

2022
8. 8

KRIHS POLICY BRIEF
No. 877

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

광역경제권 혁신거점 육성을 위한 도심융합특구 조성 방안



주요 내용

- 1 청년세대의 사회문화적 트렌드나, 신산업 및 혁신인재의 'Jobs-Follow-People' 트렌드, 개방형 협업공간의 필요성 등을 고려할 때 광역권 대도시 도심부를 활용한 융복합 혁신거점의 중요성은 향후 더욱 강조될 것으로 전망
- 2 광역경제권의 혁신성장을 선도할 거점공간 육성을 위해서는 현재 기능적·공간적으로 분절되어 추진되고 있는 각 부처 혁신성장 지원사업들의 연계방안 모색 필요
 - 유사한 목표를 갖고 있는 연구개발특구, 산학융합지구, 규제자유특구, 지역혁신플랫폼, 투자선도지구, 지식기반산업 집적지구 등의 다양한 특구제도가 추진되고 있으나, 각 혁신공간이 가진 기능적 강점을 연계하는 전략의 수립은 미흡
- 3 도심융합특구 등 현재 국가균형발전위원회에서 추진하고 있는 광역혁신거점 조성 사업을 물리적 플랫폼으로 활용하여 다양한 혁신성장 지원사업을 기능적으로 연계하는 한편 지역 산학연정 주체들의 역량을 결집하는 공간전략 수립이 필요

정책제안

- 1 국가균형발전위원회의 도심융합특구사업을 모델로 삼아 광역경제권 혁신거점 조성을 위한 공간전략 및 부처 협업방안 강구
- 2 각 부처에서 추진 중인 혁신성장 지원사업들의 체계를 비교 고찰하고 비슷한 목적을 갖는 사업들의 기능적 연계 및 공간적 거점화 가능성 구현
- 3 부처 간 협업사업 추진 및 지역단위 상향식 계획체계의 원활한 작동을 위해 제도개선 및 거버넌스 조직방안 수립

조성철 연구위원
남기찬 연구위원

1

도심융합특구사업의 도입 배경

지역산업 생태계의 혁신과 변화를 선도할 거점공간 마련 필요

지방의 주요 혁신지구는 대규모 생산기능에 특화된 전통적인 산업단지를 중심으로 지정되어 있어 젊은 창의인재들의 유입과 정착을 촉진하는 데 불리

- 과거에는 수도권에 기획·관리·R&D기능이 입지하고, 지방에는 제조·양산기능을 특화하는 지리적 분업구조가 작동했으나, 현재는 생산기지의 자동화와 해외 이전(offshoring) 등의 영향으로 인해 혁신기능에 투자하지 못하면 지방 산업도시 역시 경쟁력을 유지하기 어려움
- 좋은 기업이 유치된 곳에 인재들이 따라갔던(People Follow Jobs) 과거와 달리, 창의적인 인재가 이미 몰려 있는 곳을 기업이 따라가는(Jobs Follow People) 경향이 강화되면서 혁신기능의 입지는 오히려 수도권으로 집중
- 지역산업의 혁신과 변화를 촉진하기 위해서는 다양한 인재들의 왕래와 연결을 자연스럽게 촉진할 수 있는 도심형 창의산업 거점공간 육성이 필요

