

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

공공기관 지방이전 효과에 대한 주민의 인식 연구

이경영 한국조세재정연구원 초빙연구위원 / kylee0501@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
- 02 현황 및 분석
- 03 정책제언
참고문헌

2023. 12. 19.

No.152



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 정부의 공공기관 지방이전 정책에 따라 수도권에 위치하고 있던 153개 공공기관이 2012년부터 2019년까지 개별 이전하거나 10개의 혁신도시로 이전하였음
- 본 연구는 현재 혁신도시에 거주하고 있는 주민들을 대상으로 공공기관 지방이전 효과에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 조사하고 분석함
 - 공공기관 지방이전 효과에 대한 주민의 인식은 광역시보다는 비광역시에서, 또한 혁신지구와 인접할수록 긍정적인 것으로 나타남
 - 혁신도시의 정주여건 중에서는 일자리 여건에 대한 중요도가 높음에도 불구하고 주민의 체감 만족도가 가장 낮아 이에 대한 개선이 시급한 것으로 확인됨
 - 정주여건 중 상업시설, 의료시설, 교통시설 등에 대한 만족 수준은 광역시 대비 비광역시에서 상대적으로 낮게 나타남
- 이상의 분석 결과에 기초해 본 연구에서는 주민의 수용도 증대를 위해 다음의 정책적 제언을 제시함
 - 추가적인 공공기관 지방이전의 입지 선정 시 지역의 발전 정도와 지역 내 기관 간 균형배치를 적극적으로 고려할 필요가 있음
 - 주민의 체감 정도를 증대할 수 있도록 혁신도시 지역인재의 기준을 재검토하여 채용 범위를 확대하는 등 일자리 정책에 대한 개선이 필요함
 - 혁신도시를 조성하는 과정에서 정주여건 개선 시 광역시-비광역시 등 지역 간 우선순위를 달리하여 차별적인 접근전략을 수립할 필요가 있음

※ 본 조세재정브리프는 '이경영·최근호, 『공공기관 지방이전 효과에 대한 지역주민의 인식 연구』, 한국조세재정연구원, 2023(발간예정).' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 정부는 수도권 집중 문제를 완화하기 위한 실천전략의 하나로 수도권 소재 공공기관의 지방이전을 추진하였음
 - 2005년 기준 전국 405개 공공기관 중 85%에 해당하는 346개 공공기관이 수도권에 위치하고 있었으며, 이 중 176개 기관이 이전 대상기관으로 선정되

어 통·폐합을 거쳐 최종적으로 153개 기관이 개별이전하거나 10개 혁신도시로 이전하였음(국토교통부, 2016). 2019년 한국과학기술기획평가원이 충북혁신도시로 이전하며 공공기관 지방이전은 마무리됨

- 이후 공공기관 지방이전의 효과를 분석한 다수의 연

구들이 진행되었음. 이들 연구들은 대부분 통계청에서 제공하는 인구 및 산업 현황 자료에 기초하여 경제적인 측면에서의 효과 분석에만 주목하였음. 반면, 현재 혁신도시에 거주하고 있는 지역주민들을 대상으로 공공기관 지방이전 효과에 대한 인식을 조사하고 분석한 연구는 거의 전무하였음

○ 그러나 공공기관 지방이전의 효과를 극대화하기 위해서는 정책의 효과에 대한 주민의 인식을 파악하는 것이 매우 중요함

- 즉, 공공기관 지방이전 정책을 통해 이전 기관 종사자의 지역 내 정착이 안정적으로 이루어진다고 하더라도 지역주민들이 현 거주지에 정착하지 못하고 지역을 이탈한다면, 이는 정책의 궁극적인 목적을 달성했다고 보기 어려울 것임

○ 본 연구는 공공기관 지방이전 효과에 대해 지역 주민의 인식을 조사하고 분석함으로써 관련 정책에 대한 현황 점검 및 시사점을 제공하는 데 그 목적이 있음

