

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-50호 | 2022년 12월 13일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이연희 원장직무대행 | idp.theminjoo.kr

수도권 인구집중과 지방소멸을 막는 댐, '도심융합특구'

- 지방소멸 방지와 균형발전 추진에는 여야가 따로 없다 -

박 동 욱 연구위원 (도시사회공학 박사)

《 요 약 》

■ 여야 모두 수도권 인구집중 및 지방소멸 방지를 위한 '도심융합특구' 특별법안 제안

- 제안 법안들은 비수도권 성장동력 확보를 위해 생활여건과 접근성이 높은 도심을 중심으로 인구유입을 촉진하는 환경 조성이 공통적인 주요 내용임
- 수도권에 경쟁 상대로, 각 초광역권 내에서 인재 유입과 경제 활성화를 도모

■ 초광역권 재활성화를 위해, 도심에 구심점을 조성하고 각 부처에서 전방위 지원

- 현재 총 4지역(: 부산·대구·광주·대전)이 사업지로 선정, 공공-민간 협업으로 일·여가·주거·교육 등 다양한 기능이 융합된 환경을 조성
- 초광역권 지역 도심에 청년을 중심으로 인구 유입을 유도하여, 수도권으로 인재·산업 유출을 억제하고 결과적으로 지역경제 활성화와 국가균형발전에 이바지

■ 소수 특구로 경쟁력 집중, 초광역 협력거버넌스 구축, 지원패키지 제공과 인센티브 강화

- 수도권에 경쟁 상대인 도심융합특구는 비수도권 주민이 만족할 수 있는 수준까지 소수 정예화로 경쟁력 향상에 집중하고, 향후 지역별로 특색이 있게 발전시켜나아가야 함
- 현재 초광역권 협력이 초기 단계임을 고려하여, 관련 주체 간 의견조율이 가능한 협의 조직을 구성하고 기존 지역사업과 연계하여 시너지를 높일 필요가 있음
- 특구의 고밀·복합화를 위해 공공 지원패키지와 민간참여 인센티브를 추진해야 함

▶ 키워드: 도심융합특구, 수도권과 경쟁, 도심, 초광역권, 청년세대

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 도심융합특구의 필요성과 현황

○ 여야 공통의 제안, 수도권 인구집중 및 지방소멸 방지를 위한 ‘도심융합특구’ 특별법안

- 2021년 더불어민주당 강준현 국회의원 등, 2022년 장철민, 윤창현, 김정재, 송갑석 국회의원 등 현재까지 도심융합특구 관련 특별법안은 총 5가지 제안
- 비수도권 성장동력 및 경쟁력 확보를 위해 생활환경과 접근성이 좋은 도심을 중심으로, 인구 유입 및 기업 경영에 좋은 환경조성이 제안 법안의 공통적인 특징임

<표 1> 기존 개발방식과 차별화된 도심융합특구

	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, 시행자 사업성 충족)	⇒	수요자가 필요한 니즈 충족 (도달 서비스, 좋은 입지 등 제공)

(출처: 국토교통부 보도자료, 「판교 2밸리 지방에도 만든다」, 2020.9.23.)

○ 지방소멸의 시대, 수도권 외 지역의 인구 정체 현상

- 지난 20년 간 수도권 인구 17% 증가 대비 ‘비수도권 인구’는 0.79% 증가하여, 현재 수도권에 국민 절반 이상이 거주하는 상황
- 참여정부에서 추진했던 세종시 및 혁신도시로 정부 및 공공기관 이전이 없었더라면 실제 비수도권 인구는 순 감소로 나타나, 현재 각 지역의 광역 거점화 전략이 시급한 상황

<표 2> 전국 및 수도권-비수도권의 인구 변화 (2000-2020)

	2000년 (명)	2020년 (명)	20년간 인구변화율 (%)
전국	47,672,767	51,829,023	8.72
수도권	22,129,616	26,083,006	17.86
수도권 외 지역	25,543,151	25,746,017	0.79

