

국토정책

Brief

KRIHS ISSUE PAPER

2018/12.10

KRIHS POLICY BRIEF • No. 693

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

혁신도시와 주변지역의 인구이동 특성과 대응과제

윤영모 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 정부는 지방의 자립적 발전역량을 강화하고 국가균형발전을 선도하는 지역혁신거점 육성을 위해 2000년대 중반부터 혁신도시 정책을 추진 중
※ 수도권 소재 113개 공공기관(이전인원 4만 681명)을 10개 혁신도시(계획인구 26.7만 명)로 이전
- 2 2012년 도시기반 조성을 마무리하고 공공기관 및 종사자 등이 이전하면서 혁신도시는 빠르게 성장한 반면 원도심 및 주변지역 인구가 혁신도시로 유출
- 3 특히 중소도시에 입지한 7개 혁신도시의 원도심 및 주변지자체 인구가 혁신도시로 유출되고 있으며 이들 중 대부분이 유소년(0~14세) 및 핵심생산가능인구(25~49세)에 해당하여 혁신도시-원도심-주변지자체 간 발전 격차 우려
※ 원도심 → 혁신도시 6.9만 명 순유출, 주변지자체 → 혁신도시 1.5만 명 순유출(2012~2016년)
- 4 혁신도시 정책으로 인한 주변지역의 인구 감소 및 지역 내 불균형 문제를 완화하고 혁신도시-원도심-주변지자체 간 상생발전을 위한 정부차원의 지원방안 마련 필요

정책방안

- 1 유소년 및 핵심생산가능인구의 지속적인 유출을 방지하기 위하여 원도심 및 주변지자체의 보육 및 교육여건 개선 추진
- 2 혁신도시-원도심-주변지자체 간 정주여건 격차를 완화하기 위해 원도심 및 주변지자체의 생활 SOC 확충, 스마트시티형 도시재생사업, 도심 신활력거점공간 조성 등 추진
- 3 혁신도시-원도심-주변지자체 간 통근권 및 생활권 확대에 대응하기 위한 생활인프라 및 대중교통 연계를 강화하고 스마트 인프라 공통 플랫폼 구축 추진
- 4 ‘(가칭)혁신도시 상생발전기금’을 조성하여 혁신도시-원도심-주변지자체 간 상생발전사업에 활용하고 기금 조성 촉진을 위한 중앙정부의 재정지원 방안 검토 필요

1. 혁신도시의 인구 증가 현황

2012년 혁신도시 기반 조성을 완료하고 공공기관 이전이 시작되면서 혁신도시 인구가 크게 증가

- 국가균형발전을 선도하는 지역혁신거점 육성을 위해 정부는 2000년대 중반부터 혁신도시 정책을 추진 중
 - 수도권 소재 공공기관(113개)을 지방의 10개 혁신도시로 이전하여 혁신주도형 경제의 지역거점으로 육성함으로써 수도권과 지방 간 불균형을 해소하고 지역의 특색 있는 발전을 촉진하는 것이 핵심목적
- 2012년 도시기반 조성을 대부분 마무리하고 공공기관 이전을 개시한 이후 혁신도시 인구는 급격히 증가하며 발전하는 추세
 - ※ 10개 혁신도시 인구 2014년 5.9만 명 → 2017년 17.4만 명
 - ※ 특히 중소도시에 입지한 7개 혁신도시의 인구가 대폭 증가(2014년 3.5만 명 → 2017년 13.1만 명)

