

공공기관 지방이전의 정책효과에 관한 토론회

일시: 2005년 11월 11일(금), 10:00-12:00

장소: 서울시정개발연구원 대회의실

09:30 - 10:00 등 록

10:00 - 10:10 개회사 강 만 수 (서울시정개발연구원장)

10:10 - 10:50 주제발표

발표 1 황희연 (충북대학교 도시공학과 교수)

(20분) - 공공기관 지방이전의 배경과 파급효과 -

발표 2 김인희 (서울시정개발연구원 부연구위원)

(20분) - 공공기관 지방이전의 정책효과 분석 -

10:50 - 11:00 휴 식

11:00 - 12:00 토 론

사회자 김창석 (대한국토도시계획학회 부회장, 서울시립대 교수)

토론자 권영준 (경희대학교 국제경영학부 교수)

권영섭 (국토연구원 지역도시연구실 연구위원)

권해수 (한성대학교 행정학과 교수)

김갑성 (연세대학교 도시공학과 교수)

김준한 (대구경북발전연구원 선임연구위원)

윤영선 (한국건설산업연구원 연구위원)

요 약 본

□ 제1주제 : 공공기관 지방이전의 배경과 파급효과

주제발표자: 황희연 (충북대학교 도시공학과 교수)

문의전화: 043-261-2494

■ 개 요

- 공공기관 지방이전이 추진된 배경과 그에 따른 파급효과를 분석하고, 파급효과를 극대화하기 위해 필요한 과제를 제시함. 점점 더 심해져가는 수도권과 비수도권의 격차 원인을 정부의 수도권 집중 억제 정책이 실패했다는 것에 기인하여, 공공기관 지방이전은 수도권 일극 집중문제를 근본적으로 해결할 수 있고, 지방산업의 특성화 발전을 지원할 수 있으며, 결국에는 국토균형발전을 실현할 수 있는 최적의 수단임을 강조하였음. 국내외 공공기관 지방이전 사례와 종전의 공공기관 이전 정책과의 차이점을 비교·분석하여 현재 추진 중인 공공기관 지방이전 정책의 내용을 살펴본 후, 이에 따른 파급효과를 일극 중심에서 다극분산의 국토공간구조로의 개편, 수도권의 인구분산, 민간기업의 지방이전 촉진과 지역경제 활성화 그리고 지역의 혁신역량 제고와 교육·문화의 질적 향상 유도로 보았음. 마지막으로 공공기관의 효율적인 지방이전을 위한 과제로 행정중심복합도시 건설과의 연계추진, 공공기관의 집단이전, 정주기반의 확충, 이전비용 문제의 해결 등을 제시하였음.

■ 논 점

- 본 연구에서는 공공기관 지방이전의 배경과 그로 인한 파급효과를 분석하였고, 공공기관의 효율적인 이전을 위한 과제를 제시하였음.
- 1960년 이후 우리나라는 국가 주도의 요소투입형 양적 성장전략으로 중진국 대열에 진입하는데 성공하였음. 하지만 지역간 격차는 점점 심화되었음.
 - 전체 국민의 47.9%가 국토면적의 11.8%인 수도권에 거주하고, 2030년의 수도권 인구 집중도는 50.9%가 될 전망이다.
 - 국가 경제력의 수도권 집중도 매우 심각한 실정임. 제조업체의 57%, 벤처기업의 70%, 100대 기업본사의 91%, 4년제 대학의 39.2%가 집중되어 있고, GRDP의 수도권 비중은 48.1%에 이르고 있음.
 - 세계 주요도시권과 비교해볼 때 인구상위 15개 도시 중 8개 도시가 수도권에 집중되어 있어 세계 주요 도시 중에서 국가경쟁력이 매우 낮은 실정임.
 - 중앙행정기관의 84.5%, 정부산하기관의 85.9%가 수도권에 집중되어 있는 실정임.
- 정부는 지난 40여 년 동안 수도권의 기능을 분산시키기 위한 정책을 펴 왔으나, 수도권의 문제를 근본적으로 해결하지는 못하였음.
 - 세 차례의 국토개발정책을 수립·추진해 오면서 사회간접자본의 확충과 수도권 억제 및 지방육성 등에 초점을 맞춰 왔지만, 실제 제3차 국토종합개발계획의 투자실적은 수도권에 집중되었고, 지방

투자계획의 추진률은 27.5%에 그쳤음.

○ 정부가 꾸준히 실행한 수도권 기능분산정책은 공공기관 지방이전임. 1970년 대 초 이래 시행되어 왔으나 지역균형발전을 도모하기에는 양적으로, 질적으로 부족했음.

- 초기에는 정부부처를 서울에서 과천으로 이전한 것에 불과하였고, 1980년대 이후에는 정부산하연구기관과 청 단위 국가공공기관의 이전이 주를 이루고 있는데, 대전이라는 특정도시에 집단화하는 것에 따른 보완책이 뒤따르지 못해 전국 차원의 지역불균형 문제를 시정하기에는 역부족이었음.

○ 이러한 상황에서 정부는 '국가균형발전특별법'에 의거한 공공기관 이전을 추진하고 있음. 공공기관의 지방이전은 불균형발전전략에 따른 수도권 일극 집중 문제를 근본적 해결할 수 있고, 지방산업의 특성화 발전을 지원할 수 있으며 결국엔 국토균형발전을 실현할 수 있는 가장 현실적인 대안임.

- 양적 성장전략과 일극 집중의 성장전략은 생산성의 정체를 가져왔고 이로 인해 혁신주도형 발전전략과 균형발전전략이 필요하게 되었음. 각 지역의 특화된 경쟁력을 살린 발전전략 추진으로 서울과 수도권 중심의 일극집중 구조를 다극분산 구조로 개편해야 함. 이를 위해 정부는 모든 중앙행정기관을 충청권으로 이전하는 행정중심복합도시 건설과 연계하여 공공기관 지방이전을 추진하고 있음.

- 공공기관의 지방이전을 통해 수도권을 높은 산업 경쟁력과 삶의 질을 동시에 확보해 세계도시로 성장할 수 있고, 지방은 특성화된 발전을 통해 새로운 성장지역으로 도약할 수 있음. 산·학·연·관의 네트워킹을 통한 지방산업 특성화 발전의 핵심이며, 민간부

문의 지방이전을 유도할 수 있는 촉매제라 할 수 있음.

- 공공기관 지방이전이 행정중심복합도시와 함께 추진될 경우, 수도권의 2030년 인구는 현재와 비슷한 47% 수준에서 안정화 될 전망이고, 전국 반나절 생활권 시대 도래와 고속도로망 확충 등은 공공기관 지방이전에 따른 부작용을 최소화하고 국토균형발전을 앞당길 것임.
- 과거의 법적·제도적 근거 없이 수도권 집중완화라는 소극적인 목적을 위한 간헐적으로 추진하였던 공공기관 지방이전과는 달리, 참여정부가 추진 중인 공공기관 이전은 '국가균형발전특별법'에 법적 근거를 바탕으로 추진되는 지속적인 정책인 점에서 과거의 공공기관 지방이전정책과는 근본적으로 다름.
- 전국에 분포되어 있는 410개의 공공기관 중 약 85%인 346개 기관이 수도권에 집중되어 있는데. 이중 176개의 공공기관의 이전을 결정하였음. 행정중심복합도시로 이전되는 41개의 공공기관 이외의 135개의 공공기관은 수도권과 대전을 제외한 12개 광역시·도로 이전하기로 확정하였음.
- 공공기관 지방이전의 파급효과는 크게 4가지로 살펴 볼 수 있음. 첫째, 일극 중심에서 다극분산으로 국토공간구조의 개편, 둘째, 수도권의 인구 분산, 셋째, 민간기업의 지방이전 촉진과 지역경제 활성화 그리고 넷째, 지역의 혁신역량 제고와 교육·문화의 질적 향상 유도임.
- 새로운 다극형 국토질서를 형성하려면 분산된 기능과 공간을 어우를 수 있는 새로운 구심점이 필요함. 이 구심점은 행정중심복합도시인데 공공기관 지방이전에 의한 국토 전체에 분산된 기능들을

어우르고 혁신도시라는 지역별 성장핵과 유기적인 연계체계를 형성할 수 있음.

- 공공기관은 상대적으로 고용규모가 크기 때문에 공공기관 이전 자체만으로도 인구분산 효과를 가지며, 연관 산업 등 관련 기관의 지방이전이 동반할 것이 예상되어 수도권 양적 팽창이 억제될 것임. 176개 공공기관이 이전하면 12만명의 인구 이동과 최대 13만 3천개의 일자리가 지방으로 이전될 것으로 전망됨.
 - 이러한 일자리 증대는 연간 약 9조3천억원의 생산유발효과와 연간 약 4조원의 부가가치 유발효과를 낼 것으로 추산됨.
 - 공공기관이 이전되는 도시에 교육·문화·의료 등의 도시생활여건 향상을 위한 투자가 일정수준 이상 이루어질 경우 가족단위 이전이 실현될 것이며, 이들 도시가 지방도시의 질적 수준 향상에 견인차 역할을 할 것으로 기대됨.
- 공공기관 지방이전계획을 효과적으로 이행하고 이전을 통해 얻을 수 있는 파급효과를 극대화하기 위해서는 사전에 풀어야 할 과제 또한 많음.
- 행정중심복합도시 건설과 공공기관의 지방이전은 연동화된 정책으로 추진해야 함.
 - 공공기관 지방이전이 지역의 특성화발전에 기여하기 위해서는 집단이전이 바람직하며, 이전되는 공공기관의 기능과 이전지 주변의 지역산업 또는 지역혁신체계와 일관성이 있어야 함.
 - 이전대상기관들이 종사자와 가족들이 상주할 수 있는 정주기반이 갖추어져야 함. 이전기관 종사자와 가족의 얼마만큼이 해당 지역

에서 정착할 것인지가 정책의 성공여부를 가름하는 주요한 척도 중의 하나가 됨.

- 공공기관이 지방에 이전하려면 토지와 건축, 이에 수반되는 기반 시설의 확충 등이 필요함. 또한 주택과 양질의 교육·문화시설 등을 갖추기 위해서는 막대한 공적자금이 투자되어야 함.
- 그러나 공공기관 이전정책은 앞에서 제시한 과제들에 대한 해결방안을 함께 모색하면서 추진되지 않으면 그 파급효과는 반감될 것으로 판단한다.

□ 제2주제 : 공공기관 지방이전의 정책효과 분석과 개선방향

주제발표자: 김인희 (서울시정개발연구원 부연구위원)

문의전화: 02-2149-1044(사무실), 011-9283-2827(핸드폰)

■ 논 점

- 정부는 지난 2004년 8월 공공기관의 지방이전에 관한 추진방안을 발표하였으며, 이후 일년 사이에 176개에 달하는 이전대상 공공기관과 이전대상지역을 확정하고 최근에는 혁신도시의 입지선정이 많은 논란속에 추진되고 있음.
- 공공기관의 이전에 따른 주요 쟁점들을 요약하면 1) 수도권 과밀해소와 지역균형발전에 관한 정책효과, 2) 공공기관 이전의 추진방식, 3) 공기업의 경영효율성, 4) 혁신도시건설에 따른 개발수요, 5) 지역발전의 주체 및 책임소재 등을 들 수 있음.
- 본 주제발표에서는 공공기관의 지방이전이 수도권 과밀해소와 지역발전에 미치는 영향을 분석하고 추진과정에서 나타나는 쟁점들을 검토하여 공공기관 이전정책의 평가와 향후 개선방향에 관한 시사점을 제시하기로 함.

■ 공공기관 이전이 수도권 과밀해소에 미치는 영향

○ 인구분산효과

- 이전대상 공공기관의 규모는 176개이며 종사자는 31,914명에 달함. 이러한 규모의 공공기관이 전국으로 이전할 경우 수도권 전체에서 총 25만9천여명의 인구분산효과가 있을 것으로 예상됨.
- 이는 공공기관의 이전이 완료되는 시점인 2015년 기준으로 수도권 전체 예상인구의 약 1.0% 수준으로서 공공기관 지방이전에 따른 수도권 인구집중 완화효과는 지극히 미미한 것으로 나타났음.

<표 1> 공공기관 이전에 따른 서울 및 수도권 인구감소효과

추정치(단위: 명)

구분	공공기관 이전에 따른 직접효과	공공기관 이전에 따른 간접효과	인구지원부문 유발효과	계
서울	42,227	50,028	72,486	164,741
경기·인천	27,984	25,179	41,771	94,934
수도권	70,211	75,207	114,257	259,675

○ 교통혼잡 완화효과

- 공공기관이 지방이전으로 인한 수도권내 통행량 감소효과는 수도권 전체통행량의 1.06% (62.4만 통행)로 나타났음. 또한 수도권에서 교통혼잡의 원인이 되는 승용차 통행을 살펴보면, 이전시 감소되는 통행은 수도권 총 통행의 0.28% (16.6만 통행)에 불과하여 수도권 도로교통 혼잡완화 효과는 아주 미미하다고 할 수 있음.
- 이는 한달에 1일 승용차 이용 안하기 운동(승용차 통행량의 약 3.3%감소)이나 단순한 교통체계개선 등으로 충분히 효과를 얻을 수 있는 수준임.

- 한편, 공공기관의 지방이전으로 수도권 지역간 주말통행은 1.6만 통행이 추가적으로 발생하여 주말고속도로의 통행량 증가현상이 나타날 것으로 예상됨.

○ 이전적지의 활용방향에 따른 인구유발효과

- 전술한 수도권의 인구분산효과는 이전적지의 활용방안을 고려하지 않은 상태에서 산정한 결과임. 정부는 공공기관 이전비용의 조달 방안으로 이전적지의 민간매각을 제시한 바 있음.
- 따라서 176개 기관이 이전함으로 발생하는 약 210만평에 달하는 이전적지가 적절한 대처방안 없이 민간에 매각될 경우 오히려 수도권 과밀을 조장할 것으로 우려됨.
- 이전대상 공공기관중 서울시에 분포하고 있는 119개 공공기관의 분포현황을 보면 서초구와 강남구에 전체의 40%이상이 집중되어 있으며, 영등포구, 마포구, 중구, 종로구 순으로 분포되어 있음. 용도지역별 현황은 일반주거지역이 전체의 38.2%, 자연녹지가 27.5%, 일반상업지역이 24.2%(일부 3종 주거지역 포함)의 순으로 나타났음. 즉, 서울소재 공공기관의 입지여건이나 용도지역상 활용가능성을 볼 때 개발 잠재력이 상당히 높다고 판단됨.