표 1 지역별 공공기관 지방이전 현황

| 혁신도시 | 기관수 | 총이전인원(명) ¹⁾ | 이전시기 |
|----------------------------|--------|------------------------|---------------------|
| 부산 혁신도시 (영도구, 남구, 해운대구) | 13개 기관 | 3,457 | 2012. 12.~2017. 12. |
| 대구 혁신도시 (동구) | 10개 기관 | 3,277 | 2012. 12.~2015. 10. |
| 광주/전남 혁신도시 (나주시) | 16개 기관 | 7,262 | 2013. 12.~2019. 1. |
| 울산 혁신도시 (중구) | 9개 기관 | 5,860 | 2013. 1.~2019. 2. |
| 강원 혁신도시 (원주시) | 11개 기관 | 6,088 | 2013. 11.~2017. 4. |
| 충북 혁신도시 (음성/진천군) | 11개 기관 | 3,125 | 2013. 11.~2019. 12. |
| 전북 혁신도시 (전주시/완주군) | 12개 기관 | 5,300 | 2013. 11.~2017. 9. |
| 경북 혁신도시 (김천시) | 11개 기관 | 5,451 | 2013. 4.~2016. 3. |
| 경남 혁신도시 (전주시) | 11개 기관 | 4,249 | 2013. 1.~2017. 12. |
| 제주혁신도시 (서귀포시) | 6개 기관 | 752 | 2012. 12.~2015. 10. |

주: 1) 이전 공공기관의 이전 인원은 지방이전계획상 승인인원 기준
 자료: 국토교통부 혁신도시발달추진단 홈페이지, <https://innocity.molit.go.kr>, 검색일자: 2023. 2. 16.

02 현황 및 분석

1. 분석 개요

- 본 연구는 공공기관 지방이전이 완료된 9개 혁신도시 내 혁신지구가 위치한 12개 시·군·구를 분석 단위로 하였음
 - 제주 혁신도시는 다른 지역에 비해 이전 규모가 크지 않고, 전북 완주군은 지리적 특성상 자료 수집 과정에서 혁신지구와 관련성이 낮은 표본이 다수 수집될 가능성이 있어 전문가 검토를 거쳐 제외하였음
- 설문항목은 ① 기존연구 검토, ② 지역주민 사전인터뷰, ③ 전문가 검토 등의 과정을 거쳐 확정함
- 구체적으로 본 연구에서는 설문조사를 통해 수집된 자료를 바탕으로 다음의 분석을 실시하였음
 - 인구 및 일자리 증대 효과에 대한 지역별 분석(① 혁신도시별, ② 혁신도시 규모별) 및 응답자 특성별(① 혁신지구와의 인접성, ② 원주민-이주민 간 비교) 분석
 - 정주여건 개선 효과에 대한 지역별 분석 및 응답자 특성별 분석
 - 정주여건의 중요도 대비 만족도 분석(IPA, Importance-Performance Analysis)을 통한 개선 영역 도출

2. 혁신도시의 기초 현황

- 본격적인 분석에 앞서 본 연구에서는 주민등록인구 통계 및 전국사업체조사 등 지역별 통계자료를 바탕으로 지역별 기초 현황을 파악하였음
- 공공기관 지방이전이 시작된 2012년 대비 2021년의 인구가 가장 크게 증가한 지역은 광주/전남 혁신도시²⁾(32.2%)로 나타났으며, 가장 감소율이 컸던 지역은 부산 혁신도시(-12.6%)로 확인됨
- 마찬가지로 2012년 대비 2021년의 총종사자 수 변화를 살펴보면, 광주/전남 혁신도시(119.5%)가 가장 큰 증가율을 보인 것으로 나타났으며, 가장 증가율이 낮았던 지역은 전북 혁신도시(27.1%)로 확인됨
- 이상의 내용에 기초하면, 2012년 대비 2021년 혁신도시의 인구 증가율 및 총종사자 수 증가율은 전반적으로 광주/전남, 충북, 경북, 강원 등 비광역시 지역에서 상대적으로 높은 것으로 확인됨

표 2 혁신도시별 인구 및 총종사자 수 증가율(2012년 대비 2021년)

| 순위 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|------------|----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| 인구 증가율 | 광주/전남 (32.2%) | 충북 (13.9%) | 강원 (11.4%) | 경북 (2.8%) | 경남 (1.9%) | 전북 (0.4%) | 대구 (-0.8%) | 울산 (-10.7%) | 부산 (-13.8%) |
| 총종사자 수 증가율 | 광주/전남 (119.5%) | 충북 (67.6%) | 경북 (56.4%) | 강원 (53.8%) | 대구 (39.3%) | 부산 (36.3%) | 울산 (35.1%) | 경남 (28.7%) | 전북 (27.1%) |

