

분권형 균형발전을 위한 내포혁신도시 조성방안

- Ⅰ. 균형발전 정책동향
- Ⅱ. 내포혁신도시 조성방안
- Ⅲ. 맺는 말

충남연구원 오용준 연구위원
yjuno@cni.re.kr

I. 균형발전 정책동향

- 01. 지난 정부의 균형발전정책
- 02. 새정부의 국가균형발전정책

01

균형발전 정책동향

지난 정부의 균형발전정책

■ 국토개발의 경향성

박정희정부, 제1차 국토종합개발계획('72~'81)

- 남동임해지역에 신공업단지 개발, 경부고속도로 건설 등

전두환·노태우정부, 제2차 국토종합개발계획('82~'91)·제3차 국토종합개발계획('92~'01)

- 수도권 성장 억제와 지역경제권의 육성에 의한 국토의 균형개발 논의를 실천

김영삼정부, 제4차 국토종합계획('00~'20)

- 1994년 지역균형 개발 및 중소기업 육성에 관한 법률 제정, 전국 7대 광역권(아산만권, 군장광역권 등) 개발

노무현정부, 제4차 국토종합계획 수정계획('06~'20) vs. 이명박 정부, 제4차 국토종합계획 재수정계획('11~'20)

- 노무현정부 : 국가균형발전특별법 제정('04), 행복도시 및 혁신도시 건설 추진
- 이명박정부 : 연성적 국토체계, 초광역권 및 5+2광역경제권 육성, 세종시 수정안 발표('10)
- 박근혜 정부 : 지역행복생활권(중추도시, 도농연계, 농어촌생활권) 정책 추진



일극종형(一極從型) 국토공간구조 vs. 다극횡형(多極橫型) 국토공간구조

01 | 균형발전 정책동향

지난 정부의 균형발전정책

■ 행정중심복합도시와 혁신도시 건설

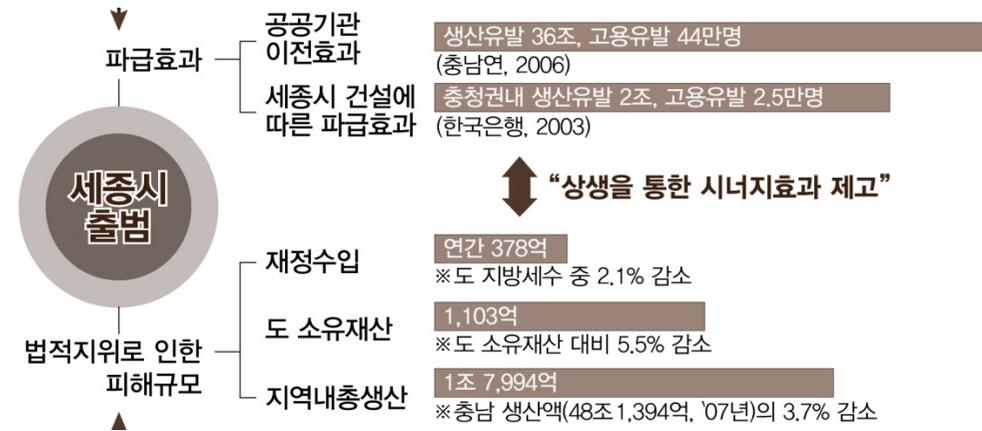
행정중심복합도시 건설

- 2007년 이후 행복도시는 30개 중앙행정기관, 15개 정부출연기관 이전 수용, 세종시 현재 인구는 27만명 수준, 세종시 발전효과는 동축(청주)에 집중, 서축(공주)은 상대적으로 미약

혁신도시 건설

- 2007년부터 2030년까지 여의도의 15배 규모(44,889천㎡)에 총 사업비 10조 4,681억원을 들여 계획인구 27만명의 혁신도시 건설
- 2005년 5월 중앙-지방간 기본협약 체결, 정부와 12개 시도지사 간 배치 기본원칙 및 방법에 관한 협약 체결
- 세종시 법적지위(특별자치시, 도 직할자치시)가 불확실한 상태에서 행복도시가 충청권으로 이전한다는 이유로 충남은 혁신도시 지정 대상에서 배제하고, 충북은 정치적 요구 통해 혁신도시 대상에 포함
- 2005년 6월 공공기관 지방이전계획 발표, 국가균형발전위원회 심의, 국무조정회의에서 확정, 2012년부터 공공기관 혁신도시 이전 시작
- 12개 광역시·도에 총 154개 기관(이전인원 5만명) 이전
- 문재인정부는 혁신도시 시즌 2를 통해 활성화 정책 추진할 계획

