

분권형 균형발전을 위한 충남 내포혁신도시 육성방향

2018.11.30

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

I . 균형발전 정책동향

- 01. 지난 정부의 균형발전정책
- 02. 새정부의 국가균형발전정책

01 | 균형발전 정책동향

지난 정부의 균형발전정책

■ 역대 정부의 균형발전정책 흐름

노무현정부, 제4차 국토종합계획 수정계획('06~'20)

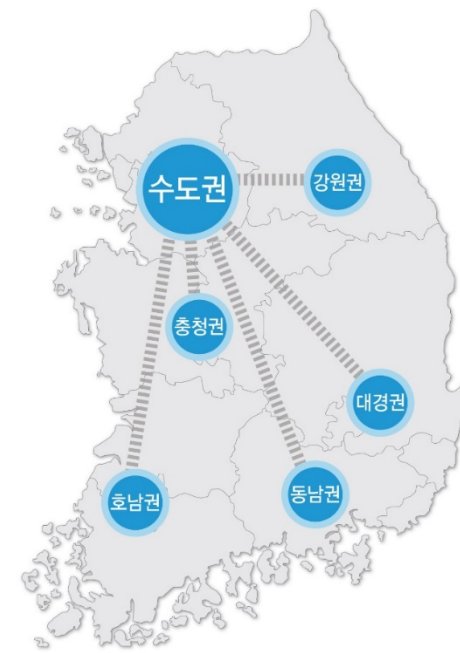
- 국가균형발전특별법 제정('04), 행복도시 및 혁신도시 추진
- **신행정수도** 위헌판결로 행정도시로 위상 저하

이명박 정부, 제4차 국토종합계획 재수정계획('11~'20)

- 연성적 국토체계, 초광역권 및 5+2광역경제권 육성, 지역경제 활성화를 위한 4대강 사업 추진
- **국토이용효율화방안('08), 세종시 수정안('10) 논란, 국가균형발전 위상 격하, 감세로 지방재정 위기 초래**

박근혜정부, 지역발전 5개년 계획('14~'18)

- 지역행복생활권(중추도시, 도농연계, 농어촌생활권) 정책 추진, 교육·문화·복지·의료 등 주민체감형 균형발전 아젠다 제시
- 수도권 규제(45개) 완화 본격화('14), 국정과제에 지방 실종, **지역균형발전정책 순위가 최하위권**



문재인정부의 분권형 균형발전에 대한 사회적 공감대 형성 필요

01 | 균형발전 정책동향

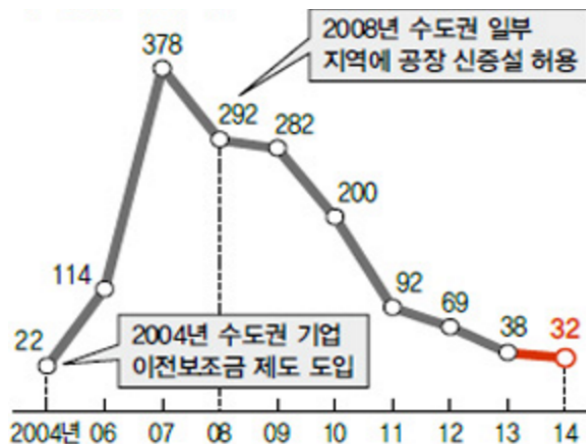
지난 정부의 균형발전정책

■ 역대 정부의 균형발전정책 한계

2008년 국토이용의 효율화방안 발표 이후 수도권 규제 완화의 파괴적 효과

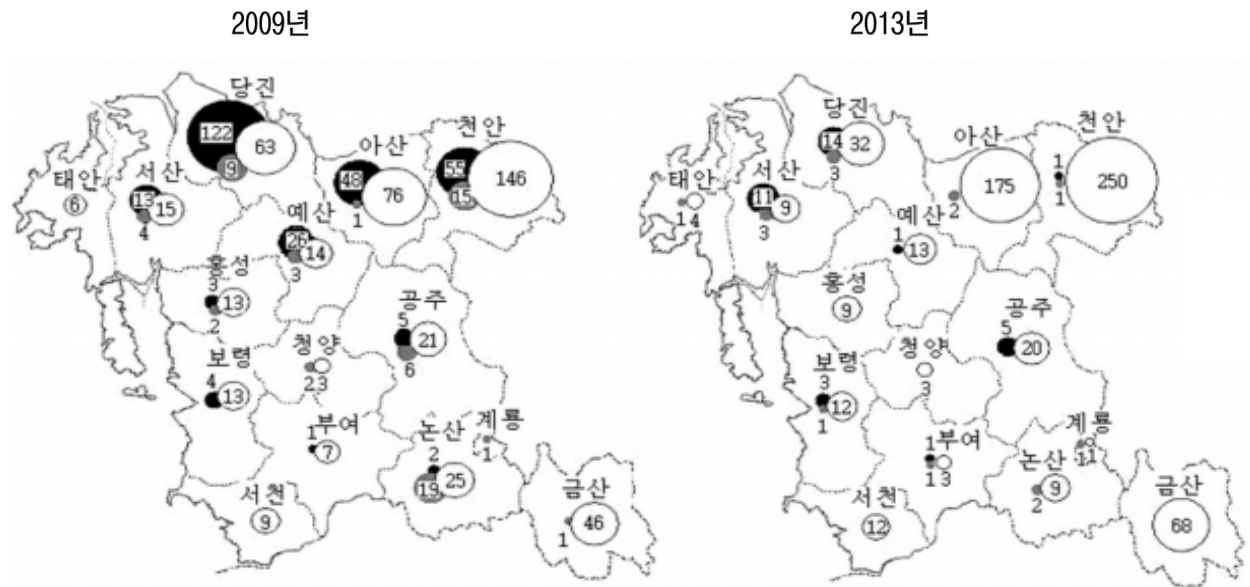
- MB정부, 박근혜정부의 균형발전 역주행 : 수도권 덩어리 규제를 단두대에 올려 과감하게 풀겠다
→ 수도권 규제 완화 영향이 큰 충청남도는 기업유치가 1/10 토막

