KRSA 한국지역학회
Korean Regional Science Association

제 14 호
2020년 9월 30일

한국지역학회 회보

발행인: 임업 **편집인:** 이수기, 김동현, 손민수, 김태현, 전재식

주소: (08826) 서울시 관악구 관악로1 82동 315호
전화: 010-6643-2159 / **E-mail:** krsa83@krsa83.or.kr / **Homepage:** http://www.krsa83.or.kr

회원 기고

혁신도시 정책의 평가와 방향

남 기 찬 연구위원
국토연구원
학연네트워크 위원장

혁신도시 건설의 완료. 시즌2의 시작

국가균형발전을 위한 다양한 대책 중에 최근 가장 뜨겁게 논의되는 이슈는 '세종시의 행정수도 완료논의'와 더불어 '혁신도시 시즌2'를 통한 균형발전정책의 완성이라 할 수 있다. 주지하고 있는 바와 같이 혁신도시는 참여정부 시절 추진한 강력한 국토균형발전의 전략 수단 중 하나였다. 이러한 참여정부 정책은 시간의 텀을 두고 문재인 정부에 이르러 다시금 진행 중이다. 이러한 정책의 상속은 같은 뿌리를 유지하고 있는 전 정부의 지역발전정책을 계승·발전 한다는 측면에서 긍정적임과 동시에, 정책의 과오까지도 반복할 수 있는 여지가 있다는 측면에서 한계 또한 존재할 수 있다. 이러한 과오를 바로잡고, 그 잠재력을 극대화하기 위해서는 과거 혁신도시의 추진 과정과 현재의 상황, 이를 바탕으로 미래의 발전적 방향성을 도출하는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 이를 위해서 우리는 지금까지 혁신도시의 성과는 어떠하였는지, 이를 위해 현 정부의 '혁신도시 시즌2'가 지향해야 하는 방향이 무엇인지에 대한 자문(自問)을 수행할 필요가 있다고 생각된다.

혁신도시의 성과평가

본래 취지와 달성목표를 차치하고서라도 혁신도시를 논의함에 있어 가장 큰 이슈는 '이전공공기관'에 대한 존재이며, 이에 따라 혁신도시의 성과를 판단하고 있음을 부인할 수 없다.

지금까지 혁신도시의 성과를 평가하는 정량적 수치는 다음과 같다. 2019년 말 10개의 혁신도시 건설 및 153개 공공기관의 이전이 완료되었으며, 이로 인해 혁신도시의 정주인구는 2014년 5.9만명 수준에서 2019년 20.5만명 수준으로, 같은 기간 동안 입주기업은 66개에서 1,707개로 그 규모가 확충되었다고 보고되고 있다(국토교통부. 2020)[1]. 인구·사업체의 단순 수치뿐 아니라, 그 안에서 나타나는 활동의 측면에서도 몇몇의 개선효과는 감지된다.

1) 국토교통부. 2020. 혁신도시 성과평가 및 정책지원.

이러한 정량적 개선사항과 더불어 국가균형 발전의 성과를 살펴보면, 다수의 언론에서 보도된바와 같이 혁신도시 등 지방이전이 수도권과 비수도권 인구가 역전되는 시점을 2011년에서 2019년으로 약 8년 정도 늦추는 효과로 평가되고 있다. 이는 엄연히 혁신도시의 정책성과 중 하나로 평가받을 수 있으나, 혁신도시 시즌1이 불균형 분포의 속도를 저감하는 효과를 보였을 뿐, 근본적인 지역성장의 모멘텀을 바꾸는데 한계가 존재하였음을 부인할 수 없다.

이러한 한계가 왜 존재하는가에 대해서는 많은 학자와 다양한 기관에서의 연구가 수행되고 있다. 이들의 연구를 종합하면, 대표적으로 이전공공기관에 대한 선정과 배치, 혁신도시의 입지 및 개발방식, 추진체계 등의 문제를 들 수 있다.

