

# 정 책 쟁 점

## 「국가균형발전특별법」(안)의 쟁점과 과제\*

강현수

(중부대학교 도시계획학과 교수)

### 1. 머리말

올해 초 출범한 참여 정부가 국정을 이끌기 시작한 첫 번째 해가 이제 저물어가고 있다. 지난 1년이 채 안 되는 기간 동안 노무현 대통령이 이끄는 참여 정부가 보여준 국정 운영 능력을 둘러싸고 말도 많고 탈도 많았다. 한편에서는 대통령의 발언 내용이나 통치 스타일 등에 대한 격렬한 비판이 제기되었고, 다른 한편에서는 이러한 비판에 대한 반비판 및 참여 정부에 대한 열렬한 지지나 옹호가 있었다. 하지만 참여 정부가 가장 역점을 두고 있는 중장기적 국가 비전들(대표적으로 대통령이 이를 위해 특별히 대통령 직속의 자문위원회를 구성했던 분야들) 및 이를 뒷받침하는 구체적 정책에 대해서는 별다른 평가나 논쟁이 진행되지 못했다. 이는 구체적인 정책 사안에 대한 합리적 논쟁보다는 지엽적이고 국지적인 문제에 대한 정략적, 정파적 갈등이 주를 이루는 우리나라 정치 및 언론의 천박성 탓도 있다. 하지만 무엇보다도 아직까지 참여 정부의

\* 본 글은 지난 10월 30일 서울 정동 프란치스코 교육회관에서 열린 농정연구센터, 참여사회연구소, 한국공간환경학회 등 3개 단체가 공동 주최한 「국가균형발전특별법」 쟁점 토론회에서 본인이 발제했던 「국가균형발전특별법」(안)의 주요 쟁점, 이라는 글을 일부 수정 보완한 글이다.

핵심 국정 과제들이 추상적 수준에서만 언급되었지, 구체적인 내용에 대해서는 아직 실체화 되지 않았던 탓도 컸다. 따라서 아직까지는 참여 정부가 과연 출범 초에 내세웠던 핵심 국정과제를 과연 제대로 수행할 능력을 가지고 있는지를 정확히 평가하기에는 조금 일렀던 것 같다.

그런데 이제부터 참여 정부의 정책 수립 능력에 대한 본격적인 평가가 이루어질 수 있는 시점에 접어든 것 같다. 왜냐하면 이번 정기 국회에 참여 정부가 출범 초부터 지금까지 약 8개월에 걸쳐 그야말로 심혈을 기울여 만들어온 이른바 지역관련 3대 입법(「지방분권특별법」, 「국가균형발전특별법」, 「신행정수도건설특별법」)이 제출되었기 때문이다.

노무현 대통령은 대통령 선거 과정에서부터, 그리고 취임 이후 줄곧 우리나라의 지역 문제 해소에 매우 큰 관심을 보여 왔다. 다른 어떤 정치인보다도 서울로 상징되는 한국의 주류 지역/집단과 거리가 먼 출신 배경을 지닌 정치인인 그는 자신이 지방의 어려운 사정과 고충을 잘 이해하고 있어서, 지방이 처한 문제점을 가장 잘 극복할 수 있는 책임자임을 수차 강조한 바 있다. 대통령 선거 기간동안 제시된 선거 공약과 대통령 당선 이후 대통령직 인수위원회 활동을 통해 가다듬어진 노무현 대통령의 지역 발전 프로그램의 핵심슬로건이 바로 ‘지방분권과 국가균형발전’이다.

참여정부 등장 이후 노무현 대통령은 본인의 중장기적 국정 목표를 달성하기 위해 대통령 직속으로 여러 위원회를 만들었는데, 그 중 가장 핵심적인 세 가지 위원회가 모두 지역 발전과 관련되어 있다. 즉, 지방분권의 획기적 추진이라는 과제를 수행하기 위한 ‘국가혁신 및 지방분권위원회’, 국토의 균형발전이라는 과제를 수행하기 위한 ‘국가균형발전위원회’, 충청권 신행정수도 건설을 추진하기 위한 ‘신행정수도 건설 추진단’이 바로 그것이다. 그동안 대통령은 이 세 위원회의 활동에 대해 굉장한 관심을 가지고 직접 챙겨온 바 있다. 그리고 오랜 준비기간을 거쳐 드디어 이번 정기 국회에 이 세 위원회가 준비한 「지방분권특별법」, 「국가균형발전특별법」, 「행정수도건설특별법」이 각각 제출되었다. 따라서 노무현 대통령과 그가 이끄는 참여정부가 가장 중점적으로 추구하는 국정 과제와

정책에 대한 본격적인 평가가 이제부터 시작될 수 있게 된 것이다.

