



지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제

김재환(재정경제팀 입법조사관)

정도영(재정경제팀 입법조사관)

김민창(재정경제팀 입법조사관)

2018. 11. 15



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



동 보고서는 아래와 같은 절차와 외부전문가의 자문을 거쳐 작성되었습니다.

구 분	내 용
주제 선정	2018. 3. 16.
초고 작성기간	2018. 7. 18. ~ 2018. 9. 28.
초안 검토	재정경제팀 이재운 팀장
검토위원회 검토	2018년 10월 23일(화) 오후 3시 - 실무위원: 고상근 경제산업조사실장 임동춘, 김봉주, 유인규 팀장
외부전문가 자문	1. 전문가: 라영재(한국조세재정연구원 공공기관연구센터장) 2. 요청일: 2018. 10. 02. 3. 답변일: 2018. 10. 11.
간행물 심의위원회 의결	2018년 11월 01일(목) 15시 - 위원장: 이내영 국회입법조사처장 - 위 원: 김영일 정치행정조사실장 고상근 경제산업조사실장 이신우 사회문화조사실장 박태형 기획관리관

요 약

우리나라는 1970년대 이후 경제성장 과정에서 수도권을 중심으로 압축 성장을 해 온 결과, 그에 따른 부작용으로 수도권 과밀화와 수도권·지방간의 격차확대라는 국토의 불균형 발전 문제가 나타났다. 이에 따라 정부는 수도권 집중의 근원적 해소와 자립형 지방화를 달성하기 위해 공공기관 지방이전 정책을 추진하였다.

공공기관이 지방으로 이전함에 따라 이전지역에서는 지방세 수입 증가, 양질의 고용 기회 증가 등으로 지역발전의 기반이 조성되고 있다. 다만, 이와 더불어 이전공공기관과 지방자치단체 간 협조 미비, 혁신도시의 정주여건에 대한 공공기관 임직원의 불만 증가, 해당 지역의 발전동력 확보 미흡 등에 따른 보완 필요성도 제기되고 있다.

이에 본 보고서는 현장조사를 통해 지방으로 이전한 공공기관의 지역정착 현황을 확인하고 해당 기관들이 지역균형발전에 기여할 수 있도록 향후 정책 방향을 모색하고자 작성되었다.

현장조사 결과 이전공공기관의 지역정착과 관련하여 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 파악되었다.

첫째, 이전공공기관과 지방자치단체는 혁신도시가 지역경제의 거점으로 기능하기 위한 장기적인 성장동력 확보에 주력하기 보다는 봉사활동과 같은 일회적인 행사 참여, 지역기부 활동 독려 등 단기적이고 근시안적인 협력에 치중하고 있는 것으로 조사되었다.

둘째, 정부와 지방자치단체의 정주여건 개선노력에도 불구하고, 여전히 대중 교통 인프라가 부족하고, 병원·은행 등 생활편의 시설 및 상업·문화 시설 등이 부족하여 지방이전 공공기관 임직원들의 불만이 많은 것으로 나타났다.

셋째, 이전공공기관과 지방자치단체는 ‘혁신도시 상생협의회’, ‘공공기관협의회’ 등을 운영하여 이전공공기관과 지방자치단체 간, 이전공공기관 간 협의를 모색하고 있으나, 대부분의 회의가 형식적으로 운영되고 있어 혁신도시의 장기적 성장비전을 마련하는 데는 한계가 있는 것으로 파악되었다.

넷째, 지역인재 채용제도의 의무화에 따라 이전공공기관은 지역인재를 일정 비율 이상 의무적으로 채용해야 하나, 우수한 인재풀이 부족하고 지역별로 지역인재 대상자 수에 차이가 많이 나는 등 동 제도가 원활하게 작동될 여건이 조성되어 있지 않은 것으로 조사되었다.

이에 본 보고서는 지방으로 이전한 공공기관이 지역균형발전에 기여하고 지역에 안정적으로 정착하기 위하여 다음과 같은 정책방향을 제시하였다.

첫째, 이전공공기관과 지방자치단체는 지역 내 파급효과를 극대화 할 수 있는 이전공공기관 연계형 지역산업 육성정책을 마련하고 스마트시티 인프라 구축을 통하여 혁신주체 간 정보 공유 등을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 정부와 지방자치단체는 지방으로 이전한 공공기관 임직원들의 정주여건을 개선하기 위하여 교육, 의료시설 및 생활편의시설 등을 확충할 수 있도록 투자를 확대할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체와 이전공공기관 간의 인식 차이, 협력의 경험 부족 등으로 인해 현재까지 기관 간 협조체계가 미흡하므로 정부는 지자체와 이전공공기관 간 실질적인 협력이 강화될 수 있도록 보다 적극적인 노력을 강화할 필요가 있다.

넷째, 이전공공기관은 해당 기관에서 근무할 우수한 인재풀을 충원하기 위하여 지역의 인적자원에 대한 투자를 강화하고, 지역사회 및 지방대학은 지역인재 육성을 위한 이전공공기관과의 적극적인 연계 및 공동 노력이 필요하다.

차 례

□ 요약

I. 서론 / 1

- 1. 조사 배경 및 목적 1
- 2. 현장조사 개요 3

II. 공공기관 지방이전 정책 개관 / 5

- 1. 도입배경 5
- 2. 추진경과 등 6
- 3. 논의의 배경 11

III. 이전공공기관의 지역정착 실태 등: 문제점을 중심으로 / 13

- 1. 장기적인 지역발전 보다는 단기적인 성과에 치중하는 문제 13
- 2. 정주여건 개선 지연 16
- 3. 지방자치단체와 이전공공기관 간 협조 미비 18
- 4. 지역인재 채용제도 의무화에 따른 문제점 21
- 5. 기타 24

IV. 향후 보완과제 / 28

- 1. 이전공공기관과 지자체의 상생발전 및 성장동력 구축 28
- 2. 정주여건의 조속한 개선 및 지원 32
- 3. 지자체와 이전공공기관 간 협조 강화 34

4. 지역인재 범위 확대와 지역인재 양성 노력 필요	37
5. 기타	40

V. 결론 / 41

☐ 참고문헌 / 45

☐ 부록 / 47

표 차례

[표 1] 현장조사 기관 및 조사일정	4
[표 2] 공공기관 지방이전 정책 주요연혁	8
[표 3] 이전대상 공공기관 현황	9
[표 4] 이전공공기관의 지방세 납부 현황	10
[표 5] 혁신도시 시즌1과 시즌2 비교	11
[표 6] 이전공공기관 이주현황	14
[표 7] 혁신도시별 지역인재 채용현황	22
[표 8] 지역별 대학졸업생 현황	24
[표 9] 스마트시티 구축 및 서비스 제공방안 예시	30

그림 차례

[그림 1] 경제 및 행정기능의 수도권 집중현황	5
[그림 2] 혁신도시 정주여건 만족도 조사결과	17
[그림 3] 한국전력공사 및 국민연금관리공단 현장조사 장면	20
[그림 4] 한국토지주택공사 및 한국자산관리공사 현장조사 장면	30
[그림 5] 국가혁신클러스터 예시(강원)	31
[그림 6] 한국도로공사 및 한국가스공사 현장조사 장면	34
[그림 7] 공공기관 연계 프로그램 예시	39

I. 서론

1. 조사 배경 및 목적

- 정부는 수도권 집중의 근원적 해소와 자립형 지방화를 통한 국가균형발전을 위하여 공공기관 지방이전 정책을 추진하였음
- 정부는 제1차 국토종합개발계획을 수립한 1970년대 초반부터 국토의 균형 발전을 위하여 다양한 노력을 경주해 왔음에도 경제활동, 지역총생산, 각종 사회·문화시설 등 주요 기관의 과반수가 수도권에 집중되어 있음
 - 이러한 불균형을 해소하기 위하여 정부는 공공부문에서 지방이전을 선도하여 소속기관 및 공공기관을 지방으로 이전함으로써 수도권 과밀 현상을 직접적으로 해소하고 지역경제의 성장잠재력 강화를 모색하고자 하였음
- 공공기관 지방이전 정책은 사회적 합의를 통하여 「국가균형발전 특별법」과 (구)「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」을 제정함으로써 법적 근거를 마련하여 정책의 정당성을 획득하였음
- 2005년 6월 ‘공공기관 지방이전 계획’이 수립·발표되어 공공기관의 지방이전이 추진된 이후 2018년 11월 현재 이전대상 공공기관 총 153개 기관 중 150개 기관이 지방으로 이전을 완료하였음
- 구체적으로 2013년까지 35개 기관이 지방으로 이전하였으며, 2014년 59개, 2015년 41개, 2016년 7개, 2017년 이후 8개 기관이 이전을 완료하였고, 향후 3개 기관이 이전할 예정임¹⁾

1) 향후 한국에너지공단(울산 혁신도시로 2019.3월 이전예정), 농림식품기술기획평가원(광주·전남 혁신도시로 2018.12월 이전예정), 한국과학기술기획평가원(충북 혁신도시로 2019.12월 이전예정) 등 3개 기관이 지방으로 이전할 예정임

- 공공기관의 지방이전이 대부분 완료됨에 따라 정부는 기존 중앙정부 주도의 공공기관 이전 정책에서 벗어나 지방정부를 중심으로 혁신도시의 발전을 모색하는 ‘혁신도시 시즌2’를 추진하기로 하였음²⁾
 - 이는 기존 혁신도시 정책이 공공기관의 이전에 초점을 두어 혁신도시를 지역균형발전의 거점으로 육성하겠다는 당초 목표의 달성이 미흡하다는 인식 하에, 혁신도시를 국가균형 발전을 위한 ‘新지역성장거점’으로 육성하는 것으로 정책의 방향을 전환한 것임
 - ‘혁신도시 시즌2’가 성공하여 혁신도시가 국가균형발전의 거점으로 성장하기 위해서는 우선 지방으로 이전한 공공기관이 지역사회에 안정적으로 정착하여 지역의 성장기반이 될 필요가 있으므로, 이전한 공공기관의 지역정착 현황을 파악·분석함으로써 향후 정책의 방향을 정하는 것이 바람직할 것임
 - 공공기관의 지방이전에 따라 해당 지역에서는 지방세 수입 증가, 양질의 고용 기회 증가 및 인구 증가 등으로 지역발전의 기반이 강화되고 있음
 - 다만, 이와 더불어 이전공공기관과 지방자치단체 간 협조 미비, 혁신도시의 정주여건에 대한 공공기관 임직원의 불만 증가, 신규인력 채용상의 어려움, 해당 지역의 발전동력 확보 미흡 등의 문제점에 대한 보완 필요성도 제기되고 있음
 - 부산으로 이전한 한국자산관리공사 등에 대한 국회의 국정감사에서 지방으로 이전한 공공기관을 대하는 지방자치단체의 태도에 대한 지적³⁾이
-
- 2) 정부는 관계부처 합동으로 2018.2월 「‘혁신도시 시즌2’ 추진방안」을 발표하고 현재 5가지 과제를 선정하여 추진 중에 있음
- 3) “부산에 내려온 공공기관들이 순번제로 돌아가면서 부산시가 주최하는 행사를 주관하고 비용을 분담하도록 지정이 되어 있습니다. (중략) 부산 지역사회 발전시키기 위해서 금융 공공기관들을 부산에 내려 보냈지 무슨 부산시나 기재부가 자기 행사하면서 돈 내게 하기 위해서...” (국회사무처, 「2015년도 국정감사 정무위원회 회의록」, 2015.9.22.)