세종시 법적 지위 결정에 따른 효과



혁신도시 조성현황



02 | 균형발전 정책동향

새정부의 국가균형발전정책

■ 문재인정부의 국정목표

고르게 발전하는 지역(11개)

<p>전략1 : 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권</p> <ul style="list-style-type: none"> • 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화 • 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 • 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화 • 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델 완성
<p>전략 2 : 골고루 잘사는 균형발전</p> <ul style="list-style-type: none"> • 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 • 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생 뉴딜 추진 • 해운, 조선 상생을 통한 해운강국 건설
<p>전략 3 : 사람이 돌아오는 농산어촌</p> <ul style="list-style-type: none"> • 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성 • 농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충 • 지속가능한 농식품 산업기반 육성 • 깨끗한 바다, 풍요로운 어장

국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국				
5대 국정목표	국민이 주인인 정부	더불어 잘사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도
20대 국정전략	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국민주권의 쏠림 민주주의 실현 2. 소통으로 통합하는 광화문 대통령 3. 투명하고 유능한 정부 4. 권력기관의 민주적 개혁 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 소득 주도 성장을 위한 일자리경제 2. 활력이 넘치는 공정경제 3. 서민과 중산층을 위한 민생경제 4. 과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명 5. 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 모두가 누리는 포용적 복지국가 2. 국가가 책임지는 보육과 교육 3. 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회 4. 노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회 5. 자유와 창의를 넘치는 문화국가 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 2. 골고루 잘사는 균형발전 3. 사람이 돌아오는 농산어촌 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 강한 안보와 책임국방 2. 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교

02 | 균형발전 정책동향

새정부의 국가균형발전정책

■ 문재인정부의 충청남도 지역공약

충남에서 대한민국의 새로운 미래를 열어가겠습니다

- 천안·아산 KTX 역세권을 R&D 집적지구로 조성추진) 확대
- **내포신도시를 환황해권 중심도시로 육성**
- 백제왕도 유적 복원으로 서부 내륙권 광역관광단지 조성
- 논산·계룡 국방산업단지 조성 지원
- 충남 서해안 해양신산업 육성
- 농촌진흥청 산하 축산자원개발부 이전과 미래기술융합센터·테스트베드 구축
- 장항선 복선 전철화 및 충청산업문화철도(보령선) 건설 추진
- 서산~천안~청주~울진을 연결하는 중부권 동서횡단철도 건설 추진

국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국				
5대 국정목표	국민이 주인인 정부	더불어 잘사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도
20대 국정전략	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국민주권의 쏠림 민주주의 실현 2. 소통으로 통합하는 광화문 대통령 3. 투명하고 유능한 정부 4. 권력기관의 민주적 개혁 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 소득 주도 성장을 위한 일자리경제 2. 활력이 넘치는 공정경제 3. 서민과 중산층을 위한 민생경제 4. 과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명 5. 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 모두가 누리는 포용적 복지국가 2. 국가가 책임지는 보육과 교육 3. 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회 4. 노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회 5. 자유와 창의를 넘치는 문화국가 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 2. 골고루 잘사는 균형발전 3. 사람이 돌아오는 농산어촌 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 강한 안보와 책임국방 2. 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교

02

균형발전 정책동향

새정부의 국가균형발전정책



■ 충남이 제안하는 신(新)균형발전 방향

균형발전대상의 다원화 : 다층적인 균형발전

- 국가운영시스템 분권화(분권+균형발전), 풀뿌리 민주주의 강화(자치+균형발전), **지역주도 특화발전으로 전환**
- 공간층위에 걸맞는 균형발전정책(국가:先지방육성後수도권규제완화고수, 광역:지역간상생협력, 기초:수요자중심의사업추진) 확대

균형발전가치의 사회화 : 정의로운 균형발전

- 환경정의* 차원에서 사회적 자원 배분방식의 불공정성 해소, **지역간·계층간·세대간을 아우르는 포용적 지역발전 추진**
- 지역환경과 지역자원에 대한 지역통제권 강화(물 자치, 에너지 자치 등), 전국이 수도권과 동일한 대기오염물질 배출허용기준 적용 등 2014년 6개 입법과제, 2016년 9개 입법과제, 2017년 5개 입법과제 제안