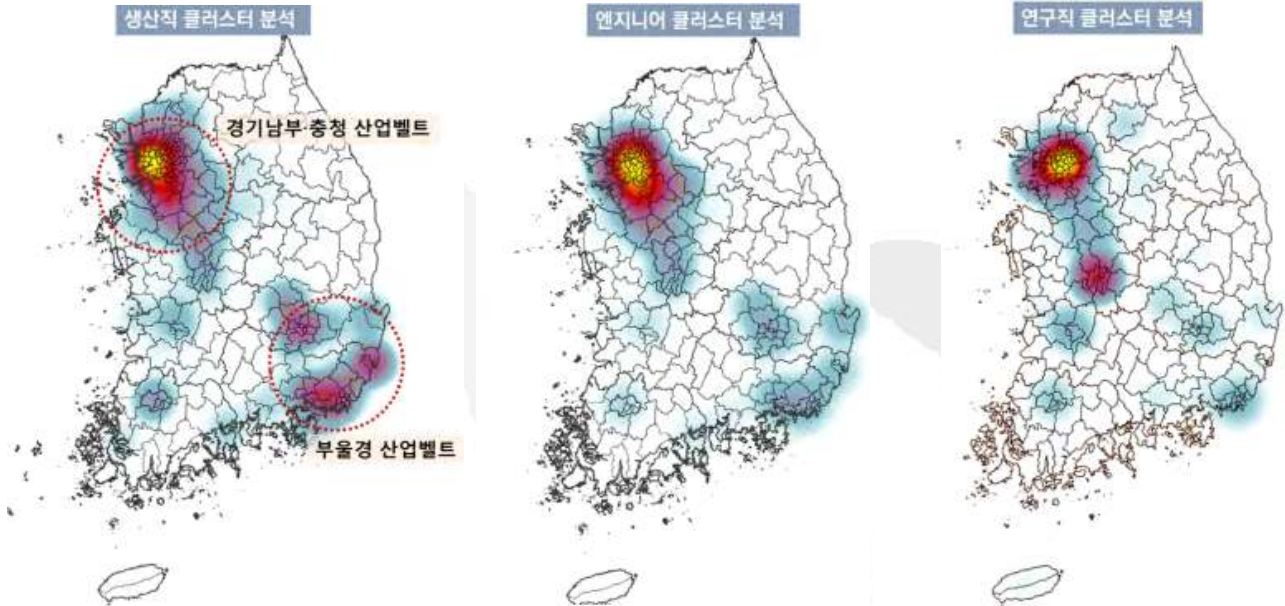
- 현재 ‘수도권 외 지역’은 고령화가 상대적으로 더 심각하여 향후 청년세대가 이 지역에 더욱 절실한데, 이들은 아날로그 및 로컬 문화의 다양성을 추구하고 경제적으로 공유경제와 같은 새로운 문화를 선도하여, 지역 활성화 정책의 핵심 세대라 할 수 있음

○ 청년 일자리의 수도권 집중 현상, 그러나 부문에 따라 아직 지역별로 균집한 상황

- 학업·취업을 위해 청년세대가 수도권으로 이동하는 것은 전 세계적으로 공통적인 현상임
- 현재 우리나라도 청년 일자리 분포가 수도권을 중심으로 집중되어 있으나, 아직 비수도권 지역에서 일정 수준으로 각 부문별 일자리가 균집되어 있어, 청년세대의 수도권 집중을 막을 수 있는 광역권 클러스터 조성 가능

- <그림 1>에서 보면 ‘생산직’ 부문 청년 일자리는 경기 남부에서 충남 북부에 펼쳐진 지역과 함께 부울경 지역의 산업벨트에 군집되어 있으며, ‘엔지니어’ 부문 청년 일자리는 이른바 기흥라인이라 불리는 수도권 남부 지역까지 대부분 분포되어 있고, ‘연구직’ 부문 청년 일자리는 수도권 지역과 함께 대덕연구단지가 있는 대전에 집중되어 있는 상황임

<그림 1> 청년 일자리의 부문별 클러스터 분석 (생산직-엔지니어-연구직 순)



(출처: 조성철 외, 「청년친화형 산업공간 육성전략 연구」, 국토연구원, 2019.11.30.)