■ 공공기관 이전에 따른 지역경제 파급효과

- 생산을 기준으로 지역별 파급효과를 보면 공공기관의 이전으로 수도권에서는 약 4.47조원의 순 생산감소가 유발되며 비수도권 지역에서는 약 4.43조원의 순 생산증가가 유발됨. 따라서 공공기관의 지방이전은 전국적으로는 약 424억원의 순 생산감소와 함께 5,087명의 고용 감소를 유발할 것으로 분석되었음 (표2 참조). 즉, 공공기관의 지방이전은 국가전체로는 손해가 되는 네거티브 섹

(negative sum)의 효과를 초래하기에 적절한 대책마련이 요구됨.

- 공공기관의 지방이전으로 인한 시·도별 파급효과를 보면 서울(순 생산감소: 2.67조원, 고용감소: 30,724명)과 경기도(순 생산감소: 1.65조원, 고용감소: 17,605명)가 가장 부정적인 영향을 받는 지역으로 나타났다.
- 이와 반대로 공공기관 이전으로 가장 큰 효과를 보는 지역은 6,347억원의 순 생산증가와 6,156명의 고용창출 효과를 유발하는 경북으로 나타났으며, 경남, 전남, 울산 등 공공기관의 이전대상 시·도에서는 긍정적인 생산유발효과와 고용창출효과가 나타났음(표2 참조).

<표 2> 공공기관이전으로 인한 전국 지역별 파급효과

(단위: 백만원, 명)

구분	생 산감소(A)	생 산증가(B)	순증감(A-B)	고용	취업
계	6,080,631	6,038,269	-42,362	-5,087	-3,468
서울	3,013,573	340,969	-2,672,605	-30,724	-43,744
경기	1,926,684	275,038	-1,651,646	-17,605	-23,664
인천	216,705	70,468	-146,237	-922	-1,495
대전	71,602	87,111	15,510	46	54
경북	65,127	699,884	634,757	6,156	9,737
경남	62,489	616,068	553,578	5,210	8,018
전남	85,171	629,148	543,978	4,662	7,835
울산	60,578	542,770	482,192	3,414	4,492
부산	107,076	539,755	432,678	4,240	6,309
충남	143,630	517,666	374,037	4,356	5,936
전북	66,150	404,260	338,110	3,718	5,435
대구	47,525	319,875	272,350	3,010	4,159
강원	83,670	334,777	251,107	3,206	4,402
광주	26,229	244,474	218,245	2,518	3,457
충북	96,353	296,781	200,428	2,418	3,245
제주	8,068	119,225	111,157	1,210	2,356

■ 공공기관 이전정책의 추진과정상의 주요쟁점

- 공공기관의 이전은 비수도권 지역경제 활성화에는 긍정적 측면이 있으나, 현재의 추진방식에는 여러 가지 문제점이 제기되고 있음.
- 첫째, 기관 및 지역의 특성과 의견이 반영되기 어려운 배치방식
 - 이전정책의 가장 큰 문제는 176개에 달하는 공공기관을 단기간내 한꺼번에 전국에 배치하려는 추진방식임. 이러한 추진방식으로 인하여 정부는 일괄적이고 다소 획일적인 기준마련이 불가피하였을 것임. 따라서 공공기관 지방이전은 기관의 특성과 지역의 의견을 반영하기 어려운 구조를 가지고 있음. 또한 지역간 갈등을 해소하기 위하여 전국에 균등하게 나누기식의 결과를 초래하게 되고 결국에는 공기업 업무의 비효율이라는 비용을 지불하게 될 것임.
- 둘째, 공공기관의 경영합리화 및 업무의 비효율성
 - 우리나라의 공공부문은 구조조정과 민영화 방안 등 경영합리화에 관한 이슈가 상당한 공감대를 형성하고 있음. 그러나 공공기관의 지방이전을 위하여 다양한 인센티브 제공 및 지원정책이 요구되므로 경영합리화의 추진이 어렵게 될 가능성이 높음.
- 셋째, 혁신도시의 일괄 건설에 대한 우려
 - 정부는 혁신도시를 공공기관 이전과 연계하여 건설할 계획임. 그러나 산·학·연·관이 긴밀하게 연계되고 지역의 자립과 혁신역량을 강화하기 위한 여건이 단순히 공공기관의 이전만으로 조성될 수 있는가에 대한 심도 깊은 연구와 검증이 필요함.
 - 혁신도시는 공공기관 외에 민간기업과 연구·개발 기능이 상업업무

기능이 결합하여 조성될 도시임. 그런데 대규모 혁신도시가 전국에 11개 시·도에 동시에 조성될 경우 이에 대한 민간기업 유치와 연구수요의 실현가능성 문제가 제기됨.

- 혁신도시의 유치계획안을 보면 대부분 신도시위주의 과도한 개발 형태가 나타나고 있음. 이는 대규모개발사업에 따른 수요예측의 문제와 환경문제 등의 부작용뿐 아니라 기존시가지의 쇠퇴를 야기할 수도 있음.

○ 넷째, 중앙정부에 대한 의존의 심화우려

- 공공기관 지방이전에 있어 정부는 입지선정과 예산배분에 관한 최종적인 결정권을 가지고 있으며 입지가 확정된 이후에도 낮은 재정자립도로 인하여 지방정부는 중앙정부에 의존할 수 밖에 없는 구조를 가지고 있음.
- 결국 이러한 구조 하에서는 책임성과 자율성이 부족한 공급위주의 개발정책만이 추진될 우려가 있음. 이미 혁신도시 유치를 위한 대규모의 개발사업계획과 이전기관에 대한 과도한 인센티브의 제시 등의 부작용이 나타나고 있음.

■ 공공기관 지방이전의 해외사례와 시사점

- 공공기관의 지방이전은 프랑스, 영국, 일본 등 일부 국가에서 수도권 집중과 지역발전차원에서 추진된 바 있음. 그러나 최근에는 경공업 경영의 합리화, 지방분권화, 낙후지역의 활성화전략과 긴밀하게 연계하여 추진하고 있음.
- 영국의 경우 최근의 공공기관 이전동향은 대도시권의 비싼 임대료

와 인건비 등 어려움으로 인한 공기업의 운영비용절감이 가장 큰 요인임. 즉, 공공기관 이전정책은 공기업의 경영합리화 전략 하에서 지역경제발전을 위한 공공서비스의 기여와 이전으로 인한 정부의 현대화 강화에 초점을 두고 있음(Lyons 보고서 2004).

- 일본의 공공기관 이전은 초기에는 동경의 과밀해소와 지방의 진흥을 목표로 지방분권화와도 긴밀하게 연계되어 추진되었으나, 결과적으로 주로 수도권내에서의 분산이전이 이루어 졌음.
- 프랑스는 전국적인 균등배치가 아니라 낙후된 지역의 활성화를 위하여 지역특성과 기능을 연계하는 분산정책을 40여년에 걸쳐 체계적으로 추진하고 있음.
- 이러한 해외사례의 공통적인 특징은 공공기관의 이전정책은 장기적인 안목 하에 단계적으로 추진하고 있으며, 수도권의 집중해소보다 낙후지역의 경제 활성화, 지방분권화, 공기업 경영의 합리화라는 큰 틀에서 추진하고 있음.

■ 결론 및 정책시사점

- 공공기관 지방이전은 수도권 과밀해소효과는 기대하기 어려우나 비수도권 지역의 경제 활성화에는 다소 기여할 것으로 보임. 그럼에도 불구하고 현재와 같은 추진방식으로는 막대한 사회적 비용에 비하여 추구하는 정책효과를 기대하기 어렵고 정부 의존적 지역발전체제로 이어질 우려가 높음. 그러나 정책여건상 공공기관의 이전이 불가피 하다면, 다음과 같은 개선방안을 모색할 필요가 있음.
- 첫째, 연구결과에서도 보듯이 공공기관의 이전정책으로 수도권 과밀문제와 균형발전을 동시에 이루려는 목표설정은 무리라고 판단됨. 따

라서 공공기관의 지방이전은 지역경제 활성화의 잠재력이 큰 지역을 중심으로 선택과 집중하는 방식으로 추진하는 방안을 제안함.

- 둘째, 수도권의 과밀문제는 공공기관의 이전과는 별개의 사안으로 접근하는 것이 타당할 것으로 판단됨. 수도권의 과밀문제는 인구수나 성장물량의 총량규제방식보다는 성장물량을 어디에 적절히 유도하고 담을 수 있으며, 어디를 보존해야 할 것인가를 미리 계획하는 소위 “광역적 성장관리체제”구축으로 풀어야 할 것임.
- 셋째, 공공기관 이전은 먼저 공기업의 경영합리화 전략과 연계시키고 충분한 협의과정을 거쳐서 단계적으로 추진하는 방안의 검토가 필요함.
- 넷째, 정부는 정책의 지원과 갈등에 대한 조정 등 꼭 필요한 사안만 관여하고 개발주체 및 책임소재를 지방정부에 이양하는 역할분담이 필요하다고 판단됨. 단지 공공기관의 지방이전이라는 물리적인 분산만을 추진하게 될 경우 오히려 새로운 중앙집권의 현상이 생겨날 수 있음. 따라서 지방정부의 권한 및 책임을 질 수 있는 제도적·재정적 여건을 마련하는 등 지방분권을 과감하게 추진해야 할 것임.
- 다섯째, 해당 지방자치단체도 보다 현실적이고 설득력있는 시행방안을 수립해서 추진할 필요가 있음. 혁신도시의 유치계획안을 보면 신도시형태의 과도한 개발형태가 나타나고 있으며, 11개에 달하는 대규모 혁신도시에 대한 개발수요 및 개발주체가 불확실 하므로 이에 대한 검증과정이 필요함. 또한 획일적인 신도시 위주의 개발보다 지역여건에 따라 기존도시의 활성화를 강화하는 전략을 수립하는 등 보다 유연하고 현실적인 대응전략이 필요함.

공공기관 지방이전의 배경과 파급효과

황 희 연

(충북대학교 도시공학과 교수)

목 차

1. 상황인식	
1) 점점 더 심해져가는 수도권과 비수도권의 격차	
2) 수도권 집중억제 정책의 실패 이유	
2. 공공기관 지방이전의 배경	
1) 수도권 일극 집중 문제의 근본적 해결	
2) 지방산업의 특성화발전 지원	
3) 국토균형발전 실현	
3. 공공기관 지방이전 추진 내용	
1) 공공기관 지방이전 사례	
2) 과거 공공기관 이전정책과의 차이	
3) 이전 대상기관 선정 기준 및 결과	
4. 파급효과	
1) 국토공간구조 개편	
2) 수도권의 인구분산	
3) 민간기업의 지방이전 촉진과 지역경제 활성화	
4) 지역의 혁신역량 제고와 교육·문화의 질적 향상 유도	
5. 공공기관의 효율적인 이전을 위한 과제	
<참고문헌>	

1. 상황인식

1) 점점 더 심해져가는 수도권과 비수도권의 격차

1960년 이후 우리나라는 국가 주도의 요소투입형 양적 성장전략으로 중진국 대열에 진입하는데 성공하였다. 하지만 단기간에 성과를 내기 위한 불균형 발전전략으로 인해 외환위기의 초래와 국민소득 1만불의 정체가 지속되었다.

결과적으로 지역간 격차는 점점 심화되고 전체 국민의 47.9%가 국토 면적의 11.8%인 수도권에 거주하는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 수도권 초집중 현상이 발생하였고, 통계청 자료에 의하면 2030년의 수도권 인구 집중도는 53.9%가 될 전망이다.

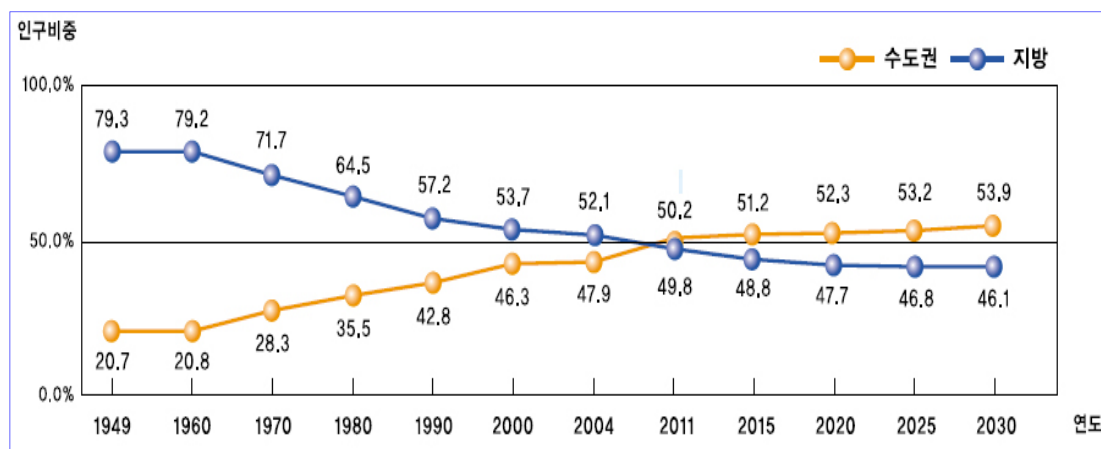


그림2. 우리나라 수도권 인구집중추이

자료 : 통계청, 2005년

수도권 집중현상은 인구뿐만 아니라 국가 경제력의 수도권 집중도 매우 심각한 실정이다. 제조업체 사업체의 57%, 벤처기업의 70%, 100대 기업본사의 91%, 4년제 대학의 39.2%가 집중되어 있고, 지역 내 총생산액인 GRDP에서 수도권 이 차지하는 비중은 48.1%에 이르고 있다.

