



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

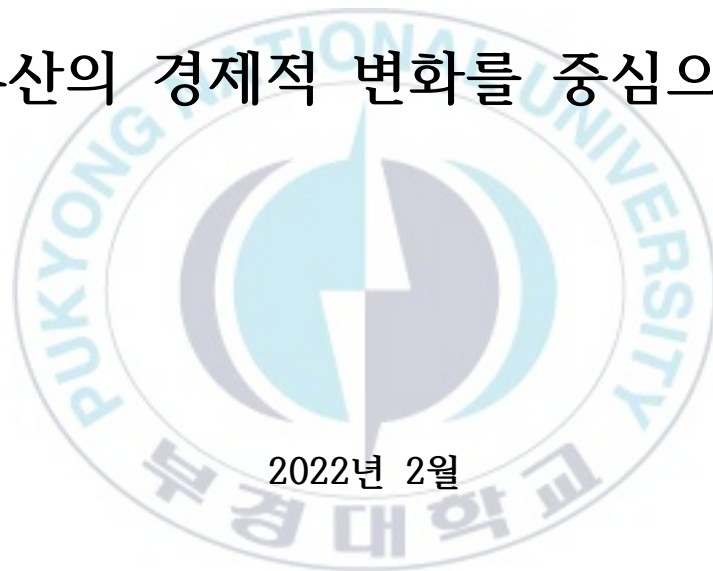
이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행 정 학 석 사 학 위 논 문

공공기관 이전에 따른 지역 경제
효과성 분석

-부산의 경제적 변화를 중심으로-



2022년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

김 지 희

행 정 학 석 사 학 위 논 문

공공기관 이전에 따른 지역 경제
효과성 분석
-부산의 경제적 변화를 중심으로-

지도교수 이 남 국

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함.

2022년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

김 지 희

김지희의 행정학석사 학위논문을 인준함.

2022년 02월 25일

위 원 장 행 정 학 박 사 정 건 섭



위 원 사회복지학박사 오 영 삼



위 원 행 정 학 박 사 이 남 국



목 차

제1장 서론	1
제1절 연구 필요성 및 목적	1
1. 연구 필요성	1
2. 연구목적	3
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	6
제2장 이론적 논의 및 선행연구	7
제1절 공공기관 이전 현황	7
1. 공공기관 이전 배경 및 현황	7
제2절 부산으로 이전한 공공기관 현황	11
1. 부산 구·군별 현황	11
2. 부산으로 이전한 공공기관 현황	13
제3절 공공기관 이전 필요성 및 기대효과	17
1. 공공기관 이전 필요성	17
2. 공공기관 이전 기대효과	18
제4절 공공기관 이전 관련 선행연구 분석	20
1. 공공기관 이전 효과성에 관한 선행연구	20

2. 공공기관 이전과 지역발전에 관한 선행연구 분석	28
제3장 공공기관 이전 성과분석	31
제1절 공공기관 이전 지역의 경제변화 분석	31
1. 남구의 경제변화 분석	32
2. 영도구의 경제변화 분석	37
3. 해운대의 경제변화 분석	40
제2절 공공기관 이전지역과 비이전지역의 경제변화 분석	43
1. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지방세 변화 분석	43
2. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 재정자립도 변화 분석	49
3. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산(GRDP) 변화 분석	51
제4장 연구 방법	53
제1절 연구모형 및 연구 가설	53
1. 연구모형	53
2. 연구가설	55
제2절 분석자료	57
1. 분석대상	57
2. 데이터 구성	57
3. 분석자료	57
제3절 변수 및 측정 지표 정의	58
1. 독립변수	58

2. 종속변수	59
3. 통제변수	61
제4절. 분석방법	63
1. 맨-휘트니 검증(Mann-Whitney U test)	63
2. 패널회귀분석(고정효과모형과 확률효과모형)	64
제5장 연구 분석 결과	65

제1절 공공기관 이전 지역과 비이전지역의 차이 분석	65
1. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 연도별 재정자립도 차이 분석	65
2. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지방세 차이 분석	66
3. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산 차이 분석	68
제2절 공공기관 이전이 지역경제에 미치는 영향분석	69
1. 공공기관 이전지역의 재정자립도 변화 분석	69
2. 공공기관 이전지역 간 지방세 변화 분석	70
3. 공공기관 이전지역 간 지역내총생산(GRDP) 변화 분석	71
제3절 공공기관 이전이 지역경제변화에 미치는 영향분석	73
1. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지방세 변화 분석	73
2. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 재정자립도 변화 분석	74
3. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산(GRDP) 변화분석	75

제6장 결론	78
---------------------	-----------

제1절 연구 결론	78
-----------------	----

제2절 논의 및 한계	82
1. 논의	82
2. 연구의 한계	85
참고문헌	87
부록	94
감사의 글	99



표 목 차

<표 1-1> 연구 범위 요약표	5
<표 2-1> 부산 구·군별 인구밀도	11
<표 2-2> 연도별 공공기관 이전 수	14
<표 2-3> 부산으로 이전한 공공기관 현황	16
<표 2-4> 이전 공공기관 사업비	16
<표 2-5> 공공기관 이전 전 효과에 관한 선행연구	25
<표 2-6> 공공기관 이전 완료 후 효과성에 관한 선행연구	27
<표 2-7> 공공기관 이전이 지역경제에 미치는 영향을 분석한 선행연구	29
<표 3-1> 남구로 이전한 공공기관 현황	33
<표 3-2> 남구 재정자립도 증감률 현황	34
<표 3-3> 남구 지방세 및 지방세 증감률 현황	35
<표 3-4> 남구 지역내총생산(GRDP) 증감률 현황	36
<표 3-5> 영도구로 이전한 공공기관 현황	37
<표 3-6> 영도구 재정자립도 증감률 현황	38
<표 3-7> 영도구 지방세 및 지방세 증감률 현황	39
<표 3-8> 영도구 지역내총생산(GRDP) 증감률 현황	39
<표 3-9> 해운대구 이전한 공공기관 현황	40
<표 3-10> 해운대구 재정자립도 증감률 현황	41
<표 3-11> 해운대구 지방세 및 지방세 증감률 현황	41

<표 3-12> 해운대구 지역내총생산(GRDP) 증감률 현황	42
<표 3-13> 부산 구·군별 주민세 증감률	44
<표 3-14> 부산 구·군별 재산세 증감률	46
<표 3-15> 부산 구·군별 지방소득세 증감률	48
<표 3-16> 부산 구·군별 재정자립도 증감률	50
<표 3-17> 부산 구·군별 지역내총생산(GRDP) 증감률	52
<표 4-1> 변수 구성 및 산출식 요약표	62
<표 5-1> 공공기관 이전지역과 비이전지역의 재정자립도 차이	66
<표 5-2> 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지방세 차이	67
<표 5-3> 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산(GRDP) 차 이	68
<표 5-4> 공공기관 이전지역의 패널회귀분석(재정자립도): 고정효과모 형	70
<표 5-5> 공공기관 이전지역의 패널회귀분석(지방세): 고정효과모형	71
<표 5-6> 공공기관 이전지역의 패널회귀분석(지역내총생산): 확률효과 모형	72
<표 5-7> 패널회귀분석(재정자립도): 확률효과 모형	74
<표 5-8> 패널회귀분석(지방세): 고정효과모형	75
<표 5-9> 패널회귀분석(지역내총생산): 고정효과모형	77

그 립 목 차

<그림 2-1> 공공기관 배치 현황: 153개 기관	9
<그림 2-2> 부산 구·군별 인구밀도	12
<그림 2-3> 부산 공공기관 이전 지도: 구(區)를 중심으로	13
<그림 4-1> 연구모형1	53
<그림 4-2> 연구모형2	54



공공기관 이전에 따른 지역 경제 효과성 분석
-부산의 경제적 변화를 중심으로-

김 지 희

부경대학교 대학원 행정학과

요 약

본 논문의 목적은 공공기관 이전이 부산지역 경제 변화에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 정부는 공공기관 이전을 통해 크게 두 가지 목적을 내세웠다. 첫째는, 수도권 과밀현상 완화이고 둘째는, 지방 경쟁력 강화이다. 본 연구에서는 둘째 목적에 초점을 맞춰 공공기관 이전이 지방 경쟁력 강화의 목적을 달성했는지 확인하고자 한다. 왜냐하면 수도권 과밀현상 완화 효과를 파악하기 위해서는 이전 공공기관이 지역에 정착하여 오랜 기간이 지나야 하기에 수도권 과밀현상 완화를 분석하기에는 이르다고 판단했기 때문이다. 따라서 부산으로 이전한 공공기관 이후 지역의 경제적 변화를 살펴보고자 한다.

본 연구는 3가지 측면에서 부산으로 이전한 공공기관이 지역에 미치는 효과에 대해 검증하였다. 첫째는 공공기관 이전지역과 비이전지역의 연도별 경제효과 비교를 통한 분석이다. 둘째는 공공기관 이전지역(區)의 시간 경과에 따른 지역 경제 효과 분석이다. 셋째는 부산 전체 지역(區)을 대상으로 시간 경과에 따른 지역 경제 효과분석이다. 공공기관 이전이 지역에 미치는 영향을 살펴보기 위해 이전 공공기관의 특성(독립변수)으로는 이전기관수, 이전 직원 수, 이전비용으로 설정하였고, 지역 경제성장을 확인하는 지표(종속변수)로는 재정자립도, 지방세, 지역 내총생산(GRDP)를 활용하였다. 집단 간 비교를 위해서는 맨-휘트니 검증 방법을

활용하였고, 공공기관 이전이 지역에 미치는 영향을 살펴보기 위해서는 패널 회귀 분석을 활용하였다.

분석 결과 첫째, 공공기관 이전지역과 비이전지역의 당해연도 경제지표 비교 결과 2018년 지역내총생산(GRDP)에서 집단 간 차이가 나타났으나, 그 외에는 차이가 나타나지 않았다. 부산으로 이전한 공공기관의 규모가 작고 1-2개 기관이 이전하다 보니 구(區) 단위의 경제지표에 영향을 미치지 못한 것으로 해석된다. 2018년은 공공기관 이전이 완료된 연도이기도 하고, 이전에 이전 완료된 공공기관이 지역에 정착하면서 지역내총생산에 차이가 나타난 것으로 해석된다. 둘째, 이전지역만을 대상으로 공공기관 이전이 지역에 미친 경제적 영향력을 분석한 결과 효과가 나타나지 않았다. 셋째, 부산 이전지역을 대상으로 공공기관이 지역에 미친 경제적 영향력을 분석한 결과 이전한 공공기관 수가 많을수록 지방세와 지역내총생산(GRDP) 증가에 영향을 미치는 것을 확인하였다.

이러한 결과를 통해 공공기관 이전 정책의 실효성을 확인할 수 있었다. 부산지역에 초점을 분석한 결과 부산으로 이전한 공공기관은 지역 경제 활성화에 효과를 보였다. 향후 시간이 더 지난다면 공공기관 이전지역의 경제효과가 주변지역에 영향을 미쳐 궁극적으로 부산시 전역으로 경제효과가 퍼져나갈 것으로 기대한다.

Analysis of regional economic
effectiveness following the relocation of public institutions
-Focusing on economic changes in Busan-

Ji Hee Kim

Department of Public Administration, The Graduate School,
Pukyong National University

Abstract

The purpose of this study is to investigate the impact of the relocation of public organizations on economic change in Busan. The government has made two main objectives through the relocation of public organizations. The first is to ease overcrowding in the metropolitan area, and the second is to strengthen local competitiveness. The study focused on the second purpose and tried to confirm whether the relocation of public organizations achieved the goal of strengthening regional competitiveness. The reason is that it is too early to solve the overcrowding problem in the metropolitan area because the relocated public organizations have to settle in the area for a long time. Therefore, I would like to examine the economic changes in the region after the relocation of public institutions to Busan.

This study verified the effect of public institutions that moved to Busan on the region in three aspects. The first is an analysis through comparison of the economic effects of relocation areas of public institutions and non-relocation areas. The second is the analysis of regional economic effects over time in areas where public institutions are

relocated. The third is the analysis of regional economic effects over time for the entire Busan area. In order to examine the impact of relocation of public institutions on the region, independent variables were set as the number of relocation institutions, number of relocation employees, and relocation costs, and as dependent variables, financial independence, local taxes, and gross regional domestic product (GRDP) were used. For comparison between groups, the Mann-Whitney U test was used, and panel regression analysis was used to examine the effect of relocation of public institutions on the region.

As a result of the analysis, first, as a result of comparing economic indicators for the current year in relocation and non-relocation areas of public institutions, there was a difference between groups in GRDP in 2018, but no other difference. It is interpreted that the size of public institutions that moved to Busan was small and 1-2 institutions moved, so it did not affect the regional economic indicators. 2018 is also the year when the relocation of public institutions was completed, and it is interpreted that there was a difference in GRDP as public institutions that had previously completed the relocation settled in the region. Second, as a result of analyzing the economic influence of the relocation of public institutions on the region only for the relocation area, there was no effect. Third, as a result of analyzing the economic influence of public institutions on the region in Busan, it was confirmed that the larger the number of public institutions transferred, the more local taxes and GRDP increase.

It was found that public institutions that moved to Busan showed an effect on revitalizing the local economy. In the future, the economic effect of the relocation of public institutions is expected to affect the surrounding area and ultimately spread throughout Busan.

제1장 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

1. 연구 필요성

본 연구는 공공기관 이전이 지역에 미치는 경제적 효과를 검증하는데 목적이 있다. 현재 공공기관 이전 추진계획에 따라 153개 기관이 모두 이전을 완료한 상태이다(국토교통부, 2020). 공공기관 이전의 효과성을 검증하기 위해 여러 측면에서 선행연구가 진행되었다. 공공기관이 이전한 지역에 대해 전국 단위로 효과성을 비교하여 파급효과가 가장 높은(낮은) 지역을 분석하기도 하고(지역발전위원회, 2015; 한국조세재정연구원, 2015), 공공기관 이전이 어떠한 요인(경제, 인구, 고용, 부동산, 교통 등)에 영향을 미쳤는지 확인하는 연구도 다수 진행되었다(진광성, 박경아, 이희성, 2012; 방영철, 안용진, 2016; 김민곤, 박지형, 송용찬, 2017; 김우영, 김만규, 2021). 그러나 지역 간 차이, 외부요인, 환경적 변화 등 지역별 특성을 고려하지 못했다는 한계가 존재한다. 따라서 본 연구는 이러한 한계점을 극복하고자 부산지역을 기준으로 공공기관 이전이 지역에 긍정적인 경제효과가 나타났는지 확인해 보고자 한다.

공공기관 이전에 직접적인 영향을 받는 것은 공공기관이 위치한 주변 지역인 것은 고려할 때, 주변 지역의 효과를 파악하는 것이 다른 외부요인을 통제하는 역할을 한다고 할 수 있다. 또한 공공기관 이전 규모의 차이가 있기에 이전 규모에 따른 지역 내 차이를 본다면 경제 변화를 더 잘 파

악할 수 있다고 본다. 따라서 본 연구는 부산의 구(區)를 기준으로 경제적 변화를 살펴보고자 한다. 또한 공공기관 이전 후 10년이 지난 시점에서 공공기관 이전의 효과성을 분석할 필요가 있다. 언론에서는 당초 계획인구를 달성하지 못했다는 이유로 혹은 수도권 인구를 유입하기보다는 주변 인구 유입이 많다는 이유로 효과성이 없다고 주장한다. 하지만 주변 인구가 유입되는 것은 과도기적 상황으로 당연한 현상이다. 세종특별자치시도 처음에는 수도권 인구보다는 대전과 같은 주변지역의 유입이 많았다. 이는 지역 성장의 첫 단계라고 할 수 있다. 국가균형발전은 크게 두 가지 목표를 가지고 있다고 볼 수 있다. 하나는 수도권 인구 완화이다. 이는 공공기관 이전 후 장기간 정착 시간과 더불어 주변 인프라 확충될 시간이 확보되어야 한다. 따라서 공공기관 이전이 완료한지 5년도 안된 시점에서 수도권 인구 완화 효과를 파악하기에는 이르다고 판단한다. 다른 하나는 지역의 성장이다. 지역의 쇠퇴를 막고자 수도권의 절반 이상의 공공기관을 지역으로 이전했다. 본 연구는 지역 성장 측면에서 효과성을 검증하고자 한다. 이는 지역 특화 산업과 더불어 산학연 연계 클러스터를 형성으로 지역 혁신을 확산시키기 위한 발전단계를 검증하는 연구로써 효과성을 파악할 필요가 있다.

2. 연구목적

본 연구의 목적은 부산으로 이전한 공공기관의 경제적 효과성을 검증하는 데 목적이 있다. 국가균형발전이라는 국가 정책에 따라 1차 공공기관 이전이 완료된 현시점에 검증이 필요하다고 판단했다. 따라서 본 연구는 공공기관 이전함으로써 지역의 발전에 긍정적인 영향이 나타났는지에 대해 살펴보고자 한다. 선행연구를 살펴보면, 지역 간 변화 정도를 비교하는 연구가 많이 진행되었다. 1차 공공기관 이전 당시 혁신도시를 지정하여 관련 공공기관을 이전하였기에 혁신도시별로 지역 발전(김민곤 등, 2017), 파급효과(최봉문, 2018), 인구변화(윤영모, 2018; 임예진, 2020), 공공기관 조직구성원 이전 수(박관아, 정창무, 김현정, 2020), 가족동반 이주율(김형우, 2017), 만족도(천지은, 김민곤, 박정민, 이용규, 2019; 이혁재, 2020) 등을 비교하였다. 하지만 본 연구에서는 공공기관 이전에 초점을 맞춰 지역 내 어떠한 경제적 파급효과가 나타났는지 분석하고자 한다. 혁신도시는 산·학·연의 연계를 통한 지역 발전에 초점을 두고 있으나, 현재 지역마다 관련 산업과 연계되어 혁신도시의 역할을 하기보다는 우선적으로 공공기관 이전만 완료된 경우가 많다. 따라서 공공기관 이전을 중심으로 부산 지역의 경제적 변화를 살펴보고자 한다. 부산으로 이전한 경제적 효과를 파악하기 위한 경제지표로써 재정자립도, 지방세, 지역내총생산(GRDP)로 설정하였다. 단기간 변화가 아니라, 이전 전을 기준으로 이전 이후의 시간의 변화에 따라 공공기관이 이전한 지역과 이전하지 않은 지역을 비교하여 공공기관 이전이 지역 경제에 미치는 영향력을 파악하고자 한다. 공공기관이 이전하기 전인 2011년을 기준으로 2019년¹⁾까지 데이터를 활용하여 시간에

1) 경제지표 중 지역내총생산(GRDP)는 2011년부터 2018년까지의 자료를 수집하였다. 2021년 4월에 갱신된 부산광역시 「부산광역시지역내총생산」 통계자료를 사용하였다.

따른 변화를 볼 것이다. 시간 변화에 따른 인과관계를 파악하는 연구 방법인 패널 회귀분석을 사용하여 본 연구를 진행하고자 한다.

경제 변화는 본 연구에서 살펴보고자 하는 공공기관 이전의 효과성뿐만 아니라 다른 요인으로 인해 변화 양상을 보이기에 공공기관 이전의 순 경제효과를 파악하기에는 한계가 있다. 특히 최근 코로나19와 같은 감염병의 전 세계적인 대유행(pandemic)으로 인해 경제 상황이 뒤바뀔 수 있다. 그러나 지역에 경제적 효과를 예측할 수 있는 다른 요인 없이 공공기관 이전 이후 경제지표가 변화되었다면 공공기관 이전의 효과성이라고 볼 수 있다고 생각한다.



제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

연구 범위는 크게 지역, 시간, 경제적 범위로 나눌 수 있다(표 1-1). 본 연구의 지역적 범위는 부산이다. 부산 구(區)를 기준으로 공공기관 이전지역과 비이전지역으로 나눠 살펴보았다. 연구의 크게 두 가지 축으로 구성하였다. 하나는 공공기관 이전기관 수, 이전 직원 수 등 이전 규모를 중심으로 공공기관 이전지역별 경제 변화를 살펴보는 것이다. 다른 하나는 공공기관 이전지역과 비이전지역의 경제 변화를 살펴보는 것이다. 연구의 시간적 범위는 최초 공공기관이 이전한 시기부터 최근까지이다. 참여정부 시기 계획한 공공기관이 처음 완공된 해가 2012년이다. 단기간의 효과뿐만 아니라 장기간의 시간 변화에 따른 경제효과를 파악하기 위해 공공기관 이전 전년도인 2011년부터 가장 최근까지의 경제지표 자료를 수집하였다. 공공기관 이전의 경제적 효과를 파악하기 위해 재정자립도, 지방세, 지역내총생산(GRDP)을 기준으로 설정하였다.

<표 1-1> 연구 범위 요약표

구분	핵심	세부 내용
지역적 범위	부산	공공기관 이전한 지역(區) 남구, 영도구, 해운대구
		공공기관 이전하지 않은 지역(區) 남구, 영도구, 해운대구 외 13구·군²⁾
시간적 범위	9년	공공기관 이전 전인 2011년부터 2018년까지
경제적 범위	경제지표	재정자립도, 지방세, 지역내총생산(GRDP)

2) 중구, 서구, 동구, 부산진구, 동래구, 북구, 사하구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군

본 연구는 주로 통계청의 국가통계포털(KOSIS)과 국토교통부의 공공기관 지방이전 및 혁신도시 계획 백서 연구 자료, 혁신도시 홈페이지 등을 통해서 관련 자료를 수집하였다. 본 연구에서 사용한 경제지표 중 재정자립도는 행정안전부 「한국도시통계」의 1인당 지방세 부담액 및 지방재정자립도 자료를 활용하였다. 지방세는 지방재정통합공개시스템과 통계청 지방세 통계를 통해서 자료를 수집하였고, 지역내총생산(GRDP)은 통계청의 부산광역시 경제활동별 지역내총생산 「부산광역시지역내총생산」에서 자료를 수집하였다.

2. 연구 방법

본 연구 맨-휘트니(Mann - Whitney U) 검증과 패널 회귀분석을 활용하여 공공기관 이전이 지역에 미치는 경제적 효과를 분석하고자 한다. 본 연구는 이전지역과 비이전지역의 단기적 경제효과와 장기적 경제효과를 분석하고자 한다. 첫 번째로 두 집단의 차이를 검증하기 위해 맨-휘트니 검증을 활용하였다. 본 연구는 모수 검정을 실시하기에 표본 수가 충분하지 않아 비모수 검증을 선택하였다. 집단 변수는 지역의 공공기관 이전 여부, 검정변수는 재정자립도, 지방세, 지역내총생산이며, 표본 수³⁾는 16이다.

두 번째로 장기적인 두 집단의 차이를 검증하기 위해 패널 회귀분석 고정 효과를 활용하였다. 패널 회귀분석은 동일 집단의 여러 시점을 추적한 패널 데이터를 활용하여 시간 흐름에 따른 변화를 분석하는 연구 방법이다. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 시간 흐름에 따른 경제적 변화를 분석하여 효과성을 검증하고자 한다.

3) 맨-휘트니 검증 표본은 부산의 구·군의 수로 16이다.

