

국가균형발전정책과 법제도

국가균형발전이 헌법상의 가치인데도 불구하고 지난 정부에서는 국가균형발전을 지역발전으로 하여 축소한 듯한 의미로 반감시켜 추진해 왔으나 현 정부에서는 지역발전을 국가균형발전으로 복원하고 지역발전위원회도 국가균형발전위원회로 그 명칭도 복원하였다.

최철호(청주대학교 법학과 교수)



I. 의의

국가 및 지방은 분권개혁과 균형발전(분산발전)의 양 날개로 상생 발전하는 것이 바람직하다.

현 정부는 연방국가 수준의 지방분권개혁을 주요 국정과제로 하고 이를 바탕으로 골고루 잘사는 국가, 지방소멸 위기를 극복하기 위해 국정과제로서 국가균형발전을 선택한 바 있다.

현 정부의 균형발전 정책은 참여정부의 분산·분권·분업의 가치에 '사람'을 더해 사람이 살고 싶은 지역을 만드는 것이다.

국가균형발전은 단순히 정치의 어젠다가 아니라 헌법 전문의 '국민생활의 균등한 향상', 경제부문의 '균형있는 국민경제 성장', 헌법 제123조 제2항에 "국가의 균형발전"이 규정되어 있어서 국가균형발전은 헌법상의 가치이자 입법 및 정책의 기준이 되는 것이다.

그런데 국가균형발전이 헌법상의 가치인데도 불구하고 지난 정부에서는 국가균형발전을 지역발전으로 하여 축소한 듯한 의미로 반감시켜 추진해 왔으나 현 정부에서는 지역발전을 국가균형발전으로 복원하고 지역발전위원회도 국가균형발전위원회로 그 명칭도 복원하였다.

II. 국정운영 5개년 계획에서의 국가균형발전

1. 의의

국가균형발전과 관련하여 정부는 2017년 7월에 수립한 국정운영 5개년 계획에 근거하여 2018년 2월 1일에 현 정부가 추진할 "국가균형발전 비전과 전략"을 발표하였다. "국가균형발전 비전과 전략"에서 "5대 국정목표 20대 국정전략 100대 국정과제"가 제시된 바 있는데, 5대 국정목표 중 하나로 "고르게 발전하는 지역"을 설정하고 4대 복합·혁신과제 중 하나로 "국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전"을 선정함으로써 국가균형발전에 대한 중요성을 강조하고 있다.

현재 정부가 추진하고 있는 국가균형발전정책은 국정과제와 4대 혁신·복합과제로서 구체화되고 있는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

2. 비전과 목표

- (1) 비전: 국가균형발전의 비전은 지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국
- (2) 목표: 지역주도의 자립적 성장기반 마련

3. 3대 전략과 9대 핵심 과제

- (1) 사람: 안정되고 품격있는 삶
 - ① 지역인재-일자리 선순환 교육체계
 - ② 지역자산을 활용한 특색있는 문화·관광
 - ③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축
- (2) 공간: 방방곡곡 생기도는 공간
 - ① 매력있게 되살아나는 농산어촌
 - ② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약
 - ③ 인구감소지역을 거주감소지역으로
- (3) 산업: 일자리가 생겨나는 지역혁신
 - ① 혁신도시 시즌2
 - ② 지역산업 3대 혁신
 - ③ 지역 유휴자산의 경제적 자산화

III. 국가균형발전정책의 개관

1. 국가균형발전특별법의 규정

「국가균형발전특별법」에서는 “지역발전”을 “국가균형발전”으로 수정하고, “국가균형발전”이란, “지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 살고 잘 사는 사회를 구현하는 것”으로 정의하고(제2조 1호), “지역혁신”이란 “지역의 인적·물적자원개발과 과학기술·산업생산·기업지원·문화·금융 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것”으로 정의하고 있다(동 1의2호).