이 글에서는 위 세 가지 법(안) 중 『국가균형발전특별법』(안)에 초점을 맞추어 주요 쟁점 사안에 대해 살펴보고자 한다. 이 글에서는 현재 국회에 제출되어 있는 이 법(안)의 내용 하나하나에 대해 시시비비를 가리기 보다는, 보다 심도 있는 토론을 위한 문제 제기 수준에서, 『국가균형발전특별법』(안)에 담겨 있는 핵심 내용과 이 법안의 국회 심의를 앞두고 나타나고 있는 여러 갈등 양상 및 의견이 대립되는 주요 쟁점 사항에 대해 전반적으로 소개하고자 한다. 그리고 이러한 갈등과 쟁점 사항을 올바르게 풀어나갈 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

우선 먼저 이 법안의 주요 내용에 대해 간단히 살펴보기로 하자.

## 2. 『국가균형발전특별법』(안)의 핵심 내용<sup>1)</sup>

### 1) 입법 목적 및 주요 특징

이번에 제안된 『국가균형발전특별법』은 그 입법 목적이 바로 지역간 불균형시정(통합적 균형)과 지역의 혁신·특성화발전(역동적 균형)을 통해 자립형 지방화를 촉진하여 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 건설하는데 이바지하려는데 있다고 한다. 이는 그동안 국가균형발전위원회를 중심으로 꾸준히 연구해온 이른바 지역혁신과 지방주도의 새로운 국가균형발전 패러다임에 입각한 것으로서, 지역간균형발전과 국가경쟁력 강화를 동시에 추구하고자 하는 것이다. 따라서 지방의 혁신능력과 특성화역량을 제고할 수 있는 시책이 주로 강조(지역혁신체계 구축, 지역 전략산업 육성 등)되고 있다. 물론, 낙후지역 및 농산어촌 개발 지원의 병행 추진으로 통합적 균형도 소홀히 하고 있지 않다.

1) 『국가균형발전특별법』(안)의 주요 내용에 대해서는 입법 예고된 『국가균형발전특별법』(안) 조문 및 산업자원부의 법안 설명 자료들을 참조함.

< 표 1 > 참여정부의 국가균형발전의 새로운 패러다임

	기존 패러다임	참여정부의 패러다임
발전 목표	· 총량적 성장	· 균형적 성장
추진 주체	· 중앙정부 주도	· 지방정부 주도
추진 전략	· 수도권 규제 강화(zero-sum strategy)	· 수도권·지방의 상생발전(win-win strategy)
주요 정책	· SOC 등 물리적 인프라 확충	· 지역혁신체계 구축을 통한 지방의 자생력 강화
추진 방식	· 단편적·분산적 추진(법·제도적 기반 미비)	· 종합적·일관된 추진(특별법·특별회계 신설)

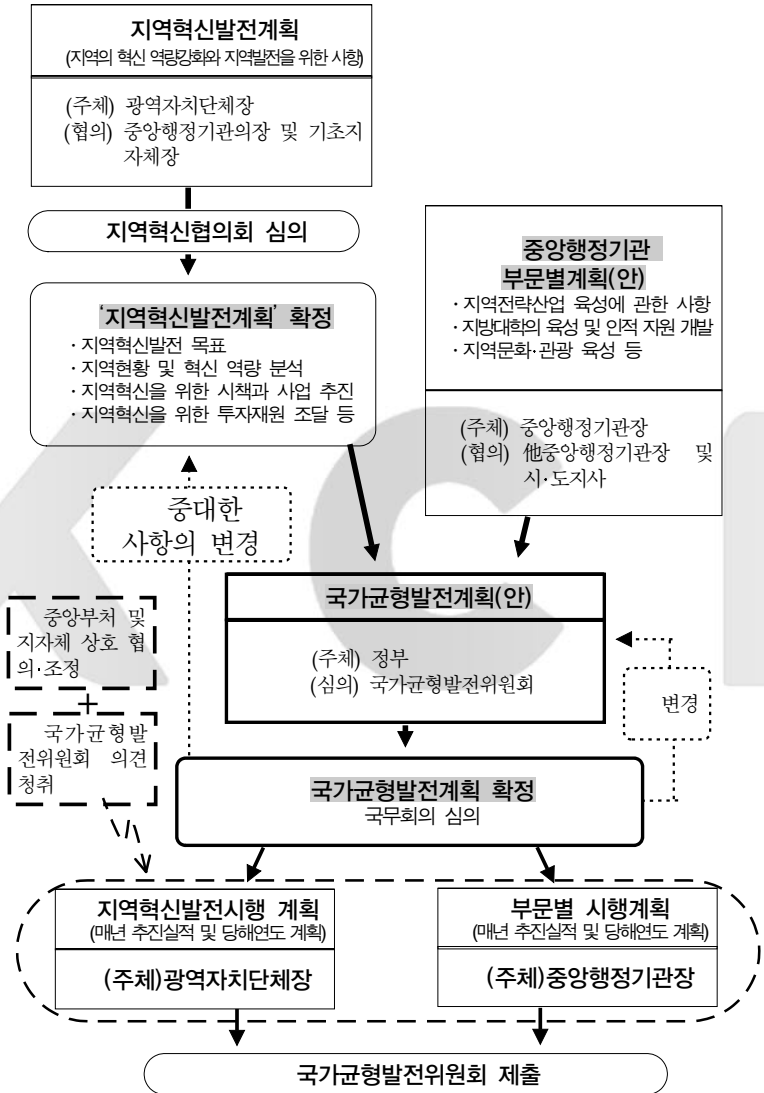
또 하나 주목할 만한 사항은 이 법에서 바로 지방 주도의 지역발전체제를 구축한다고 하는 점이다. 즉 지방이 주도하는 지역발전계획체제를 도입하여 앞으로 지방주도적 균형발전체제로 전환하겠다는 취지가 담겨져 있다.