충청남도 수도권 기업 유치 추이



2008.10.30
국가경쟁력 강화를 위한
국토이용의 효율화방안

기업유치의 입지 변화



출처 : 문남철, 2015, 수도권 입지규제 완화와 비수도권의 기업 유치 및 지역산업의 영향, 국토지리학회 49권 4호

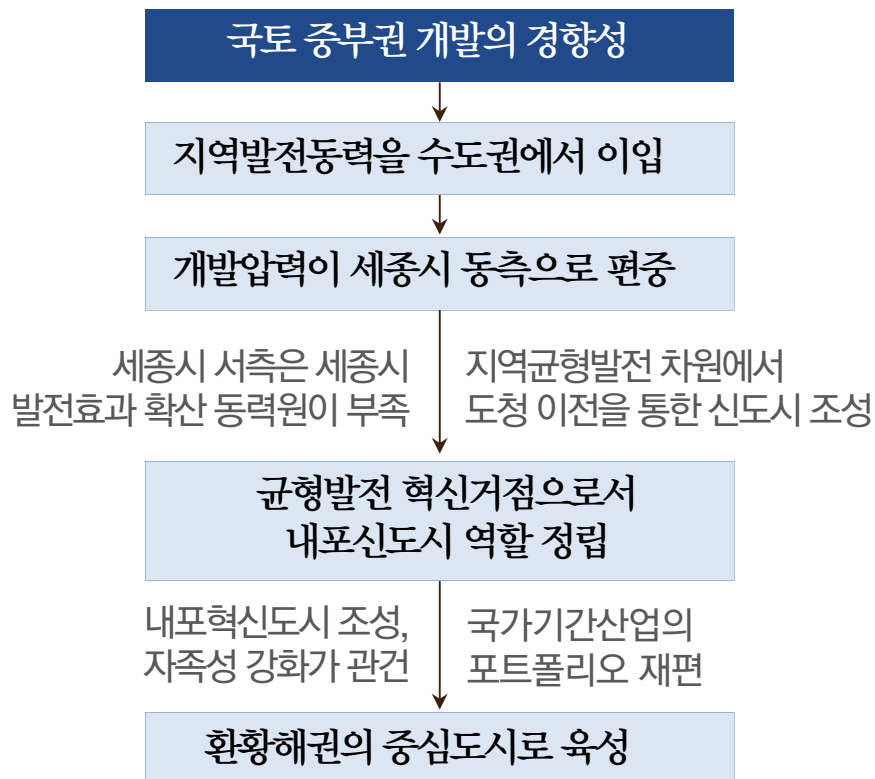
01 | 균형발전 정책동향

지난 정부의 균형발전정책

■ 역대 정부의 균형발전정책 한계

균형발전의 효과가 세종시 동측에 편중

- 2007년 이후 행복도시는 30개 중앙행정기관, 15개 정부출연기관 이전 수용, 세종시 현재 인구는 28만명 수준
- 중부권 국토개발의 경향성을 토대로 세종시와 내포신도시의 균형발전의 성과를 진단할 시점



균형발전 정책동향



혁신도시에서 혁신도시 시즌 2에 이르기까지

- 2007년부터 2030년까지 여의도의 15배 규모(44,889천㎡)에 총 사업비 10조 4,681억원을 들여 계획인구 27만명의 혁신도시
- 2005년 5월 중앙-지방간 기본협약 체결, 정부와 12개 시도지사 배치 기본원칙 및 방법에 관한 협약 체결
- 세종시 법적지위(특별자치시, 도 직할자치시)가 불확실한 상태에서 행복도시가 충청권으로 이전한다는 이유로 **충남은 혁신도시 지정 대상에서 배제**하고, 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, 이전비용만 약 14조 524억원(청사신축비, 기타 이전비용 포함)
- 현재 문재인정부는 혁신도시 시즌 2*를 통해 활성화 정책을 추진 중