* 미국 환경보호청(United States Environmental Protection Agency)은 환경정의(Environment Justice)를 환경법률, 규약(regulations), 그리고 정책의 개발과 집행하는데 있어 인종과 피부색, 출신국가, 또는 소득과 무관하게 모두가 공정하게 대우 받고 의미 있게 참여하는 것이라고 정의

균형발전수단의 고도화 : 효과적인 균형발전

- **다층적 성장거점을 통한 일자리 생태계 마련**→ 다극성장거점(행정중심복합도시, 혁신도시 등)의 신성장동력과 양질의 일자리 창출
- 지방분권시대 새로운 균형발전정책은 중앙정부의 국가균형발전정책과 지방정부의 지역균형발전정책의 결합을 통해 구현 가능

Ⅱ. 내포혁신도시 조성방안

01. 내포신도시 조성현황
02. 내포혁신도시 지정 당위성
03. 지역공약 실현방안

01 | 내포혁신도시 조성방안 내포신도시 조성현황

■ 지역균형발전을 위한 내포신도시 조성

도청이전 의미 : 공주시대 → 대전시대 → 내포(內浦)시대로 전환

- 조선 후기 관찰사가 큰 고을의 수령직을 겸하면서 충청도 감영이 청주에서 충청도 중앙인 공주(금강유역 수로교통 중심)로 이전
- 1932년 조선총독부는 경성 중심의 X자형 철도망 가까이 대전에 충남도청을 이전해 착취 편의를 기하는 식민지 개발정책 추진
- 2012년 80년 간 대전시대 마감, 충남도청을 홍성·예산으로 이전 → 서북부지역 개발효과를 남쪽 낙후지역으로 확산하는 혁신거점



내포신도시 개발 : 2020년까지 계획인구 10만명의 신도시 조성

- 홍성군·예산군 일원 995만㎡(약 300만평)에 2007~2020년까지 2조 5,692억원 투자, 계획인구 10만명의 내포신도시 건설
- 유치대상기관 128개 중 2016년 현재 67개 도단위 기관 및 단체 이전, 2017년 2월 현재 인구 인구는 21,675명(목표 대비 40%) 수준

구분	기간	개발목표 및 방향	계획인구(인)	개발면적(㎡)
1~2단계 (조성 및 발전단계)	2007~2015년	· 도청 및 유관기관 이전 - 행정타운(도청 및 유관기관) 집중 개발 - 교육, 문화등 공공편익시설 및 도시기반 시설 공급	50,000	7,777,000 (78.2%)
3단계 (정착단계)	2016~2020년	· 도청 및 유관기관 조기 정착 유도 · 대학 및 산업단지 유치 - 자족기능 활성화를 위한 산업용지 중심으로 개발	50,000	2,173,000 (21.8%)
합 계			100,000	9,950,521

01 | 내포혁신도시 조성방안 내포신도시 조성현황

■ 수요창출형 신도시의 숙명

내포신도시의 자족성 확보정책

- 소비자 서비스(학교, 의료, 판매 등)를 담당하는 일상적 자족기능 이외에 생산자 서비스(취업, 생산 등) 중심의 거점적 자족기능 확보를 위해 다양한 정책을 추진
- 내포신도시 내부(도시첨단산업단지, 대학 등)의 고용창출 규모를 지나치게 높게 책정한데 비해, 인구유입 실현가능성이 높은 신도시 주변 산업단지 인구유입(4,800명)은 과소 산정
- 내포신도시 자족성은 기반부문의 고용(지역적 수요에 의존하지 않는 고용)을 얼마나 창출하느냐에 달려 있는데, 이를 위해 필요한 권역 단위 자족성 확보방안은 미흡한 실정



내포신도시 산업시설용지 및 대학 유치로 인한 유발인구

구분	산업시설 용지	학교 및 교육서비스	신도시 주변 산업단지	이주민 재정착	문화·의료 시설 등
계	10,857명	17,002명	4,810명	1,177명	1,543명
35,380명					

