

영국 공공기관 지방이전의 사회·경제적 효과

Neill Marshall

(영국 뉴캐슬대학 인문사회대 교수)

I. 유럽의 공공부문이전 정책

최근 5년 동안 유럽 각국에서는 주로 정부 비용을 절감하고 지역간 불균형을 개선하기 위한 수단으로서의 공공부문 이전이 큰 쟁점으로 부상하고 있다. 여기에서는 유럽에서 공공부문 이전에 대한 관심이 증가하는 이유를 간단하게 정리한 뒤 영국의 이전정책을 살펴보기로 한다. 즉 공공부문 이전이 원 지역과 이전 지역, 공공부문 자체 운영 분산에 미치는 영향에 대한 기존 연구를 검토한다. 분산 비용 및 이익에 대한 연구를 조사하면 공공부문 이전의 모범 사례를 찾을 수 있다. 하지만 실제로는 공공부문 이전 자체의 영향이나 정확한 이전방법에 대한 연구가 충분하지 못하며, 공공부문 이전을 추진하는 경우 세부 사항에서 많은 어려움이 예상된다. 현재 국가 간 정책 확산이 신속하게 진행 중이지만(Burnside, 2004년), 각 정책의 효율성이 서로 다르고 국제적으로 비교 가능한 분석 자료가 거의 전무한 실정이다(Painin et al, 1993년).

영국은 2차 세계대전 때부터 주기적으

로 공공부문 위치를 재검토하여 공공 업무를 광범위하게 분산하여 왔다. Michael Lyons경의 검토 결과에 따르면, 2004년 7월에 Chancellor가 London과 South East에 있는 약 2만개 정도의 공공부문 이전 제안을 수용했다(Lyons, 2004년 HM Treasury 2004년 상반기). Lyons의 근교 분산은 여러 가지 측면에서 혁신적이다. 각 부서는 이전하기 전 사례로 분산할 일상 업무 부분만을 확인, 사업 계획에 따른 공간적 접근성 측면에서 다른 곳이 아닌 런던에 남아야 하는 근거를 제시해야 한다. Lyons 검토서는 도시 지역에서 분산 및 클러스터링 이전의 영향을 극대화하는 지역경제 사례도 중점적으로 다룬다.

프랑스도 영국처럼 1955년부터 오랫동안 파리의 공공부문 및 민간부문을 다른 지역으로 이전해 왔다. 수도에 사무실을 건립 또는 개장할 때에는 정부의 허가가 필요했고, 반드시 파리에 있을 필요가 없다고 판단되면 외부로 이전해야 했다. 2000년부터는 「지역공공부문고용위원회(Committee for the Territorial Establishment of Public Sector Employment)」 주도 하

에 공공부문을 더 균형있게 분산시키기 위한 정책이 도입되었다. 이에 따라 파리에 공공부문 사무실을 열려면 허가를 받아야 하는 것은 물론, 사무실은 수도권이 아닌 다른 지역의 대도시로 이전하고 일반 업무 부문은 지방의 중소도시로 분산하도록 권장한다(www.citep.gouv.fr). 내각은 적절한 계획을 세워서 이전 관련 업무를 확인하고 꼭 파리에 있을 필요가 없는 업무에 대해 적절한 지역을 제안해야 한다. 오랜 역사로 볼 때 이전정책이 광범위한 지지를 얻었음을 알 수 있으나, 아일랜드에서는 Dublin에 있던 약 1만 300개의 공공부문 일자리가 이전되면서 지난 2년간 엄청난 반대에 부딪혀 왔다. 가장 큰 쟁점은 이전 프로그램에 8개 부처 본국이 포함되어 있다는 사실과 첫 번째 단계에 공공사업부 및 국방부, 미술부, 스포츠관광부, 사회가정부를 포함시킨 것이다(Decentralisation Implementation Group, 2005년 2004년 상반기 및 하반기). 그다지 널리 알려지지 않은 것으로는 최근 개정된 핀란드 정부의 「정부기능 분산프로그램(Yli-skyla-Peuralahti, 2003; Sotarauta, Mustikkamaki and Raunio, 2004)」이 있다. 또한 2003년 논쟁을 불러일으킨 이전 사업으로 오슬로에 있던 노르웨이 정부의 8개 규제 당국 이전이 있다. 당시 900개 가량의 일자리가 함께 이전되면서 수도의 실업률이 전국 평균을 상회했다(www.eiro.

eurofound.eu.int). 정도의 차이는 크지만 1999년에 Bonn의 독일 연방 정부 및 의회가 Berlin으로 이전하면서 1만 3,000명의 직원이 직장을 옮겼고, 이후 다른 지역이 Bonn에 합병되어 독일 내 핵심 공공 업무가 점점 더 특정 지역에 집중되게 되었다(www.bmvbw.de). 유럽 외 지역에서의 공공부문 이전도 큰 관심사다. 대한민국의 경우 166개 정부 부처 및 3만 개 가량의 일자리를 표시한 여러 도시로 분산한다(2007년 6월). Richardson의 지적대로(2003년), 많은 정부가 오랫동안 수도 및 관련 정부 기구 이전을 통해 국내 정치, 문화, 지역 및 경제적 차이를 극복해 왔다(예 : Brasilia, Abuja, Islamabad, Canberra).

수도의 공공부문 이전사례 지원시 주요 쟁점으로 다음 8가지를 들 수 있다.

- ① 비용 절감 : 수도의 경우 사무실 임대료 및 임금이 비싸기 때문에 수도의 공공부문 이전으로 운영비용을 절감할 수 있다(Marshall et al, 2003년).
- ② 서비스 품질 개선 : 수도의 공공부문 이전의 경우, 지방은 노동시장 경직성이 덜하기 때문에 직원의 공무수행 능력이 좋아지고 서비스 질이 개선된다는 주장은 아직 논란의 여지가 있다(Lyons, 2004년).
- ③ 변화에 대한 촉매 역할 : 프랑스, 아일랜드, 영국이 공공부문 이전을 통

한 분산 욕구가 가장 강하며, 유럽 국가의 경우 성장이 공공부문의 효율 개선 및 현대화에 초점을 맞추고 있기 때문에 그 중요성이 더욱 커지고 있다(www.citep.gouv.fr ; Lyons, 2004년 Decentralisation Implementation Group, 2004년 상반기).

- ④ 접근하기 쉬운 개방형 정부 구성 : 이것은 스코틀랜드 기존 프로그램에서 명시한 목표지만, 변함없이 국가의 상호교류 네트워크 중심인 수도에서 다른 곳으로 공공부문을 이전하면서 이 목표를 달성할 방법이 명확하게 나타나지 않는다. 핀란드의 경우처럼 농림부를 시골 지역으로 이전하는 등 각 부처를 더 적절한 위치로 분산한다면 목표 달성에 더 유리할 것이다(Yliskyla-Peuralahti, 2003년).
- ⑤ 정책 수행 개선 : ‘제일선’ 공직자를 이동시켜서 정책을 입안, 지역 ‘연대’(스코틀랜드 의회의 재정위원회, 2004년) 정책 입안자에게 해당 지역에 대해 정확하게 알리고 시설 공동 이용을 촉진한다. 노르웨이의 규제기관 분산 안에서 흥미로운 부분은 규제하려는 단체들과 공간적으로 분리되면 독립성이 커진다는 주장이다(www.eiro.eurofound.eu.int).
- ⑥ 중앙과 변두리 사이의 균형 추구: 프랑스, 핀란드, 아일랜드, 영국의

공공부문 이전은 일자리 창출 및 지역경제 개발 촉진을 위해 활용되며, 동시에 수도권외의 부동산 및 노동 시장 인플레이션 압력 감소도 기대할 수 있다(Lyons, 2004년 Decentralisation Implementation Group, 2004년 상반기).