수도권의 면적과 인구는 세계 각국 주요도시권의 면적 평균인 16,360km²보다 협소하고, 인구 평균인 1,949만명보다 많은 2,213만명이 거주하고 있어 면적에

비해 인구가 비대한 모습을 보이고 있다.

표1. 세계 각 주요도시권의 인구 및 면적 비교

구분	수도권	런던권	파리권	뉴욕권	동경권 ¹⁾	북경권	평균
면적(km ²)	11,770	20,590	12,012	33,728	13,281	16,800	16,360
인구(만명)	2,213	1,549	1,113	2,154	3,444	1,456	1,949
국가전체인구에 대한 비율(%)	47.9	26.0	19.0	7.7	27.2	1.1	21.5

자료 : Arther D. Little, International Symposium for Capital Region Development, 2005.10

우리나라의 수도권은 세계 주요도시권의 국가전체인구에 대한 비율 역시 상대적으로 수도권보다 인구밀도가 높았던 일본의 동경권보다 훨씬 더 높은 비율인 47.9%를 보이고 있다.

우리나라와 G7 주요국가의 인구상위 15개 도시 분포를 살펴보면, 다음 그림에서 보는 바와 같이 선진국가의 주요 도시들은 지리적으로 편중되지 않고 고르게 분포되어 있는 반면, 우리나라는 인구상위 15개 도시 중 8개 도시가 수도권에 집중되어 있다.

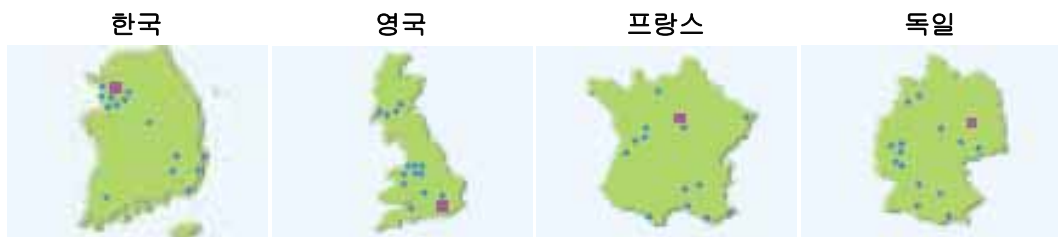


그림2. 한국 및 G7 주요국가의 도시분포(인구상위 15개 도시)

자료 : 국가균형발전위원회 · 건설교통부, 공공기관 이전과 혁신도시 건설 홍보자료, 2005

세계 주요 수위도시와 국가경쟁력의 척도인 수위도시 인구비중과 1인당 GDP를 비교해 볼 때, 수위도시 인구비중은 21.4%로 가장 인구비중이 작은 뉴욕시에

1) 동경권은 수도권과 비슷한 면적(수도권 면적의 113%)이나, 수도권의 1.4배의 인구밀도(2,593명/km²)를 나타내고 있음.

비해 약 8배의 수위도시 인구비중을 보이고 있고, 1인당 GDP는 12,638\$로 1인당 GDP가 가장 높은 덴마크 코펜하겐시의 1/3 수준을 보이고 있다. 수위도시의 인구비중이 낮을수록, 1인당 GDP가 높을수록 국가경쟁력이 높은 현실에서 서울은 세계 주요 도시 중에서 국가경쟁력이 매우 낮은 실정이다.

표2. 수위도시 인구비중과 국가경쟁력 비교

구분	미국 뉴욕	프랑스 파리	독일 베를린	이탈리아 로마	일본 도쿄	캐나다 토론토	스웨덴 스톡홀름	덴마크 코펜하겐	벨기에 브뤼셀	핀란드 헬싱키	영국 런던	한국 서울
인구 비중	2.7	3.5	4.1	4.6	6.6	7.9	8.5	9.3	9.3	10.0	12.1	21.4
1인당 GDP	37,368	29,240	29,138	25,570	33,648	21,930	34,002	39,504	29,250	31,093	30,293	12,628

자료 : 국가균형발전위원회 · 건설교통부, 공공기관 이전과 혁신도시 건설 홍보자료, 2005

이러한 수도권에 극심한 과밀은 수도권의 외부불경제를 낳아 수도권의 경쟁력을 약화시키고 있으며, 성장기반이 취약한 지방은 경제적 어려움에 시달리는 이중고를 낳아 국가경쟁력 약화로 이어지고 있다.

특히, 중앙행정기관의 84.5%, 정부산하기관의 85.9%가 수도권에 집중하고 있어 공공부문의 수도권 집중은 더욱 심각하다. 개별법에 의해 설립된 공공법인의 대부분이 수도권에 소재하는 등 정부산하기관의 수도권 집중도는 점점 더 심화되고 있는 상황이다(김태환 · 이동우, 2005.9).

표3. 공공기관의 입지 현황

단위 : 개, %

구분		수도권	지방	전국	수도권 구성비
중앙 행정기관	중앙행정기관	50	8	58	86.2
	소속기관	109	25	134	81.3
	계	159	33	192	82.8
정부 산하기관	정부투자기관	23	3	26	88.5
	정부출자기관	14	1	15	93.3
	정부출현기관	80	24	104	76.9
	개별공공법인	70	3	73	95.9
	계	187	31	218	85.8
합계		346	64	410	84.4

주 : 1) 중앙행정기관은 국회 및 사법부 제외

2) 소속기관은 1차관서 기준, 특별지방행정기관 제외

3) 정부투자기관은 정부투자기관 자회사(한국전력공사 자회사) 포함

4) 정부출자기관은 민영화가 진행된 기관 제외

5) 개별공공법인은 수도권정비계획법에 규정된 인구집중유발시설로서 개별법률에 의해 설립되는 법인

자료 : 김태환·이동우, 공공기관 이전과 지역발전효과, 도시문제, 2005. 9

2) 수도권 집중억제 정책의 실패 이유

정부는 지난 40여 년 동안 수도권의 기능을 분산시키기 위한 정책과 함께 지방 산업육성을 위한 정책들을 펴 왔으나, 수도권의 문제를 근본적으로 해결하지는 못하였다. 수도권정비계획법을 근간으로 한 수도권정비계획이 1984년부터 수립되면서 수도권내 공공기관·대기업본사·대형공장·대학 등에 대한 일방적 규제와 인위적인 시설 이전정책들이 시행되었다. 하지만 이러한 정책들은 지방이 성장할 수 있는 기반이 갖추어지지 않은 채 이루어져 이전된 기능이 지방에 정착할 수 없었다(황희연, 2003).

뿐만 아니라 세 차례의 국토개발정책을 수립·추진해 오면서 사회간접자본의 확충과 수도권 억제 및 지방육성 등에 초점을 맞추어 왔지만, 실제 제3차 국토종합개발계획의 투자실적은 수도권에 집중되었고, 지방투자계획의 추진률은 27.5%에 그쳤다.

현재 수도권에 몇 개의 신도시 개발이 추진되고 있고, 공장총량제를 대폭 완화하여 무허가 건축물을 양성화하고 업종구분 없이 난개발 물량을 확대하는가하면, 수도권 내 개발제한구역까지 해제하여 대단위 택지개발사업과 대형 관광단

지 건설 등을 추진하고 있다. 지금껏 추진했던 국토균형발전 정책은 실행력이 뒷받침되지 않은 정책적 슬로건이었을 뿐이다(황희연, 2003).

그나마 정부가 꾸준히 실행한 수도권 기능분산정책 중의 하나가 공공기관 지방이전이다. 실제로 중추기능의 수도권 집중을 해소하기 위하여 공공기관의 이전을 위한 계획이 1970년대 초 이래 시행되어 왔다. 그러나 지역균형발전을 도모하기에는 양적으로, 질적으로 부족했다.

공공기관 이전계획도 박정희 정부 시대에 계획된 것이 대부분이었으며, 그나마 초기에는 정부부처를 서울에서 과천으로 이전한 것에 불과하였다. 1980년대 이후에는 정부산하연구기관과 청 단위 국가공공기관의 이전이 주를 이루고 있는데, 대전이라는 특정도시에 집단화하는 것에 따른 보완책이 뒤따르지 못해 전국 차원의 지역불균형 문제를 시정하기에는 역부족이었다.

표4. 우리나라 공공기관의 지방이전 실적

구분	이전대상지역	이전대상기관
1차 이전계획 (경제기획원, 1973. 3)	-지방에 대지 및 건물보유지역 -업무상 상호연관기관은 동일지역	-법무연수원 등 22개 정부기관 -한국도로공사 등 23개 국영기업체 -이중 35개 기관이 이전하였고, 이후 5개 기관은 민영화로 서울로 재복귀
2차 이전계획 (경제기획원, 1980. 3)	-과천 등 수도권에 7개 기관 -대덕 등 수도권 외에 7개 기관	-토지개발공사 등 14개 정부기관 -이중 한국전자통신연구원 등 6개 정부출연기관과 국립지리원, 국사편찬위원회 등 총 8개 기관이 이전
3차 이전계획 (총무처, 1985. 1)	-대전 등 중부권	-전매청 등 13개 중앙행정기관, 그러나 한국담배인삼공사만 이전
4차 이전계획 (총무처, 1990, 9)	-대전 둔산지구 제3청사	-총 11개 대상기관 중 9개 청 단위 기관과 정부기록보존소 등 10개 기관이 대전 제3청사로 이전 완료

주 : 대전 제3청사의 9개 청 단위 기관은 관세청, 조달청, 병무청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 철도청, 통계청, 문화재청을 포함한다.

자료 : 황희연, 특집 : 지역균형발전의 실천방향 : 수도권 기능의 분산-공공기관 지방이전을 통한 실현, 도시문제, 2003

2. 공공기관 지방이전 배경

1) 수도권 일극 집중 문제의 근본적 해결

양적 성장전략과 일극 집중의 성장전략은 생산성의 정체를 가져왔고 이로 인해 혁신주도형 발전전략과 균형발전전략이 필요하게 되었다.

지역의 경쟁력이 국가 전체의 경쟁력을 좌우하는 시대적 상황에서 지역경제의 육성은 선택의 문제가 아닌 생존의 문제라 할 수 있다. 그러나 우리나라처럼 수도권에 인구와 모든 기능을 흡수하고 지방이 소외되는 상황에서는 경쟁력 있는 지역경제의 육성은 불가능하다(이재영, 2004). 각 지역의 특화된 경쟁력을 살린 발전전략 추진으로 서울과 수도권 중심의 일극집중 구조를 다극분산 구조로 개편해야 할 시기에 놓여 있다.

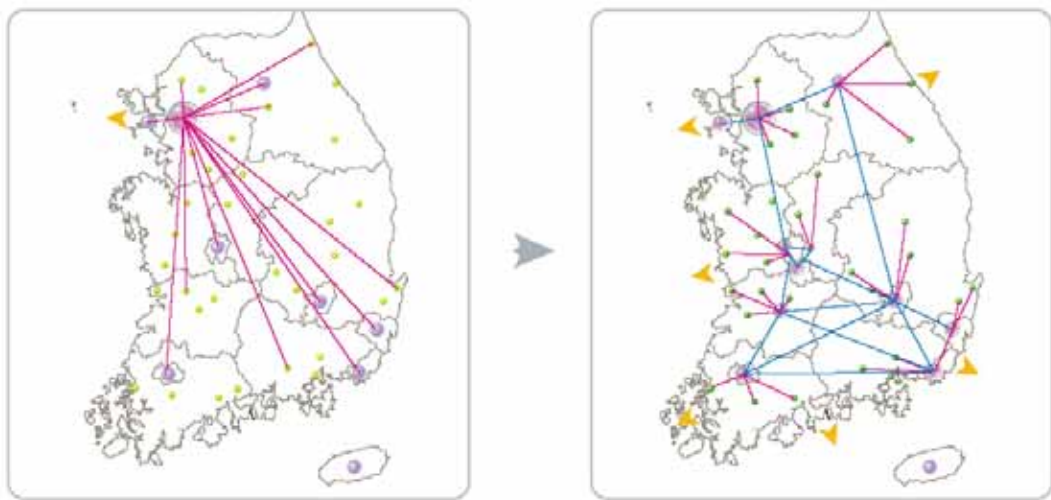


그림3. 일극중심에서 다극분산 국토구조로의 개편(예시)

자료 : 국가균형발전위원회 · 건설교통부, 공공기관 이전과 혁신도시 건설 홍보자료, 2005

앞에서도 언급했듯이 정부는 수도권 집중 억제 정책들을 펼쳤지만 오히려 수도권 집중은 더욱 심화되었다. 수도권에 대한 규제위주의 분산정책으로는 각종 기능의 수도권 집중 현상을 해소하기 어렵다. 따라서 보다 적극적인 수도권 기능의 분산정책이 필요하다(김태환 · 이동우, 2005).

이를 위해 정부는 인구유인효과가 큰 공공부문의 선도적 이전을 추진하는 것이며, 공공기관 이전의 효과를 극대화하기 위해 모든 중앙행정기관을 충청권으로 이전하는 행정중심복합도시 건설과 연계하여 공공기관 지방이전을 추진하는 것이다(이재영, 2004).

2) 지방산업의 특성화 발전 지원

공공기관의 지방이전 정책을 통해 수도권은 높은 산업 경쟁력과 삶의 질을 동시에 확보해 세계도시로 성장하여야 하고, 지방은 특성화된 발전을 통해 새로운 성장지역으로 도약할 수 있을 것이다.

수도권은 국제적인 차원에서 세계적 경쟁력을 확보할 수 있는 산업분야를 특화시켜, 국제금융·업무활동 지원서비스를 비롯하여 국제행사 및 국제교류기능 등을 강화해야 한다(황희연, 2003).

이와 더불어 지방은 지역별로 특화산업을 발전시켜야 하는데 이를 위해서는 국가가 지방의 특화산업단지에 기반시설을 제공하고 입주업체에 대한 세제·금융상의 지원, 그리고 관련 공공기관을 비롯하여 연구기관·교육기관이 함께 입지할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다.

공공기관 지방이전은 산·학·연·관의 네트워킹을 통한 지방산업 특성화 발전의 핵심이며, 민간부문 지방이전을 유도할 수 있는 촉매제라 할 수 있다.

