

혁신도시와 지역 및 국가의 경쟁력

이보영*

요약 : 본 글은 혁신도시를 세계화의 맥락에서 변화하는 도시 개념과 더불어 검토하고 혁신도시의 성격을 지역 및 국가의 경쟁력과 관련지어 고찰하였다. 수도권 집중을 완화시키고 지역균형발전을 도모하기 위해 공공기관 이전을 통한 혁신도시의 건설의 당위성은 인정된다. 하지만 혁신도시에서 진정한 혁신이 일어날 가능성이 희박함을 지적하고 더구나 이를 통한 국가 및 지역 경쟁력 제고는 직접적인 해답이 아니며 오히려 원래 목적에 맞게 국토 균형 발전을 위한 공공기관의 지방 이전이라는 정책에 초점을 맞추기를 제안하고 있다. 주된 논리는 세방화 시대에 국가적 스케일을 담당하는 공공기관의 장소성은 의미가 없음에도 불구하고 입지, 인구 등의 물리적 이전을 통한 양적인 변화가 세계화의 네트워크에 편입하여 지방의 혁신을 가져오는 질적인 변화로의 전이가 불가능하다는 것이다. 오히려 혁신은 기존의 지역 혁신관련 정책을 보다 지역의 특성과 현실에 맞게 적용하는 것이 나오며 지역 및 국가 경쟁력 강화를 위해서 동시에 추진되어야 할 것은 중앙정부의 권력을 지방으로 이전하는 지방분권이며 그로 인해 지방이 자생력을 갖추게 하고 그에 더하여 세계적 파이프라인과 접속될 수 있게 하는 사회간접자본의 확충이다.

주요어 : 혁신도시, 세계화, 공공기관 이전, 지역 및 국가의 경쟁력

1. 서론

노무현 정부는 지방분권법, 국가균형 발전법, 행정중심복합도시법 등을 통해 강력한 분권 및 분산 정책을 실시하였다. 이는 지역의 경쟁력 제고를 통해 국가의 경쟁력을 높이는 수단으로 분권 및 분산정책을 쓰고 있으며 특히 혁신도시는 공공기관의 이전을 통해 지역혁신클러스터를 조성하고자 한다. 즉 지역의 경쟁력을 높여서 국가의 경쟁력도 높이고자 하며 그 수단중의 하나가 소위 혁신도시의 건설이다. 수도권 중심의 일극 국토 공간구조를 다핵 거점 개발을 통해 수도권의 집중을 완화시키고 지역균형발전을 도모하여 지역 불균형발전을 해소하기 위한 공공기관의 지

방 이전 정책이 실시되는 것은 당위적으로 매우 정당하고 반드시 실현되어야 할 것으로 사려 되어 진다. 그에 비해 현 정부는 집권이후 혁신도시가 전국적인 땅값 상승을 유발하고, 지역균형발전에도 별 도움이 되지 않는다는 신호를 보내며 적극성을 띠지 않았다. 그에 더하여 행정중심복합도시의 수정 및 수도권 규제 완화와 맞물려 혁신도시는 고사 위기에 처하기도 하였으나 지방민의 반발 등 여론을 의식하여 소극적으로 정책을 이어받아 추진 중이다. 대신 자족기능을 강조한 광역경제권(5+2)을 통해 지역의 경제 발전과 경쟁력을 제고하고자 한다¹⁾. 광역경제권의 추진 배경은 세계 경제 환경 변화에 능동적으로 대응하여 국가 경쟁력을 높이는 한편, 대내적으로 지역의 경쟁

* 경북대학교 사범대학 지리교육과 조교수

력을 강화하기 위함이다. 결과적으로 노무현정부나 현 정부는 큰 틀에서는 혁신도시 정책을 통해 지역 경쟁력을 강화하고 국가 경쟁력을 강화하고자 하는 공통점을 지니고 있다. 하지만 국가적 규모에서 작동되어지는 공공기관의 이전이 혁신과 어떻게 접합될 수 있으며, 이를 통해 세계화 시대에 도시 혹은 지역 경쟁력을 어떻게 강화할 수 있을지 의문이며, 이에 더하여 국가 경쟁력은 어떻게 강화되어질 수 있을지에 대해서는 의문이 드는 것은 사실이다. 본 글에서는 먼저 노무현 정부의 혁신도시 추진 배경과 목적을 살펴보고, 이후의 추진 실태와 문제점을 간략히 다룬다. 다음으로 세계화 시대에 변화되어 가는 지역(도시)의 개념을 혁신도시와 관련지어 살펴본다. 그리고 참여정부에서부터 주장되어진 혁신도시의 성격을 살펴 본 후 같은 맥락에서 지역 및 국가 경쟁력과 혁신도시의 관련성을 고찰한 후 정부에서 주장하는 혁신, 경쟁력과는 약간의 거리가 있지만 원래 취지에 부합되게 균형개발을 위한 공공기관 지방이전 정책으로 논의의 초점을 옮기는 것이 바람직하다는 견해를 피력하고자 한다.

2. 혁신도시의 추진 배경 및 목적

우리나라는 50년대의 국민소득 80불 시대에서 90년에 10,000불로 단기간에 고도성장을 하기 위해 효율성에 중점을 두고 형평성에 초점을 둔 분배보다는 성장을 위해 불균형 발전을 해 온 것은 사실이다. 이에 참여정부는 국민소득 20,000불 시대의 진입을 목표로 국가 경쟁력을 강화하기 위해 국가 균형 발전법을 입안하였으며 국가 균형 발전을 위해서는 생산성이 하락한 수도권 집중의 완화 및 지방의 발전을 대안으로 제시하고 있다.²⁾ 수도권 집중 실태를 구체적으로 보면 국가 전체의 비중 중 인구(48%), 기업체 본사(91%), 대학(64%), 제조업(57%), 공공기관(85%)이 집중되어 있으며 이로 인해 수도권 특히 서울의 주택

난, 교통혼잡비용(10조), 대기오염 유발비(10조), 상하수도 등 사회간접자본 유지비(4조 2천 억) 등 사회적 비용이 천문학적으로 증가되는 추세이다. 국토 전체로 보면 이는 지방의 낙후를 야기하였으며 지역간의 격차를 심화시켜 지방의 인구뿐만 아니라, 인재유출을 심화시켰다. 이는 결과적으로 지방의 성장 동력을 구심적으로 흡인하여 자생적 지방발전을 무력화시키고 있다. 외국의 경우에 수도권에는 일본이 33%로 약간 높으나 평균 20% 정도의 집중으로 우리나라의 그것과는 비교가 되지 않으며 균형발전위원회나 국토해양부(과거 건교부)에서 주장하듯이 수도도시의 인구비중이 낮을수록 1인당 GNP가 높고, 상위도시군의 인구규모 격차가 작을수록, 즉 종주도시형이 아닐수록 소득이 높은 것은 알려진 사실이다(국가균형발전위원회, 2004a; 2004b). 우리나라는 상위 15개 도시 중 8개가 수도권에 밀집하여 미국이나 독일 등 선진국과 대조적으로 전형적인 개발 도상국형 종주도시국가임도 부인할 수 없는 사실이다. 이에 참여정부는 가장 대표적으로 1950년대부터 정권의 교체와 관계없이 오랫동안 꾸준히 진전되어 온 프랑스의 공공기관 이전 정책을 벤치마킹하여 국토 균형개발을 통해 국가 경쟁력 강화를 시도하고 있다. 국토 개발 정책이 단기간에 정권교체와 관계가 많은 우리나라의 상황에서 참여 정부에서 제시하고 있는 공공기관 이전을 통한 세계화 지식기반시대 지역 경쟁력 강화 방안은 그림 1과 같다. 즉 공공기관 이전을 통해 도시 인프라를 구비하고 그것을 통해 혁신환경을 조성하여 산학연관 네트워크체제를 구축함을 주된 목적으로 하고 있다(국가균형발전위원회, 산업자원부, 2004).