또한 이 법안이 국회를 통과된다면, 기존의 관행과 달라질 매우 중요한 부분으로 이 법안에는 국가균형발전위원회라고 하는 중앙정부 차원에서 각 부처간 이해관계를 조정하는 추진체계가 마련된다는 것과 지방발전재원을 안정적으로 확보하는 국가균형발전특별회계가 신설된다는 내용이 있다. 이러한 이 법안에 담고 있는 주요 사항들을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

## 2) 국가균형발전계획과 지역혁신발전계획

이번 정부 제출 법안에 따르면 정부는 지역간 불균형시정 및 자립형 지방화를 체계적으로 추진하기 위하여 5년 단위의 국가균형발전 기본계획을 수립하고 관계부처의 ‘부문별 계획안’과 지자체의 ‘지역혁신발전계획’을 토대로 수립하여, 국무회의의 심의를 거쳐 확정하기로 되어 있다. 한편 광역자치단체는 지역혁신역량의 분석과 전략산업 선정 등을 내용으로 하는 지역혁신발전계획을 수립하게 된다. 이러한 국가균형발전계획의 수립 절차는 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 국가균형발전계획 수립절차



자료: 산업자원부 내부 자료

### 3) 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회 설치

이 법안의 주요 내용 중 하나가 바로 국가균형발전 사업의 추진 주체에 관한 것이다. 즉 균형발전에 관한 주요사항을 조정하고 균형발전계획을 심의하는 대통령 소속하의 자문기구로 국가균형발전위원회를 신설하는 조항이 담겨져 있는 것이다. 이 위원회는 당연직위원(정부부처)과 광역 및 기초자치단체의 장 추천위원, 민간전문가 등 위촉위원 포함 30인 이내로 구성된다.

한편 이에 대응하여 각 지역에서는 지역의 추진 주체로 지역혁신협의회가 구성되는데 이 지역혁신협의회는 지역혁신주체간 협력체제를 구축하고 지역혁신발전계획 등의 심의하는 기구로 시·도 및 시·군·구에 설치된다. 이 협의회 위원은 학계, 산업계, 연구기관, 시민단체 등이 추천한 자 중에서 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 위촉된다.

### 4) 국가균형발전 특별회계의 신설

국가균형발전특별회계의 신설은 이번 특별법의 가장 핵심적 내용이라 할 수 있는 부분이다. 그리고 잠시 후 다룰 이 법을 둘러싼 이해관계가 가장 대립되고 있는 부분이기도 하다.

이 특별회계는 ‘지역개발사업계정’(지역간 불균형 시정분야)와 ‘지역혁신사업계정’(지역혁신·특성화발전분야)로 구분되는데, 주세전액, 일반회계

<표 2> 특별회계 계정별 세출·세입

구분	지역개발사업계정 (약 4조원)	지역혁신사업계정 (약 1조원)
세입	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주세 80%</li> <li>· 토특 재원(개발부담금 등)</li> <li>· 농특세 등 타특별회계 전입</li> <li>· 일반회계 전입 등 기타</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주세 20%</li> <li>· 일반회계 전입 등 기타</li> </ul>
세출	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지자체 보조금중 지역개발 관련 사업 전체</li> <li>· 농어촌지역개발</li> <li>· 개발촉진지구 지원 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역혁신체제(RIS) 및 전략산업, 지방대학, 지역R&amp;D 육성 등</li> </ul>

전입금, 과밀부담금 등으로 약 5조 원규모의 재원을 조성·운용되며, 이 중 지역개발사업계정은 4조 원, 지역혁신사업계정은 1조 원 규모로 운용될 예정이다.

