
연구보고서

공공기관 지방이전의 여건변화와 노조의 대응에 관한 연구

2009.12

연구기관: 한국노동사회연구소

<연구진>

연구책임자 : 조명래(단국대 사회과학부 교수)

연 구 자 : 노광표(한국노동사회연구소 부소장)

최승철(환경정의 연구소 부소장)

이명규(한국노동사회연구소 연구위원)

<제 목 차 례>

제1장 서론	1
제2장 지역발전정책과 공공기관이전	3
2.1 참여정부의 국가균형발전정책	3
2.2 MB정부의 지역발전정책과 광역경제권발전	6
2.3 공공기관 지방이전의 노정간 협약과 추진공과	11
제3장 공공기관 지방이전 정책의 진단과 평가	16
3.1 참여정부의 지방이전 프로그램	16
3.2 MB정부의 지방이전추진과정의 문제	22
3.3 노정협약에 의한 이전의 구속력	23
3.4 이전계획과 이전지원 프로그램의 적실성	29
3.5 공기업 선진화와 이전기관의 조직/직무재편	28
3.6 혁신도시의 조성방식과 전망	30
제4장 진단평가의 종합과 노조의 대응 방안	112
4.1 진단평가의 종합과 대안	112
4.2 노조의 대응 방안	122
참고문헌	132

<표 차 례>

<표 2-1-1> 참여정부의 균형발전전략의 구성	4
<표 2-2-2> 참여정부와 MB정부의 지역정책 비교	9
<표 2-2-2> MB 정부 지역발전정책 기본방향과 전략	6
<표 2-3-1> 공공기관 지방이전 및 혁신도시건설의 추진공과	3 1
<표 2-3-2> 주요추진실적 (09년 9월 현재 기준)	4 1
<표 2-3-3> 사업 추진 상의 7대 쟁점	5 1
<표 3-1-1> 수도권 공공기능의 입지 현황(2005년 현재)	6 1
<표 3-1-2> 공공기관 지방이전의 배경과 원칙	7 1
<표 3-1-3> 수도권소재 이전검토대상 공공기관의 규모	8 1
<표 3-1-4> 참여정부의 공공기관 지방이전 정책의 특징	8 1
<표 3-1-5> 공공기관 지방이전 및 잔류기준	1 2
<표 3-1-6> 공공기관의 기능별 유형	1 2
<표 3-1-7> 혁신도시 입지 선정을 위한 평가 기준	4 2
<표 3-1-8> 강원도의 혁신도시 후보지의 평가 결과	5 2
<표 3-2-1> 혁신도시건설 관련 예상 문제점 및 대응방안	8 2
<표 3-2-2> MB정부출범 이후 공공기관 지방이전 정책의 변화	9 2
<표 3-2-3> 국가균형발전특별법의 비교	0 3
<표 3-2-4> 3차 이전계획 심의기관 중 수도권 잔류 인원 및 부서	2 3
<표 3-2-5> 광주전남지역 이전기관의 이전추진현황	3 3
<표 3-3-1> 노정협약 체결을 위한 주요 협약과정	8 3
<표 3-3-2> 공공연맹 노정협약	9 3
<표 3-3-3> 공공노련 노정협약	0 4
<표 3-3-4> 특별법(안)에 대한 노조의 주요 요구와 정부의 검토의견	3 4
<표 3-3-5> 건교부에 대한 공공연맹의 요구사항(2007.10)	4 4
<표 3-3-6> 지역별 입지선정과정에서 벌어진 문제점	5 4
<표 3-4-1> 이전대상 기관 선정 기준	0 5

<표 3-4-2> 이전기관의 시도별 배치 현황	1 5
<표 3-4-3> 이전공공기관 지방이전계획 내용	2 5
<표 3-4-4> 이전 대상 공공기관 현황	3 5
<표 3-4-5> 지방이전 기관 승인 현황(2009년 10월 현재)	4 5
<표 3-4-6> 28개 공공기관의 희망 이전 지역 수용 현황	5 5
<표 3-4-7> 이전비용 부족을 주장하는 기관 수 현황	6 5
<표 3-4-8> 중앙정부 이전지원 방안 추진 현황(38개 과제)	8 5
<표 3-4-9> 시도별 이전지원계획 수립 내용	2 6
<표 3-5-1> 공기업 선진화 방안 종합(1-5차)	8 7
<표 3-5-2> 이전 예정 공공기관 중 폐지·통합·기능조정·민영화되는 기관	9
<표 3-5-3> 공공기관 이전 및 혁신도시 건설 로드맵	3 8
<표 3-5-4> 기관별 정원 조정안(이전 공기업을 중심으로)	6 8
<표 3-5-5> 지방이전 공공기관의 전산센터 이전 준비 현황	0 9
<표 3-6-1> 혁신도시의 기능중복의 예	3 9
<표 3-6-2> 다른 사업과 혁신도시사업의 기간비교	6 9
<표 3-6-3> 지역별 혁신도시의 차별화 방안	7 9
<표 3-6-4> 혁신도시건설 시행자의 지역분담	8 9
<표 3-6-5> 혁신도시의 개발규모와 비용	8 9
<표 3-6-6> 유형별 혁신도시 토지이용계획(단위 :%)	9 9
<표 3-6-7> 지역별 녹지비율	001
<표 3-6-8> 각 시기별 이전계획 심의의 주요 결과	201
<표 3-6-9> 09년도 혁신도시건설지원사업 기반시설사업비 집행현황	301
<표 3-6-10> 각 지자체의 이전지원계획	401
<표 3-6-11> 각 지역별 2009년 예산안(단위 : 천원)	5 0 1
<표 3-6-12> 세종시 원안과 수정안의 비교	701
<표 3-6-13> 세종시 정부안과 대구경북 중첩 프로젝트	8 0 1

<그 립 차 례>

<그림 2-2-1> MB정부의 광역권발전전략구도	8
<그림 2-3-1> 공공기관의 지방이전에 관한 노정협약의 두 가지 차원	1 1
<그림 2-3-2> 노조를 중심으로 본 공공기관 지방이전의 추진구조	2 1
<그림 3-1-1> 공공기관 지방이전을 위한 범정부 추진체계	9 1
<그림 3-1-2> 시도별 공공기관 배치과정	2 2
<그림 3-2-1> 지역발전위원회의 조직도	1 3
<그림 3-3-1> 공공기관 지방이전에 따른 주요 지원 방안	1 4
<그림 3-6-1> 혁신도시의 유형	1 9
<그림 3-6-2> 김천혁신도시 개발계획	4 9

제1장 서론

민주노총 공공운수연맹은 ‘(공공기관)이전의 원활한 추진지원 및 노동자의 권리 보호’에 관한 노정간 협약을 2005년 6월23일 체결했다. 이보다 이틀 앞서, 한국노총 산하의 공공노련과 금융노조도 유사한 취지의 노정협약을 체결했다.

노정협약은 참여정부가 추진한 국가균형발전의 대의명분을 노와정이 함께 공감하면서 공공기관의 원활한 지방이전을 위한 상호 협력과 지원을 약속하는 것으로서 협약의 일환으로 정부와 노조는 상설협의체를 구성하고 이를 통해 이전과 관련한 제반의 사항을 점검하고 조율하기로 하였다.

최소한 참여정부 기간 동안, 협약이행을 위한 노와정간의 대화와 협력은 국가균형발전을 위한 국정운영의 전체 틀 내에서 나름대로 일정하게 지속되었다고 평가할 수 있다. 그러나 2008년 이명박 정부가 들어서면서 그 흐름은 현저하게 약화되었고, 급기야 중단될 지경까지 이르고 있다.

이명박 정부는 참여정부의 최대 역점사업인 ‘국가균형발전’을 지워내고 그 자리에 자기들의 정치적 색깔을 드러내는 국토발전(예, 광역경제권구상)을 채워 넣으려고 하고 있다. 이러한 정치공학으로 인해 참여정부의 입김이 작용했던 ‘공공기관 지방이전과 혁신도시 건설’사업은 그 추진력을 급격하게 잃고 있고, 그와 함께 노정협약도 무의미한 것으로 취급받고 있는 실정이다.

물론 새 정부는 공공기관 지방이전과 혁신도시건설을 포기하겠다는 공식적 입장을 밝힌 적이 없기는 하다. 이 점에선 노정협약도 여전히 유효하다 할 수 있지만 현실은 사뭇 다르다. 전(前) 정부의 정책이란 이유로, 새 정부는 국가균형발전과 공공기관 지방이전에 대해 어떠한 책임 있는 모습을 보이지 않고 있고 마찬가지로, 새 정부는 노정협약의 이행과 관련하여서도 어떠한 책임 있는 태도를 취하지 않고 있다.

지금과 같이 협약이행의 전망이 불투명한 상태는 국가균형발전의 퇴행이란 국가 사회적 문제를 야기할 뿐 아니라 공공기관 지방이전의 당사자인 노조와 기관이 예측 가능한 목표를 가지고 각자의 주어진 역할과 책무를 올바르게 수행할 수 없게 할 뿐이다. 어떤 경우든 이는 바람직하지 못한 것이다. 그렇다면,

협약의 당사자로서 노조는 무엇을 어떻게 해야 하는가?

본 연구는 이 물음에 답을 찾기 위한 목적으로 수행되어졌으며 연구과업은 크게 3 영역으로 나뉜다.

- (1) 국가균형발전의 정책 환경 변화에 따른 협약이행 여건의 분석
- (2) 공공기관 지방이전의 진단평가를 통한 문제점 및 향후 전망의 도출
- (3) 노조의 관점에서 바람직한 대안의 제시

제2장 지역발전정책과 공공기관 이전

2.1 참여정부의 국가균형발전정책

1) 3분법에 입각한 국가균형발전

참여정부의 12대 국정과제 중 하나는 ‘국가균형발전’으로서 국정과제의 하나지만 ‘국가균형발전’은 참여정부의 정치이념성을 집약해주는 가치개념이기도 하였다. 이는, 수도권 일극 중심의 중앙집권적 국가시스템으로는 더 이상의 한국 사회 발전을 기대할 수 없다는 통치권자의 통치철학의 반영이었다. 따라서 참여정부의 국가균형발전정책은 역대 정부가 추진했던 기존의 균형발전정책과 달리 한국사회의 공간적 발전 시스템 재편을 겨냥한 포괄적이면서 통합적인 전략으로서 내용과 위상을 가지고 있었다. 참여정부의 균형발전이 이른바 3분법에 입각하고 있다는 것은 이를 의미한다.

3분법은 정부혁신과 권력의 지방이양을 통한 ‘분권’, 서울을 포함한 수도권에 집중되어 있는 중추기능시설을 지방으로 옮기는 ‘분산’, 지역이 하나의 독자적이면서 자율적인 혁신시스템으로 작동하는 ‘분업’을 말한다. 참여정부의 국가균형발전은 이렇듯 통치권자의 철학과 정권 차원의 전략적 지지를 바탕으로 하여 국정의 최우선 과제로 추진되었다. 그 만큼 정책추진의 권력적 기반이 두터웠음을 의미한다. 또한 내용면에서도 3분법으로 나누면서도 상호 연동적으로 추진됨으로써 한국 사회의 중앙집권적 시스템을 재편하는 데 적잖은 기여를 할 것으로 기대되었다.

2) 국가균형발전의 제도화

국가균형발전을 국정의 최우선 과제로 추진하기 위해 참여정부는 기존의 관료 시스템 대신 대통령이 직접 관장하면서도 국민 대표들이 참여해 추진하는 이른바 ‘거버넌스’ 시스템을 도입했다. 참여정부에서 이는 대개 대통령 직속의

각종 위원회로 가시화되었다. 국가균형발전위원회, 정부혁신지방분권위원회, 신행정수도이전추진위원회(후에 행정중심복합도시추진위원회로 전환)는 참여정부의 3대 대통령직속위원회로 설치된 것이다. 이 3대 대통령위원회는 균형발전의 3대 영역, 즉 분권, 분산, 분업을 구체적인 정책과제로 추진했던 거버넌스 기구에 해당한다. 이를테면, 분권은 정부혁신지방분권위원회가 관장했고, 분산과 분업은 국가균형발전위원회가 전담했으며, 분권·분산·분업을 통합하는 선도적 과제로서 행정수도이전은 행정수도이전추진위원회가 담당하는 방식이었다.

<표 2-1-1> 참여정부의 균형발전전략의 구성

<3분법에 의한 균형발전전략>	<선도·통합적 전략>
분산: 공공기관 지방이전과 혁신도시건설(국가균형발전위원회)	⇔ 신행정수도(행복시)
분업: 지역별 자율적·통합적 혁신체제 구축(국가균형발전위원회)	⇔ 건설(신행정수도이전추진위원회)
분권: 정부혁신·지방분권(정부혁신지방분권위원회)	⇔

3분법에 입각한 국가균형발전이 안정적으로 추진될 수 있도록 하기 위해 관련법이 제정되었다. 국가균형발전을 위한 ‘국가균형발전특별법’, 정부혁신 및 지방분권을 위한 ‘지방분권특별법’, 행정수도이전 지원을 위한 ‘신행정수도특별법’(후에, 행정중심복합도시건설추진법으로 대체)이 2003년 12월 제정되었는데 이 세 법을 ‘균형발전 3대법’이라 부르고 있다.

한편 대통령 직속 위원회가 국가균형발전을 위한 중앙정부 차원의 거버넌스 기구라면, 지방자치단체 차원에서도 다양한 참여형 거버넌스 기구가 구성되었다. 지자체와 시민사회가 함께 참여하는 ‘지역혁신위원회’가 대표적인 예이다.

3) 국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 및 혁신도시건설

국가균형발전을 위한 과제 중의 하나가 ‘공공기관 지방이전 및 혁신도시건설’으로, 이는 3분법적 균형발전 과제 중에서 ‘분산’부문에 해당한다. 그리고 공공기관 지방이전 및 혁신도시건설은 다음과 같은 원리로 균형발전에 기여하도록 되어 있었다. 첫째, 수도권 소재 공공기관 중에서 지방이전이 가능한 기관을 선

별해 지방으로 이전시키면, 우선 수도권 집중압력을 덜어내는 효과를 갖게 된다. 둘째, 지방으로 이전한 공공기관은 각 기관이 가지는 역량과 자원을 이용해 지역발전을 선도할 혁신 창출자 역할을 하게 된다. 셋째, 공공기관과 함께 관련 공공 및 민간기관들을 집적시키고 이들 간에 협력적 네트워크가 만들어지면, 이전지는 하나의 혁신거점(혁신도시)로 기능하게 될 것이다. 넷째, 혁신거점을 중심으로 지역별 지속가능한 발전이 이루어지면, 이는 곧 국토 전체의 균형발전을 가져오게 될 수 있다.

공공기관의 지방이전은 수도권 집중완화와 비수도권 지역의 혁신거점 형성이란 두 가지 균형발전 효과를 만들어내지만, 공공부문이 이를 주도적으로 한다는 데 중요한 특징이 있었다. 반면 민간 기업이 이러한 역할을 담당하도록 되어 있었던, 또 다른 균형발전전략의 하나가 기업도시의 조성이었다. 말하자면, 기업도시 조성은 민간부문이 이끄는 국가균형발전전략의 한 부분이었던 것이다. 균형발전의 일환으로서 공공기관의 지방이전 및 혁신도시건설은 참여정부 초기부터 구상되었다. 2003년 6월, ‘국가균형발전을 위한 대구구상’을 통해 공공기관 지방이전 방침이 처음으로 발표되었고, 2004년 4월부터 시행된 ‘국가균형발전특별법’은 공공기관의 지방 분산을 추진할 수 있는 법적 근거가 되었다. 이후, 참여정부 기간 동안 공공기관지방 및 혁신도시건설은 크게 4단계로 나누어 추진되었다.

첫째, 공공기관 지방이전계획의 수립 및 발표(2005.6.24) : 중앙-지방간 기본협약(2005.5) 및 노정협약(2005.6)을 거쳐 수도권 소재 공공기관을 12년까지 지방으로 이전하고, 이를 수용하기 위한 혁신도시를 건설기로 결정(국무회의).

둘째, 10개 혁신도시 입지 선정(2005.12) : 혁신도시 입지선정지침에 따라 각 시도별로 구성된 ‘입지선정위원회’의 평가결과로 10개 혁신도시 확정

셋째, 혁신도시 개발 구상(2006.2-12) : 전문기관의 용역과 전문가 자문을 거쳐 혁신도시별 개발방향, 수용인구 및 개발규모 등 개발기본구상 마련

넷째, 혁신도시특별법령 제정·시행(2007.2.12발표) : 혁신도시 개발절차, 이전공공기관 지원 근거 등 혁신도시 건설시책의 지속적 추진을 위한 법적 토대 마련

2.2 MB정부의 지역발전정책과 광역경제권발전

1) MB정부의 등장과 균형발전정책의 퇴행

이명박 정부의 등장으로 참여정부의 균형발전정책은 전반적으로 중단되거나 퇴행하고 있는데, 균형정책을 퇴행시키는 요인은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 참여정부와의 정치적 단절과 차별성을 위해 균형정책이란 이름의 각종 시책을 의도적으로 무력화

둘째, 평등과 분배를 전제하는 균형에 대한 시장주의자(현 정부의 주도세력)들의 체질적 거부

셋째, 한국사회에서 균형발전의 의미와 그 가치에 대한 이념적 거부 혹은 잘못된 이해

<표 2-2-2> MB 정부 지역발전정책 기본방향과 전략

기본방향	추진전략 및 과제
• 세계화에 대응하는 광역경제권 • 지역개성을 살린 특성화된 지역발전 • 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전 • 지역간 협력·상생을 통한 동반 발전	• 전국의 성장 잠재력 극대화: 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 단위로 차별화된 발전 • 신성장동력발굴 및 지역특화발전: 지역별 비교우위를 토대로 지역의 특성, 개성을 살린 신성장동력 창출 • 행·재정적 권한의 지방이양 등 분권강화: 특별지방행정기관 지방이관, 지방재정 자율성 제고, 지방계획·개발권 강화 등 • 수도권·지방 상생발전: 지방기업유치 및 투자여건 획기적 제고, 지방발전과 연계하여 수도권 규제 합리화 • 기존시책 발전·보완: 혁신·행정중심도시·기업도시 발전적 보완

* 출처: 국가균형발전위원회, 2008, '상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략' (지역발전정책 추진전략 보고회의 자료), p.5.

참여정부의 균형발전정책과 차별화를 위해 MB정부는 '지역발전정책'이란 용어를 의도적으로 사용하면서 그 기본방향과 추진전략·과제를 설정하고 있다.

MB정부의 지역발전정책에서 핵심은 ‘세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토 공간 구축’에 있고, 이를 뒷받침하는 기초개념은 ‘균형’에 대책이 되는 ‘경쟁’이 핵심이다. 균형이 경쟁을 포괄하는 상위의 개념이라고 본다면, 경쟁 중심의 지역발전정책은 그 만큼 퇴행이라 할 수 있을 것이다.

