

공공기관 지방이전과 국가균형발전

김 태 환

(국토연구원 연구위원)

I. 공공기관이전정책의배경과 필요성

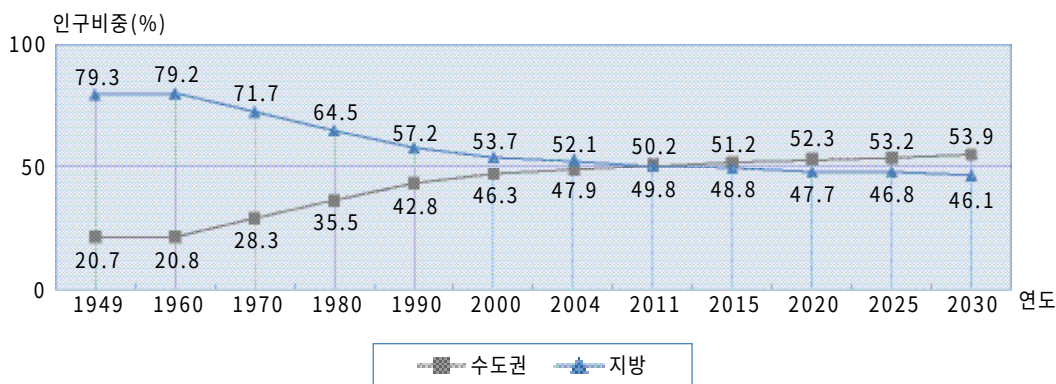
수도권에 소재하는 공공기관 지방분산의 배경으로는 우선 수도권 집중현상의 심화와 지역 불균형 구조의 지속을 들 수 있다. 특히 수도권의 인구 집중도는 지난 30년간 지속적으로 증가하여 2004년 현재 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 전국 인구의 47.6%인 2,324만명이 집중하여 있다. 특히 국토면적의 2%인

수도권내 과밀억제권역에 전국 인구의 39.1%가 몰려있는 실정이다. 최근 통계청의 인구추계에 따르면 수도권 인구는 2010년에 50% 수준에 이르고, 2030년에는 53.9% 정도 집중할 것을 예상하고 있다.¹⁾

수도권 공공기관의 지방이전 추진 배경은 보다 구체적으로 주요 경제적 활동의 수도권 집중 측면에서 살펴볼 수 있다. <표 1>에서 살펴볼 수 있는 것처럼 제조업 사업체의 56.6%, 서비스업 종업

그림 1

수도권 인구집중 추이



1) 통계청, 「시도별 장래인구 특별추계」, 2005. 4.

		전 국 (A)	수도권 (B)	서 울 (C)	인 천	경 기	집중도 B/A C/A	
		99,601	11,723	605	227			
								21.0%
					1,197	4,888	48.6%	21.6%
산업<2004>	실업(천인)	855	500	248	57	195	58.5%	29.0%
	지역생산 (십억,2002)	727,605	350,083	175,230	34,919	139,934	48.1%	24.1%
제조업 <2003>	사업체	113,297	64,141	20,076	10,122	33,943	56.6%	17.7%
	종업원(천인)	2,765	1,297	284	212	801	46.9%	10.3%
서비스업 <2003>	사업체	650,725	315,010	160,935	31,349	122,726	48.4%	24.7%
	종업원(천인)	2,758	1,552	962	111	479	56.3%	34.9%
대학교<2004>	학교수	171	67	38	4	25	39.2%	22.2%
	학생수(천인)	1,837		453	37	208	38.0%	24.7%
의료기관 <2003>	개	45,772	23,079	12,399		8,586	50.4%	27.1%

주 : 국토면적 : 행정자치부, 「지적통계자료」, 2003. 12. 31.

인 구 : 통계청, 2004년 주민등록인구(내외국인 합계)

산 업 : 통계정보시스템 경제활동인구, 지역내총생산

제 조 업 : 통계정보시스템 광업·제조업(산업조사) 산업편(5인 이상)

서 비 스 업 : 통계정보시스템 서비스업 통계

대 학 교 : 통계정보시스템 교육·문화·과학통계

의 료 기 관 : 통계정보시스템 시도별 의료기관 분포상황

금 융 : 통계정보시스템 금융통계

차 량 수 : 건설교통부 홈페이지 정기통계(교통)

자 료 : 건설교통부, 「국토업무편람」, 2004.

원의 56.3%, 의료기관의 50.4%가 집중하고 있으며, 전체 예금, 대출에서 차지하는 수도권 비중은 각각 68.0%, 66.5%에 이르고 있다.

이러한 제반 기능이나 시설 가운데 공공기관의 수도권 집중도가 가장 높은 경향을 보이고 있다. <표 2>에서는 공공기관 중 중앙행정기관 및 정부산하기관의 수도권 집중도를 보여주고 있다. 중앙행정기관의 82.8%, 정부산하기관의 85.8%가 수도권에 집중하고 있다. 특히 개별법에 의해 설립된 공공법인의 대부분이 수도권에 소재하는 등 정부산하기관의

수도권 집중도는 점점 더 심화되고 있는 실정이다.