대표적으로 이전공공기관의 선정과 배치와 관련한 논의는 쉽게 그 공과를 나누어 제시할 순 없으나, 큰 틀에서 정책의 효율성과 형평성의 대립적인 측면이 존재하였다. 정치적, 정책적으로 이전기관을 다수의 시·도에 분산 배치한 기본원칙은 사후적으로 적절하다고 평가하는 전문가가 많은 것으로 보고되고 있으나, 지역성장거점을 육성하고자 하였던 혁신도시의 당초 목표를 부합하기 위해서는 이전기관에 대한 나눠먹기식 배분 보다는 광역권 단위의 특성화를 고려한 이전기관의 집중배치가 더 적절하였다는 의견 또한 다수 존재하고 있다.

혁신도시의 입지 및 개발방식에 대한 반성도 존재한다. 혁신도시의 입지는 기본적으로 시·도의 자율적인 선정하에 추진되어, 시·도 측면에서의 갈등은 최소화할 수 있었으나, 기초 시·군간의 갈등이 발생하였음은 부인할 수 없다. 이와 더불어 개발방식으로 활용된 신도시형, 기존도시 활용형의 방식에서 오는 한계점도 존재한다. 신도시형은 인프라의 조성이 유리한 반면, 주변지역과 혁신적인 동력이 어우러지는데 보다 장기간이 소요된다는 한계가 존재하며, 기존도시의 활용형은 기 구축된 혁신 네트워크를 활용할 수 있다는 장점이 존재하나, 기존 집단간 복잡한 이해관계를 조정하는데 있어서 면밀한 대처가 요구된다는 한계 또한 존재하였다. 이와 같이 추진과정에서 빚어진 한계점은 혁신도시가 오롯이 지역의 혁신성장거점으로 자리매김 하는데 적잖은 제약으로 존재하고 있는 상황이다.

결론적으로 혁신도시 시즌1은 다양한 성과와 함께 향후 개선해야할 추진과제 또한 적시하고 있다. 이것이 시즌2의 목표로서 제시된 정주여건개선, 산업클러스터 활성화, 이전기관의 지역발전 선도, 주변지역과의 상생발전, 추진체계 재정비 등에 관한 것이다. 현 단계에서 개선이 불가능한 부분은 한계로 인정하되, 현재 상황하에서 추가적인 과오를 예방하고 발전적인 다음단계로 나아가기 위해서는 기 추진된 혁신도시 정책이 외딴 섬으로 남지 않도록 정책적인 보완이 필요하다는 것이 중론이라 할 수 있다.

혁신도시 시즌2가 나아가야할 방향

다소 부담스러운 용어 일 수는 있겠으나, 사실 혁신도시의 성패는 강제적 이주(forced migration) 보다는 자발적 이주(spontaneous migration)가 가능하도록 지역경쟁력을 향상시키는데 있다고 보는 것이 합당하다. 혁신도시 시즌1이 강제적 이주에 기반 한 마중물 이였다면, 혁신도시 시즌2는 자발적 이주가 가능한 지역터전을 마련하는 것이 목표가 되어야 한다.

이를 위해서는 인구·산업이 자발적으로 이동할 수 있도록 지역의 효용이 증대될 수 있는 여건을 조성해 주는 것이 중요하다. 혁신도시 시즌2는 바로 여기에 방점을 두고 진행될 필요가 있다. 이러한 측면을 정책당국자도 모를 리 없다. 문재인 정부는 혁신도시 시즌2를 추진하면서 다음과 같이 시즌1과의 차별점을 제시한 바 있다.

지역에서 이전공공기관의 리스트를 '알아서' 준비하는 성실한 모습도 보여주고 있다. 추가적인 이전공공기관을 기존에 몰아줄 것인지, 새로 지정할 것인지 등 '창의적 논쟁'도 존재한다. 이러한 불협화음은 새로운 정부의 정책을 '시즌1의 2편'으로 만들고 있으며, 국가균형발전이라는 목표 달성을 위한 정책운신의 폭을 좁게 한다.

