

광주·전남 공동혁신도시 입지선정과 지역발전 효과

이정록*

요약: 전국의 10개 지역에서 건설되는 혁신도시(지구) 중에서 많은 광주와 전남의 공동혁신도시는 중앙부처 및 관련 전문가 집단으로부터 매우 모범적인 사례로 평가받고 있다. 이런 측면에서 본 연구는 광주시와 전남도가 공동으로 혁신도시를 건설하게 된 배경과 입지선정 과정에 나타난 특징을 고찰하는 것이다. 공동혁신도시 건설은 광주시장과 전남도지사의 리더십, 광주와 전남의 상생발전을 염원하는 지역주민의 사회적 합의, 공동혁신도시의 장점을 확산시킨 혁신주체들의 노력 등이 결합된 결과였다. 공동혁신도시의 입지선정과정은 광주전남지역혁신협의회가 추진주체가 되어 진행되었고, 입지선정위원회에서 나주시 금천지역이 제1순위로 선정되었다. 광주·전남의 신도시 건설구상은 성장거점의 기능과 역할 확대, 규모경제의 확보와 도시자체의 자생력 확보, 건설비용 절감과 도시개발의 효율성 제고, 공공기관 종사자들에게 대한 유인책, 광주·전남의 공동발전에 미치는 효과, 공동의 지역발전을 위한 협력체제 구축 등이라는 측면에서 지역사회에서 중요한 의미를 갖게 될 것으로 기대된다.

주요어: 혁신도시, 공동혁신도시, 입지선정과정, 지역발전 파급효과, 광주전남지역혁신협의회

1. 서론

지난 2월 12일 ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법’의 시행령이 마련됨에 따라 전국의 10개 지역에서 건설될 혁신도시 조성사업이 가시화되고 있다. 공공기관이 이전하여 건설될 혁신도시는 행정중심복합도시, 기업도시 등과 함께 참여정부가 추진한 국토균형정책의 대표적인 사업에 해당한다.

공공기관 지방이전은 우리나라에서 처음으로 실시한 것이 아니고, 프랑스와 영국 등 외국에서는 이미 70-80년대에 실시하여 성공한 정책이다. 우리나라에서도 70년대부터 공공기관의 지방이전을 추진하여 지금까지 약 60개 기관이 지방으로 이전하였고, 지역

발전에 긍정적인 영향을 미쳤다.

수도권에 입지한 공공공간이 지방으로 이전하여 건설될 혁신도시는 수도권에 인구 안정화는 물론이고, 지역의 혁신역량 제고, 고학력 취업기회의 확대, 지방교육의 질적 향상 유도, 지방세수 증가 및 지역경제 활성화, 지방으로 이전을 희망하는 민간기업의 지방이전 촉진 등 많은 효과가 나타날 것으로 예상된다(이정록, 2006).

이런 혁신도시의 파급효과로 인하여 전국의 11개 광역시와 도에서는 혁신도시의 규모와 유형, 입지선정 등을 둘러싸고 다양한 논의가 전개되었고, 지역내에서 합의된 의견을 도출하는데 많은 갈등이 있었다. 특히 혁신도시 입지선정은 기초 지자체(시·군) 간의 경쟁을 유발시킨 주요 쟁점이었다.

* 전남대학교 지리학과 교수

그러나 광주시와 전남도의 경우, 다른 지역과 달리 혁신도시의 규모와 개발유형, 건설대상지 선정 등의 작업이 비교적 수월하게 진행되었고, 전국에서 3번째로 빨리 혁신도시 입지가 선정되었다. 광주시와 전남도의 혁신도시 입지선정이 비교적 원활하게 진행된 배경은 광주시와 전남도가 각각 혁신도시를 건설하는 것이 아니고 공동으로 1개의 혁신도시를 건설하는 일명 '공동혁신도시'와 관련이 있다. 2개의 지자체가 공동으로 혁신도시를 건설하기 때문에 도시규모, 개발유형, 입지선정 등의 과정에 많은 갈등이 노정되는 것이 일반적인 현상이지만, 광주와 전남지역에서는 관련된 갈등이 상대적으로 적었다.

이런 측면에서, 본 연구는 광주시와 전남도가 혁신도시를 공동으로 건설하게 된 배경과 입지선정과정에서 나타난 특징을 고찰하는 것이다. 본 연구에서는 공공혁신도시 건설배경과 사회적 합의과정, 공동혁신도시 건설계획이 갖는 의미와 상징성, 그리고 공동혁신도시의 지역발전 효과 등에 중점을 두고 연구를 수행하였다.

2. 공공기관 지방이전과 혁신도시 입지선정

1) 공공기관 지방이전 계획

공공기관 지방이전 계획은 국토공간의 균형발전을 위한 정부의 정책에 기인한다. 정부는 수도권에 과밀화 해소와 낙후된 지역경제를 활성화시킬 목적으로 2003년 6월 대구에서 공공기관 지방이전 방침을 발표되었다. 그리고 수도권에 입지한 공공기관을 지방으로 이전하기 위한 법적 근거를 마련하기 위해 2004년 4월에 국가균형발전특별법을 제정하였다. 2004년 8월에는 공공기관 이전방안의 기본원칙, 추진방향, 혁신도시 건설계획 등이 발표되었다.

공공기관 이전에 관한 밑그림이 제시됨에 따라 건설교통부와 국가균형발전위원회가 중심이 되어 공공

기관의 이론험망 지역조사, 시·도별 정책 설명회, 국회보고, 노조와의 대화, 공청회 등 광범위한 의견을 수렴하였고(권영섭, 2006), 정책의 중요한 관련인 핵심 이해당사자와 협약도 체결하였다. 2005년 5월 27일에는 중앙정부와 지방의 광역시·도 간에 지방으로 이전할 공공기관의 배분에 관한 기본원칙과 방법이 체결되었다²⁾. 또한 2005년 6월 21일에는 수도권에서 지방으로 이전할 공공기관의 노동조합과 정부간의 기본협약도 체결되었다³⁾. 이런 과정을 거쳐서 2005년 6월 24일에 마침내 공공기관 지방이전 계획이 발표되었다.

수도권에 위치한 175개 공공기관의 지방이전은 시도별 지역발전의 정도를 고려한 형평성 원칙과 지역여건을 고려하여 이전기관이 지역발전에 최대한 기여할 수 있도록 효율성 원칙을 견지하였다. 또한 시도별 발전정도를 감안하여 차등배치를 하였고, 유사한 성격의 기관을 기능군으로 분류하여 배치하였다.

이전기관은 시·도별 지역산업의 여건과 향후 지역발전의 방향 등을 고려하여 배치되었다(표 1 참조). 기관수를 기준으로 하면, 전남이 15개 가장 많고, 광주광역시가 3개로 가장 적은 규모이지만, 이전기관의 본사이원, 지방세납부액, 예산규모 등을 고려하였기 때문에 기관의 파급효과는 거의 균등하게 배치되었다. 이전할 공공기관은 정부소속기관 67개, 투자·출자기관 26개, 출연기관 54개, 개별법인 29개 등이다. 따라서 공공기관이 이전하여 오는 2012년까지 전국의 11개 광역시·도에 새로운 혁신도시 또는 지구가 건설될 예정이다.

2) 혁신도시 입지선정 과정

공공기관 지방이전계획에 따라 건설교통부와 국가균형발전위원회가 공동으로 2005년 7월 27일에 '혁신도시 입지선정 지침'을 발표하였다. 지침에는 입지선정의 원칙, 입지선정위원회의 구성, 혁신도시 입지선정 기준, 도시규모를 포함한 기타 사항 등이 제시되었다.

