한국의 공공기관 지방이전 추진계획과 국제비교

김 태 환 · 진 영 환
연구위원 도시혁신지원센터 소장
(국토연구원)

I. 서 론

우리나라의 수도권 집중도는 심각한 수준에 이르렀다. 지난 수십 년 동안 수도권 집중억제 및 지방 육성을 위한 다양한 정책적 노력에도 불구하고 그 효과는 미미한 현실이다. 인구, 산업 등 수도권으로의 집중현상은 지속되고 있으며 지방의 낙후현상은 오히려 심화되고 있는 실정이다. 이에 따라 수도권과 지방 간의 경제적 격차는 더욱 확대되고 국토의 불균형 구조도 심화되고 있다(건설교통부, 2003).

이러한 문제인식 하에 정부에서는 지역균형발전을 국가발전의 주요한 과제로 추진하고 있다. 기존의 단순한 수도권 규제 및 지방육성정책으로는 현 상황의 타개가 어렵다는 인식에 기초하여 근본적으로 지역 간 불균형을 완화하고 자립적 지역발전을 촉진하여 국가의 균형있는 발전을 도모하고자 하는 것이다(국가균형발전위원회, 2005).

이러한 국가균형발전 정책의 일환으로 2005년 6월 24일 정부에서는 공공기관을 지방에 분산시키겠다는 계획을 발표하였다. 우리나라에서도 수도권 집중을 완화하고 지역균형발전을 앞당기기 위한 적극적인 수단으로서 공공기관 지방이전이라는 정책수단을 동원하는 것이다. 각 지방자치단체에서는 정부투자기관, 정부출자기관, 정부출연기관 등 전문적이고 고차의 기능을 수행하는 공공기관이 지방으로 이전하면 지역의 활력에 큰 도움이 될 것으로 예상하고 큰 기대를 가지고 있는 실정이다.

여기에서는 최근 발표된 우리나라 공공기관 지방이전 정책의 특징을 해외사례와의 비교를 통해 살펴보고, 이전의 효과를 극대화하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 공공기관이전의 이론적 배경

공공부문의 지방이전을 지역균형발전의 수단으로 인식하고 이를 정책적으로 실행에 옮긴 것은 1960년대와 1970년대의 프랑스와 영국의 사례에서 발견된다. 이후 중앙정부가 추진하는 지역개발의 한

수단으로서 유럽의 여러 나라에서 받아들였다. 최근에도 저개발된 지역의 발전을 촉진하기 위한 중요한 정책수단으로 이를 추진하고 있다(Marshall, 2007).

유럽의 여러 나라에서 수도에 입지한 공공부문의 일부를 지방으로 이전하는 정책을 추진할 수 있는 계기를 제공한 것으로 다음 두 가지를 들 수 있다. 먼저, 정보통신기술의 발달은 공공서비스의 공급측면에서 기존에는 입지하기 어려웠던 지방에도 입지할 수 있는 가능성을 제공하였다. 첨단정보통신을 활용하여 공공기관들이 수도권에 입지하지 않더라도 공공서비스 제공에서 효율성을 저해하지 않을 수 있다는 것이다.[1] 실제로 초기 정보통신의 발달이 공공부문의 분산에 미친 영향에 대한 실증적인 연구에서는 통신에 의해 운용비용이 절감되는 정도만큼 분산이 되고 있음을 밝히고 있다. 즉 통신비용이 운용비용의 절감을 초과하지 않은 정도의 거리만큼만 런던으로부터의 공공부문이 이전하였다(Goddard and Pye, 1977).

또한 낙후지역의 입장에서 볼 때도 정보통신의 발달은 새로운 경제활동을 유치할 수 있는 가능성을 제시하였다(Richardson and Gillespie, 2003). 낙후지역의 대표적인 입지불경제는 원격지의 입지로 인한 교통비용과 규모의 경제 단점을 들 수 있다. 따라서 교통 및 통신네트워크의 발달은 낙후지역의 입지적 단점을 극복하여 공공부문이 서비스 공급을 무리 없이 제공할 수 있게 하였다. 이와 더불어 고속교통의 발달로 인해 장거리 접촉이 훨씬 수월하게 되었고, 초고속 통신의 발달은 이를 통해 대면접촉을 점차 대체해 나가게 된다는 것이다.

두 번째로 공공기관 지방이전의 주요한 동기 중의 하나는 비용의 측면에서 살펴볼 수 있다. 즉 공공부문의 비용절감 차원에서 기관운용비용이 상대적으로 저렴한 지방으로의 이전을 고려하였다.[2] 지방의 경우 기관운용비용 - 임금과 임대료 등 - 이 수도권에 비해 상대적으로 매우 저렴하므로 개별공공기관은 물론 공공부문 비용절감 및 합리화에 크게 기여할 수 있다는 점이다(Jefferson and Trainor, 1996). 개별기관의 입장에서가 아니라 국가 전체적인 입장에서 볼 때도 수도권에 비해 지방에 공공부문을 투입하는 것이 기회비용 측면에서 훨씬 낮게 나타난다. 이는 지방에서는 실업률이 상대적으로 높고, 임금수준이나 부동산 가격 등의 측면에서 저

1) 대도시에서 서비스 분야 오피스의 교외화에 영향을 미치는 중요한 요인 중의 하나로 정보통신을 들고 있다. 정보통신의 발달에 의해 기존의 대면접촉이 정보통신에 의한 정보교류로 대체가 가능한 만큼 오피스의 주변지역 확산이 가능하게 되었다(Goddard, 1975).

2) 특히 영국에서는 공공부문의 효율성 측면에서 비용절감이 중요한 동기가 되었다. 2003년 이후에 추진되고 있는 공공부문의 구조조정과 지방이전 계획도 이러한 맥락에서 검토되고 있음(Lyons, 2004).

렴하기 때문이다. 또한 공공부문의 기능 수행 즉 공공서비스 제공의 효율성에 도움이 되거나 또는 적어도 기능의 손실이 일어나지 않는다면 공공서비스 수혜자가 있는 지역 또는 공공부문의 운영비용이 저렴하고 외부적 고용유치가 필요한 지역에 이전하는 것이 합리적이라는 것이다.

공공부문 지방이전의 지역균형발전 효과는 수도권 및 이전해 가는 지방의 두 측면에서 살펴볼 수 있다. 수도권의 입장에서는 수도권 지역의 성장관리전략의 관점에서 이해할 수 있다. 선진국 여러 나라에서 수도권 지역의 과밀은 지가의 상승, 사무실공간의 확보 어려움, 임대료의 상승 및 지방에 비해 상대적으로 높은 노동력 비용 등의 문제를 낳았다. 여기에 교통혼잡과 오염 등의 문제와 결부되어 수도권 지역의 경쟁력을 저하시키는 원인으로 작용하였다. 따라서 공공부문의 지방이전은 수도지역에서의 혼잡과 과밀을 줄이는데 기여한다. 수도권의 토지자원이나 노동시장에 대한 제한을 완화시켜 부족한 자원이나 인프라 공급압력을 해소하고 수도권 지역의 장기적 성장을 뒷받침할 수 있다. 또한 노동인력에 대한 경쟁을 완화하고, 부족한 주택시장에도 영향을 미쳐 민간부문이 입지할 수 있는 지역잠재력을 증가시킬 수 있다. 이는 공공부문의 고용감소로 인한 부정적 효과를 상쇄하고 장기적으로는 수도권의 경제적 활력에도 기여할 수 있다는 것이다(Experian, 2004).

두 번째는 공공기관이 이전하는, 수도권에 비해 상대적으로 저발전된 지역의 관점에서 살펴볼 수 있다. 경제적으로 낙후된 지역을 지원하기 위한 방법으로 고급 노동력 등과 같은 성장 동력을 외부에서 유치하여 지역의 세수를 증대시키는 등 여러 가지 지역파급효과를 창출할 수 있다는 것이다. 특히 산업의 구조적 변화를 겪으며 제조업의 지속적 감소를 경험한 선진국의 구 산업지역에서는 지역발전을 위한 산업유치에 많은 노력을 추구하였다. 고용이 성장하는 부문이 희소하였기 때문에 서비스 부문 특히 공공부문의 유치는 지역의 발전에 매우 중요하게 인식되었다(Marshall, 1996).