〈표 1〉 혁신도시 시즌1과 시즌2 비교

구분	시즌1	시즌2
추진주체	중앙정부(top-down)	지자체, 공공기관, 대학 등(bottom-up)
정책목표	수도권 집중완화 및 자립형 지방화	국가균형발전을 위한 신지역성장거점 육성
추진과제	도시건설 및 지방이전 완료	산학연 클러스터 활성화, 수준높은 정주여건, 상생발전
정책대상	이전공공기관	혁신도시 이전공공기관, 지역주민, 지역대학, 입주기업
대상공간	혁신도시	혁신도시, 모도시, 주변 지자체

출처 : 관계부처 합동 보도자료(2018.2.2.), '혁신도시 시즌2' 추진방안.

관계부처 합동 보도자료에서 제시한 추진방향 중 어디에서도 혁신도시 시즌2의 주된 수단으로 추가적인 이전기관에 대한 논의를 하고 있지 않다. 오히려 시즌1이 이전기관 중심의 강제적 이주에 기반 한 top-down 형태의 정책이었다면, 시즌2는 지역공동체 중심, 지역주도의 bottom-up정책이 될 것을 주문하고 있다.

그럼에도 불구하고 실상 '혁신도시 = 공공기관 지방이전'으로 비추어지는 상황이다. 이러한 과정에서 혁신도시 시즌2는 '기존 혁신도시 VS. 신규 지정되는 혁신도시'와의 대립으로 변모되어버렸으며, 정치권에서는 이를 정쟁의 도구로 활용하고 있다. 공공기관의 추가적인 이전은 이미 기정사실화 된지 오래이며, 저마다의

어디까지나 혁신도시 정책의 본질은 국가균형발전이라는 비전달성을 위해 지역의 성장거점을 마련하는 수단이 되어야 한다. 이의 과정에서 공공기관을 이전하는 방법은 정부가 활용할 수 있는 일부 수단에 지나지 않아야 할 것이다. 오히려 지자체는 기존의 혁신도시를 지역의 자립적 성장기반으로 만들고 지역의 기존자원과 어떻게 연결할 수 있을 것인지, 이를 위해 해소되어야 할 제약조건이 무엇인지 등에 대해 맞춤형으로 중앙정부에 역 제안하는 노력이 우선적으로 필요하다. 균형발전을 위해 지역이 활용할 수 있는 수단으로서 혁신도시의 성숙문제를 다루어야 직접적인 정책의 주체로서 지역이 자리매김할 수 있다. 그것이 시즌제 정책에서 탈피하는 진정한 의미의 혁신도시가 될 수 있는 방향으로 판단된다.

2020년 한국지역학회 전기학술대회 및 총회 결과보고

학술위원회

2020년 한국지역학회 전기학술대회는 COVID-19의 확산으로 인해 7월 10일(금) “포스트 코로나 시대 지역의 역할”이라는 주제로 온라인·오프라인(장소: 서울대 아시아 연구소) 병행 개최되었습니다.

1부에는 지역학 연구 라운드 테이블을 비롯해 한국지역학회 총회가 개최되었으며 연구윤리 교육이 있었습니다.

1부 지역학 연구 라운드 테이블은 Youtube 라이브 채널을 통해 송출되었습니다. 국토연구원 이왕건 박사님께서 포스트 코로나 시대 지역연구의 방향에 대해 발표가 있었으며 박양호 전 국토연구원장님을 좌장으로 이상호 교수님(한밭대), 이상대 박사님(경기연), 이왕건 박사님(국토연), 임업 교수님(연세대)의 토론이 있었습니다.

2부는 Zoom 온라인 화상회의를 통해 진행되었으며 김영롱 박사님(경기연), 이재경 교수님(홍익대), 조성철 박사님(국토연)의 발표가 있었으며 김홍석 교수님(서울대)을 좌장으로 이수기 교수님(한양대), 임윤택 교수님(한밭대), 우명제 교수님(서울시립대)의 토론이 있었습니다.

학술대회 자료는 한국지역학회 홈페이지 **학술행사≫학술행사자료**에서 확인하실 수 있으며, 1부 지역학 라운드 테이블은 인터넷에서 다시 볼 수 있습니다.

