

KDI

정책포럼

KDI정책포럼 제283호(2021-02)
(2021. 10. 21)

내용문의 문윤상 044-550-4075 자료문의 홍보팀 044-550-4030

KDI 정책포럼은 주요 경제현안 및 정부정책에 대한 견해를 분석적으로 정리·제시한 자료임.

본 정책포럼의 내용은 집필자 개인의 의견이며 본원의 공식견해가 아님.

(30149) 세종특별자치시 남세종로 263 Tel. 044-550-4114

공공기관 지방이전의 효과 및 정책방향

문윤상 KDI 연구위원(ys.moon@kdi.re.kr)



* 본고는 문윤상, 「공공기관 이전을 통한 지역발전전략」, 남창우·송인호 외, 『지역발전의 정책방향과 전략』, 제4장, 연구보고서 2020-05, 한국개발연구원, 2020의 주요 내용을 바탕으로 작성되었음.

요약

- 수도권 공공기관의 지방이전으로 혁신도시의 인구와 고용은 크게 늘어나며 단기적인 성과를 보였으나, 그 효과가 장기적으로 지속되기 위해 필요한 지식기반산업의 고용은 증가하지 않아 한계를 나타냄.
 - 참여정부부터 추진된 수도권 공공기관 지방이전정책이 2019년에 마무리되나, 정책의 목적이 달성되었는지 성과평가가 필요함.
 - 혁신도시의 인구와 관련하여서는 2014년부터 공공기관이 본격적으로 이전하며 수도권으로부터의 인구유입이 단기간에 늘었으나, 2018년 이후에는 같은 시도 내 주변지역으로부터의 인구유입이 증가하며 부작용을 초래함.
 - 혁신도시의 고용은 제조업과 지역서비스업을 중심으로 증가하였으나, 지역발전을 도모할 수 있는 지식기반산업의 고용은 유의하게 늘어나지 않아 지속적인 발전에 한계를 보임.
- 수도권 공공기관 지방이전정책의 한계를 극복하기 위해서는 이전지역 주변 대도시의 기반시설과 인적자원을 활용할 수 있는 방안이 필요하며, 보다 근본적으로 지역특성에 맞는 효율적인 공공일자리 배치가 우선시되어야 함.
 - 주변 대도시의 기반시설과 인적자원을 활용할 수 있는 혁신도시에서 가족동반 이주율과 지식기반산업의 일자리 증대효과가 높게 나타남.
 - 이전지역의 특성과 연계된 공공기관을 배치한 혁신도시에서는 지속적인 고용창출효과와 인구유입을 위한 성과지표가 높은 모습을 보임.
 - 지역발전을 위한 광역시급 거점도시의 역할이 중요한바, 혁신도시와 대도시 간의 연계가 가능하도록 기반시설을 확대하고 인적교류를 활성화하는 방안을 고려할 필요

1

들어가며

- 공공기관 지방이전정책은 2005년에 이전계획이 수립된 이후 2019년에 마지막 공공기관이 이전하며 마무리되나, 정책에 대한 단기적인 성과평가가 필요한 시점임.
 - 전국 409개 공공기관(2005년 기준) 중 85%에 해당하는 346개 공공기관이 수도권에 소재하고 있어 지방분산의 필요성이 제기됨.
 - 2005년에 이전 대상 기관과 이전지역, 이전방안 등이 포함된 공공기관 지방이전 계획이 확정됨.
 - 대부분의 기관이 이전한 2017년부터 '혁신도시 시즌2' 정책이 시행 중
 - 2019년에 한국과학기술기획평가원이 충북혁신도시로 이전하며 모든 이전을 완료함에 따라 정책의 목표를 달성하였는지에 대한 성과평가가 필요함.
- 공공기관 지방이전정책의 주된 목표는 수도권 소재 공공기관의 운영에 소요되는 직·간접비용의 절약 및 미발전지역의 성장을 통한 지역 간 균형발전임.
 - 공공기관의 지방이전을 통해 직접적으로는 기관의 임대료 등의 비용을 절약할 수 있으며, 간접적으로는 수도권에서의 혼잡비용을 감소시킬 수 있음.
 - 윤성도·이성우(2007)에 의하면 6,180억원에서 1조 320억원 정도의 혼잡비용을 절약할 것으로 추정

2

공공기관 지방이전 및 혁신도시의 배경

- 다만, 김영덕·조경엽(2006)에 따르면 우리나라의 GDP는 2조 3,644억원 감소할 것으로 예상
- 이러한 GDP의 감소에도 불구하고 공공기관 지방이전은 미발전지역의 성장을 촉진하며, 더 나아가 국가균형발전에 이바지할 수 있음.

