

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 777

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

혁신도시 역량을 활용한 원도심 재생과 상생방안

김은란 연구위원, 서연미 연구위원, 정유선 연구위원

주요내용

- 1 2012년 이후 10개 모도시에서 혁신도시로 순유출된 인구는 9만 2,996명으로 혁신도시 인구의 51%를 차지
- 공공기관 이전 후 2012~2017년 모도시(母都市)*의 사업체·종사자 수의 증가율은 혁신도시뿐만 아니라 전국 평균 대비 낮은 것으로 나타남
* 모도시란 혁신도시가 소재한 시·군·구에서 혁신도시가 입지한 읍·면·동을 제척한 지역을 의미
- 2 도시외곽에 개발된 혁신도시의 경우 대단위 도시개발사업과 더불어 주거지역 외곽화와 원도심 공동화에 일조했으나 기업과 일자리 측면에서 혁신도시가 모도시에 미치는 영향은 지역별로 다르게 나타나고 있음
- 3 '혁신도시 시즌 2' 추진 과제 중 주변지역과 상생발전 부문에 대한 단계적 목표와 전략이 미흡하며, 혁신도시 인근 도시재생사업 활성화를 위한 지원 및 사업 간 연계성이 취약한 실정
- 혁신도시 종합발전계획, 도시재생사업, 새뜰마을사업, 생활SOC 복합화사업 간 상호 연계가 부족하고, 상생부문에 대한 시급성 결여, 협의채널 미비, 이전공공기관 연계 도시재생사업의 성과가 미진
- 4 '제1회 혁신도시 성과보고대회'의 15개 우수사례 중 9개가 이전공공기관 주도형으로 지자체 주도형 사업 대비 이전공공기관 주도형 사업이 명확한 콘텐츠와 높은 성과를 보임
- 전북의 국민연금공단은 지자체·대학·기업 11개사와 협력하여 'NPS+IT R&D센터'를 설립했으며, 경남의 한국세라믹기술원은 지역 중소기업 및 이공계 미취업자를 지원하는 사업을 추진

정책제언

- ① (이전공공기관 특성과 역량 활용) 이전공공기관의 참여형 재생사업에 대한 가점 부여, 공공기관 특성에 맞는 지역기여사업 발굴 확대, 공공기관 및 기업연계 지역혁신체계 구축 사례 발굴과 홍보 등 이전공공기관의 특성과 역량을 활용할 수 있도록 지원
- ② (문화·소비 공간으로서 원도심·유휴 자원의 활용) 혁신도시 문화 수요에 대응할 수 있는 프로그램을 개발하여 원도심 자산과 유휴공간 활용 시 기획비를 지원하는 등의 인센티브 부여
- ③ (혁신도시와 원도심 접근성 강화) 거점 간 교통연계성 및 수요 분석을 통한 맞춤형 전략을 모색하고, 스마트 교통인프라 구축 및 원도심 관광전략과 연계한 모빌리티 브랜드화, 원도심과 혁신도시 연계교통 접근성 향상을 위한 투자의 단계화 및 실행력 강화
- ④ (관련 사업 간의 연계성 강화) 혁신도시 연계 도시재생사업에 가점 부여 혹은 한시적 공모 유형을 추가, 생활SOC 복합화사업은 쇠퇴 원도심 유휴공간 활용사업에 인센티브를 부여, 생활SOC 복합화-지역발전투자 협약 연계가능사업에 대한 시범사례 제시와 홍보 필요