- ⑦ 지역적 불균형을 해소하여 더 효과적인 국가 정책수립 가능: 이것은 이전 프로그램의 부차적 역할이지만, 영국 토의록에 의하면 Experian(2004년)은 이전을 통해 국가 내 지리적 불균형을 줄여 국가 통화정책의 효력을 증대시킬 수 있다고 주장했다.
- ⑧ 국가 보안 : 9·11 테러 이후, 신중한 보안 조치의 일환으로 수도가 아닌 곳에 중요한 정부 기능을 분산하거나 ‘비상’ 사무실을 구축하려는 움직임이 가시화되고 있다. 이 사업은 과거 국가 재난 계획의 일환으로 이 방법을 사용했던 일본 등의 경험을 토대로 진행된다(www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/daishu/English/er_001.html).

공공부문 이전 관련 비용 절감 및 정부 운영상 이익은 장기적 측면이지만 이전에 따른 혼란 및 재정 비용은 단기적으로 나타난다. 특히 정치가의 경우 단기적으로 선출 가능성에 악영향을 미친다. 경제 범위가 확장되면 수도권의 사무실 임대료 및 인건비가 증가하지만 성장이 제한되면

증가세가 늦춰지는데다 관련된 정치적 움직임이 더 커지기 때문이다. 반면, 이전의 정당성이 인정되고 이전 프로그램 중 일부가 실패해도 자문 부족으로 돌리면 정치적 매력이 커진다.

분산 프로그램으로 인해 중요한 관리 기능에 혼란이 야기되거나 중앙정부의 조정 역할이 손상될 수 있다는 우려가 많다. 지원 공직자와의 밀접한 관계와 종속성이 손상될 것을 염려하는 고위 공직자이나 장관 등 기득권층의 반대에 직면하는 경우도 많다. 노르웨이의 분산 프로그램에서 흥미로운 부분은 이전 프로그램의 공간적 영향력을 반영하는 지리적 위치에 따라 각 정당, 고용주, 노동조합이 제안하는 Oslo로부터의 이전 방법이 서로 달랐다는 것이다. 노동조합은 강제로 직원을 해고하거나 새 지역으로 이동시키지 않으려 하기 때문에 이전 프로그램을 거부하는 경향이 있다(재정위원회, 2004년). 특히 프로그램이 철저하게 중앙 집중식으로 통제되는 ‘정치적 선심 공세(pork barrel)’일 경우, 서로 경쟁하는 지역의 이익 단체들이 자기편에게 공직을 전리품처럼 나눠줄 수 있다. 일례로 1960~70년대의 영국 국회 방송에는 이와 관련된 다양한 특별 변론이 등장한다. 좀더 최근의 사례로는 아일랜드 분산 프로그램 제안시 여당이 특정 지역의 선거에서 지지를 높이려 했다는 비판을 받았다(Walsh, 2004년). 이런 정치적 쟁점 및

우려 중 일부는 공공부문 이전 사례 지원을 위한 체계적인 연구가 부족하여 기인한 면도 있다.

II. 영국의 공공부문분산

1. 역사적 증거 자료

공공부문 이전 측면에서 보면 특히 영국을 주목할 만하다. 영국은 오랫동안 공공부문 분산에 노력해 왔으며, 1998년의 아일랜드 독립 후에는 스코틀랜드 의회 및 웨일즈 의회, 북아일랜드의 차별화 정책을 지지하는 더 큰 지방자치단체가 설립되어 주목할 만한 차별화 정책이 쏟아져 나왔다. 영국의 공공부문 이전 사업은 정치적 집중화·분권화(영국이 국가 단위로 정치적 독립을 이루었으나 잉글랜드 지역에서는 상대적으로 덜했다) 방법에 중점을 두며, 공공부문이 지역경제에 긍정적 영향을 줄 수 있도록 직원의 이동 없이 직무 이전 또는 내부적 구조조정을 수행하여 조직 행정 집중화·분권화(행정의 조직 및 수행 방법 변경) 및 지리적 집중화·분산화와 긴밀하게 상호 작용한다.

결국 공공부문 분산은 내각 경질이 없을 경우 주로 국가적 차원에서 여러 해에 걸쳐 이루어지지만, 시간이 갈수록 조직 개편 및 공공부문 효율성 개선 시도의 중요성이 높아진다. 최근에는 스코틀랜드

의회 및 행정부, 웨일즈 의회 및 집합 정부와 관련 있는 영국의 국가 내부 중에서 자치 정부 내 추가 이전이 진행 중이며, 장기적으로는 벨파스트 협정(Belfast Agreement)을 통해 북아일랜드의 헌법 발전 방법을 모색 중이다. 특히 스코틀랜드 행정부는 정치적 독립 후 그 이점을 골고루 보급하기 위해 국민에게 더 가까이 다가가고 더 개방적이며 기꺼이 지역 주민의 의견을 경청하려 애쓴다(Lloyd and Peel., 2006년). 또한 이런 노력의 일환으로 공공부문 이전이 추진되고 있다.

지난 40여년 동안 약 6만 9,000개의 공공부문 일자리가 런던에서 다른 지역으로 분산되었고, 1976년 18만 1,000명이던 수도의 공직자 수가 2002년에는 8만 7,000명으로 감소했다. 이전 요구는 주기적으로 반복되고 있다. 과거 이전 사업으로는 1963년의 Flemming Review나 1973년의 Hardman dispersals으로 시작한 이전 사업, 1988년에 시작된 Rawson2Phase PR! k2]@P44 런던 열 것 * , "R@ 6%:I

연구했다.

“현재 프로그램의 비용은 현재 공공 비용 조사 기간 중 남은 부분인 1983~84년 2억 5,000만 파운드가 넘으며 1990년대가 되어야 분산의 효과가 비용을 상회하기 시작할 것이다. 바로 이런 점이 Hardman의 초기 설정을 더 이상 활용할 수 없게 한다. 1973년에는 이전에 비해 공무가 크게 확장되어 London의 비싼 임대료를 감수하면서 정부 공관을 늘려야 했다. 정부는 보통 공공업무 규모 축소를 지향하는데다 London과 지방의 사무실 임대료 차이가 줄어들면서 사람들을 London 외부로 이전시켜 얻는 장기적 재정 이득이 감소되고 있다(Hansard, 1979년 col 902~922).”

1979년 이후에는 “새로운 공공부문 관리”(Clarke 및 Newman, 1997년)를 활용하여 공무를 크게 변화시켰다. 치밀한 중앙집중식 전략 및 재무 관리, 이전된 운영 관리, 유사 시장 도입, 시행시 민간부문 책임 분담 등 점점 더 많은 기업가가 공공관리에 참여하기 때문에, 이제 분명 공공부문의 지리적 위치는 그다지 중요하지 않다. 1980년대 말에는 다양한 개편 노력에도 불구하고 London 및 South East의 급격한 성장세(정부의 재무부문 구조조정 및 기업문화 추구를 통해 촉진)로 인해 임금 및 부동산 시장의 인플레이션이 발생, London 근처에서의 공공부문 운영이 어려워졌고, Lawson-Thatcher

이전 계획이 추진되었다. 공공업무 ‘분산’을 통해 정부기관을 분할하고 각 부서 수준에서 자치권을 더 많이 부여하는 이전 사업은 중앙에서 관리하는 프로그램인 ‘Top Down’ 방식보다는 각 부처가 필요로 하는 상업적 판단을 기반으로 한다. 이전은 수도에서 약 80~170마일 떨어진 중부지방에 집중되지만, 유명한 이전(예 : Leeds로의 보건국 이전, Nottingham으로의 내국세청 이전)의 경우 아직 하위직 공직자의 이전에 초점을 맞춘다.