있었으며, 2017년 6월말 기준 혁신도시의 산업용지 분양률(68.7%), 클러스터⁴⁾ 분양률(60%)이 미흡하여 혁신도시의 자생적 성장동력 확보에 어려움이 있는 것으로 보임⁵⁾

- 이 보고서는 혁신도시를 방문하여 혁신도시로 이전한 공공기관 임직원들과의 면담을 통해 이전공공기관의 지역정착 현황을 조사하여 향후 혁신도시가 국가균형발전의 거점으로 성장할 수 있도록 개선방안을 모색하였음

2. 현장조사 개요

- 현장조사는 다음과 같은 경과를 거쳐 진행되었음
 - 2018년 4월 27일, 공공기관 지방이전 정책을 담당하는 국토교통부 담당자와 간담회를 개최하여 공공기관 지방이전 정책의 현황과 향후 정부의 정책 방향 등에 대해 논의함
 - 공공기관 지방이전 정책의 경과, 성과와 그 한계, 혁신도시 시군2의 추진 방향 및 향후 추진계획을 논의함
 - 혁신도시로 이전한 107개 공공기관에 협조공문을 보내 지방이전에 따른 업무 현황 및 애로사항과 그 개선방안에 대한 의견을 수렴함
 - 해당 공공기관들로부터 공공기관 지방이전에 따른 애로사항, 지방자치단체와의 협조 및 이전공공기관 간의 협력 여부, 해당 공공기관 임직원의 지방이전 현황과 향후 개선방안 또는 건의사항 등에 관한 내용을 회신 받음

- 4) 이전공공기관과 연계된 기업·대학·연구소 등이 지리적으로 집중하여 상호 유기적인 네트워크를 형성하고 지역혁신을 일으킬 수 있도록 조성된 용지
- 5) 2018.6월 기준 산학연 클러스터의 기업 입주율은 계획 대비 20.3%에 불과함

- 혁신도시를 관장하는 13개 지방자치단체에 협조공문을 보내 공공기관의 지방이전에 따른 효과와 공공기관과 지방자치단체 간 논의사항 및 업무협조 현황, 업무상 개선사안에 대한 의견을 수렴함
- 지방자치단체의 회신내용을 검토하고, 업무 현황 및 개선방안에 관한 의견을 회신한 공공기관을 대상으로 현장조사 공공기관을 선정하였음
 - 지방자치단체의 회신내용을 바탕으로 선정한 혁신도시에서 인력 및 자산 규모가 가장 큰 한국전력공사, 국민연금공단, 한국토지주택공사, 한국자산관리공사, 한국도로공사, 한국가스공사 등 6개 공공기관을 조사 대상으로 선정하고 현장을 방문하여 담당자들과의 면담을 진행하였음

[표 1] 현장조사 기관 및 조사일정

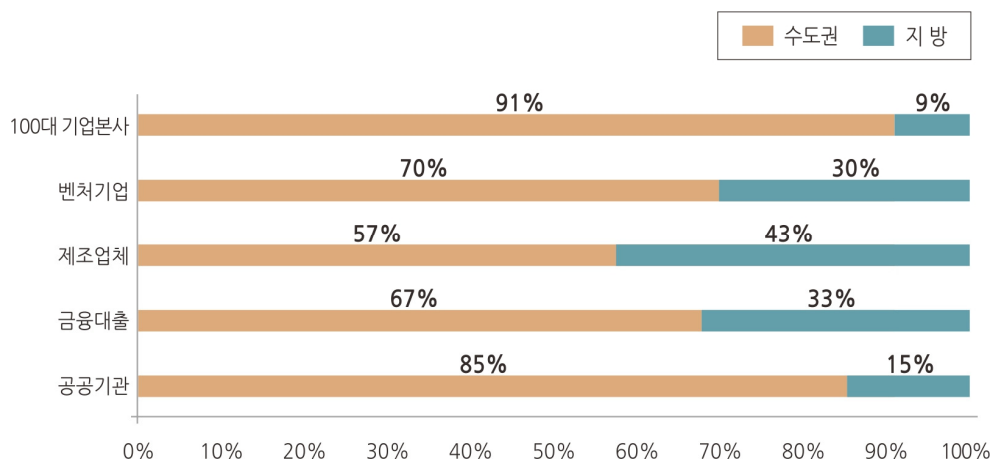
일자	대상기관 (소재지)	선정사유	비고
2018.4.19	한국전력공사 (나주)	- 광주·전남 공동혁신도시 소재 - 구성원의 특정 전문분야(전기·전자) 비중이 높음	2014.12. 본사이전
2018.4.20	국민연금공단 (전주)	- 혁신도시로 이전한 준정부기관 중 인력 규모 등이 가장 큼 - 기금운용업무와 연금지급업무를 동시에 수행	2015.6. 본부이전
2018.5.10	한국토지주택 공사(진주)	- 공공기관 지방이전 사업의 핵심적인 역할 수행 - 대한주택공사와 한국토지공사의 통합 이전	2015.4. 본사이전
2018.5.11	한국자산관리 공사(부산)	- 유사한 성격의 공공기관과 함께 동일한 건물로 이전 - 혁신도시 중 도심지 내에 위치	2014.12. 본사이전
2018.5.29	한국도로공사 (김천)	- 지역인재 채용에 있어 지역 범위 광역화 효과 검토 - 특정 지역이 아닌 전국 단위로 업무 수행	2014.11. 본사이전
2018.5.30	한국가스공사 (대구)	- 지역인재 채용에 있어 지역 범위 광역화 효과 검토 - 인력 및 자산규모 등에서 지역내 파급효과가 큼	2014.9. 본사이전

II. 공공기관 지방이전 정책 개관

1. 도입배경

- 우리나라는 1970년대 이후 경제성장 과정에서 수도권을 중심으로 압축성장을 해 온 결과, 그에 따른 부작용으로 수도권 과밀화와 수도권·지방간의 격차확대라는 국토의 불균형 발전 문제가 나타남
- 국토면적의 12%인 수도권에 인구의 47.2%, 100대 기업본사의 91%가 집중되는 등 경제활동, 지역총생산, 각종 공공기관 및 사회·문화시설 등 주요기관의 과반수가 수도권에 집중되어 있음⁶⁾

[그림 1] 경제 및 행정기능의 수도권 집중현황



자료: 공공기관 지방이전추진단 홈페이지(<http://innocity.molit.go.kr>)

- 수도권으로의 집중이 심화됨에 따라 수도권에서는 주택가격의 상승, 교통혼잡, 환경오염 등 집적으로 인한 불이익이 심화되고 있으며, 지방은 인구 감소

6) (구)건설교통부 보도자료, 「공공기관 지방이전 추진방안」, 2004.6.

및 인재 유출이 심화되는 등 악순환 구조에 봉착하여 지역과 지역 간 갈등 심화로 인한 국민통합의 어려움, 국토 이용의 효율성 저하 등으로 중국에는 국가경쟁력마저 약화될 것으로 전망됨⁷⁾

- 이에 따라 수도권 집중의 근원적 해소와 자립형 지방화를 달성하기 위한 핵심정책으로 정부는 공공기관 지방이전을 추진하였음
- 공공기관 지방이전 정책은 기존의 수도권 규제 및 지방육성정책으로는 현 상황의 타개가 어렵다는 인식에 기초하고 있으며 근본적으로 지역 간 불균형을 완화하고 자립적인 지역발전을 촉진하여 국가의 균형 있는 발전을 도모하기 위한 것임

2. 추진 경과 등

- 공공기관 지방이전은 노무현 정부가 “국가균형발전을 위한 대구구상”을 통해 공공기관 지방이전 방침을 발표하면서 논의되기 시작하였음(2003.6.)
- 공공기관의 지방이전 등을 통한 국토의 균형발전 등을 위하여 「국가균형발전 특별법」이 제정(2004.4.1.시행)되어 공공기관 지방이전의 법적 근거가 마련⁸⁾되었으며, 이에 따라 정부는 공공기관 지방이전의 기본원칙 및 추진 방향을 발표하였음(2004.8.)
- 이후 공공기관의 이전희망 지역조사, 시·도별 정책설명회 개최 및 유치희망 기관 조사, 국회보고, 노조 대화, 공청회 등 다양한 의견수렴이 이루어짐

7) 국토연구원, 「수도권 공공기관의 효율적인 지방이전 추진방안 연구」, 2005.8.

8) 「국가균형발전 특별법」 제18조(공공기관의 지방이전 및 혁신도시 활성화) ① 정부는 수도권에 있는 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관을 단계적으로 지방으로 이전하기 위한 공공기관지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책을 추진하여야 한다.

- 정부는 12개 시도지사 간 기본협약을 체결(2005.5.)하였고, 공공기관의 지방 이전에 반대하는 노조와도 심도 있는 논의를 거쳐 기본협약을 체결(2005.6.)한 후 ‘공공기관 지방이전계획’을 수립·발표하였음(2005.6.24.)
- 동 계획에 따르면, 175개 공공기관⁹⁾을 수도권과 대전을 제외한 12개 광역시·도로 분산배치하고, 이 중 행정중심복합도시가 건설되는 충남을 제외한 11개 시·도에 수준 높은 주거·교육·문화 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시인 혁신도시를 건설하여 이전하는 공공기관을 입주 시키기로 하였음
- ‘공공기관지방이전추진협의회’는 정부, 시·도, 이전기관 등으로 구성되어 혁신도시 입지선정지침을 확정하였으며, 이를 근거로 시도별 입지선정위원회에서는 10개 혁신도시의 입지선정을 완료함(2005.12.)
- 2007년에는 공공기관의 지방이전을 촉진하고 혁신도시의 발전을 위하여 (구) 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」을 제정하였음(2007.2.12.시행)
- 이후 10개 혁신도시 지구지정, 개발계획 및 실시설계 수립, 용지보상 등을 거쳐 개별 공공기관별 지방이전계획 승인 및 변경승인이 이루어졌으며, 2018년 11월 현재 이전대상 153개 기관 중 150개 기관이 이전을 완료하였음

9) 공기업 선진화 방안 등으로 공공기관의 통폐합 및 부설기관 독립에 따라 이전대상 기관은 최종적으로 153개(혁신도시 115개 + 개별이전 19개 + 세종시 19개)로 조정됨

[표 2] 공공기관 지방이전 정책 주요연혁

연도	주요 내용
2003.6.	국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 추진 방침 발표
2004.4.	「국가균형발전특별법」에 ‘공공기관 지방이전’의 법적근거 마련
2004.8.31.	공공기관 이전방안의 기본원칙 및 추진방향 발표
2005.상반기	국회보고, 노조대화, 공청회 등 광범위한 의견 수렴
2005.5.27.	정부와 12개 시도지사간 ‘기본협약’체결
2005.6.	‘노정 기본협약’체결
2005.6.24.	국무회의 심의를 거쳐 ‘공공기관 지방이전계획’ 수립 및 발표
2005.7.27.	시도 및 이전기관에 ‘혁신도시입지선정지침’ 통보
2005.8.05.	‘공공기관지방이전추진단’(단장: 국토부 차관)설치
2005.8.31.	정부, 시도, 이전기관간의 ‘이행기본협약’ 체결
2005.9.28.	시도별 ‘입지선정위원회’ 구성
2005.10.13.	정부, 시도, 이전기관 등으로 ‘공공기관지방이전추진협의회’ 구성
2005.12.23.	10개 혁신도시 입지선정 완료(시도별 입지선정위원회)
2006.2.7.	혁신도시 건설을 위한 사업시행자 내정
2006.4.7.	혁신도시건설 기본구상, 방향 마련
2007.1.11.	(구) 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제정(2007.2.12시행)
2007.4.16.	10개 혁신도시 지구지정 완료
2007.5.30.부터	개발계획 및 실시설계 수립(2008년 12월 수립 완료)
2007.7.10.부터	용지보상 착수(2009년 10월말 99.2% 보상완료)
2007.12.~ 2014.12.	개별 공공기관 지방이전계획 승인 및 변경승인
2017.12.	「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」으로의 개정(2018.3.27.시행)
2018.3.	‘혁신도시발전추진단’ 출범(기존 공공기관지방이전추진단)
2018.10.	이전대상 공공기관 총 153개중 150개 이전 완료(98.0%)

자료: 공공기관 지방이전추진단 홈페이지(<http://innocity.molit.go.kr>) 참조 재구성

- 지방 이전대상 공공기관은 혁신도시 115개(부산 13개, 대구 11개, 광주·전남 16개, 울산 9개, 강원 12개, 충북 11개, 전북 12개, 경북 12개, 경남 11개, 제주 8개), 세종시 19개, 개별이전 19개 기관(오송 5개, 아산 4개, 기타 10개) 등 총 153개 기관임
- 기관 유형별로는 소속기관 44개(혁신도시 32개, 개별이전 12개), 공기업 16개(혁신도시 13개, 개별이전 3개), 준정부기관 48개(혁신도시 44개, 개별이전 3개, 세종시 1개), 기타공공기관 45개(혁신도시 26개, 개별이전 1개, 세종시 18개)로 구분할 수 있음

[표 3] 이전대상 공공기관 현황¹⁰⁾

(단위: 개)

지역	계	소속	공기업	준정부 기관	기타 공공기관
혁신도시	115	32	13	44	26
개별이전	19	12	3	3	1
세종시	19	-	-	1	18
전체	153	44	16	48	45

