2016 국가균형발전선언
12주년 기념 세미나

혁신도시의 어제, 오늘 그리고 내일

충북발전연구원
Chungbuk Research Institute
(연구위원 홍성호)

목차

제1장 어제, 혁신도시의 태동

제2장 오늘, 혁신도시의 빛과 그늘

제3장 내일, 혁신도시의 길

제4장 나오며

I 어제, 혁신도시의 태동

제1절 혁신도시의 시대정신

1964년「대도시 인구집중 방지책」을 통해 인구 및 기능의
서울 집중 해소를 위한 중앙정부 차원의 정책개입이 최초 시행

균형발전 정책은 우리나라 국토정책의 핵심적 화두로 부상

수도권과 비수도권 간의 사회경제적 격차는 지속적인 심화일로에 있음

1960년 : 수도권 20.8% < 비수도권 79.2%

2017년 : 수도권 인구 (2,554만명) > 비수도권 (2,543만명)*충남연 추계

'03년 국가균형발전을 위한 대구 구상 → '05년 이후 현재까지
국토균형발전을 목표로 광복 후 최대 규모의 비수도권 도시개발사업 본격 추진

세종시, 혁신도시, 기업도시

혁신도시는 전국 1,094개 산업단지의 하나가 아닌,

국토균형발전의 시대정신이 얽혀있는 유기체

제2절 혁신도시의 지역적 염원

- 지역쇠퇴 흐름 속, 혁신도시 및 기업도시 조성 구상 발표
  - ⇒ '04년 7월부터 1년 여간 전국 주요도시 남녀노소의 시민은 혁신도시(혹은 기업도시) 유치를 위한 대규모 지역운동을 전개
- 토론회, 결의대회, 서명운동, 상경집회, 촛불 집회, 삼보일배, 성금모금 등
  - ⇒ (인터뷰) "왜 이 자리에 있습니까?" / "100년 발전 지역의 꿈을 후손에게 물려주고자 …"
- 2005년 12월 23일, 지역별 혁신도시 선정 · 발표
- 2015년 전후 지역별 혁신도시 준공 · 이전기관 환영 기념축제 개최

혁신도시는 "100년 발전 지역의 꿈을 후손에게"
물려주고자 하였던 지역사회의 염원이 담긴 장소

제3절 혁신도시의 조성

('15.12.31 기준)

혁신도시

조성면적 [전체] 44,841천㎡ ↔ [평균] 4,484천㎡

사 업 비 [전체] 9조 7,601억원 ↔ [평균] 9,760억원

계획인구 [전체] 271,000명 ↔ [평균] 27,100명

이전기관 [전체] 115개 ↔ [평균] 11.5개

*세종시 20개 및 개별이전 19개 별도 [합계 : 154개]
*[당초] 수도권 소재 345개 기관 중 175개 지방이전
*[변경] 추진과정에서 159개로 조정
공기업 선진화 방안 통폐합 154개 조정

이전인원 [전체] 40,374명 ↔ [평균] 4,037명

제4절 혁신도시의 실천

「21세기 지방화 시대를 여는 혁신도시 기본구상(2006)」 에서,
이전 공공기관의 정착 및 성과 확산을 위한 단계별 추진계획을 정립

혁신도시 기본구상에 근거하여 현재 이전 공공기관 정착이 추진 중이며,
현재 제1단계 사업과 제2단계 사업의 사이에 있음

계획 대비 5년 정도의 시차 존재

- (부지) 부지조성 완료 단계 (99.9%) *울산 99.8%, 강원 99.9% / 기초단체에 부지관리권 이양 중
- (공공기관) 전체 154개 중 136개 이전 / 혁신도시 115개 중 100개 이전

* 14개 기관 착공 혹은 청사 설계 중 ('16년 6개 이전예정) /

* 1개 (한국과학기술기획평가원, 충북) 기관 임차청사로 충북 혁신도시에 임차하여 사용할 청사가 없어 이전계획 미확정

II 오늘, 혁신도시의 빛과 그늘

제1절 혁신도시의 빛

I. 인구의 유입

- “지방쇠퇴” 속 혁신도시 입지 도시 인구 유입 가시성과 달성
- 공동주택 입주 시점(2013년) 전후 인구 총계 126,503명 증가
- 부산 42,581명, 진천음성 10,936명 전주완주 10,260명, 원주 8,739명 진주 8,594명 등
- 2016년 이후 입주 본격화 예정
- 혁신도시 조성이 지역발전의 계기로 작동하였음을 증명

