

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 775

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

혁신도시 15년의 성과 평가와 미래발전 전략

김태환 선임연구위원 · 국가균형발전지원센터장, 민성희 연구위원, 김은란 연구위원, 서연미 연구위원

혁신도시 성과평가의 주요내용

- 1 혁신도시는 공공기관 지방이전을 계기로 인구 및 기업 입주를 유인하여 성장하는 단계에 있음
- 2 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설로 수도권 인구 순유입 현상이 역전되는 등 수도권 인구 분산 효과가 나타났으나 공공기관 이전이 완료되면서 다시 수도권 인구가 순증하기 시작함
- 3 혁신도시 건설은 지역 산업구조의 경쟁력을 강화시키는 효과를 나타냈으나 신(新)지역성장거점으로 기능하는 데에는 한계
- 4 혁신도시에 이전대상 공공기관을 배치하는 과정에서 '형평성 원칙'을 우선 적용한 것은 공공기관 지방이전을 통한 국가균형발전의 취지에 부합했던 반면, '효율성 원칙' 적용은 상대적으로 미약하여 선택과 집중을 통한 규모경제, 지역산업과의 연계를 달성하지 못함
- 5 혁신도시는 주로 신도시형 및 신시가지형 위주로 개발되어 인프라 공급을 위해 지속적으로 예산이 투입됐고, 정주여건 성숙에도 상당한 기간이 소요된 것으로 평가
- 6 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설 효과 제고를 위해서 전향적인 기업 인센티브 등 민간기업 입주 및 투자 활성화를 위한 지속적인 노력이 요구됨

혁신도시 미래발전 전략 제안

- ① (혁신도시의 지속가능한 발전기반 확충) 기업가적 혁신생태계 조성을 위한 '혁신플랫폼' 구축, 민간투자 활성화 대책 추진, 정주여건(교통 환경 등) 개선의 목표치 설정을 통한 관리 등 필요
- ② (혁신역량의 주변지역 확산) 이전 공공기관의 상생발전 사업 참여를 확대하고, 주변지역을 포함한 혁신생태계 조성 및 생활권 계획 수립, 상생발전 사업 지원을 위해 혁신도시권 설정 필요
- ③ (혁신도시 발전 전략의 안정적 추진기반 구축) '혁신도시발전지원센터' 설립 지원, 혁신도시 발전·상생을 위한 '혁신도시건설특별회계' 개편 및 지자체의 자원 마련 필요

1. 혁신도시 정책성과 평가

인구 및 기업 성장

공공기관 지방이전과 함께 혁신도시 내 인구 및 기업 성장 효과

- 혁신도시 인구는 2019년 말 기준 20만 4천여 명으로 계획인구(2030년)의 76.4% 수준
- 2019년 말까지 1,704개 기업이 신규로 입주했으며, 2012년부터 5년간 일자리 11만여 개 증가

표 1 혁신도시 인구 및 산업경제 현황

혁신도시	이전공공기관(계획)	혁신도시 인구		혁신클러스터 기업유치 ^{주1)} 및 혁신도시 일자리 증가 ^{주2)}	
	기관 수(이전 인원)	인구현황(명)(2019.12.기준)	계획인구 달성률(%)	기업유치(개)(2019.12.기준)	일자리 증가(명)(2012~2017)
부산	13(3,262)	7,522	107.5	197	18,600
대구	10(3,162)	17,671	79.5	148	10,048
광주·전남	16(6,923)	32,478	65.6	391	13,556
울산	9(3,179)	19,308	95.4	45	8,583
강원	12(6,118)	23,463	75.6	48	13,128
충북	11(3,116)	25,937	65.7	55	8,943
전북	12(5,300)	26,929	93.4	346	21,874
경북	12(5,561)	21,811	81.6	40	8,444
경남	11(4,080)	24,849	65.8	434	9,995
제주	6(703)	4,748	93.1	0	1,696
계	112(41,364)	204,716	76.4	1,704	114,867

주1: 혁신도시 내·외 혁신클러스터 관련 기업유치 현황, 주2: 혁신도시 내 전 산업에 파생된 일자리 현황.

출처: 국토교통부 내부자료; 김은란 외 2020의 내용을 바탕으로 재구성.