구체적으로는 혁신도시는 “공공기관을 중심으로 기업, 대학, 연구소 등이 상호 교류하는 네트워크 도시, 지식 창출과 기술혁신의 터전이 되는 지식기반 도시, 혁신 주체간 상호학습을 통하여 혁신 역량이 강화되는 학습도시, 기업의 첨단산업, 생산기술 등에 관한 새로운 아이디어와 높은 혁신이 창출되는 첨단 기업도시로서 지역의 혁신거점 역할을 수행한다. 둘

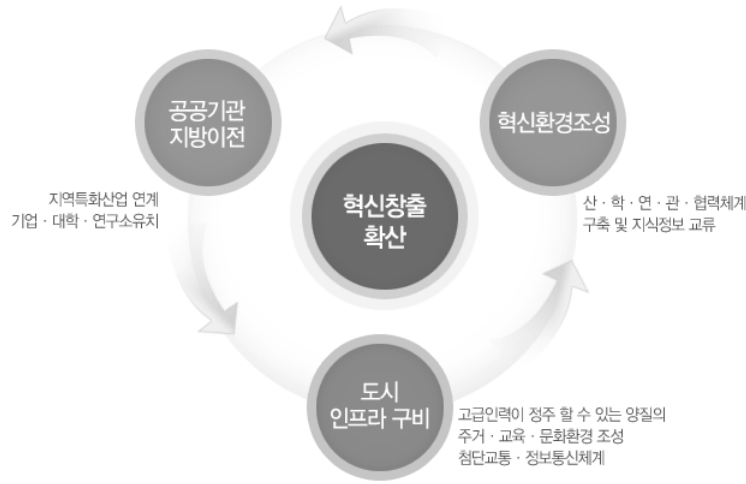


그림 1. 지역 경쟁력 강화 방안

자료: <http://innocity.mltm.go.kr/>

표 1. 혁신도시와 기존도시의 비교

구분	혁신도시	기존도시
가치이념	• 공동체주의	• 소유개인의주의 • 관리주의
통치체제/사회조직원리	• 거버넌스(협치) • 수평적 협력구조	• 중앙집권 • 계층적 위계구조
도시공간구조	• 공간의 다양화, 네트워크화 • 분산적 집중	• 공간의 동질화, 계층화 • 집중
핵심자원	• 혁신주체, 혁신역량 • 지식정보기반	• 교통접근성 • 물적기반
생산체계	• 지식창출, 지속적 개발에 기초한 지속가능한 우위 • 지식기반 생산(지식이 가치원천, 혁신과 생산의 결합)	• 자연자원, 육체노동에 기초한 비교우위 • 대량생산(육체노동이 가치원천, 혁신과 생산의 분리)
인적기반구조	• 지식근로자 • 인적자원의 지속적 개발 • 지속적 교육 및 훈련	• 저기술, 저비용 노동 • 테일러주의 노동력 • 테일러주의의 교육 및 훈련
물리적·통신기반	• 글로벌 지향형 물리·통신 하부구조 • 데이터의 전자적 교환	• 지역내부 지향형 물리적 하부구조
산업관리체계	• 상호 의존적 관계 • 네트워크 조직 • 유연적 조절기제	• 적대적 관계 • 조절기제의 강제 및 통제

자료: 국가균형발전위원회(2004b)

째 주거·교육·문화·의료·레저·체육시설 등 양질의 생활 여건, 첨단 정보통신 및 교통체계 등 디지털 기반을 갖춘 첨단기술산업이 성장할 수 있는 여건, 녹지·공원·경관·생태 등 자연과 인간이 어우

러지는 친환경적 도시환경을 구비하여 양질의 정주환경을 갖춘 미래형 도시이다. 셋째 행정중심복합도시를 중심으로 전국적인 공공행정 네트워크를 형성함으로써 국토의 통합적 발전을 유도하고 지역의 혁

표 2. 혁신도시의 개발 방향과 특징

지역	면적(만 평)	인구(만 명)	도시 컨셉	특징
강원(원주)	105	2.5	<ul style="list-style-type: none"> • Vitamin City - 건강도시(well-doing) - 참살이 도시(well-being) 	<ul style="list-style-type: none"> • 건강관련 미니 테마타운 • 기업도시와 상호 보완 관계 구축
충북(진천, 음성)	209	3.9	<ul style="list-style-type: none"> • Inno-Valley - IT, BT 벤처도시 - 연수도시 - 문화·정보·환경도시 	<ul style="list-style-type: none"> • 주변도시 기능(오창, 오송 등)과 연계된 벤처기업 집적지
전북(전주, 원주)	280	3	<ul style="list-style-type: none"> • Agro-Lake City - 농생명 과학 도시 - 친수공간형 전원도시 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시의 성장(농생명)과 순환(물)을 상징하는 물순환 도시
광주 전남(나주)	229	5	<ul style="list-style-type: none"> • Green-Energypia - 신재생 에너지 및 농업, 생물 산업 중심도시 	<ul style="list-style-type: none"> • 배꽃 모양의 도로망 • 도시와 농촌의 융합도시
경북(김천)	105	2.5	<ul style="list-style-type: none"> • Inno-Valley City - IT·BT(농업) 벤처도시 - 교육·문화·환경도시 	<ul style="list-style-type: none"> • IT·BT 첨단기술 인큐베이터 * 김천-구미 동반성장 전략 • 교통·물류 중심지
경남(진주)	126	4	<ul style="list-style-type: none"> • Inno-River City - 기업지원 거점도시 - 녹색친수 도시 	<ul style="list-style-type: none"> • 남강, 영천강 및 구릉지를 활용한 녹색 친수도시
제주(서귀포)	34.5	0.5	<ul style="list-style-type: none"> • 국제교류·연수 폴리스 - 국제교류 거점도시 - 연수휴양·관광도시 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주형 환경·생태도시 - 기존 돌담과 방풍림 보전, 특색있는 보행자 네트워크
부산(영도 등)	65.1	-	<ul style="list-style-type: none"> • 21세기 동북아시아대의 해양수도 - 남부 경제권의 중추도시 - 세계자유무역 거점도시 	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 문화·과학 중심도시 • 기존 도시와 동반 성장 환경을 구비한 미래형 도시
대구(동구)	133	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • Brain City(지식창조) - 학원중심의 Edu-City - 에너지 절약형 Solar City 	<ul style="list-style-type: none"> • 대구경북의 교육 중심도시 • 숲과 물이 어우러진 자연친화형 Eco-City
울산(중구)	84	2.5~3.5	<ul style="list-style-type: none"> • 경관중심 에너지 폴리스 - 에너지 절약형도시 - 환경친화형 도시 	<ul style="list-style-type: none"> • Green Avenue - 보행, 정보 교류와 결합된 녹색 보행가로 형성 *선형모양의 입지한계 극복

자료: <http://innocity.mltm.go.kr/>

신역량을 강화하여 지역의 자립적 발전과 국가 균형 발전을 선도한다”라고 주장해 왔다.

