국토연구원 개원 45주년 기념세미나

지방시대, 국토·지역발전 전략

- 프로그램 -

시간		내용	발표 및 토론
14:00~14:05	5분	개회사	심교언 (국토연구원장)
14:00~14:05	35분	기조강연	'이제는 지방시대, 다시 뛰는 대한민국!' 그 비전과 전략 - 우동기 (지방시대위원회 위원장)
14:40~14:50	10분	기념촬영	
14:50~15:50	60분	주제발표	• 지방시대 초광역권 발전 전략 - 박경현 (국토연구원 연구위원) • 지방활성화를 위한 거점·대도시 발전 방향 - 서민호 (국토연구원 연구위원) • 로컬리즘 기반의 지역발전 전략 - 안소현 (국토연구원 부연구위원) • 농촌-도시 간 기능적 연계를 통한 농촌 발전 전략 - 이차희 (국토연구원 부연구위원)
15:50~16:00	10분	휴식	
16:00~16:40	40분	토론	• 문보경 (전자신문사 차장(국토교통부 출입기자 간사)) • 송우경 (산업연구원 지역산업실장) • 엄수원 (전주대학교 교수 / 前 한국지역경제학회장) • 윤의식 (국토교통부 국토정책과장) • 이명섭 (지방시대위원회 지방활력국장) * 가나다. 순
16:40		폐회	

개회사

안녕하십니까?
국토연구원 원장 심교언입니다.

오늘 국토연구원 개원 45주년 기념세미나에 참석해주신 많은 분들께 감사의 말씀을 전합니다. 특히 바쁘신 와중에도 오늘 기조강연을 기꺼이 맡아주신 대통령 직속 지방시대위원회 우동기 위원장님께 깊은 감사를 드립니다.

올해는 국토연구원이 설립한지 45년째 되는 해입니다.
그간 우리연구원은 국토이용, 균형발전, 도시개발, 인프라, 주거안정, 부동산시장 등 다양한 분야의 연구를 수행하여 왔으며, 이를 통해 국민이 체감하는 국토 발전과 국가 성장을 위한 정책의제를 선도하고자 노력해왔습니다.

하지만 국토공간의 균형잡힌 발전, 어디서나 고르게 잘사는 국토의 실현은 아직까지 요원한 것이 현실입니다. 지난 수십년간의 노력에도 불구하고 수도권과 지방의 삶의 질 격차는 점차 심화되어 왔으며, 수도권은 수도권대로 생활여건의 악화를, 지방은 지방대로 인구소멸을 우려하는 상황에 달하였습니다.

윤석열 정부가 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 주요 국정목표로 정한 것은 이러한 상황에 대처하기 위한 것입니다. 특별법의 제정, 지방시대위원회의 출범 등은 국정목표를 달성하기 위한 노력의 시작이라 할 수 있을 것입니다.

'어디서나 살기좋은 지방시대'는 이제 지역발전을 위한 새로운 패러다임으로 자리잡아가고 있습니다. 국토연구원은 지역발전의 새로운 국정 철학에 맞춰 우리의 연구성과를 제고하고 국민이 체감하는 정책수단을 발굴하기 위해 부단히 노력할 것입니다.

오늘의 세미나는 그 일환입니다. '지방시대, 국토·지역발전 전략'을 큰 주제로 '초광역권 발전 전략' 등 4가지 세부 주제에 관해 논의하고자 합니다.

오늘의 각 주제는 우리 연구원 연구자들의 노력으로 일궈낸 성과로, 현재까지도 활발히 연구를 추진하고 있는 현안들입니다.

주제별로 발표를 준비해 주신 네분 발표자께 감사드립니다. 또한 오늘 토론에 참여해 주신 문보경 기자님, 송우경 박사님, 엄수원 교수님, 윤의식과장님, 이명섭 국장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

여러분의 발표와 토론은 지방시대의 국토·지역정책방안을 모색하고 내실을 다지는데 큰 도움이 될 것입니다.

또 일일이 말씀 못 드리지만,
준비하고 참석한 우리 국토연구원 가족들과 직접 찾아주신 모든분들께도 큰 감사를 드립니다.

아무쪼록 오늘의 '국토연구원 45주년 기념 세미나'가
지방시대의 실현을 위한 국토·지역 분야의 다양한 과제를 점검하고 대안을 검토하는 계기가 되길 바랍니다.

감사합니다.

2023년 11월

심교언 국토연구원장

국토연구원 개원 45주년 기념세미나

지방시대, 국토·지역발전 전략

CONTENTS

기조강연

'이제는 지방시대, 다시 뛰는 대한민국!' 그 비전과 전략 ····· 1
- 우동기 (지방시대위원회 위원장)

주제발표

01. 지방시대 초광역권 발전 전략 ····· 19
- 박경현 (국토연구원 연구위원)

02. 지방활성화를 위한 거점·대도시 발전 방향 ····· 47
- 서민호 (국토연구원 연구위원)

03. 로컬리즘 기반의 지역발전 전략 ····· 65
- 안소현 (국토연구원 부연구위원)

04. 농촌-도시 간 기능적 연계를 통한 농촌 발전 전략 ····· 81
- 이차희 (국토연구원 부연구위원)

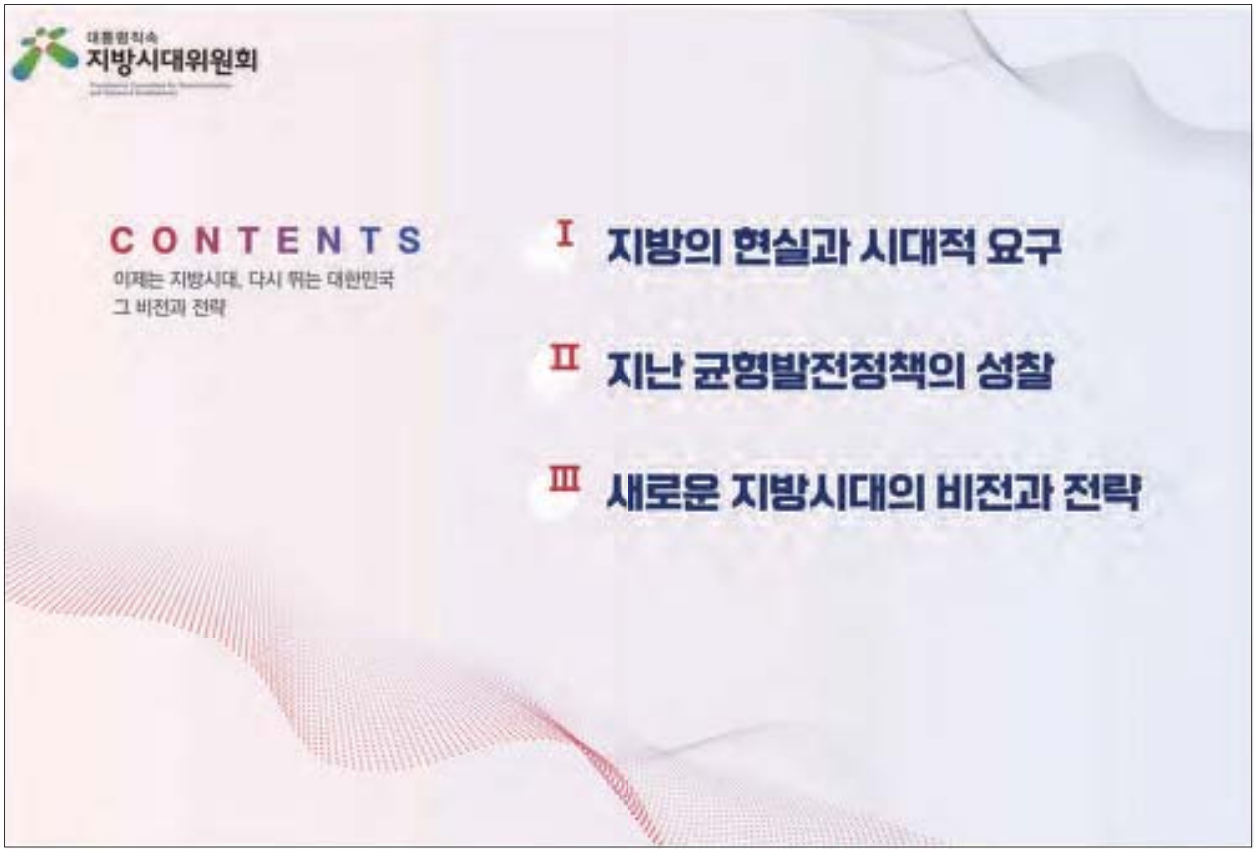
국토연구원
개원 45주년
1978-2023

기조강연

‘이제는 지방시대, 다시 뛰는 대한민국!’ 그 비전과 전략

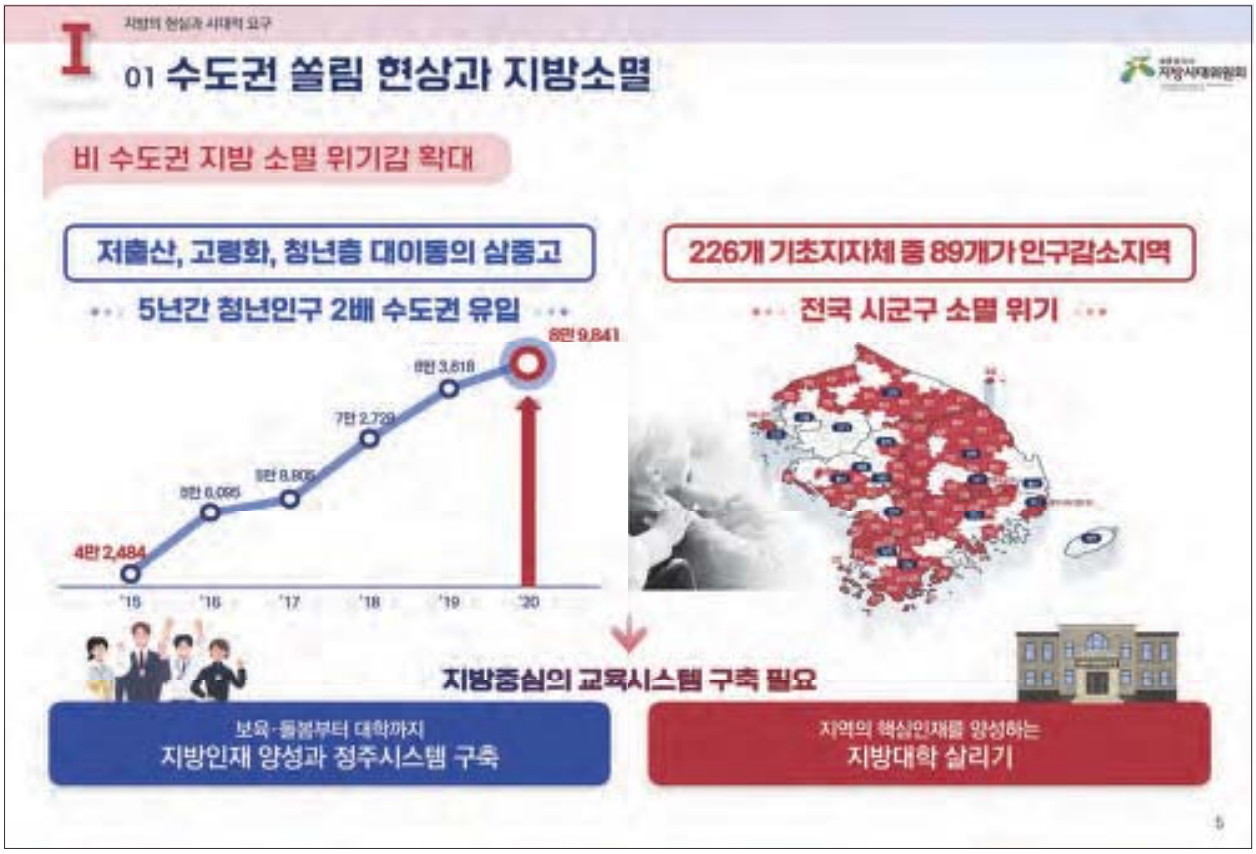
우 동 기
지방시대위원회 위원장

대통령직속
지방시대위원회
이제는 지방시대
다시 뛰는 대한민국!
그 비전과 전략
2023
지방시대위원장
우 통 기


대통령직속
지방시대위원회
CONTENTS
이제는 지방시대, 다시 뛰는 대한민국
그 비전과 전략
I 지방의 현실과 시대적 요구
II 지난 균형발전정책의 성찰
III 새로운 지방시대의 비전과 전략

I
지방의 현실과 시대적 요구
대통령직속
지방시대위원회

I
01 수도권 쏠림 현상과 지방소멸
수도권 vs. 비 수도권 지표 추이
인구
비수도권
수도권
'19년 50.0%
'21년 50.4%
2019년 수도권 인구 비중이 처음으로 비수도권 인구 비중 추월
소득(GRDP)
비수도권
수도권
'20년 52.6%
'15년 50.1%
2015년 수도권과 비 수도권의 GRDP 역전 현상 발생
일자리(취업자)
비수도권
수도권
'21년 50.5%
'17년 50.1%
비 수도권과 임금격차 확대 속에 수도권 취업자수 비른 증가


I
01 수도권 쏠림 현상과 지방소멸
비 수도권 지방 소멸 위기감 확대
저출산, 고령화, 청년층 대이동의 삼중고
5년간 청년인구 2배 수도권 유입
4만 2,484
8만 9,841
'15
'16
'17
'18
'19
'20
226개 기초지자체 중 89개가 인구감소지역
전국 시군구 소멸 위기
지방중심의 교육시스템 구축 필요
보육-돌봄부터 대학까지
지방인재 양성과 정주시스템 구축
지역의 핵심인재를 양성하는
지방대학 살리기

II
지난 균형발전정책의 성찰
대통령직속
지방시대위원회

Ⅱ 지난 균형발전정책의 성찰

01 그간의 균형발전정책 패러다임

	균형발전 1.0	균형발전 2.0
현안 문제	• 빈곤 탈출, 자립경제기반 구축 • 수도권 과밀·집중 억제와 낙후지역 지원	• 수도권 집중억제와 지방분산(국가균형발전) • 국가경쟁력 강화, 국민행복 실현
정책 목표 핵심 가치	• 성장과 개발	• 지역격차 해소(국가균형발전과 지방분산) • 국가경쟁력 강화, 국민행복 실현
추진 체계	• 중앙정부 주도 - 경제지원과 사회간접자본 구축: 경제개발계획 & 국토총합개발계획	• 중앙정부 주도, 지역주도 필요성 인식 - 국정과제 추진: 국가균형발전특별법, 균형발전특별회계, 국가균형발전계획
중점 전략 및 추진 과제	성장거점전략 / 광역발전전략 / 균형발전전략 1960~1970년대 / 1980년대 / 1990년대 • 빈곤의 악순환 탈피 • 자립경제기반 구축 • 공업화 기반 조성 등 국가경제 성장 지원 • 성장-복지 조화 • 수도권 집중 억제 • 잠재성장력 구성과 낙후지역 지원 • 세계화, 지방화 대응 - 지방분권형 국토 골격 • 국토환경 보전 대응 • 통일대비 국토 기반	국가균형발전전략 / 광역경제권전략 / 지역행복생활권 전략 / 도농간 균형발전 전략 2003~2008년 / 2009~2013년 / 2014~2017년 / 2018~2022년 • 혁신주도형 기반구축 • 낙후지역 자립기반 조성 • 수도권 질적 발전 • 네트워크형 국토 형성 • 국가경쟁력 강화 • 광역화·지역간 연계협력 활성화 • 기초생활권 형성 • 지역주도 성장생태 • 국민행복 증진 (HOPE) • 일자리 확충으로 지역경제 활력 제고 • 교육·문화·복지·의료 확대 • 지역 주도 분권형 균형 발전 전략 • 사람·공간·산업 육성 전략

*출처 : 지미옥 (2023), 전환기의 균형발전정책 패러다임과 실천전략

7

Ⅱ 지난 균형발전정책의 성찰

02 역대 정부의 균형발전정책

균형발전 정책 태동과 수도권 집중 심화

박정희 정부

1963. 12 ~ 1979. 10

균형발전 정책 태동

수도권 억제를 위한 수도권정비계획법 제정 및 정비계획 수립 등

수도권정비계획 도입, 행정수도 이전을 위한 백지계획 추진 등 균형발전 정책의 초석 마련

김대중 정부

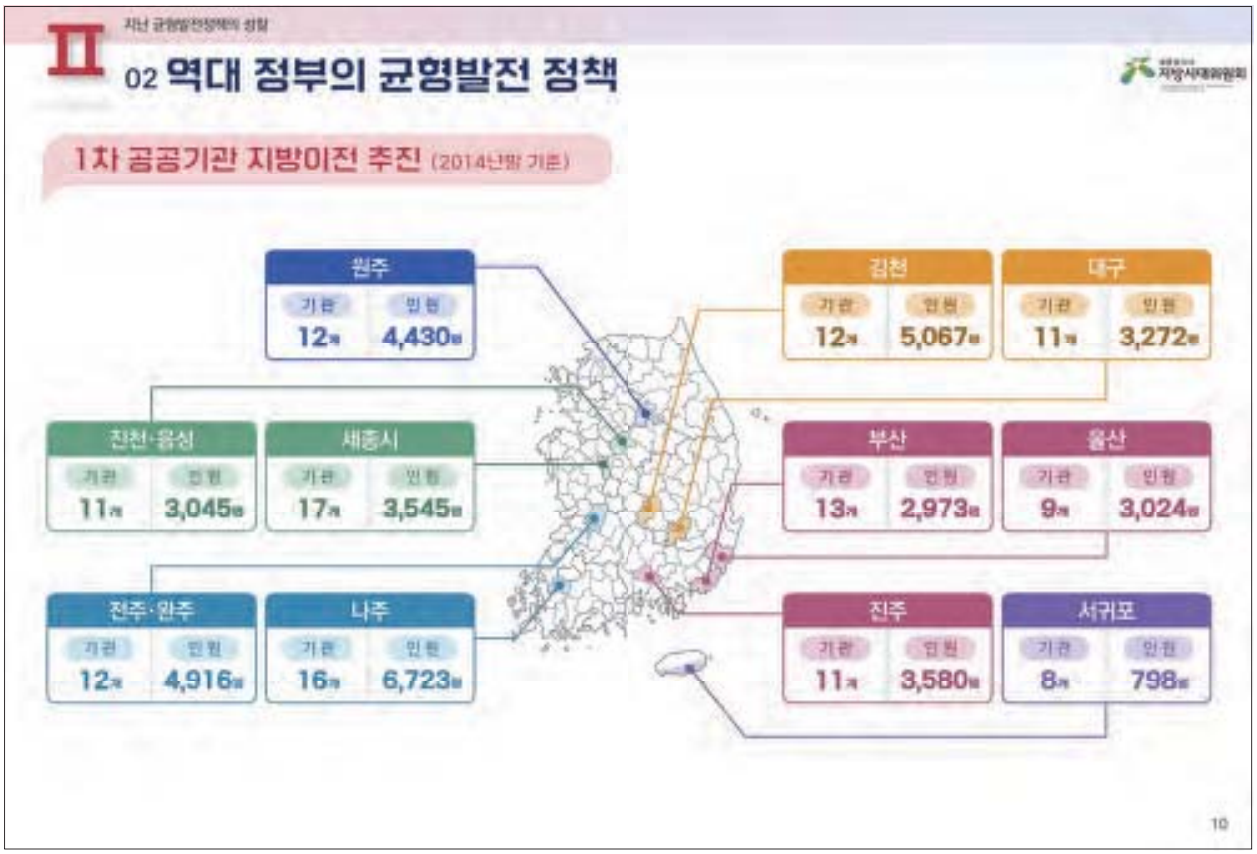
1998. 2 ~ 2003. 2

수도권 집중 가속화

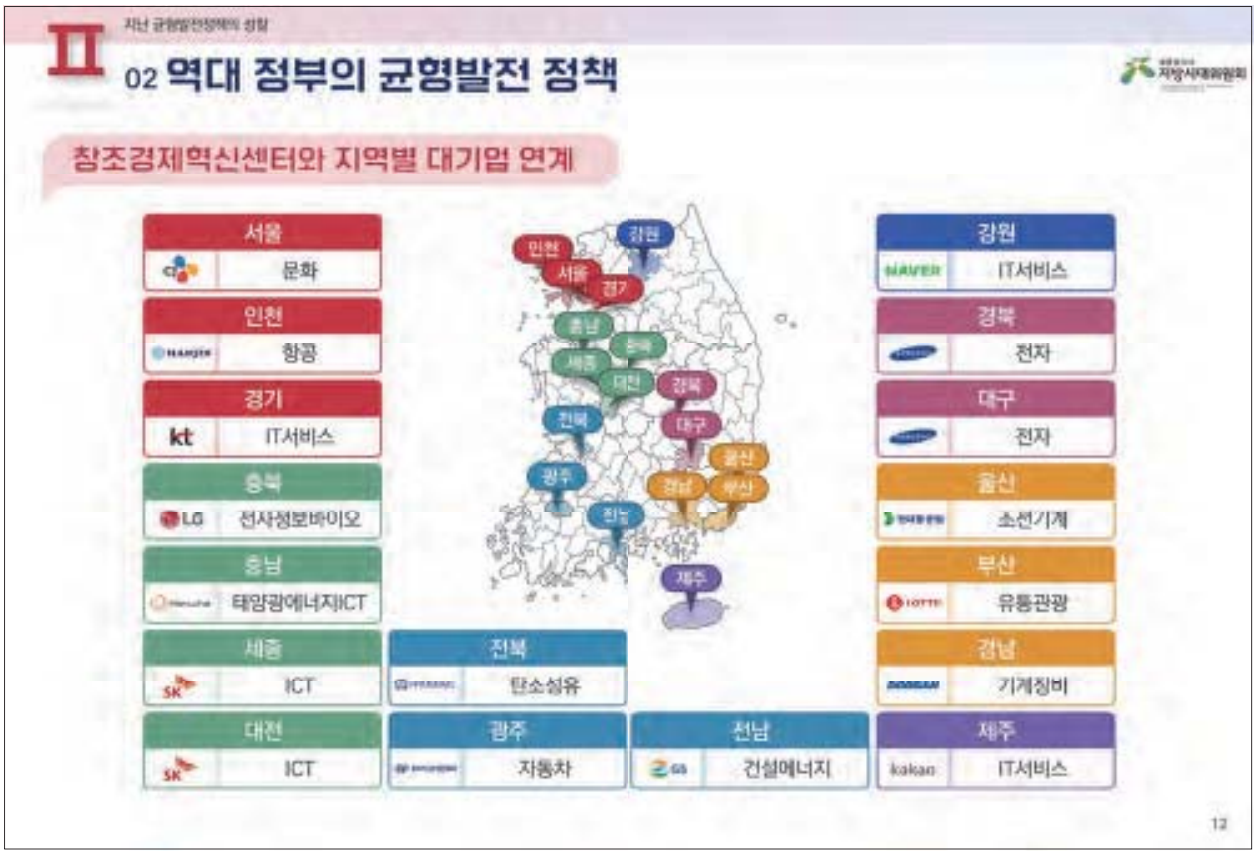
광역교통망·첨단 정보통신 발전이 오히려 수도권 집중을 촉진

IMF 위기 극복과 국가경쟁력 향상을 위해 벤처기업 및 첨단전략산업 육성 추진, 정보화로 수도권 집중 효과

Ⅱ
02 역대 정부의 균형발전정책
수도권 집중을 막기 위한 지속적 노력과 분권정책 착수
지방자치 확대와 도농 통합 추진으로 지방권한 확대의 전기 마련
균형발전의 거점 구축 적극 추진
2014년까지 150여개 공공기관 지방이전
5+2 광역경제권의 추진으로 수도권에 버금 가는 지역경제권 및 메가시티 조성 노력
창조경제 추진으로 혁신기반 조성
지역행복생활권 조성추진
김영삼 정부
노무현 정부
2003. 2 - 2008. 2
분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획
(2004-2008)
이명박 정부
2008.2 - 2013. 2
지방분권종합실행계획
(2009-2013)
박근혜 정부
2013. 2 - 2017. 3
지방자치종합계획
(2014-2018)
문재인 정부
2017. 4 - 2022.5
자치분권종합계획
(2018-2022)