입지선정의 원칙은 시·도별로 1개의 혁신도시를

표 1. 시·도별 주요 이전기능군과 기관

구분	기관수	주요 기능	주요 이전기관
부산	12	해양수산, 금융산업, 기타한국	해양연구원, 한국자산관리공사 등
대구	12	산업지원, 교육학술, 기타	신용보증기금, 한국가스공사 등
광주	3	전력산업	한국전력공사, 한전기공(주) 등
울산	11	에너지, 노동복지, 기타	한국석유공사, 한국산업인력공단 등
강원	13	자원개발, 건강생명, 기타	대한광업진흥공사, 국민건강보험공단 등
충북	12	정보통신, 인력개발, 기타	정보통신정책연구원, 한국교육개발원 등
전북	13	국토개발관리, 농업지원, 기타	한국토지공사, 농업과학기술원 등
전남	15	정보통신, 농업지원, 기타	지식정보센터, 한국농촌공사 등
경북	13	도로교통, 농업지원, 기타	한국도로공사, 국립농산물품질관리원 등
경남	12	주택건설, 산업지원, 기타	대한주택공사, 중소기업진흥공단 등
제주	10	국제교류, 교육연수, 기타	한국국제교류재단, 건설교통인재개발원 등

자료: 건설교통부, 2005, 공공기관 지방이전 계획

건설하는 것을 원칙으로 하였고, 인접한 시·도간의 공동혁신도시의 건설을 권장하였다. 또한 공공기관은 혁신도시로 일괄 이전하는 것이 원칙이지만, 이전기관의 특성상 혁신도시에 입주하기가 곤란한 경우에는 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 제한적으로 개별이전을 허용하였다(김채규, 2006). 그리고 효율적인 입지와 신규개발의 수요를 최소화할 하도록 규정하였다.

혁신도시의 입지를 선정할 위원회는 시·도별로 구성하도록 규정하였다. 입지선정위원회는 20인 이내로 구성하며, 공동혁신도시의 경우에는 30인 이내로 구성하도록 하였다. 위원의 구성은 시·도지사는 지역혁신협의회 의의견을 들어 1/2을 추천하고, 나머지 1/2은 이전기관 협의회에서 추천하였다.

혁신도시 입지선정 기준은 혁신거점으로서의 발전가능성, 도시개발의 적정성, 지역내 동반성장 가능성

표 2. 정부가 제시한 입지선정 기준과 가중치

분야	입지선정 항목	가중치
혁신발전 거점가능성(50)	• 간선교통망과의 접근성(도로, 철도, 행복도시 등)	20
	• 지역혁신거점으로서의 적합성	20
	• 기존도시 인프라 및 생활편익시설 활용 가능성	10
도시개발 적정성(25)	• 도시개발 용이성 및 경제성	15
	• 환경친화적 입지 가능성	10
동반성장 가능성(25)	• 지역내 균형발전	10
	• 혁신도시 성과 공유방안	10
	• 지자체 지원	10

자료: 건설교통부, 2005, 혁신도시 입지선정 지침.

표 3. 전국의 혁신도시 입지선정 결과

시·도	이전기관수	입지선정일	확정일자	입지지역	면적(만평)
광주·전남	17(18)	'05. 11. 17.	'05. 11. 30	나주시 금천지역 일원	380
부산	12	'05. 12. 22.	'06. 3. 30.	센텀지구, 문현지구, 동삼지구	60,6
대구	12	'05. 12. 1.	'05. 12. 20.	동구 신서동 일원	132,8
울산	11	'05. 12. 1.	'05. 12. 19.	중구 우정동 일원	84
강원	13	'05. 12. 4.	'06. 1. 16.	원주시 반곡동 일원	105
충북	12	'05. 12. 23.	'06. 2. 3.	진천군 덕산면·음성군 맹동면 일원	275
전북	13	'05. 10. 28.	'05. 11. 30.	전주시, 완주군 이서면 일원	488
경북	13	'05. 12. 13.	'05. 12. 23.	김천시 농소면·남면 일원	170
경남	12	'05. 10. 31.	'05. 12. 22.	진주시 문산읍 소문리 일원	106
제주	9	'05. 12. 13.	'05. 12. 23.	서귀포시 서호동 일원	18,5

자료: 김재규, 2006, 혁신도시의 건설배경과 추진방향, 국토(7월호), p. 11.

주: 이전기관수의 ()는 광주와 전남지역에 배정된 기관의 총수를 의미함

등의 3개 분야 8개 항목을 토대로 종합적으로 평가하도록 규정하였다(표 2 참조). 그러나 시도별 균형 있는 평가를 위해 평가항목별 배점기준은 지역여건을 고려하여 입지선정위원회에서 조정이 가능하도록 규정하였다. 그리고 기타 사항으로는 혁신도시의 규모, 부동산 투기방지대책, 향후 추진일정 등이 제시되었다. 특히 입지선정위원회는 8월 중순까지 시도별로 구성하고, 혁신도시 입지선정을 중앙정부와 협의를 거쳐 9월말까지 완료하는 일정이 지침에 포함되었다.

시·도별로 구성된 입지선정위원회에서는 전술한 지침에 의거하여 입지선정에 관한 평가기준을 수립하고 후보지 평가작업을 실시하여 충북을 마지막으로 2005년 12월까지 10개의 혁신도시 입지가 완료되었다(표 3 참조). 혁신도시 입지는 전북, 경남, 광주·전남 등이 비교적 일찍 선정된 반면, 대구, 울산, 강원, 제주, 경북, 부산, 충북 등은 상대적으로 입지선정이 지연되었다. 특히 충북의 경우 지자체간 치열한 갈등으로 인해 입지선정에 많은 어려움이 있었고, 가장 늦게 입지가 선정되었다.

3. 광주·전남 공동혁신도시 건설논의와 지역갈등

1) 공동혁신도시 건설의 논의과정

2003년 6월에 수도권에 입지한 공공기관을 지방으로 이전시킨다는 정부의 계획이 발표되면서, 전국의 광역시·도에서는 이전하는 공공기관 중에서 고용유발효과와 관련산업에 미치는 파급효과가 큰 한전·주공·토공 등 대형 공공기관의 유치경쟁을 펼쳤다. 광주와 전남 또한 한전을 비롯하여 한국농촌공사(구 농업기반공사) 등 지역여건 및 전략산업과 관련된 공공기관을 유치하기 위한 경쟁에 뛰어들었다.

특히 공공기관 지방이전 계획은 광주·전남지역 주민들의 적극적인 지지를 받았다. 왜냐하면 신행정수도의 입지에서 제외된 광주와 전남지역 주민들은 공공기관의 이전을 통해 지역발전을 도모할 수 있다는 인식을 갖게 되었고, 사업의 조기시행을 원했기 때문이다. 그러나 신행정수도 특별법이 위헌판결을 받으면서 정부의 균형발전정책이 좌초할 위기에 직면하였고, 광주와 전남지역의 주민과 사회단체들은

신행정수도 특별법의 위헌결정이 정부가 추진하려는 공공기관의 지방이전 계획에 부정적인 영향을 미치지 않을까 우려하였다.

그래서 광주의 일부 시민단체들은 공공기관 지방이전을 비롯한 균형발전과 지방분권이 차질 없이 수행되어야 한다고 주장하였고, 이의 추진운동에 참여하였다⁴⁾. 그리고 2004년 11월 5일에는 헌법재판소의 신행정수도특별법에 대한 위헌결정과 그 이후의 일련의 상황에 대해 15개의 단체와 기관이 참여한 광주 전남혁신협의회 명의의 성명이 발표되었다.

2005년 3월에 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법이 통과됨에 따라, 대부분의 광주·전남의 주민들은 공공기관의 지방이전 계획이 탄력을 받을 것으로 기대하였다. 그러나 공공기관이전 논의에 대한 야당의 불참, 이전대상기관 노조의 반발 등으로 수도권과 비수도권 간의 갈등관계가 나타나기 시작하였다. 이런 과정에서 광주전남지역혁신협의회는 2005년 5월 12일 기자회견을 통해 지역의 낙후도를 고려한 공공기관 지방이전과 호남고속철도의 조기 착공을 주장하였다. 그리고 2005년 5월 23일에 공공기관 지방이전과 호남고속철도의 조기착공을 촉구하는 제1차 광주·전남 시도민 대회가 광주전남지역혁신협의회 주관으로 개최되었다⁵⁾.