도시첨단산업단지
 - 1,260천㎡(약 38만평)
 - 2015년~2020년까지 3,253억원 투자
 - 지식, 문화, 정보통신, IT, BT



내포신도시의 기반 부문의 고용은
 산업시설용지 조성, 대학 유치 등을 통해 약 35천명 외부인구 유입에 초점

02. 내포혁신도시 지정 당위성

02 | 내포혁신도시 조성방안

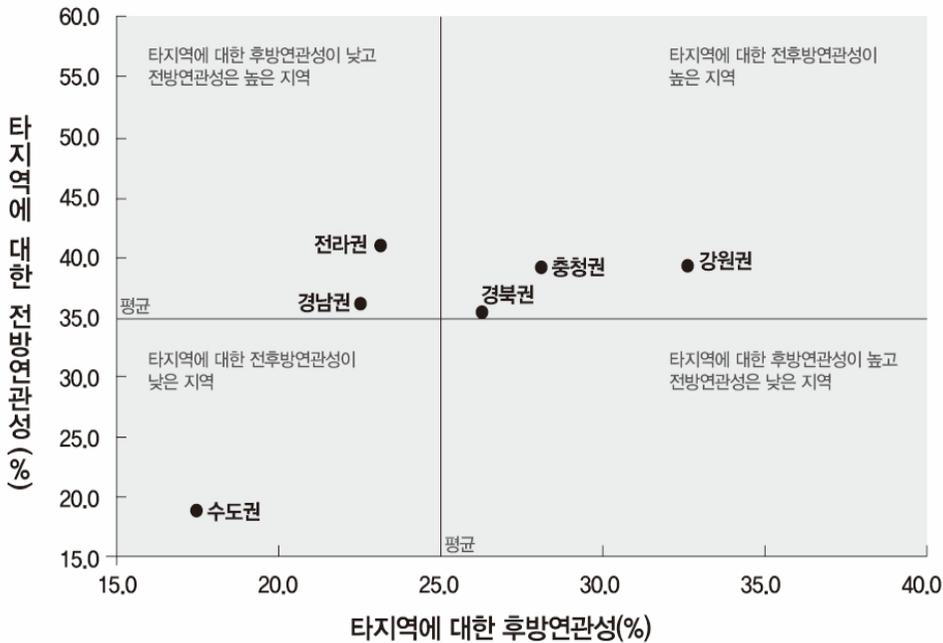
내포혁신도시 지정 당위성

■ 국토 동서축 균형발전을 위한 효과적인 대상이다

국토 동서축 강화 = 전국의 고른 발전을 위해 **효과적 균형발전** 우선 추진

- 내포신도시는 국토발전의 축을 경부축 중심에서 동서축으로 변경하는 혁신거점 역할을 담당
→ 내포신도시는 성장촉진지역에 위치, 기반시설 확보 등 공공기관 이전의 저비용·고효율 최적지
- 충청남도는 전형적인 교역형 지역으로써 지역 내·외로 이입되거나 이출되는 비율이 높은 개방형 경제구조를 보유
→ 내포신도시는 중부권 동서지역 간 발전축의 결절점이자 전국으로부터의 교환통로

전·후방연계성으로 구분한 지역경제구조



2020년 충청권 발전 공간구상



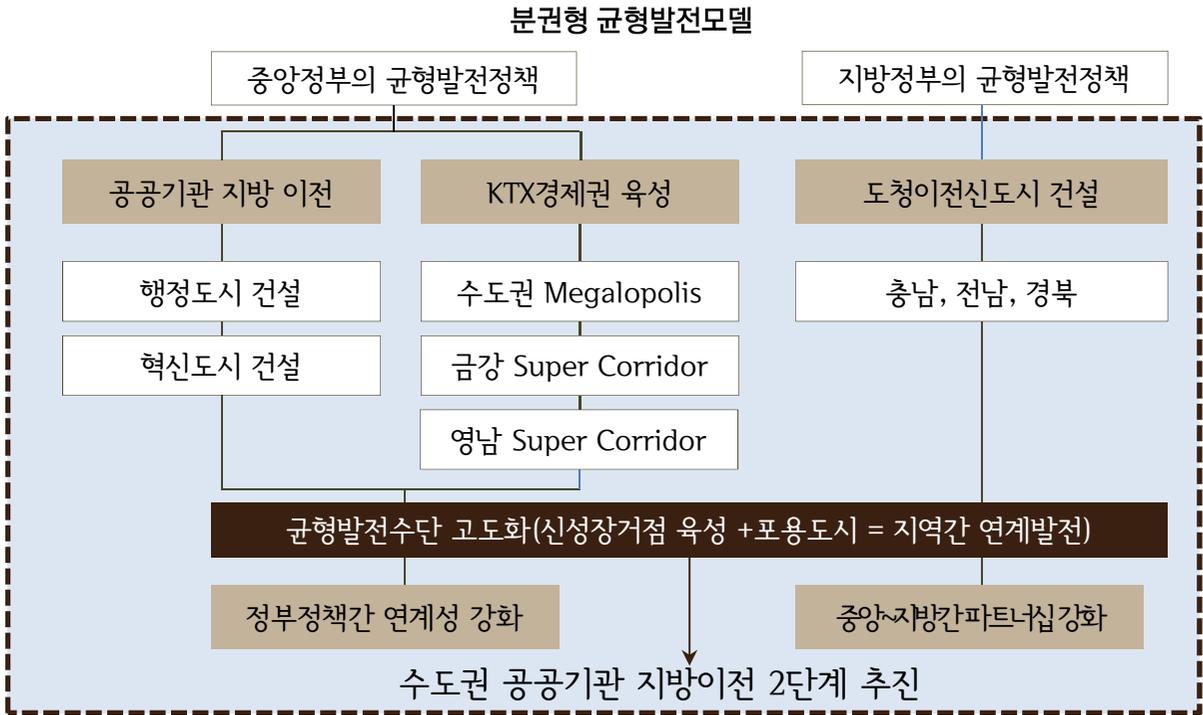
자료 : 국토해양부, 2010, 제4차 국토종합계획 재수정계획('11~'20) 공청회 자료집