제2장 이론적 논의 및 선행연구

제1절 공공기관 이전 현황

1. 공공기관 이전 배경 및 현황

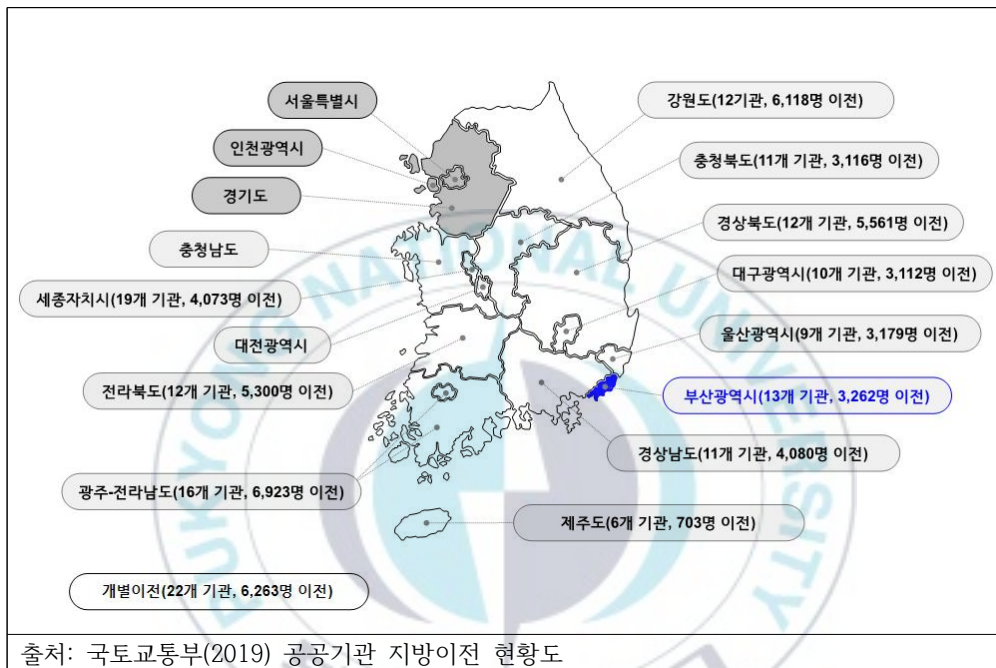
1) 공공기관 이전 배경

우리나라는 1950년대 이후 수도권 중심 급속한 경제개발이 이뤄지며, 산업체, 인구 등의 주요 자원이 수도권으로 집중되었다. 수도권 집중화 현상은 지방의 침체 문제로 이어지며 수도권을 중심으로 급속한 성장이 이뤄지며 지역 간 불균형이 심화되었다(이진희, 이만형, 2019). 수도권 외 지역의 경제수준은 전국 절반 수준이며 지역 간 격차는 사회적·경제적 발전 저하 문제와 더불어 수도권 인구 밀집의 악순환을 반복한다. 정부는 수도권 밀집 현상을 완화하고 지역균형발전을 실현하기 위해 1970년대부터 공공기관 지방이전 정책을 시행하였다. 하지만 공공기관 이전에만 초점을 맞추다 보니, 지역의 특색을 고려하거나 공공기관 조직 구성원들의 편의를 보장하지 했기에 큰 성과를 거두지 못했다. 참여정부는 이러한 문제점을 보완하기 위해 국가균형발전을 핵심 국정과제로 선정했다. 2004년 국가균형발전을 위해 국가 균형 3대 특별법으로 「국가균형발전 특별법」, 「신행정수도 건설특별법」, 「지방분권특별법」을 제정하며 지역균형발전을 위한 초석을 마련했다.

2) 공공기관 이전 현황

우리나라 정부는 수도권 과밀 문제를 해결하기 위해 1964년부터 지방이전 계획을 수립했다. 1997년까지 14차례 걸친 지방이전 계획을 수립하였으며, 3차례(73년, 80년, 90년)에 걸쳐 60개 기관을 이전했다. 1973년에 시행된 이전은 서울 인구 분산을 목적으로 46개의 정부기관·국영기업을 이전했다. 이때 선정된 기관은 이전이 용이하거나 이전 비용이 적은 기관으로 큰 효과를 거두지 못했다. 이후 80년대에는 지방 인구 흡입 효과를 고려하여 공공기관을 이전했지만, 그 수가 너무 작아 효과가 없었다. 오히려 지역거점 산업의 몰락으로 수도권 집중화 현상이 더욱 심해졌다. 이후 1990년 지역균형발전을 목적으로 처·청 단위의 기관 10개를 지방으로 이전했다. 하지만 이 당시 공공기관 이전 정책은 지역균형발전의 효과성보다는 이전 용이성, 비용 등을 비중 있게 고려하였다. 따라서 지역 산업과의 연계성이나 기관(직원)에 대한 지원이 부재하여 인구 흡인 효과나 지역 경제 활성화 등의 효과가 거의 나타나지 못했다. 수도권 밀집현상은 해결되지 못하였으며 2003년 참여정부 이러한 양극화를 완화하기 위해 신행정수도 구축과 지역 특성에 따른 연계발전 방안이 포함된 공공기관 이전 계획을 수립하였다. 참여정부는 단순히 공공기관을 이전하는 것이 아니라 혁신도시를 구축하여 지역경쟁력을 높이는 정책을 추진하였다. 혁신도시는 기업, 대학, 연구소, 정부 등의 연계로 네트워크가 형성되어 상호 교류가 활발한 도시를 말한다. 즉 산·학·연·관 클러스터를 통해 협력 체계를 구축하여 지식정보를 교류함으로써, 지역의 경쟁력을 높이하고자 했다. 혁신도시는 영국적 경제학자 알프레드 마샬(Alfred Marshall)의 신사업지구이론에 기반하여 지역 산업과 연계할 수 있는 클러스터를 구축한다는 개념으로 이해할 수 있다. 지역의 특수성을 고려하여, 2004년 계획 수립 당시 344개 공공기관 중 50%에 해당하는 173개를 지방으로 이전하는 계획을 수립했다.

이후 공기업 통폐합과 부설기관 독립에 의해 153개 기관으로 조정되었으며, 2020년 한국 과학기술기획평가원을 마지막으로 153개 기관 모두 이전했다(그림 2-1).



<그림 2-1> 공공기관 배치 현황: 153개 기관

3) 2차 공공기관 이전 논의

2017년 문재인 정부 출범 당시 2차 공공기관 이전을 국정과제로 설정했다. 1차 공공기관 이전 이후에도 국가균형발전에 따라 수도권에 남아있는 공공기관을 추가 이전하기 위해 대상기관을 선정하고, 추가적으로 공공기관이 출자한 기업도 함께 이전할 수 있도록 하여야 한다는 목소리가 높았다. 그러나 이전을 거부하는 공공기관 노조와 공공기관을 유치하려는 지자체의 갈등으로 인해 아직 실시된 바는 없다. 국가균형발전이 국가경쟁력, 수도권 밀집현상 완화, 지역 소멸, 거시적으로는 국민의 삶 전반에 영

향을 미치기에 계속해서 2차 공공기관 이전 추진에 대한 논의가 나오고 있는 현황이다. 각 지자체들은 공공기관을 지역에 유치하기 위해 총력을 다하고 있으며, 이후 혁신도시로서의 역할을 하기 위한 연계방안 등에 대한 전략도 함께 세우고 있는 것으로 보인다. 1차 공공기관 이전 당시 지역의 특색을 고려하여 유사기관을 이전하였으며, 2차 공공기관 이전 또한 타 기업, 산업체와의 연계에 초점을 두고 진행될 것으로 고려된다. 지역 소멸을 예방하고 국가의 균형 있는 발전을 위해 공공기관 이전의 필요성은 계속해서 강조되고 있으며, 그에 따른 추진전략이 필요한 시점이다.



제2절 부산으로 이전한 공공기관 현황

1. 부산 구·군별 현황

부산은 내륙 남동단에 위치하여 수도권과 가장 먼 특성을 가지고 있는 도시로 대한민국 전체 면적의 765.94㎢를 차지하고 있으며, 15구⁴⁾와 1군(기장군)으로 이뤄져 있다. 인구밀도를 통해 부산 구·군의 대략적인 지역 특성을 살펴보고자 한다(표 2-1). 부산은 전국에서 2번째로 인구밀도가 높은 지역이다(부록3). 인구밀도는 단위 면적당 인구로 인구밀도가 높다는 것은 지역 경제가 활성화되어 있는 곳이라고도 할 수 있다(강윤희, 2008).

<표 2-1> 부산 구·군별 인구밀도⁵⁾

	지역	인구수(명)	면적(km ²) ⁶⁾	인구밀도(명/km ²) ⁷⁾
이전 지역	남구	274,480	26.82	10,234
	영도구	116,711	14.2	8,219
	해운대구	406,102	51.47	7,890
비이전 지역	중구	41,910	2.83	14,809
	서구	108,229	13.98	7,742
	동구	88,165	9.87	8,933
	부산진구	357,880	29.67	12,062
	동래구	271,247	16.63	16,311
	북구	291,132	39.37	7,395
	사하구	321,004	41.77	7,685
	금정구	239,062	65.27	3,663
	강서구	129,566	181.49	714
	연제구	209,395	12.1	17,305
	수영구	176,148	10.21	17,253
	사상구	218,094	36.09	6,043
	기장군	164,716	218.3	755

4) 중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구

5) <표 2-1> 부산 구·군별 인구밀도는 2019년 통계청 자료를 활용하였다.

6) 면적 수가 가장 넓은 순으로 나열하면 기장군, 강서구, 금정구, 해운대구, 사하구, 북구, 사상구, 부산진구, 남구, 동래구, 영도구, 서구, 연제구, 수영구이다.

〈그림 2-2〉는 부산 구·별 인구밀도를 한눈에 파악할 수 있게 만든 자료이다⁸⁾. 연제구, 수영구, 동래구의 인구밀도가 가장 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 서울의 평균 인구밀도와 유사하다(부록2). 공공기관이 이전한 남구의 인구밀도는 1만 명, 영도구와 해운대구의 인구밀도는 약 8천 명이다. 이는 부산의 평균 인구밀도 보다 높다. 강서구와 기장군의 인구밀도는 7백 명으로 매우 낮다고 할 수 있다.

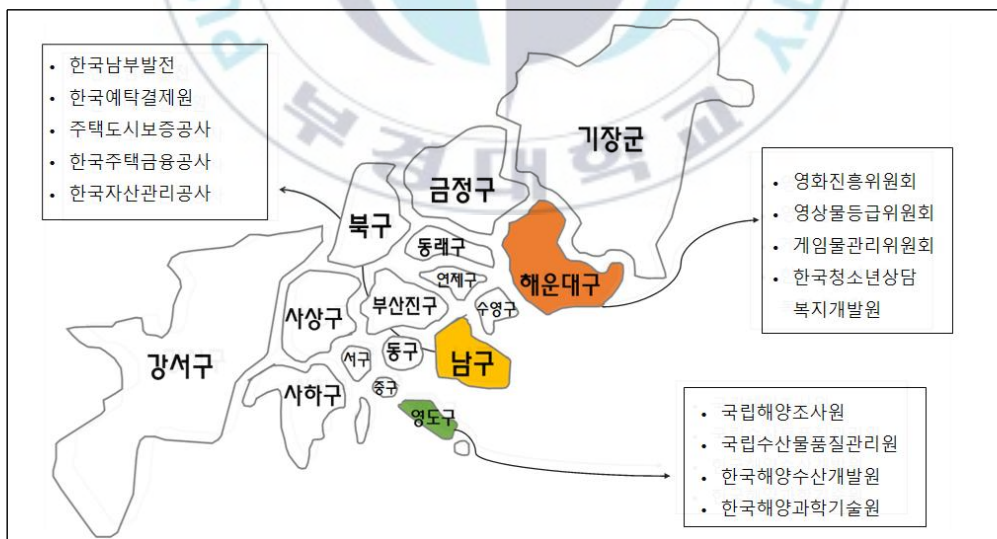


〈그림 2-2〉 부산 구·군별 인구밀도

- 7) 인구밀도가 가장 높은 순으로 나열하면 연제구, 수영구, 동래구, 중구, 부산진구, 남구, 동구, 영도구, 해운대구, 서구, 사하구, 북구, 사상구, 금정구, 기장군, 강서구이다.
- 8) 1km² 당 1.5만 명 이상인 지역은 연제구, 수영구, 동래구이다. 다음으로 1만 명 이상 1.5만 명 미만인 지역은 중구, 부산진구, 남구이다. 5천 명 이상 1만 명 미만인 지역은 동구, 영도구, 해운대구, 서구, 사하구, 북구, 사상구이다. 1천 명 이상 5천 명 미만은 금정구이다. 5백 명 이상 1천 명 미만은 기장군, 강서구이다.

2. 부산으로 이전한 공공기관 현황

현재 부산으로 이전한 공공기관 현황은 아래 <그림 2-3>과 같다. 공공기관이 이전한 지역은 남구, 영도구, 해운대구 3구이다. 지역별·연도별로 이전한 현황을 살펴보면 남구는 총 5개 기관, 영도구와 해운대구는 각각 4개 기관이 이전해왔다. 부산으로 이전한 공공기관의 특성을 세부적으로 살펴보면 해양수산, 금융산업, 영화 진흥 산업을 중심으로 이뤄져 있다. 남구 문현동은 부산 국제금융센터(BIFC), 한국은행, 부산은행이 모여있는 곳으로 금융 중심지로서의 역할을 한다는 특징이 있다. 영도구 동삼동은 해양수산 관련 연구기관이 모여있으며, 해운대구 우동은 영화 진흥 관련 기관이 모여있다. 구(區)의 특성에 따라 남구는 금융산업 관련 기관이 이전했고, 영도구에는 해양수산 관련 기관이 이전했고, 해운대구에는 영화 진흥 관련 기관이 이전했다.



<그림2-3> 부산 공공기관 이전 지도: 구(區)를 중심으로

1) 연도별 공공기관 이전 현황

연도별 공공기관 이전 현황은 아래 <표 2-2>과 같다. 2014년에 가장 많은 기관(5개 기관)이 이전해왔으며 2017년을 마지막으로 총 13개의 공공기관이 이전 완료했다.

<표 2-2> 연도별 공공기관 이전 수

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계(%)
남구	-	-	4	1	-	-	5(38.4)
영도구	1	-	-	2	-	1	4(30.8)
해운대구	-	3	1	-	-	-	4(30.8)
합계(%)	1(7.7)	3(23.1)	5(38.4)	3(23.1)	-	1(7.7)	13

2) 이전 공공기관 유형

2012년부터 2017년까지 총 13개의 기관이 부산으로 이전했으며 개별 기관에 대한 기관 유형, 지역, 이전일은 <표 2-3>에 나타나있다. 이전한 공공기관의 유형은 총 4가지(공기업, 준정부기관, 기타 공공기관, 소속기관)로 구분할 수 있다. 첫째, 공기업은 사회 전반의 이익을 목적으로 운영하면서 수익성을 가지는 기업이다. 공공기관은 국민의 삶과 밀접하게 관계되어 있지만, 민간에 맡기기엔 규모가 너무 크거나 수익성을 우선으로 하면 안 되는 영역에 대해 국가가 주체가 되어 운영하는 기관이라고 볼 수 있다. 즉 공공의 이익, 복지적인 측면이 강하다는 점에서 수익성을 최우선으로 하는 민간기업과 차이점이 있다. 또한 공기업은 준정부기관이나 기타 공공기관보다 규모가 크고 정부로부터 재원을 받기보다는 기업을 운영해 나온 수익으로 운영한다는 점에서 다른 공공기관과 차이점이 있다. 부산으로 이전한 공기업은 한국남부발전(주)과 주택도시보증공사로 남구에 위치해있다.

둘째, 준정부기관은 정부가 위탁한 정책사업을 수행하거나 기금을 관리

하는 기관이다. 대체로 정부 재정을 받아 운영하기에 정부의 통제가 강하고 기업의 자율성은 비교적 적다. 대표적인 기금관리형 준정부기관으로는 근로복지공단, 국민체육진흥공단 등이 있고, 위탁집행형 준정부기관으로는 한국장학재단, 한국소비자원 등이 있다. 부산으로 이전한 준정부기관은 3개 기관으로(한국청소년상담복지개발원, 한국주택금융공사, 한국자산관리공사)로 남구와 해운대구에 위치해있다.

셋째, 기타 공공기관은 준정부기관과 비슷하게 정부 사업을 추진하는 역할을 하는 기관이다. 기타 공공기관은 준정부기관에 비해 규모가 작고 수가 가장 많다. 부산으로 이전한 기타 공공기관은 6기관으로(영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 게임물관리위원회, 한국예탁결제원, 한국해양수산개발원, 한국해양과학기술원) 남구에 1기관, 영도구에 2기관, 해운대구에 3기관이 위치해있다.

넷째, 소속기관은 정부 혹은 지자체의 소속된 기관으로 정부기업이라고도 불린다. 국가행정기관 중 특별지방행정기관과 부속기관을 합하여 소속기관이라 부른다. 특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무를 지역에 분담하여 처리할 수 있도록 지방에 설치한 행정기관을 말한다. 대표적으로 지방국세청(관세청), 지방경찰청(검찰청), 우체국 등이 있다. 부속기관은 중앙행정기관에 부속해서 교육, 연구, 문화, 의료 등의 업무를 지원하는 기관을 말한다. 대표적으로 연구원, 과학원, 위원회, 교육원 등이 있다. 부산으로 이전한 소속기관은 국립해양조사원, 국립수산물품질관리원으로 영도구에 위치해있다.

정부는 수도권에 위치한 344개 공공기관 중 50%에 해당하는 173개를 지방으로 이전하는 계획을 수립했다. 공공기관은 국가 또는 지방자치단체에 의해 만들어진 기관으로 정부의 영향을 많이 받는다. 즉 일반 기업에 비해 지방이전에 대한 강제성이 강하다. 따라서 정부는 수도권에 필수적으

로 남아있어야 하는 공공기관(예: 수도권 관할구역)을 제외한 모든 공공기관은 지방으로 이전시키는 계획을 수립했다. 지역의 특성을 고려하여 유사한 공공기관을 동일 지역에 모으고 특정 지역에 편중되지 않도록 균형을 맞춰서 배치했다.

<표 2-3> 부산으로 이전한 공공기관 현황

구분	기관명	기관 유형	지역	이전일
1	국립해양조사원	소속기관	영도구	2012. 12
2	영화진흥위원회	기타공공기관	해운대구	2013. 01
3	영상물등급위원회	기타공공기관	해운대구	2013. 09
4	게임물관리위원회	기타공공기관	해운대구	2013. 12
5	한국청소년상담복지개발원	준정부기관	해운대구	2014. 09
6	한국남부발전(주)	공기업	남구	2014. 11
7	한국예탁결제원	기타공공기관	남구	2014. 11
8	주택도시보증공사	공기업	남구	2014. 12
9	한국주택금융공사	준정부기관	남구	2014. 12
10	국립수산물품질관리원	소속기관	영도구	2015. 02
11	한국해양수산개발원	기타공공기관	영도구	2015. 02
12	한국자산관리공사	준정부기관	남구	2015. 04
13	한국해양과학기술원	기타공공기관	영도구	2017. 01

3) 공공기관 이전 사업비

부산의 공공기관 이전 사업비는 4,493억 원이다. 전국의 공공기관 이전 지역 중 두 번째로 많은 기관이 이전하였지만, 이전 사업비는 다른 지역에 비해 매우 작다⁹⁾(부록3). 이는 부산으로 이전한 공공기관의 규모가 작은 기업이 이전해온 까닭이라고 볼 수 있다.

<표 2-4> 이전 공공기관 사업비

	이전기관	이전인원	계획사업비(억원)	
			개발사업	기반시설사업
부산	13기관	2,973명	4,136	357

9) 제주 지역 다음으로 가장 적은 사업비로 이전하였다.

제3절 공공기관 이전 필요성 및 기대효과

1. 공공기관 이전 필요성

국가 전반적인 발전을 위해 지역균형발전이 필요하다. 수도권 과밀현상은 수도권·비수도권의 차이뿐만 아니라 전반적인 국가 성장을 저해시킨다. 수도권과 비수도권의 격차가 심해지면 심해질수록 문제는 더욱 심각해질 것으로 고려된다. 비수도권의 지역경쟁력이 약해지면 인구 유출이 심해질 것이고 인구가 줄어들면 편의성, 인프라 등의 사회편의시설이 줄어들 것이다. 비수도권의 지역경쟁력을 확보하지 않으면, 비수도권에 대한 선호는 줄어들고 수도권 과밀현상이 더욱 심해지는 악순환의 반복일 것이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해 지역경쟁력을 높이는 것이 가장 중요한 목표이다. 지역경쟁력을 높이는 해결방안으로 기업의 지역 이전이 대두되었다.

수도권 밀집화 현상은 우리나라뿐만 아니라 해외에서도 관련 사례를 찾아볼 수 있다. 선진국이라 불리는 영국, 프랑스, 독일, 노르웨이 등의 나라에서는 이미 공공기관 지방이전을 추진하였으며, 지역 내 고용 활성화(Yliskyla-Peuralahti, 2003), 경제활성화(Experian Business Strategies, 2004), 지역 세수 증가 등의 효과성에 대해 입증되었다. 국토균형발전 추진 초기에는 지역 특화산업을 지원하거나 대규모 산업단지를 유치하는 등의 방안으로 시행되었다. 그러나 지역별 편차가 크고 지역에 유치된 산업단지가 지역에 융화되지 않는 경우 큰 효과가 나타나지 않았다. 이후 영국과 프랑스에서 이를 보완하는 방안으로 공공기관 이전 정책을 시행하였다(Goddard & Pye, 1977; Richardson & Gillespie, 2003; 김태환, 2005). 공공기관 이전은 기존의 한계를 보완하는 방안으로 정책적 지원이 추가되었다. 첫째, 지역 인재 고용을 통한 인구 유출 방지이다. 지방으로 이전한 지

역의 인재를 고용하며 지역의 인재가 수도권으로 빠져나가지 않게 막고, 그 지역을 삶의 터전 삼아 가정을 꾸리고 생계를 이어간다면 장기적으로 지역 인구 유출 문제가 줄어들 것으로 기대하였다. 둘째, 지역 수입 증대를 통한 지역 경제 활성화이다. 공공기관 이전을 통해 지방세 증대, 주변 상권 활성화를 통한 지역 경제 활성화를 기대하였다. 셋째, 조직 구성원들에게 정착 지원 등을 통한 지역 거주민 증대이다. 가족이 함께 이동할 수 있도록 자립 정착금, 이사비 지원 등을 통해 지역에 정착할 수 있도록 유도하였다. 인구 증가는 필연적으로 주변 상권을 발달시킨다. 상권 발달, 편의시설 증대 등 편리한 도시 인프라가 구축되면 인구가 증가하는 선순환 구조가 형성된다. 국토균형발전을 위해 선순환 구조를 만들기 위해 인위적인 수단으로 공공기관을 이전이 필요하다.

2. 공공기관 이전 기대효과

공공기관의 이전으로 지역경제 활성화, 지방 세수 확대, 인구 유입 증가 등의 효과를 기대하고 있다. 지역경쟁력이 낮은 원인으로는 고용안전성이 낮은 일자리가 있다. 고용이 보장된 양질의 일자리를 좇아 젊은 청년들이 수도권으로 빠져나가면서 지역의 경쟁력이 급격히 낮아졌다고 할 수 있다. 공공기관 이전은 연계된 다른 산업·기업을 유입하는 효과를 가져올 것으로 기대한다(Marshall, 1996; Yliskyla-Pauralahti, 2003). 청년들이 지역이동을 하지 않더라도 원하는 일자리를 구할 수 있다면 인구 유출은 현저히 낮아질 것이다. 교육 및 문화적 소외 현상, 부족한 사회기반시설 등에 대한 문제는 많은 인구가 모이면 자연스럽게 해결된다. 따라서 공공기관 이전이 인구를 유입시킬 요인이며, 관련 산업들과 유기적으로 연계되어 인구 유출하지 않은 힘을 기른다면 지속적인 지역발전이 가능할 것이라 기대한다.

공공기관 이전이 시행되기 전, 공공기관 이전이 지역에 미치는 파급효과에 대한 선행연구를 살펴보면 공공기관 이전의 경제적, 정책적, 지역적 기대효과를 파악할 수 있다. 대부분의 연구에서 공공기관 이전은 경제적 효과를 유발하며 지역 발전에 긍정적인 영향을 미쳤지만, 기대했던 만큼의 파급효과는 나타나지 않았다는 분석 결과가 많이 나타났다. 공공기관 이전 정책 수립 당시 유사 기관을 한 지역에 배치하여 관련 산업과의 연계를 기대하였으나, 현재는 공공기관만 이전되어 기대했던 파급효과는 아직까지 나타나지 않았다는 분석이다. 그러나 지역 발전의 초석으로서 공공기관 이전의 효과를 본다면 지방 세수 증가 효과가 있다. 이전 공공기관의 지방세 납부액은 재정자립도가 낮은 지자체의 경쟁력을 높여주는 효과가 있을 것으로 기대된다. 공공기관 이전은 지역발전을 위한 정책수단으로 지역 간 격차를 줄이고 지역을 발전시키는데 그 역할을 기대하고 있다.