(단위 :명)

구분		2012년	2015년
부산		3,519,401	3,561,982
대구		2,493,264	2,487,829
광주·전남	나주시	90,669	98,182
울산		1,166,377	1,170,980
강원	원주시	327,292	336,031
충북	진천군	65,174	67,145
	음성군	95,324	104,316
전북	전주시	652,877	658,211
	완주군	90,377	95,303
경북	김천시	135,456	140,132
경남	진주시	340,241	348,835
제주		607,346	641,355
계		9,583,798	9,710,301

제1절 혁신도시의 빛

II. 지역인재의 정착

- **지방이전 채용률 증가, 인재가 정착하는 도시**
  - 2012년 2.8%, 2013년 5.0%, 2014년(7월말) 6.8%
    * 75개 이전기관 대상, 국회 국토교통위원회 김윤덕 의원 분석자료
  - 2015년 지역인재 채용률 12.7% 기록
    * 부산 27%, 경남 18%, 광주전남 15% 순

- **지역의 요구와 정책적 뒷받침**
  - [혁특법 제29조의 2] 혁신도시 공공기관은 지역 대학생, 고교 졸업생을 우선 고용할 수 있다
    * 이전공공기관의 장은 지역인재 취업촉진을 위한 국가와 지방자치단체 대책에 적극 협조하여야 한다 [신설 2015. 12.29]
  - [경영평가편람] 혁신도시 대학생 고용 가중치 부여

2015년 지역이전 공공기관의 지역인재 채용 결과 (단위:명)

지역	전체	지역	비율(%)
부산	337	92	27.3
경남	724	132	18.2
광주·전남	1959	302	15.4
전북	546	81	14.8
충남	219	32	14.6
대구	414	57	13.8
충북	261	31	11.9
제주	39	4	10.3
울산	295	29	9.8
경북	1970	192	9.7
강원	1549	142	9.2
세종	615	38	6.2
합계	8928	1132	12.7

자료: 국토교통부

제1절 혁신도시의 빛

III. 내생적 지역발전 자산 확보

- **공공기관은 지역의 내생적 발전을 위한 중요 자산**
  - (프랑스) 소피아앙티폴리스, (캐나다) 서드배리, (일본) 스쿠바 등의 사례
  - 국가적 업무를 수행하는 기관의 역할이 지리의 힘에 귀속 * 국제기구 UN 입사자 뉴욕출신 다수

- **해방 이후 혁신도시 조성 이전까지, 다수 지역은 공공기관 자산활용 지역전략 추진이 불가능하였음**
  - 특정지역 (수도권, 대전) 이외 공공기관 본사 입지 경험이 일천

* 303개 공공기관 입지 매핑도 / 자료 : 충북발전연구원(2014)

제2절 혁신도시의 그늘

I. 자본주의 도시화의 대표공간 위기

- 단기간의 특정구역 개발사업으로, 사람중심이 아닌 자본중심의 도시형성 중
- “혁신도시의 주인은 누구인가? ” 에 대한 성찰 필요
  - 혁신도시 오피스텔, 상가 등 외지인들에 의해 건설 중 (일부 지역 임대료 전국 최고기록)
  - 충북 혁신도시 아파트 100채 매입계약 사례
  - 클러스터용지 분양 후 착공 지연 문제 (이후 산업단지, 연구개발 특구 수준 법개정 착수)
  - “뭉칫돈을 쥔 큰손들이 전국의 혁신도시를 노리고 있어” *KBS, 2015.4.7
  - 일부 혁신도시 특별분양 전매제한 규정 미이행, 다운계약서 등 성행 *서울신문, 2015.8.24
  - “혁신도시 투기우려, 국세청 조사 착수” *연합뉴스 2014.9.18
- “혁신 기러기” 1만명 / 소비는 외지에서 → 대도시에 머물러야 하는 구조
  - 배우자 및 가족동반 이주율 32.7% / 충북(18.8%) ~ 제주 (54.9%) *국토교통부, 2015. 4
  - 공공기관 직원 소비의 50.5%는 해당지역 밖에서 *국토연구원, 2015. (설문조사)

제2절 혁신도시의 그늘

II. 이중 도시화 구조의 가능성

- **인구 블랙홀 현상 대두**
  - 시군 인구는 증가하고 기존 중심지 읍면동 인구 감소하는 사례 발생
- **혁신도시 구역 외 지역과 이질적 공간의 출현 경계 필요**
  - "노동의 이중구조화 → [한국형] 공간의 이중구조화" 전환 문제의 제기