그림 1 10개 혁신도시

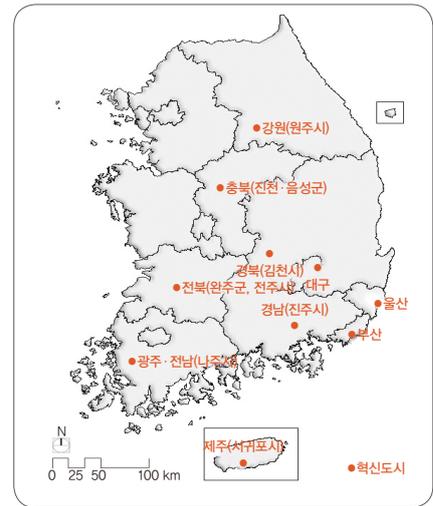


표 1 혁신도시 유형별 인구 현황

(단위: 명)

구분	계획인구	인구		증감 (B-A)	증가율 [(B-A)/A]	
		2014년(A)	2017년(B)			
대도시 입지 (3)	부산혁신도시(부산)	7,000	7,680	7,548	-132	-1.7%
	대구혁신도시(대구)	22,000	2,111	14,483	12,372	586.1%
	울산혁신도시(울산)	20,000	14,361	21,166	6,805	47.4%
	소계	49,000	24,152	43,197	19,045	78.9%
중소도시 입지 (7)	광주전남혁신도시(나주)	49,000	4,092	28,267	24,175	590.8%
	강원혁신도시(원주)	31,000	3,907	21,556	17,649	451.7%
	충북혁신도시(진천/음성)	39,000	2,638	15,801	13,163	499.0%
	전북혁신도시(전주/완주)	29,000	15,327	26,519	11,192	73.0%
	경북혁신도시(김천)	27,000	2,076	18,961	16,885	813.3%
	경남혁신도시(진주)	38,000	5,963	15,575	9,612	161.2%
	제주혁신도시(서귀포)	5,000	1,050	4,401	3,351	319.1%
소계	218,000	35,053	131,080	96,027	273.9%	
계	267,000	59,205	174,277	115,072	194.4%	

주: 혁신도시명 옆의 괄호는 혁신도시가 소재한 지자체명.
자료: 국토교통부 혁신도시발전추진단2018.

그러나 중소도시에 입지한 7개 혁신도시의 원도심 및 주변지자체 인구 유출로 인한 지역 내 불균형 심화 등 새로운 지역문제가 제기되고 있어 대응방안 마련 필요

- 중소도시에 입지한 7개 혁신도시는 대도시에 입지한 혁신도시에 비해 개발규모 및 각 지자체에서 차지하는 인구비중이 압도적으로 크기 때문에 원도심 및 주변지자체의 인구유출에 큰 영향을 미치고 있음
 - ※ 혁신도시 개발규모(계획인구)는 대도시입지형(3개) 평균 1.6만 명, 중소도시입지형(7개) 평균 3.1만 명
 - ※ 인구 비중은 광주전남혁신도시가 나주시 인구의 26%를 차지하는 반면, 대구혁신도시는 대구광역시 인구의 0.6%에 불과(2017년 나주시 인구 11만 110인 중 광주전남혁신도시 2만 8,267인 / 대구광역시 인구 247만 5,231인 중 대구혁신도시 1만 4,483인)