자료: 통계청, 「인구동향조사」 및 「전국사업체조사」

1) 본 연구에서는 혁신도시 규모를 해당 지역에 '광역시' 지역에 속하는지 여부로 판단함. 즉, 부산, 대구, 울산 혁신도시는 '광역시'로, 그 외 지역은 '비광역시'로 각각 구분함
 2) 본 연구에서 혁신도시는 혁신지구가 위치한 시·군·구를 의미함. 즉, 광주/전남 혁신도시에 대한 통계자료는 '나주시'만 포함하고 있음

3. 공공기관 지방이전 효과에 대한 주민의 인식 분석

- 설문조사를 통해 수집된 표본은 총 1,606명이며 지역별 연령 비율에 기초하여 응답 표본에 가중치를 적용하였음
- 전반적으로 공공기관 지방이전 효과에 대한 주민의 인식은 광역시보다는 비광역시 지역에서 체감 정도가 큰 것으로 나타남
 - 인구 증가에 대한 인식은 경북(2.77점), 경남(2.75점), 강원(2.51점), 광주/전남(2.50점) 순으로 높았음
 - 일자리 증가에 대한 인식은 경남(2.74점), 경북(2.59점), 광주/전남(2.54점), 강원(2.46점) 순으로 높았음
 - 한편, 앞서 <표 2>의 지역별 기초 통계 현황과 주민의 인식 수준이 차이를 보였던 지역은 충북 혁신도시로 나타남. 즉, 충북 혁신도시의 실제 인구 증가율은 9개

혁신도시 중 2순위에 위치하였으나, 주민의 인식 수준은 6순위에 머물렀음. 또한 일자리 증가율 역시 기초 통계 현황에서는 2순위에 위치하는 것으로 나타났으나, 이를 체감하는 주민의 인식 수준은 9개 혁신도시 중 가장 낮았음

- 응답자 특성별로는 혁신지구와 인접할수록 공공기관 지방이전 효과에 대한 체감 정도가 큰 것을 확인함. 이는 기존 선행연구와도 유사한 결과임(Faggio, 2019; 고창수·이환웅, 2020). 반면에, 원주민-이주민 간에는 유의한 차이를 보이지 않았음
- 혁신도시 정주여건에 대한 만족도는 광역시-비광역시 간에 차이를 보임
 - 개별 정주여건에 대한 만족도는 상업시설(2.77점)이 가장 높았으며, 일자리 여건(2.02점)이 가장 낮은 것으로 나타남

표 3 혁신도시별 인구 및 일자리 증가 효과 인식(4점 만점)

(사례수: 1,606명, 단위: 점)

| 순위 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|--------------|-----------|-----------|--------------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 인구증대 효과 인식 | 경북 (2.77) | 경남 (2.75) | 강원 (2.52) | 광주/전남 (2.50) | 부산 (2.48) | 충북 (2.48) | 전북 (2.42) | 울산 (2.35) | 대구 (2.33) |
| 일자리 증가 효과 인식 | 경남 (2.74) | 경북 (2.59) | 광주/전남 (2.54) | 강원 (2.46) | 부산 (2.42) | 전북 (2.41) | 대구 (2.36) | 울산 (2.29) | 충북 (2.29) |

자료: 저자 작성

표 4 혁신도시 정주여건에 대한 만족도(4점 만점)

(단위: 점)

| 구분 | 주택·주거환경 | 상업 시설 | 문화체육 시설 | 보육·교육 시설 | 복지 시설 | 의료 시설 | 교통 시설 | 일자리 여건 | 지역 환경 | 지역 안전 |
|----------------|---------|-------|---------|----------|-------|--------|-------|--------|-------|-------|
| 전체 (n=1,606) | 2.74 | 2.77 | 2.49 | 2.69 | 2.44 | 2.72 | 2.64 | 2.02 | 2.64 | 2.76 |
| 광역시 (n=546) | 2.79 | 2.83 | 2.50 | 2.67 | 2.40 | 2.79 | 2.71 | 2.04 | 2.55 | 2.75 |
| 비광역시 (n=1,060) | 2.71 | 2.74 | 2.49 | 2.70 | 2.46 | 2.69 | 2.59 | 2.01 | 2.68 | 2.77 |
| 평균 차이 | 0.00 | 0.10* | 0.03 | 0.05 | 0.03 | 0.16** | 0.01 | -0.08* | 0.01 | 0.01 |