지난 수십 년 동안 수도권 집중억제를 위한 지속적인 노력에도 불구하고 인구, 산업 등 수도권 집중현상은 심화되고 있으며, 국토의 불균형 구조도 악화되고 있다. 지금까지의 수도권 정책추진에 따른 결과가 시사하는 것처럼 수도권에 대한 규제위주의 분산정책으로는 각종 기능의 수도권집중 현상을 해소하기 어렵다고 판단되고 따라서 보다 적극적인 수도권 기능의 분산정책이 필요하다는 것이다. 지금까지의 수도권 정책은 대기업, 제조업,

표 2

수도권 공공기능의 입지 현황

		수도권 기관수	지방 기관수	전 국	수도권 구성비
중앙행정기관	중앙행정기관	50	8	58	86.2
	소속기관	109	25	134	81.3
	소 계	159	33	192	82.8
정부산하기관	정부투자기관	23	3	26	88.5
	정부출자기관	14	1	15	93.3
	정부출연기관	80	24	104	76.9
	개별공공법인	70	3	73	95.9
	소 계	187	31	218	85.8
합 계		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 인구집중 유발시설로서 개별법률에 의해 설립되는 법인

II. 공공기관지방이전의국내외 사례

1. 국내사례

우리나라에서 공공기관의 지방이전 정책은 1964년 대도시 인구집중방지책의 내용으로 포함된 이래 모두 14차례에 걸쳐 지방이전시책을 수립하였다. 이 중 1973년 대도시 인구분산시책, 1980년 수도권분산대책, 1990년 중앙행정기관

이전계획 등 3차례가 실행에 옮겨졌다. 1973년 시행한 제1차 공공기관 지방이전의 경우 46개의 공공기관(24개 정부소속·출연기관 및 22개 정부투자·출자기관)을 대상으로 계획하였는데, 40개 기관이 이전하였다.

1980년에 시행한 제2차 공공기관 이전계획은 과천 및 대덕연구단지로의 이전을 중심으로 시행하였다. 1985년에 수립된 제3차 계획은 그 후 수정되어 대전

표 3

국내 이전계획 및 이전실적

	1차 이전계획	2차 이전계획	3차 이전계획
목 적	· 서울 및 수도권으로의 인구집중 억제	· 수도권 인구과밀문제 해소	· 국토균형발전과 수도권 인구 소산
대 상 기 관	· 이전이 용이하고 이전비용이 적게 드는 기관 · 운영상 이전이 합리적인 기관	· 이전이 용이한 기관 · 대상기관의 기능 및 인구 흡인효과가 큰 기관	· 기능이 특정분야 타기관과 연계가 적은 기관 · 지방입지가 효율적인 기관
이 전 형 태	· 이전 가능한 기관의 개별이전	· 이전이 가능한 기관의 개별이전	· 청(廳)단위 기관의 집단이전
이 전 지 역	· 지방에 대지 및 건물보유 지역 · 업무상 상호연관기관은 동일지역	· 수도권(과천 등)에 7개 기관 · 비수도권(대덕 등)에 7개 기관	· 대전, 신탄진 및 둔산지구 정부대전청사
이 전 계 획	· 24개 정부소속·출연기관 · 22개 정부투자·출자기관	· 13개 정부소속·출연기관 · 1개 정부투자기관	· 16개 중앙행정기관 및 1개 정부소속기관
이 전 실 적	· 이전계획기관 46개 중 40개 기관 이전 · 법무연수원 등 18개 정부소속·출연기관과 한국도로공사 등 22개 정부투자·출자기관 · 기관의 특성상 이전이 어려운 서울맹아학교 등 2개 기관이 대상에서 제외	· 이전계획기관 14개 중 10개 기관이 이전 · 국립지리원 등 9개 정부소속·출연기관과 정부투자기관인 한국토지공사 1개 기관	· 당초 이전대상 13개 기관 중 전매청 1개 기관만 이전 · 최종적으로 조달청, 통계청, 산림청 등 9개 청단위 기관과 정부기록보존소 등 10개 기관 이전

표 4

중전 추진방식과의 차이점

	중전의 이전사례	금번 공공기관 이전계획
목 표	수도권 인구분산	수도권 과밀해소와 지역특성화 발전
계획의 근거	대통령 지시 등	국가균형발전특별법
이전 기관	한정적	포괄적
이전 지역	수도권 및 충청권	비수도권 지역 전체
이전 방식	기관별 개별이전	기능별 집단이전

둔산지구에 9개청을 중심으로 이전이 추진되었다.

이와 별도로 1973~92년간 대덕연구단지를 조성하여 정부출연연구기관 등이 이전하였다. 2005년 5월 현재 대덕연구단지에는 한국전자통신연구원 등 19개 정부출연연구기관, 한국수자원공사, 수자원연구소 등 9개 정부투자연구기관, 한국정보통신대학교 등 5개 고등교육기관 등 총 255개 2만 2,395명이 입주하여 있다.

지금까지의 우리나라 공공기관 이전정책을 평가하면 먼저, 주요 이전대상 기관의 경우 정부기관, 국영기업체, 정부출연연구기관 등이며 총 59개 기관 약 2만여명이 이전하여 이전계획 대비 추진실적은 약 86% 정도를 나타내고 있다. 이전지역은 이전기관의 상당수가 수도권내 이전을

계획하여 지방이전 시책에는 미흡하였다. 이러한 결과는 이전계획 당시 지역간 상대적인 낙후성으로 고급인력의 정착여건이 미흡하고, 이전지역의 생활 편의시설이나 교육시설 등의 질적인 격차로 인해 이전 기피현상이 반영된 것으로 보인다.