2. Lyons의 근교 이전

기존의 이전 사업에도 불구하고 영국의 공공업무는 아직도 특정 지역에 지나치게 집중되어 있다. Lyons 검토서의 내용을 보면, 1976년 이래 앞에서 설명한 근교 이전이 반영되어 지리적 분산이 가속화되는 중인데도 공직자는 여전히 London에 집중되어 있다(Lyons, 2004년). London의 집중화는 고위 공직자로 올라갈수록 심해진다. London은 공직자의 18%, 그 중 고위 공직자가 67%를 차지하는 명실상부한 본거지이며, 스코틀랜드 및 웨일즈 행정 업무를 제외하면 이 수치는 74%로 높아진다. 또한 고위 공직자(6, 7급)가 아닌 하위 공직자의 47%가 거주한다. 공직 중 고위층 집중 형태는 정부 부처 본국 및 기타 공공부문 단체의 지역적 집중 현상을 반영한다(예 : 영국 문화재청, 영국 체육

회). Yorkshire 및 Humber에도 본국이 있긴 하지만(Leed의 보건국) London에 총 20개의 부처 본국이 있다. 또한 공직 연감에 기록된 부처가 후원하는 310개 공공부문 단체 중 79%가 London에 위치해 있거나 본국이 런던에 있다. 지난 10여년간 신설된 부처에서는 고급 의사결정 부분이 지역적으로 집중되어야 한다는 주장이 약해지고 있으나, 이 경우에도 부처 중 Lion 몫(약 55%)은 London에 있다(Marshall et al, 2003년).

2010년까지 London 및 South East의 약 2만개 부처를 다른 지역으로 분산하라는 제안은 부총리실에서 만든 가벼운 “전략 지침(Strategic Guidance)”에 의해 중앙집중식으로 일괄 처리되는 방식이지만, 1980~90년대 프로그램은 당국이나 부처별로 확인, 계획, 실행되어 개별적으로 이전된다. 영국 정부 관청의 본국 감량화 정책이 장기간 확대되고 여기에 1990년대에 소개된 “기관화(agencyfication)”(조직 차원에서 전략적, 정책적 측면이 많은 업무 부문을 운영적 측면과 분리하는 정책)로 지리적 이동까지 가세하여, 앞으로는 전략적으로 중요한 상위 기능만 수도에 남을 것이다.

최근에는 분산 및 재구성이 이전과 더욱 밀접하게 진행된다. Lyons(2004년 5)에 의하면 이전 사업이 장기간 “공무의 본질, 조직, 생산성, 규모”에 대해 대대적인 리엔지니어링을 촉진할 수 있다. 이를

통해 Lyons은 정부 의제를 현대화하며, OGC(Office of Government Commerce)가 Gershon ‘효율성 검토(Efficiency Review)’의 일환으로 구현한다(Cabinet Office/HM Treasury 2003년).

하지만 검토서 작성은 쉬워도 실제 구현하는 것은 별개의 문제다. 예를 들어 공직자 노동조합은 Lyons 프로젝트에 반대한다. Lyons 이전이 중기적 관점으로 추진되고 핵심 부처 업무보다는 비정부기관(NDPB, Non Departmental Public Bodies)을 중심으로 진행되며 공공업무의 상충부를 손대지 않는 한, 이런 반대는 점차 완화될 것이다. 하지만 공직자 노동조합은 이전에 따른 영향 및 상대적으로 8만개의 일자리를 줄이는 ‘효율성 검토(Efficiency Review)’에 대해 크게 반대하고 있으며, 상대적으로 인적자원 관련 문제는 간과되었다. Lyons이 이전의 궁극적 분산을 설명한 적은 있으나, 지금까지는 Lyons 검토서에 상술된 지리적 영향 중 공유지 부분에서 약간의 정보를 제공할 뿐이다. 하지만 이것은 주로 부처 이전에 대한 내용으로, 직원이 이동하는 대신 구조조정이 벌어진다는 주장이다.

2006년 11월에는 일부 고위 관리직이 연관되었다. 이전되는 일자리 중 9%만이 고위 공직자(6, 7급)이고 2%는 정책 전략적 직책이며, 54%는 하위 행정직 및 행정 사무직이다. 지금까지는 단기간 성과를 얻는데 급급했고, 국세청, 노동연금

부, 국방부(계획된 이전 사업 중 62%)에서 이전 사업을 수행했다. 이미 Lyons 검토 이전에 이전하기로 계획되었던 부처들이다. 이전은 대부분 기존 공관 내에서 소규모로 진행된다. Lyons 검토에는 현란한 수사적 기교들이 발견되지만, 사실 특정 지역에 클러스터를 이전하려는 추진력이 없었던 것으로 판단된다. 약 1만개(80% 가량)의 일자리가 이전되거나 이전 계획된 지역은 Wales, South West, North West, Yorkshire, Humber의 5 곳으로, 이 중 North West, Yorkshire, Humber에 관리직이 이전되었다. 대부분 100~300마일 가량 이전하지만, London 이 원지역이 경우만 보면 수도로부터 이전의 45% 가량이 100~150마일 이내로 나타난다. Lawson-Thatcher 근교 이전도 유사하다. 이들 지역은 성장보다 일자리 감소가 더 크기 때문에 일부에서는 지역 성장에 심각한 영향을 준다고 반대한다.

공공기관 이전은 경쟁적 성격이 강하기 때문에 투명하게 충분히 합의해서 추진해야 한다. 그러므로 주기적으로 검토하는 영국의 전통은 이런 관점에서 아주 효과적인 방법이다. Lyons 검토는 공공부문 이전에 있어 국가 차원의 전략적 의제를 설정했다. Lyons은 세부적인 업무상 사례를 중요하게 다룬다. 이전과 관련 없는 부처의 이해를 구하는 것도 중요한 성공 요인이다. 또한 OGC(Office of Government Commerce)를 통해 이전 프로그램

실행을 중앙 관리하여 국가 및 지역의 목표 합치, 공관 관리, 재정 측면에서의 금전적 가치 획득 등이 중요하게 부각된다. 특히 지금까지는 이전과 지역개발청의 지역 전략과의 연계가 유기적으로 연결되지 않아 분산의 지역적 영향을 극대화시키지 못했다.

3. 스코틀랜드 공공부문 이전

지금까지 영국의 Lyons 검토서를 중심으로 살펴보았지만, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드도 공공부문 이전 프로그램을 실시해 왔다. 1990년대에는 벨파스트와 나머지 지방(Coopers Lybrand)이 비용 면에서 차이가 적었기 때문에 북아일랜드 정책이 제대로 실효를 거두지 못했으나, 더 광범위한 행정 및 위치 검토(금융 및 인력부, 2007년)의 일환으로 다시 시작되고 있다. 웨일즈 의회 지원 인력을 이전하는 웨일즈 프로그램은 소규모로 진행된 다(Fullerton 및 Jones, 2002년). 하지만 1999년 이후 스코틀랜드 행정부 및 스코틀랜드 자치 정부가 시행한 Edinburgh로부터의 공직자 이전 계획은 Lyon 제안보다 규모가 크고 현저하게 다르기 때문에 관심을 가져야 한다.

이 정책은 스코틀랜드 행정부의 각 부처 및 기관, 야당의 각 부처, 왕좌법원(King's (Queen) Bench court) 형사부, 국민건강보험 일반 업무, 스코틀랜드 행정부가

출자한 비정부 부처 공공기관 등의 약 3만 4,000명의 직원에게 해당된다(스코틀랜드 감사(Audit Scotland), 2006년). 정책 실행에는 오랜 시간이 걸리지만 세 가지 목표를 가지고 추진된다.