자료: 국토교통부 제출자료 참조 재구성

- 지역 간 불균형을 완화하고 자립적인 지역발전을 촉진하여 국가의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 추진된 공공기관 지방이전 정책에 대하여 정부는 소기의 성과를 달성하고 있는 것으로 평가하고 있음
- 정부에 따르면, 지방으로 이전한 공공기관이 납부하는 취득세, 지방소득세 등 지방세 납부액의 증가는 직접적으로 지방자치단체의 세입을 증가시켰는데,

10) 이전대상 공공기관의 시도별 배치현황은 [부록] 참조(47쪽)

실제 10개 혁신도시의 지방세 수입은 지방이전이 본격화되기 이전인 2013년 535억원에서 2017년 3,292억원으로 큰 폭으로 증가하였음

- 지방으로 이전한 공공기관이 납부하는 지방세는 지방자치단체의 재정에 기여하여 지역 발전을 위한 전략사업의 활성화 등을 통해 지역경제 성장의 밑거름이 될 수 있음

[표 4] 이전공공기관의 지방세 납부 현황('17.12월말 기준)

(단위: 백만원)

구분	계	부산	대구	광주 전남	울산	강원	충북	전북	경북	경남	제주
'13년	53,492	14,068	7,545	1,951	3,511	4,152	2,015	7,518	6,282	5,659	791
'14년	212,762	18,238	21,999	36,032	22,979	14,772	9,686	50,073	14,228	22,341	2,414
'15년	744,210	405,583	38,415	85,061	23,343	49,285	25,071	29,813	31,912	47,231	8,497
'16년	453,371	37,578	48,683	96,173	38,584	50,312	37,999	38,697	28,637	71,226	5,482
'17년	329,210	18,404	36,635	75,991	20,562	41,021	29,454	23,405	13,640	65,615	4,483

주: 1. 2015년도 지방세 수입에는 법인지방소득세 특별징수제도¹¹⁾의 시행(2015.1.1.)에 따라 부산으로 이전한 한국예탁결제원의 2016년도 환급금액이 포함되어 있음

2. 2017년도에는 공공기관 이전이 완료됨에 따라 취득세·등록면허세가 급감하여 지방세가 감소하였음

자료: 국토교통부 제출자료

- 공공기관의 지방이전에 따라 지방으로 이전한 공공기관의 지역인재 채용율도 지속적으로 증가하고 있음
- 신규채용을 기준으로 할 경우 지역인재 채용율이 2012년 2.8%에 불과하였으나, 지방이전이 본격화되면서 2014년에는 10.2%로, 2017년에는 14.2%까지 상승하였음¹²⁾

11) 2014년 개정된 「지방세법」에서 배당소득에 대한 법인세의 10%를 지방소득세로 납부하도록 함

- 또한, 공공기관이 이전한 혁신도시 지역의 인구도 증가하고 있는데, 지역 내 인구의 증가는 지역 내 소비, 일자리, 소득 증대와 생활서비스의 수요 증대를 가져와 지방경제의 성장과 활성화에 기여할 수 있을 것임
- 구체적으로 공공기관이 이전한 10개 혁신도시 인구는 2014년 59,205명이었으나, 2017년에는 174,880명으로 2.95배 증가하였음¹³⁾

3. 논의의 배경

- 정부는 공공기관의 지방이전이 대부분 완료되었다는 점을 고려하여 기존 중앙정부 주도의 공공기관 이전 정책에서 벗어나 지방정부를 중심으로 혁신도시 발전을 모색하는 ‘혁신도시 시즌2 추진방안’을 발표하였음(2018.2)

[표 5] 혁신도시 시즌1과 시즌2 비교

구분	시즌1 ('05.~'17.)	시즌2 ('18.~'30.)
추진 주체	중앙정부 (Top Down방식)	지방정부 (Bottom Up방식)
정책 비전	수도권집중 완화 및 자립형 지방화	국가균형발전을 위한 新지역성장거점 육성
추진 목표	공공기관 이전 완료	가족동반 이주를 제고, 삶의 질 만족도 향상, 지역인재 채용 확대, 기업입주 활성화
정책 대상	수도권 소재 공공기관	혁신도시 이전 공공기관, 지역주민, 지방대학생, 혁신도시 입주기업 등
추진 과제	공공기관의 차질 없는 이전 이전기관 종사자 지원 수도권 종전부동산 매각	이전기관의 지역발전 선도, 스마트 혁신도시 조성, 산업 클러스터 활성화, 주변지역과의 상생발전, 추진체계 재정비
법적 근거	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」	「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

자료: 관계부처 합동, 「혁신도시 시즌2 추진방안」, 2018.2.

- 12) 국토교통부 보도자료, 「혁신도시 등 지방 이전기관 지역인재 채용 의무화」, 2018.1.16.
- 13) 국토교통부, 「혁신도시 시즌2 추진방안」, 『국회입법조사처 발표자료』, 2018.4.

- 이는 기존의 공공기관 이전 정책에서 벗어나, 혁신도시를 국가균형 발전을 위한 新지역성장거점으로 육성할 필요가 있다는 인식을 바탕으로 한 것임
 - 이와 관련하여 최근 국회는 혁신도시를 지역발전 거점으로 조기에 육성·발전시키기 위하여 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」을 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」으로 개정(2017.12.26.)한 바 있음
- 혁신도시가 지역균형발전의 거점으로 성장하기 위해서는 우선 지역균형 발전을 위하여 지방으로 이전한 공공기관이 지역사회에 안정적으로 정착하여 지역의 성장기반이 될 필요가 있음
 - 이에 동 보고서는 혁신도시로 이전한 공공기관을 직접 방문·면담하여 이전 공공기관의 지역정착 현황을 파악함으로써 혁신도시 시·군·구 추진 과정에 필요한 정책적 시사점을 제시하려는 것임
 - 또한, 최근 정치권에서 공공기관의 추가적인 지방이전 필요성이 제기되고 있는 상황에서 이전기관 지역배치 등 공공기관 지방이전 시 고려해야 할 점 등을 발굴하고자 함

Ⅲ. 이전공공기관의 지역정책 실태 등: 문제점을 중심으로

1. 장기적인 지역발전 보다는 단기적인 성과에 치중하는 문제

- 지방자치단체는 지역발전을 위하여 이전공공기관에게 지역사회 기부활동 및 협력사업에의 참여를 요구하고 있으며, 이에 따라 이전공공기관은 지방자치단체가 요구하는 사업들에 참여하려고 노력하고 있음
- 그러나 지방자치단체와 이전공공기관 간 사회공헌 활동 및 협력사업 수행 과정에서 일부 부작용이 나타나고 있는 것으로 조사되었음
- 이전공공기관은 지역사회에 안정적으로 정착하기 위하여 지방자치단체와 함께 사회공헌 활동을 적극적으로 수행하는 등 지역사회 기여활동에 참여하고 있으나, 대부분 봉사활동 등 일회성·일방향성 행사의 비중이 높은 것으로 조사되었음¹⁴⁾
- 이전공공기관과 지방자치단체는 사회공헌활동을 수행하기 위하여 사회공헌 협약을 체결하는 등 공동으로 사회공헌활동을 수행하고 있으나, 이전공공기관이 대부분 국가 전체를 대상으로 업무를 수행하는 기관이라는 점에서 지역에 특화된 협력사업을 추진하는 것에 한계가 있음
 - ◆ 특히 수익사업을 하지 않는 공공기관의 경우 재정여건 등으로 인해 지자체가 요구하는 사회공헌활동에 소극적으로 참여할 수밖에 없어 지방자치단체의 요구에 대해 어려움을 호소하기도 하였음
- 이전공공기관은 이미지 제고, 지역민과의 상생을 위해 다양한 사회기여 활동을

14) “공공기관 지방이전이 지역균형발전을 위한 것이라고 생각하고 안정적인 정착을 위해 지방자치단체와 상호 협력을 강화하는 것은 매우 중요한 일이라고 생각합니다. 그러나 이전 이후 지방자치단체 및 지역 유관단체의 사업 지원 등 협조요청이 많아지고 있어 저희들 입장에서 기준을 마련하여 대응하고 있습니다.” (이전공공기관 직원)

수행하고 있으나¹⁵⁾, 일부 지역에서는 지방자치단체가 이전공공기관에 대해 과도한 요구를 하는 경우도 있는 것으로 조사되었음¹⁶⁾

- 무엇보다도 지방자치단체는 이전공공기관을 상대로 가족 이주 비중을 확대해 줄 것을 요구하고 있으나, 가족 이주 비율은 지방자치단체가 기대하는 수준에는 미치지 못하고 있음

[표 6] 이전공공기관 이주현황(2018년 6월말 기준)

(단위: 명)

구분	이전 인원(A)	가족 동반(B)	단신 이주	독신· 미혼(C)	출퇴근	가족동반 이주율 [B/(A-C)]
부산	2,947	1,407	800	740	-	63.8%
대구	3,393	1,283	1,189	904	17	51.5%
광주/전남	7,187	2,802	2,583	1,776	26	51.8%
울산	3,096	1,301	1,014	754	27	55.6%
강원	4,954	1,312	1,775	1,458	409	37.5%
충북	2,743	484	512	534	1,213	21.9%
전북	4,972	2,436	1,514	975	47	60.9%
경북	4,509	1,197	1,490	1,496	326	39.7%
경남	3,831	1,208	1,767	856	-	40.6%
제주	752	361	203	185	3	63.7%
합계	38,384	13,791	12,847	9,678	2,068	48.0%

주: 1. 이전인원은 실제 근무하고 있는 현원

2. 국토교통부는 가족동반 이주율을 $[(B+C)/A]$ 로 규정하여 전체 61.6%로 제시하고 있음
자료: 국토교통부 제출자료 참조 재구성

15) 한국도로공사의 경우 김천시를 연고로 하는 프로여자배구단 ‘경북 김천 하이패스배구단’을 운영하면서 지역민들과 소통을 확대하여 지역민들로부터 좋은 반응을 얻고 있음

16) 지방자치단체가 주관하는 행사 개최에 필요한 자금 지원을 요구하거나 지역에서 생산하는 제품을 과도하게 구매하도록 요구하는 경우 등이 있음

- 대부분의 지방자치단체가 이전공공기관의 가족 이주 비중 확대를 중요한 사안으로 인식하고 있으며, 가족들의 조기 정착을 지원하고 있는 것으로 조사되었음
 - 지방자치단체들은 가족을 동반하여 이주한 공공기관 임직원에게 이주 정착비를 지원하고 있으며, 그 자녀에 대해서는 장학금을 지원하는 등 가족 동반 이주를 독려하고 있음
- 이에 대해 국토교통부는 가족 이주 비중은 참고자료일 뿐 독려하지 않는다는 입장이나, 가족 이주 현황에 관한 자료를 요청받는 공공기관은 해당 자료가 공공기관 평가와 연관될 것이라고 인식하는 등 그 자료제출에 대한 부담을 가지고 있었음¹⁷⁾
 - 대부분의 이전공공기관은 한 지역에서 일정기간 근무하면 다른 지역으로 근무지를 이전하는 순환근무제를 운영하고 있어 이전공공기관의 임직원은 가족 동반 이주의 필요성을 크게 인식하지 못하고 있으며, 자녀교육, 배우자 직장 등의 이유로 가족 동반 이주가 어렵다는 점을 감안해 달라는 의견도 있었음
- 혁신도시가 지역균형발전의 거점으로 작동하기 위해서는 이전공공기관과 지방자치단체가 사회공헌사업, 가족 이주 비율 등 단기적이고 근시안적인 수단에 한정된 협력에 매몰되기 보다는 지역특화산업 및 성장유망산업의 육성 등을 바탕으로 성장동력을 확보하기 위한 전략적인 논의가 필요할 것임

17) “지방자치단체나 국토교통부에서는 가족이주 비율 자료를 정기적으로 요청하고 있는데 혹시 비율이 낮으면 평가에 좋지 못한 결과를 받을까 조심스럽기도 합니다. 그리고 직원들에게 주민등록 이전을 독려하고 싶어도 본사 근무기간이 끝나 다시 다른 곳으로 발령이 나면 주민등록을 또 옮겨야 되는 어려움이 있습니다.” (이전공공기관 직원)