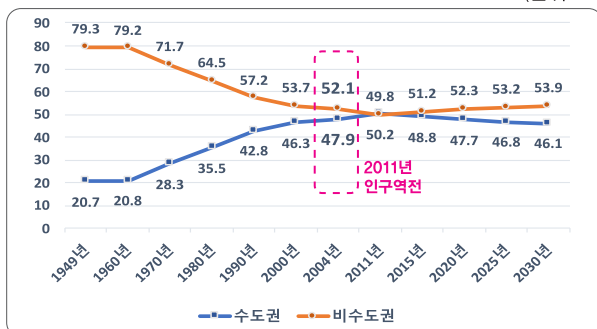
수도권 인구 분산 효과

공공기관 지방이전과 혁신도시 건설로 수도권 인구집중 속도 완화

- 공공기관 지방이전은 수도권과 비수도권 인구가 역전되는 시점을 약 8년 정도 늦추는 효과(2011년 → 2019년)
- 공공기관 지방이전이 본격화한 2013~2017년까지 혁신도시에서 수도권으로 유출되던 인구가 순유입으로 전환

그림 1 2005년 기준 수도권·비수도권 인구집중 전망

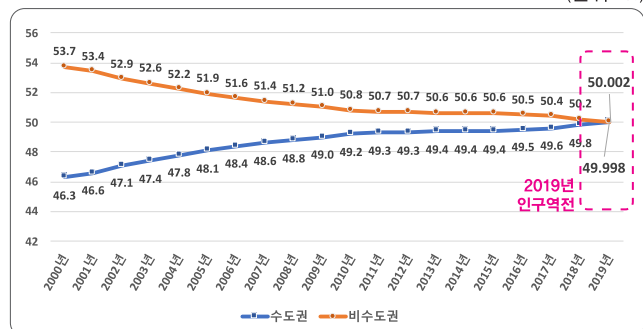
(단위: %)



출처: 건설교통부 외 2005(원자료는 통계청의 통계자료).

그림 2 실질 수도권·비수도권 인구집중 현황

(단위: %)



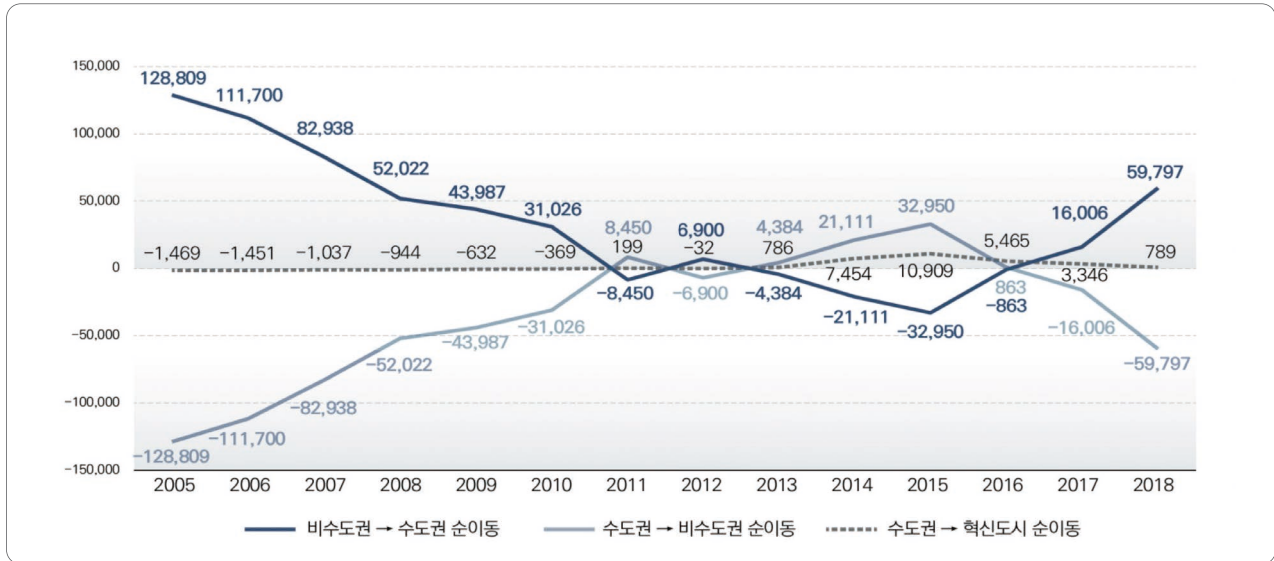
출처: 국가통계포털 (http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20651E&conn_path=I3, 2020년 8월 4일 검색).