이전방식은 일부 연구기관의 대덕연구단지로의 이전 및 청 단위기관의 정부 대전청사로의 이전을 제외하면 개별기관별로 이전이 추진되었다. 이전효과 측면에서는 이전한 기관 중 일부 기관이 서울 또는 수도권으로 복귀하여 공공기관의 실질적인 분산효과가 미흡하였고, 이전한 일부 기관의 경우 서울에 지사 또는 분원을 설치하여 이전효과가 반감되었다. 또한 무엇보다도 이전기관 및 이전직원에 대한 종합적인 지원책이 미흡한 한계가 있었다.

2. 해외사례

프랑스, 영국, 일본 등 선진국에서는 수도권의 과밀문제 해소와 국토의 균형 발전을 위해 일찍부터 수도에 입지하는 공공기관의 지방분산 정책을 지속적으로

추진하고 있다. 이러한 공공기관 지방분산은 지역발전을 위한 다양한 정책수단과 더불어 큰 성과를 보이는 것으로 평가되고 있다.

프랑스에서는 파리권 집중문제의 해소를 위해 1960년대부터 1990년까지 약

표 5

공공기관 지방분산의 해외사례 비교

	수도권 과밀과 국토불균형 문제 극복		낙후지역 및 지방도시 활성화	
	수도외곽 분산형	정부부처 지역분산형	공공기관 지방이전형	
	일본	영국	스웨덴	프랑스
이전 목적	- 동경의 과밀해소	- 런던의 과밀억제 - 지방활성화	- 수도의 인구억제 - 지방 인구감소 방지	- 파리집중 억제 - 낙후지역 개발
이전 기관 선정 기준	- 동경도 도심에 입지가 부적당한 행정기관 및 특수법인 - 수도기능	- 행정효율성 저하가 적고 비교적 자립적인 기관	- 중앙정부와 관련이 적은 기관 - 중앙정부 집행기능이나 연구기능	- 중앙행정기관과 연계가 적은 기관 - 국가의 지원을 받는 기관
이전 대상 지역	- 공공기관은 수도권 업무핵도시 중심 - 수도기능은 미정	- 보조지역 및 실업률이 높은 70여개 도시	- 3대 도시권을 제외한 인구 10만 이상 17개 도시	- 고용이 감소하는 지역 78개 도시
이전 경위	- 공공기관은 1988~89년 기본방침, 이전결정 - 수도기능은 1990년 국회에서 의결	- 1962년 프레밍 보고 - 1973년 하트만 권고 - 1988년 행정개혁	- 1969년 지방분산위원회 설치 - 1971년 1단계 결정 - 1973년 2단계 결정	- 1991~92년 3차에 걸쳐 이전계획 발표
이전 규모	- 공공기관 1만 7,000명 - 수도기능 약 10만명	- 1단계 : 2만 2,500여명 - 2단계 : 1만 1,000여명 - 3단계 : 1만 4,000여명	- 정부직원의 1/4인 1만 1,000명	- 2001년까지 공무원 3만여명
이전 지원	- 각 부처에서 주택입주권 알선 - 이전을 원하지 않는 직원에 대한 대책 강구	- 이전수당 - 주택수당 - 자녀교육비 보조	- 이전이 곤란한 직원은 타 직업 알선 - 공공주택 입주권 - 가족의 직장 알선	- 이전을 원하지 않는 직원은 유사기관 및 타 직업 취업알선 - 이전보상금 및 이전비용 지급

2만 5,000명을 낙후지역에 분산·배치하였다. 또한 1990년대에는 파리권의 인구 안정화를 위해 공공기관 지방이전을 보다 강력하게 추진하여, 1991년에서 2004년 6월까지 약 270개 기관, 총 3만 4,000명이 이전하는 큰 성과를 내었다.

영국의 경우 런던지역 과밀해소와 낙후지역 활성화 등의 목적으로 공공기관 지방이전을 추진하였다. 특히 경제활동의 지역간 균형강화와 효율적인 공공서비스의 제공을 위해 런던권에 입지하는 것이 필수적이지 않은 공공기관의 지방분산을 적극 시행하였다. 1963년 이후 세 차례에 걸쳐 약 5만여명이 지방으로 이전하였다. 최근(2004)에는 부총리실 주관으로 2010년까지 약 2만여명을 지방으로 이전시키려는 계획을 확정하였다. 일본에서는 도쿄 일극 집종의 해소와 다극 분산형 국토형성을 위해 1988년 1월 공공기관 이전방침을 결정하였다. 이를 추진할 조직으로 중앙정부내에 관계부처 차관들로 구성되는 ‘국가기관 등의 이전추진연락회의’를 설치하였으며, 「다극분산형국토형성촉진법(1988. 6)」을 제정하여 국가기관 등의 이전을 위한 근거조항을 명시하였다. 발표당시 49개 국가기관과 30개 공공법인을 대상으로 하여, 2002년 현재 40개 국가기관과 19개 공공법인이 이전을 완료하였다.