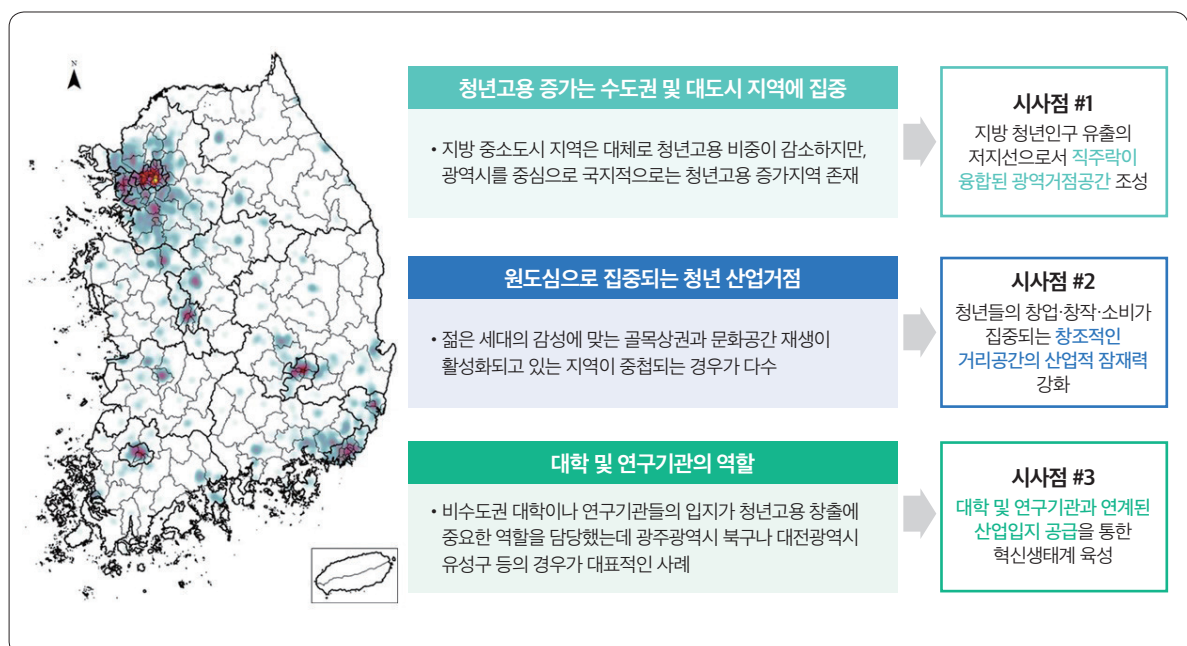
초기 창업 단계에 제한된 생태계적 한계를 보완할 스케일업(scale-up) 공간 필요

- 지방에도 초기 단계 창업활동을 위한 인프라는 연구소 분원, 대학 창업보육센터, 국가산단 등을 중심으로 잘 조성되어 있으나 보육기간 종료 후 Post-BI(Business Incubator) 지원공간은 극히 부족
- 중소벤처기업부나 과학기술정보통신부를 중심으로 조성된 창업보육공간은 초기 사업모델 정립에 지원체계가 특화되어 있으며, 입주기간과 공간적인 확장성에 제한이 있어 본격적인 사업활동 추진에는 부적합
- 보육기간 종료 후 사업확장을 도모하는 기업에는 투자유치, 기술개발, 판로개척 등을 지원할 수 있는 다음 단계의 생태계 진입이 필요하지만 이 같은 인프라는 대부분 수도권에 집중

광역권 내 분절된 혁신자원을 결집할 신성장거점 조성 필요

- 광역경제권 혁신거점 육성을 위해서는 정주환경, 창업, 기업지원, R&D 등의 기능이 복합화될 필요가 있으나 담당 부처별 업역에 따라 분절적으로 추진되고 있는 한계 존재
- 광역권 내 다양한 혁신거점 간의 협업과 공유를 통해 각 공간의 장점과 한계를 보완하는 네트워크 전략이 부재

그림 1 청년 고용비중 증가지역의 주요 특징



2

도심융합특구 사업모델 및 차별화방안

사업목표: 지방광역권의 자생적 혁신성장을 견인하는 도심부 융복합 혁신공간 마련

- (도심) 일터, 삶터, 놀터가 복합화된 지역거점 조성을 통해 청년일자리 창출
- (범부처 융합) 지역별로 분절되어 있는 각 부처 혁신자원을 연계하는 물리적 플랫폼 조성
- (기능적 융합) 혁신·창업·기업지원·정주기능이 유기적으로 연계된 융복합 혁신생태계 마련