■ 본 연구에서는 공공기관 지방이전의 직접적 기대효과인 '이전 공공기관 연관 산업의 일자리 증가' 및 '관련 인구의 지방분산'을 확인하고자 함.

- 공공기관 이전을 통해 공공부문 일자리를 재배치하면, 연관 분야의 파급효과로 인한 지역의 민간일자리를 증가를 기대할 수 있음.
- 이를 통해 이전지역의 인구가 지속적으로 증가하여 궁극적으로 지역발전을 도모
- Glaeser(2000)와 Duranton and Puga(2004) 등의 연구에 따르면, 일자리 재배치가 도시의 인구를 증가시키는 데는 집적효과에 의한 혁신이 가장 중요하며, 상당한 노력과 오랜 시간이 걸림.
- 특히 지식기반산업¹⁾은 민간고용 증대효과가 높아 지역발전에 더 크게 기여할 수 있어 그 중요성이 강조됨(OECD, 2002).
- 본 연구에서는 집적효과를 확인할 수 있는 지식기반산업의 고용효과를 보다 자세하게 추정하고, 인구효과도 함께 확인하고자 함.

■ 공공기관 지방이전정책은 참여정부에서 추진되어 2005년에 이전계획이 수립·확정됨.

- 2003년 6월, 노무현 대통령은 대구에서 행정수도 이전과 공공기관 지방이전을 통해 비수도권의 발전과 지방분권을 도모하겠다는 구상을 밝힘.
- 같은 해 12월, 「국가균형발전 특별법」과 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」이 국회를 통과하여 공공기관 지방이전의 법적 근거가 마련됨.
- 다만, 2004년에 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」이 위헌으로 결정됨에 따라 행정중심복합도시 건설로 계획이 수정되며 다소 시간이 지체됨.
- 2005년 3월, 행복도시 건설과 공공기관 이전지역 등을 포함한 이전계획이 수립되었으며 광역시·도 간 논의와 협약을 거쳐 6월에 최종 확정됨.

■ 수도권에 소재해야 할 특별한 사유가 없는 공공기관이 이전 대상 기관으로 선정되었으며, 최종적으로 전국 153개의 기관과 약 5만명에 달하는 인원이 혁신도시 등으로 이전함.

- 수도권 집중 해소와 지역특성화 발전을 위하여 수도권에 소재해야 할 특별한 사유가 없는 모든 공공기관을 이전 대상으로 함.
- 2005년 기준 전국의 409개 공공기관 중 약 85%에 해당하는 346개 공공기관이 수도권에 소재
- 수도권 소재 공공기관 중 176개 기관이 이전 대상 기관으로 선정되었으며, 통·폐합 등을 거쳐 최종적으로 153개 기관이 개별 이전하거나 혁신도시로 이전함.
- 혁신도시로 이전한 인원은 약 4만 4천여 명으로, 개별 이전을 포함하면 5만명이 넘는 인원이 이전

1 지식기반산업은 OECD(2002)의 정의에 따라 R&D 지출이 높은 산업으로 정의하였으며, 이종관(2019)에 의하면 지식기반 산업은 다른 산업에 비해 민간일자리를 창출 효과가 높아 지역발전에 긍정적인 영향을 미침.

■ 전국적으로 10개의 혁신도시가 신시가지형과 신도시형 등으로 건설되었으며, 총 10조원 이상의 사업예산이 책정됨.

- 전국 16개 광역시·도 중 수도권과 행정중심복합도시가 위치한 충남·대전을 제외한 11개 시·도에 10개의 혁신도시가 건설됨.
 - 광주와 전남이 통합하여 하나의 혁신도시를 건설
- 부산만이 유일하게 도심을 활용한 재개발형으로 개발되었으며, 대구·울산 등은 신시가지형, 강원·충북 등은 신도시형 등 세 가지 유형으로 개발됨(표 1 참조).
- 총사업비 예산은, 이전 인원이 가장 적은 제주를 제외하면 재개발형으로 개발된 부산이 약 4,500억원으로 가장 적었으며, 신시가지형과 신도시형으로 개발된 혁신도시에는 평균적으로 1조원 이상의 비용이 소요
- 최종적으로 총사업비는 10조 5천억원에 육박하였으며, 2015년 기준 9조원 이상이 집행됨.