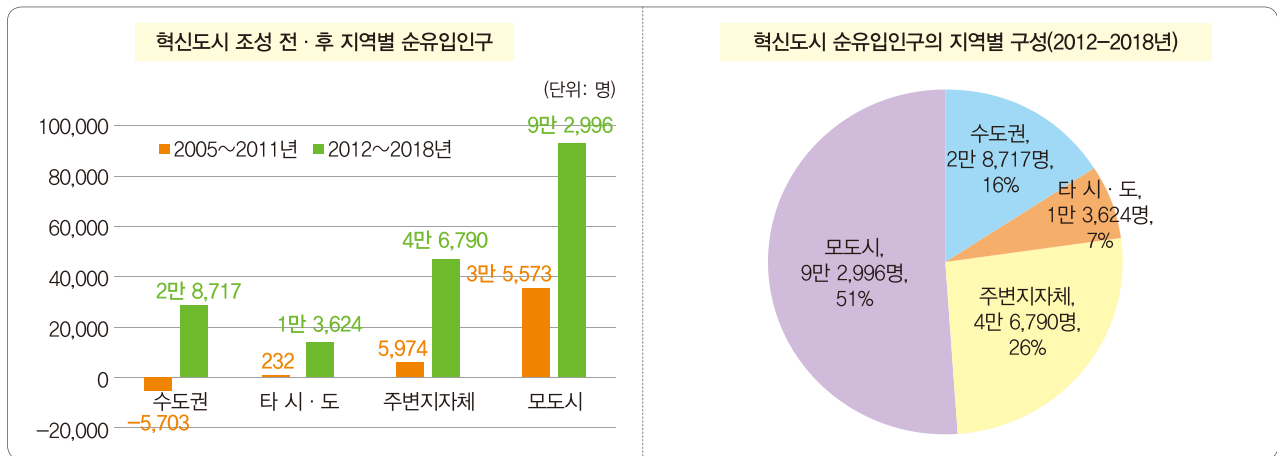
1. 혁신도시 모도시 및 원도심 쇠퇴 분석

혁신도시 모도시 인구유출

2012년 이후 모도시에서 10개 혁신도시로 순유입된 인구는 9만 2,996명 규모로 혁신도시 인구의 51%

- 해당 광역시·도의 주변 기초지자체로부터 순유입인구는 26%, 수도권으로부터 순유입인구는 16%
- 제주(서귀포)와 전북(전주·완주) 혁신도시를 제외한 8개 혁신도시 모도시에서 인구가 감소하고 있으며 이는 혁신도시로의 인구이동, 관할시·도 인구감소 등의 영향

그림 1 혁신도시 조성 전·후 지역별 순유입인구 및 순유입인구의 지역별 구성



출처: 통계청, 2005~2018년, 국내인구이동통계 (<https://www.kostat.go.kr>, 2020년 8월 10일 검색).