- 2018.6월 기준 산학연 클러스터의 용지분양율은 62.6%이며 해당 부지에 실제 기업이 입주한 비율은 계획 대비 20.3%에 불과하고,¹⁸⁾ 입주 기업 중 이전 공공기관과 연계된 기업의 비율도 41.8%에 그치는 등 이전공공기관을 중심으로 타 기관, 기업 등의 유치를 통한 시너지 효과를 기대하기는 어려운 상황임에도 이를 개선하기 위한 지방자치단체와 이전공공기관 간의 협조 및 논의가 미비함
- 혁신도시가 지역발전의 거점 역할을 수행하기 위해서는 기업·연구소 등의 집적에 따른 산학연 생태계를 갖출 필요가 있음

2. 정주여건 개선 지연

- 지방자치단체와 이전공공기관 간 정기적으로 개최되는 ‘혁신도시 상생 협의회’를 통해 확인되는 이전공공기관의 건의사항 및 애로사항의 대부분은 이전공공기관 임직원 및 그 가족들의 정주여건 개선과 관련된 것임
- 현재 공공기관 청사 건립은 대부분 완성되었으나, 대중교통 인프라 확충, 주거환경 개선, 부족한 문화시설 및 상업시설에 대한 확충이 지속적으로 요구되고 있음
- 세종시, 진주, 나주, 원주 혁신도시 등의 경우에는 대중교통 이용여건이 좋지 않고¹⁹⁾, 주요 관공서, 우체국, 은행, 병원 등이 기존 도심 지역에

18) 클러스터 용지 활용율이 저조한 이유는 클러스터 분양면적이 기업이 필요로 하는 규모에 비해 과도하게 커 기업은 분양보다 임차를 선호하거나, 분양을 받고도 건축을 지연하고 있기 때문임. 구체적으로 클러스터 미분양 필지당 분양면적 요건은 1,423㎡(전남)~30,971㎡(울산)이나, 500㎡내외 등 소규모 입주희망 기업이 다수임

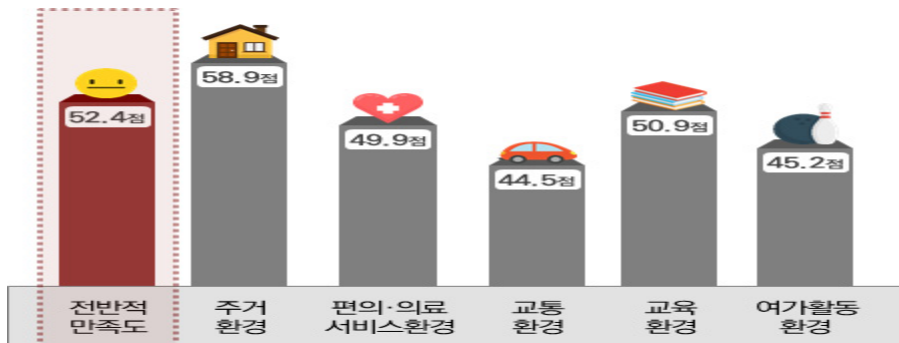
19) 세종시의 경우에는 대중교통 인프라 부족 등으로 많은 공공기관 직원들이 자가 차량을 이용하여 출퇴근하고 있으며, 주차공간 부족으로 인한 어려움을 겪고 있음. 또한, 업무협의 차 세종국책연구단지를 방문하는 방문자들은 오송역과 세종국책연구단지 구간을 운행하는 대중교통이 부족하여 이동에 어려움을 호소하고 있음

편중되어 혁신도시에서의 접근성이 미흡하여 편의시설 이용에 대한 불편을 호소하고 있음

“2014년 심장질환으로 쓰러진 직원을 읍내 병원으로 후송하였으나, 해당 병원의 수술인력 및 장비 부족으로 앰블런스를 ○○대학병원으로 재후송 도중 심장정지가 발생하여 다시 읍내 병원으로 차를 돌려 심폐소생 후에 다시 ○○대학병원으로 이송한 사례가 있었으며, 새벽에 영유아 자녀가 갑자기 아플 경우 근처 응급실이 없어 불편을 겪고 있습니다”
- 이전공공기관 직원 -

- 정부 및 지방자치단체들의 정주여건 개선 노력에도 불구하고 지방이전 공공기관 직원들의 정주여건에 대한 만족도는 전반적으로 낮은 수준임
- 국토교통부의 혁신도시 정주여건에 대한 만족도조사 결과(2017)에 따르면, 전반적인 만족도는 52.4점(100점 기준)에 불과하였음

[그림 2] 혁신도시 정주여건 만족도 조사결과



주: 2017.6~7월 중 2,022명 대상 현장면접 조사

자료: 국토교통부, 「혁신도시 시·군2 추진방안」, 『국회입법조사처 발표자료』, 2018.4.

- 분야별로는 주거 환경에 대한 만족도가 58.9점으로 상대적으로 높았으나, 교육 환경(50.9점), 편의·의료 서비스환경(49.9점), 여가활동 환경(45.2점), 교통 환경(44.5점)에 대한 만족도는 낮게 나타나는 등 조사항목 대부분의 만족도는 낮은 것으로 조사되었음

- 한편, 국회예산정책처(2016)에 따르면 지방 이전공공기관의 총 이전대상 직원 대비 2013~2015년 간 자발적 퇴직자 비중은 22.8%²⁰⁾로, 이전대상 직원의 약 1/4에 해당하는 규모임
- 이에 대하여 국회예산정책처(2016)는 공공기관 지방 이전을 전후하여 자발적 퇴직이 증가한 것은 공공기관이 지방으로 이전함에 따라 해당 공공기관에서 근무하는 장점 중 하나였던 수도권 거주 혜택이 사라지면서 급여 및 처우가 좋은 다른 직장 등으로의 이직이 증가하였기 때문으로 분석함
- 실제 일부 공공기관은 지방이전에 따른 기존 직원의 퇴직과 공공기관이 이전한 지역의 정주여건 미비 등에 따른 전문 인력의 지원 부족으로 인력 수급에 어려움을 겪는 것으로 나타남
- 국민연금공단 기금운용본부(2017.2월 전주 이전²¹⁾)의 경우 지방이전을 전후하여 2016년 30명, 2017년 27명의 퇴직인원이 발생하였으나, 전주이전 이후 두 차례에 걸친 채용에서 채용한 인원은 당초 계획(62명)보다 적은 26명에 불과하였음²²⁾
 - 국민연금공단 직원은 수도권에 금융 관련 일자리가 많은 상황에서 금융 분야 전문 인력을 확보하기 위해서는 적극적인 정주여건 개선 노력이 필요함을 지적하였음

3. 지방자치단체와 이전공공기관 간 협조 미비

- 「혁신도시법」은 시·도지사가 혁신도시별 발전계획(5년 주기)을 수립할 때

20) 총 이전대상 직원 39,195명 중 정년퇴직을 제외하고 8,919명이 자발적으로 퇴직하였음

21) 국민연금공단 본부의 경우에는 기금운용본부와 다르게 2015.6월 전주로 이전하였음

22) 기금운용본부에서 기금을 운용하는 기금운용직은 총 278명임

관할구역의 시장·군수·구청장 및 이전공공기관, 혁신도시 입주기업 등의 의견을 반영하도록 하고 있으나²³⁾, 현장 조사 결과 지방자치단체와 이전 공공기관 간 협의는 원활하지 않는 것으로 나타남

- 이전공공기관과 지방자치단체는 ‘혁신도시 상생협의회’를 구성하여 교통, 편의시설 등 이전공공기관의 건의 사항에 대해 논의하고 있으며, 이전공공기관의 실무부서장이 참여하는 ‘공공기관장협의회’ 등을 개최하고 있으나, 그 실효성은 크지 않음
 - ‘혁신도시 상생협의회’의 경우 지역별로 차이가 있으나 대부분 회의가 형식적으로 진행되어 이전공공기관의 요구가 제대로 전달·반영되지 않는 것으로 조사되었음²⁴⁾
 - ‘공공기관협의회’의 경우 해당 지역으로 이전한 공공기관의 업무가 상이하여 해당 협의회에서는 주로 지자체를 상대로 한 행정적 지원에 관한 내용이 주가 되고 있으며 이전공공기관 간 장기적인 비전에 대한 논의는 불가능한 상황인 것으로 조사되었음²⁵⁾
 - ◆ 이전공공기관을 배치함에 있어 업무 기능뿐 아니라 지역별 형평성을 고려하여 광역시·도에 차등적으로 배치함에 따라 혁신도시에 입주한 기관 간 업무 영역이 상이한 경우가 있어 업무를 중심으로 혁신도시의 장기적 비전을 마련하는데 한계가 있는 것으로 파악되었음²⁶⁾

23) 국토교통부, 「혁신도시별 발전계획수립 가이드라인」, 2018.

24) “신도시 형태로 조성된 혁신도시라 주변이 많이 정비되지 못하여 지방자치단체를 상대로 상생협의회를 통해 건의는 하고 있으나, 아직은 지자체가 상생협회의의 의견을 적극적으로 반영하고 있지는 않는 것 같습니다.” (이전공공기관 직원)

25) “이전공공기관들이 정기적으로 모여 혁신도시 발전을 위해 여러 가지 안건을 가지고 회의는 하고 있습니다만, 성과를 기대하기에는 협의회에 참석하는 기관의 성격이 달라 어려운 점이 있습니다. 공공기관협의회의 경우 필요성은 인정되나 이전공공기관 간 업무상 유사점이 없어 전략적인 논의가 진행되지 못하고 친목도모가 주가 되고 있는 것 같습니다.” (이전공공기관 직원)

- 광주광역시와 전라남도 등 일부 지방자치단체에서 이전공공기관과의 협력을 강화한다는 명목으로 이전공공기관에 지방자치단체 공무원을 파견하는 경우도 있으나 실제로 공공기관의 지역 정착에는 도움이 되지 않는 것으로 조사되었음
- ‘혁신도시 상생협의회’ 등 기존 협력기구의 기능이 정립되지 않는 상황을 고려하면 이전공공기관에 파견된 공무원을 통해 기대할 수 있는 효과는 제한적임
- 이전공공기관에 지자체 공무원을 파견하는 것은 공간 부족 등의 사유로 인해 이전공공기관에게 부담으로 작용할 수 있고, 행정력의 낭비로 인식될 수도 있음

[그림 3] 한국전력공사 및 국민연금관리공단 현장조사 장면



사진 설명: 한국전력공사(좌, 2018년 4월 19일) 및 국민연금관리공단(2018년 4월 22일) 직원들과 면담

- 26) 예전대 전주로 이전한 국민연금공단의 경우 유사한 기능을 수행하는 공무원연금공단은 제주로, 사립학교교직원연금공단은 나주로 이전하는 등 지역적으로 분산되어 공적 기금 관련 업무를 활용하기 위한 기관 간 연계가 어려운 구조임

- 지방자치단체는 공공기관의 이전으로 지자체의 인구 및 세수 증대, 일자리 창출 등 지역경제 발전에 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대하고 있으나, 장기적인 전략이 부재하여 혁신지원 기능은 부족한 것으로 조사되었음²⁷⁾
- 혁신도시가 지역발전을 선도하고 미래형 스마트 혁신도시 조성, 산업 클러스터 활성화, 주변지역과의 상생 발전 등 장기적 목표에 대한 지자체와 이전공공기관 간 논의가 진행되지 못하고 있음
- 지방자치단체와 이전공공기관 간 협조 체계의 미비는 혁신도시의 성장 동력을 저해하는 요인으로 작용하고 있음
- 지자체와 이전공공기관의 협의 부족으로 공공기관, 기업체, 지역대학 등 협력 체계 구축을 지연하여 혁신도시가 지역발전의 거점으로서의 역할을 수행하는데 어려움이 있는 것으로 나타남

4. 지역인재 채용제도 의무화에 따른 문제점

- 이전공공기관의 지역인재 채용제도는 공공기관이 소재하는 지역에 있는 지방대학 또는 고등학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람을 우선하여 고용하는 것을 말함
- 동 제도는 2013년 (구) 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제29조의2에 권고의 형태로 도입된 이후 2017.10. 법 개정에서부터 의무화되었음

27) “지자체가 장기적인 비전을 가지고 혁신도시를 운영하기에는 아직 지자체의 행정력이 부족한 것이 사실입니다. 정부에서는 ‘혁신도시 시즌2’를 통해 지자체 중심의 혁신도시 운영을 계획하고 있으나 국토부 등 정부차원에서 장기적인 비전을 가지고 추진하는 것이 향후 혁신도시 생태계 조성에 도움이 될 것으로 생각합니다.” (이전공공기관 직원)

- 이전공공기관은 2018년부터 지역인재를 채용시험 선발예정인원의 일정비율 이상이 되도록 선발하여야 하며, 2022년부터는 30% 이상을 지역인재로 채용하여야 함

[표 7] 혁신도시별 지역인재 채용현황

(단위 : 개, 명)

지역	조사 기관수	2015년도			2016년도			2017년도		
		전체	지역	%	전체	지역	%	전체	지역	%
부산	11	361	85	23.5	366	99	27.0	563	176	31.3
대구	9	430	78	18.1	527	112	21.3	420	105	24.9
광주·전남	13	2,077	296	14.2	2,316	264	11.4	2,444	397	16.2
울산	7	297	30	10.1	797	58	7.3	1,193	54	4.5
강원	11	1,434	157	10.9	1,806	205	11.4	1,936	231	11.9
충북	10	261	25	9.6	318	27	8.5	293	24	8.2
전북	6	472	73	15.5	765	100	13.1	755	109	14.4
경북	8	1,970	192	9.7	1,449	252	17.4	990	185	18.7
경남	10	735	80	10.9	881	99	11.2	1,088	126	11.5
제주	3	39	4	10.3	53	8	15.1	78	5	6.4
충남	2	219	32	14.6	342	59	17.3	346	44	12.7
세종	19	639	57	8.9	398	50	12.6	195	9	4.6
합 계	109	8,934	1,109	12.4	10,032	1,334	13.3	10,301	1,463	14.2

자료: 국토교통부 보도자료, 「혁신도시 등 지방 이전기관 지역인재 채용 의무화」, 2018.1.16.