한편, 광주와 전남지역 내에서는 중앙정부가 공공기관의 지방이전을 계획대로 이행해야 한다는 주장과 함께 상대적으로 낙후된 광주와 전남지역에 보다

많은 공공기관을 배치해 줄 것을 주문하였다. 특히 광주시와 전남도는 지역발전의 파급효과가 높은 공공기관의 배치를 주장하면서도 공공기관의 유치과정에서는 일부 공조체제를 유지하였다. 특히 한전의 유치과정이 대표적인 사례이다.

한전의 유치를 놓고 전국의 지자체들이 경쟁을 하는 과정에서, 광주시와 전남도는 협력과 공조체제를 유지하였다⁶⁾. 광주시장은 2005년 3월 22일 국무총리를 방문하여 '광주와 전남으로 이전할 공공기관을 수용할 혁신도시를 공동으로 건설하겠다'고 제안하면서 한전의 배치를 주장하였다. 전남도는 광주시장의 제안에 적극 동의하였다. 그리고 광주전남지역혁신협의회를 비롯하여 광주와 전남지역에서 활동하는 대부분의 시민단체들 또한 광주시와 전남도의 입장에 지지를 표시하고, 공동혁신도시 건설의 필요성과 당위성을 적극 홍보하였다. 따라서 한전의 광주유치는 공공기관의 유치과정에서 보여준 지역내 혁신주체들의 공조체제의 결과인 셈이다.

공동혁신도시의 건설에 대한 지역 내의 논의는 2005년 6월 24일 정부의 공공기관 지방이전 계획이 발표되면서 더욱 구체화되었다. 광주시장, 전남도지사, 광주전남지역혁신협의회장 등은 6월 27일 간담회를 갖고, 지역사회의 각계 대표와 전문가의 의견을 수렴하여 광주·전남의 상생발전을 위해 공동혁신도시를 건설하기로 합의하였다⁷⁾.

이런 잠정적 합의과정을 거쳐서, 2005년 7월 6일에

표 4. 광주·전남 공동혁신도시 건설합의 및 입지선정

일시	주요 내용	비고
2005. 3. 22.	•공동혁신도시 건설의지를 정부에 제안	광주시장, 전남지사
2005. 6. 24.	•정부의 공공기관 지방이전계획 발표	광주(3개), 전남(15개)
2005. 7. 6.	•전남도지사와 광주시장이 공동혁신도시 건설에 대한 기본방침 합의	
2005. 8. 24.	•공동혁신도시 입지선정위원회 구성	
2005.11. 17.	•공동혁신도시 입지후보지 평가 발표	1순위: 나주지역
2005.11. 30.	•공동혁신도시 최종입지 확정	나주시 급천면 일대

자료: 이정록, 2006, 공동혁신도시 건설의 기본방향과 과제, p. 74.

광주시와 전남도는 공동혁신도시를 건설한다는 기본 방침을 확정·발표하였다. 그리고 광주시장과 전남도지사는 광주전남혁신협의회 의장단과의 두차례 회합을 통해 공동혁신도시를 광주시 행정구역이 아닌 광주시와 인접한 전라남도에 건설하기로 최종 합의하고, 공동혁신도시의 후보지 선정은 전문연구기관에 의뢰하기로 하였다. 이런 합의에 의해 2005년 7월에 광주전남혁신협의회가 주관이 되어 공동혁신도시 용역추진단을 구성하고, 광주전남발전연구원을 입지 선정 용역기관으로 결정하였다.

한편, 공동혁신도시 건설이 합의됨에 따라, 광주시와 전남도는 한전을 비롯하여 광주·전남지역으로 이전이 확정된 공공기관을 대상으로 혁신도시 건설 계획을 홍보하고, 이전기관의 적극적인 협조를 약속 받았으며, 이전기관들 또한 공동혁신도시 건설구상에 긍정적으로 평가하였다.

공동혁신도시 건설구상은 광주시장과 전남도지사의 협력과 정치적 결단에 의해 결정되었다. 그렇지만 공동혁신도시를 건설하는 것이 바람직하다는 논의를 시작하는 과정에서는 지역사회의 다양한 주체⁹⁾들이 중요한 역할을 하였다. 특히 공동혁신도시 건설방안에 대한 다양한 논의가 전개되는 과정에서 지방분권 국민운동 광주전남본부⁹⁾와 광주전남지역혁신협의회¹⁰⁾는 중요한 역할을 하였다. 따라서 다른 시·도와는 상이하게 1개의 공동혁신도시를 건설하게 된 중요한 배경은 광주와 전남의 공동발전, 일명 ‘한뿌리론’이라는 광주와 전남의 경제·사회·문화적 공동체 속성, 지역 언론·시민사회단체·전문가 집단의 역할 등이 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있다.

2) 공동혁신도시 논의에 대한 지역내 갈등

공동혁신도시 건설의 필요성과 당위성이 제시되고, 공동혁신도시를 건설하기로 합의되는 과정에 광주와 전남지역 내에서는 일부 갈등이 노출되고, 파열음이 표출되기도 하였다. 그러나 이런 갈등의 치유과정에는 지역내 전문가와 시민단체들이 중요한 역할을 하였다¹¹⁾.

공동혁신도시 건설구상에 대해 광주시와 전남도에서는 분명한 반대 움직임이 나타났다. 광주시의 경우, 일부 지자체와 시민단체, 열린우리당 소속 시의원들은 광주만의 혁신도시 건설을 주장하였고, 특히 다른 지역에 비해 혁신지구 조성에 있어서 입지적 장점을 가진 광산구 주민들은 조직적으로 반발하였다. 그리고 일부는 광주시와 전남도 행정구역 경계의 중간지점에 혁신도시를 건설해야 한다고 주장하였다. 특히 일부 사회단체들은 광주로 이전이 확정된 한전을 전라남도로 넘겨주는 것은 부당하기 때문에 시장의 일방적인 결정이 아닌 주민투표를 통해 결정해야 한다고 주장하면서 시위활동을 전개하였다.

전남지역에서도 지역간 갈등양상이 노출되었으며, 동부권 주민들의 반발이 심했다. 동부권에서는 광주와 인접한 전남에 공동혁신도시를 건설한다는 합의를 무효화해야 한다고 주장하였다. 공동혁신도시를 건설하게 되면, 전남 동부권(순천시, 여수시, 광양시 등)은 입지후보지에서 원천적으로 배제되기 때문이다. 그래서 순천시의회는 2005년 6월 29일 성명을 발표하여 전남도민의 여론을 수렴하여 공공기관을 배치할 것을 주장하였다. 여수시의회 또한 6월 30일 혁신도시 후보지를 울촌지방산단으로 조정해 줄 것을 요구하였다. 그리고 7월 4일에 열린 전남도 시장·군수협의회는 공동혁신도시 반대입장을 제시하였다.

전남 동부권의 움직임과 시장·군수 협의회 결정에 힘입어 목포 중심의 서부권과 강진군, 장흥군, 보성군 등지도 공동혁신도시의 부당성을 제시하면서 입지갈등이 증폭되었다¹²⁾. 그러나 이들 지역의 주장은 지역내에서 커다란 주목을 끌지 못했다. 이들 지역은 접근성이 상대적으로 낮아 입지적 약점이 있었기 때문이다.

특히 순천시에서 활동하고 있는 대표적인 시민단체인 전남동부지역사회연구소는 7월 22일 전남도를 상대로 혁신도시 관련 주민투표 청구를 위한 청구인 대표자 증명서를 요구하여 전남도에 의해 거부되었고, 이에 반발하여 8월 4일 행정자치부를 상대로 행정심판을 청구하기도 하였다.

공동혁신도시 건설에 대해 동부권 주민들이 반발한 직접적인 이유는 동부권이 전남지역의 경제적 중심에 해당하기 때문에 혁신도시가 동부권에 입지해야 지역발전 파급효과를 극대화시킬 수 있다는 논리였다. 그리고 전남만의 독자적인 혁신도시를 동부권과 서부권으로 분리해서 건설해야 한다고 주장하였다. 이런 주장에 동부권에 지역구를 가진 일부 국회의원도 동조하였다. 하지만 공동혁신도시가 가진 명분과 실리 때문에 동부권 주민들의 요구는 지역이기주의적 행태로 폄하되면서 지역 내에서 큰 주목을 받지 못하였다.