2) 광역경제권개발전의 제도화

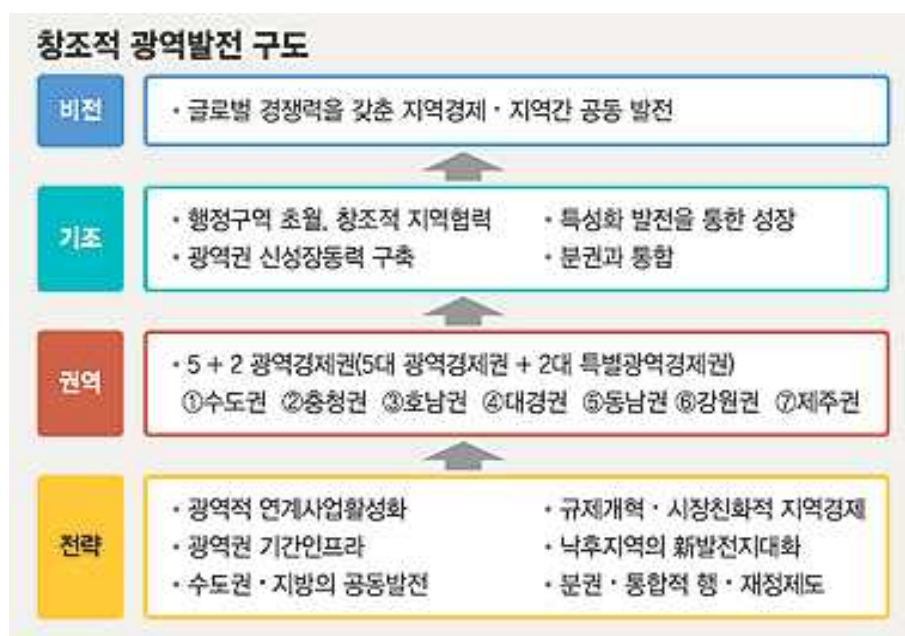
2008년 1월 대통령직인수위원회는 새 정부가 추진할 지방육성정책으로 ‘광역경제권 발전구상’을 발표했다. 그리고 일련의 정책화 과정을 거쳐 ‘광역경제권발전’은 MB정부의 간판 지역정책이 되었다. 광역경제권개발은 참여정부의 균형발전정책이 행정구역 단위에 고착되어 지역 간 사업의 중복, 한정된 국가자원에 대한 소모적 경쟁, 수도권과 지방의 대립 등의 문제를 낳았다는 인식에서 출발한 정책이었다. 이러한 인식을 바탕으로 새 정부는 국내 지역 간 경쟁과 균형을 전제하던 지역의 위상을 글로벌 체제에서 경쟁력을 추구하는 것으로 바꾸고, 이를 실현하기 위해 시·도의 경계를 넘어서는 광역경제권을 새로운 공간발전 단위로 설정했다. 이에 MB 정부는 ‘광역경제권의 글로벌 경쟁력 확보’를 최종목표로 하고, 지방 광역권을 수도권 수준의 거점으로 육성하는 것을 중간목표로 하는 ‘창조적 광역발전 구상’을 발표했다.

창조적 광역발전 구상은, 글로벌 경쟁력 확보를 위한 지역단위로는 인구규모, 인프라 및 산업집적도, 역사문화적 특수성과 지역 정서 등을 감안해 인구 500만명 정도로 묶은 5대 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권)과 2대 특별광역경제권(강원도, 제주특별자치도)을 설정하고 있다. 광역경제권개발을 위한 6대 전략은 ①광역경제권 연계사업의 활성화, ②시장 친화형 지역경제 활성화, ③광역경제권 기간 인프라 확충, ④낙후지역 신발전지대로의 전환, ⑤수도권과 지방의 공동발전체제 형성, ⑥협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천으로 구성되었다.

광역경제권발전 등 새로운 지역발전전략을 제도적으로 뒷받침하기 위해 MB 정부는 참여정부의 ‘국가균형발전특별법’을 개정하였다(개정안은 2009년4월22일 공포). 당초 법명을 ‘지역발전특별법’으로 변경하려 했지만, 이는 실현되지 못했고 대신, 법안에 담으려고 했던 내용, 즉 참여정부의 균형발전에 관한 것을 지

우고 광역경제권발전에 관한 것으로 대체하고자 하는 부분은 대부분 관철되었다. 개정법에서 ‘지역균형’이란 용어는 대부분 ‘지역발전’으로 대체되었고, ‘지역혁신’은 삭제되거나 ‘지역발전’으로 바뀌었다. 기구와 재정과 관련하여서도, 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로, 국가균형발전기획단을 지역발전기획단으로, 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 바꾸었다.

<그림 2-2-1> MB정부의 광역권발전전략구도



3) ‘광역경제권발전’중심 지역발전정책의 문제점

참여정부와의 정치적 차별화를 위해 의도적으로 기존정책을 폐기하고 새로운 정책을 채택함으로써 장기적인 집행을 요하는 국토정책의 단절에 따른 사회적 (혼란) 비용과 함께, 정책을 처음부터 다시 시작해야 하는 데 따른 사회적 비용을 이중적으로 발생시켰다. 내용적으로도 광역경제권발전은 분권·분산·분업, 즉 3분법(分法)을 입체적으로 강구하는 참여정부의 통합적·단계적 균형발전정책의 하위 부분적인 것에 불과했다.

<표 2-2-2> 참여정부와 MB정부의 지역정책 비교

참여정부	비교부분	MB정부
3분법적 균형발전	지역발전 목표	글로벌 경쟁력
기존행정구역에 기반	지역단위	행정구역 초월
클러스터, 혁신도시 등 도시 중심	사업단위	도시와 광역경제권 있는 벨트 형성
수정법 상의 특별 광역권 점진적 완화	수도권 규제	광역경제권의 하나 규제합리화(전면완화)
기존 행정기관	지역 주관청	시·도간 자율적 협의체 (의결·집행기구로 합법화)
대통령직속 국가균형발전위원회	중앙 주관청	대통령직속 지역발전위원회
국가균형발전특별법	근거법	개정 국가균형발전특별법

광역경제권은 단순한 권역구분 이상으로 실효성이 있는 발전의 공간단위로 기능하기가 힘들 것으로 여겨지며, 이 점에서 광역경제권발전전략은 비전적 공간계획에 불과할 수 있다. 만약 실효성이 있는 공간단위로 기능하면, 국토계획법 상의 권역이나 행정 권역과의 불일치 혹은 마찰을 낳을 가능성이 크다.

MB정부의 지역발전정책은 글로벌 경쟁력을 확보하기 위해 광역경제권을 중심으로 특성화와 연계적 발전을 도모하되, 광역경제권 간에는 대등한 상생적, 동반적 관계를 전제로 한다. 수도권을 여러 광역경제권으로 하나로 보고, 기존의 차별적인 규제(예, 수정법)를 철폐하려는 의도가 배경에 깔린 것이다. 그러나 지방광역경제권이 수도권과 대등하게 경쟁하거나 협력할 수 없는 현실에서, 수도권에 대한 일방적 규제 철폐는 ‘수도권의 쓰나미 효과’를 낳아 비수도권의 상대적 침체를 가속화시킬 것으로 예상된다.

시장친화주의를 표방하는 MB 정부는 ‘광역경제권 투자활성화 여건의 획기적 조성을 위해 규제완화 등 수요자 중심, 기업맞춤형 지원 시스템을 전국적으로 구축’하는 전략을 강구하고자 했다. 그러나 ‘규제완화와 경쟁’을 통한 지역발전 전략은 규제가 없고 경쟁력 있는 지역으로 자원의 집중을 부추기는 반면, 그렇지 않은 지역은 성장의 정체를 겪게 되고 그 결과 국토구조는 승자독식구조로 고착될 수 있다.

광역경제권발전 관련 사업이 실제 추진되면, 중앙정부의 개입이 광범위하게 이루어지고, 나아가 지방에 대한 간섭과 영향력이 필연적으로 커지게 될 것이

다. 이는 MB정부가 추진하고 있는 행정구역개편과 맞물려 ‘신중앙집권주의’를 불러올 수 있다. 아울러 중앙정부가 권한과 예산을 권역별로 배분하는 가운데, 이를 둘러싼 권역 간 혹은 권역 내에서의 극심한 경쟁과 갈등을 촉발할 수도 있다.

4) MB정부에서 공공기관 지방이전과 혁신도시건설

‘공공기관 지방이전과 혁신도시건설’은 MB정부 지역발전정책의 5대 전략의 하나, 즉, ‘기존 시책 발전·보완’에서 ‘혁신도시’에 관한 것으로 다루어지고 있다.

MB정부 혁신도시의 발전적 보완방안

- ① 자족기능을 갖출 수 있도록 10개 혁신도시를 자발적으로 보완
- ② 공기업 민영화·통폐합으로 공백 발생시, 지자체가 중심이 되어 지역 실정에 맞게 보완방안을 제시하고 지역발전위원회가 최종 조율
- ③ 중장기적으로 광역경제권과 연계하여 성장거점도시로 육성

이렇듯, 공공기관 지방이전과 혁신도시건설은 광역경제권 속에서 추진될 가능성은 있지만, 이를 현실화시킬 MB정부의 의지는 미약해 보인다. 이는 MB정부가 참여정부의 균형발전정책을 전반적으로 축소하거나 대체하려는 입장을 가지고 있기 때문이다. 이에 따라 (참여정부 시절) 국가적 수준의 통합 제도적 틀(3분법)이 와해된 상태에서, ‘공공기관 지방이전과 혁신도시건설’(분산의 일환)은 의례적이고 형식적인 절차에 의해서만 추진되고 있을 뿐이다. 가령, ‘지역발전위원회’는 공공기관지방과 혁신도시건설을 의례적으로 다루고 있는 반면, 실무적인 것은 국토해양부의 공공기관지방이전추진단이나 지방자치단체 차원에서 형식적 절차에 의해서만 다루어지고 있다.

최근 들어 MB정부의 실세들이 참여정부가 최대의 역점사업으로 추진했던 세종시 건설 원안이 실효성이 없다는 것(예, 자족성 부족, 행정 비효율성 증대)을 내세워 대폭 수정하거나 전면 중단해야 한다고 주장하고 있다. 이로 인해 5~6

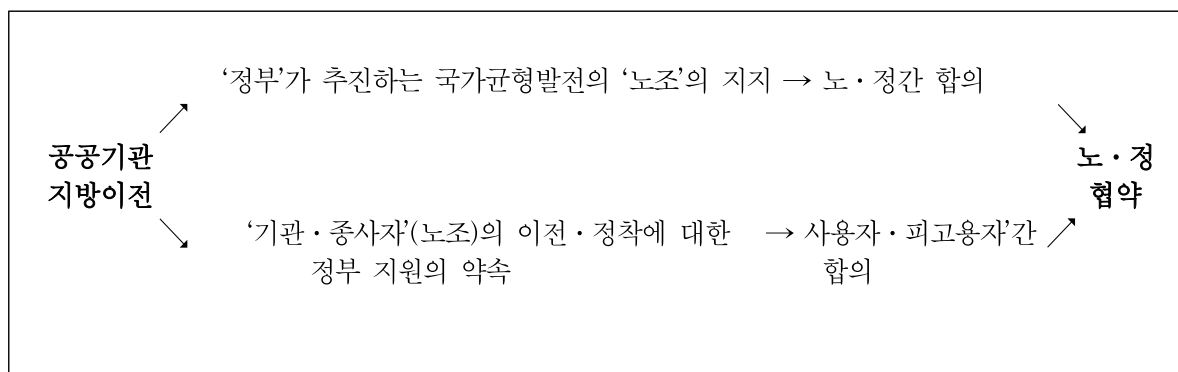
년 전 행정수도이전을 둘러싼 갈등이 재연하면서 세종시의 전망이 극도로 어둡게 되었다. 세종시와 혁신도시는 서로 연관성을 가지고 조성되도록 되어 있기 때문에 세종시 원안의 축소 내지 폐지는 연관된 균형발전 과제, 특히 공공기관 이전과 혁신도시건설 마저 축소 내지 폐지가 불가피할 전망이다.

2.3 공공기관 지방이전의 노정간 협약과 추진공과

1) 추진 구조

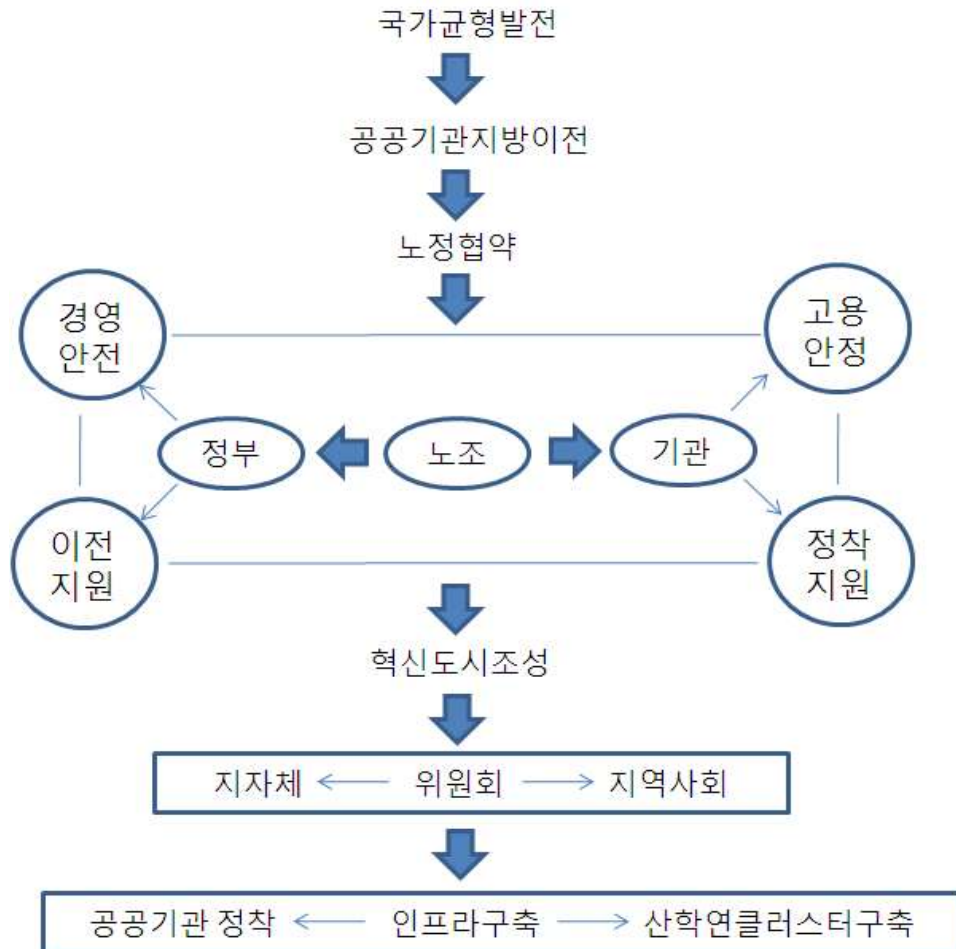
‘공공기관 지방이전과 혁신도시건설’은 참여정부가 추진한 국가균형발전정책 중 ‘분산정책’에 해당한다. 참여정부는 국가균형발전위원회를 중심으로 다양한 이해당사자들이 참여하는 범정부적 기구를 통해 공공기관 지방이전과 혁신도시건설을 추진해 왔다. 그리고 사업으로서 공공기관 지방이전과 혁신도시건설은 다른 균형발전정책과제들(예, 세종시 건설, 지역혁신체제 구축)과 상호연관 속에서 추진되어 왔다.

<그림 2-3-1> 공공기관의 지방이전에 관한 노정협약의 두 가지 차원



공공기관 지방이전과 혁신도시건설은 국가균형발전위원회가 관장하는 정책과 제였지만, 관련된 핵심 이해당사자로는 ①중앙정부부처 및 국가균형발전위원회, ②해당기관과 노조, 그리고 ③이전지 지방자치단체를 꼽을 수 있다.

<그림 2-3-2> 노조를 중심으로 본 공공기관 지방이전의 추진구조



이중 ‘공공기관의 지방이전과 혁신도시건설’의 조건과 방식을 둘러싼 이해관계는 정부의 관련부처(그리고 국가균형발전위원회)와 이전 대상기관의 노조 사이에 가장 첨예하게 설정되어 있었다. 공공기관의 지방이전과 혁신도시건설을 위한 정부와 노조의 관계는 ‘공공기관의 지방이전’과 관련된 부문과 ‘혁신도시건설’에 관한 부문으로 나뉜다.

‘공공기관의 지방이전’을 둘러싼 정부와 노조의 관계는 ‘노-정’ 관계에 더해 ‘사용자와 피고용자’의 관계가 결합되어 있다. 이 두 측면은 공공기관이전의 원활한 추진을 위해 체결한 양측간 협약(2005년 5월)에 반영되어 있는데, 협약에서 노정관계는 ‘정부’가 추진하는 ‘국가균형발전을 위한 공공기관이전이란 대의명분(원칙)’에 ‘노조’가 동의하는 것으로 반영되어 있다면, ‘사용자-피고용자간의 관계’는 이전기관 및 종사자의 원활한 이전과 안정적인 정착에 대한 정부의

지원을 약속하는 것으로 반영되어 있다. 최종 체결된 노정협약의 내용은 ‘경영 지원·이전지원’(기관관련 지원)과 ‘고용안정·정착지원’(종사자 관련 지원)으로 구성되어 있다.

한편, ‘혁신도시건설’을 둘러싼 정부와 노조의 관계는 전자(공공기관의 지방이전을 둘러싼 양자간 관계)에 비해 느슨하고 2차적인 것으로 간주되었다. 이는 지방자치단체, 이전기관, 노조, 지역사회 등이 참여하는 ‘혁신도시건설지원추진위원회’가 주도(실제 해당지자체가 주도)해서 인프라나 클러스터 등을 조성하는 구체적인 사업에서의 노조의 역할이나 이해관계가 상대적으로 약한 탓이 컸다. 그럼에도 불구하고 이해당사자의 한 축으로 노조의 역할과 비중은 결코 적지 않으며, 순조로운 사업추진을 위한 노조의 역할기여는 지속적으로 요구되어진다. <그림 2-3-2>은 노조를 중심으로 본 공공기관 지방이전 및 혁신도시 추진의 구조를 보여주고 있는데 이 구조는 참여정부 시절에 구축되었지만, MB정부 들어 전반적으로 약화되면서 작동 자체가 잘 안 되고 있다.

2) 추진공과 및 주요 실적

2003년 6월12일 노무현 대통령의 ‘대구 구상’에서 사업으로 제안된 이래, ‘공공기관 지방이전 및 혁신도시건설’은 참여정부의 핵심 분산정책과제로 추진되어왔다. 참여정부 기간 동안, 동 사업은 노정협약체결, 이전대상기관의 선정, 혁신도시 입지선정, 혁신도시특별법 제정, 용지보상, 최종 이전 대상기관(157개)의 이전계획 수립 등의 내용으로 추진되어 왔고, 참여정부 기간 중에서 후반부, 즉 2005년과 2007년 3년 사이에 이러한 사업들이 집중적으로 추진되었다.

<표 2-3-1> 공공기관 지방이전 및 혁신도시건설의 추진공과

• 2003.06.12	국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 방침발표(대구구상)
• 2005.06.21	정부와 민주노총공공연맹과 협약체결
• 2005.06.24	이전계획안 최종확정 발표 - 수도권 소재 175개 공공기관 대상
• 2005.12.23	10개 혁신도시 입지선정 완료
• 2007.02.12	혁신도시특별법령 제정·시행
• 2007.05	개발계획승인, 용지보상착수

• 2007.07	이전지원계획 수립 지침시달-12개 광역시·도, 09년말까지 국토부에 제출
• 2007.09	혁신도시건설공사 착수
• 2007.11.23	지방이전계획 수립 세부기준마련: 대상기관 157개
• 2010	혁신도시 선도기관 이전완료 - 전북 토공, 경남 주공, 경북 도공,
• 2012	혁신도시 건설 및 공공기관 지방이전 완료

참여정부 기간 동안 추진한 것들은 대개 동 사업의 추진을 위한 제도적 기반을 구축하는 것을 중심으로 했다. 이전 대상기관의 선정, 혁신도시 입지선정, 법 제정, 용지보상, 이전지원계획 수립 등이 그러한데, 이러한 인프라 구축을 바탕으로 지금까지 가시적으로 이룩한 실적으로는 토지보상의 완결, 이전대상기관의 이전계획 수립, 이전지원 프로그램의 가동, 일부 기반시설의 설치 등을 꼽을 수 있다. 그러나 2012년까지 공공기관의 지방 이전완료와 그에 따른 혁신도시의 본격적 건설이란 당초 추진일정과 견줄 때, 지금까지의 추진 실적은 상당히 미진하다. 이는 MB정부가 들어서면서 참여정부의 핵심국정과제인 동 사업의 추진에 대해 소극적이고 미온적인 입장을 취한 탓이다.