제4절 공공기관 이전 관련 선행연구 분석

1. 공공기관 이전 효과성에 관한 선행연구

1) 공공기관 이전의 효과성

공공기관 이전의 효과성을 거시적으로 보면, 전 국민의 삶의 질 향상에 목적이 있다. 현재 우리나라 전체 인구 중 절반이 넘는(50.2%) 인구가 수도권에 모여있다(통계청, 2020). 이는 공간에 대한 경쟁을 심화시켜 비정상적인 사회문제를 야기한다. 집값 폭등, 임대료 상승, 교통 체증 심화 등 여러 사회 문제 등은 삶의 질을 저하하는 직접적 요인이 된다. 이와 반대로 비수도권에서는 교육·문화의 소외, 부족한 사회 편의시설, 매력적인 일자리 부족, 기회의 부족 등의 문제가 나타난다. 수도권의 밀집 정도를 완화시키고 지역의 발전을 위해 정부는 공공기관 이전을 시행했다. 공공기관 이전 완료 이후 효과성에 대한 논의가 많지만, 명확한 답을 내어주지 못하는 상황이다. 동일한 성과를 보더라도 관점에 따라 도출되는 주장이 다르게 나타나고 있다. 공공기관 이전 목표 달성률을 보고 일각에서는 목표 달성률을 초과하며 효과가 높다고 하지만 또 다른 쪽에서는 목표 달성률과 달리 직원들의 적응력, 만족도 등에 대해 부정적인 효과가 나타났고, 이에 반해 지역 경쟁력 또한 높아지지 않았다는 지표를 통해 기대했던 효과에 미치지 못했다는 상반된 주장이 나타났다. 2차 공공기관 이전 논의가 나오고 있는 지금 이 시점에 공공기관 이전의 효과성 분석을 통해 부족한 점을 보완하는 등의 방향성을 재설정할 필요가 있다.

2) 공공기관 이전 효과성에 대한 선행연구

공공기관 이전이 지역에 미치는 경제적 효과(파급효과)를 파악하는데 어려움이 있다. 계량적으로 나타나는 부분이 있고, 비계량적으로 나타나기도 하여 효과성을 측정하는 것이 쉽지 않다. 또한 외부 효과를 완전히 통제하기 어려운 문제도 있다. 따라서 선행연구를 살펴보면 분석하고자 하는 특정 분야에 초점을 맞춘 연구가 많다. 공공기관 이전과 관련된 연구는 크게 두 가지로 나뉘볼 수 있다. 하나는 공공기관 이전이 진행되기 전 효과성을 예측·검토하는 연구이고, 다른 하나는 공공기관 이전이 완료된 후 효과성에 대한 연구이다. 공공기관 이전이 진행되기 전 단계에서 공공기관이 이전이 어떤 효과를 유발할지에 대한 논의·검토하는 연구(이석희, 2004; 조순제, 2005; 채원호, 손호중, 2005; 김종구, 2009), 효과성을 극대화할 수 있는 발전 전략(안영진, 김태환, 2004; 김영중, 2005; 김정렬, 김훈상, 김만희, 2008; 이원호, 2011), 공공기관이 지역에 미치는 파급효과를 예측하는(김영덕, 2006; 송가영, 김의준, 2007; 송건섭, 이곤수, 2007; 송건섭, 2008) 연구가 진행되었다. 또한 공공기관 이전이 결정된 이후 조직 내부 구성원에게 미친 영향력에 대한 연구(최윤정, 2013)도 진행되었다. 공공기관 이전 완료 전에는 효과성을 극대화하기 위한 전략, 예측치를 기반으로 정책적 방향을 제시하는 데 초점이 맞춰져 있었다.

공공기관 이전 완료 후 공공기관의 효과성을 검증한 연구는 공공기관 내부 변화에 초점을 맞춘 연구와 외부(지역)에 미친 영향력을 분석한 연구로 나뉘 살펴볼 수 있다. 공공기관 내부 변화에 초점을 맞춘 연구는 기관의 생산성 및 성과(김주영, 홍종의, 2019; 김장현, 2021; 정기위, 육현우, 박재호, 서재경, 신수정, 2020), 조직 구성원의 조직 몰입(윤성현, 2015; 김유진, 2016; 박관아 등, 2020; 노용식, 이영환, 2021)과 지역 인재(류장수, 조장식, 2018; 임경수, 라은중, 이희수, 2018)와 관련된 연구가 진행되

었다. 공공기관이 지역에 미치는 변화를 살펴보면 고용효과(조경호, 김형성, 2017; 김우영, 김만규, 2021), 인구변화(박정일, 김지혜, 2018; 손동글, 허재완, 2018), 경제 변화(김민곤 등, 2017; 김선영, 2017; 이수영, 2018; 오진형, 2019; 조규민, 손동욱, 2020; 이혜인, 2021; 임소현, 2021)를 분석한 연구가 진행되었다.

(1) 공공기관 이전 전·이전 효과에 관한 연구

공공기관 이전이 진행되기 전 선행연구는 <표 2-5> 내용으로 요약해 볼 수 있다. 참여정부 당시 공공기관 이전 추진 계획에서는 혁신도시를 구축하며 공공기관을 이전을 논의하였기에 연계·발전 방향, 이전 공공기관 선정, 이전지역 선정 등에 대한 논의가 많이 이뤄졌다.

공공기관 이전 정책을 효과적으로 달성하기 위해 관련 계획을 점검하고 논의하는 연구는 다음과 같다. 조순제(2005) 연구는 공공기관 이전을 반대하는 입장을 고려하여 이전 후 발생할 수 있는 문제점에 대해 논의하며 발전 방안에 대해 제언하였다. 대구를 중심으로 대구의 위기 요인을 분석하여 이전 공공기관의 역할 및 지향점에 대한 논의가 이뤄졌다. 대구는 주요 산업의 쇠퇴로 인해 인력 유출, 자금 부족 등의 문제를 가지고 있으며 대구로 이전되는 공공기관과 주변 산·학·연·관이 연계하여 지역 네트워크를 구축하여 이를 해결할 것으로 고려하였다. 이를 받아들이는 지역사회에도 준비가 필요함을 시사하며 지방정부의 특성에 따라 전개되어야 함을 강조했다. 김종구(2009) 연구는 공공기관 이전이 도심 활성화를 도모할 수 있는 방안에 대해 연구하였다. 부산을 중심으로 침체 요인을 분석하고 활성화할 수 있는 방안들에 대해 논의하였다. 채원호(2005) 연구는 가장 효과가 좋은 이전 모형을 찾기 위해 정부에서 제시한 모형을 재검토하였다. 국가균형발전을 위한 분권-분산형 발전모형과 다른 모형들을 비교하며 모형

을 평가하였다. 이석희(2004) 연구는 우리나라 수도권의 핵심기업의 집중도를 파악하여 국내 상황을 파악하여 해외 사례를 참고하여 진행되었다. 해외의 공공기관 이전 사례의 효과분석을 통한 국내 국가균형발전에 대해 제언하였다. 이처럼 공공기관 이전 정책에 대해 논의하고 재검토하며 더욱 효과적인 방안에 대해 모색하는 연구들이 진행되었다.

공공기관 이전 정책의 효과성을 높이기 위한 발전 전략을 제안한 논문은 다음과 같다. 김영중(2005) 연구는 입지선정지역의 공간을 중심으로 발전 전략을 모색했다. 공공기관 이전을 기반으로 혁신도시가 성장하기 위해서는 입지를 고려하는 것이 중요함을 강조했다. 정책 책임자는 지역갈등, 부동산 과열 등에 유념하여 공공기관 이전을 이끌어 가야 하며 입지선정, 혁신도시 개발 유형에 대해서도 제고 할 필요성이 있음을 제언했다. 김정렬 등(2008) 연구는 지역 인적자원 개발을 중심으로 발전 전략을 모색했다. 공공기관 이전 후 생산효과, 고용효과가 높게 나타났지만 지속적인 성장을 위해서는 인적자원개발사업을 제도화하는 등의 노력이 필요함을 제언하였다. 안영진과 김태환(2004), 이원호(2011), 최외출(2006)은 공공기관 이전과 연계사업의 효과성에 대한 연구를 진행하였다. 공공기관 이전의 지역 활성화를 위해 지방대학과 연계를 중심의 지역 발전을 강조하기도 하고(안진영, 김태환, 2004), 지역 인재 양성과 더불어 산·관 협력 방안에 대한 연구하기도 하고(이원호, 2011), 지역에 특성에 따라 이전한 공공기관과 관련 기업, 시민단체, 대학, 지방자치단체를 연계하여 네트워크를 형성을 강조하기도 한다(최외출, 2006). 이처럼 공공기관 이전의 효과성을 극대화하기 위한 선행연구가 진행되었다.

공공기관 이전의 파급효과를 예측한 선행연구는 다음과 같다. 공공기관 이전의 경제적 파급효과를 예측한 연구(김영덕, 2006; 송가영, 김의준, 2007; 송건섭, 이곤수, 2007)와 지역 인력자원의 변화를 예측한 연구(송건

섭, 2008)가 진행되었다. 김영덕(2006) 연구는 모의시험을 통해 취업자, 근로소득, 경비 지출, 지방세에 대한 파급효과를 살펴보았다. 지역별 수입을 비교하고 공공기관 이전 시행 전과 시행 후의 파급효과를 비교하며 공공기관 이전의 효과성에 대해 분석하였다. 공공기관 지방 이전만으로 지역 경제 활성화를 기대하기보다는 지역의 인프라를 발전시키고 인적자원을 개발하는 등의 노력이 필요함을 제안하고 있다. 또한 공공기관 이전이 지역 생산액에 미치는 파급효과를 분석하기 위해 수도권과 비수도권으로 구분하여 지역 산업에 미치는 파급효과를 분석한 연구(송가영, 김의준, 2007)와 대구 경북지역을 중심으로 경제적 파급효과를 분석한 연구(송건섭, 이곤수, 2007)를 진행하였다. 생산액 외에도 공공기관 이전이 인적자원에 미치는 노동수요와 교육수요의 파급효과를 분석하여 인적자본 개발의 필요성을 주장한 연구가 진행되었다(송건섭, 2008). 공공기관 이전지역의 파급효과를 예측함으로써 지역의 개발 전략을 세울 수 있으며 다음 단계의 정책적 대응을 계획할 수 있다.

기관 이전이 국가 전체 그리고 지역에 미치는 영향에 대한 선행연구뿐만 아니라 공공기관 이전이 기관 내부 조직구성원에게 미치는 영향력에 대한 선행연구도 진행되었다(최윤정, 2013). 공공기관 이전 대상 기관으로 확정된 뒤 구성원들을 거주지 변경으로 인한 고민으로(가족과의 이별, 이직 등) 업무에 몰입하지 못하는 등의 문제에 대해 실증분석을 통해 구성원들의 심리상태를 파악하기도 하고(최윤정, 2013a), 공공기관 유형별 구성원의 조직몰입 차이를 비교하기도 하였다(최윤정, 2013b), 조직 내부 구성원의 특성을 분석함으로써 공공기관 이전 구성원의 가족동반 이전을 장려할 방안을 모색하기도 하고, 부정적인 요인을 상쇄시킬 인센티브 등에 대한 정책적 논의를 모색할 수 있다.

공공기관 이전이 완료되기 전 논의·점검, 발전 전략, 파급효과, 조직 구

성원 등 다양한 관점에서의 선행연구가 진행된 것을 확인할 수 있다. 이러한 선행연구를 통해 공공기관 이전 정책의 효과성 향상을 위한 정책 방향을 수정 보완할 수 있었을 것으로 고려된다.

〈표 2-5〉 공공기관 이전 전 효과에 관한 선행연구

범 주	주제	내용	저자(연도)
방 향 성	논의·점검	공공기관 이전에 대한 현실적인 측면에서 문제점을 환기시키고 발전방향에 대해 대	조순제(2005) 김종구(2009)
		구를 중심으로 논함.	
		5가지의 수도권 이전 모형 비교를 통한 공	채원호 등(2005)
		공기관 이전 정책의 대안 비교 평가.	
		해외의 국가균형발전 사례 분석을 통한 국	이석희(2004)
		내 공공기관 이전 정책 제고.	
	발 전 전 략	장기적인 지역 발전을 위해 공공기관 이전	
		지역 입지 선정, 혁신도시 개발 유형에 따	김영중(2005)
		른 전략, 지역 간 분쟁, 부동산 과열, 지원	
		체제 구축 등 다양한 방면에 대한 발전 전	
		략을 제시.	
예 측	인력	인적 자원 개발 사업 조직화를 통한 인력	김정렬 등(2008)
		불균형 해소 방안 제안.	
		지방대학 또는 연구기관과의 연계를 통한	안영진 등(2004)
	연계	인재 육성 및 발전 전략 제시.	이원호(2011)
		대학, 기업, 시민단체와 연계를 통한 네트	최외출(2006)
		워크 형성, 유지를 통한 발전.	
	과 급 효 과	공공기관이 지역으로 이전할 경우 지역에	김영덕(2006)
		유발되는 경제적 효과(GDP, 정부 지출, 부	송가영 등(2007)
		가가치, 고용 등)를 계량적으로 나타냄.	송건섭 등(2007)
영 향	조직 구성원	인력 수요분석을 통한 노동·교육수요 예측	송건섭(2008)
		을 통해 인적자원개발의 필요성 강조.	
		이전기관으로 선정된 공공기관 조직 구성	최윤정(2013a)
		원의 심리상태에 대한 분석.	
		이전 대상 공공기관 유형별 구성원의 조직	최윤정(2013b)
		몰입 차이 분석.	

(2) 공공기관 이전 후 효과성에 관한 연구

공공기관 이전 완료 후 효과성에 대한 연구는 이전기관 내부 변화와 공공기관 외부(이전지역)에 미친 영향력으로 볼 수 있다. 공공기관 이전으로 인한 기관 내부 변화를 중심으로 분석한 선행연구는 기관의 성과 및 생산성의 변화를 검증하기도 하고(김주영, 홍종의, 2019; 김창현, 2021), 단일 기관을 대상으로 경영실적 평가 보고서 등을 활용하여 공공기관 이전 완료 후 기관의 수익성, 효율성 등 생산성 변화를 파악하기도 하였다(오영균, 2016; 정기위, 김지은, 이영, 2021). 또한, 공공기관 이전 후 조직 구성원의 조직몰입에 대한 연구(윤성현, 2015; 김유진 2016; 박관아 등, 2020; 노용식, 이영환, 2021), 지역 인재 채용에 따른 고용효과 증대에 관한 연구(류장수, 조장식, 2018; 임경수 등, 2018)를 통해 구성원들의 변화에 대해서도 살펴보았다. 공공기관 이전이 지역에 미친 영향을 분석한 선행연구로는 고용, 인구, 경제적 측면에서 살펴볼 수 있다. 공공기관 이전 후 지역의 실업률, 채용률의 현황을 분석거나(김우영, 2021), 공공기관 이전으로 인한 지역 인재 채용의 정책적 효과에 대한 논의(조경호, 김형성, 2017)를 통해 지역의 고용효과를 검증하였다. 인구변화를 통해 수도권인구 밀집 완화 효과를 파악하기도 하고(손동글, 허재완, 2018), 공공기관 이전이 지역의 인구 유입에 미치는 영향(박정일, 김지혜 2018)에 대해서도 분석하였다.

본 연구에서 핵심적으로 살펴보고자 하는 공공기관 이전 지역의 경제 변화와 관련된 선행연구로는 지역 경제성장에 초점을 둔 연구(김민곤 등, 2017; 이수영, 2018, 임소현, 2021), 지역 경제 활성화에 초점을 둔 연구(오진형, 2019; 조규민, 손동욱, 2020; 이혜인, 2021), 공공기관 이전 전후 비교를 통한 분석(김선영, 2017) 등이 진행되었다.

〈표 2-6〉 공공기관 이전 완료 후 효과성에 관한 선행연구

범 위	주제	내용	저자(연도)
내 부	기관성과 (생산성)	공공기관 이전 전·후의 생산성 비교를 통한 효과성 분석.	김주영 등(2019)
		이전 공공기관 특성별 생산성 차이 비교.	김장현(2021)
		경영실적 보고서를 활용하여 공공기관 이전 후 정책목적을 달성했는지에 초점을 맞춰	정기위 등(2021)
		단일기관(한국가스공사)의 효율성 분석.	
	조직 몰입	공공기관 이전 후 단일기관(농촌진흥청)의 생산성 영향요인에 관한 분석.	오영균(2016)
		공공기관 이전 후, 조직 구성원의 일-생활 균형이 조직몰입에 미치는 영향.	김유진(2016)
		조직 구성원의 거주 이전 결정 요인과 관련 된 요인 분석.	윤성현(2015)
		이전 공공기관의 지역인재 채용률을 실태를 기반으로 지역인재채용결정 요인을 분석.	박관아 등(2020)
	지역 인재	이전 공공기관 지역인재 채용률을 높이기 위한 지역 대학과 연계 방안 필요성 강조.	노용식 등(2021)
		이전 공공기관 지역인재 채용률에 대한 현황 분석 및 효과성 제고.	류장수 등(2018)
외 부	고용효과	공공기관 이전 후 실업률에 대한	임경수 등(2018)
		지역 이전 공공기관의 지역인재 채용 확대에 대한 효과성 논의.	김우영 등(2021)
	인구변화	공공기관 이전 정책의 인구 집중 완화 효과에 대한 분석.	조경호 등(2017)
		공공기관 이전 지역의 인구유입 및 인구증가 효과에 대한 분석.	손동글 등(2018)
	경제변화	공공기관 이전이 지역 경제성장에 미치는 영향에 대한 분석	박정일 등(2018)
		공공기관 이전 후 주변 지역 활성화 효과에 관한 분석	김민곤 등(2017)
		사전 사후 분석을 통한 공공기관 이전이 지역 경제에 미치는 영향 파악	이수영(2018)
			임소현(2021)
			오진형(2019)
			조규민 등(2020)
			이혜인(2021)
			김선영(2017)

2. 공공기관 이전과 지역발전에 관한 선행연구 분석

지역 경제에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 지역 발전을 위해 지역 축제 및 지역의 특색을 살린 관광상품을 개발하여 관광산업이 활성화하거나(이충기, 이진형, 송학준, 2007; 김연형, 2008; 송운강, 2015), 계획도시를 구축하거나, 도시재생사업을 추진하거나(김남룡, 김영, 고석남, 2009; 윤병훈, 남진, 2015), 기업을 이전하는 등 다양한 노력이 이뤄지고 있다. 이 중 공공기관 이전은 계획도시나 재생사업과 같은 직접적인 지역개발과 달리 파급효과를 통한 지역 경제 활성화를 이끌어낸다. 단기적으로 인구 유입, 지방 세수 증가를 기대하고 장기적으로는 양질의 일자리 제공을 통해 안정적인 거주지를 마련해 줌으로써 인구유출을 방지할 것에 목적을 두고 있다. 공공기관 이전은 지역경쟁력을 확보하기 위한 첫 단계라고 볼 수 있다.

선행연구에서는 공공기관 이전의 경제적 효과성을 검증하기 위해 주로 패널 회귀분석과 시계열분석을 활용한 것을 확인할 수 있다. 공공기관 이전 여부가 지역에 미치는 영향을 살펴본 연구의 변수를 <표 2-7>로 정리하였다. 경제적 효과성을 파악하기 위해 지방세, 지역내총생산, 인구, 사회시설, 도시 인프라, 문화·교육 시설, 부동산 등 다양한 지표를 활용하여 검증했다는 것을 확인할 수 있다.

<표 2-7>을 살펴보면 공공기관 이전 여부를 중심으로 지역에 미치는 영향력을 파악한 것을 알 수 있다. 그러나 지역에 어떠한 영향을 미쳤는지 파악하는 것은 연구마다 다르다. 같은 지표를 사용하더라도 기준 혹은 연구 방법에 차이가 있다. 지역에 미친 영향성을 파악하는 것도 연구마다 기준이 다르다는 것을 확인할 수 있다. 크게는 실제 효과성과 정책적 효과성 두 가지로 나뉘어 볼 수 있다. 실제 지역경제 활성화에 기여한 정도를 분

석하여 경제적 효과성을 분석하기도 하고, 정책목표 달성 정도를 기준으로 경제적 효과성을 판단한다. 따라서 동일한 지표를 가지고 분석을 하더라도 다르게 나오는 것은 연구 방법이 옳다 그르다의 문제가 아니라 기준의 차이로 인해 나타나는 것이다. 따라서 살펴보고자 하는 내용이 정책목표 달성인지 지역에 미치는 영향인지에 따라 다른 시각으로 살펴봐야 할 것이다. 2차 공공기관 이전 정책목표 설정을 위해서는 정책목표 달성과 관련된 연구를 중심으로 살펴봐야 하고 공공기관이 지역에 미친 효과성에 대해 논하고자 할 경우에는 지역의 변화와 관련된 자료를 살펴봐야 한다.

대부분의 연구에서 공공기관 이전 여부에 대해 1과 0으로 코딩하여 연구를 진행했다. 이전 여부와 더불어 이전 공공기관의 특성이나, 규모, 이전 기간, 지역의 규모에 대해서도 분석하기도 하였다(이수영, 2018; 오진형, 2019; 이혜인, 2021), 전국의 기초자치단체를 대상으로 공공기관 이전지역과 비이전지역으로 나눠 경제적 효과를 비교하기도 하고(이혜인, 2021), 수도권, 비수도권, 혁신도시를 비교하기도 한다(조규민, 손동욱, 2020). 또한 공공기관이 이전한 혁신도시를 대상으로 경제적 영향력을 분석하기도 하고(김민곤 등, 2017; 오진형, 2019; 임소현, 2021). 공공기관이 이전한 지역과 이전하지 않은 지역을 실험군과 대조군으로 구축하여 지역의 경제적 변화를 살펴보기도 하였다(김선영, 2017).

〈표 2-7〉 공공기관 이전이 지역경제에 미치는 영향을 분석한 선행연구

연구자	독립변수	통제변수	종속변수	분석 방법
김민곤 등 (2017)	공공기관 이전여부	• 내생적 경제성장 요인 - 사설 교육기관 수 - 경제활동인구 비율 • 외생적 경제성장 요인 - 산업입지면적 비율 - 사업체 수	• 경제성장 - 기반 고용비율, - 지역내총생산 - 지방세	패널 분석 고정 효과

김선영 (2017)	공공기관 이전여부	-	- 인구 - 부동산 - 교통 - 경제	시계열 분석
이수영 (2018)	공공기관 이전여부, 규모	인구수	- 경제성장 재정자립도, 지역총내생산 - 인구 인구증가율 경제활동인구율 - 부동산 공시지가상승률	패널 분석
오진형 (2019)	공공기관 이전여부, 규모	연도별 주택, 아파트 거래량, 인구수, 사업체수, 자동차등록수, 인구증가율	지방세	패널 회귀 분석
조규민 등 (2020)	공공기관 이전여부	-	인구수, 지방세, 종사자 수의 증가율	비교 분석
이혜인 (2021)	공공기관 이전여부, 기간, 지역규모	인구밀도, 연도	- 경제 총인구, 경제활동인 구비율, 재정자립도 - 사회 초등학생 수, 교원 1인당 학생 수, 의료기관 종사자	시계열 분석
임소현 (2021)	공공기관 이전규모	내생적 경제성장 요인 인적자원, 기술혁신 외생적 경제성장 요인 인구, 자본	- GRDP/GDP - GRDP/(수도권) GRDP 1인당 GRDP 1인당 지방세입	패널 회귀 분석

제3장 공공기관 이전 성과분석

제1절 공공기관 이전지역의 경제변화 분석

공공기관의 이전으로 영향을 받는 지표로써 재정자립도, 지방세, 지역내총생산(GRDP)을 선정하였다. 재정자립도는 지자체 예산 규모 대비 자체수입 비율로써 지방재정의 건전성을 나타내는 지표이다. 공공기관 이전으로 공공기관이 납부하는 지방세와 주변지역 활성화를 통해 자체수입이 늘어났을 것이라는 예측하여 선정하였다. 지방재정 수입 중 상당 부분은 지방세로부터 충당된다. 공공기관이 내는 세금¹⁰⁾은 광역시에 납부하는 지방소득세, 주민세, 취득세, 자동차세가 있고, 구(區)에 내는 재산세 등록 면허세가 있다. 공공기관이 내는 지방세 중 가장 많은 비율을 차지하는 주민세¹¹⁾, 재산세, 지방소득세 살펴보고자 한다. 지역내총생산은 지역의 경제활동을 잘 보여주는 지표로써 지역의 성장성을 확인하기에 적절한 지표이다. 따라서 본 연구에서는 재정자립도를 통해 공공기관 이전 후 재정 건전성을 확인하고, 교부세나 보조금 등을 통해 재정자립도가 낮게 나타나는 점을 우려하여 공공기관이 납부하는 지방세를 통해 효과성을 검증하고자 한다. 그리고 지역내총생산(GRDP)을 통해 공공기관 이전 후 지역 경제 활성화 측면을 살펴보고자 한다.