또한 혁신을 강조하기 위해 상당히 무리가 있는 이분법적이며 이상적인 혁신도시 및 기존도시의 비교를 통해 정책의 정당성을 강조하며 공공기관 이전을 통해 실현 가능성이 불투명한 청사진도 또한 제시하고 있다(표 1). 관건은 국가를 대상으로 서비스를 제공하는 공공기관의 물리적 이전을 통하여 균형발전 위원회가 주장하는 것처럼 질적인 변화를 도모할 수 있느냐의 문제이다. 혁신도시의 현황을 자세히 살펴보면 409개 공공기관 중 수도권 소재 345개 기관 중 수도권을 관할구역으로 하는 기관과, 수도권 내에서 낙후지역 및 매립지 소재 기관, 공연, 전시, 문화 복지, 의료 기능을 담당하는 기관, 그리고 부적절하다고 판단되어진 협회나 조합과 같은 기관을 제외한 176개의 공공기관을 11개 시도에 분산 배치하여 공공기관의 비중을 수도권(85%), 지방(15%) 구도에서 수도권(35%), 지방(65%)로 변화시키는데 있다. 11개 시도의 혁신도시의 개발 방향과 특징은 표 2와 같다.

이를 통하여 수도권의 양적 팽창 억제, 지방세수 증가 및 지역경제 활성화, 지역의 혁신 역량을 제고, 고학력 취업기회의 확대로 지방교육의 질적 향상 유도, 지방으로 이전을 희망하는 민간기업의 지방이전 촉진을 그 구체적 효과로 들고 있다.

구체적으로 혁신도시 건설의 파급효과를 살펴보면 중추관리기능의 지방 이전으로 수도권의 양적 팽창을 억제하여 수도권의 인구 안정화에 기여할 수 있다는 것이다. 둘째로 대부분의 정부투자기관 및 출자기관이 부설연구소 등 연구조직을 갖추고 있어서 혁신체계 구축의 한 요소로 기능하여 연구·교육연수기관 등의 지방입지는 지방대학의 연구기능을 보완하여 산·학·연 협동에 의한 지역혁신체계 구축을 통해 지역의 혁신 역량을 제고시킨다는 것이다. 셋째로 공공기관은 업무의 성격상 대졸이상 학력자를 주로 채용하고 있어, 지방대학 졸업자의 취업기회가 증가될 것으로 예측하며 이의 근거로 대전으로 이미 이전한 수자원공사의 경우 3년간(02~04) 대졸자 채용인

원의 12%를 대전·충청 소재 대학 졸업자로 충원함을 들고 있다. 즉 지방에서 양질의 고용기회를 제공하여 우수노동력을 흡수하고, 지방대학과 지역의 연구·교육기관의 질 제고에 기여하여 대졸이상 고학력자의 수도권 집중도도 완화시킬 수 있다고 주장한다. 넷째 공공기관의 지방 이전은 지방세 수입 증가로 지방재정 확충에 기여하며 고용증가와 부가가치 유발 효과로 지역 경제 활성화에 기여한다는 것이다. 정부는 그 근거로 176개 이전대상 공공기관의 3년간(02~04) 지방세 납부액은 2,268억 원(연평균 756억 원)이 지방세수로 충당되는 것으로 보고 있으며 관련 공공기관 및 민간기업과의 밀접한 연관관계로 다른 부분의 고용을 촉진하여 간접 및 유발 고용효과가 이루어진다고 보고 있다. 일례로 국토연구원(2004년)의 연구결과에 따르면 약 180개 기관(약 32,000천 명)이 이전할 경우, 지방에 약 133천 개의 일자리(연관 산업 일자리 포함) 증대를 예상하고 생산 유발효과는 연간 약 9조 3천억 원, 부가가치 유발효과는 연간 약 4조 원으로 추산하고 있다. 각 시도의 혁신도시로 이전되는 공공기관의 직접 고용효과는 그림 2와 같다.³⁾

마지막으로 지방으로 이전을 희망하는 민간기업의 지방이전을 촉진시킨다는 것인데 국가 행정기관을 중심으로 한 공공부문의 지방이전이 선행되면 지방으로 이전을 희망하는 기업본사의 지방이전이 촉진된다는 것이고, 이 주장의 근거로서 2000년에 국토연구원이 조사한 기업 본사의 지방에 대한 애로 요인 조사 결과로 제시하고 있다. 즉 주된 애로 요인으로 국가 행정기관의 수도권 집중(49.35%)과 각종 정보의 수도권 집중(28.8%)을 들고 있다. 즉 이전 공공기관의 기능과 지역의 전략 산업과 연계하여 효율성을 높이고 궁극적으로 국가 경쟁력을 제고하고자 하는데 있다. 이를 구체적으로 실현시키기 위해 쾌적한 생활환경 조성 부지, 조세 혜택, 기반시설 확충, 질 높은 교육, 주택, 문화시설을 제공하여 관련 기업을 최대한 유치하여 혁신 네트워크를 구축하려고 계획 중이다.



그림 2. 행복도시 및 혁신도시 개발로 인한 공무원 및 공공기관 종사자 이동
자료: 권일, 류상규(2006)

3. 혁신도시의 추진 실태와 문제점

표 3에서처럼 전국적으로 혁신도시는 토지 보상을 98%로 보상은 거의 이루어졌으나, 부지 조성률은 겨우 58%로 2012년까지 공공기관 이전을 완료하려는 원래 계획에서 많이 지연되고 있다.

2003년 국토 균형 발전을 위한 혁신도시 정책이 발표된 이래 8년이 지났으나 균형발전 정책과 차별성을 원하는 현 정부의 국토 정책의 역방향성은 정권이 교체되면서부터 예견되었으며 그간 지지부진해 온 것도 사실이다⁴⁾. 원래 2007년에 승인이 완료되도록 계획된 공공기관 지방 이전 계획은 2007년에는 28개로 시작하여 2010년 5월에 8차까지 승인하였으며 중앙 공무원 교육원, 교육과학 기술 연수원, 한국 정보 문화 진흥원 등은 아직 이전 계획조차 승인받지 못하고 있는 실정이다. 승인에 시간이 이렇게 오래 걸리며 한국토지주택공사나 한국정보화진흥원 등은 기관 합

병에 따른 지자체 간 갈등으로 이전 장소조차 결정하지 못할 정도로 현 정부의 혁신도시 정책은 소극적으로 추진되어지는 문제도 있다. 이에 더하여 최근 일부 이전 공공기관의 관련 부처는 공공기관의 핵심기능에 대한 예산을 배정하지 않고 그 기능을 부처로 통합시키려는 시도도 보이고 있어 껍데기만의 이전 가능성도 없지 않아 있다. 이전 대상 본사의 규모를 축소한다던가 아니면 이전을 하더라도 서울과 수도권 지사는 일정 규모 이상으로 두어야 한다는 주장들도 나오고 있는 실정이다. 또 이전 대상 기관들은 가족동반의 문제, 교육과 정주시설의 열악성 등의 불만을 제기하며 노조를 중심으로 회의적인 이슈를 집중 거론하고 있다.