혁신도시의 수도권 인구 분산효과는 현재 한계에 달함

- 혁신도시로의 수도권 인구이동은 2015년 정점 이후 감소 추세
- 혁신도시의 인구는 수도권에서 유입인구(16%)보다 인근 모도시에서 유입인구(51%) 비율이 더 높음

그림 3 수도권 및 혁신도시의 인구 순이동

(단위: 명)



출처: 통계청, 국내인구이동통계. (<https://mdis.kostat.go.kr>, 2020년 8월 4일 검색).

지역 산업·경제 성장 효과

혁신도시 건설 및 공공기관 지방이전은 지역산업구조의 경쟁력을 강화

- (사업체·종사자 수) 2012년 이후 혁신도시 소재한 시·군·구가 수도권보다 종사자 및 사업체 수 면에서 상대적으로 빠르게 증가
- 금융·보험업, 전문과학·기술 서비스업 등 전문서비스 부문의 지역 경쟁력 개선

산학연 클러스터 형성을 통한 혁신 창출은 기대에 미치지 못함

- 기업입주는 증가 추세이나 지역 특화발전을 위한 산학연계는 미흡하여 산학연 클러스터 활성화를 위한 정책적 뒷받침이 요구됨

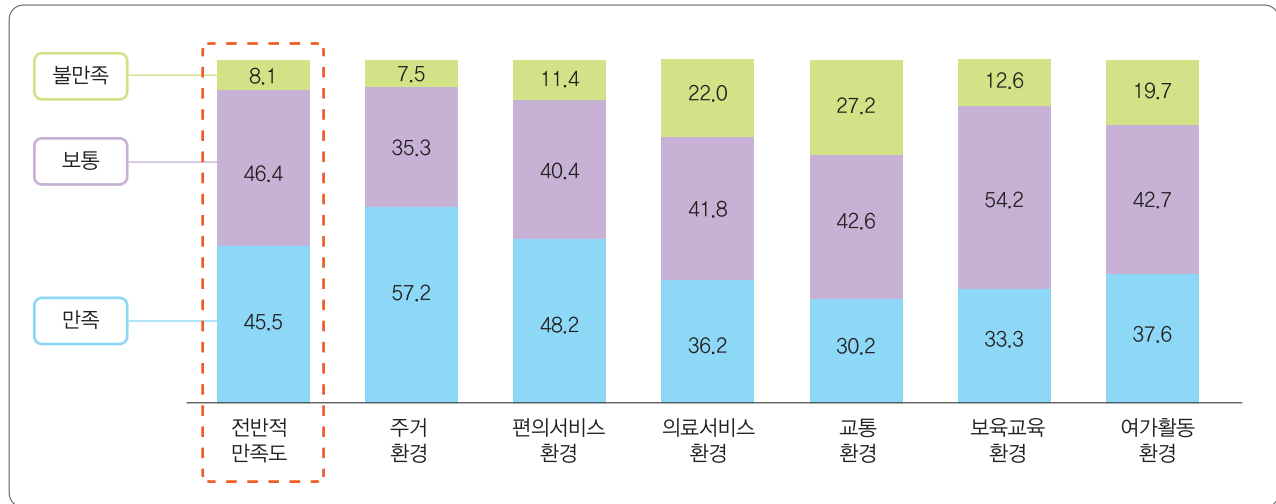
혁신도시 정주여건 조성

혁신도시 주민 대상 정주만족도 조사 결과(2020년 상반기), 주거 환경에 대한 만족도가 높은 반면, 교통 환경에 대한 만족도가 낮게 나타남

- '주거 환경'의 전반적 만족 비율은 57.2%로 비교적 높게 나타난 반면, '교통 환경'은 30.2%로 비교적 낮은 만족 수준을 보임

그림 4 혁신도시 정주여건의 부문별 만족도

(N=4,943, 단위 : %)



출처: 국토교통부 2020.