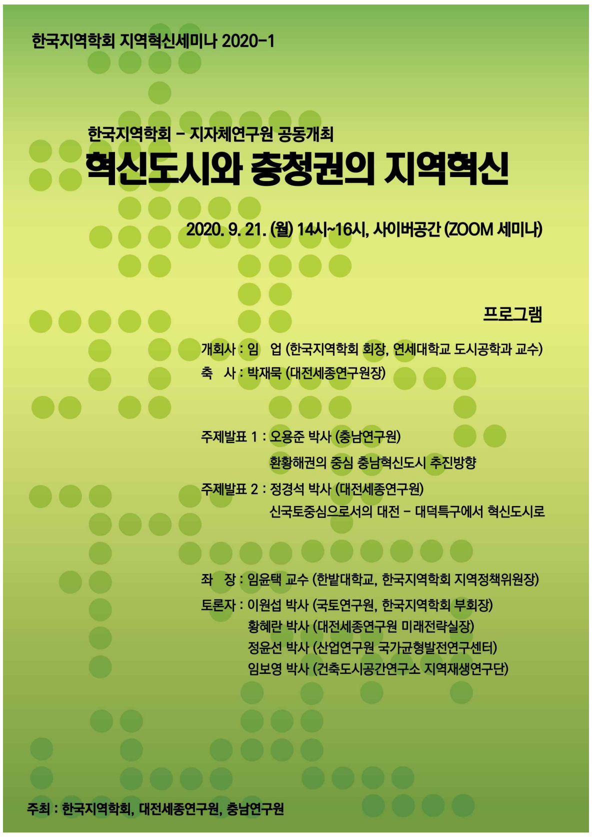
지역학 연구 라운드 테이블 Youtube 접속 주소: https://youtu.be/IC5EUAuY0cs

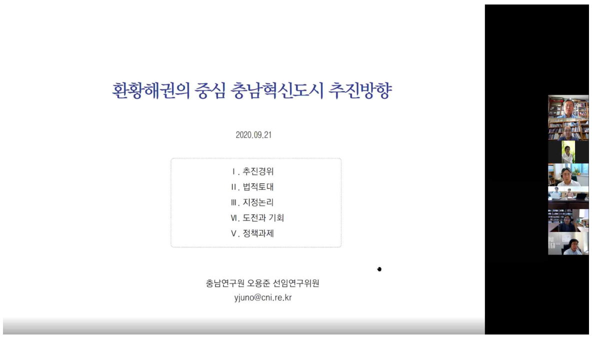
한국지역학회-지자체 연구원 공동 제1회 지역혁신 세미나 개최

지역정책위원회

한국지역학회와 각 지자체연구원이 공동으로 개최하는 첫 번째 지역혁신세미나가 2020년 9월 21일 개최되었다. 대전세종연구원, 충남연구원과 한국지역학회가 공동 주최하여 ‘혁신도시와 충청권의 지역혁신’이라는 주제로 열린 이번 세미나는 그동안 행정중심복합도시로 인하여 혁신도시 지정에서 소외된 충남과 대전이 「국가균형발전특별법」 개정을 계기로 혁신도시 지정 가능성이 높아지면서 이를 지역혁신의 발판으로 삼고자 하는 지역의 의지를 담아내었다. 당초 대전세종연구원에서 개최하기로 하였으나, 코로나-19로 인하여 온라인공간에서 개최된 세미나에서는 우리 학회 임업 회장의 개회사와 이상호 고문(제20대 회장)의 축사로 시작되었다.

충남연구원의 오용준 박사가 “환황해권의 충남 혁신도시 추진방향”을, 대전세종연구원의 정경석 박사가 “신국토중심으로서의 대전 – 대덕특구에서 혁신도시로”라는 주제로 발표를 하였다. 이어진 토론은 우리 학회 지역정책위원장 임윤택 교수의 사회로 이원섭 박사(국토연구원), 황혜란 박사(대전세종연구원), 정윤선 박사(산업연구원) 그리고 임보영 박사(건축도시공간연구소)의 지정토론이 있었다. 수도권으로의 인구와 산업 집중이 더욱 심각해지고 있는 시기에 지역혁신을 이끌 수 있는 혁신도시 구축을 위하여 그동안 혁신도시 조성 및 정착과정을 살펴보고 향후 혁신도시가 지역의 중심으로 기능할 수 있도록 하기 위한 국토균형발전, 산업, 혁신인력 등의 관점에서 활발한 토론이 있었다. 장소의 변경, 홍보 등 첫 실행에 따른 몇 가지 문제점을 개선하여 향후 부울경권, 광주전남권 등의 지자체연구원과 공동 세미나를 추진할 예정이다.