지역	연구기관 수
강원	12개
충북	11개
전북	12개
광주·전남	16개
제주	8개
경기	12개
대구	11개
경남	11개
울산	9개

■ 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

문재인정부의 국정목표

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	1. 국민주권의 쏠림 민주주의 실현	1. 소득 주도 성장을 위한 일자리경제	1. 모두가 누리는 포용적 복지국가	1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권	1. 강한 안보와 책임국방
	2. 소통으로 통합하는 광화문 대통령	2. 활력이 넘치는 공정경제	2. 국가가 책임지는 보육과 교육	2. 골고루 잘사는 균형발전	2. 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화
	3. 투명하고 유능한 정부	3. 서민과 중산층을 위한 민생경제	3. 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회	3. 사람이 돌아오는 농산어촌	3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교
	4. 권력기관의 민주적 개혁	4. 과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명	4. 노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회		
		5. 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장	5. 자유와 창의를 넘치는 문화국가		

Ⅱ. 내포혁신도시 육성방향

- 01. 내포신도시 현황
- 02. 내포혁신도시 지정 당위성
- 03. 내포혁신도시 지정 및 공공기관 이전
- 04. 환황해권의 중심도시 육성

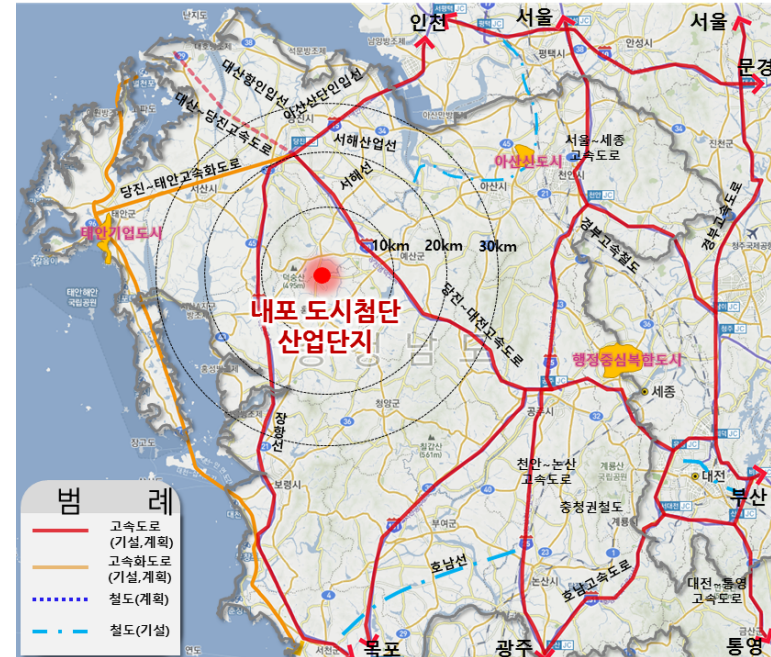
01. 내포신도시 현황

01 | 내포혁신도시 육성방향 내포신도시 현황

■ 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 핵심거점



내포신도시 개발 : 2020년까지 계획인구 10만명이 거주 가능한 신도시 조성

- 홍성군 · 예산군 일원 995만㎡(약 300만평)에 2007~2020년까지 2조 5,692억원 투자, 계획인구 10만명의 내포신도시 건설
- 유치대상기관 128개 중 2017년말 현재 93개 도단위 기관 및 단체 이전, 2018년 9월 현재 인구 인구는 24,132명 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