□ 지방으로 이전한 공공기관에서 지역 내의 고용기회를 확대하여 지역인재 유출을 방지하는 것은 지역의 균형발전이라는 측면에서 의미가 있음

○ 그러나 우수한 인재풀이 마련되어 있지 않는 등 제도가 원활하게 작동할 여건이 조성되어 있지 않은 상태에서 30%(2022년 기준)의 지역인재를 의

무적으로 채용하도록 하는 것은 제한적인 경쟁에 따른 부작용을 낳을 소지도 있음

- 지역인재 채용 우대정책을 운영하면서 공공기관에서 원하는 역량을 갖추지 못한 경우도 있는 것으로 조사되었음

“우수한 인력의 배출에 한계가 있는 지역의 상황에서 당장 30%나 되는 인원을 지역인재로 채용하라는 것은 현실적으로 많은 어려움이 있습니다. (중략) 기업에 대한 성과 향상 및 효율성 제고를 강조하는 상황에서 기대만큼의 성과를 낼 수 있을지도 우려스럽습니다.”

- 이전공공기관 인사담당자 -

□ 또한, 지역별로 지역인재 대상자의 수에 차이가 많이 나는 상황에서 지역인재 채용비율을 30% 이상으로 일률적으로 정하는 것은 형평성 측면에서도 문제의 소지가 있음²⁸⁾

○ 2017년 기준 부산의 경우에는 지역 내 대학졸업생이 32,516명인데 반해, 울산의 경우에는 부산의 8.4% 수준인 3,857명에 불과함

- 한국조세재정연구원(2015)이 조사한 바에 따르면, 울산의 경우 특정 사학재단에서 운영하는 대학교 졸업생이 다수를 차지하여 지역인재채용을 30%까지 확대하는 것이 해당 사학재단에 과도한 특혜를 줄 소지가 있다는 의견도 제시된 바 있음²⁹⁾

28) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 시행령」 제30조의2에 따라 공공기관이 채용해야 하는 지역인재의 지역 범위는 공동혁신도시의 경우 해당 혁신도시를 공동으로 건설한 광역시 및 도(광주, 전남), 대구광역시와 경상북도의 경우 해당 광역시와 도(대구, 경북), 그 외의 지역의 경우 이전하는 지역이 속한 광역시·도·특별자치시 또는 특별자치도(부산, 울산, 강원, 충북, 충남, 전북, 경남, 제주, 세종)임

29) 한국조세재정연구원, 「공공기관 지방이전 효과성 분석」, 2015.12.

[표 8] 지역별 대학졸업생 현황

(단위: 명)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
부산	29,263	30,067	32,853	33,180	32,516
대구, 경북	32,632	32,751	34,972	36,524	37,198
광주, 전남	18,869	19,129	20,751	21,473	22,182
울산	3,084	3,401	3,444	3,653	3,857
강원	14,016	14,677	15,790	16,321	16,372
충북	13,032	14,154	15,449	16,174	16,591
전북	13,896	13,193	14,165	14,478	14,367
경남	11,427	11,397	13,094	13,319	14,265
제주	2,098	2,184	2,301	2,295	2,322
충남	23,896	23,989	24,945	26,679	26,567
세종	2,684	2,625	2,830	3,137	3,361

자료: 교육부 제출자료

5. 기타

- 공공기관이 이전한 혁신도시의 행정을 관리하는 지방자치단체가 이원화되어 있어 행정력의 중복이 발생하거나 관리 사각지대가 존재하는 경우도 발생하고 있음
- 충북혁신도시의 경우 혁신도시를 관리하는 지방자치단체가 음성군과 진천군으로 이원화되어 있으며, 전북혁신도시도 전주시와 완주군으로 행정관리가 이원화되어 있음
 - 행정구역이 넓지 않음에도 같은 혁신도시 내에 시·군 민원센터 등의 행정

시설이 각각 설치되어 행정력의 중복이 발생하거나, 행정관리 이원화로 가로등 설치 등 시민안전 관리 및 도로관리 등의 행정서비스 지원에 있어 사각지대가 발생한다는 지적이 있음

- ◆ 충북혁신도시의 경우 혁신도시 내에 덕산혁신도시출장소(진천군), 맹동 혁신도시출장소(음성군)가 각각 설치되어 있으며, 진천군과 음성군에서 각각 혁신도시 공원관리사무소를 따로 설치하여 운영하고 있음
- ◆ 전북혁신도시의 경우 전주시와 완주군에서 각각 혁신도시 민원센터를 설치·운영하고 있음

- 한편, 같은 혁신도시 내에 이전한 공공기관임에도 불구하고 각 지방자치 단체가 배타적으로 지원하는 경우도 있음

- ◆ 충북혁신도시의 경우 지자체 운영 시설물에 대한 사용료 감면 등의 혜택을 음성군은 음성군으로 이전한 5개 기관 임직원에게만, 진천군은 진천군으로 이전한 6개 기관 임직원에게만 지원하고 있음

□ 본사 및 각 지역본부 등에 순환근무제를 운영하는 공공기관의 경우 단신 직원용 숙소(사택) 운영 기간이 공공기관 지방이전일로부터 4년으로 제한³⁰⁾ 되어 사택 이용 직원들의 주거불안 등이 발생하고 있음

- 공공기관 지방이전일로부터 4년이 경과하여 단신직원용 숙소 운영기한을 연장하고자 할 경우에는 각 소관부처 및 기획재정부와의 사전협의를 거쳐 이전 완료 4년이 경과하기 1개월 전까지 국토교통부에 통보하여 연장하도록 하고 있음
- 각 공공기관들은 사택 운영기간 종료일이 가까워짐에도 관런부처에서 기간 연장을 허용하지 않음에 따라 현재 운영 중인 사택을 감축할 수밖에 없어 단신 직원들의 주거불안 등에 대한 우려가 제기되고 있음

30) 국토교통부 지원정책과-422('17.03.24) 「지방이전 공공기관 숙소 및 사택 기준」

□ 또한, 「혁신도시법」 제49조는 혁신도시의 성과가 혁신도시 이외의 지방자치단체에도 확산되어 지역균형발전에 기여할 수 있도록 지역발전 상생기금의 설치·운영에 관한 규정을 마련하고 있으나 지방자치단체별 입장 차이 등으로 인해 동 기금의 조성이 원활하지 않음³¹⁾

○ 동 조항에도 불구하고 실제 전북을 제외한 시·도에는 지역발전 상생기금이 조성되어 있지 못함³²⁾

「혁신도시법」 제49조(혁신도시 개발·운영의 성과 공유) ③ 혁신도시가 들어서는 시·도는 제2항의 규정에 따라 전입 받은 지방세액과 그 시·도가 출연하는 자원 등으로 그 시·도 관할구역 안의 시·군·구의 발전을 위한 기금을 설치·운영할 수 있다.
④ 공동혁신도시를 건설하는 경우에는 관계 시·도가 공동으로 제3항의 기금을 설치·운영할 수 있다.

○ 공동혁신도시를 운영하고 있는 시·도의 경우 열악한 지방재정 상황 및 혁신도시 조성비용 등과 관련한 문제로 지자체간 협의가 이루어지지 않는 등 기금 마련에 어려움을 겪고 있는 것으로 조사되었음³³⁾

□ 한편, 공공기관이 지방으로 이전하면서 해당 기관의 청사를 신축하였음에도 불구하고 사무공간이 부족하여 직원들이 어려움을 겪고 있는 것으로 조사되었음

○ 공공기관 청사가 공공기관의 지방이전 결정 당시의 해당 공공기관 정원을 기준으로 건축되었으나, 실제 이전까지 3년 ~ 4년이 경과하면서 사업규모 확장으로 인한 인력채용 증가 등으로 당초 계획보다 실근무인원이 증가하면서 사무실 등의 부족이 발생함

31) 국토교통부, 「혁신도시 시·군2 추진방안」, 『국회입법조사처 전문가간담회 자료』, 2018. 4.

32) 전북의 경우 지역발전 상생기금으로 2017년 19억원을 조성하였으며, 향후 2020년까지 총 35억원을 조성하기로 결정하였음

33) 남도일보, 「혁신도시 공공발전기금 조성 엇박자」, 2017.12.5.

- 한국전력공사, 국민연금공단 등은 사무 공간 부족으로 회의실, 복도 등에 집기류를 설치하여 별도의 업무공간으로 활용하고 있었음
- 또한, 혁신도시의 성장에도 불구하고 혁신도시로의 인구유입이 구도심 인구의 유출로 이어져 구도심 공동화 등 지역의 균형발전을 저해하고 있는 것으로 조사되었음
- 혁신도시 개발로 수도권 인구뿐 아니라 인근 지자체 주민, 구도심 주민 등도 혁신도시로 이주하는 등 구도심 공동화 현상이 심화되고 있으며, 혁신도시와 구도심의 경제적·문화적 격차가 확대되는 등의 문제도 제기되고 있음
- 나주 혁신도시의 경우 구도심 주민의 이주로 구도심 공동화가 진행되고 있으며, 혁신도시와 구도심이 원거리에 위치하여 상호 교류가 어려운 것으로 조사되었음

IV. 향후 보완과제

1. 이전공공기관과 지자체의 상생발전 및 성장동력 구축

- 혁신도시가 국가균형발전의 거점으로 성장하기 위해서는 이전공공기관의 지역 봉사활동 등 일회성 행사와 지방자치단체의 가족 이주 비중 확대 요구 등 지엽적인 논의에 치중하기 보다는 이전공공기관과 지방자치단체의 상생발전과 혁신도시의 성장동력을 구축하기 위한 논의가 필요함³⁴⁾
- 지역사회 공헌활동과 관련하여 일부 기관의 경우 기관의 성격상 소극적 일 수밖에 없다는 점을 감안하여 지역 내 기부 등에 대한 원칙을 국토교통부의 ‘혁신도시별 발전계획 수립 가이드라인’에 포함하여 지자체나 지역민의 과도한 기부요구에 따른 부작용을 줄여나갈 필요가 있음³⁵⁾
- 「혁신도시법」 제5조의2는 시·도지사로 하여금 혁신도시발전계획에 혁신도시를 지역발전을 위한 거점으로 육성·발전시키기 위한 전략 등이 포함되도록 규정하고 있으며³⁶⁾, 국토교통부장관은 해당 계획을 기초로 혁신도시

34) “저희도 지방에 내려온 이상 여기서 성공적으로 정착을 해야 합니다. 성공적인 정착은 무엇보다도 혁신도시가 자생력을 가지고 지역의 성장 거점으로 기능할 때 가능하다는 것을 잘 알고 있으며, 저희도 역량을 다하고자 합니다. 이를 위해 지자체와 전략적인 파트너 관계로 상생하고자 합니다.” (이전공공기관 직원)

35) 예를 들어 공공기관 전년도 예산을 기준으로 일정 비율만큼만 지역사회공헌 활동예산으로 활용하도록 하거나 ‘혁신도시 상생협의회’를 통하여 지역협력 사업에 대한 원칙을 정하도록 할 수 있을 것임

36) 제5조의2(혁신도시 종합발전계획의 수립·시행 등) ③ 시·도지사는 혁신도시의 발전을 촉진하기 위하여 관할구역의 시장·군수·구청장 및 이전공공기관 등의 의견을 듣고, 제31조에 따른 혁신도시발전위원회의 심의를 거쳐 5년마다 혁신도시별 발전계획을 수립하여야 하며, 이를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 혁신도시별 발전계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

종합발전계획을 수립·시행하도록 하고 있음

- 최근 각 지방자치단체는 혁신도시발전계획을 수립하여 국토교통부에 제출하였으며, 국토교통부는 해당 계획을 기초로 부처 협의, 지역별 공론화, 국가균형발전위원회 심의 등을 거쳐 혁신도시 종합발전계획을 확정하였음 (2018.10.25.)