10) 한국납부발전과 같이 다른 지역에 발전소가 있는 경우 지역자원시설세를 내기도 한다. 본 연구에서 지역자원 시설세는 고려하지 않았다.

11) 주민세는 시(市)세이지만, 사업소분과 종업원분은 구(區)세로 본다. 공공기관의 주민세는 구세에 해당함으로 구(區)세를 기준으로 자료를 수집하였다.

1. 남구의 경제변화 분석

1) 남구로 이전한 공공기관 현황

공공기관 이전 현황을 살펴보면 <표 3-1>과 같다. 남구로 이전한 공공기관은 총 5개 기관으로 2014년 말에 4개 기관, 2015년 초에 1개 기관이 이전했다. 이전 규모를 보면 5기관 모두 중견 규모 이상의 인원 이동이 200명 이상으로 영도구와 해운대구에 비해 큰 규모의 기관이 이전해왔다. 남구 문현동에 위치해 있으며, 금융 클러스터를 형성하기 위해 관련 공공기관과 더불어 6개의 유관 금융기관¹²⁾이 이전했다. 남구에 가장 많은 인원과 기업이 이전한 만큼 지역에 미친 경제적 효과도 가장 클 것으로 고려한다. 특히 공기업은 준정부기관이나 다른 기타 공공기관보다 기업의 수익성에 대한 부분을 중요시하기에 경제적인 측면에서 효과가 클 것으로 기대한다. 한국남부발전은 최근 신재생에너지 분야 투자를 늘리고 있으나 계절적 영향으로 인해 수익성이 높지 않고 안정적인 전력 공급이 우선시 되기에 기업의 수익성은 낮을 수 있다. 하지만 신재생에너지, 친환경 에너지 개발사업을 위해 타기업과 결합하여 사업을 진행하고, 개발 사업을 진행하는 과정에서 다양한 일자리 창출을 기대할 수 있다. 이는 지역 경제 활성화 측면에서 큰 기여를 한다고 볼 수 있다. 남구로 이전한 공공기관을 살펴보면, 한국남부발전을 제외한 4개의 공공기관은 모두 금융 공공기관으로써 한곳에 위치하여 관련 사업의 연동·연계와 더불어 확장해 나갈 수 있는 초석이 될 것으로 기대한다. 공공기관과 더불어 유관 금융기관이 한곳에 위치하며 금융 클러스터를 형성하여 주변 지역 성장을 이끌어낼 것으로 보인다.

12) 부산 문현지구에 11개의 기관이 입주하였다. 5개의 이전 공공기관과 더불어 6개의 유관기관이 입주하였다. 6개의 유관기관은 한국은행 부산본부, 한국거래소, 부산은행 본사, 농협중앙회 부산지역본부, 기술보증기금, 신용보증기금이다.

<표 3-1> 남구로 이전한 공공기관 현황

구분	이전연도	기관명	기관 유형	이전 인원(명)	규모 ¹³⁾
1	2014. 11	한국남부발전(주)	공기업	288	③
2	2014. 11	한국예탁결제원	기타공공기관	289	③
3	2014. 12	주택도시보증공사	공기업	286	③
4	2014. 12	한국주택금융공사	준정부기관	283	③
5	2015. 04	한국자산관리공사	준정부기관	620	③

2) 남구의 재정자립도 변화 분석

남구의 재정자립도를 살펴보면 아래 <표 3-2>과 같다. 재정자립도는 100%와 가까울수록 구의 자립능력이 높다고 볼 수 있다. 2014년 세입과목이 개편되었지만, 본 연구에서는 연도별 비교를 위해 세입과목 개편 전¹⁴⁾ 자료를 수집하였다. 2014년 남구의 재정자립도가 감소한 이유는 주택재개발로 인해 아파트 입주 세대수가 감소하여 자체수입(지방세, 세외수입)이 줄어들었고 일자리 창출 및 사회복지비 수요 증가로 인해 국·시비 보조금이 증가하였기 때문이다(재정공시, 2019). 남구의 재정자립도는 2014년 하락 이후 점점 증가하는 추세를 보인다. 2019년은 코로나19로 인해 재난소득 등의 지원으로 대부분 지역에서 재정자립도가 감소한 것을 확인할 수 있다(표 3-16). 2011년 재정자립도 증감률이 높은 것은 2005년부터 지방채를 발행하여 신청사를 지은 것과 관련이 있다. 이후 지방채

13) 이전 인원 규모는 공공기관 지방이전추진단 자료를 참고하여 ①50명 미만, ②50-200명, ③200명 초과를 기준으로 구분함.

14) 세입과목 개편 전 잉여금, 이월금, 전입금, 예탁·예수금 등이 세외수입으로 포함되었다.

를 갚아나가는 과정에서 2010년 인건비를 해결하기 위해 시중은행에 대출을 받으면서 재정자립도가 급격히 낮아진 것이 2011년 부채를 해결하며 재정자립도가 상승한 것이다. 2011년을 제외하고 연도별 증감률을 살펴보면 공공기관이 이전하기 전보다 큰 폭으로 재정자립도가 높아지는 것을 확인할 수 있다. 공공기관 이전의 효과성이라고 단정 지어 말하기 어려울 수도 있지만 1,700여 명의 이전 직원과 5개의 기관의 영향력을 무시할 수 없는 상황이라 판단한다. 이 부분에 대해서는 비이전지역과 비교를 기반으로 뒷부분 기술하였다.

<표 3-2> 남구 재정자립도 증감률 현황

	(년)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
재정 자립도	23.6	25.5	26.9	24.3	26.1	29.9	31.4	34.4	31
증감률 (%)	29.67	8.05	5.49	-9.67	7.41	14.56	5.02	9.55	-9.88

3) 남구의 지방세 변화 분석

남구의 주민세, 재산세, 지방소득세를 살펴보면 <표 3-3>과 같다. 우선 주민세를 살펴보면 2014년 급격히 늘어난 것을 확인할 수 있다. 주민세는 개인에 부과하는 주민세와 기업에 부과하는 주민세가 있다. 개인 주민세는 지역에 거주하는 세대주에게 부과되고 사업 주민세는 사업장 면적에 따른 사업소분과 종업원 급여에 따른 종업원분이 있다. 표를 살펴보면 공공기관이 이전한 2014년 말 주민세가 급격히 늘어난 것을 확인할 수 있다. 2014년 남구의 인구가 급격하게 늘어나지 않은 점을 고려했을 때 주민세가 늘어난 것은 사업자 혹은 법인의 영향이라고 볼 수 있다.

재산세는 토지, 주택, 건축물 등을 소유한 경우 납부하는 세금이다. 공공

기관도 재산세를 납부하지만 지방세특례제한법 제81조 이전 공공기관 등 지방이전에 대한 감면에 따라 이전 공공기관에 따라 이주한 소속 임직원의 경우 재산세 감면 혜택을 받고 이전 공공기관 또한 감면 대상기관이 된다. 5년간 재산세를 감면한다는 조항에 따라 5년이 지난 2018년, 2019년에 재산세가 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 재산세에 대해 감면 혜택이 끝난 공공기관의 영향이라고 해석할 수 있다. 지방소득세는 소득에 따라 납부하는 세금이다. 2015년 남구의 지방소득세 증감률을 보면 급격히 늘어난 것을 확인할 수 있다. 이는 문현 금융단지가 형성되며 남구의 세수가 늘어났다고 볼 수 있다. 2014년부터 2016년 문현지구의 재산세, 주민세, 징수교부금만 3년간 약 93억 원이라고 한다. 즉 남구로 이전한 공공기관과 유관기관의 영향력이라고 볼 수 있다.

<표 3-3> 남구 지방세 및 지방세 증감률 현황

	주민세		재산세		지방소득세	
	금액 (백만원)	증감률(%)	금액 (백만원)	증감률(%)	금액 (백만원)	증감률(%)
2011년	351	-3.04	25,517	85.44	20,390	13.71
2012년	363	3.42	26,882	5.35	23,171	13.64
2013년	357	-1.65	27,903	3.80	24,596	6.15
2014년	2,411	575.35	30,518	9.37	27,837	13.18
2015년	3,796	57.45	32,579	6.75	376,346	1251.96
2016년	4,157	9.51	35,111	7.77	74,041	-80.33
2017년	4,625	11.26	38,281	9.03	47,529	-35.81
2018년	5,047	9.12	45,962	20.06	131,743	177.18
2019년	5,278	4.58	50,952	10.86	68,111	-48.3

4) 남구의 지역내총생산(GRDP) 변화 분석

남구의 지역내총생산(GRDP)을 살펴보면 아래 <표 3-4>과 같다. 지역내 총생산(GRDP)은 지역(區)의 총생산액을 추계한 자료이다. 한국표준산업대분류를 기반으로 17개 경제활동¹⁵⁾에 대한 생산액을 말한다. 2010년, 2015년 년을 기준으로 당해년가격¹⁶⁾ 자료를 수집하였다. 구별 지역내총생산(GRDP)를 활용하여 부산 지역 내 구·군의 경제력을 파악할 수 있다. <표 3-17>을 살펴보면 2015년 남구의 지역내총생산의 급등한 증가율을 확인할 수 있다. 이는 2014년 말, 2015년 초 기관 이전 후 기관의 생산액이 2015년에 반영되어 나타났다고 볼 수 있다. 즉 남구로 이전한 공공기관의 영향력이라 할 수 있다.

<표 3-4> 남구 지역내총생산(GRDP) 증감률 현황

	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
GRDP	3726654	3930779	4211690	4312216	5314016	5286229	5772151	5708284
증감률 (%)	-7.3	5.48	7.15	2.39	23.23	-0.52	9.19	-1.11

15) 17개 경제활동은 농림어업, 광업, 제조업, 전기·가스·증기 및 수도사업, 건설업, 도매 및 소매업, 운수업, 숙박 및 음식점업, 정보 및 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정·국방 및 사회보장행정, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업, 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업, 기타서비스업을 말한다.

16) 지역내총생산(GRDP) 및 구성비, 경제활동별 총부가가치 및 구성비, 경제활동별 지역내총부가가치 및 요소소득에 해당한다.

2. 영도구의 경제변화 분석

1) 영도구로 이전한 공공기관 현황

영도구에 이전한 공공기관 현황은 아래 <표 3-5>과 같다. 2012년 말에 1개 기관, 2015년 초에 2개 기관 2017년에 1개 기관이 이전했다. 참여정부 시기 계획한 공공기관 이전 추진 계획으로 처음으로 이전한 지역이 영도구이다. 영도구에는 해양·수산 관련 기관으로 2개의 소속기관과 2개의 기타 공공기관이 이전해왔다. 소속기관은 다른 기관에 비해 중앙행정기관의 영향을 많이 받는다. 영도구에 이전한 국립해양조사원과 국립수산물품질관리원은 해양수산부 소속기관이다. 한국해양과학기술원은 부산으로 이전한 공공기관 중 가장 규모가 크다. 따라서 2017년 이후 영도구의 경제적 변화가 클 것으로 예상된다.

<표 3-5> 영도구로 이전한 공공기관 현황

구분	이전연도	기관명	기관 유형	이전 인원(명)	규모
1	2012. 12	국립해양조사원	소속기관	97	②
2	2015. 02	국립수산물품질관리원	소속기관	64	②
3	2015. 02	한국해양수산개발원	기타공공기관	257	③
4	2017. 12	한국해양과학기술원	기타공공기관	764	③

2) 영도구의 재정자립도 변화 분석

영도구의 재정자립도를 살펴보면 남구와 해운대구에 비해 낮은 것을 확인할 수 있다. 부산의 16개의 구·군 중에 가장 재정자립도가 낮다. 영도구의 세입 중 보조금과 지방교부세가 80%를 차지한다. 영도구는 전국 자치구 중 유일하게 섬으로 대교를 통해 육지와 연결되어 있지만 도시철도가

운영되지 않는 유일한 구(區)이다. 그렇다 보니 다른 지역에 비해 경제적으로 활성화되어 있지 않다. 재정자립도를 보면 공공기관이 이전한 다음 연도인 2013년도와 2016년도에 재정자립도가 높아진 것을 확인할 수 있지만, 보조금·지방교부세의 영향이 크기에 공공기관 이전의 효과라고 단정할 수는 없다. 하지만 영도구의 특색을 살려 해양·수산 관련 기관이 이전했다는 것은 지역 산업 발전 측면에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 고려된다. 하지만 연구기관이기에 높은 수익성을 내기보다 오히려 영도구의 세출항목으로 농림해양수산 개발 목적을 위해 지출되는 예산으로 배정되어 관련 산업의 확대를 기대할 수 있다.

<표 3-6> 영도구 재정자립도 증감률 현황

	(년)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
재정 자립도	14	13.6	14.4	13.5	11.4	12.5	13.5	14.6	14
증감률 (%)	1.45	-2.86	5.88	-6.25	-15.56	9.65	8.00	8.15	-4.11

3) 영도구의 지방세 변화 분석

영도구의 지방세를 살펴보면 공공기관이 이전한 시기에 따른 현상을 설명하자면 2015년과 2017년 규모가 큰 공공기관의 이전으로 주민세와 지방소득세가 큰 폭¹⁷⁾으로 늘어났다고 할 수 있다. 하지만 공공기관 이전의 순효과라고 설득하기에는 한계가 있다. 왜냐하면 2017년에 영도구로 이전한 공공기관의 규모가 더 크기 때문이다. 단순히 규모만으로 설명하기에 한계가 있지만 공공기관 이전 현황을 기준으로 분석하자면 이와 같다.

17) 2014년의 증가 폭이 큰 것은 주민세 측정 기준이 달라짐에 따라 나타나는 현상으로 자세한 내용은 <부록 4>에 기술되어 있다.

<표 3-7> 영도구 지방세 및 지방세 증감률 현황

	주민세		재산세		지방소득세	
	금액 (백만원)	증감률(%)	금액 (백만원)	증감률(%)	금액 (백만원)	증감률(%)
2011년	183	2.81	8,986	80.08	8,856	-16.85
2012년	189	3.28	9,260	3.05	9,719	9.74
2013년	191	1.06	9,516	2.76	9,960	2.48
2014년	1,347	605.24	10,040	5.51	10,719	7.62
2015년	1,551	15.14	10,526	4.84	12,672	18.22
2016년	1,750	12.83	11,061	5.08	12,732	0.47
2017년	1,881	7.49	11,749	6.22	14,030	10.19
2018년	2,013	7.02	12,928	10.03	15,332	9.28
2019년	2,078	3.23	14,273	10.4	12,896	-15.89

4) 영도구의 지역내총생산(GRDP) 변화 분석

영도구의 지역내총생산(GRDP)을 살펴보면 공공기관 이전으로 해석하는데 한계가 있다. 이는 영도구에 이전한 공공기관의 특성에 따라 나타나는 현상이라고 볼 수 있다. 영도구에 이전한 공공기관은 해양수산부 소속기관과 연구기관으로 경제성과는 거리가 멀다. 생산액을 중심으로 경제적 부가 가치를 분석하는 지역내총생산(GRDP)에는 큰 영향력을 못 미쳤을 것으로 예상된다.

<표 3-8> 영도구 지역내총생산(GRDP) 증감률 현황

	(천만원)							
	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
GRDP	1884685	1597478	1740405	1582555	2123839	2373113	2540393	2642385
증감률 (%)	30.81	-15.24	8.95	-9.07	34.2	11.74	7.05	4.01

3. 해운대구의 경제변화 분석

1) 해운대구로 이전한 공공기관 현황

해운대구에 이전한 공공기관 현황은 아래 <표 3-9>과 같다. 2013년 3개의 기타 공공기관과 2014년 1개의 준정부기관이 이전했다. 남구와 영도구에 비해 이전 규모가 작은 것을 확인할 수 있다. 해운대구에는 영화·영상 관련 공공기관 이전 계획하였다. 하지만 영화·영상 클러스터를 형성을 위한 공공기관 규모보다 한국청소년 상담복지개발원의 규모가 더 큰 현황이다.

<표 3-9> 해운대구 이전한 공공기관 현황

구분	이전 연도	기관명	기관 유형	이전 인원(명)	규모
1	2013. 01	영화진흥위원회	기타공공기관	110	②
2	2013. 09	영상물등급위원회	기타공공기관	33	①
3	2013. 12	게임물관리위원회	기타공공기관	85	②
4	2014. 09	한국청소년상담복지개발원	준정부기관	257	③

2) 해운대의 재정자립도 변화 분석

해운대구의 재정자립도는 증가와 감소를 반복하는 추세를 보인다. 3개의 공공기관이 이전 완료한 2013년 재정자립도가 가장 높지만 공공기관 이전의 효과라고 이야기하기는 어렵다. 3개 기관의 재정기여도가 낮기 때문이다. 재정자립도 증가는 해운대구로 이전한 공공기관 외 다른 경제적 요인으로 인한 효과로 보인다. 2013년 해운대구에는 첨단 복합 산업단지인 센텀시티가 준공되었다. 더불어 2015년 부산 영화의 전당 경영에 수입이 늘어나며 해운대구 재정자립도에 영향을 준 것으로 보인다.

<표 3-10> 해운대구 재정자립도 증감률 현황

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
재정 자립도	30.4	33.2	34.1	32.8	31.3	31.1	32	31.4	29.1
증감률 (%)	21.6	9.21	2.71	-3.81	-4.57	-0.64	2.89	-1.88	-7.32

3) 해운대구의 지방세 변화 분석

해운대구의 지방세를 통해 공공기관 이전의 변화를 살펴보면 <표 3-11>과 같다. 해운대구로 공공기관 이전 완료한 2013년과 2014년을 기준으로 살펴보면 증가 주민세, 재산세, 지방소득세 모두 증가하는 추세지만 공공기관의 효과로 이야기하기에는 한계가 있다. 해운대구의 인구수와 경제력을 생각했을 때, 4개의 공공기관 이전으로 뚜렷한 변화가 지표로써 나타나기에는 규모가 작다고 판단했다. 긍정적인 영향이 반영된 지표라고 고려하고 있으나, 눈에 띄게 혹은 실질적인 변화를 도모하지는 못했다고 본다.

<표 3-11> 해운대구 지방세 및 지방세 증감률 현황

	주민세		재산세		지방소득세	
	금액 (백만원)	증감률(%)	금액 (백만원)	증감률(%)	금액 (백만원)	증감률(%)
2011년	719	4.2	50,741	75.45	51,215	34.59
2012년	861	19.75	58,993	16.26	61,046	19.2
2013년	937	8.83	62,536	6.01	60,921	-0.2
2014년	3,675	292.21	66,188	5.84	74,067	21.58
2015년	4,395	19.59	71,501	8.03	93,048	25.63
2016년	5,513	25.44	78,222	9.4	93,053	0.01
2017년	6,047	9.69	84,235	7.69	105,273	13.13
2018년	6,522	7.86	93,235	10.68	110,755	5.21
2019년	7,214	10.61	100,686	7.99	117,222	5.84

4) 해운대의 지역내총생산(GRDP) 변화 분석

해운대구 지역내총생산(GRDP)를 살펴보면 2015년 가장 많이 증가한 현황을 파악할 수 있다. 이를 공공기관 이전의 효과성이라고 추측하기에는 한계가 있다. 우선 해운대구에 이전한 공공기관의 특성을 살펴보면 공공기관 규모가 크지 않다. 작은 편에 속한다. 그리고 이전 공공기관의 유형을 살펴보면 기타 공공기관과 준정부기관으로 기업적인 성격보다는 정부의 업무를 위탁·집행하는 성격이 강하다. 따라서 생산성을 측정하는 지역내총생산(GRDP)를 통해 효과성을 분석하기 어렵다. 공공기관이 이전한 2013년과 2014년을 보면 성장 추세이지만, 2015년과 2017년의 증가율이 더 높은 것을 확인할 수 있다. 이렇듯 해운대구의 지역내총생산(GRDP)에 영향을 미친 요인은 공공기관 이전이 아니라 다른 경제적인 요인이 있을 것으로 추측할 수 있다.

<표 3-12> 해운대구 지역내총생산(GRDP) 증감률 현황
(천만원)

	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
GRDP	5494574	5693505	5824046	6306092	7083307	7434863	8277548	8845460
증감률 (%)	6.13	3.62	2.29	8.28	12.32	4.96	11.33	6.86

제2절 공공기관 이전지역과 비이전지역의 경제변화분석

1. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지방세 변화 분석

1) 공공기관 이전지역과 비이전지역의 주민세 변화

2014년 모든 구에서 주민세가 급격하게 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 2013년까지는 지방소득세에 종업원분이 포함되었다면, 2014년부터는 주민에서 종업원분이 포함되었기 때문이다(부록 4). 기업의 납부절차는 동일하고 세목의 명칭만 바뀌었을 뿐이다. 종업원분은 50인 이상의 사업장에서 매달 종업원의 급여 총액의 0.5% 납부하는 세금이다. 공공기관 이전으로 주민세의 사업소분, 종업원분이 늘어날 것으로 예측된다. 첫 번째로 시간의 흐름에 따라 주민세의 변화를 살펴보면, 지속적으로 주민세가 증가하는 지역은 이전지역의 영도구, 해운대구이다. 남구도 공공기관 이전 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고있다. 증가폭도 이전 전과 비교했을 때 이전 후에 증가율이 더 높은 것을 확인할 수 있다. 비이전지역에서는 서구, 부산진구, 강서구, 기장군을 제외한 나머지 9개 구는 지속적인 증가세를 보이지 않는다. 비이전지역 중 강서구와 기장군은 신도시가 개발되는 지역으로 지속적인 증가와 더불어 가장 큰 폭으로 경제성장을 이루고 있다. 이는 지역 특성에 따른 증가추세로 볼 수 있다. 두 번째로 공공기관이 이전한 연도를 기준으로 구의 주민세 변화를 살펴보면, 남구는 2015년 증감률이 비이전지역보다 월등히 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 2014년 말, 2015년 초에 공공기관이 이전한 영향이라고 볼 수 있다. 기관의 면적과 종업원의 증가에 따라 주민세에 반영된 것이고 해석된다. 영도구와 해운대구는 주민세 증감률에서 다른 비이전지역과 큰 차이가 없게 나타났다.