한편 공공기관 이전에 투입되는 예산의 확보 문제도 여러 변수가 작용하며 발목을 잡고 있다. 비록 이전 비용은 국가가 부담하지만 이전할 곳의 땅을 매입하고 건축해야 할 공공기관이 보유한 수도권 사옥의

표 3. 혁신도시 추진 현황

구분	사업비(억 원)			공구별	공사 착수	공사추진율(%)		보상률(%)
	총사업비	공사비	보상비			공구별	전체	
계	100,240	51,922	48,318	42개 공구	전공구 착수	-	57.1	97.9
부산 (4개공구)	4,194	705	3,489	동삼지구 센텀지구 문현지구 대연지구	'07.11.12 부지조성완료 '10.02.24 '09.12.1	96.5 100 94.9 100	98.0	94.2
대구 (3개공구)	15,016	7,374	7,642	1공구 2공구 3공구	'07. 9. 5 '09. 1. 7 '08.12.29	73.2 45.0 38.7	47.2	99.3
광주 전남 (9개공구)	14,175	9,676	4,499	1공구 2공구 3공구 4~6공구 7공구 8~9공구	'07.10.15 '09.3.26 '08.12.29 '09.5.12 '09.3.30 '09.4.21	87.5 38.6 57.0 33.9~41.1 72.6 66.1~69.0	60.8	99.7
울산 (3개공구)	10,555	5,857	4,698	1공구 2공구 3공구	'07.12.17 '09.2.11 '09.3.24	90.7 54.2 46.2	56.0	99.8
강원 (3개공구)	8,910	4,842	4,068	1공구 2공구 3공구	'08. 3.14 '09.2.11 '09.3.13	80.5 50.1 51.0	56.2	92.7
충북 (5개공구)	9,969	4,762	5,207	1공구 2공구 3공구 4공구 5공구	'08. 9.30 '09.7.13 '09.8.10 '09.11.30 '09.09.15	24.5 29.0 29.0 29.5 28.0	28.2	96.6
전북 (4개공구)	15,229	5,946	9,283	1공구 2공구 3공구 4공구	'08. 3.18 '09.5.13 '09.2.19 '09.06.15	87.0 36.0 65.0 44.0	48.7	98.4
경북 (4개공구)	8,676	5,141	3,535	1공구 2공구 3공구 4공구	'07. 9.5 '09.3.20 '09.1.12 '08. 4.16	85.0 63.8 87.5 68.5	75.8	94.1
경남 (5개공구)	10,577	6,316	4,261	1공구 2공구 3공구 4공구 5공구	'07.10.31 '09.6.30 '08.12.19 '09.1.28 '08. 4.29	50.4 21.1 49.2 58.3 100	67.6	99.4
제주 (2개공구)	2,939	1,303	1,636	1공구 2공구	'07. 9.12 '08.12.30	92.5 69.8	79.7	100

자료: <http://innocity.mltm.go.kr/>(최종 열람일: 2011년 2월 22일)

표 4. 대구 신서 혁신도시 추진 현황

기관명	부지	이전 인원	진척 현황(이전승인 부지 매입/통폐합 여부)
한국가스공사	7만 9천 711m ²	832명	부지매입 8월 착공예정
한국감정원	2만 8천 55m ²	367명	부지매입 설계중
중앙신체검사소	7천 885m ²	48명	부지매입 4월 착공예정
한국산업단지공단	1만 6천 500m ²	133명	부지매입 6월까지 설계완료
한국사학진흥재단	9천 412m ²	58명	설계 입찰
한국교육학술정보원	6천 839m ²	220명	3월 중 부지매입 완료
한국산업기술평가관리원	1만 1천 586m ²	200명	3월 중 부지매입 완료
신용보증기금	3만 2천 775m ²	740명	부지매입 완료(부산 기술신보와 별도 이전 결정)
교육과학기술연수원	6만 9천 864m ²	43명	이전승인 계류 중
한국장학재단	1만 9천 224m ²	190명	한국과학재단(대전)과 통합, 변경승인 필요
한국정보화진흥원	2만 6천 500m ²	300명	한국정보문화진흥원(제주 이전 예정)과 통합, 변경 승인 필요
중앙119 구조대	17만m ²	52명	대구국가과학산업단지 별도 입주, 부지매입 및 설계완료

자료: 대구광역시 제공(2011년 2월)

처분도 쉬워 보이지 않으며⁵⁾ 혁신도시의 민간 용지 분양률이 극히 저조⁶⁾하여 공공기관 부지를 제외한 나머지 부지가 빈 땅으로 방치될 가능성도 없지 않아 있다.

대구 신서 혁신도시의 경우 부지 조성 공정률은 현재 47%이다(표 4). 가장 진척이 잘된 1공구 이전 예정 공공기관 중 7개 기관만 부지 매입 계약을 한 상태이다. 정부가 약속을 지키며 속도를 내겠다고 하지만 이전 대상 공기업의 부지 매입이나 청사 설계 등의 진척도는 체감하기 어려운 현실이다. 계획으로는 2012년 말까지 공공기관 이전이 완료되어야 하나 현실적으로 불가능할 것 같으며 정부의 눈치를 보는 공기업의 미적거림도 가세되고 있다⁷⁾. 이 같은 진척도는 정도의 차이만 있을 뿐 대구를 비롯한 김천 등 전국 10개 혁신도시의 120개 이전 기관도 비슷한 상황이다. 상황을 더욱 악화시키고 있는 것은 합병한 한국토지주택공사의 부채 문제가 심각해지면서 사업 추진에 지장을 받고 있다는 것이다.

4. 세계화 시대와 혁신도시의 성격

최재현(2006)과 최병두(2007)에 의하면, 세계화에 대한 시각은 크게 동질화 및 수렴화, 물질적 변화과정으로서의 세계화로 나누어 살펴 볼 수 있는데 전자는 경제적, 사회적, 문화적 동질화와 이에 따른 수렴화 현상으로서 세계화로 보는 것이다. 즉 교통 통신 기술망의 비약적인 확대로 전 지구가 연결되고 금융 시스템이 하나로 통합되면서 초국적 기업이 중심 역할을 담당하는 세계적 차원의 경쟁과 시장 경제를 형성한다는 것이 그것이다. 즉 세계화 될수록 지방적인 것에서 멀어지며 지역적, 국지적, 지방적인 것은 세계적인 규모의 네트워크에 포함되어 지방의 자율권이 축소되어 장소간의 차이점이 소멸된다는 것이다. 이 견해에 의하면 세계적이란 용어는 지방적이란 용어에 반대되는 대칭적 개념이며 네트워크에로의 연결여부가 중요시되며 이는 세계적 수렴으로 연결된다는 것이다.

두 번째 견해는 세계화 자체가 다양한 공간수준에서 파악할 수밖에 없는 발전과정들의 조합이라는 것으로 세계적인 것은 지방적인 것과 상호 보완적인 개념으로 이해한다. 이러한 시각에 따르면 세계화는 생

산, 기술, 서비스의 공간적 불평등이 심화되어가는 과정이라는 것으로 지역과 도시, 세계도시 지역의 경제가 새롭게 부각되어진다고 주장되어 진다.

어떤 견해를 따르든 세계화는 공간성 및 지리적 스케일과 관련되어 있으며 이러한 지리적 스케일은 사회적, 정치적으로 형성된 산물이다. 세계화에 따라 새롭게 강조되는 세계적 또는 지방적인 지리적 스케일은 국가를 대체하기보다는 정치적, 사회적 타협에 의해 새로운 지리적 스케일이 생성된다는 것이고 이와 관련된 주요 개념으로 세방화(glocalization), 세도화(glurbanization) 등이 있다.(최병두, 2007)

이런 배경을 바탕으로 세계화의 원인을 초국적 기업 등으로 나타나는 시장 경제와 지리적 스케일에 따라 상이한 정치적 주체로 나누고 물질적 과정과 결과로써 나타나는 세계화의 결과를 세계적인 것과 지방적인 것으로 나누어 보면 표 5와 같다.