공공부문의 지방이전은 저개발지역의 경제성장에 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다.[3] 저개발지역에서 새로운 수요를 창출하고 실업을 줄일 수 있으며 저활용되고 있는 생산요소의 활용을 높이는 등 다양한 파급효과를 가진다. 무엇보다도

3) 저발전지역으로의 공공기관 이전이 전적으로 긍정적인 효과만 가지는 것은 아니다. 지역경제의 공공부문에 대한 의존성이 심화될 수 있으며, 비숙련노동이나 하급직에 대한 고용기회만 제공하여 파급효과 등의 면에서 매우 제한적일 수 있으나 전체적으로 경제적 어려움을 겪고 있는 지역에서 특히 장기적으로 지역내 고용창출이 잘 이루어지지 않는 지역에서의 경제적 편익은 매우 크다고 주장한다(Jefferson and Trainor, 1996, p.41).

지역경제성장의 두 가지 중요한 요소인 지역의 기술기반 강화와 민간투자 유인의 가능성을 제공한다는 것이다(Yliskyla-Peuralahti, J, 2003).

공공기관은 기획, 연구 등과 같은 지식기반, 정보 집약적 기능을 수행한다. 다시 말해 개개인의 기술과 지식에 의존하는 기능이다. 따라서 공공기관 이전은 상당한 수의 전문직 또는 고차기능의 이전을 수반하므로 지방에서 직업구조 또는 고용구조를 개선할 수 있으며, 기술기반을 향상시킬 수 있다. 고급의 기술 노동력에 의한 지역 내 혁신과 기술이전, 교육훈련 프로그램의 제공 등을 통해 지역의 기술수준을 향상시킬 수 있는 것이다. 특히 지역 내 민간부문과의 네트워킹과 상호교류를 통해 지역의 기술기반을 강화할 수 있다.

지역의 지식 및 기술기반 강화는 대학이나 연구기관 등으로부터의 분리창설 기업을 촉진할 수 있는 잠재력도 지니고 있다. 공공기관 이전에 의한 지역 지식기반의 강화는 지역 내 지식기반 클러스터(cluster)를 형성하는 기초가 되기도 한다. 이러한 측면에서 지역의 잠재력과 서로 다른 강점을 활용하기 위해 이전하는 공공기능 가운데 연구기능은 매우 전략적으로 활용될 수 있다(김태환, 2005). 또한 공공기관의 기능을 아웃소싱(outsourcing)하는 것으로 고차서비스 기능의 성장에도 도움이 된다. 공공기관을 지원하는 전문적인 서비스업체의 성장은 지역 내 생산적 서비스 기반을 확충할 수 있다.

공공부문의 이전으로 지역에 민간부문의 투자확대와 유치 가능성도 높아질 수 있다. 새로운 건설투자나 정보통신시설의 설치와 같은 투자가 확대될 수 있고, 기존 도시내 재개발 등을 촉진할 수 있다. 경제적 기능의 위축을 경험하는 지역에서 새롭게 재생할 수 있도록 지원하고, 또한 이것이 새로운 투자의 매개로 활용되기도 하는 것이다(Lyons, 2004).

공공부문의 이전을 통해 지역에서 새로운 건설수요와 신규 고용 등이 늘어날 것이라는 것을 보여줌으로써, 잠재적인 민간 투자가들에게 지역에 입지할 경우에 직면할 수 있는 위험성을 상대적으로 감소시켜 주고, 지역 내로 투자를 끌어들이는 촉매로 작용할 수 있다.

III. 우리나라공공기관이전의배경

1. 수도권 집중과 지역 간 불균형

수도권 기능 지방분산의 배경으로 이러한 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. 최근 통계청의 인구추계에 따르면 수도권

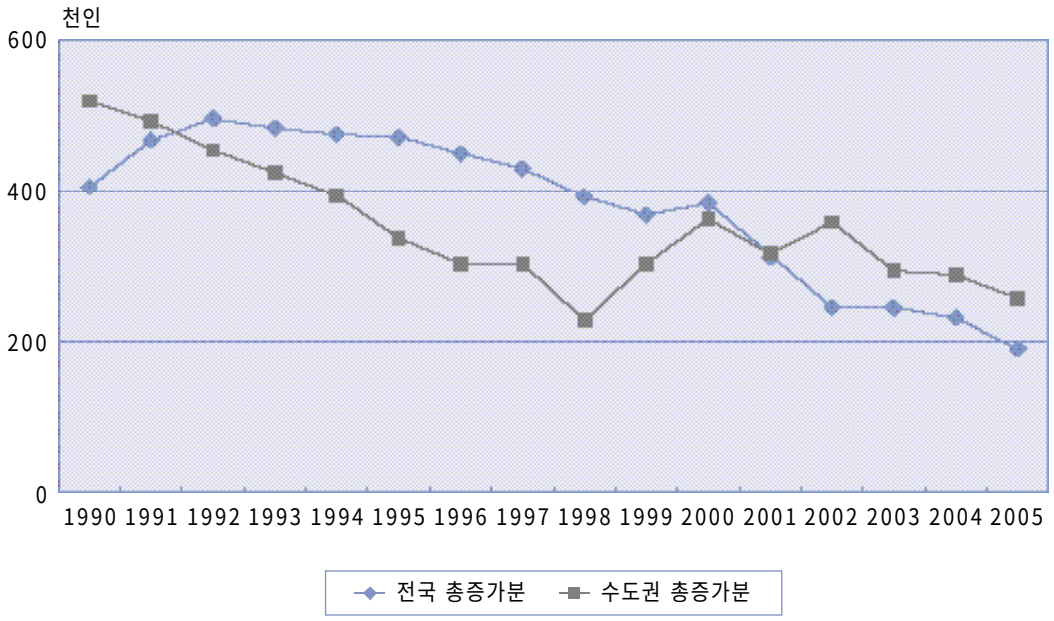
표 1 수도권 증가인구의 요인별 변화추세

단위 : 천인

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전국 총증가(A)	410	469	496	483	480	473	450	430	395	370	389	314	248	248	230	193
수도권 총증가(B)	520	496	455	427	396	335	304	301	229	303	369	318	363	294	290	258
자연적 증가	244	275	285	275	274	266	250	238	220	208	218	182	154	157	150	129
사회적 증가	276	221	169	152	122	69	54	62	9	95	150	136	210	137	140	129
비율(B/A)	126.9	105.8	91.6	88.3	82.5	70.9	67.4	69.9	58.0	81.8	94.7	101.0	146.4	118.6	125.9	133.8

자료 : 인구동태통계(1990~2005), 인구이동통계(1990~2005).

그림 1 수도권과 전국의 인구 증가량의 비교



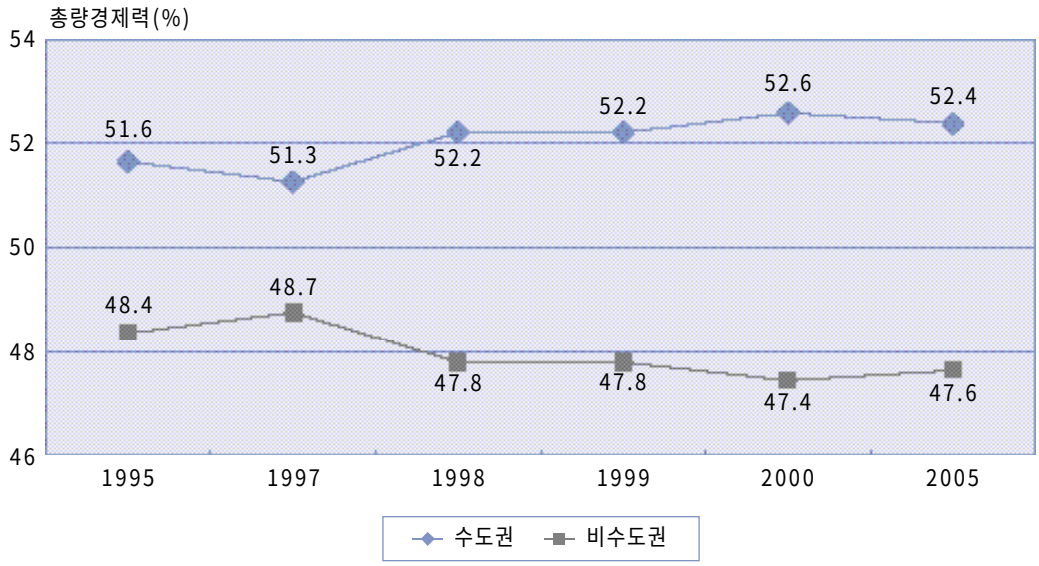
인구는 2010년에 50% 수준에 이르고, 2030년에는 53.9% 정도로 집중할 것으로 예측하고 있다.[4)]

수도권 인구증가의 구조적 특성을 분석하면 사회적 증가뿐 아니라 자연적 증가에서도 전국평균을 훨씬 상회하고 있다. 수도권으로의 인구유입으로 인한 사회적 증가는 1990년대 말 이후 다시 증가하는 경향을 보이고 있으며, 자연증가율 또한 전국보다 높은 수준에 있기 때문에[5)] 수도권의 인구집중도는 구조적으로 증가할 수 밖에 없다. 이러한 결과로 수도권의 인구증가는 2000년 이후 계속해서 전국 총인구증가분을 상회하고 있다.