스웨덴에서도 1960년대 후반 수도 스

톡홀름 도시권의 확장 및 인구집중 심화에 대처하기 위해 정부주도로 공공기관 이전정책이 추진되었다. 이를 위해 지방분산위원회를 설치하여 스톡홀름권 52개 기관 약 1만 1,000여명을 지방으로 이전시켰다. 이 과정에서 경제성 및 효율성을 토대로 인구가 5만 이상인 16개 도시를 대상으로 하였다. 이는 도시인프라를 어느 정도 갖추고, 발전가능성이 있는지를 고려하고, 이전기관 근무자의 삶의 질을 스톡홀름에서의 생활수준과 같게 하려는 의도로 선정되었다.

지금까지의 해외사례에서 확인되는 바와 같이 국토여건이 우리나라와 유사한 많은 국가가 공공기관의 지방이전을 수도권 인구 안정화를 위한 주요 정책수단으로 채택하였음을 알 수 있다. 또한 지방이전 시책은 이해당사자가 많고 장기간 소요되기 때문에 법적 근거를 토대로한 범정부적 추진이 필요하다는 시사점을 도출할 수 있다.

III. 공공기관 지방이전정책의 주요 내용

1. 이전대상 기관

금번 공공기관 지방이전계획은 수도권 집중해소와 지역특성화 발전을 위하여

표 6

이전대상 기관 선정기준

		선 정 기 준
잔 류	법정잔류(군특법 시행령15조 1항 1호~6호)	- 중앙행정기관 - 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
	심의잔류(수도권 잔류 불가피성이 인정되는 기관)(군특법 시행령 제15조 1항 7호)	- 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 - 지방이전시 업무수행이 사실상 불가능하다고 판단되는 기관 - 주 고객인 행정부처 잔류에 따라 잔류하는 기관
이 전	중앙행정기관과 동반이전 기관	- 행정중심복합도시에 이전하는 중앙행정기관과 밀접한 관련이 있는 기관
	일반이전 가능 기관 (지역분산입지형)	- 중앙정부의 집행기능이나 연구기능을 수행하는 기관 - 수도권과 연계가 적은 기관 - 이전비용이 적게 드는 기관 - 업무기능과 기관운영상 이전이 합리적인 기관 - 지역개발 파급효과가 큰 기관 등

수도권에 소재해야 할 특별한 사유가 없는 한 모든 공공기관을 지방으로 이전하는 것을 기본방향으로 한다. 구체적인 이전대상기관의 선정에서는 합리적인 기준을 마련하여 수도권과 지방의 상생발전이라는 큰 틀에서 접근하였다.

전체 410개 공공기관 중 수도권에 소재하는 346개 기관을 대상으로 하여 기관의 성격 및 수행기능을 면밀히 분석하

였고, 불가피하게 수도권에 잔류가 필요한 기관을 제외하고 최종적으로 176개 기관을 선정하였다. 특히 ‘동북아 경제중심 조성에 필수적인 기관’, ‘수도권 입지의 고정성·상징성이 큰 기관’ 등 수도권 기능에 필수적인 기관은 잔류를 인정하고 지역의 특성화 발전에 기여할 수 있는 대부분의 기관을 이전대상 기관으로 선정하였다(<표 6> 참조).

표 7

이전대상 공공기관 현황

전국 공공기관	수도권 소재 기관	이전대상 기관				
		계	소속기관	투자·출자기관	출연기관	개별법인
410	346	176	67	26	54	29

주 : 이전대상 기관 중 소속기관 67개는 위원회 13개, 교육연수·연구기관 22개, 기타 32개

2. 지역배치 방안

이전 대상지역도 이전과는 달리 수도권과 대전을 제외한 12개 광역 시·도로 규정하여 전국을 대상으로 하였다. 대전을 제외한 이유는 대전청사와 대덕연구단지 등에 다수의 공공기관이 소재하고 있어 금번 대상에서 제외되었다. 과거에 대전 이남으로 이전한 사례가 전혀 없었던 이유는 정책의 목적이 수도권의 과밀해소라는 단일의 목적이었기 때문이다. 반면, 금번 계획에서 전국을 이전대상 지역으로 선정한 이유는 수도권 문제의 대처와 더불어 지역의 자립적 발전이라는 목표를 동시에 추구하고 있기 때문이다.

이번 공공기관 이전계획에서는 지역배치의 기본원칙으로 다음 세 가지를 제시하고 있다. 먼저, 지역의 발전격차를 반영하여 균형발전에 기여할 수 있도록 균형성의 원칙에 따라 시·도별로 차등 배치하고 있다. 둘째, 이전을 통해 지역발전을 위한 시너지효과를 최대한 제고할

수 있도록 하는 효율성 원칙에 따라 공공기관의 기능과 이전하는 지역의 특성을 종합적으로 고려하여 이전지역을 결정하였다. 마지막으로, 가능한 한 당사자인 공공기관의 이전지역 선호와 지역의 유치기관 선호를 반영하도록 하였다.