### 3. 『국가균형발전특별법』 제정을 둘러싼 갈등

지금 이 법안에 대해 각 지역에서 보여주는 관심은 매우 뜨겁다. 물론 이번 정부 안이 상정되기 이전에도 국회에는 이미 몇몇 국회의원들이

< 표 3 > 현재 국회계류중인 균형발전관련 법안 현황

구분		『지역균형발전 특별법』 (강운태 의원등)	『지방경제살리기 특별조치법』 (안) (김만제 의원등)	『지방경제회생및 균형발전을위한 특별조치법』 (심규섭 의원 등)	『수도권집중방지 및지역균형발전 특별법』 (김학원 의원 등)
현 황		재경위 계류 중 (2001. 12. 20 제안)	재경위 계류 중 (2000.12.20 제안)	재경위 계류 중 (2001.11.6 제안)	건교위 회부 중 (2001.6.29제안)
적용지역		지방+ 나후지역	지방	지방+ 나후지역	지방(일부사업은 수도권도 포함)
위원회	명칭	지역균형발전 위원회	지방경제살리기 위원회	지역경제회생및 균형발전심의회	지역균형 발전위원회
	성격	심의·의결기구	대통령직속 심의기구	대통령직속 심의기구	대통령직속 심의기구
	위원장	재경부장관	국무총리	국무총리	국무총리
	실무기구	운영위원회	-	-	지역균형발전 실무위원회
	업무보좌	건설교통부	-	-	-
공공기관이전	이전계획 수립·시행	-	-	-	
중장기 계획	명칭	-	5개년계획	종합계획	지역균형발전계획
	수립주체	-	재경부장관	재경부장관	건교부장관
	연도별 시행계획	-	-	관계부처장관	관계부처장관
지역전략산업육성	-	-	-	육성시책 수립의무	-
재원	운용주체	건교부장관	-	-	-
	세입규모	2,000억 원	-	6,200억 원	-

발의한 균형발전 법안들이 몇 개 계류되어 있었다.

또한 참여정부 들어와 광역자치단체협의회와 기초자치단체협의회, 그리고 지방분권국민운동 등은 이번 정부안과 약간의 내용상 차이를 보이는 법안을 각각 독자적으로 준비해 왔었다.

한편 최근 경기도는 이번 정부안이 경기도에 대한 역차별이라고 주장하면서, 이에 대응하여 경기도의 입장을 반영한 독자적인 법안을 국회에 제출할 것으로 알려지고 있다.

특히 최근 경기도가 매우 강경하게 이번 정부가 제출한 특별법안의 문제점을 지적하고 노골적으로 반대 의사를 표하면서, 이 법안을 둘러싸고 경기도와 비수도권 지역의 갈등이 높아지고 있다. 최근 손학규 경기지사는 이번 정부법안이 수도권에 대한 역차별을 통해 수도권 경쟁력을 약화시키는 법이므로 적극 반대하겠다는 의사를 분명히 밝혔다. 이에 맞서 비수도권 지방에서는 가뜩이나 발전지역인 경기도의 지역이기주의를 맹렬히 비난하는 움직임이 보이고 있다.

이처럼 현재 정부의 「국가균형발전특별법」안을 둘러싸고 나타나고 있는 갈등은 경기도와 비수도권 지역 사이에서 가장 심각하게 나타나고 있지만, 보다 자세히 상황을 들여다보면 이 외에도 여러 관련 주체들 간의 이해관계 대립에 따른 갈등이 드러나고 있다. 이러한 이해관계와 갈등에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보자.

우선 첫째로, 현재 표면상에 가장 크게 노출되고 있는 경기도와 비수도권 지역의 갈등이 사실 가장 중요한 이해 갈등으로 보인다. 경기도는 그 인구규모나 도세 덕분에 실제로 상당히 많은 역내 국회의원을 동원할 수 있고, 또 손학규 지사가 다수당인 한나라당의 주요 인사이기 때문에 경기도의 반대는 이 법의 통과 여부에 상당한 영향을 줄 수 있는 가장 큰 변수이기도 하다. 경기도의 반대 주장의 핵심은 이 법이 국가적 불균형 문제를 수도권과 비수도권 간의 대립구도로 단순화 시켜, 수도권에 대한 각종 역차별을 초래한다는 것이다.

그렇지만 비수도권에서는 현재 각종 지표가 드러내고 있는 엄청난 수



도권의 집중도를 보면 경기도에 대한 차별은 당연하며, 오히려 현재 법안의 내용이 수도권에 너무 관대하다는 불평을 하고 있는 실정이다.

둘째, 지금 수도권과 비수도권간의 큰 대립 구도 속에 가려져 있지만, 사실 비수도권의 광역자치단체들 사이에서도 현재의 각 지역 발전 수준에 따라 이 법안을 바라보는 시각이 조금씩 상이하다. 대체로 수도권 보다는 못하지만, 다른 지역에 비해서는 상대적으로 발전 수준이 괜찮은 편인 영남권의 경우 이 법안을 통하여 지방분권의 확대를 동시에 이루어 지방 주도의 산업 발전을 촉진하고, 수도권에 대응하는 또 하나의 대응 권역(광역대도시권)을 발전시키는 것을 지원하는 방향으로 법안의 내용이 담보해 주기를 바라고 있다. 반면에 그동안 정부축 중심의 발전 과정에서 전반적으로 낙후되어 있는 호남 지역이나 강원 지역의 경우에는, 이번 기회에 중앙정부가 적극 나서야 하며 현재의 낙후도에 따라서 차등적인 지방 지원을 통해 그동안 누적되어 온 불균형을 해소해야 된다는 입장이다.

