지역발전거점으로서의 혁신도시의 발전방향

송 우 경
(산업연구원 연구위원)

Ⅰ. 혁신도시와 관련한 여건 변화

□ 지역발전정책의 기조 변화

수도권 소재 공공기관의 지방이전과 혁신도시 건설계획을 시작한 참여정부는 수도권과 지방의 발전격차 심화, 요소투입형 발전전략의 한계를 극복하기 위해 시·도, 시·군·구를 공간단위로 하는 다극 분산형 발전전략, 혁신주도형 발전전략, 자립형 지방화 전략을 추진하였다.[1] 그러나 이러한 균형발전정책이 실질적인 지역발전과 국가경쟁력 제고로 이어지지 못했다는 판단하에 이명박정부는 광역화, 특성화, 상생발전, 분권화를 지역발전정책의 추진전략으로 제시하고 지역의 경쟁력 강화를 위한 각종 시책들을 추진하고 있다. 특히, 현 정부 지역발전정책의 핵심은 광역경제권 정책으로 기존 16개 시·도를 5+2 광역경제권으로 개편하여 지역간 연계·협력과 광역권별 비교우위를 살린 차별화된 발전을 강조하고 있다.[2] 참여정부에서는 시·도를 공간단위로 혁신도시의 입지를 결정하였지만 현 정부에서는 광역경제권 정책을 추진함에 따라 이제는 혁신도시를 광역경제권이란 보다 큰 틀 속에서 발전방향을 모색할 필요가 있다.

□ 지역산업정책의 변화

참여정부 시기에 공공기관의 지방이전 및 혁신도시의 입지선정 과정에서 중요하

〈그림 1〉 지역발전정책의 패러다임 변화

행정구역 단위 투자	⇨	광역화(규모의 경제)
모방적·획일적 개발		특성화(선택과 집중)
중앙정부 주도		분권화(지자체 중심)
지역간 소모적 대립·갈등		상생발전(연계·협의)

1) 국가균형발전특별법 제18조(공공기관의 지방이전)를 보면, 정부는 수도권에 있는 이전대상공공기관을 단계적으로 지방으로 이전하기 위한 공공기관 지방이전 시책을 추진하도록 되어 있다.
2) 5+2 광역경제권은 수도권(서울, 인천, 경기), 충청권(대전, 충남, 충북), 호남권(광주, 전남, 전북), 대경권(대구, 경북), 동남권(부산, 울산, 경남)의 5개 광역경제권과 인구 200만명 이하인 강원권, 제주권의 2개 특별광역경제권으로 구성된다.

게 고려된 요소는 시·도 전략산업과의 연관성이었다. 혁신도시로 이전하는 공공기관이 시·도 전략산업(2004년 선정)과의 긴밀한 연계를 토대로 산학연 클러스터를 구축해야 혁신도시의 본래 기능을 수행할 수 있다고 보았다. 이명박정부가 들어서면서 지역산업정책에 변화가 있었는데, 기존 시·도 전략산업과 함께 광역경제권 단위에서 선도산업 1단계 육성사업이 2009년부터 3년간 추진되었다. 2012년 상반기에

〈표 1〉 지역별 지역산업의 변화

권역	시도 전략산업 (2004.8 선정, 2012년 상반기 종료)		광역권 1단계 선도산업 (2009.2 선정, 2012년 상반기 종료)	광역권 2단계 선도산업 (2012.1 선정)
충청권	대전	정보통신, 바이오 첨단부품/소재, 메카트로닉스	· 의약바이오 · New IT	· 의약바이오 · 차세대에너지 · New IT · 융합기계부품
	충남	전자정보기기, 자동차부품 첨단문화, 농/축산바이오		
	충북	바이오, 반도체 이동통신, 차세대전자		
호남권	광주	광산업, 정보가전 자동차부품, 디자인문화	· 신재생에너지 · 친환경부품소재	· 신재생에너지 · 라이프케어 · 광융복합 · 친환경 수송기계
	전남	생물, 신소재/조선 물류, 문화관광		
	전북	자동차기계, 생물 대체에너지, 문화관광		
대경권	대구	메카트로닉스, 전자정보기기 섬유, 생물	· IT융복합 · 그린에너지	· 그린에너지 · IT융복합 · 스마트기기 부품 · 첨단융합소재
	경북	전자정보기기, 신소재부품 생물한방, 문화관광		
동남권	부산	항만물류, 기계부품 관광컨벤션, 영상IT	· 수송기계 · 융합부품소재	· 에너지플랜트 · 그린화학소재 · 수송기계 · 조선해양
	울산	자동차, 조선해양 정밀화학, 환경		
	경남	지식기반기계, 로봇 지능형홈, 바이오		
강원권	강원	바이오, 의료기기 신소재/방재, 관광문화	· 의료융합 · 의료관광	· 기능성 신소재 · 바이오메디칼 · 헬스케어
제주권	제주	관광, 건강뷰티생물 친환경농업, 디지털콘텐츠	· 물산업 · 관광레저	· 풍력서비스 · 차세대식품융합 · MICE