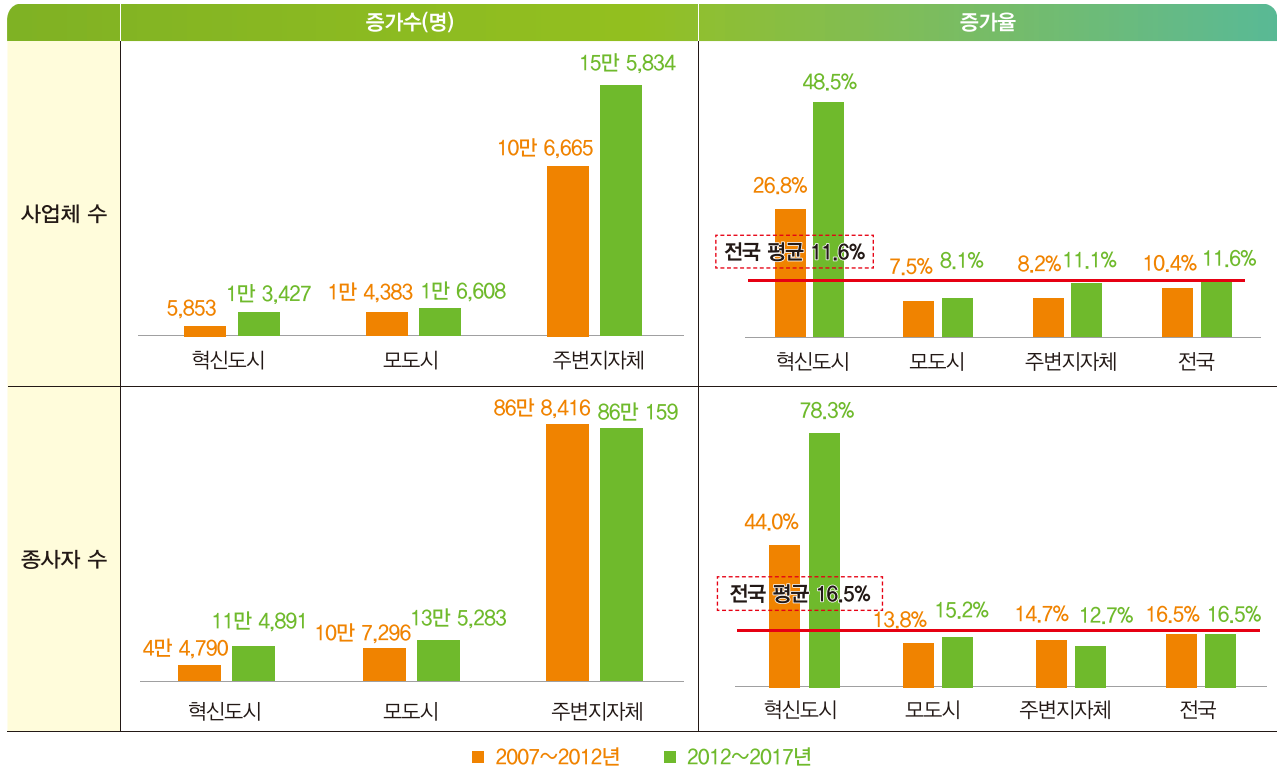
모도시 기업 및 일자리 변화

공공기관 이전 시작 후 2012~2017년 혁신도시 모도시의 사업체·종사자 수는 2007~2012년 대비 다소 증가했으나, 증가율은 혁신도시뿐만 아니라 전국 대비 낮은 것으로 나타남

혁신도시와 모도시의 기업과 일자리 변화는 네 가지 유형으로 나타남

- (혁신도시와 모도시의 동반성장) 광주·전남은 혁신도시 내 기업 및 일자리가 많이 증가했고, 혁신클러스터 관련 기업을 혁신도시 외 모도시(나주)와 주변지자체(광주)에도 유치
- (모도시 성장, 혁신도시 영향은 미약) 충북·제주·강원의 경우 혁신 클러스터 관련 기업유치는 크지 않거나 전무한 상태이지만, 모도시 기업 및 일자리 증가율은 전국 평균 이상으로 나타남
- (혁신도시 성장, 모도시 파급력은 미진) 경남·대구·부산·전북 혁신도시는 혁신 클러스터 관련 기업유치가 비교적 활발하게 이루어졌으나 모도시 기업과 일자리 증가가 미비하고 증가율도 전국 평균 대비 낮음
- (혁신도시와 모도시 모두 미약) 울산과 경북은 혁신도시 내 혁신클러스터 관련 입주기업이 적을 뿐만 아니라, 모도시의 기업 및 일자리 증가율 모두 전국 및 주변지자체 대비 매우 저조

그림 2 혁신도시, 모도시, 주변지자체 사업체·종사자 수 변화(2007~2012년, 2012~2017년)



출처: 통계청, 2007~2017. 전국사업체조사 (<https://www.kostat.go.kr>, 2020년 8월 10일 검색).

혁신도시 주변 원도심 쇠퇴현황과 이슈

중소도시 외곽지역에 개발된 혁신도시의 경우 주거지역 외곽화와 원도심 공동화에 일조한 것으로 보이나 지역별 특성은 상이

- 대도시의 원도심 인근에 입지한 부산·울산 혁신도시의 경우 원도심의 도시재생에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 판단되지만, 도시의 전반적 쇠퇴를 막을 수 있을 만큼 혁신 기반이 되고 있다고 보기는 어려움
- 대구와 나머지 중소도시의 경우 혁신도시와 더불어 외곽지역의 대단위 도시개발사업이 원도심 공동화를 가속화하는 측면이 있으나, 일부 혁신도시는 지역민에게 양질의 정주환경을 제공하거나(경북·충북 혁신도시) 모도시의 기업과 일자리 증가에 긍정적 영향을 미치기도 함(광주·전남 혁신도시)

혁신도시와 원도심의 기능과 수요에 따른 공간 재편전략 필요

- 혁신도시를 포함한 주거지역의 외곽화에 따른 원도심 쇠퇴를 극복하기 위해서는 혁신도시-원도심의 공간적 기능 분화를 수용하고, 원도심의 소비·관광·문화 기반을 강화하여 원도심을 활성화하는 전략 도입 필요

혁신도시 인근 원도심 쇠퇴와 재생에 대한 지역의 인식 전환 필요

- 혁신도시와 모도시 간의 갈등은 '한정된 재원이 혁신도시에 상대적으로 더 많이 투자되고 있다'는 인식 때문으로 혁신도시와 원도심의 관계를 갈등이 아니라 상생 측면에서 다룰 필요가 있음