우선, 스코틀랜드 정부의 효율성 제고와 분권화, 둘째로는 비용 효율적인 방법을 제공하며, 마지막으로 필요한 지역을 사회적, 경제적으로 지원하는 것이다(스코틀랜드 행정부, 2005년). 특히 중요한 것은 “스코틀랜드 자치는 스코틀랜드 자체 내에 적용된다”는 스코틀랜드 행정부의 비전과 공공부문을 “효율적, 효과적, 분산화”하여 “접근성, 개방성, 응답성이 뛰어난 정부”를 만든다는 관점이다. 행정부는 “스코틀랜드 국민이 행정부를 먼 중앙이 아닌 가까운 조직의 일부로 인식하는 것”에 중점을 둔다(재정위원회, 2004년, Lloyd 및 Peel 인용, 2006년 844). 하지만 Lloyd 및 Peel(2006년)은 이런 정책이 매체에 자주 등장하는 이전 관련 “마구잡이 정치(bare knuckle politics)”를 간과한다고 주장한다. 이 논쟁에서는 정책의 투명성과 결정 과정에서의 정치인 연관성, 이전의 토대가 되는 조건, 실행 중 논쟁, 이전에 관련될 직원에 대한 광범위한 의사결정 및 투자 조사 등 모두가 토론 대상이다.

스코틀랜드 이전 프로그램에는 웨스트민스터 정부가 수행한 것과 같은 주기적, 전략적 검토도 이전하거나 수도 외부에

새로 만들 일자리 수와 같은 구체적 목표도 없었다. 이런 접근 방법은 새 부처 개설, 재조직, 재개설시 또는 중요한 자산의 종료 시기(예 : 임대 재계약시)에 독립적으로 자문을 받아 이전 검토가 시작되는 점에서, 프랑스와 유사하다. 즉 이전이 영국처럼 일시적 업무로 수행되는 것이 아니라 정부 업무 수행 중 하나로 제도화되는 것이다. 하지만 프랑스와 다른 면도 있다. 특정 지역에 대한 이전을 미리 예상할 수 없다는 점이다. 자문관은 다양한 경제적, 사회적 변수를 고려하여 독립적으로 위치를 선정, 몇 군데 후보지를 당국에 넘겨준다. 이전 지역은 평가에 따라 스코틀랜드 내 어떤 장소도 될 수 있으며, 수도인 Edinburgh는 제외된다. 최종 결정은 당국에서 내리며, 이어 각 관련 단체가 별도로 결정을 내린다(스코틀랜드 감사, 2006년).

1999년 9월~2006년 5월 중 스코틀랜드 계획에 따라 4,681명의 직원이 근무하는 38개 공조직의 위치가 검토되었고, 이 중 28개 단체, 2,833명의 직원이 Edinburgh 외부로 이전하거나 신규 개설되었다(Audit, Scotland, 2006년). Edinburgh에서 이전된 부처의 경우 공공기관의 56%가 스코틀랜드의 제 2 도시인 Glasgow로 이동했다. 1,400개의 일자리만 Edinburgh에서 분산되었던 1999~2003년 사이에는 이런 접근 방법이 순조롭게 진행되었다. 2004년에 위치

검토와 관련된 일자리 수가 늘어나고(당 해에만 1,800명에 달했다) 스코틀랜드 문화재청을 Inverness로 이전하는 등 본국 이전으로 논쟁이 불붙자 공공부문 이전에 대한 명백한 국가차원 전략이 없다는 비판이 쏟아졌다. 스코틀랜드 의회의 재정위원회는 명백하게 스코틀랜드 행정부가 명시한 이전기준에 적합하지 않았던 스코틀랜드 문화재청이 이전대상으로 제안된 사실에 대해 심각한 의혹을 제기했고, 금융 및 행정부 차관 Tavish Scott는 “이전 가능성을 판단할 때에는 다양한 사항을 고려해야 하지만 최종 결정은 언제나 정치적 선택”임을 인정해야 했다(재정위원회, 2004년). 스코틀랜드 노동조합은 강제 이전이나 실직이 없다는 조건으로 이전에 협력하고 있으며, 이런 협력이 있으면(관련 규정이 없을 경우) 부처 이전에 반대하는 직원의 이전이 더 쉬워진다. 직원이 공무원이 아니어서 다른 공공기관에 취직할 기회가 제한되는 비정부기관의 이전 가능성 타진이 특히 문제가 된다. Lyons의 경우처럼 이런 분산은 노동조합의 극심한 저항을 불러일으킨다.

스코틀랜드 의회의 재정위원회는 스코틀랜드의 공공부문 이전정책이 일시적인 데다 투명성이나 일관성, 공공 지원이 부족하다고 비판하면서, Lyons 검토를 연구해서 “이전 관련 국가 기반” 구축 및 비용과 효율 완전 분석을 요구했다. 그 결과 결정에 필요한 주된 이유와 이전에 관해서

명확한 직원 자문 기준을 명시한 상세한 이전 추진 지침이 작성되었다(Scottish Executive, 2005). 이후 작성된 스코틀랜드 감사(2006년)의 분석에 의하면 스코틀랜드 행정부가 수집한 이전의 비용 및 효율에 대한 정보가 너무 부족하며, 이전 사업마다 이전비용 및 사업비용 절감 수준이 크게 달라진다. 스코틀랜드 감사는 전략적 접근의 일환으로 적합한 장소 및 부동산의 데이터베이스 개발, 각 이전이 다른 공공부문 조직에 미치는 영향에 대한 세부적 고려, 효과적으로 분산시킨 모범 사례 검토, 각 이전의 성공 여부에 대해서 적절한 측정 방법 개발, 추가 정보 수집 및 평가 등을 제안한다. 이런 스코틀랜드의 경험을 통해 공공부문 이전이 다방면에 걸친 사업인 동시에 지속성 있는 정책이 필요함을 알 수 있으며, 정책 목표에 대한 국민적 합의 도출, 이전된 조직이나 공공부문에 대한 정책의 영향, 지역에 대한 성과물 등을 주의 깊게 평가하여 이전정책의 목표를 확정해야 성공할 수 있다(Lloyd 및 Peel, 2006년).

III. 공공부문분산 영향 평가

1. 이전 및 운영

공공부문 이전은 역사가 길고 공공업무에 중대한 변화를 야기하지만 이런 영향

에 대한 체계적이고 상세한 연구는 거의 이루어지지 않았으며, 연구 활동에 연속성이 떨어져서 정치적 관심 변화에 따라 연구 방향이 달라지는 경우가 많다. Lyons (2004)는 “연구 기반이 탄탄해져서 민관이 협력해서 관련 장점을 지킬 최선의 방안과 장점에 대한 확실한 근거를 도출, 정부가 최선의 이익을 얻을 수 있도록 해야 한다.”고 주장한다. 평가 방법론은 이전의 경제적 비용과 장점에 집중한다. 각 정부 기관이 검토 작업을 추진하면서 영국에 대한 연구(Painin et al, 1993년)가 활발해졌는데도 실제 이전 영향 관련 비용 및 장점 연구는 많지 않다. 1981년에 London에서 실시한 Scotland East Kilbride로의 ODA 427개 부서 분산 연구(Ashcroft et al, 1988년)가 유일하다. 개별 이전에 대한 부문별 경제적 평가도 실시되지 않은 것이 많으며, 영국, 스코틀랜드, 북아일랜드 이전 계획의 예상 비용 자문보고서도 일부 간행되지 않았다(Experian, 2004년 Coopers Lybrand, 날짜 미상 Deloitte, 2004년 Audit Scotland, 2006년).

영국에서는 1973년 Hardman이 Lyons 이전의 런던 공공부문 이전 사례에 대한 경제적 검토가 가장 광범위하게 이루어졌다. Lyons은 공공업무의 운영비용 감소와 지역발전 필요성 사이에 정책적인 협의가 이루어졌다고 주장했다. 분석의 대부분은 각 부문의 운영비용에 근

거하여 가장 비용이 저렴한 지역을 찾아내는 것이었고, 낙후지역으로 이전하면 높은 실업률에도 불구하고 상호교류비용이 상호교류가 적은 일상 업무까지 방해한다고 주장했다. 하지만 분석에 의하면 사람들이 수도에서 이전된 지역으로 출퇴근하여 발생하는 상호교류비용이 이전지역의 사무실 임대나 인건비 절감에 비해 상대적으로 적기 때문에, 영국 사례에 대한 Hardman의 이율배반 논리에 의문을 제기한다. 오늘날 영국에서는 상호교류 집약적 업무를 중앙의 London에서 다른 지역으로 광범위하게 분산시켰기 때문에 비용절감 효과가 크다.