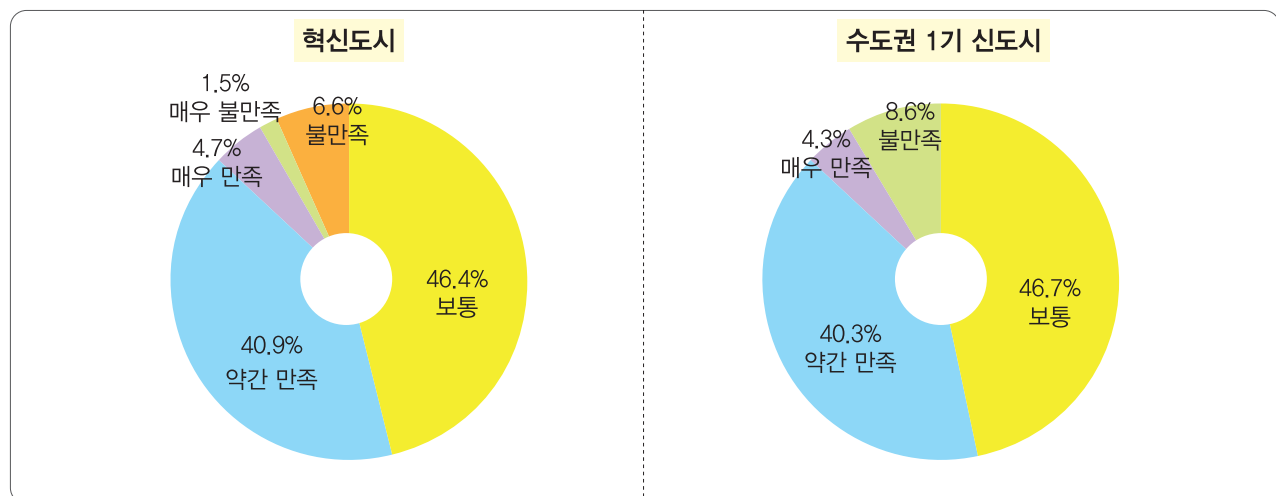
교통·의료서비스 환경의 집중개선과 여가활동 및 학교·보육시설의 점진적인 개선이 필요

- (집중 개선) '교통 환경'과 '의료서비스 환경'은 만족도는 낮으나 중요도가 높음
- (점진 개선) '여가활동 환경'과 '보육·교육 환경'은 만족도가 낮으나 중요도도 낮음

혁신도시 주민의 정주만족도는 10년 경과된 시점의 수도권 1기 신도시 주민의 만족도와 유사

- 혁신도시 입주 개시 이후 8년이 경과한 시점인 2020년 상반기 혁신도시 주민의 정주만족도 조사 결과, 전체 혁신도시의 만족(약간 만족, 매우 만족)의 비율은 45.6%로 수도권 1기 신도시 전체 44.6%를 상회

그림 5 정주여건의 전반적 만족도: 혁신도시 vs 수도권 1기 신도시



주1: 1기 신도시 만족도 조사는 각 신도시별(부천중동, 분당, 일산, 평촌) 200표본씩 전체 1천 개 표본에 대한 조사 결과임.

주2: 1기 신도시는 1992년 말 입주를 완료했고 조사 시점은 2001년으로 신도시 조성 후 약 10년 후 시점의 만족도 결과임.

주3: 1기 신도시 조사의 표본설계 및 시점, 문항 등의 차이로 정주여건 만족도 조사와 비교는 불가하며 참고용으로 제시.

출처: (좌) 국토교통부 2020; (우) 경기개발연구원 2001.

2. 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 전략 평가

공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 추진 경과

노무현 정부는 '국가균형발전을 위한 대구 구상'(2003.6.12)을 통해 공공기관 지방이전 추진 의지 공식 천명

- 국가균형발전을 위한 7대 과제 중 하나로 245개 정부 소속·출연기관 지방이전 제시
- 중앙행정기관의 행정중심복합도시(세종시) 이전과 병행하여 공공기관 지방이전 추진

공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설을 위한 법적 근거를 마련하고 추진 조직을 신설

- ※ 「국가균형발전특별법」(2004.4.), 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」(2007.2.)
- ※ 국가균형발전위원회 '공공기관 지방이전 특별위원회'(2004.5.), 건설교통부 '공공기관 지방이전 지원단'(2004.4.)