광역경제권 선도산업 1단계 육성사업과 시·도 전략산업 육성사업이 모두 종료됨에 따라 지역산업 육성정책의 큰 틀이 새롭게 만들어질 것으로 보인다. 기존의 광역경제권 선도산업, 시·도 전략산업, 시·군의 특화산업 3층 구조가 광역경제권 2단계 선도산업과 시·도의 (가칭)신지역특화산업 2층 구조로 개편될 예정이다. 이러한 지역산업정책의 변화는 혁신도시의 핵심인 산학연 클러스터의 구축과 밀접한 관련이 있어 지역산업정책의 변화와 연계한 혁신도시의 발전방향 모색이 필요하다.

□ 이전기관 통폐합 및 이전공공기관의 지방이전계획 승인완료

현 정부는 2008년 3차에 걸친 공기업 선진화 방안을 추진하면서 지방으로 이전 예정이었던 159개 공공기관을 통폐합하여 147개로 조정하였다. 2007년 12월 1차로 28개 공공기관에 대해 지방이전계획을 승인한 이후 지속적인 추진을 통해 2011년 말 113개 이전기관에 대한 지방이전계획승인을 완료하였다. 전국 10곳의 혁신도시에서는 부지조성과 도로·상수도 등 기반시설 마무리 공사가 진행되고 있고, 2012년부터 선도 이전기관의 청사 준공 및 기관이전 준비작업이 본격화될 것이다. 혁신도시 건설을 위한 하드웨어적 공사가 마무리되고 이전 공공기관의 혁신도시 이전작업이 본격화됨에 따라 이전 공공기관과 지역산업을 중심으로 산학연 클러스터 구축 등 소프트웨어적 사업을 검토·기획할 필요성이 높아지고 있다. 정부의 산학연 클러스터 구축 계획에 따르면 공공기관의 이전과 연계하여 산학연 기반조성단계(2007~2012)와 본격적인 산학연 구축단계(2013~2017)로 구분하고 있다.[3] 따라서 앞으로는 혁신도시의 건설과 관련된 하드웨어적 사업을 착실히 진행하면서 산학연 클러스터 구축 등 혁신여건 조성을 위한 소프트웨어사업을 기획·추진해야 할 것이다.

□ 녹색기술과 KTX 교통망 확충

최근 저탄소 녹색성장의 정책기조에 따라 공공기관의 이전청사와 혁신도시를 저탄소 녹색건물과 녹색도시로 건설하려는 움직임이 일고 있다. 참여정부의 혁신도시 건설계획에는 쾌적한 정주여건 조성을 위한 저밀도 전원도시의 요소가 포함되는 정도였으나, 현 정부 들어서서 녹색성장 패러다임이 확산되면서 관련 지자체들이 혁신도시를 신재생에너지 기반 저탄소 녹색도시로 구현하려는 전략을 구체화하고 있다.

혁신도시의 발전과 관련하여 추가적으로 고려할 여건변화로 KTX 고속철도망의 확충을 들 수 있다. KTX 고속철도망의 확충으로 전국 10개의 혁신도시 중 음성·진천, 서귀포를 제외한 8개 혁신도시는 인근에

3) 건설교통부 공공기관지방이전추진단, 혁신도시 산학연 클러스터 구축계획 수립의 가이드라인, 2007

KTX 역사를 보유하게 되었다. 이를 통해 혁신도시는 인적·물적·정보교류 등 발전거점으로서 중심성을 강화할 수 있게 되었다. 혁신도시의 발전방향을 모색함에 있어 녹색성장 패러다임, KTX 교통망의 확충 등과 같은 새로운 여건변화도 적극적으로 검토·활용할 필요가 있다.