1970년대 이후 정보통신기술의 발달과 이동 관련 편의시설 증가로 지역경제가 크게 발전했다. 1989~90년 및 2002~2003년에 실시된 180명의 London 외곽 이전에 대한 공공부문 본국 이전비용 비교 분석은 영국 공공부문 이전의 경제성을 입증한다(Marshall et al, 2005년). 예를 들어 최근에는 London에서 사무실을 이전한 외곽의 지방도시가 전체의 20~26%에 달해 사무실 임대, 노동 비용, 비즈니스 여행 등과 관련된 전반적인 운용비용이 크게 절감되고 있다. 2002~2003년에 통신 집약적 공공업무의 본국을 Central London에서 지역으로 이전한 사업의 경우, 매우 보수적으로 계산해도 25년 이상에 걸쳐 300만~600만 파운드의 비용절감(2002~2003년 가

격 기준)을 이룰 수 있고, 이전 후 8~11년이면 원금을 회수할 수 있다(Marshall et al, 2003년). 운영비용 절감의 대부분은 급여 절감에 의한다. 수도의 공직자는 생활비 증가를 보상하기 위한 급여 보너스 ‘런던식 수당’을 지급받으나 이전 후에는 지급되지 않기 때문이다. 이 때문에 스코틀랜드와 같이 급여 보너스가 제공되지 않는 지역에서의 이전은 비용절감 규모가 현저하게 감소한다.

재산비용 또한 중요한데, 1989~90년에 있었던 중앙 London의 동일한 본부 이전은 2002~2003년에 있었던 이전 사업에 비해 비용 절감 효과가 30~35% 더 높았다. Lawson-Thatcher 붐이 극도에 달했던 1989~2003 사이에 London과 다른 지역 사이의 임대료 차이가 크게 감소했기 때문이다. 중앙London 외곽의 이전 관련 비용 절감은 아직 긍정적이지만, 지방도시와 수도의 다른 지역 사이의 임대료 차이는 크게 줄어들어 절감 효과가 많이 감소되었다.

이전 관련 비용의 규모에 영향을 미치는 또 다른 중요한 요인으로는 이전수당 및 증액퇴직수당 제공 여부다. 증액퇴직수당은 직장을 옮기지 않는 직원이 공공 부문의 다른 일자리를 제공받는지 여부에 따라 달라진다.

이러한 평가 방법은 재정 전망이 부정적으로 나오며, 사무실 이전의 관점에서만 평가되는 면이 있다. 하지만 공공부

문 기관에 대한 기계론적, 경제학적 전망만으로는 부족하다. 기관의 재정이 복잡하고 미묘한 방법으로 운영된다는 점을 인지하고, 고용자와 기관 사이의 공식적 관계와 비공식적 관계를 구별할 필요가 있다. 제도주의 사회학에 의거한 평가에서는, 경제 활동의 “내재성”과 제도 사이의 네트워크 및 상호관계가 정보 공유 및 상호 이익적 협력 관계를 가능케 하는 면을 강조한다(Martin, 2003년). Amin(2004년)은 보다 넓게 “노동시장의 기술 및 직업 프로파일에 반영되어 있는 것처럼, “지식인” 규모와 집약 정도, 교육훈련의 질과 양, 학교, 대학교, 산업체 간의 연결 정도, 경제 대리인과 환경 간의 지식, 지성의 정도 및 다양성”(2004년 54) 모두가 제도에 관한 지식, 전문 지식, 적응성, 성공에 중요하게 작용한다고 주장한다.

재정적 관점 외에도, 전체 공공업무의 관점에서 더욱 긍정적으로 접근하여 이전의 영향을 조사하는 것이 필요하다. 이러한 관점으로 보면 부서, 직업, 지역 등의 기준으로 분류한 공식, 재취업, 신규채용에 대한 데이터가 부족하다(Lyons, 2004년). 제한된 증거만으로 판단한 것이지만, 공공 업무가 지나친 집중성과 공공업무의 강한 위계적 성질이 문제점으로 지적된다. 정책 시행과 관계된 공공 업무 부서의 고위직 행정관이나 원로 장관, 직원이 모두 수도권에 집중, 규모가 커져서 공간적

으로 공적 요구를 모두 수용하기 어려워진다. 이와 같이 지역 이전은 정치적, 구조적인 집중 완화에 사용되어 왔다(Winkler, 1989년). 영국의 독립에도 불구하고, London과 South East의 민간 부문 부양과 더불어 공간적으로 집권화, 위계화된 공공업무는 아직도 국가 공공업무에 있어 직원의 이동성과 효과적인 직원 배치에 걸림돌로 작용하고 있다. 인터뷰 결과, London은 진급되는 각 지역 공무원을 끌어들이는 ‘에스컬레이터’ 지역으로 기능하고 있다(Marshall et al, 2003년). 이후 이런 직원의 이동은 취업 기회가 더 많은 수도권으로만 이루어질 것이다. 하지만 수도권은 생활비가 많이 들기 때문에 직원을 끌어들이기 어렵다. 전문가와 기술직 공무원은 수도권 민간 부문에 다른 취업기회가 많으므로 계속 남아있기가 특히 힘들다(Lyons, 2004년). 즉 하위, 고위층 업무를 공간적으로 분산하면 수도권 지위를 이용하여 지위 상승 효과를 누리기 어렵다는 것을 뜻한다. 하지만 이런 분석에 기반해서 이전지의 직업 프로파일이나 공공 업무의 직업적 구조에 대한 명확한 현대적 이해가 필요하다.

Experian(2004년) 및 현재 저자(Marshall et al, 2003년)는 영국 및 기타 유럽 지역의 과거의 이전 사례를 더 깊이 연구했으며, 그 결과 관공서가 이전되고 나면 운영상 많은 개선이 이루어짐을

밝혀냈다. 개선되는 부분은 다음과 같다.

- 인력 채용 및 유지 문제 감소. 특히 고 급인력의 경우 효과가 더 크게 나타난다. 직장이 수도 외부에 있으면 인력 채용 비용이 적고 잔류할 가능성이 더 높기 때문이다.
- 수도의 비싼 임대료, 임대기간 만료, 비효율적 건물 관리 등에서 벗어나 사무실 임대 품질 개선 기대. 이전을 통해 조직의 현재 사업적 요구에 적합하게 설계된 새로운 방식의 맞춤형 빌딩으로 입주 가능
- 업무를 한 곳에 집중시켜 업무가 대도시의 여러 곳에 분산되었을 때의 각종 어려움 해결
- 조직 내 중요한 변화가 생겼을 때 대대적인 이전 사업을 시행하면 변화를 수용하거나 더 강화시키는 효과가 있음.
- 이전한 후에는 응대 시간 및 업무 품질 개선과 같은 사업 운영상 개선 정도를 평가하는 것이 좋다. 평가결과는 해당 지역에서의 업무수행이 수도의 경우보다 높아짐을 보여준다.