핵심기능: 혁신, 창업, 기업지원, 정주환경의 네 가지 범주로 특화된 인프라와 지원사업 마련

- (혁신) 특구 내 공동캠퍼스·산학융합원에 지역거점대학 및 핵심 연구기관의 역량을 결집해 신산업 융복합 R&D와 기술사업화를 추진하는 광역경제권 혁신거점 육성
- (창업) 특화된 지원환경과 육성프로그램이 결합된 창업보육공간을 조성하고, VC(창업투자사)·AC(창업기획사) 등의 지원기관을 유치해 종합적인 창업생태계 육성 도모
- (기업지원) 성장주기별로 특화된 임대형 입주공간을 공급하고 기업체 혁신에 기여할 수 있는 각종 지원인프라를 연계해 경쟁력 있는 산업집적지 형성
- (정주환경) 공공주택과 결합된 수준 높은 문화·편의·복지인프라를 조성하고 청년인재들이 다양한 집단과 교류하며 성장할 수 있는 개방형 공간 조성

그림 2 도심융합특구 사업목표 및 주요 구성요소

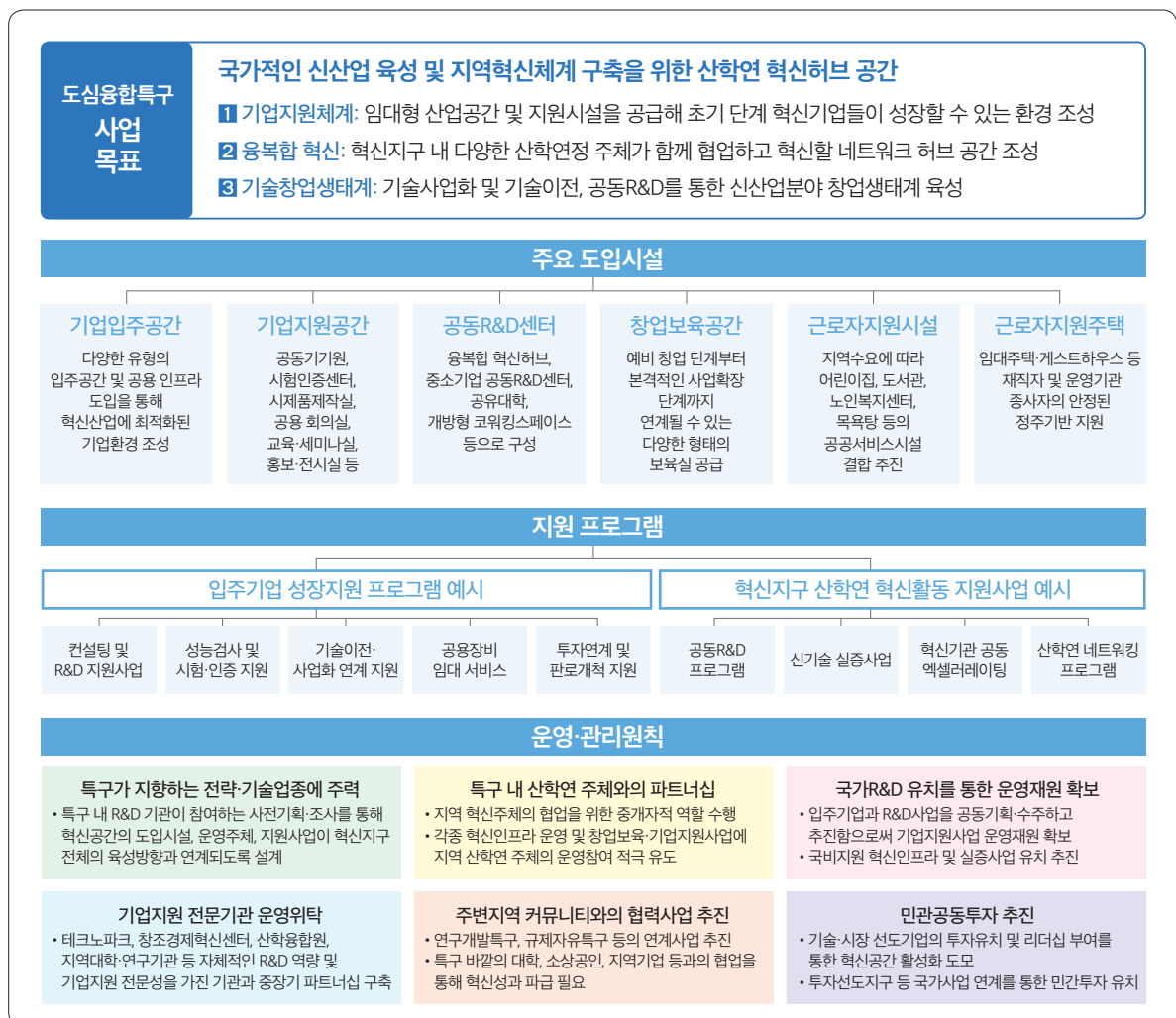
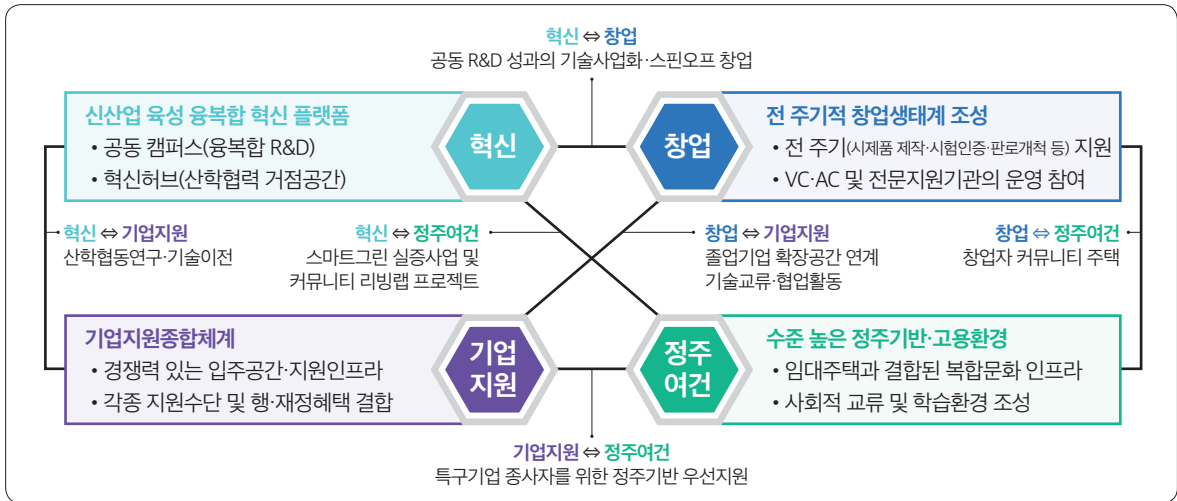