형평성의 원칙에 따라 시·도별 발전 정도를 감안하여 배치 규모를 차등화하는 방안은 먼저, 각 기관의 파급효과를 평가하여 점수화하였다. 기관별 파급효과는 각 기관의 본사 인원, 지방세납부액, 예산규모 등 다양한 요소를 산정하였다. 지역별 발전 정도는 지역의 현황을 나타내는 각종 지표, 인구증가율, 1인당 GRDP, 1인당 소득·법인세, 1인당 지방세, 취업자증가율, 재정자립도 등을 종합적으로 고려하여 산정하였다. 지역발전 정도와 규모 등의 측면에서 유사한 시·도에 배치된 기관의 총점을 비슷하도록 고려하고 상대적으로 발전이 취약한 도(道)에 많은 기관을 배치하여 균형발전 효과를 극대화할 수 있도록 하였다.

두 번째, 효율성의 원칙에 따라 유사한 성격의 기관은 기능군으로 분류하여 배치하고 있다. 즉 공공기관 지방이전의 효과를 극대화하기 위하여 이전기관을 최대한 기능군으로 분류하여 유사한 기능을 수행하거나 상호업무를 맺고 있는 연관기관이 함께 이전할 수 있도록 하였다. 구체적으로는 지역전략산업과 연관성이 큰 12개의 산업특화 기능군과 지방의 중추관리 기능강화 및 지역의 역량확충에 기여가 가능한 9개의 유관 기능군으로 묶어 이전하게 된다.

각각의 기능군은 제4차 국토종합개발계획, 국가균형발전 5개년계획에서 제시된 지역발전 방향과 지역전략산업 육성 및 지역별 산업구조와 특성을 감안하여 지역별로 배치되었다. 나머지 기관들은 업무효율성, 산업적 특성, 지역 연고성, 이전기관의 희망 등을 감안하여 지역별로 배치되었다.

시·도별 이전하는 기능군과 지역발전 전망을 살펴보면 <표 8>과 같다. 부산광역시는 수산업 및 해양·물류의 중심지적 특성을 감안하여 해양수산 기능군이 배치되었으며, 부산경제자유구역 개발 등과 연계한 영남의 광역경제권의 중심지로서 국제적 금융·무역기능을 제고하기 위하여 금융산업 관련 기관이 이전한다. 또 영화진흥 관련기관을 이전하여 부산의 전략산업인 영화·영상산업의 활성화

화에도 기여하도록 하고 있다.

대구광역시는 공공기관 이전을 통해 대구·경북권 산업클러스터의 중추도시로서 확고한 기반을 갖추게 된다. 산업집적지의 기능을 강화하기 위해 산업지원 기능군이 이전하여 기존 지원기관과의 유기적 네트워크를 형성하게 된다. 또한 교육학술 관련기관의 이전은 대구권 30여 대학의 학술교류 등을 촉진하여 혁신역량을 강화하고, 지역의 우수한 인력양성을 지원하여 지역경쟁력 향상에 기여하게 될 것이다.

광주광역시는 한국전력과 전력유관 기관의 이전으로 에너지산업 광역 클러스터 형성의 기초를 마련하였다. 태양에너지, 수소연료전지, 원자력, 풍력 등 신·재생에너지와 청정에너지 관련 연구기관 및 기업과 연계하여 향후 국가 에너지 산업의 새로운 거점으로 육성하게 된다. 울산광역시는 석유정제산업의 발전 및 에너지 다소비적인 지역산업구조의 특성을 고려한 에너지 기능군이 이전하여 중화학공업 중심의 지역산업 특성을 보완하고 에너지산업 중심의 혁신주도형 성장기반 구축에 기여하도록 한다. 또한 국내 제일의 산업도시라는 지역특성을 감안하여 노동복지 관련 기관이 이전한다. 이를 통해 근로자의 복지향상과 복지여건의 개선에 기여하여 지속가능한 산업도시로서의 위상을 강화하도록 한다.

표 8

시·도별 이전기능 및 지역발전 전망

	이전 기능	지역산업 및 지역발전 전망
부 산	해양수산 금융산업 영화진흥 등	• 동북아의 물류비즈니스 중심도시 • 동남광역경제권의 중추관리도시 • 제2의 금융중심지 • 영화·영상산업 집중육성
대 구	산업진흥 교육·학술진흥 가스산업 등	• 대구·경북권 산업클러스터 중추도시 • 대구·경북권 연구개발(R&D) 거점 구축 • 고급인력 배출의 교육혁신도시
광 주	전력산업	• 에너지산업 광역클러스터 중심도시
울 산	에너지 근로복지 산업안전 등	• 기존 주력산업의 다양화 • 미래 성장동력 신산업 발전 • 선진국형 산업복지 도시
강 원	광업진흥 건강생명 관광 등	• 기존산업 구조고도화 • 생명건강산업의 메카 • 청정환경의 동북아 관광허브지대
충 북	정보통신 인력개발 과학기술 등	• 바이오산업과 미래정보통신산업의 조화로운 발전 • 고도 교육인프라와 혁신형 인력양성 지원도시
전 북	국토개발관리 농업생명 식품연구 등	• 환황해경제권의 성장·교류전진기지 • 첨단 농업생명, 생물산업클러스터의 중심
전 남	정보통신 농업기반 문화예술 등	• 전통산업과 첨단산업의 조화로운 발전 • 농업기반 고도화로 선진농업지역 구현
경 북	도로교통 농업기술혁신 전력기술 등	• 선진형 교통인프라의 물류거점 • 친환경·첨단과학기술 접목한 미래형 농도
경 남	주택건설 중소기업진흥 국민연금 등	• 건설기술 및 관련서비스산업 육성 • 지식집약형 첨단산업(육성)의 중심지
제 주	국제교류 교육연수 국세관리 등	• 제주국제자유도시 육성 • 교육연수 특성화로 지역경제기반 강화

강원도에는 지역의 특성 및 산업육성
전략과 조화를 이룰 수 있도록 광업진흥,

관광, 건강·생명 관련 기능을 배치하였
다. 청정한 자연환경과 결부된 미래관광

산업의 발전, 생명건강산업 수도로서의 확고한 자리매김과 지역전략 산업인 의료기기산업, 바이오산업 등의 발전에 기여하게 된다.