2. 국가균형발전의 필요성

현재 우리나라는 국토의 불균형 발전을 넘어서서 지방소멸 위기에 직면해 있다. 2030년에 전국 228개 시군구 중 36.8%에 달하는 84개의 지방자치단체가 소멸 위기에 처해 있고 구체적으로는 전국 3,482개 읍면동 중 39.7%에 해당하는 1,383개의 읍면동이 없어질 위기에 있다. 이러한 지방소멸 위기는 지방이 인구를 유입하는 원인을 제공하지 못하고 있는데다가 출생은 정체되어 있는 소위 인구절벽이 가장 큰 원인으로 지목되고 있다.

단순히 인구만 줄어들고 있는 것뿐만 아니라 모든 지표들이 지방의 소멸을 예고하고 있다.

예컨대, 2016년을 기준으로 국토면적의 11%에 불과한 수도권에 인구의 49.7%가 집중하고, 1,000대 기업 본사의 74% 이상이 밀집되어 있는 상황에서 중앙집권적 국가운영을 계속하다가 저성장, 양극화, 저출산, 고령화, 지방소멸 등 국가적 당면과제를 해결하기 어려운 것이 현실이다. 국가와 지방의 양적, 질적 차이를 극복하기 위해서는 지역이 국가적 문제해결의 주체가 되어 분권, 포용, 혁신의 가치를 기반으로 지방이 스스로 자립할 수 있는 여건과 역량을 갖추는 정책이 바로 지속가능한 국가발전을 도모하는 국가균형발전이다.

3. 국가균형발전의 연혁

과거 국가균형발전은 국토개발을 중심으로 하는 사회간접자본(SOC)을 확충하는 방향으로 추진되어 왔으나 참여정부에서는 공간중심 균형발전을 추진하여 세종시, 혁신도시, 공공기관 지방이전 등 분권·분산에 입각한 국가균형발전 정책을 추진하여 균형발전의 토대를 만들었다.

즉 참여정부에서는 전국에 혁신도시를 건설하여 혁신도시를 지역발전의 거점도시로 조성하고 이를 주변도시에 전파하려고 한 것이었다.

또한 국가균형발전 3대 입법이라고 일컬어지고 있는 국가균형발전특별법, 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법, 신형정수도건설법 등을 제정한 바 있다.

역대 정부의 국가균형발전의 추진은 다음 표에서 보듯이 참여정부와 현 정부가 중점적으로 추진하고 있는 것을 알 수 있다.

참여정부의 균형발전 정책의 수는 21개 → 이명박 정부는 1개 → 박근혜 정부는 3개 → 문재인 정부는 11개로 분류할 수 있다.

역대 정부의 균형발전 정책의 개수

참여 정부 (균형발전 과제 21개)	이명박 정부 (균형발전 과제 1개)	박근혜 정부 (균형발전 과제 3개)
<ul style="list-style-type: none"> - 지역혁신체계 구축 및 운영 지원 - 지방대학 육성 및 지역인재자원 개발 - 산학협력활성화 - 대덕연구개발특구 육성 - 국가산업단지 혁신클러스트 추진 - 지역전략산업 육성 - 문화관광자원을 활용한 자립형 지역개발 - 낙후지역 활성화 - 국가균형발전 5개년 계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> - 광역경제권 구축 - 광역경제권 구축을 통한 지역경제권 활성화 - 여수세계박람회 개최 - 제주특별자치도 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민대통합을 위한 지역균형발전 - 충주도시권 육성, 명품 세종시 건설지원, 지역산업육성 및 산업단지 재창조, 동서통합지대 조성 - 지방대학 지원 확대 - 채용활당제 도입 및 취업 기회 확대

1. 소멸위험지수(20-39세 여성인구 대비 65세 이상 고령인구)가 0.5 미만지역

- 국가균형발전특별회계 운영 및 제도개선	- 지역경제와 산업이 활력제고
- 국가균형발전 평가체제 확립	- 일자리창출 중심 지역산업 재정비, 지역투자촉진 여건 개선, 지자체 자율성과 연계성 확대, 지역특구제도 정비
- 지역특화발전특구 추진	
- 신국토구상 수립 및 추진	
- 수도권중합발전대책 수립	
- 공공기관지방이전 및 혁신도시 건설	
- 수도권기업이 지방이전	
- 행정도시 추진체계 정비	
- 행정기관이전 추진	
- 예정지역 지정·관리 및 보상	
- 개발계획 등 수립 및 건설사업 시행	
참여정부: 세종시와 혁신도시	5+2 광역경제권
	지역행복생활권