3) 국토균형발전 실현

공공기관 지방이전은 수도권 집중 현상을 근원적으로 해결하고, 지역특성화 발전을 지원하는 참여정부가 지향하는 국토균형발전을 실현하기 위한 필수 정책이라 할 수 있다.

수도권은 행정중심복합도시의 건설과 공공기관 지방이전 등을 통해 모든 수도권 일극 집중의 문제점이었던 인구가 안정화될 뿐만 아니라 경제의 질적 혁신으로 동북아 경제 허브와 세계도시로 발전할 수 있을 전망이다. 또 지방은 스스로의 특성과 잠재역량을 최대한 발휘하여 지역별 특성에 맞는 자립적 경제권으로 성장·발전할 수 있다.

공공기관 지방이전이 행정중심복합도시와 함께 추진될 경우 2030년 전국인구

대비 수도권 인구비중은 2002년과 비슷한 47% 수준에서 안정화될 전망이며 정보통신기술의 발달, 경부·호남고속철도 개통으로 인한 전국 반나절 생활권 시대 도래, 고속도로망 확충 등은 지방이전에 따른 부작용을 최소화하고 국토균형 발전을 앞당길 것이다(이재영, 2004).

3. 공공기관 지방이전 추진 내용

1) 공공기관 지방이전 사례

일본은 동경 도심에 위치한 정부 부속기관 등의 이전을 지속적으로 추진하여 왔고, 1990년대에 들어와 수도기능을 수도권의 외곽으로 이전할 계획까지 구체적으로 추진하고 있다. 프랑스는 국토의 균형적인 개발을 목표로 최근에 국방부, 과학기술처 등을 비롯한 많은 정부기능을 전국적으로 분산 배치하는 정책을 시행하였으며, 영국과 스웨덴도 수도권의 과밀억제를 위하여 정부기관을 전국적으로 이전하였다. 독일에서는 통일 후 국가정체성의 재확립과 동서 간 국토균형발전의 모색을 추구하고자 베를린 천도를 추진하였다.

일본이 동경의 과밀을 해소하기 위하여 추진하였던 수도기능의 이전과 분산시책은 동경 중심의 일극체계를 완화하고 21세기를 위한 국토상 정립에 역점을 두고 있다. 이전기관의 선정은 업무상 동경도에 입지할 필요성이 높은 기관을 제외한 지방지원조직, 시험연구기관, 연수기관 및 특별기관, 교육과 연구 환경의 정비가 필요한 국립학교 및 그 부속기관, 그리고 동경도 이외의 지역을 업무의 대상으로 하는 특수법인 등을 기준으로 하였다. 이에는 ‘다극분산형국토형성촉진법’이 근거가 되어 수도권내의 업무핵도시를 중심으로 이전을 꾀하고 있다. 수도기능 이전의 경우는, 이전 대상지에 대한 대안은 마련되었으나 아직 시행을 못하고 있다.

독일은 통일 당시 수도기능이 본(Bonn)과 지방에 입지해 있었다. 입법 및 행정기관이 밀집하여 수도기능을 수행하고 있었던 본은 1991년 6월 20일 통일 독일의 연방수도가 베를린으로 결정되면서 21세기를 준비하기 위한 수도기능의 이전이 실시되었다. 연방정부의 이전구상에 따른 총리실과 홍보처를 포함한 10개 연방부처를 베를린으로 이전하고, 본(Bonn)에는 부속사무소를 두도록 하는 한편

6개의 연방부처가 잔류하고 베를린에는 부속사무소를 두도록 하였다. 베를린과 본으로 기능이 이원화될 경우, 상호간 업무연계에 따른 문제점이 사전에 지적되었으나, 정보통신을 통한 업무협조 능력의 제고를 통하여 이러한 문제점을 쉽게 해결할 수 있었다.

프랑스는 국토균형발전을 위하여 1963년 2월에 DATAR(국토 및 지역개발단)을 설립하여 1차적으로 제조업의 지방분산화 정책을 실시하고, 나아가 3차 산업을 포함한 중심기능의 지방분산화를 통하여 국토의 균형발전을 꾀하고 있다. 이를 위해 중앙행정기관과의 연계성이 적은 기관들과 정부지원이 이루어질 시 이전에 따른 문제점이 완화될 수 있는 기관들을 이전대상으로 삼고 있고, 고용감소 등으로 인해 경제력이 약화되고 있는 78개의 낙후도시를 이전대상지로 삼고 있다.

스웨덴 역시 수도인 스톡홀름의 집중문제를 해소하고, 지방인구 감소로 인한 지방의 재정 및 경제력 약화를 막기 위하여 공공기관의 지방이전을 추진하였다. 이전기관은 수도기능의 운영에 필요한 중추기능을 제외한 중앙정부의 집행 및 연구기능을 중심으로 선정하였다. 이전 대상지는 3대 도시권을 제외한 인구 10만명 이상의 17개 도시를 대상으로 삼았으며, 이전을 통하여 그 지역의 고용확대에 공헌하였다는 평가를 받고 있다.

표5. 공공기관 이전 해외사례 비교

구분	수도권 과밀과 국토불균형 문제극복		낙후지역 개발을 위한 공공기관 지방분산	
	일본	독일	프랑스	스웨덴
이전목적	-동경의 과밀해소	-통일에 따른 기능 재배치	-파리 집중억제 -낙후지역 개발	-수도의 인구억제 -지방인구감소 방지
이전기관 선정기준	-동경도 도심에 입지가 부적절한 공공기관·특수법인 -수도기능		-중앙행정기관과 연계가 적은 기관 -정부가 지원하고 있는 기관	-중앙정부와 관련이 적은 기관 -중앙정부 집행기능이나 연구기능
이전기관 수용지역	-공공기관은 수도권 업무도시 중심 -수도기능은 미정	-베를린 10개 부처 -본 6개 부처	-고용이 감소하고 있는 지역내 78개 도시	-3대 도시권을 제외한 인구 10만 이상의 17개 도시
이전경위	-공공기관은 1988년~1989년 기본방침, 이전결정 -수도기능은 1990년 국회에서 의결	-94년 이전을 위한 법률 마련 -95년 본의 지역경제 유지를 위한 '균등화협정'체결 -99년 9월 본에서 베를린으로 수도이전	-91~92년 등 3차에 걸쳐 이전계획 발표	-69년지방분산위원회 설치 -71년 1단계 결정 -73년 2단계 결정
이전규모	-공공기관 1만7천명 -수도기능 약 10만명		-2001년까지 공무원 30,000명	-정부직원의 1/4인 11,000명
직원에 대한 배려	-각 부처에서 주택입주권 알선 -이전을 원치 않는 직원에 대한 대책 강구		-이전을 원치 않는 직원은 유사기관 및 타직업 취업알선 -이전보상금 및 이전비용 지급	-이전이 곤란한 직원은 타 직업 알선 -공공주택 입주권 -가족의 직장알선

자료 : 권용우·황희연·이원호, 중앙부처 및 정부투자기관 광주유치방안, 2003

우리나라에서 공공기관 지방이전에 따른 직접적인 지역발전 효과를 거둔 사례는 수자원공사 사례이다. 수자원공사는 박정희 정부의 수도권 인구분산정책에 의해 1974년 10월 서울에서 대전으로 이전하였다. 지역경제 파급효과 중의 하나인 고용창출의 측면에서 최근 3년(2002~2004년) 동안의 총 신규고용은 367명에 이르고, 이 중 지역 대학 출신자는 44명(전체의 12%)을 나타내고 있다.

수자원공사는 직원에 대한 주택자금지원을 통해 지역 주택시장의 활성화에 기여

했는데, 최근 3년간 주택자금지원 규모는 228억원 정도에 이른다. 또한 공공기관이 납부하는 지방세는 지방자치단체의 재정에 기여하게 되는데 수자원공사의 지방세 납부액은 재산세, 주민세 등을 합하여 78억원, 연평균 26억원이 납부되었다.

표6. 수자원 공사 지방이전에 따른 지역발전 효과

단위 : 개, %

구분		최근 3년 합계	2002년	2003년	2004년
고용창출 효과	총 채용인원	367	75	96	196
	대전·충청소계	44(12.0%)	7(9.3%)	19(19.8%)	18(9.2%)
	대전소재대학	27(7.3%)	3(4.0%)	12(12.5%)	12(6.1%)
	충청권소재대학	17(4.6%)	4(5.3%)	7(7.3%)	6(3.1%)
주택자금 지원	구입자금	1,806	451	375	980
	임차자금	20,965	11,961	4,765	4,239
	계	22,771	12,412	5,140	5,219
물품구매	사무용품	27,381	6,874	10,770	9,737
지방세 납부실적	재산세 등	3,487	1,438	843	1,206
	주민세	4,360	1,667	1,524	1,169
	계	7,847	3,105	2,367	2,375

자료 : 김태환·이동우, 공공기관 이전과 지역발전효과, 도시문제, 2005. 9

‘국가균형발전특별법’에 법적 근거를 둔 공공기관 이전정책이 수립되기 이전에 충북의 오송생명과학단지에는 이미 공공기관 이전이 예정되어 있었다. 오송생명과학단지는 충북 청원군 강외면 오송리 일대에 정부주도로 연구·생산·행정이 결합된 바이오과학의 메카를 목표로 하고 있다.

1997년 9월 종합과학기술심의회(위원장 : 국무총리)에서 보건의료과학기술을 국가전략사업으로 선정, 오송생명과학단지를 지정·육성키로 결정됨에 따라 현재 도로 및 상하수도 등의 기반공사가 20% 정도 진행되었고, 인근 지역에 정부에서 추진 중인 행정중심복합도시가 입지하고, 호남고속철도 오송분기역이 확정되어 국토전역을 연결하는 X축 결절지역에 위치하여 국토공간의 핵이라는 위상을 부여받고 있다. 국가균형발전위원회에서는 충북 오송지역을 이전 공공기관과

산·학·연이 동시 입주하는 Bio클러스터의 성공모델 및 공공기관이전을 매개로 한 혁신도시의 모델로 꼽고 있다.

오송생명과학단지에는 2008년까지 식품의약품안전청, 질병관리본부, 국립독성연구원, 한국보건산업진흥원 등 4개 공공기관 이전이 완료될 예정이며, 박사급 연구인력 240여명을 포함, 총 1,680여명의 연구인력이 공공기관에 종사할 예정이다(박사급 비율 14%).

아울러 4대 공공기관의 이전과 더불어 이들을 지원할 시설인 생명의과학연구병원, 보건과학기술원, Bio정보센터, 창업보육센터, 바이오기반기술연구센터 등을 충북 지역소재 대학, 산업체 및 연구기관들이 함께 운영하는 개방형 캠퍼스인 오송생명과학캠퍼스에 입주할 예정이어서 공공기관과 오송 지역의 산업·대학·연구기관·지자체가 서로 긴밀히 협력하여 지역의 새로운 성장을 촉진할 수 있는 여건이 마련되어 있다.

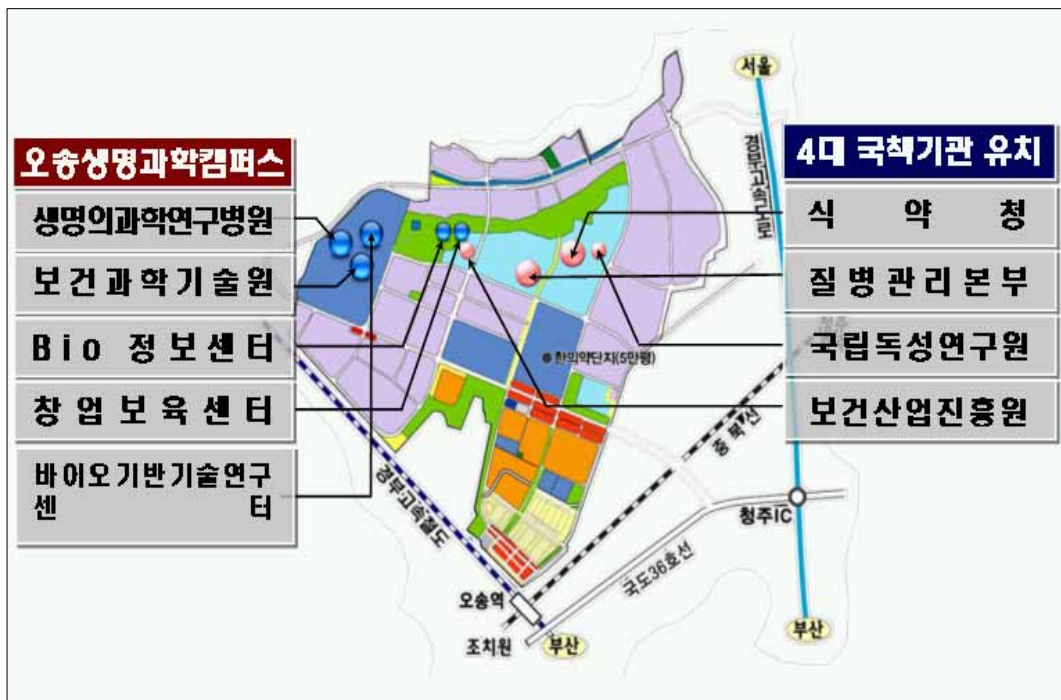


그림4. 국책기관 및 연구지원시설 도입방안

2004년 충청북도 바이오산업추진단에서 충북 지역 내 바이오산업 관련 기업의 오송생명과학단지 내 입주신청을 받은 결과, 152개의 업체가 입주를 확정하였거

나 고려 중이었던 것으로 나타났다. 앞으로 오송생명과학단지 자체만으로는 입주 수요를 감당하기는 어려울 것으로 보인다.

표7. 오송생명과학단지 내 입주업종 예비신청 현황

구분	입주의사 있음		고려 중		계	
	업체수	면적(평)	업체수	면적(평)	업체수	면적(평)
의약품	23	175,800	32	179,650	55	355,450
의료기기	38	162,300	23	38,450	61	200,750
식품	11	72,500	14	85,800	25	158,300
화장품	0	0	7	18,000	7	18,000
기타	3	103,000	1	200	4	103,200
소계	75	513,600	77	322,100	152	835,700

자료 : 충청북도 바이오산업추진단 내부자료, 2004

한국보건산업진흥원(2002년 5월) 자료에 의하면 오송생명과학단지의 경제적 유발효과는 단지가 조성되어 운영되는 단계인 2011년부터는 연간 2조 4,231억원의 생산과 15,731명의 고용증대가 있을 것으로 예상하고 있다.