충청북도에는 지역내 정보통신산업의 성장 가능성과 BT산업과의 연계 등을 고려하여 정보통신 기능군이 이전하게 된다. 기존의 오송생명과학단지, 오창과학산업단지 등과 연계하여 광역 혁신클러스터의 형성에 기여하게 된다. 또한 지역내 우수한 교육관련 인프라와 타 지역과의 높은 접근성을 감안하여 인력개발 기능군이 배치되었다.

행정중심 복합도시가 건설되는 충청남도에는 정부부처와 일상적인 업무연계가 깊은 정부 소속기관들이 이전하게 된다. 또한 중앙정부의 정책결정을 뒷받침하는 정부출연 연구기관이 집단으로 이전하여 연구기관간 시너지 효과 제고와 정책지원의 효율성을 제고하도록 한다.

전라북도에는 식품·생물·한방산업 육성과 연계하여 생물·생명산업의 혁신클러스터 형성을 촉진하기 위하여 농업지원 기능군이 이전하게 된다. 첨단농업기술과 고추장·된장 등 전통발효식품, 생물벤처산업과 이전기관을 연계하여 지역의 기반산업인 농업의 고부가가치화를 선도하고 국내 생명산업의 거점으로 기능할 수 있도록 한다. 또한 대규모 국가산업단지, 행정중심 복합도시 건설 등 대

형 국책사업 지역과의 연관성에 의해 배치된 국토개발관리 기능군은 지역경제 파급효과가 커 연관산업의 시너지효과가 기대된다.

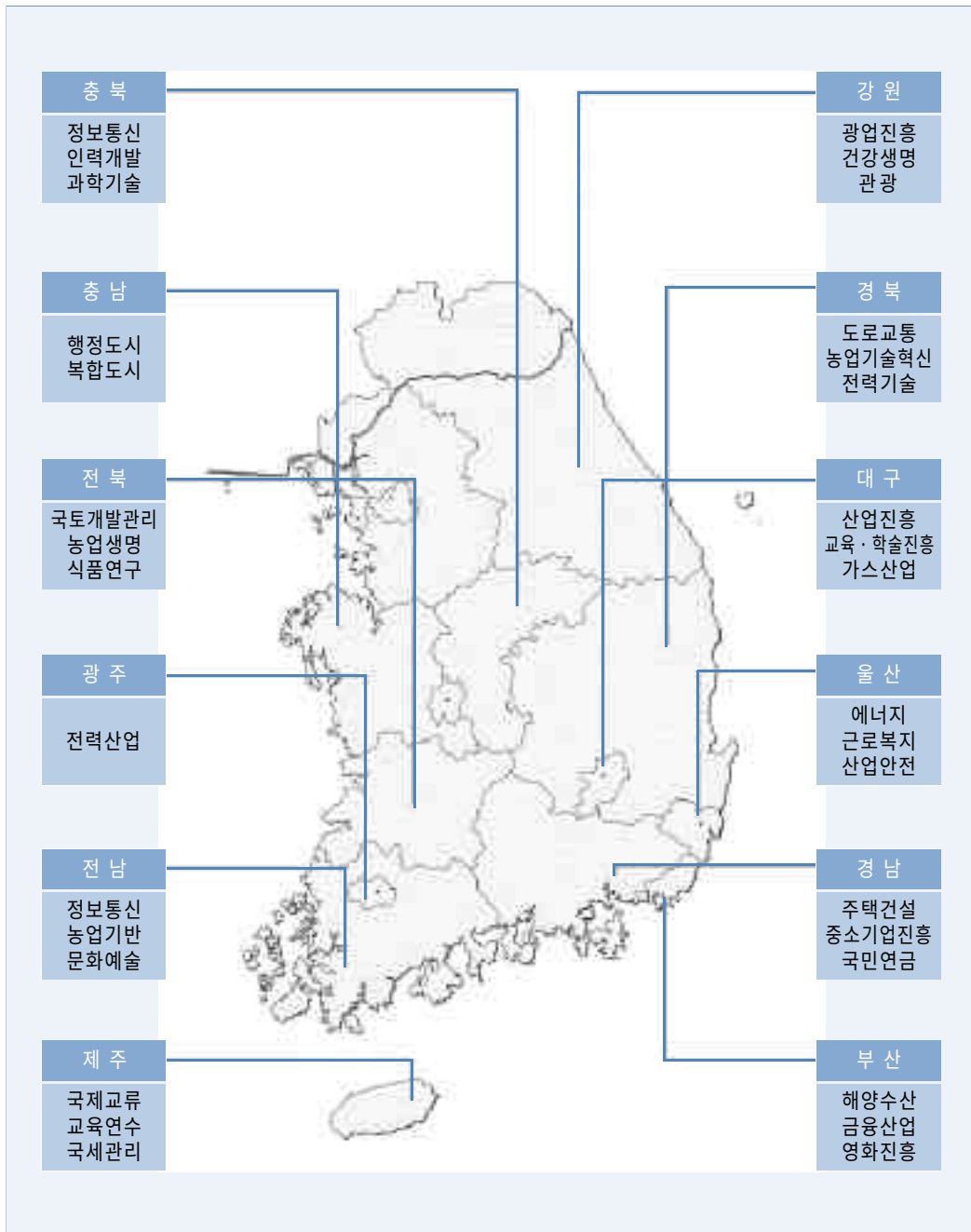
전라남도에는 새로운 성장동력으로 첨단산업 육성, 광주와 연계한 광역클러스터 형성을 촉진하기 위하여 정보통신 기능군을 배치하였다. 광주의 전력산업 클러스터 및 영상·문화산업과 연계하여 지역산업 구조고도화에 기여하도록 한다. 지역전략 산업인 농업 및 생물산업 육성의 견인차 역할을 하고 지역농업 구조고도화를 지원하게 될 농업지원 기능군도 이전하게 된다.