<표 3-13> 부산 구·군별 주민세 증감률

		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
이전지역	남구	-3.04	3.42	-1.65	575.35	57.45	9.51	11.26	9.12	4.58
	영도구	2.81	3.28	1.06	605.24	15.14	12.83	7.49	7.02	3.23
	해운대구	4.2	19.75	8.83	292.21	19.59	25.44	9.69	7.86	10.61
비이전 지역	중구	8.3	6.85	3.02	895.24	5.48	10.05	4.34	2.4	-0.27
	서구	2.97	3.97	8.68	196.17	161.49	22.24	7.15	5.89	7.97
	동구	6.03	4.68	5.75	781.57	-4.35	27.84	4.15	10.44	13.67
	부산진구	5.46	6.59	0.15	490.15	17.44	20.09	8.14	6.99	8.12
	동래구	-0.34	17.69	0	386.99	3.15	18.7	22.83	9.94	8.65
	북구	2.93	22.27	-2.71	4633.07	-89.28	27.94	0.67	15.05	3.81
	사하구	0.48	7.28	-0.54	367.77	0.13	6.48	5.78	4.37	4.14
	금정구	1.88	16.31	1.59	607.81	3.94	6.51	15.52	-1.73	1.79
	강서구	8.28	19.21	2.47	496.61	6.58	11.03	3.91	2.69	14.26
	연제구	-0.78	22.44	-5.79	529.69	15.77	24.34	12.99	8.13	15.04
	수영구	2.35	20.11	-2.39	594.12	-3.88	21.68	6.94	9.54	6.19
	사상구	10.13	4.6	-3.54	342.66	5.03	15.38	11.75	-0.49	4.29
	기장군	11.98	12.87	8.35	295.31	16.47	11.2	9.7	9.18	3.72

2) 공공기관 이전지역과 비이전지역의 재산세 변화 분석

공공기관은 지방세특례제한법에 의해 재산세 감면 혜택을 받는다. 최초로 재산세를 납부하는 날부터 5년간 부동산에 대한 재산세는 100분의 50 경감한다. 재산세와 더불어 취득세 또한 면제되는 경우가 있고 면제되는 경우 감면최저한세율제도에 따라 15%를 납부하지만, 이전 공공기관에 대해서는 감면최저한을 적용하지 않는다. 따라서 공공기관 이전으로 인해 재산세가 급격히 늘어나지 않을 것으로 고려된다. 2018년 부산 전체 구·군과 비교하여 남구의 재산세 증감률이 가장 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 공공기관 이전 후 5년이 지난 시점으로 이전 공공기관의 재산세 납부로 인한 영향력이라 해석할 수 있다. 비이전지역의 재산세 증가폭이 가장 큰 지역은 강서구이다. 강서구는 대규모 주거단지 조성으로 평균 연령도 낮고 인구가 계속 유입되는 추세이다. 그러다 보니 부동산 취득과 관련된 재산세 측면에서 높은 증가율을 지속하는 것으로 보인다.

재산세는 공공기관 이전 완료 후 5년이 지난 시점부터 측정하면 공공기관 이전의 효과성을 더욱 잘 파악할 수 있을 것으로 본다. 현재 영도구의 경우 2017년에 공공기관이 이전해왔기에 아직 재산세 납부 측면에서 감면 대상기관으로 기관이 내는 재산세가 반영이 반영되었다고 볼 수 없다. 따라서 재산세를 통해 이전지역과 비이전지역의 차이를 이야기하기에는 한계가 있다. 이는 시간이 흐름에 따라 변화율을 확인하는 것이 더 적절하다고 본다.

<표 3-14> 부산 구·군별 재산세 증감률

		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
이전지역	남구	85.44	5.35	3.8	9.37	6.75	7.77	9.03	20.06	10.86
	영도구	80.08	3.05	2.76	5.51	4.84	5.08	6.22	10.03	10.4
	해운대구	75.45	16.26	6.01	5.84	8.03	9.4	7.69	10.68	7.99
비이전 지역	중구	61.75	2.5	0.64	2.76	7.48	6.68	6.31	5.5	10.71
	서구	83.75	4.11	2.03	6.13	7.67	5.07	9.86	14.47	9.85
	동구	60.69	5.27	1.87	3.5	6.51	6.12	6.81	19.31	5.6
	부산진구	70.77	7.61	2.52	4.46	5.53	4.49	7.1	9.75	12.53
	동래구	86.55	4.73	3.69	6.65	6.09	9.16	11.41	12.05	11.06
	북구	89.43	4.91	14.76	5.81	8.12	9.87	8.14	5.44	3.96
	사하구	71.36	5.66	2.83	3.7	4.66	5.81	8.41	6.57	5.16
	금정구	73.95	5.76	5.67	5.92	4.9	5.78	9.92	12.14	4.95
	강서구	75	16.69	32.89	6.16	15.98	9.19	16.23	18.25	7.15
	연제구	80.04	6.5	3.95	4.74	5.51	9.35	8.31	11.02	10.24
	수영구	73.35	8.88	3.35	3.98	8.67	8.24	9.1	13.19	6.95
	사상구	72.13	5.52	3.25	5.45	5.55	4.95	8.19	8.78	6.1
	기장군	68.29	11.75	11.07	16.67	12.03	6.45	25.47	2.57	7.23

3) 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지방소득세 변화

〈표 3-15〉은 2011년부터 2018년까지의 공공기관 이전지역과 비이전 지역의 지방소득세 증감률 현황이다. 지방소득세는 소득에 따라 납부하는 세금으로 개인이 내는 지방소득세가 있고, 법인이 내는 지방소득세가 있다. 〈표 3-15〉을 살펴보면 2014년 해운대구와 2015년, 2018년 남구의 지방소득세 증가율이 16개의 구·군 중 가장 높은 것을 확인할 수 있다. 공공기관의 이전 효과성이라고만 단정하기에는 한계가 있지만, 남구의 경우 대규모의 산업단지가 형성되었기에 그 영향력을 무시할 수 없다. 공공기관이 이전하며 발생하는 소득이 지방소득세로 포함되기에 남구의 경우 공공기관 이전으로 인해 지방소득세가 늘었다고 할 수 있다. 앞서 살펴본 주민세, 재산세와 비교하여 지방소득세는 기관의 소득에 따라 납부금액이 측정된다. 따라서 기관이 내는 지방세 중 가장 변동폭이 크다고 할 수 있다. 지속적으로 증가 추세를 보이는 해운대구, 서구, 연제구는 안정적으로 소득이 유지되는 지역이라는 것을 확인할 수 있다. 부산 전체의 데이터를 기준으로 보면 남구의 변화가 가장 컸기에 남구의 영향력을 그대로 받은 모습이 보인다. 2019년의 경우 코로나 19로 인해 대부분의 지역¹⁸⁾에서 지방소득세가 감소한 것을 확인할 수 있다. 이전 공공기관의 지방소득세는 구의 소득세 중 일부분을 차지하기에 규모가 작은 경우에는 눈에 띄게 증가되는 것을 확인하기 힘들다. 남구와 같이 대규모 산업단지가 형성되어야 변화량이 측정된다고 볼 수 있다.

18) 지방소득세 증감률을 살펴보면 2019년 해운대구, 서구, 부산진구, 강서구를 제외한 모든 구·군에서 지방소득세가 감소한 현황을 볼 수 있다.

<표 3-15> 부산 구·군별 지방소득세 증감률

		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
이전지역	남구	13.71	13.64	6.15	13.18	1251.96	-80.33	-35.81	177.18	-48.3
	영도구	-16.85	9.74	2.48	7.62	18.22	0.47	10.19	9.28	-15.89
	해운대구	34.59	19.2	-0.2	21.58	25.63	0.01	13.13	5.21	5.84
비이전 지역	중구	13.65	27.36	-18.02	-18.65	46.63	-16.32	20.56	8.81	-8.36
	서구	3.43	8.64	3.53	-1.2	17.27	21.97	4.76	-4.54	5.83
	동구	-6.63	12.2	-1	-11.13	-7.89	10.69	21.18	-2.73	-3.64
	부산진구	13.27	13.34	1.9	-10.33	24.03	2.93	15.52	-1.04	14.35
	동래구	10.89	15.31	-0.12	15.29	17.44	12.55	15.26	13.08	-5.12
	북구	11.8	11.58	12.76	4.98	42.77	-10.1	6.26	7.8	-5.5
	사하구	10.28	5.41	2.63	4.08	14.85	10.6	2.9	-4.84	-5.16
	금정구	21.99	8.45	-1.8	20.3	11.68	0.08	5.58	10.39	-8.28
	강서구	4.91	7.07	60.09	-12.84	26.96	7.32	6.66	4.85	5.1
	연제구	23.27	9.52	-2.97	0.18	21.49	26.37	3.71	1.85	-1.51
	수영구	18.21	10.98	-2.48	4.46	30.63	13.5	14.73	21.58	-10.79
	사상구	27.34	8.39	0.5	11.22	23.45	-0.84	0.75	-4.43	-2.59
	기장군	11.5	16.7	25.56	-14.15	74.47	25.36	4.07	-14.13	-16.35

2. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 재정자립도 변화

〈표 3-16〉는 2011년부터 2018년까지의 공공기관 이전지역과 비이전지역의 재정자립도 증감률 현황이다. 재정자립도는 지역의 재정건전성을 나타내는 지표로써, 지방세 수입 증가와 연계된다. 부산의 재정자립도는 강서구¹⁹⁾가 가장 높다. 다음으로 기장군, 해운대구, 연제구, 부산진구, 중구가 30%대의 재정자립도를 가지고 있다. 영도구와 서구가 10%대의 가장 낮은 재정자립도를 가지고 있다. 다른 지역과의 비교를 통해 이전지역과 비이전지역의 재정자립도 변화를 살펴보면 공공기관 이전 이후 2016년 남구의 재정자립도 증가율이 가장 큰 폭을 상승한 것을 확인할 수 있다. 이는 남구의 문현 금융단지가 형성되며 재정자립도가 증가한 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 남구는 2014년과 2015년 연달아 공공기관이 이전 완료하였으며, 유관기관이 함께 이전하며 남구의 변화를 이끌 만큼 규모의 변화가 생겼기 때문이다. 그 외 이전지역인 영도구와 해운대구는 남구와 비교했을 때 공공기관 이전 규모가 작고 이전 기관 유형도 준정부기관, 소속기관, 기타 공공기관으로 공기업보다 기업의 수익성을 중점을 두는 기관이 아니다. 그렇다 보니 재정자립도 변화에 큰 영향이 없었던 것으로 고려된다. 영도구의 경우 공공기관이 이전해 온 2012년과 2015년에 오히려 재정자립도가 낮아진 것을 확인할 수 있다. 해운대구의 경우에도 공공기관이 이전해 온 2014년에 재정자립도가 낮아진 것을 확인할 수 있다. 이는 지역(區)의 다른 경제적 요인의 복합적 변화로 나타난 결과라고 분석할 수 있다.

19) 강서구의 2018년 재정자립도는 50.4이다.

<표 3-16> 부산 구·군별 재정자립도 증감률

		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
이전지역	남구	29.67	8.05	5.49	-9.67	7.41	14.56	5.02	9.55	-9.88
	영도구	1.45	-2.86	5.88	-6.25	-15.56	9.65	8	8.15	-4.11
	해운대구	21.6	9.21	2.71	-3.81	-4.57	-0.64	2.89	-1.88	-7.32
비이전 지역	중구	6.14	6.12	-3.85	-3.67	-4.84	0.36	10.14	2.3	1.61
	서구	28.95	0.68	-8.11	2.94	3.57	8.28	6.37	8.98	-10.44
	동구	13.92	9.44	0.51	-8.59	-4.97	-5.81	2.47	13.25	0.53
	부산진구	23.81	4.2	3.36	-15.26	-7.28	-0.41	12.86	0.74	-16.42
	동래구	10.79	3	-5.82	-9.65	-2.99	4.85	-1.68	-2.56	-0.44
	북구	18.18	10.26	-7.56	-5.66	3.33	8.39	1.19	-2.35	-6.02
	사하구	21.28	4.39	-7.56	-1.36	-11.52	2.6	10.15	2.76	-15.25
	금정구	20.94	21.21	-5	-1.13	-10.65	2.13	0.42	2.49	-7.69
	강서구	14.77	0.9	6.94	8.79	-3.27	-1.39	8.67	-6.49	-1.19
	연제구	9.22	8.86	25.19	-26.01	-6.28	0.45	9.78	1.62	-6.77
	수영구	32	18.94	-16.88	1.92	-10.9	8.02	-0.39	-3.14	-7.29
	사상구	16.14	2.32	-2.64	-4.65	0.81	-0.81	0	-1.63	-4.13
	기장군	-19.8	8.02	6.86	-2.67	-3.02	3.97	2.72	1.33	3.66

3. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산(GRDP) 변화

〈표 3-17〉는 2011년부터 2018년까지의 공공기관 이전지역과 비이전 지역의 지역내총생산 증가율 현황이다. 부산의 지역별 지역내총생산을 살펴보면, 제조업·서비스업 중심지역인 강서구, 부산진구, 사상구에서 총 생산 규모가 가장 크게 나타난다. 1인당 지역내총생산은 상공업 중심 지역 중 인구구성비가 낮은 강서구, 중구, 동구에서 크게 나타난다. 반면에 영도구, 해운대구, 서구, 수영구, 북구는 주거 밀집 지역으로 생산규모는 낮은 편이다. 지역 간 비교를 위해 증감률을 살펴보면 지속적으로 지역내총생산이 증가하는 지역은 해운대구, 연제구, 수영구이다. 연제구와 수영구는 16개의 부산 구·군 중 인구밀도가 가장 높은 지역이다. 인구밀도가 높다는 것은 생산성이 높다는 것으로 해석할 수 있다. 인구밀도가 높은 지역은 지속적으로 생산액이 많다고 해석할 수 있다. 2016년 부산시 전체 지역(區)을 통틀어 영도구의 지역내총생산 증감률이 가장 높게 나타났다. 하지만 이를 공공기관 이전의 효과라고 말하기에는 한계가 있다. 영도구는 항만물류산업이 지역내총생산에 큰 영향을 미친다는 점을 고려했을 때, 영도구 산업 관련 지역내총생산이 증가하고 감소한다고 볼 수 있다. 따라서 지역내총생산 증감률을 통해 공공기관 이전의 효과성을 분석하기에는 한계가 있다.

<표 3-17> 부산 구·군별 지역내총생산(GRDP) 증감률

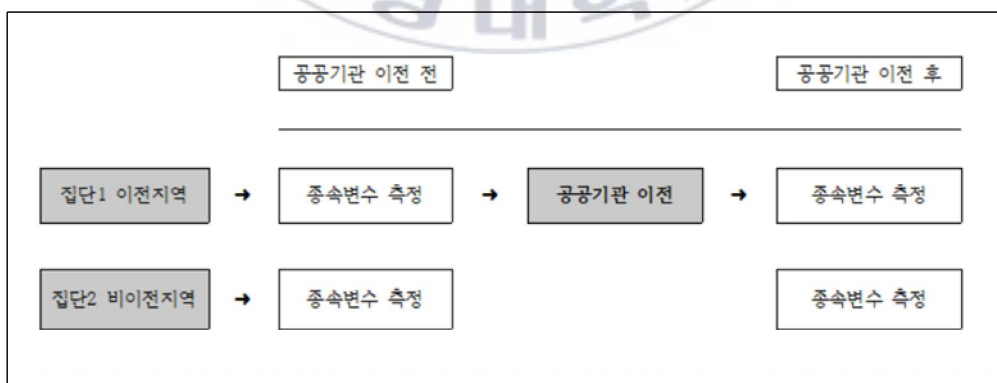
		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
이전지역	남구	-7.3	5.48	7.15	2.39	23.23	-0.52	9.19	-1.11
	영도구	30.81	-15.24	8.95	-9.07	34.2	11.74	7.05	4.01
	해운대구	6.13	3.62	2.29	8.28	12.32	4.96	11.33	6.86
비이전 지역	중구	-6.21	-3.26	5.68	2.89	2.33	5.26	-5.11	-4.17
	서구	8.81	0.42	-3.39	-3.76	41.08	3.05	0.74	4.19
	동구	-5.85	0.82	4.81	3.49	-1.98	0.18	12.37	-3.78
	부산진구	18.67	-0.29	-2.95	2.94	-7.61	7.97	5.6	3.95
	동래구	-1.83	1.1	5.61	2.33	9.36	3.9	3.72	3.28
	북구	2.68	18.06	-7.09	6.72	10.59	4.38	1.09	3.72
	사하구	-0.29	0.82	4.57	0.69	4.88	5.33	1.44	-1.22
	금정구	1.08	-2.23	-0.32	9.05	-4.07	0.41	6.18	-2.74
	강서구	22.68	5.89	9.26	8.18	22.22	-0.08	-2.37	5.67
	연제구	3.91	14.82	5.51	7.28	11.32	9.22	5.45	4.48
	수영구	11.05	2.11	4.03	8.58	24.36	2.71	5.35	0.8
	사상구	-12.07	-4	0.87	1.03	13.45	-1.15	-3.68	0.15
	기장군	17.91	2.56	10.28	16.39	39.73	5.75	-8.06	6.37

제4장. 연구 방법

제1절 연구 모형 및 연구 가설

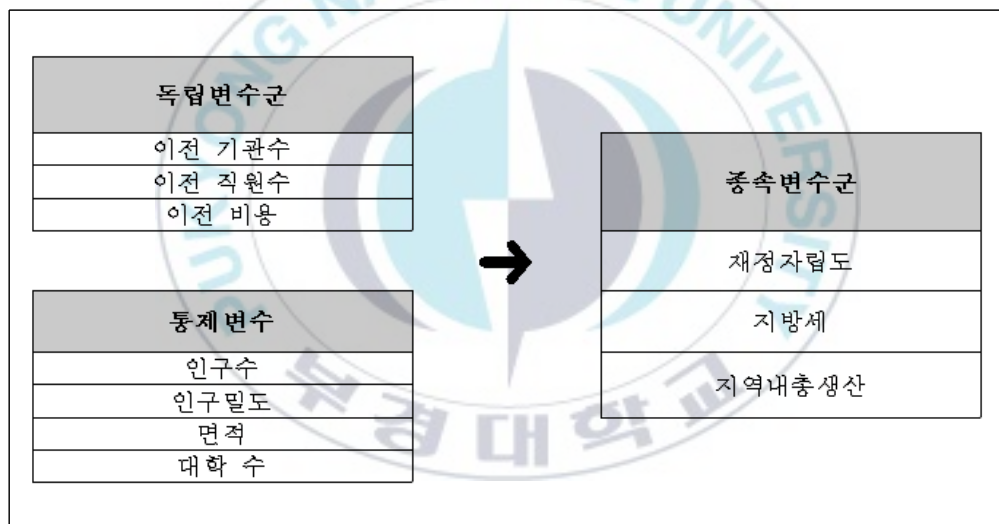
1. 연구모형

본 연구는 맨-휘트니 검증과 패널 회귀분석을 활용하여 공공기관이 이전이 지역 경제에 미치는 영향에 대해 분석하고자 한다. 연구모형은 <그림 4-1>, <그림 4-2>와 같다. 우선, 이전지역과 비이전지역의 차이를 통해 공공기관 이전의 효과성을 검증하려 한다. <그림 4-1>은 이전지역과 비이전지역의 변화를 살펴보기 위한 연구모형이다. 집단 간 차이를 분석하기 위해 연구 방법으로 맨-휘트니 검증 방법을 활용하여 검증할 것이다. 공공기관 이전하기 전인 2011년부터 이전이 최근까지의 자료를 활용하여 연도별로 집단의 차이를 비교할 것이다.



<그림 4-1> 연구모형1

다음으로 시간 경과에 따른 공공기관 이전의 경제적 효과를 분석하고자 한다. <그림 4-2>는 공공기관 이전이 지역경제에 미친 영향력을 분석하기 위한 연구모형이다. 이전 지역만을 대상으로 연구하고 이후 부산 전체지역을 대상으로 두 번의 분석을 실시할 것이다. 공공기관 이전의 효과를 파악하기 위해 공공기관 이전 기관수, 이전 직원수, 이전 비용을 독립변수로 설정하였고, 영향력을 파악하기 위한 경제 지표로는 재정자립도, 지방세, 지역내총생산을 설정하였다. 시간 변화에 따른 영향력을 파악하기 위해 연구방법으로 패널 회귀분석을 활용하여 검증할 것이다.



<그림 4-2> 연구모형2

2. 연구가설

본 연구는 앞서 제시한 연구모형을 기반으로 연구 가설은 설정하였다. 연구모형1에 대한 가설은 가설1로 설정하였으며, 연구모형2에 대한 가설은 가설2로 설정하였다.

가설1

- 1-1: 공공기관 이전지역과 비이전지역의 재정자립도는 차이가 있을 것이다
- 1-2: 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지방세는 차이가 있을 것이다
- 1-3: 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산(GRDP)은 차이가 있을 것이다

가설2

- 2-1: 부산지역 공공기관 이전은 부산 지역 재정자립도 증가에 영향을 미쳤을 것이다.
- 2-1-1: 부산지역 공공기관 이전 기관 수는 부산지역 재정자립도 증가에 영향을 미쳤을 것이다.
- 2-1-2: 부산지역 공공기관 이전 직원 수는 부산지역 재정자립도 증가에 영향을 미쳤을 것이다.
- 2-1-3: 부산지역 공공기관 이전 사업 비용은 부산지역 재정자립도 증가에 영향을 미쳤을 것이다.
- 2-2: 부산지역 공공기관 이전은 부산 지역 지방세 증가에 영향을 미쳤을 것이다.

- 2-2-1: 부산지역 공공기관 이전 기관 수는 부산지역 지방세 증가에 영향을 미쳤을 것이다.
- 2-2-2: 부산지역 공공기관 이전 직원 수는 부산지역 지방세 증가에 영향을 미쳤을 것이다.
- 2-2-3: 부산지역 공공기관 이전 사업 비용은 부산지역 지방세 증가에 영향을 미쳤을 것이다.
- 2-3: 부산지역 공공기관 이전은 부산 지역 지역내총생산(GRDP) 증가에 영향을 미쳤을 것이다.
- 2-3-1: 부산지역 공공기관 이전 기관 수는 부산지역 지역내총생산(GRDP) 증가에 영향을 미쳤을 것이다.
- 2-3-2: 부산지역 공공기관 이전 직원 수는 부산지역 지역내총생산(GRDP) 증가에 영향을 미쳤을 것이다.
- 2-3-3: 부산지역 공공기관 이전 사업 비용은 부산지역 지역내총생산(GRDP) 증가에 영향을 미쳤을 것이다.

제2절 분석 자료

1. 분석 대상

본 연구는 부산 지역을 대상으로 이전 공공기관이 지역 경제에 미치는 영향력을 분석하고자 한다. 지역 단위는 구·군으로 설정하였으며 부산은 16개의 구·군으로 구성되어 있다. 지역 경제변화를 살펴보기 위한 지표로써 재정자립도, 지방세, 지역내총생산(GRDP)을 선정하였다.

2. 데이터 구성

본 연구는 2011년부터 2018년까지 8년간의 통계자료를 수집하였다. 공공기관이 이전하기 전부터 공공기관 이전 완료된 시기까지 변화를 살펴보면 공공기관 이전이 지역에 미치는 경제적 효과를 분석하고자 했다. 공공기관 이전 직후의 단기적인 성과와 더불어 지역의 다른 산업과 연계하여 지역에 미치는 지속적인 영향을 보고자 하였다.

3. 분석 자료

분석 자료는 통계청을 활용하여 주로 기초자치단체 구·군별 자료에서 수집하였다. 연도별 변화를 비교하기 위해 재정자립도의 경우 세입과목 개편 전 자료를 기준으로 수집하였으며, 지방세의 경우 공공기관이 납부하는 세금 중 많은 비율을 차지하는 세목의 합으로 구성하여 이전 공공기관의 영향력을 보고자 하였다.

제3절 변수 및 측정 지표 정의

1. 독립변수

1) 공공기관 이전 기관 수

공공기관 이전 기관 수는 국토교통부 혁신도시발전추진단에서 관리하는 공공기관 이전 현황을 기준으로 살펴보았다. 본 연구에서 공공기관은 이전 대상으로 선정된 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관, 소속기관 모두를 포함하였다. 부산으로 이전한 공공기관으로 남구에 5개 기관, 영도구와 해운대구에 각각 4개 기관이 이전하였다. 총 13개 기관을 대상으로 보았다.