<표 2-3-2> 주요추진실적 (09년 9월 현재 기준)

- 토지보상 평균 98% (09년 말까지 완료예정)
- 4차에 걸쳐 88개 기관의 이전계획 수립완료 (09년 말까지 나머지 기관의 계획 수립 마무리)
- 이전 지원 38개 과제 중 18개 과제 완료 (20개 과제는 이전시점 지원)
- 07-08년에 걸쳐 기반시설비 1,201억원, 08년에 1,500억 원을 지원하여 진입도로 등 기반시설 설치 중

3) 추진 상의 문제점과 쟁점

공공기관의 지방이전과 혁신도시건설이란 공공정책은 지금까지 추진되는 과정에서 적잖은 문제점이 드러나고 있다. 크게 보면, 참여정부시기와 MB정부시기로 나누어 문제점을 구분해 볼 수 있다. 참여정부 시기의 문제점으로는 이전

기관의 선정과 지역할당, 그리고 혁신도시 입지의 선정 등이 전반적으로 ‘충분한 검토와 준비 없이 성급하게 결정되고 추진’된 점을 들 수 있다. 반면 MB정부 시기의 문제점으로는 지역발전정책의 기조를 바꿈에 따라 참여정부의 정책과제를 지속적으로 추진할 수 있는 ‘제도적 인프라의 이완 내지 약화’를 들 수 있을 것이다.

이러한 총론적 수준의 문제점을 넘어, 노조의 관점에서 사업 자체를 좀 더 구체적으로 들여다보면, ‘노정협약의 이행을 추동할 시스템의 부족’, ‘이전계획 및 지원 프로그램의 비현실성’, ‘이전에 따른 경영환경 변화를 극복할 수 있는 이전기관의 역량준비 결여’, ‘혁신도시의 입지 타당성 및 조성방법의 문제’, ‘이전 주체들의 참여 및 협력을 담보할 거버넌스 구조의 미작동’ 등의 문제점이 지금까지 드러나 왔다고 할 수 있다.

지금까지 살펴 본 7가지 문제점들은 동 사업의 안정적, 지속적 추진을 어렵게 하면서, 동시에 추진의 전망을 어둡게 하는 요인이자 쟁점들로 간주된다. 제3장에서는 이 7대 쟁점들을 하나하나씩 구체적으로 검토하면서 ‘공공기관의 지방이전과 혁신도시건설’의 추진전망과 향후 과제를 도출할 것이다.

<표 2-3-3> 사업 추진 상의 7대 쟁점

- ① 이전의 성급한 결정과 획일적 지역할당으로 추진 효과가 제한적
 - ② 정책기조의 변화 및 추진체계의 이완으로 추진동력의 급격한 약화
 - ③ 노정협약의 이행을 추동할 시스템의 부재
 - ④ 이전계획 및 지원 프로그램의 비현실성
 - ⑤ 이전에 따른 경영환경 변화를 극복할 수 있는 이전기관의 역량 준비 결여
 - ⑥ 혁신도시의 입지 타당성 및 조성방법에 관한 문제점 속출
 - ⑦ 이전주체들의 참여 및 협력을 담보할 거버넌스 구조의 미작동
-

제3장 공공기관 지방이전 정책의 진단과 평가

3.1 참여정부의 지방이전 프로그램

1) 공공기관 지방이전정책의 형성

참여정부는 공공부문의 지방이전을 통해 수도권 집중으로 인한 지역간 불균 등 발전 문제를 해결하고, 지역간 균형 발전의 계기를 마련코자하였다. 2005년 현재 수도권지역은 중앙행정기관의 86%, 정부투자기관의 88%, 정부출자기관의 93%, 정부출현기관의 77%가 집중하는 등 지역간 불균형이 구조화되는 모습으로 나타났다. 이러한 문제에 대해 참여정부는 수도권에 집중된 행정기관과 공공기관을 지방으로 이전함으로써 지역의 고용증가, 지역혁신체계 구축 등 지역의 성장잠재력을 강화할 수 있는 계기를 마련하고자 하였다. 특히, 연평균 756억원('02~'04년 기준)에 이르는 이전대상기관의 지방세납부규모는 침체에 빠진 지역경제에 활력을 불어넣을 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 판단하였다.

<표 3-1-1> 수도권 공공기능의 입지 현황(2005년 현재)

구 분		수도권기관수	지방 기관수	전 국	수도권 구성비
중앙 행정기관	중앙행정기관	50	8	58	86.2
	소속기관	109	25	134	81.3
	소계	159	33	192	82.8
정부 산하기관	정부투자기관	23	3	26	88.5
	정부출자기관	14	1	15	93.3
	정부출연기관	80	24	104	76.9
	개별공공법인	70	3	73	95.9
	소계	187	31	218	85.8
합 계		346	64	410	84.4

- 주 : 1) 중앙행정기관은 국회 및 사법부제외
 2) 소속기관은 1차관서 기준, 특별지방행정기관 제외
 3) 정부투자기관은 정부투자기관 자회사(한국전력공사 자회사) 포함
 4) 정부출자기관은 민영화가 진행된 기관 제외
 5) 개별공공법인은 수도권정비계획법에 규정된 인구집중유발시설로서 개별법물에 의해 설립되는 법인

<표 3-1-2> 공공기관 지방이전의 배경과 원칙

<신국토구상중 공공기관의 지방이전 내용> □ 공공기관의 이전은 지방발전뿐만 아니라 수도권외의 질적 혁신을 통한 동북아 경제중심으로의 도약을 위해 필요 □ 공공기관의 지방이전은 지방의 고용증가, 지역혁신체계 구축에 기여하여 지역별 특성화발전의 선도여건을 조성할 것으로 기대 □ 공공기관 이전과 아울러 민간기업의 지방이전도 적극 지원하여 자립형 지방화의 여건을 조성하고 지역혁신클러스터의 활성화를 도모	
<공공기관 지방이전의 기본원칙>	
	▫ 기능이 유사한 공공기관을 집단화 이전하여 클러스터 형성 촉진 ▫ 지자체, 이전기관 등의 의견을 충분히 수렴 ▫ '04년부터 착수,단계적 이전추진

출처 : 국토연구원 (2006), 「공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설백서 연구」

이러한 배경하에서 추진된 참여정부의 공공기관 지방이전계획은 대통령의 “국가균형발전을 위한 대구 구상”(’03.6)에서 처음으로 언급되었다. 이어서 청와대는 제30회 국정과제회의를 통해 ‘이전대상기관’, ‘이전지역’, ‘이전방식’, ‘일정’에 대한 논의를 진행하였으며, 국가균형발전위원회를 중심으로 공공기관 지방이전을 본격적으로 추진하였다. 동시에 정부는 국토균형발전을 위한 법적 토대를 마련하는 한편 수도권정비계획법상 인구집중유발시설에 해당하는 245개 공공기관을 대상으로 이전기관을 선별하는 작업에 착수하였다. 그 결과 정부는 ’04년 4월 국가균형발전특별법을 제정하고, 동법 제18조(공공기관 지방이전)에 따라 공공기관 이전의 기본원칙과 추진방향을 공식화하였다(’04.8.31), 이후 정부는 ’05년 7월 혁신도시의 입지선정 원칙과 기준 및 절차 등을 규정하는 “혁신도시 입지선정지침” 통보에 이르기까지 약 1년이라는 짧은 시간동안 176개의 공공기관 지방이전을 위한 기본적인 계획을 수립하였다.

<표 3-1-3> 수도권소재 이전검토대상 공공기관의 규모 (2003년말 현재)

기관유형	기관수	비 고
정부소속기관	90	외교안보연구원, 남북회담사무국 등
투자기관	20	한국전력, KOTRA 등
연구기관	41	국토연구원, KDI 등
출연기관	42	국민연금관리공단, 근로복지공단 등
출자기관	14	산업은행, 지역난방공사 등
공공법인	38	마사회, 군인공제회 등

그동안 국내에서 공공기관(행정부처 포함)의 지방이전은 1964년 ‘대도시인구 집중방지책’이후 13번 시도되었고, 총 3차례에 걸쳐 59개 기관이 과천, 대덕연구단지, 대전둔산지구로 이전한 바가 있다. 참여정부의 공공기관 지방이전 정책은 그동안 시도·추진해온 것과 비교할 때, 수도권 과밀을 해소하기 위한 대통령의 강력한 정책의지의 표현이라는 점에서 유사하지만, 법적 토대를 기반으로 제도화하고 다양한 이해당사자 -이전기관, 노동조합, 지방정부 등-와 협의체계를 토대로 추진하였다는 점에서 많은 차이를 보여주었다.

<표 3-1-4> 참여정부의 공공기관 지방이전 정책의 특징

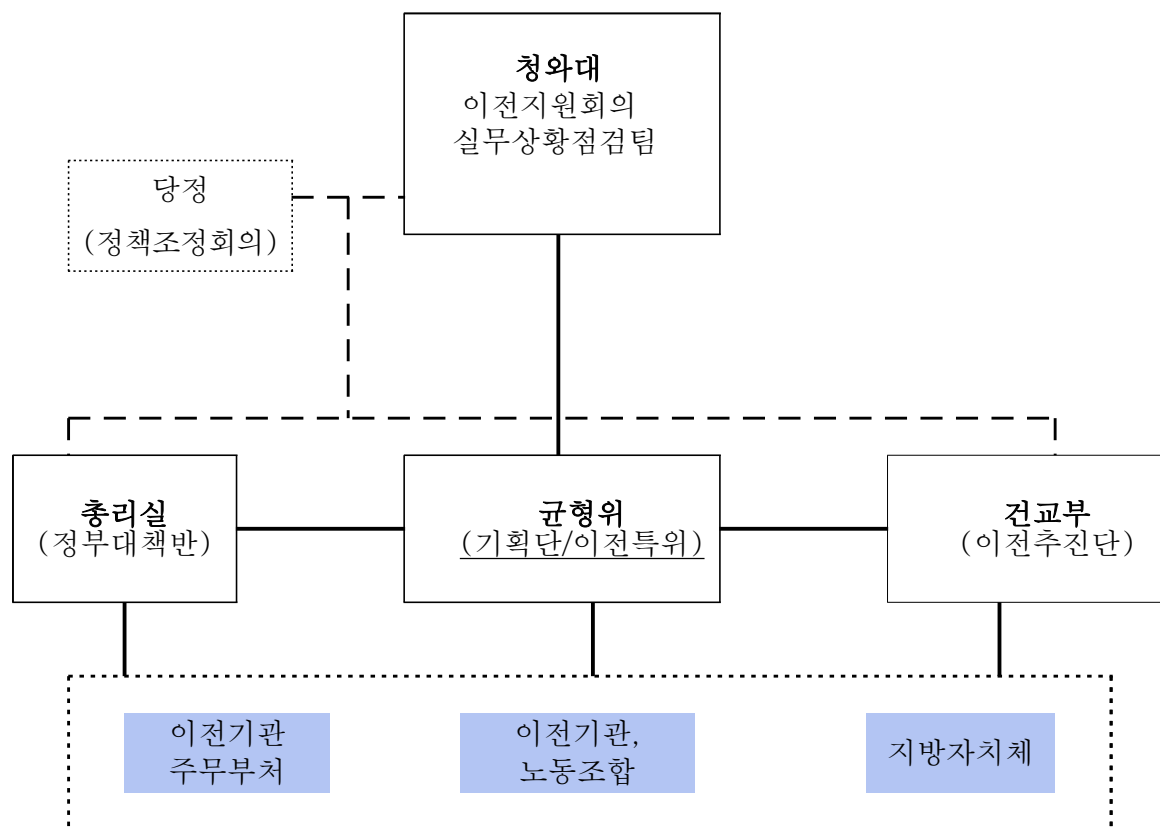
구 분	중전의 이전추진사례	(금번) 공공기관 지방이전계획
목 표	수도권 인구 분산	수도권 과밀해소+지역특성화 발전
계획의 근거	대통령(총리) 지시	국가균형발전특별법
이전기관	한정적	포괄적
이전지역	수도권 및 충청권	비수도권 전역
이전방식	기관별 개별이전	기능별 집단이전

2) 공공기관 지방이전 추진체계

참여정부는 출범과 함께 ‘행정수도이전’, ‘공공기관지방이전’, ‘국가균형발전’을 핵심정책 과제로 선정하고, 이를 위해 ‘국가균형발전특별법’, ‘지방분권특별법’,

‘신행정수도특별법’의 제정과 재원확보방안을 제도화하는데 초점을 두었다. 동시에 이와 같은 정책구상을 실현하기 위해 대통령직속 ‘국가균형발전위원회’(이하 ‘균형위’)와 같은 법적기구를 설치하여 공공기관이전과 혁신도시에 대한 계획을 총괄하도록 하였다. 이외에도 참여정부는 청와대와 국무총리실 그리고 주관부서인 건설교통부를 포함한 범정부차원의 추진체계를 아래의 <그림 3-1-1>과 같이 구성하였다.

<그림 3-1-1> 공공기관 지방이전을 위한 범정부 추진체계



각각의 부처별 역할과 기능을 살펴보면 청와대의 경우, '05년 4월 이후 매주 균형위원회위원장, 시민사회, 경제정책, 민정 등 수석급 비서관, 총리실 기획차장, 관계부처 차관 등이 참석하는 이전지원회의를 개최(총 10회)함으로써 공공기관 지방이전에 대한 대통령의 의지를 전달하고 추진 상황을 점검하는 역할을 수행하였다. 다음으로 국무총리실내 국무조정실의 경우, 청와대 비서관과 관계부처 관계관(실국장급)으로 정부대책반을 구성하여 총 26회 회의 진행하였다. 총리

실 내 정부대책반은 노조팀, 홍보팀, 지자체팀으로 이루어졌으며, 이들은 각각 정부 부처간, 중앙과 지방정부간, 정부와 노조간 공공기관 지방이전에 관한 합의를 도출하는 역할과 기능을 수행하였다. 국가균형발전위원회의 경우, 학계, 정부기관, 민간전문가를 활용하여 공공기관 지방이전과 혁신도시에 대한 기본적인 정책방향 및 내용을 생산하는 한편, 이전대상기관의 선정 지역배분 등 정책 실행을 위한 구체적 계획과 비전을 제시하는 기능을 담당하였다. 이외에도 건설교통부는 산하에 공공기관 지방이전추진단을 구성하여 이전대상지역의 토지이용계획 및 개발계획, 이전계획 및 채원확보 등 주로 실무적인 업무를 담당하였다.

3) 지방이전 대상기관의 선별과 기능군

국가균형발전위원회는 공공기관 지방이전 대상을 선정하기 위해 “국가균형발전특별법”에 근거한 수도권 소재기관(346개) 가운데 법정잔류기관을 제외한 245개 기관을 우선적으로 선별하였다. 245개 공공기관은 해당 관계부처와 이전가능성에 대한 협의절차를 거친 후 해당기관의 소명을 근거로 국가균형발전위원회 내 “공공기관지방이전특별위원회”(이하 이전특위)에서 '04년 5월부터 9차례의 심의를 걸쳐 최종적으로 176개 기관을 지방으로 이전시키는 것으로 결정하였다. 이전심사 대상기관 가운데 잔류가 확정된 68개 기관은 균특법 시행령 15조 1항 7에서 제시된 ‘그밖에 수도권 안에 소재하는 것이 불가피하다고 인정되는 기관’으로, 이는 국가균형발전위원회가 제시하는 7가지의 심의기준에 따라 결정되었다. 그러나 7개의 심의기준 가운데 ‘수도권 입지의 고정성·상징성이 큰 기관’, ‘지방에 유사기능을 수행하는 별도 법인이 있는 기관’, ‘지방 이전시 업무수행이 사실상 불가능하다고 판단되는 기관’등과 같은 기준은 객관성보다 합의적 판단을 요구한다는 점에서 이후 해당 기관들간의 갈등과 불만을 낳는 원인으로 작용하였다. 그럼에도 불구하고 이전특위는 위의 기준에 따라 우선 잔류기관을 선정하고, 이전효과를 극대화하기 위하여 12개의 산업특화 기능군과 9개의 유관 기능군으로 구분하였다. 여기서 각각의 기능군은 제4차 국토종합계획, 국가균형발전 5개년계획에서 제시된 지역발전방향과 지역전략산업 육성 및 지역별

산업구조와 특성 등을 감안하여 지역별 배치를 근거로 작성되었다.

<표 3-1-5> 공공기관 지방이전 및 잔류기준

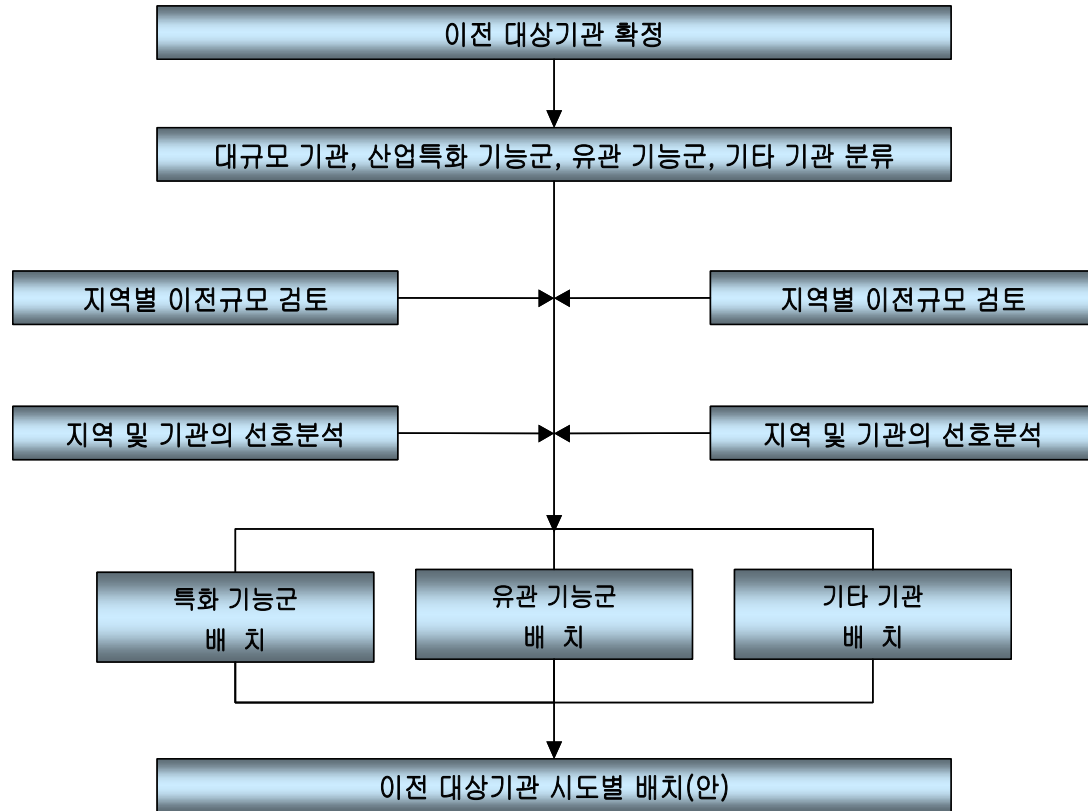
구 분		선 정 기 준
잔 류	법정잔류 (균특법시행령) 15조1항1호~6호	- 중앙행정기관 - 수도권을 관할구역으로 하는 기관 - 수도권 안의 낙후지역과 폐기물 매립지에 소재한 기관 - 공연·전시·도서·지역문화복지·의료시설 등 수도권 주민의 문화·복지 증진에 기여하는 시설을 관리하는 기관 - 수도권 안에 소재한 문화유적지, 묘지, 매립지, 남북출입장소, 철도역, 공항 등을 관리하는 기관 - 구성원 상호간의 상호부조, 권익향상 등을 목적으로 설립된 기관
	심의잔류 : 수도권 잔류 불가피성이 인정되는 기관 (균특법 시행령) 제15조 1항 7호)	- 이전비용이 기대효과에 비해 현저히 큰 기관 - 민간성격이 강하여 이전강제가 곤란한 기관 - 동북아 경제중심 조성 등에 필요한 기관 - 수도권 입지의 고정성·상징성이 큰 기관 - 지방에 유사기능을 수행하는 별도 법인이 있는 기관 - 지방이전시 업무수행이 사실상 불가능하다고 판단되는 기관 - 주 고객인 행정부처 잔류에 따라 잔류하는 기관
이 전	중앙행정기관과 동반 이전기관	- 행정중심복합도시에 이전하는 중앙행정기관과 밀접한 관련이있는 기관
	일반이전 가능기관 (지역분산입지형)	- 중앙정부의 집행기능이나 연구기능을 수행하는 기관 - 수도권과 연계가 적은 기관 - 이전비용이 적게 드는 기관 - 업무기능과 기관운영상 이전이 합리적인 기관 - 지역개발 파급효과가 큰 기관 등

출처 : 국가균형발전위원회,(2004), “공공기관 지방이전계획”.