Ⅱ. 공공기관 지방이전과 혁신도시 추진현황

공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설계획은 참여정부에서 이명박정부로 정권의 변화, 공기업선진화 등 여러 변화에도 불구하고 공공기관 지방이전계획 승인, 혁신도시 토지보상 및 부지조성 등 지속적으로 추진되어 왔다.

수도권 소재 공공기관의 지방이전과 혁신도시의 건설계획은 '국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 추진방안' 발표(2003년 11월, 참여정부 제30회 국정과제회의), 국가균형발전특별법의 제정을 통한 공공기관 지방이전의 법적 근거 마련(2004년 4월), 정부와 시·도 간 기본협약 체결(2005년 5월)과 노정 기본협약 체결(2005년 6월), 공공기관 지방이전계획에 대한 국무회의 심의 및 발표(2005년 6월)를 계기로 본격적으로 추진되었다.[4] 2011년 12월 말 기준으로 지방(세종시, 혁신도시, 개별입지)으로 이전하는 159개(공기업선진화 방안으로 통폐합 후 147개) 기관 모두에 대해 이전승인이 완료되었고, 청사를 신축해야 할 120개 이전기관 중 한국도로공사 등 102개 기관이 부지매입을 완료한 상태이다.

혁신도시 추진현황을 살펴보면, 2011년 11월 말 기준으로 전국 10곳의 혁신도시 부지조성 공정률은 78.1%(이전기관 부지 95.5%) 수준으로 2012년에는 부지조성 공사가 마무리될 계획이다. 정부는 10개의 혁신도시 기반시설 설치를 위해 총 7,501억원을 연차별로 투입하여 진입도로(혁신도시별 1개소)와 상수도 설치 공사를 진행하고 있다. 이전기관의 종전 부동산 117개 부지 중 31개가 매각되었고 청사를 신축해야하는 120개 이전기관 중 63개 기관이 청사 착공에 들어갔다.

공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설이 지속적으로 추진되어 왔지만, 한편에서는 혁신도시가 지역의 발전거점으로 성공하기 위해서는 여러 가지 문제점을 개선해야 한다는 지적도 계속되어 왔다.[5]

참여정부의 균형발전정책에서 혁신도시

4) 국가균형발전위원회, 국가균형발전 관련 국정과제 회의자료, 2008

5) 전국 10곳에 건설되는 혁신도시는 입지조건에 따라 광역시에 소재 또는 연접하고 있는 부산, 대구, 울산, 광주·나주와 중소도시에 소재 또는 연접하고 있는 전주·완주, 진주, 원주, 김천, 음성·진천, 서귀포로 유형화할 수 있다. 이들 혁신도시는 대부분 고속도로, 국도, 철도, 항공 등 입지여건이 양호하고, 혁신도시들이 입지하는 자치단체들의 경우 국내 다른 자치단체들에 비해 상대적으로 발