한편, 일부 관련 전문가들과 시민단체들은 논문과 신문칼럼, 사설, 성명서 발표 등을 통해 공동혁신도시 건설의 당위성을 적극 옹호하였고, 지역언론 또한 광주전남의 상생발전이라는 대의적 명분에 호응하는 반응을 보였다. 특히 공동혁신도시 건설계획에 대해 광주시의 일부 의원과 시민단체들, 전남 동부권 주민(일부 시민단체 포함)들이 반대여론을 제시하자, 이들이 주장하는 반대 의견의 문제점을 지적하고, 지역 내의 갈등을 조정하고 완화하는데 지역전문가와 광주전남지역혁신협의회가 중요한 역할을 하였다.

4. 공동혁신도시 입지선정 과정과 특징

1) 추진주체의 구성과 입지선정 연구

광주시장, 전남도지사, 광주전남지역혁신협의회장 등은 2005년 7월 6일 공동혁신도시 건설을 합의하고, 광주전남지역혁신협의회가 주관이 되어 공동혁신도시 용역추진단을 구성하기로 결정하였다. 이런 합의에 따라 2006년 7월 18일 광주전남지역혁신협의회는 13명으로 구성된 공동혁신도시 용역추진단¹³⁾을 구성하였다. 추진단에는 지자체·경제계·시민단체 관계자와 전문가 등이 참여하였고, 광주시와 전남의 동부 및 서부지역 관계자를 고려하여 적절하게 구성하였다. 그리고 7월 18일의 제1차 회의에서 공동혁신도시 입지선정 연구기관으로 광주전남발전연구원을 결정하였다.

추진단은 2006년 8월 2일에 제2차 회의를 갖고, 광주전남 공동혁신도시 용역추진 및 입지선정위원회의 구성, 공동혁신도시의 성격·규모·범역확정을 위한 세미나 개최계획 등을 결정하였고, 추진단의 임무를 향후 구성될 ‘광주전남 혁신도시 입지선정위원회’로 이관하기로 합의하였다. 8월 9일에는 입지선정에 관

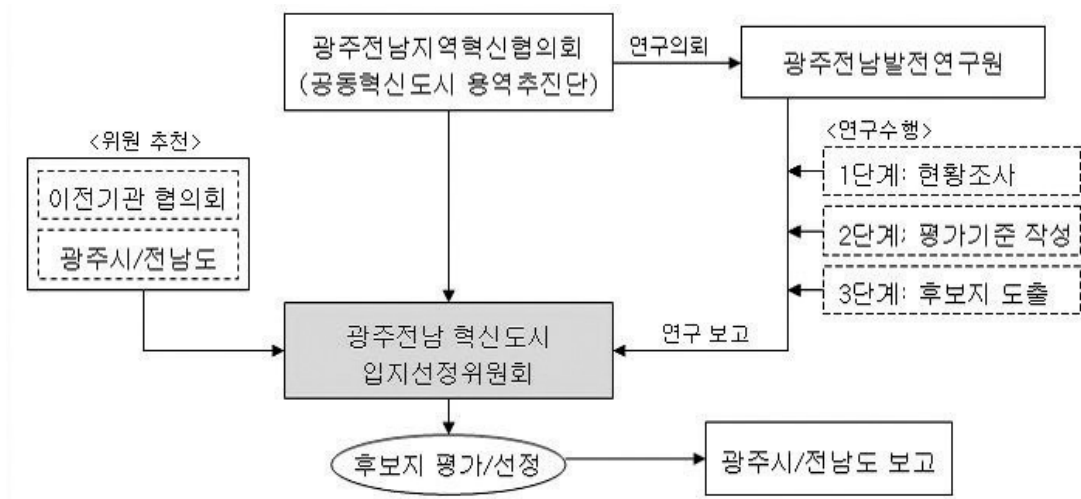


그림 1. 추진주체 구성과 입지선정 과정

한 연구용역을 의뢰할 과업지시서 작성과 관련하여 의견을 교환하였고, 자체 세미나를 개최하여 공동혁신도시의 성격, 규모, 범역확정 등에 관해 토론을 였다¹⁴⁾. 그리고 세미나에서 제시된 내용을 토대로 다양한 의견을 수렴하여 8월 30일에 광주전남발전연구원에게 ‘광주전남 공동혁신도시 입지선정 연구’에 관한 과업을 지시하였다(그림 1. 참조).

공동혁신도시 입지선정에 관한 연구를 의뢰받은 광주전남발전연구원은 33명으로 연구팀을 구성하여 예비후보지 선정을 위한 연구작업을 수행하였다. 예비후보지는 광주시로부터 30km 이내의 지역, 반경 2km 이내에서 혁신도시 건설에 필요한 200만평의 배가 되는 약 380만평 이상의 토지, 그린벨트에 해당하지 않은 토지 등의 기준을 충족하는 범역을 대상으로 예비후보지 선정작업을 진행하였다. 그리고 입지선정위원회에 보고할 예비후보지는 광주시와 인접한 전남의 시·군당 2개의 지구로 한정하였다.

공동혁신도시는 광주와 인접한 전남지역에 건설한다는 합의에 따라, 건설후보지는 자연스럽게 광주시와 행정구역 접하고 있는 나주시, 함평군, 장성군, 담양군, 화순군으로 제한되었다. 그리고 개발면적 약 380만평의 확보가 가능한 6개 지구¹⁵⁾가 제1차 예비후보지로 압축되었고, 그 결과가 혁신도시입지선정위원회에 제출되었다.

2) 입지선정위원회 활동과 입지선정

광주시와 전남도의 의뢰를 받은 광주전남지역혁신협의회는 정부가 제시한 혁신도시 입지선정 기준과 절차에 따라 공동혁신도시 후보지를 평가할 ‘공동혁신도시 입지선정위원회’를 구성하여 제1차 회의를 2005년 8월 30일 개최하였다¹⁶⁾. 그리고 입지선정위원회가 중심이 되어 7차례의 회의를 거쳐 용역수행기관이 연구한 입지범역, 세부평가 기준, 평가방법 등에 관해 논의하고 토론하였고, 현지실사를 거쳐서 11월 17일 최종후보지를 평가하였다(표 5 참조).

2005년 8월 30일 개최된 제1차 입지선정위원회 회의에서는 입지선정기준, 도시유형, 도시규모, 후보지수, 입지선정 완료 시한 등을 확정하였다. 특히 1차 회의에서는 인구규모 3-5만명의 수용이 가능한 200만평 내외의 그린벨트 외곽입지를 입지범역으로 하는 연구팀의 제안을 확정하였다. 제2차 회의가 9월 9일에 열렸지만, 담양군과 장성군의 공동명의로 작성된 성명서 내용¹⁷⁾의 수용여부가 쟁점이 되었다. 혁신도시 입지범역에서 그린벨트를 제외시키는 기준에 대한 위원간의 의견차이가 제시되었고, 결론을 내리지 못하였다. 그러나 9월 21일 열린 제3차 회의에서는 2차 회의에서 논란이 제기된 그린벨트는 입지범역에서 제외시키기로 결정하였다¹⁸⁾.

제4차 회의는 10월 4일에 예비후보지로 6개 지구를 선정하였다. 10월 28일의 제5차 회의에서는 1차 후보지 6개 대상지중에서 광주시와의 교통 접근성과

표 5. 입지선정위원회 활동과정과 특징

구분	일시	주요 결정내용	비고
제1차	2005. 8. 30.	입지기준, 도시유형, 규모, 후보지 수 등 논의	
제2차	2005. 9. 9.	그린벨트의 입지범역 포함여부가 쟁점으로 제기	결론 유보
제3차	2005. 9. 21.	그린벨트를 후보지 입지범역에서 제척함	
제4차	2005. 10. 4.	6개 지구를 예비후보지 확정	
제5차	2005. 10. 28.	6개 후보지에서 3개의 후보지로 압축	
제6차	2005. 11. 2.	3개 후보지에 대한 평가논의 및 현지조사	
제7차	2005. 11. 17.	3개 후보지에 대한 최종입지 평가 나주시역	

개발면적(약 380만평: 2km 이내)의 확보가능성 등을 고려하여 3개의 후보지¹⁹⁾로 압축하였다. 6개의 후보지에서 3개의 후보지로 압축되는 과정에서 탈락한 함평군과 화순군의 반발이 약간 있었다²⁰⁾. 그러나 그후 함평군이 선정결과에 동의한다는 성명을 발표하면서 입지선정위원회, 연구용역팀, 그리고 탈락한 지자체 간의 갈등은 크게 발생하지 않았다. 반면에 3개의 후보지에 포함된 담양군은 수차례의 성명사와 건의서를 통해 입지선정의 엄격한 평가와 입지선정 과정의 공개를 요구하기도 하였다²¹⁾.