표 1. 혁신도시별 개발유형 및 총사업예산 규모

유형	혁신도시	모도시 인구(만명)	이전인원(명)	계획인구(명)	총사업예산(억원)
재개발	부산	342	3,385	7,000	4,493
신시가지	대구	245	3,706	22,000	15,292
	울산	115	3,678	20,000	11,090
	경남	35	4,399	38,000	10,469
	제주	17	705	5,000	3,473
신도시	광주·전남	11	7,641	50,000	14,734
	강원	35	7,157	31,000	9,212
	충북	18	3,022	39,000	10,623
	전북	75	5,400	29,000	15,851
	경북	14	5,370	27,000	9,444

주: 1) 모도시 인구는 혁신도시가 속한 광역시나 시군의 2021년 6월 기준 인구를 의미함.
 2) 총사업예산은 2015년 말 기준임.
 자료: 국토교통부(2016; 2021).

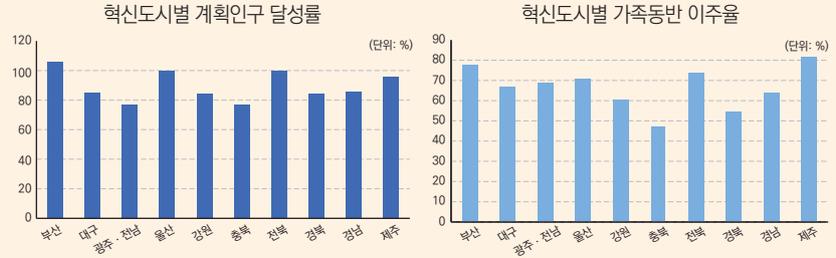
3

공공기관 지방이전의 인구효과

■ 공공기관 지방이전으로 혁신도시의 인구는 증가하였으나, 부산을 제외한 대부분의 혁신도시는 당초의 계획인구를 달성하지 못하고 낮은 가족동반 이주율을 보이며 질적 정주여건 제고에 한계를 나타냄(그림 1 참조).

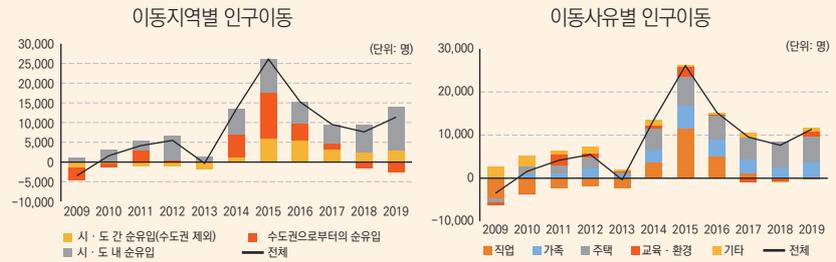
- 혁신도시는 양질의 주거와 교육·문화 환경 등 개선된 정주여건을 갖춘바, 혁신도시의 인구가 꾸준히 증가한다면 지역발전의 거점 역할을 수행할 것으로 예상됨.
- 2021년 6월 기준, 부산과 전북을 제외한 혁신도시는 당초 계획인구에 미치지 못하였으며, 가족동반 이주율 또한 낮음.
- 특히 진천·음성의 충북혁신도시는 계획인구 대비 80%를 하회하는 저조한 계획인구 달성률을 보였으며, 가족동반 이주율도 혁신도시 중 유일하게 40%대에 그침.
- 계획인구 달성률과 가족동반 이주율은 주택과 학교 건설 등 양적 정주여건보다는 교육과 의료 등의 질적 정주여건에 따라 달라지는 것으로 보임.

그림 1. 혁신도시별 계획인구 달성 현황 및 가족동반 이주율



주: 계획인구 달성률은 2021년 상반기 기준이며, 가족동반 이주율은 2020년 상반기 기준임.
 자료: 국토교통부(2020; 2021).