Ⅱ
02 역대 정부의 균형발전 정책
1차 공공기관 지방이전 추진 (2014년말 기준)
원주
기관 12개
인원 4,430명
김천
기관 12개
인원 5,067명
대구
기관 11개
인원 3,272명
진천·음성
기관 11개
인원 3,045명
세종시
기관 17개
인원 3,545명
부산
기관 13개
인원 2,973명
울산
기관 9개
인원 3,024명
전주·완주
기관 12개
인원 4,916명
나주
기관 16개
인원 6,723명
진주
기관 11개
인원 3,580명
서귀포
기관 8개
인원 798명
10

Ⅱ
02 역대 정부의 균형발전 정책
5+2 광역경제권 추진
수도권
강원권
충청권
호남권
동남권
대경권
5
수도권
충청권
호남권
동남권
대경권
+
2
제주권
강원권
11


Ⅱ
02 역대 정부의 균형발전 정책
창조경제혁신센터와 지역별 대기업 연계
서울
문화
인천
항공
경기
IT서비스
충북
전자생명바이오
충남
태양광에너지ICT
세종
ICT
대전
ICT
전북
탄소섬유
광주
자동차
전남
건설에너지
강원
IT서비스
경북
전자
대구
전자
울산
조선기계
부산
유통관광
경남
기계장비
제주
IT서비스
12

Ⅱ
03 균형발전 정책의 한계
지식·정보의 수도권 집중
- 명문 대학, R&D 기능, IT 및 벤처기업의 수도권 집중으로 비수도권은 새로운 가치 창출 역량 미흡
구조적 한계
자산의 공간적 격차
• 수도권과 비 수도권 가구의 순자산(전체 자산-부채) 규모 격차 확대 및 재산소득의 높은 수도권 비중
공간분업형 산업생산 체계
• 대기업 본사 및 고차 기능은 수도권에 집중하고 비수도권은 분공장이 입지하여 기획과 생산기능이 공간적으로 분리
대기업의 수도권 집중(2019년 사업체 기준 60.7%) 과 대기업-중소기업 간 임금격차로 고임금 양질의 일자리 수도권 집중
13

Ⅱ
03 균형발전 정책의 한계
중앙집권적 균형발전 정책
- 균형발전 정책을 지방정부가 아닌 중앙정부 중심으로 추진하여 지역이 체감하는 정책 성과 미흡
정책적 한계
일관성 및 지속성 미흡
• 정책 조정 및 통합 기능이 미약하여 부처 칸막이 심화, 유사 중복사업 및 기구 난립 등 문제점 노정
정책적 의지 부족
• 역대 정부가 모두 균형발전정책을 추진했으나, 국정의 최우선 과제로 추진하는 의지를 보여주지는 못한 한계
14

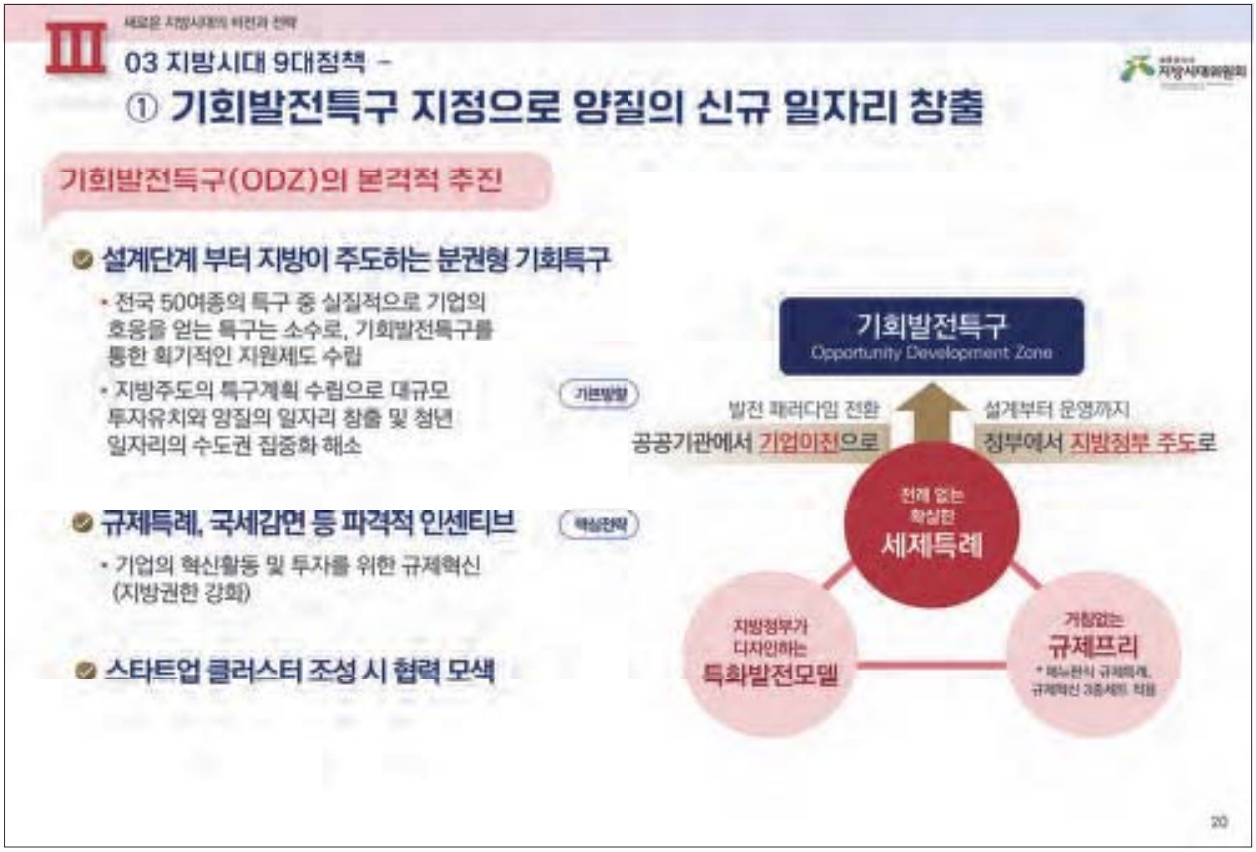
Ⅱ
04 분권정책의 한계
지방분권의 목적과 성과지표 불명확
• 분권의 궁극적 목표가 불명확
• 성과측정을 위한 성과지표 데이터 부족
중앙-지방 기능 및 재원분담의 기준 불명확
• 혜택이 지방에 집중된 사업에 중앙정부가 막대한 자금 지원
• 전국적 사업에 대한 지방분담
분권정책의 한계
책임성 강화 노력은 상대적으로 미흡
• 분권 및 자율성 확대는 책임성 강화 및 중앙 의존도 약화와 동시에 추진되어야 하나 후자는 거의 언급되지 않음
분권의 부작용에 따른 인식 부족
• 분권을 위해 자체세출을 감당하도록 할 경우 지역간격차 확대 우려
15

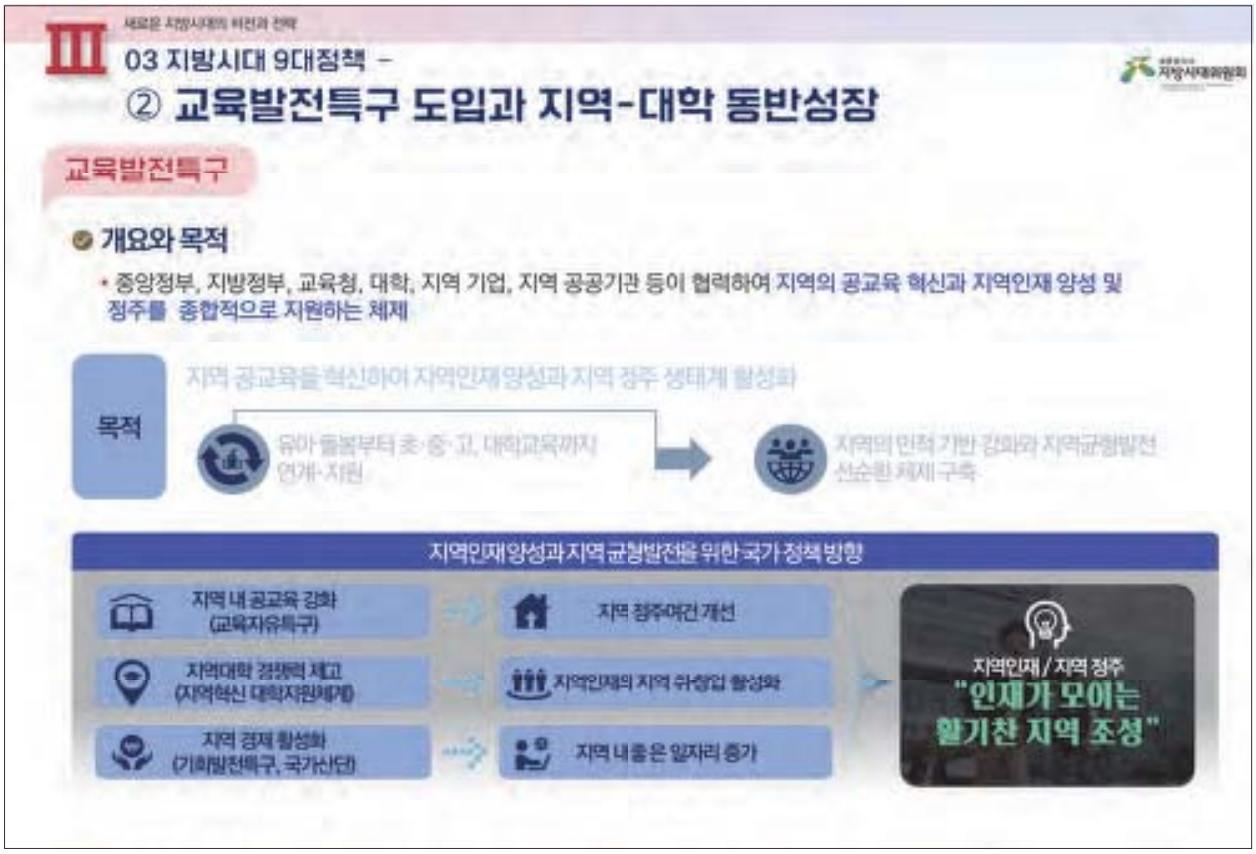
Ⅲ
새로운 지방시대의 비전과 전략
대통령직속
지방시대위원회

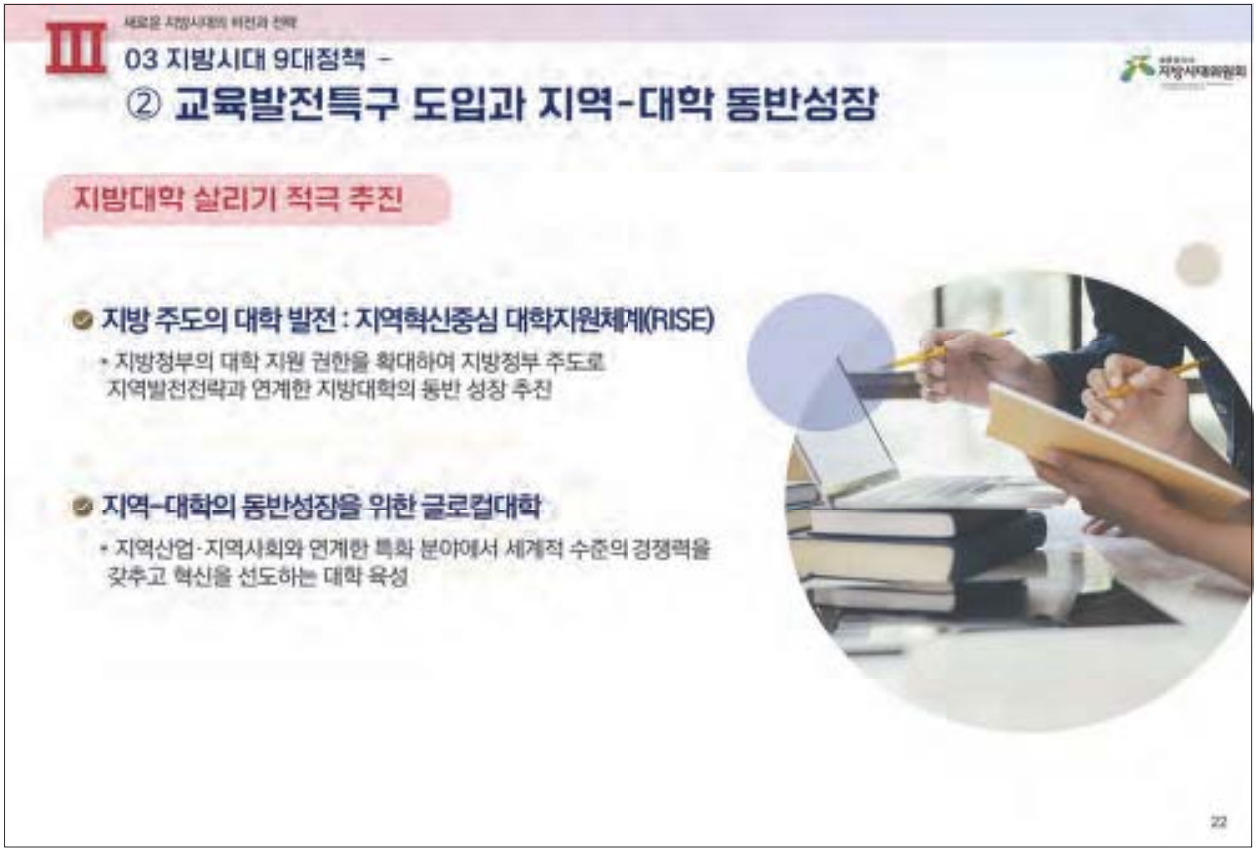
Ⅲ
01 윤석열 정부 지방시대 비전과 가치
지방시대
비전 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대
목표 지방주도 균형발전, 책임있는 지방분권
자율·공정·연대·희망의 4대 가지
통합 추진
자치분권 – 중앙권력의 공정
정치·경제·사회·문화 권력의 수도권 일극 집중 현상 해소
중앙
지방
균형발전 – 국토공간의 정의
지방발전을 통한 국가경제의 재도약
수도권
지방
17

Ⅲ
02 지방시대 비전과 전략
비전 대한민국 어디서나 살기좋은 지방시대
목표 지방주도 균형발전, 책임있는 지방분권
전략 1
자율성 키우는 과감한 지방분권
전략 2
인재를 키우는 담대한 교육개혁
전략 3
일자리 늘리는 창조적 혁신성장
자율
공정
균형발전 4대 가지
연대
희망
전략 4
개성을 살리는 주도적 특화발전
전략 5
삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지
법령 | 지방자치분권 및 지역균형발전 특별법
조직 | 지방시대위원회
계획 | 지방시대종합계획
예산 | 지역균형발전특별회계
18

Ⅲ
법·제도 정비
법 령
지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제정 및 시행(7.10.)
조 직
지방시대위원회 출범 (세종시 설치)
계 획
지방시대종합계획 수립 ('23년~'27년)
예 산
지역균형발전특별회계 규모 확대
19


Ⅲ
03 지방시대 9대정책 –
① 기회발전특구 지정으로 양질의 신규 일자리 창출
기회발전특구(ODZ)의 본격적 추진
설계단계 부터 지방이 주도하는 분권형 기회특구
• 전국 50여종의 특구 중 실질적으로 기업의 호응을 얻는 특구는 소수로, 기회발전특구를 통한 획기적인 지원제도 수립
• 지방주도의 특구계획 수립으로 대규모 투자유치와 양질의 일자리 창출 및 청년 일자리의 수도권 집중화 해소
규제특례, 국세감면 등 파격적 인센티브
• 기업의 혁신활동 및 투자를 위한 규제혁신 (지방권한 강화)
스타트업 클러스터 조성 시 협력 모색
기회발전특구
Opportunity Development Zone
발전 패러다임 전환
공공기관에서 기업이전으로
설계부터 운영까지
정부에서 지방정부 주도로
전례 없는 확실한 세제특례
지방정부가 디자인하는 특화발전모델
규제프리
20


Ⅲ
03 지방시대 9대정책 –
② 교육발전특구 도입과 지역-대학 동반성장
교육발전특구
개요와 목적
• 중앙정부, 지방정부, 교육청, 대학, 지역 기업, 지역 공공기관 등이 협력하여 지역의 공교육 혁신과 지역인재 양성 및 정주를 종합적으로 지원하는 체제
목적
지역 공교육을 혁신하여 지역인재양성과 지역 정주 생태계 활성화
유아 돌봄부터 초·중·고, 대학교육까지 연계·지원
지역의 인적 기반 강화와 지역균형발전 선순환 체제 구축
지역인재양성과 지역균형발전을 위한 국가 정책방향
지역 내 공교육 강화 (교육자유특구)
지역대학 경쟁력 제고 (지역혁신 대학지원체계)
지역 경제 활성화 (기회발전특구, 국가산단)
지역 정주여건 개선
지역인재의 지역 취업 활성화
지역 내 좋은 일자리 증가
지역인재 / 지역 정주
"인재가 모이는 할기찬 지역 조성"


Ⅲ
03 지방시대 9대정책 –
② 교육발전특구 도입과 지역-대학 동반성장
지방대학 살리기 적극 추진
지방 주도의 대학 발전 : 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)
• 지방정부의 대학 지원 권한을 확대하여 지방정부 주도로 지역발전전략과 연계한 지방대학의 동반 성장 추진
지역-대학의 동반성장을 위한 글로컬대학
• 지역산업·지역사회와 연계한 특화 분야에서 세계적 수준의 경쟁력을 갖추고 혁신을 선도하는 대학 육성
22

Ⅲ 새로운 지방시대의 비전과 전략

03 지방시대 9대정책 –

③ 도심융합특구 조성으로 지방 활성화 기반 구축

지방시대위원회

도심융합특구

- **지방 대도시 도심에 직(일터)-주(주거)-락(여가) 거점을 복합개발**
  - 지방대도시에 청년들이 선호하는 기업지원 공간과 양질의 문화·주거·상업 시설을 도심에 종합 제공
- **지방 5대 광역시 선도사업 선정, 지역별 특화사업 육성을 위한 계획 수립 지원**
  - 대전, 부산, 광주, 대구, 울산 등 5대광역시 지역별 선도사업 추진
- **도심융합특구 조성을 위한 특별법 및 하위 법령 마련**

23

Ⅲ 새로운 지방시대의 비전과 전략

03 지방시대 9대정책 –

④ 로컬리즘을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성

문화특구(대한민국 문화도시)