○ 기존 난립된 경제특구를 뛰어넘어, 초광역권별 대표 특구로 조성하는 ‘도심융합특구’

- 현재 경제특구제도는 소관부처별로 이미 종류가 50가지(2개 중복)로 과한 수준이며 전국적으로 총 748개 지구가 지정된 상황으로, 경제특구는 더 이상 특별하지 않다는 의견도 있음

<표 3> 부처별 경제특구의 종류 개수

부처	국토교통부	산업통상자원부	문화체육관광부	중소벤처기업부	농림축산식품부	해양수산부	과학기술정보통신부	행정안전부, 환경부	기획재정부, 보건복지부, 산림청	계
특구 수	11	9	7	6	5	4	3	각 2	각 1	52

- 그림에도 도심융합특구를 추진하는 것은 각 초광역권역 내 한 곳으로 집중하여, 더 이상 수도권으로 유출 없이 지역 내 인재와 산업 유지가 절실하기 때문임
- 도심융합특구는 기존 개발방식과 달리 ① 접근성이 좋고 정주여건이 양호한 지역의 도심에 인재와 양질의 일자리가 모일 수 있도록 주거·산업·문화 등 고밀도 복합 혁신공간을 조성하고, ② 이와 동시에 산·학·연·관이 집중적으로 이곳에 입주한 기업들을 지원

2. 도심융합특구의 추진방향

○ 현재 전국적으로 총 4곳의 사업지가 선정

- 현재 부산·대구·광주·대전 총 4곳이 선정 (울산은 선정 진행 중)
- 도심융합특구 사업지는 공통적으로 교통 접근성이 우수하고 도시 인프라가 양호한 상태로, 기존 정책사업 및 인근 혁신도시 공공기관 등 지역 혁신역량과 연계가 용이한 특징이 있음

<표 4> 도심융합특구 지정 현황

	대구광역시	광주광역시	대전광역시	부산광역시
선정일	2020.12.22.	2020.12.22.	2021.3.10.	2021.11.24.
위치	경북도청 이전부지, 경북대학교, 삼성창조캠퍼스	상무지구 일원 (김대중컨벤션센터, 상무시민공원, 구 상무소각장 등)	KTX 대전역 일원 충남도청 이전지 일원	해운대구 반여동 센텀 2
면적	약 98만㎡	약 85만㎡	약 124만㎡	약 191만㎡
기본 계획	수립 중 (21.7.~22.7.)	수립 중 (21.6.~22.6.)	수립 중 (21.11.~22.11.)	수립 준비 중
주요 사업	- 스타트업 창업 공간 및 데이터 R&D 거점 마련 - 청년 기숙사 및 기업 연구 시설 조성 - R&D 및 창업공간 조성 - 비대면 교육센터 설립	- AI, 자동차 등 지역특화 산업 연계 - 인재양성 및 창업 지원 - 일자리 연계형 주택 및 청년 근로자 기숙사 제공 - 헬스케어·에너지 관련 기술 실증공간 제공	- 지적재산권 서비스 특화 단지 구축 - 클라우드 데이터센터 구축 - 소셜벤처 특화거리 조성 - 철도산업 클러스터 조성 - 창업지원주택 건립 - 대전역 서광장 리뉴얼	- ICT 산업 생태계 조성 - 창업지원

(출처: 김예성, 「도심융합특구 추진동향과 향후 과제」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2022.1.14.)

○ 공공·민간 협업의 일·여가·주거·교육(work·play·live·learn)이 공존하는 환경 조성

- 도심융합특구는 부처별 여러 사업을 패키지화하고 지원하는 장소 플랫폼으로, 일·여가·주거·교육 등 다양한 요소가 어우러진 혁신 생태계를 구축하는 사업
- 해외 사례로 스페인 바르셀로나 포블레노우, 미국 세인트루이스 코텍스 혁신지구, 싱가포르 원노스 지구와 같이, 공공-민간 협업으로 융합 혁신지구를 추진