학회소식 2020년 7월 ~ 9월

[총무위원회] 2020년 임시총회 결과

○ 임시총회 개최
- 1명이 공석이었던 학회 감사 선출에 관한 안건을 논의하기 위해 전기 학술대회와 함께 임시총회를 개최되었으며, 오은주 박사(서울연구원)가 감사로 선출되었습니다.

[편집위원회] 지역연구 발간 및 제36호 발간 계획

○ 2020년 9월 현재까지 『지역연구』에 투고된 논문은 총 21편으로, 이 중 14편 게재, 7편 탈락, 3편 심사 중입니다.
- 3월호 5편 게재
- 6월호 4편 게재
- 9월호 5편 게재 예정(최종 편집 중)

〈지역연구 9월호 게재 예정 논문〉

투고자	소속기관	논문명
송태수, 임업	연세대학교	지역박탈이 주민의 계층상승 가능성에 대한 인식에 미치는 영향: 서울시를 대상으로
김지원, 마강래	중앙대학교	베이비붐 세대의 귀향 저해요인에 관한 연구
이주한, 김동현	부산대학교	지역경제 성장에 따른 지역 내부의 경제적 격차 추정에 관한 연구
임준홍	충남연구원	내포신도시 조성에 따른 지역경제 영향에 대한 실증분석
김진오, 박정일	경희대학교, 계명대학교	지속가능한 도시산업공간 정책: 미국 주요 도시의 경험과 시사점

○ 『지역연구』 제36권 제4호(2020년 12월호)는 “포용도시”를 주제로 특집호(special editor: 박인권 교수)로 진행할 예정입니다.

[학술위원회] 2020년 후기학술대회

○ 2020년 후기학술대회는 11월 말에서 12월 초 사이 개최될 예정이며, 전기학술대회와 동일하게 온라인·오프라인 병행 형식으로 진행될 예정입니다.
※ 구체적인 일시 및 프로그램은 학술위원회를 통해 10울 중순 경 공지 예정입니다.

제10회 아시아지역학회 학술대회 안내

○ COVID-19의 확산에 따라 올해 10월 개최 예정인 제10회 아시아 지역학회 학술대회(Asian Conference Regional Science)는 온라인(Cisco Webex)으로 개최하게 되었습니다.

- 일시 : 2020년 10월 10일 ~ 11일
- 장소 : 온라인 개최(Cisco Webex)
- 등록비 : 무료
- 공식 웹사이트 : http://sp.sk.tsukuba.ac.jp/ACRS/index.html

○ 구글 폼(https://forms.gle/CW1ExiJ65grXJEWe8)을 통하여 등록할 수 있으며 등록자에 한하여 학술대회 일주일 전에 온라인 참여방법이 공지될 예정입니다.

2020년도 연회비 납부 안내

구 분		금 액
개인회원	입회비	1만원
	일반회원	4만원
	준회원(학사 학위자 및 석사과정 재학)	2만원
	평생회원	50만원
단체회원	일반기관(연구원, 회사, 기타)	30만원
	교육기관(학교, 도서관)	10만원
이사회 기부금 (연회비 미포함)	회장	50만원
	부회장	30만원
	임원진(상임이사 및 감사, 고문)	10만원
	일반이사	10만원

[계좌이체를 이용하는 경우]
- 학회 계좌로 직접 회비 이체 (국민은행 630337-01-001302, 예금주: (사)한국지역학회)
- 이체시 입금자명 입력 필수

[전자결제를 이용하는 경우]
- 학회 홈페이지(http://www.krsa83.or.kr)의 학회비 전자결제 시스템 이용(홈페이지 상단 메뉴의 **회원관련 〉 학회비 결제** 순으로 접속)