이를 살펴보면 도시와 도시 변화를 각각 세계 시장 경제의 영향으로 형성된 세계적 규모의 유동 공간으로 파악한 시각, 세계시장 경제의 영향을 받았으나 지역 특성이 반영된 장소 공간으로 이해하는 시각, 국가 위주 정치 주체의 역할에 따라 형성된 제도 공간으로 보는 시각, 지방 위주 정치 주체의 능동적 역

표 5. 세계화와 도시 변화의 이해를 위한 개념들

구분		세계화의 결과(세계적-지방적 관계)	
		세계적	지방적
		(유동 공간)	(장소 공간)
세계화의 원인	시장 경제	<ul style="list-style-type: none"> • 세계 도시체계 시각 • 초국적기업(기술발전과 국제금융시스템의 형성에 기반) • 세계적 노동 분화에 따른 경제시스템의 결절지로서의 도시역할 축소 • Friedmann(1986): 세계도시가설 • Sassen(1991): 글로벌도시 • Castells(1996): 유동 공간 • 네트워크상의 결절지 • 세계상품체인, 세계생산네트워크(Dicken) • 행위자 네트워크 이론(Latour) 	<ul style="list-style-type: none"> • 세계적-국지적 상호작용 • 동질화로의 진행을 유발하는 거시적 경제영역으로서의 세계화 • 지역적 특수성을 매개로 장소 형성 • Abu-Lughod(1999): 장소와 역사의 중요성 • Smith(2001): 초국가적 도시생활양식 • Knox(1997): 세계화는 세계적-지방적인 힘의 타협 • Wu(2003): 점이 도시(transitional cities) • 장소의 고유성을 이용한 도시마케팅
	정치 주체	<ul style="list-style-type: none"> • 국가주도 세방화: 경쟁력 확보를 위한 스케일 조정의 결과 • 신자유주의 이념의 결과 • 도시의 경쟁력 강화에 대한 중앙정부의 적극적 역할 • Hill and Kim(2000): 국민국가의 주도적 역할 • Brenner(1999): 제도공간의 재영역화에 대한 국가의 조절역할 • Swyngedouw(1997): 사회경제적 스케일의 재조정 문제와 세방화 • 도시재구조화 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방적 사고와 세계적 행위(think locally, act globally) • 세계화에 대한 도시의 적극적 능동적 참여 강조 • 도시의 인적 물적 자원을 바탕으로 한 내생적 발전 강조 • Clarke and Gaile(1998): 세계화에 대한 전략적 정치적 반응체로서의 도시 • Beauregard(1995): 세계화의 주체로 세계적 결과물의 창조자로서의 도시 역할 • 도시거버넌스의 중요성

자료: 최재현(2006, p.6)

할에 따라 형성된 신지방주의 공간으로 보는 시각으로 나눌 수 있다. 이러한 개념 틀 내에서 현 정부의 공공기관 지방 이전 정책은 제도 공간의 시각으로 볼 수 있다. 즉 국가주도의 세방화 정책으로 경쟁력 확보를 위한 스케일의 조정의 결과이며 제도공간의 재영역화를 위한 국가의 조절 역할이 강조되어 지고 있다.

여기서 근원적인 의문은 이러한 제도 공간을 창출하기 위해 국가는 이미 참여 정부 시절에 인천, 부산-진해, 광양을, 이후 현 정부가 들어선 후 대구 경북 경제 자유구역⁸⁾ 등 모두 다섯 곳에 경제자유구역을 지정하여 개발하고 있으며 특히 동북아시아 경제 시대의 Hub도시로 육성하기 위해 수도권에 인접한 인천에 강력한 국가 주도의 세방화 정책을 펴고 있다. 경제자유구역은 본 글에서는 논외이지만 세계화에 능동적으로 대처하기 위한 중앙정부의 노력으로 변화되어지는 도시를 설명할 수 있다. 즉 경제자유구역은 세계적, 국제적, 국가적 및 지방적 차원이라는 중층적 규모화 과정에서 세방화 과정에 의해 추진되고 있는 것으로 파악되어질 수 있다. 다시 말하면 세계화 과정을 지방적으로 수용을 하면서 지방적 특성을 반영하여 현재는 국가에 의해 전적으로 추진되지만 다국적 기업의 비즈니스 센터, 연구시설 유치와 같은 국내의 자본 유치를 전제로 하여 추진 중이다.(최병두, 2007) 하지만 혁신도시의 경우는 어떠한가? 국가적 스케일을 그 대상으로 하는 공공기관의 물리적 이전을 통해 세계화에 대비한 혁신도시 건설을 추진하고 있는 것이다. 세방화 시대에 국가적 스케일을 담당하는 공공기관의 장소성은 의미 없음에도 불구하고 입지, 인구 등의 물리적 이전을 통한 양적인 변화가 세계화의 네트워크에 편입하여 지방의 혁신을 가져오는 질적인 변화로의 전이가 가능할 것인가의 문제이다. 이에 국가 경쟁력 제고를 목표로 추진되어진 혁신도시의 건설은 정책의 추진 초기부터 한계를 가지고 있음을 알 수 있다. 대구의 신서 혁신도시의 사례에서 살펴볼 수 있듯이 동일한 지구가 혁신도시, 첨단 의료 복합단지, 대구 R&D 특구로 중

복 지정되어 과연 어떤 목표를 가지고 혁신도시를 조성해야할 지 혼선을 부추기고 있는 것도 주지의 사실이다.

5. 혁신도시 성격과 지역 및 국가의 경쟁력

이전 정부에서는 혁신도시의 모델로 해외 유수의 성공한 혁신도시의 사례를 들고 있으나 공공기관의 지방 이전으로 촉발된 경우는 캐나다의 서드베리와 프랑스의 소피아 앙티폴리스를 제외하고는 없으며 혁신도시로의 발전 기제가 다름을 알 수 있다(남기범, 2005). 즉 성공적인 해외 혁신도시들은 이전되어 온 공공기관이 아닌 대학, 기업, 지방정부 등 분명한 혁신주체가 존재하였으며 그 중심에는 혁신적인 기업이 중요한 역할을 하고 있다(Landry, 2000; Strambach, 2002). 또한 참여 정부는 이전하는 공공기관은 부설연구소 혹은 연수기관이 있어서 지역혁신역량을 강화하고 혁신의 주체가 될 수 있다고 주장하지만 지역전략산업과의 관련성과 이전하는 공공기관의 기능을 분석한 권영섭 등(2003)의 연구에 의하면 지역전략산업과의 관련성이 떨어지며 산업지원 기능을 담당하는 D 유형에 가장 많은 지자체가 포함되어 그 실효성 또한 의문시 된다(그림 3). 광주전남, 전북, 강원 등 몇 개를 제외하고는 지역의 특화산업과는 거리가 먼 산업지원기능으로서 지역에 뿌리를 내리는데 상당한 문제가 있을 것 같다. 그 외에도 산업연구원(1999)의 국가 및 지역 경쟁력 연구 보고서는 서울을 제외한 우리나라의 10대도시를 특화산업에 대한 의존도, 배후지역과의 연계도, 산업들의 전국 비중에 의해 구분한 결과 혁신에 바람직한 복합/집중/연관형 혹은 특화/집중/연관형 도시는 없으므로 집중, 연관형 도시의 구축이 급선무일 수가 있다. 만약 그러한 기반조성이 미비한 상태에서의 공공기관 이전은 이전하는 공공기관과 관련된 민간기업의