셋째, 이 법안에 담겨 있는 각종 계획수립 및 시책 추진, 예산 배분, 조세 제도 개편 등의 구체적 내용과 관련하여 중앙 정부와 지방 자치단체 및 분권운동 진영 간의 이해관계와 갈등이 있다. 대체로 중앙 정부의 각 부처들은 중앙 정부가 주도하는 국가균형발전 시책 추진을 도모하고 있는데 비해, 지방 자치단체 및 분권 운동 진영은 분권을 통한 지방 주도의 균형발전 시책 추진을 원하고 있다.

넷째, 지방자치단체 중에서도 광역 자치단체와 기초 자치단체 간의 이해가 서로 상이한 부문이 있다. 특히 기초 자치단체 쪽에서는 지금 법안에서 광역자치단체 중심의 지역혁신사업 부분이 기초자치단체 중심의 낙후지역 지원이나 지역개발사업보다 더 중시되는 점과 지방 양여금이 폐지되고 이 재원이 특별회계로 옮겨지는 부분에 대해 상당히 민감하게 반응하고 있다.

다섯째, 이러한 여러 갈등과 이해관계의 대립 속에서 잘 드러나지는 않지만 중앙정부의 각 부처들 간에도 이번 법안의 내용을 둘러싸고 상

당한 이해관계의 진통이 드러나고 있다. 우선 이 법안에서 새로 제안되고 있는 국가균형발전위원회의 위상 및 역할과 관련하여, 이 새로운 기구의 권한이 확대되는 경우 필연적으로 나타날 기존 부처들의 상대적 역할 축소 및 기능 조정에 따른 갈등이 있다. 또한 새로운 제도, 특히 균형발전 특별회계의 신설로 인해 특별회계로 편입되는 기존 각 부처 사업의 내용과 수준, 그리고 특별회계의 관리 운영권을 둘러싸고 각 부처의 이해득실 관계가 나타난다. 예컨대 지방양여금의 폐지와 특별회계의 관리권한을 둘러싸고 행정자치부와 기획예산처 사이의 미묘한 입장 차이가 나타나고 있다.

여섯째, 각 지역 차원에서 나타나는 미시적 현상이긴 하지만, 이 법안에서 새로 신설되는 이른바 ‘지역혁신협의회’의 구성을 둘러싸고, 각 지역 사회의 여러 주체들과 이해 당사자들, 그리고 시민운동 진영에서 이 협의회 구성의 주도권을 둘러싸고 암중모색이 나타나고 있다.

이처럼 이번 「균형발전특별법안」을 둘러싸고 이처럼 매우 다양한 이해관계의 대립과 충돌이 나타나는 것은 그만큼 이 법안이 다루는 내용이 상당히 여러 부문에 걸쳐 있기 때문이다. 그리고 법안의 내용에 따라 각 이해주체들 간의 이해관계가 충돌하는 지점이 바로 법안을 둘러싼 주요 핵심 쟁점이 된다.

이제부터 이 법(안)의 내용을 둘러싸고 이해관계가 충돌하는 주요 쟁점을 몇 가지로 나누어 살펴보고자 한다.

#### 4. 「국가균형발전특별법」(안)의 주요 쟁점

우선 이 법안의 첫 번째 주요 쟁점은 경기도와 비수도권 지역간의 이해관계가 대립되고 있는 부분이다. 이는 경기도가 이 법안의 제2조 2항의 내용인 “‘지방’이라 함은 「수도권정비계획법」 제2조 제1호의 규정에 의한 수도권외의 지역을 말한다”라는 구절을 폐지하기를 주장하면서 표

면 위로 떠오르게 되었다.

경기도에서는 이 조항으로 인하여 수도권 지역이 역차별을 받고 있으므로 이 부분의 내용을 삭제해야 한다고 주장하고 있다. 경기도 역차별과 피해의 근거는 이 조항으로 인해 경기도 소재 지방대학이 정부 지원을 받지 못하고, 경기도에 있는 공공기관이 타 지방으로 이전해 가야 하기 때문이다. 그렇지만 이 법안을 만든 정부 측과 비수도권 지역에서는 이러한 경기도의 주장을 지나친 이기주의적 주장이라고 재반박하고 있다.

또한 경기도는 인위적인 수도권과 비수도권간의 대립 구도로 인해, 수도권 내 낙후지역이 별다른 지원 혜택을 받지 못하는 문제를 제기하고 있다. 그렇지만 정부는 수도권 내 낙후지역을 이번 법에서 지원대상에서 배제하지 않는다고 밝히고 있다.