02 | 내포혁신도시 조성방안 내포혁신도시 지정 당위성

■ 새로운 균형발전 시범모델이 될 수 있다

신(新)균형발전 = 새로운 균형발전 = **분권형 균형발전** = 국가균형발전 2.0(중앙+지방)

- 분권형 균형발전이라는 공동의 목표 하에 중앙정부의 국가균형발전정책(행정도시, 혁신도시)과 지방정부의 지역균형발전정책(도청이전신도시)의 결합을 통해 구현
- 새로운 균형발전을 위해 세종시·혁신도시 성과 극대화하고 **내포신도시 혁신도시 지정과 수도권 공공기관 지방 이전 2단계 정책 추진**



02 | 내포혁신도시 조성방안

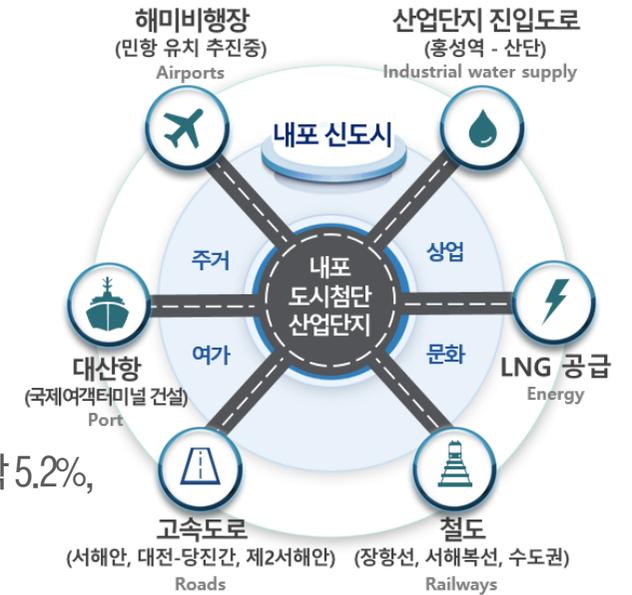
내포혁신도시 지정 당위성

■ 서해안 기간산업 재편의 계기가 될 수 있다

서해안 국가기간산업의 포트폴리오를 개편할 수 있는 공공기관 유치

- 내포신도시를 중심으로 국가기간산업의 세계시장 점유율(자동차 5.1%, 철강 4.2%, 석유화학 5.2%, 디스플레이 42.3%)이 전세계 수출 중 우리나라 수출비중 2.8%를 훨씬 상회
→ 주력산업 혁신을 위해 내포신도시를 중심으로 서해안 기간산업을 재편
- 내포신도시를 허브(hub)로 자동차부품R&D센터(예산), 수소연료전지 자동차부품 실용화 산업 기반육성(안)(홍성, 예산), 자동차 대체부품 개발 및 지원체계 구축(안)(홍성), 무인자율자동차 테스트베드(서산바이오웰빙특구), 완성차 기능(아산, 서산), 석유화학산업단지의 부생수소(서산), 자동차용 강판(당진) 등 지원기능(spoke)과 연계
- 내포신도시를 미래 국가기간산업의 헤드쿼터(Head Quarter)이자 서해안 밸리(Golden Valley)의 혁신거점으로 조성