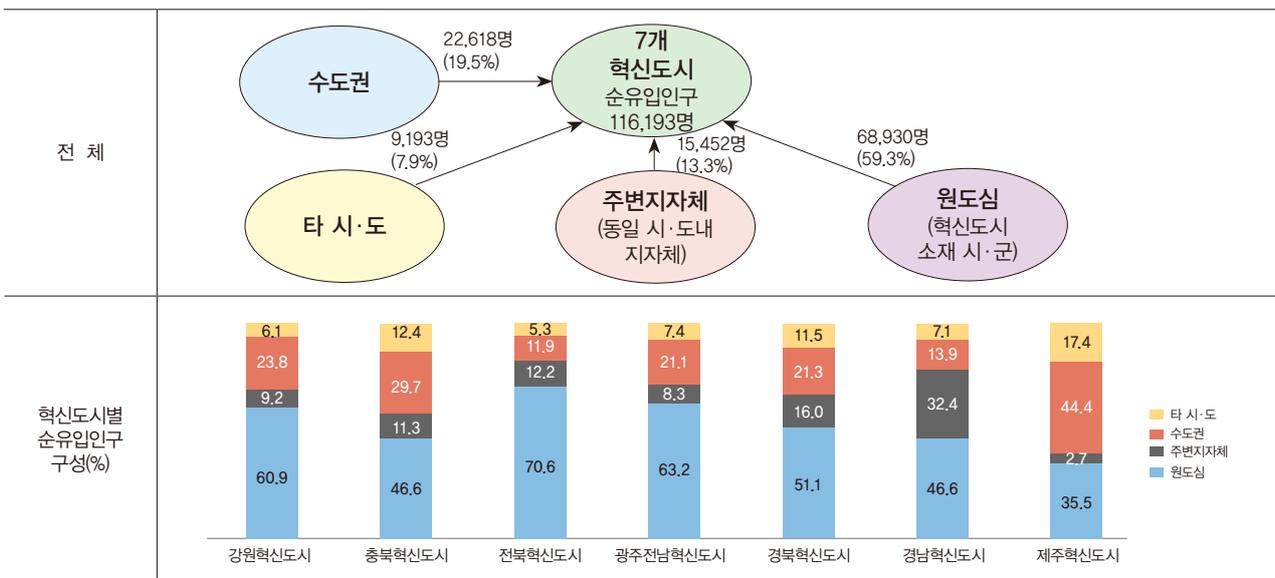
2. 혁신도시와 주변지역 간 인구이동 현황

원도심 및 주변지자체로부터 혁신도시로의 인구유출

원도심 및 주변지자체에서 혁신도시로 8.4만 명이 유출되면서 원도심의 인구 감소 초래

- 혁신도시 건설 이후(2012~2016년) 7개 혁신도시의 원도심 및 주변지자체에서 혁신도시로 순유출된 인구는 총 8.4만 명
- 이 중 원도심에서 유출된 인구가 6.9만 명으로 대부분을 차지하고 주변지자체에서 혁신도시로 유출된 인구는 1.5만 명

그림 2 7개 혁신도시 순유입인구의 지역별 구성(2012~2016년)



주: 1) 각 혁신도시별 순유입인구의 지역별 구성 또는 원도심 및 주변지자체에서 혁신도시로 순유출된 인구에 관한 통계자료가 구축되어 있지 않아 통계청에서 제공하는 국내인구이동통계(동·읍·면 단위)를 활용하여 분석. 따라서 현재 혁신도시 인구(주민등록인구)와 차이가 있으며, 국내 인구이동통계의 최소 공간단위가 동·읍·면으로 구성되어 있어 실제 혁신도시 유입인구와 차이가 있음.

2) 순유입인구 = 전입인구 - 전출인구

3) 혁신도시는 혁신도시가 입지한 읍·면·동 기준(혁신도시가 동·읍·면의 일부 또는 다수 동·읍·면에 걸쳐 입지한 경우 해당 동·읍·면 전체를 혁신도시로 간주)

3) 원도심은 혁신도시가 소재한 시·군에서 혁신도시가 입지한 동·읍·면을 제외한 동·읍·면.

4) 주변지자체는 혁신도시와 동일한 광역시·도에 입지한 지자체.

자료: 통계청 국내인구이동통계(<https://mdis.kostat.go.kr>)

- 혁신도시 건설 이후 원도심 및 주변지자체 주민들이 대거 혁신도시로 이주함에 따라 가장 많은 인구가 유출된 원도심은 생산 및 소비활동 감소 등 지역경제 침체 우려

※ 제주를 제외한 6개 혁신도시 원도심에서 혁신도시 건설 이후 인구가 감소하는 추세이며, 특히 경북혁신도시 원도심(김천시 △7.3%p/9,433명) 및 광주전남혁신도시 원도심(나주시 △5.9%p/4,734명)의 인구가 크게 감소