02. 내포혁신도시 지정 당위성

문제인식

혁신도시 지정지역 중 수도권이
아닌 도단위에서 충청남도만 배제,
국가균형발전 위한 지역안배가
이뤄지지 않았다는 비판에 직면

헌법적 명령

대한민국 헌법 제123조
국가는 지역간 균형있는 발전을 위하여
지역경제를 육성할 의무를 지님

02 | 내포혁신도시 육성방향

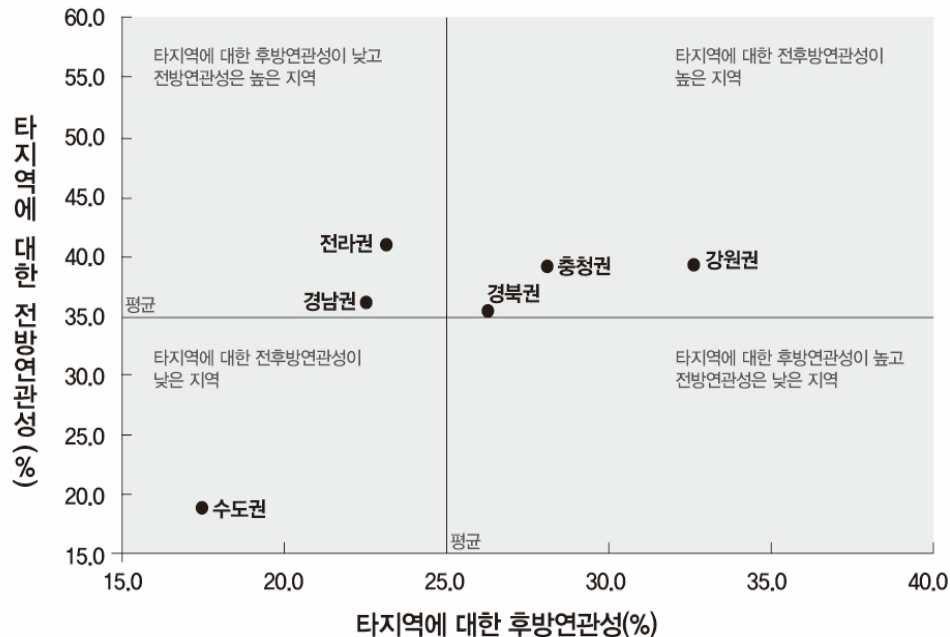
내포혁신도시 지정 당위성

① 내포혁신도시 지정은 문재인정부의 지역공약 실현수단

내포신도시를 환황해권의 중심도시로 육성

- 충청남도는 전형적인 교역형 지역으로써 지역 내·외로 이입되거나 이출되는 비율이 높은 개방형 경제구조를 보유
 - 대외적으로 내포신도시를 대외적으로 중국과 근접한 환황해권의 진입거점이자 교통요충지로서 서해안축을 따라 접근 용이한 지역
 - 대내적으로 내포신도시를 수도권과 비수도권을 연결하면서 수도권의 압출여력을 흡수하여 비수도권으로 확산시킬 수 있는 혁신거점

전·후방연계성으로 구분한 지역경제구조



환황해권 중심도시의 미래



02 | 내포혁신도시 육성방향

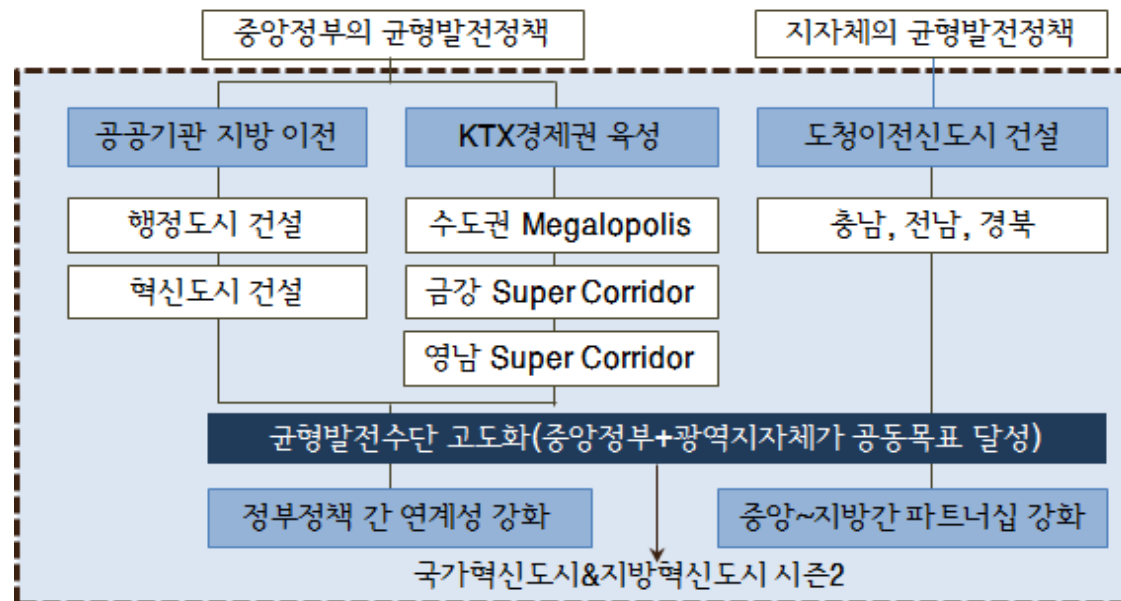
내포혁신도시 지정 당위성

② 내포혁신도시 지정은 분권형 균형발전의 효과적 수단

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

- 국가균형발전특별법에 의해 추진하는 혁신도시 조성목적과 도청이전특별법에 의해 추진하는 내포신도시 조성목적이 모두 균형발전
- 문재인정부의 국가균형발전의 목표인 분권형 균형발전은 기존 중앙정부의 국가균형발전정책(행정도시, 혁신도시)과 지방정부의 지역균형발전정책(도청이전신도시)의 결합을 통해 분권, 포용, 혁신가치를 구현
- 혁신도시 시즌 2의 성공적 추진 위해 기존 국가혁신도시와 함께 도청이전신도시를 중심으로 하는 지방혁신도시 정책은 필수적