또한 <그림 2>에서 보는 바와 같이 전반적인 지역경제의 실태를 반영하는 지역의 총량 경제력 관점에서 볼 때 수도권과 지방의 경제력 격차는 시정되고 있지 않고 있으며, 오히려 지방의 수도권 의존성이 지속되고 있음을 알 수 있다. 최근 이러한 수도권과 지방간의 경제력 격차는 더욱 확대되는 경향을 보이고 있다.

이에 따라 성장기반이 취약한 지방은 경제적 어려움에 시달리고 있으며, 궁극

그림 2 수도권과 비수도권의 총량경제력 추이(1995 ~ 2005)



4) 통계청, 시도별 장래인구 특별추계, 2005. 4.
5) 1980년대 이후 수도권의 자연증가율은 전국평균을 상회하고 있는데, 1990 ~ 95년의 전국 연평균 자연증가율은 0.9이나 수도권의 연평균 자연증가율은 1.2에 이른다.

적으로 국가 경쟁력의 약화를 초래하고 있다. 이러한 인구·산업의 수도권 집중을 억제하고 국토의 균형발전을 이루기 위해서는 국가차원에서 지방분산정책을 지속적으로 추진할 필요성이 크다고 하겠다.

2. 중추관리기능의 수도권 집중

공공기관 지방이전의 추진 배경은 보다 구체적으로 수도권에 집중하여 있는 중추관리기능의 수도권 집중의 측면에서 살펴볼 수 있다. 수도권정비계획법을 근간으로 한 수도권 정비계획이 1984년부터 수립되면서 수도권내 인구유발시설에 대한 규제와 인위적인 시설 이전 정책들이 시행되어 왔다. 그러나 경제활동 기능의 수도권 집중, 특히 중앙부처, 공기업, 기업본사, 명문대학 등 중추관리기능의 수도권 집중은 보다 심화되고 있다.

<표 2>에서 살펴볼 수 있는 것처럼 수도권의 인구비중 및 제조업의 고용비중은 약 46% 정도에 머무르고 있으나 중앙공공기관, 대기업 본사, 명문대학 등의 집중은 매우 심각한 수준이다. 공기업의 본사는 약 83%가 수도권에 집중하여 있으며, 500대 기업의 본사 중 약 83%가 수도권에 소재하고 있는 실정이다.

특히 공공기관, 기업, 대학 등 제반 기능이나 시설 가운데 공공기관의 수도권 집중도가 가장 높은 경향을 보이고 있다. <표 3>에서는 공공기관 중 중앙행정기관 및 정부산하기관의 수도권 집중도를 보여주고 있다. 중앙행정기관의 84.5%, 정부산하기관의 85.9%가 수도권에 집중하고

표 2 수도권 중추기능 집중도

			수도권 비중
인 구			46.0%
제조업 고용기회			46.6%
중추기능	정(政)	중앙부처 공기업본사	100.0% 83.2%
	산(産)	100대 기업본사 500대 기업본사 3,000대 기업본사	91.0% 82.6% 71.9%
	학(學)	20개 명문대학	65.0%

자료 : 박양호 · 김창현,「국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안」, 국토연구원, 2002.

표 3 수도권 공공기능의 입지 현황

주 : 1) 중앙행정기관은 국회 및 사법부 제외
2) 소속기관은 1차관서 기준. 특별지방행정기관 제외
%

있다. 특히 개별법에 의해 설립된 공공법인의 대부분이 수도권에 소재하는 등 정부산하기관의 수도권 집중도는 점점 더 심화되고 있는 실정이다.

국가행정기관을 포함한 공공기관의 수도권 집중이 문제가 되는 이유는 공공기관이 인구·산업 및 각종기능의 수도권 집중에 대한 주요 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 일본 국토청의 한 조사에 따르면, 기업체 본사가 수도권에 입지하는 요인으로 제시한 13가지 요인 가운데 "국가 등 행정기관과의 접촉"은 "타 회사 및 업계의 정보수집"에 뒤이어 2번째로 중요한 요인인 것으로 나타나고 있다(건교부, 2003). 국내의 관련조사에서도 본사가 지방으로 이전하는데 있어 가장 큰 애로요인이 각종 정보 및 국가 행정기관의 수도권 집중으로 나타났다. 이러한 사례는 국가행정기관을 중심으로 한 공공부문에서의 지방이전이 선행되어야만 기업본사의 지방이전이 촉진될 수 있다는 정책적 시사점을 던져주고 있다. 이러한 측면에서 공공기관의 분산은 국토균형발전의 중요한 과제로 부각되고 있다(<그림 3> 참조).

에 근거하여 모두 14차례에 걸쳐 지방이전시책을 수립하였다. 공공기관의 지방이전의 시초는 1964년 건설부가 발표한 대도시 인구집중방지책에 포함되어 있었으나 실행되지는 않았다. 1970년대 이후에도 중추기능의 수도권 집중을 해소하기 위한 공공기관 이전계획이 계속 수립되었다. 특히 공공기관의 이전 또는 재배치는 다른 경제활동부문에 비하여 고용유발과 지역경제효과 등 이전효과가 상대적으로 크다는 인식하에 지속적으로 추진이 시도되어 왔다.

1971년에 확정된 「제1차 국토종합개발계획(1972~81년)」에서 서울에 입지할 필요가 없는 관공서와 국영기업체의 연고지 분산 등 공공기관의 지방이전 필요성이 제기됨에 따라, 1972년에 대통령 지시에 따라 청와대 비서실에서 작성한 「대도시인구분산시책」에서 정부소속기관인 교육·연구·시험기관, 정부투자·출자기업 및 군기관의 지방이전 방안이 제시되었으나 실행되지 않았다.

처음으로 실행에 옮겨진 계획은 1973년에 경제기획원에서 작성한 「대도시인구분산책」이다. 이 계획에서는 46개 정부소속·출연기관 및 정부투자·출자기관의 지방이전방안이 제시되었으며, 대통령에게 보고를 거쳐 결정된 후 본격적으로 추진되었다.

1980년 수립된 제2차 이전계획은 경제기획원에서 수도권문제심의위원회에 수도권문제 보고시 위원장인 국무총리 지시에 의하여 추진되었다. 동 계획에서는 정부소속·출연기관 및 정부투자기관 14개를 지방으로 이전하기로 하였다.

1985년에 수립된 제3차 이전계획은 수도권지역에 대응하는 지역경제권 육성을 위한 방안의 하나로 행정중추기관인 처·청 단위 기관의 중부권 이전을 추진하였고, 1990년 지역균형발전기획단에서 이를 재검토하여 9개 청단위기관 등을 정부대전청사로 이전하기로 결정하였다.[6)]

이렇게 3차례에 걸쳐 추진한 정책을 보면, 이전대상기관 선정 기준의 경우 제1, 2차 이전계획에서는 비교적 이전이 용이하고 이전비용이 적게 들거나 이전 파급효과가 클 것으로 예상되는 기관이었다. 제3차 이전계획에서는 기능이 특정분야의 다른 기관과 연계가 적거나 지방 입지가 효율적인 기관이었다. 지금까지 3차례에 걸친 공공기관 이전계획에 의해 선정된 이전대상기관은 총 76개로 이 가운데 정부소속·출연기관이 53개, 정부투자·출자기관이 23개이었다.