2) 공공기관 이전 직원 수

공공기관 이전 직원 수는 13개의 공공기관이 이전과 더불어 이전한 직원의 수를 말한다. 해운대구 영상물등급위원회에 가장 적은 인원인 33명 인원이 이전하였으며 영도구 한국해양과학기술원에 가장 많은 인원인 764명이 이전했다. 이전 직원 수가 기관의 규모를 예측할 수 있다고 본다.

3) 공공기관 이전 비용

공공기관 이전 비용이 제시된 기관은 비용을 명확히 기재하였고, 문현지구 전체의 사업비를 뭉쳐서 제시한 경우에는 관련 기관 수로 나눠 데이터를 구축²⁰⁾하였다.

20) 영화진흥위원회의 사업비 621억 원, 국립해양조사원의 사업비 102억 원, 한국해양과학기술원 사업비 1,206억 원 등 관련 사업비가 명확히 기재된 경우 관련 데이터를 구축하였다. 문현지구 사업비 1,461억 원으로 제시된 경우 이전 공공기관 수로 대략 292억 원으로 나눠 각 기관의 사업비로 측정하였다.

2. 종속변수

본 연구는 경제적 효과를 파악하기 위한 종속변수로 재정자립도, 지방세, 지역내총생산(GRDP) 3가지로 설정하였다.

1) 재정자립도

재정자립도는 지역이 자체적으로 조달하는 비율을 나타낸 지표이다. 이 지표를 통해 각 지방이 정부 보조 재원에 얼마나 의존하고 있는지도 알 수 있다. 2011년부터 2019년까지 부산 16개 구·군의 재정자립도를 파악하기 위해 통계청, 지역통계총괄과의 「재정자립도(시도/시/군/구)」를 활용했다. 2014년 세입과목 개편으로 잉여금, 이원금, 전입금, 예탁·예수금이 세외 수입에서 제외되었다. 그러나 본 연구에서는 2011년부터 2019년까지의 변화를 비교하여 살펴보기 위해 세입과목 개편 전 자료를 기준으로 자료를 수집하였다. 즉 구(區)별 재정건전성을 파악하기 위해 재정자립도를 지표로 선정하였다.

2) 지방세

지방세는 지방세법에 따라 부과되는 세금이다. 국세와 달리 지방세는 각 지자체별로 조례를 통해 지방세율 조정이 가능하다. 지방세는 지자체의 경제력에 따라 차이가 크다. 경제력이 낮은 지역은 국가의 지방보조금을 통해 부족한 부분을 채워서 운영한다. 그렇다 보니 지방세가 낮게 거둬지는 지역일수록 국가에 의해 수동적으로 움직이는 경우가 많고, 지자체의 특색을 살린 사업이나 다른 경제지원 등이 이뤄지기 힘들다. 따라서 공공기관 이전으로 인한 지방세 증가는 지역경쟁력 증가로 이어질 것이라 고려된다. 본 연구에서는 지방세(구·군세)를 기준으로 데이터를 수집하였다. 이전지역

과 비이전지역의 비교할 때는 공공기관이 납부하는 세금 중 많은 비중을 차지하는 주민세, 재산세, 지방소득세를 비교하였으나, 패널 회귀분석에서는 시간의 흐름에 따른 경제적 파급효과를 보기 위해 전체 지방세(구세)를 활용하였다. 지방세 통계의 「기초자치단체별 부과징수 현황(구세)」 자료를 활용하였고, 지방소득세는 지방세 통계의 「기초자치단체별 부과징수 현황(시세)」 자료를 활용하였다.

3) 지역내총생산(GRDP)

경제적 효과를 보기 위해 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product)을 종속변수로 설정했다. 지역내총생산(GRDP)은 일정 기간 동안 일정 지역 내에서 생산된 최종생산물의 합계를 말한다. 새롭게 생산된 재화와 가치를 시장가격으로 환산하여 평가한 지표이다. 주로 시도별 경제규모나 생산수준을 파악하기 위해 사용되는 지표로써 지역 경제를 분석하는 기초자료로 활용된다(강인재 외, 2017). 본 연구에서 지역의 경제를 포괄적으로 파악하기 위한 지표로써 지역내총생산을 선정하였다. 지역내총생产的 합은 국내총생산(GDP)과 같다. 하지만 통계자료를 살펴보다 보면 시도별 지역내총생产的 합과 국내총생产的 합이 일치하지 않는 경우도 있다. 이는 시도별로 기초자료를 작성하는 방법에 따라 차이가 날 수도 있는 부분이며 그 차이가 미미하여 큰 차이를 보이지 않는다. 지역내총생산은 당해년가격과 기준년가격이 있다. 당해년가격은 지역경제의 변동이나 경상가격으로 평가하여 각 요소들이 시간이 흐름에 따라 어떻게 변동하는지 분석하고자 할 때 유용하고, 기준년가격은 특정 연도를 기준으로 물가 변동에 따른 요인을 배제하고 장기간에 걸친 물량 수준 변동을 분석하고자 할 때 유용하게 사용한다. 본 연구는 지역 경제 변화를 살펴보는 데 목적이 있기에 당해년가격을 기준으로 설정하였다.

3. 통제변수

1) 인구수

인구수는 주민등록 인구수와 총조사 인구수가 있다. 주민등록인구수는 주민등록시스템을 활용하여 매월 진행하는 조사이다. 총조사인구는 5년마다 진행하는 조사로 해외에 있는 사람은 제외하고 집계되었다. 본 연구에서는 전년도 12월을 기준으로 주민등록 인구수 자료를 수집하였다.

2) 인구밀도

인구밀도는 1km^2 당 인구수로 지역의 인구분포를 나타내는 지표이다. 현재 인구수가 줄어들면서 인구밀도 또한 감소하는 추세이다. 하지만 수도권 인구밀도는 지속적으로 증가하는 추세이다. 이는 지방의 인구가 수도권으로 유입되면서 수도권 인구 과밀, 지방 인구 부족으로 볼 수 있다. 지역의 인구밀도가 높다는 것은 생활기반시설이 잘 마련되었다고 볼 수 있다. 양질의 일자리, 편리한 교통, IT 인프라 구축 등은 지역의 인구밀도를 높이는 요인이다. 즉 인구밀도가 높다는 것은 지역 경제가 활발하다고 볼 수 있다.

3) 지역 면적

지역 면적은 부산 구·군별 면적을 말한다. 연도별 면적에 조금씩 차이가 있다. 매년 국토교통부에서 지적통계(Cadastral Statistics)를 통해 지역의 면적을 측정한다. 면적 대비 인구수는 지역의 경제력을 나타내는 지표로써 지역의 면적을 살펴볼 필요가 있다.

4) 대학 수

대학 수는 지역의 큰 경제 요인으로 작용한다. 대학 주변 상권, 지속적 인구 유입 및 수용인구 유지 등으로 지역의 경제력과 큰 연계성을 가진다.

<표 4-1> 변수 구성 및 산출식 요약표

영역	지표	산출내용
독립변수	공공기관 이전	공공기관 이전기관 수 지역(區)별 공공기관 이전 수
		공공기관 직원 이전 수 기관별 직원 이전 수
		공공기관 이전 비용 기관별 이전 비용
종속변수	지역경제 성장지표	재정자립도 (자체수입/자치단체 예산규모) $\times 100$
		지방세 - 주민세+재산세+지방소득세 - 지방세(구세)
		지역내총생산(GRDP) 지역 생산물 가치의 합
통제변수	인구수	주민등록상 인구수 전년도 12월 기준
	인구밀도	주민등록상 인구수/면적(km ²)
	지역면적	연도별 지역 면적
	대학수	지역(區)별 대학 수

제4절 분석방법

본 연구는 부산지역으로 이전한 공공기관이 지역에 미치는 경제적 영향력을 분석하기 위해 횡단적 분석과 종단적 분석 방법을 통해 검증하고자 하였다. 우선 횡단적으로 공공기관 이전한 지역과 이전하지 않은 지역의 차이 비교를 통해 경제적 효과를 살펴보고 다음으로 종단적으로 시간 흐름에 따른 경제적 효과를 살펴보고자 한다. 본 연구에서 사용한 통계 프로그램은 IBM SPSS Statistics Data Editor 26버전과 stats 12 버전이다.

1. 맨-휘트니 검증(Mann-Whitney U test)

집단 간 독립성은 가정되지만, n수가 너무 적고 정규분포를 따르지 않을 때 독립 표본 t-test 대신 비모수 통계를 활용하여 분석한다. 비모수 통계 중 맨-휘트니 검증을 통해 공공기관 이전이 지역경제에 미치는 영향을 파악하고자 한다. 두 집단의 차이를 검증하고자 할 때, Mann-Whitney 검증은 표본 수가 30미만이거나 정규성을 만족하지 못하는 경우에 사용하는 방법이다. 따라서 본 연구에서 비교하고자 하는 집단의 표본 수가 16개로 매우 작다는 점과 정규분포를 따르지 않는다는 점을 통해 이 검증 방법을 활용하였다.

2. 패널회귀분석(고정효과모형과 확률효과모형)

본 연구에서 파악하고자 하는 공공기관 이전의 경제적 효과는 단기적인 효과(단연도)를 검증하는 것으로는 한계가 존재한다. 공공기관 이전 후 다음 연도의 경제적 효과만 보는 것은 일시적인 효과로 장기적으로 봤을 때는 전혀 다른 양상을 보이기도 한다. 시간의 흐름에 따라 지역과 연계·연동되며 나타나는 경제적 효과를 파악하기 위해 시간의 변화를 포함하여 인과관계를 파악할 수 있는 연구방법인 패널 회귀분석을 사용하고자 한다. 패널 데이터(pooled data)를 활용한 패널 회귀분석은 동일한 집단의 사전 사후를 측정하는데 주로 사용되는 연구방법이다. 패널 데이터는 횡단면 데이터와 종단면 데이터가 합쳐진 자료이다. 횡단면 데이터는 주로 동일한 시간, 동일한 기간에 여러 변수에 대해 수집된 데이터이며, 종단면 데이터는 시간 흐름에 따라 한 변수에 대한 자료 수집으로 시계열 자료라고도 한다. 변수의 시간 변화나 개별 변수의 변화 특성을 무시하고 그냥 합하여 회귀분석을 하면 절편과 기울기의 편의(bias)가 초래되기에 패널 자료를 활용하는 것이 좋다(박승록, 2021). 패널 자료는 개별 변수들의 이질성을 통제하여 추정치의 편의 문제를 해결한다. 하우스만 검정(Hausman test)을 통해 지방세와 지역내총생산(GRDP)은 고정효과모형을 통해 검증하였고, 재정자립도는 확률효과모형을 통해 검증하였다.

제5장 연구 분석 결과

제1절 공공기관 이전 지역과 비이전지역의 차이 분석

1. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 연도별 재정자립도 차이분석

공공기관 이전지역과 비이전지역의 연도별 재정자립도 차이를 보기 위해 맨-휘트니 검증을 활용한 결과 <표 5-1>과 같이 나타났다. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 재정자립도는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 이는 공공기관 이전이 지역의 재정자립도에 크게 영향을 미치지 않았다고 해석할 수 있다. 3장에서 분석한 바와 같이 공공기관 이전으로 인한 지방세 세수 증대의 효과가 크지 않다. 그리고 재정자립도는 지역의 세수가 다른 지역보다 높더라도 지역의 보조금·교부세에 따라 재정자립도가 낮아지기도 한다. 이전지역과 비이전지역의 평균적인 재정자립도 지표가 연도마다 큰 차이를 보인다는 점에서도 비교가 어렵다는 것을 파악할 수 있다. 이러한 재정자립도의 특성을 고려할 때, 이전지역과 비이전지역의 차이가 나타나지 않았다고 본다. 지역 간 편차가 크고 해당 연도의 정부 보조금 등에 좌우되는 경우가 크기에 공공기관 이전의 효과를 파악하기에는 한계가 있다고 본다.

<표 5-1> 공공기관 이전지역과 비이전지역의 재정자립도 차이
(n=16)

		n	평균	순위합	Mann -Whitney U	Z
2011년	이전지역	3	9.67	29.00	16.00	-.471
	비이전지역	13	8.23	107.00		
2012년	이전지역	3	7.67	23.00	17.00	-.336
	비이전지역	13	8.69	113.00		
2013년	이전지역	3	11.67	35.00	10.00	-1.278
	비이전지역	13	7.77	101.00		
2014년	이전지역	3	6.00	18.00	12.00	-1.009
	비이전지역	13	9.08	118.00		
2015년	이전지역	3	8.67	26.00	19.00	-.067
	비이전지역	13	8.46	110.00		
2016년	이전지역	3	11.67	35.00	10.00	-1.278
	비이전지역	13	7.77	101.00		
2017년	이전지역	3	9.33	28.00	17.00	-.336
	비이전지역	13	8.31	108.00		
2018년	이전지역	3	11.00	33.00	12.00	-1.009
	비이전지역	13	7.92	103.00		
2019년	이전지역	3	7.00	21.00	15.00	-.605
	비이전지역	13	8.85	115.00		

2. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지방세 차이 분석

공공기관 이전지역과 비이전지역의 연도별 지방세의 차이를 분석한 결과 <표 5-2>로 나타났다. 본 연구에서 지방세는 주민세, 재산세, 지방소득세를 합한 가격이다. 3장에서 이전지역 중 남구만 지방세 세수 확대가 나타난 것으로 확인되었다. 영도구와 해운대구는 비교적 규모의 기관이 이전해왔고 특히 영도구의 경우 2012년, 2015년, 2017년에 걸쳐 한 개 기관씩 이전했기에 지역에 미치는 영향이 적다. 즉 남구에 비해 다른 두 지역이 비교적 지역에 미친 영향이 적었기에 이전지역과 비이전지역의 지방세가 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다고 해석할 수 있다.

<표 5-2> 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지방세 차이
(n=16)

		n	평균	순위합	Mann -Whitney U	Z
2011년	이전지역	3	10.33	31.00	14.00	-.740
	비이전지역	13	8.08	105.00		
2012년	이전지역	3	8.33	25.00	19.00	-.067
	비이전지역	13	8.54	111.00		
2013년	이전지역	3	11.00	33.00	12.00	-1.009
	비이전지역	13	7.92	103.00		
2014년	이전지역	3	12.33	37.00	8.00	-1.547
	비이전지역	13	7.62	99.00		
2015년	이전지역	3	11.00	33.00	12.00	-1.009
	비이전지역	13	7.92	103.00		
2016년	이전지역	3	5.00	15.00	9.00	-1.413
	비이전지역	13	9.31	121.00		
2017년	이전지역	3	6.33	19.00	13.00	-.874
	비이전지역	13	9.00	117.00		
2018년	이전지역	3	12.33	37.00	8.00	-1.547
	비이전지역	13	7.62	99.00		
2019년	이전지역	3	5.67	17.00	11.00	-1.144
	비이전지역	13	9.15	119.00		

3. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산 차이 분석

공공기관 이전지역과 비이전지역의 연도별 지역내총생산의 차이를 분석한 결과 <표 5-3>으로 나타났다. 2017년 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산에 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 2017년은 공공기관 이전 추진계획에 따라 부산으로 이전 계획된 기관이 모두 이전 완료한 해이다. 완벽히 이전 공공기관의 효과라고 말하기에는 한계가 있지만, 2017년 이전지역과 비이전지역에 공공기관 이전 외에 다른 사건이 없었으므로 공공기관의 이전 효과가 반영된 결과라고 할 수 있다.

<표 5-3> 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산(GRDP) 차이 (n=16)

		n	평균	순위합	Mann-Whitney U	Z
2011년	이전지역	3	9.33	28.00	17.00	-.336
	비이전지역	13	8.31	108.00		
2012년	이전지역	3	8.67	26.00	19.00	-.067
	비이전지역	13	8.46	110.00		
2013년	이전지역	3	11.00	33.00	12.00	-1.009
	비이전지역	13	7.92	103.00		
2014년	이전지역	3	6.67	20.00	14.00	-.740
	비이전지역	13	8.92	116.00		
2015년	이전지역	3	11.67	35.00	10.00	-1.278
	비이전지역	13	7.77	101.00		
2016년	이전지역	3	9.33	28.00	17.00	-.336
	비이전지역	13	8.31	108.00		
2017년	이전지역	3	14.00	42.00	3.00	-2.220*
	비이전지역	13	7.23	94.00		
2018년	이전지역	3	10.67	32.00	13.00	-.874
	비이전지역	13	8.00	104.00		

* $p<.05$

제2절 공공기관 이전이 지역경제에 미치는 영향분석

공공기관 이전지역 간의 이전기관수, 이전직원수, 이전사업비 등의 차이로 인해 지역경제 변화가 나타났는지 살펴보고자 하였다. 패널 회귀분석을 활용하여 공공기관이 이전한 부산의 3구(區)를 기준으로 2011년부터 2018년의 재정자립도, 지방세, 지역내총생산(GRDP) 경제지표를 활용하여 변화를 살펴보았다. 분석 결과 모든 경제 지표에서 공공기관 이전 관련 요인의 효과성은 나타나지 않았다. 이는 공공기관 이전지역으로 이전해 온 공공기관 특성에 큰 차이가 없기에 나타난 결과라고 할 수 있다. 이전 지역의 이전 공공기관 특성이 유사하기도 하고 공공기관 이전 계획에 따라 시간이 지날수록 공공기관 이전으로 인한 기관수, 직원 수, 사업비 등의 증가 추세가 보장되어 있는데 반해 지역의 경제지표는 여러 요인으로 인해 영향을 받기도 한다. 따라서 공공기관 이전 지역만을 기준으로 해당 지역에 미치는 영향력을 살펴볼 때 효과가 나타나지 않는다고 볼 수 있다.

1. 공공기관 이전지역의 재정자립도 변화 분석

공공기관 이전지역을 대상으로 재정자립도 변화를 분석하였다. 재정자립도에 미치는 공공기관 이전의 효과성은 <표 5-4>와 같다. 하우스만 검정 결과를 통해 귀무가설을 채택하여 확률효과 모형이 적합하다는 것을 확인하였다(부록 5). 하우스만 검정은 추정된 파라미터의 차이를 고려하여 확률효과 모형과 고정효과 모형 선정에 활용된다. 확률효과모형을 전제하고 있기에 귀무가설이 기각된다면 고정효과 모형이 적합하고, 귀무가설이 채택된다면 확률효과 모형이 적절하다는 것을 확인할 수 있다. 확률효과 모

형은 고정효과 모형보다 효율적인 추정치를 제공하지만, 개체별 특성과 독립변수가 상관있을 때는 편의가 발생한다. 개체별 고유효과와 독립변수의 상관관계를 확인해주는 검정방법이 하우스만 검정방법이다. 고정효과모형은 확률효과모형에 비해 내생성을 가진다는 특성이 있다. 공공기관 이전에 따른 변화와 더불어 어떠한 변수도 재정자립도에 유의미하게 영향을 미치지 않았다. 이는 재정자립도는 지역의 경제성장, 경제활성화와 달리 당해연도 보조금의 영향을 많이 받기 때문이라고 해석할 수 있다.

〈표 5-4〉 공공기관 이전지역의 패널회귀분석(재정자립도): 확률효과모형

변수	Coef.	S.E.	z
이전기관(개)	-.500757	.607301	-0.82
이적직원(수)	.0955527	.1254943	0.76
이전사업비	-.066009	.09104578	-0.72
인구수	.000285	.0001615	0.18
대학수	.428101	1.982922	0.22
면적	.3827226	1.380687	0.28
인구밀도	.0015023	.0033195	0.42
상수	-12.0471	30.53492	-0.39
R2		0.3500	
Wald chi2(7)		321.75***	
N		24	

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

2. 공공기관 이전지역 간 지방세 변화 분석

공공기관 이전지역을 대상으로 지방세 변화를 분석한 결과 〈표 5-5〉와 같다. 하우스만 검정을 검토하여 고정효과모형이 적합하다고 판단하였다. 분석 결과 공공기관 이전에 따른 변화는 나타나지 않았지만, 인구수, 인구밀도에 따른 지방세의 변화는 나타났다. 공공기관 이전의 효과가 나타나지

않은 것은 이전 지역 간의 차이가 크지 않기 때문이라고 해석할 수 있다. 이전 지역을 대상으로 분석하였으나 이전 지역별 공공기관의 특성이 크게 차이 나지 않기에 구(區) 전체의 지방세 변화가 나타나기에는 어려움이 있다고 해석된다.

〈표 5-5〉 공공기관 이전지역의 패널회귀분석(지방세): 고정효과모형

변수	Coef.	S.E.	t
이전기관(개)	2409.094	1750.955	1.38
이적직원(수)	97.59216	387.2074	0.25
이전사업비	-75.22484	281.181	-0.27
인구수	-2.937682	.570056	-5.15***
대학수	3095.655	7097.594	0.44
면적	184819.9	210158.1	0.88
인구밀도	47.6548	15.72847	3.03**
상수	-5282231	6515567	-0.81
R ²		0.9963	
F value		10.55***	
N		24	

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

3. 공공기관 이전지역 간 지역내총생산(GRDP) 변화 분석

공공기관 이전지역을 대상으로 지역내총생산(GRDP) 변화를 분석한 결과 〈표 5-6〉과 같다. 하우스만 검정결과 고정효과모형이 적절하다고 판단하여 고정효과모형을 통해 분석하였다. 분석 결과를 살펴보면 지방세와 유사한 결과나 나타났음을 확인할 수 있다. 공공기관 이전에 따른 변화는 나타나지 않았으며 인구수, 인구밀도에 따른 변화는 통계적으로 유의미하게 나타났다. 지역내총생산은 경제활동으로 인한 부가가치가 얼마나 발생했는지에 대한 지표이다. 공공기관이 이전한 구(區) 중 영도구는 부산의 16개

구·군 중 14위, 15위에 머무르는 지역내총생산이 낮은 지역이다. 이전한 공공기관도 수익성을 내기보다는 국가의 소속되어 있거나 특수한 목적을 가지고 있다. 주로 해양·수산의 발전을 위한 연구가 진행되는 개발원, 관리원, 조사원 등으로 이뤄져 있다. 이렇듯 구(區)의 특성, 이전 공공기관의 특성이 반영된 것이라 해석된다.

〈표 5-6〉 공공기관 이전지역의 패널회귀분석(지역내총생산): 고정효과 모형

변수	Coef.	S.E.	t
이전기관(개)	83335.77	85935.98	0.97
이적직원(수)	-20345.32	19003.94	-1.07
이전사업비	14789.18	13800.22	1.07
인구수	-220.2489	27.97805	-7.87***
대학수	112113.9	348346.2	0.32
면적	1.28e+07	1.03e+07	1.24
인구밀도	3352.304	771.9452	4.34**
상수	-3.60e+08	3.20e+08	-1.12
R2		0.9256	
F value		27.41***	
N		24	

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

제3절 공공기관 이전이 부산의 지역경제에 미치는 영향 분석

공공기관이 부산의 지역경제에 미치는 영향을 파악하기 위해 부산의 구별 재정자립도, 지방세, 지역내총생산(GRDP)의 경제지표를 활용하여 패널 회귀분석을 실시하였다. 공공기관 이전의 효과는 이전 당해 연도에 바로 나타날 수도 있지만, 그다음 연도 혹은 일정 시간이 이전 후 이전 효과(지연 효과)가 나타날 수도 있다. 또한 공공기관 이전은 시간이 지나면서 지역활성화, 주변 상권 증가, 인구 유입, 생산액 증가 등의 파급효과를 기대할 수 있다. 따라서 시간 경과에 따른 지역의 경제변화를 살펴보고자 하였다.

1. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 재정자립도 변화 분석

부산시 구별 재정자립도에 미치는 공공기관 이전 효과의 결과는 <표 5-7>과 같다. 하우스만 검정 결과에 따라서 고정효과가 아닌 확률효과모형을 통해서 모형을 검증하였다(부록 5). 하우스만 검정 결과 귀무가설을 채택하여 확률효과모형으로 검증하였다. 결과를 보면 공공기관 이전 관련 요인은 재정자립도와 유의한 영향 관계를 보이지 않았다. 반면 인구수 변화와 면적은 자립도와 유의한 영향 관계를 보였다. 인구수 변화와 자립도는 정적인 영향 관계를 보였다. 이 결과는 각 구에서 인구수가 증가할수록 구별 재정자립도가 증가함을 의미한다. 다음으로 구 면적의 크기는 재정자립도 증가에 정적으로 유의한 관계를 보였다. 면적과 인구, 인구밀도의 상관관계를 고려할 때, 면적 크기의 증가는 타 요인의 증가를 유발한다. 따

라서 면적 크기와 재정자립도는 정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-7〉 패널회귀분석(재정자립도): 확률효과 모형

변수	Coef.	S.E.	z
이전기관(개)	-.4924204	.4700479	-1.05
이적직원(수)	.0997256	.1002346	0.99
이전사업비	-.0695261	.0729285	-0.95
인구수	.0000331	.000012	2.76**
대학수	-1.170144	.8209806	-1.43
면적	.1521065	.0357263	4.26***
인구밀도	.0006543	.0003756	1.74
상수	6.560411	5.641247	1.16
R ²		0.2013	
Wald chi2(7)		45.19***	
N		128	

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

2. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지방세 변화 분석

부산시 구별 지방세에 미치는 공공기관 이전 효과의 결과는 〈표 5-8〉과 같다. 하우스만 검증 결과에 따라서 확률효과모형이 아닌 고정효과모형을 통해서 모형을 검증하였다(부록 6). 결과를 살펴보면 지방세 증가에 영향을 미친 공기업 이전 요인은 이전기관 개수로 나타났다. 구별로 이전기관의 증가는 지방세에 정적으로 유의한 결과를 보였다. 이 결과는 세 가지 측면으로 해석할 수 있다. 첫째, 기관 이전 직후 당해 혹은 그다음 해 지방세에 공기업의 이전 효과가 발생했다고 볼 수 있다. 둘째, 공기업의 이전이 시작되고 완료까지 변화량(예: 남구는 2014에서 2015년까지)이 지방세 변화량에 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 공기업 이전이 완료되고 그 효과가 추후 지속하는 결과, 즉 하나의 이벤트가 발생한 후(t-1), 그 결과가 시간에 흐름에 따라 나중에 나타나거나 지연하는 효과(t-n)로 생각할 수 있

다(Cook, Campbell, and Shadish, 2002). 통제변인에서 지방세에 미치는 효과는 재정자립도와 마찬가지로 인구수와 면적으로 나타났으며, 인구밀도도 함께 유의하게 나타났다. 이 결과는 각 구에서 인구수가 증가할수록 그리고 인구밀도가 증가할수록 구별 지방세가 증가함을 의미한다. 다음으로 구 면적의 크기는 지방세 증가에 정적으로 유의한 관계를 보였다. 변수의 상관관계를 고려할 때, 인구밀도의 증가는 타 요인의 증가를 유발한다. 따라서 인구밀도와 지방세와 정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-8〉패널회귀분석(지방세): 고정효과모형

변수	Coef.	S.E.	t
이전기관(개)	7458.599	2163.866	3.45**
이적직원(수)	639.0351	459.9452	1.39
이전사업비	-474.6971	334.6675	-1.42
인구수	.7204017	.1024157	7.03***
대학수	6540.036	5895.611	1.11
면적	20793.77	9538.821	2.18*
인구밀도	-17.37574	3.133805	-5.54***
상수	-959824.9	457913.9	-2.10**
R2		0.5949	
F value		9.61***	
N		128	

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

3. 공공기관 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산(GRDP) 변화 분석

부산시 구별 지역내총생산에 미치는 공기업 이전 효과의 결과는 〈표 5-9〉와 같다. 하우스만 검증 결과에 따라서 확률효과모형이 아닌 고정효과모형을 통해서 모형을 검증하였다(부록 7). 결과를 살펴보면 지역내총생산 증가에 영향을 미친 공기업 이전 요인은 이전기관 개수로 나타났다. 구

별로 이전기관의 증가는 지방세에 정적으로 유의한 결과를 보였다. 앞서 지방세 결과에서 언급한 바와 같이 공기업 이전 효과의 중단 변화(Cook, Campbell, and Shadish, 2002)는 크게 3가지로 볼 수 있다. 반면, 본 연구에서는 다른 공기업 요인인 이전한 직원 수나 사업비는 유의미한 결과를 보이지 않았다. 이 요인이 유의하지 않은 이유는 여러 가지로 유추할 수 있다. 첫째, 이전 직원 수가 직접 지역내총생산에 영향을 미치지 않을 가능성이 있다. 직원 이전이 직원과 연동한 가족이나 자산(부동산과 동산 등)의 이동과 완벽히 일치하지 않는다. 즉, 가족의 대부분은 타지역에 남아있고 공기업에 근무하는 직원만 부산으로 이전했거나 혹은 다른 지역으로 주말에 통학한다면 지역내총생산에 직접 영향을 미치지 않을 가능성이 존재한다. 둘째, 이전비의 경우 단기 효과만 발생했을 가능성이 존재한다. 이전에 사용된 비용이 장기적으로 지역 여러 사업에 미치기보다는 일회성 소비(예: 이사비용)에 집중했을 경우, 그 효과가 장기적으로 나타나지 않을 가능성이 존재한다. 다른 측면으로는 이전비용의 효과가 타지역으로 유출된 경우다. 예를 들어, 이전을 위해 사용된 비용이(예: 건설비용) 반드시 부산 지역 내에 국한하지 않는다. 다시 말해, 이전에 관련한 모든 물품과 서비스를 부산에서만 구매하기보다는 타지역에서 구매하거나 소비하는 경우, 이전 효과가 외부로 유출될 가능성이 존재한다. 이는 지방세나 재정자립에서도 동일하게 적용할 수 있다. 통제변인에서 지역내총생산에 미치는 효과는 지방세와 마찬가지로 인구수, 면적, 인구밀도로 나타났다. 이 결과는 각 구에서 인구수가 증가할수록 그리고 인구밀도가 증가할수록 구별 지방세가 증가함을 의미한다. 다음으로 구 면적의 크기는 지역내총생산 증가에 정적으로 유의한 관계를 보였다. 변수 간 상관관계를 고려할 때, 면적 크기의 증가는 타 요인의 증가를 유발한다. 따라서 면적 크기와 지역내총생산과 정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-9〉 패널회귀분석(지역내총생산): 고정효과모형

변수	Coef.	S.E.	t
이전기관(개)	461263.5	149039.4	3.09**
이적직원(수)	13641.78	31679.39	0.43
이전사업비	-10321.1	23050.71	-0.45
인구수	43.5511	7.054033	6.17***
대학수	77994.49	406068.8	0.19
면적	1849431	657000.1	2.81**
인구밀도	-1082.071	215.8454	-5.01***
상수	-8.35e+07	3.15e+07	-2.65**
R2		0.2417	
F value		90.75***	
N		128	

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

제6장 결론

제1절 연구 결론

본 연구는 부산으로 이전한 공공기관이 지역에 미치는 경제적 효과성을 검증하는데 목적이 있다. 본 연구는 크게 3가지로 구성되어 있다. 첫째는 공공기관 이전지역과 비이전지역의 연도별 경제지표(재정자립도, 지방세, 지역내총생산)에 대한 비교 분석이다. 즉 공공기관이 이전하기 전인 2011년부터 2018년까지 당해 연도 경제지표를 비교함으로써 변화를 살펴보고자 하였다. 맨 휘트니 검증 방법을 활용하여 집단 간 차이를 분석했다. 표본수가 적고 정규성을 따지 않기에 비모수 검증 방법 중 하나인 맨 휘트니 검증 방법을 통해 분석하였다. 분석 결과 2018년도 지역내총생산 지표에서 이전지역과 비이전지역의 차이가 나타났지만, 그 외에는 통계적 차이는 나타나지 않았다. 결과는 크게 2가지로 해석할 수 있다. 첫 번째 요인은 이전한 공공기관의 성격이다. 부산으로 이전한 공공기관의 특성이 수익성을 내는 공기업보다는 업무를 위탁받아 수행하는 준정부기관이나 기타 공공기관의 이전이 많았기 때문에 큰 차이가 나타나지 않은 것으로 해석된다. 2018년은 부산으로 이전 계획이었던 공공기관이 모두 이전 완료한 해이다. 2018년 이전지역과 비이전지역의 지역내총생산의 차이가 나타난 것은 그전부터 이전해 온 공공기관이 지역에 정착하면서 경제성장이 나타났다고 해석할 수 있다. 재정자립도는 지자체의 재정보단 정부 재원에 영향을 많이 받고, 지방세의 규모는 공공기관 이전으로 인해 발생하는 세금을

로 전체 지방세의 차이가 나타나기에 한계가 있기에 공공기관 이전 후 시간이 지나도 이전지역과 비이전지역의 차이가 나타나지 않았다고 해석된다. 두 번째 요인은 적은 이전기관 수다. 부산에 이전한 공공기관은 전국 단위와 비교할 때 많지 않다. 비모수 통계를 활용하였지만 샘플의 적은 수는 통계 검정력 차이를 줄인다. 즉 자료 특성상 2종 오류가 발생할 가능성이 있다. 다시 말해, 공공기관 이전 효과의 유의한 차이를 정확히 찾아내지 못할 가능성이 발생할 수 있다. 실제로 전국단위에서 분석한 연구결과(김민곤 등, 2017)에 따르면 공공기관 지방이전은 지방세 영역에서 차이를 보였다. 따라서 전국 단위에서 공공기관 이전 효과를 참고하면서 연구 결과를 해석할 필요성이 있다.

둘째는 공공기관 이전 지역을 대상(비이전지역 제외)으로 시간의 흐름에 따라 지역 경제에 미치는 공공기관의 영향을 분석하는 데 본 연구의 목적이 있다. 본 연구에서는 공공기관의 이전 기관 수, 직원 수, 사업비가 지역의 경제지표(재정자립도, 지방세, 지역내총생산)에 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다. 연구방법으로는 패널 회귀분석을 활용하여 분석하였다. 패널 회귀분석은 동일한 집단에 대해 여러 시점에 걸쳐 조사한 데이터를 활용하여 시간 변화에 따라 경제지표(종속변수)에 미치는 이전 공공기관의 특성(독립변수)이 유의한 영향력을 나타내는지 확인하는 연구방법이다. 이전지역을 대상으로 분석한 결과 공공기관 이전이 지역경제에 유의한 영향력을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이 결과는 이전 지역에 발생한 효과가 타지역으로 이전하지 않았거나 혹은 지역 내 발생 효과의 차이가 크게 나지 않았을 가능성이 있다. 먼저 공공기관 이전 효과가 비이전지역(區)로 가지 않았을 가능성이다. 공공기관이 이전함으로써 발생하는 인구, 세금, 경제 효과가 동일 지역에서만 발생하고 타지역까지 이전하지 않을 가능성이 존재한다. 다르게 표현해서 집단 간 차이는 존재하지만 집단 내 차이가 존재하

지 않을 가능성이 있다. 다른 가능성은 이전 지역내 발생한 경제적 효과가 구별로 큰 차이가 없었을 가능성이 있다. 공기업이 이전한 구에서 경제적 효과가 발생했다고 할지라도 구별로 통계적 차이가 없을 가능성이 있다. 이 경우 본 연구와 같은 결과를 발생한다. 끝으로 이전 지역 내 경제적 효과가 발생한 시기가 아직 발생하지 않을 가능성이 존재한다. 앞서 언급한 바와 같이 공기업 이전을 완료하고 그 결과가 지역 내에 차이를 만들기 위해서는 현재보다 더 많은 시간이 필요할 가능성이 존재한다. 이전을 완료하고 2-3년 이후의 지표가 아닌 5년 혹은 10년 이후의 경제적 지표를 활용한다면 현재와 다른 결과를 발생할 가능성이 있다. 따라서 현재 이전한 지역 내 차이는 존재하지 않지만 효과가 판단하기보다는 지역 내 차이가 발생하지 않았다고 해석이 더 정확하다고 고려된다. 동시에 지역 내 차이가 발생할 시기가 아직 형성되지 않았다고 고려할 필요가 있다.

셋째는 부산시 전체 지역(區)을 대상으로 시간의 흐름에 따라 지역 경제에 미치는 공공기관의 영향력을 분석하였다. 세 번째 분석은 연구 대상 범위를 부산 전체 지역(區)으로 잡았다. 모든 지역을 대상으로 분석함으로써 공공기관이 이전한 지역과 이전하지 않은 지역의 공공기관 효과성을 확인하고자 하였다. 다시 말해, 집단 내 차이와 집단 간 차이를 검증함으로써 공공기관 이전 효과를 검증하고자 하였다. 연구결과 공공기관 이전 기관 수가 증가함에 따라 지방세와 지역내총생산증가에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 패널 회귀분석을 통해 이전효과가 이전한 당해연도에 바로 나타났는지, 시간이 지나면서 나타났는지 명확히 구분할 수는 없지만, 공공기관 이전 기관 수가 많을수록 시간이 지나면서 지방세와 지역내총생산이 증가하는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 연도마다 이전지역과 비이전지역의 경제지표를 분석하였을 때는 효과성을 파악하는 데 한계가 있었지만, 시간 경과에 따라 공공기관 이전의 효과를 파악할 수 있었다. 이는 이전

공공기관이 정착 후 지역에 새로운 기관과 연계하는 등 지역에 적응해가면서 이후에 경제지표에 반영된 특성으로 해석할 수 있다. 재정자립도에서 효과가 나타나지 않은 것은 재정자립도의 특성 때문이라고 고려된다. 재정자립도는 정부 예산과 밀접한 관계가 있기에 보조금 등의 영향에 따라 지자체의 생산액 증가와 달리 재정자립도가 낮게 나타나기도 한다. 따라서 지역의 경제 변화를 살펴볼 때 재정자립도보다는 재정자주도를 활용하기도 한다. 재정자립도가 전체 재원 대비 지자체의 자체 재원을 나타내는데 반해 재정자주도는 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세, 조정교부금, 재정정보전금 등을 포함하여 실질적인 재정 활용 정도를 파악한 지표이다. 본 연구는 구·군별 재정자주도를 구축하는데 어려움이 있어 재정자립도를 활용하였다. 재정자주도를 통해 분석했다면 결과가 다르게 나타날 수도 있다고 고려된다.

본 연구에서 공공기관 이전 기관수화 함께 살펴본 이전 직원 수와 이전 비용 등은 관련이 없었다. 즉 직원의 이전 규모라든지 이전비용은 지역에 크게 영향을 미치는 것 같지는 않다. 이는 단기적인 효과로 볼 수 있다. 이전 직원 수는 공공기관이 이전한 당해 연도에 영향을 미칠 수는 있겠지만, 직원 수는 고정되어 있기에 시간이 지남에 따라 지역에 미치는 영향력이 변화하지 않는 것으로 보인다. 또한 이전비용 또한 이전 계획단계부터 이전 완료 때까지 소비되는 비용으로 공공기관 이전 이후 지역 경제에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 분석된다. 본 연구를 통해 국가 공공기관 이전 추진의 지역경제 활성화 측면에서 이전의 효과는 어느 정도 나타났다고 생각한다. 향후 시간이 더 지난다면 공공기관 이전지역의 경제변화가 주변지역에 영향을 미쳐 궁극적으로 부산시 전체의 경제력이 높아질 것으로 추측할 수 있다. 공공기관이 이전한 지역에서만 활동하는 것이 아니기에 부산시 전역으로 경제효과가 퍼져나갈 것으로 기대한다.

제2절 논의 및 한계

1. 논의

본 연구의 목적은 국가균형정책으로 시행된 공공기관 이전정책에 대한 효과성 검증이다. 국가균형정책으로써 공공기관 이전의 목표는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 수도권의 인구 과밀이고, 다른 하나는 지역경제성장이다. 본 연구는 지역경제성장에 초점을 맞춰 부산지역으로 이전한 공공기관이 경제 효과를 분석하였다. 2020년을 기준으로 공공기관 이전 수립 계획에서 선정된 모든 공공기관이 이전 완료하였다. 2030년까지 공공기관 이전지역의 산·학·연·관의 네트워크는 구축을 위한 목적을 통해 지역의 경제성장을 도모하고 있지만 현재는 여전히 수도권에 중추기능 기관이 모여있으며 인구 밀집화 현상이 계속되고 있다. 1차 이전 공공기관의 네트워크 구축과 더불어 2차 공공기관 이전에 대한 논의가 나오고 있다. 이러한 시점에 본 연구가 가지는 함의점을 통해 제언을 하고자 한다.

첫째, 일시적 효과에 집중하기보다는 장기적인 효과 분석이 중요하다. 특히 언론에서 공공기관 이전 당해 연도를 기준으로 가시적인 효과성에 초점이 맞춰져 있다. 하지만 공공기관 이전 이후 지역에 정착하며 주변 상권, 고용효과, 이전 직원 거주 등에서 발생하는 경제적 파급효과가 지역의 성장에 더욱 중요한 요인이다. 이는 복합적으로 나타나기에 경제지표로써 확인하는 데 한계가 존재한다. 경제적 효과뿐만 아니라 교육, 문화, 관광, 정치 등 다양한 분야에서 공공기관 이전 효과는 나타날 수 있다. 다른 예지만 정부부처의 세종시 이전으로 발생한 효과는 경제효과에 그치지 않고 교육, 부동산, 문화 등 다양한 영역에서 발생했다. 따라서 경제적 지표를

통해서만이 아니라 이전 공공기관 기관의 조직구성원들의 의견 그리고 지역 주민의 의견을 통해서도 검증이 필요하다. 즉, 이전한 주민(공공기관 직원과 가족)이 경험하는 삶의 만족이나 복지 수준의 변화 그리고 기존 주민이 경험하는 지역변화와 삶의 변화도 분석할 필요성이 존재한다. 그뿐만 아니라 지역 인프라 변화(예: 병원, 학교, 복지관 등) 그리고 지역에 대한 인지도 변화와 같은 사회적 자본 확충에 대한 분석도 필요하다. 따라서 향후 연구에는 지역주민, 이전 지역 공공기관 조직 구성원, 타지역 시민이 체감하고 경험하는 공공기관 이전의 다양한 효과를 분석을 통해 효과성을 검증하는 것도 필요하다.

둘째, 국가 균형발전을 위해 공공기관 이전 정책이 필요하다. 언론에서는 2차 공공기관 이전에 앞서 공공기관 이전 정책의 실효성에 대한 의문이 강하다. 언론은 10조를 들여 공공기관 이전을 완료하였으나 이전 당시 반짝 효과가 있었지만 이후 다시 수도권 집중 현상이 나타남을 강조했다. 언론은 수도권으로 유입된 인구가 증가한 것을 근거로 공공기관 이전의 효과가 없다고 주장한다. 하지만 공공기관 이전이 이뤄지지 않았더라면 수도권 과밀현상은 더욱 심했을 것으로 예측된다. 특히, 지역에서 발생하고 있는 청장년층의 수도권 이동은 보편화되고 있다. 교육, 취·창업, 돌봄 등의 이유로 수도권으로 인구가 집중되고 있다. 이 상황에서 공공기관 이전 효과는 당연히 통계적으로 사라질 수밖에 없다. 상황을 정리하면 공공기관 이전은 지역의 경제적 효과나 인구 유출을 막는 효과를 가지지 못한다. 하지만 크게 증가하고 있는 인구 유출을 일부나마 줄이고 있다고 볼 수 있다. 즉, 공공기관 이전 효과가 없다고 판단하기보다는 공공기관 이전이 존재했기에 그나마 지금 상황을 맞이하고 있다고 판단함이 옳다. 수도권으로 인구 유출을 공공기관 이전만으로는 막을 수는 없지만 완화시키는 효과가 발생했음을 인정해야 한다. 또한, 2020년까지 이전 완료 이후 2030년 이전

공공기관과 지역 산업이 연계하는 산·학·연·관의 네트워크 형성이라는 과제가 남아있기에 반짝 효과라든지, 효과가 없다고 단정하기에는 이르다고 본다. 따라서 지역별 효과적인 네트워크 구축과 연계하여 2차 공공기관 이전 계획을 수립하는 것이 필요하다.

셋째, 이전 공공기관으로 선정된 공공기관이 위탁 및 연계하고 있는 기관도 함께 이전하는 장려책이 필요하다. 공공기관은 규모나 기능면에서 다양한 협력업체와 연계망을 이루고 있다. 특정 공공기관이 이전하게 되면 기존 지역에 연계되어 있는 타기관과 관계는 약해질 가능성이 크다. 이 상황에서 기존 협력업체와 연계를 강화하는 방향을 고민할 필요가 있다. 기존 협력업체도 공공기관과 함께 지역으로 이전한다면 공공기관 이전 효과는 지금보다 더 증가할 것으로 예측된다. 공공기관 이전과 비슷한 수준으로 이전 비용 지원이나 세금 혜택 등의 인센티브를 이전하는 협력업체에 제공하는 정책을 생각해 볼 수 있다. 즉, 연계되어 있는 기관에 이전 보조금, 세금 절감 등의 지원을 통해 함께 이전할 수 있도록 장려하는 방안이다. 공공기관이 위탁 및 협력 기관에게 미치는 영향력이 크다면 공공기관 이전 시 함께 이전하여 관련 산업 클러스터를 형성하는 것이 지역성장에 큰 효과를 낼 것을 보인다. 따라서 국가 소속의 공공기관 외에도 이전 기업에 대한 인센티브를 제공함으로써 지역으로 이전하는 것을 장려하는 정책을 통해서도 지역의 발전을 도모할 수 있다. 이를 통해 다양한 형태의 일자리가 창출할 가능성이 존재하며 이는 다양한 경제적 효과(지방세 증가 등)를 증가시킬 것으로 예측된다. 동시에 수도권인 인구 과밀을 완화하고 지역의 경제 활성화를 도모하여 궁극적으로 국가 성장의 불균형을 막고 고른 성장이 이뤄지리라 예측한다.

2. 연구의 한계

본 연구는 부산으로 이전한 공공기관의 경제적 효과를 분석하는데 목적이 있다. 목적을 달성하기 위해 집단 비교, 연도별 비교, 시간에 따른 변화 분석을 통해 다양한 측면에서 경제적 효과성을 통계적으로 검증하기 위해 노력하였으나, 본 연구는 크게 3가지의 한계가 존재한다.

첫째, 낮은 일반화 가능성이다. 본 연구는 부산지역을 한정하여 연구가 진행되었기에 일반화하기에는 한계가 있다. 다시 말해, 부산에 이전한 공공기업의 특성이나 개수, 비용 등 대부분 관련 내용이 부산에 한정되어 있기에 본 연구의 결과를 전국 단위로 확대하여 해석하는데 무리가 따른다. 또한 이전한 지역, 즉 구별 구분에 따른 분석을 시도했기 때문에 지역 전체를 혹은 시도별 분석을 시도하는 연구는 본 연구 결과를 유의 깊게 해석할 필요가 있다.

둘째, 분석 자료 한계이다. 본 연구는 주로 통계청 자료를 활용하였다. 통계청 자료는 시·도 데이터는 대부분 구축이 되어 있지만, 구·군 데이터는 대부분 구축되어 있지 않았다. 구·군 데이터가 있더라도 최근 3년 데이터 정도만 구축되어 있기도 하였다. 대부분의 자료가 구별로 합쳐져 있지 않고 개별 구(區)의 자료를 연구자가 하나씩 찾아서 구축해야 하는 어려움이 있었다. 또한 본 연구는 8년 동안의 경제 변화를 살펴보고자 하였다. 그러나 경제지표 측정 방법이 바뀌면서 경제변화를 분석하는 데 어려움을 겪기도 하였다(부록 4). 종단연구에서 변수의 측정 방법 변화는 연구결과에 영향을 미칠 수 있다. 또한 연구 자료를 구축하면서 대부분 자료를 수작업으로 하는 과정에서 연구자가 알지 못하는 측정 오류가 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 본 연구는 연구에서 측정 오류가 발생할 가능성과 오류로 인해 발생하는 추론의 부정확성에 대해서 인지한다.