<표 5> 도심융합특구의 모델인 해외 혁신지구

구분	포블레노우 ('01~'20)	코텍스 혁신지구 ('02~)	원노스 ('01~'20)
위치	스페인 바르셀로나	미국 세인트루이스	싱가포르
면적	116만㎡	81만㎡	200만㎡
개요	• 쇠퇴한 방직산업 집적지에 도시환경 개선 및 지식집약형 클러스터 육성 추진 • 공공의 장기적인 추진전략(20년)을 바탕으로 인프라 정비, 기업지원	• 대학기업 및 기타기관이 합작법인을 설립·개발 • 공공(市)은 합작법인에 토지 수 용권, 세입자면권, 건축계획 승 인·거부권 등의 권한 부여·지원	• 단지 내 모든 일과 가능한 업무, 주거, 문화공간 조성 • 정부의 전폭적인 지원과 민간이 주 도하여 기업성장 지원 등 BT, IT 접목한 바이오 R&D 허브 구축
주요 성과	• 주요대학 유치 • 925개 기업입주 • 32,478명 고용	• 415개 기업 입주 • 4,200 기술관련 일자리 • 1천세대 주거, 상권 형성	• 노바티스 등 세계적인 제약회사의 R&D센터 입주 • 840여개의 스타트업 입주

(출처: 국토교통부 보도자료, 「판교 2밸리 지방에도 만든다」, 2020.9.23.)

- 초광역권역에서 가장 중심적인 교통거점을 중심으로 장소 플랫폼을 선정한 후 파격적인 인센티브를 제공하여 물리적으로 집적된 공간을 조성하고, 조성공간에 들어

을 기업 및 기관에 지원 정책패키지를 제공

- 각 부처에서 전방위 지원으로, 초광역권별 지역 재생을 위해 도심에 구심점 조성
 - 균형발전위원회 범정부 지원협의체에서 다루어진 검토 지원 사업은 총 48건으로, 이미 협의가 완료된 사업 17건과 향후 연계 가능한 사업 31건이 있음

<그림 2> 범부처 연계지원 항목

협의 완료된 사업 (17건)		향후 연계 가능한 사업 (31건)	
소관 부처	사업명	소관 부처	사업명
국토부 (11)	1. 캠퍼스혁신파크 조성	통기부 (24)	1. 지역기반 로컬크리에이터 활성화
	2. 도시첨단산업단지 지원		2. 예비창업패키지
	3. 스마트시티 확산사업		3. 1인 창조기업 활성화
	4. 환승센터 구축지원		4. 초기창업패키지
	5. 도시재생 혁신지구 사업		5. 창업 성공 패키지 (청년창업사관학교)
	6. 일자리 연계형 지원주택		6. 재도전 성공패키지
	7. 지속가능한 청년주택		7. 그린뉴딜 유망기업 육성
	8. 공공건축물그린리모델링		8. 아가유니콘 육성
	9. 제로에너지건축혁신산업육성		9. 창업성공패키지 (글로벌 창업사관학교)
	10. 성장촉진지역개발-투자선도지구		10. 창업성장기술개발
	11. 입지규제 최소화역 지정		11. 민관공동창업자발굴육성
통기부 (5)	1. 지역특화산업육성		12. 글로벌 액셀러레이팅 프로그램
	2. 규제자유특구지정		13. 창업도약 패키지
	3. 지역특화발전특구지정		14. 혁신분야창업패키지 (비대면유망스타트업육성)
	4. 지방아전 중소기업 무대보증		15. 혁신분야창업패키지 (글로벌기업협업프로그램)
	5. 그린스타트업타운 조성		
교육부 (1)	지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업		
		과기부 (5)	16. K-Startup 그랜드챌린지
			17. 스타트업 파크
			18. 테크노파크
			19. 지식산업센터
			20. 창업보육센터
			21. 중장년 기술창업센터
			22. 메이커 스페이스
			23. 창업사관학교
			24. 창업존
		2. 혁신공유대학	

(출처: 「도심융합특구 법 제정을 위한 공청회」 발표자료 일부, 2022.11.10.)

