고 적절한 용어를 사용하여야 한다. 지방분권과 국가균형발전이라는 국가적 난제를 해결하기도 전에, 개념의 부정확한 사용으로 정책적 혼란과 집행 과정에서의 혼란으로 인하여 원래 어려운 문제가 더 어려운 과제로 둔갑할 수 있기 때문이다.

III. 국가균형발전을 위한 필요최소한의 두 정책

8. 예를 들어, 국가균형발전 특별법 제11조 제1항은 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진을 위하여, "시·도지사는 관계 중앙행정기관의 장, 관할 구역의 시·군·구의 시장·군수(광역시의 군수를 포함한다. 이하 같다)·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)과 협의하여 다음 각 호의 요건을 충족하는 산업을 해당 시·도의 지역특화산업과 해당 광역협력권의 광역협력권산업으로 선정할 수 있다"고 하고 있다.

9. 제13조(공공기관 등의 채용 확대 등) ① "공공기관의 운영에 관한 법률"에 따른 공공기관과 상시 근로자의 수가 300명 이상인 기업(이하 이 조에서 "기업"이라 한다)은 신규 채용인원의 일정비율 이상을 지역인재로 채용하도록 노력하여야 한다.

위에서 고찰한 바와 같이, 국가균형발전은 국가의 주도과 지역 간의 협력과 배려로 이루어지는 것이다. 이를 반영하여 국가균형발전법에도 국가균형발전의 의무를 국가와 지방자치단체 모두에게 지우는 공동사무의 형태로 규율하는 경우가 많다.⁸ 이와 관련하여 필자가 생각하는 국가균형발전을 위해 특히 필요한 정책 두 가지를 제안하고자 한다.

1. 지방대학의 육성

국가균형발전법 제12조는 '지역 교육여건 개선과 인재 양성'이라는 표제아래, 국가와 지방자치단체에게 지역의 교육여건 개선과 국가균형발전에 필요한 우수인력의 양성을 위하여 지방대학의 역량강화 의무를 정하고 있다. 그 내용을 보면, 그 동안 학계를 중심으로 제안해 온 여러 방안들이 법에 녹아 있다. 지방대생의 채용장려 및 지방대학 졸업생의 지방대학 대학원への 입학 우대 등이 바로 그것 들이다. 이에 의해 현재 상당히 디테일한 정책적 제도가 마련되어 시행 중에 있다. 그러나 동 법률상의 국가와 지방자치단체의 의무는 "추진하여야 한다"라는 의무규정으로 되어 있지만, 그 집행을 담보하는 실질적 수단을 국가와 지방자치단체에게 부여하지 않아, 사실상의 선언적 혹은 행정지도적 성격에 그치고 있다. 결국 중앙정부와 지방자치단체의 세심한 정책적 입안, 특히 교육부의 협조 등 관계 중앙행정기관의 협력 없이는 구체적인 지방대학 육성정책은 실행되기 어려운 것이다.

또한 지역 소재 공공기관의 경우 그 기관이 소재하는 지방대 졸업생을 일정 비율 의무채용토록 하는 채용총비율제를 법률로 한시적으로 도입하는 방안도 필요하다고 본다. 현재 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에서 훈시 규정으로 이러한 규정을 두고는 있지만,⁹ 공공기관의 이전이 단순한 지역으로의 건물 이전이 아니라, 이전 지역의 발전으로 연계되기 위해서는 지역인재의 육성이 반드시 필요하기 때문이다. 이 문제는 위헌의 문제를 야기할 수도 있겠지만, 적극적 평등화 조치(affirmative action)를 취했던 미국의 예를 참고로 하면 되리라고 본다.

2. 공공기관 지방이전의 합리적 추진

공공기관의 지방이전은 지속적으로 추진되어야 한다. 공공기관의 이전 문제는 정권의 변화와 관계없이 지속적으로 추진되어야 하는 과제이다. 공공기관의 이전 시 가장 큰 장애요인이 되고 있는 대상 기관 및 직원의 반발은 선제적으로 해결해 나가야 한다. 저렴한 주택제공, 쾌적한 삶의 질 제공, 탁아서비스 제공, 우수 교육환경조성 등은 당연히 조성되어야



하는 이전의 전제 조건인 만큼, 다양하고 종합적인 지원 대책 마련을 위한 사전적이고 선제적인 정책적 준비가 있어야 할 것이다.

**IV.
국가균형발전을
위한 필요최소한의
두 정책**

국가균형발전은 급조하듯이 완성될 수 있는 것은 아니다. 어쩌면 우리 대한민국이 존재하는 한 지속적으로 추진해야 하는 숙명적 과제일 수 있다. 그만큼 어려운 과제인 것이다. 그러나 멈추어서는 안 되는 과제이다. 모든 국민이 수도권에 모여 살 수는 없는 것이며, 수도 중심의 일극 사회가 초래한 폐해는 이미 역사적으로 그리고 선형적으로 증명되었기 때문이다. 따라서 이 과제는 지역의 이기심을 버리고 대의적 차원, 즉 국가적 차원에서 정책을 바라보는 '성숙한 시민의식' 없이는 이루어지기 어려운 과제이기도 하다. 국가균형발전을 위한 전 국민의 상생과 배려의 정신없이 달성하기 어려운 과제이다.