- **로컬콘텐츠 중심의 지역문화 활성화**
  - 7개 권역별 대한민국 문화특구(도시) 지정('23.12, 13개소)을 통해 로컬콘텐츠 발굴·육성
  - 지역 공연·전시의 창작·제작·유통 지원('24년 400억원) 및 지역 공연예술단체 지원(6개 지방정부, 90억원)
  - 대한민국 문화매력자산 홍보·확산, 로컬 여행콘텐츠 개발로 내수 활성화
- **지역가치 창업가 육성**
  - 지역 자원·문화특성을 기반으로 혁신적 아이디어를 접목하여 지역경제 활성화에 기여하는 창업가 육성
  - 강한 소상공인 지원(중기부), 지역콘텐츠 기업 육성(문체부) 등 사업간 연계를 통해 라이콘으로의 성장 지원
    - 라이콘(Lifestyle & Local Innovation Unicorn): 생활문화를 기반으로 제조·서비스 혁신을 통해 새로운 부가가치를 창출하는 기업
- **로컬브랜드 육성**
  - 소상공인과 로컬크리에이터의 연계·협업을 통해 지역 정체성을 담은 상권창업 촉진
  - 상인과 로컬크리에이터가 자생적 상권을 형성하고 향후 골목산업으로 성장할 수 있도록 상권기획·교육컨설팅·사업화 등 패키지로 지원

24

Ⅲ 새로운 지방시대의 비전과 전략

03 지방시대 9대정책 –

⑤ 첨단전략산업 중심 지방경제 성장

첨단전략산업 거점 육성 및 산업단지 제도 혁신

첨단전략산업 거점 육성

- 15개 국가 첨단산단 신규 조성('26년부터 착공), 7개 국가첨단전략산업 특화단지 지정('23.7)
- 6대 첨단 산업 투자프로젝트(약 550조 규모)에 세제·인프라 등 범정부 지원

산업단지 제도 혁신

- 첨단·신산업의 입주 활성화, 투자지원 확대
- 노후산단의 문화·편의시설 확충

지방 과학기술 혁신

- '지역 과학기술혁신계획'을 지방 주도로 수립하도록 지원
- 지역 혁신 메가프로젝트 지원 (사업, 327억원 규모), 연구산업진흥단지 지정 및 기술사업화 지원

25

Ⅲ 새로운 지방시대의 비전과 전략

03 지방시대 9대정책 –

⑥ 디지털 재창조로 지방신산업 혁신 역량 강화

디지털 혁신지구, 인재양성, 강소기업 육성

디지털 혁신지구 조성

- 지방에서 창업하여 혁신기업으로 성장할 수 있는 디지털 혁신지구를 '30년까지 5개 이상 조성
- 지방정부 주도 중장기 조성계획 수립, 중앙정부의 체계적·과감한 지원

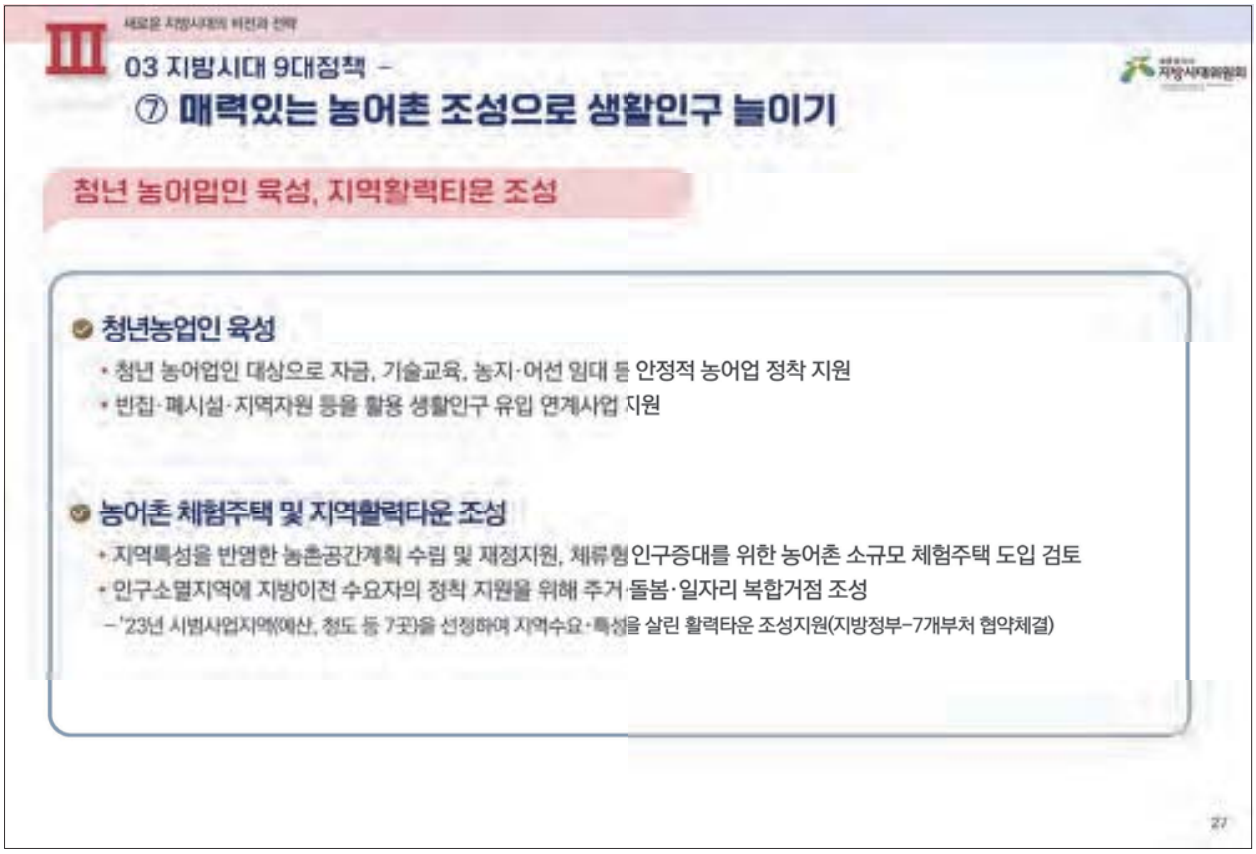
현장형 고숙련 디지털 핵심 인재양성

- 디지털 선도 지방대학 육성과 현장형 고숙련 디지털 핵심인재 양성
- 지방기업 수요 중심의 지역맞춤형 전문인력 양성, AI 영재고 '27년까지 2개 신설

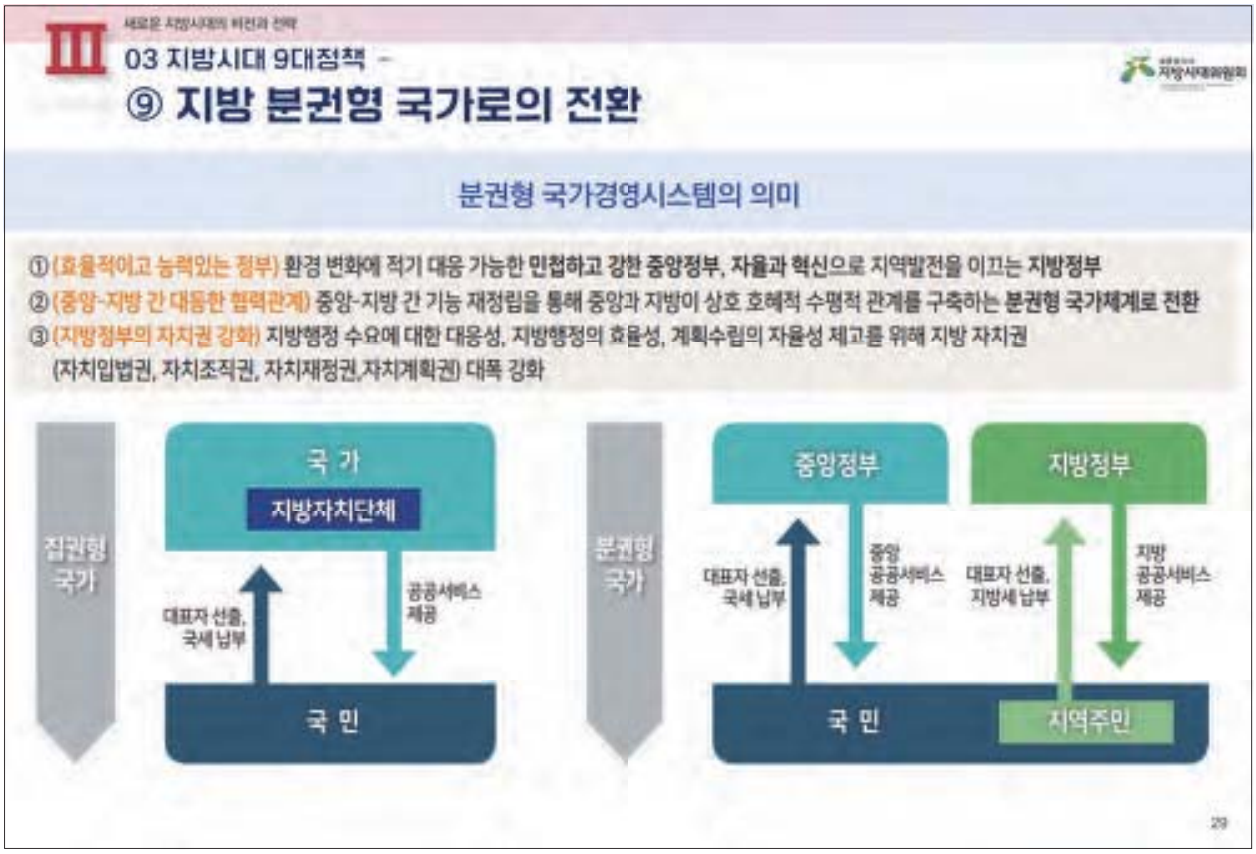
디지털 서비스 강소기업 육성

- 선도지역을 중심으로 지역 주력산업의 디지털 전환 주도
- 중소기업·소상공인 디지털 전환 서비스 개발·실증, 지역 디지털 서비스 강소기업 100개 이상 육성

26


Ⅲ
03 지방시대 9대정책 –
⑦ 매력있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘이기
청년 농어업인 육성, 지역활력타운 조성
청년농업인 육성
• 청년 농어업인 대상으로 자금, 기술교육, 농지·어선 임대 등 안정적 농어업 정착 지원
• 빈집·폐시설·지역자원 등을 활용 생활인구 유입 연계사업 지원
농어촌 체험주택 및 지역활력타운 조성
• 지역특성을 반영한 농촌공간계획 수립 및 재정지원, 체류형 인구증대를 위한 농어촌 소규모 체험주택 도입 검토
• 인구소멸지역에 지방이전 수요자의 정착 지원을 위해 주거·돌봄·일자리 복합거점 조성
– '23년 시범사업지역(예산, 청도 등 7곳)을 선정하여 지역수요·특성을 살린 활력타운 조성지원(지방정부–7개부처 협약체결)
27

Ⅲ
03 지방시대 9대정책 –
⑧ 킬러규제의 일괄해소로 지역 민간투자 활성화
현장중심 규제개선으로 기업하기 좋은 환경 조성
지역기업–지방·중앙이 협력하여 현장 기업규제 개선
• 지역이전 기업 및 투자 희망기업의 지방규제를 현장중심으로 개선, 지방정부의 현장 기업애로 해결 역량 강화
상향식·기업참여 협약(지역발전투자협약) 체결로 규제개선 실현가능성 제고
• 지역발전투자협약 : 지방정부가 필요로 하는 다부처·다년도 사업 계획 수립 후 지방정부–중앙부처간 협약을 통해 사업 공동 추진(지방분권균형발전법 제 31조)


Ⅲ
03 지방시대 9대정책 -
⑨ 지방 분권형 국가로의 전환
분권형 국가경영시스템의 의미
① (효율적이고 능력있는 정부) 환경 변화에 적기 대응 가능한 민첩하고 강한 중앙정부, 자율과 혁신으로 지역발전을 이끄는 지방정부
② (중앙-지방 간 대등한 협력관계) 중앙-지방 간 기능 재정립을 통해 중앙과 지방이 상호 호혜적 수평적 관계를 구축하는 분권형 국가체계로 전환
③ (지방정부의 자치권 강화) 지방행정 수요에 대한 대응성, 지방행정의 효율성, 계획수립의 자율성 제고를 위해 지방 자치권
(자치입법권, 자치조직권, 자치재정권,자치계획권) 대폭 강화
집권형 국가
국 가
지방자치단체
대표자 선출, 국세 납부
공공서비스 제공
국 민
분권형 국가
중앙정부
지방정부
대표자 선출, 국세 납부
중앙 공공서비스 제공
대표자 선출, 지방세 납부
지방 공공서비스 제공
국 민
지역주민
29

교육으로 지역 간 불균형을 해소하고
지역특화 발전과 지방자치 분권을 통해서
대한민국 어디서나 살기 좋은
지방시대를 열겠습니다!
대통령직속
지방시대위원회

국토연구원
개원 45주년
1978-2023

주제발표

01

지방시대 초광역권 발전 전략

박 경 현
국토연구원 연구위원

국토연구원 개원 45주년 기념세미나 _ 지방시대, 국토·지역발전 전략

2023. 11. 1

지방시대 초광역권 발전 전략

박 경 현 연구위원
khpark@krihs.re.kr

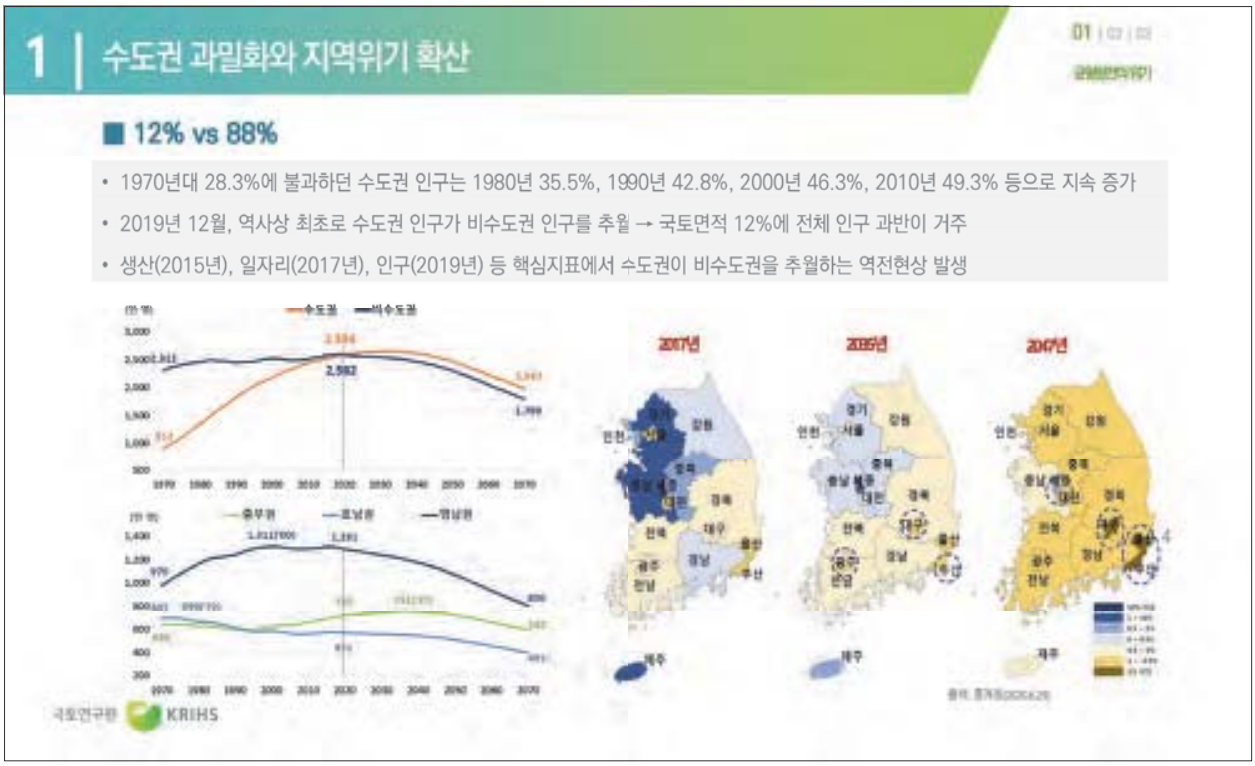
국토연구원 KRIHS

목차 contents

1 균형발전의 위기
2 초광역권의 부상과 정책동향
3 생활권 · 경제권 탐색 및 초광역권 발전전략

2

01
균형발전의 위기
1. 수도권 과밀화와 지역위기 확산
2. 저출산.. 인구감소.. 지방소멸
3. 성장하는 지역은 계속 성장한다
국토연구원 KRIHS
3

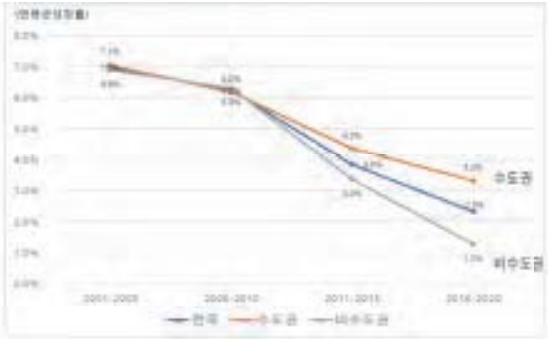

1 수도권 과밀화와 지역위기 확산
01
12% vs 88%
• 1970년대 28.3%에 불과하던 수도권 인구는 1980년 35.5%, 1990년 42.8%, 2000년 46.3%, 2010년 49.3% 등으로 지속 증가
• 2019년 12월, 역사상 최초로 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월 → 국토면적 12%에 전체 인구 과반이 거주
• 생산(2015년), 일자리(2017년), 인구(2019년) 등 핵심지표에서 수도권이 비수도권을 추월하는 역전현상 발생
수도권
비수도권
2,582
2017년
2035년
2047년
국토연구원 KRIHS

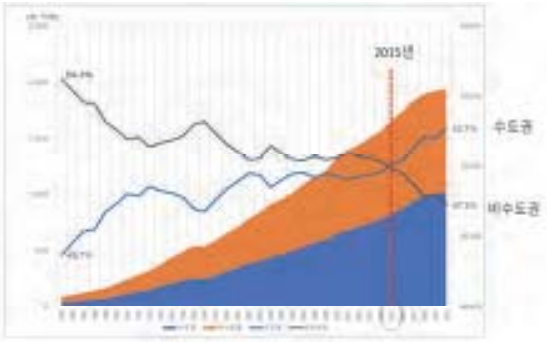
1 수도권 과밀화와 지역위기 확산

01 | 02 | 03

■ 비수도권 성장동력 약화로 인한 국가경쟁력 저하

- 2006년 이후 국가성장률이 둔화되기 시작하여 2011년 이후부터는 수도권과 비수도권 성장 격차 확대
- 지역경제 성장 둔화는 국가경쟁력 약화의 요인으로 작용(비수도권 연평균 경제성장률은 2011년 이후 3.4%, 2016년 이후 1% 초반대로 추락)





국토연구원 KRIHS

1 수도권 과밀화와 지역위기 확산

01 | 02 | 03

■ 고급인력의 수도권 집중

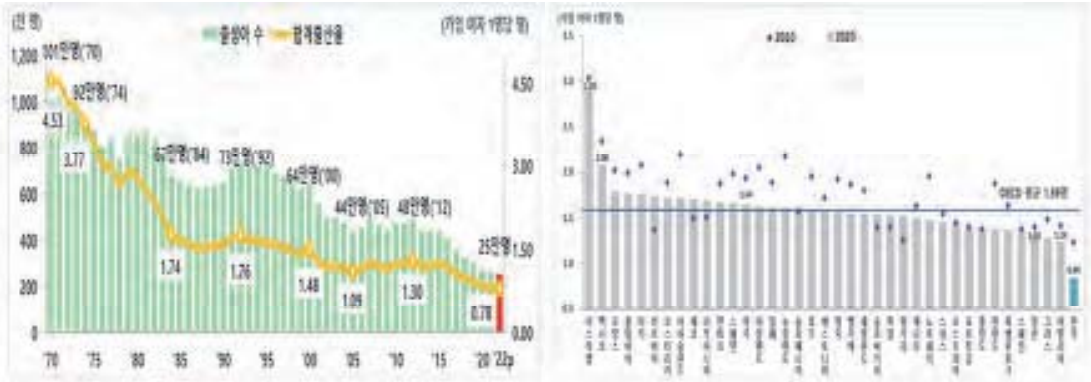
- 다수의 대기업 본사가 입지한 서울은 지식서비스업(정보통신업, 전문, 과학 및 기술 서비스업 등)의 플랫폼 기능 강화
- 수도권의 정보통신업 종사자는 서울 36만명, 경기 11.7만명, 인천 1만 명 총 48만 7,283명으로 정보통신업의 종사자의 80.3% 집중