그림 3 도심융합특구 핵심 기능의 연계방안



기존 특구사업의 차별화를 위해서는 특구 내 다양한 유치기능을 융합해 시너지를 창출하는 연계사업 추진이 필요

- 혁신 ↔ 창업: ① 특구 내 공동 R&D 성과를 사업화하는 기술창업 활성화 지원, ② 혁신기관(대학·연구기관)이 공동 운영주체로 참여하는 엑셀러레이팅 프로그램 운영, ③ 혁신기관 전문가의 스타트업 인력교류 및 스펀오프 창업프로그램
- 혁신 ↔ 기업지원: ① 기술이전 및 컨설팅 지원사업, ② 공동기기·장비 대여·활용지원 서비스 운영, ③ 인·허가 및 시험·인증지원 서비스 운영, ④ 중소기업 공동 R&D센터 연계 운영
- 창업 ↔ 기업지원: ① 보육기관 졸업기업을 위한 임대형 산업공간을 특구 내 조성해 사업확장 연계, ② 스타트업과 중소기업 간 기술협업 프로그램 추진(창업자·기술자인 연계사업 등), ③ 입주기업 재직자의 B2B·사내·분사창업 지원
- 창업 ↔ 정주여건: ① 코워킹스페이스와 연계된 창업자 공동주택 조성 및 커뮤니티 프로그램 운영, ② 근린생활 시설 내 청년·상생상가 및 공유주방 등 창업공간 연계
- 기업지원 ↔ 정주여건: ① 특별공급 등 정주 기반 우선 지원, ② 다양한 사회문화적 교류·학습공간 조성
- 혁신 ↔ 정주여건: ① 특구 및 인접 도심지역과 연계한 스마트그린 기술분야 실증사업 추진(마이크로그리드, 자율주행서비스 등), ② 신기술 홍보·체험부스공간 운영, ③ 주민참여형 리빙랩 프로젝트 활성화(지역사회 문제해결형 R&D)

