

공공기관 이전 효과 극대화 방안 모색은 지자체의 몫

- 지역경제의질적변화와선진화의계기로, 관련산업적극육성해야-

지역균형발전을위한공공기관이전대상지역이확정발표되었다. 지난6월24일 발표된 공공기관 시·도별 배치 방안에 따르면수도권에소재하고있는17개공공기관이 수도권과 대전을 제외한 12개 광역시·도로 분산 배치된다. 효율성과형평성의원칙에따라각시·도별로9개내지 15개기관이배치될계획이다.

가장 많은 관심을 보였던 한국전력은 한전기공(주)와 한국전력거래소 등 2개 자회사와함께광주로이전하게된다. 정부는이번에 발표한 배치 방안에 따라 200년부터 혁신도시 건설과 함께 공공기관 이전에 착수하여 201년까지 이전 완료할 계획임을 밝혔다.

공공기관 이전과 관련하여 여전히 많은 논란이 제기되고 있다. 이전 타당성부터 이전대상지역선정및실행가능성에이르기까지 끊임없이 문제가 제기되고 있는 것이 사실이다. 그러나, 여기서는정부의 방침이 확정되었으므로 발표대로 추진된다는 전제 아래당초기대하였던지역개발내지지역경제 효과가 어떻게 나타날 것인가 살펴보고자한다.

생산, 고용유발 등 양적 파급 효과

공공기관 이전이 지역 경제에 미치는 파급효과는크게두가지부문으로나누어 살펴볼수있다.

첫째, 양적효과즉, 지역경제의양적확대또는성장에미치는효과를살펴볼수있다. 이효과는공공기관이지역내에새로이

입지함으로써 창출하는 각종 활동이 지역 내 산업과의 연관 관계를 통하여 직·간접적으로 생산, 부가가치및고용을 유발하는 효과를 의미한다. 따라서이 효과는 계량적으로예측가능하다.

이양적파급효과는다시두가지유형의 효과로 구분된다. 첫째는청사이전 건설과 관련된 파급 효과를 예상할 수 있다. 정부 발표 안에 따르면 공공기관의 이전은 혁신도시라는신도시의건설을통하여추진되는 것이기때문에이로인한지역경제파급효과가적지않을것이다. 그러나, 이건설 파급 효과는 지속적으로 나타나지는 않고 건설기간만발생하게된다. 정부발표대로추진된다면건설파급 효과는대체로청사이전과혁신도시건설이집중적으로이루어지는 200년부터2012사이즉, 6년동안에 나타날것이다.

두번째양적파급효과는공공기관이전의 실질적인 목적과 연관된 효과이다. 즉, 공공기관이 해당 지방에 이전하여 본래의 사업 활동을 전개하는 가운데 발생하게 되는 직·간접의파급효과를생각할수있다. 이에해당되는효과는크게세가지부문을 통하여 발생하게 되는데 고유의 사업 활동에 따른 효과, 종업원의 임금 소득에 따른 효과, 그리고입주기관의지방세납부에따른효과가그것들이다.

먼저, 이전기관고유의사업활동에따른 파급 효과는 소재 지역에서 발생하는 사업비용의 지출에 따른 효과이다. 그런데언론 보도등을통하여제시되고있는이부분의

효과들은 대부분 엄밀한 분석 없이 과장되고있다. 대형공공기관이지출하는비용은 모두 본사 소재지에서 지출되는 것이 아니다. 비용지출이많은기관일수록사업범위는 전국적이며 따라서 거의 대부분의 비용 지출은 본사 소재지가 아닌 사업 지역에서 발생하게된다.

따라서, 이부분의효과분석은엄밀하게 본사소재지에서집행하는비용만을가지고 그파급효과를예측하는것이정확하다. 이러한 측면에서 대형 공공기관이 입주하여 지역에 발생시킬 것으로 예상되는 기대 효과는생각보다크지않을수도있다는점을 이해할필요가있다.

다음으로 종업원의 이주에 따른 소득과 이를 통한 소비 지출 효과를 예상할 수 있다. 이효과역시이전하는본사에근무하는 직원의소득을 통한 효과에 국한된다. 나아가이전하는 본사직원의가족이 동반이주하여정착하지않는다면그효과는크게반감될것이다. 따라서이부분의효과를극대화시키기위해서는 본사직원 가족들의완전이주를위한정책적노력이중요하다.

마지막으로 이전 기관들이 납부하는 지방세를통한 지방재정에미치는 효과라고려할수있다. 기관들이가장많이납부하는 법인세는국세이므로당해지역에이전하더라도그에따른직접적인영향은 없다고보아야한다. 이전 기관이 납부하는지방세는 해당 소재지 시·도 또는 시·군·구에 납부하는 재산세, 취득세, 등록세, 주민세등이다. 그리고지방세이외에각기관별로가

지고 있는고유의법적부담금이나지역사회에대한기부금등을고려할수있는데이와관련된지출은기관이 클수록높을것으로판단된다.