그림 2. 혁신도시의 이동지역별 및 이동사유별 인구이동



주: 광역시에 건설된 혁신도시는 제외함.
 자료: 통계청, 「국내인구이동통계」, 각년도.

■ 이동지역별 인구이동(그림 2, 좌)을 살펴보면, 2014년부터 수도권으로부터의 인구유입이 증가하였으나 2018년 이후에는 주변지역으로부터 유입이 더 늘어나 수도권으로부터의 인구유입이 지속적으로 나타나지 않음.

- 혁신도시로의 이전은 2012년부터 시작되었으나 대부분의 이전이 2014년과 2015년에 집중됨.
- 혁신도시는 인구유입이 활발한 지역은 아니었으나 평균적으로 2014년부터 인구가 급격히 유입되기 시작하였으며, 2015년에 가장 많은 사람들이 혁신도시로 이동하였음.
- 이동지역별 인구이동을 살펴보면, 2014년부터 2016년까지는 시·도 간 인구이동이 급격히 증가하였으며, 특히 수도권으로부터의 순유입이 두드러짐.
- 2018년부터 수도권으로의 순유출이 시작되었으며, 시·도 간 이동에 비해 시·도 내 이동이 상대적으로 높은 비율을 차지하여 주변지역으로부터 인구가 유입되고 있는 것으로 판단됨.

■ 이동사유별 인구이동(그림 2, 우)에서는 대체로 주택이나 가족과 관련한 사유로 순유입이 나타나, 양적 정주여건 향상으로 인한 주변지역으로부터의 유입이 두드러짐.

- 2013년까지는 직업 관련 사유로 인구의 순유출이 일어났으나 2014년부터 순유입으로 전환됨.
- 다만, 직업 관련 사유로 인한 인구이동은 지속적이지 않아 2017년부터는 순유입이 크게 줄어들.
- 혁신도시로 유입되는 주된 사유는 주택과 가족 관련 사유이며, 이로 인한 인구유입이 꾸준히 나타나고 있음.
- 결론적으로, 직업 관련 사유로 2014~16년 기간 동안 수도권으로부터 인구가 유입되었으나, 그 이후에는 주택과 가족이 주된 사유로 나타나며 시·도 내 순유입이 증가했음.

4

공공기관 지방이전의 민간일자리 증대효과

- 공공기관 지방이전으로 인한 인구 증가가 단기적으로 확인되었으나, 이 효과가 지속되어 수도권외의 인구가 꾸준히 유입되기 위해서는 일자리 창출이 필요한바, 이에 대해 확인하고자 함.
 - 수도권으로부터의 인구유입은 단기간에 그치고 이후로는 주변지역으로부터의 인구 유입이 나타났는데, 일자리는 인구가 지속적으로 유입되기 위한 필수요건임.
 - 일자리효과를 확인하기 위해, 공공부문의 일자리가 증가하였을 때 민간일자리는 얼마나 늘어나는지 살펴볼 예정
 - 민간일자리 증대효과를 산업별로 살펴보아 시사점을 도출하고자 함.
 - 즉, 공공부문 일자리의 재배치로 인해 혁신도시의 일자리가 어느 산업에서 얼마나 늘어나는지를 살펴보고자 함.
- 혁신도시의 고용을 산업별로 살펴보면, 제조업과 지역서비스업을 중심으로 고용은 크게 증가하였으나 지역발전을 도모할 수 있는 지식기반산업의 증가는 두드러지지 않은 한계를 보임(표 2 참조).
 - 혁신도시의 공공부문 고용 증가의 민간일자리 승수효과는 산업별로 다를 가능성이 높음.
 - Moretti(2010)와 Rossi-Hansberg *et al.*(2019) 등에서 산업별 승수효과는 차이를 보임.
 - 산업을 일반제조업과 지역서비스업, 지식기반산업으로 구분한 후, 10개의 혁신도시에서 평균적으로 증가한 산업별 민간고용을 일반도시와 비교하여 분석함.
 - 민간일자리 증대효과가 없었던 관련 연구와 달리, 혁신도시 내 제조업과 지역서비스업 고용의 증가율이 유의하게 상승함.
 - Faggio and Overman(2014)과 Faggio(2019)에서는 서비스업의 고용 증가와 제조업의 고용 감소가 함께 일어나 민간 순고용은 유의하게 증가하지 않음.
 - 반면, 지식기반산업의 고용창출은 양의 값을 보였으나 통계적으로 유의하지 않아 지속적인 일자리 창출에 한계를 보임.