국토연구원 KRIHS

2 | 저출산.. 인구감소.. 지방소멸

■ 출산력 감소

- 인구의 위기는 지역의 위기 : 베이비부머 세대 은퇴 + 신생아 25만명 미만 지속
- 합계출산율은 OECD 38개 회원국 중 최하위

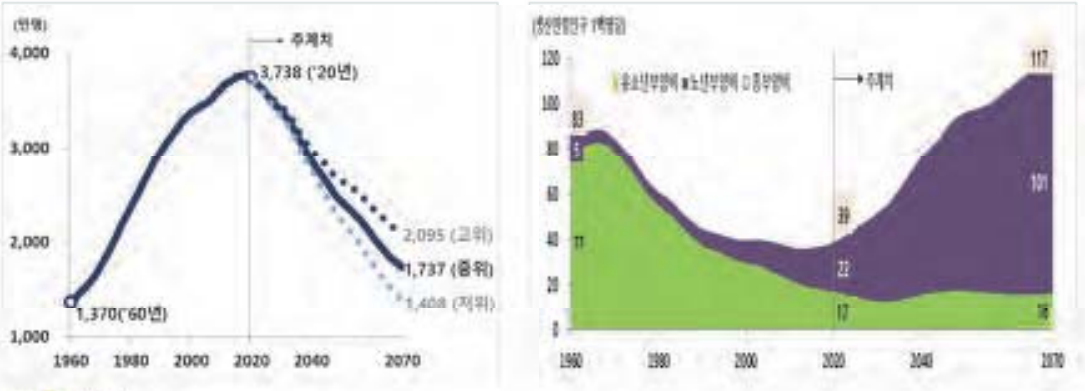


국토연구원 KRIHS

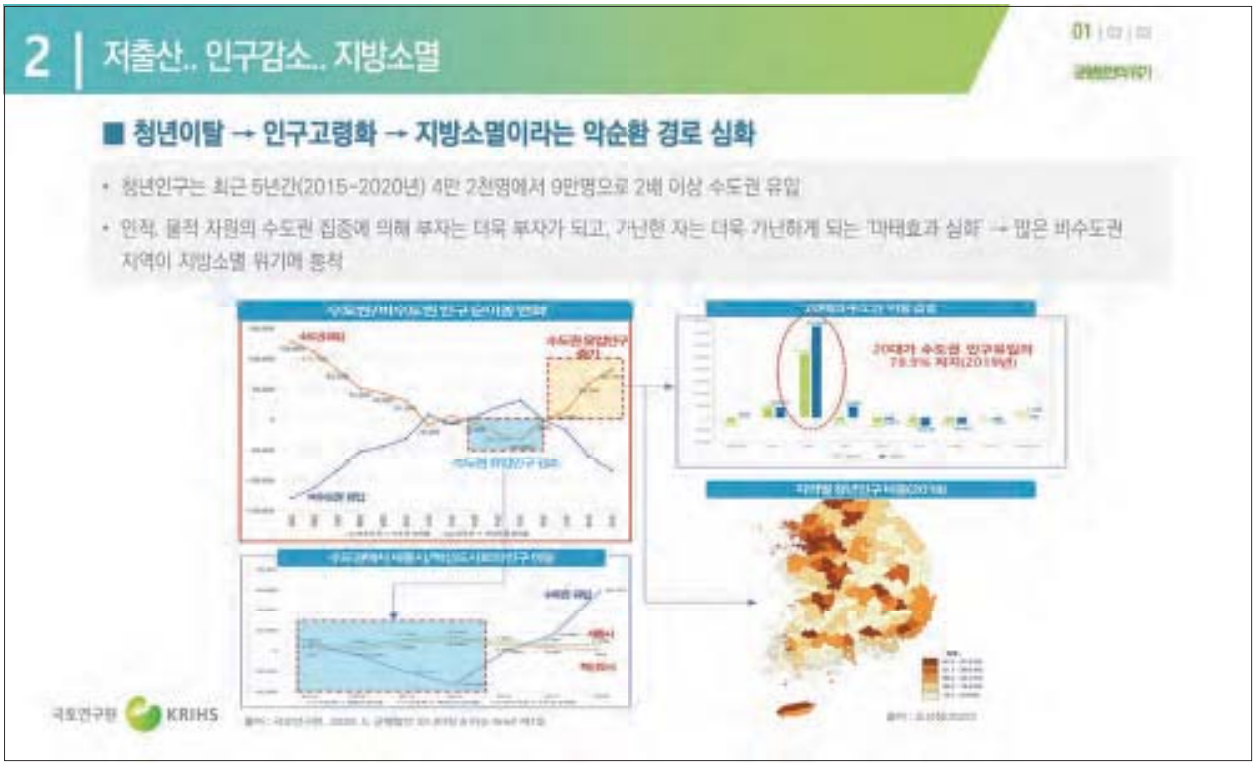
2 | 저출산.. 인구감소.. 지방소멸

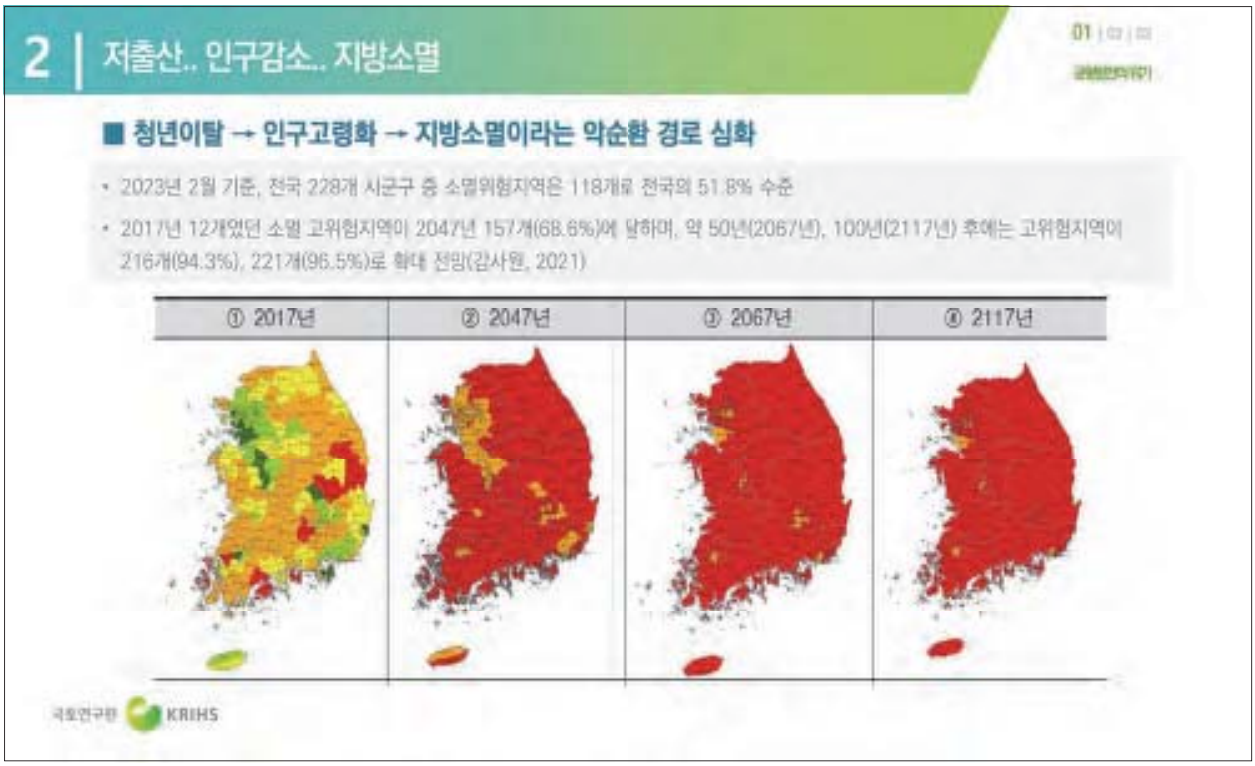
■ 인구 오너스

- 저출산의 영향으로 생산연령인구 감소 : 2020년 3,738만명 → 2030년 3,381만명 → 2070년 1,737만명(통계청, 2023)
- 총부양비 2020년 38.7명에서 2056년에 100명을 넘어서고 2070년 117명으로 증가 전망. 특히 노년부양비 급상승



국토연구원 KRIHS


2 저출산.. 인구감소.. 지방소멸
■ 청년이탈 → 인구고령화 → 지방소멸이라는 악순환 경로 심화
• 청년인구는 최근 5년간(2015~2020년) 4만 2천명에서 9만명으로 2배 이상 수도권 유입
• 인적, 물적 자원의 수도권 집중에 의해 부자는 더욱 부자가 되고, 가난한 자는 더욱 가난하게 되는 '마태효과 심화' → 많은 비수도권 지역이 지방소멸 위기에 봉착
국토연구원 KRIHS

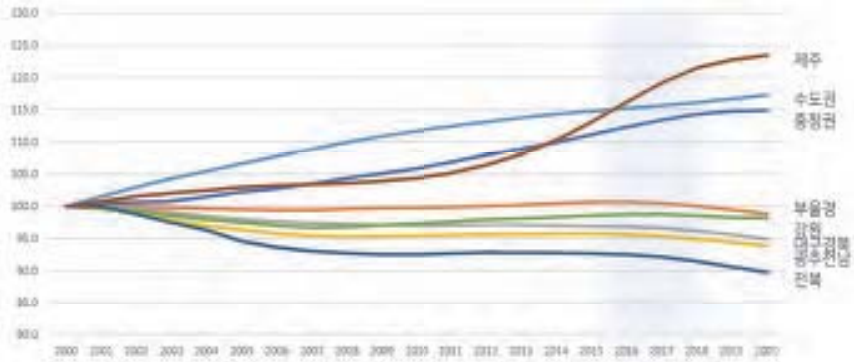

2 저출산.. 인구감소.. 지방소멸
■ 청년이탈 → 인구고령화 → 지방소멸이라는 악순환 경로 심화
• 2023년 2월 기준, 전국 228개 시군구 중 소멸위험지역은 118개로 전국의 51.8% 수준
• 2017년 12개였던 소멸 고위험지역이 2047년 157개(68.6%)에 달하며, 약 50년(2067년), 100년(2117년) 후에는 고위험지역이 216개(94.3%), 221개(96.5%)로 확대 전망(감사원, 2021)
① 2017년
② 2047년
③ 2067년
④ 2117년
국토연구원 KRIHS

3 | 성장하는 지역은 계속 성장한다

01 | 02 | 03

■ 권역별 순이동 차별화

- 2000년 이후 수도권, 충청권, 제주권만 인구 증가. 수도권과 먼 지역의 산업경제 및 성장기반 쇠퇴
- 2015년 전후 인구이동의 변곡 발생 : 부울경 등 비수도권 인구감소 심화



국토연구원 KRIHS

3 | 성장하는 지역은 계속 성장한다

01 | 02 | 03

■ 권역별 순이동 차별화

- 수도권과의 인접 정도에 따라 인구이동 양극화
- 수도권, 중부권 순유입, 호남권, 영남권 순유출

권역별 순이동자 수 추이(2012~2022)

단위: 천명

권역	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	전년대비 증감
수도권	7	-4	-21	-33	-1	16	60	83	88	56	37	-19
중부권	33	28	39	49	41	42	28	11	12	24	34	10
호남권	-10	-7	-6	-8	-16	-18	-28	-25	-24	-16	-13	3
영남권	-35	-25	-23	-22	-40	-54	-69	-71	-78	-67	-61	6

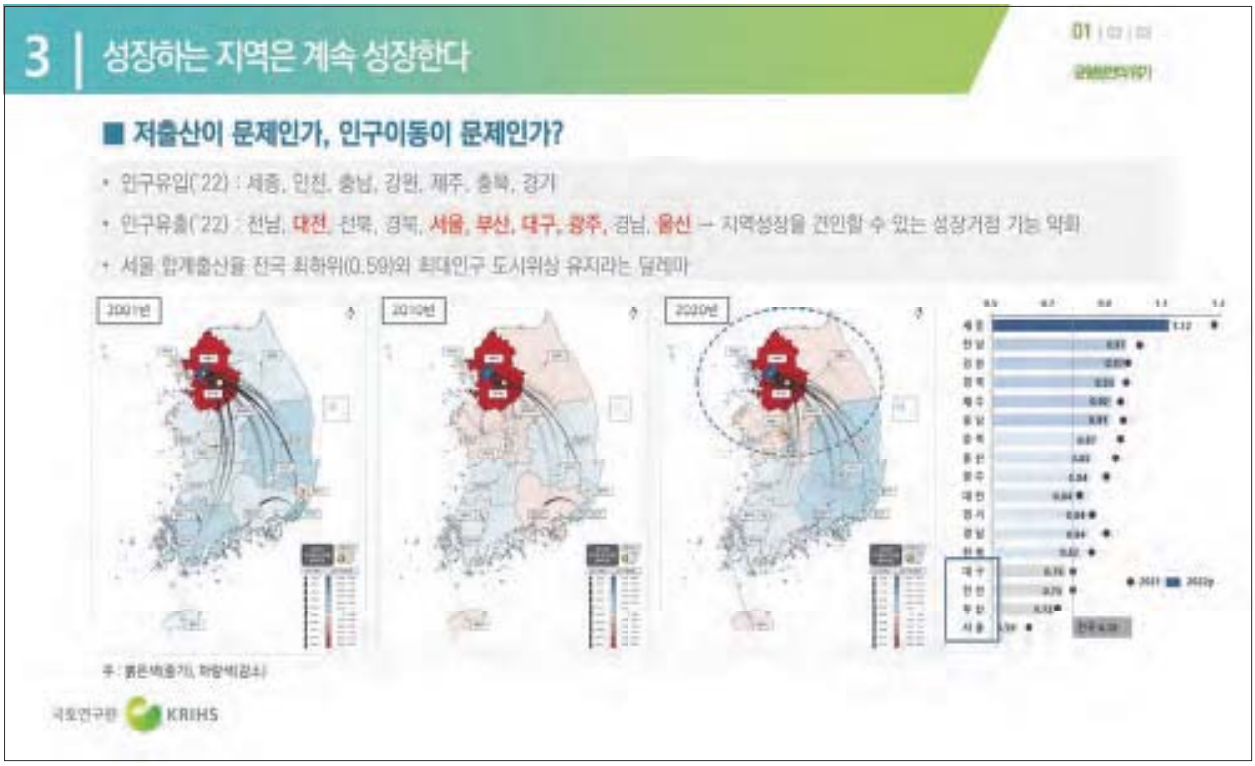
인구 순유입

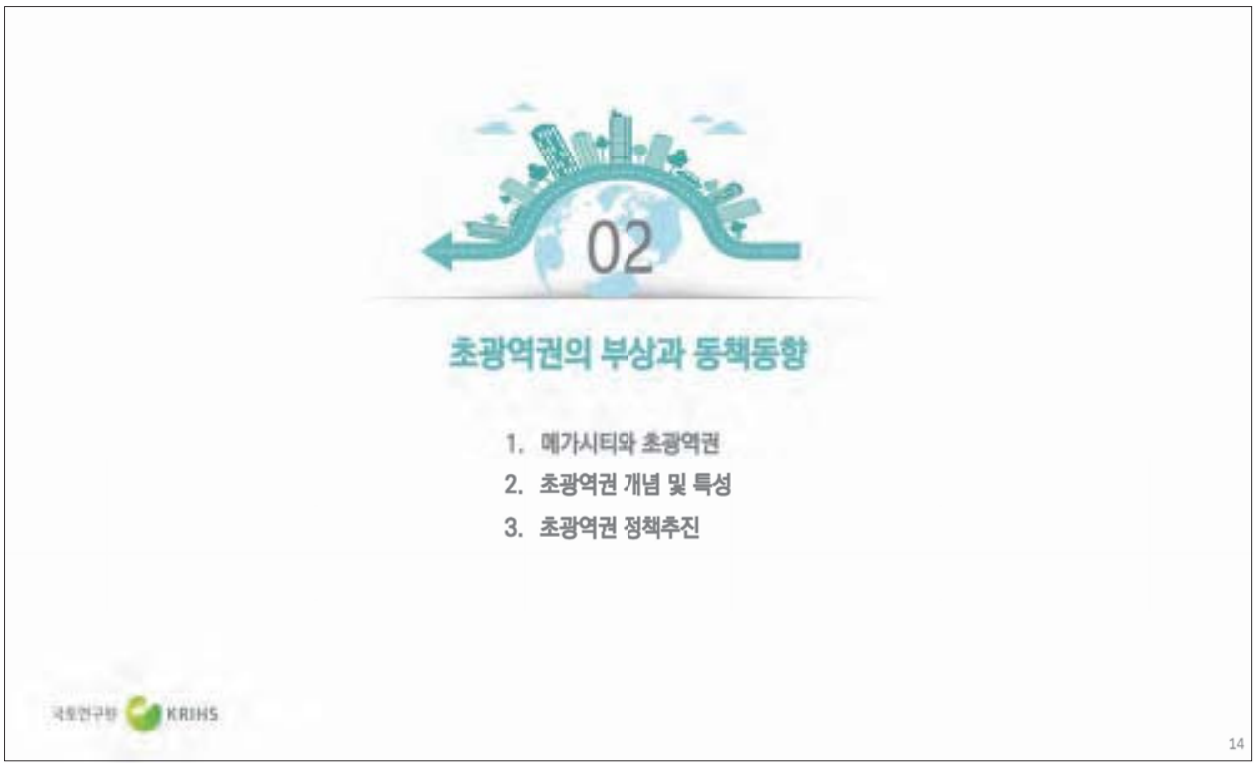
인구 순유출

인구 순유입과 순유출 지역의 차별화

출처: 통계청(2023.1.31.) 「2022년 국내인구이동통계」 보도

국토연구원 KRIHS


3 성장하는 지역은 계속 성장한다
■ 저출산이 문제인가, 인구이동이 문제인가?
• 인구유입('22) : 세종, 인천, 충남, 강원, 제주, 충북, 경기
• 인구유출('22) : 전남, 대전, 전북, 경북, 서울, 부산, 대구, 광주, 경남, 울산 → 지역성장을 견인할 수 있는 성장거점 기능 약화
• 서울 합계출산율 전국 최하위(0.59)와 최대인구 도시위상 유지라는 딜레마
2001년
2010년
2020년
국토연구원 KRIHS


02
초광역권의 부상과 동책동향
1. 메가시티와 초광역권
2. 초광역권 개념 및 특성
3. 초광역권 정책추진
국토연구원 KRIHS
14

1 메가시티와 초광역권

■ 메가시티론 대두

- 국토의 균형발전과 지역발전을 위한 전략으로 메가시티론 대두, 부울경, 대구경북, 광주전남, 대전세종충청 등 발전전략 확산
- 메가시티는 중앙의존적 지역발전과 수도권 규제모델을 탈피하는 전략이자 규모를 키워 수도권에 대응하는 접근
- 국토기본법의 초광역계획과 국가균형발전특별법의 초광역권발전계획의 도입 등 계획수립을 위한 제도적 기반 마련(2022년)

→ 메가시티 전략을 통해 도시의 기능 강화, 도시간 산업 경쟁력 강화,
도시의 기능 분담을 통한 정책효율성 등을 다양하게 모색 필요

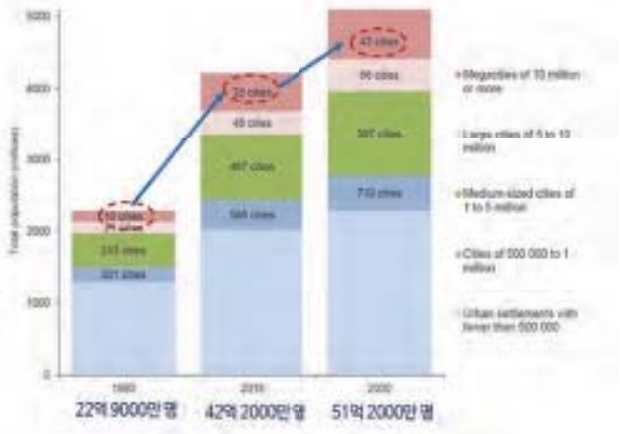
국토연구원 KRIHS

15

1 메가시티와 초광역권

■ 메가시티와 초광역권은 유사하면서도 다르다

- 메가시티는 일반적으로 인구 1천만 이상의 거대도시를 의미
- UN(2019)에 의하면 전세계 메가시티는 2018년 33개에서 2030년 43개로 증가
- 최근 논의중인 메가시티는 권역의 거점도시를 중심으로 생활권과 경제권을 공유하는 공간정책 프레임



국토연구원 KRIHS

16

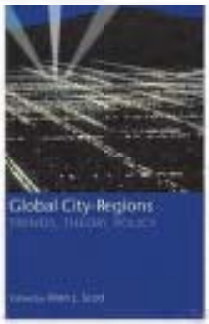
2 | 초광역권 개념 및 특성

■ 초광역권은 기능적으로 연계되어 있는 공간집적체

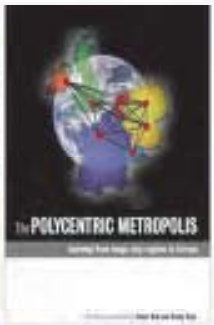
- 초광역권에 대한 관심은 복수의 도시-지역들이 인구성장과 외연적 확산 등을 통해 인근지역과 섞이면서 연속성을 가진 하나의 거대 도시·경제권역으로 병합되는 현상이 관찰되면서부터 시작
- 연담화(conurbation), 메갈로폴리스(Megalopolis), 글로벌 도시지역(Global city-region), 메가시티리전(Mega-city region), 메가리전(Megaregions) 등의 관련이론 확장

Geddes(1915)
도시연담화(cocurbation)

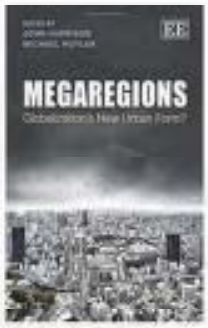
Gottmann(1961)
메갈로폴리스(megalopolis)



Scott(2001)
글로벌 시티리전



Hall & Pain(2009)
메가시티리전



Harrison & Hoyler(2015)
메가리전

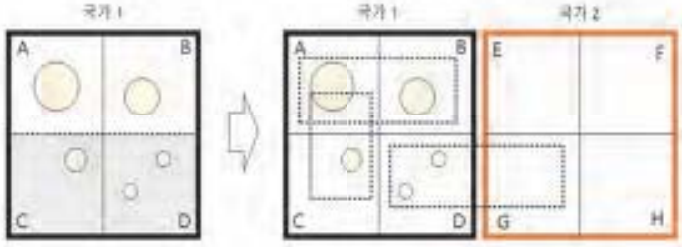
국토연구원 KRIHS

17

2 | 초광역권 개념 및 특성

■ 중심성(거점) + 네트워크(연계)