사례 연구는 수도의 고위 공직자 이전시 나타날 수 있는 문제를 집중 조명한다. 분산으로 인해 나머지 부서가 고립될 수도 있다. 이전된 공무원이 장관과의 연결고리를 유지하기 위해 수도권으로 계속 이동해야 하며, 이런 영향이 과소평가되는 경향이 있다. 또한 최근에는 부서 운영에 필수적인 직원이 이동하는 경우도 많이 발생한

다. 하지만 사례 연구는 미리 잠재적 상호 교류 문제가 확인된 지역도 보여준다. 현재 계획된 Dublin 외곽으로의 본국 이전에서처럼 수도에 기반 일부를 잔류시키면, 의회나 다른 부서로의 접촉에 원활해지고, 일부 공직자에게 재택근무, 원격근무 기회를 제공할 수도 있다. 최신 정보통신기술을 보유한 이전지의 경우 이메일, 전화기, 화상회의 시설, 전기 통신수단을 통한 업무 수행도 효과적이다.

Lyons 검토에 의하면, 이전지에 많은 수의 공직자가 생기면서 동시에 같은 지역에 관련 업무가 수행되면, 원거리 상호 교류가 줄어들고 직원이 오래 근무할 수 있는 환경을 제공하여 이전 사업이 성공할 확률이 높아진다.

강화된 직업 피라미드가 갖추어진 지역에서 공무 수행에 더 ‘적절한 위치’로의 이전을 통한 진급효과도 기대할 수 있다. 시간이 지나면서 수도 외부의 고위 공직자 수가 늘어나고 지역의 새로운 중심이나 수도 외부의 행정 중심지가 정착되면, 회계 또는 자문조직의 대규모 이전 사례가 늘어나면서 지역의 공무수행 능력이 더 강해질 것이다. 하지만 아일랜드 사례에 의하면 공무수행 기능의 광범위한 분산의 경우 체계적이고 신뢰할 수 있는 연구가 더욱 진행되어야 할 것이다. 특히 관공서 이전을 통한 보다 광범위한 공무수행 효과에 대해서는 더 많은 연구가 필요하다.

2. 원 지역과 이전 지역에 대한 공공부문 분산의 긍정적 영향

공공부문의 분산은 지역경제에도 영향을 미친다. 영국에서는 1973년 Hardman이 이전 지역에서 직·간접적으로 창출된 일자리를 평가, 공공업무 분산지역의 사례를 분석했다. 하지만 이전 관련 일자리 창출 효과에 대해 “London의 공공업무를 상대적으로 경제가 낙후된 지역으로 이전해도 그로 인한 상승 효과는 매우 미미할 것으로 보인다”며 부정적 견해를 보였다. 이유로는 이전된 부처가 재화나 용역을 거의 구입하지 않아서 지역의 소비지출 증가에 도움이 되지 않을 것을 들었다. Hardman은 공공부문 이전과 관련한 심각한 해고 문제도 지적한다. 여성 사무직 노동자가 많은 London 외곽에서 일반 사무직을 고용할 뿐 이전지 공장 노동자는 고용하지 않아 지역의 실업률에 거의 영향을 주지 않는다는 것이다. 그러므로 공공기관 이전은 기존 취업자의 이직을 유도하여 지역의 임금률을 높여 경쟁력을 약화시킨다. 반면, 여성 활동률을 증가시켜 “비취업 여성 인력”을 노동시장으로 끌어들이 수 있다(Hardman, 1973년 38). 하지만 요식업, 청소 및 보안업 등의 공직에서 하청 및 정보통신기술의 영향력이 증가하고 있으므로, 재화 및 용역 구매로 인한 지역의 공공업무로 인한 상승효과가 전무하다는 주장은 설득력이 없

다(Experian, 2004년).

Hardman은 아마도 1970년대에 문제로 대두된 지역의 여성인력 고용증가를 우려했을 것이지만 오늘날에는 분명 적용할 수 없는 이론이다. 여성 노동인력 비율 증가, 남녀 모두의 사무직 증가, 공직자 중 성별 비율 변화 등이 모두 공직 노동시장을 변화시켰다(Marshall et al, 1999년). 오늘날에는 남성의 공장 노동자는 실직하고 이전된 공공부문의 하위 사무직에는 여성만 취업될 것이라는 Hardman의 시각은 이제 맞지 않지만, 지역경제에 대한 공공부문 이전의 영향을 평가하려던 노력은 높이 살만하다.

공공부문 이전을 평가하는 지역소득 및 고용의 승수 모델은 Hardman 모델보다 제한이 적다. Ashcroft 및 Swales(1982년 상·하반기)는 수정된 Keynes 승수를 개발하여 PSA(Property Services Agency)를 Cleveland로, MoD(Ministry of Defence)를 South Glamorgan로 분산시 소비지출 증가에 대한 영향을 평가했다. 이 모델에 따르면, 지역경제의 분산 영향은 이전되는 London에서 공직의 종류, 지역 내 고용자 수에 따라 크게 달라진다. 이후 실제 ODA 이전에 모델을 적용하면, 부서의 43%가 행정 업무에 속해서 직원 이동이 가능한 ‘이동형’ 등급이었다. 앞의 MOD와 PSA 분산 결과와 비교하면 수치가 낮아서 분산된 공직자의 수입이 감소했음을 알 수 있으며, 이는 지

역의 소비지출 및 추가고용 감소를 야기한다. 하지만 East Kilbride의 381개 공직의 경우 Strathclyde의 단기고용에 의해 436개(1.14배)로 증가했다(지방 공단지불에 대한 장기 영향은 논외). 장기로는 영향이 10% 정도 증가할 것으로 예상된다. 이 ODA분산에 대한 지역경제 평가는 늘어난 공직자로 인한 지역 구매력 증가는 고려하지 않은 수치다. Lyons 검토에 대한 배경 연구인 Experian(2004)은 입지계수(location quotient) 데이터에서 도출한 지역산업연관표를 활용하여 NHS/DSS를 Leeds로, Patent Office를 Newport로 이전하는 경우 간접적, 유도적 영향 등을 평가했다. 평가 결과를 보면 지역경제 규모가 중요함을 알 수 있으며, 단기로는 본국의 1.4배가 Leeds로, 1.2배가 Newport로 이동하고, 지역변동을 고려할 경우 본국의 1.3배가 Leeds로, 1.0배가 작은 Newport 경제로 이동하는 것으로 나타난다. 이런 결과는 다양한 영향 평가(Experian, 2004년)에서의 지역승수평가와 일치한다. 하지만 한 가지 예외가 있다. 실제 정부기관 이전에 대한 영향 평가는 하지 않았다는 것이다.

지역경제 관련 자료에 따르면, 수도 외곽으로 공공부문을 이전하면 수도의 수용능력에 여유가 생기고 인플레이션 압력이 감소하며 낙후된 지역경제에 긍정적인 영향을 줄 수 있다(Armstrong 및 Taylor;

1993년). 상대적으로 발전된 노동시장의 민간부문에 기술을 이전하여 수도권경제에 손상을 주지 않고도 국가경제성장에 기여할 수 있다(Jefferson 및 Trainor, 1996년). 수많은 전문직, 고위 행정직의 이동은 공공부문 기술 및 지역의 제도적 수용능력을 강화시킬 수 있다. 하지만 이전 작업이 실제 지역적 차이를 축소하는지 여부는 분산의 규모와 공간 배치에 따라 달라진다.

Myung-Jin(2007)은 대한민국에서 진행되는 공공부문 분산의 경제적, 인구통계학적 영향과 국가성장에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 분석 결과, 서울의 정부 부처를 기차로 50분 정도 걸리는 충청도로 이전하는 것은 본질적으로 수도권 지역의 연장일 뿐이므로 지역간 불균형을 야기할 위험은 거의 없다. 또한 Experian(2004) 연구와 달리, 공공부문에는 산업간 후방 연계효과가 적기 때문에 공공부문 분산이 민간부문의 이전보다 효과가 떨어진다고 주장한다.