표8. 오송생명과학단지의 단계별 조성에 따른 경제적 유발효과

구분	생산	소득	고용
조성 단계(02~06)	2,154억원	403억원	1,316명
건축 단계(06~10)	3조 4,218억원	6,411억원	20,902명
운영 단계(년간)	2조 4,231억원	2,580억원	15,731명
2002~2011(10년)	6조 603억원	9,394억원	37,949명

자료 : 한국보건산업진흥원, 오송생명과학단지 발전계획 수립연구, 2002. 5

2) 과거 공공기관 이전정책과의 차이

앞서 언급했듯이, 과거의 공공기관 지방이전은 법적·제도적 근거 없이 수도권 집중완화라는 소극적인 목적을 위해 간헐적으로 추진하였다(이재영, 2004). 하지만 참여정부에서 추진하고 있는 공공기관 이전은 ‘국가균형발전특별법’에

법적 근거를 바탕으로 추진되는 지속적인 정책인 점에서 과거의 공공기관 이전 정책과는 근본적으로 다르다.

금번의 공공기관 지방이전 정책은 수도권 집중해소와 지역특성화 발전을 위해 수도권에 소재해야 할 특별한 사유가 없는 모든 공공기관을 지방으로 이전시키는 것을 원칙으로 하였다.

표9. 종전 공공기관 이전 추진정책과의 차이점

구분	종전의 이전사례	현재의 정책
목표	수도권 인구분산	수도권 과밀해소와 지역특성화 발전
계획의 근거	대통령(국무총리) 지시	국가균형발전특별법
이전기관	한정적	포괄적
이전지역	수도권 및 충청권	비수도권 지역 전체
이전방식	기관별 개별이전	기능별 집단이전

자료 : 김태환·이동우, 공공기관 이전과 지역발전효과, 도시정보, 2005

3) 이전 대상기관 선정 기준 및 결과

‘국가균형발전특별법’ 상의 공공기관(중앙행정기관 포함)은 전국적으로 410개이며, 약 85%인 346개 기관이 수도권에 소재하고 있다. 공공기관의 성격 및 수행기능을 면밀히 분석한 결과, 불가피하게 수도권에 잔류할 필요가 있는 기관을 제외하고 최종적으로 176개의 공공기관을 선정하였다.

표10. 이전대상 공공기관 현황

전국 공공기관	수도권 소재기관	이전대상기관				
		계	소속기관	투자·출자기관	출연기관	개별법인
410	346	176	67	26	54	29

주 : 소속기관은 위원회 13개, 교육연수·연구기관 22개, 기타 32개로 구성되어 있음.

자료 : 김태환·이동우, 공공기관 이전과 지역발전효과, 도시정보, 2005

특히 ‘동북아 경제중심조성에 필수적인 기관’, ‘수도권 입지의 고정성·상징성이 큰 기관’ 등 수도권 기능에 필수적인 기관은 잔류를 인정하고 지역의 특성화 발전에 기여할 수 있는 대부분의 기관을 이전대상기관으로 선정하였다(김태환·이동우, 2005).

지방이전대상 176개 공공기관 중에는 ‘행정중심복합도시건설특별법’에 의한 행정중심복합도시 이전대상기관도 포함되어 있다.²⁾ ‘행정중심복합도시건설추진위원회’와 협의를 통해 23개의 정부소속기관³⁾과 18개의 정부출연연구기관⁴⁾을 행정중심복합도시 이전대상으로 잠정 선정하였다.

표11. 이전대상 공공기관 현황

구 분	기 관 수(%)	인 원 수(%)
총 계	176(100%)	31,949명(100%)
행정중심복합도시 이전	41개(23%)	2,687명(8.4%)
여타 지역 이전	135개(77%)	29,262명(91.6%)

자료 : 건설교통부·국가균형발전위원회, 공공기관 지방이전 계획, 2005. 6

공공기관 이전지역은 수도권과 대전을 제외한 12개 광역시·도이고, 대전은 대전청사와 대덕연구단지 등에 다수의 공공기관이 소재하고 있어 대상지역에서 제외되었다. 형평성과 효율성의 원칙에 따라 시·도별 지역발전 정도를 감안하여 적정하게 차등 배치, 공공기관 지방이전이 지역발전에 최대한 기여할 수 있도록 지역여건과 각 기관의 특성을 종합적으로 고려하여 이전지역을 결정하는 것을 원칙으로 했다.

2) 정부소속기관 23개는 국가균형발전특별법과 행정중심복합도시특별법에 이전대상기관으로 중복 규정

3) 행복시로 이전하는 중앙부처의 내부조직 성격이 강한 정부 소속기관(위원회 12개, 내부조직 성격 11개)

4) 중앙부처의 정책결정을 뒷받침하는 국책연구기관

표12. 이전대상 공공기관 선정기준

구분		선 정 기 준
잔류	법정잔류 (균특법 시행령 15조 1항 호~6호)	<ul style="list-style-type: none"> -중앙행정기관 중 행정중심복합도시로 이전하지 않는 기관 -수도권을 관할구역으로 하는 기관 -수도권 안의 낙후지역과 폐기물 매립지에 소재한 기관 -공연·전시·도서·지역문화복지·의료시설 등 수도권 주민의 문화·복지 증진에 기여하는 시설을 관리하는 기관 -수도권 안에 소재한 문화유적지, 묘지, 매립지, 남북출입장소, 철도역, 공항 등을 관리하는 기관 -구성원 상호간의 상호부조, 권익향상 등을 목적으로 설립된 기관
잔류	심의잔류 (수도권 잔류 불가피성이 인정되는 기관, 균특법 시행령 제15조 1항 7호)	<ul style="list-style-type: none"> -이전비용이 기대효과에 비해 현저히 큰 기관 -민간성격이 강하여 이전강제가 곤란한 기관 -동북아 경제중심 조성 등에 필요한 기관 -수도권 입지의 고정성·상징성이 큰 기관 -지방에 유사기능을 수행하는 별도 법인이 있는 기관 -지방이전 시 업무수행이 사실상 불가능하다고 판단되는 기관 -주 고객인 행정부처 잔류에 따라 잔류하는 기관
이전	중앙행정기관과 동반이전기관	-행정중심복합도시에 이전하는 중앙행정기관과 밀접한 관련이 있는 기관
	일반이전 기능기관 (지역분산입지형)	<ul style="list-style-type: none"> -중앙정부의 집행기능이나 연구기능을 수행하는 기관 -수도권과 연계가 적은 기관 -이전비용이 적게 드는 기관 -업무기능과 기관운영상 이전이 합리적인 기관 -지역개발 파급효과가 큰 기관

자료 : 김태환·이동우, 공공기관 이전과 지역발전효과, 도시정보, 2005에서 재정리

각 공공기관의 파급효과를 평가하여 점수화하고, 지역의 발전정도 등을 감안하여 시·도별로 차등 배치하는 것을 원칙으로 하였고 기관별 가중치는 본사인원, 지방세납부액, 예산규모 등 다양한 요소를 평가하여 산정하였다.⁵⁾ 또한 지역발전정도와 규모 등이 유사한 시·도에 배치된 기관의 총점이 비슷하도록 고려하였다. 지역발전정도는 각종 지표⁶⁾를 종합적으로 고려하여 산정하였고, 상대적으로 발전이 취약한 도(道)에 광역시보다 많은 기관을 배치하여 국가균형발전 효과를 증대하였다.

아울러 공공기관 지방이전의 효과를 극대화하기 위해 이전기관을 최대한 기능군으로 분류하였다. 기관 상호간에 직접적인 업무 연계가 없더라도 유사한 영역의

5) 100점 만점으로 산정시 평균값 16.3, 최고값 87.8(한전), 최저값 11.1

6) 인구증가율, 1인당 GRDP, 1인당 소득·법인세, 1인당 지방세, 취업자증가율, 재정자립도 등

업무를 수행하는 경우, 동일 기능군으로 분류⁷⁾하였고, 대규모 정부투자기관도 관련 기능군에 포함⁸⁾하였으며, 기능군별 기관수, 기관 총점 규모는 가급적 유사한 규모가 될 수 있도록 조정하였다(예 : 농업관련기관→ 농업지원 1, 2, 3으로 구분).

표13. 시·도별 이전 기능 및 지역발전 전망

구분	이전기능	지역산업 및 지역발전 전망
부산	해양수산 금융산업 영화진흥 등	-동북아의 물류 비즈니스 중심도시 -동남광역경제권의 중추관리도시 -제2의 금융 중심지 -영화·영상산업 집중육성
대구	산업진흥 교육·학술진흥 가스산업 등	-대구·경북권 산업클러스터 중추도시 -대구·경북권 연구개발(R&D) 거점구축 -고급인력 배출의 교육혁신도시
광주	전력산업	-에너지산업 광역클러스터 중심도시
울산	에너지 근로복지 산업안전 등	-기존 주력산업의 다양화 -미래 성장동력 신산업 발전 -선진국형 산업복지 도시
강원	광업진흥 건강생명 관광 등	-기존산업 구조고도화 -생명건강산업의 메카 -청정 환경의 동북아 관광허브지대
충북	정보통신 인력개발 과학기술 등	-바이오산업과 미래정보통신산업의 조화로운 발전 -고도 교육인프라와 혁신형 인력양성 지원도시
전북	국토개발관리 농업생명 식품연구 등	-환경해경제권의 성장·교류전진기지 -첨단 농업생명, 생물산업클러스터의 중심
전남	정보통신 농업기반 문화예술 등	-전통산업과 첨단산업의 조화로운 발전 -농업기반 고도화로 선진농업지역 구현
경북	도로교통 농업기술혁신 전력기술 등	-선진형 교통인프라의 물류거점 -친환경·첨단과학기술 접목한 미래형 농도
경남	주택건설 중소기업진흥 국민연금 등	-건설기술 및 관련서비스산업 육성 -지식집약형 첨단산업(육성)의 중심지
제주	국제교류 교육연수 국세관리 등	-제주국제자유도시 육성 -교육연수 특성화로 지역경제기반 강화

자료 : 건설교통부·국가균형발전위원회, 공공기관 지방이전 계획, 2005. 6

7) 한국석유공사, 에너지관리공단, 에너지경제연구원 → 에너지기능군

8) 대한주택공사 → 주택건설기능군, 한국도로공사 → 도로교통기능군

4. 파급효과

1) 국토공간구조 개편(일극 → 다극)

공공기관 이전의 가장 큰 효과라 하면 수도권 일극 중심의 국토공간구조를 다극분산형 국토공간구조로의 개편이라 할 수 있다.

수도권과 각 지방이 기능과 역할을 달리함으로써 상호 보완적인 분담체계를 형성하여, 수도권과 지방이 모두 사는 길이다. 다시 말해, 한편에서는 공공기관 이전을 통해 관련 산업과 교육인적기능의 지방이전을 유도하여, 산업클러스터의 형성을 꾀함으로써 지방특화산업을 육성시키며, 다른 한편에서는 수도권 또한 세계 대도시들에 대해 경쟁력을 높일 수 있는 방향으로 특화시킬 수 있다.



그림5. 행정중심복합도시와 혁신도시 기능연계도

● : 새로운 국토구심점(행정중심복합도시)
■ : 공공기관이 이전하는 혁신도시

새로운 다극형 국토질서를 형성하려면 분산된 기능과 공간을 어우를 수 있는 새로운 구심점이 필요하다. 그 구심점은 현재 수도권에 집중되어 있는 국가중심기능의 일부를 분담하고 균형발전의 성장 동력으로서의 역할을 수행한다. 바로 이 구심점이 행정중심복합도시이다. 공공기관 지방이전에 의한 국토 전체에 분산된 기능들을 어우르고 혁신도시라는 지역별 성장핵과 유기적인 연계체계를 형성할 수 있다.

행정중심복합도시 건설과 함께 공공기관 이전은 각 지역의 특화된 경쟁력을 살려 수도권은 높은 산업 경쟁력과 삶의 질을 동시에 확보해 세계도시로 성장할 수 있고, 지방은 특성화된 발전을 통해 새로운 성장지역으로 도약할 수 있는 기회이다.

2) 수도권의 인구분산

또 하나의 큰 효과는 인구분산 효과라고 할 수 있다. 공공기관은 상대적으로 고용규모가 크기 때문에 공공기관 이전 자체만으로도 인구분산 효과를 가지며, 연

관 산업 등 관련 기관의 지방이전이 동반할 것이 예상되어 수도권의 양적 팽창이 억제될 것으로 판단된다.

수도권 소재 176개 공공기관이 모두 이전하고 이주 종사자 가족이 한꺼번에 이주한다고 가정했을 때 12만명이 수도권에서 지방으로 이전하게 될 것이다. 간접적으로 관련 산업 종사자들이 이동하는 것을 감안하면 이보다 훨씬 많은 규모의 인구가 수도권에서 지방으로 이전하고 최대 133천개의 일자리가 지방으로 이전할 것으로 전망하고 있다. 전문가들 예측 결과에 의하면 행정중심복합도시 건설과 176개 공공기관 지방이전이 함께 실현될 경우 수도권에서 지방으로 이전되는 인구가 150만명 내외가 될 것으로 보인다.

지방에 새로운 일자리 창출은 그동안 지방에서 수도권으로 이동하였던 인구의 일부를 지역에 머무르게 함으로써 지방분산 효과는 배가 될 것으로 보인다.

3) 민간기업의 지방이전 촉진과 지역경제 활성화

공공기관의 지방이전은 지방세 수입 증가로 이어져 지방재정 확충에 기여하는 등 지역경제 활성화에도 공헌할 것이다. 176개 이전대상 공공기관의 최근 3년간(2002~2004년) 지방세 납부액은 2,268억원(연평균 756억원)에 이른다.