<표 3-1-6> 공공기관의 기능별 유형

유 형	내 용
산 업 특 화 기능군	지역전략산업과 연계성이 큰 기능 : 해양수산, 전력산업, 금융산업, 에너지, 자원개발, 정보통신1, 정보통신2, 농업지원1, 농업지원2, 농업지원3, 산업지원1, 산업지원2
유 관 기능군	지방의 중추관리 기능 또는 지역역량 확충에 기여 가능한 기능 : 교육학술, 노동복지, 건강생명, 인력개발, 국토개발관리, 도로교통, 주택건설, 교육연수, 국제교류

<그림 3-1-2> 시도별 공공기관 배치과정



학계, 정부부처, 국책연구기관 등이 결합된 이전특위는 우선 잔류기관을 선정하고, 다음으로 기능별 분류와 지역배치를 심의 결정함으로써 공공기관 지방이전의 기본적인 윤곽을 결정하였다. 하지만 이전특위는 잔류기관 선정과정에서 해당기관의 기능과 역할에 대해 객관적인 판단보다 소명자료 및 정부부처의 판단에 의존하는 한계를 보여주었다. 예를 들어 ‘상징성이 큰 기관’, ‘업무수행이 사실상 불가능한 기관’에 왜 마사회나 한예중, 테크노경영대학원등이 포함되어야 하는지 분명하게 설명하지 못하였다. 이외에도 기능군 분류에서도 기관의 특성과 기능을 고려한다고 하였지만, 대상지역에 대한 균등 배분(12곳)이라는 원칙에 맞추기 위해 산업특화기능군을 12개로 분류하는 인위적인 한계를 보여주었다. 예를 들어 정보통신, 농업지원, 산업지원기능군 분류는 지역안배를 가장 중요하게 고려한 결과라고 할 수 있다. 이와 같은 방식의 공공기관의 지방이전

계획은 이전을 통해 지역혁신체계를 형성하고자 하는 명목적인 목표보다 지역 간 균형분배라고 하는 정치적 의도가 더욱 중요하게 작용하고 있음을 간접적으로 입증하는 것이다.

이외에도 국가균형발전위원회의 활동은 이전대상기관의 선정과 분류이외에도 국회, 지방자치단체를 대상으로 설명회, 공청회, 공공기관 및 지역조사활동 등이원화된 형태로 추진되었다. 그럼에도 불구하고 입체적으로 추진된 공공기관의 지방이전 계획은 수도권 집중을 해소해야 한다는 당위적인 필요성으로 인해 계획의 내용과 방식에서 이전주체, 특히 공공기관의 의견을 상대적으로 소홀하게 다루게 되었다.

4) 지역배분의 결정과 추진과정

참여정부의 공공기관 지방이전은 ‘정부차원의 협의구조’(시도지사회의, 노정협의회, 혁신도시건설지원협의회)와 ‘지역차원의 협의구조’(지방이전추진협의회, 혁신도시입지선정위원회)등 이중적으로 추진되어왔다. 정부차원의 협의구조는 균형발전, 수도권집중해소 등 주로 원론적인 차원에서 이전주체들과 합의와 협력을 이끌어내는데 초점을 두었다. 정부차원의 협의구조를 주도해온 국가균형발전위원회는 주로 이해당사자-이전기관, 지자체-를 대상으로 지역배치의 형평성을 설명하고, 이전계획을 실현하기 위한 노정협약, 정부-시도간 이행협약을 체결하였다. 국가균형발전위원회는 지역의 발전정도를 감안한 ‘형평성’과 지역의 잠재력을 극대화할 수 있는 ‘효율성’을 지역배치의 가장 중심적인 원칙으로 제시하였다. 이와 같은 원칙을 구체화하기 위해 제시한 주요 변수로는 이전기관의 인원, 지방세납부규모, 예산규모, 그리고 지역의 인구증가율, 1인당 GRDP, 1인당 소득, 법인세, 1인당 지방세, 취업자 증가율, 재정자립도등이 사용되었다. 하지만 실제 배치과정에서 형평성 원칙을 지나치게 강조함으로써 혁신클러스터 형성가능성과 같은 효율성은 상대적으로 소홀하게 다루어졌다.

다른 한편 지역차원의 협의구조는 이전기관에 대한 지원내용과 개발형태 등 집행과정에서 발생하는 이해관계를 주로 다루고 있다. 지역차원의 협의는 이전주체들 간 다양한 이해관계가 분명하게 대립하는 구체적 현실을 대상으로 한다.

예를 들어 공공기관 지방이전을 위한 최종입지선정은 시도지역혁신협의회(전체위원의 1/2)와 이전기관협의회에서 추천하는 전문가(전체위원의 1/2)로 구성된 입지선정위원회를 통해 결정된다. 이들은 비록 정부가 제시한 「혁신도시입지선정지침」(2005.7.27)에 따라 최종 대상지역을 선정하였지만 그 과정에서 형평성을 주장하는 지자체와 효율성을 주장하는 이전기관들간의 입장차이가 다양하게 나타났다. 즉 입지선정위원회는 유치신청지역에 대해 ‘혁신거점으로서 발전가능성’, ‘도시개발의 적정성’, ‘지역내 동반성장가능성’등에 대해 정성적·정량적 평가를 실시하였다. 하지만 평가과정에서 지자체와 이전기관의 서로 다른 이해는 참여자들의 불만을 증폭시키는 결과를 초래하기도 하였다.

<표 3-1-7> 혁신도시 입지 선정을 위한 평가 기준

구분	분 야		주요내용
	항 목	배점	
혁신거점 발전가능성	간선도로망과 접근성	20	행정중심복합도시와 접근성
	혁신거점으로서 적합성	20	대학, 연구기관, 기업과 협력 용이성
	기존 도시인프라 및 편익시설 활용가능성	10	
도시개발 적정성	도시개발의 용이성,경제성	15	기개발지의 활용가능성 토지확보의 용이성 지가의 적정성 등
	친환경적 입지가능성	10	친환경적 개발가능성 쾌적한 정주환경 조성가능성
지역내 동반성장 가능성	지역내 균형발전	10	
	성과공유방안	10	기초단체의 혁신도시개발이익과 성과공유계획
	지자체의 지원	5	

실제로 최종입지 결정을 둘러싼 갈등이 첨예했던 강원도의 경우, 전체 평가항목의 합이 가장 높은 원주로 결정되었다. 하지만 <표 3-1-8>에서 볼 수 있듯이 최종 입지로 선정된 원주의 항목별 평가치는 다른 지역에 비해 결코 유리하지 않았다. 즉 원주의 경우, 간선도로망과 접근성(행복도시와 접근성), 기존 도시인프라 활용가능성과 같은 물리적, 지리적 조건에서 다른 지역보다 유리한 것으로 조사되었지만, 혁신거점의 적합성, 지역내 균형발전, 성과공유방안, 지자체

지원 등에서는 경쟁지역인 춘천, 강릉에 비해 낮은 점수를 기록하였다.

<표 3-1-8> 강원도의 혁신도시 후보지의 평가 결과

항 목	1위 (원주)	2위 (춘천)	3위 (강릉)
총 점	1,322.41	1,292.1	1,269.85
간선교통망과의 접근성	253.1	226.24	183.58
혁신거점으로서 적합성	267.9	272.8	249.4
기존도시 인프라 활용가능성	145.75	142.35	137.3
도시개발용이성 및 경제성	199.17	193.88	215.07
환경친화적 입지가능성	125.55	128.2	130.7
지역내 균형발전	133.65	130.02	141.13
혁신도시 성과공유방안	137.39	133.76	141.02
지자체의 지원	59.9	64.85	71.65

이전지역선정이 지역차원에서 이루어졌다면, 이전방식은 중앙정부에 의해 일방적으로 결정되었다. 정부는 공공기관 지방이전의 방식과 관련하여 크게 세가지 방식을 고려하였다. 첫째, 지역의 조건을 반영하여 기능군별 차등배치를 함으로서 지역 특성화에 효과적으로 대응할 수 있는 일괄이전방식이다. 하지만 이러한 방식은 이전기관의 선호와 지역의 유치희망을 충분히 반영할 수 없는 한계를 갖고 있다. 둘째, 이전기관과 유치지역간 자율적 협약을 바탕으로 최종대상지를 선별하는 것이다. 이는 교통여건이 취약한 지역과 지역간 소모적인 경쟁과 갈등을 유발할 수 있는 한계를 갖고 있다. 셋째, 지역별 할당제도(드래프트방식)이 있다. 이는 지역의 낙후도에 따라 우선순위를 정하고, 그것에 따라 이전기관을 선택하는 방식이다. 하지만 이러한 방식은 이전의 과급효과와 업무의 효율성을 침해할 수 있는 우려가 있다. 이러한 점에서 정부는 지역의 산업특성, 발전정도, 이전기관의 기능적 특성을 반영하는 일괄배치방식을 채택하였다. 하지만 실제 배치과정에서 동일한 기능군에 속한 기관들이 분산·배치되는 결과를 초래하기도 하였다. 실제로 국토개발관리군(전북)으로 분류된 한국감정원은 대구지역으로 배치되었으며, 건강생명군(강원)에 속한 국민연금관리공단은 최종적으로 경남지역에 배치되었다. 이와 같은 예는 기타 기능군으로 분류된 기관의 지역배치에서 더욱 복잡한 형태로 나타났다. 즉 한전을 유치한 전남지역의 경우, 총 15개 기관 가운데 7개 기관이 기타 기능군이었고, 강원도 역시 절반이상이 지역

이 갖고 있는 자원개발, 건강생명 기능과 무관한 기업들이 배치되었다.

4) 공공기관 지방이전계획에 대한 참여정부의 문제점

참여정부가 추진한 공공기관 지방이전은 지난 30여년간 정책결정자의 강력한 의지를 바탕으로 추진해온 프랑스 사례로부터 시사점을 얻어 추진되었다. 프랑스의 경우, 중앙부처 공무원과 지방의회의원, 관련분야전문가로 구성된 「공공기관지방이전위원회」(CITEP)를 중심으로 중앙과 지방의 상호계약에 의한 협력자 관계를 구축하였다. 그 과정에서 중앙정부는 실무기능을 주도하였고, 이전을 위해 채택한 방식 역시 일괄이전보다 기능별 집중을 적극적으로 추진하였다. 이에 비해 우리나라의 경우, 기관자체의 일괄이전을 원칙으로 설정함으로써 지역별 특성화를 극대화하는데 한계를 보여주었다.

이외에도 기능별 분산방식은 영국에서 유사한 모습으로 추진되었다. 영국의 경우, 낙후지역에 대한 균형발전과 공공서비스 기능 확대를 지방이전의 가장 중요한 과제로 설정하였다. 하지만 우리나라의 경우, 공공기관 지방이전과 혁신도시 등의 정책방향은 정책타당성에도 불구하고 구체화하는 과정에서 지역조건과 산업의 전후방연계효과는 상대적으로 소홀히 다루어졌다.

공공기관 지방이전과 관련하여 참여정부의 가장 대표적인 특징은 이해 당사자들 간 협의와 협약을 토대로 하는 거버넌스 방식을 채택하고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 ‘이전기관의 선별과 분류’, ‘배치’, ‘입지선정’등 주요 결정은 이해당사자의 의견을 충분히 반영하지 못한 채 일방적으로 전달하는 모습을 벗어나지 못하였다. 선진국의 경험에서 볼 수 있듯이 공공기관의 지방이전은 정책적 당위성만으로 모든 이해당사자를 포용할 수 없는 복잡 미묘한 영역이다. 공공기관의 지방이전은 기업의 경영활동과 종사자의 일상적 생활패턴에 심각한 변화를 초래한다는 점에서 매우 복잡한 문제이다.

그러나 중앙정부는 ‘신행정수도건설법의 위헌 결정’, ‘대통령 탄핵소추’ 등 정치적 위기가 고조되는 상황에서 제도적으로 보장된 협의절차만을 고수할 수 없었다. 결과적으로 정부는 ‘이전대상기관 선정 → 입지선정 → 지역배분 → 입지결정’ 등 공공기관지방이전에 대한 기본적인 틀이 1년이라고 하는 짧은 시간 안에 결정하는 결과를 가져왔다. 하지만 이 과정에서 지역이 갖고 있는 잠재력

에 대한 평가와 이전기관의 파급효과는 물론 기업활동에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 충분히 고려하지 못하였다.

국내외 공공기관의 지방이전성공사례에서 볼 수 있듯이, 효과적인 계획수립은 지역발전, 지역재생, 분권 등과 같은 지역 어젠다 뿐만 아니라 기관의 이전 타당성 및 미래비전을 포함해야한다. 이러한 점에서 볼 때, 참여정부의 공공기관 지방이전은 계획수립단계에서 전문가 중심의 의사결정구조와 이전결정이후 지방정부에 대한 개입을 최소화함으로써 예상치 못한 지역갈등과 소모적인 경쟁을 유발하기도 하였다. 이외에도 참여정부의 공공기관 지방이전의 문제는 여전히 기존의 도시개발 사업에서 볼 수 있는 시행자 선정, 부지조성, 도로 및 상하수도등 기본적 인프라 구축과 같은 물리적 기반조성이 지배적으로 나타났다. 즉 공공기관의 지방이전이후 생활환경의 변화에 대한 지원을 구체화하기 위한 노력은 지자체에게 일임함으로써 무책임한 모습으로 비추어지기까지 하였다.

3.2 MB정부의 지방이전 추진과정의 문제

1) 정부의 변화, 정책우선순위의 변화

MB정부는 출범초기 공기업 통폐합 및 구조조정, 수도권을 포함한 각종 규제완화를 통해 실용정부의 이미지를 부각시키고자 하였다. 국토관리 및 지역정책의 경우, 그동안 유지해온 “균형발전”은 “경쟁발전”으로 대체하고, 광역경제권이 라고 하는 새로운 방향을 설정하고자 노력하였다. 이 과정에서 MB정부는 참여정부의 정책 전반에 대해 비판적 입장을 분명히 하였다. 결국 MB정부는 기존의 정책을 추진하기보다 규제완화, 공기업 선진화 등과 같은 관리시스템을 점검함으로써 기업의 선택과 집중을 유도하고, 규모의 경제를 새로운 정책대안으로 채택하였다.

특히 최근까지 MB정부가 적극적으로 추진하고 있는 공기업 선진화프로그램은 기존의 공공기관 지방이전에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 MB정부는 공기업 선진화와 지방이전의 문제를 이중적 잣대로 접근함으로써 공기업에 대한 부담을 가중시키는 결과를 초래하였다. 동시에 MB정부 출

범이후 정부일각에서 간헐적이지만 지속적으로 공공기관 지방이전의 문제점을 제기하면서 이전주체인 공공기관과 지자체는 새로운 혼돈과 갈등이 증폭되었다. 예를 들면 공공기관 지방이전의 실행주체인 국토해양부는 ‘공공기관 지방 이전 및 혁신도시 건설 관련 예상 문제점 및 대응방안’이라고 하는 보고서에서 혁신도시의 조성원가가 인근 산업단지 분양가보다 2~6배 높다는 점을 제기한 바 있다. 이외에도 감사원은 공공기관의 지방이전 효과에 대해 참여정부시기에 3배 이상 부풀려졌다는 보도를 하는 등 공공기관 지방이전에 대한 현정부 내외부의 부정적인 평가를 간접적으로 밝힌바 있다.

<표 3-2-1> 혁신도시건설 관련 예상 문제점 및 대응방안

조치	내용
혁신도시 활성화방안 마련을 위한 연구용역 시행(·08.4- ·09.3)	- 혁신도시 분양가 인하, 임대산단, 지정운영, 산학연 유치지원 등
혁신도시 특별법 개정(·08.3 -)	- 외국교육기관 및 우수학교 유치, 명품 혁신도시 건설, 임대산단 지정 등을 위한 근거 마련
혁신도시 실시설계 변경	- 명품 혁신도시 건설방안, 산학연 구축 계획을 실시계획 변경시 반영(·08년 하반기)
산학연클러스터 조기구축 및 활성화	- 시도별 혁신도시 입주 희망기업 수요조사 및 클러스터 구축 계획 수립(·08.6)
	- 산학연 클러스터 구축을 위한 대폭적인 추가 지원방안 마련 관계부처 협의(·08년 하반기)
	- 혁신도시내 임대산단 지정추진(·08.12)
	- 산학연 유치위한 국토부, 지자체, 사업시행자 공동혁신도시 박람회 개최(·08.9-11)
공기업 민영화, 통폐합 및 광역경제권 발전 전략 수립	- 관련 정책이 구체화된 이후 후속 대책 마련(·08년 하반기)
혁신도시 건설 추진체계 정비	- 산학연 유치지원 등을 위한 관계부처 협조체계 구축 및 추진단내 조직개편(·08.5-)
	- 혁신도시 관련 광역기초지자체간 기능조정(·08.12)

자료 : 국토해양부, 내부보고서

하지만 공공기관 지방이전은 이전 주체간 합의와 법적·제도적 기반을 바탕으로 현 정부의 소극적 입장과는 무관하게 추진되는 사업이다. 실제 혁신도시건설의 출발점이라고 할 수 있는 이전대상 지역내 토지보상은 '08년 말 현재

95%(3조 2000 여억원)에 이르고 있다. <표 3-2-2>에서 볼 수 있듯이, MB 정부는 출범과 함께 공공기관 지방이전에 대해 혁신도시내 자족기능의 확대방안을 모색하였으나, 그에 대한 구체적인 성과를 제시하지는 않았다. 즉 정부는 다양한 방식의 문제제기에도 불구하고 정부차원의 대책을 제시하지 못한 채, 모호한 태도로 일관함으로써 이전주체-이전기관, 노동조합, 지자체-의 불안을 가중시키는 결과를 초래하였고 동시에 이전계획의 지연을 부추기고 있다.