11월 2일에 열린 6차 회의에서는 3개 지구에 대한 평가논의와 함께 항공기를 이용한 현지답사를 실시하였다. 이런 과정을 거쳐, 11월 17일에 개최된 7차 회의에서는 3개로 압축된 예비후보지에 대한 최종 평가 작업을 하였다. 3개의 예비후보지는 혁신도시 건설에 필요한 기본조건을 확보했고, 각각 장단점이 있었다. 그러나 24명의 선정위원들은 혁신도시로서의 발전가능성, 전원형 도시의 가능성, 간선교통망 및 생활편익시설과의 접근성, 개발의 경제성, 장기적인 지역발전축과의 연계성 등에 비중을 두고 나주시 금천면 일원을 제1 순위로 선정하였다.

2005년 11월 21일, 광주시장과 전남도지사는 공동 기자회견을 통해 나주시 금천면·산포면·봉황면 일대의 약 380만평을 공동혁신도시 건설후보지로 발표하였다. 그리고 11월 30일 건교부와 협의과정을 거쳐서 공동혁신도시의 입지가 최종적으로 확정되었다.

한편, 입지선정위원회가 3개의 후보지를 평가하여 나주지역을 1순위로 선정하였지만 탈락한 지자체의 반발은 거의 없었다. 선의의 경쟁을 펼쳤던 장성군과 담양군은 입지선정위원회의 평가결과에 승복한다는 성명을 발표하였기 때문이다. 그리고 담양군수는 2005년 11월 18일 나주시청을 직접 방문하여 나주시가 후보지로 선정된 것을 축하하는 성숙한 모습을 연출하면서 혁신도시 후보지 선정작업에 대한 지역내의 불만은 크지 않았다.

광주·전남의 공동혁신도시 건설후보지 입지선정 과정에는 충북과 경남, 강원, 경북 등지와는 달리 커

다란 입지적 갈등은 발생하지 않았다. 제1차 후보지에 포함된 광주시 인근의 5개 지자체는 그린벨트의 입지범역 포함여부를 둘러싸고 이견이 노출되었지만, 건교부의 입장을 수용하였기 때문이다. 또한 광주와 전남의 상생발전을 위한 공동혁신도시 입지는 전남의 지리적 중심에 근접하는 것이 타당하다는 논리가 설득력을 얻으면서 지자체간 갈등을 완화시키는 요인으로 작용하였다. 따라서 유치경쟁에 참여한 지자체간 갈등이 최소화된 배경에는 공동혁신도시 건설구상이 광주와 전남의 상생발전에 기여하다는 명분과 실리가 지역사회에서 사회적 합의를 이끌어낸 결과라 할 수 있다.

3) 나주지역의 입지적 장점

3개의 공동혁신도시 예비후보지 중에서 나주시의 금천·산포·봉황면 일대가 공동혁신도시로 선정된 배경은 크게 두가지로 요약할 수 있다. 첫째는 혁신도시 후보지로서의 나주가 갖는 입지적 장점이 우수했기 때문이다. 광주·전남지역에서의 상대적 위치성, 혁신거점으로서의 기능 수행 가능성, 도시개발의 적정성과 경제성, 지역균형발전에의 파급효과를 포함한 동반성장 가능성 등에서 다른 2개의 후보지에 비해 우수한 특성을 가지고 있는 것으로 평가를 받았다.

둘째는 나주시의 적극적인 준비와 노력을 지적할 수 있다. 나주시는 다른 지자체에 비교해서 일찍부터 혁신도시 유치를 위한 T/F팀(자치발전기획단)을 구성하고 선진지 견학과 관련 연구활동의 축적, 지역주민의 일체성 조성 등을 통해 체계적인 준비작업을 한 것이 특징이다. 즉, 나주지역이 공동혁신도시 건설후보지로 선정되어야 하는 이유와 타당성을 체계적으로 수립하고, 이를 바탕으로 공공기관 종사자 및 관련 전문가 집단을 대상으로 적극 홍보하여 나주지역의 입지적 장점을 최대한 부각시켰다. 그리고 이런 과정에는 지자체장의 리더십, 지역주민의 적극적인 참여와 일체성 등이 중요한 영향을 미쳤다.

5. 공동혁신도시 건설의 의미와 파급효과

1) 공동혁신도시 건설의 의미

광주와 전남이 공동혁신도시를 건설하겠다는 구상은 공공기관의 지방이전을 통해 지역간 균형발전을 꾀하려는 참여정부에게 좋은 모델을 제시했다. 참여 정부는 공동혁신도시 건설을 모범적 사례로 평가하고 적극적인 지원을 약속했다. 게다가 공동혁신도시 건설구상은 광주와 전남으로 이전하기를 싫어하는 공공기관이 주장하는 이전반대의 논리를 궁색하게 만들었다.

또한 광주시장과 전남도지사가 합의하고 전문가와 시민단체가 지지한 공동혁신도시 건설구상은 광주와 전남의 한 뿌리를 확인시키는 계기가 되면서 지역민의 폭넓은 지지를 받았다. 물론 토론과정에서 일부 지역과 단체가 부정적 의견을 제시하기도 했다. 그러나 공동혁신도시 건설계획은 상징성, 명분과 실리, 지역개발의 파급효과 등 많은 이점 때문에 대세를 형성할 수 있었다. 공동혁신도시 건설이 갖는 의미는 다음과 같다.

첫째, 혁신도시 건설목적에 부합하는 새로운 성장거점의 가능성을 제고시킬 수 있다는 점이다. 인구 4~5만명의 규모를 가진 신도시가 건설되고, 공공기관과의 기능적 연계를 통해 관련부문(에너지, 농업, 문화, 정보통신 등)의 광역적 클러스터가 구축되면, 혁신도시는 새로운 경제부문을 창출하고 나아가 광주와 전남의 전략산업 발전에 기여하는 혁신주도형 성장거점의 기능을 수행할 수 있다. 반면에 광주와 전남이 독자적인 혁신도시를 건설하면, 성장거점의 파급효과는 반감될 수 밖에 없다.

둘째, 중심지이론 측면에서 공동혁신도시 건설로 규모경제(economy of scale)를 확보할 수 있고, 도시계층에서 고차의 중심지 기능 수행에 유리한 최소요구치(threshold)를 충족시킬 수 있는 장점이 있다. 적정한 인구·시설규모·도시면적은 신도시의 규모경계를 가능하게 하고, 이는 집적이익으로 확대되어,

결과적으로 누적적 선순환구조와 누적성장효과(cumulative growth effect)를 제공할 수 있다. 또한 도시경제에서 중요한 상업 및 서비스업의 존속에 필요한 최소요구치를 확보함에 따라 다양한 서비스업 입지가 가능하고, 고차의 중심지 기능을 수행함에 따라 도시의 자생력 확보에 결정적인 기여를 하게 된다.

셋째, 광주·전남지역으로의 이전을 주저하는 공공기관 종사자들에게 현실적인 유인책이 될 수 있다. 주지하고 있는 것과 같이 수도권에 입지한 공공기관들은 우리 지역으로의 이전방침에 비판적이다. 따라서 이들 기관을 설득하기 위해서는 도시의 쾌적성·편리성·안정성 등을 담보해야 하고, 이를 위한 현실적 대안은 공동혁신도시이다. 공동혁신도시는 독립된 2개의 혁신도시보다 넓은 도시면적의 보장, 건설비용의 절감효과 제공, 건설비용 절감분의 도시 편익시설 확충으로 전환 가능, 신도시의 기능성 제고, SOC부문에 대한 국고지원의 확대로 개발기간의 단축 등의 장점이 있기 때문이다. 이는 결과적으로 양질의 정주환경을 가진 신도시를 제공할 수 있고, 열악한 주거환경이라는 지방의 약점을 보완해 주는 효과를 제공한다.