두 번째 주요 쟁점은 지역균형발전과 지방분권과의 관계와 관련된 부분이다. 참여 정부는 그 출범부터 지방분권과 균형발전을 동시에 강조하였고, 그동안 대통령 직속 위원회의 운영과 이번 「분권특별법」, 「균형발전특별법」 제정 등을 통해 이를 구체화하고 있다. 이 법의 제정 취지 역시 지방의 주도적, 상향적 역할을 강조하고 있다. 따라서 지금까지의 역대 정부가 추진해오던 균형발전 정책보다 참여정부의 균형발전 정책이 지방분권과 관련되어 확실히 진일보 된 것이 분명하다.

그렇지만 보다 한 걸음 더 앞으로 나아가야 할 지방분권의 입장에서 보면 이 법의 내용이 여전히 불만스럽다는 비판이 제기되고 있다. 비판의 핵심 내용은 이 법이 기본적으로 중앙집권적 형태의 균형발전 정책을 추구하고 있기 때문에 지방분권 정신을 훼손하고 있다는 것이다. 큰 방향으로 보면 지방정부가 주도권을 행사하는 것으로 보이지만, 구체적으로 들어가면 여전히 중앙정부가 권한을 행사할 여지가 많다는 것이다.

그렇지만 다른 한편에서는 이러한 비판에 대해, 분권과 지역균형발전은 서로 밀접히 관계있는 것은 사실이지만, 분권만 강조할 경우 지역간 부익부 빈익빈 현상이 발생할 수 있으므로, 중앙정부 주도의 균형발전 정책을 추진하는 것은 너무나 당연한 일이라고 재반박하고 있다.

<표 4> 지방양여금개편과 교부세·균형발전특별회계와의 관계 (단위: 조 원)

현행		개선	
<b>지방교부세</b>	13.5	<b>지방교부세</b>	16.3
· 내국세의 15%		· 내국세의 약 18%	
<b>지방양여금</b>	4.9	<b>국가균형발전 특별회계</b>	5.0
· 주세 100% · 교통세 14.2% · 농특세 23/150		· 주세 100% · 농특세, 토특회계 등 · 일반회계전입금 등	
<b>일반회계 보조금</b>	4.2	<b>환경개선특별회계</b>	1.5
· 국가균형발전관련 일반회계 보조금사업		· 주세 46.6%에 상당하는 금액	
<b>토특회계(과밀부담금 등)</b>	0.2		

자료: 산업자원부 내부 자료

균형발전과 지방분권과의 관계에 있어서 특히 초점과 쟁점이 되고 있는 것은 바로 이 법안으로 인해 새로 생겨날 특별회계의 재원에 관한 부분이다. 이번에 약 5조 원 규모의 균형발전 특별회계가 신설되면, 대신 지방양여금은 폐지된다.

그런데 이 지방양여금의 폐지와 특별회계의 신설 부문에 대해 분권 강조 측면의 비판이 제기되고 있는 것이다. 우선 제기되는 비판은 지방 정부에서 볼 때는, 추가적인 신규재원은 별로 없는 반면 자금을 지원받는 절차와 과정이 더 복잡해지기만 했다는 비판이 있다. 다른 한편 지방의 재원과 마찬가지로 지방양여금이 폐지되고, 국가특별회계에 편입하는 것은 참여정부의 지방재정 분권정신에 배치된다는 주장이 있다. 이에 대하여 정부 측은 국가 재정 형편상, 획기적인 신규 재원 추가는 쉽지 않으며, 지방양여금보다는 특별회계가 지자체가 자율적으로 지역여건에 적합하게 사업을 추진하는데 더 도움이 된다고 설명하고 있다. 즉

이번 법안에서 신설된 특별회계가 지자체의 우선순위를 반영하여 편성·운용된다는 점에서 지자체의 자율성 및 사업의 효율성 제고에 크게 기여할 것이며, 특별회계 운영방식이 종전의 양여금 보다 지방의 자율성과 투자효율성을 제고하게 된다는 것이다. 왜냐하면 각 지자체가 스스로 수립한 지역혁신발전계획을 중심으로 각 지자체에 할당된 전체재원 범위 내에서 원하는 사업 중심으로 예산 배분이 가능하도록 포괄 지원 방식을 도입하기 때문이라는 것이다.

그러나 일각에서는 과거의 양여금은 배분방식이 법제화되어 있는 반면 특별회계는 중앙부처가 개입할 여지가 커 지방의 자율권을 제한할 우려가 있다는 비판이 있다. 즉 지자체가 지역혁신발전계획을 세울 때나 예산신청서를 작성하는 과정에서, 중앙 각 부처 및 기획예산처의 의도를 벗어나기가 현실적으로는 어려워 현재의 중앙집권적 방식이 존속될 것이라는 것이다.

결국 이러한 상이한 주장의 진위 여부는 실제 중앙정부 각 부처와 지방자치단체(광역자치단체와 기초자치단체) 중 어느 쪽에서 특별회계 사업의 예산 배정과 사업 추진의 주도권을 쥐게 될 것인가 의해 결정될 것 같다.