‘공공기관 지방이전계획’ 수립에 앞서 광범위한 의견수렴

- 정부와 12개 시·도지사 간 '중앙-지방 간 기본협약' 체결(2005.5.27)
- 한국노총(2005.6.21), 민주노총(2005.6.23.)과 '노·정 간 기본협약' 체결

혁신도시 건설정책 추진(2005~2019)

- 혁신도시별 부지조성 공사 착공(2007.9.)
- 2012년부터 공공기관별로 지방이전 개시, 2019년 12월 말 이전 완료(혁신도시 이전대상 공공기관 112개)

표 2 공공기관 지방이전 주요 추진경과

연도	주요 내용
2003.6.	국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 추진 방침 발표(대구선언)
2004.4.	「국가균형발전특별법」에 '공공기관 지방이전'의 법적근거 마련
2005. 상반기	국회보고, 노조대화, 공청회 등 광범위한 의견 수렴
2005.5.~6.	정부와 12개 시·도지사간 '기본협약'체결, '노정 기본협약'체결
2005.6.	국무회의 심의를 거쳐 '공공기관 지방이전계획' 수립 및 발표
2005.12.	10개 혁신도시 입지선정 완료(시도별 입지선정위원회)
2006.4.	혁신도시건설 기본구상, 방향 마련
2007.1.	(구)「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제정
2007.4.	10개 혁신도시 지구지정 완료
2007.12~2014.12	개별 공공기관 지방이전 계획 및 변경 승인
2009.6.	혁신도시 발전방안 수립
2017.12.	「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」으로의 개정(2018.3.27.시행)
2018.3.	'혁신도시발전추진단' 출범(기존 공공기관지방이전추진단)
2019.12	이전대상 공공기관 총 153개 이전 완료

출처: 국토교통부 내부자료.

이전대상 공공기관 선정 전략 평가

「국가균형발전특별법」에 의거 국가균형발전위원회의 심의(법정·심의 기준 적용)를 거쳐 이전대상 선정

- 총 346개 수도권 소재 공공기관 중 176개 기관(51%)을 이전대상으로 선정, 나머지 170개 기관(49%)은 수도권 잔류

표 3 수도권 잔류 공공기관 선정 기준

법정잔류 (「국가균형발전특별법」 시행령15조 1항 1호~7호)	심의잔류 (수도권 잔류 불가피성이 인정되는 기관, 「국가균형발전특별법」 시행령 제15조 1항 7호)
① 중앙행정기관 ② 수도권을 관할구역으로 하는 기관 ③ 수도권 안의 낙후지역과 폐기물 매립지에 소재한 기관 ④ 공연·전시·도서·지역문화복지·의료시설 등 수도권 주민의 문화·복지 증진에 기여하는 시설을 관리하는 기관 ⑤ 수도권 안에 소재한 문화유적지, 묘지, 매립지, 남북출입장소, 철도역, 공항 등을 관리하는 기관 ⑥ 구성원 상호간의 상호부조, 권익향상 등을 목적으로 설립된 기관 ⑦ 그밖에 수도권 안에 소재하는 것이 불가피하다고 인정되는 기관	① 이전비용이 기대효과에 비해 현저히 큰 기관 ② 민간성격이 강하여 이전강제가 곤란한 기관 ③ 동북아 경제중심 조성에 필수적인 기관 ④ 수도권 입지의 고정성·상징성이 큰 기관 ⑤ 지방에 유사기능을 수행하는 별도 법인이 있는 기관 ⑥ 지방이전 시 업무수행이 사실상 불가능하다고 판단되는 기관 ⑦ 주 고객인 부처 잔류에 따라 잔류하는 기관

출처: 김광익 외 2006.