- 초광역권 논의에서 공통적으로 관찰되는 특성은 중심성과 연계 구조
- 중심성은 공간집적체의 중심기능, 수직적, 수평적 네트워크가 교차하는 노드(node)적 속성을 의미, 연계는 권역 내외에서 발생하는 동적인 흐름(flow)을 의미
- 인구규모가 아니라 다양한 스케일에서의 연결성이 중요하므로 소수의 도시, 지역 간 인위적 결합이 불가능하다는 특징



A, B, C, D, E, F, G, H : 광역행정구역
○ 광역행정구역 주요도시
---- 초광역연계
—— 광역행정구역 경계

국토연구원 KRIHS

18

2 초광역권 개념 및 특성

■ 변화하는 흐름, 초광역권은 경계가 없다

- 경계가 없는 도시(edgeless city) (Lang, 2003)
- 초광역권은 다양한 흐름의 공간(Davoudi, 2009) – 수요에 따른 결합, 복잡한 상호작용의 특징 : 네트워크 구조의 형성

- ✓ 사람 (통근권, 쇼핑권, 레저권, 문화, 엔터테인먼트 등)
- ✓ 상품 (기업간 중간재 교류)
- ✓ 서비스 (은행, 교육, 보건, 비즈니스)
- ✓ 캐피탈 (투자, 세금, 토지 및 부동산)
- ✓ 수자원 (수자원의 활용, 오염)
- ✓ 환경자원 (유역권)
- ✓ 지식 (정보, 사회적 경험 공유)
- ✓ 사회적 규범, 가치, 라이프스타일, 아이덴티티 등

구분	중심지 체계	네트워크 체계
주요요인	중심성(centrality)	결절성(nodality)
규모적 명함	규모 의존성	규모 중립성
공간체계	수위성 및 종속성	유연성 및 상호보완성
상품·서비스	동질성, 단일성	이질성, 다양성
공간위계	수직적	수평적
공간적 흐름	일방적 플로우	쌍방향 플로우
주요비용	교통비용	정보비용
경쟁매커니즘	공간적 완전경쟁	가격차별적 불완전경쟁

국토연구원 KRIHS

19

2 초광역권 개념 및 특성

■ 해외의 초광역권

- 영국 지자체연합(CA), 일본 광역연합, 독일 대도시권(metropolegion) 등 분권에 기반한 초광역적 공간 구축 확산
- 국외 사례 공통적인 시사점은 메가시티 정책 추진을 위한 통합 기관의 설치, 권한 이양을 통한 메가시티 정책 추진과 지역 주도성 강화

국토연구원 KRIHS

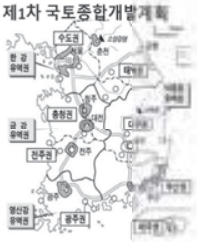
20

3 초광역권 정책추진

■ 국토종합계획의 초광역적 공간전략

- 4대권
- 28개 생활권, 3대 지역경제권
- 10대 광역권
- 5+2 광역경제권
- 초광역개발권
- 지역행복생활권 등등

제1차 국토종합개발계획



제2차 국토종합개발계획

제3차 국토종합개발계획

제4차 국토종합계획(2000)

제4차 국토종합 수정계획 (2006)

제4차 국토종합 수정계획(2011)

국토연구원 KRIHS

21

3 초광역권 정책추진

■ 초광역권 주요 이슈

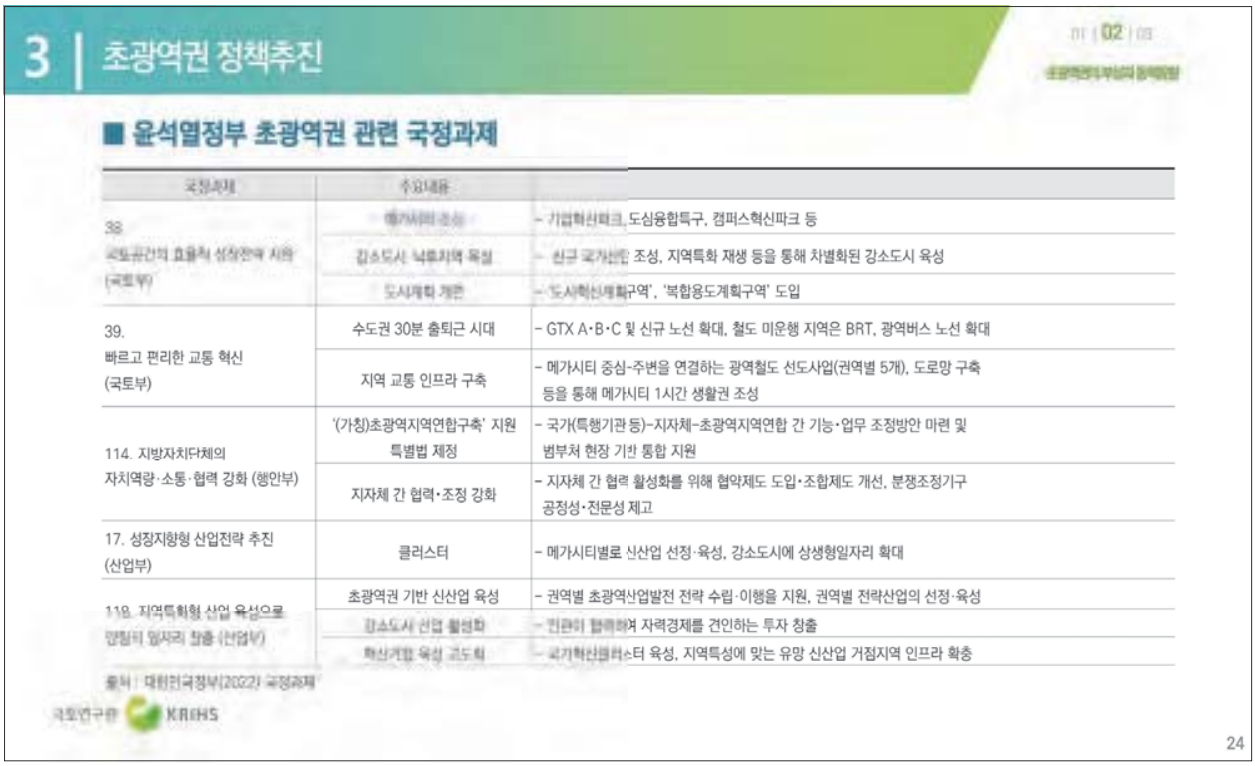
- 목표 : 글로벌경쟁력, 국가균형발전, 권역내 균형발전
- 공간구조 : 대도시, 중소도시, 농산어촌
- 네트워크 : 효율성, 형평성
- 거버넌스 : 중앙정부, 지자체, 기타
- 재원 : 중앙재정, 지방자체재원, 혼합형

* 초광역권은 지역균형발전의 주요 수단임에도 불구하고,
다양한 이슈가 결합되어 동일한 컨센서스 형성 어려움

국토연구원 KRIHS

22

3 초광역권 정책추진
01 | 02 | 03
■ 윤석열 정부의 지역균형발전
• 대통령인수위원회에 지역균형발전 특별위원회 설치
• 균형발전 3대 약속, 15대 국정과제 발표
" 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대 "
공정
진정한 지역주도
균형발전 시대를 열겠습니다
국정과제 ① 지방분권 강화
② 지방재정력 강화
③ 지방교육 및 인적자원 양성체계 개편
④ 지방자치단체의 기획 및 경영역량 제고
⑤ 지방자치단체 간 협력기반 강화
⑥ 지방자치단체의 자기책임성 강화
자율
혁신성장기반 강화를 통해
지역의 좋은 일자리를 만들겠습니다
국정과제 ⑦ 지방투자 및 기업의 지방이전 촉진
⑧ 공공기관 지방 이전
⑨ 농산어촌 지원강화 및 성장환경 조성
⑩ 대형 국책사업을 통한 국토의 새로운 성장거점 형성
⑪ 기업기반 지역혁신생태계 조성 및 역동성 강화
⑫ 신성장산업의 규제를 육성 및 지원
희망
지역 스스로 고유한 특성을
살릴 수 있도록 지원하겠습니다
국정과제 ⑬ 지역사회의 자생적 창조역량 강화
⑭ 지역 특화 사회문화 인프라 강화
⑮ 지역정책주체의 충실한 이행
국토연구원 KRIHS
23


3 초광역권 정책추진
01 | 02 | 03
■ 윤석열정부 초광역권 관련 국정과제
국정과제 | 주요내용 |
38. 국토공간의 효율적 성장전략 지원 (국토부) | 메가시티 조성 | - 기업혁신파크, 도심융합특구, 캠퍼스혁신파크 등
| 강소도시 낙후지역 육성 | - 신규 국가산단 조성, 지역특화 재생 등을 통해 차별화된 강소도시 육성
| 도시계획 개편 | - 도시혁신계획구역', '복합용도계획구역' 도입
39. 빠르고 편리한 교통 혁신 (국토부) | 수도권 30분 출퇴근 시대 | - GTX A·B·C 및 신규 노선 확대, 철도 미운행 지역은 BRT, 광역버스 노선 확대
| 지역 교통 인프라 구축 | - 메가시티 중심-주변을 연결하는 광역철도 선도사업(권역별 5개), 도로망 구축 등을 통해 메가시티 1시간 생활권 조성
114. 지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화 (행안부) | '(가칭)초광역지역연합구축' 지원 특별법 제정 | - 국가(특행기관 등)-지자체-초광역지역연합 간 기능·업무 조정방안 마련 및 범부처 현장 기반 통합 지원
| 지자체 간 협력·조정 강화 | - 지자체 간 협력 활성화를 위해 협약제도 도입·조합제도 개선, 분쟁조정기구 공정성·전문성 제고
17. 성장지향형 산업전략 추진 (산업부) | 클러스터 | - 메가시티별로 신산업 선정·육성, 강소도시에 상생형일자리 확대
119. 지역특화형 산업 육성으로 양질의 일자리 창출 (산업부) | 초광역권 기반 신산업 육성 | - 권역별 초광역산업발전 전략 수립·이행을 지원, 권역별 전략산업의 선정·육성
| 강소도시 산업 활성화 | - 민관이 협력하여 자력경제를 견인하는 투자 창출
| 혁신거점 육성 고도화 | - 국가혁신클러스터 육성, 지역특성에 맞는 유망 신산업 거점지역 인프라 확충
출처 | 대한민국정부(2022) 국정과제
국토연구원 KRIHS
24

생활권 · 경제권 탐색 및 초광역권 발전전략

1. 국토전역 차원의 생활권 탐색
2. 국토전역 차원의 경제권 탐색
3. 어떻게 묶을 것인가?

국토연구원 KRIHS

25

1 | 국토전역 차원의 생활권 탐색

■ 초광역권의 법적 정의

• 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "초광역권"이란 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역을 말한다.

■ 초광역권계획

• 국토기본법

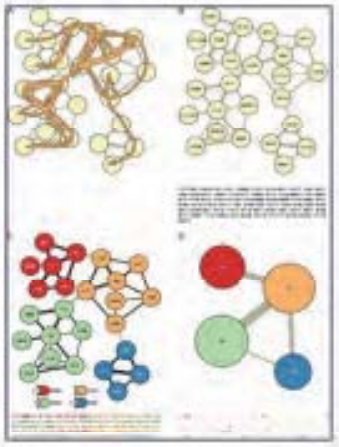
제8조(국토계획의 정의 및 구분) 1의2. 초광역권계획: 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도의 행정구역을 넘어서는 권역(이하 "초광역권"이라 한다)을 대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획

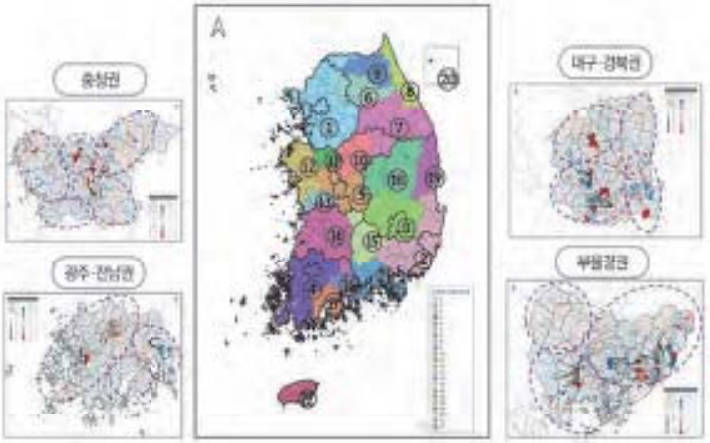
국토연구원 KRIHS

26

1 국토전역 차원의 생활권 탐색

■ 22개의 생활권(2019년, KTDB)





출처: Kwasi & Bergstrom, 2008, p.1110.

국토연구원 KRIHS

27

1 국토전역 차원의 생활권 탐색

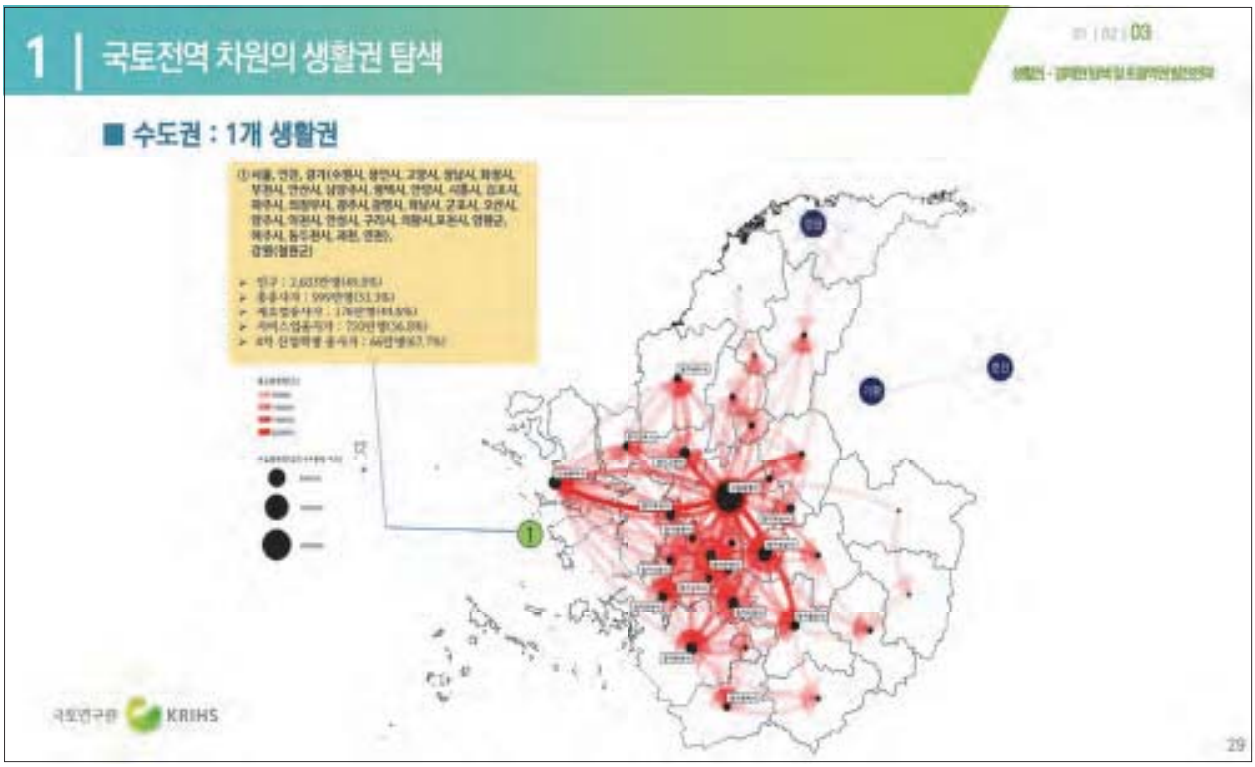
■ 중층적, 분절적 생활권

- 도 경계에 따른 권역구분 약화, 도 내부의 권역의 분화와 분절 발생
- (수도권) 가평군(경기)이 제외되고, 철원군(강원)을 포함하는 2,600만 인구의 단일 권역을 형성
- (부울경) 부산, 울산, 포항, 경주(경북) 등을 포괄하는 권역, 거창·합천권 및 진주·거제권 등 3개의 생활권으로 구분
- (대구·경북) 대구권, 안동·영주권, 울진·영덕권 및 울릉권 등 4개의 생활권으로 구분
- (광주·전남) 광주목포권, 순천·여수권, 고흥·보성권 등 3개의 생활권으로 구분
- (충청권) 대전·세종권, 청주·충주권, 천안·아산권, 서산·당진권, 논산·부여권 등 5개의 생활권을 형성
- (제주권) 1개의 단일 생활권

	생활권	시군구	인구
수도권	1생활권	서울, 인천, 경기(수원시, 용인시, 성남시, 화성시, 부천시, 안산시, 남양주시, 평택시, 안양시, 시흥시, 김포시, 파주시, 의정부시, 광주시, 광명시, 하남시, 군포시, 오산시, 양주시, 이천시, 안성시, 구리시, 의왕시, 포천시, 양평군, 여주시, 동두천시, 과천), 강원(철원군, 연천군)	26,026,134
부울경	2생활권	부산, 울산, 경남(창원시, 김해시, 양산시, 밀양시, 함안군 창녕군 의령군) 경북(포항시, 경주시)	7,626,680
	15생활권	경남(거창군, 합천군, 함양군, 산청군), 전북(무주군)	195,027
	21생활권	경남(진주시, 거제시, 통영시, 사천시, 고성군, 하동군, 남해군)	971,911
대구경북	3생활권	대구, 경북(구미시, 경산시, 김천시, 칠곡군, 영천시, 성주군, 청도군, 고령군, 군위군)	3,602,757
	18생활권	경북(안동시, 영주시, 상주시, 문경시, 예천군, 의성군, 봉화군)	559,821
	19생활권	경북(울진군, 영덕군, 청송군, 영양군)	121,548
	20생활권	경북(울릉군)	8,444
광주전남	4생활권	광주, 전남(목포시, 나주시, 무안군, 해남군, 화순군, 영암군, 영광군, 완도군, 담양군, 장성군, 신안군, 강진군, 함평군, 진도군, 곡성군)	2,421,385
	16생활권	전남(순천시, 여수시, 광양시)	687,882
	17생활권	전남(고흥군, 보성군, 장흥군)	133,206
충청권	5생활권	대전, 세종, 충남(공주시, 금산군, 계룡시), 충북(옥천군, 영동군, 보은군)	2,172,740
	10생활권	충북(청주시, 충주시, 음성군, 진천군, 괴산군, 증평군)	1,530,812
	11생활권	충남(천안시, 아산시)	1,022,717
	12생활권	충남(서산시, 당진시, 홍성군, 보령시, 예산군, 태안군, 청양군)	716,021
	13생활권	충남(논산시, 부여군, 서천군)	234,963
강원권	6생활권	강원(춘천시, 홍천군), 경기(가평군)	411,465
	7생활권	강원(원주시, 동해시, 삼척시, 횡성군, 태백시, 평창군, 영월군, 정선군) 충북(제천시, 단양군)	864,784
	8생활권	강원(강릉시, 속초시, 양양군, 고성군)	349,916
	9생활권	강원(인제군, 화천군, 양구군)	75,197
전북권	14생활권	전북(전주시, 익산시, 군산시, 정읍시, 완주군, 김제시, 남원시, 고창군, 부안군, 순창군, 임실군, 진안군, 장수군), 전남(구례군)	1,803,995
제주권	22생활권	제주(제주시, 서귀포시)	670,858