내포신도시 중심의 기간시설 구축현황



02 | 내포혁신도시 조성방안 내포혁신도시 지정 당위성

■ 수요창출형 신도시의 숙명을 극복하는 생존전략이다



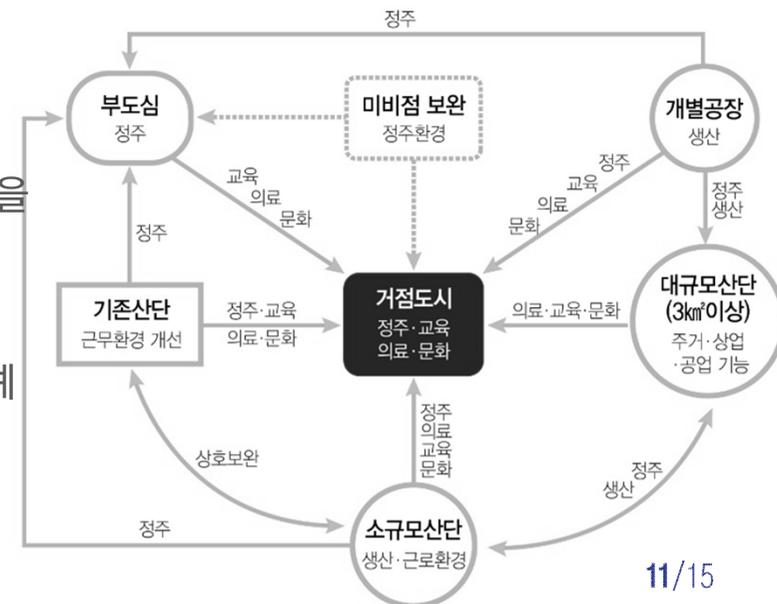
내포신도시 자체의 자족성 확보 : 도시형 첨단산업단지

- 그동안 67개 도단위 기관 및 단체가 이전했고, 올해까지 17개 기관(부지 매입상태)이 추가 입지 예정
- 2014년 도청이전 신도시, 도시첨단산업단지 중복 지정 가능하도록 산업입지법 개정
- 2015년 6월 도시첨단산업단지 지정, 2016년 10월 국토교통부의 투자선도지구 지정
→ 거점적 자족기능(생산자 서비스)을 담당하는 대표기업(Flagship company) 유치 중
- 수소연료전지자동차 부품실용화 산업기반 육성 2,324억원('17~'19년 국비 1,550, 지방비 466, 민자 308 등 2,324억), 자동차 대체부품인증 시험·기술지원센터('17~'19년 국비 290, 지방비 74 등 364억원) 확보

상생산업단지 개념

내포신도시 권역 단위 자족성 확보 : 상생산업단지, 국가산업단지

- 충청남도 상생산업단지(통근버스, 행복주택, 직장어린이집 등 매년 36억 투자) 사업을 내포신도시 주변지역 산업단지를 대상으로 추진
→ 내포신도시 광역도시권의 랜드마크(landmark) 사업으로 육성
- 내포신도시 광역도시권에 국가산업단지를 조성하여 국가혁신 클러스터 사업과 연계



03. 지역공약 실현방안

03 | 내포혁신도시 조성방안 지역공약 실현방안



■ 수도권 소재 공공기관 이전가능성 분류기준

관련근거	분류기준
<p>『국가균형발전 특별법』 시행령 제16조 제1항 제1~7호</p>	<ul style="list-style-type: none"> ① 중앙행정기관(세종 특별자치시 이전) ② 수도권을 관할구역으로 하는 기관 ③ 성장촉진지역, 특수상황지역 및 수도권 안의 폐기물 매립지에 있는 기관 ④ 수도권에 있는 공연시설, 전시시설, 도서시설, 지역문화 복지시설, 의료시설 등으로서 수도권 주민의 문화생활과 복리 증진에 기여하는 시설을 직접 관리하는 기관 ⑤ 수도권에 있는 문화유적지, 묘지, 매립지, 남북출입장소, 방송시설, 철도역, 공항 및 그 관련 시설 등을 관리하는 기관 ⑥ 구성원 간의 상호부조, 복리 증진, 권익 향상 또는 업무질서 유지를 목적으로 설립된 기관 또는 단체 ⑦ 그 밖에 기관의 성격 및 업무 등을 고려하여 수도권에 두는 것이 불가피하다고 인정되는 기관으로서 국토교통부장관이 지역발전위원회의 심의를 거쳐 정하는 기관
<p>국가균형발전위원회·건설교통부, 2004, 수도권 소재 공공기관 중 지방이전대상 및 수도권 잔류기관 분류(안)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⑧ 수도권 소재 공공기관 중 지방 이전대상 및 수도권 잔류기관 분류