<표 3-2-2> MB정부출범 이후 공공기관 지방이전 정책의 변화

시점	주요내용
2007.12	○ 대통령 선거 후 행정도시·혁신도시·기업도시 관련 정책기조의 변화 - 이전 규모 조정의 가능성 제기 - 혁신도시는 광역경제권 속에서 주변지역과 연계하여 조성
2008.01	○ 이전계획을 심의하는 균형위 존폐논의로 이전심의회 지연 - 일부 공공기관의 통폐합 혹은 민영화 착수 - 이전의 백지화는 아니더라도 일부 조정 가능성 제기
2008.03	○ 공기업 경영혁신 추진방침에 대한 대통령 보고(기획재정부)
2008.04	○ 감사원 발표로 혼란의 확산 - 혁신도시의 경제적 효과가 터무니없이 부풀려졌음 ○ 혁신도시 건설의 원점 재검토를 포함한 대안의 마련 - 혁신도시 궤도 수정에 관한 정부입장 표명 - 175개 공공기관의 지방이전에 관한 재검토
2008.05	○ 시도지사회의에서 MB는 ‘중앙집권적으로 일률적인 혁신도시를 만드는 것은 옳지 않음’을 지적 ○ 혁신도시를 둘러싼 정부와 지역 간 갈등국면의 조성
2008.07	○ 새로운 심각한 문제 대두 - 일관성 없는 정책기조에 편승하여 이전계획 변경 - 핵심기능을 수도권에 잔류시키려는 움직임 가시화 - 공공기관 선진화 정책의 결과로 이전대상의 규모와 사업 영역 변경
2008.08	○ 1·2차 공기업선진화 추진 계획 발표 (총 79개 기관이 해당) - 민영화 28개, 통합 31개→14개, 폐지 3개, 기능조정 19개

2) 정부조직의 변화와 전담기구의 해체

참여정부하에서 공공기관의 지방이전은 「국가균형발전특별법」 18조에 근거하여 국가균형위원회가 주도하고 건설교통부가 실행하는 형태를 취하고 있었다. 그러나 MB정부 출범과 함께 관련 법률과 기구의 변경을 추진하면서 공기업 지방이전을 추진할 수 있는 주체가 불투명한 상태에 빠져버렸다. 특히 국가균형발전특별법은 <표 3-2-3>에서 볼 수 있듯이 법제정의 목적을 근본적으로 바꾸어버림으로서 관련정책과 기구의 존폐위기를 가중시키고 있었다. 즉 국가균형발전특별법은 지역발전특별법으로 대체되면서 국토의 균형발전이라고 하는 법제정 목적이 사라지고, “연계와 협력증진을 통하여 지역경쟁력을 높이기”위한 것으로 전환되었다. 따라서 경쟁력 제고를 최우선 과제로 인식하고 있는 MB정부의 지역정책하에서 공공기관의 지방이전과 이를 기반으로 하는 혁신도시건설은 결코 시급한 정책과제로 인식되지 않았다.

<표 3-2-3> 국가균형발전특별법의 비교

	참여정부	실용정부
국가균형발전특별법	제1조(목적) 이 법은 지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는데 이바지함을 목적으로 한다.(2004.1.16)	제1조(목적) 이 법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.(전문개정 2009.4.22)
	제18조(공공기관의 지방이전) ①정부는 공공기관의 수도권 집중을 억제하고 지역의 특성있는 발전을 위하여 수도권에 소재하고 있는 공공기관 중 추진하여야 한다.	제18조(공공기관의 지방이전) ① 정부는 수도권에 있는 공공기관 중....추진하여야 한다.

이와 함께 MB정부는 공공기관 지방이전을 주도해온 조직구조에도 변화를 시도하였다. 오랜 시간동안 논의해온 국가균형발전위원회의 존폐문제는 법률개정을 통해 지역발전위원회로 명칭을 전환하고, 위원회의 주요임무를 균형발전에서 광역경제권 구상으로 대체하였다. 따라서 그동안 국가균형위원회는 6개월 이상 새로운 존립근거와 위상을 마련하는 과정에서 공공기관의 지방이전과 혁신도시 등과 같은 기존의 핵심과제는 사실상 정지 상태로 방치하게 되었다. 대신 지역발전위원회는 「기초생활권」, 「초광역개발권」, 「5+2 광역경제권」 등과 같은

MB정부가 추진해야 할 지역발전정책-상생과 도약-의 기본구상과 전략을 마련하는데 초점을 두었다. MB정부 출범이후, ‘광역경제권별 신성장 지역선도산업 육성’, ‘광역권 인력양성 거점대학 육성’, ‘지방의 핵심적 토지이용 규제 합리화’, ‘수도권 규제 합리화로 인한 개발이익의 지방이전’, ‘개발가능 토지공급 지속 확대’ 등은 지역발전위원회의 주요 성과였으며, 반면 혁신도시와 관련한 주요내용은 ‘자족기능 확충을 위한 발전적 보완방안 마련’과 같은 미완의 과제를 제시하였다.

<그림 3-2-1> 에서 볼 수 있듯이 새롭게 개편된 지역발전위원회는 공공기관 지방이전 관련하여 특별위원회의 지위는 유지하고 있지만, 그동안 실질적 역할을 해온 ‘수도권 정책 및 혁신도시기획국’을 폐지하고 광역위원회 지원사무국으로 그 기능을 대체함으로써 이전대상기관의 이전계획심의에 많은 차질을 가져왔다. 실제 이전대상기관에 대한 심의는 2007년 12월 1차 심의이후 10개월 후인 2008년 10월에 2차, 12월에 3차 심의가 이루어지는 등 근 1년 가까이 방치되어 왔다.

<그림 3-2-1> 지역발전위원회의 조직도



국가균형발전위원회와 더불어 국무총리실 산하 국무조정실은 공공기관 지방이전을 주도해왔다. 하지만 MB정부 출범과 함께 국무조정실이 폐지되면서 공공기관 지방이전에 관한 정부대책반이 해체되었다. 이후 공공기관의 지방이전과 혁신도시 건설에 관한 진행과 쟁점사항을 수집하고 논의할 수 있는 공식적인 기구가 사라지게 되었다. 비록 정부는 정부대책반의 후속조치로 ‘범정부 혁신도시 개선 보완회의(가칭)’을 제시하고 있으나 아직까지 구체화되지 않은 상황에서 공공기관의 지방이전문제는 진전도 후퇴도 아닌 불분명한 상황을 유지하고 있다. 이외에도 공공기관의 지방이전문제를 다루고 있는 정부기관으로 국토해양부 산하의 공공기관 지방이전지원단이 활동하고 있다. 하지만 지원단의 주요 역할과 기능은 지방이전계획을 추진하는 과정에서 발생하는 지원과 재원조달, 입지선정과 실시계획 수립등 주로 집행기능에 집중하고 있다. 이상과 같은 정부내 핵심주체의 위상과 기능의 변화는 공공기관 지방이전의 정책적 내용에 커다란 변화를 의미하는 것이다. 대표적으로 ‘일괄이전’, ‘종전부동산 매각’과 같은 이전 계획심의회 주요원칙들이 현 정부 들어 상당정도 변질된 상태로 나타났다. 예를 들면 2008년 9월에 진행된 3차 이전계획심의 과정에서 기관의 잔류규모가 대폭적으로 증가하였고, 종전부동산에 대한 매각계획을 제출하지 않은 기관들도 출현하는 등 애초의 이전효과를 반감시키는 현상들이 나타났다

<표 3-2-4> 3차 이전계획 심의기관 중 수도권 잔류 인원 및 부서

지역	기관명	총인원	잔류인원 및 부서
부산	한국자산관리공사	911명	291명
경남	한국예탁결제원	400명	180명
	국민연금관리공단	754명	135명 (기금운용본부전원)
	산업기술시험원	300명	40명
	중앙관세분석소	31명	5명

광주·전남으로 이전이 확정된 공공기관 17개 기관 가운데 이전계획을 승인받지 못한 곳은 4개 통폐합 기관이다. 하지만 이전계획이 승인된 13개 기관 가운데 부지매입, 청사설계 등 후속절차를 시행하고 있는 기관은 한 곳도 없다. 이전기관들은 종전부동산을 매각하여 비용을 자체 마련하도록 하였으나, 공기업

선진화과정에서 자체비용마련을 위한 기반이 상당정도 축소되었다. 뿐만 아니라 매수대상인 토지공사와 주택공사가 통폐합대상으로 분류되면서 이들 기관의 종전부동산을 일괄 매입할 수 있는 조건을 갖추지 못하고 있다.

<표 3-2-5> 광주전남지역 이전기관의 이전추진현황

기 관	부지면적 (㎡)	부지 매입비	이전 인원	이전 승인 여부	2009 이전예산 확보액				지방이전 추진상황	비고
					계	부지 매입	청사 설계	건축 등		
17개 기관	753,420	341,000	5,554	13	89,485	64,138	17,721	7,626		
토공	294,341	133,220	1,820	6	42,633	34,246	5,987	2,400		
 IPS 한전(PS)주	52,894	23,940	312	○	12,000	12,000			· 이전계획안 이사회 승인(8.24)	
 KIPRIS 한국농업진흥공사	115,466	52,260	766	○	19,700	14,000	3,300	2,400	· 용도지역 변경 요청('09.5)	
 농업연구원 Agricultural Training Institute	71,185	32,219	43	○	1,123		1,123		· 종전부동산처리계획확정('09.5)	
 농수산물유통공사 Nongsoo Products Sales Corporation	18,757	8,489	322	○	3,701	2,137	1,564		· '09.3.31 부지매입 가계약	
 KICA 한국국제협력단	10,508	4,756	83	통합					· 통합이후 10월중 입지 결정	5개 기관
 사립학교재단관리재단	10,919	4,942	173	○	6,109	6,109			· 연내 부지매입비 집행 예정	
 저작권위원회 Copyright Commission	5,419	2,453	38	통합					· 통합이후 10월중 입지 결정	컴퓨터
 한국저작권위원회 Korea Copyright Commission	9,193	4,161	83	○					· '09년도 부지매입예산 미확보	
토공	285,451	129,196	2,752	4	44,081	29,892	8,963	5,226		
 한국전력공사 Korea Electric Power Corporation	149,372	67,606	1,217	○	27,126	16,900	5,000	5,226	· 구조조정 등 부지매입 지연	
 한전KDN주 Korea Electric Power Data Network Co., Ltd.	56,258	25,463	976	○	8,000	8,000			· 경영악화로 부지매입 지연	
 KREI 한국농촌경제연구원	35,702	16,159	260	○					· 청사 설계 추진 준비중	
 KPX 한국전력거래소 Korea Power Exchange	44,119	19,968	299	○	8,955	4,992	3,963		· 사옥특성화용역 중('09.7-10)	
개 발 공 사	173,628	78,585	982	3	2,771		2,771			
 KORPA 한국전력연계	28,863	13,063	132	○					· '09년도 부지매입예산 미확보	
 한국농촌경제연구원 Korea Research Agency	45,600	20,639	142	○	1,078		1,078		· 청사설계 맞춤형 서비스 요청	
 KISA 한국정보보호진흥원 Korea Information Security Agency	34,143	15,453	290	통합					· 통합이후 10월중 입지 결정	3개 기관
 한국정보보호진흥원 Korea Information Security Agency	5,855	2,650	84	"					· 통합이후 10월중 입지 결정	저작권
 KPIC 한국정보통신공사 Korea Post Information Center	59,167	26,779	334	○	1,693		1,693		· 기구확대, 추진팀 발족('09.9)	

출처: 서갑원, 조영택, 2009, <2009 국정감사자료집>.

3) 이전기관과 지자체의 혼선

정권교체가 공공기관 지방이전에 미친 영향은 정부와 공공기관의 방향 상실과 그에 따른 지역과 이전기관 노동자의 불안감이 가중되고 있다는 점이다. MB정부는 기회가 있을 때마다 ‘계획대로 혁신도시를 건설’ 할 것이라고 주장하지만, 현실적으로 공기업에 대한 강도 높은 구조조정을 요구하는 한편 혁신도시의 자족기능 보완이라고 하는 포괄적이고 근본적인 문제를 제기하면서 이전주체의 방향상실을 조장하고 있다.

수차례에 걸친 공기업선진화와 광역경제권 구상등과 같은 정책차별화, 세종시에 대한 정부의 불분명한 시그널, 행정구역 개편 등과 같은 정책실행을 둘러싼 내외부적 환경변화는 모든 상황을 2002년 이전수준으로 되돌려 놓았다. 이와 같은 상황에서 이전계획을 마친 기관과 그렇지 못한 기관, 공기업 선진화로 공기업유치규모가 변화한 지자체의 불안과 갈등은 더욱 심화되고 있다.

지방이전 대상기관들은 공기업 선진화 등으로 인해 미래가 불투명한 상황에서 종전부동산 매각, 부지매입 등과 같은 이전계획을 체계적으로 추진하는 것이 현실적으로 불가능했다. 정부는 공기업 민영화에 대해 ‘지방이전을 전제’로 추진되었다고 하지만, 지방이전과 관련한 구체적인 로드맵을 제시하지 않고 있다. 이처럼 급변하는 조건 속에서 통합기관의 지역배분을 어떻게 배치하고 이전재원을 확보할 것인가 하는 점은 이전기관은 물론 지자체간 갈등과 경쟁을 심화시키는 원인으로 작용하고 있다.

다른 한편 공공기관의 이전계획이 지체되면서 유치지역에서는 정부의 정책의지와 이전기관에 대한 불만이 커지고 있다. 토지확보를 위해 상당규모의 투자를 집행한 지자체의 경우 유치기관의 규모가 변경된다는 것은 지방재정의 파탄을 의미하는 것이다. 그럼에도 불구하고 중앙정부는 ‘기관 스와핑’ 혹은 지역간 협의 통해 자율적으로 해결하도록 권장하고 있다는 점에서 지역민의 불만을 더욱 증폭시키고 있다. 실제 현 정부가 제시하고 있는 해결방안은 2005년 정부와 체결한 일련의 협약 -정부·시도간 기본협약, 노정협약, 이행기본협약 등-에서 적시된 일괄배치, 기관의 운영 및 환경변화에 대한 지원 등의 내용을 정부 스스로가 위반하는 것이다.

공기업 선진화는 혁신도시건설의 핵심시행자인 토지공사와 주택공사를 포함

한 13개 이전대상기관과 직접적으로 관련된다는 점에서 공공기관의 지방이전은 물론 혁신도시건설에 심각한 영향을 미치고 있다. 공공기관의 통폐합으로 이전지역을 조정해야하는 곳은 충청북도를 비롯하여 대부분의 지역에서 발생하였다. 예를 들면 방송통신위원회 산하의 정보보호진흥원(전남)과 인터넷진흥원(충북), 소프트웨어진흥원(충북), 전자거래진흥원(경남) 이외에도 정보문화진흥원(제주)과 정보사회진흥원(대구)이 통합되면서 이전지역을 새롭게 선정해야하는 문제가 발생하였다, 이외에도 산업기술평가원(대구), 학술진흥재단(대구), 문화콘텐츠진흥원(전남)은 이전하지 않는 기관과 통합되어 혁신도시이전의 전망이 불투명한 상태라고 할 수 있다. 이처럼 이전대상기관은 자신이 어느 지역으로 이전될 것인지도 모르는 상황에서 이전계획을 작성해야하는 모순적인 상황에 직면하게 되었다. 뿐만 아니라 이전기관을 유치해야하는 지자체 역시 상황은 비슷한 실정이다. 충청북도의 진천음성지역의 경우, 공기업선진화과정에서 통폐합된 한국소프트웨어진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국노동교육원이 이전기관들 가운데 인원(16%), 기관예산(33%), 개발면적(32%), 지방세(77%)등에서 절대적 비중을 차지하고 있어 혁신도시건설계획 자체를 근본적으로 재조정해야하는 실정에 처해있다.

공공기관통폐합이후 이전대상 지역을 새롭게 조정할 수 있는 정부기관이 부재한 상황에서 지자체간 갈등과 경쟁은 새로운 국면에 접어들고 있다. 예를 들어 전북의 경우, 토공과 주공의 통합본사를 유치하기 위해 인력의 80%를 경남에 양보하거나, 통합본사유치가 불가능할 경우 전체인력의 80%를 유치해야 한다는 안을 제시하면서 국토부를 압박하고 있다. 하지만 정부는 이와 같은 주장에 대해 대안을 제시하거나 중재하지 못하고 있는 실정이다. 오히려 국토해양부는 통폐합기관의 배치를 둘러싸고 지역간 갈등이 심화될 경우, 당분간 본사이전을 유보할 수 있다는 점을 시사하는 등 공공기관의 지방이전에 대해 무기력한 모습으로 일관하고 있다.

4) MB정부의 공공기관 지방이전 추진과정의 문제

MB정부는 참여정부와 정책적 차별성을 부각하는 과정에서 정부조직과 법적

기반을 변경하였지만, 그로 인해 발생하는 이전기관과 지역의 불안을 해소하기 위한 노력에는 소홀하였다. 오히려 MB정부는 공기업선진화를 최우선 과제로 설정함으로써 문제를 더욱 복잡하고 어렵게 만들고 있다. 그럼에도 불구하고 MB정부는 공공기관 지방이전에 대한 책임을 공공기관과 지역으로 환원함으로써 정치적 부담을 완화하려고 한다. 즉 참여정부가 균형발전이라는 정치적 의미를 십분 활용하였듯이, MB정부 역시 혁신도시건설의 문제를 정치적으로 접근하려는 경향을 보이고 있다. 그러나 공기업 선진화는 공공기관 지방이전의 주체와 핵심적 조건의 변화를 초래하는 근본적인 부분이다. 즉 이전주체가 사라지고, 이전재원을 확보하지 못하는 상황에서 이전협약을 누가 어떻게 구체화 할 것인가 하는 점이 불확실해지고 있으며, 정부는 그 책임을 지방정부와 기관에게 떠넘기려하고 있다. 이외에도 MB정부는 지방이전을 추진할 수 있는 전담기구를 해체함으로써 변화된 상황에서 발생하는 다양한 문제점들에 대해 적합한 대안을 제시하지 못하는 등 정책혼선을 자초하고 있다.

3.3 노정협약에 의한 이전의 구속력

1) 노정협약의 추진과정

2004년 6월부터 참여정부는 공공기관 지방이전에 대한 의견 수렴을 위하여 공공기관, 노동조합 당사자들을 대상으로 하는 정책설명회를 개최하고, 이해관계자들을 대상으로 공공기관 지방이전의 필요성과 「지방이전 추진방안 및 지원대책(안)」을 설명하였다.

이 과정에서 영화진흥위원회, 한국간행물윤리위원회, 한국방송광고공사 등 일부 노동조합에서는 공공기관 지방이전을 ‘반대’하는 성명서를 발표하였다. 이들이 반대하는 주요 이유는, 지방이전 정책이 이해당사자인 노동조합의 ‘참여’없이 ‘일방적’으로 진행되는 것에 대한 문제제기와 공공기관 종사자에 대해서 일방적인 ‘희생’을 강요하는 것에 대한 반발이었다는 점에서 정부의 ‘국토균형발전’ 전략에 대한 반대는 아니었다고 판단할 수 있을 것이다.