〈표 2〉 혁신도시별 이전공공기관 현황

지역	위치	이전 인원	기관수	이전기관	부지 조성(%)
부산	영도구 해운대구 남 구	2,909	12	국립해양조사원, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 증권예탁결제원, 대한주택보증, 한국남부발전(주), 청소년상담원, 한국해양연구원, 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회, 한국해양수산개발원	99.4 (100)
대구	동 구	3,544	11	한국가스공사, 한국산업단지공단, 중앙신체검사소, 한국감정원, 한국사학진흥재단, 한국교육학술정보원, 교육과학기술연수원, 신용보증기금, 산업기술평가관리원, 장학재단, 한국정보화진흥원	73.9 (94.4)
광주 전남	나주시	6,643	15	한국전력공사, 한전KPS(주), 한국전파진흥원, 한국농어촌공사, 한국농촌경제연구원, 한전KDN(주), 전파연구소, 한국전력거래소, 농업연수원, 우정사업정보센터, 한국문화예술위원회, 농수산물유통공사, 사립학교교직원연금, 한국인터넷진흥원, 한국콘텐츠진흥원	90.0 (95.3)
울산	중 구	2,970	9	에너지경제연구원, 한국동서발전(주), 노동부종합상담센터, 한국석유공사, 한국산업인력공단, 국립방재연구소, 에너지관리공단, 한국산업안전보건공단, 근로복지공단	84.4
강원	원주시	4,475	12	한국광물자원공사, 광해관리공단, 국립과학수사연구소, 한국관광공사, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보훈복지의료공단, 대한석탄공사, 국립공원관리공단, 한국지방행정연구원, 대한적십자사, 도로교통공단	65.5
충북	진천군 음성군	2,909	11	정보통신정책연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 기술표준원, 한국가스안전공사, 한국소비자원, 과학기술기획평가원, 법무연수원, 중앙공무원교육원, 정보통신산업진흥원, 한국고용정보원	55.1
전북	전주시 완주군	4,693	12	농촌진흥청, 국립농업과학원, 국립원예특작과학원, 국립식량과학원, 국립축산과학원, 한국농수산대학, 대한지적공사, 한국식품연구원, 한국전기안전공사, 한국간행물윤리위원회, 지방행정연수원, 국민연금공단	70.0
경북	김천시	5,061	12	한국도로공사, 기상통신소, 국립농산물품질관리원, 농림수산검역검사본부, 국립종자원, 조달청 품질관리단, 우정사업조달사무소, 대한법률구조공단, 한국법무보호복지공단, 교통안전공단, 한국건설관리공사, 한국전력기술	91.7
경남	진주시	3,567	11	한국남동발전(주), 한국세라믹기술원, 주택관리공단, 한국산업기술시험원, 중앙관세분석소, 한국토지주택공사, 중소기업진흥공단, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단, 국방기술품질원, 한국저작권위원회	84.0
제주	서귀포	764	8	국토해양인재개발원, 국세청 고객만족센터, 국세청 기술연구소, 국세공무원교육원, 국립기상연구소, 공무원연금관리공단, 재외동포재단, 한국국제교류재단	88.3

는 다극분산형 국토구조를 실현하기 위한 공간정책의 일환으로 행정중심복합도시(세종시), 기업도시와 패키지 정책으로 단계별 로드맵을 가지고 추진되었다. 반면, 이

전 잠재력이 양호한 것으로 평가받고 있다. 그러나 이들 혁신도시가 지역의 성장거점으로 발전하기 위해서는 인근 지역과 다양한 연계협력을 통해 발전 잠재력의 보완이 필요한 것으로 지적되고 있다. 한국지역학회, 광역경제권 발전거점 조성과 혁신도시 연계방안, 2010

〈표 3〉 혁신도시 추진 현황

	발전비전	규 모			진행률(%)		
		면적 (만㎡)	인구 (천명)	사업비 (억원)	부지공사 (이전부지)	보상	분양
부산	21세기 동북아시대 해양수도	93.6	7	4,194	99.4 (100)	94.2	83.3
대구	Brain City(지식창조)	421.6	23	15,016	73.9 (94.4)	99.3	38.0
광주 전남	Agro-Energypia	732.7	50	14,175	90.0 (95.3)	99.7	58.3
울산	경관중심 에너지 폴리스	298.4	21	10,555	84.4 (96.1)	96.7	51.1
강원	Vitamin City	361.2	31	8,910	65.5 (89.6)	99.0	53.2
충북	교육 · 문화 이노벨리	692.5	42	9,969	55.1 (95.5)	99.5	38.1
전북	Agricon City	990.9	30	15,229	70.0 (97.4)	98.4	91.0
경북	경북 Inno-Valley	381.5	26	8,676	91.7 (95.4)	94.1	58.8
경남	경남 Inno-River City	407.8	38	10,577	84.0 (95.6)	99.4	50.9
제주	국제교류 · 연수 폴리스	115.1	5	2,939	88.3 (95.8)	99.9	44.0
계		4,499.3	273	100,340	78.1 (95.5)	98.6	61.6

명박정부의 지역발전정책에서는 혁신도시를 5+2 광역경제권의 구도 속에서 지역의 발전거점으로 육성하겠다는 정책을 제시한 바 있다.[6] 이를 구체화할 실천적 전략과 계획이 필요하다.