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

표 4 우리나라 공공기관 지방이전 시책

	수립주체	시 책 내 용
대도시인구집중 방지책	건설부 (`64.9)	- 관공서 지방이전(지방과 관계된 연구 및 실험시설, 농업관계 시설과 군시설 지방이전)
대도시인구 및 시설 조정대책	무임소장관실 (`69.12)	- 행정권한 및 사무의 지방이양 - 정부기관 및 정부기업 본사의 지방이전
수도권과밀억제 기본지침	건설부 (`70.4)	- 중앙관서, 국영기업의 지방분산 - 행정권한의 지방관서 이양
제1차 국토종합개발계획	건설부 (`72~`81)	- 수도에 위치할 필요가 없는 국영기업체 본사의 지방연구지 분산
대도시인구 분산시책	청와대 (`72.9)	- 2차관서, 교육시험연구기관, 국영기업체, 군기관의 지방이전
대도시인구 분산시책	경제기획원 (`73.3)	- 강북도심의 15개 국가기관을 수원 등 수도권으로, 20개 국영기업체를 울산 등 지방으로 이전
인구소산계획	서울시 (`75.5)	- 공공기관 · 기업체의 한수이남 및 지방으로 분산
임시행정수도건설특별 조치법	건설부 (`77.7)	- 임시행정수도 건설
수도권분산대책	경제기획원 (`80.3)	- 5개 국책연구기관 및 국립지리원, 국사편찬위원회를 대전, 천안, 과천 등으로 이전
정부대전청사 건립계획	총무처 (`85.11)	- 철도청, 조달청 등 10개 청단위기관 대전이전
제3차 국토종합개발계획	건설부 (`92~ '01)	- 수도권내 공공기관과 대학 등을 단계적으로 지방분산
제7차경제사회 발전5개년계획	경제기획원 (`92~`96)	- 수도권내 입지필요성이 적은 중앙행정기관의 지방이전 가능성 검토
신경제5개년계획	경제기획원 (`93~`97)	- 추가이전계획을 마련하여 공공기관 지방이전을 계속 추진
제2차 수도권정비계획	건설교통부 (`97)	- 특정 업무분야, 지방과 관련이 많은 기관, 이미 지방으로 이전한 기관과 관련이 있는 공공단체의 지방이전을 유도 - 청단위 기관의 대전 둔산지역으로의 이전을 차질없이 추진하고 그 부속기관도 이전을 검토

표 5 지역별 이전계획 현황

		수도권	대전 · 충청권	기타권	합 계
1차 (1973)	정부소속 · 출연기관	18	6	-	24
	정부투자 · 출자기관	5	6	11	22
	소 계	23	12	11	46
2차 (1980)	정부소속 · 출연기관	6	5	2	13
	정부투자 · 출자기관	1	-	-	1
	소 계	7	5	2	14
3차 (1985, 1990)	정부소속기관	-	16	-	16
총 계	정부소속 · 출연기관	24	27	2	53
	정부투자 · 출자기관	6	6	11	23
	합 계	30	33	13	76

이전방식을 살펴보면 일부 연구기관의 대덕연구단지 이전과 청(廳)단위기관이 대전으로 이전(제3차 이전계획)한 집단이전 방식을 제외한 나머지 기관은 개별이전 방식으로 이전하였다.

이전지역 선정은 제1차 이전계획에서는 지방에 대지 및 건물을 보유하고 있는 기관이나 업무상 상호연관기관은 동일지역으로, 제2차 이전계획에서는 수도권 외곽지역과 대전·충청지역으로 이전하도록 하였다. 제3차 이전계획에서는 당초 이전효과가 클 것으로 예상되는 대전 및 신탄진 등 중부권에 한정하였으나 최종적으로 대전 둔산지구로 결정되었다. 이전대상지역의 분포를 보면 수도권 지역에 30개 기관이 계획되었고, 대전 및 충청지역에는 33개 기관, 그 외 지역에는 13개 기관이 계획되었다.

전체 이전계획 기관 76개 중 59개 기관이 이전함으로써, 이전계획에 대한 이전실적의 비중이 78%로 비교적 높은 편이다. 계획된 정부소속 · 출연기관 53개 기관 중 38개 기관이 이전하였고, 계획된 정부투자·출자기관 23개 가운데서는 21개 기관이 이전하였다.

지금까지의 우리나라 공공기관 이전정책을 평가하면 먼저, 이전기관의 상당수가 수도권내 이전을 계획하여 지방이전

표 6 지역별 이전실적

		수도권	대전 · 충청권	기타권	합 계
1차 (1973)	정부소속 · 출연기관	15	3	-	18
	정부투자 · 출자기관	8	3	10	21
	소 계	23	6	10	39
2차 (1980)	정부소속 · 출연기관	2	6	1	9
	정부투자 · 출자기관	1	-	-	1
	소 계	2	6	1	9
3차 (1985, 1990)	정부소속기관	-	11	-	11
총 계	정부소속 · 출연기관	17	20	1	38
	정부투자 · 출자기관	8	3	10	21
	합 계	25	23	11	59

주 : 2차 이전계획에 포함되었으나 1997년에 이전한 한국토지개발공사는 자체계획에 의한 이전으로도 볼 수 있어 이전실적에서 제외하였음.

시책에는 미흡하였다. 이러한 결과는 이전계획당시 지역 간 상대적인 낙후성으로 고급인력의 정착여건이 미흡하고, 이전지역의 생활편익시설이나 교육시설 등의 질적인 격차로 인해 이전 기피현상이 반영된 것으로 보인다.

이전방식은 일부 연구기관의 대덕연구단지로의 이전 및 청단위기관의 정부 대전청사로의 이전을 제외하면 개별기관별로 이전이 추진되었다. 이전효과측면에서는 이전한 기관 중 일부기관이 서울 또는 수도권으로 복귀하여 공공기관의 실질적인 분산효과가 미흡하였고, 이전한 일부 기관의 경우 서울에 지사 또는 분원을 설치하여 이전효과가 반감되었다. 실제로, 대한석탄공사(1975년 10월), 중앙공무원교육원(1982년 12월), 세무공무원교육원(1982년 12월) 등 이전한 기관 중 일부는 서울 또는 수도권으로 돌아옴으로써 공공기관의 지방분산 효과를 감소시킨 것으로 나타난다.

또한 무엇보다도 이전기관 및 이전직원에 대한 종합적인 지원책이 미흡한 한계가 있었다. 이전하는 국영기업체 등에 대해서는 부지알선, 지방정착비용, 주택조합설립 등이 지원되었으나 이전기관 및

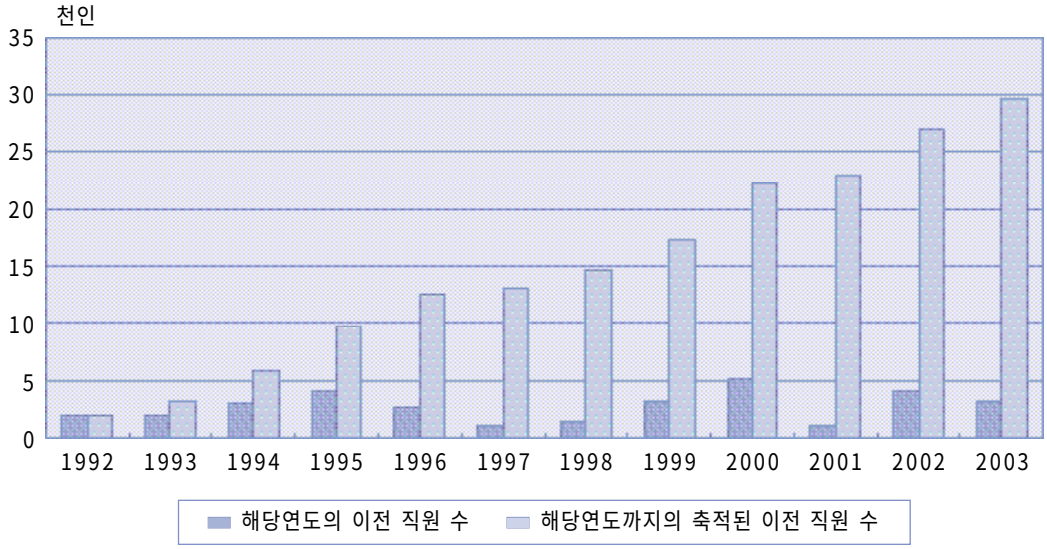
직원에 대한 지원도 기관별로 상이하고 종합적인 지원책이 부재하여 이전지역 유인효과가 크지 않았던 것으로 평가할 수 있다.