표 2. 공공기관 이전의 산업별 고용효과

	모든 산업	제조업	지역서비스업	지식기반산업
A. 종속변수: ln고용				
이전 후 효과	0.070* (0.036)	0.057 (0.059)	0.061 (0.041)	0.048 (0.070)
도시별 고정효과	Y	Y	Y	Y
연도별 시간효과	Y	Y	Y	Y
관측치 수	650	650	650	650
R ²	0.992	0.983	0.992	0.973
B. 종속변수: Δln고용				
이전 후 효과	0.016*** (0.005)	0.026*** (0.008)	0.016** (0.006)	0.003 (0.023)
도시별 고정효과	Y	Y	Y	Y
연도별 시간효과	Y	Y	Y	Y
관측치 수	600	600	600	600
R ²	0.140	0.132	0.236	0.122

주: 1) *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함.

2) () 안은 군집강건표준오차를 의미함.

자료: 통계청, 「전국사업체조사」, 2006~18.

■ 공공기관 이전의 지역별 고용증대효과를 살펴보면, 모든 산업의 고용은 대부분의 지역에서 증가한 것으로 나타났으나 지식기반산업의 고용은 부산과 강원, 전북에서 높게 나타나는 등 지역별 편차가 큼(표 3 참조).

- 모든 산업의 고용효과가 가장 크게 나타난 지역은 광주·전남을 비롯하여 강원과 충북, 전북 혁신도시 등이며, 대부분의 지역에서 양의 증감효과를 보임.
- 다만, 지식기반산업의 경우 부산과 강원, 전북에서는 효과가 컸으나, 그 밖의 지역, 특히 광주·전남과 울산에서는 유의미하게 감소한 것으로 나타나 지역별 편차가 큼.
- 이와 같은 지역별 편차는 부산의 영화산업이나 강원도의 의료산업과 같이 이전기관의 산업이 이전 지역의 기존 산업과 시너지를 낼 수 있는가에 크게 좌우된 것으로 보임.
- 또한 혁신도시의 건설방식(정유선, 2000)에 따라 모도시의 기반시설과 인적자원을 활용할 수 있는가에 영향을 받은 것으로도 보임.

표 3. 공공기관 이전의 지역별 고용효과

혁신도시	모든 산업	지식기반산업	혁신도시	모든 산업	지식기반산업
부산	0.00684 (0.0384)	0.240** (0.101)	충북	0.214*** (0.0271)	0.00171 (0.140)
대구	0.00344 (0.0164)	-0.0217 (0.0571)	전북	0.138*** (0.0308)	0.138** (0.0532)
광주·전남	0.128** (0.0571)	-0.496*** (0.137)	경북	0.00651 (0.0212)	-0.0186 (0.0824)
울산	-0.0435* (0.0209)	-0.276** (0.105)	경남	-0.0306 (0.0352)	-0.0861 (0.0681)
강원	0.113*** (0.0178)	0.146*** (0.0416)	전체	0.070* (0.036)	0.048 (0.070)

주: 1) *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함.

2) () 안은 강건표준오차를 의미함.

자료: 통계청, 「전국사업체조사」, 2006~18.

5

요약 및 정책적 시사점

■ 혁신도시의 지속적인 고용창출과 인구유입을 위해서는 대도시의 기반시설과 인적자원을 활용하여 질적 정주여건을 향상시키고 지식기반산업의 고용효과를 증대하려는 노력이 필요함.

- 혁신도시의 정주여건 향상을 위한 주택과 학교 등의 보급 노력은 혁신도시의 인구를 단기간에 늘리고 제조업과 지식서비스업의 고용을 빠르게 증가시키는 효과를 보임.
- 다만, 공공기관 이전으로 인한 단기간의 인구 증가와 지식서비스업의 고용창출은 지역 발전에 대한 영향이 제한적이며, 이 과정에서 혁신도시 주변지역의 쇠퇴를 가속화시키는 부작용을 초래하기도 함(윤영모, 2018).
- 혁신도시가 지역의 광역시급 거점도시와 가깝게 위치하는 경우 교육과 의료 등 질적 정주여건 향상에도 도움을 주어 가족동반 이주율이 높게 나타남.
- 지역의 대도시에 건설하거나 대도시와의 연계가 가능한 주변지역에 건설된 부산과 강원, 전북 등의 혁신도시에서는 일자리 창출효과가 높게 나타남.
- 지역발전을 위한 광역시급 거점도시의 역할이 중요하며(문윤상, 2018; Rossi-Hansberg et al., 2019), 거점도시와의 연계가 가능하도록 기반시설을 확대하고 인적교류를 활성화 하는 방안을 고려할 필요.