넷째, 광주·전남의 공동발전에 기여하는 효과가 있다. 공동혁신도시 건설은 단기적인 관점에서 보면, 전남보다는 광주시에 많은 불이익이 있다. 광주시는 지방세 징수에 많은 불이익이 있기 때문이다. 그러나 장기적인 관점에서는 도시의 광역화를 촉진시키는 계기가 된다. 광주시와 지리적으로 인접한 지역에 혁신도시가 건설되면, 결과적으로는 도시의 교외화를 촉진시켜 시역(市域)의 확대효과를 제공한다. 또한 광주시는 혁신도시 건설의 이익을 절대적으로 향유할 수 있다. 전남도 지방세 수입증대, 신도시 건설로 인한 인구유입, 신성장거점 확보, 주변 농촌지역의 발전촉진 등의 이점이 있다. 게다가 전국에서 가장 낙후된 광주·전남지역의 발전을 위한 새로운 성장동력으로 기능할 혁신도시의 역할을 극대화하고, 주변지역으로의 파급효과를 높이기 위해서는 2~3개의 분리된 혁신지구(도시)보다는 단일의 혁신도시가 요

구된다.

다섯째, 최근 광역적 개발방식에서 새롭게 강조되고 있는 '지역간 협력과 제휴(연대)'라는 지역개발 패러다임과 일치하는 현실적인 대안이다. 지역간 협력과 제휴방식은 여러 주체가 공동의 목표와 전략을 추진하기 위해 새로운 연계를 형성하여 다양한 시너지 효과를 발생시키는 통합형 분업방식이다. 따라서 광주와 전남이 영역단위에 집착하기 보다는 공동혁신도시를 매개로 전략적 협력과 제휴를 통해 지역의 발전역량을 결집시키고 효율을 극대화할 수 있는 장점이 있다.

결과적으로 광주시장과 전남도지사가 합의하고, 대부분의 주민들이 묵시적으로 동의하고 있는 공동혁신도시 건설은 단점보다도 장점이 많았고, 이론적·현실적 명분과 실리를 동시에 갖고 있다. 이런 특성 때문에 공동혁신도시 건설계획은 많은 전문가를 비롯한 지역내 혁신주체들과 지역민의 폭넓은 지지를 받았다.

2) 공동혁신도시 건설의 지역발전 파급효과

공동혁신도시는 공공기관 및 관련기업의 유인을 통해 지방세수의 증대효과, 지역의 전략산업 및 특화산업과 연계한 지역발전 클러스터의 구축, 지역인력의 취업기회 확대와 그에 따른 지방교육의 질적 향상도모, 신도시 건설을 통한 지역내 균형발전에 기여, 혁신도시의 관광명소 기능 수행 등 지역발전에 다양한 효과를 제공할 것으로 예상된다. 공동혁신도시가 지역발전에 미칠 파급효과를 개관하면 다음과 같다(이정록, 2006: 39-48).

첫째, 인구유입 및 인구성장에 기여한다. 공동혁신도시에서 나타날 인구증가의 효과를 살펴보면, 광주와 전남으로 이전할 18개 공공기관 중에서 해양경찰 학교를 제외한 17개의 기관이 입지하게 되고, 이들 기관의 종사자수는 4,618명이다. 그리고 부양가족과 직간접 고용 및 인구효과를 고려하면 오는 2020년까지 혁신도시로 유입할 인구는 약 4만 여명이 될 것으로 추정된다. 결과적으로 전남 나주시 금천면 일대에

는 약 4만명을 수용하는 신도시가 출현하게 된다. 즉, 나주시 혁신도시로의 인구유입 및 증가효과는 결과적으로 감소하고 있는 전남지역의 인구를 증가시키는 결정적인 계기가 된다.

둘째, 이전할 공공기관이 납부할 지방세의 수입 증가는 지방재정의 확충에 크게 기여할 것이다. 17개 공공기관이 납부할 지방세 총액은 약 233억원이며, 한전이 185억으로 가장 많은 비율을 점하고 있다. 그러나 공공기관과 직간접으로 관련된 기관과 기업들이 혁신도시내로 이전할 가능성이 높기 때문에 지방세 징수액은 전술한 금액보다 훨씬 상회할 것으로 예상된다. 따라서 지방세수의 증가는 궁극적으로 나주시를 비롯해서 전남지역의 경제 활성화에 커다란 기여를 하게 될 것으로 전망된다.

셋째, 혁신도시는 지역의 전략산업과 연계하여 혁신클러스터를 구축하는 중심지 역할을 수행하게 된다. 즉, 공공기관, 지역의 기업·대학·연구소 등이 서로 협력하고 네트워크를 통해 관련활동의 클러스터를 유도하고, 혁신도시를 중심으로 구축된 관련산업 및 서비스업의 클러스터는 결과적으로 신생기업의 등장, 전문인력의 유입을 촉진하게 된다. 대덕연구단지가 입지한 대전의 경우, 전체 창업의 35% 정도가 연구기관 출신으로 조사되어 지역의 혁신역량 제고에 크게 기여를 하였다.

실제로 전남의 나주시 공동혁신도시로 이전하는 17개 공공기관은 크게 에너지·농업·문화콘텐츠·정보통신 부문으로 구분된다. 그리고 이들 4개 부분은 광주와 전남의 전략산업과 비교적 일치한다. 에너지 부문은 광주와 전남이 새롭게 관심을 갖는 분야이고, 농업은 전남의 대표적인 산업이다. 문화콘텐츠 부문은 광주시의 문화중심도시 프로젝트와 직접적인 관련이 있으며, 정보통신은 광주시의 전략산업인 광산업과 연계하여 향후 지역의 특화산업이 될 수 있는 부문이다. 따라서 17개 공공기관은 광주·전남의 전략산업과 연계하여 클러스터 구축에 결정적인 영향을 미칠 것이다.

넷째, 지역에서 배출하는 인력의 취업기회를 확대

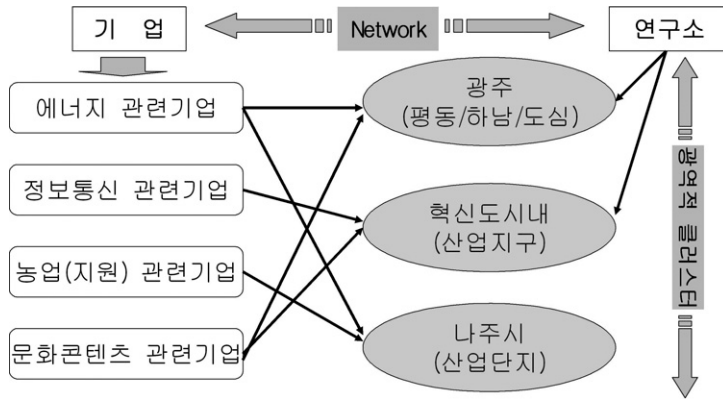


그림 2. 공동혁신도시 중심의 클러스터 구축방향(자료: 이정록, 2006)

시킬 수 있다. 지방대학 졸업자의 취업기회가 상대적으로 저조한 이유에는 여러 가지가 있지만 가장 중요한 요인은 취업할 대상기관이 상대적으로 적기 때문이다. 그러나 혁신도시에 입지하게 될 공공기관들은 업무 성격상 대졸이상 학력자를 주로 채용하고 있기 때문에 지역대학 졸업자의 취업기회 확대에 크게 기여하게 된다.