2. 해외 선진국의 공공기관 이전사례

프랑스, 영국, 일본 등 선진국에서는 수도권의 과밀문제 해소와 국토의 균형발전을 위해 일찍부터 수도에 입지하는 공공기관의 지방분산 정책을 지속적으로 추진하여 왔다. 이들 국가에서의 공공기관 지방분산은 지역발전을 위한 다양한 정책수단과 더불어 큰 성과가 나타난 것으로 평가되고 있다.

각 국가별 이전정책의 특징을 살펴보면, 먼저, 프랑스의 경우 '지역특화발전 중심의 공공기관 이전정책'으로 요약할 수 있다. 프랑스에서는 파리권 집중문제의 해소를 위해 1960년부터 1990년까지 약 2만 3,000명을 분산·배치하였다(1차시기). 1990년대에는 크레송(Cresson) 총리가 파리권의 인구 안정화를 위해 공공기관 지방이전을 보다 강력하게 추진하였다(2차시기). 1991년부터 2004년 6월까지 약 3만 2,000명이 지방으로 이전하였고, 현재도 3,000여명이 이전 중으로 총 3만 5,000여명이 이전했거나 이전 중이다. 특이할 점은 2차시기 10여 년간(1991~2004년)의 성과가 1차시기 30년 동안(1960~90년)보다 더 크게 나타나고 있다는 점이다. 주된 이전대상기관

그림 4 프랑스의 공공기관 지방이전 직원 수 추이



은 공공기업, 준국영회사 및 연구기관 등으로 지역의 특화발전 방향에 맞추어 분산 배치된 것이 특징이다.

프랑스 공공기관 지방이전정책의 시사점을 보면 첫째, 정책을 지속적으로 추진하고 있다는 점이다. 1960년대 이후 지역균형발전을 위한 중요한 수단으로 공공기관 이전 정책을 선택한 이래 지속적으로 추진하여 왔는데, 이는 최고 정책결정자(크레송 총리 등)의 정책의지가 중요한 역할을 하였다. 둘째, 상시적 전담 추진체계가 구축되어 있다. 전담 추진조직은 관련 부처 및 지방정부에 이르기까지 범부처적으로 구성되어 있으며, 1991년 이후

표 7 런던과 남동부로부터의 공공서비스 이전 및 지방에 창출된 고용

	이전한 근로자수 (1963~72)	이전으로 지역에 창출된 고용수 (1965~72)	기존 또는 이전한 근로자수 (1973~88)[1]	이전한 근로자수 (1989~93)	이전으로 지역에 창출된 고용수 (1989~93)	이전 계획 근로자수 (1993)
South East	6,222	2,782	-	-	-	-
East Anglia	1,192	-	780	295	11	640
South West	692	640	420	925	786	3,892
West Midlands	279	-	290	607	1,666	108
East Midlands	211	535	-	1,280	133	900
Yorkshire & Humberside	783	-	2,337	2,793	13	1,027
North West	4,176	1,821	3,145	2,847	740	2,492
North	3,112	265	470	1,935	141	-
Wales	1,174	1,652	818	1,782	11	-
Scotland	4,684	1,797	2,092	994	767	60
Northern Ireland	-	-	20	515	650	-
기 타	-	-	1,264	6	45	6
총 계	22,525	9,472	11,636	13,979	4,963	6,882

주 : 1) 남동부로의 이전을 불충분하게 평가한 수치
2) 새로 임용될 139명 포함

매년 이전대상기관 및 이전지역을 선정하고, 예산 지원, 이전 추진상황을 점검하고 있다. 셋째, 체계적인 지원 대책을 갖추고 있다. 해당직원의 자발적 이전과 협조를 끌어내기 위하여 이전 지원의 기본원칙과 구체적인 지원방안을 마련하여 예산에 반영하는 한편, 각 기관별 이전계획 수립시에 직원에 대한 구체적인 이전지원 방안을 마련하도록 하였다.

다음으로 영국의 사례를 살펴보면 가장 중요한 특징으로 '과밀해소와 낙후지역 활성화'에 중점을 두고 여러 차례에 걸쳐 반복적으로 추진하여 왔다는 점이다. 특히 경제활동의 지역 간 균형강화와 효율적인 공공서비스 제공을 위해 런던권에 입지하는 것이 필수적이지 않은 공공기관의 지방분산을 적극 추진하였다.

1963년에 플레밍(Flemming)경이 공공서비스의 근로자 5만 7,000명을 런던으로부터 지방으로 분산시키는 방안을 건의하여 1963년에서 1972년 사이에 약 2만 2,500명이 이전한 것으로 나타났다. 또한 1973년에는 하드만(Hardman)이 런던에서 지방으로 이전이 가능할 것으로 추정한 공공서비스 근로자 8만 6,000여명 중 3만 1,400명의 이전을 제안하여, 1988년까지 1만 여명이 이전하였고, 1989년에서 1993년 사이에 약 1만 4,000명의 직원이 추가적으로 이전하였다. 따라서 지난 40년 동안 약 6만 9,000개의 공직이 런던에서 다른 지역으로 분산되어 1976년 18만 1,000명이던 런던에서의 공직자 수가 2002년에는 8만 7,000명으로 감소하였다.

최근에는 부총리실 주관으로 2010년까지 약 2만 여명을 지방으로 이전시키는 계획을 확정하여 시행을 앞두고 있다.[7)]

일본에서는 동경 일극 집중의 해소와 다극분산형 국토형성을 위해 1988년 1월 공공기관 이전방침을 결정하였다. 이를 추진할 조직으로 중앙정부 내에 관계부처 차관들로 구성되는 '국가기관등의이전추진연락회의'를 설치하였으며, 「다극분산형국토형성촉진법(1988. 6)」을 제정하여 국가기관 등의 이전을 위한 근거조항을 명시하였다. 1989년 공공기관 76개 기관 및 11개 자위대 부대의 이전대상지를 발표하였으나, 기관폐지 등 여건 변화로 인하여 2005년 3월 현재 이전대상 기관수는 68개이다. 현재까지 61개 기관(약 1만 4,000명), 11개 부대가 이전을 완료하였는데, 이 중 17개 기관(약 6,300명)은 2000년 12월 사이타마 신도시로 이전하였다.

7) 영국 중앙정부의 지방이전 정책과 별도로 스코틀랜드도 1999년 이래 공공기관 분산정책을 추진하고 있다. 효율적인 공공서비스의 공급, 저개발지역에 대한 지원, 지방분권 촉진 등의 목표를 위해 수도 에딘버러에 입지한 공공기관의 공직자를 지방으로 이전하려는 계획이다. 2006년 현재 2,833명이 이전하였다.

표 8 일본의 공공기관 이전 계획(1988년)

		기관수	기 관 명
이전대상 국가 행정기관 (49개)	특별 행정기관 (地方支分部局)	17	관동관구경찰국, 관동관구행정감찰국, 동경방위시설국, 동경교정관구, 관동지방갱생보호위원회, 관동재무국, 관동 · 신월지역 국세국, 관동 · 신월지역 국세불복심판소, 관동 · 신월지역 지방의무국, 관동농정국, 동경통상산업국, 관동운수국, 관동우정감찰국, 관동우정국, 동경저금사무센터, 동일본저금사무계산센터, 관동지방건설국,
	교육기관	5	경찰대학교, 세무대학교 岩松町캠퍼스, 동경외국어대학, 사회보험대학교, 자치대학교
	연구 · 시험 기관	15	과학경찰연구소, 금속재료기술연구소, 법무총합연구소, 양조시험소, 인쇄국연구소, 동경외대 부설 언어문화연구소, 국문학연구자료관, 국립극지연구소, 우주과학연구소, 통계수리연구소, 국립국어연구소, 국립공중위생원, 국립의약품식품위생연구소, 중앙수산연구소, 산업안전연구소
	연수 · 훈련 시설	6	외무성연수소, 세관연수소, 식량관리강습소, 항해훈련소, 운수연수소, 정보통신정책연수소
	검사시설	3	동경 비 · 사료 검사소, 동경농림수산소비기술센터, 통상산업검사소
	기 타	3	일본학술회의, 대학입시센터, 국립왕자병원
이전대상 공공법인 (30개)	연구 · 시험 기관	3	일본원자력연구소, 사회보장연구소, 아세아경제연구소
	기 타	27	국민생활센터, 신기술개발사업단, 동력노 · 핵연료개발사업단, 우주개발사업단, 공해방지사업단, 공해건강피해보상예방협회, 수자원개발공단, 지역진흥정비공단, 일본육영회, 연금복지사업단, 산림개발공단, 농용지정비공단, 금속광업사업단, 신에너지 · 산업기술종합개발기구, 석탄광해사업단, 선박정비공단, 일본철도건설공단, 신동경국제공항공단, 신간선철도보유기구, 간이보장우편연금복지사업단, 노동복지사업단, 고용촉진사업단, 일본도로공단, 본주사국연락교공단, 주택·도시정비공단, 국제협력사업단관동지부, 북해도동북개발공고