주: *p<0.05, **p<0.01

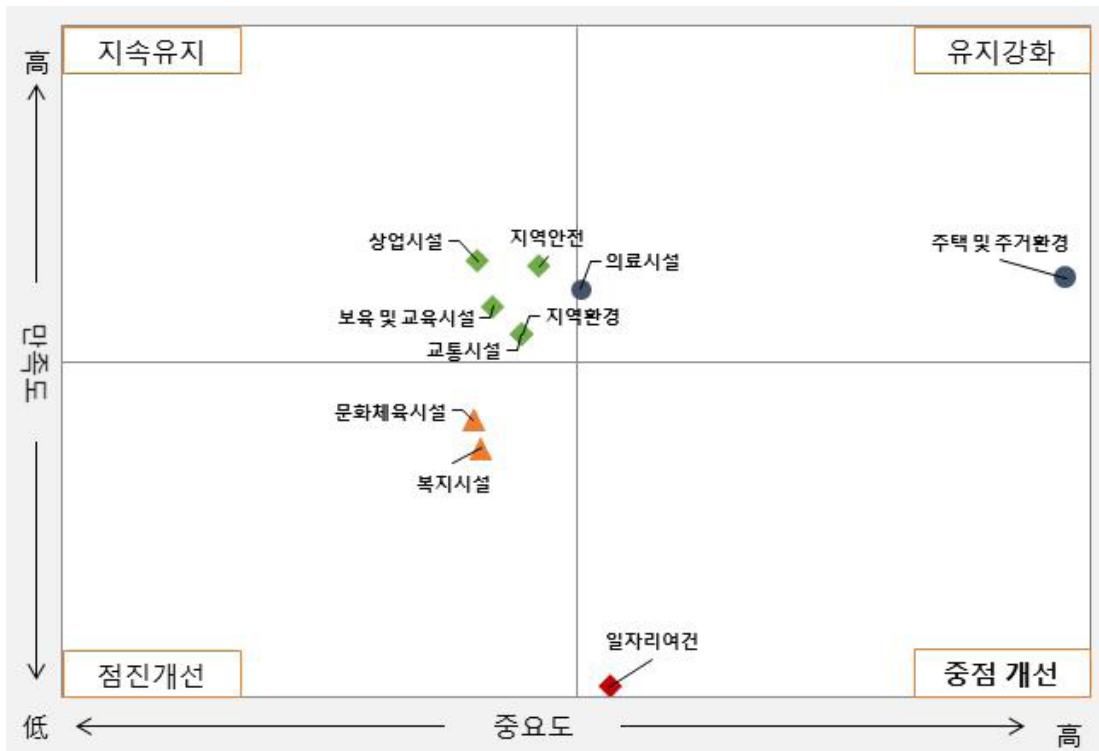
자료: 저자 작성

조세재정 Brief

- 지역별로 살펴보면, 주택 및 주거환경, 상업시설, 의료시설, 교통시설 등의 요소는 비광역시 지역에서 상대적으로 만족도가 낮았음
- 혁신도시 정주여건 만족도에 대한 응답자 특성별 분석 결과, 혁신지구와의 인접성에 따라 뚜렷한 방향성을 보이지는 않았음. 원주민-이주민 간 분석에서는 상업시설 및 의료시설 등에서 원주민의 만족도가 상대적으로 높은 것으로 나타남
- 혁신도시의 정주여건 중 일자리 여건이 중요도 대비 만족도가 가장 낮아 중점 개선영역에 해당되는 것으로 나타남
 - 우선 개별 정주여건에 대한 중요도 분석 결과, 지역별