표14. 공공기관 이전에 따른 각 시도별 지방세 납부 예상 금액

구 분	이 전 기 관	예상 납부 지방세(백만원)
부산	국립수산물품질검사원 외 11개 기관	5,411
대구	신용보증기금 외 11개 기관	5,375
광주	한국전력거래소 외 2개 기관	18,258
울산	에너지경제연구원 외 10개 기관	3,406
강원도	대한광업진흥공사 외 12개 기관	19,145
충청북도	정보통신정책연구원 외 14개 기관	1,603
전라북도	농업과학연구소 외 12개 기관	11,457
전라남도	농업기반공사 외 14개 기관	3,278
경상북도	국립농산물품질관리원 외 12개 기관	10,563
경상남도	산업기술시험원 외 11개 기관	8,069
제주도	재외동포재단 외 8개 기관	864

자료 : 건설교통부 · 국가균형발전위원회, 공공기관 지방이전 계획, 2005. 6 재정리

이러한 직접적인 재정효과 외에 공공기관은 대기업을 비롯한 민간기업과 밀접한 연관관계가 있어 공공기관이 특정지역에 입지하게 되면 민간부문의 지역투자에 대한 관심을 불러일으킴으로써 민간투자의 활성화에 직·간접적으로 기여하는 등 이전에 따른 부수적 파급효과가 클 것으로 예상된다.

동시에 지방에 이전되는 공공기관은 업무의 성격상 서비스 수요가 이전지역의 범위를 벗어난 주변지역 또는 전국적으로 영향을 미치기 때문에 공공기관은 이전지역에서 기반산업의 역할을 하게 되며, 다른 산업에 비해 높은 고용유발효과를 가지므로 고용증대를 기대할 수 있다.

정부발표에 의하면 수도권에 산재해 있는 176개 기관(약 32,000명)이 이전할 경우, 연관 산업 일자리를 포함하여 지방에는 막대한 일자리가 증대될 것으로 예상되며, 이의 생산유발효과는 연간 약 9조3천억원, 부가가치 유발효과는 연간 약 4조원으로 추산된다.

4) 지역의 혁신역량 제고와 교육·문화의 질적 향상 유도

공공기관 중 많은 수를 차지하는 연구·교육연수기관들은 지방대학의 연구기능을 보완하고 지방소재 연구소와의 연계를 통해 지역의 산·학·연 협동에 의한 지역혁신체계 구축에 기여할 수 있다. 연구기관이 아니라 하더라도 대부분의 정부투자기관 및 출자기업체는 부설연구소 등 연구조직을 갖추고 있어 혁신체계 구축의 한 요소로 기능할 수 있을 것으로 보인다.

또한 연구기관을 비롯한 공공기관들은 다양한 국제교류 네트워크가 구축되어 있다. 공공기관이 보유하고 있는 국제교류 네트워크를 지역에 접목시킴으로써 지역의 국제업무 창구 역할을 할 수 있을 것이며 주민의식의 국제화에도 기여할 것으로 기대된다.

다른 한편, 공공기관 이전을 통해 지방으로 분산되는 인구를 수용하기 위해서는 양질의 교육환경과 문화여건을 향상시키는 것이 급선무이다. 현재 정부는 공공기관 지방이전이 연착륙할 수 있도록 이전지역의 교육기반 확충에 각별히 신경을 쓰고 있다. 이에 따라 이전하는 공공기관들을 광역자치단체별로 집단화하여 혁신도시를 건설하고 그곳에 우수한 교육환경 조성을 위해 특목고 등을 유치하고, 이전기관 직원의 자녀들에게 전·입학 특례를 허용하기로 하였다. 이전하는 도시에 교육·문화·의료 등의 도시생활여건 향상을 위한 투자가 일정수준 이상

이루어질 경우 가족단위 이전이 실현될 것이며, 이들 도시가 지방도시의 질적 수준 향상에 견인차 역할을 할 것으로 기대된다.

이밖에 지역 특화산업이나 고유한 특성과 연계하여 이전된 공공기관들은 지역의 정체성 제고에도 기여할 것이며, 지금까지 중앙에 의존하던 서비스가 지역에서도 공급이 가능하게 됨으로써 지방에서 고급의 공공서비스를 향유할 기회가 증가되고 수도권에 대한 의존이 감소되어 지역성장잠재력의 향상에도 기여할 것으로 보인다.

5. 공공기관의 효율적인 이전을 위한 과제

공공기관 지방이전계획을 효과적으로 이행하고 이전을 통해 얻을 수 있는 파급 효과를 극대화하기 위해서는 사전에 풀어야 할 과제 또한 많다.

첫째, 공공기관의 지방이전은 행정중심복합도시 건설과 연계하여 추진하여야 한다. 행정중심복합도시 건설에 차질이 생길 경우 공공기관 이전이 별도로 진행될 수 있을지에 대해서는 의문이다. 정부의 계획에 따르면 새로운 국토질서의 구심점으로 행정중심복합도시를 건설하고 이곳을 중심으로 통행시간 1시간 이내에 공공기관들이 입지할 혁신도시를 건설하여 네트워크를 구축함으로써 분산에 따르는 행정업무의 효율성 저하를 방지할 예정이다. 따라서 행정중심복합도시 건설과 공공기관의 지방이전은 연동화된 정책으로 추진되지 않으면 안 될 것이다.

둘째, 공공기관 지방이전이 지역의 특성화 발전에 기여하기 위해서는 집단이전이 바람직하며, 이전되는 공공기관의 기능과 이전지 주변의 지역산업 또는 지역 혁신체계와 일관성이 있어야 한다. 공공기관이 지역 산·학·연 협력체계의 구심점이 되고 지역혁신체계를 선도할 수 있을 때 공공기관의 지방이전 효과는 배가 될 것이다. 이전되는 공공기관의 기능이 지역의 전략산업과 연계될 수 있도록 입지대상지역을 선정함에 있어서 세심한 고려가 필요하다.

셋째, 이전대상기관들의 종사자와 가족들이 상주할 수 있는 정주기반이 갖추어져야 한다. 이전된 공공기관들이 지역에 뿌리를 내리기 위해서는 종사자들과 가족의 역할이 매우 중요하다. 이전기관 종사자와 가족의 얼마만큼이 해당 지역에서 정착할 것인지가 정책의 성공여부를 가름하는 주요한 척도 중의 하나가 된

다. 정부와 해당 지역은 이전대상 기관의 종사자를 위한 생활환경을 획기적으로 개선하기 위한 방안을 강구하지 않으면 안 될 것이다.

끝으로, 이전비용 문제가 해결되어야 한다. 공공기관이 지방에 이전하려면 토지와 건축, 이에 수반되는 기반시설의 확충 등이 필요하게 된다. 공공기관의 청사 신축은 물론이고 종사자들에게 좋은 조건으로 주택을 제공하고 양질의 교육·문화시설 등을 갖추기 위해서는 막대한 공적자금이 투자되지 않으면 안 될 것으로 보인다. 정부는 미래형 혁신도시건설의 사업비를 면적 50만평 규모로 가정할 경우 1개당 4,000억원으로 추정한 바 있다. 이 추정에 따르더라도 전국에 11개의 혁신도시를 건설하는 것만에도 4조 4천억원이 소요된다.

수도권에 입지해 있는 176개의 공공기관이 지방으로 이전할 경우 그 파급효과는 지대하리라 생각한다. 수도권 인구의 지방 분산이 촉진되고 지방에서 수도권으로의 인구유출이 감소할 것이며, 지역에 새로운 고용이 창출되고 산·학·연 협력체계가 구축되어 지역경제성장에도 일익을 담당할 것이다. 지방도시를 대상으로 투자가 확대되면서 지방의 생활기반여건 또한 개선될 것으로 전망된다.

그러나 공공기관 이전정책은 앞에서 제시한 과제들에 대한 해결방안을 함께 모색하면서 추진되지 않으면 그 파급효과는 반감될 것으로 판단한다.

< 참 고 문 헌 >

- 건설교통부·국가균형발전위원회, 공공기관 지방이전 계획, 2005. 6. 24
- 건설교통부·국가균형발전위원회, 수도권과 지방의 상생발전을 위한 공공기관 지방이전, 2004. 6
- 건설교통부·국가균형발전위원회, 새로운 대한민국을 준비하는 공공기관 이전과 혁신도시 건설, 2005
- 권용우·황희연·이원호, 중앙부처 및 정부투자기관 광주유치방안, 2003
- 김갑성, 특집 : 공공기관의 지방이전과 도시발전 : 공공기관 지방이전의 효과와 전망, 도시문제, 2004
- 김영모, 권두연 : 공공기관 이전에 따른 파급효과, 도시정보, 2005
- 김태환·이동우, 공공기관 이전과 지역발전효과, 도시정보, 2005
- 보건복지부·한국산업단지공단, 오송생명과학단지 관리기본계획, 2004. 11
- 이재영, 특집 : 공공기관의 지방이전과 도시발전 : 공공기관 지방이전 필요성과 추진방안, 도시문제, 2004
- 한국보건산업진흥원, 오송생명과학단지 발전계획 수립연구, 2002. 5
- 한국토지공사, 국가균형발전과 혁신도시, 2004. 11
- 황희연, 시론 : 공공기관 지방이전 : 효과와 과제, 도시정보, 2005
- 황희연, 특집 : 공공기관의 지방이전과 도시발전 : 공공기관 지방이전과 미래형 혁신도시 개발방안, 도시문제, 2004
- 황희연, 신행정수도 후속대안 마련을 위한 국회특위 토론회 : 행정특별시 제안의 배경과 내용, 2005. 1
- 황희연, 특집 : 지역균형발전의 실천방향 : 수도권 기능의 분산-공공기관 지방이전을 통한 실현, 도시문제, 2003
- Arthur D. Little, International Symposium for Capital Region Development, 2005. 10

공공기관 지방이전의 정책효과 분석과 개선방향

김인희 · 윤형호 · 신상영 · 김순관
(서울시정개발연구원 부연구위원)

목 차

1. 서 론	
2. 공공기관 이전정책의 추진현황	
3. 공공기관 지방이전의 수도권 과밀해소효과	
4. 공공기관의 지방이전에 따른 지역경제 파급효과	
5. 이전정책 추진과정상의 주요쟁점	
6. 해외사례와 시사점	
7. 결론 및 정책시사점	

1. 서 론

정부는 지난 2004년 8월 공공기관의 지방이전에 관한 추진방안을 발표하였으며, 이후 일년 사이에 176개에 달하는 이전대상 공공기관과 이전대상지역을 확정하고 최근에는 혁신도시의 입지선정이 많은 논란속에 추진되고 있다.

공공기관의 지방이전은 수도권 분산과 균형발전 차원에서 과거 우리나라 뿐 아니라 일부 해외에서도 시도된 적이 있는 정책수단이다. 그러나 현 참여정부가 시도하고 있는 정책은 176개에 달하는 공공기관을 한꺼번에 이전하려는 점에서 과거의 정책과 큰 차이가 있다. 따라서 이러한 정부정책의 추진과정에 대하여 1) 수도권 과밀해소와 지역균형발전에 관한 정책효과, 2) 공공기관 이전의 추진 방식, 3) 공기업의 경영효율성, 4) 혁신도시건설에 따른 개발수요, 5) 지역발전의 주체 및 책임소재 등에 관한 주요 쟁점들이 논의되고 있다.

이러한 국가의 중대한 정책인 공공기관 지방이전에 대하여 본 주제발표에서는 공공기관의 지방이전이 수도권 과밀해소와 지역발전에 미치는 영향을 분석하고 추진과정에서 나타나는 쟁점들을 검토하여 성공적인 공공기관의 이전을 위한 정책적 제언을 제시하기로 한다.

2. 공공기관 이전정책의 개요 및 특징

공공기관의 지방이전에 관한 구상안은 2003년 6월 제9차 국정과제회의시 “국가균형발전을 위한 구상”을 발표하면서 제안되었다. 이후 2004년 4월 국가균형발전특별법이 시행되고 당해연도 8월 31일 공공기관 지방이전의 기본원칙 및 추진방안이 발표되었다. 이후 공공기관의 지방이전계획이 본격적으로 추진되었으며, 그 결과 2005년 5월 이전대상 공공기관이 확정되었고, 2005년 6월 수도권 소재 176개 공공기관을 수도권과 대전을 제외한 12개 광역시·도로 분산배치하는 방안이 발표되었다. 이후 9월에는 공공기관 지방이전에 관한 기본협약의 체결이 완료되었으며 현재는 혁신도시의 입지선정과정의 진행중이다.

표1. 공공기관 지방이전정책의 추진과정 및 내용

구 분	내 용
2003.06.12	제9차 국정과제회의 노무현 대통령 공공기관 지방이전 구상 발표 - “국가균형발전을 위한 구상”(3대 원칙 ⁹⁾ , 7대 과제) 발표
2004.04.04	국가균형발전특별법 시행
2004.08.31	공공기관 이전방안 기본원칙 및 추진방안 발표
2004 하반기	2004년 하반기 공공기관 이전희망 지역조사, 시도별 정책설명회 개최
2005.05.25	이전 대상 공공기관 확정
2005.05.27	중앙정부·12개 시도지사 ‘중앙-지방간 기본협약’ 체결
2005.06.24	공공기관 지방이전 지역 최종 계획안 발표
2005.09.06	공공기관 지방이전 기본협약 체결완료

공공기관 지방이전에 관한 법적인 규정은 "국가균형발전특별법"과 "행정중심복합도시건설을위한특별법"에서 명시되어 있으며 “공공기관지방이전및혁신도시건설지원특별법”(제정예정) 등에서 구체적인 사항이 제정될 예정이다. 공공기관 지방이전정책의 추진주체는 대통령직속기관인 국가균형발전위원회이며 위원회의 사무를 처리하기 위한 기관인 국가균형발전기획단과 국가균형발전지원단 등이 세부적인 지원을 한다. 또한 공공기관 지방이전을 총괄하고 혁신도시 건설을 효율적으로 추진하기 위한 전담기구인 “공공기관 지방이전 추진단”이 건설교통부 산하에 설치되어 운영중이다.