분권형 균형발전모델



02

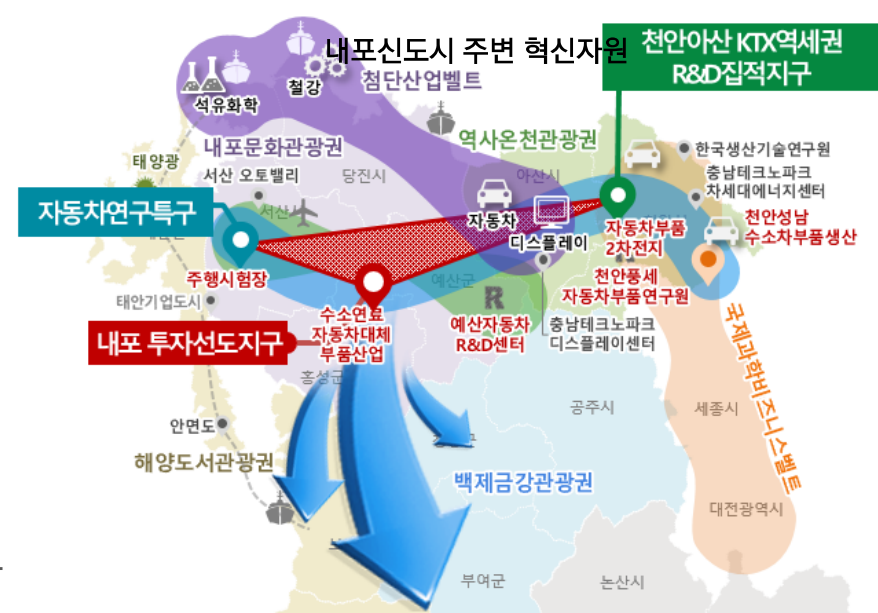
내포혁신도시 육성방향

내포혁신도시 지정 당위성

③ 내포혁신도시 지정은 국가기간산업 위기에 대응하는 생존전략

서해안 국가기간산업의 포트폴리오를 개편할 수 있는 공공기관

- 내포신도시를 중심으로 국가기간산업의 세계시장 점유율(자동차 5.1%, 철강 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 혁신도시로 지정하고 국가혁신클러스터와 연계하여 국가주력산업의 체질 개선
→ 서해안 기간산업지대가 한국판 러스트벨트(Rust belt)가 되지 않도록 산업구조의 포트폴리오(Portfolio)를 재편하는 성장동력 육성



내포신도시를 미래기간산업의 헤드쿼터 및 서해안 벨리의 혁신거점으로 조성

02 | 내포혁신도시 육성방향

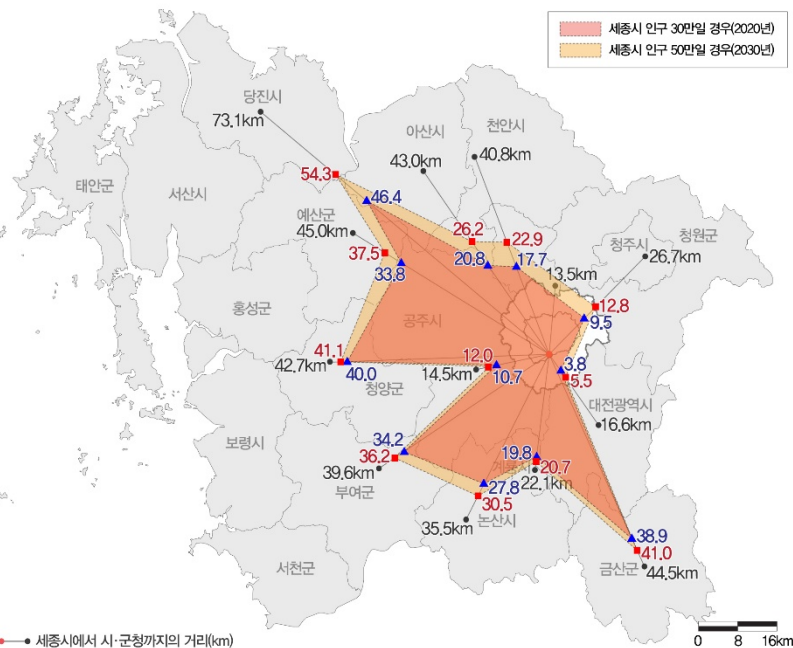
내포혁신도시 지정 당위성

④ 내포혁신도시 지정은 국토 동서축을 강화하는 중요한 수단

국토발전축을 경부축에서 동서축으로 전환하기 위해 세종시 역류효과 억제하며 내포신도시 육성

- 세종시 편입에 따라 지방세수(공주 106억, 충남도 378억) 감소, 공유재산(공주 133억, 충남도 1,103억) 손실, GRDP(공주 2,252억, 충남도 1조 7,994억) 감소
→ 2021년 기준 세종시와 공주시간 통행량 점유율(10.0%)이 청주시(3.0%)의 3배 넘게 예측됨에도 세종시 광역교통망은 동축 중심 확충
- 내포신도시는 국토발전 축을 경부축 중심에서 동서축으로 전환하는 혁신거점 역할 담당, 행정도시 조성 목적(국가균형발전)에 기여
→ 내포혁신도시 지정을 통해 행정도시 및 혁신도시와 함께 일극종형(一極從型) 국토공간구조를 다극횡형(多極橫型) 구조로 전환