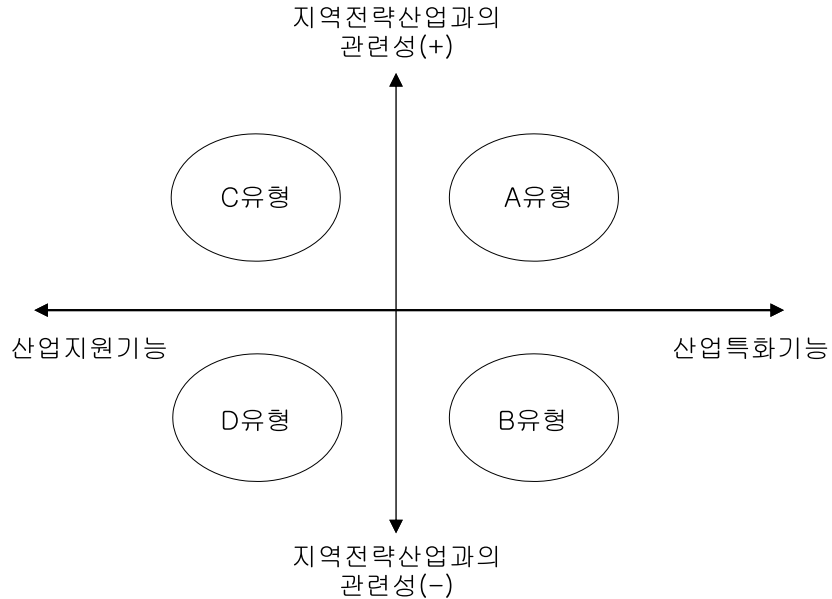


그림 3. 혁신도시의 유형
 자료: 권영섭(2003, p.20)

동반이전이 매우 의문시되며 결국 지역 경제에 미치는 파급효과는 매우 미미할 것이며 하나의 고립된 섬(enclave)으로 전략할 가능성도 보인다. 이는 공공기관 임직원의 실제 이주의 가능성에도 회의적이게 만든다. 실제로 대거로 이전하는 공공기관의 직원은 25%만이 가족을 동반할 것으로 조사되어 정부에서 주장한 파급효과가 실현될지도 미지수이다. 이에 더하여 최근 일부 이전 공공기관의 관련 부처는 공공기관의 핵심기능에 대한 예산을 배정하지 않고 그 기능을 부처로 통합시키려는 시도도 보이고 있어 꺾데기만의 이전 가능성도 없지 않아 있다.

일반적으로 사전적 의미의 혁신도시란 '창조적이고 재능 있는 사람들을 유인하고 이들이 상호 교류하는 장소로 이러한 사람들의 비중이 높은 지역'을 말한다(Hall, 2004). 하지만 학술적인 의미의 혁신도시는 '도시 내 경제 활동 주체들을 클러스터링하고 이들의 긴밀한 상호교류를 통하여 신상품과 신기술의 창출 및 개발을 촉진함으로써 얻어진 생산성 증가의

결과 생산성, 혁신성이 높은 도시로서 세계적 경쟁력을 갖춘 도시'를 말한다(Cooke, 2001; Florida, 2000). 하지만 국가에서 추진 중인 정책적인 의미의 혁신도시는 '지방이전 공공기관과 지역 내 산학연관 사이의 네트워크를 통해 혁신을 창출하고 확산해 지역발전을 견인하는 지역 거점'을 말한다. 즉 공공기관을 지방으로 이전하여 지역 특화산업과 연계하고 관련기업, 대학, 연구소를 유치하고자 한다. 그러한 산학연 유치를 위해 고급인력이 정주할 수 있는 주거, 교육, 문화 환경을 조성하고 첨단교통 및 정보통신 인프라를 구축하여 궁극적으로 산학연관 협력 네트워크를 구축하여 혁신을 창출하고 이를 주변지역에 확산시켜서 세계화 지식기반시대 지역 경쟁력을 강화하고자 한다. 여기에서의 깊고 넓어야 할 것은 이러한 목표 달성을 위해서는 공공기관의 지방 이전이 아니라 정부에서 그동안 추진해 온 지역 혁신 관련정책을 지역과의 유기적 접합을 시도하는 것이 훨씬 효과적이며 단기간에 가시적 성과를 볼 수 있으며

이것이 세방화 시대의 지역 개발에 보다 합목적적인 정책인 것이다(표 6).

오히려 해외의 사례는 수도권외의 과밀 완화와 지역 균형 발전을 도모하기 위해 공공기관을 이전하고 있으며 이것을 통해 혁신을 시도하지는 않는 것으로 판단되어 진다(표 7). 그러므로 혁신도시 건설을 통해

국가 및 지역 경쟁력을 높이지는 이론적으로 실현 불가능한 과대 포장된 구호 대신 공공기관의 지방이전을 통한 지역 균형발전 정책의 맥락에서 논의가 진행되어질 필요가 있다.

이는 산업연구원(1999)의 한국의 국가 경쟁력과 10대 도시의 지역 경쟁력 연구 결과 - 지역과 무관한

표 6. 해외 혁신도시의 특징

도시명	도시의 특징	초기 개발주도	현재 주요 혁신 주체 및 연계체계
프랑스 소피아 앙띠폴리스	연구개발 중심의 신도시	중앙정부와 지방정부	연구소, 대학, 기업, 지방정부간의 연계체계
프랑스 테크노 폴메즈 2000	연구개발 중심의 신도시	지방정부	대학, 연구소, 기업, 지방정부간의 연계체계
스웨덴 시스타	첨단기술형 신도시	지방정부와 기업	기업, 지방정부, 대학간의 연계체계
영국 쉐필드	공업도시에서 문화도시로 전환	지방정부와 대학	지방정부, 대학, 기업간의 연계체계
스웨덴 읍살라	전통도시에서 첨단기술도시로 전환	대학과 기업	대학, 기업, 지방정부간의 연계체계
일본 도요타	농촌도시에서 기업도시로 전환	대기업과 지방정부	대기업과 관련 중소기업간의 연계체계
독일 헤어쾨겐아우라흐	수공업도시에서 기업도시로 전환	대기업과 지방정부	대기업과 지방정부간의 연계체계

자료: 강현수(2004)

표 7. 해외 공공기관의 이전 사례와 목적

구분	프랑스	영국	스웨덴
유형	공공기관의 이전	공공기관의 이전	공공기관의 이전
목적·배경	파리와 여타지역과 불균형 해소	런던의 과밀 완화	스톡홀름의 과밀 해소 지역균형발전을 도모
추진기간	1991~현재	1962~현재	1969~현재
추진기관, 법·제도	국토개발청(DATAR) 국토개발장관회의(CIAT)	-	지방분산위원회
인구/면적	파리 212만 명(1999)/106km ²	런던 709만 명(1996)/1,578km ²	스톡홀름 76만 명(2002)/35km ²
특기사항	78개 도시, 170개 기관, 13,000여 명 이전 계획	1988년까지 4만여 명 이주	1988년까지 16개 도시, 7,300여 명 이주

자료: 주성재(2003)