공공기관 이전정책의 특징은 첫째, 개별기관의 이전이 아니라 한꺼번에 이전이 진행되고 있다는 것, 둘째, 각종 특별법 등 법적인 근거를 가지고 강력하게 추진되는 것, 셋째, 수도권을 제외한 전국이 공공기관 이전의 대상이 된다는 것이며 마지막으로 행정중심복합도시 및 혁신도시 등 대형 국책사업과 연계되어 이전사업이 추진되고 있다는 것이다.

그렇다면 이러한 공공기관의 지방이전이 정책목표인 수도권 과밀해소와 균형발전에 미치는 영향을 분석하고 추진과정상의 쟁점에 관하여 검토해 보겠다.

9) 국가균형발전 정책의 3대 원칙

1. 분권형 국가와 지방화 추진
2. 자립형 지방화를 위한 '지역혁신체계'를 구축하고, 지방경제를 혁신주도경제로 전환
3. 지방의 우선적 육성과 수도권의 '계획적 관리'를 통한 상생발전 토대 구축

3. 공공기관 지방이전의 수도권 과밀해소효과

1) 인구감소효과

수도권 공공기관 이전에 따른 인구과급효과분석을 위해 라우리모형(Lowry Model)을 이용하였다. Lowry모형에 의한 인구감소효과는 크게 1) 이전대상 공공기관에 의한 직접 인구감소효과, 2) 이전대상 공공기관과 관련되는 산업부문의 고용감소로 인한 간접 인구감소효과, 3) 이러한 직·간접 인구감소로 인한 인구지원서비스부문(소매업, 서비스업 등)의 고용감소로 인한 유발 인구감소효과로 구성된다.

우선 공공기관 이전에 따른 수도권 공공기관 및 관련산업의 직·간접 취업감소효과 앞서 MRIO에 의한 경제과급효과분석에서 도출된 취업유발효과 추정치를 이용하였다. 이러한 직·간접 취업감소효과에 따른 직·간접 인구감소효과를 취업자 1인당 부양인구수인 2.2명(2000년 현재 기준)을 적용하여 추정한다. 위의 직·간접 인구감소에 따른 소매업, 서비스업 등 인구지원서비스부문의 고용감소로 인한 연쇄적인 유발 인구감소효과는 다음 그림과 공식을 통해 추정한다.

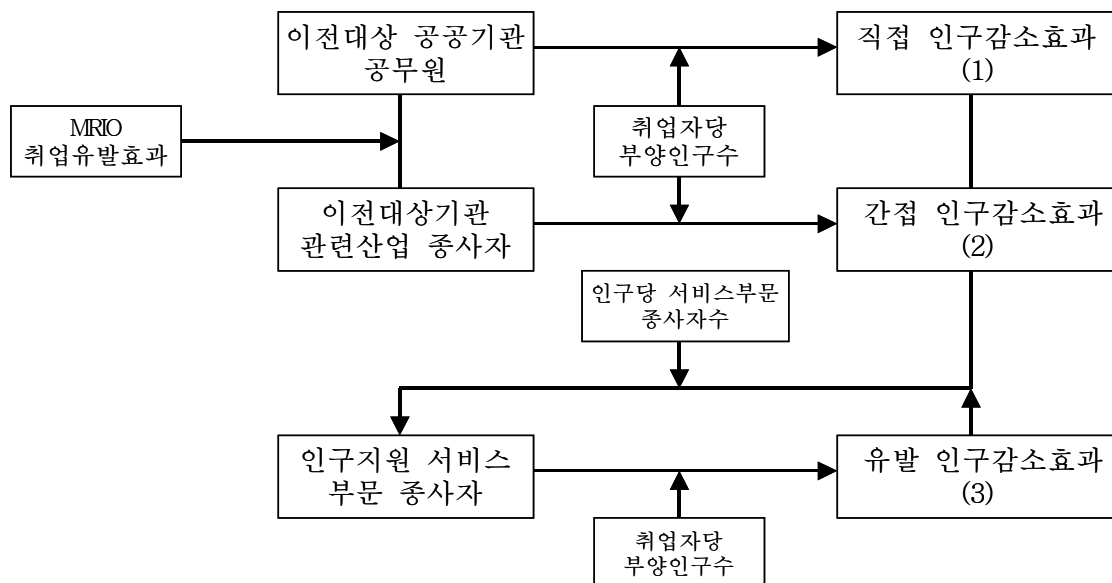


그림1. 공공기관 이전에 따른 인구과급효과 추정과정

$$SP^r = \alpha\beta P^r \cdot \left(1 + \frac{\alpha\beta}{1 - \alpha\beta}\right)$$

여기서 SP^r = 인구지원 서비스부문 유발 인구감소효과

P^r = 이전대상기관 및 관련산업의 고용감소로 인한 직·간접 인구감소효과

α = 취업자 1인당 부양인구수(2.2명)

β = 인구 1인당 서비스부문 고용자수(0.2명)

위의 모형에 따라 공공기관 이전에 따른 인구감소효과를 분석한 결과 수도권의 공공기관이전(176개 기관 31,914명)에 따라 서울은 약 165천명, 수도권은 약 260천명의 인구감소가 예상된다. 이는 2015년 기준 서울 전체인구의 1.7%, 수도권 전체인구의 1.0%를 차지한다 (통계청 「 시도별 장래인구 특별추계결과 », 2005. 4). 따라서 공공기관 이전에 따른 수도권 인구감소효과는 양적인 측면에서 그리 크지 않을 것으로 예상된다.

표2. 공공기관 이전에 따른 서울 및 수도권 인구감소효과 추정치

구분	공공기관 이전에 따른 직접효과	공공기관 이전에 따른 간접효과	인구지원부문 유발효과	계
서울	42,227	50,028	72,486	164,741
경기·인천	27,984	25,179	41,771	94,934
수도권	70,211	75,207	114,257	259,675

2) 교통혼잡 완화효과

■ 수도권 통행량 감소효과

현재 수도권 인구 1인이 발생시키는 통행은 일일 2.5 통행이다. 공공기관의 지방이전으로 인한 수도권내 감소통행은 수도권 통행의 1.1%(66만 통행) 정도에 불과하여 수도권 통행 감소 효과는 수도권 전체 통행량에 비해 지극히 미미한 수준이다.

표3. 수도권 총 수단 통행량 및 수도권에서 감소되는 통행량

	인구 (명)	총 수단 통행량 (통행/일)	통행 발생률 (통행/명 · 일)
수도권 인구 주1)	2,323만	59,081,742 주2)	2.542
공공기관 지방이전	25.9만	660,093 (1.1%)	-

주1) 2003년 12월 주민등록인구 기준, 통계청

주2) 2002 서울시 가구통행실태조사, 서울시정개발연구원, 2003

■ 도로교통 혼잡 완화효과

수도권의 교통혼잡은 승용차 통행으로 인해 도로상에서 발생하고 있다. 따라서, 수도권에서 감소할 것으로 예상되는 통행량 중 교통혼잡의 원인이 되는 승용차 통행을 살펴보면, 공공기관의 지방이전시 감소되는 통행은 수도권 총 통행의 0.28% (16.6만 통행)에 불과하여 수도권 도로교통 혼잡완화 효과는 아주 미미하다고 할 수 있다.

표4. 수도권에서 감소되는 승용차 통행량

수도권 수단 통행량 (통행/일)	수도권내 감소통행량 (통행/일)	승용차 수단분담률 주1)	수도권내 승용차 감소 통행량 (통행/일)
59,081,742	660,093	26.6%	175,585 (0.27%)

주1) 2002 서울시 가구통행실태조사, 서울시정개발연구원, 2003

수도권 인구 25.9만명이 감소할 경우, 감소하는 승용차 통행량 수준은 도로 1km에서 시간당 줄어드는 승용차 대수가 평균 1대 정도로 도로를 이용하는 사람들이 직접적으로 느낄 수 없는 미세한 효과로서 도로교통 혼잡 개선효과는 거의 없는 수준이라 할 수 있다. 또한 한달에 1일 승용차 이용 안하기 운동(승용차 통행량의 약 3.3%감소)이나 단순한 교통체계개선 등으로 공공기관 이전으로 인한 감소효과를 상쇄하고도 남는 충분한 효과를 얻을 수 있다.

■ 수도권의 주말 지역간 통행변화

각 지역으로 공공기관이 이전하는 경우 교육 및 문화여건 등으로 인해 가장(家長) 혼자만 타지역으로 이주한 경우가 높을 것으로 판단된다. 따라서, 본 연구에서는 「정부대전 청사 이전 효과 분석」의 조사결과를 이용하여 주말에 수도권

에 거주하고 있는 가족을 만나기 위하여 가장이 지방에서 수도권으로 발생하는 통행에 대한 분석을 하였다. 그 결과 주말 통행이 약 1.6만 정도 추가로 발생할 것으로 예상된다.

현재 전국에서 수도권으로 발생하는 통행의 87.0%가 승용차와 버스를 이용하고 있는 점을 감안하면, 공공기관 이전시 추가 발생하게 될 주말 통행은 서울관련 톨게이트 통과대수의 7.5%에 해당하는 대수로 주말 고속도로의 정체를 더욱 심화시킬 것이다.

3) 이전적지의 활용방향에 따른 인구유발효과

공공기관 지방이전에 따른 수도권의 인구 및 교통분산 효과는 공공기관에 근무하는 고용인구와 관련산업의 종사자 및 가족이 모두 이전한다는 가정하에 산정된 수치이다. 그러나 정부는 공공기관 이전비용의 조달방안으로 이전적지의 민간매각을 제시한 바 있다. 따라서 176개 기관이 이전함으로 발생하는 약 210만 평에 달하는 이전적지가 적절한 대처방안 없이 민간에 매각될 경우 오히려 수도권 과밀을 조장할 것으로 우려된다.

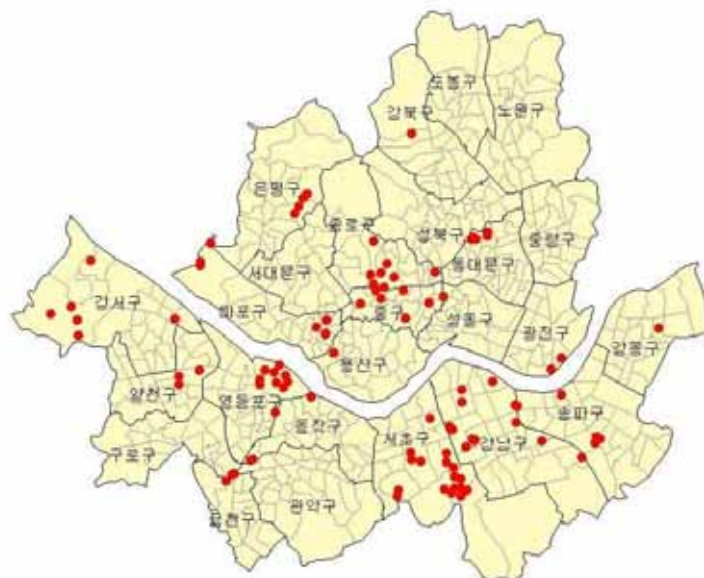


그림2. 이전대상 공공기관의 서울시 분포현황

표5. 이전대상 공공기관의 서울시 용도지역별 현황

용도지역	기관수	인원수	대지면적(㎡)
자연녹지	8	838	402,794
제1종일반주거	12	1,869	240,224
제3종일반주거, 일반상업	14	4,507	223,225
제2종일반주거	20	2,169	179,629
제3종일반주거	20	3,023	138,944
일반상업	33	5,031	120,556
준주거	6	931	116,729
준공업	3	453	32,741
합계	119	19,218	1,454,841

이전대상 공공기관중 서울시에 분포하고 있는 119개 공공기관의 분포현황을 보면 서초구와 강남구에 전체의 40%이상이 집중되어 있으며, 영등포구, 마포구, 중구, 종로구 순으로 분포되어 있다(그림 2 참조). 용도지역별 현황은 일반주거지역이 전체의 38.4%, 자연녹지가 27.6%, 일반상업지역이 23.6%(일부 3종 주거지역 포함)의 순으로 나타났다. 즉, 서울소재 공공기관의 입지여건이나 용도지역상 활용가능성을 볼 때 개발 잠재력이 매우 높다고 판단된다.

4. 공공기관의 지방이전에 따른 지역경제 파급효과

1) 분석모형

공공기관이전으로 인한 경제적인 파급효과(생산유발효과, 고용 및 취업유발효과 등)를 알아보기 위하여 다지역산업연관모형(MRIO)을 사용하였다. MRIO모델에서 최종수요는 민간소비, 정부지출, 총원천투자(gross investment by sector of origin), 수출로 구성되나 여기서는 민간소비, 정부지출, 지방세만을 고려하여 분석하였다.

이전하는 공공기관 종사자의 급여를 민간소비부문으로, 이전하는 공공기관의 경비지출과 공공기관이 납부하는 지방세를 정부지출부문으로 보았다. 전국 산업연관표는 2003년에 발간된 것을 토대로 MRIO 모델을 구축하였으며, 본 분석은

단기적인 파급효과에 국한하였다.

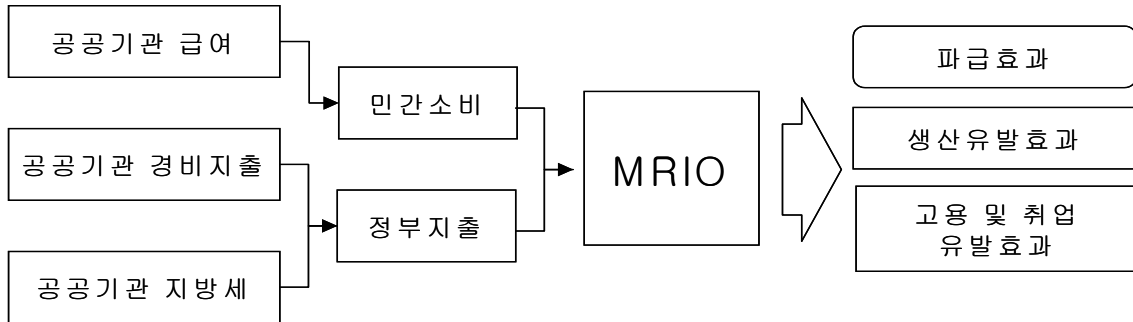


그림3. 공공기관이전에 따른 경제파급효과 추정과정

2) 분석대상

분석대상은 176개 공공기관의 전체 종사자 31,914명을 기준으로 하였다. 표본 집단은 총 이전이 확정된 공공기관 중에서 서울과 수도권에 소재한 공공기관의 비율에 맞추어서 총 50개의 공공기관을 선정(종사자수 11,766명)하여 재무자료를 기초로 분석하였다.¹⁰⁾ 표본분석의 결과는 다음과 같다.