□ 이전공공기관과 지방자치단체는 지역 내 파급효과를 극대화하기 위해 이전 공공기관과의 연계형 지역산업 육성정책 등을 통해 지역 내 성장동력을 확보할 필요가 있음

- 이전공공기관을 중심으로 지역특화산업 및 전략산업, 성장유망산업, 지방자치단체가 보유한 혁신자원과의 연계를 강화하는 방안에 대한 논의가 필요함
- 혁신도시에 이전공공기관뿐만 아니라 이전공공기관 및 지역특화산업과 연계된 기업, 대학 등이 참여하는 클러스터 구축을 통한 산업생태계를 조성하기 위하여 노력할 필요가 있음
- ◆ 울산으로 이전한 한국동서발전이 울산과학기술원 등 지역대학, 기업, 한국에너지공단 등과 협업하여 신재생 분야 연구개발사업을 추진하거나, 김천으로 이전한 한국전력기술이 적층형 태양광발전 시스템 개발, 지역 에너지 진단 등 지역 중소기업체와의 기술 및 사업개발 협력을 강화하는 등의 노력은 해당 지역의 성장동력을 확보하는 데 기여할 수 있을 것임

1. 혁신도시를 지역발전을 위한 거점으로 육성·발전시키기 위한 전략

[그림 4] 한국토지주택공사 및 한국자산관리공사 현장조사 장면



사진 설명: 한국토지주택공사(좌, 2018년 5월 10일) 및 한국자산관리공사(2018년 5월 11일) 직원들과 면담

- 또한, 이전공공기관과 지방자치단체는 첨단 비즈니스 환경을 제공하고 혁신 주체 간 정보 공유 등을 지원할 수 있는 스마트시티 인프라 구축을 혁신 도시의 성장동력을 확보하기 위한 수단으로 활용할 수 있음

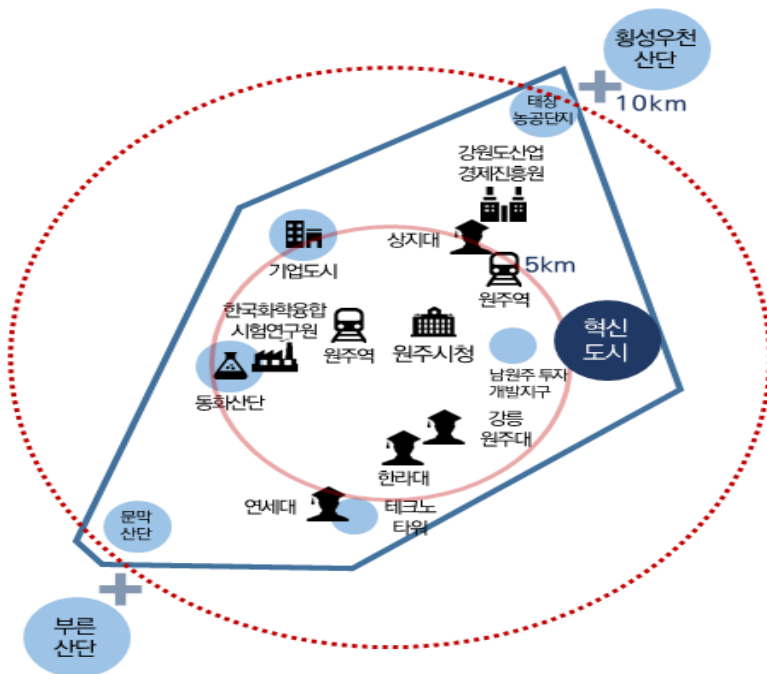
[표 9] 스마트시티 구축 및 서비스 제공방안 예시

분 야	제 공 서 비 스
도시관리 운영	<ul style="list-style-type: none"> ■ 스마트 행정 : 지능형 시설관리, 무방문 민원행정, 도시정보포털 등 ■ 스마트 환경 : 실시간 오염감시, 수량·수질 정보 등 ■ 스마트 안전 : 종합방재, 도시안전, 도로모니터링, 공원안전관리 등
비즈니스 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 스마트 혁신클러스터: 화상회의(화상대면), 첨단기술체험거리, 첨단산업 포털, 클라우드 서비스 등
주민 서비스	<ul style="list-style-type: none"> ■ 스마트 교통 : 지능형 교통정보, 실시간 주차도우미 등 ■ 스마트 복지 : 원격의료서비스, 자녀 안심등교, 보건복지포털 등 ■ 스마트 문화 : 문화정보포털, 스마트 박물관, 스마트 도서관 등 ■ 스마트 교육 : 지역주민 평생교육, 지역학생 인터넷과의 등

자료: 국토교통부, 「혁신도시별 발전계획수립 가이드라인(안)」, 2018.

- 혁신도시의 경쟁력 강화를 위해 도시 관리 운영, 비즈니스 지원, 주민서비스 등 다양한 기능이 혁신도시 주체들에게 제공될 수 있는 스마트시티 구축을 위한 노력이 필요함
- 이와 더불어 혁신도시를 중심으로 주변의 산업단지, 경제자유구역 등 기존에 조성된 거점과의 연계강화를 통해 산업경쟁력을 제고함으로써 혁신도시의 성장동력을 확보할 수 있을 것임
- 이를 위하여 혁신도시가 혁신도시 내부뿐만 아니라 인근 혁신 거점 지역과 상호보완적인 기능을 수행하면서 혁신도시의 발전성과를 확산하고 이를 공유할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있음

[그림 5] 국가혁신클러스터 예시(강원)



자료: 국토교통부, 「혁신도시 시즌2 추진방안」, 『국회입법조사처 발표자료』, 2018.4.

2. 정주여건의 조속한 개선 및 지원

- 공공기관 지방이전으로 지역 내 수요가 창출되어 지역산업이 발전하고 지역 경제가 활성화되기 위해서는 이전기관 종사자의 가족 동반 이주가 확대되어야 하는데, 이를 위해서는 교육 및 의료시설, 생활편의시설 등의 정주여건이 조속히 개선되어야 할 것임
- 특히 자녀 동반 가족이주를 유도하기 위해서는 국공립 어린이집 등 보육시설과 유치원·초·중·고 각급 학교기관을 조속히 확충하는 등 교육 인프라를 구축할 필요가 있음
 - 이를 위해 정부 및 지방자치단체에서는 혁신도시 내 교육투자를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 각 지방자치단체에서는 혁신도시를 교육특구로 지정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임

「혁신도시법」 제25조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ① 혁신도시가 있는 지역(인구 100만 이상 대도시는 제외한다)의 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 혁신도시의 특성에 맞는 인력 양성과 교육 여건의 개선 등을 위하여 해당 혁신도시에 「초·중등교육법」 제61조에 따른 특례를 적용받거나 특례를 적용받는 교육과정을 운영하는 학교(이하 "자율학교"라 한다) 또는 같은 법에 따른 특수 분야의 전문적인 교육을 목적으로 하는 고등학교(이하 "특수목적고등학교"라 한다)를 지정하여 줄 것을 광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 교육감에게 요청할 수 있다. 이 경우 자율학교 또는 특수목적고등학교의 지정을 요청받은 시·도 교육감은 혁신도시에 자율학교 또는 특수목적고등학교를 우선적으로 지정할 수 있다.

- 또한, 대부분의 혁신도시에서 문화·여가시설이 부족하여 이전기관 임직원이 불만을 제기하고 있으나, 문화·여가시설 확보를 위한 추가시설 확충은 지방자치단체의 재정난으로 인해 원활하게 이루어지고 있지 않다는 점에서 정주여건 개선(도서관 건립, 문화시설 등)을 위한 국비지원 확대를 검토할 필요가 있음

- 실제 김천혁신도시가 부족한 문화시설(도서관, 공연장)의 확충을 위해 문화시설 건립 부지를 매입하였으나, 해당 지방자치단체의 열악한 재정 여건으로 인해 건축비 등을 확보하지 못해 공사가 지연되고 있음
- 기존 도심과 혁신도시 간 대중교통 노선의 확대, 공용주차시설의 확충 등 교통 인프라도 개선할 필요가 있음
 - 세종시 및 진주, 나주, 원주, 울산 혁신도시 등의 경우 혁신도시를 경유하는 고속버스 등의 노선 경유 및 시내버스 증차(배차 간격 조정 등) 등의 대중교통 인프라 확충이 시급함
 - 지방자치단체에서 혁신도시 내 신규 건축물 승인 시 주차공간을 우선 확보 하도록 조치하여 주차공간을 확충할 필요가 있음
- 한편, 지방자치단체에서는 보다 많은 공공기관 직원들이 가족을 동반하여 이주할 수 있도록 이전공공기관 측에서도 이에 대한 방안을 마련할 필요가 있다는 의견을 제시한 바 있음
 - 지방자치단체에서는 이전공공기관 임직원에게 대한 주택자금대출, 이자지원 등 다양한 정주여건 지원 및 개선사업을 통해 가족을 동반한 이주를 유도 하고 있음
 - 공공기관 임직원들의 가족 동반 이주율이 당초 기대보다 낮은 상황으로 해당 기관 임직원과 가족들이 혁신도시에 주민등록을 두고 안정적인 정착을 할 수 있도록 이전공공기관 측에서도 직원들의 가족동반 이주를 촉진하기 위한 유인기제를 마련할 필요가 있다는 것임

[그림 6] 한국도로공사 및 한국가스공사 현장조사 장면



사진 설명: 한국도로공사(좌, 2018년 5월 29일) 및 한국가스공사(2018년 5월 30일) 직원들과 면담

3. 지방자치단체와 이전공공기관 간 협조 강화

- 2017년 12월 「혁신도시법」 개정으로 혁신도시 추진체계를 정비하고 지방자치단체와 이전공공기관 간 협조를 강화하기로 한 바, 효과적인 성장동력을 확보하기 위하여 혁신도시 관련 주체의 기능적 협조체계가 원활히 작동될 수 있도록 노력할 필요가 있음
- 「혁신도시법」 제5조의2는 시·도지사가 ‘혁신도시발전계획’을 수립하도록 하고, 이를 바탕으로 국토교통부장관이 ‘혁신도시종합발전계획’을 수립·시행하도록 규정하고 있음. 같은 법 제29조의3에서는 이전공공기관에게 시·도지사 및 시장·군수·구청장과 협의하여 매년 지역발전에 필요한 계획을 수립하도록 규정하고 있음
- 또한, 지자체 소속기관으로 운영하던 ‘혁신도시 산학연유치지원센터’를 「민법」에 따른 재단법인의 형태인 ‘혁신도시 발전지원센터’로 전환하고 수행하는 사업의 범위를 확대(「혁신도시법」 제47조의3)하였는 바, 이러한 협조체계가 원활하게 작동할 수 있도록 지방자치단체와 이전공공기관 등의 관심과 지속적인 노력이 필요함

「혁신도시법」 제5조의2(혁신도시 종합발전계획의 수립·시행 등) ① 국토교통부장관은 혁신도시의 발전을 촉진하기 위하여 제3항에 따른 혁신도시별 발전계획을 기초로 하여 5년마다 혁신도시 종합발전계획을 수립·시행하여야 한다.

③ 시·도지사는 혁신도시의 발전을 촉진하기 위하여 관할구역의 시장·군수·구청장 및 이전공공기관 등의 의견을 듣고, 제31조에 따른 혁신도시발전위원회의 심의를 거쳐 5년마다 혁신도시별 발전계획을 수립하여야 하며, 이를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 혁신도시별 발전계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

제29조의3(이전공공기관의 지역발전에 대한 기여) ① 이전공공기관은 해당 기관이 이전하는 지역을 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장과 협의하여 매년 지역발전에 필요한 계획을 수립하여 시행하여야 한다.