경상북도에는 주요 고속도로망과의 연계 등 지역특성을 감안하여 도로교통 기능군이 배치되었다. 이를 통해 지역의 사회간접자본 투자 확충을 주도하고 낙후지역 개발을 촉진할 수 있도록 지원한다. 농축산업 부문의 지역특화 산업의 성장을 촉진하는 농업지원 기능군이 배치되어 지역내 대학 및 연구소와의 시너지 효과가 기대된다.

경상남도에는 수도권을 제외하고 국내 제1의 인구밀집지역의 주택수요를 감안하여 주택산업 기능군이 이전하게 된다. 주택건설산업 등 연계산업의 발전이 촉진될 것으로 기대된다. 지식기반 기계, 항공·우주 등 지역전략산업을 국가 성장동력으로 육성할 수 있도록 산업지원

그림 3

시도별 주요기능 배치



기능이 이전하여 지역의 산업경쟁력이 한층 강화될 것으로 예상된다.

제주도는 관광·휴양지 특성을 살려 국제교류의 거점으로 육성된다. 국제교류 관련 기관의 이전은 제주국제자유도시를 전세계에 알리고 국제교류 역량을 강화하는 데 일조할 것이다. 또한 교육연구기관의 이전은 방문객의 증가로 이어져 숙박·교통·음식업 등 지역관광산업과 연계하여 지역경제 활성화에 크게 기여할 것이다.

이상에서 시·도별 이전기능과 지역발전 전망을 살펴보았는데, 마지막으로 공공기관 지방이전 추진과 관련하여 가장 중요한 검토요소 중의 하나는 이전기관과 이전직원에 대한 지원이다. 금번 공공기관 이전정책이 지금까지의 지방이전 시책과 차별되는 중요한 특징 중의 하나는 이전 지원방안에서 찾을 수 있다. 이전이 성공적으로 이루어져 소기의 목적을 달성하기 위해서는 이전을 통해 업무의 효율성이 저하되지 않아야 하며, 이전하는 직원의 입장에서든 이전지역에서 생활하는 데 불편함이 없어야 할 것이다.

이번 계획에서는 정부 차원의 이전방안을 마련하여 현재 상태보다 좋은 근무여건 및 생활환경 조성을 목표로 하고 있다. 이전기관에 대한 지원으로 기존사옥 등의 매각이나 새로운 사옥 마련을 위한 지원 등 이전의 애로 사항을 조기

에 해소하고 원활한 업무수행을 지원하기 위해 각종 조세의 감면 및 기관이전과 관련한 경영자율성의 확대 등을 약속하고 있다. 이전직원에 대해서는 주거문제 해결을 위한 주택구입을 지원하고, 우수한 교육여건 조성을 위해 우수학교의 유치, 전입학 특례 등 지원방안을 마련하고 있다. 그외 지방이전 수당이나 이사비용 지급, 대학생 자녀 학자금 지원 등 경제적인 직접지원도 고려하여 이전에 대한 부정적 인식을 줄일 수 있도록 하는 것이 중요하다.

IV. 향후 과제

지난 수십 년 동안 수도권 집중억제 및 지방 육성을 위한 다양한 정책적 노력에도 불구하고 그 효과는 미미한 현실이고 수도권 집중 및 지방의 낙후현상은 오히려 심화되고 있는 실정이다. 기존의 단순한 수도권 규제 및 지방육성 정책으로는 현 상황의 타개가 어렵다는 사실에 기초하여 근본적으로 지역간 불균형을 완화하고 자립적인 지역발전을 촉진하기 위한 정책수단이 필요하게 된 것이다.

이러한 문제인식 하에 정부에서는 국가균형발전을 위한 가장 중요한 정책수단으로서 공공기관 지방이전 정책을 추진하고 있다. 우선, 공공기관의 지방이전

은 수도권의 인구 안정화에 기여할 것으로 예상된다. 공공기관과 같은 중추관리기관의 지방이전은 민간기업의 지방이전을 촉진하고 이를 통해 수도권의 양적 팽창을 억제할 수가 있다.