IV. 현 정부의 국가균형발전 주요정책

1. 특징

현 정부는 국가균형발전을 핵심 국정과제로서 100대 국정과제에 포함하고 있을 뿐만 아니라 4대 복합혁신과제(일자리·저출산고령화사회·4차산업혁명·균형발전과 지방분권)를 동시에 추진하고 있다.

현 정부의 국가균형발전의 특징으로는 균형발전과 함께 분권개혁도 동시에 추진하여 균형발전 정책과 관련된 권한을 과감하게 이양하는 것이고, 균형발전의 주체는 지방이 주도하고 국가는 지원을 중점적으로 수행하는 방식으로 한다는 것이 특징이라고 할 수 있다.

2. 혁신도시 시즌2

(1) 혁신도시의 목표

국토의 불균형 발전을 시정하기 위해서 참여정부 시절 혁신도시를 조성한 바 있는데 참여정부의 혁신도시는 중앙정부 중심의 공공기관을 이전하는 정책에 주안점을 두었으나 현 정부에서는 ‘혁신도시 시즌2’를 추진하고 있는데, 혁신도시 시즌2는 ① 혁신클러스트 구축과 살고 싶은 생활환경의 구축, ② 혁신도시를 지역의 중심에 조성하여 국토 및 도시개발, 산업육성, 과학기술 정책을 공간적으로 결집시킬 수 있는 최적의 장소에 조성한다는 2대 목표를 설정하였다.

(2) 참여정부의 혁신도시의 한계

1) 양적·질적인 규모의 한계

참여정부에서 혁신도시는 양적인 면에 치우쳐 가능한 한 많은 곳에 혁신도시를 조성하려다 보니까 소규모로 분산해서 추진하게 되어 전체로서 지역의 자립발전 역량을 강화시키는 것으로 연결되지 못하였다는 한계가 있었다.

이러한 한계를 극복하기 위하여 발전 잠재력이 높은 지역을 집중 육성하고 그 성과를 주변지역에 확산하기 위한 새로운 혁신도시의 정책이 필요하다는 평가가 있었다.

2) 혁신도시와 주변도시와의 불균형 발전

원래 혁신도시는 입지 선정부터 국가균형발전에 더해 지역 내 균형발전까지 고려한 것인데 혁신도시 주변에 있는 기존 지방 중소도시의 구도심은 빠르게 쇠퇴하고 수도권과 비수도권, 혁신도시와 기존 구도심 간의 불균형의 심화현상이 발생한 것을 부인할 수 없다.

(3) 현 정부의 혁신도시정책 -혁신도시 시즌2-

1) 혁신도시의 지역성장거점화(국가혁신클러스트) 구축

현 정부는 혁신도시가 공공기관의 이전을 수용하는 것에 그치는 것이 아니라 혁신도시를 국가균형발전을 위한 '新지역성장거점도시'로서의 역할을 하도록 관련 법령과 제도를 개선하고자 한다.

① 인재의 정착을 위한 정주여건 정비

- 교육·의료·문화·복지 등 정주 여건을 개선한 혁신도시 2.0 추진하여 이미 이전한 공기업과 연관성이 높은 기관들을 추가로 이전
- 구도심과의 연계협력까지 고려한 정주여건을 개선하여 정서적으로도 혁신도시 근무자와 원주민들과의 교류를 확대하는 문화복지 프로그램을 발굴

② 제4차 산업혁명을 선도하는 혁신생태계 조성

- 혁신도시를 신 지역성장거점도시(국가혁신클러스트) 구축: 스마트시티 기술 적용, 신산업 테스트베드 구축, 경제자유구역, 연구개발특구 등을 중심으로 혁신클러스트를 지정

③ 지역혁신역량 강화

2) 혁신도시가 지역거점 성장도시로서 기능을 발휘하기 위한 요건

① 기업을 유치하고 투자를 촉진하기 위한 인센티브 제공, 세제나 재정지원이 중요하다.