② 제1항에 따른 계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 지역산업 육성, 기업유치, 일자리 창출 및 동반성장에 관한 사항
2. 지역인재 채용 및 산학협력사업을 포함한 지역인재 육성에 관한 사항
3. 혁신도시 주민 지원을 위한 지역공헌사업에 관한 사항
4. 지방자치단체, 이전공공기관, 기업, 대학 및 연구소 등 간 협력에 관한 사항
5. 그 밖에 지역발전을 위하여 이전공공기관의 장이 필요하다고 인정하는 사항

□ 이전공공기관이 수립한 지역발전계획이 시·도지사가 수립하는 ‘혁신도시 발전계획’에 효과적으로 반영되기 위해서는 국토교통부 등 정부의 역할이 강화될 필요가 있음

- 국토교통부에서 제시한 ‘혁신도시 시·군·구 2차 추진방안’에서는 지자체와 이전공공기관의 역할을 강조하고 있으나, 현장 조사를 통해 파악된 현행 지방자치단체와 이전공공기관의 협조체계로는 성과를 기대하기 어려운 것으로 보임
 - 지방자치단체의 경우 이전공공기관의 발전과 관련한 장기적 전략이 부재하여 이전공공기관을 대상으로 한 혁신지원 기능이 부족한 것으로 조사되었음
- 현행 「혁신도시법」 제29조의3에 따른 지역발전계획 수립의 주체가 이전공공기관이라는 점에서 정부로 하여금 지역발전계획에 지역산업과 연계한 이전공공기관의 장기적 성장전략 등이 포함되도록 유도할 필요가 있을 것임³⁷⁾

- 「혁신도시법」 제32조에 근거한 국토교통부의 ‘혁신도시발전추진단’의 기능을 강화하여 이전공공기관과 지자체간 혁신도시의 성장동력 구축 등의 업무를 강화하는 방안을 검토해 볼 수 있음
- 또한, 이전공공기관과 지방자치단체의 실질적인 협력이 강화될 수 있도록 지자체가 이전공공기관의 요구를 적극적으로 검토할 수 있도록 지원하고, 이전공공기관과 지자체 간 협력체계가 원활하게 작동할 수 있도록 이를 효과적으로 지원할 필요가 있음

「혁신도시법」 제32조(혁신도시발전추진단 설치) ① 공공기관 이전 및 혁신도시 개발 업무, 혁신도시를 지역발전 거점으로 육성·발전시키기 위한 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 국토교통부에 혁신도시발전추진단을 둘 수 있다.

② 추진단의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 국토교통부장관은 추진단의 원활한 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 혁신도시 관련 연구기관의 장, 사업시행자 및 이전공공기관의 장에게 소속 공무원 또는 임·직원의 파견을 요청할 수 있다.

- 이전공공기관 간 협조체계 강화와 성장동력 확보를 위하여 향후 공공기관 추가이전 시 이미 이전한 공공기관의 업무 성격과 유사한 기관을 배치하는 것을 검토할 필요가 있을 것임
- 정치권에서 공공기관의 추가적인 지방이전 필요성이 제기됨에 따라 향후 공공기관 이전에 대한 논의가 본격적으로 진행될 것으로 예상되는 바, 유사한 업무를 수행하는 기관의 집적을 통해 이전공공기관 간 원활한 업무 협조 및 시너지 효과가 이뤄질 때 혁신도시의 내재적 성장을 이끌어 낼 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음

37) 2017년 12월 「혁신도시법」 개정으로 이전공공기관의 지역발전계획 수립·시행을 의무화하고 지역발전계획에 포함될 내용을 신설하였음

- 최근 대구지역 12개 공공기관³⁸⁾이 지역상생발전 업무 협약을 맺고 공동기금을 조성하여 혁신기술 창업과 사회적 기업 성장에 공동기금을 활용하기로 하는 사례가 부각되고 있는 등³⁹⁾ 이전공공기관 간 협조의 중요성이 강조되고 있음

4. 지역인재 범위 확대와 지역인재 양성 노력 필요

- ☐ 공공기관 지역인재 채용제도에 따른 역차별 문제, 채용상의 어려움 등을 최소화 할 수 있도록 이전공공기관의 지역인재 기준에 있어 지역별, 기관별 특성을 충분히 고려할 필요가 있음
- 이와 관련하여 「혁신도시법」 상의 지역인재 개념을 확대하자는 논의⁴⁰⁾가 있으나, 지역인재를 규정하고 있는 다른 법령과의 관계⁴¹⁾, 지방대학 육성이라는 지역인재 채용제도의 목적 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음
- 다만, 지역인재의 지역범위는 각 공공기관이 있는 행정구역(시·도 기준)이나,

38) 한국교육학술정보원, 신용보증기금, 한국가스공사, 한국감정원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국장학재단, 한국정보화진흥원, 대구도시공사, 대구도시철도공사, 대구시설공단, 대구환경공단

39) 대구일보, 「대구지역 12개 공공기관, 지역상생발전 맞손」, 2018.9.6.

40) 지역인재의 개념을 이전지역의 지방대학을 비롯하여 초등학교, 중학교, 고등학교 중 어느 하나를 졸업하였거나 졸업예정인 사람과 이전지역에 일정기간 이상 거주하고 있는 사람으로 확대하는 내용의 개정안(「공공기관의 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(의안번호: 2008312)」이 국회에 제출되어 소관 상임위원회에 계류되어 있음

41) 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에서는 지역인재를 지방대학의 학생 또는 지방대학을 졸업한 사람으로 규정하고 있으며, 「공무원임용령」에서는 지방인재를 서울특별시를 제외한 지역에 있는 대학의 졸업(예정)자 또는 서울특별시를 제외한 지역에 있는 학교를 최종적으로 졸업·중퇴하거나 재학·휴학 중인 사람으로 규정하고 있음

인접 시·도 간에 합의가 이루어지는 경우 확대가 가능하므로 공공기관 인력 운영의 효율성·역차별 문제 완화 등을 고려하여 지역의 범위를 광역화 할 수 있도록 정부 차원에서의 중재 등 보다 적극적인 노력이 필요할 것으로 보임

- 대구광역시와 경상북도의 경우에는 지방자치단체 간 협의에 따라, 광주광역시·전라남도는 공동혁신도시로서 지역인재 지역범위를 해당 시·도가 아닌 해당 권역으로 확대한 바 있음
- 현재 이전지역 범위의 광역화에 대해 울산·경남·광주·전남·충북 등의 지방자치단체에서 해당 지역출신 인재의 채용기회가 축소될 수 있다는 이유로 반대하고 있음⁴²⁾

□ 한편, 지역균형발전의 일환으로 사회적 합의를 통해 지역인재 채용제도가 의무화 된 이상 이전공공기관은 지역인재 채용제도의 불합리성만을 주장할 것이 아니라 해당 기관에서 근무할 우수한 인재풀을 충원하기 위하여 각 기관에 적합한 양질의 인적자원 확보를 위한 적극적인 노력이 필요함

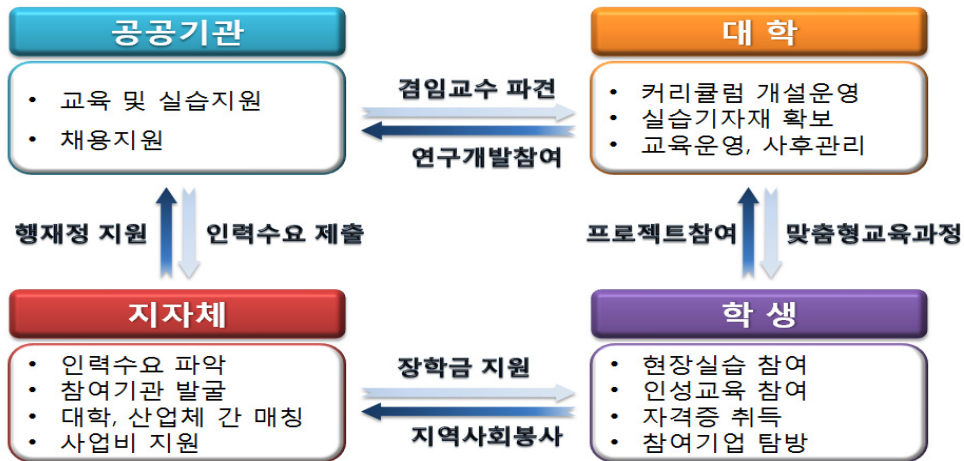
- 이를 위하여 전문인력 양성을 위한 교육프로그램 개발, 우수인력 배출을 위한 인재양성 사업 추진 등 인적자원에 대한 투자를 강화할 필요가 있음
- 일례로 한국자산관리공사는 지역인재 양성 및 금융권 취업역량을 강화하기 위하여 부산지역 대학생정보교류네트워크(BUFF)를 부산은행과 공동으로 운영하고 있는데, 공개경쟁을 통해 신규 채용된 인력 중 많은 인재들이 해당 프로그램을 이수한 경험이 있었던 것으로 조사됨⁴³⁾

42) 국토교통위원회, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 검토보고」, 2017.9.

43) “BUFF를 지원한 대학생들에게 전문교육을 강화하고 실무역량을 제고시켰더니 해당 프로그램을 이수한 학생들의 금융권 취업에 직접적인 도움이 되었습니다. (중략) 우리 회사의 신입직원 중에서도 해당 프로그램을 이수한 직원이 많이 보입니다.” (이전공공기관 직원)

- 혁신도시별로 유사한 기능군의 공공기관들이 이전함을 고려하여 관련 분야 전문 인력 양성을 위해서는 이전공공기관의 노력뿐만 아니라 지역사회 및 지방대학 간의 적극적인 연계 및 공동 노력 또한 필요함⁴⁴⁾

[그림 7] 공공기관 연계 프로그램 예시



자료: 국토교통부 보도자료, 「지방 이전 공공기관, 지역인재 채용 30% 의무화」, 2017.9.18.

- 이를 위하여 「혁신도시법」 제31조의2에 의해 설립된 지역인재채용 협의체⁴⁵⁾를 활성화하여 내실 있게 운영함으로써 공공기관, 지역대학, 지방자치단체 간의 원활한 연계 및 공동 노력을 강구할 필요가 있음

44) 정대율, 「혁신도시 공공기관의 지역인재 채용 활성화 방안」, 『공공기관 이슈 포커스』, 2016.

45) 지역인재채용협의체는 시·도지사를 위원장으로 하고 지자체 공무원, 이전공공기관의 대표, 교육단체의 대표 등으로 구성되어 지역인재 채용에 관한 전문적 지식이나 이전지역인재의 취업 촉진을 위한 수요맞춤형 인재양성에 관한 사항 등을 협의·자문하는 기구임

5. 기타

- ☐ 2개 이상의 지방자치단체에 공동으로 조성된 혁신도시의 경우, 혁신도시에 입주한 기관 및 주민들에 대해 일원화된 행정서비스를 제공하는 방안을 검토해 볼 수 있음
 - 정주여건 개선을 위한 행정서비스 사각지대 해소와 일원화된 행정서비스 지원 등을 위해서는 기존에 마련된 혁신도시발전지원센터 내에 종합행정지원센터 등의 기능을 추가하고 2개 이상의 지자체가 혁신도시를 공동으로 조성한 경우 지자체간 협의를 보다 강화할 필요가 있음
- ☐ 또한, 단신직원용 숙소(사택)의 운영과 관련하여 각 기관별로 3~5년에 걸쳐 단계적 감축방안을 수립하여 관련 부처와 협의·시행하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 지방이전에 따른 단신직원용 숙소운영 감축의 부작용을 최소화하고 미혼 등 단신 직원들이 혁신도시에 안정적으로 정주여건을 마련할 수 있도록 지원하는 방안이 요구됨
- ☐ 한편, 혁신도시와 구도심의 재생을 연계하여 혁신도시 발전에 따른 부작용을 최소화하는 방안에 대한 논의도 필요함
 - 도시재생사업 등을 통해 혁신도시와 구도심과의 균형발전을 모색하고 구도심의 문화콘텐츠를 활용하여 도시의 가치를 제고하는 방안에 대하여 지방자치단체와 이전공공기관의 노력이 요구됨