일본의 경우 우리나라의 공공기관 지방이전 추진과는 다소 성격이 다르나, 추진방식 등에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 즉, 해당부처가 이전 추진의 주도적 역할을 수행하였고, 범부처적 추진조직인 「국가기관등의이전추진연락회의」에서 기본방침과 조정역할을 수행하였다는 점으로 해당부처는 소관 공공기관의

이전추진상황을 연락회의에 보고하도록 하였다. 국가행정기관은 정부가 개입하여 17개 지방지분부국을 사이타마 신도심에, 4개 국립연구소를 다치가와에 집단 이전하였고, 공공법인에 대해서는 최대한 자율성을 보장하였으며, 공공법인은 모두 개별적으로 이전하였다.

일본 사례의 중요한 특징 중 하나는 이전직원에 대한 다양한 정책적 배려이다. 이전재원은 이전적지를 매각하여 충당하는 것을 원칙으로 하여 국가행정기관은 특정 국유재산정비특별회계를 활용하였고, 공공법인에 대해서는 필요한 경우 예산을 지원하도록 하였다. 또한 행정개혁 및 민영화와 동시에 추진하였고, 공공법인의 경우 통폐합, 민영화 추진 등 행정개혁과 연동하여 추진하였다. 이전으로 인하여 불이익을 받는 직원에 대해서는 근무환경 개선, 사택 신축 및 주택 알선, 이전수당 등 다양한 정책적 배려를 제공하였다.

스웨덴에서도 1960년대 후반 수도 스톡홀롬 도시권의 확장 및 인구집중 심화에 대처하기 위해 정부주도로 공공기관 이전정책이 추진되었다. 이를 위해 지방분산위원회를 설치하여 스톡홀롬권 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 스톡홀롬에서의 생활수준과 같게 하려는 의도로 선정되었다. 최근의 동향은 공공기관이 지역경제를 활성화시키는데 중요한 역할을 한다는 인식하에 신설기관을 중심으로 지방에 배치하고 이 경우 원자력 발전소 또는 각종 군사기지 폐쇄지역에 배치하고 있다.

최근에 의욕적으로 추진계획을 밝히고 있는 아일랜드의 사례도 주목할 만하다. 아일랜드는 2003년 국토전체의 기능적 연계와 효율적 활용을 위해 야심찬 정부기관 분산 배치 계획을 발표하였다. 수도 더블린에 집중된 중앙부처를 포함하여 산하집행기관, 교육기관 등이 포함되어 전체 1만 300명이 25개 지방(county)의 53개 지역으로 이전하는 계획이다.

특징적인 점으로 이전대상 부처의 경우 장관실도 이전대상에 포함되어 지방으로 이전하여야 하며, 더블린에서의 업무수행을 위해서는 연락사무소 설치를 허용하는 정도이다. 추진주체는 중앙정부 차원의 지방분산시행위원회와 공공사업관리청(기획예산청)이 주관하여 실행의 효율을 높이고 있으며, 이전기관이 포함된 부처별로 지방분산전담반을 구성하여 운용하고 있다.

아일랜드의 공공기관 이전은 전국토의 네트워크 구상의 일환으로 추진되고 있으며, 효율적인 대더블린권의 구축 전략과 동시에 국토전체의 기능적 연계를 강조하

표 9 스웨덴의 공공기관 이전 실적

	도시명	수도로부터 거리(km)	이전한 주요기관	이전 직원수(인)
1970년대 (1971년 1차; 1973년 2차) 총 1만 1,000명	보르랭게	190	도로청	700
			교통안전청	100
	팔 룬	200	삼림공사	200
	보라스	350	공업시험원	400
			기업육성재단	100
	에스킬스투나	200	방위요새국	500
	이에브로	150	국립지리원	900
			건축연구소	100
	연쇄핑	300	농업청	200
			임업청	200
	칼마르	320	전신전화청연구소	200
	칼스타트	250	민간방위청	200
			방위기재국	300
	린쇄핑	180	방위연구소 일부	300
	룰레오	600	지질연구소 일부	100
	보르쇄핑	140	해운청	400
	선즈발	340	기상청	500
			사회보험청 일부	300
	우메오	500	방위연구소 일부	200
	읍살라	60	식품청	300
			사회청 의약국	200
	예르부로	160	통계청 일부	800
	외스테르순드	460	군대학 기술학부	100
1980년대 이후 총 540명	칼스크로나	500	주택청(1986)	150
	에스킬스투나	200	에너지청(1998)	100
	순스발	340	특허청(2001)	100
	키루나	1,000	학자금보조청(2002)	140
	카트리네홀름	150	실업보험연구소	50

자료 : 박헌주 외, 1997 ; 스웨덴 산업고용부(2003년 5월 현재)

표 10 아일랜드의 이전계획 : 부처별 이전대상 기관 및 이전 지역

부처(산하 기관 포함)	County별 이전 직원 수	계
Agriculture & Food	Carlow 100, Cork 70, Laois 400, Wexford 85	655
Arts, Sport & Tourism	Cork 200, Kerry 165, Kilkenny 45	410
Communications, Marine & Natural Resources	Cavan 425, Cork 150, Leitrim 40	615
Community, Rural & Gaeltacht Affairs	Donegal 30, Galway 50, Mayo 140	220
Defense	Kildare 500	500
Education & Science	Laois 70, Offaly 75, Westmeath 445	590
Enterprise, Trade & Employment	Carlow 250, Clare 300, Kilkenny 110, Offaly 250, Wicklow 140	1,050
Environment, Heritage & Local Government	Kilkenny 60, Waterford 200, Wexford 445	715
Finance	Cork 200, Offaly 130, Waterford 300	630
Foreign Affairs	Limerick 130	130
Justice, Equality & Law Reform	Laois 40, Longford 130, Meath 100, Roscommon 230, Tipperary 480	980
Office of Public Works	Cork 100, Mayo 150, Meath 275	525
Revenue Commissioners	Clare 50, Kerry 50, Kildare 250, Limerick 50	400
Social & Family Affairs	Donegal 350, Leitrim 225, Louth 300, Monaghan 110, Sligo 100	1,085
Transport	Clare 100, Cork 200, Galway 160	460
기 타 (Environment, Finance, Health, Social& Family Affairs, Revenue Commissioners)	차후 결정	1,335
총 계		10,300

고 있다. 아일랜드는 1960년대 착수한 경제 근대화의 결과 현재 1인당 소득이 3만 3,000달러 정도로서, 이에서 한 걸음 더 나아가기 위해서는 좁은 국토의 효율적 연계를 통한 질적 발전이 필요하다는 인식이 바탕에 깔려있다.