셋째, 공공기관의 정보 부족이다. 본 연구에서 이전 공공기관의 특성으로 이전기관의 수, 이전 직원의 수, 이전사업비로 구축하였다. 하지만 이 변수만으로 공공기관이 가지는 경제적 효과를 분석하는 데 한계가 존재한다. 경제적 효과를 더 정확하게 분석하기 위해서는 더 많은 변인이 필요하다. 예를 들어, 공공기관의 매출액, 이전 직원 가족의 이전여부, 지역에 연계되어 있는 기업 등에 관한 정보가 필요하다. 그리고 이 정보를 본 연구 모형에 넣을 수 있다면 결과를 현재와 다른 결과를 도출할 가능성도 있다. 그뿐만 아니라 공공기관의 연차별 성장, 하락, 평가, 연계 등 다양한 요인에 대한 정보를 획득할 수 있다면 연구 모형도 더 튼실(robust)해지리라 생각한다. 본 연구에서 파악한 요인은 기관 이전 당시 파악되는 부분의 일부였다. 따라서 공공기관의 내부 정보를 충실하게 획득할 수 없었으며 이를 모형에 모두 반영할 수 없었다. 추후 연구에서는 다양한 기관 내부 정보를 활용하여 모형의 설명력을 높이는 작업을 할 필요성이 있다.

참고문헌

- 강운호, (2008). 지역경제 성장의 영향요인 분석. 한국행정학보, 42(1), 365-381.
- 국토교통부, (2020). 혁신도시별 사업추진현황.
- 김남룡, 김영, & 고석남. (2009). 도시정비사업에 관한 도시재생의 경제적 파급효과 분석. 국토계획, 44(6), 89-103.
- 김민곤, 박지형, & 송용찬. (2017). 공공기관 지방 이전이 지역경제성장에 미치는 영향에 대한 연구 행정중심복합도시 및 혁신도시를 중심으로. 국가정책연구, 31(4), 335-366.
- 김선영. (2017). 공공기관 지방이전이 중소도시의 지역성장에 미치는 영향: 태안군과 서산시 대상 사전사후 차이 분석 (Doctoral dissertation, 서울대학교 행정대학원).
- 김연형. (2008). 지역문화축제의 지역경제파급효과에 관한 연구: 전주 국제영화제를 중심으로. 응용통계연구, 21(1), 125-140.
- 김영덕, & 조경엽. (2006). 수도권 공공기관 지방이전의 경제적 효과. 경제학연구, 54(2), 143-184.
- 김영중. (2005). 공공기관 지방이전과 경북권 지역발전전략. 한국지방자치연구, 7(2), 91-111.
- 김우영, & 김만규. (2021). 공공기관의 혁신도시 이전의 인구 및 고용효과: 진주시 사례를 중심으로. 한국지역지리학회지, 27(2), 144-163.
- 김유진. (2016). 공공기관 지방이전 이후 일-생활 균형이 (WLB) 조직몰입에 미치는 영향 (Doctoral dissertation, 서울대학교 행정대학원).
- 김장현 (2021). 공공기관 지방이전 이후 기관 특성별 생산성 차이 연구 :

수익성 지표 분석을 중심으로. 서울대학교 대학원 공공기업정책학과 석사학위 논문

- 김정렬, 김훈상, & 김만희. (2008). 공공기관의 지방이전에 따른 지역인적 자원개발정책의 추진전략-충청남도의 인적자원개발영향평가 사례를 중심으로. 인적자원관리연구, 15(4), 83-102.
- 김중구. (2009). 공공청사 이전에 따른 활성화 방안이 주변지역에 미치는 영향분석에 관한 연구. 대한토목학회논문집 D, 29(2D), 275-286.
- 김주영, & 홍종의. (2019). 맘퀴스트 분석을 이용한 지방이전 공공기관 생산성 평가. 예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지, 9(1), 395-404.
- 김태환. (2005). 공공기관 지방이전과 지역균형발전: 프랑스 사례를 중심으로. 한국지역지리학회지, 11(1), 71-82.
- 김형우. (2017). 혁신도시 지역특성 및 이전기관 조직특성이 가족동반이주율에 미치는 영향 (Doctoral dissertation, 서울대학교 환경대학원).
- 노용식, & 이영환. (2021). 혁신도시 이전공공기관 종사자의 거주이전 결정요인 분석. Journal of the Korea Convergence Society, 12(2), 221-231.
- 류장수, & 조장식. (2018). 이전공공기관의 지역인재 채용 실태와 채용 결정요인 연구. 지역사회연구, 26(4), 45-64.
- 박관아, 정창무, & 김현정. (2020). 혁신도시 이전 공공기관의 이주 목표 달성률에 미치는 영향요인 분석. 국토계획, 55(4), 59-69.
- 박승록 (2021). STATA를 이용한 응용계량경제학. 박영사
- 박정일, & 김지혜. (2018). 신시가지형 혁신도시 개발에 따른 대도시 인구 분포 변화에 관한 연구: 대구혁신도시 사례를 중심으로. 지역연구, 34(3), 55-68.
- 방영철, & 안용진. (2016). 도시공간구조 측면에서 대구 혁신도시 개발이

- 주변지역 주택가격에 영향을 미치는가?: 접근성 측정방식 비교를 통한 헤도닉 모형 실증분석. 한국지역개발학회지, 28(2), 131-146.
- 손동글, & 허재완. (2018). 공공기관 지방이전의 수도권 인구집중 완화 효과에 관한 연구. Journal of Korea Planning Association-Vol, 53(3), 5-18.
- 송가영, & 김의준. (2007). 수도권 공공기관의 지방 이전이 국가 및 지역 생산에 미치는 영향. 서울도시연구, 8(3), 1-12.
- 송건섭, & 이곤수. (2007). 공공기관 지방이전의 지역경제파급효과-대구·경북지역을 중심으로. 한국정책과학학회보, 11(4), 203-221.
- 송건섭. (2008). 공공기관 지방이전의 HRD 효과논의: 인력수요전망을 중심으로. 한국정책과학학회보, 12(3), 201-217.
- 안영진, & 김태환. (2004). 공공기관의 지방이전과 지역발전-지방대학과의 연계를 중심으로. 한국도시지리학회지, 7(2), 31-44.
- 오영균. (2016). 정부부처의 지방이전에 따른 생산성 영향요인의 변화에 관한 연구: 농촌진흥청 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 27(2), 93-112.
- 오진형 (2019). 공공기관 지방이전에 따른 지방재정 영향분석: 혁신도시 이전 공공기관의 해당지자체 지방세입 기여도를 중심으로, 서울대학교 공기업정책학과 석사학위 논문.
- 윤병훈, & 남진. (2015). 도시재생사업의 사회·경제적 파급효과 분석: 창신·송인 도시재생선도지역을 중심으로. Journal of Korea Planning Association-Vol, 50(8), 19-38.
- 윤성현. (2015). 공공기관 이전이 직원의 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구 (한국교육학술정보원을 중심으로) (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).

- 윤영모. (2018). 혁신도시와 주변지역의 인구이동 특성과 대응과제. 국토정책 Brief, 1-6.
- 이석희. (2004). 국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전정책 추진방향. 한국공공관리학보, 18(1), 179-207.
- 이수영 (2018). 공공기관 지방이전 지역발전에 미치는 영향에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 이원호 (2011). 지역발전을 위한 고급인재 육성과 이전공공기관 학연협력 방안. 응용지리, (29), 1-12.
- 이진희, 이만형 (2019). 수도권과 비수도권의 지역균형발전 정책 레버리지 탐색 : 지역의 기능 집산 구조를 중심으로. 한국산학기술학회 논문지, 20(12), 502-512
- 이충기, 이진형, & 송학준. (2007). 지역산업연관모델을 이용한 철새관광축제 의 지역경제 파급효과 분석. 관광레저연구, 19(2), 19-34.
- 이혁재. (2020). 공공기관 지방이전에 따른 거주여건이 삶의 만족도에 미치는 영향 연구 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
- 이혜인 (2021). 공공기관 지방이전의 지역발전 효과에 관한 연구, 부산대학교 공공정책학과 석사학위 논문
- 임경수, 라은중, and 이희수. "이론기반평가를 활용한 혁신도시 이전공공기관의 지역인재 채용확대 방안 연구." 역량개발학습연구 (구 한국 HRD 연구) 13 (2018): 47-72.
- 임소현 (2021). 혁신도시 조성에 따른 공공기관 지방이전이 지역경제성장에 미치는 영향. 이화여자대학교 행정학과 석사학위 논문
- 임예진. (2020). 혁신도시의 인구 효과 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
- 정기위, 김지은, & 이영. (2021). 정부의 공공기관 지방 이전 정책의 효과

- 성 분석: 한국도로공사 사례를 중심으로. 공공정책연구, 38(2), 161-189.
- 정기위, 육현우, 박재호, 서재경, & 신수정. (2020). 정부의 공공기관 이전 정책은 성공적인가: 한국가스공사 사례를 중심으로. 국가정책연구, 34(4), 133-158.
- 조경호, & 김형성. (2017). 지방이전 공공기관의 이전지역인재채용 확대 정책의 효과성 제고 방안 연구. 한국인사행정학회보, 16(4), 237-260.
- 조규민, & 손동욱. (2020). 공공기관의 지방 혁신도시 이전 후 지역 활성화 효과에 관한 연구. 국토연구, 61-78.
- 조순제. (2005). 공공기관의 지방이전과 지역사회의 대응-대구를 중심으로. 지역사회연구, 13(3), 34-54.
- 지역발전위원회 (2015). 공공기관 이전의 지역발전효과 분석 및 극대화 방안. 2015 연구보고서
- 진광성, 박경아, 이희성 (2012). 공공기관 지방이전에 따른 교통영향분석 연구. 한국교통연구원 수시연구보고서, 1-173
- 채원호, & 손호중. (2005). 수도권기능 이전모형의 유형과 평가 행정중심복합도시건설과 공공기관 이전에 대한 통합적 논의. 지방정부연구, 9, 160-178.
- 천지은, 김민곤, 박정민, & 이용규. (2019). 창조인재의 지역착근을 위한 어메니티 연구: 혁신도시로 이전한 공공기관 재직자를 중심으로. 국가정책연구, 33(1), 247-277.
- 최봉문. (2018). 혁신도시 건설효과의 주변지역 파급효과 제고를 위한 유형 구분 및 평가방안 연구. 한국지역개발학회지, 30(4), 225-241.
- 최외출. (2006). 공공기관 지방이전과 지역발전 연계방안. 한국비교정부학

- 보, 10(1), 183-200.
- 최윤정. (2013a). 지방이전 대상기관 구성원들의 심리상태가 조직몰입에 미치는 영향: 공공서비스동기의 매개효과를 중심으로. *한국사회와 행정연구*, 24(1), 221-243.
- 최윤정. (2013b). 공공부문 종사자들의 조직몰입에 대한 공공서비스동기와 심리상태의 상호작용효과 연구: 지방이전 대상 중앙행정기관과 공공기관의 비교를 중심으로. *정부학연구*, 19(3), 405-449.
- 한국조세재정연구원 (2015). 공공기관 지방이전 효과성 분석. 연구보고서
- Cook, T. D., Campbell, D. T., & Shadish, W. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Strategies, E. B. (2004). The Impact of Relocation: A Report for the Independent Review of Public Sector Relocation. UK: Experian.
- Goddard, J. B., & Pye, R. (1977). *Telecommunications and office location*. *Regional Studies*, 11(1), 19-30.
- Marshall, M. N. (1996). Sampling for qualitative research. *Family practice*, 13(6), 522-526.
- Richardson, R., & Gillespie, A. (2003). The call of the wild: Call centers and economic development in rural areas. *Growth and Change*, 34(1), 87-108.
- Yliskylä-Peuralahti, J. (2003). Relocation of government activities as a regional policy measure.

참고사이트

국가균형발전위원회 balance.go.kr

국가통계포털(KOSIS) kosis.kr

부산 공공데이터 포털 data.busan.go.kr

부산 남구청 홈페이지 bsnamgu.go.kr

부산 영도구청 홈페이지 yeongdo.go.kr

부산 해운대구청 홈페이지 haeundae.go.kr

부산광역시 홈페이지 busan.go.kr

지방재정365(지방재정통합공개시스템) lofin.mois.go.kr

통계청 kostat.go.kr

혁신도시 innocity.molit.go.kr

언론보도

연합뉴스 (2015.03.19). 문헌금융단지 덕에 부산시·남구 '세수 대박났네'

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150318162400051>

매일경제 (2021.11.29). 공공기관 이전 끝나니 다시 수도권으로...11만 6천명
순유입(종합).

<https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/11/1103228/>

이데일리(2021.10.21). 지역특성 안 살핀 공공기관 이전, 10兆 쓰고도 인구
유입·고용효과 '반짝'.

<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02391126629215216&mediaCodeNo=257>

부 록

<부록 1> 공공기관 이전 현황

() : 임차기관 수

구분	이전 기관수	이전인원	이전인원 규모별 현황(개)		
			50미만	50-200명	200초과
혁신도시	115	41,548	7	44	64
	(13)	(1,812)	(3)	(7)	(3)
세종시	20	4,098	2	8	9
	(15)	(2,601)	(2)	(7)	(6)
개별이전	19	5,460	1	8	10
	(1)	(260)	(-)	(-)	(1)
합계	154	51,106	10	61	83
	(29)	(4,673)	(5)	(14)	(10)

자료: 국토교통부(2017). 혁신도시 건설 및 공공기관 지방이전 통계²¹⁾

<부록 2> 공공기관 이전 사업비

구분	이전기관수	이전인원	이전 사업비(억원)
부산	13	3,274	4,136
대구	11	3,451	14,369
광주(전남)	16	6,812	13,222
울산	9	3,166	10,438
강원	12	5,843	8,843
충북	11	3,085	9,890
전북	12	4,927	15,297
경북	12	5,452	8,774
경남	11	3,767	9,711
제주	8	771	2,921

자료: 국토교통부(2016). 혁신도시 사업 추진 현황

21) 혁신도시 건설 및 공공기관 지방이전 통계의 혁신도시별 사업추진현황으로써 2017년 4월 말 기준으로 수집된 통계자료이다.

〈부록 3〉 전국 인구 밀도²²⁾

	인구수(천명)	면적	인구밀도(명)
서울	9,662	605.2	15,964
부산	3,373	770.1	4,380
광주	1,494	501.1	2,980
대전	1,509	539.6	2,796
인천	2,944	1,063.30	2,769
대구	2,432	883.5	2,753
경기	13,238	10,192.50	2,179
울산	1,147	1,062.00	1,299
세종	331	464.9	1,080
제주	660	1,850.20	712
경남	3,350	10,540.40	356
충남	2,188	8,245.50	318
전북	1,803	8,069.10	265
충북	1,626	7,406.80	223
전남	1,773	12,345.20	219
경북	2,665	19,033.30	144
강원	1,517	16,828.30	140

〈부록 4〉 2014년 주민세 및 지방소득세 변경

~ 2013		➔	2014 ~	
소득분	지 방 소 득 세		소득분	지 방 소 득 세
종업원분			종원원분	주 민 세
균등분	주 민 세		균등분	
재산분			재산분	

22) 자료는 2019년 인구수와 인구밀도는 e-나라리표의 지역별 인구 및 인구밀도 자료를 활용하였으며, 면적은 행정구역별 국토면적 자료를 활용하였다. 〈표00〉은 인구밀도가 높은 순으로 작성했다.

〈부록 5〉 하우스만 검정(재정자립도: 이전지역)

변수	(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag(V__b-V__B))
	fix	ran	Difference	S.E.
이전기관(개)	-.6800847	-.500757	-.1793277	.2569996
이적직원(수)	.0906519	.0955527	-.0049008	.0742791
이전사업비	.0631035	-.066009	.0029055	.0533839
인구수	.0001007	.0000285	-.0001292	.0001415
대학수	-1.996993	.428101	-2.425094	1.792594
면적	-1.510441	.3827226	-1.893163	79.13731
인구밀도	.0019096	.0015023	.0004073	.0049062
chi2	1.98			
Prob>chi2	0.3707			

1% 유의수준으로 귀무가설을 채택한다. 이를 통해 고정효과 모형이 아닌 확
국효과 모형을 선택하는 것이 적절하다는 것을 알 수 있다.

〈부록 6〉 하우스만 검정(지방세: 이전지역)

변수	(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag(V__b-V__B))
	fix	ran	Difference	S.E.
이전기관(개)	2409.094	4023.042	-1613.948	861.7943
이적직원(수)	97.59216	-39.3202	136.9124	249.0795
이전사업비	-75.22484	27.03448	-102.2593	179.0116
인구수	-2.937682	-1.894574	-1.043108	.4745067
대학수	3095.655	19242.76	-16147.11	6011.088
면적	184819.9	18170.12	166649.8	265370.3
인구밀도	47.6548	34.09111	13.56369	16.45181
chi2	7.22			
Prob>chi2	0.0270			

5% 유의수준으로 귀무가설을 기각한다. 이를 통해 확률효과 모형이 아닌 고
정효과 모형을 선택하는 것이 적절하다는 것을 알 수 있다.

〈부록 7〉 하우스만 검정(지역내총생산GRDP: 이전지역)

변수	(b)	(B)	(b-B)	$\sqrt{\text{diag}(V_b - V_B)}$
	fix	ran	Difference	S.E.
이전기관(개)	83335.77	218714.7	-135379	60223.77
이적직원(수)	-20345.32	-29417.11	9071.784	17406.13
이전사업비	14789.18	21655.41	-6866.225	12509.66
인구수	-220.2489	-131.1574	-89.09144	33.15941
대학수	112113.9	1542226	-1430112	420065.9
면적	1.28e+07	1249651	1.15e+07	1.85e+07
인구밀도	3352.304	2346.482	1005.822	1149.683
chi2	11.67			
Prob>chi2	0.0029			

1% 유의수준으로 귀무가설을 기각한다. 이를 통해 확률효과 모형이 아닌 고정효과 모형을 선택하는 것이 적절하다는 것을 알 수 있다.

〈부록 8〉 하우스만 검정(재정자립도)

변수	(b)	(B)	(b-B)	$\sqrt{\text{diag}(V_b - V_B)}$
	fix	ran	Difference	S.E.
이전기관(개)	-.4278013	-.4924204	.0646191	.0912542
이적직원(수)	.1277354	.0997256	.0280098	.0176542
이전사업비	-.0900584	-.0695261	-.0205322	.0128723
인구수	.0000766	.0000331	.0000435	.0000192
대학수	-.9966177	-1.170144	.1735267	1.013878
면적	3.295457	.1521065	3.143351	2.110465
인구밀도	-.0002472	.0006543	-.0009015	.0005829
chi2	6.43			
Prob>chi2	0.2664			

1% 유의수준으로 귀무가설을 채택한다. 이를 통해 고정효과 모형이 아닌 확률효과 모형을 선택하는 것이 적절하다는 것을 알 수 있다.

〈부록 9〉 하우스만 검정(지방세)

변수	(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag(V__b-V__B))
	fix	ran	Difference	S.E.
이전기관(개)	7458.599	6752.47	706.1296	1162.043
이적직원(수)	639.0351	17.49763	621.5374	191.8141
이전사업비	-474.6971	-20.71775	-453.9793	140.1567
인구수	.7204017	.1470665	.5733352	.1218606
대학수	6540.036	-2735.146	9275.182	6927.557
면적	20793.77	377.1582	20416.62	11651.68
인구밀도	-17.37574	.5557436	-17.93148	3.739041
chi2			32.52	
Prob>chi2			0.0000	

1% 유의수준으로 귀무가설을 기각한다. 이를 통해 확률효과 모형이 아닌 고정효과 모형을 선택하는 것이 적절하다는 것을 알 수 있다.

〈부록 10〉 하우스만 검정(지역내총생산)

변수	(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag(V__b-V__B))
	fix	ran	Difference	S.E.
이전기관(개)	461263.5	426832.7	34430.77	23838.78
이적직원(수)	13641.78	-5773.125	19414.9	5072.418
이전사업비	-10321.1	3904.283	-14225.39	3696.544
인구수	43.5511	22.77719	20.77391	6.094117
대학수	77994.49	-381026.5	459021	304692.4
면적	1849431	-4815.156	1854247	738802.9
인구밀도	-1082.071	-433.9437	-648.1278	181.0927
chi2			28.20	
Prob>chi2			0.0000	

1% 유의수준으로 귀무가설을 기각한다. 이를 통해 확률효과 모형이 아닌 고정효과 모형을 선택하는 것이 적절하다는 것을 알 수 있다.

감사의 글

부경대학교에서 보낸 6년의 시간을 마무리하려 합니다. 학생이라는 신분에서 벗어나 다음 단계로 나아가기 위해 준비하며, 저에게 많은 도움 주신 너무나도 고마운 분들에게 감사의 인사를 전하려 합니다.

행정학이라는 학문을 처음 접하는 학생으로서 학부 4년 동안 김은정, 김준현, 김창수, 서재호, 양기용, 오영삼, 이남국, 이재원, 정건섭, 허용훈 교수님께 풍부한 학식을 배울 수 있었습니다. 교수님들께서 전해주신 배움으로 석사 진학을 결심할 수 있었기에 행정학과 교수님께 감사의 인사를 전합니다.

석사에 진학한 이후, 공공정책연구소 네트워크팀에 소속되어 많은 것을 사업에 참여하며 많은 것을 보고 느낄 수 있었습니다. 프로그램을 운영하기 위한 노력들, 연구가 진행되는 과정 등 이론으로 배울 수 없었던 기획과 집행의 과정을 배울 수 있었습니다. 네트워크팀에서 도움주신 양기용 교수님, 다정하게 살펴봐주신 김은정 교수님, 연구가 무엇인지에 대해 일깨워주신 오영삼 교수님, 저의 고민을 함께 고민해 주시고 해결하기 위해 노력해 주셨던 허원빈 교수님, 석사 이후 과정에 대해 이야기해 주신 문경미 선생님, 김지수 선생님께 감사의 인사를 전합니다.

논문 심사해 주신 정건섭 교수님, 오영삼 교수님께 감사의 인사를 전합니다. 정건섭 교수님의 도시정책연구 수업을 통해 부산지역의 쇠퇴 현황을 파악할 수 있었고, 공공기관 이전 정책이라는 주제에 대해 관심을 가질 수 있었습니다. 오영삼 교수의 조언을 통해 저에게 부족한 부분과 보완해야 할 부분에 대해 인지하고 더욱 성장할 수 있었습니다. 마지막으로 저의 지도교수님인 이남국 교수님, 대학은 어떤 곳일까라는 설렘을 가득 품고 들

어간 첫 수업에서 교수님의 행정학개론 수업을 들었습니다. 연구에 대한 이해가 부족하여 면담 때마다 방향을 잡지 못했던 저에게 부족한 부분을 일깨워주시고 올바른 방향을 알려주셔서 무사히 석사과정을 마칠 수 있었습니다. 저의 대학생활 첫 시작과 끝맺음에 계시는 이남국 교수님께 감사의 인사를 전합니다.

그리고 고등학교에서 만난 너무나 소중한 102호 친구들. 멀리 떨어져 있어도 슬픈 일에는 함께 슬퍼해 주고 기쁜 일에는 함께 기뻐해 주고 새로운 도전에 응원해 주는 원희와 혜경이에게 감사의 인사를 전합니다.

대학교에서 만난 너무나 애정 하는 A4와 B1 친구들. 언제나 행복한 세정이, 다채로운 시각으로 세상을 바라보는 예린이, 밝은 에너지로 세상을 즐기는 주은이, 새로운 시도를 즐기는 가람이에게 감사의 인사를 전합니다.

대학원 과정을 함께한 너무나 고마운 친구 행림이. 8년 동안 룸메이트로 지내며 입시, 대학, 대학원까지 인생의 새로운 문을 열 때마다 두려움과 설렘을 공유했던 친구 행림에게 감사의 인사를 전합니다.

마지막으로 너무나 사랑하는 우리 가족에게도 감사의 인사를 전합니다.

감사합니다.

2022년 1월

김지희 올림