다음으로 정부투자기관, 정부출자기관, 정부출연기관 등 전문적이고 고차의 기능을 수행하는 공공기관이 지방에 이전하면 지역의 활력에 큰 도움이 될 것으로 기대된다. 연구·교육연수기관 등의 지방입지는 지방대학의 연구기능을 보완하여 산·학·연 협동에 의한 지역혁신체계 구축에 기여할 것이다.

공공기관 지방이전과 혁신도시의 건설은 고학력 취업기회의 확대로 지방교육의 질적 향상을 유도할 수 있다. 공공기관은 업무의 성격상 대졸 이상 학력자를 주로 채용하고 있어, 지방대학 졸업자의 취업기회 증가에 기여한다. 지방에서 양질의 고용기회를 제공함으로써 지방의 우수한 노동력을 흡수하는 기반이 되고 이는 지방대학과 지역의 연구·교육기관의 질 제고에 기여하게 된다.

공공기관의 지방이전은 이러한 긍정적인 효과와 더불어 부정적인 영향도 내포하고 있다. 무엇보다 갑작스런 지방 이전은 업무의 생산성 저하, 기존의 관련기관들과의 네트워크 단절 내지 축소에 기인한 기관의 기능 위축, 공공기관 종사자의

생활환경 변화로 인한 정착의 어려움 등을 내포하고 있다.

앞으로 남은 가장 중요한 과제는 지역의 관점에서 이전계획을 구체화시키는 것이다. 즉 원래 계획의 목표대로 이전하는 공공기관이 지역에 잘 정착하고 뿌리를 내려 지역경제의 활성화에 기여하고 궁극적으로는 지방의 자립적 발전에 기여할 수 있도록 구체적인 실행방안을 마련하는 것이다.

공공기관 이전을 단순히 중앙에 입지하고 있는 기관의 이전과 지역에 새로운 중앙기관의 유치라는 단순한 인식의 극복이 요구된다. 즉 공공기관은 그 활동이 민간부문의 활동을 창출하고 유치하거나 성장시킬 수 있다는 적극적인 인식이 필요하다. 지금까지는 이러한 파급효과가 수도권에 집중됨으로써 국가적으로 지역불균등 발전을 지속시킨 측면이 있다. 이전효과를 충분히 실현시키려면 공공기관 이전의 전략적 요소를 잘 고려하고 지역의 발전전략에 충분히 융해시킬 수 있어야 한다.

공공기관 이전과 혁신도시 건설의 효과를 극대화하기 위해 각 지역별로 이전기관의 기능적 특성을 잘 활용할 수 있는 지역발전전략을 구상해야 할 것이다. 이전하는 공공기관을 지역전략 산업이나 기존의 지역발전 잠재력과 연계시킬 수 있는 방안을 마련하기 위해 모든 지역의 주체들이 지혜를 모아야 할 것이다. 

참 고 문 헌

- 건설교통부(2003), 「수도권 집중요인 분석 및 기능분산방안 연구」.
- 김태환 (2005) “ 공공기관 지방이전과 지역균형발전 : 프랑스 사례를 중심으로 ”, 「한국지역지리학회지」(제 11권 제1호). pp. 71 ~ 82.
- 김태환(2004), “ 공공기관 지방이전의 주요쟁점과 과제 ”, 「산업입지」, 14, 2-10.
- 박양호 · 김창현(2002), 「국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 개편방안」, 안양 : 국토연구원.
- 박현주 · 김광익(1997), 「수도권정책의 현안과제와 개선방안 - 수도권 공공청사의 지방이전방안」, 안양 : 국토연구원.
- 황희연(2003), “ 국토불균형문제 : 공공기관의 지방이전을 통하여 풀자 ”, 「토지연구」, 14(1), CITEP, “ 7. Evaluation de la politique de transferts des emplois publics, ” (<http://wwwcitep.gouvfr>).
- DATAR, “ CIADT du 9 juillet 2001 a Limoges : 3. L implantation des publics, ” 2001(<http://wwwdatargouvfr/>).
- DATAR, “ Delocalisations: adaption du plan social d ’accompagnement, ” *LETTRE*, no.137 (Mars 1992) : 4 ~ 7.
- Fouché, A., Délocalisations Administratives et Développement Local, Conseil Economique et Social, 1997.
- Jefferson, C. W. & Trainor, M., 1996, “ Public sector relocation and regional development, ” *Urban Studies*, 33(1), 36 ~ 48.
- Montridier, N. & Thoenig, J., 1993, Delocalisations des Emplois Publics, DATAR.
- Experian Business Strategies(2004), The Impact of Relocation: A Report for the Independent Review of Public Sector Relocation.
- Goddard, J. B.(1975), Office location in urban and regional development. London: Oxford University Press.
- Lyons, M.(2004), Well placed to Deliver? Shaping the Pattern of Government Service, London: HMSO.
- Marshall, J.N., Aderman, N. and Thawaites, A.T.(1991), “ Civil Service relocation and the English regions ”, *Regional Studies*, 25, 499 ~ 510.
- Yliskyla-Peuralahti, J(2003), “ Relocation of government activities as a regional policy measure ”. paper presented at The 43rd European Congress of the Regional Science Association, Jyväskylä, Finland, August 27 ~ 30.