수도권 잔류기준 중 국가균형발전위원회 심의잔류 기준은 법정 잔류기준에 비해 객관성 확보에 다소 어려움

- (예시) 수도권 입지의 고정성·상징성이 큰 기관, 민간 성격이 강하여 이전강제가 곤란한 기관 등

이전대상 공공기관 배치 전략 평가

이전지역은 수도권과 대전을 제외한 12개 광역시·도

- 배치원칙은 시·도별 발전 정도(형평성)와 지역여건 및 기관특성(효율성)을 반영
- 배분방식은 중앙정부가 일괄 배치

형평성을 고려하여 이전공공기관을 배치한 것은 공공기관 지방이전을 통한 국가균형발전의 취지에 부합

- 기관별 가중치 산정 시 동반이전 가능한 연관기업 규모, 지자체의 이전기관 활용·지원계획 등의 반영이 미흡한 점은 한계

효율성 원칙 적용이 상대적으로 미약하여 이전공공기관과 지역 특성의 연계가 미흡한 지역이 발생

- 선택과 집중을 통한 규모경제 달성, 지역산업과의 연계성 부족은 아쉬운 점으로 지적

중앙정부의 일괄배치 방식 적용으로 이전공공기관의 선호 및 지역의 유치희망을 적극적으로 반영하기 어려움

- 이전공공기관의 이전희망지역의 편중(충청권 87.4%) 및 지역의 유치희망 공공기관 중복(10개 시·도 한국전력공사 1순위) 등의 이유로 이전공공기관 및 지역 의견을 적극적으로 반영하기 곤란

혁신도시 입지선정 및 개발 방식 평가

혁신도시는 수도권과 대전·충남을 제외하고 각 시·도에 1개씩 건설(광주·전남은 공동혁신도시 건설)

- 정부는 혁신도시 입지선정 원칙을 제시하고 시·도 지사가 입지·개발 방식 결정
- 기존 시가지 내부에 입지한 부산(재개발형)을 제외하고 신도시형 및 신시가지형으로 개발

혁신도시 입지결정 과정에서 시·도의 자율성은 보장됐으나, 일부 시·도 내 지자체 간 갈등 발생

- 입지선정 기준·결과의 객관성에 대한 이의 제기*로 다양한 지역·집단 간 분쟁 발생

* 혁신도시선정무효 강릉시비상대책위원회(2006.4.14.) 강원도지사 상대 입지확정처분 취소 청구, 춘천혁신도시유치위원회 비상회의 감사원에 감사 청구(2006.1.16.), 춘천시민대표 244명 헌법재판소에 헌법 소원 등

신도시 및 신시가지 개발 방식은 지속적 예산 투입과 정주여건 성숙에 상당한 기간 소요 초래

- 혁신도시 내 인프라 건설과 정주환경 개선을 위해 예산·자원의 지속적 투입에도 정주 만족도 개선이 필요

추진체계 및 이전과정 관리 전략 평가

정부의 강력한 정책 추진 의지와 범정부 협력체계 구축을 통해 체계적으로 대응

- 국가균형발전위원회의 컨트롤 타워 기능과 국토교통부, 총리실, 이전대상기관 주무부처 등의 효율적 역할 분담
- 이전대상 공공기관 배치, 입지선정 및 혁신도시 개발 관련 갈등에 선제적으로 대응

3. 혁신도시 미래발전 전략 제안

지속가능한 발전기반 확충

기업가적 혁신생태계 조성을 위한 ‘혁신플랫폼’ 구축 추진

- 4차 산업혁명 시대의 ‘가상 + 물리적 공간 혁신플랫폼’을 구축하여 유관사업의 연계효과 제고, 혁신기관 및 혁신도시 간 시너지 창출
- 혁신플랫폼은 학습·교류의 장, 스타트업 및 기성기업의 입주, 거버넌스 지원 역할을 담당
- 핀란드 슬러시(Slush)*를 지향하는 혁신도시 이전공공기관 연계형 스타트업 네트워크의 장을 조성하여 기업가적 혁신생태계로서 혁신도시의 브랜드 확립

* 핀란드 슬러시(Slush)는 헬싱키에서 열리는 유럽 최대 규모의 스타트업 컨퍼런스로 전 세계 스타트업과 벤처캐피털, 엔젤투자자, 언론인들이 모여 창업 관련 프로그램을 통해 스타트업 생태계 활성화를 목표로 함

- 오픈캠퍼스 사업을 확대하여 공공기관 및 기업이 필요로 하는 인재양성을 위한 범용 교육(예: 코딩교육) 및 창의인재 양성 사업(예: 프랑스 에콜42[école42]* 형태의 혁신아카데미) 추진

* 디지털산업을 이끌어갈 청년(만 18~30세) 인력 양성을 목적으로 프랑스 이동통신업체 프리모바일사 회장이 설립한 교육기관으로 교사 없이 학생 간의 소통과 상호협력을 통한 공동교육 방식을 채택