② 맞춤형 지역인재 양성 및 채용할당

- 기업이 혁신도시에 입주하기 위해서는 재정적인 지원만으로는 안 되고 기술집약적 기업의 경우에는 고급인력이 지방에 와야 하는 것이 필수

- 맞춤형 교육

- 지역 대학과 공공기관 또는 공기업 간의 협력체제 마련

· 혁신도시에 입주한 특정 공기업이 자신들에게 실질적으로 필요한 인재를 만들기 위하여 필요한 커리큘럼을 지역 대학과 협력하여 설치하고 이 과정을 이수한 학생을 우선채용하는 방안 강구

- 지방의 우수 기술인재가 혁신도시에 취업하기 위한 제도를 강구

- 지방의 우수인재를 할당하는 제도가 필요

③ 혁신도시 내의 기관간 협조체계 구축

- 혁신도시는 정보·연구·기술개발 등의 측면에서 기관 간 협력을 촉진할 수 있는 장이 되어야 함

- 산업기술협력법 제22조의 실효성 제고: 지리적으로 인접한 혁신주체들의 상호 인력 교류나 연구장비 공동이용, 정보의 공동활용 등을 위한 기반구축을 국가가 지원할 수 있도록 규정하고 있는 조항의 실효성을 강화하는 방안 연구

④ 기업과 지역커뮤니티와의 상생발전 기반 구축

- 혁신도시의 기업과 지역주민간 또는 혁신도시와 주변도시와의 상생발전을 위해서는 지역 간 기능배분 필요

- 혁신도시가 창업의 인큐베이터의 기능을 한다면 주변지역은 이를 활용할 수 있는 장으로서의 기능을 하는 방안

- 기능적 연계를 위해서 정부와 지방자치단체는 이들 간의 물리적 접근성을 개선하기 위한 교통체계 정비 등을 추진할 수 있을 것임.

3. 세종시의 행정수도화

(1) 연혁

당초 신행정수도로 건설될 예정이었으나 헌법재판소의 위헌결정으로 행정중심 복합도시로 축소되어 건설되어 현재 다수의 행정기관이 이전하였으나 청와대, 국회, 대법원, 헌법재판소 등 핵심기관들의 미이전으로 행정수도로서의 의미는 퇴색된 상태이다.

(2) 정부 제2국무회의 설치의 법정화 등

- 1) 세종시를 명실상부한 행정중심도시로 만들기 위한 과제를 국정운영 5개년 계획에 근거한 100대 국정과제 중의 하나로 선정
- 2) 헌법에 세종시를 행정수도로 명기하는 개헌
- 3) 국회 분원 설치, 청와대 제2집무실 설치, 정부 제2국무회의 설치 등을 법정화

4. 재정조정제도 -지역상생발전기금 조성-

- (1) 재정조정자금을 조성하여 재정적으로 불균형인 지방자치단체에 지원하는데 특히 소멸위기의 지방자치단체의 발전을 위해 지원한다.
- (2) 지역상생발전기금 조성

5. 분권적 지역특성화 발전전략으로서 Bottom Up 방식의 지역발전전략

지방자치단체와 중앙정부와 개별계약방식의 발전전략을 채택할 필요가 있다. 즉 지방을 발전시키는 전략산업을 중앙정부가 지정하고 개수까지 정해서 내려 보내는 방식을 지양하고 지역의 여건과 특성을 고려하여 지방자치단체와 중앙정부가 개별계약방식으로 발전전략을 수립하는 것이다.

6. 국가균형발전은 국가최저기준과 지역적정기준을 적절하게 설정

국가는 취약한 지역공동체를 국가최저기준의 관점에서 적극 지원해서 끌어올리는 것을 목표로 한다. 이를 위해 영국의 복합결핍지수 등과 같은 과학적이고 체계적인 지표를 통해 맞춤형 지역의 재생사업에 적용하여 전개할 필요가 있다.