표 8. 본청 및 특별 지방행정기관의 현황

본청 및 특별지방행정기관		본청		특별지방행정기관		합계		지방이양 검토여부	지방정부 관련부서
		인원	비율	인원	비율	인원	비율		
합계		8,542	5.0	162,534	95.0	171,076	100	-	-
국가보훈처/지방보훈청		218	19.1	925	80.9	1,143	100	○	광역자치단체 사회복지과
국세청/지방국세청(세무서)		676	4.0	16,082	96.0	16,758	100	△	기초자치단체 세무과
관세청/지방본부세관		250	6.4	3,651	93.6	3,901	100	-	-
조달청/지방조달청		399	48.7	421	51.3	820	100	○	광역자치단체 회계과
통계청/지방사무소		430	25.4	1,262	74.6	1,692	100	○	광역자치단체 정보화담당관
병무청/지방병무청		182	12.3	1,297	87.7	1,479	100	△	-
경찰청/지방경찰청(경찰서)		1,551	1.6	92,500	98.4	94,051	100	○	지방경찰화
농림부	국립농산물검사소	505	14.1	2,244	62.8	3,573	100	-	광역자치단체 보건환경연구원
	국립수의과학검역원			449	12.6	-			
	국립식물검역소			375	10.5	-			
	계			3,068	85.9	-			
농촌진흥청/종자관리소		298	57.5	220	42.5	518	100	-	광역자치단체 농업기술센터
산림청/지방산림관리청 (국유림관리소)		174	18.1	788	81.9	962	100	-	광역자치단체 공원관리사업소
중소기업청/지방중소기업청		224	40.0	336	60.0	560	100	○	광역자치단체 기업지원과
정보통신부/체신청(우체국)		541	1.8	30,319	98.2	30,860	100	-	-
보건복지부/국립검역소 및 검역지소		425	65.4	225	34.6	650	100	-	-
식품의약품안전청/ 지방식품의약품안전청		339	51.5	319	48.5	658	100	-	-
환경부/지방환경청		385	37.2	651	62.8	1,036	100	○	광역자치단체 환경보전과
노동부/지방노동청(사무소)		382	15.7	2,068	84.3	2,440	100	○	광역자치단체 노사고용안정과
건설교통부	지방국토관리청	738	24.9	1,477	49.9	2,961	100	○	광역자치단체 종합건설 본부 도로관리부
	국도유지건설사무소			126	4.3	○			
	지방항공청			490	16.5	16.5			
	홍수통제소			130	4.4	-			
계	2,223	75.1	-	-					
해양수산부 지방해양수산청		477	20.7	1,829	79.3	2,306	100	○	광역자치단체 항만관련국(과)
해양경찰청 해양경찰서		348	7.4	4,360	92.6	4,708	100	-	-

자료: 김송원(2007)

표 9. 중앙부처 고위 공무원의 평균보직 체류기간

기관명	실·국장 지위	과장 직위	비고
감사원	10개월	1년2개월	
중소기업특별위원회	7개월	1년2개월	
민주평화자문회의	국장직위 없음	1년1개월	
국민경제자문회의	8개월	11개월	
국무총리비서실	11개월	과장직위 없음	
국무조정실	1년4개월	과장직위 없음	
기획예산처	7개월	5개월	
법제처	1년6개월	1년6개월	
국정홍보처	6개월	1년	
국가보훈처	1년7개월	1년1개월	특별지방행정기관
공정거래위원회	11개월	1년3개월	
금융감독위원회	9개월	5개월	
국민고충처리위원회	1년3개월	1년2개월	
청소년보호위원회	8개월	8개월	
비상기획위원회	1년4개월	1년	
재정경제부	10개월	1년	
국세청	11개월	1년1개월	특별지방행정기관
관세청	1년1개월	1년	
조달청	1년2개월	1년	특별지방행정기관
통계청	10개월	1년8개월	특별지방행정기관
교육인적자원부	10개월	9개월	
통일부	10개월	1년	
외교통상부	1년	1년1개월	
법무부	1년2개월	1년1개월	
국방부	1년6개월	2년1개월	
병무청	1년	1년	특별지방행정기관
행정자치부	9개월	1년1개월	
경찰청	9개월	1년	특별지방행정기관
과학기술부	1년	11개월	
기상청	1년4개월	1년7개월	
문화관광부	1년6개월	1년1개월	
문화재청	10개월	6개월	
농림부	1년1개월	1년2개월	특별지방행정기관
농촌진흥청	2년10개월	2년4개월	특별지방행정기관
산림청	11개월	1년	특별지방행정기관
산업자원부	9개월	9개월	
중소기업청	10개월	1년	특별지방행정기관
특허청	11개월	1년1개월	
정보통신부	1년	1년4개월	
보건복지부	1년	1년2개월	
환경부	1년3개월	1년3개월	특별지방행정기관
노동부	1년3개월	1년2개월	특별지방행정기관
여성부	1년9개월	1년1개월	
건설교통부	11개월	1년1개월	
철도청	1년	1년7개월	
해양수산부	9개월	11개월	특별지방행정기관
해양경찰청	1년9개월	11개월	특별지방행정기관

자료: 김송원(2007)

특정산업 육성책 중단, 중앙정부의 탈 분권화, 자생적 지역발전, 지역특성에 맞는 산업 육성책, 도시/지방정부 간 연계와 조정자로서의 중앙정부, 산업 발전 인프라 구축 - 와도 합치된다. 지역 및 국가 경쟁력 강화를 위해서 먼저 선행되어야 할 것은 중앙정부의 권력을 지방으로 이전하는 지방분권이며 그로 인해 지방이 자생력을 갖추게 하고 그에 더하여 세계적 파이프라인과 접속될 수 있게 하는 사회간접자본의 확충이다. 이를 구체적으로 살펴보면 공공기관의 지방 이전을 통해 혁신도시를 건설하는 것보다는 지방적 차원에서 행해지는 중앙정부의 특별행정기관의 지방 이양이 급선무이다(김송원, 2007). 이 특별행정기관의 업무는 대부분 지방자치단체와 중복성을 띠고 있음에도 불구하고 중앙정부의 지방청에 지방자치단체가 종속되는 기 현상을 보이고 있다. 또한 공항, 항만, 중소기업, 정보통신, 노사 관계 등 경제 현안과 관련된 기능에 대해서도 지방은 전혀 권한이 없으므로 이러한 허울뿐인 지방화가 먼저 극복되어야 할 필요가 있다(표 8)⁹⁾. 지금과 같은 과도한 중앙집권화 및 지방행정기관에 의한 지방 통제 체제하에서는 우수한 인적자원의 역외 유출을 가져오는 악순환을 심화시키고 있다. 이는 곧 지방의 열악한 정주성에 반영되어 혁신도시 건설로 기대되어질 수 있는 인구의 지방 분산이 실효성을 띠지 못하게 된다. 더구나 전국을 1년 단위로 순회하는 고위 공직자의 순환보직체제 하에서 균형 발전 정책을 입안하고 실행해야 할 중앙 정부에 소속된 관료조차도 가족을 지방의 허브 역할을 하는 서울에 정주시키며 지방 발령기간이 빨리 지나가기만을 기다리는 현실이다. 표 9에서 알 수 있듯이 이들의 평균 보직 체류기간은 짧게는 5개월에서 길게는 2년 4개월로 다양하나, 평균 1년 내외이며 지위가 높을수록 짧은 특징이 있다. 특히 이 중 14개 기관은 앞에서도 언급한 지방 분권을 위해 지방 이양이 가능한 특별 지방 행정 기관이다.

6. 결론

본 글은 참여 정부에서 시작되어 현재에도 느릿느릿 진행되고 있는 정부의 혁신도시 정책을 세계화의 맥락에서 검토하였다. 공공기관 이전을 통한 혁신도시의 건설이 당위성은 인정되지만 혁신도시 내에서 혁신의 가능성이 어려움을 지적하고 더구나 이를 통해 국가 및 지역 경쟁력 제고는 직접적인 해답이 아니며, 오히려 원래 목적에 맞게 국토 균형 발전을 위한 공공기관의 지방 이전이라는 정책에 초점을 맞추기를 제안하고 있다. 수도권 중심의 일극 국토 공간 구조를 다핵 거점 개발을 통해 수도권의 집중을 완화시키고 지역균형발전을 도모하여 지역 불균형발전을 해소하기 위한 공공기관의 지방 이전 정책은 매우 당위적이며 정당성을 담보하고 있다.