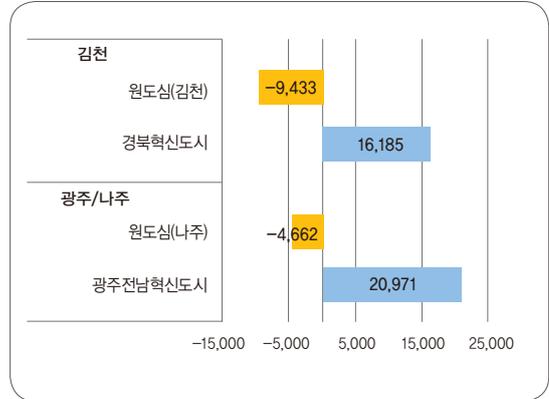
표 2 혁신도시 원도심의 순유출인구

(단위: 명)

구분	혁신도시 건설 이전 (2008~2012)	혁신도시 건설 이후 (2012~2016)	증감
원주시 → 강원혁신도시	4,686	9,562	4,876
진천군/음성군 → 충북혁신도시	-381	5,289	5,670
전주시/완주군 → 전북혁신도시	20,818	25,865	5,047
광주광역시/나주시 → 광주전남혁신도시	-1,408	13,151	14,559
김천시 → 경북혁신도시	-206	8,136	8,342
진주시 → 경남혁신도시	3,738	5,562	1,824
서귀포시 → 제주혁신도시	-476	1,365	1,841
계	26,771	68,930	42,159

주: 수치 중 음수(-)는 혁신도시에서 원도심으로 인구가 유입된 경우.
 자료: 통계청 국내인구이동통계(<https://mdis.kostat.go.kr>)

그림 3 혁신도시 및 원도심 인구 증감(2012~2016년)



자료: 통계청 주민등록인구통계(<http://www.kosis.kr>)

원도심 및 주변지자체 유출인구 특성

유소년 및 핵심생산가능인구가 혁신도시로 유출되면서 원도심 및 주변지자체의 활력 저하 초래

- 원도심 및 주변지자체에서 혁신도시로 유출된 8.4만 명 중 유소년(0~4세) 및 핵심생산가능인구(25~49세)가 6만 명으로 70%를 차지하고 있어 원도심 및 주변지자체의 인구구조 고령화 및 지역활력 저하
 - 유소년 및 경제활동이 활발한 핵심생산가능인구가 원도심에서 혁신도시로 4.8만 명, 주변지자체에서 혁신도시로 1.1만 명 유출
 - ※ 원도심 → 혁신도시 순유출: 유소년 1.5만 명(22%), 핵심생산가능인구 3.3만 명(48%), 이외 연령대 2.1만 명(30%)
 - ※ 주변지자체 → 혁신도시 순유출: 유소년 4천 명(25%), 핵심생산가능인구 8천 명(51%), 이외 연령대 4천 명(23%) 등
 - 7개 혁신도시 중 전북혁신도시 원도심(1만 7,555명), 광주전남혁신도시 원도심(9,651명)의 유소년 및 핵심생산가능인구 유출이 가장 큰 것으로 나타남

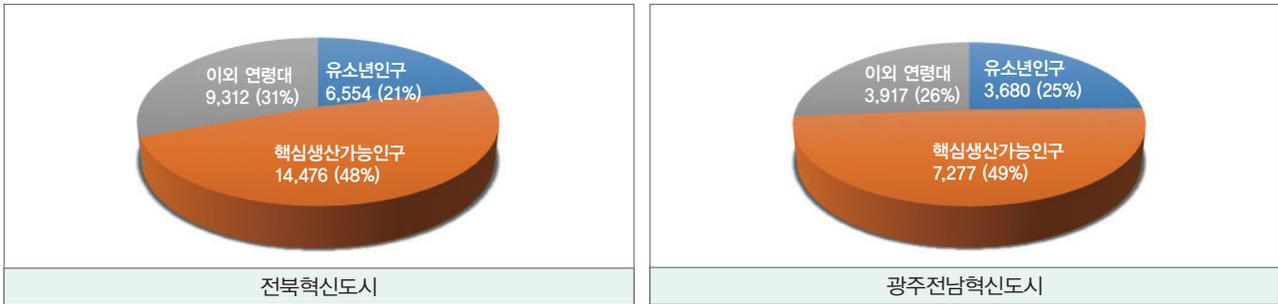
표 3 원도심 및 주변지자체 순유출인구의 연령대 구성(2012~2016년)