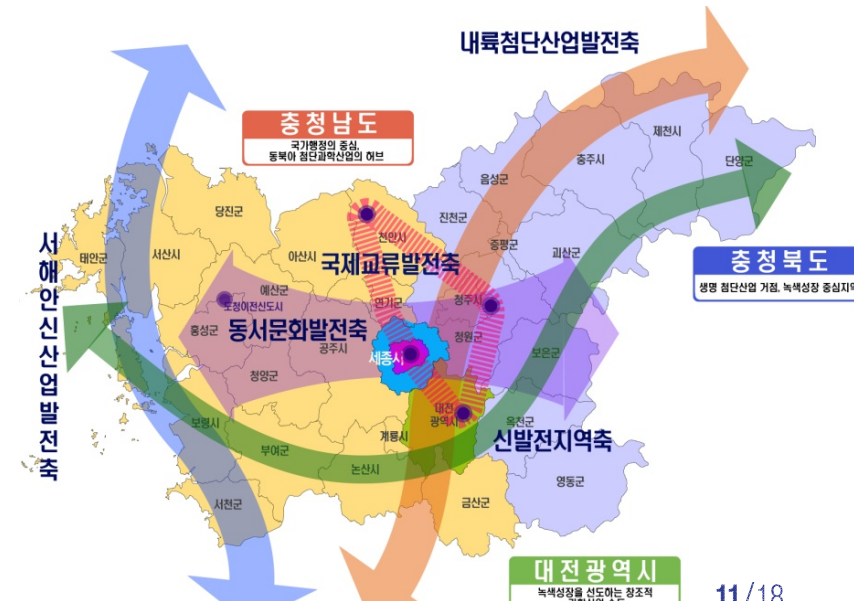
행정중심복합도시 영향권 분석



다극횡형 국토공간구조



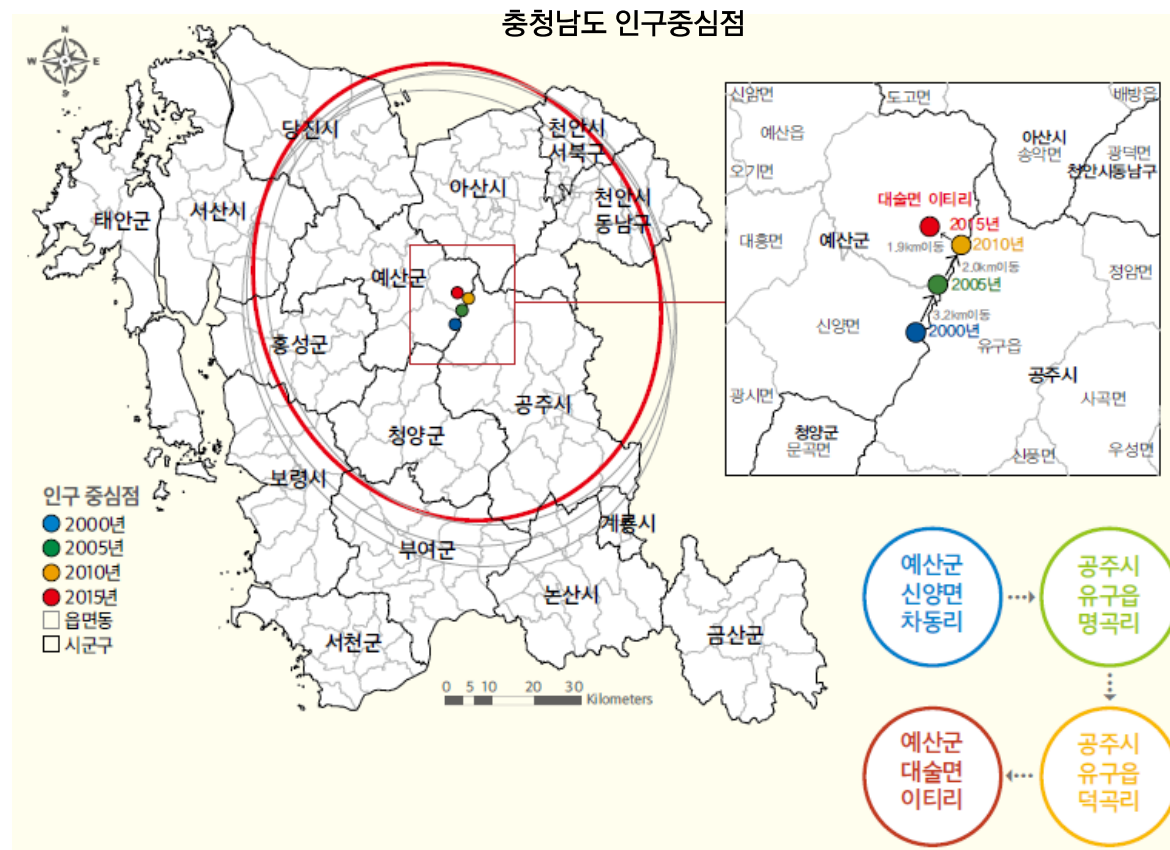
2020년 충청권 발전 공간구상



④ 내포혁신도시 지정은 국토 동서축을 강화하는 중요한 수단

국토발전축을 경부축에서 동서축으로 전환하기 위해 세종시 역류효과 억제하며 내포신도시 육성

- 2007년부터 충청남도 지역균형발전 지원 조례에 따라 낙후지역 발전을 위해 균형발전사업(지특 200억, 도비 300억, 시군비 500억) 추진
- 2007년부터 동서균형발전을 위해 대전에 위치한 충남도청과 유관기관을 홍성·예산군으로 이전하며 내포신도시를 건설 중(2조6천억원 투자)