대전시에 본사가 위치한 한국수자원공사의 경우, 최근 3년간(2002-2004)의 신규채용에 있어서 대전과 충청권 소재의 대졸자 취업이 꾸준히 증가하였다. 그리고 채용인원의 약 12% 정도가 지역출신 대졸자로 구성되었다. 결과적으로 한국수자원공사는 대전과 충청권 대졸자의 취업기회 확대에 영향을 미친 사례라 할 수 있다(김태환, 2005: 9). 또한 공동혁신도시는 지방교육의 향상에 긍정적인 파급효과를 제공하게 될 것이다.

다섯째, 전남지역 내의 균형발전을 선도하는 성장거점의 역할을 수행할 것으로 예상된다. 나주 공동혁신도시는 광주·전남의 지리적 중심 또는 결절에 해당하기 때문에 낙후된 주변지역의 발전을 견인하는 중심지의 역할을 수행할 수 있다. 공동혁신도시는 성장효과를 전남의 서부와 남부로 확산시키기 용이한 위치로, 전남지역의 균형발전을 선도하는 역할을 수행할 가능성이 매우 높다.

여섯째, 혁신도시는 미래형의 도시컨셉을 지향하는 신도시로 건설되기 때문에 도시 자체가 관광명소로 기능할 수 있다. 나주 공동혁신도시에는 '나주배'로 유명한 과수원이 다수 분포하고 있다. 과수원과 구릉지의 자연지형을 그대로 살린 혁신도시를 조성하면, 공동혁신도시는 특색있는 건축물과 과수원이 모자이크된 거대한 자연 박물관으로서 관광명소의 기능을 수행할 잠재력이 매우 높다.

6. 요약 및 결론

참여정부가 추진하고 있는 공공기관의 지방이전을 통한 혁신도시 건설계획은 수도권의 과밀화 완화와 침체된 지역경제의 활성화에 기여할 수 있는 최상의 현실적 처방이라는 점에서 국가균형발전을 국정의 핵심과제로 추진한 참여정부의 대표적인 업적에 해당할 가능성이 매우 높다. 그래서 혁신도시 건설계획의 성공여부에 관심이 집중되고 있다.

전국의 10개 지역에서 건설되는 혁신도시(지구) 중에서 많은 광주와 전남의 공동혁신도시는 중앙부처 및 관련 전문가 집단으로부터 매우 모범적인 사례로 평가받고 있다. 17개의 이전기관을 한곳에 배치하기

때문에 혁신도시 건설의 본래 목적에 매우 부합하며, 다른 시·도에 비해 신도시 건설을 통한 지역발전효과를 담보하는데 비교적 유리하기 때문이다.

공동혁신도시가 모범적인 사례로 평가받고 있다는 점에 주목하여, 공동혁신도시 건설구상은 어떤 논의와 사회적 합의를 통해 도출되었고, 혁신도시의 입지선정과정은 어떻게 진행되었는가에 중점을 두고 연구를 진행하였다. 연구내용의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공동혁신도시의 건설은 광주시장과 전남도 지사의 리더십, 광주와 전남의 상생발전을 염원하는 지역주민의 사회적 합의, 상생발전을 도모하는 방법으로서 공동혁신도시의 장점을 확산시킨 혁신주체들의 노력 등이 결합된 결과였다. 특히 광주전남지역혁신협의회는 공동혁신도시가 광주와 전남의 공동발전에 매우 중요하다는 사실을 지역주민들에게 확산시켰고, 지역사회의 여론형성에 중요한 기여를 하였다.

둘째, 공동혁신도시의 건설구상에 대해 광주시와 전남도 간의 갈등은 거의 없었다. 하지만 광주시와 전남도의 일부 단체가 중심이 되어 독자적인 신도시 건설을 주장했으며, 특히 전남도에서는 동부권 지자체들의 반발이 심했다. 그러나 공동혁신도시 건설구상은 큰 어려움 없이 추진되었다. 광주와 전남의 상생발전에 공동혁신도시의 건설이 유리하다는 명분과 실리에 지역민들이 반대하지 않고 동의하였기 때문이다.

셋째, 공동혁신도시의 입지선정과정은 광주전남지역혁신협의회가 추진주체가 되어 수행하였다. 광주전남발전연구원은 예비후보지 선정을 위한 연구를 담당하였고, 24명으로 구성된 입지선정위원회에서 나주시 금천지역이 제1순위로 선정되었다. 예비후보지에 포함된 지자체간 입지선정을 위한 경쟁은 치열하게 전개되었지만, 선정결과에 대한 불만은 크지 않았다.

넷째, 공동혁신도시 건설구상은 성장거점의 기능과 역할 확대, 규모경제의 확보와 도시자체의 자생력 확보, 건설비용 절감과 도시개발의 효율성 제고, 공

공기관 종사자들에게 대한 유인책, 광주·전남의 공동발전에 미치는 효과, 공동의 지역발전을 위한 협력체제 구축 등이라는 측면에서 지역사회에서 중요한 의미를 갖게 되었다.

다섯째, 공동혁신도시는 인구성장과 지방세 수입증가, 지역전략산업과 연계한 혁신 클러스터 구축, 지역인력의 취업기회 확대와 지방교육 향상, 전남지역 내의 균형발전, 관광명소의 기능 등을 통해 광주와 전남의 개별적인 혁신도시 건설에 비해 지역발전에 미치는 파급효과가 상대적으로 클 것으로 예상된다.

결론적으로, 광주시와 전남도가 낙후된 지역경제의 활성화와 지역발전을 위한 새로운 성장동력의 공동확보라는 대승적 차원에서 출발하여 지역사회의 합의를 도출하는데 성공한 사례이다. 따라서 공동혁신도시 건설계획은 지역주민, 지자체, 지역전문가, 시민단체 등이 참여하여 민관협력형 거버넌스 체제를 구축하고, 지역발전에 대한 사회적 합의를 도출하고 지역발전을 위해 지역사회의 역량을 결집시켰다는 점에서 의의가 있다.

주

- 1) 공동혁신도시란 광주시와 전남도가 공동으로 1개의 독립된 신도시를 건설한다는 취지에서 붙여진 용어로, 광주와 전남지역에서는 혁신도시보다는 공동혁신도시라는 용어가 통용되고 있다. 공동혁신도시에는 광주시와 전남도로 이전하는 18개의 공공기관 중에서 해양경찰학교를 제외한 17개의 공공기관이 입주한다.
- 2) 주요 내용은 정부와 시·도는 공공기관 지방이전을 협력하여 추진, 정부는 지방이전 대상기관을 지역발전 정도, 지역전략산업, 공공기관의 기능적 특성을 고려하여 일괄 배치, 한전배치 지역은 2개 기관만 추가 배치 및 원칙적으로 집단이전, 혁신도시 입지는 시·도지사가 이전기관 의견을 수렴하여 결정 등이다(김채규, 2006, p. 10).
- 3) 주요 내용은 정부와 상급 노조단체가 공공기관 지방이전의 성공적인 추진을 위한 공동노력, 이전에 따른 기관의 운영이나 영업환경 변화에 대해 각 기관과 협의·지원,

