

## 2015년 국가균형발전 선언 11주년 기념 학술심포지엄

국가균형발전 성과와 과제: 세종시와 혁신도시의 성공사례를 중심으로

권영섭(국토연구원 선임연구위원)

### 1. 균형의 당위성

○ 균형은 헌법 조항 제120조, 제122조, 제123조 3개조에 규정되어 있음

- 제120조 제2항: 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.
- 제122조: 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.
- 제123조 제2항: 국가는 지역간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

○ 참여정부에서는 균형발전을 위하여 분산(중추기능), 분업(산업특성화), 분권(권한과 자원) 등 3분정책을 추진함

- 분산정책으로서 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 정책을 추진함
- 분업정책으로서 지역전략산업육성, 혁신 클러스터육성, 지역인재양성 등을 추진함
- 분권정책으로서 각종 권한과 재원을 지방으로의 이양을 추진함

○ 분산정책은 분업정책, 분권정책에 비해 가시적인 성과를 보이고 있음

## 2. 현 단계 분산정책의 성과와 문제점

- 현 단계에서 볼 때 **분산정책은 절반의 성공은 거둔 상태라고 볼 수 있음**
  - 행정중심복합도시와 혁신도시는 당초 목표에 비해서는 늦어졌으나 정부부처의 이전이 완료되고 공공기관의 혁신도시로의 이전도 60%이상 추진(2015년 43개, 2016년 16개 기관이 이전할 예정)
  - 기업도시의 경우 유형과 입지에 따라 성과에 큰 차이
  
- 세종시의 사례에서 보듯이 공공기관이전이 완료되면 혁신도시도 **종사자 이주가 바로 완료될 것이라 보기는 어려움**
  - 세종시의 경우 정부기관은 이전했으나 공무원들의 이주행태는 가족동반이주, 단신이주, 수도권에서의 출퇴근 등의 형태로 나타남
  
- 종사자와 자녀들의 연령, 배우자 직업여부에 따라 대체로 세가지 형태로 나타나 **향후 몇 년간은 고통이 지속될 것으로 보임**
  - 가족동반이주자의 경우는 건설중인 도시에 거주하는 불편을 겪고 있으며,
  - 단신이주자의 경우는 가족과 떨어져 대부분 협소한 공간에서 거주하는 불편을 겪고 있으며,
  - 수도권에서의 출퇴근자의 경우는 편도 2-3시간을 거리에서 소비하고 있음
  
- 한시적 지역 미정착자의 불만과 갈등에 대한 대응 미흡
  - 배우자가 직업이 수도권에 있거나 자녀가 중고등학교 학생일 경우, 은퇴가 얼마 남지 않은 경우 가족동반이주를 강제하기는 어

## 려움

- 대체로 배우자가 직업이 없거나 같은 지역으로 이전하면서 자녀가 초등학교 3학년 이하의 공무원이나 공공기관 종사자는 가족이 동반 이주하는 실정

### 3. 향후 과제

#### □ 분산정책 관련

- 분산정책이 온전한 성공을 위해서는 세종시, 혁신도시가 일하고 싶은 도시, 일하기 좋은 도시, 살고 싶은 도시, 살기 좋은 도시가 되어야 할 것임
  - 짧게는 1년~6년, 최고 10년까지는 세종시와 혁신도시의 정착을 지원해야할 것으로 보임
- 이를 위해서는 단기적으로 세종시와 혁신도시의 조속한 정착 지원 및 연계교통시스템 마련이 필요함
  - 특히 세종시, 혁신도시와 주요 도시간, KTX와의 연계가 시급함 (예시: KTX 탑승시간 20분, 버스환승 대기시간 15-20분, 버스 탑승시간 20분 → 버스 환승시간을 대폭 줄여야 할 것임)
- 장기적으로는 공공기관이 신설될 경우 공공기관의 특성이 지방 도시의 특성화와 관련된 지역으로 배치될 필요가 있음
  - 영국과 프랑스는 공공기관 지방이전 정책 이후 신설되는 공공기관의 경우 수도와 그 주변지역에 공공기관을 새로이 설치하지 않는다는 원칙을 가지고 있음

## □ 균형의 공간정책 단위 관련

- 균형의 공간단위는 단계적으로 수도권과 비수도권 보다는 **다핵화된 시스템**이 되어야 국토공간의 균형, 국가의 경쟁력, 국민의 삶의 질이 제고될 것으로 보임
  - 세종시, 공공기관 이전과 혁신도시 건설로 본사기능이 입지하여 국토가 다핵화된 이후까지 균형을 수도권과 비수도권의 이분법으로 간주해야할지는 향후 검토할 만한 이슈라고 생각함
- **분산정책**은 수도권에서 비수도권으로의 이전정책이며, 분산정책에서는 균형이 **수도권과 비수도권간의 균형**으로 간주하고 있음
  - 경제규모가 커졌고, 본사기능을 가진 공공기관들이 지역의 핵으로 활동하며 이들이 국제기능도 담당하고 있는 만큼
  - 세종시, 혁신도시가 중심성을 가지고 각 권역의 핵으로 성장함으로써 장기적·단계적으로 권역 또는 시·도간까지는 균형을 이룰 수 있어야 한다고 봄
- 다음 단계에서는 **지방대도시와 대도시권들의 특성화된 경쟁력을 지원할 필요가 있음**
  - 글로벌 경쟁 시대에 서울이나 수도권만이 한국의 경쟁력을 대표하기 보다는 부산, 대구, 광주, 대전 등 지방 대도시와 대도시권들이 특성화된 경쟁력을 갖고 세계의 주요 도시들과 경쟁할 수 있도록 육성해야 할 것으로 판단함
  - 필요에 따라서는 공공기관과 함께 동반이전하는 기업에 대해서는 이전공공기관에 준하는 지원을 검토할 필요가 있음

- 지방의 인구고령화와 과소화가 심각하며, 중소도시는 물론 대도시들조차 인구가 감소하고 있는 지자체가 있는 실정이므로 공공기관이전 및 혁신도시 조성을 계기로 다시 **중심성을 회복**할 계기로 삼아야 할 것임
  - 프랑스의 경우 공공기관이 지방이전한 대부분의 주요도시에서 인구가 증가하였음을 참고할 필요가 있음
- 세종시, 혁신도시와 함께 베이비부머가 은퇴하는 지금이 **지방이 다시 활력을 가질 수 있는 좋은 시기**임
  - 교육과 직장을 따라 수도권으로 이주한 베이비 부머들이 은퇴와 함께 귀농·귀촌하고 있음
  - 베이비부머들의 지식과 노하우를 이전 공공기관과 지자체도 활용할 필요가 있음

#### □ **분권정책 관련**

- 한정된 국토가 현 세대에 난개발이 되지 않도록 수용능력을 고려하여 **단계적 권한과 자원 이양 필요**
  - 경제와 달리 국토공간은 무한 확대가 불가능하므로 국민의 의식 수준과 지자체장이 선출직임을 감안하여 단계적으로 권한이양 필요
- 재원의 경우 80:20의 구조를 국세비중을 낮추고 **지방세 비중을 높여나갈 필요**
  - 특히 지자체의 고유자원과 역량을 활용하여 지역을 특화시킬 수 있도록 이와 관련한 사업을 추진할 재원을 지원할 필요