- 각 지역 특색에 맞게 기업 유치를 위한 각종 지원 등 통합 프로그램을 실시할 계획으로, 이를 통해 수도권으로 인재와 산업의 유출을 억제하고 초광역권 지방 거점에 청년을 중심으로 인구 유입을 유도하여 결과적으로 지역경제 활성화에 이바지하려 함

3. 도심융합특구의 성공적인 제도 정착을 위한 제언

- 초광역권별 도심융합특구 지정의 현 수준 유지로, 수도권 대비 경쟁력 향상에 집중
 - 도심융합특구는 ① 비수도권 지역쇠퇴 진행의 본격화 이전 ② 지역발전 잠재력이 높은 도심에 ③ 초광역권별로 추진하고 있으며, 이는 시기와 규모 관점에서 매우 적절하다고 평가됨
 - 무엇보다 도심융합특구의 경쟁 상대는 수도권이라는 점을 감안하여, 청년 세대를 중심으로 비수도권에 거주하는 국민들이 굳이 수도권으로 갈 필요가 없는 수준까지 특구를 최대한 복합·고밀 거점으로 추진해야 하며, 이에 소수 정예화 하여 집중 조성하는 것이 우선 필요
 - * 현재까지 논의된 바로 선도사업 시행 이후 다른 대도시로 사업 확대 내용이 있지만, 연계가 아닌

새로운 특구 조성은 현 상황에서 지양할 필요가 있음

- * 우리와 유사한 지역발전 모델을 개발해 온 일본의 최신 특구제도는 국가전략특구인데, 총리 책임으로 2014년부터 3개년에 걸쳐 총 10개 특구로 소수 지정하여 지금까지 지정을 확대하지 않고 기존 특구 조성에 집중하고 있다는 점은 우리에게 시사점을 줌
- 해외선진국은 지방자치가 강한 국가가 많고 지역특성에 맞춘 특구의 콘텐츠가 확실하게 정해져있는 지역이 많지만, 우리나라의 경우 권역별 맞춤형 모델을 발전시켜나가야 한다는 점에서 '지역주도 & 중앙지원' 원칙을 존중해야 함

○ 초광역권 전체로 파급효과를 위해, 관련 주체의 연계성 강화 및 협력 거버넌스 구축

- 초광역권 협력이 현재 초기 단계임을 고려하여, 광역자치단체장 뿐 아니라 기초자치단체장까지 포함하여 의견을 조율할 수 있는 협의를 위한 조직을 구성할 필요가 있음
- * 초광역권역 거점인 도심융합특구를 추진하는 과정에서 지역 간 유치 경쟁이 있었다는 점에서, 소모적인 갈등을 최소화할 필요가 있음
- * 기존 균형발전 측면에서는 지역혁신체계(RIS) 조성이 관련 핵심내용이며, 이를 도심융합특구에 대입하면 '초광역권 내 특구를 중심으로 한 광역시- 광역권 내 대도시- 광역권 내 중소도시- 광역권 내 그 외 지역'으로 전체적인 혁신클러스터를 형성하는 것으로 볼 수 있음
- * 장기적인 국토기본법의 초광역권계획과 중단기적인 국가균형발전특별법의 초광역권발전계획 및 광역자치단체의 시(도)종합계획 사이에서 정합성을 높이기 위해, 상호 배타적이지 않은 범위와 위상을 설정하여 계획을 연계해야 함
- 도심융합특구가 권역 전체에 파급효과를 줄 수 있도록 연계성 강화를 통해 성과를 공유해야 하며, 기존 특구 관련사업 및 도시개발사업과 도시재생사업 등 다양한 사업과 연계하여 권역 내 시너지를 더욱 높일 필요가 있음
- * 공간에 따른 산업적인 역할 분담도 고려해야 함 (예를 들어, 도심은 전문기술 서비스업-금융업-정보통신업, 중간지역은 유통업, 교외는 제조업 등으로 분업)

○ 공공 지원패키지 구축과 인센티브 강화로, 특구 내 복합개발과 민간참여 활성화 유도

- 사업 초기 각 부처별 종합 지원 패키지 구축에 집중하여, 특구 내 주거·상업·업무 등 여러 기능이 복합적으로 중첩될 수 있도록 지원해야 할 것임¹⁾
- * 각 종 구역·특구·지구·단지·도시의 지정·조성 및 규제특례를 위한 제도적인 근거 마련이 우선
- 참여 민간기업에 인센티브 제공으로 도심 고밀화 및 복합 토지이용을 적극 유도해야 함
- * 민간개발 기업에는 입지지원 및 용적률 인센티브, 입주 기업에는 세제혜택과 기업공간제공 및 창업지원, 입주 근로자에게는 주거와 교육 부문 지원

1) 도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법안(더불어민주당 국회의원 송갑석 의원 등 18인)을 참고