03 | 내포혁신도시 조성방안 지역공약 실현방안

■ 수도권 소재 공공기관 이전가능성 검토결과

2005년(공공기관 지방 이전계획 고시 기준) 이후 신규 지정된 공공기관의 충남 이전 가능성

- 2005년 이전계획을 수립한 이후 신규 지정된 공공기관 중에서 수도권에 위치한 공공기관 37개소가 검토대상
→ 그 중 『국가균형발전특별법』 시행령 요건(이전 제외기관)에 부합하지 않는 19개 기관에 대해 지방 이전 검토

2005년 이전 지정된 기관 중 이전 제외기관이 아닌데 수도권에 잔류한 공공기관의 충남 이전 가능성

- 수도권 공공기관 142개 중 2005년 이후 신설된 공공기관 37개를 제외한 105개소가 대상 → 공공기관 지방 이전 가능성을 『국가균형발전특별법』 시행령에 따르면 총 60개 공공기관 이전이 가능

구분	수도권 소재		비수도권 소재
	이전 불가능	이전 가능	
2005년 이후 지정	14개소(부처 미이전)	19개소	179개소
	4개소(시행령 해당)		
2005년 이전 지정	23개소(부처 미이전)	60개소	
	17개소(시행령 해당)		
	5개소(국가균형발전위원회 · 건설교통부 자료)		
계	63개소	79개소	
총계	321개소		