지금까지의 해외사례에서 확인되는 바와 같이 국토여건이 우리나라와 유사한 많은 국가가 공공기관의 지방이전을 수도권 집중에 대처하는 주요 정책수단으로 채택하였음을 알 수 있다. 또한 지방이전 시책은 이해당사자가 많고 장기간 소요되기 때문에 법적 근거를 토대로 한 범정부적 추진이 필요하다는 시사점을 도출할 수 있다. 마지막으로 프랑스와 일본의 사례에서 시사하는 것처럼 이전하는 직원에

표 11 공공기관 지방분산의 해외사례 비교

	수도권 과밀과 국토불균형 문제 극복			낙후지역 및 지방도시 활성화	
	수도외곽 분산형	정부부처 지역분산형		공공기관 지방이전형	
	일 본	영 국	아일랜드	스 웨 덴	프 랑 스
이전 목적	- 동경의 과밀해소	- 런던의 과밀억제 - 지방활성화	- 더블린 집중억제 - 지방의 활력증진	- 수도의 인구억제 - 지방인구감소 방지	- 파리집중억제 - 낙후지역 개발
이전 기관 선정 기준	- 동경 도심에 입지가 부적당한 행정기관 및 특수법인	- 행정효율성 저하가 적고 비교적 자립적인 기관	- 지역에 미치는 영향 - 유관기관의 입지 등 - 8 부처 1 청	- 중앙정부와 관련이 적은 기관 - 중앙정부 집행기능이나 연구기능	- 중앙행정기관과 연계가 적은 기관 - 국가의 지원을 받는 기관
이전 대상 지역	- 공공기관은 수도권 ‘ 업무핵도시 ’ 중심	- 보조지역 및 실업률이 높은 70여개 도시	- 지역별 기능클러스터링 - 25개 (county) 53개 지역	- 3대 도시권을 제외한 인구 10만 이상 17개 도시	- 고용이 감소하는 지역 78개 도시
이전 경위	- 공공기관은 `88 ~ `89년 기본방침, 이전결정	- 1962년 프레밍보고 - 1973년 하트만권고 - 1988년 행정개혁	- 2003년 지방분산 프로그램 발표	- 69년 지방분산위원회 설치 - 71년 1단계, `73년 2단계 결정 - 최근 신설기관 지방배치	- 91 ~ `92년 3차에 걸쳐 이전계획 발표
이전 규모	- 공공기관 1만 7,000명	- 총 6만 9,000여명	- 10,300 계획	- 정부직원의 1/4인 1만 1,000명	- 2001년까지 공무원 3만 여명
이전 지원	- 각 부처에서 주택입주권 알선 - 이전 원치 않는 직원에 대한 대책 강구	- 이전수당 - 주택수당 - 자녀교육비 보조	- 보다 좋은 사무 (근무) 환경 - 직업연수 교육 등	- 이전이 곤란한 직원은 타 직업 알선 - 공공주택입주권 - 가족의 직장알선	- 이전 원치 않는 직원은 유사기관 및 타 직업 취업알선 - 이전보상금 및 이전비용 지급

대하여 다양하고 종합적인 지원책을 강구하여 지방에 조기정착을 유도하는 것이 성공적인 공공기관 지방이전에 매우 중요함을 확인할 수 있다.

V. 최근의공공기관이전시책의특성

여기에서는 2005년 6월 24일 정부에서 발표하여 현재 추진중인 공공기관 지방이전계획을 이전의 우리나라 공공기관 추진시책 및 해외의 공공기관 이전사례와의 비교 관점에서 검토한다. 공공기관 지방이전 계획의 주요 구성요소인 이전대상기관, 이전지역, 이전기관이나 직원에 대한 지원 등의 세 측면을 주 대상으로 하여 살펴보았다.

1. 이전대상기관의 선정

이전대상기관의 선정은 정책의 기본방향을 가늠할 수 있는 중요한 요소라 할 수 있다. 즉 이전대상에 대한 검토 및 이전기관의 선정이 수도권에 소재하고 있는 공공기관 전체를 대상으로 하느냐, 특정기능 또는 신설기능에 한정하는가 등의 검토를 통해 정책추진의 의지를 확인할 수 있다.

본 계획에서는 전체 410개 공공기관 중 수도권에 소재하는 346개 기관을 대상으로 하여 기관의 성격 및 수행기능을 자세히 분석하였고, 불가피하게 수도권에 잔류하는 것이 필요한 기관은 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 이전대상기관으로 선정하였다(<표 13> 참조).

금번 공공기관 지방이전계획은 수도권에 소재해야 할 특별한 사유가 없는 한 모든 공공기관을 지방으로 이전하는 것을 기본방향으로 하고 있다. 이러한 측면에서 지금까지 우리나라에서 추진되어 온 방식과 다른 것으로 수도기능 분산의 적

표 12 이전대상 공공기관 현황

전국 공공기관	수도권 소재 기관	이전대상기관				
		계	소속기관	투자·출자기관	출연기관	개별법인
410	346	175	67[1]	26	53	29

주 : 1) 위원회 13개, 교육연수·연구기관 22개, 기타 32개.

극적 의지를 보여주고 있다. 또 다른 특징으로 구체적인 이전대상기관의 선정에서는 앞서 지방이전을 추진한 영국이나 프랑스 등과는 조금 차이를 보이고 있다. 즉 대상기관의 선정에서 수도권과 지방의 공동발전이라는 전략적 틀에서 접근하고 있다. 지방의 발전에 도움이 되는 기관이라 하더라도 수도권 지역의 발전전망이나 수도권의 전략산업과 관련된 기관을 제외하고 있다는 점에서 지방뿐 아니라 수도권의 특성화 발전도 유도하고 있는 점이 특징이다.

이전대상기관 또는 이전기능의 선정에서 관심이 되는 이슈의 하나는 어떠한 수준의 기능을 이전하는가이다. 해외의 사례에 비추어 볼 때 공공기관의 이전은 하급직이나 저차원의 공공서비스 기능이 이전대상으로 선정되어 지역파급효과의 측면

표 13 이전대상기관 선정기준

		선정기준
잔 류	법정잔류 (균특법 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·복리 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), (균특법 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 동반 이전기관	- 행정중심복합도시에 이전하는 중앙행정기관과 밀접한 관련이 있는 기관
	일반이전 가능기관 (지역분산입지형)	- 중앙정부의 집행기능이나 연구기능을 수행하는 기관 - 수도권과 연계가 적은 기관 - 이전비용이 적게 드는 기관 - 업무기능과 기관운영상 이전이 합리적인 기관 - 지역개발 파급효과가 큰 기관 등

에서 문제가 제기되기도 한다(Lyon, 2004). 아일랜드의 계획과 마찬가지로 우리나라의 계획에서도 선정된 기관 전체(본사기능)가 이전하여야 하므로 지역발전의 계기로 활용하는 측면에서는 매우 적극적이라 하겠다.

2. 지역배치의 실행

이전대상 지역도 이전과는 달리 수도권과 대전을 제외한 12개 광역시 · 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 하는 것은 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 당사자인 공공기관의 이전지역 선호와 지역의 유치기관 선호를 최대한 반영하였다는 것이다.

형평성의 원칙에 따라 시·도별 발전정도를 감안하여 배치 규모를 차등화하고 이를 위해 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.

두 번째, 효율성의 원칙에 따라 유사한 성격의 기관을 기능군으로 분류하여 함께 배치하고 있다. 즉 지방이전의 효과측면을 고려하여 이전기관을 유사한 기능을 수행하거나 상호업무를 맺고 있는 연관기관이 함께 이전할 수 있도록 하였다. 구체적으로는 지역전략산업과 연관성이 큰 12개의 산업특화기능군과 지방의 중추관리기능 강화 및 지역의 역량확충에 기여가 가능한 9개의 유관 기능군으로 묶어 이전하도록 하였다.

각각의 기능군은 지역발전방향과 지역전략산업 육성 및 지역별 산업구조와 특성을 감안하여 지역별로 배치되었다. 그외 업무효율성, 산업적 특성, 지역 연고성, 이전 기관의 희망 등을 감안하여 지역별로

표 14 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) 거점구축 · 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 · 첨단과학기술을 접목한 미래형 농도
경 남	주택건설 중소기업진흥 국민연금 등	· 건설기술 및 관련 서비스산업 육성 · 지식집약형 첨단산업(육성)의 중심지
제 주	국제교류 교육연수 국세관리 등	· 제주국제자유도시 육성 · 교육연수 특성화로 지역경제기반 강화

배치되었다. 시도별 이전하는 기능군과 지역발전 전망과의 연계는 <표 14>와 같다.

이상 지역배치 측면의 특성을 평가하면 우선 상대적으로 발전이 취약한 도(道)에 많은 기관을 배치하여 균형발전 효과를 극대화할 수 있도록 하였다는 점에서 금번 공공기관 지방이전 정책이 단순히 수도권 집중의 완화보다는 지역균형발전의 정책목표에 더 많은 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 이는 수도권과 대전을 제외하고 전 국토에 걸쳐 고루 이전하고 있다는 점에서도 확인된다.