표 1 특정 기능에 집중된 기존 지역혁신거점 조성사업과 도심융합특구의 차별성

비교사례	단독기능형 사업의 한계	도심융합특구의 차별성
연구단지형 (연구개발특구 등)	• 연구기능 위주의 고립된 입지로 인해 지역산업 주체와의 기술협력 미흡	• (혁신↔기업지원) 혁신기관과 현장기업이 함께 입지해 활발한 협업활동 추진 • (혁신↔창업) 혁신기관 기술사업화 및 스펀오프 창업 지원
창업보육형 (창업보육센터 등)	• 보육기관 졸업 후 확장공간 부재(지역이탈) • 창업기업의 성장을 가속화할 기성기업 및 산학연 주체의 네트워크가 부재	• (창업↔기업지원) 보육기관 졸업 후 특구 내 확장공간에 입주해 지속적인 성장 유도 • (창업↔혁신) 특구 내 다양한 혁신기관이 스타트업 지원프로그램 공동 운영
기업입주형 (산업단지 등)	• 생산기능 위주로 편성된 공간구성 탓에 혁신기능과 정주 기반 부족(인재유치 불리) • 업종이 제한된 대규모·분양중심 공급에 따라 초기 단계 혁신기업 유입이 제한	• (기업지원↔정주기반) 수준 높은 정주 기반과 결합된 경쟁력 있는 산업공간 마련 • (기업지원↔창업) 임대형 지식산업센터를 거점으로 창업부터 성장 단계까지 전 주기 지원
정주 기반 결합형 (신도시 자족시설 등)	• 신도시 자족용지는 기술분야를 특화할 앵커기업이나 혁신기관이 부재해 기업유치나 스타트업 육성이 어려움	• (정주기반↔기업지원) 앵커기업 및 산학연 혁신기관 유치를 통해 특화산업 육성 • (정주기반↔혁신) 실증사업·리빙랩 운영을 통해 전체 도시기능과 연계된 혁신거점화

3

도심융합특구 활성화를 위한 부처 협업 및 제도개선 과제

도심융합특구를 중심으로 한 부처 협업사업 연계방안

도심융합특구를 중심으로 각 부처의 혁신성장지원사업 패키지화 추진

- 중소벤처기업부: 기업지원시설 및 성장 단계별 창업지원사업 연계
 - 공공임대형 지식산업센터, 그린스타트업타운 등의 인프라 및 각종 창업지원사업의 성장 단계별 패키지화 추진
- 산업통상자원부: 산학협력 인프라 및 R&D 지원사업 연계 추진
 - 산학융합지구 및 지식기반산업 집적지구 중복지정 등을 통해 산학협력기반을 마련하고, 지역대학 및 경쟁력 있는 연구소 기능을 유치해 공동 R&D·기술이전·사업화·기업지원 서비스 등을 종합 수행하는 거점공간으로 운영
- 과학기술정보통신부: R&D 및 기술이전·사업화 관련 인센티브 결합
 - 연구개발특구 중복지정 혹은 지구확장을 통한 편입을 통해 R&D·기술창업 및 투자유치·기술검증 등 혁신생태계 발달에 필요한 각종 지원수단 연계
- 교육부: 대학-지역사회 협업을 통한 초광역권 혁신성장을 지향하는 지역혁신 플랫폼 사업과의 연계 추진
 - 고등교육분야의 규제 적용을 4년간 배제·완화하는 교육부 '고등교육 혁신 특화지역' 지정을 통해 도심융합특구 내 공동 캠퍼스 설치 추진
- 국토교통부: 지역전략산업지원주택 등 근로자와 창업자를 위한 정주환경 관련사업 지원
 - 공공임대주택과 상가형 창업거주공간, 상생상가, 아트센터 등 지원기능의 복합화
 - 물리적 정주환경뿐만 아니라, 고용노동부 사업 등과 연계해 종합적인 고용환경 개선사업 추진 필요