III 내일, 혁신도시의 길

제1절 국토균형발전 실천

I. 지역 클러스터의 구축

- 혁신도시의 궁극적 목표인 국토균형발전을 이룰 때 성공 → 지역성장 실천
- 과제 : 지역+공공기관의 클러스터 구축
  - 일본 스쿠바 : 이전기관 + 이전기관, 이전기관 + 산학연의 기능적 연계로 성공
  - 러시아 아카뎀고르도크 : 이전기관이 "고립된 섬"으로 남아 실패

    * Castells and Hall (1994), Technopoles of the World

- NIS 행위자 공공기관이 RIS 행위자로 조기 착근하도록 제도 개선
  - 이전 기관 가운데 국토균형발전을 목적으로 한 지역사업의 경험이 없는 기관이 다수
  - 기관예산의 일부를 지역사업 혹은 10개 혁신도시 사업에 사용할 수 있는 근거 마련

    * (예) 정보통신산업진흥원 산업진흥예산 1조원 가운데 연간 1% / 발전소 연간 사회공헌 예산 200억원 중 일부

    "공공기관은 혁신도시 활성화를 목적으로 하는 국가 및 지방자치단체의 사업에 적극 협조하여야 한다" /
    "공공기관은 후속 지방이전계획을 수립하고 지역발전위원회의 승인을 얻어야 한다" (법조항 신설(안))

- 공공기관 임직원들이 사회적으로 존경받을 수 있는 풍토 마련

제1절 국토균형발전 실천

II. 혁신도시 연계망 구축

- 혁신도시의 궁극적 목표인 국토균형발전을 이룰 때 성공 → 혁신확산 실천
- 과제 : 세종시~혁신도시~기업도시 연계망 구축 (+수도권)
  - 국토종합계획 반영 과제 / 구체적 논의가 이루어진 바 없음
- 2개 특별시 + 기존 광역시 + “10개 혁신도시” 연계로 기존보다 고르게 분포한 혁신자원 연계방안 강구 (물리적 + 기능적)

“ 한반도 전체를 교통과 통신망으로 연결된 거대도시지역(Mega City-Region)으로 보아야 … 상대적인 거리가 중요하다. 출퇴근 1시간 이내, 출장거리 2시간 이내가 적당하다 … ” (피터 홀 교수 인터뷰) *동아일보, 2009.9.22

제1절 국토균형발전 실천

III. 수도권잔류 공공기관 지방이전

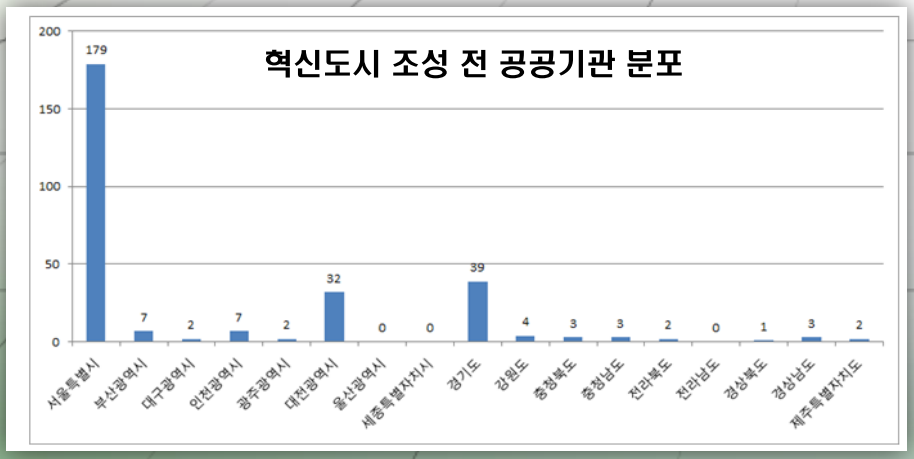
- **혁신도시의 궁극적 목표인 국토균형발전을 이룰 때 성공 → 혁신강화 실천**