2. 혁신도시와 주변지역 상생을 위한 정책과 제도

중앙정부 차원의 정책

중앙정부에서 2018년 관계부처 합동으로 발표한 ‘혁신도시 시즌2 추진방안’에서는 주변지역과 상생발전이 5대 추진과제 중 하나로 포함되어 있으며, 그 일환으로 구도심 재생과 연계방안을 추진

- 혁신도시와 구도심 재생 연계를 위한 방안으로 ‘혁신도시 인근 도시재생사업의 발굴 및 지원, 문화진흥 네트워크 구축(문화체육관광부), 로컬푸드 직매장 신설 시 인센티브 제공(농림축산식품부), 발전기금 조성 유도 및 의무화’ 등을 추진
- 5대 추진과제 중 하나인 ‘상생발전’ 확산기반 구축은 2019년에 4개 추진과제 중 하나인 ‘살기편한 혁신도시’ 추진과제의 세부전략으로 조정되었음

이외에도 도시재생 뉴딜사업, 새뜰마을사업, 생활SOC 복합화사업, 산업단지 및 폐산업시설 문화재생 지원사업(문화체육관광부), 노후 공공건축물 리뉴얼 선도사업, 공사중단 건축물 정비사업 등 원도심 재생 관련한 다양한 공모사업을 추진하고 있음

지자체 관련 계획 및 사업현황

지자체에서는 혁신도시 종합발전계획, 도시재생사업과 새뜰마을사업, 생활SOC 복합화사업 공모 참여를 통해 원도심 재생을 추진하고 있으나, 상호 간 연계성은 높지 않은 편임

- (혁신도시 종합발전계획 이행현황) 혁신도시 종합발전계획 상생발전 부문 추진과제 중 2018년까지 예산이 투입됐거나 2019년 예산투입을 계획한 사업은 18개(이 중 도시재생사업 7개, 로컬푸드 관련 사업 3개)
- (도시재생사업) 2019년까지 혁신도시 주변지역(인근 모도시) 도시재생사업은 총 28개 사업이 선정, 이 중 5개 사업만이 혁신도시 공공기관과 인력양성 및 협업사업을 추진(광주를 포함하면 6개)
- (새뜰마을사업) 혁신도시 인근 모도시에서 총 13개 새뜰마을사업이 추진되고 있으나, 이전공공기관의 역량을 활용하거나 혁신도시와 연계성은 미비
- (생활SOC 복합화사업) 혁신도시 주변지역(인근 모도시) 총 17개 사업이 선정

정책적 한계와 제도개선 과제

중앙정부 차원에서는 혁신도시 시즌 2 추진과제 중 ‘주변지역과 상생발전’ 부문에 대한 단계적 목표와 전략이 미흡하며, 혁신도시 인근 도시재생사업 활성화를 위한 지원 및 사업 간 연계성이 취약한 실정

- 상생발전 부문에 대한 단계적 목표와 전략, 혁신도시 인근 도시재생사업 활성화를 위한 제도적 지원 필요

지자체 차원에서는 상생 부문에 대한 시급성 결여, 혁신도시 종합발전계획 추진과제의 협의채널 및 실효성 미비, 이전공공기관 연계 도시재생사업의 성과 미진