그림 4 도심융합특구 활성화를 위한 부처 협업사업 추진방안

	유사특구 중복지정	혁신인프라·지원체계 구축	고용환경·정주여건 조성
중소벤처기업부	• 규제자유특구 - 전략산업분야 규제혁신 및 R&D·인프라·기술창업 관련 재정지원 - 로봇 등 신산업 분야 규제자유특구 중복지정 및 기존 규제자유특구와의 연계사업을 통해 기업유치 인센티브 강화 및 운영예산 확보	• 그린스타트업타운 - 스타트업타운(지자체·민간조성)과 연계된 복합허브센터 설계·조성비 국비 지원 • 공공임대형 지식산업센터 구축사업 - 중소기업 및 창업기업을 위한 임대형 산업공간 구축비용 지원(건축비 70% 한도 지원)	국토교통부 • 지역전략산업지원주택 - 창업자(창업지원주택) 및 기업 종사자의 정주기반 안정화를 위한 임대주택 공급 - 국토교통부 창업지원주택, 지역전략산업 지원주택, 중소기업근로자 전용주택 등의 사업수단을 활용해 공공임대주택과 상가형 창업거주공간, 상생상가, 아트센터 등 지원기능을 함께 공급
산업통상자원부	• 지식기반산업 집적지구 - R&D, 기술이전 등을 보조하는 지원사업 연계 및 기업지원 인프라 조성에 대한 지원혜택 제공 - 산업통상자원부·중소벤처기업부 중심으로 추진되는 각종 기업지원·R&D 사업참여를 위한 인센티브 제공	• 산업혁신기반 구축사업 - 공동기가·장비원 구축을 위한 전문장비 구축비용 지원 • 산학융합지구 - 공동R&D 및 창업보육을 위한 산학융합원 운영 지원	환경부 • 스마트그린도시 - 친환경건축, 재생에너지, 에너지통합 플랫폼, 폐자원재생 등을 복합화한 탄소중립형 정주환경 구현을 위한 사업비 지원 - 도심융합특구 등과 연계 추진해 특구 내 정주환경을 특화하는 한편 친환경·에너지분야 실증사업 및 혁신사업 유치에 활용
교육부	• 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 - 산학협력 관련 규제완화 및 공유대학 등 거점시설 조성 - 도심융합특구와 연계해 신산업 인재육성 거점시설 조성	• 지역혁신 플랫폼 - 지역대학 컨소시엄의 역할을 중심으로 한 신산업 육성과 인재양성 프로그램 운영비 지원	
과학기술정보통신부	• 연구개발특구 - 기지정 연구개발특구의 도심융합특구 지구제 편입 및 연계사업 활성화를 통해 R&D·기술이전 지원 강화	• 리빙랩 지원사업 - 스타트업 및 시민집단 참여에 기반한 지역사회 문제해결형 R&D 거점공간 조성·운영비 지원	
국토교통부	• 투자선도지구 - 스타트업파크 조성사업 등 민간협력 투자사업의 지구지정을 통해 재정지원 및 규제완화 인센티브 강화	• 도첨단지구 혁신성장센터 - 도첨단지구의 R&D 거점시설 운영 및 산학협력기반 기술창업 활성화를 위한 앵커시설 조성비 지원	고용노동부 • 고용환경 개선 패키지 지원사업 - 기숙사 통근버스 임차비 지원, 어린이집 조성 등 • 고용환경 개선 및 재교육 지원사업 운영 - 창업교육, 퇴직자 재교육 등 다양한 근로자 자기계발 프로그램 운영 및 사회적 교류 활성화