공공기관 지방이전과 혁신도시의 건설과정에서 저조한 인구유입, 높은 조성원가로 인한 기업유치의 제약, 인근 도시와의 연계발전 방안 미흡, 관련 주체 간의 명확한 역할과 책임 부재 등이 문제점으로 제기되어 왔다.[7] 혁신도시별로 2020년 목표인구를 2만~5만(가족동반이주를 전제)으로 설

6) 지역발전위원회, 제1차 지역발전정책 보고대회, 2008
7) 대한국토 · 도시계획학회, 혁신도시 추진 개선방안에 관한 연구, 2009

〈표 4〉 혁신도시 입지 자치단체(시군) 잠재력 분석

혁신도시	인구	인적자본	산업 · 고용	기반시설	재정
경남 진주시	39	17	51	38	55
경북 김천시	76	53	73	65	97
전남 나주시	100	108	86	102	96
전북 전주시	18	10	38	19	44
충북 음성군	73	91	33	83	59
충북 진천군	64	76	13	72	36
제주 서귀포시	69	34	19	35	1

자료 : 한국지역학회, 광역경제권 발전거점 조성과 혁신도시 연계방안, 2010, p.29
주 : 155개 기초자치단체 중 순위

정하고 있지만 단신 이주의사가 절반 정도로 목표인구를 달성하기가 쉽지 않을 것으로 보인다.

혁신도시는 공원녹지율, 도로율 등이 높아 인근 산업단지에 비해 입지환경은 양호하지만 상대적으로 분양가가 높아 기업유치에 걸림돌로 작용하고, 이는 혁신도시 내 산학연 클러스터 구축에도 부정적 영향을 줄 것으로 판단된다.

또한 혁신도시와 인근 지역·거점 간에 기능 분담 및 연계발전, 기존 도심의 공동화 방지를 위한 대안 마련의 필요성도 제기되고 있다. 특히, 공공기관 지방이전과 혁신도시의 건설·운영은 20년 이상이 소요되는 장기적인 프로젝트임에도 불구하고 중앙정부, 지방정부, 이전기관, 사업시행자 등 관련주체 간에 역할과 책임 등이 단계별로 명확하게 설정되어 있지 않다는 지적도 제기되어 이에 대한 정책적 검토가 필요한 실정이다.

Ⅲ. 지역발전거점으로서의 혁신도시 육성 방향

전술한 최근의 여건변화와 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 추진과정에서 제기된 문제점들을 고려하여 혁신도시가 광역경제권의 발전거점으로 활성화되기 위한 정책방향을 다음과 같은 몇 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

1. 혁신도시의 산학연 클러스터 로드맵 마련 및 시범사업 추진

공공기관의 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특법법 제2조를 보면, 혁신도시는 이전공공기관을 수용하여 기업, 대학, 연구소, 공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거, 교육, 문화 등의 정주환경을 갖춘 미래형 도시로 정의하고 있어 혁신여

〈표 5〉 혁신도시의 성공에 필요한 요건

산학연관의 긴밀한 연계	33%	지역전략산업의 성장 · 발전 · 유지	25%
초·중·고 우수한 교육환경	13%	쾌적한 주거환경	13%
전문 인력을 양성하는 대학 유치	4%	주변도시와의 첨단통신 인프라	4%
도시서비스 기능 확충	4%	관련 지자체의 협조	4%

자료 : 한국토지공사, 혁신도시 성공전략을 위한 전문가 조사결과, 2007

건과 정주환경의 조성을 강조하고 있다.

혁신도시의 성공요건에 대한 전문가 조사결과를 보면, 전문가들은 산학연관의 긴밀한 연계, 지역산업의 성장·발전·유지를 중요하게 지적하고 있는데, 이는 혁신도시가 지역의 성장거점으로 발전하기 위해서는 산학연 클러스터의 구축 및 활성화를 위한 혁신환경의 조성이 중요함을 시사하고 있다.