노동조합의 반발은 2005년에 들어서면서 본격화되기 시작했다. 대상 공공기

관 노동조합들의 산발적인 반대와 더불어 2005년 상반기부터 상급단체 차원의 활동이 민주노총 산하의 (구)공공연맹과 한국노총 산하의 공공노련에서 전개되기 시작하였다. 그러나 양대 노총 공공부문 상급단체들의 공공기관 이전에 대한 입장에는 약간의 차이가 존재했다. 한국노총 공공노련의 경우 전면반대의 입장을 표명한 반면, 민주노총 (구)공공연맹은 ‘국토균형발전’의 대의를 수용하면서 공공기관의 위상 변화 및 종사자의 ‘삶의 질’ 보장을 요구하며 노정교섭을 추진하기 시작한 것이다.

2005년 3월 들어 한국노총 산하 조직들이 지방이전 반대 대규모 집회 등을 추진한 상태에서, 민주노총 (구)공공연맹은 소속 공공기관 노동조합의 의견을 묻기 위한 공공기관노조 대표자회의를 2005년 4월 3일 소집하였다. 일부 단위 노동조합에서 현재 정부가 추진 중인 지방이전의 문제점에 대한 강한 비판과 상급단체 차원의 투쟁을 요구하기도 하였으나, 공공연맹은 사회적 실천과제인 사회공공성 사업 확대 연장선상에서 국가적 대의인 국토균형발전을 반대하기 어렵다는 의견이 지배적이었다. 결국 연맹은 정부와 지방이전 관련한 노정교섭을 촉구하여 노동조합의 의견을 제대로 반영하기로 가닥을 잡아갔다. 단사마다 상이한 이해관계가 존재함에 따라 노정 간 협의의 수준을 중앙 차원으로 높이지 않는다면 협의 자체가 수포로 돌아간다는 생각에 따라 개별기관 또는 노동조합 사이의 협력이 아닌 ‘제도화된 협의틀’을 구성하여 논의할 것을 요구했다(“공공기관 지방이전과 관련한 입장”, 2005. 4).

지방이전 초기 단계에서 노동조합의 강한 저항에 부딪친 정부로서는 안정적인 정책 추진을 위한 대응 체계 마련이 요구되었다. 이에 따라 정부대책반의 노조팀을 중심으로 노동조합 상급단체들과의 지속적인 협력이 수차례에 걸쳐 진행되었다(<표 3-3-1> 참조).

<표 3-3-1> 노정협약 체결을 위한 주요 협약과정

노동조합	날짜	주요 내용
(구)공공연맹	2005. 5. 12	노정협약관련 노조 요구사항 청취
	2005. 5. 18	향후 합의도출을 위한 노정간 노력 지속, 요구사항 청취
	2005. 6. 9	노조와 정부 측에서 제시한 노정협약서(안) 검토
공공노련	2005. 5. 18	향후 합의도출을 위한 노정간 노력 지속, 요구사항 청취
	2005. 6. 3	노조요구사항 청취, 노정협약 관련 등 협의
	2005. 6. 10	노조와 정부 측에서 제시한 노정협약서(안) 검토
금융노조	2005. 6. 3	노조측 요구사항 청취, 지방이전 진행상황 설명, 협조당부
	2005. 6. 13	경영자율권 보장, 주택지원 등 노조 요구사항
	2005. 6. 16	경영자율권 보장, 주택지원 등 노조 요구사항 및 기관별 현안 사항 청취
전력노조	2005. 5. 13	노조측 요구사항 청취, 이전정책 설명
	2005. 5. 19	한전본사 부지활용 자율권 부여 등 노조 요구사항 청취

* 노정간담회는 총리실 시민사회비서관 주재로 진행

* 출처: 국토연구원, 2006, <<공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설백서 연구>>.

2005년 4월, 정부와의 ‘공식’ 노정간담회가 진행되기 전에 (구)공공연맹은 업종분과장을 포함하는 지도부가 국가균형발전위 위원장을 면담하는 자리를 가졌다. 이 자리에서 (구)공공연맹은 현재 진행되는 공공기관 이전 논의의 문제점을 조목조목 제시하였고, 관련 정부부처 책임자가 ‘모두’ 참여하는 노정교섭의 보장을 강력히 요구하였다. 정부가 노동조합의 의견을 받아들여 5월12일부터 6월 21일까지 총 다섯 차례에 걸친 노정간 교섭이 추진되었으나 노조의 ‘이전기관 지역배치 관련 사전 협의’ 요구를 정부가 거부하면서 1차 노정교섭은 결국 결렬되고 말았다.

노정간의 이해가 팽팽히 맞서는 듯 보였지만, 당시 상황을 검토해보면 최근의 노정간 쟁점과는 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 당시 노정간 쟁점은 정부의 ‘이전기관의 이전 부족액 지원’이 아니라 ‘기관 배치에 대한 사전협의’였기 때문이다¹⁾. 이같은 사실은 (구) 공공연맹과 정부 사이에 맺은 노정협약에서도 우회적으로나마 알 수 있다.(<표3-3-2> 참조).

한편 강력히 반발하던 한국노총 산하의 노동조합 조직들은 노정협의 과정 속에서 (구) 공공연맹보다도 먼저 노정협약을 체결한다. 한국노총 산하의 공공노

1) 박용석, “국토균형발전 정책의 변경과 공공기관 지방이전의 전망”(노조 발표자료)

련과 금융노조는 (구) 공공연맹보다 이틀 앞선 6월21일 노정협약을 체결하였는데, 공공노련과 금융노조의 노정협약의 내용은 (구) 공공연맹의 노정협약과 구체적인 내용에서 큰 차이점을 보이고 있다. 그리고 이 차이점이 이후의 노정 협의 과정에서 노정 간에 많은 갈등을 불러일으키는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 공공노련과 금융노조의 노정협약과 (구)공공연맹의 노정협약의 가장 큰 차이점은 ‘재정 지원의 문제’였다. (구)공공연맹의 노정협약은 “이전 시 부족 재원을 법령에 의해 정부가 지원한다.”는 것을 명시하고 있다는 점에서 뚜렷한 차이점을 가지고 있는 것이다. 또한, (구)공공연맹이 1차 노정협약의 결렬에도 불구하고 노정협약을 맺게 된 것은 ‘사전 협의’의 문제가 정부부처 내 침예한 정치적 쟁점이라 사전 논의가 불가능한 것을 감안한 것도 있지만, 한국노총의 노정협약에 따른 정치적 상황을 고려한 불가피한 전략적 선택이었던 점도 무시할 수 없다.

<표 3-3-2> 공공연맹 노정협약

정부와 전국민주노동조합총연맹 전국공공운수사회서비스노동조합연맹(공공연맹)은 국가균형발전특별법에 근거하여 추진하는 공공기관 지방이전의 원활한 추진과 이전 대상 노동자의 권리 보호를 위하여 다음 사항에 합의하고, 상호 신뢰를 바탕으로 성실히 이행할 것을 약속한다,

1. 정부는 공공기관을 혁신도시(지구)내로 이전하고 정착하는 과정에서 노동기본권을 제한하거나, 근로조건이 저하되지 않도록 보장한다. 또한 지방이전과 관련하여 구조조정, 통폐합 등으로 인한 고용불안이 발생하지 않도록 한다.
2. 정부는 이전 공공기관 종사자들이 안정적으로 정착할 수 있도록 주거, 배우자의 직장문제 해결에 적극 노력한다. 또한 교육, 보건, 행정, 문화 등의 정주여건을 마련하여 이전에 착수토록 한다.
3. 공공기관의 이전 재원은 원칙적으로 기관의 자산 매각 등 자체 조달을 원칙으로 하되, 부족한 재원은 관련 법령에 의해 정부가 지원한다. 또한 이전에 따라 기관의 운영이나 영업환경의 변화 등으로 발생할 수 있는 문제점들을 극복할 수 있도록 각 기관과 충분히 협의하여 대처한다.
4. 정부는 공공기관이 지방이전으로 인하여 경영평가에서 불이익을 받지 않도록 조치한다 또한, 정부는 경영환경 변화에 따른 경영평가 제도 및 불필요한 규제에 대해 합리적인 개선책을 적극 강구한다.
5. 정부는 이전 이행협약 체결(주무부처-이전 공공기관-지방자치단체)시 공공기관과 해당 노동조합과 충분히 협의하며 노동조합의 의사가 반영될 수 있도록 한다. 지방이전 이행과 관련하여 발생될 사안에 대하여 정부(건설교통부, 기획예산처 등 관계부처)과 공공연맹은 협의체를 구성하여 지속적으로 대화하고 협의한다.

2005. 6. 23

정부대표
건설교통부장관

노동조합대표
민주노총 공공연맹 위원장

<표 3-3-3> 공공노련 노정협약

정부와 한국노총 전국공공노동조합연맹은 공공기관 지방이전 정책이 국가의 경쟁력을 제고하고, 국토의 균형적인 발전을 위해 추진되고 있다는데 인식을 같이하면서, 아래와 같이 합의하고 공동으로 노력해 간다.

1. 정부는 이전에 따라 기관의 운영이나 영업환경의 변화 등으로 발생할 수 있는 문제점들에 대해서는 각 기관과 충분히 협의하여 진원한다.
2. 정부는 각 기관의 종사자들이 이전 지역에서 안정적으로 정착하여 생활할 수 있도록 주거문제, 자녀교육 문제, 배우자의 직장문제 해결에 적극 노력하고, 의료, 문화, 여가활동 등 일상활동에 있어 불편함이 없도록 지원한다.
3. 정부는 각 기관이 이전을 추진하는 과정에서 노사간 성실한 협의로 근로조건 저하 및 고용불안정 행위가 발생하지 않도록 지도·감독한다.
4. 정부는 공공기관 지방이전을 계기로 자율·책임 경영을 저해하는 불필요한 규제를 합리적으로 개선한다. 아울러 이전과 관련하여 추가로 발생하는 인원, 조직, 예산에 대한 추가 소요가 있을 경우 직무분석을 통해 소관부처와 협의하여 반영한다.
5. 정부와 한국노총 전국공공노동조합연맹은 공공기관 지방이전의 성공적인 추진을 위해 상기사항과 관련된 세부내용에 대하여 정부(건설교통부, 기획예산처 등 관계부처)와 협의체를 구성하여 지속적으로 대화하고 협의한다.

노정협약의 주요 골자는 ‘국가의 균형발전’이라는 대의명분에 노와정이 공감을 갖고, “▲근로조건(및 고용불안)의 저하 없는 지방이전, ▲삶의 질을 담보할 정착지원, ▲경영안정과 원활한 이전지원, ▲정부-노조건 상설협의체운동을 통한 노정협력”을 기반으로 하는 지방이전 추진이라고 할 수 있다. 이에 따라 2005년 6월 24일 정부가 발표한 『공공기관 지방이전 계획』은, 이전기관의 업무효율성이 저하되지 않고, 쾌적한 환경에서 근무할 수 있도록 적극 지원하며, 이전기관의 직원들과 가족이 이전지역에서 생활하는데 불편이 없도록 하는 것을 기본 원칙으로 하고 있다.

정부와 노동조합 사이의 노정협약 과정에 있었던 작지 않은 갈등에도 불구하고 노정협약이 체결될 수 있었던 것은 노동조합의 많은 양보가 있었기 때문에 가능했던 일이라고 판단된다. 다시 말해서 공공운수연맹은 근로조건 저하, 정주여건 변화 및 개인의 행복추구권 등 노동자 권리의 침해가 우려됨에도 불구하고, 국가정책으로 ‘국토균형발전’과 ‘수도권 과밀해소’라는 사회적 필요성에 부응하여 대승적 차원에서 지방이전에 동참하기로 결정한 것이다.

<그림 3-3-1> 공공기관 지방이전에 따른 주요 지원 방안

<이전 지원>	<정착 지원>
• 기존사옥 등의 매각지원(3) • 새로운 사옥 마련 지원(7) • 원활한 업무 수행 지원(4) ⇒ 총 14개 과제	• 주택문제 해결(7) • 우수한 교육여건 조성(7) • 양질의 정주 여건 조성(3) • 경제적 직접 지원(7) ⇒ 총 24개 과제

2) 노정협의회의 구성 및 활동

노정협약에 따라 정부와 (구)공공연맹, 공공노련, 금융노조는 2005년 7월 26일 공공기관 지방이전관련 노정협의체를 구성하고 제1차 노정협의회를 개최하였다. 한국노총의 공공노련에서는 장대익 위원장을 비롯한 3명, (구)공공연맹에서는 양경규 위원장을 비롯한 3명, 한국노총 금융노조는 유선기 위원장을 비롯한 7명이 참석하였고, 정부 측에서는 건설교통부장관, 국가균형발전위원장, 총리실 시민사회비서관, 기획예산처 기금관리기획관, 산업자원부 균형발전국장 등이 참석하여, 공공기관 지방이전 관련 노정 협조방안과 혁신도시 입지선정 기준(안)에 대한 논의가 이루어졌다. 회의 결과는 입지선정위원회 구성 비율 등 입지선정기준에는 원칙적으로 동의하고, 노조의 구체적인 참여방안에 대해서는 ‘실무협의회’에서 논의하기로 하였다. 그리고 노정협의회의 효율적인 운영을 위하여 조속한 시일 내에 실무협의회를 노조 측 3명과 정부 측 3명으로 구성하기로 합의가 이루어졌으며, 또한 지방이전 이행 기본협약 체결의 세부 사항은 실무협의회에서 검토하기로 하였다.

제1차 실무회의에는 (구)공공연맹 부위원장, 공공노련 정책2실장, 금융노조 정책실장이 참석하고, 정부 측에서는 국무조정실 시민사회비서관, 균형위 수도권정책 및 혁신도시기획국장, 건교부 공공기관지방이전지원단장 등이 참석하였다²⁾. 2차 실무회의에서는 혁신도시입지선정위원회 위원 추천과 관련하여 상급노

조에서 추천한 임원(시·도별 2인)은 위원으로 추천하되, 이전기관협의회 또는 시·도의 의견이 있는 경우 조정 가능하고(공공연맹 12명, 공공노련 6명, 금융노조 2명 추천) 상급노조에서 제출한 전문가 명단은 전문가 풀에 포함하여 이전기관협의회에서 선정하도록 하는 협의가 있었다.

노정협의회는 2007년 초 (구)공공연맹의 ‘지방이전 검토’ 선언 이전까지 3차에 걸쳐 있었다. 2차 협의회(2006. 4. 17)에서는 ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법(이하, ‘특별법’) 제정’ 관련 협의가 진행되었고, 3차 협의회(2006. 8. 16)에서는 ‘이행실시협약 체결 건’, ‘지방이전추진협의회’ 운영 등이 논의되었다. 2차 협의회에 참여한 (구) 공공연맹은 다음과 같은 요구를 주장하였다. ▲ 시도 이전추진협의회 재가동, ▲ 공공기관 지방이전 특별법(안) 전면 재수정, ▲ 공공기관 지방이전 추진관련 상설적 업무 공유³⁾.

정부는 지방이전 공공기관과 지자체와의 ‘이행협약’을 통한 순조로운 지방이전을 우선적으로 검토했던 것으로 판단된다. 그러나 지자체간 혁신도시 선정을 둘러싼 갈등이 쟁점화되고 이해관계자들 사이의 이해가 조정되지 못함에 따라 ‘특별법’을 통한 강제적 지방이전 절차를 선택했다고 판단된다. 하지만, ‘특별법’에서 제시한 정부의 지원 방안은 방법론적 측면에서 ‘협의’ 차원의 문제를 법적 틀 속에 담을 수 없다는 본질적 한계를 포함하고 있었다. 이에 따라 원론적 수준을 넘지 못하는 특별법의 내용이 노동조합의 ‘참여’ 수준을 제한하게 되자 특별법 수정을 두고 정부와 노동조합간의 ‘공방’이 수 개월간 계속될 수밖에 없었다.

앞에서도 지적했듯이 (구) 공공연맹의 노정협약에 따르면, 지방이전 시 부족 재원을 정부가 지원한다는 것을 특별법에 ‘정확히’ 명시해야 함에도 불구하고, “할 수 있다”는 식으로 애매하게 처리됨에 따라 노정간 큰 쟁점이 형성되기에 이른다. 게다가 한국노총이 이 조항에 대해서 정부 의견과 유사한 의견을 내놓으면서 노-노간 공동 대응도 어려운 상황에 빠져버렸다. 결국 특별법의 제정과 함께 노와 정의 ‘재정 지원’을 둘러싼 기나긴 공방이 형성되었으며 이것은 최근 까지도 해결되지 않은 쟁점으로 남아 있다.

2) 이 회의에서는 이행기본협약의 경우 협약체결은 예정대로 진행하고, 이행기본협약(안) 내용 중에서 이행실시 협약 체결시기를 “조속한 시일내에”에서 “입지선정 후 조속한 시일내”로 변경하며, 시도별 ‘공공기관지방이전추진협의회’에 노조대표 1인 참관 및 발언권을 보장하는데, 이는 이행기본협약서에 포함시키지 아니하고, 추후 운영세칙에 포함토록 건교부에서 공문조치하는 내용이었음. 혁신도시입지선정지침의 경우 상급노조에서 혁신도시입지선정위원회 위원으로 2인을 추천하는데, 1인은 반드시 전문가로 추천하고, 2인도 전문가 또는 상급노조 임원 가운데 전문가로 분류될 수 있는 자를 추천하여 해당 시도 관련자 및 당해 기관 노조원은 배제하는 내용이었음.

3) 한편 한국노총의 공공노련은 다음과 같은 주장을 함. ▲ 공공기관 지방이전 특별법 규정 수정, ▲ 이행실시협약체결 관련 지자체 지원사항 준수 ▲ 노정실무협의회 정례화(월1회) 및 이전추진협의회 활성화

<표 3-3-4> 특별법(안)에 대한 노조의 주요 요구와 정부의 검토의견

특별법(안)	수정 요구(안)	검토 의견
제10조 (이전공공기관 등에 대한 지원 등) ①국가 또는 지방자치단체는 이전공공기관에 대하여 필요시 대통령령이 정하는 바에 의해 이전 공공기관의 사옥신축비 등 이전비용의 일부를 지원하거나 융자할 수 있다.	① _____ 이전공공기관의 이전비용과 사옥신축비 등의 부족자금을 전액 무상지원할 수 있다. (공공연맹) ① _____ 이전공공기관의 이전비용과 부지매입비를 포함하는 사옥신축비 등을 지원하거나 융자할 수 있다.(공공노련)	(중간생략) 재원조달 여력이 미흡한 기관 등에 대해서는 정부가 청사신축비 등 일부를 자금융자 및 국고지원 등으로 재원조달 방안을 강구중임. 참고로 혁신도시 건설에 수반되는 기반시설비가 약 8천억원 정도로... 노조측이 요구하는 여타지원 여력이...크지 않을 것으로 예상됨
제47조 (혁신도시위원회) ④ 혁신도시위원회의 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 1. 민간위원: 혁신도시 분야에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자 중에서 건설교통부장관이 위촉한 자 2. 정부위원: (생략)	이전기관 종사자 대표로 노동조합의 상급단체 대표 3인 이상 참여 요구	혁신도시위원회는 기본적으로 ...전문가로 구성·운영되므로 노조의 직접 참여 곤란함. 필요시 민간위원 위촉시 노조 의견을 수렴하는 방안 검토
제48조 (혁신도시관리위원회 설립)	이전 공공기관의 노조대표 2인 이상 참여 요구	혁신도시 관리위원회는 이전기관이 위원으로 참여하므로 노조의 의견을 이전기관 위원으로 하여금 충분히 의견수렴 가능할 것으로 판단

이후부터 노정협의회의 활동은 말 그대로 ‘지지부진’했다. ‘노정협약’에 대한 정부의 소극적 해석만의 문제는 아니었다. 정부 산하의 국책기관이 ‘이전기관에 대한 연구 용역 사업’을 진행하고도 그 결과를 공개하지 않음으로써 노동조합의 반발을 샀다. 지방이전의 이해관계자의 한 축으로써 노동조합의 공개 요구는 정당한 것이었다고 판단된다. 헌신처럼 버려진 노정협약과 정부의 일방적인 정책 추진을 비판하면서 (구) 공공연맹은 2007년 10월 즈음에 건설교통부를 찾아가 ‘재정 지원’과 ‘노조 참여’의 문제에 대해서 강력히 요구하였다. 이에 대해, 정부는 “부족지원액에 대한 사항은 검토 중이라 공개적으로 밝히기 어려우며”, 연구사업과 관련해서는 “현재 진행되고 있는 모든 현황을 공개하고 노동조합에 설명할 것”을 약속하였다.