(단위: 명)

구분	원도심 → 혁신도시				주변지자체 → 혁신도시			
	계	유소년인구	핵심생산가능인구	이외 연령대	계	유소년인구	핵심생산가능인구	이외 연령대
강원혁신도시	9,562	1,953	4,570	3,039	1,452	386	854	212
충북혁신도시	5,289	1,523	2,844	922	1,278	347	686	245
전북혁신도시	25,865	5,484	12,071	8,310	4,477	1,070	2,405	1,002
광주전남혁신도시	13,151	3,262	6,389	3,500	1,723	418	888	417
경북혁신도시	8,136	2,132	3,848	2,156	2,549	628	1,335	586
경남혁신도시	5,562	558	2,419	2,585	3,871	1,053	1,742	1,076
제주혁신도시	1,365	300	631	434	102	30	40	32
계	68,930	15,212	32,772	20,946	15,452	3,932	7,950	3,570

자료: 통계청 국내인구이동통계(<https://mdis.kostat.go.kr>)

그림 4 원도심 및 주변지자체 순유출인구의 연령대 구성(2012~2016년)



자료: 통계청 주민등록인구통계(<http://www.kosis.kr>)

원도심 및 주변지자체에서 혁신도시로 이주한 사유는 '주거목적'이 가장 큰 비중을 차지

- 원도심 및 주변지자체에서 혁신도시로 이주한 주민들의 약 60%가 혁신도시의 신규 주택, 계획적으로 조성된 양질의 도시환경 등에 대한 선호 등 '주거목적'으로 이주
 - ※ 원도심 → 혁신도시 이주사유: 주거 64%(4.4만 명), 직업 11%(0.8만 명), 기타 25%(1.7만 명) 등
 - ※ 주변지자체 → 혁신도시 이주사유: 주거 43%(6,600여 명), 직업 22%(3,400여 명), 기타 35%(5,300여 명) 등
- 이주사유 중 '직업목적'이 크지 않은 점을 감안하면, 혁신도시로 이주한 경우에도 일자리는 원도심 및 주변 지자체에 유지하면서 통근하는 경우가 대부분일 것으로 추정

표 6 원도심 및 주변지자체 순유출인구의 이주사유(2012~2016년)

(단위: 명)

구 분	원도심 → 혁신도시				주변지자체 → 혁신도시			
	계	주거	직업	기타	계	주거	직업	기타
강원혁신도시	9,562	6,868	398	2,296	1,452	451	602	399
충북혁신도시	5,289	3,740	707	842	1,278	508	626	144
전북혁신도시	25,865	15,615	2,784	7,466	4,477	1,990	673	1,814
광주전남혁신도시	13,151	7,401	3,114	2,636	1,723	781	527	415
경북혁신도시	8,136	5,792	614	1,730	2,549	1,363	715	471
경남혁신도시	5,562	3,863	-177	1,876	3,871	1,567	192	2,112
제주혁신도시	1,365	863	168	334	102	-19	92	29
계	68,930	44,142	7,608	17,180	15,452	6,641	3,427	5,384

자료: 통계청 국내인구이동통계(<https://mdis.kostat.go.kr>)

그림 5 원도심 및 주변지자체 순유출인구의 이주사유(2012~2016년)



주: 원도심 및 주변지자체에서 혁신도시로 순유출된 인구의 연령대 구성.