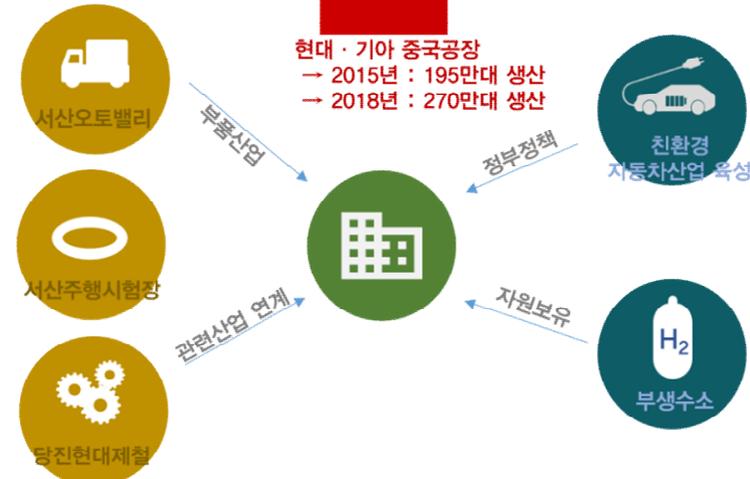
자료 : 충남연구원, 2016, 수도권 공공기관 충남 이전전략 연구

03 | 내포혁신도시 조성방안 지역공약 실현방안

■ 공공기관 이전과 연계한 국가혁신 클러스터 구축

내포신도시 광역도시권에 국가혁신 클러스터 사업을 유치

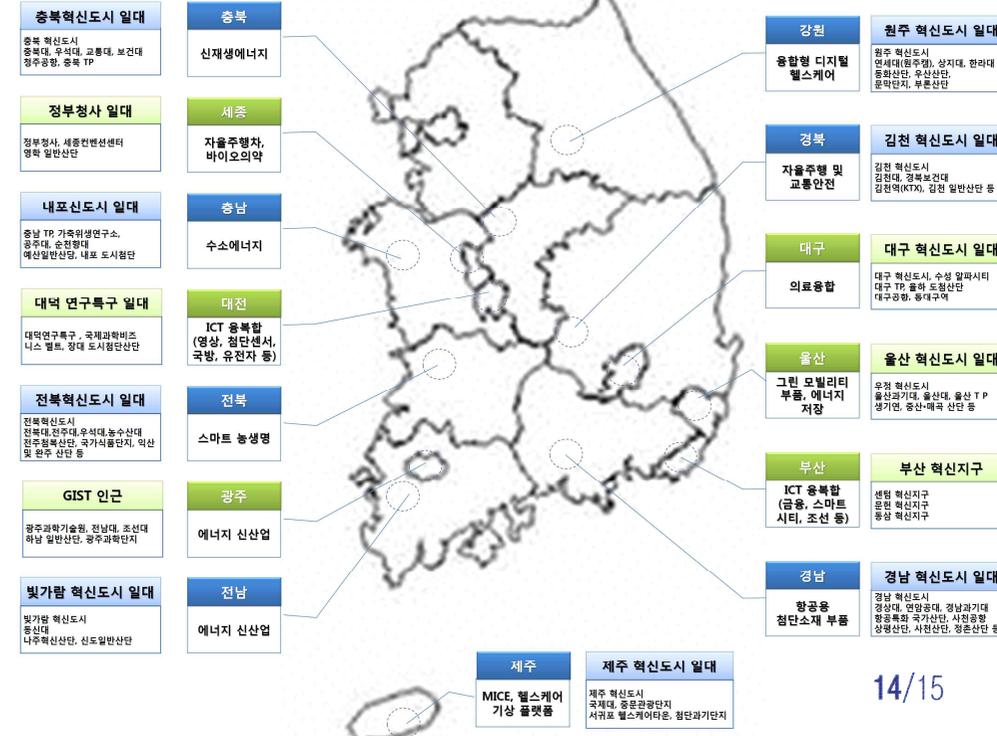
- 중앙정부는 혁신도시를 중심으로 주변 산업단지 등을 엮어 대단위 산학연 클러스터로 집중 육성할 계획
- 혁신도시를 중심으로 거리, 최대 면적 등을 고려해 기(既) 조성된 거점(산업단지, 경제자유구역, 테크노파크, 국제과학비즈니스벨트, 연구개발특구 등)중 입지요건이 우수한 하나 이상의 지역을 연계·지정, 파격적인 인센티브(투자 펀드, 투자 특례 등) 제공



혁신클러스터 대단위 실증프로젝트 컨셉(충청·세종권 예시)

지역	분야	주요 방향
대전	메디바이오	대덕연구개발특구에 집적된 바이오 관련 세계적 수준의 혁신기관 유수의 혁신기업들의 협력을 통해 메디바이오산업 육성
충북	마이크로 그리드 (태양광 기반)	태양광산업 관련 기반을 중심으로 신재생에너지의 생산-저장-서비스로 이어지도록 마이크로그리드 개발 및 확산
충남	동물바이오	내포신도시 등 지역자원을 활용한 사료·동물약품 제품 및 질병 예방·모니터링 시스템 개발
세종	스마트 시티	세종시에 건설된 첨단도시 기반 인프라를 활용하여, 국가 스마트시티 테스트베드 구축

지역별 성장거점군 육성안(예시)



자료 : 한국산업기술진흥원 지역산업단, 2017, 지역산업지원사업의 현황과 개선방향

Ⅲ. 맺는 말

01 | 맺는 말

정책과제 종합

■ 내포혁신도시 지정을 위한 정책과제 종합

국가적 당위성

- ① 분권형 균형발전 시범모델(중앙의 국가균형발전정책(행정도시, 혁신도시) + 지방의 지역균형발전정책(도청이전신도시))로 추진
- ② 서해안 국가기간산업의 포트폴리오 개편하는 중요한 계기 마련, 서해안 벨리의 혁신거점으로 조성
- ③ 국토발전의 축을 경부축 중심에서 동서축으로 변경하는 혁신거점 역할을 수행
- ④ 세종시 주변 동서지역 간 불균형 해소, 세종시 법적지위 결정에 따른 부정적 효과 극복

광역적 필요성

- 수요창출형 신도시의 숙명을 극복하기 위해 ① 혁신도시 지정, ② 수도권 공공기관 이전 추진, ③ 국가혁신 클러스터 구축, ④ 국가산업단지 조성, ⑤ 상생산업단지 공급
- 특히, 79개 공공기관 중 내포신도시 자족성을 확보하고 서해안 국가기간산업을 지원할 수 있는 기관을 선정하고 유치

내포혁신도시 지정과 수도권 공공기관 이전을 통해 예산군 미래를 열어야!

감사합니다.