세 번째로 제기할 수 있는 주요 쟁점은 이번에 제안된 정부법안의 핵심 내용 중 하나인 균형발전에 관한 주요사항을 조정하고 균형발전계획을 심의하는 대통령 소속하의 자문기구로 국가균형발전위원회를 둔다는 조항과 관련된 것이다. 그동안 지역균형발전 사업의 추진을 둘러싸고 중앙정부의 각 부처 간에 이른바 ‘부처할거주의’가 있다는 비판이 설득력 있게 제시되었기 때문에, 이러한 각 부처의 개별사업들을 종합 조정할 기구의 필요성에 대해서는 어느 누구도 이견이 없는 것 같다. 하지만 현재 안과 같이 대통령 자문위원회와 같은 느슨한 조직 형태를 가지고는 여러 부처에 걸쳐 있는 균형발전 사업을 조정하는데 있어서 부처이기주의를 넘어서지 못하는 한계가 있을 것이라는 지적이 있다. 그래서 위원회 조직보다 강력한 조정과 사업추진을 위해서는 균형발전처나

균형발전부, 혹은 균형발전원 같은 조직이 되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

또한 국가균형발전위원회를 사무적으로 지원하는 기획단도 각 부처에서 파견 나온 공무원으로 조직될 경우 파견공무원들이 자기 부처 이기주의에 빠질 가능성이 크기 때문에 문제가 있다는 지적이 나오고 있다.

그렇지만 새로운 균형발전 전담 정부부서를 만드는 것 역시 그 못지않게 여러 가지 부작용을 발생시킬 수 있기 때문에, 현재 제안된 구조가 불가피하다는 의견도 많다.

네 번째로, 이번에 제안된 정부법안에 새로 생긴 지역혁신협의회와 관련된 것이다. 지역혁신협의회란 지역 혁신주체 간 협력체제를 구축하고 지역혁신발전계획 등을 심의하는 역할을 하는 기구로 시·도 및 시·군·구에 설치하는 것이다. 협의회 위원은 학계, 산업계, 연구기관, 시민단체 등이 추천한 자 중에서 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 위촉하도록 되어 있다.

그런데 지역 시민사회단체 일각에서는 지역혁신협의회의 설립 취지가 지역발전을 위한 민주적 가버넌스 체제를 지향한다는 점을 충분히 이해하면서도 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 위촉하는 지역혁신협의회가 지역토호 혹은 지역기득권 집단들만의 잔치 혹은 이들 간의 이해관계의 각축장이 될 것을 우려하는 목소리가 높다. 즉 풀뿌리 민주주의나 주민자치의 강화 노력이 없는 상태에서 파생될 지역혁신협의회의 부작용에 대한 우려라고 할 수 있다.

한편 다른 일각에서는 별 실효성이 없는 지역혁신협의회를 구성하기 보다는 오히려 실질적으로 지역발전 정책의 기획과 집행에 기여할 수 있는 서구의 지역발전기구(RDA) 같은 기구를 이번 기회에 설립해야 한다는 주장도 제기되고 있다.<sup>2)</sup>

2) 한편 이번에 제안된 정부법안의 내용 중 일부는 기존에 있는 국토 및 균형발전 법률 및 관련 계획, 관련 제도 등과 서로 중복되거나 상충되는 경우가 있다는 지적도 있다. 예컨대 이번 법안과 기존의 「국토기본법」, 「국토의계획및이용에관

한편 이러한 여러 쟁점들을 둘러싼 상이한 견해와 갈등들이 제대로 해결되지 못하고, 단순히 미봉책으로 봉합되게 된다면, 자칫 이 법안이 뚜렷한 지향점이나 추구하려는 내용이 사라지거나 약화되어서, 균형발전을 위한 실질적이고도 새로운 변화를 가져오지 못하는 무기력한 법이 되고 말 것이라는 우려도 제기되고 있다. 즉 정부는 이번 법을 통하여 만들어지는 새로운 제도와 기구를 통해 새로운 변화를 촉발하려고 의도하고 있지만, 기존 관습과 제도의 저항 때문에, 과연 실질적 측면에서의 변화가 가능하겠느냐는 우려가 나타나고 있는 것이다.

## 5. 글을 마치며

지금까지 살펴본 것처럼, 이번에 제안된 정부의 『국가균형발전특별법』(안)은 기존에 보지 못한 새로운 내용들이 많이 담겨져 있고, 이로 인해 다양한 주체들의 이해관계가 서로 충돌하는 것으로 보인다. 이러한 다양한 주체들의 이해관계의 대립을 극복하고 이 법안이 실효성을 갖춘 법안으로 최종 확정되기 위해서는 각각의 쟁점에 대해 견해가 다른 상대방을 설득할 수 있는 명쾌하고 분명한 논리가 보완되어야 할 것이다.