이러한사업활동의파급효과는이전기관이 지역에 입지하여 사업을 개시한 이후 매년 발생하는지속적인파급 효과이다. 대기업과달라서경기변동의영향을덜받을 가능성이 높지만 만약 이전 공공기관이 장기적으로 사업 영역을 확장 발전해 나간다면 그 만큼 지역 경제에 미치는 양적 파급 효과는커질것이다.

그러나, 이러한양적파급효과는지역경제의자체수용능력에따라그효과의규모가크게달라질수 있다는점을간과해서는안 된다. 즉, 건설및 사업 활동 둘 다 지역 경제 파급 효과를 극대화시키기 위해서는 지역경제내에이들활동과연계된산업생산 활동이 광범위하게 존재해 있어야한다. 만약 그렇지 못할 경우에는 공공기관이 자기지역에입주해있음에도불구하고그파급효과는주변대도시또는수도권으로이출될수밖에없을것이다.

지역 경제의 질적 · 구조적 변화 유도

공공기관이전의지역경제에대한두번째 기대 효과는 질적, 구조적 변화 효과다. 이 효과는 이전하는 공공기관이 지역의 혁신전파자가되어지역경제또는산업구조의질적, 구조적변화를피하는효과를의미한다. 대부분의이전공공기관들은지방차원에서 보면 새로운 지식을 창출하고 높은 부가가치를유발하는생산자서비스활동을수행하는기관들이다.

만약이들기관의이전을통하여지역경제의구조가보다상위의서비스적기능즉, 생산자 또는 비즈니스 서비스산업의 기능을강화하는방향으로전환될수있다면그효과는양적파급효과보다더큰영향력을발휘할 것이다. 정부가 이전 공공기관들을

공공기관 이전의 지역경제 파급효과

구 분	유 형	특 정
양적파급효과	◎건설파급효과 - 기관이전관련청사및혁신도시건설의 효과	◎건설기간동안예상되는건설활동에따른 파급효과
	◎사업파급효과 - 사업비지출효과 - 소비지출효과 - 지방세증대효과	◎이전완료후매년지속적으로예상되는 효과
질적 · 구조적 파급효과	◎혁신매개를통한지역경제의질적, 구조 변화내지성장유발효과	◎지방정부의적극적인의지와계획추진에 의하여달성

한전 등 3개 기관 이전의 광주 · 전남 지역 경제 파급 효과

구 분	건설파급효과	사업 활동 파급 효과
지출비용(억원)	2,026	2,455
생산유발효과(억원)	881	2,535
고용유발효과(명)	851	1,777

주: 1) 건설파급효과는건설기간중에발생하는총효과
2) 사업 활동 파급 효과는 사업비 지출, 종업원 가계 소비지출, 지방세납부등의의하여매년지속적으로발생하는효과

중심으로 혁신도시를 만들려는 이유는 이러한 의도에서이다. 지역경제에대한양적 파급 효과는 이러한 질적 · 구조적 변화가 동반될때더크게나타날것이다. 기본적으로 산업구조가취약한도단위에서이러한 효과를 기대하기는 어렵지만 광역시의 경우에는 공공기관의 이전을 통한 도시 경제의질적변화와선진화를유도하는것이가능할수도있다. 이는전적으로지방정부의 적극적인 의지와 계획적인 실행 노력 여부에달려있다.

사례 분석: 한전 이전의 경제 파급 효과

공공기관 이전의 지역 경제 파급 효과는 계량화가 가능한 부분이다. 광주시에는 한국전력본사와화회사로서한전기공과전력 거래소가배치되는데, 이기관들의관련 지출비용을지역간산업연관모형을이용하여 그 파급 효과를 계측할 수 있다. 기본 모형을 활용하여 개략적으로 분석해 보면 파급 효과는다음과같다.

본 분석 모형에서는자료 이용의 한계와 지역 경제의 특성을 고려하여광주와 전남을한지역으로간주하여그파급효과를분석하였다.

첫째, 3개기관의순수청사관련지출비용은2,026억원정도로추정되며이에따른 지역 내생산유발효과는881억원, 그리고 고용 유발 효과는851명 정도로 추정된다. 건설에따른이효과는최소한도의비용만을 고려한 것으로 혁신도시 건설과 관련된 제반조성비용과종업원의이주정착을위한 주택 건설 비용 등은 모두 제외하였다. 그리고 건설 파급 효과는 건설 단계에서만 발생하는 총효과로서 만약 3년 정도 기간 동안 공사가 균등하게 추진된다면 그 효과는 공사가 이루어지는 3년 동안 매년 생산유발효과가294억원, 그리고고용유발효과가284명정돈타나게된다. 건설파급효과는광주지역에투입되는청사건설비용에비하여적게나타나고있는데이는광주 · 전남지역내 건설산업의공공사업수주비율이상대적으로낮아그만큼지역외이출이크기때문이다.