- 도시재생사업 공모 시 인센티브 부여, 이전공공기관의 참여 유도, 지자체 상시 협의채널 구축 등의 방안 필요

3. 지역 혁신역량을 활용한 원도심 재생 사례

지역상생발전계획을 통한 원도심 재생전략 수립 사례

광역적 협력모델에서 원도심 활성화까지 체계적이고 유기적인 지역상생발전계획 수립

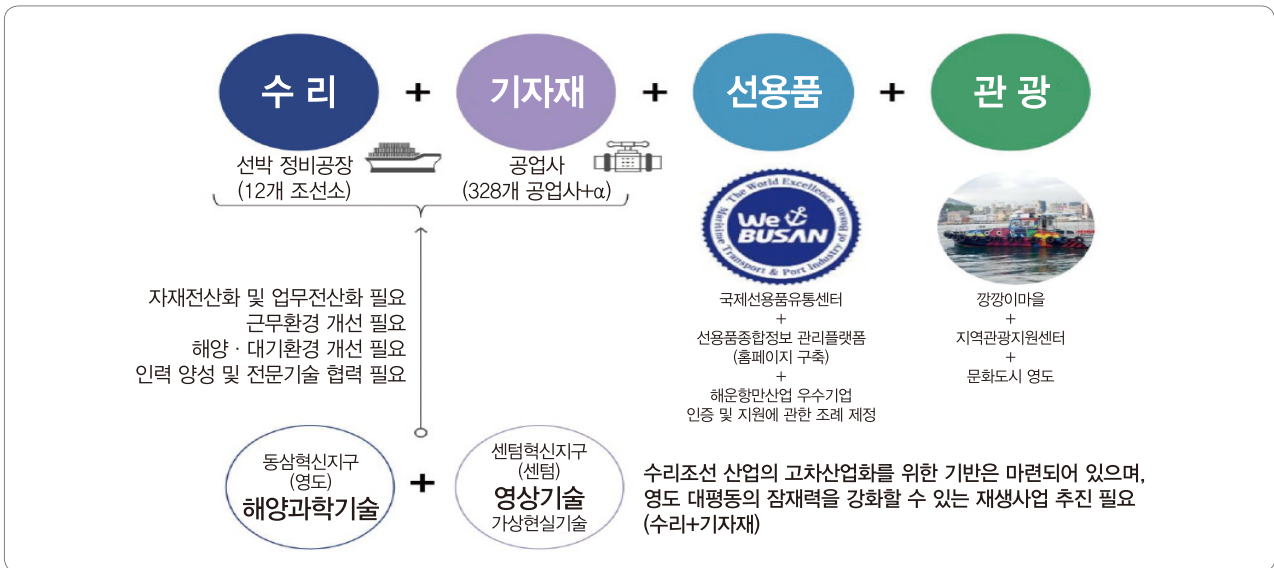
- (세종 조치원 원도심) 세종시와 충청권 상생발전방안(2014), 세종시 비전 2030 중장기 발전계획(2016), 세종시 도시재생전략계획(2015), 조치원 일원 도시재생활성화계획(2016)에 의한 '청춘조치원 프로젝트'에 이르기까지 체계적이고 유기적으로 연계

지역 혁신역량과 공공기관의 역량 활용 사례

이전공공기관과 지역산업(지역기업)을 연계하여 지역혁신체계 구축

- (부산 대평동 도시재생사업) 부산도시공사와 한국해양과학기술원이 공동제안하여 2019년 하반기 경제 기반형 도시재생사업으로 선정됐으며, 지역 공기업과 이전공공기관이 협업을 통해 지역혁신체계 구축의 발판을 마련

그림 3 부산 대평동 도시재생사업의 맞춤형 콘텐츠



출처: 부산광역시 2020, 89.

공공기관 주도형 지역기여사업 추진

- (혁신도시 종합발전계획 중 이전공공기관 주도형 사업) '제1회 혁신도시 성과보고대회' 15개 우수사례 검토 결과, 이전공공기관 주도형이 9개로 지자체 주도형 사업 대비 이전공공기관 주도형 사업이 명확한 콘텐츠와 높은 성과를 보여주고 있음
- (우수사업 예시) 전북에 이전한 국민연금공단은 지자체·대학·기업 11개사와 협력하여 'NPS+IT R&D센터'를 설립하여 협력사업을 진행하고 있으며, 경남에 이전한 한국세라믹기술원은 지역 중소기업을 지원하고 이공계 미취업자를 지원하는 사업을 하고 있음

문화·소비 공간으로서 원도심 유휴공간 활용 사례

유휴부지·유휴공간 등 원도심 지역자산을 적극적으로 발굴하여 문화·소비 공간으로 전환

- (나주 원도심 상권 활성화사업) 원도심 내 유휴공간을 활용하여 한국전력공사, 한국콘텐츠진흥원 등 혁신 도시 이전기관과 연계한 사업을 구상, 이전공공기관은 전남실감미디어산업지원센터 운영 및 콘텐츠 제작 지원(한국콘텐츠진흥원), 스타트업 창업, 홍보전시관, 전기차 충전시설, 도로바닥 태양광 모듈설치 등을 지원
- (청춘 조치원 도시재생사업) 원도심 유휴공간으로 지역 내 방치되고 있는 폐공장, 폐정수장 등을 활용하여 원도심에 부족한 문화예술공간을 창출했으며, 해당 건물뿐만 아니라 인근의 역사·문화·관광 자원과 함께 연계하여 지역 활성화를 도모

그림 4 조치원 도시재생사업으로 만들어진 '조치원 문화정원'