이 연구는 이전지 경제의 고용 관련 영향을 주로 다루었다. 하지만 Amin et al(2003년)의 주장처럼, 각 지역의 경제적 균형발달을 위해서는 수도의 영향력을 줄여야 한다고 주장한다. 또한 아일랜드의 공공업무 이전에서처럼, 지방 분권화의 새로운 방법으로 수도에 있던 공공부문의 본국 분산 등을 제안하여 “한 곳에서 목소리를 내는” 중앙집권식 통치가 아

닌 “여러 곳에 중심을 갖는” 지방 분권형 나라를 이루고자 한다. 웨일즈 의회 설립 후 사례로 보면 이전을 통해 더 강력하고 효과적으로 공공부문을 개발할 수 있으며, 이런 분산의 효력으로 영국 관청이 ‘Your Region, Your Choice(잉글랜드 지역의 지방분권화 추진을 위한 잉글랜드 지역의회 구성 및 단층화 정책방안의 정부백서 - 역주)’ 백서에 소개된 추가 공공업무를 더 강력하게 제공하도록 해서, 다른 지역에서도 지역 수준의 공공업무 제공에 대한 개선 요구가 확산된다(Marshall et al, 2003년). Amin et al(2003년)은 London의 모든 부처를 모두 다른 지역으로 분산하자고 주장했으나, Lyons는 중앙 행정부의 핵심 기능을 분리하기도 힘들고 중앙에서 ‘결합’하기도 어렵다는 이유로 채택하지 않았다. 아일랜드 정부 내부적으로 부처 본국 이전 영향과 관련하여 부처 자체, Brussel과 연관성이 크고 연결점을 가진 부처를 조사했겠지만, 결과는 발표하지 않았다. 영국의 경우 1960~70년대에 많이 시행된 오피스 다이어리(office diary) 연구(Goddard, 1973) 이후로는 공공부문 이전이 관청간 상호관계에 미치는 영향에 대한 연구가 진행되지 않았다. 이것은 부처 본국 업무는 수도에 남겨둘 것인지 그것까지 분산할 것인지를 둘러싼 아일랜드와 영국 간의 이견 때문에 생긴 심각한 연구 누락 현상이다.

3. 공공부문 이전에 대한 잠재 부정적 영향 관리

영국의 공공부문 이전에 대한 평가의 경우 부정적 영향 가능성에 대해서는 비교적 소홀한 면이 있다. 가장 우려되는 부정적 영향은 이전지의 수요가 증대되어 자산 및 노동가치가 높아지는 것을 들 수 있다. 비시장 부문의 성장은 민간부문을 밀어내고 지역경제의 기업 및 창업에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 지역경제의 공공부문 의존성이 커지면 정부지출이 감소하는 경우 더 심하게 타격을 받는다. 그럼에도 불구하고, 이 보고서에서는 부정적 영향은 공공부문 이전정책을 중단해야 하는 이유라기보다 해결되어야 할 문제로 보고 있다.

즉 공공부문 의존성이 커지면 해당 지역이 정부지출의 감소에 취약해진다(Marshall et al, 1999년). 최근 몇 년간 주변 지역에서 새 일자리를 주로 제공하는 공공부문 콜 센터(Bristow et al)는 해당 민간부문과 마찬가지로 해외로 이전하기 어렵다. 민간부문에 관리를 맡기기로 계약한 콜센터의 경우 궁극적으로는 해외로 이전할 수 있겠지만 현재까지는 해외로의 이전 움직임이 거의 없다. 영국 하원 공공 회계위원회(2003년)의 자료에 따르면, 콜 센터를 외주하는 여권국과 환경청이 외국에서 민간 계약자를 찾는 것은 콜 센터의 외주 위치를 사전 협의해서 결정하

기 때문에 위험이 전혀 없다고 주장했다. 하지만 최근 국민저축의 콜 센터를 운영하는 Siemens가 업무의 해외 이전을 협의한 것과 같은 국력 손실 논쟁에 휘말릴 수 있다.

반면, 공공부문 확장이 문제 지역의 기업경영 환경에 악영향을 미친다는 주장은 국토개발을 잘못 이해한 것이다. 공공부문이 성장하면서 역대 정부의 지역 정책에 반대해온 민간부문이 미미한 성과에도 불구하고 오래 버틸 수 있도록 완충 역할을 해준다. 오늘날에는 정부가 공공부문의 효율성 강화에 노력하고 민간부문으로 외주도 주기 때문에 이제 공공부문이 원래 비효율적이라는 선입견을 버려야 한다. 어느 경우든 지역경제 규모에 비해 이전 가능한 공공부문 수가 적을 경우 잠재적 문제도 적어질 수 있다. 이전지의 노동시장이 침체되어 있고 실업률이 높은 경우에도 이전 노력에 집중하여 부정적 영향이 최소화되며, 고용기회 증가로 인한 긍정적 영향이 우세할 것이다(Jefferson and Trainor, 1996년).

Lyons 검토에서는 공공부문 클러스터 확장으로 지역의 임금률이 상승, 지역간 이동을 유발하여 민간부문 고용자가 밀려날 수 있다고 경고한다. 이런 문제에 대처하기 위해서는 공공부문 임금률을 더 탄력적으로 운영하여 지역 노동시장 상황과 비슷하게 맞추는 것이 좋다. 이런 지역 내 급여 수준과 공공부문 이전 사이의 상호

관계는 더 많은 연구가 필요하다. 과거 영국의 이전 사업의 경우 수도에서 근무하던 공직자가 다른 지역으로 이동하면 초기에는 London이나 South East에서의 급여 수준을 유지해 주었다. 그리고 이 월급 수준을 고정시켜 시간이 지남에 따라 연봉 증가로 인해 차이가 상쇄되도록 했다. 대상 공직자에게 직장을 옮기는 동시에 감봉까지 당하게 할 수는 없으므로 이런 방법이 계속 사용될 것이다. 이전된 부처가 현지에서 London보다 낮은 호봉으로 공직자를 신규 채용할 수도 있으나, 보통은 기존 급여표에 따라 급여를 받는다. 이 때문에 이전되는 공직자의 급여를 해당 지역 노동시장과 유사하게 맞추려면 관계 정부 기관이나 부서의 임금률을 변경해야 한다. 공직자의 급여는 관련 정부 기관이나 부서의 임금수준에 따라 결정되기 때문이다. 여러 지역의 정부기관 및 부처간에 이미 상당한 임금 차이가 존재하며, 이는 노동시장 상황의 차이를 반영한다. 이런 현실을 고려하지 않고 공공부문을 이전, 해당 지역의 임금률을 상승시키면 노동시장에 악영향을 주게 된다. 이런 현상은 지정된 지방도시에 이전된 공공부문 직장을 집적 했던 Lyon 이전에서 나타난 것으로, 아일랜드에서처럼 해당 기관을 더 넓게 분산시키면 문제를 완화할 수 있다. 마지막으로, 탄력있는 임금운영이 문제 지역의 공공부문 임금을 사실상 낮춘다면, 공공부문의 노동력 수요가 경직

된 지역성장에 전면적 구조조정과 같은 나쁜 영향을 미치게 되어 이전효과를 현저히 손상시킬 것이다.