혁신도시의 핵심이라 할 수 있는 산학연 클러스터 구축을 일관성 있고 단계적으로 추진하기 위해서는 최근의 여건 변화(광역경제권 도입, 공공기관 통폐합으로 이전기관의 변경, 지역산업의 변화 등)를 반영한 혁신도시 클러스터 중장기 로드맵의 수립이 필요하다. 혁신도시 산학연 클러스터 구축계획 가이드라인에서 제시하고 있는 바와 같이 2030년을 목표로 혁신도시별 발전비전, 특성과 여건을 고려하여 단계별 클러스터 구축계획을 수립할 수 있다. 예를 들면 1단계(2007~2012)에는 이전공공기관과 연계한 유치대상 기관을 선정하고 유치활동 전개 등 산학연 클러스터 구축의 준비작업을 진행하고, 2단계(2013~2017)에는 이전공공기관 및 유치대상인 기업, 대학과 지역산업과의 협력 네트워크를 구축·가동하고, 3단계(2018~2030)에서는 산학연 클러스터의 활성화를 통해 혁신의 성과를 창출하고 광역적으로 확산하는 데 초점을 두도록 한다.[8)]

혁신도시의 산학연 클러스터를 조기에 구축하고 활성화하기 위해서는 정부의 각종 시책들과 혁신도시 클러스터 구축사업을 연계하여 추진할 필요가 있다. 산학연 클러스터의 구축과정에서 상호신뢰와 협력의 경험축적이 필요하므로 지식경제부, 교육과학부, 농림수산식품부, 문화체육관광부 등 관련부처에서 추진하는 클러스터사업의 테스트 베드로 혁신도시를 우선 활용하는 방안이다. 특히, 2012년부터 새롭게 추진되는 광역경제권 2단계 선도산업 지원사업, 시도의 (가칭)신지역특화산업, 산학

8) 전북 혁신도시로 이전하는 농업진흥청은 농생명산업 클러스터를 구축하기 위해 기반조성단계(~2012, 품목별·지역별 클러스터), 발전단계(2013~2020, 상품화 및 전국적 클러스터), 완성단계(2021~2030, 해외수출 및 동북아 대표 클러스터)로 전략적 추진을 제시하고 있다.

협력선도대학(LINC사업, 50개 대학) 등과 연계하여 혁신도시별로 1~2개 광역적 클러스터 시범사업을 기획하여 추진하면 클러스터 구축에 도움이 될 것으로 판단된다.

2. 광역적 연계협력을 통한 지역 발전거점 역량 강화

혁신도시의 자족성 확보와 혁신역량 강화를 통해 광역경제권의 발전거점으로 성공하기 위해서는 인근의 지역, 거점들과 기능특화를 전제로 다양한 연계·협력사업의 적극적인 추진이 요구된다.

혁신도시의 입지특성을 토대로 기존도시(대도시, 중소도시, 도심)뿐만 아니라 기업도시, 경제자유구역, 산업단지 등과 연계협력을 토대로 광역권 내 발전거점으로서 역량을 강화할 필요가 있다. 예를 들어, 부산, 대구, 울산 혁신도시(대도시 입지형)는 자생적 발전역량이 상대적으로 높은 지역으로 도심재생(부산: 구도심 재생, 울산: 구도심 재생, 대구: 첨단의료복합단지) 등 기존 개발계획과 혁신도시를 연계하여 시너지 효과를 창출할 수 있다. 자립적 발전역량이 상대적으로 부족한 김천, 전주·완주, 원주, 진주, 서귀포 등 중소도시 입지형 혁신도시는 인근 도시와 기능특화 및 연계협력(김천: 구미산단과 연계, 전주·완주: 익산·군산·새만금과 연계, 원주: 기업도시와 연계, 진주: 사천항공산업단지와 연계, 서귀포: 관광·휴양단지와 연계)을 효과적으로 추진한다면 부족한 발전역량의 확충에 큰 도움이 될 것이다. 중소도시 간 연계·협력을 통해 지역의 발전역량과 경쟁력을 강화한 대표적 해외 사례로 네덜란드의 란스타드 지역을 들 수 있는데, 이 지역은 암스테르담(금융기능), 로테르담(항만기능), 헤이그(국제정치기능), 유트레히트(R&D기능) 4개 도시가 기능특화와 연계를 통해 국제적인 경쟁력을 확보한 것으로 평가받고 있다.