그러나 정부의 약속은 ‘부도 수표’였다. 지방이전의 계획이 제대로 실현되기

위해서는 노정협약에 따라 예산처의 참여가 반드시 필요함에도 불구하고 담당자 ‘파견’에 그치는 등 소극적인 부분이 발생하면서 노동조합의 반발은 최고조에 달했다.

<표 3-3-5> 건교부에 대한 공공연맹의 요구사항(2007.10)

- | |
|---|
| <p>□ 공공기관 지방이전에 따른 이전기관 재정지원 문제</p> <p>-이전기관의 이전재원 부족액 지원에 관한 구체적인 방안을 제시</p> <p>□ 공공기관 지방이전에 따른 이전직원 지원 문제</p> <p>-공공기관 본사 이전에 따라 근무지가 이전되는 직원들에 대한 지원방안에 대하여 정부의 구체적인 실행방안을 제시</p> <p>□ 공공기관 지방이전 추진 과정상의 문제</p> <p>-공공기관과 해당 노동조합과 충분히 협의하여 노동조합의 의사를 반영</p> <p>-국토연구원의 지방이전관련 연구용역의 수행 보고서의 최종결과를 공개(① 이전기관 합동 · 임차청사 연구, ② 이전 공공기관 종전부지 활용방안 연구, ③혁신도시 이전기관 및 종사자 정착방안 연구, ④ 혁신도시건설 비용추정 및 재원조달 방안 연구)</p> <p>-혁신도시별 이전기관부지 및 이전기관 종사자 주택부지의 조성원가를 공개하고 이에 대한 타당성 조사를 실시</p> <p>-건교부의 공공기관 지방이전 관련 향후 추진일정을 제시하고 추진상황을 노동조합과 공동으로 점검</p> |
|---|

3) 입지선정 및 지방이전추진협의회 운영과정에서의 갈등

정부가 2005년 6월 24일 공공기관 지방이전 계획을 발표한 이후부터 입지선정 과정과 이전지역협의회 운영 과정상에서 지자체의 지역이기주의에 바탕한 많은 문제점들이 노출되었음에도 불구하고 정부의 해결 의지는 매우 취약했다. 이전지역협의회 운영과정에서 지자체가 지방이전 기관의 노동조합에 대하여 노골적으로 배제하는데도 이에 대해서 정부는 소극적인 자세로 임하면서 노조 측의 반발은 예견된 것이었다. 또한 혁신도시 입지선정 과정에서 지자체의 불공정

행위, 공공기관 및 노조에 대한 횡포, 정부방침의 위반 등이 해당 지자체에서 일상적으로 빈발하는데도 주관부서인 건설교통부와 심의기구인 균형발전위원회가 아무런 제재를 가하지 않자 (구)공공연맹에서는 건교부장관을 항의 방문하기까지 했다⁴⁾.

지역별 입지선정 과정에서 벌어진 문제점은 특정 도시만이 아닌 전 지역에서 발생하였다. 특히, 울산지역에서는 혁신도시입지선정위원회의 일부 위원들의 불공정심의를 발견되어 혁신도시 선정취소 소송을 벌였으나 노조대표가 당사자적격이 없으므로 ‘이행기본협약의 주체가 아니다’는 이유로 각하되는 사례까지 있었다⁵⁾.

<표 3-3-6> 지역별 입지선정과정에서 벌어진 문제점

지역	내 용
강원	특정 지역에 유리한 결과를 도출하기 위해서 심의 도중 심의위원 교체 의혹
경남	입지선정 과정에 노조 참여를 배제. 이후 선정 완료 후 준혁신도시 발표
부산	혁신도시 ‘분산배치’를 기정사실화하고, 주거지역마저 자신들의 의도대로 추진하기 위해 일방적 심의 종료
울산	특정 위원들이 사전 담합행위를 발견 및 사전보고서 부분 은폐
제주	특정지역의 기피를 위해 조사보고서를 의도적으로 조작(노동계위원 사퇴)
충남	발전회사(중부, 서부)의 입지선정과정에서 지자체의 일방적인 개별이전 추진
충북	임의적으로 특정지역을 선정하도록 여론작업. 선정과정에서의 탈락 후 혁신도시 ‘분산배치’를 추진

*출처: 박용석, “국토균형발전 정책의 변경과 공공기관 지방이전의 전망”(노조 발표자료)

국가균형발전특별법 제18조의 규정에 의한 공공기관 지방이전 시책을 효율적으로 추진하기 위해 정부와 지자체 그리고 이전대상 공공기관의 장이 맺은 기본협약에 따르면, “구체적인 이전지역 및 이전시기와 지자체의 지원방안 등에 내용을 담은 이행실시 협약”을 입지선정 후 조속한 시일 내에 체결하게 되어 있었다. 특별법에서 수용하기 어려운 정부지원책 및 지자체의 지원사항을 체결하는 협약이므로 ‘이전’의 한 주체로서 노동조합의 참여는 정당한 권리였으나 일방적으로 거부되었던 것이다.

4) 하지만 이에 대해서도 정부의 대답은 책임회피식 답변에 멈추었다. 2차 노정협의회 결과에 따르면, “입지선정 문제 관련 지역은 재판쟁송 및 감사청구 심사 중이므로 정부관여 불용”이라고 답하였다.

5) 이로 인해 (구)공공연맹에서는 노조대표의 권리주체 인정을 전제로 하는 ‘이행실시협약’을 6개월여의 노정협의 끝에 관철시켰으나, 2007년 연맹 소속 노조의 ‘이전’으로 철회되는 곡절을 겪기도 하였다.

이전지역협의회는 운영에서도 노조대표의 참여가 ‘거부’되는 일이 빈번히 발생했다. 1차 노정협회의 결과에 따라 지역별 이전지역협회에 노조대표 2인 참여가 보장되었으나, 이전기본협약의 당사자가 아니라는 이유로 대부분의 지역에서 거부당하거나, 혁신관리위원회에 관한 조례제정 시 노동조합을 배제하는 일이 발생하였다. 다만 연맹의 항의가 거세지자, 일부 지역(강원, 전북, 전남, 대구 등)만 노조 참여를 인정했을 뿐이다.

지자체들은 혁신도시 1곳에 공공기관 모두를 배치하도록 되어 있는 방침에 대해서 강하게 반발하면서 혁신도시 ‘분산배치’를 공공연하게 주장하였다. 특히 부산지역이 예외로 인정되면서 다른 지자체의 반발은 더욱 거세졌다. 2006년에는 지자체의 ‘분산배치’의 요구문제가 끊이지 않았으나 중앙 정부 차원의 통제력은 거의 영향을 미치지 못했다.

공공기관 지방이전과 혁신도시는 지역균형발전의 ‘양 날개’이자 동전의 양면이었다. 혁신도시가 애초의 계획과 달리 추진된다는 것은 공공기관의 지방이전에도 ‘악영향’을 미칠 수밖에 없었다. 이에 공공운수연맹의 2007년 2월 ‘지방이전 거부 불사 선언’으로 균형발전위원회의 심의는 가까스로 완결되었지만 공공기관 지방이전 관련 중앙정부의 소극적 자세 및 지자체의 불공정행위에 대한 공공기관노조의 ‘불신’이 깊게 형성되고 말았다.

2007년 하반기부터 공공운수연맹에서는 ‘지방이전 반대’에 대한 검토가 ‘공공기관지방이전대책위(이하: 대책위)’를 중심으로 조심스럽게 이루어졌다. 대책위는 대체로 필요성은 인정하지만, 현 시점에서 지방이전 반대는 공공운수연맹의 입장의 기초 변화를 의미함으로 신중한 대처가 필요하다는 점과 대선시기 쟁점화하기가 어렵다는 판단에서 좀 더 검토하기로 의견을 모았다.

참여정부는 임기 말인 12월, 자체 재정으로 이전 가능한 28개 기관의 지방이전을 발표하였다. 그러나 정부 재정지원방안에 대한 구체적 계획이 없는데도 긴박히 추진한 까닭은 임기가 끝나기 전에 ‘성과’를 내어야 한다는 조급함 속에서 이루어진 측면이 강하다고 판단된다. 이와 더불어, 제주도(9월)를 시작으로 토지매입도 완료되지 않은 상태에서 경북, 광주/전남, 경남 지역에서 잇달아 혁신도시 착공식을 강행하고, 지방이전 정책을 거의 ‘대못박기’식으로 전개함으로써, ‘국토균형발전’이라는 ‘정신’은 퇴색되는 형국이었다.

4) MB 정부에서의 노정간 협의

2008년 이명박 정부가 들어선 이후, 정부는 경제 활성화를 이유로 ‘수도권 규제완화’ 방침을 내세움으로써, 지방이전의 취지인 국가 ‘국토균형발전’이라는 명분을 스스로 퇴색시키고 있었다. ‘균형발전’에 대한 의지를 의심케 하는 흔적은 여기저기서 발견되는데, 예를 들어 집권 초기 대통령직인수위원회는 정부조직 개편(안)의 발표를 통해 참여정부의 비효율적 정부조직 축소의 일환으로 ‘국가균형발전위원회’의 폐지를 검토한 적도 있다. 다른 한편, 균형발전정책의 일환인 공공기관 지방이전 정책은 이명박 정부의 ‘공기업 선진화’ 정책과 맞물리면서, ‘기관통합’으로 말미암아 지방이전의 정책기조를 결정적으로 뒤흔들었다. ‘수도권 규제완화’와 ‘공기업 선진화’는 사실상 기존 정부의 ‘국토균형발전’ 정책의 ‘폐기 선언’이나 다름없는 것이었다고 판단된다.

이런 혼란 속에서도 2007년 28개 기관의 지방이전 계획 승인 이후, 2009년 현재까지 총 5차에 걸쳐 106개 기관이 이전계획을 승인받았다. 그러나 이것은 ‘국토균형발전’이라는 큰 방향 속에서 이루어졌다기보다는 ‘정책의 관성’에 의해서 사업을 처리하고 있다고 판단되어진다.

이러한 상황은 지방이전 공공기관 노동조합들의 불안감을 증폭시키기에 충분했다. 지방이전은 기존의 ‘계획’대로 추진되는 한편, 정부의 정책 기조는 지방이전과는 전혀 상반되는 모습을 보이면서 정부의 ‘신호(Signalling)’가 무엇인지 가늠할 수 없는 상황이 된 것이다. 이러한 상황은 공공기관이나 지자체도 마찬가지였다. 즉, 참여정부는 ‘분산과 분권 그리고 균형발전’을 국가적 의제로 추진한 덕택에 노동조합도 기대나 믿음이 있었다고 판단된다. 하지만 이명박 정부는 참여정부의 정책을 발전적으로 보완하겠다고 이야기했으나 아직도 현 정부의 지역정책에 대해서는 실체가 없다고 판단된다. 단지 지자체가 ‘혁신도시’를 자족성 있는 도시로 발전시킬 수 있는 대안을 제시하면 선별적으로 도와주겠다는 입장에 불과하다. 즉, 참여정부가 균형발전의 ‘능동적 주체’ 혹은 ‘지휘자’였다면 MB정부는 소극적 자세를 넘어서서 ‘방관자’로 바뀐 것이다.

이제 노정협약의 ‘객관적 조건’이 이명박 정부의 집권과 더불어 변화된 것이다. 그 변화의 결과는, 위에서 제기한 수도권 규제완화, 종부세 감세로 인한 지방재정 악화, 중앙정부의 지방이전 기관에 대한 지원 축소 움직임, 지방이전기

관에 대한 혜택 중단(경영평가 인센티브 삭제 등) 등으로 나타나고 있다. 또한 혁신도시와 공공기관의 지방이전은 동전의 양면과 같은데 혁신도시에 대한 이명박 정부의 정책이 분명치 않아 공공기관 지방이전이 혼돈에 빠진 상태이며, 노정간 협의도 ‘출발선’에서 다시 확인하고 시작해야 하는 상황에 부딪친 것이다.

제대로 된 공공기관 지방이전을 위해서는 무엇보다도 노정간 협의가 중요함에도 불구하고 협의 체계가 ‘형해화’된 상태이며 심지어 ‘협의’의 의지가 있는지조차 의심되는 일들이 빈번히 일어나고 있다. 이에 대한 문제점을 짚어보면 다음과 같다.

첫째, 현 정부에서는 지방이전계획을 기획하고 집행하는 ‘컨트롤타워’가 불분명하다. 참여정부 시절에는 국무총리실 산하 ‘국무조정실 이전계획 조정대책팀’이 이것을 담당하였으나 국무조정실 폐지 이후 지방이전에 대해서는 아무런 입장과 역할도 하지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 정부 부처들의 소극적 자세가 정책 추진을 의심케 하고 있다. 노동조합이 파악하고 있는 정부부처 동향에 따르면, 기획재정부의 경우 지원예산에 대해서는 2012년 이전 시점에서나 논의가 가능하다는 입장이고, 공기업 선진화 방안과 연관해서는 논의하기 어렵다고 선을 긋고 있다. 이에 노동조합에서는 2008년 국토해양부와 기획재정부, 그리고 행정안전부와와의 통합 면담을 요구하고 있는 상황이나 실행되지 않고 있다.

셋째, 국토해양부도 지방이전추진단장의 잦은 교체로 인하여 ‘업무파악’조차 제대로 안 된 상태라 민감한 상황에 대해서는 기존에 정해진 계획에서만 논의할 뿐이며, 오로지 기존 계획의 집행 이상의 조치를 취하지 않는 ‘복지부동’의 자세로 일관하고 있다.

이에 따라 노동조합은 2009년 초 이명박 정부 들어 두 번째 추진단의 교체로 인하여 다시 한번, “▲노정협약에 대한 이행의지, ▲노정협약에 따른 노정협의회 구성, ▲노정협의회 구성 전에 지방이전추진과 관련한 모든 진행 중지 요구” 등을 주장한 상태이다.

몇 차례의 면담과정에서 정부는 재원조달방안 등에 대해서는 “대내외적으로 (공개되어) 나갈 경우에는 오해와 논란의 소지가 있으므로” 공개할 수 없고, “이전기관의 재원 부족 여부에 대해서는 원칙적으로, 법적으로 정부 재산이 갈 수

없다.’는 원칙만을 제시하였다⁶⁾. 또한 국토연구원의 용역 결과에 대해서도 “논란이 있어서 공개하지 않고 있는 것으로 안다”는 비협조적인 답변을 되풀이 하고 있다. 결국 정부는 노동조합과의 ‘협약’라는 형식을 빌려 정부의 ‘추진’ 상황만을 일방적으로 통보하고 있는 셈이다.

이명박 정부의 국토균형발전에 대한 방향 상실과 지방이전에 대한 노정협약이 전혀 이루어지지 않으면서 공공운수연맹은 2009년에 들어서서 지방이전에 대한 노동조합의 입장을 “노정협약 정신에 따른 공약 내용 실천”에서 “대책없는 지방이전 정책 전면 재검토”로의 변경을 논의하고 있다. 그러나 현재는 논의과정에서 정부정책에 대한 반대, 합의서 이행 촉구 등 개별 노동조합들 간의 의견 통합이 한계에 부딪쳐 있는 상황이다. 따라서 협약에 기초한 공공기관이전의 올바른 추진을 담보하기 위해서는 MB정부와 ‘재협약’을 체결하는 것도 고려해야 할 것이다.

3.4 이전계획과 이전지원 프로그램의 적실성

1) 공공기관 지방이전 계획의 적실성

2004년 4월1일부터 국가균형발전특별법 시행령이 발효됨에 따라 본격적으로 국가균형발전위원회(수도권 정책국)와 건설교통부(공공기관지방이전지원단)를 중심으로 구체적인 공공기관의 지방이전 방안에 대해 검토가 이루어졌다. 우선적으로 지방이전 대상 공공기관의 범위를 어떻게 선정하느냐의 문제가 대두되었다. 이를 위하여 국가균형발전특별법 시행령 제15조에서 정하고 있는 기준 설정 및 심의를 위하여 국가균형발전위원회 산하 전문위원회로 공공기관지방이전 특별위원회가 설치되어 특별위원회를 개최하였고, 2004년 4월부터 2005년 4월까지 1년여에 걸쳐 논의 끝에 최종 지방이전 기관을 선정하였다.

6) 공공운수연맹 국토해양부 지방이전추진부단장 면담 결과 자료

<표 3-4-1> 이전대상 기관 선정 기준

구분	근거	선정기준
잔류	법정잔류(군특법 시행령 15조 1항1호~6호)	• 중앙행정기관 • 수도권을 관할구역으로 하는 기관 • 수도권 안의 낙후지역과 폐기물 매립지에 소재한 기관 • 공연·전시·도서·지역문화복지·의료시설 등 수도권 주민의 문화·복지 증진에 기여하는 시설을 관리하는 기관 • 수도권 안에 소재한 문화유적지, 묘지, 매립지, 남북출입장소, 철도역, 공항 등을 관리하는 기관 • 구성원 상호간의 상호부조, 권익향상 등을 목적으로 설립된 기관
	심의잔류(수도권 잔류 불가피성이 인정되는 기관)(군특법 시행령 제15조 1항 7호)	• 이전비용이 기대효과에 비해 현저히 큰 기관 • 인간성격이 강하여 이전강제가 곤란한 기관 • 동북아 경제중심 조성 등에 필요한 기관 • 수도권입지의 고정성·상징성이 큰 기관 • 지방에 유사기능을 수행하는 별도 법인이 있는 기관 • 지방이전시 업무수행이 사실상 불가능하다고 판단되는 기관 • 주고객인 행정부처 잔류에 따라 잔류하는 기관
이전	중앙행정기관과 동반 이전 기관	• 행정중심복합도시에 이전하는 중앙행정기관과 밀접한 관련이 있는 기관
	일반이전 가능기관 (지역분산입지형)	• 중앙정부의 집행기능이나 연구기능을 수행하는 기관 • 수도권과 연계가 적은 기관 • 이전비용이 적게 드는 기관 • 업무기능과 기관운영상 이전이 합리적인 기관 • 지역개발 파급효과가 큰 기관 등

‘공공기관 이전계획’에서는 지역 배치의 기본원칙을 다음의 세 가지로 밝히고 있다. 첫째, 지역의 발전 격차를 반영하여 균형발전에 기여할 수 있도록 형평성의 원칙에 따라 시·도별로 차등 배치, 둘째 이전을 통해 지역발전을 위한 시너지효과를 최대한 제고할 수 있도록 하는 효율성 원칙에 따라 공공기관의 기능과 이전하는 지역의 특성을 종합적으로 고려하여 이전지역을 결정, 셋째 가능한 당사자인 공공기관의 이전전지역 선호와 지역의 유치기관 선호를 반영한다.