공공부문 이전에는 원 지역에 미칠 부정적 영향도 고려해야 한다. 그러나 역시 영국에서는 상대적으로 연구가 부족한 분야다. 수도권 내 공공업무의 성격, 공공부문 기관간 상호 연결성, 기관이 민간부문 및 지역경제에 미치는 영향 등도 거의 연구되지 않았으며, 이 또한 추가 연구가 필요하다. 그러나 분명한 점은 일반적으로 이전사업이 고용주의 사업적 요구에 따라 시행될 뿐, 이전에 관련되는 개인과 그 가족은 물론 그를 통한 원 지역의 경제에까지 지대한 영향을 준다는 것이다. 이번 연구 결과, 오늘날에는 이전사업과 관련된 공직자가 공공업무 분산 전보다 더 넓은 지역, 더 다양한 거주 환경에서 살고 있으며, 과거에 비해 배우자의 고용문제가 더 부각되고 있다(Green 및 Canny, 2003년). 오랜 시간의 사례를 통해 지역의 탄탄한 노동, 부동산 시장은 물론 재정, 사업, 창의적 서비스에 대한 투자 매력 등으로 수도에서 이전해온 공공부문이 지역에 크게 부정적 영향을 미치지 않는다는 사실이 밝혀졌다(Buck et al, 2003년). 또한 이전사업 때 정부기관의 판단에 따라 일부 관청을 수도에 잔류시켜 재무 및 기업 본사의 국제적 지위를 유지할 수 있다. 즉 공공부문의 중앙집중 탈피는 선별적, 전술적으로 진행되어야 한다. 반드시 수도권

에 잔류해야 할 업무가 있음을 잘 판단하여 선별해야 한다. 이전은 공공부문 운영이 가장 어려운 지역의 노동시장 부문에 특히 집중되어야 한다. 특히 고위 공직자는 다른 수도권 취업기회가 많으므로 이들의 이탈을 방지하기가 어렵다. 이 경우 원 지역과 이전 지역에서 이전 관련 혜택을 더 부여하는 방법도 고려한다.

반면, 이전지역의 경우 이런 고위 공직자가 지역을 대표하게 되므로 소비자 수입이 증가하면서 ‘구축 효과’가 줄어들어 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 전술적으로는 실직률이 높고 사회적으로 낙후된 노동시장의 공공부문을 외부로 이전하는 것보다는 수도와 수도권의 ‘쟁점 지역’의 공공부문을 중점적으로 이전해야 한다.

IV. 결 론

2차 세계대전 직후 영국 정부에서 공공부문 이전정책이 시행되었는데도 이 정책들을 평가하는 연구가 거의 없다는 것은 놀랄 만한 일이다. 우리는 I 절에서는 공공부문 분산의 근거에 대해 8가지를 살펴보았다. 기존연구 결과에 의하면, 수도권에서 외곽으로의 공공부문 이전은 공공부문 지출 감소(근거 ①), 일자리 창출, 지방의 지역적 쇠퇴(근거 ⑥) 등의 장점이 있다. 반면, 이전으로 인한 지역간 불균형 개선 여부는 이전지역 경제의 성격 및 규모와

비교하여 이전의 규모, 분산 정도, 이전되는 공공기관 종류에 따라 크게 달라진다. 또한 공공부문 이전은 공공부문 조직과 서비스 제공의 질을 향상시키고 조직 개혁의 촉매로서 작용한다(근거 ②와 ③). 공공부문 이전정책과 중앙집중식 정책의 장점의 비교 분석이 점점 더 중요해지고 있지만 아직 이전사업이 국가나 지역의 정책 집행을 개선하는지 확신하기 어려우며(근거 ⑤와 ⑦), 이전사업의 상호작용에 대한 연구가 더 필요하다. 이전사업으로 정부에 대한 접근성이 개선된다는 증거는 찾기 어려우며(근거 ④), 공공부문 이전이 국가 보안에 영향을 미친다는 주장도 관심을 끌지 못하고 있다(근거 ⑧).

원칙적으로 공공부문 이전정책은 지지를 얻을 것이다. 문제는 실행에 옮길 것인지 여부, 즉, 어떻게 이전을 적절하게 수행할 것인가의 문제이다. 공공부문 이전은 그 의지가 강해야 하고 반드시 장기적 관점에서 접근해야 한다. 회의론자는 단기 사업에만 관심을 갖는 정치가, 공공기관의 조직적 태만, 고위 공직자의 이전 기피, 이전사업을 하지 않아도 정치 지도자가 수도 외부에서 업무를 수행한다는 점 등을 들어 이전에 반대한다. 영국은 스코틀랜드와 달리 정부에 구조개혁을 시작하는 ‘방아쇠’ 역할의 기관이 없기 때문에, Lyons의 장기간 이전 추진에 있어 불리하게 작용할 것이다. 스코틀랜드 이전 계획 사례에 의하면 반드시 이전계획의 합

의나 이전지역에 대한 광범위한 검토가 필요하며, 이런 준비 없이 강력하게 추진하면 저항에 부딪힐 수 있다. 해결되어야 할 다른 심각한 위험도 있다. 가장 명백한 것은 부처간 분열로 핵심 행정 업무를 위협할 수 있다는 것이다.

아일랜드가 행정 본국 이전을 추진하는 반면, Lyons는 London 공공업무의 '전략적인 핵심' 보존을 주장하는 것도 놀라운 일이 아니다. 임금이 높은 본국의 고위 공직자와 함께 공공업무를 이전하면 당연히 지역경제에는 이익이 된다. 그러나 영국 역사를 고찰하면 수도의 공공부문 이전은 하위 부서에만 한정되며 고위층 이전은 매우 어렵다. 이러한 문제는 지역의 공공업무 중심이 될 행정단위를 조직함으로써 해결될 수 있다. 이 때문에 '영국 지방개발기관의 이익에 대한 Lyons의 검토'에서는 회계 회사나 경영상담 회사의 지역적 구조와 유사하면서 더 강력한 공공 서비스를 개발하고 지역 내 기관의 전문가를 육성하라고 조언한다. 이런 면에서 Lyons의 검토에는 지역의 공무를 중앙의 전략적 핵심 부분에 결합하는 비전이 부족하다. 이런 비전이 없으면 임금이 낮고 상승효과도 적어서 지역에 별 영향을 주지 못하는 일상직만 이전시키게 될 것이다. 이는 지역에 미치는 영향을 극대화하려는 아일랜드 이전계획과 대조적이다.

영국의 공공부문 이전사례 검토 결과,

공공부문 이전에 성공하려면 관련 단체가 모두 이해할 수 있도록 처음부터 천천히 실행해야 한다. 또한 중앙에서 정부 자산 및 공직자 재배치를 조정하는 등 명확한 전략과 목표를 두고 시행되어야 한다. 정부는 명확한 지침을 내려 공공부문 조직을 정비하고 이전사업에 필요한 기술 및 지식을 갖춘 프로젝트 팀을 조직, 이전에 따른 위험을 평가하고 경감시킬 대책을 세운다. 또한 이전비용을 충당할 방법에 대한 공약이 필요하다. 이전 문제는 반드시 인간적 차원에서 바라보아야 하기 때문에 분산 과정에서의 '공직자 고용'이 중요하다. 정부는 적절한 정보를 수집해서 공공부문 운영 정책 및 이전으로 인한 지역경제 영향도 측정해야 한다. 그 동안 영국에서는 충분한 자문을 통한 합의없이 정책 공표, 정책 운영의 투명성 부족 등의 실수가 있었다.

또한 상세한 국제적 정책비교 분석 등 많은 쟁점에 추가 연구가 필요하다. 영국과 아일랜드의 본국 업무 이전에 대한 의견은 매우 다양하며, 수도에 공직자 중 핵심 인사가 잔류해야 하는 이유를 완벽하게 평가해야 한다. 이전지의 독립된 하위 업무 분야와 고위층 공직자 사이에 적절한 균형을 이루어야 한다. 고위 공직자는 임금도 높고 승수 효과도 커서 이전지에 큰 영향을 준다. 고용창출 효과의 일부 지역 집중이나 고용 분산 정도에 대해서도 추가 연구가 필요하다. 고용의 집적 정도

를 충분히 연구하면 이전지 고용창출 효과를 기대할 수 있으며, 특정 지역에 집중해서 분산하면 이전지역에 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 반면 고용을 분산시키면 인플레이션 압력이 분산, 감소하고 기존 인력의 실업 위험을 줄인다. 놀랍게도, 영국

에서조차 이동하는 개인이 이전지나 직장을 잃은 원 지역에 미치는 영향 평가 연구는 거의 없다. 공공업무의 현대화 중요성이 커지면서 공무에 미치는 영향 같은 이전으로 인한 개혁 효과도 새롭게 조명되어야 한다. 