사실 문제제기 순서가 바뀌었지만, 이 법(안)의 쟁점들을 구체적으로 다루기에 앞서서 가장 먼저 짚고 넘어가야 할 부분은 바로 이 법안이 지향하는 궁극적 목표가 무엇인가에 대한 부분이다. 이 법안이 지향할 목표는 바로 올바른 균형발전의 이론과 원칙, 그리고 철학에 의거하여야 한다. 올바른 균형발전의 원칙과 철학이 단단히 뒷받침된다면, 이 법안은 누구도 반대할 수 없는 명분을 갖게 되고, 복잡한 이해관계의 장벽을

---

한법], 『지역균형발전및지방중소기업육성법』 등의 법률, 이번 법에서 다루는 국가균형발전계획과 기존의 국토종합계획, 산업집적지계획 등의 여러 계획, 그리고 이번 법에서 다루는 낙후지역 지원과 기존의 개발촉진지구 등 낙후지역 지원 제도등과의 관련성이 모호하다는 지적이 바로 그것이다.

돌파할 수 있기 때문이다.

개인적인 소견으로 이번에 참여 정부가 제출한 법안에서 아쉬운 부분이 균형발전이 무엇인지에 대한 분명한 정의, 균형발전의 구체적 목표와 대상지역, 그리고 균형발전의 공간 단위에 대해 명확하게 언급을 하고 있지 못하다는 점이다. 균형발전 법안을 둘러싸고 각기 다른 이해관계를 지니고 있는 각 지역들 사이의 복잡한 이해관계 방정식을 고려하다보니, 이럴 수밖에 없을 것이라는 점을 이해하면서도, 바로 그 점 때문에 자칫 이 법안은 어떤 지역도 제대로 만족시켜 주지 못하게 될 우려가 있다. 즉 이해관계가 서로 다른 모든 지역과 공간단위, 다양한 주체들을 다 만족시키고자 하다보면, 법안의 초점과 구체적 목표가 흐려지게 되는 부작용이 발생하게 되는 것이다.

결국 문제 해결의 출발은 지역균형의 개념을 우선 명확하게 정의하는 데서부터 시작되어야 할 것 같다. 그러기 위해서는 현재 지역균형이 필요하게 된 지역불균형의 구조를 파악해야 할 것이다. 현재 우리나라 지역 불균형의 구조는 광역자치단체 규모의 수준, 기초자치단체 규모의 수준, 수도권과 비수도권 사이, 대도시와 중소도시 사이, 경부축과 비경부축 사이, 도시와 농촌 사이의 여러 층에 걸쳐 있는 매우 다양한 차원을 지니고 있다. 이처럼 불균형의 구조가 매우 복합적이라는 것이 문제 해결을 어렵게 하고 있다.

이번에 제정할 특별법이 무엇보다도 실효성을 갖추기 위해서는 이 법이 추구하는 핵심 목표가 명료해야 하고, 이를 위해서는 위의 여러 불균형 구조 중 어느 불균형의 해소를 목표로 정할 것인가 분명히 해야 할 것 같다(예, 수도권과 비수도권이냐, 광역자치단체 단위간이냐, 기초자치단체 단위간이냐, 이들을 동시에 다 할 것이냐 등). 또한 지금과 같은 시장경제 구조 속에서 모든 일을 정의 힘만으로 다 할 수가 없으므로, 이 특별법을 통해 정부가 실제 할 수 있는 일이 무엇인지를 명료하게 제시하는 것도 필요할 것이다.

이번 참여정부가 의욕적으로 추진하는 「균형발전특별법」에서 무엇보다



다도 지켜야할 철학과 원칙은 바로 (1) 합리적이고 투명한 지역불균형 지표 개발 (2) 이러한 지표에 근거한 정책 목표 대상 지역의 설정 (3) 대상 지역의 자율적 의견을 고려한 중앙정부의 효율적이고 효과적인 재정 투자라고 여겨진다. 다시 말해 누구나 공감할 수 있는 균형발전의 목표 및 목표의 기준이 되는 계량적 지표, 즉 지역 발전 및 낙후 수준을 나타내는 지표의 개발이 필요하다. 또한 이 지표에 따라서 목표 지역이 설정되어야 하고, 그에 따라 다른 지역과는 차별적인 중앙정부의 재정 투자가 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 투자에 있어서는 지방정부의 의견이 존중되어야 하며, 대신 중앙정부는 재정 투자의 성과에 대한 평가를 책임지는 구조가 되어야 할 것이다. 이러한 원칙은 현재 유럽연합에서 사용하고 있는 지역정책의 목표지역 Objective 1, 2의 대상 지역 구분 및 활용 지표에서 시사점을 얻은 것이다.

참여정부는 이번 특별법 제정 과정을 통하여 역대 어느 정부보다도 의욕적으로 국가균형발전의 근본적 틀을 새로 마련하려는 노력을 기울이고 있다. 시민사회와 학계, 전문가들의 의견 수렴과, 국회의 진지한 논의 과정을 통하여 이번 기회에 올바른 철학과 원칙에 충실하며, 실질적 효력을 갖춘 내실 있는 「국가균형발전특별법」이 탄생되기를 기대한다.