둘째, 사업비지출, 직원가계소비지출, 그리고지방세납부등공공기관의사업활동 총 지출 비용은2,455억원이고, 그에따른생산유발효과는2,535억원, 그리고고용유발효과는1,777명으로나타났다. 사업 활동파급효과는매년같은규모의예산지출이 이루어진다고 보면 매년 이러한 유발

효과를 지속적으로 발생시킨다고 볼 수 있다. 만약 광주 및 전남 지역 경제가 자체 흡수능력 즉, 보다 많은 생산 및 서비스 제공 능력을 갖고 있다면 이보다 더 큰 파급효과를 창출할 수 있을 것이다.

효과 극대화 노력

광주시가 한전 이전에 따른 파급 효과를 극대화시키기 위해서는 보다 적극적인 관련 산업 육성 노력이 필요하다.

즉, 한전 본사에서 이루어지는 활동의 파급 효과를 지역 경제에 확산 시켜 나가기 위해서는 엔지니어링 기술 서비스, 건축토목 관련 서비스, 법무 및 회계 지원 서비스, 소프트웨어 및 컴퓨터 관련 지원 서비스, 금융 및 보험 서비스, 정보 제공 서비스 등의 관련 생산자 서비스 산업 육성이 요구된다. 특히, 이들 활동을 지원하고 매개시키는 역할을 담당하는 지역 내 대학의 연구 활동이 중요하다.

물론 한전의 광주시 이전에 따른 이러한 수요는 일차적으로 지역 내에서 발생할 것이다. 그러나 만약 지역 내 대학 또는 연구 기관과 관련 산업의 적극적인 뒷받침이 없다면 그 효과는 역외로 이출될 수밖에 없을 것이다.

한편, 한전 이전의 소비 지출 효과를 예상할 수 있으나 이는 가장 낮은 수준의 지역 경제 파급 효과에 불과하고 여기에 머물러서는 안 된다.

수도권에서 국제 경쟁력을 확보해 온 한전의 이전을 통하여 지역 경제 및 산업 구조의 혁신을 추진하려는 전략적 노력을 적극 전개함으로써 비로소 한전 이전의 지역 경제 파급 효과는 극대화될 것이다. 물론 이러

한 노력은 전적으로 광주 시 자체의 몫이다. 



윤영선

한국건설산업연구원 선임연구위원
ysyoon@cerik.re.kr

그래픽 뉴스

1999 ~ 2000년 주요국 도시별 일반 여건 및 생활 환경 비교

	서울	도쿄	상해	북경	홍콩	싱가포르	런던	LA	뉴욕
일반 여건									
인구(천명)	10,276	12,310	13,417	11,363	6,803	3,437	7,387	10,014	8,085
인구밀도(k㎡)	16,975	5,629	2,116	683	6,173	4,931	4,679	947	10,274
노령화지수(%)	36.2	146.6	72.5	73.2	74.4	36.9	65.8	45.0	60.4
가구당인구(명)	2.94	2.16	2.76	2.74	3.12	3.93	2.37	3.09	2.50
경 제									
사업체(개)	748,953	724,769	273,931	170,108	288,900	211,854	**384,900	**231,948	*203,803
실업률(%)	4.5	5.0	4.9	5.3	7.9	5.4	7.1	7.0	8.4
GRDP(십억원)	175,230	958,120	90,446	11,109	197,972	112,098	-	447,019	**406,000
CPI*	111.9	97.5	100.7	94.9	98.4	101.1	103.9	109.0	111.9
*2000년 기준 **2000년 자료									
건 설									
주택보급률(%)	86.2	*63.5	-	-	180.6	79.7	99.4	-	-
아파트비율(%)	47.8	52.9	-	-	-	-	37.0	33.6	-
*무상임대주택으로 보급된 주택은 제외									
문 화									
도서관(개)	47	-	35	26	70	41	-	89	*214
1인당공원면적(㎡)	15.4	70.4	18.2	-	2.8	-	-	13.1	-
*2000년 기준, 공공대학 및 전문 특수 도서관 포함									

자료: 서울시 2004 서울서베이.

2005 세계 도시 물가 수준 순위

()는 2004년도 순위 물가지수

도쿄 ①	(1)	134.7	제네바 ⑥	(6)	113.5
오사카 ②	(4)	121.8	취리히 ⑦	(9)	112.1
런던 ③	(2)	120.3	코펜하겐 ⑧	(8)	109.5
모스크바 ④	(3)	119	홍콩 ⑨	(5)	109.5
서울 ⑤	(7)	115.4	오슬로 ⑩	(15)	105.3

자료: 머서휴먼리소스컨설팅(MHRC).