03. 내포혁신도시 지정 및 공공기관 이전

03 | 내포혁신도시 육성방향

내포혁신도시 지정 및 공공기관 이전

■ 혁신도시 지정을 위한 3가지 대안

광역시·도별 1개소 이상 혁신도시를 지정하도록 혁신도시법 개정

- 내포신도시를 혁신도시로 지정하기 위해 ① 중앙~지방 간 기본협약(2005년) 변경, ② 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법(혁신도시법) 개정, ③ 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법(도청지원법) 개정을 검토
- 혁신도시법은 도청지원법에 비해 공공기관의 이전 뿐 아니라 광역교통개선대책 수립 특례를 통해 지역간간선도로 설치 지원이 가능하고, 특목고 설치 및 지역인재 채용이 가능하며 특별회계 설치, 고용보조금 지원, 지식산업센터 및 발전지원센터 설치 등이 의무화
- 3개 대안 중 혁신도시 지정대상에서 배제된 대전광역시와 연대하여 혁신도시법을 광역시도별 1개소 이상 혁신도시로 지정하도록 개정하는 방안이 가장 직접적이고 효과적인 대안

대안	제1안	제2안	제3안
	중앙~지방 간 기본협약 변경	혁신도시법 개정	도청지원법 개정
장점	· 혁신도시 당초 지정절차를 따르며 정당성 확보	· 내포혁신도시 지정 위한 가장 효과적이고 직접적인 방법	· 충남, 전남, 경북도 연대만으로 추진 가능
단점	· 다른 시도 동의를 구하는 것이 사실상 불가능할 것으로 전망	· 혁신도시 지정 대상 시도 반발 예상	· 도청이전신도시 지원법률의 구조적 한계 상존

내포신도시의 혁신도시 지정 위해 혁신도시법 개정, 지방혁신도시 위상 및 역할 강화

내포혁신도시 지정 및 공공기관 이전

■ 수도권 공공기관 이전 가능성 검토

수도권 소재 공공기관 이전가능성 분류기준

관련근거	분류 기준
『국가균형발전특별법』 시행령 제16조 제1항 제1~7호	① 중앙행정기관(세종특별자치시 이전) ② 수도권을 관할구역으로 하는 기관 ③ 성장촉진지역, 특수상황지역 및 수도권 안의 폐기물 매립지에 있는 기관 ④ 수도권에 있는 공연시설, 전시시설, 도서관, 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
국가균형발전위원회·건설교통부, 2004, 수도권 소재 공공기관 중 지방이전대상 및 수도권 잔류기관 분류(안)	⑧ 수도권 소재 공공기관 중 지방 이전대상 및 수도권 잔류기관 i) 민간성격이 강하여 이전강제가 곤란한 기관 ii) 이전비용이 기대효과에 비해 현저히 큰 기관 iii) 수도권내 입지고정성이나 상징성이 강한 기관 iv) 장애인 등의 복지나 고용을 위한 기관 vii) 동북아 경제 중심을 위한 금융허브의 조성 등에 꼭 필요한 기관

03 | 내포혁신도시 육성방향

내포혁신도시 지정 및 공공기관 이전

■ 수도권 공공기관 이전 가능성 검토

2018년 현재 전국 338개 공공기관 중 수도권에 전체의 44.1%(149개소)가 위치

- 2005년 이전계획을 수립한 이후 신규 지정된 공공기관 중에서 수도권에 위치한 공공기관 51개소 검토
→ 그 중 『국가균형발전특별법』 시행령 제16조 제1항(이전 제외기관)에 부합하지 않는 45개 기관에 대해 지방 이전 검토
- 2005년 이전 지정된 기관(98개소) 중 이전 제외기관이 아닌데 수도권에 잔류한 공공기관의 충남 이전 가능성 검토
→ 공공기관 이전 가능성 분류기준에 의해 지방 이전이 불가능한 21개소를 제외하면, 총 77개 기관이 이전 가능
- 따라서, 수도권 소재 공공기관 중 지방 이전 가능한 기관은 총 122개소로 검토

지방 추가 이전가능 대상 공공기관 규모

구분	수도권 소재			비수도권 소재
	소계	이전 불가능	이전 가능	
2005년 이후 지정	51개소	6개소(시행령 해당)	45개소	189개소
2005년 이전 지정	98개소	21개소(시행령 해당)	77개소	
계	27개소		122개소	189개소
총계	338개소			