캠퍼스혁신파크, 연구개발특구 등 광역권별 혁신거점을 연계하는 공간전략 수립 필요

- 물리적 거점화: 도심융합특구(역세권 등), 캠퍼스혁신파크(대학 교지) 등 청년인력 유입이 용이한 입지조건의 개발사업을 광역권 내 혁신기업의 스케일업 거점공간으로 육성하고 다부처 지원사업 연계
- 특구 간 기능 연계: 글로벌 혁신특구 내·외 거점공간의 기능과 강점을 연계하는 공간전략 마련
 - 연구개발특구 교육·사업화시설용지 내 보육시설의 졸업기업을 인접한 도심융합특구, 캠퍼스혁신파크나 도첨단지 혁신성장센터의 Post-BI 지원공간으로 연계
 - 캠퍼스혁신파크, 산학융합지구 등 거점공간에 중소기업 R&D 집적시설 및 각종 혁신인프라를 집적하고 주변 산업단지 입주기업과의 연계사업 활성화
- 유사특구 중복지정: 연구개발특구(R&D 지원 등), 국가혁신융복합단지(지방투자촉진보조금 확대 등)와 같은 유사특구를 도심융합특구에 중복지정함으로써 R&D, 테스트베드, 고용·정주환경, 인력양성 등 포괄적인 기업지원체계 마련

도심융합특구 활성화를 위한 제도 개선과제

혁신기관 및 앵커기업 유치를 위한 행·재정적 인센티브 강화방안 마련

- 도심융합특구의 혁신생태계 육성을 위해서는 대학, 연구기관, 민간R&D 센터 등의 혁신기관을 유치하는 노력이 반드시 요구되며, 산업생태계 성장을 견인할 앵커기업의 전략적인 유치 역시 필요
- 사업의 조기 활성화를 도모하기 위해서는 지방투자촉진보조금 등 현행 기업유치 인센티브 수단의 상향 조정 및 규제완화 등을 통해 앵커기관의 유치 노력을 촉진할 수 있는 수단 마련 필요

도심융합특구 사업유형별 지원수단 및 육성방향 차별화 필요

- 현재 도심융합특구 사업지구로 지정되어 있는 광주(신도시형), 대전(도시재생형), 부산(산업단지형) 등의 입지조건에는 상당한 차이가 있어 일률적인 사업모델로 추진이 불가
- 지역의 입지조건 및 도심융합특구의 육성방향을 고려해 지원수단과 계획기준 등을 차별화하는 노력 필요

부처 협업사업의 실행을 위한 정부·지자체 간 거버넌스 구성

- 현재 도심융합특구사업은 국가균형발전위원회를 중심으로 추진되고 있으나, 각 부처의 혁신성장 지원사업을 광역권 단위에서 연계할 수 있는 권한과 실행수단을 가진 주체는 부재
- 도심융합특구의 효과적인 육성을 위해서는 부처 간 협업을 촉진할 수 있는 실행력 있는 조정기구 및 재정지원 수단 마련이 필요하며, 지역 내 다양한 혁신기관 및 운영·지원기관의 유기적 연계 노력 필요

참고문헌

조성철, 남기찬, 장철순. 2018. 창업·혁신생태계 구축을 위한 산업입지 전략 연구. 세종: 국토연구원.
국토연구원(조성철 외). 2022. 지역 혁신공간에 대한 실행 및 운영방안 연구용역. 전주: 한국토지주택공사.

※ 이 브리프는 “조성철, 남기찬, 허동숙. 2021. 광역경제권 혁신거점 육성방안 연구: 도심융합특구를 중심으로 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

• **조성철** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원
(sccho@krihs.re.kr, 044-960-0153)

• **남기찬** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원
(kcnam@krihs.re.kr, 044-960-0244)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