- 공공기관 급여지출 산출: 표본집단(50 공공기관, 11,766명)의 일인당 평균 급여지출 55.5백만원을 전체직원(31,914명)에 곱하여 산출.
총 1,771,227백만원(A)
- 공공기관 경비지출 산출: 표본집단(50개 공공기관, 11,766명)의 일인당 평균경비지출 38.0백만원을 전체직원(31,914명)에 곱하여 산출. 총 1,212,732백만원(B)
- 지방세는 분석대상 176개 기관 가운데 131개 기관조사.
총 130,481백만원(C)
- 서울의 GRDP 감소분: 최소 1.8조원(2003년 GRDP의 1.21%)
수도권 GRDP 감소(A+B+C)분: 최소 3.1조원(2003년 GRDP의 0.98%)

10) 자료는 각 공공기관의 재무자료는 2004년도 손익계산서를 참고로 하였음

표6. 공공기관이전으로 인한 전국 지역별 파급효과

(단위: 백만원, 명)

구분	생산감소(A)	생산증가(B)	순증감(A-B)	고용	취업
계	6,080,631	6,038,269	-42,362	-5,087	-3,468
서울	3,013,573	340,969	-2,672,605	-30,724	-43,744
경기	1,926,684	275,038	-1,651,646	-17,605	-23,664
인천	216,705	70,468	-146,237	-922	-1,495
대전	71,602	87,111	15,510	46	54
경북	65,127	699,884	634,757	6,156	9,737
경남	62,489	616,068	553,578	5,210	8,018
전남	85,171	629,148	543,978	4,662	7,835
울산	60,578	542,770	482,192	3,414	4,492
부산	107,076	539,755	432,678	4,240	6,309
충남	143,630	517,666	374,037	4,356	5,936
전북	66,150	404,260	338,110	3,718	5,435
대구	47,525	319,875	272,350	3,010	4,159
강원	83,670	334,777	251,107	3,206	4,402
광주	26,229	244,474	218,245	2,518	3,457
충북	96,353	296,781	200,428	2,418	3,245
제주	8,068	119,225	111,157	1,210	2,356

3) MRIO 분석 결과¹¹⁾

생산을 기준으로 지역별 파급효과를 보면 공공기관의 지방이전으로 수도권에서는 약 4.47조원의 순 생산감소가 발생하며, 비수도권 지역에서는 약 4.43조원의 순 생산증가가 유발된다. 따라서 공공기관의 지방이전은 전국적으로는 약 424억 원의 순 생산감소와 함께 5,087명의 고용 감소를 유발할 것으로 분석되었다(표 6 참조). 즉, 공공기관의 지방이전은 국가전체로는 손해가 되는 네거티브 섬(negative sum)의 효과를 초래하기에 적절한 대책마련이 요구된다.

공공기관의 지방이전으로 인한 개별 시·도별 파급효과를 보면 서울(순 생산감소: 2.67조원, 고용감소: 30,724명)과 경기도(순 생산감소: 1.65조원, 고용감소: 17,605명)가 가장 부정적인 영향을 받는 지역으로 나타났다. 이와는 반대로 공공기관 이전으로 가장 큰 효과를 보는 지역은 6,347억원의 순 생산증가와 6,156명의 고용창출 효과를 유발하는 경북으로 나타났으며, 경남, 전남, 울산 등 공공기관의 이전대상 시·도에서는 긍정적인 생산유발효과와 고용창출효과가 나

11) 데이터의 미비로 인하여 공공기관의 서울지역 투자지출규모를 추산할 수 없기 때문에 투자지출감소에 따른 생산감소는 검토되지 못하였다.

타났다(표6 참조).

5. 공공기관 지방이전 정책 추진 과정 상의 주요쟁점

■ 기관 및 지역의 특성과 의견이 반영되기 어려운 배치방식

이전정책의 가장 큰 문제점은 176개에 달하는 공공기관을 한꺼번에 전국에 배치하려는 것이다. 공공기관을 유치하려는 시·도는 당연히 고용규모와 예산의 규모가 큰 기관을 유치하려고 할 것이며, 공공기관의 종사자는 수도권에 인접한 시·도로 이전을 희망할 것이다. 이렇게 공공기관의 지방이전은 복잡한 이해관계와 갈등의 소지를 안고 있기에 의견수렴과 조정을 통한 합리적인 결정보다는 정치적으로 결정될 수 밖에 없는 구조적인 사안이다. 따라서 이러한 정책을 단기간내에 추진하기 위해서 정부는 입지선정에 대한 일괄적이고 다소 획일적인 기준마련이 필요하였을 것이다.

이러한 구조적인 한계로 인하여 배치과정에서 이전기관 및 이전희망지역의 의견 등이 제대로 반영되지 못하고 전국에 균등하게 배치되는 결과를 초래하게 되었다. 이는 공기업 업무의 비효율이라는 비용을 지불하게 되는 원인이 될 것이다. 공공기관의 배치결과를 보면, 효율적인 배치라기 보다 각 시·도별로 약 12~13개의 공공기관을 균등하게 배치하는 것에 초점을 맞추고 기타 이전기관은 이전기관의 숫자를 균등하게 조정하기 위한 수단으로 활용되었다고 보인다.

표7. 이전대상 공공기관 지역별 기능별 분포현황

지역	부산	대구	울산	강원	충북	전북	전남	경북	경남	제주	광주	계
기능군	8	7	9	7	8	9	8	7	7	4	3	77
기타군	4	5	2	6	4	4	7	6	5	5	0	48

자료: 공공기관 지방이전 배치안, 건설교통부, 6.24

■ 공공기관의 경영합리화 및 업무의 비효율성 심화

최근 공공기관의 이전문제와 더불어 공기업의 경영효율성 문제가 사회적인 이슈로 등장하고 있다. 우리나라의 국가경쟁력은 17위이지만 공공부분의 국제적 경쟁력이 42위로 구조조정이 필요한 조직이다(2005년 스위스 경제포럼(WEF) 국가경쟁력 평가보고서).

물론 공공기관은 업무의 효율성만을 추구하는 것은 아니지만, 민간에 비해 상대적으로 비효율성의 개선과 비대한 공공부분의 슬림화가 시급한 현안과제로 인식되는 것이 현실이다.

그러나 공공기관의 이전이 정부에 의해 일괄적으로 추진되다보니 이로 인하여 저항 및 갈등이 발생하게 되고 이를 해결하기 위하여 공공기관의 구조조정보다 오히려 다양한 인센티브를 줄 수 밖에 없는 입장이다. 특히 공공기관의 지방이전이 해당지역의 주요한 고용기반으로 작용할 경우 공공기관의 구조조정은 곧 지역경제기반을 일로 인식되어 경영합리화의 추진이 어렵게 될 가능성이 크다.

■ 혁신도시의 일괄적인 건설에 대한 문제

정부는 혁신도시를 공공기관 이전과 연계하여 건설할 계획이다. 이에 따르면 전국 11개 시·도에 10-200만평 규모의 혁신도시가 동시에 건설하게 된다. 혁신도시는 공공기관 외에 민간기업과 연구·개발 기능이 상업업무기능이 결합하여 조성될 계획이다. 그런데 이러한 혁신도시가 전국에 11개 시·도에 동시에 조성될 경우 이에 대한 그에 따른 민간기업 및 연구수요가 충분한지에 대한 실현가능성의 문제가 제기된다.

공공기관의 이전을 통하여 산·학·연·관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 여건을 마련하여 미래형 도시를 건설하겠다는 것이 정부가 제시하는 혁신도시의 개념이다. 그런데 과연 공공기관이 이러한 혁신도시건설의 여건을 조성할 수 있는 잠재력을 가지고 있는 지에 대한 사전연구가 필요하다.

혁신도시의 유치계획안을 보면 대부분 신도시위주의 과도한 개발형태가 나타나고 있다. 이는 대규모개발사업에 따른 수요예측의 문제와 환경문제 등의 부작용뿐 아니라 기존시가지의 쇠퇴를 야기할 수 위험성이 있다. 예를 들어 전북의 경우 480만평규모의 혁신도시건설을 계획하고 있으며 경남의 경우 총 140여만평

의 혁신도시 부지를 제안하고 있다. 혁신도시가 지역발전을 활성화 하기위한 동기가 될 수 있지만, 이렇게 과도한 유치경쟁에 따른 개발계획수립으로 인한 부작용 또한 우려된다. 따라서 지방자치단체는 보다 현실적이고 설득력 있는 정책방안을 수립하고 추진할 필요가 있다.

■ 중앙정부에 대한 의존의 심화

공공기관 이전에 있어 중앙정부는 입지선정과 예산배분에 관한 최종적인 결정권을 가지고 있다. 또한 각 시·도는 입지가 확정된 이후에도 낮은 재정자립도로 인하여 혁신도시 건설을 위한 지원을 중앙정부에 의존할 수 밖에 없는 구조를 가지고 있다.

결국 이러한 구조 하에서는 책임성과 자율성이 부족한 공급위주의 개발정책만이 추진될 우려가 있다. 이미 혁신도시 유치를 위한 대규모의 개발사업계획과 이전기관에 대한 과도한 인센티브의 제시 등의 부작용이 나타나고 있다.

6. 해외사례의 시사점

공공기관의 지방이전은 프랑스, 영국, 일본 등 일부 국가에서 수도권 집중완화와 지역발전을 목적으로 초기단계에서 추진하다가 최근에는 공기업의 경영합리화와 지역발전을 초점으로 추진하는 경향을 보이고 있다.

영국의 경우 최근의 공공기관 이전동향은 대도시권의 비싼 임대료와 인건비 등 어려움으로 인한 공기업의 운영비용절감이 가장 큰 요인이다. 즉, 공공기관 이전 정책은 공기업의 경영합리화 전략 하에서 지역경제발전을 위한 공공서비스의 기여와 이전으로 인한 정부의 현대화 강화에 초점을 두고 있다(Lyons 보고서 2004).

일본의 공공기관 이전은 초기에는 동경의 과밀해소와 지방의 진흥을 목표로 지방분권화와도 긴밀하게 연계되어 추진되었으나 결과적으로 주로 수도권내에서의 분산이전이 이루어 졌다. 일본은 지난 1972년 인구와 산업의 지방분산과 국토 균형발전을 목표로 지방에 인구25만명 규모의 도시를 대거 건설하고 대도시의 공장을 지방으로 이전하는 내용의 ‘일번열도개조론’을 추진하였다. 그러나 이러한 개발정책은 토지투기와 부동산 폭등의 결과를 초래하여 국가경제에 큰 타격을 주었다.

프랑스는 전국적인 균등배치가 아니라 낙후된 지역의 활성화를 위하여 지역특성과 기능을 연계하는 분산정책을 40 여년간에 걸쳐 체계적으로 추진하고 있다.

이러한 해외사례의 공통적인 특징을 보면, 공공기관의 이전정책은 일본을 제외하고 장기적인 안목 하에 체계적으로 추진하고 있으며, 수도권의 집중문제보다 낙후지역발전의 활성화와 공기업 경영의 합리화 큰 틀하에서 추진하고 있다는 것이다.

7. 결론 및 정책시사점

공공기관 지방이전은 수도권 과밀해소효과는 기대하기 어려우나 지방경제 활성화에는 어느 정도 기여하는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 현재와 같은 추진방식으로는 막대한 사회적 비용에 비하여 추구하는 정책효과를 기대하기 어렵고 정부 의존적 지역발전체제로 이어질 우려가 높다. 그러나 정책여건상 공공기관의 이전이 불가피 하다면, 다음과 같은 개선방안을 모색할 필요가 있다.

첫째, 연구결과에서도 보듯이 공공기관의 이전정책으로 수도권 과밀문제와 균형발전을 동시에 이루려는 목표설정은 무리라고 판단된다. 따라서 공공기관의 지방이전은 지역경제의 활성화의 잠재력이 큰 지역을 중심으로 선택과 집중하는 방식으로 추진하는 방안을 제안한다.

둘째, 수도권의 과밀문제는 공공기관의 이전과는 별개의 사안으로 접근하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 수도권의 과밀문제는 인구수나 성장물량의 총량규제방식보다는 성장물량을 어디에 적절히 유도하고 담을 수 있으며, 어디를 보존해야 할 것인가를 미리 계획하는 소위 “광역적 성장관리체제” 구축으로 풀어야 할

것이다.

셋째, 공공기관 이전은 먼저 공기업의 경영합리화 전략과 연계시키고 충분한 협의 과정을 거쳐서 단계적으로 추진하는 방안의 검토가 필요하다.

넷째, 정부는 정책의 지원과 갈등에 대한 조정 등 꼭 필요한 사안만 관여하고 개발주체 및 책임소재를 지방정부에 이양하는 역할분담이 필요하다고 판단된다. 단지 공공기관의 지방이전이라는 물리적인 분산만을 추진하게 될 경우 오히려 새로운 중앙집권의 현상이 생겨날 수 있다. 따라서 지방정부의 권한 및 책임을 질 수 있는 제도적·재정적 여건을 마련하는 등 지방분권을 과감하게 추진해야 할 것이다.

다섯째, 해당 지방자치단체도 보다 현실적이고 설득력있는 시행방안을 수립해서 추진할 필요가 있다. 혁신도시의 유치계획안을 보면 신도시형태의 과도한 개발 형태가 나타나고 있으며, 11개에 달하는 대규모 혁신도시에 대한 개발수요 및 개발주체가 불확실 하므로 이에 대한 검증과정이 필요하다. 또한 획일적인 신도시 위주의 개발보다 지역여건에 따라 기존도시의 활성화를 강화하는 전략을 수립하는 등 보다 유연하고 현실적인 대응전략이 필요하다.