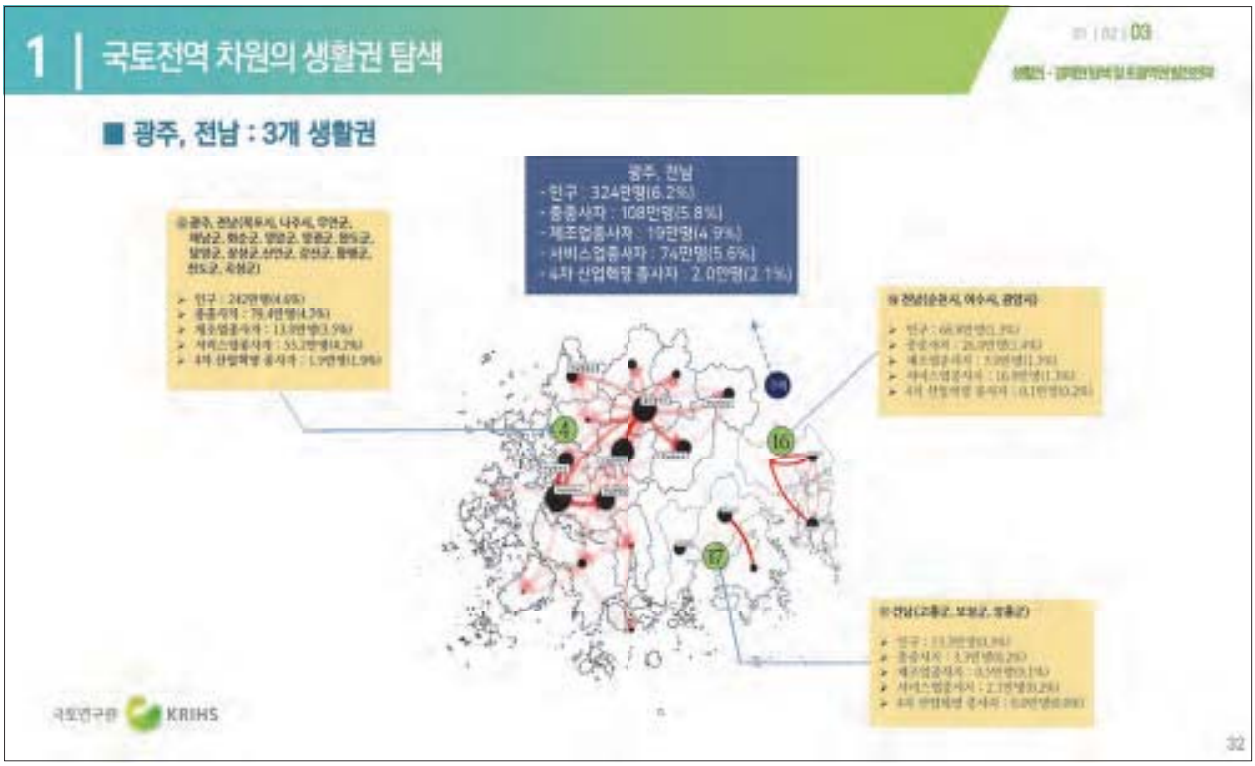
국토연구원 KRIHS

28

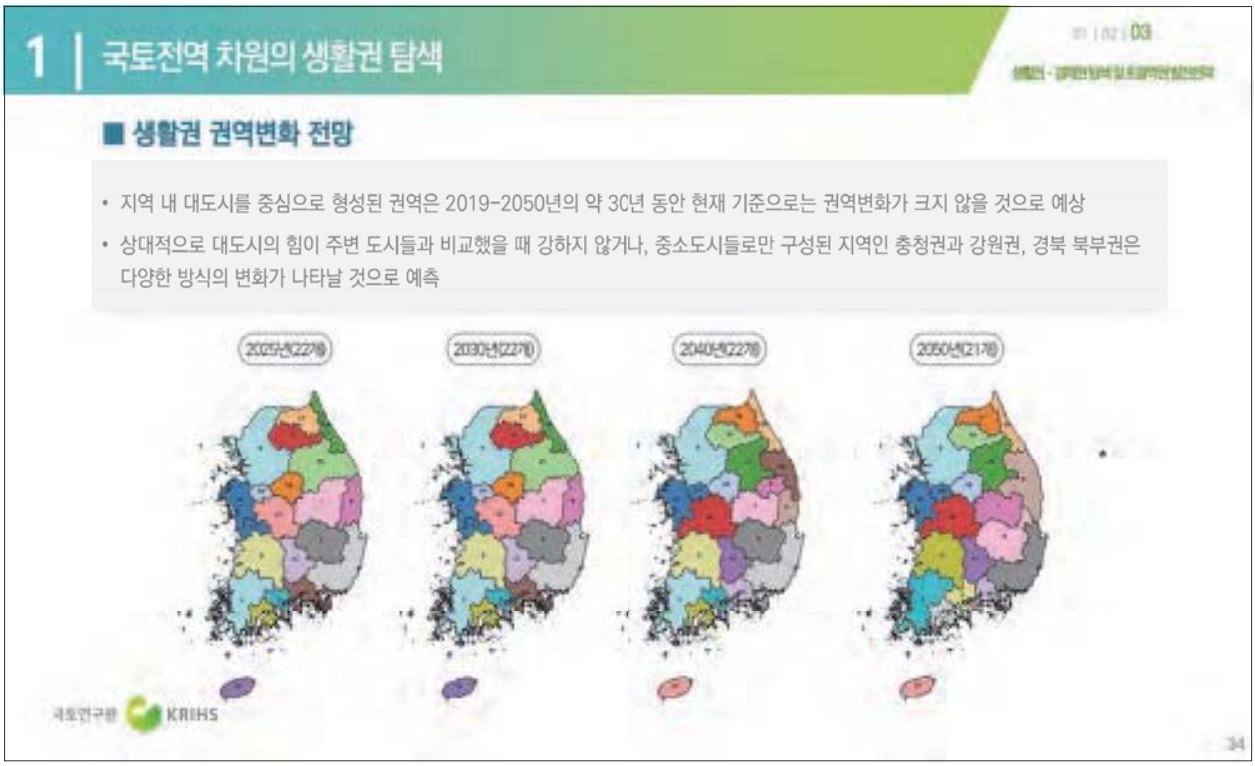

1 국토전역 차원의 생활권 탐색
■ 수도권 : 1개 생활권
KRIHS
29

1 국토전역 차원의 생활권 탐색
■ 부산, 울산, 경남 : 3개 생활권(포함, 경주 포함)
KRIHS
30

1 국토전역 차원의 생활권 탐색
■ 대구, 경북 : 3개 생활권 + 울릉권
대구, 경북
- 인구 : 429만명(8.2%)
- 종사자 : 134만명(7.4%)
- 제조업종사자 : 39만명(9.8%)
- 서비스업종사자 : 88만명(6.7%)
- 4차 산업혁명 종사자 : 6.0만명(6.1%)
KRIHS
31


1 국토전역 차원의 생활권 탐색
■ 광주, 전남 : 3개 생활권
광주, 전남
- 인구 : 324만명(6.2%)
- 종사자 : 108만명(5.8%)
- 제조업종사자 : 19만명(4.9%)
- 서비스업종사자 : 74만명(5.6%)
- 4차 산업혁명 종사자 : 2.0만명(2.1%)
KRIHS
32

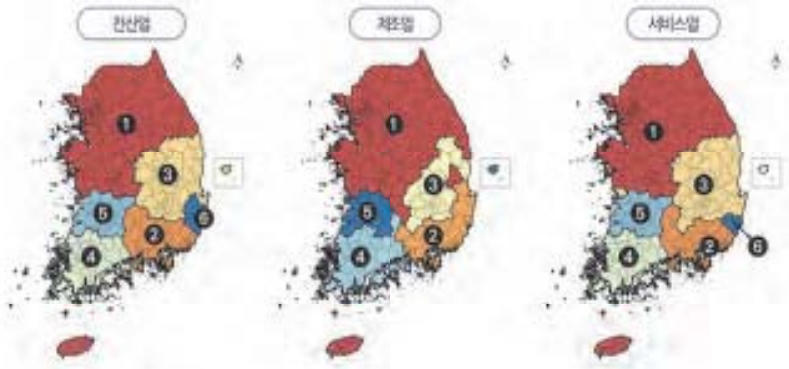
1 국토전역 차원의 생활권 탐색
■ 충청권 : 5개 생활권
대전, 세종, 충북, 충남
- 인구 : 569만명(10.5%)
- 종사자 : 192만명(10.2%)
- 제조업종사자 : 57만명(14.4%)
- 서비스업종사자 : 118만명(9.0%)
- 4차 산업혁명 종사자 : 13만명(13.3%)
11
10
12
3
13
국토연구원 KRIHS
33


1 국토전역 차원의 생활권 탐색
■ 생활권 권역변화 전망
• 지역 내 대도시를 중심으로 형성된 권역은 2019-2050년의 약 30년 동안 현재 기준으로는 권역변화가 크지 않을 것으로 예상
• 상대적으로 대도시의 힘이 주변 도시들과 비교했을 때 강하지 않거나, 중소도시들로만 구성된 지역인 충청권과 강원권, 경북 북부권은 다양한 방식의 변화가 나타날 것으로 예측
2030년(22개)
2040년(22개)
2050년(21개)
국토연구원 KRIHS
34

2 국토전역 차원의 경제권 탐색

■ 전산업 6개 경제권(2021, KED)

- 한국기업데이터(KED) 약 1,100만 개 중 기업 개요 데이터 약 300만 개 활용하여 경제권 구분
- 2021년 기준 전산업 6개, 제조업 5개, 서비스업 6개 경제권 탐색



국토연구원 KRIHS

35

2 국토전역 차원의 경제권 탐색

■ 6개 경제권별 주요 거점

- 내향중심성, 외향중심성, PageRank 산출결과 기반 K means 클러스터링을 시행하여 시군구 기준 주요 거점 추출

	대수도권	부산경남권	대구경북권	광주전남권	울산경주권	전북권
1차 중심지	서울 강남구, 경기 화성시					
2차 중심지	(서울) 금천구, 서초구, 송파구, 중구, 영등포구 (경기) 안산시, 성남시, 용인시	(경남) 김해시, 창원시				
3차 중심지	(서울) 종로구, 마포구, 강서구, 성동구, 구로구 (인천) 서구, 남동구 (경기) 수원시, 시흥시, 안양시, 파주시, 평택시, 부천시, 고양시, 김포시, 남양주시 (대전) 유성구 (충북) 청주시 (충남) 천안시	부산 강서구	대구 달서구	광주 광산구		전북 전주시
4차 중심지		(부산) 해운대구, 기장군, 사상구, 사하구 (경남) 창원시, 진주시, 양산시	(대구) 북구, 달성군, 동구 (경북) 경산시, 포항시, 칠곡군, 구미시	(광주) 북구, 서구 (전남) 여수시, 나주시	(울산) 남구, 북구, 울주군 (경북) 경주시	전북 군산시, 익산시

국토연구원 KRIHS

36

2 | 국토전역 차원의 경제권 탐색

■ 기업거래 네트워크 및 권역내 최상위거점

• 내향중심성, 외향중심성, PageRank 산출결과 기반 K means 클러스터링을 시행하여 주요 거점 추출

	대수도권	부산경남권	대구경북권	광주전남권	울산경주권	전북권
판매네트워크						
구매네트워크						
최상위거점	서울 강남구, 경기 수원시	경남 김해시, 울산시	대구 달서구	광주 광산구	(울산) 남구, 북구, 울주군 (경북) 경주시	전북 전주시

국토연구원 KRIHS

37

3 | 어떻게 묶을 것인가

■ 초광역권 추진전략

• (압축, Compact) 지방 대도시의 충추거점 기능 강화
* 수도권에 대응할 수 있는 지방 대도시의 육성 → 도심융합특구, 노후도시정비, 지방 국립대학 강화 등 대도시 거점 기능을 강화를 위한 정책 패키지 시행

• (연결, network) 지방 대도시권 중심의 광역교통망 확충
* 인재, 자본, 빌자리의 선순환구조 구축 → 광역교통망 구축에 필요한 대도시권 범위기준 검토, 생활권을 고려한 광역교통 서비스 공급

• (다양성, diversity) 산업 다양성 확대를 위한 산업기반 강화
* 다양한 산업기반 구축 및 청년 노동력에 대한 정주여건 개선 → 산업단지 복합화, 캠퍼스혁신파크 등 초광역권에 부합하는 산업거점 지원

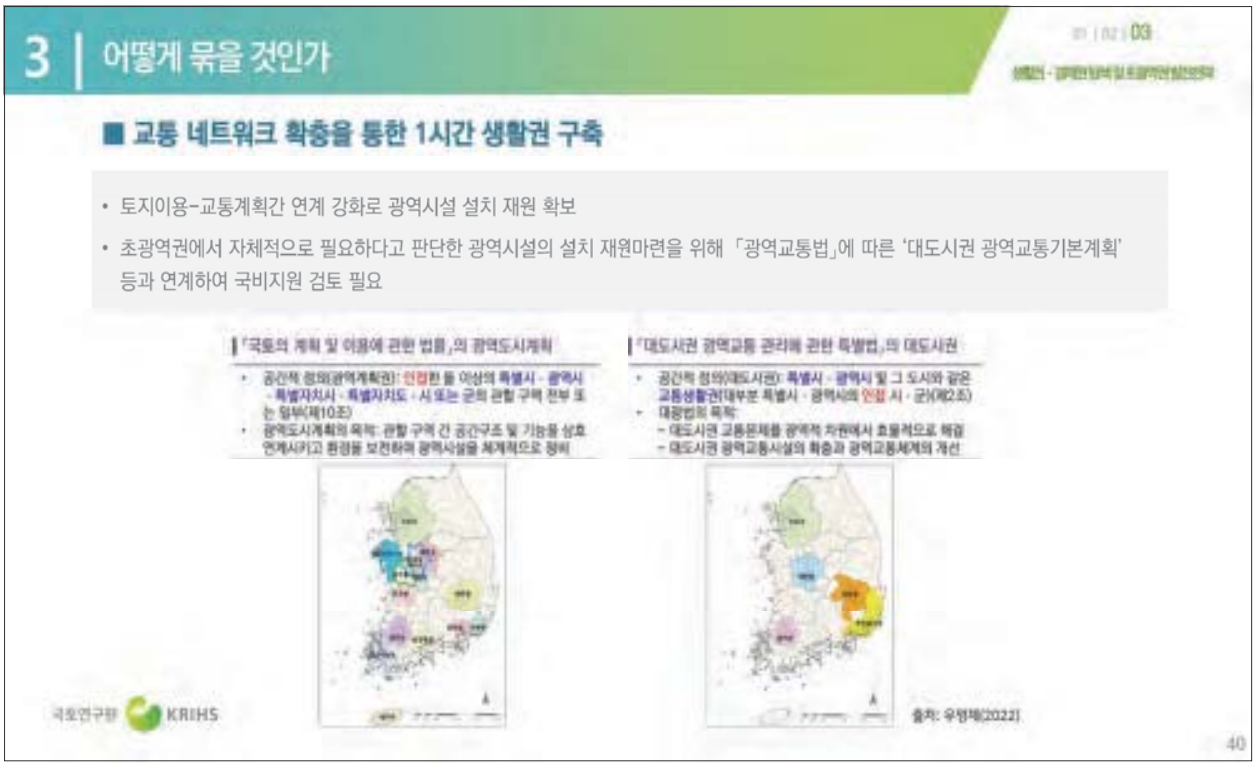
• (거버넌스, governance) 초광역권 협력체계의 구축
* 다양한 공간적 이슈, 이해관계 등에 조율하는 거버넌스 구축 → 초광역권 사업의 기획, 집행, 평가 기능 강화, 지역주도 초광역권 사업에 대해서는 지원을 통해 우수사례 창출

• (유연성, flexibility) 목적과 필요에 따라 유연하게 초광역권 설정
* 교통, 환경, 주택, 경제, 재난 등 행정구역을 초월하는 문제에 대해서는 공동으로 대응 → 지역주도로 수립하는 초광역권계획에 대하여 국가적 차원에서 검토 및 지원

국토연구원 KRIHS

38

3 어떻게 묶을 것인가
■ 교통 네트워크 확충을 통한 1시간 생활권 구축
• 대도시와 주변 지역이 공동 성장할 수 있도록 초광역적 연결 구조 확립
✓ 광역철도 중심의 지방 대도시권 교통 인프라 구축, 권역별 광역 철도 사업 발굴
✓ 균형발전, 원활한 이동권 보장, 운영합리화 방안 마련 필요
• 공간위계구조에 대응한 네트워크 구축의 다변화
출처: Cities Alliance(2019)
국토연구원 KRIHS
39


3 어떻게 묶을 것인가
■ 교통 네트워크 확충을 통한 1시간 생활권 구축
• 토지이용-교통계획간 연계 강화로 광역시설 설치 재원 확보
• 초광역권에서 자체적으로 필요하다고 판단한 광역시설의 설치 재원마련을 위해 「광역교통법」에 따른 '대도시권 광역교통기본계획' 등과 연계하여 국비지원 검토 필요
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 광역도시계획
「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」의 대도시권
출처: 우명제(2022)
국토연구원 KRIHS
40

3 | 어떻게 묶을 것인가

■ 물류 네트워크 구축을 통한 경쟁력 강화

- 스마트 물류 플랫폼 완성으로 국가 물류 산업의 미래가치를 창출하기 위한 생태계 구축
  - ✓ 육 · 해 · 공 물류의 연계 운용 효율화 및 이를 지원할 물류망, 물류단지, 배후시설 등 인프라 구축
  - ✓ 물류 네트워크 구축을 위한 인프라(가덕도 신공항, 통합신공항 등) 구축
  - ✓ 주변지역 간 효율적 연계 및 물류수송을 위한 도로망 확충

〈대구경북 3대 권역 + 2포트 네트워크 전략〉

출처: 최재원(2021)

〈동남권 물류 클러스터 조성계획〉

출처: 부산광역시 등(2021)

국토연구원 KRIHS

41

3 | 어떻게 묶을 것인가

■ 교육 네트워크 강화를 통한 혁신역량 강화

- 캠퍼스혁신파크, 지역혁신플랫폼 등을 결합하여 R&D, 인력양성, 정주지원을 아우르는 순환체계 구축
  - ✓ 입지가 좋은 대학 유휴지를 도시첨단단지로 조성, 기업시설 및 창업지원지설, 주거 및 문화 시설 설치
  - ✓ 지자체와 대학이 협업체계를 구축하고 지역에서 필요로 하는 인재를 양성하여 지역발전 생태계 조성

〈혁신공유대학 사업 공유플랫폼 구축〉

출처: 교육부(2021)

〈산학융합지구 현황〉

출처: 경주산학융합원 홈페이지

〈도심융합특구〉

국토연구원 KRIHS

42

3 | 어떻게 묶을 것인가

■ 문화 네트워크 구축과 정주여건 확립

- 문화예술거점 조성, 전문인력 확보, 주거, 교육, 의료, 문화 등 정주여건 개선
- 주거 및 교육 환경 개선, 문화시설 등을 확충하여 청년이탈을 억제할 수 있는 기반시설 확충
- 문화기반시설과 문화예술 콘텐츠 및 문화예술인들의 네트워크 구축을 통한 주민 문화자산 확대

국토연구원 KRIHS

43

3 | 어떻게 묶을 것인가

■ 주력산업 네트워크 강화

- 모빌리티(UAM 및 드론첨단기술 등), 공간정보, 스마트시티, 자율주행 등 미래 국토교통산업 네트워크 구축
- 완전자율주행, UAM 상용화를 위한 인프라, 법·제도, 실증기반 마련, 전기·수소차 클러스터, 인증·검사정비체계 구축
- 신기술을 접목한 다양한 서비스를 구현할 수 있는 산업적 공간적 네트워크 확대

국토연구원 KRIHS

44

3 | 어떻게 묶을 것인가

■ 맞닥뜨린 난제

보 도 자 료

국내 첫 특별지자체 '부울경특별연합' 설치, 동북아 8대 메가시티 도약

부울경 단체장들 "부울경 특별연합 출범 어렵다"

우동기 균형위원장 "메가시티도 못 하는 데 행정통합 되랴"

전국 첫 메가시티 무산...'부울경 경제동맹'으로 대안 모색

국토연구원 KRIHS

45

3 | 어떻게 묶을 것인가

■ 특별지방자치단체가 초광역권의 필수조건은 아니다

국토연구원 KRIHS

48

3 | 어떻게 묶을 것인가

■ 권역별 '초광역권 정책을 통한 개선 희망 분야' 응답 결과(1+2+3순위)

(단위: %)

구분	비수도권 산업 육성을 통한 일자리 증대	지방의 인구감소 및 인구소멸에 대한 대응력 강화	비수도권 지역 간 교통망의 확충	대규모인프라(공항,철도,항만,도로등) 건설가능성확대	비수도권의 거주 여건 개선
부울경	55.8	54.8	38.1	40.7	28.8
대구·경북	56.0	45.7	41.3	34.2	38.0
충청권	43.7	48.6	44.6	39.2	35.1
광주·전남	50.0	47.6	41.3	34.9	32.5
전북	66.7	50.7	36.2	34.8	23.2
강원	54.5	56.4	40.0	29.1	40.0
제주	59.4	56.3	37.5	21.9	37.5

구분	수도권에 대응할 수 있는 비수도권 지역의 규모 확대	지역 간 중복사업의 축소 및 주민친화형 사업 가능성 확대	비수도권에 우수인력의 유입 가능성 확대	탄소중립, 환경보전 등 미래 대응 역량 강화	기타
부울경	26.3	20.2	18.3	16.0	1.0
대구·경북	25.5	22.3	26.1	10.3	0.5
충청권	27.0	27.5	19.8	14.4	0.0
광주·전남	31.0	28.6	15.9	18.3	0.0
전북	27.5	18.8	24.6	17.4	0.0
강원	29.1	21.8	20.0	9.1	0.0
제주	21.9	9.4	31.3	21.9	3.1