V. 결론

- 국가의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 추진된 공공기관 지방이전 정책은 상기에 전술한 바와 같이 소기의 성과를 달성하고는 있으나, 지방으로 이전한 공공기관 정착과 관련하여 현장을 조사한 결과 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 파악되었음
- 이전공공기관과 지방자치단체는 혁신도시가 지역경제의 거점으로 기능하기 위한 장기적인 성장동력 확보에 주력하기 보다는 봉사활동과 같은 일회적인 행사 참여, 지역기부 활동 독려 등 단기적이고 근시안적인 협력에 치중하는 측면이 있음
- 정부와 지방자치단체가 지방으로 이전한 공공기관 임직원의 정주여건을 개선하기 위하여 노력하고는 있으나, 여전히 대중교통 인프라가 부족하고 병원·은행 등 생활편의 시설 및 상업·문화 시설 등이 부족하여 지방이전 공공기관 임직원들의 불만이 많은 것으로 나타남
- 이전공공기관과 지방자치단체는 ‘혁신도시 상생협의회’, ‘공공기관협의회’ 등을 운영하여 이전공공기관과 지방자치단체 간, 이전공공기관 간 협의를 모색하고 있으나, 대부분의 회의가 형식적으로 운영되어 혁신도시의 장기적 성장 비전을 마련하는 데는 한계가 있는 것으로 파악되었음
- 2018년부터 지역인재 채용제도가 의무화됨에 따라 향후 이전공공기관은 지역인재를 일정 비율 이상 의무적으로 채용해야 하나, 우수한 인재풀이 부족하고 지역별로 지역인재 대상자 수에 차이가 많이 나는 등 동 제도가 원활하게 작동될 여건이 조성되어 있지 않은 것으로 보임
- 그 밖에 공공기관이 이전한 혁신도시의 행정을 관리하는 지방자치단체가 이원화 되어 있어 행정력의 중복이 발생하거나 관리의 사각지대가 존재하는

경우가 있으며, 단신직원용 사택 운영기간이 제한됨에 따라 직원들의 주거 불안이 발생하고 있는 것으로 조사되었음

- 혁신도시가 국가균형발전의 거점으로 성장하고 이전공공기관이 지역에 안정적으로 정착하기 위해서는 다음과 같은 방안을 검토할 필요가 있음
 - 이전공공기관과 지방자치단체는 지역 내 파급효과를 극대화 할 수 있는 이전 공공기관 연계형 지역산업 육성정책을 마련하고 스마트시티 인프라 구축을 통하여 혁신주체 간 정보 공유 등을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있음
 - 또한, 혁신도시가 지역발전의 거점이 될 수 있도록 혁신도시 내부의 경쟁력 강화 뿐만 아니라 주변의 산업단지, 경제자유구역 등 다른 거점과의 연계를 강화해 나갈 필요가 있음
 - 정부와 지방자치단체는 공공기관 임직원들에게 공공기관 지방이전으로 인하여 발생하는 불편을 무조건 감내하도록 하기 보다는 정주여건을 개선하기 위하여 교육, 의료시설 및 생활편의시설 등을 확충할 수 있도록 투자를 확대할 필요가 있음
 - 지방자치단체와 이전공공기관 간의 인식 차이, 협력의 경험 부족 등으로 인해 현재까지 기관 간 협조체계가 미흡하므로 정부는 지자체와 이전공공기관 간 실질적인 협력이 강화될 수 있도록 보다 적극적인 노력을 강화할 필요가 있음
 - 사회적 합의를 통하여 지역인재 채용제도가 도입·의무화 된 이상 이전공공기관은 우수한 인재풀을 확보하기 위하여 지역의 인적자원에 대한 투자를 강화하여야 하며, 지역사회 및 지방대학은 지역인재 육성을 위한 이전공공기관과의 적극적인 연계 및 공동 노력이 필요함
 - 또한, 지역인재의 지역범위를 광역화하여 공공기관 인력운영의 효율성을 제고하고 형평성 문제를 완화하는 방안을 검토할 필요가 있을 것임

- 마지막으로 혁신도시가 2개 이상의 지방자치단체에 걸쳐 조성된 경우에는 행정서비스 사각지대 해소와 일원화된 행정서비스 지원 등을 위하여 혁신도시발전지원센터 내에 종합행정지원센터 등의 기능을 추가하여 혁신도시에 입주한 기관 및 주민들에게 일원화된 행정서비스를 제공하도록 하는 방안 등을 검토해 볼 수 있음
- 또한, 단신직원들의 주거불안을 해소하기 위하여 일시적으로 단신직원 숙소를 폐지하기 보다는 단계적 감축방안을 마련하여 부작용을 최소화 할 필요가 있음

참고문헌

- 국가균형발전위원회, 「공공기관 이전 및 혁신도시 건설 방안」, 2005.5.25.
- (구)건설교통부, 「공공기관 지방이전 추진방안」, 2004.6.
- 관계부처 합동, 「혁신도시 시즌2 추진방안」, 2018.2.
- 국토교통부, 「혁신도시 시즌2 추진방향」, 『국회입법조사처 발표자료』, 2018.4.
- 국토교통부 보도자료, 「혁신도시 이전 직원 불편 최소화“정부 팔 걷어붙여”」, 2013.9.12.
- 국토교통부 보도자료, 「부산, 혁신도시 이전 “중간성적표 최고”」, 2015.9.1.
- , 「혁신도시, ‘지역성장 이끄는 거점’으로」, 2016.2.4.
- , 「지방 이전 공공기관, 지역인재 채용 30% 의무화」, 2017.9.18.
- , 「혁신도시 등 지방 이전기관 지역인재 채용 의무화」, 2018.1.16.
- , 「국토부 혁신도시발전추진단 출범... 『혁신도시 시즌2』 본격 시동」, 2018.2.26.
- , 「‘혁신도시 발전전략 밑그림 그린다’...종합발전계획 토론회」, 2018.8.15.
- , 「141개 지방이전 공공기관, 지역발전계획 마련」, 2018.8.30.
- 국토교통위원회, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 검토보고」, 2017.9.
- 국토연구원, 「수도권 공공기관의 효율적인 지방이전 추진방안 연구」, 2005.8.
- , 「공공기관의 원활한 지방이전을 위한 계획수립 방안연구」, 2006.12.
- 국회예산정책처, 「공공기관 지방이전사업 평가」, 『사업평가』 16-05, 2016.6.
- 김민곤·박지형·송용찬, 「공공기관 지방 이전이 지역경제성장에 미치는 영향에

대한 연구: 행정중심복합도시 및 혁신도시를 중심으로」, 『국가정책연구』 제31권제4호, 2017.11.

정대율, 「혁신도시 공공기관의 지역인재 채용 활성화 방안」, 『공공기관 이슈 포커스』, 2016.

한국조세재정연구원, 「공공기관 지방이전 효과성 분석」, 2015.12.

국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.do>)

국회법률지식정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Main.jsp>)

국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/>)

이노시티(<http://innocity.molit.go.kr>)

[부록] 이전대상 공공기관의 시도별 배치현황

시 · 도	기능군	이전 기관
부산	해양수산, 금융산업, 영화진흥 등	국립해양조사원, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국예탁결제원, 주택도시보증공사, 한국남부발전(주), 한국청소년상담복지개발원, 한국해양과학기술원, 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회, 한국해양수산개발원, 국립수산물품질관리원
대구	산업진흥, 교육·학술진흥, 가스산업 등	한국가스공사, 한국정보화진흥원, 한국장학재단, 한국산업단지공단, 중앙신체검사소, 한국감정원, 한국교육학술정보원, 한국사학진흥재단, 신용보증기금, 한국산업기술평가관리원, 중앙교육연수원
광주·전남	전력산업	한국전력공사, 한전KDN(주), 한전KPS(주), 한국방송통신전파진흥원, 한국농촌경제연구원, 한국농어촌공사, 국립전파연구원, 농식품공무원교육원, 한국전력거래소, 우정사업정보센터, 한국문화예술회관위원회, 한국농수산물유통공사, 사립학교교직원연금공단, 한국콘텐츠진흥원, 한국인터넷진흥원, 농림수산물식품기술기획평가원
울산	에너지산업, 근로복지, 산업안전 등	한국동서발전, 에너지경제연구원, 고용노동부고객상담센터, 한국석유공사, 한국산업인력공단, 국립재난안전연구원, 한국에너지공단, 한국산업안전보건공단, 근로복지공단
강원	광업진흥, 건강생명, 관광 등	한국광물자원공사, 한국광해관리공단, 국립과학수사연구원, 한국관광공사, 대한석탄공사, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보훈복지의료공단, 한국지방행정연구원, 국립공원관리공단, 도로교통공단, 대한적십자사

시 · 도	기능군	이전 기관
충북	정보통신, 인력개발, 과학기술 등	정보통신정책연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 국가기술표준원, 한국과학기술기획평가원, 한국가스안전공사, 한국소비자원, 법무연수원, 정보통신산업진흥원, 한국고용정보원, 국가공무원인재개발원
전북	국토개발관리, 농업생명, 식품연구 등	국민연금공단, 농촌진흥청, 국립농업과학원, 국립원예특작과학원, 국립식량과학원, 국립축산과학원, 한국농수산대학, 한국국토정보공사, 한국전기안전공사, 한국식품연구원, 한국출판문화산업진흥원, 지방행정연수원
경북	도로교통, 농업기술혁신, 식품연구 등	한국도로공사, 기상통신소, 국립농산물품질관리원, 농림축산검역본부, 국립종자원, 조달청품질관리단, 우정사업조달사무소, 대한법률구조공단, 한국법무보호복지공단, 교통안전공단, 한국건설관리공사, 한국전력기술(주)
경남	주택건설, 중소기업 진흥, 국민연금 등	한국토지주택공사, 한국남동발전(주), 한국세라믹기술원, 주택관리공단, 한국산업기술시험원, 중앙관세분석소, 한국승강기안전관리원, 중소기업진흥공단, 한국시설안전공단, 국방기술품질원, 한국저작권위원회
제주	국제교류, 교육연수, 국세관리 등	국토교통인재개발원, 국세공무원교육원, 국세청고객만족센터, 국세청주류면허지원센터, 국립기상과학원, 공무원연금공단, 재외동포재단, 한국국제교류재단

시 · 도	기능군	이전 기관
개별이전		<p>국립특수교육원(아산), 질병관리본부(오송), 한국보건산업진흥원(오송), 한국보건복지인력개발원(오송), 식품의약품안전평가원(오송), 경찰교육원(아산), 관세국경관리연수원(천안), 산림항공본부(원주), 한국수력원자력(경주), 해양경비안전교육원(여수), 한국중부발전(보령), 한국서부발전(태안), 경찰대학(아산), 경찰수사연수원(아산), 중앙119구조본부(대구), 국방대학교(논산), 식품의약품안전처(오송), 한국원자력환경공단(경주), 농업기술실용화재단(전북)</p>
세종시		<p>국토연구원, 한국법제연구원, 한국조세재정연구원, 국가과학기술연구회, 경제·인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 한국개발연구원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국보건사회연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국환경정책평가연구원, 농림수산식품교육문화정보원, 축산물품질평가원, 가축위생방역지원본부, 선박안전기술공단</p>

자료: 국토교통부 제출자료 참조 재구성

입법·정책보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제001호	개헌 관련 여론조사 분석	2018.03.13.	허석재
제002호	빅데이터 정책 추진 현황과 활용도 제고방안	2018.05.31.	정도영 김민창 김재환
제003호	조세범에 대한 처벌 현황 및 개선방안	2018.06.22.	문은희
제004호	지역상생발전기금의 현황과 개선방안	2018.06.28.	류영아
제005호	현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안 : 지방의회선거를 중심으로	2018.07.11.	김종갑
제006호	디지털 증거에 관한 형사소송법적 과제 : 전문법칙을 중심으로	2018.07.26.	조서연
제007호	디지털 성범죄 대응 정책의 운영실태 및 개선과제	2018.08.08.	조주은 최진응
제008호	보호종료 청소년 자립지원 방안	2018.09.21.	허민숙

입법 · 정책보고서 Vol. 제9호

발 간 일 2018년 11월 15일
발 행 이 내 영
편 집 정치행정조사실 재정경제팀
발 행 처 **국회입법조사처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
TEL 02 · 788 · 4570
인 쇄 성지문화사 (TEL 02 · 2273 · 5090)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전제해서는 안 됩니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 'NARS 발간물'에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2586-5668
발간등록번호 31-9735023-001604-14

□ 국회입법조사처, 2018

입법·정책보고서 제9호

지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제