하지만 국가적 규모에서 작동되어지는 공공기관의 이전이 혁신과 어떻게 접합되어질 수 있으며, 이를 통해 세계화 시대에 도시 혹은 지역 경쟁력을 어떻게 강화할 수 있을지 에 대해 문제를 제기하였다. 주된 논리는 세방화 시대에 국가적 스케일을 담당하는 공공기관의 장소성은 의미가 없음에도 불구하고 입지, 인구 등의 물리적 이전을 통한 양적인 변화가 세계화의 네트워크에 편입하여 지방의 혁신을 가져오는 질적인 변화로의 전이가 불가능하다는 것이다. 오히려 혁신은 기존의 지역 혁신관련 정책을 보다 지역의 특성과 현실에 맞게 적용하는 것이 나으며 지역 및 국가 경쟁력 강화를 위해서 동시에 진행되어야 할 것은 중앙정부의 권력을 지방으로 이전하는 지방분권이며 그로 인해 지방이 자생력을 갖추게 하고, 그에 더하여 세계적 파이프라인과 접속될 수 있게 하는 사회간접자본의 확충이다.

참고로 국가 경쟁력 강화를 위한 대구의 경쟁력 강화는 공공기관 이전뿐만 아니라 군사 공항인 K2의 이전, 영남권 국제공항의 건설, 지방재정의 확대, 과감한 지방분권을 통한 중앙정부에 대한 의존성 탈피 등이 현실적으로 절박한 정책들이다.

주

- 1) 지역발전위원회(2009)
- 2) 추진 배경과 목적은 국토 해양부 혁신도시 홈페이지(<http://innocity.mltm.go.kr/>)를 중심으로 요약 정리한 것임(최종 열람일: 2011년 1월 20일)
- 3) 이들은 동일 논문에서 세종시 및 혁신도시의 건설로 지방 불균형이 해소될 것이라고 지니계수를 이용하여 주장하고 있다.
- 4) 2009년 하반기부터 정부가 행정중심복합도시(세종시) 백지화를 추진하면서, 지방균형발전 차원에서 같이 추진돼 온 혁신도시 조성이 일시 중단됐던 상황도 혁신도시의 원만한 일정을 어렵게 했다.
- 5) 혁신도시 이전기업이 보유한 부동산 가운데 지금까지 팔린 곳은 한국산업인력공단(서울 마포) 국립수산물품질검사원(경기 고양) 국립수의과학검역원(경기 안양) 국립경찰대학(경기 용인) 등 12개 부지뿐이다.
- 6) 2009년 국정감사 자료(한나라당 허천 의원, 민주당 유선호 의원)에 따르면 전국 9개 혁신도시의 유상공급 민간용지 분양률은 2009년 7월말 현재 전체의 8.4%였다. 그나마 단독주택(12.5%)과 공동주택(14.5%) 등 주거용지 분양률은 10%를 넘었지만 산·학·연 클러스터, 상업·업무 등의 용지는 분양률이 1%에도 못미쳤다.
- 7) 대구의 신서 혁신도시에 가장 먼저 들어선 것은 2011년 3월에 개교한 대구과학고만 황량한 벌판에 들어서 있다.
- 8) 대구 혁신도시는 첨단으로 복합단지, 경제자유 구역, 대구 R&D 특구로 중복 지정되어 있었으나 지식 경제부는 최근 공공기관 이전지구 등 나머지(3.17km²)는 투자유치의 실익이 없는 점을 고려해 해제했다.
- 8) 2009년 11월에 행정안전부는 2010년부터 도로·하천, 해양·항만, 식·의약품 등 3개 분야의 특별지방행정기관의 인력과 예산을 지방자치 단체로 이관하겠다고 발표하였듯이 사회적으로 공론화되며 일부 실현이 되고 있는 것은 그나마 다행스러운 일이다.

참고문헌

국가균형발전위원회, 2004a, 세계의 지역혁신체계, 한올아카데미.

- 국가균형발전위원회, 2004b, 경쟁력 있는 지방화시대를 여는 혁신도시 건설방안.
- 국가균형발전위원회, 산업자원부, 2004, 제1차 국가균형발전 5개년 계획(안).
- 산업연구원, 1999, 국가 및 지역 경쟁력 연구 보고서.
- 지역발전위원회, 2009, 지도로 보는 이명박 정부 지역발전 정책.
- Landry, C., 2000, *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, London: Earthscan Publications Ltd.
- 강현수, 2004, 세계의 혁신도시와 정책과제, 제1회 지역혁신박람회 혁신도시 심포지움 발표집.
- 권일, 류상규, 2006, 행정중심복합도시와 혁신도시 건설이 국토 균형 발전에 미치는 영향, 한국콘텐츠학회 춘계 학술대회 논문집 4(1).
- 권영섭, 변세일, 2003, 지역별 지식기반산업 육성과 지역혁신체제 구축방안 - 테크노파크 성과분석을 중심으로, 국토연구원.
- 김송원, 2007, 국가경쟁력 강화 및 국가 균형발전을 위한 수도권역의 역할과 과제(토론문), 국가균형발전위원회.
- 남기범, 2005, 해외의 지역혁신 우수사례, 지방분권과 지역혁신과정 강의, 지방분권 아카데미, 2005년 4월 19일.
- 주성재, 2003, 외국의 행정수도 및 공공기관 이전 사례와 시사점, 지역연구 19(2), 한국지역연구학회.
- 최병두, 2007, 지구-지방화와 대규모 도시개발 프로젝트: 인천 경제자유구역을 중심으로, 2007 한국경제지리학회 춘계학술대회 발표 논문집.
- 최재현, 2006, 세계화 시대의 도시 변화 이해를 위한 개념모색, 한국도시지리학회지 9(2), pp.1-13.
- Cooke, P., 2001, Regional innovation systems, clusters and the knowledge economy, *Industrial & Corporate Change* 10, pp.945-974.
- Florida, R., 2000, The learning region, in Z. J. Acs (ed.), *Regional Innovation, Knowledge and Global Change*, London and New York: Pinter, pp.231-239.
- Hall, P., 2004, The age of the city: the challenge for creative cities, presented at the International Symposium, February 7-11, 2004 in Osaka, Japan.
- Strambach, S., 2002, Change in the Innovation Process: New Knowledge Production and Competitive Cities-The Case of Stuttgart, *European Planning Studies*,

10(2), pp.215-231.

<http://innocity.mltm.go.kr/>(최종 열람일: 2011년 2월 22일).

교신: 이보영, 대구시 북구 산격동 1370 경북대학교 사범대학 지리교육과, 전화: 053-950-5858, 이메일: blee@knu.ac.kr

Correspondence: Boyoung Lee, 1370 Sankyuck-dong, Buk-gu, Daegu, South Korea, Tel: +82-53-950-5858, e-mail: blee@knu.ac.kr

최초투고일 2011년 1월 28일

최종접수일 2011년 3월 19일

Innovation City and Competitiveness of Region and Nation

Boyoung Lee*

Abstract : This paper explores changing concept of city in the context of globalization with innovation city and examines the characteristics of innovation city along with regional and national competitiveness. It is agreed that construction of innovation city by relocation of public institutions for balanced development of the country has valid logic. However, there are weak possibilities of innovation within the innovation city. Further more it is not a proper solution for the level up of national and regional competitiveness through this policy. The main logic is that physical relocation of institutions do not guarantee innovation of region through integration into globalization network resulting from the scale difference between nation and globe. Rather this paper suggests that regional innovation policy should performed in accordance with regional conditions and for the better competitiveness of nation and region, decentralization of power is needed. Then a region could have connection with global pipeline based on endogenous development power.

Keywords : innovation city, globalization, relocation of public institutions, competitiveness of region and nation

* Assistant Professor, Dept. of Geography Education, Kyungpook National University