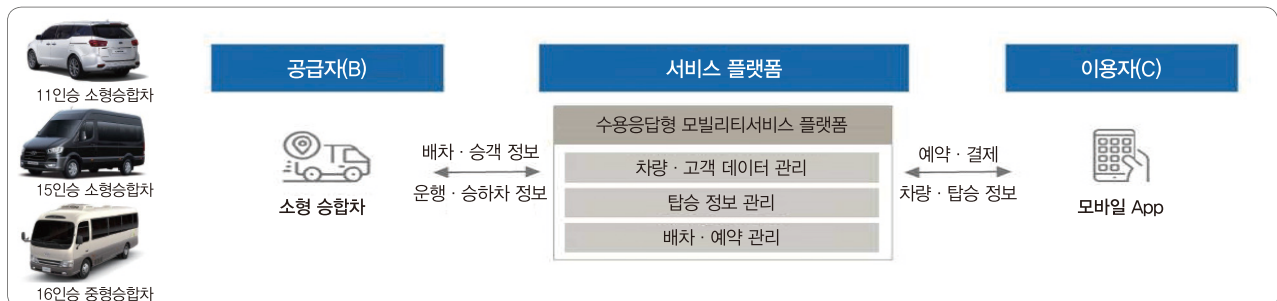
출처: 세종특별자치시 2016, 118·132; <https://www.designlab-architecture.com/blank-1> (2020년 2월 5일 검색).

혁신도시와 원도심의 접근성 및 연계성 강화 사례

교통인프라는 단기적으로 수요응답형 모빌리티 활용을 모색하고 장기적으로 상위 계획과의 연계성을 담보

- (충북혁신도시 수요응답형 모빌리티 도입) 광역 교통연계성이 취약한 교통거점과의 서비스 개선을 위해 수요응답형 모빌리티 도입을 검토했으며, 이 과정에서 교통 수요조사, 모바일서비스 플랫폼 도입, 세부 운영방안 수립 등의 대안을 모색

그림 5 수요응답형 모빌리티서비스



출처: 국토교통부 2019, 90; 95; 97.

- (세종-조치원 원도심 간 BRT체계 구축) 세종시에서는 행정중심복합도시건설청과 인근 7개 광역·기초 지방자치단체가 참여하는 '행복도시권 광역교통협의회'가 반경 40km 광역도시권을 40분대 대중교통망으로 연결하는 계획을 발표

- 세종시의 행정중심복합도시와 조치원 원도심 간에도 연계노선을 계획해 도시 내·외부 간 연계성 향상 고려

4. 혁신도시 연계형 원도심 재생방안

이전 공공기관 특성과 역량 활용

도시재생 관련 사업 참여 인센티브 마련

- 이전공공기관의 자체 역량과 콘텐츠가 지역사회에 기여할 수 있는 사업으로 연결되기 위해서는 사업내용의 기획부터 실행에 이르기까지 이전공공기관 주도로 이뤄지는 것이 효과적
- 공모 시 이전공공기관의 역량 활용에 대한 인센티브를 마련하여 참여 확대 도모

지역발전계획을 통한 공공기관 특성에 맞는 지역기여사업 발굴 확대

- 지역발전계획의 활성화를 위한 성과평가체계 구축과 연계

기관 및 기업 연계 지역혁신체계 구축 사례 발굴과 홍보

- 혁신도시 성과보고대회 또는 혁신도시 홈페이지를 통해 정기적으로 우수 사업·사례를 발굴하여 홍보

문화·소비 공간으로서 원도심 자산과 유휴자원의 활용

원도심 유휴자원 실태조사와 문화역사적 자산 발굴

- 원도심 유휴자원에 대한 실태조사를 통해 문화역사적 자산과 사업이 가능한 부지를 발굴
- 중소도시 혁신도시와 원도심의 공간적 기능분화에 대응하여 원도심의 문화·소비·관광 기반을 강화
- 유휴공간을 활용한 콘텐츠 발굴에 이전 공공기관 참여 확대

문화적 재생 사업비와 전문가 컨설팅 지원

- 문화체육관광부의 '문화적 도시재생', 국토교통부와 문화체육관광부가 협업하는 '혁신도시 생활문화 콘텐츠 프로그램' 등을 통해 문화적 재생사업비(3억 원) 및 전문가 컨설팅을 지원하고 있으므로 지역 유휴자산을 문화공간으로 재생하고자 하는 지자체는 이를 적극적으로 활용 검토