이전방식의 측면에서는 선진국의 사례에서도 기능적으로 서로 유사한 기관을 그 기능과 관련성이 높은 지역에 이전하는 것이 효과가 크다고 지적하고 있다(김태환, 2005). 우리나라와 외국의 추진경험과 차이를 보이는 것은 이전대상 공공기관의 대부분을 수행기능의 유사성에 따라서 이전을 추진하고 있다는 점으로 공공기관의 기능적 측면을 매우 강조하고 있다. 이 경우 기능적 유사성을 기능적 연계성으로 발전시킬 수 있는 방안이 중요한 과제로 제기될 수 있을 것이다. 유사한 기능의 집단이전과 관련하여 관심을 가져야 할 또 다른 과제는 이전기능을 잘 활용하여 실질적으로 이전지역의 발전으로 유도하는 것이다. 해외사례에서 확인되는 것처럼 이전지역의 경제사회적 특성에 대한 세밀한 분석이 선행되어야 하고 이를 바탕으로 하여 이전하는 공공기관의 역할을 포함한 지역발전 전략의 수립이 요구된다.

3. 지역정착을 위한 지원

마지막으로 공공기관 지방이전 추진과 관련하여 가장 중요한 검토요소 중의 하나는 이전기관과 이전지원에 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 입장에서도 이전지역에서 생활하는데 불편함이 없어야 할 것이다.

이번 계획에서는 정부차원의 이전방안을 마련하여 현재상태보다 좋은 근무여건 및 생활환경 조성을 목표로 하고 있다. 이전기관에 대한 지원으로 기존사옥 등의 매각이나 새로운 사옥마련을 위한 지원 등 이전의 애로 사항을 조기에 해소하고 이전에 따른 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.

공공기관 지방이전 성공을 위한 이전

에 대한 지원은 이전 초기 단계에서는 이전지원 프로그램도 중요하지만 장기적 관점에서 이전기관이 뿌리를 내리도록 최대한 고려하는 것이 필요하다. 공공기관의 이전은 기관에 따라 상당히 오랜기간이 소요될 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다.[8] 또한 이전과 관련하여 발생할 수 있는 갈등요소나 문제점 - 이전장소의 불일치, 신구직원 간의 관계, 이직에 따른 업무공백 등 - 에 대한 대처도 이전지원과 관련하여 검토되어야 할 사항이다. 그 외 해외의 여러나라 사례에서 확인하는 바와 같이 지방이전 수당이나 이사비용 지급, 대학생 자녀 학자금 지원 등 경제적인 직접지원도 고려하여 이전에 대한 부정적 인식을 줄일 수 있도록 하는 것이 중요하다.

VI. 결 론

수도권에 대한 소극적인 억제위주의 정책에서 보다 적극적으로 수도권에 소재하는 공공부문을 지방으로 이전하는 정책으로 전환하는 사례는 우리나라를 비롯하여 많은 나라에서 시도되고 있다. 이는 민간에 대한 입지규제나 부담금과 같은 진입장벽으로는 수도권에 대한 집중현상을 해결하기에는 미흡하다는 판단에서 기인한다.

이전의 효과면에서도 공공기관의 이전은 지역의 발전에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인된다. 우리의 경우처럼 지방의 자생적인 발전여건이 고갈되고 있는 여건에 비추어, 수도권에 대한 집중해소 효과뿐 아니라 공공기관이 수행하는 고차원의 서비스 기능을 활용하여 지역의 발전에 새로운 계기를 제공하려는 정책적 시도는 국가균형발전의 차원에서 매우 의미가 깊다고 하겠다.

특히 우리나라는 중앙집권적 정치행정 구조가 오랜 세월 고착되어 있고, 서울 지향적인 가치관이 사회 각 분야에 매우 폭넓게 뿌리내리고 있는 현실을 감안할 때, 중추관리기능을 수행하는 공공기관의 지방이전은 그 활용 여하에 따라 효과가 매우 클 것으로 예상할 수 있다.

최근 추진되고 있는 공공기관의 지방이전은 수도권 인구 분산차원에서 추진된 과거의 공공기관 분산정책과도 상당한 차별을 보이고 있다. 현 공공기관 이전정책은 단순히 수도권 기능의 분산차원을 넘어 지방의 특성화된 발전과 연계 추진하려는 측면이 강조된다. 이 경우 해외사례에서 확인할 수 있는 바와 같이 이전지역의 경제사회적 특성에 대한 세밀한 분석이 선행되어야 하고 이를 바탕으로 하여

8) 프랑스의 농업구조조정 중앙본부(CNASEA)의 경우 이전결정에서 최종 이전까지 13년이 소요되었다(건설교통부, 2005).

이전하는 공공기관의 역할을 포함한 지역발전 전략의 수립이 요구된다.

해외사례의 분석을 통해 본 현재 정부에서 추진 중인 공공기관 이전정책은 여러 측면에서 차별적 특징을 가진다. 먼저, 이전대상기관의 선정과 관련하여 수도권에 입지하는 모든 공공기관을 대상으로 수도권 입지의 불가피성을 검토한 점을 볼 때 수도기능 이전의 의지를 적극적으로 보여주고 있다.

이전기관의 선정과 관련해서는, 영국의 경우 이전파급효과가 큰 전략적이고 수준 높은 기능의 일자리가 수도권에 잔류하는 문제점을 보여주었다. 반면, 아일랜드의 경우에는 공공기관의 최고 전략적 기능이 꼭 포함되도록 하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 수도권 입지가 반드시 필요한 것이 아니라면 기관전체 또는 본사기능이 이전하게 되므로 이전되는 지역에 대한 파급효과 측면에서 장점이 기대된다.

이전방식에 있어서도 여러 해외사례에서 확인되는 것처럼 지방이전의 파급효과를 극대화하기 위해 공공기관 간의 클러스터링을 도모하는 집단이전 방식을 위주로 하고 있다. 프랑스의 경우 공공기관의 특성을 감안하여 지역의 특성에 맞추어 이전한 사례를 보여주고 있으나, 특정기능에 대해 제한적으로 시도되고 있다. 우리나라의 경우는 대부분의 공공기관에 대해 수행하는 기능이나 역할에 따라 이를 이전하는 지역의 지역산업 및 지역의 특성(발전전망)과 연계하여 배치하고 있다. 다만 이를 추진하는데 있어 이전하는 기능이 지역에서 시너지 효과를 높일 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

또 다른 특징은 공공기관 이전에 대한 지원방안에서 찾을 수 있다. 공공기관 이전정책의 성패는 이전하는 공공기관이 그 지역에 잘 정착하여 지역발전의 계기로 작용하는데 달려있다. 이전 후에도 업무의 효율성이 저하되지 않도록 배려하고, 이전직원들의 생활환경이 현재 상태보다 개선될 수 있도록 목표를 세우고 있다는 점은 매우 중요하다. 이에 덧붙여 해외사례에서 보여주듯이 이전이 장기간 소요된다는 점을 잘 인식하여 보다 장기적인 관점에서 이전지원 프로그램을 마련하는 것이 필요하다.

마지막으로 우리나라의 공공기관 지방이전 정책은 수도권 과밀의 문제를 안고 있는 영국이나 프랑스 등에 비해 매우 단절적으로 추진되어 온 경향이 있다. 공공기관 이전을 장기적 관점에서 지속적으로 추진하는 것이 필요하며 이를 위해 프랑스의 경우처럼 정부내 전담조직의 운영도 검토할 만하다.

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.

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.

· 박헌주 · 김광익(1997),「수도권정책의 현안과제와 개선방안 - 수도권 공공청사의 지방이전방안」, 안양 : 국토연구원.

· 주성재(2003),“ 외국의 행정수도 및 공공기관 이전사례와 시사점 ”,「지역연구」, 19(2), 187 ~ 208.

· 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 à Limoges : 3. L ’implantation des publics, ” 2001(http://wwwdatar.gouv.fr/)

· 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.

· Montricher, N. & Thoenig, J.(1993), Delocalisations des Emplois Publics, DATAR.
· Experian Business Strategies(2004), The Imapct of Relocation: A Report for the Indupendent 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.
· Marshall, J.N. et al(2005), Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal, *Regional Studies*, 39, 767-787.
· Marshall, J.N.(2007), Public sector relocation policies in the UK and Ireland, *European Planning Studies* 15(5), 645-666.
· 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, Jyvaskyla, Finland, August 27-30.