국토연구원 KRIHS

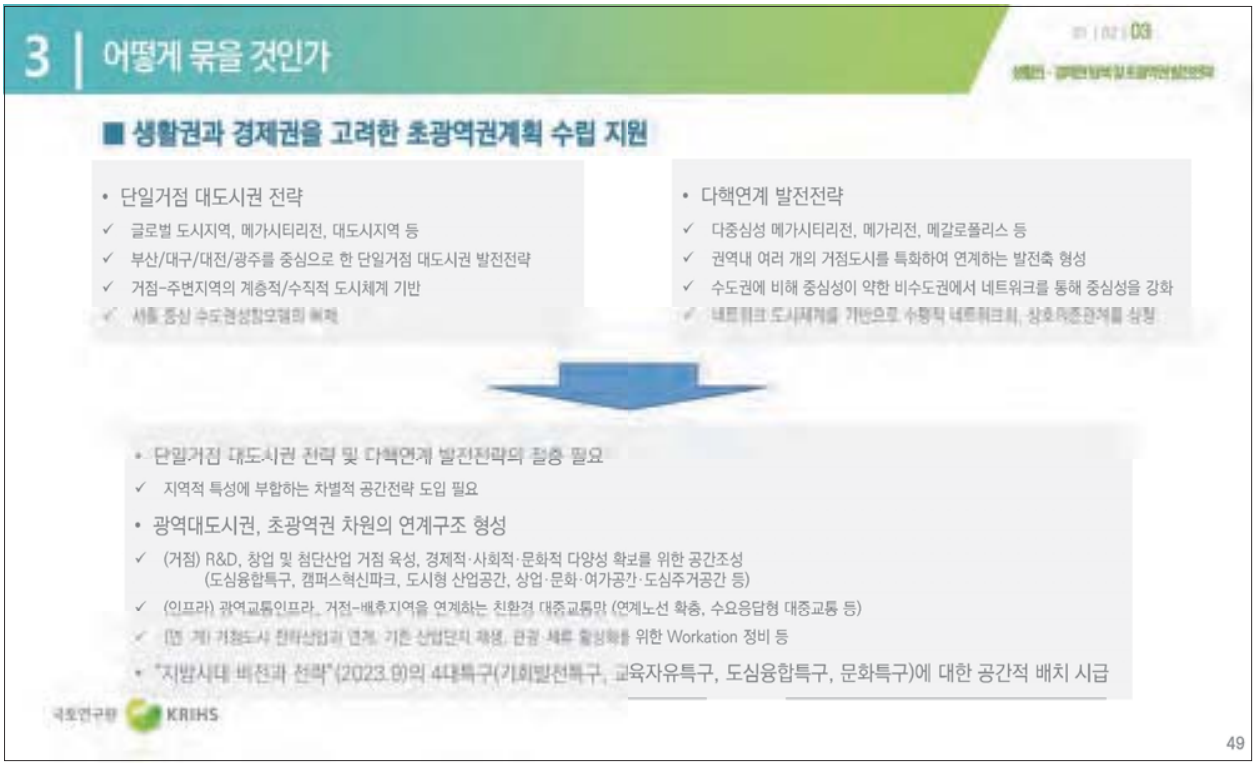
47

3 | 어떻게 묶을 것인가

■ 윤석열 정부의 "지방시대 비전과 전략"

국토연구원 KRIHS

48


3 | 어떻게 묶을 것인가
■ 생활권과 경제권을 고려한 초광역권계획 수립 지원
• 단일거점 대도시권 전략
✓ 글로벌 도시지역, 메가시티리전, 대도시지역 등
✓ 부산/대구/대전/광주를 중심으로 한 단일거점 대도시권 발전전략
✓ 거점-주변지역의 계층적/수직적 도시체계 기반
• 다핵연계 발전전략
✓ 다중심성 메가시티리전, 메가리전, 메갈로플리스 등
✓ 권역내 여러 개의 거점도시를 특화하여 연계하는 발전축 형성
✓ 수도권에 비해 중심성이 약한 비수도권에서 네트워크를 통해 중심성을 강화
• 단일거점 대도시권 전략 및 다핵연계 발전전략의 절충 필요
✓ 지역적 특성에 부합하는 차별적 공간전략 도입 필요
• 광역대도시권, 초광역권 차원의 연계구조 형성
✓ (거점) R&D, 창업 및 첨단산업 거점 육성, 경제적·사회적·문화적 다양성 확보를 위한 공간조성
(도심융합특구, 캠퍼스혁신파크, 도시형 산업공간, 상업·문화·여가공간·도심주거공간 등)
✓ (인프라) 광역교통인프라, 거점-배후지역을 연계하는 친환경 대중교통망 (연계노선 확충, 수요응답형 대중교통 등)
✓ Workation 정비 등
• "지방시대 비전과 전략"(2023.9)의 4대특구(기회발전특구, 교육자유특구, 도심융합특구, 문화특구)에 대한 공간적 배치 시급
국토연구원 KRIHS
49

국토연구원 KRIHS

국토연구원
개원 45주년
1978-2023

주제발표

02

지방활성화를 위한 거점·대도시 발전 방향

서 민 호
국토연구원 연구위원

국토연구원 개원 45주년 기념세미나
지방활성화를 위한
거점·대도시 발전 방향
서 민 호
(국토연구원 연구위원)
국토연구원 KRIHS

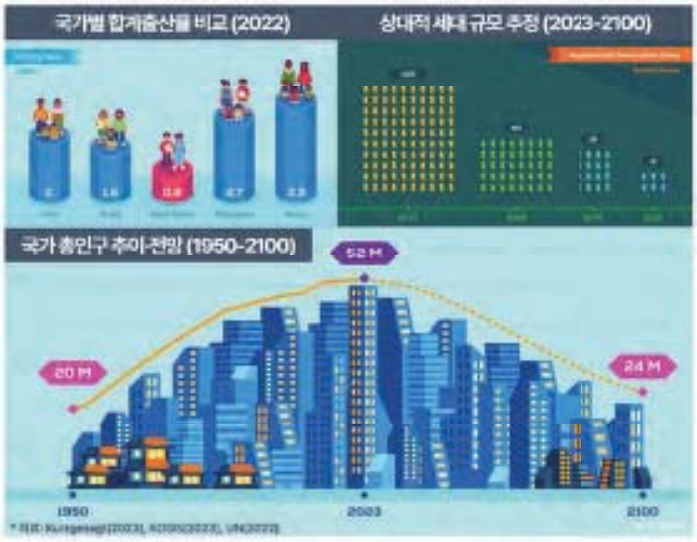
I
경제·사회·국토 여건 진단
및 지방활성화 필요성

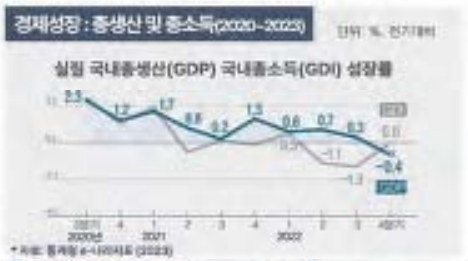
1-1. 인구·사회·경제적 변화와 저성장·축소사회로의 전환

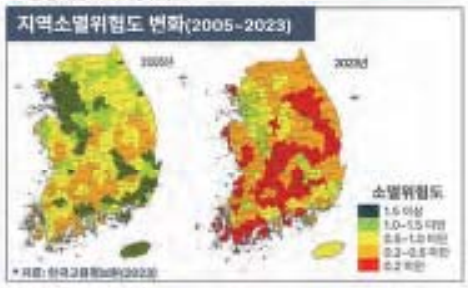
국가적 인구감소 본격화와 (초)저성장 사회 진입으로 지방 위기 및 성장동력 부재 문제 대두

(합계출산율) '60년대 6.1명에서 2021년 0.81명, 2022년 0.78명으로 급전직하 → 2030년까지 인구감소 경향 심화와 2070~2100년 인구 반감 예상

(지방 위기 및 저성장사회) 수도권, 세종·제주와 지방 인구 감소 경향, 노후·쇠퇴와 주거 외락화, 교통거리 확대, 삶의 질 하락 + 전국적 경제성장 부진







1-2. 국토의 불균등성 확대 및 수도권·지방간 격차 확대

국토의 불균등성 심화와 수도권 성장 독점으로, 편향적 발전과 지역 축소, 미래세대 수도권 집중

- 정부고속도로를 축으로 수도권·영남권의 성장 집중, 국토의 불균등성 가속화와 인구 중심점의 북서쪽 편향 이동, 지역 혁신 역량의 수도권 집중
- 국가 전체적 성장 정체·축소가 시작되었나, 모든 지방이 쇠퇴하는 것은 아니고 수도권 및 지방 대도시권 일부에 연구·산업·서비스 집중되는 추세

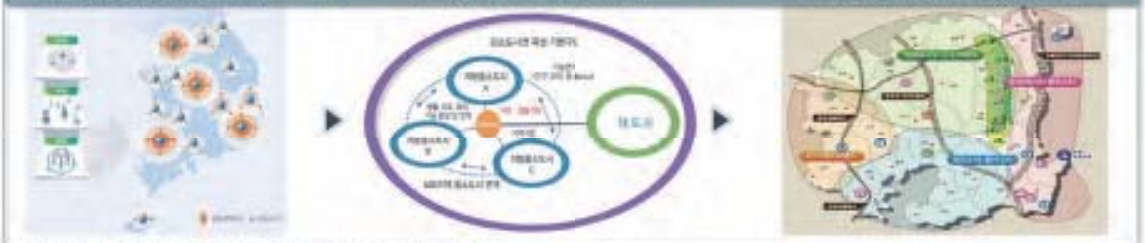
1-3. 현 정부의 국토·지역발전 주요 정책방향 : 압축과 연결형 공간구조

현 정부는 국가 균형발전을 위한 초광역권 및 지방 중소도시(강소도시권)의 성장기반 마련에 노력 중으로, 최근 압축과 연결형 국토 공간 형성의 입지적 주춧돌인 교통거점(역세권)을 활용한 특화개발에 주력 중

수도권 쏠림-지방소멸의 악순환 해결을 위한 지역균형발전 발표 후, 최근 국토교통부 중심으로 지역개발-철도를 결합한 지역발전 정책방향 천명
지방 중소도시들의 급속한 고령화-쇠퇴에 대응하기 위해 도심융합특구 추진 및 강소도시권 거점화 전략, 역세권 중심 지역개발 등 정책마련에 매진

제5차 국토종합계획	제4차 균형발전 5개년 계획	제2차 국가기간 교통망계획	제4차 국가철도망계획
압축과 연결형 국토공간구조, 대도시 및 강소도시권 거점화 전략, 역세권 중심의 다핵 도시공간구조 형성 등 기본목표 천명	'지역간 균형발전 +자립적 성장 기반 마련 +지역특화발전' 전략에서 '사람+공간+ 산업' 결합의 거주 강소지역 육성	'국토균형발전을 위한 교통망 완성'의 전략 이행을 위해 지방 도시 상호 연결 고속철도망 및 복합환승센터 구축 확대	'국가 균형발전을 선도하는 철도'라는 목표를 중심으로 지방 대도시권 활성화를 위한 제도 개선 및 고속·광역철도 확대

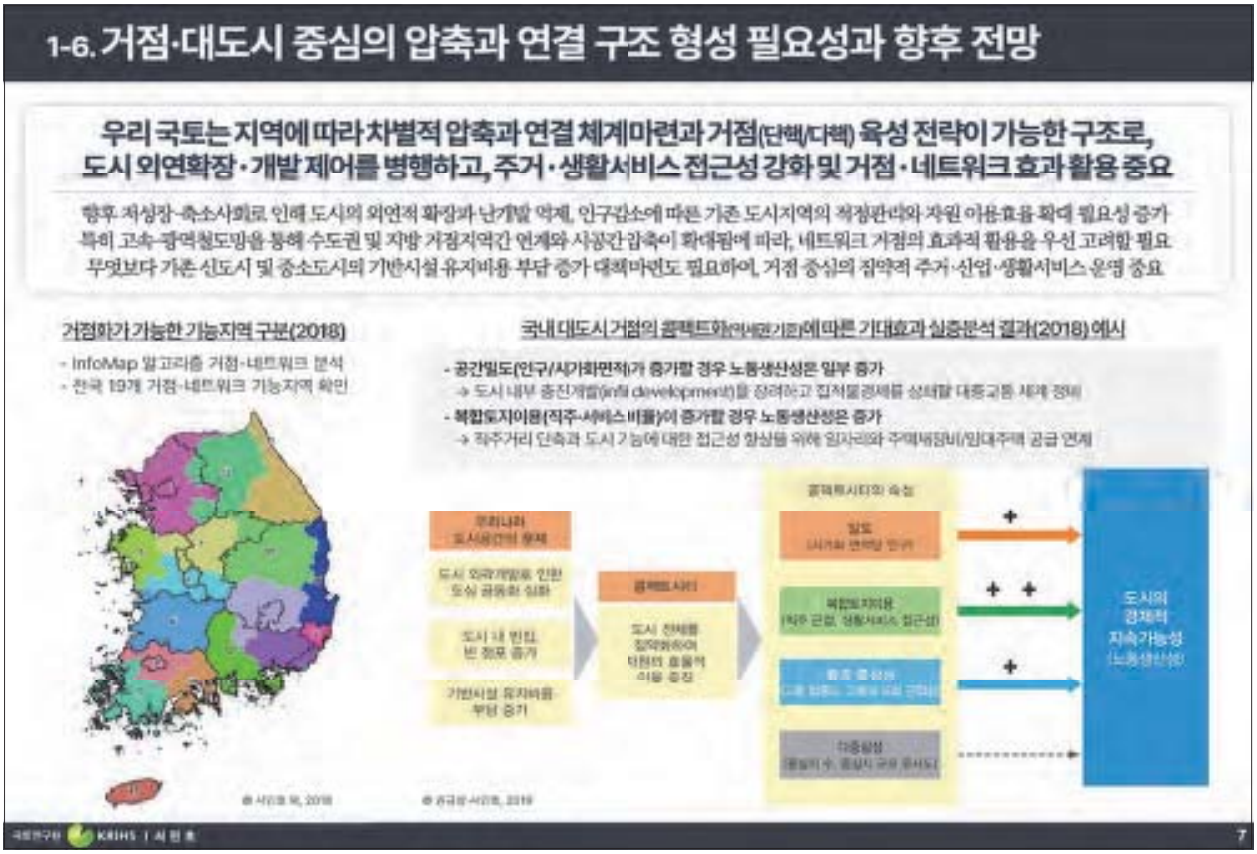
국토의 콤팩트-네트워크 구조 ▶ 대도시 및 강소도시권 육성 구조 ▶ 철도 산업을 결합한 지역 균형발전 전략



출처 : 대한민국 정부, 제5차 국토종합계획(2020-2040)/제 국가균형발전위원회, 국가균형발전5개년계획(2018-2022)

1-4. 그간(2011-2019) 국토 및 지방의 기능적 분화 변화 양상

p.6 내용은 현재연구 중 사항으로
향후 일부 변경 가능하고 오해의 소지가 있을 수 있어
일반 공개 후 회수가 어려운 출판물 수록이 제한됩니다.
이에 세부 내용을 부득이 현장에서 발표를 통해서만
설명드릴 예정이오니 양해 부탁 드립니다.


1-6. 거점·대도시 중심의 압축과 연결 구조 형성 필요성과 향후 전망
우리 국토는 지역에 따라 차별적 압축과 연결 체계마련과 거점(단핵/다핵) 육성 전략이 가능한 구조로,
도시 외연확장·개발 제어를 병행하고, 주거·생활서비스 접근성 강화 및 거점·네트워크 효과 활용 중요
향후 저성장·축소사회로 인해 도시의 외연적 확장과 난개발 억제, 인구감소에 따른 기존 도시지역의 적정관리와 자원 이용효율 확대 필요성 증가
특히 고속·광역철도망을 통해 수도권 및 지방 거점지역간 연계와 시공간 압축이 확대됨에 따라, 네트워크 거점의 효과적 활용을 우선 고려할 필요
무엇보다 기존 신도시 및 중소도시의 기반시설 유지비용 부담 증가 대책마련도 필요하며, 거점 중심의 집약적 주거·산업·생활서비스 운영 중요
거점화가 가능한 기능지역 구분(2018)
- InfoMap 알고리즘 거점-네트워크 분석
- 전국 19개 거점-네트워크 기능지역 확인
국내 대도시 거점의 콤팩트화(압축도시 기준)에 따른 기대효과 실증분석 결과(2018) 예시
- 공간밀도(인구/시가화면적)가 증가할 경우 노동생산성은 일부 증가
→ 도시 내부 중진개발(infill development)을 장려하고 집적불경제를 상쇄할 대중교통 체계 정비
- 복합도지이용(직주-서비스비율)이 증가할 경우 노동생산성은 증가
→ 직주거리 단축과 도시 기능에 대한 접근성 향상을 위해 일자리와 주택배정비/임대주택 공급 연계
도시의 경제적 지속가능성 (노동생산성)
KRIHS

II
지방시대, 거점·대도시
육성·발전 전략들
- 도심융합특구, 투자선도지구, 기업혁신파크 -

2-1. 거점·대도시의 향후 발전 키워드 : 혁신과 도심

'혁신'(innovation)이란, 경제적·사회적 측면에서 **새로운 가치를 창출하는 활동**(OECD, 2013)

조지프 슘페터 (경제학자, 1883~1950)
혁신은 정태에 내재한 균형이 도입되어 확립된 새로운 균형으로 나아가는 현상(→창조적 파괴)

폴 로머 (경제학자, 1955~, 노벨 경제학상)
생산의 핵심 요소는 지식과 혁신이 산출되는 근원, 혁신은 시장·정보·문화가 집적된 도시에서 창출

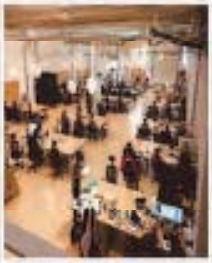
Q: 어떠한 환경에서 혁신이 창출되는가? → A: 도심

1. 동종 산업이 아닌 **타 산업과의 교류, 실수요자와의 상호작용, 정보 · 문화콘텐츠** 등의 **융·복합** 과정에서 **창출**
2. 혁신 창출 선도 스타트업은 **프로젝트 중심의 유연한 업무특성**을 지니고, 즉각적 **시장수요 파악**과 **다양한 투자정보 획득**이 가장 중요한 기초여건
3. 혁신을 이끄는 **창조적 인재**(creative class)들에게 **일**뿐만 아니라 **쾌적한 정주환경**과 **여가생활 균형**(work-life balance)을 **갖춘 입지** 중요

선도적 기업과 인재, 지원기관·체계 도입 뿐 아니라 스타트업, 인큐베이팅, 액셀러레이션 기능을 상호 연계하여 '혁신'을 유기적으로 지원할 수 있는 '정주환경'을 '도심'에 조성하는 것이 중요

2-2. 어떤 조건과 어떤 공간에서 혁신이 창출될 수 있는가

미래 성장거점은 창업·산업공간 뿐 아니라 **주거**, 수준 높은 **문화·여가·공유공간**, **도시기반시설** 및 **어메니티 공간**, 혁신·산업 지원기능 및 **거버넌스 체계** 구성이 관건

지향하고 다양한 수요에 대응할 수 있는 **주거시설** 및 **창업공간**	놀이와 여가를 위한 공원, 레스토랑 등 각종 **여가·문화 어메니티**	지하철, 트램, 녹지공간을 활용한 **접근성 높은 대중교통망**과 **보행환경**	**네트워크, 파트너십** 지원 통한 **미래 혁신 산업 성장 가능성**에 투자	**주체 간**(지방정부, 기업, 지원기구 등) **교류·협력**을 위한 **거버넌스 체계**
[바르셀로나]	[디트로이트]	[보스턴]	[록셈부르크]	[시애틀]
				

2-3. 압축과 연결(거점과 네트워크)형 국토공간 개조의 틀과 주요 정책·사업들

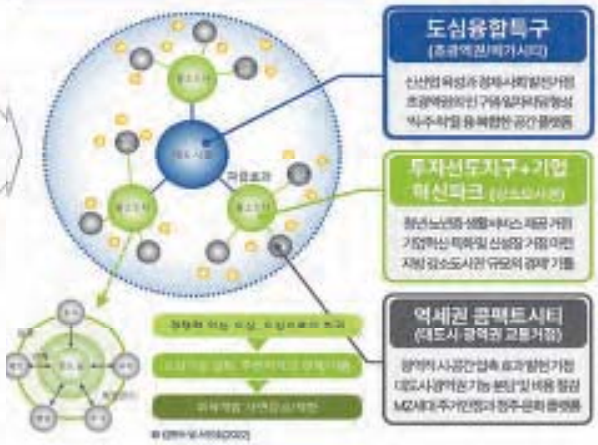
대전환기 국토공간구조를 '압축과 연결' 체계로 재편하여 지역의 질적 성장과 파급효과 창출에 주력

- (지역 발전·혁신거점 개발) 거점의 고밀·집적 압축 개발 → 지역 일자리·서비스 접근성 향상 + 정주환경 및 교류공간 확보 → 직·주·락 융합 거점 조성
- (고속·광역 교통·네트워크) 거점-지역간 이동 시간거리 단축 → 시-공간압축 효과 → 통행량의 향상 교류 증대 → 네트워크 효과 창출(Metcalfe's law)

제5차 국토종합계획(2020)의 정책 기본 방향

"저성장, 축소사회에 지방이 균형있게 발전하려면 비수도권 13개 시도가 각자의 도시가능을 중점 지역으로 집약시키고, 여러 도시가 이를 협력 활용하는 방안 강구"

국토공간의 '압축과 연결' 체계(콤팩트-네트워크) 형성과 국토교통부의 주요 성장거점 육성 정책·사업 추진 전략



2-4. 도심융합특구 추진 개념과 정책 추진방향 (국토부·중기부 → 지방시대위원회 + 범부처)

도심융합특구란? 제27차 국가균형발전위원회 본회의 (국토부, 중기부 공동안건, '20.9.23)

"지방대도시(광역시 5곳) 도심에 기업, 인재가 모일 수 있도록 산업·주거·문화 등 우수한 복합 인프라를 갖춘 고밀도 혁신 공간을 조성하는 사업"