■ 이전 공공기관은 고학력·고숙련 일자리가 다수이므로, 이를 활용하여 지역의 특성산업과 시너지 효과를 창출할 수 있는 분야에 공공일자리를 배치하려는 노력이 우선적으로 요구됨.

- 지속적인 지역발전을 위해서는 지식기반산업의 조성이 중요하므로 지역의 특성산업과 시너지효과를 창출할 수 있는 분야에 공공일자리를 배치할 필요
- 특히 대부분의 공공기관 일자리는 고학력·고숙련 일자리이므로 이들 일자리가 이전 지역 내 지식기반산업의 기초가 되거나 지역산업과의 연계가 가능한지 판단하는 것이 중요
- 부산혁신도시는 금융업과 영화산업, 강원은 의료 등 관련 산업이 이전함에 따라 지역의 인적자원과 연계되는 효과를 볼 수 있었던 것으로 추정
- 지식기반산업의 고용효과를 제고하기 위해 주변 대도시의 기반산업 및 인적자원을 활용할 수 있는 산업의 공공기관을 해당 혁신도시에 우선 배치하려는 노력이 필요

참고문헌

- 국토교통부, 「공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서」, 2016.
- _____, 「2020년 상반기 혁신도시 정주환경 통계조사 발표」, 보도자료, 2020.
- _____, 「2021년 상반기 혁신도시 정주환경 조사결과 발표」, 보도자료, 2021.
- 김영덕·조경엽, 「수도권 공공기관 지방이전의 경제적 효과」, 『경제학연구』, 제54권 제2호, 2006.
- 문윤상, 『도시의 성장과 집적에 대한 연구: 거점도시의 영향을 중심으로』, 정책연구시리즈 2018-12, 한국개발연구원, 2018.
- _____, 「공공기관 이전을 통한 지역발전전략」, 남창우·송인호 외, 『지역발전의 정책방향과 전략』, 제4장, 연구보고서 2020-05, 한국개발연구원, 2020.
- 윤성도·이성우, 「행정중심복합도시 및 혁신도시 건설에 따른 혼잡비용 감소효과 분석」, 『도시행정학보』, 제20권 제3호, 2007.
- 윤영모, 「혁신도시와 주변지역의 인구이동 특성과 대응과제」, 국토정책 Brief, 693, 국토연구원, 2018.
- 이종관, 「지식경제 시대의 일자리 창출 결정 요인: 지역 고용 승수효과 추정」, 최경수 편, 『지식경제 시대의 일자리 창출 전략』, 한국개발연구원, 2019(근간 예정).
- 정유선, 『신도시형 혁신도시 유입가구의 특성분석과 정책적 시사점』, 국토연구원, 2019.
- Duranton, G. and D. Puga, "Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies," *Handbook of Regional and Urban Economics*, 4, Elsevier, 2004, pp.2063~2117.
- Faggio, G., "Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a Place-based Policy," *Journal of Urban Economics*, 111, 2019.
- Faggio, G. and H. Overman, "The Effect of Public Sector Employment on Local Labor Market," *Journal of Urban Economics*, 29, 2014.
- Glaeser, E., "The New Economics of Urban and Regional Growth," *The Oxford Handbook of Economic Geography*, 2000, pp.83~98.
- Moretti, E., "Local Multipliers," *American Economic Review: Paper & Proceeding*, 100(2), 2010, pp.373~377.
- OECD, *Science, Technology and Industry Outlook*, OECD Publishing, 2002.
- Rossi-Hansberg, Esteban, P. Sarte, and F. Schwartzman, "Cognitive Hubs and Spatial Redistribution," No. w26267, National Bureau of Economic Research, 2019.

〈자료〉

- 통계청, 「국내인구이동통계」, 2009~19.
- _____, 「전국사업체조사」, 2006~18.