- 종사자들이 이전지역에서 안정적으로 정착할 수 있도록 주거, 교육, 배우자의 직장문제 해결을 지원, 향후 노동협체제를 구성하여 공공기관 이전의 성공적인 추진을 위한 지속적 협의 등이다(김채규, 2006, p. 10).
- 4) 지방분권국민운동 광주·전남본부는 2004년 10월 26일 성명발표를 통해 헌법재판소 규탄 및 실행정수도 건설을 위한 시민운동의 전개를 주장하였다. 그리고 광주시민단체협의회와 전남시민단체협의회 또한 균형발전과 지방분권의 추진을 주장하는 성명을 계속해서 발표했고, 이런 내용이 지역언론을 통해 소개되었다.
 - 5) 2005년 5월 23일 광주시 구도청앞 광장에서 개최된 ‘시도민 대회’에서는 시도민 결의문, 노무현 대통령에게 드리는 글 등이 채택되었고, 공공기관 지방이전은 지역간 안배와 정치적 이해관계가 아닌 지역발전의 낙후도에 따라 배치되어야 하며, 특히 한전과 주택공사 등 대형 공공기관의 광주·전남으로의 우선 배치를 촉구하였다.
 - 6) 전남도는 2005년 6월 1일 지역에서 활동하고 있는 관련 전문가를 초청하여 한전유치와 관련한 광주와의 경쟁문제를 협의하였고, 필자를 포함한 참석자 대부분은 한전유치에 대한 광주시와 전남도의 공동보조를 주문하였다.
 - 7) 광주일보, 2005년 6월 28일자.
 - 8) 광주전남지역혁신협의회, 전문가집단, 언론, 시민단체, 일부 여론지도층 등이 중심이 되어 광주와 전남의 상생발전, 광주와 전남의 ‘한뿌리론’, 공동혁신도시가 광주시 세력권 확장에 미치는 영향 등을 주장하면서 공동혁신도시의 당위성과 필요성을 제시하였다.
 - 9) 2005년 7월 14일 지방분권 국민운동 광주전남본부가 주최한 ‘공공기관 이전, 혁신도시 건설, 광주전남 상생의 공동발전’이라는 주제의 토론회에서, 공동혁신도시의 건설은 광주와 전남의 상생발전에 결정적인 계기를 제공할 것이라는 논의가 확대되었다.
 - 10) 광주전남지역혁신협의회는 공동혁신도시 용역추진단이라는 조직을 구성하였고, 2005년 8월 9일에 개최한 공동혁신도시 건설의 기본방향에 관한 내부 세미나에서 공동혁신도시의 성격, 규모, 입지선정 고려사항 등이 논의되었다.
 - 11) 지방분권 국민운동 광주전남본부는 2005년 8월 9일 성명을 통해 광주와 전남지역 29개 지자체장들이 공동혁신도시 입지선정 결과에 승복하는 공동협약을 맺어야 한다고 주장하였다.
 - 12) 강진군과 영암군은 전남도에 제출한 건의서에서 강진군과 장흥군의 접경지역에 혁신도시를 건설하면 두 지역의 행정구역 통합을 추진하겠다는 제안을 하였다.
 - 13) 공동혁신도시 추진단은 광주전남지역혁신협의회 운영위원 9인, 기반조성분과위원 3인, 특화발전위원 1인 등으로 구성되었다.
 - 14) 자체 세미나에서는 ‘광주·전남 공동혁신도시 건설의 기본방향(발표자: 이정록)’에 관한 주제발표와 토론이 진행되었다.
 - 15) 나주시 금천일대, 나주시 왕곡일대, 담양군 수북일대, 함평군 월야일대, 장성군 동화일대, 화순군 도곡일대 등이다.
 - 16) 광주시와 전남도가 추천한 12명과 이전기관 협의회에서 추천한 12명 등 24명으로 위원회가 구성되었다.
 - 17) 장성군과 담양군은 성명서를 통해 ‘입지선정위원회가 결정한 그린벨트 지역의 후보지 배제원칙에 승복할 수 없다’는 의견을 제시하였다. 담양군과 장성군의 경우, 광주시와 인접한 지역이 혁신도시 입지로 비교우위를 확보하고 있지만, 그린벨트에 해당하여 제외되어 불이익을 받는다고 크게 반발하였다.
 - 18) 개발제한구역 내의 혁신도시 입지가능에 대한 질의에, 건설교통부는 ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법’에 의거하여 입지선정이 곤란하다고 회신하였다.
 - 19) 나주시 금천지구, 장성군 동화지구, 담양군 수북지구 등이다.
 - 20) 6개 지구에서 3개 지구로 압축하는 과정에서 탈락한 함평군은 ‘용역연구기관의 평가기준에 문제가 있기 때문에 평가결과를 공개하라’고 요구하면서 크게 반발하였다.
 - 21) 담양군은 9월 20일, 10월 14일, 11월 2일, 11월 7일, 11월 15일 등 수차례에 걸쳐 입지선정 과정의 완전공개, 입지선정과 관련한 공개토론회 개최, 육로를 통한 후보지 현장실사, 특정지역을 고려한 전략적 여론몰이의 중단, 후보지로 선정된 지자체의 설명회 개최 보장, 특정지역과 연고를 가진 입지선정위원의 제척, 엄정한 평가 실시 등을 주장하였다.

참고문헌

권영섭, 2006, “혁신도시 건설과 국토균형발전”, 전남대학교·대한지리학회·광주일보사 공동주최 심포지엄 자료집, pp. 23-68.

권영섭, 2006, “혁신도시의 클러스터 기능 확보방안”, 국토 297, pp. 17-28.

김채규, 2006, “혁신도시의 건설배경과 추진방향”, 국토 297, pp. 6-16.

김태환, 2005, “수도권 소재 공공기관 지방이전 추진방안”, 공공기관 지방이전에 관한 학술 심포지엄 자료집.

남기범, 2006, “해의 혁신도시 유사사례와 정책적 시사점”, 국토 297, pp. 29-38.

신동진, 2006, “혁신도시의 추진과제와 관련 주체별 역할”, 국토 297, pp. 49-57.

이정록, 2006, “혁신도시 건설의 국가 및 지역발전 파급효과”, 국토 297, pp. 39-48.

이정록, 2006, “공동혁신도시 건설의 기본방향과 과제”, 전남대학교·대한지리학회·광주일보사 공동주최 심포지엄 자료집, pp. 71-114.

이정록, 2006, “공동혁신도시 성공을 위한 지역의 역할”, 공동혁신도시 바람직한 조성방안 세미나 자료집, pp. 36-68.

이정록, 2005, “광주전남 공동혁신도시 유형과 입지선정 기준”, 광주·전남 상생의 공동발전 방안 토론회 자료집: 지방분권국민운동광주전남본부.

이정록, 2005, “공동혁신도시 건설의 기본방향”, 광주전남 지역혁신협의회 워크샵 발표원고.

광주전남지역혁신협의회, 2006, 광주전남지역 상생의 빛: 공동혁신도시.

광주전남발전연구원, 2005, 광주전남 공동혁신도시 입지선정 연구.

건설교통부, 대한주택공사, 2004, 해의 신도시 사례연구.

건설교통부, 국가균형발전위원회, 2005, 공공기관 지방이전 계획.

삼성경제연구소, 2004, 도시발전과 기업의 역할.

한국토지공사, 2004, 경쟁력 있는 지방화시대를 여는 혁신도시 건설방안, 토지공사 내부자료(미공개)

교신: 이정록, 광주시 북구 용봉동 300, 전남대학교 사회과학대학 지리학과, Tel: 062-530-2685, Fax: 062-530-2689, E-mail: jrlee@chonnam.ac.kr

Correspondence: Jeong-Rock Lee, Department of Geography, Chonnam National University, 300 Yongbong-dong, Buk-gu, Gwangju 500-757, Korea, Tel: 062-530-2685, Fax: 062-530-2689, E-mail: jrlee@chonnam.ac.kr

최초투고일 2007년 5월 15일
최종접수일 2007년 6월 8일

Common Innovative City in Gwangju and Jeonnam Province: Location Selection Process and Regional Development Effects

Jeong-Rock Lee*

Abstract : Central government of Korea devised the balanced national development as one of important agenda of government administration, and set up special act for balanced national development. According to special act, a plan to transfer public institutions to local areas was publicized on June 24, 2005. Thus 175 public institutions located in the capital area will be transferred to 11 local governments, and innovative cities will be built in local areas until 2012. However, Gwangju and Jeonnam province adopted not two individual innovative cities but one common innovative city in cooperation with two local governments. This study focuses on the characteristics of location selection process of common innovative city in Gwangju and Jeonnam province. Discussion about construction of common innovative city was started in need of new model for common development of two provinces, and most of peoples agreed a plan to establish on common innovative city within Jeonnam area near Gwangju area. Gwangju Jeonnam Regional Innovation Council, in particular, played an important role in the process of location selection and initial discussion about common innovative city. In addition, Common innovative city to be built in Naju city will be provided positive regional development effects in several dimensions. In result, it has been evaluated as a successful model of innovative city to be constructed with transfer of public institutions to local areas.

Keywords : Innovative City, Common Innovative City, Location Selection Process, Regional Development Effect, Gwangju Jeonnam Regional Innovation Council.

* Professor, Department of Geography, Chonnam National University.