자료 : 충남연구원, 2016, 수도권 공공기관 충남 이전전략 연구

03

내포혁신도시 육성방향

내포혁신도시 지정 및 공공기관 이전



■ 수도권 공공기관 이전 가능성 검토

내포신도시 유치 대상 공공기관 선정

- 내포신도시에 유치할 혁신기관은 미래 국가기간산업의 헤드쿼터(Head Quarter) 역할을 수행할 수 있는 공공기관, 미래 청정 에너지산업을 이끌 공공기관 자회사 등을 유치대상으로 설정
→ 서해안 국가기간산업 배후지역에 위치한 내포신도시를 중심으로 수소경제를 선도하는 글로벌 국가혁신클러스터를 지정 및 육성할 계획
- 내포신도시에 적합한 후보 공공기관은 7개 기능군 총 16개 기관(종사자 5,743명, 건물연면적 289,038㎡) 검토
→ 내포신도시에는 기반시설 구축이 완료되었고 국가 공공기관 이전을 위해 필요한 토지 확보도 문제가 없음



내포신도시에는 이미 기반시설이 조성, 수도권 공공기관 이전의 저비용·고효율을 꾀할 수 있는 최적지

- 전국 10개 혁신도시 대비 도시기능 및 서비스 수준이 상대적으로 우수하고 수도권과의 접근성(50분대) 우수
- 내포신도시에는 기반시설 구축이 완료되었고 국가 공공기관 이전을 위해 필요한 토지 확보도 문제가 없음

내포혁신도시 지정을 통해 문재인정부의 분권형 균형발전 정책목표 이행

04. 환황해권의 중심도시 육성

사통팔달의 요충지로 수도권 50분대 접근 가능

◆서울에서 1시간!

서해선 복선 전철 2020년 서울 강남 - 58분, 안산 - 25분

서부내륙고속도로 2022년 서울 - 60분

SRT, KTX, 장항선 복선 전철 2022년

부산 - 135분, 대구 - 80분, 광주 - 80분, 강원 - 120분

◆교통별 접근 소요시간

후보지 모두 4차로 이상 도로와 접하고 있음

- 고속도로 **7분** 대전~당진 고속도로 예산-수덕사IC, 고덕IC
- 철도 **10분** 장항선 철도 삽교역 10분, 홍성역 10분(서해선 삽교역 5분)
- 항공 **20분** 서산비행장 민항 (2023 취항)
- 여객선 **30분** 대산항 여객선 취항 (서산~중국 룡엔항 2018년)



04 | 내포혁신도시 육성방향

환황해권의 중심도시 육성

■ 내포신도시 환황해권 중심도시 육성전략 수립

전략	정책방향	추진과제
1. 산업 및 일자리 전략	1-1. 산업 클러스터 지정 및 활성화	1-1-1. 충청남도 국가 혁신클러스터 구축
		1-1-2. 그린 수소 생산 테스트베드 조성
		1-1-3. 환경회복산업 육성
	1-2. 혁신산업분야 기업지원기반 구축	1-2-1. 내포 자동차서비스복합단지 조성
	1-3. 기업 유치 및 권역단위 일자리 확대	1-2-2. 일자리 1만개 창출 산업단지 조성
2. 인구유입전략	2-1. 내포혁신도시 육성	2-1-1. 내포혁신도시 지정
		2-1-2. 수도권 공공기관 유치
	2-2. 대학 및 연구기능 집중	2-2-1. 대학 유치
	2-3. 종합병원 유치	2-3-1. 종합병원기능 확보
3. 도시특화전략	3-1. 스마트 도시 조성	3-1-1. 스마트 도시 서비스 확대
	3-2. 문화도시 조성	3-2-1. 문화특화지역 조성사업 추진 및 문화도시 지정
		3-3-1. 내포 Medi-SPA 기반 치유센터 조성
		3-3-2. 미세먼지 그린 인프라 구축사업
	3-3. 힐링치유도시 조성	3-3-3. 야생동물복지단지 조성
		3-4-1. 물순환선도도시 조성
	3-4. 에너지순환도시 조성	3-4-2. 태양광발전시범도시 조성
4. 도시성장전략	4-1. 광역도시권 육성	4-1-1. 강소도시권 육성
		4-1-2. 충남형 지역발전투자협약제 시행
	4-2. 신도시 성장관리	4-2-1. 내포신도시 성장관리프로그램 운용
	4-3. 기반시설 확충	4-3-1. 남북경협 도로망 구축
		4-3-2. 내포철도 개설
		4-3-3. 공업용수도망 확충

Ⅲ. 맺는 말

01 | 맺는 말

국가적 명분 종합

■ 문재인정부의 분권형 균형발전정책 속에서 내포신도시 혁신도시 지정명분 종합

- ① 문재인정부의 지역공약(환황해권의 중심도시 육성)을 실현하는 핵심수단
- ② 분권형 균형발전모델(중앙의 국가균형발전정책(행정도시, 혁신도시)+지방의 지역균형발전정책(도청이전신도시))로 추진
- ③ 서해안 국가기간산업의 포트폴리오 개편의 중요계기 마련, 내포혁신도시를 서해안 밸리의 혁신거점으로 조성
- ④ 내포혁신도시 지정을 통해 국토발전 축을 경부축 중심에서 동서축으로 변경하는 동서균형발전혁신거점 육성
→ 세종시 주변 동서지역 간 불균형 해소, 세종시 법적지위 결정에 따른 부정적 효과 극복

내포혁신도시 지정과 수도권 공공기관 이전을 통해 새로운 국가균형발전모델을 실현

감사합니다.