광역경제권 내에서 혁신도시와 인근 지역, 거점들 간의 연계협력을 촉진하기 위한 수단으로 2010년부터 추진하고 있는 광역경제권 연계협력사업과 기초생활권 연계협력사업을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 광역권 연계협력사업의 대상에 R&D 사업 외에 혁신도시와 다른 지역, 거점들을 연계하는 사업을 포함시킨다면 해당 지역의 관심과 참여를 유도할 수 있다. 또한 기초생활권 연계협력사업의 경우에도 중소도시 입지형 혁신도시를 중심으로 인근 시군과의 기능분담 및 연계협력의 내용을 담은 소프트웨어사업을 포함하여 추진한다면 혁신도시의 발전역량 강화에 도움이 될 것이다. 나아가 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설이 2012년부터 본격적으로 추진됨에 따라 광역적 관점에서 혁신도시와 인근 발전거점과의 연계협력 사업을 반영한 광역경제권발전계획(2009~2013)의 수정계획을 수립하는 것도 검토할 필요가 있다.

3. 녹색기술, KTX망을 활용한 혁신도시의 발전잠재력 확충

최근 녹색성장 패러다임을 적극 반영하여 혁신도시를 저탄소 녹색도시의 모델로 추진할 필요가 있다. 신재생에너지를 적용한 친환경건축 등 탄소·에너지 저감형 압축도시는 공공부문의 에너지 사용량을 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라 국가 온실가스 감축목표를 달성하는 데도 기여할 것으로 보인다. 예를 들면, 경남 진주혁신도시는 기존의 발전비전인 Inno-River City(기업지원 거점도시, 녹색친수도시)에 저탄소 녹색도시의 특성을 강조한 '신재생에너지 기반 그린 스마트시티'를 발표한 바(2011. 12. 16) 있는데, 기존 혁신도시의 개발계획틀을 유지하면서 에너지 자족형 도시, 에너지절전 스마트그리드 구축, 안전과 건강이 보장된 첨단도시(U-city), Eco 산업클러스터 조성전략을 핵심적 내용으로 하고 있다. 다만, 이러한 저탄소 녹색도시로 혁신도시를 건설하는 과정에서 이전기관 및 종자사의 의견수렴, 신재생에너지 기반 관련 기술의 적용 가능성 등에 대한 면밀한 검토가 사전에 이루어져야 할 것이다.

녹색성장의 교통수단으로 각광을 받고 있는 KTX 교통망과 KTX 역세권을 잘 활용한다면 혁신도시의 중심성과 발전역량을 강화하는 데 기여할 것이다. 정부는 지난 2010년 9월 KTX 고속철도망 추진전략을 통해 2020년까지 고속철도망을 전국적으로 확충하여 전국을 90분대 생활권으로 변화시키겠다는 장기계획을 발표한 바 있다. 전국 10곳에 건설되는 혁신도시 중 음성·진천과 서귀포를 제외한 8개 혁신도시는 KTX 노선과 연계되어 있어 교통망의 결절(node)로서 주요한 기능을 발휘할 것이다. 특히, 김천, 진주, 전주, 원주, 나주(광주) 등 지역중소도시의 혁신도시는 KTX 역세권 개발 및 KTX 역사를 중심으로 지역 내 대중교통환승체계를 구축한다면 광역경제권 내에서 발전거점으로서 역할을 수행하는 데 큰 도움이 될 것이다.

4. 혁신도시 건설·운영의 총괄적 추진체계 정비

공공기관의 지방이전계획 승인이 완료됨에 따라 2012년부터 혁신도시의 건설이 본격화될 것으로 보인다. 이 과정에서 이전기관 종사자의 정주여건 조성, 종전 부동산의 활용, 산학연 클러스터 구축, 기업·대학·연구소 유치 등 정주여건과 혁신환경을 조성을 둘러싼 다양한 이해관계의 조정과 관리가 중요할 것으로 보인다. 따라서 혁신도시를 건설·운영하는 과정에서 중앙정부, 지방자치단체, 이전공공기관, 사업시행자 등 관련 주체들의 역할과 책임을 토대로 장기적 관점에서 단계별 추진체계를 마련할 필요가 있다. 중앙정부는 최근의 변화된 관련부처의 정부정책과 혁신도시의 연계성을 높이고 공공기관 이전과