자료: 통계청 주민등록인구통계(<http://www.kosis.kr>)

3. 혁신도시-주변지역 간 상생발전 방안

혁신도시 정책으로 인한 원도심 및 주변지자체 인구 유출을 완화하고 혁신도시 - 원도심 - 주변지자체 간 상생발전을 위한 정부의 정책적 지원 강화

원도심 및 주변지자체의 보육 및 교육여건 개선을 위한 지원 확대

- 핵심생산가능인구 및 유소년인구의 유출을 완화하기 위하여 국공립 어린이집 및 유치원, 육아종합지원 센터 확충 등 안정적인 보육여건 조성을 추진하고 혁신도시 이전공공기관 임직원 등 전문인력을 활용한 초·중·고 특성화 교육프로그램 도입 등 교육여건 개선 추진

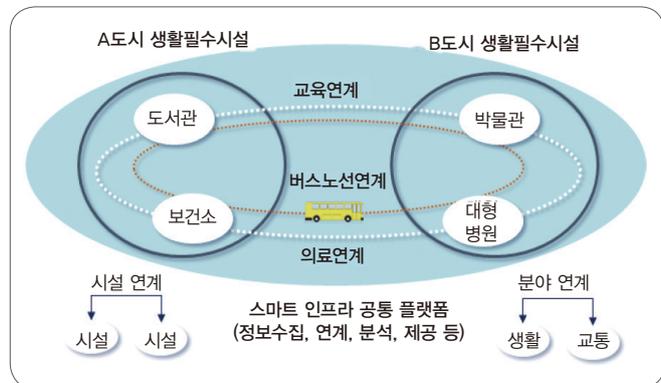
원도심 및 주변지자체의 정주환경 개선 및 지역경제 활력 제고를 위한 도시재생 지원 확대

- 혁신도시에 비해 상대적으로 노후한 원도심 및 주변지자체의 정주여건 개선을 위한 주거지 지원형 도시재생 및 생활 SOC 확충 등을 추진하고, 상업 및 산업기능 활성화를 위한 경제기반형 도시재생사업 지원 확대

혁신도시-원도심-주변지자체 간 통근권 및 생활권 확대에 대응한 대중교통 연계 강화

- 통근권 및 생활권 확대에 대응하여 대중교통 노선 확충 및 환승체계 구축 추진
- 혁신도시-원도심-주변지자체 간 '스마트 인프라 공동 플랫폼'을 구축하여 대중교통 운행체계 효율화, 생활인프라 정보 공유 및 공동이용 활성화 유도

그림 6 스마트 인프라 공동 플랫폼 구축 예시



자료: 이백진, 차미숙, 임은선 외, 2017. 지역간 연계협력 강화를 위한 스마트 인프라 구축전략: 혁신도시 사례를 중심으로. 세종: 국토연구원

혁신도시-원도심-주변지자체의 상생발전을 위한 기금 조성 및 활용 추진

- 혁신도시 소재 지자체의 지방세수입 증가분 중 일부를 '(가칭)혁신도시 상생발전기금'으로 조성하여 원도심 및 주변지자체의 보육·교육여건 개선, 도시재생, 대중교통연계체계 구축 등 상생발전사업에 활용
- 정부 정책으로 인한 지역 내 불균형 문제의 해결을 지원하는 측면에서 '(가칭)혁신도시 상생발전기금'의 일정부분을 중앙정부가 지원하는 방안 검토 필요

※ 본 자료는 "윤영모, 정우성, 송정현, 2017. 혁신도시의 인구성장 분석 및 정주여건 개선을 위한 정책과제. 세종: 국토연구원"의 내용을 발췌·정리한 것임.

윤영모 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원(ymyoon@krihs.re.kr, 044-960-0256)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