혁신도시와 원도심의 접근성과 기능적 연계 강화

혁신도시, 광역교통거점, 모도시(원도심) 간 교통연계성과 수요 분석

- POI(point of Interest, 관심 지점)*, 철도역, 공항 접근성과 대중교통서비스 현황 분석, 거점 간의 통행량 분석을 통해 시간대별·지역별 교통 수요를 분석

* 교육·쇼핑·여가·사교·의료 등 생활권 연결성을 강화시키는 서비스인프라

모도시 및 지역생활권, 광역교통거점과의 교통연계, 혁신도시 내 대중교통서비스 등 지역별 맞춤형 전략 모색

- POI나 광역교통거점 접근성이 낮은 지역은 연계성 강화를 위해 주요 거점 위주의 수요응답형 셔틀 도입

- 대중교통서비스가 부족한 지역은 소형버스 및 공공형 택시 등을 활용

원도심 관광전략과 연계한 모빌리티 브랜드화

- 혁신도시와 원도심을 연결하는 버스노선 혹은 수요응답형 셔틀을 브랜드화함으로써 원도심의 관광 수요 견인

원도심과 혁신도시 연계교통 접근성 향상을 위한 투자의 단계화 및 실행력 마련

- 초기에는 수요응답형 교통수단의 도입, 장기적으로 스마트교통체계를 구축하는 방향이 필요
- 중앙정부 차원의 스마트도시 시범사업 등과 연계하여 스마트교통인프라에 대한 지원 유도
- BRT와 같은 기반시설 투자가 필요한 경우 상위 계획과의 연계성 확보와 인접지역 간의 협력적 거버넌스 구축 중요

관련 사업 간의 연계성 강화

도시재생, 생활SOC 등 연계 사업에 대한 홍보 및 시범사례 제시

- 혁신도시 연계 도시재생사업 가점 부여 혹은 한시적 공모 유형 추가
- 생활SOC 복합화사업 중 쇠퇴 원도심 유휴공간 활용사업 인센티브 부여
- 생활SOC 복합화-지역발전투자협약 연계가능사업에 대한 시범사례 제시와 홍보
- 스마트첼린지사업과 연계하여 혁신도시-원도심 교통인프라 구축

장기적으로는 혁신도시 발전재단을 통한 전문적 컨설팅과 상시적 협의채널 구축

- 이전공공기관과의 협력을 위해서는 먼저 해당 기관의 전문성에 대한 이해가 필요하며 상당 기간 협의채널을 구축하여 공동의 목표를 명확히 할 필요
- 현재 여러 혁신도시에서 발전재단 설립이 추진 중이므로 발전재단을 통해 이전공공기관과 지자체의 상시적 협의채널을 구축하고 혁신도시 정주환경과 특화발전뿐만 아니라 상생발전 부문의 기획을 담당

참고문헌

관계부처 합동, 2018. 혁신도시 시즌2 추진방향 내부자료.
 국토교통부, 2019. 충북혁신도시 광역교통체계 개선을 위한 수요응답형 모빌리티(MoD) 도입방안. 세종: 국토교통부.
 부산광역시, 2020. 부산시 도시재생활성화계획-근대 조선사업의 1번지 대평동 해양산업의 혁신기지로 전환하다. 부산: 부산광역시.
 세종특별자치시, 2016. 조치원역 일원 도시재생활성화계획. 세종: 세종특별자치시.
 통계청, 2005-2018. 국내인구이동통계. <https://www.kostat.go.kr> (2020년 8월 10일 검색).
 _____, 2007-2017. 전국사업체조사. <https://www.kostat.go.kr> (2020년 8월 10일 검색).
 Architectural Studios DESIGN LAB. <https://www.designlab-architecture.com/blank-1> (2020년 2월 5일 검색).

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '김은란 · 서연미 · 정유선, 2020. 혁신도시 연계형 원도심 재생방안. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정 · 보완해 정리한 것임.

김은란 국가균형발전지원센터 연구위원(erkim@krihs.re.kr, 044-960-0668)
서연미 국가균형발전지원센터 연구위원(ymse@krihs.re.kr, 044-960-0215)
정유선 도시연구본부 연구원(jsjung@krihs.re.kr, 044-960-0667)