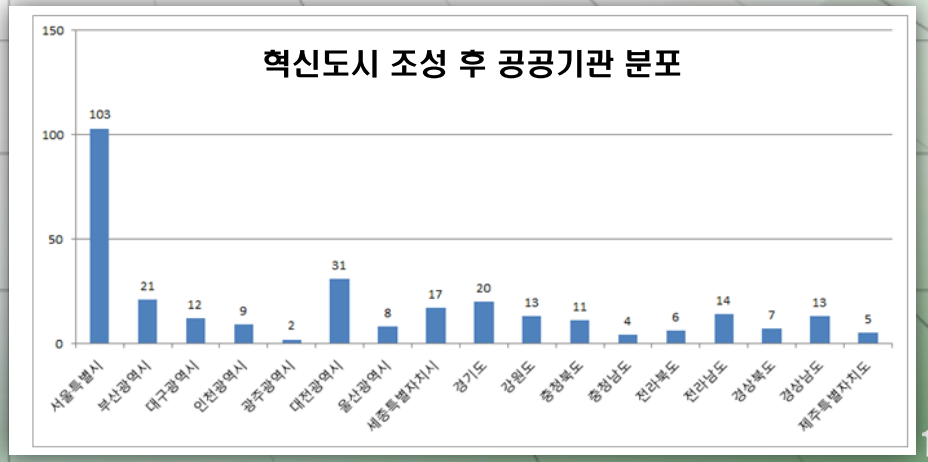
  * 21세기 혁신도시 기본구상(2006)에서 혁신도시 성과에 기초 후속이전 검토 계획 설정

- **과제 : 국가의 일관된 공공기관 지방이전 정책의 지속**

  - 1973년 1차 지방이전 : 40개 기관 수도권 저개발지, 울산, 대덕 이전
  - 1980년 2차 지방이전 : 제2종합청사 과천, 천안, 대전 이전
  - 1990년 3차 지방이전 : 16개 청단위 정부기관 대전, 신탄진 이전
  - 1997년 오송 보건의료단지 계획수립 : 오송신도시 2010년 6개 국책기관 이전

- **「잔류기관 분원, 지사 혁신도시 신설 ~ 본사, 본원 이전 (스펙트럼) 」 검토**





제2절 지역과의 상생실천

I. 혁신도시 주변지역 지원사업

- 혁신도시가 지역과 상생을 이룰 때 성공 → 기반 마련
- 과제 : 혁신도시 구역과 주변지역이 상생할 수 있는 모델의 구축
  - 산업 클러스터 구축 측면의 지역과의 상생에 대한 구상만 존재
  - 지역과의 조화를 위한 공간구상, 문화구상이 부재
- 행정중심복합도시 특별법 참조 필요
  - 제2조(정의) 행정중심복합도시는 예정지역과 주변지역으로 이루어진 지역
  - 제39조(건설청장의 업무) 주변지역지원사업에 관한 계획의 수립
  - 제53조(주변지역지원사업) 국가, 지방자치단체 또는 사업시행자는 주변지역 지원사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다 (생활편익, 복지증진, 소득증대에 필요한 사업)

제2절 지역과의 상생실천

II. 혁신도시 철학의 진화 도모

- 혁신도시가 지역과 상생을 이룰 때 성공 → 뿌리 내림
- 과제 : 자본중심 도시화를 넘어 사람중심 도시화 견인
- "혁신도시의 주인은 누구인가? 공공의 역할은 무엇인가?" 에 대한 성찰과 실천

  - 교환가치 중심에서 사용가치 중심으로 가치 확산

    *[복합적 갈등] ① 더 많은 요구가 있는 지역민 VS 예산의 한계로 애로를 겪는 공공기관 [청사개방, 재능기부 등] ② 정주여건 조기구축을 요구하는 혁신도시 구역 내 사람 VS 구도심 중심 예산투입 요구하는 기존 주민

    *공공청사 시설, 광대한 녹지 · 공원, 학교 · 어린이집, 스포츠시설 등의 시설의 지역주민 공동활용으로 사용가치 강화

  - 사람, 마을, 공동체, 사회적 경제, 문화유산, 소통, 참여, 복원 등 새로운 도시운동 실현지로서 혁신도시~주변지역 연결

    *마을공동체 지원센터, 사회적경제 지원센터 등의 경험 이식

IV 나오며

갈림길

국토 균형 + 도시화 사람중심 Vs. 국토 불균형 + 도시화 자본중심

- 우리사회와 시장에 국토균형발전의 일관된 추진 신호를!
- 혁신의 기능적 확산(클러스터), 공간적 확산(지역 상생)의 도모를!
- 자본중심을 넘어 인간중심의 도시화 시도를!

혁신도시 이상의 진화적 달성

감사합니다.