- 로 일부 차이를 보이기는 하지만 전반적으로 주택 및 주거환경(50.1%), 일자리 여건(12.7%), 의료시설(10.3%) 순으로 나타남
- 한편, 일자리 여건에 대한 개선이 시급한 것으로 나타난 지역은 부산, 강원, 충북, 전북, 경북, 경남 등으로 부산을 제외하고는 모두 비광역시 지역에 해당함
- 이전 공공기관에 대한 인지도 및 기관의 지역사회 공헌활동에 대한 참여도는 광역시보다는 비광역시 지역에서 높았음
- 향후 추가적인 공공기관 이전 시 고려사항에 대해서는 주민 채용 및 일자리 확대, 지역시설에 대한 투자 등에 대한 의견이 가장 많았음

그림 1 중요도 대비 만족도(IPA) 분석 결과



자료: 저자 작성

03 정책제언

- (제안 1) 추가적인 공공기관 지방이전 추진에 대한 입지 선정 시 지역의 발전 정도와 기관 간 균형배치를 적극적으로 고려
 - 본 연구에서 공공기관 지방이전 효과에 대한 주민의 인식은 광역시보다는 비광역시에서, 혁신지구와 인접할수록 긍정적인 것으로 나타남
 - 이는 향후 추가적인 공공기관 이전 추진 시 대상지역 선정 및 지역 내 기관의 배치와 관련해 중요한 시사점을 제공함
- (제안 2) 지역인재의 기준을 재검토하여 채용 범위를 확대하는 등 주민 체감 정도를 증대할 수 있도록 혁신도시 일자리 정책에 대한 개선이 필요
 - 실제 통계청 자료에 따르면, 2012년 대비 2021년의 상용근로자 증가 비중이 비수도권(0.5%p) 대비 혁신도시(4.9%p)에서 더 높게 나타남. 그럼에도 불구하고 주민의 체감 만족도가 낮다는 것은 혁신도시 일자리 정책에 대한 개선이 필요함을 의미
- (제안 3) 광역시와 비광역시 간 우선순위를 달리하여 차별적인 접근전략 수립
 - 현재 혁신도시 지역인재 채용목표제에서는 지역인재의 기준을 ‘공공기관이 이전한 지역의 대학이나 고등학교를 졸업(혹은 졸업예정)한 인재’로 규정하고 있음(민경률·손호성, 2020). 따라서 이를 지역 출생이나 초·중·고 교육을 받은 경우 등으로 확대하여 지역 인재 채용에 대한 주민의 체감 정도를 증대할 필요가 있음
- (제안 3) 광역시와 비광역시 간 우선순위를 달리하여 차별적인 접근전략 수립
 - 혁신도시 정주여건 중 상업시설, 의료시설, 교통시설 등에 대한 만족 수준은 광역시 대비 비광역시에서 낮았으며, 일자리 여건에 대한 개선이 시급한 지역들도 대부분 비광역시 지역에 해당하는 것으로 나타남
 - 이는 혁신도시를 조성하는 과정에서 정주여건 개선 시 광역시 여부 등을 함께 고려할 필요가 있음을 시사함

참고문헌

- 고창수·이환웅, 『공공부문 일자리 규모 확대가 지역 민간고용에 미치는 영향: 공공기관 이전 사례를 중심으로』, 세종: 한국조세재정연구원, 2020.
- 국토교통부, 『공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서 총괄편(2003~2015)』, 국토교통부, 2016.
- 민경률·손호성, 『공공기관 채용정책에 대한 연구: 블라인드 채용제도의 도입효과 분석을 중심으로』, 세종: 한국조세재정연구원, 2020.
- Faggio, G., “Relocation of public sector workers: Evaluating a place-based policy,” *Journal of Urban Economics*, 111, 2019, pp. 53~75.
- 〈웹 사이트〉
 - 국가통계포털(KOSIS), 「인구동향조사」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01, 검색일자: 2023. 5. 2.
 - 국가통계포털(KOSIS), 「전국사업체조사」, http://kosis.kr/upsHtml/online.do?isOnline=Y&PART=G&pubcode=ZY&isNew=Y&dev=Y#gonDiv_ZY, 검색일자: 2023. 5. 12.
 - 국토교통부 혁신도시발전추진단, <https://innocity.molit.go.kr>, 검색일자: 2023. 2. 16.