As is	도시 외곽/저밀도(접근성, 정주여건 부족) 개발(H/W)과 기업지원(S/W) 분리 공급자 관점(단편적 목표, 시범지 사업성 중심)		
To Be	도시 중심지/고밀도(접근성, 정주여건 양호) 개발(H/W)과 지원(S/W)을 집적 수요자 니즈 충족(토탈 서비스, 좋은 입지 등 제공)		
1 하드웨어 구축	일터(WORK)	도시형단산업단지, 디지털 뉴딜	
	살터(LIVE)	일자리연계형공공주택, 생활SOC복합화	
	놀이터(PLAY)	도시재생, 역세권복합개발, 문화지역	
	배움터(LEARN)	캠퍼스 혁신파크, 비대면 교육(K-Mooc) 사업	
2 소프트웨어 구축	프로그램	부처사업연계형 통합지원 패키지 마련	
	금융	창업/중소기업 업주공간 제공	
	사람	산업혁신 및 일자리 창출의 인센티브 제공	
	규제	세제감면 재정/기금 등 금융지원	
3 관리시스템 구축	거버넌스	국가-지방정부 합력체제 구성	
	전담기구	(가칭)도심융합특구 진흥재단 설립	
	인재	지역인재 육성 및 관리	
	기업	수도권 앵커기업 유치, 지역유망기업 및 스타트업 육성, 스케일업	

잠재력 있는 도심 + 개발(HW)과 기업지원(SW) 집적 + 관리시스템(OS)
고밀도 혁신공간 형성을 위한 최소 구성요소 정의

2-4. 도심융합특구 추진 개념과 정책 추진방향 (국토부-중기부 → 지방시대위원회 + 범부처)

지방광역시(수도권 제외, 약 5곳) **중심지에 선도사업 추진 후, 인구 50만 이상 도시로 확대 검토**

①도심 내 복합 혁신공간 구축 + ②종합 지원프로그램 패키지 마련 + ③정부-지자체-민간 협업체계

지역특화 유형 연계 특구조성(H/W) 사업 예시

[로컬강화형 도심융합특구]

도시첨단산업단지 (K-Moss 심의단지)	도시재생뉴딜 (경부권(동-북))
연구개발특구 (교육, 바이오 등 R&D)	역세권개발 (복합환승센터, 문화/주거/상업복합)

[창업선도형 도심융합특구]

문화·산업창업파크 (문체부 사업 연계)	재생형 캠퍼스타운 (청년주거/문화라운)
도시재생 혁신지구 (상업+경제형 재생)	캠퍼스혁신파크 (00대학)

① 도심 내 공간플랫폼	② 지원프로그램 패키지	③단계별 협력체계
범정부 사업 협업·집중 일자리 제공 사업 유치 → 정부의 마중물 역할	통합 지원 패키지 마련 세제·재정 등 금융지원 → 기업, 투자 유도	정책단계별 추진체계 법제도 기반 구축 → 조기속도감자속성확보

지역별 특화를 위한 맞춤형 전략(범부처 협업) + 통합 지원프로그램 패키지(제도)

	기존 개발방식	도심융합특구
공간 형태	도시 외곽(저밀도) (접근성, 정주여건 부족)	도시 중심지(고밀도) (접근성, 정주여건 양호)
지원 방식	개발(H/W)과 기업지원(S/W) 분리	개발(H/W)과 지원(S/W)을 집적
달성 목표	공급자 관점의 목표 (단편적 목표, 사업사업성 충족)	수요자가 필요한 니즈 충족 (통합서비스 종합 일자리 제공)

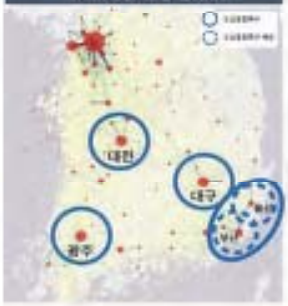
2-5. 도심융합특구 정책·사업 추진 동향

미래 국토 공간구조(광역시+광소도시권)

제4차 국가철도망 계획

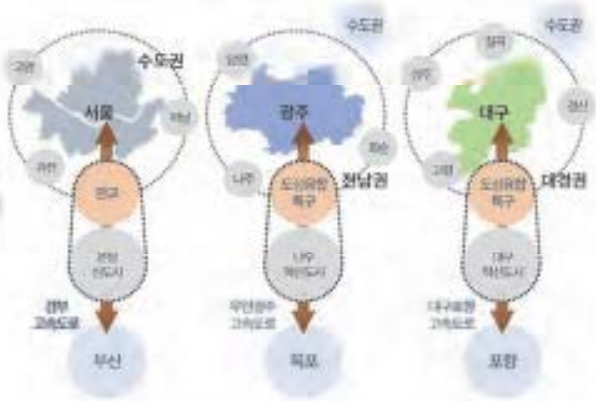
전국 혁신기업 분포

전국 및 광역 통행패턴



(도입) 판교 모델 초광역권 적용 + (확장) 인구·일자리댐

- 판교 모형의 핵심인 광역이동동선과 지자체 광역권 내 위상 고려
- 서울-판교 성장구조를 지자체-도심융합특구 구조로 대치하고 확장



판교 성장모델과 도심융합특구의 차이점은 **인재의 이동의 방식**

양질의 일자리와 초광역권 선도 리쌤의 생활편의서비스 확보 필요

고속간선교통망(KTX)을 활용한 전국·광역간 접근성 확보 중요

2-5. 도심융합특구 정책·사업 추진 동향

2-6. 대전 도심융합특구 기본계획 추진 사례 : 핵심 추진전략 및 사업

pp.16~18 내용은 현재 기본계획 수립·승인준비 중 사항으로
향후 일부 변경 가능하고 오해의 소지가 있을 수 있어
일반 공개 후 회수가 어려운 출판물 수록이 제한됩니다.
이에 세부 내용을 부득이 현장에서 발표를 통해서만
설명드릴 예정이오니 양해 부탁 드립니다.

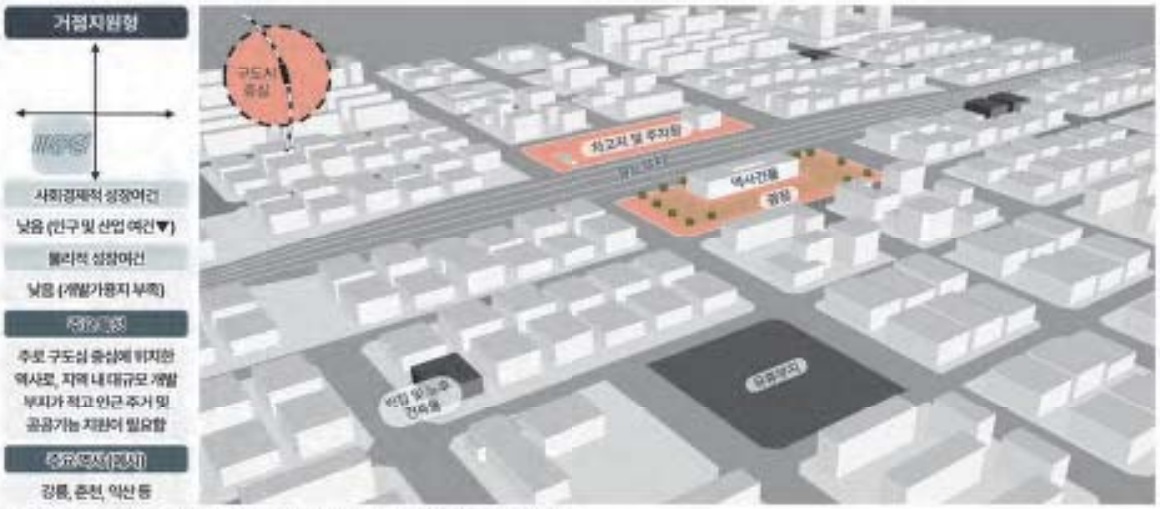
2-7. 울산 도심융합특구 기본계획 추진 중 사례 : 도입 여건 분석 및 진단

pp.19~21 내용은 현재 기본계획 수립 중 사항으로
향후 일부 변경 가능하고 오해의 소지가 있을 수 있어
일반 공개 후 회수가 어려운 출판물 수록이 제한됩니다.
이에 세부 내용을 부득이 현장에서 발표를 통해서만
설명드릴 예정이오니 양해 부탁 드립니다.

2-8. 투자선도지구(역세권) : 지방 거점 육성 및 지역개발 앵커로 활용

거점지원 + 도심형 : 강소도시권 중심지 역할, 노후·낙후된 도심 정비·활용과 공공·복합기능 충전 중요

- (투자선도지구 '거점지원형' 사업) 지방 거점의 기본 생활서비스, 교통기능을 지원·강화하기 위해 공공지원시설 도입 → 도시재생혁신지구 결합
- (추진 가능·방식) 철도역사·부지를 앵커로 활용하여 복합환승센터, 생활복지시설, 청년임대주택, 지역 산업 및 문화지원기능을 입체복합화 및 정비



2-8. 투자선도지구(역세권) : 지방 거점 육성 및 지역개발 앵커로 활용

거점지원 + 도심형 : 강소도시권 중심지 역할, 노후·낙후된 도심 정비·활용과 공공·복합기능 충전 중요

- (투자선도지구 '거점지원형' 사업) 지방 거점의 기본 생활서비스, 교통기능을 지원·강화하기 위해 공공지원시설 도입 → 도시재생혁신지구 결합
- (추진 가능 방식) 철도역사·부지를 앵커로 활용하여 복합환승센터, 생활복지시설, 청년임대주택, 지역 산업 및 문화지원기능을 입체복합화 및 정비

2-9. 기업혁신파크 : 지방 기업·인재 육성을 위한 민간 주도 지방 발전거점

왜 "기업혁신파크"인가? → 민간주도 + 지방시대 + 균형발전 실현
-기업혁신파크의 추진방향 및 체계, 주요 전략 및 과제 설정 → 소규모+거점+기업지원-

(그간 기업도시의 성과) 민간주도 대규모 개발을 통해 지방의 인구유입과 지역경제 활성화 기여 (충주 및 원주 기업도시등)
(기업도시의 한계) 다소 경직된 규제와 일부 제도적 지원 한계로 정책 활성화가 다소 미흡하고 최근 변화 여건에 부적합

추진 배경	[지방시대 개막] 새 정부는 민간주도 경제성장, 지방시대를 통한 균형발전 추진 중 지방성장 동력인 기업이 핵심	[민간 주도] 비수도권 내 기업이 주도하는 개발과 투자 촉진 정책 필요, 기업도시 보완 발전	[기업지원 연계] 기업 및 출향 공간개발과 정부 지원사업 간 연계 필요, 기업·지역 성장에 범정부 역량 집중
비전 및 목표	기업혁신파크를 시작으로 민간중심·지역주도의 지방시대 추진		
추진방향	대규모·수도권 중심		소규모·거점 개발
	일부기업 재원 일색 배분		범부처 기업지원 연계
추진체계	[기업] 원하는 장소에 개발·투자		[지자체] 기업·인재가 찾는 지역공간 창출
	[정부] 균형발전을 위한 범정부 역량 집중		

2-9. 기업혁신파크 : 지방 기업·인재 육성을 위한 민간 주도 지방 발전거점

도입 유형 사례: ICT 혁신거점형, ICT 서비스 집적공간과 생태계 조성

- (입지) 도시지역 內 국공유지 및 기업이 소유한 중·소규모(10~30만m²) 기능쇠퇴 또는 유휴부지를 활용하여 중·고밀 복합공간 조성
- (기능) ICT 혁신 및 기업지원 서비스를 주용도로 구성하며, 입주기업·인재에 특화한 상업·주거·생활인프라를 공공·민간이 협력 조성

광역권 및 강소 도시권의 거점도시나 광역교통결절점에 제조 및 지식기반산업 혁신 지원

기능 구성 및 주요 공간·시설(예시)

ICT 혁신	상업복합	주거특화	정주·생활인프라
· 스타트업 캠퍼스 · R&D협력센터 · 지식산업센터	· MZ·테마 상업 · 문화·공공공간 · Transit Mall 등	· 일자리 연계임대 · 중·단기 레지던스 · 중·소형 분양주택	· 공원·보행특화 · 교육의료공동체 · 스포츠여가시설

2-9. 기업혁신파크 : 지방 기업·인재 육성을 위한 민간 주도 지방 발전거점

도입 유형 사례: 제조혁신·고도화형, 제조 혁신 및 정주환경 지원 공간 조성

- (입지) 기존 산업단지 주변 부지(50만m² 이상) 또는 공업단지 內 중규모 기능 유휴공간(30~50만m²)을 용도변경하여 산업·정주 복합개발
- (기능) 제조 산업 및 지원 서비스를 주용도로 구성하며, 산단 공업지역 기능 고도화와 근로자 정주지원 공간을 공공·민간이 협력 조성

제조·공업도시의 산업단지 주변이나 유휴 공업시설에 제조 기반 및 정주인프라 고도화

기능 구성 및 주요 공간·시설(예시)

제조 고도화	상업복합	주거특화	정주·생활인프라
· 제조·산업공간 · 산학연지원센터 · 지식산업센터	· 제조근로자 특화 · 문화·공공공간 · 근린편의시설 등	· 기업 기숙사·사택 · 중·단기 임대주택 · 중·소형 분양주택	· 공공의료·복지 · 주차장·공원 등 · 스포츠여가시설

2-10. 역세권 콤팩트시티 : 지방 교통결절점의 '압축'적 新서비스 육성 거점

콤팩트시티는 고밀·복합화, 기능간 근접배치(압축), 교통거점·네트워크화(연결)로 시·공간을 압축하여 도시활동의 공간·시간적 효율을 높이고, 교통·에너지 등 비용을 감축하며 도시공간의 외연확장 방지

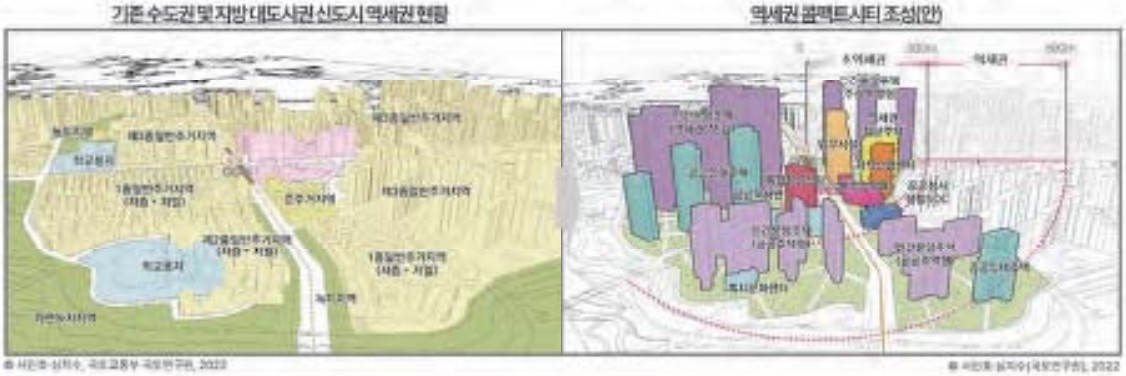
역세권 콤팩트시티 조성을 위한 핵심원리는 ❶ 고밀·❷압축·❸복합 기능 ❹ 교통거점
❶개발밀도 상승으로 고밀 개발, ❷기능 간 인접배치로 공간압축, ❸다양한 용도 복합으로 자족·주거 등 서비스 개선, ❹ 시·공간 압축

2-10. 역세권 콤팩트시티 : 지방 교통결절점의 '압축'적 新서비스 육성 거점

콤팩트시티는 고밀·복합화, 기능간 근접배치(압축), 교통거점·네트워크화(연결)로 시·공간을 압축하여 도시활동의 공간·시간적 효율을 높이고, 교통·에너지 등 비용을 감축하며 도시공간의 외연확장 방지

역세권 콤팩트시티 조성을 위한 핵심원리는 ❶ 고밀·❷압축·❸복합 기능 ❹ 교통거점
❶개발밀도 상승으로 고밀 개발, ❷기능 간 인접배치로 공간압축, ❸다양한 용도 복합으로 자족·주거 등 서비스 개선, ❹ 시·공간 압축

수도권 및 지방 도시 내 수요가 높은 곳을 중심으로 도심·철도 인접지역을 중심으로 공공택지 공급과 교통시설 접근성을 높이는 다핵분산형 콤팩트시티 개발 추진 (국토교통부, 국민주거안정 실현방안, 22.8)



2-11. 역세권 콤팩트시티 + 미래형 환승센터 : '연결'의 네트워크 효과 확대
역세권 콤팩트시티의 앵커사업으로 미래형 환승센터(MaaS 스테이션)를 활용하여, 네트워크 효과 창출과 모빌리티 서비스 연계 및 환승편의 증대, 사업성확보 유도 → 공공시설 거점·복합의 시너지 효과
(다양한 모빌리티 서비스 연계) 수요응답형 모빌리티 서비스를 활용하여 수준 높은 대중교통 서비스를 제공하고 수단간 연계 활용 증대
(MaaS Station 및 복합환승체계 구축) 복합환승센터를 통한 환승거리 단축과 편리하고 효율적인 환승체계 구축으로 대중교통 이용 촉진
(수직+수평적 네트워크 연계) 지상의 수평적 교통네트워크와 더불어 지하(대심도, 도시철도 등)-지상-공중 공간을 연결하는 수직적 네트워크 연계
MaaS Station 기능별 연계 방향
MaaS Station + 도시재생혁신지구 결합을 통한 역세권 콤팩트시티 앵커공간 복합화 모델
복합역사(지구거점)
입체복합(건물)형
MaaS station
One Station Multi Functions
29

III
정책적 의미와 향후 과제

3-1. 거점·대도시 육성을 통한 지방활성화의 목표와 의의

지방발전거점과도시권형성

지역거점도시기능 회복과 혁신거점 조성으로
압축과 연결형 지역 도시발전 구도 형성

<경상도시권육성기본구도>

경제·생활인프라를 지역 거점에 집중
거점간 교통·서비스 접근·연계성 제고

지역 산업·일자리 창출

국토교통부 정책사업을 마중물로 범부처 협업 및
실질적인 공간+경제+사회 융합형 혁신거점 형성

지역 특화 정주·산업여건과 지역인재 확근으로
지역 일자리 기반 강화 및 산업 고도화 촉진

지방시대와 지역자립

지역 특화 정주·산업인프라 혁신과 거점 조성으로
지방시대를 위한 지역 정주기반과 산업혁신 유도

선택과 집중에 의한 범부처 협업으로
지역 혁신 마중물의 실질적 효과 담보

도심융합특구+투자선도지구+기업혁신파크+역세권 콤팩트시티 : 지방위기 극복을 위한 인구·일자리댐 형성 수단과 국토의 압축과 연결 체계적 기틀

지역주도의 자립적 발전·혁신 기반 마련과 국토 균형발전 및 지방시대 실현

3-2. 거점·대도시 육성을 통한 지방활성화의 선결조건

국토의 압축과 연결 체계 형성 및 거점·대도시 발전을 실현하기 위해서는 혁신 기능·인재·기업 유치가 관건

고밀·복합화된 새로운 주거 도입과 업무·상업 공간 및 역사·문화·여가공간의 균형적 혼재가 바람직 + 수준 높은 보행·공공공간의 연계 중요
발전·혁신거점이 지역·도시의 성장엔진으로 기능하기 위해서는 창조·기업활동을 지원하는 거버넌스와 금융·컨설팅·투자기법 결합이 핵심

거점·대도시 내 혁신역량 집적·확대

경제적 자산

혁신을 창출하는 첨단기업과 인큐베이팅,
워크스페이스, 교육기관, 창업 특화센터,
금융 및 컨설팅 등 지원조직 등을 포함하는 자산

거점·대도시 발전 생태계

접근성 제고 및 삶의 질 확대

물리적 자산

사람들 간의 교류·협력을 증진시킬 수 있는 물리적 환경으로서
저렴한 각종 공간들, 높은 지식 접근 환경, 다양한 생활서비스
제공 등을 포괄하는 자산

지식·기술·문화 교류 및 학습

네트워크 자산

개인, 기업, 조직들 간의 관계를 통해
다양한 아이디어를 창출하고 촉진할 수 있는
강한 연결과 약한 연결을 포괄

3-3. 거점·대도시 육성을 통한 지방활성화의 필수전략

저성장·축소사회의 지방 생존과 발전은 '특화·차별화' 및 '선택과 집중', '집적' 및 '네트워크' 효과 창출이 관건

대도시는 수도권·대도시들과 경쟁이 중요하며, 수요와 투자가 충분하지 않은 여건에서는 거점을 중심으로 집적 차별화와 특화에 주력할 필요
강소도시들은 독자적 생존·발전의 경쟁력 확보가 어렵기 때문에, 연대를 통한 규모의 경제 형성과 생활인구가 집중되는 교통거점 활용이 중요

- 지역 특화 및 차별화
- Only One 전략
- 외형 성장 → 내실화
- 미래 중심 구조개혁
- 융복합 : 新부가가치
- 효율 : 선택과 집중
- 연대 : 규모의 경제
- 네트워크 : 승수효과

3-4. 지방활성화를 위한 거점·대도시 육성 정책 제언과 향후 과제

도심융합특구+투자선도지구+기업혁신파크+...

지방 거점·대도시의 산업·서비스 융복합 거점 확보

초광역권 발전 구도를 중심으로 거점·대도시 역할 분담 및
고속광역교통망 연계를 통한 수요 확보와 네트워크 효과 창출

거버넌스 : 공공-민간 협력형 거점·타운 매니지먼트

실질적 사업 기획 및 운영·관리 + 민간 참여·투자

수요가 있고, 여건이 마련된 대도시 및 거점을 우선 육성 방향으로
지역 특화 및 산업 고도화를 위한 공간·산업 혁신 생태계 구축

지방 대도시와 강소도시권의 인구·일자리댐 및 서비스·기능 거점, 지역 산업 기능 고도화 및 혁신의 실질적 기폭제(trigger)로 활용

경청에 감사합니다
Q & A

국토연구원
개원 45주년
1978-2023

주제발표

03

로컬리즘 기반의 지역발전 전략

안 소 현
국토연구원 부연구위원