혁신도시 건설을 촉진할 수 있는 제도적 지원(인센티브 등)에 초점을 둔다. 지방자치단체는 이전공공기관 및 지역소재 대학, 연구소, 기업 등과의 협력을 토대로 산학연 클러스터 구축 및 인근 도시와의 광역적 연계협력을 위한 전략과 사업발굴에 정책적 역량을 집중할 필요가 있다. 이전공공기관은 혁신도시 건설의 객체가 아닌 주체라는 인식 속에 이전기관의 중장기 발전계획을 수립하고 이를 혁신도시의 산학연 클러스터 구축계획과 연계하여 추진함으로써 혁신도시로의 이전을 새로운 기관발전의 도약으로 활용하도록 한다.

특히, 혁신도시의 산학연 클러스터 구축·운영을 광역경제권 단위에서 효과적으로 추진하기 위해서는 산학연 클러스터 로드맵을 수립하고 사업을 총괄적으로 추진·관리하는 전담기구 설립이 필요하다. 단기적으로는 현재 시·도 단위로 구성된 혁신도시관리위원회[9]를 중심으로 광역경제권발전위원회[10](사무국), 광역권 선도산업지원단, 광역권 인재양성센터(산학협력선도대학으로 변경) 등과 교류·협력을 촉진하고 위원 구성에 이들 기관의 소속인사를 참여시켜 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

Ⅳ. 맺음말

참여정부에서 시작한 공공기관의 지방이전과 혁신도시 건설계획이 이명박정부 후반기에 접어들어 이전공공기관의 지방이전계획이 완료되고 혁신도시의 부지조성공사와 함께 이전기관의 청사착공이 시작됨에 따라 혁신도시 건설이 본격화, 가시화되고 있다. 그러나 참여정부에서 수립한 혁신도시 건설계획은 그동안 여건변화(광역경제권 도입, 녹색성장 패러다임, 지역산업정책변화, 이전공공기관의 통·폐합 등)를 반영하여 수정·보완되어야 당초 목표한 지역발전의 성장거점, 혁신거점으로 그 역할을 다할 것으로 판단된다. 이에 전술한 바와 같이 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설계획을 둘러싼 환경변화, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설의 추진현황과 제약요인, 그리고 혁신도시가 광역경제권 내에서 발전거점으로 자리매김하기 위해 필요한 몇 가지 발전방향을 살펴보았다. 혁신도시가 광역경제권이라는 새로운 틀 속에서 발전거점으로 성공하기 위해서는 다른 지역 또는 거점들과의 연계협력이 필수적이라 할 수 있다. 혁신도시를 중심으로 광역적 연계협력이 활성화된다면 혁

9) 혁신도시관리위원회는 혁신도시를 효율적으로 관리하고 지역발전과 혁신여건 조성을 지원하기 위하여 시·도에 설치하는 기구로서 혁신도시의 기능 전문화·특성화, 산학연관 협동계획, 혁신도시 내 기업·대학·연구소 유치 등에 관한 사항을 심의한다(공공기관 지방 이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 제31조).

10) 광역경제권발전위원회는 광역경제권 사업 등을 효율적으로 추진하기 위하여 7개 광역권별로 설치하는데, 광역권 발전계획, 광역권 내 시·도 간 협력사업의 발굴 및 재원분담, 광역권 사업의 관리·평가 등을 수행한다(국가균형발전특별법 제28조).

신도시의 기본적 요건인 혁신환경 조성 및 산학연 클러스터 구축이 기존 시·도의 공간단위에서보다도 훨씬 용이하고 효과적으로 이루어질 것으로 보인다. 공공기관의 이전에 따른 혁신도시 건설 등 하드웨어적 사업들이 본격적으로 추진됨에 따라, 이제는 혁신도시의 핵심적 사항이라 할 수 있는 산학연 클러스터 구축, 혁신도시를 중심으로 한 광역권 내 연계협력 등 소프트웨어적 사업에 대한 전략과 실천계획들을 조속히 마련하여 추진해야 할 시점이라 생각된다. ▪ IET