산학연 연계, 혁신생태계 조성 사업을 지역발전투자자 협약을 통해 추진

- 부처별 혁신도시 관련 사업의 상호연계성을 강화하고, 혁신생태계 조성 사업의 지속성 확보

산학연 클러스터 미분양 용지 용도 전환, 장기 미착공 용지 착공 지원 등 민간투자 활성화 대책 추진

- 기부채납, 개발이익 환수를 전제로 토지이용계획 재수립 추진 필요

기반시설·인프라 및 정주 환경 개선의 목표치 설정을 통한 도시 기능 확충

- 정주관련 주요 서비스 거점지역을 연결하는 대중교통 노선체계 정비, 광역 교통체계 구축 등으로 혁신도시 교통 환경의 집중적 개선

혁신역량의 주변지역 확산을 통한 지역 상생 발전

지역인재 육성, 기업 지원 등 이전공공기관의 혁신도시 상생발전 사업 참여 확대를 지원

- 이전 공공기관의 지역공헌 예산 확보를 위해 기획 및 사업비 직접 지원 추진

혁신도시 개발구역을 넘어선 혁신생태계 조성, 생활권계획 수립, 상생발전 사업 지원을 위해 혁신도시권 설정

혁신도시 발전전략의 안정적 추진 기반 구축

혁신도시의 안정적 발전을 위한 ‘혁신도시발전지원센터’ 설립 지원

- 산학연 연계, 혁신플랫폼 구축, 스타트업 지원 등을 위해 민간 참여를 촉진하는 기업가적 운영체계 마련
- 신지역성장 거점 형성에 부합하도록 지자체 주도 설립을 추진하되, 정부의 지원 등 일정 기간 안정적 뒷받침

‘혁신도시건설특별회계’의 목적 및 역할을 공공기관 이전 재원에서 혁신도시 발전 재원으로 변경

- 국가균형발전특별회계 일부 이관, 국가균형발전특별회계 내 혁신도시 계정 신설, 국세·지방세 이관 등으로 세입 확충

지자체의 혁신도시 발전을 위한 역할 강화 및 혁신도시 발전·상생 자원 기금 조성 의무화

- 혁신도시 건설로 지자체가 얻은 편익의 일부를 혁신도시 발전 재원으로 조성 및 활용 필요

참고문헌

건설교통부·국가균형발전위원회, 2005. 공공기관 지방이전 계획. 과천·서울: 건설교통부·국가균형발전위원회.
 건설교통부, 2005. 수도권 공공기관의 효율적인 지방이전 추진방안 연구. 과천: 건설교통부.
 경기개발연구원, 2001. 수도권 도시개발 평가 및 향후 경기도 정책 방향 연구. 수원: 경기개발연구원.
 국가통계포털. 주민등록인구. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20651E&conn_path=3 (2020년 8월 4일 검색).
 국정홍보처, 2008. 참여정부 국정운영백서 6: 균형발전. 서울: 국정홍보처.
 국토교통부, 2016. 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서. 세종: 국토교통부.
 ———, 2020. 2020 혁신도시 정주여건 만족도 설문조사 결과보고서. 세종: 국토교통부.
 김광익·이동우·권영섭·김형진·박경현, 2006. 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설백서 연구. 세종: 국토연구원.
 김은란·서연미·정유선, 2020. 지역 상생발전을 위한 혁신도시 연계형 원도심 재생 방안 연구. 세종: 국토연구원.
 통계청. 국내인구이동통계. <https://mdis.kostat.go.kr> (2020년 8월 4일 검색).

※ 본 자료는 국토교통부 의뢰로 국토연구원에서 수탁과제로 수행한 ‘김태환 외, 2020. 혁신도시 성과평가 및 정책지원’의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

김태환 국가균형발전지원센터 선임연구위원(thkim@krihs.re.kr, 044-960-0201)
민성희 국토계획·지역연구본부 연구위원(shmin@krihs.re.kr, 044-960-0154)
김은란 국가균형발전지원센터 연구위원(erkim@krihs.re.kr, 044-960-0668)
서연미 국가균형발전지원센터 연구위원(ymseo@krihs.re.kr, 044-960-0215)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