자세히 살펴보면, 형평성의 원칙에 따라 시·도별 발전 정도를 감안하여 배치 규모를 차등화 하는 방안으로서 각 기관의 파급효과를 평가하여 점수화하고 있고, 기관별 파급효과는 각 기관의 본사 인원, 지방세 납부액, 예산규모 등 다양한 요소를 산정하고 있다. 지역별 발전 정도는 지역의 현황을 나타내는 각종 지

표, 인구증가율, 1인당 GRDP, 1인당 소득·법인세, 1인당 지방세, 취업자 증가율, 재정자립도 등을 종합적으로 고려하여 산정하였으며, 지역발전 정도와 규모 등의 측면에서 유사한 시·도에 배치된 기관의 총점을 비슷하도록 고려하고 상대적으로 발전이 취약한 도에 많은 기관을 배치하여 균형발전 효과를 극대화할 수 있도록 조치하고 있다. 이에 따른 이전 기관의 시도별 배치 현황은 아래의 표와 같다.

<표 3-4-2> 이전기관의 시도별 배치 현황

시·도	기능군	이전 기관
부산 (13)	해양수산 금융산업 영화진흥 등	한국자산관리공사(간사기관), 한국해양연구원, 한국해양수산개발원, 국립해양조사원, 국립수산물품질검사원, 한국주택금융공사, 증권예탁결제원, 대한주택보증(주), 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 한국남부발전(주), 한국청소년상담원, 게임물등급위원회
대구 (11)	산업진흥 교육·학술진흥 가스산업 등	한국가스공사(간사기관), 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 신용보증기금, 한국학술진흥재단, 한국사학진흥재단, 교육과학기술연수원, 한국교육학술정보원, 한국정보사회진흥원, 한국감정원, 중앙신체검사소
광주 전남 (17)	전력산업	한국전력공사(간사기관), 한국전력거래소, 한국KPS(주) 한국농촌공사(간사기관), 우정사업정보센터, 한국정보보호진흥원, 전파연구소, 한국전파진흥원, 컴퓨터프로그램보호위원회, 한국농촌경제연구원, 농업연수원, 한국문화예술위원회, 한국문화콘텐츠진흥원, 저작권심의조정위원회, 한전KDN(주), 사립학교교직원연금관리공단, 농수산물유통공사
울산 (11)	에너지산업 근로복지 산업안전 등	근로복지공단(간사기관), 한국석유공사, 에너지관리공단, 에너지경제연구원, 한국동서발전(주), 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국산재의료원, 노동부종합상담센터, 운전면허시험관리단, 국립방재연구소
강원 (12)	광업진흥 건강생명 관광 등	한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국광해관리공단, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 대한적십자사, 한국보훈복지의료공단, 한국관광공사, 국립공원관리공단, 국립과학수사연구소, 한국지방행정연구원, 도로교통공단
충북 (12)	정보통신 인력개발 과학기술 등	한국가스안전공사(간사기관), 정보통신정책연구원, 한국소프트웨어진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 중앙공무원교육원, 법무연수원, 한국노동교육원, 한국소비자원, 기술표준원, 한국과학기술기획평가원 *질병관리본부,국립독성연구원,한국보건산업진흥원 등 충북(오송)으로 既이전 추진중인 기관 포함
전북 (14)	국토개발관리 농업생명 식품연구 등	한국토지공사(간사기관), 대한지적공사, 국립농업과학원(농업과학기술원+농업생명공학연구원+농업공학연구소), 농촌진흥청, 국립원예특작과학원, 국립식량과학원, 국립축산과학원, 한국농업대학, 한국전기안전공사, 지방행정연수원, 한국간행물윤리위원회, 한국식품연구원
경북 (13)	도로교통 농업기술혁신 전력기술 등	한국도로공사(간사기관), (주)한국건설관리공사, 교통안전공단, 국립농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 국립식물검역원, 국립종자원, 한국전력기술(주), 조달청품질관리단, 우정사업조달사무소, 대한법률구조공단, 한국갱생보호공단, 기상통신소
경남 (12)	주택건설 중소기업 진흥 국민연금 등	대한주택공사(간사기관), 주택관리공단(주), 한국시설안전공단, 중소기업진흥공단, 한국산업기술시험원, 한국전자거래진흥원, 국민연금공단, 한국남동발전(주), 한국승강기안전관리원, 국방기술품질원, 중앙관세분석소, 요업기술원
제주 (09)	국제교류 교육연수 국제관리 등	한국정보문화진흥원(간사기관), 한국국제교류재단, 재외동포재단, 국토해양인재개발원, 국제공무원교육원, 공무원연금관리공단, 국제청기술훈연구소, 국제청고객만족센터, 국립기상연구소
충남 (6)	개별이전기관	한국서부발전(주)(간사기관), 한국중부발전(주), 국방대학교, 경찰대학, 관세국경관리연수원, 경찰수사연수원

(*8)	행정중심 복합도시 이전기관 (40)	* 경찰종합학교, 국립특수교육원 등 충남(아산)으로 既이전 추진중인 기관 포함
		경제자유구역기획단, 공적자금관리위원회, 광업등록사무소, 국세심판원, 금융정보분석원, 무역위원회, 보훈심사위원회, 산업재해보상보험심사위원회, 소청심사위원회, 우정사업본부, 전기위원회, 중앙노동위원회, 중앙토지수용위원회, 중앙해양안전심판원, 중앙환경분쟁조정위원회, 지역특화발전특구기획단, 최저임금위원회, 통신위원회사무국, 항공사고조사위원회, 항공안전본부, 해외홍보원, 영상홍보원, 교원소청심사위원회, 경제·인문사회연구회, 공공기술연구회, 과학기술정책연구원, 기초기술연구회, 대외경제정책연구원, 산업기술연구회, 산업연구원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국보건사회연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국환경정책평가연구원, 한국법제연구원, 한국조세연구원, 한국개발연구원, 국토연구원
기타 (01)		한국수력원자력㈜ ※ 중·저준위 방사성폐기물처분시설 유치 지역에 배치

*출처: 이노시티 홈페이지

한편, 공공기관의 지방이전계획은 ‘특별법’의 “제2장 이전공공기관 지방이전 계획 등의 수립”에 따라 공공기관의 이전계획(특별법 제4조)과 지방자치단체의 이전지원계획(제5조)로 나누어져 있다. 제4조는 이전공공기관의 장이 ▲이전규모 및 범위에 관한 사항, ▲이전시기에 관한 사항, ▲이전비용 조달방안에 관한 사항 등을 고려하여 수립할 것을 명시하고 있고, 제5조는 이전공공기관이 결정된 지지체가 “이전해 올 이전공공기관 및 그 직원에 대한 지원사항을 포함하는 이전 공공기관 이전지원계획을 수립”하도록 명시하고 있다. 그리고 “이전 공공기관 지방이전계획 수립지침(이하 ‘수립지침’)”을 통해서 구체적인 내용과 작성 절차 등을 제시하고 있다.

‘수립지침’에서 제시하는 이전계획 수립의 기본원칙은, 첫째 정부 정책과의 부합, 둘째 장기적 관점 바탕, 셋째 재원조달방안 고려, 넷째 근무환경이 현재수준보다 악화되지 않아야 함, 다섯째 합리적 수준에서 청사 규모 결정, 여섯째 직원 및 가족의 이주대책 마련, 일곱째 지역과의 연계성 고려 등이다. 또한 이전계획의 수립 절차에 대해서 “지방이전계획 수립을 위한 조직 구성, 직원 여론조사, 사례조사, 계획수립 시 외부전문가의 참여, 기관 내부의 협의과정 등 계획수립의 절차와 방법 등을 기술”하도록 되어 있다.

<표 3-4-3> 이전공공기관 지방이전계획 내용

대구분	소구분
계획의 개요	계획 수립의 배경과 목적
	계획의 역할
	계획 수립의 절차

기관의 일반현황과 주요업무	일반현황
	주요업무
현사옥(청사) 이용의 현황 및 평가	현사옥(청사) 이용 현황
	현사옥(청사)의 평가
신사옥(청사)의 의의	신사옥(청사)의 의의
신사옥(청사)의 부지 및 시설규모	신사옥(청사)의 부지규모
	신사옥(청사)의 시설규모
신사옥(청사)건설 및 이전시기	신사옥(청사) 건설(임차, 취득) 및 이전시기
신사옥(청사) 건설(임차,취득) 비용 등과 재원조달방안	신사옥(청사)의 건설(임차, 취득)비용 등
	종전부동산 보유현황 및 매각 가능금액
	재원조달방안
이전추진계획	이전대상직원 및 가족구성원의 현황
	이주직원 지원대책
	지방이전에 따른 수입감소를 최소화 하기 위한 대책
그밖에 지방이전과 관련 하여 필요 한 사항	기관의 특성에 따라 지방이전과 관련하여 필요한 사항

2005년 당시 전체 410개 공공기관 중 수도권에 소재하는 346개 기관을 대상으로 하여 최종 확정된 지방이전 기관은 행정중심복합도시 이전기관을 포함하여 총 175개였다. 그리고 2009년 8월말 현재는 이전 대상 기관이 5곳 추가되어 총 180개 기관 가운데 행정중심복합도시 이전기관을 제외한 157개 기관 가운데서 117개 기관이 이전계획을 수립했고, 2009년 말까지 나머지 기관의 계획 수립이 완료될 전망이다.

<표 3-4-4> 이전 대상 공공기관 현황

전국공공기관	수도권소재기관	이전 대상기관						
		계	중앙	소속	투자	출자	출연	법인
414	350	180	1	69	21	5	54	30
		(157)	1	46	21	5	54	30

* ()는 행정중심복합도시 이전기관을 제외한 숫자임.

* 출처: '이노시티' 홈페이지

지방이전이 확정된 기관은 법에 따라 '지방이전계획'을 수립하여 소관행정기관의 검토 및 조정을 거치고, '지역발전위원회'의 심의를 거쳐 국토해양부에 상정하면 국토부장관의 승인을 얻는 절차를 따라야 한다. 2009년 8월말까지 총 5차에 걸친 지방이전계획 수립과 심의·승인 과정이 있었고, 6차까지 총 117개 기관이 수립을 완료한 상태다. 남아 있는 미승인 기관은 40개 기관이지만 행복

도시로 이전예정기관, 통폐합기관 등을 제외하면 이전계획 미승인기관은 20개 안팎으로 줄 것으로 예상하고 있다.

<표 3-4-5> 지방이전 기관 승인 현황(2009년 10월 현재)

차수	수립일	기관수	대상기관
1차	07.12.24	28	자체 재원으로 이전 가능한 기관
2차	08.10.23	13	전파연구소 등 정부소속기관과 한국수력원자력
3차	08.12.30	27	농진청 소속기관 및 통폐합 영향이 없는 혁신도시 이전기관
4차	09. 6. 8	20	정부소속기관 및 청사신축의 자체재원조달이 가능한 기관
5차	09. 8. 4	18	한국가스안전공사 등 이전공공기관
6차	09. 10. 26	11	한국해양연구원, 영화진흥위원회 등 이전 공공기관

지금까지의 지방이전 현황을 숫자 상의 집계만으로 본다면 무리없이 진행되고 있을 뿐 아니라 지방이전이 거의 막바지에 이른 것처럼 보인다. 그러나 이와 같은 계획 속에서 이루어진 공공기관 지방 이전이 ‘타당’한지에 대해서는 재고의 여지가 있다.

첫째, 2012년까지 공공기관 지방이전을 완료하고자 하는 이전계획이 지금과 같은 식으로 진행되어 달성가능한가의 문제가 분명치 않다. 현재 이전 대상 기관 가운데 부지 매입과 청사설계에 착수한 기관은 질병관리본부, 한국보건산업진흥원, 한국보건복지인력개발원, 식품의약품안전평가원, 경찰종합학교, 국립특수교육원 등 6개 기관에 불과하다는 것이 그 반증 사례가 될 수 있을 것이다.

이전 계획 당시 사옥건축 및 이전에 39개월이 소요될 것으로 예상한 만큼 2년 2개월 정도가 남은 현재로서는 당초 계획대로 2012년까지 기관 이전작업을 완료하는 것이 불가능하다는 것이 2009년 국감 과정에서 밝혀지기도 했다. 게다가 이전계획 승인을 받은 106개 기관 중에서 종전 부지를 소유하고 있는 75개 기관은 국토부의 이전계획 승인 후 3개월 내에 종전의 부동산 처리계획을 국토부에 제출하고 승인 받아야 하지만 승인받은 기관은 반 정도인 40개에 불과했다. 이밖에도 이전계획을 승인받지 못한 51개의 이전 사업도 언제 시작될지 불투명하고, 미승인 기관의 문제는 다음에 지적할 ‘부족 재원의 조달 방식’과 관련이 깊다.

<표 3-4-6> 28개 공공기관의 희망 이전 지역 수용 현황

기관명	이전지역		기관명	이전지역	
	희망지역	확정지역		희망지역	확정지역
대한주택공사	충남	경남	한국교육개발원	충남	충북
한국토지공사	충북	전북	한국교육과정평가원	충북	충북
한국도로공사	충북	경북	한국농촌경제연구원	행복도시	광주(전남)
한국전력공사	의견없음	광주(전남)	한국법제연구원	행복도시	행복도시
대한광업진흥공사	충남	강원	국립특수교육원	충남	아산(충남)
한국가스공사	충북	대구	한국학술진흥재단	충북	대구
한전KDN	행복도시	광주(전남)	기상통신소	충북	경북
한전KPS	의견없음	광주(전남)	질병관리본부	충북	오송(충북)
한국남동발전	행복도시	경남	한국보건산업진흥원	충북	오송(충북)
한국동서발전	행복도시	울산	보건복지인력개발원	의견없음	오송(충북)
한국전파진흥원	의견없음	광주(전남)	국립독성과학원	충북	오송(충북)
한국정보사회진흥원	행복도시	대구	한국논총공사	전북	광주(전남)
국토연구원	행복도시	행복도시	산재의료관리원	강원	울산
에너지경제연구원	충남	울산	비고	희망지역 수용율 21.4%(6/28)	
정보통신정책연구원	행복도시	충북			

둘째, 배치 기준에 있어서 각 기관의 업무 특성에 대한 고려가 충분히 이루어졌는가와 ‘강제이전’이 아닌가의 문제이다. 기관 업무 영역이 전국을 대상으로 하는 경우나 관계기관이 모두 서울·수도권에 집중되어 있는 경우 기관의 지역 이전으로 업무 차질이 우려되는 상황이기 때문이다. 구체적인 사례를 살펴보면, 진주로 이전이 확정된 한국산업기술시험원은 국내 유일의 중소기업 기술활동 지원기관으로서 유사 외국계 기관과 경쟁 관계에 있다. 만일 지방으로 이전한다면, 중소기업들이 수도권의 외국계 기관을 이용할 가능성이 높아질 것이다. 게다가 한국산업기술시험원의 이전이 ‘기업의 이전을 유도’할 만큼 시장지배적 유형이라고도 할 수 없고, 진주의 산업구성과도 연관성이 낮아서 지방이전의 효과성이 매우 의심된다.

또한, 2009년 국감자료⁷⁾에 따르면, 2007년 이전계획이 승인된 28개 기관 가운데

7) 이한구 한나라당 의원의 국감자료임. 이 자료는 참여정부 시절 이전이 확정된 28개 기관의 지방이전 관련 실무자 등과의 설문조사를 통해서 도출한 자료라고 함. 그러나 이 자료는 매우 조심스럽게 다루어야 하는데, 설문 대상이 참여정부 당시의 대상에 한정됨으로써, 자료의 의도가 참여정부의 ‘지방이전 정책’을 비판하고 ‘공기업 선진화’ 정책을 부각시키려는 ‘흔적’이 있다는 판단 때문이다.

데, 이전 희망지역으로 배치된 기관은 겨우 6개 기관에 불과했다. 국감자료의 설문 결과가 전적으로 ‘타당’하지는 않지만, 매우 충격적인 사실은 절반(12개 기관)에 가까운 기관이 일부 인원 잔류를 희망하고 있고, 4개 기관은 ‘절반이상’이 잔류하길 원한다는 것이다. 이러한 결과는 이전계획이 ‘강제이전’이라는 비판을 받기에 충분한 근거가 된다.

셋째, ‘재원조달방안’에 대해서 충분한 검토가 없이 성급히 결정되었다는 점이다. 정부 자료(“공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 추진현황 및 계획”, 2009, 국토해양부)에 따르면, 2007년 결정된 28개 기관은 ‘자체 재원으로 이전 가능한 기관’으로 명시되어 있지만 설문 조사에 응답한 결과에 따르면, 약 1/3의 기관이 이전 비용 마련에 어려움을 토로하고 있는 상황이다. 문제는 이러한 상황은 이미 예견되었다는 것이다. 참여정부 시절 건설교통부는 정부 재정지원방안에 대한 구체적 계획 없이 2007년 7월 각 기관의 이전계획 제출을 강요하였고, 2차로 10월말까지 다시 이전계획 제출을 강요하였다. 결국 상당수 공공기관이 부채를 짊어지고라도 ‘강제이전’을 요구받는 상황이었다라고 해석할 수 있다.

<표 3-4-7> 이전비용 부족을 주장하는 기관 수 현황

구분	상당부분부족	일부분부족	미확정	없음	합계
부족 주장기관(%)	3 (10.7%)	6 (21.4%)	2 (7.1%)	17 (60.7%)	28 (100%)

넷째, 더욱 염려스러운 점은 ‘국토균형발전’이라는 국정과제를 표방한 참여정부 하에서도 이러한 허점이 발견되었는데, 이명박 정부 들어 지방이전 승인을 받은 80여개의 기관의 이전계획은 얼마나 제대로 작성된 것일지 의혹이 있을 수밖에 없다는 점이다. 이러한 의혹은 이전계획의 ‘승인절차’ 과정에서 지역발전위가 “계획의 타당성을 면밀히 검토하여 심의”를 해야 함에도 불구하고 이명박 정부 들어서는 ‘형식적인 모니터링 역할’을 맡고 있을 뿐 국토해양부의 ‘공공기관지방추이전추진단’에서 모든 것을 맡고 있다는 점에서 반증되어진다. 위에서 언급했다시피 이명박 정부에서 추진단은 업무 담당자들의 잦은 교체로 인해 실질적인 결정력을 갖고 있지 못한 집행 단위로 전락한 상태다.

2) 공공기관 지방이전 지원방안의 적실성

공공기관 지방이전은 ‘비자발적 이전’이라는 점에서 이전에 따라 발생하는 비용에 대한 보상이 중요한데, ‘공공기관 지방이전 계획’은 중앙정부 차원에서 공공기관의 안정적 ‘이전 지원’과 이전 직원의 ‘정착 지원’이라는 두 가지 측면에서 지원책을 마련해 놓고 있다. 이전기관에 대한 지원은 3개의 영역(기존사옥 등의 매각 지원, 새로운 사옥 마련 지원, 이전에 따른 원활한 업무수행 지원)에 14개의 과제를, 이전직원에 대한 지원은 4개 영역에 총 24개의 과제를 제시하고 있다. 지원 과제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이전기관에 대한 지원을 보면, 기존 사옥 등의 매각 지원과 관련하여, 기존 사옥 및 부지를 자체 매각하여 이전 재원으로 충당하는 것을 ‘원칙’으로 하되, 장기 미매각으로 이전 차질 발생시 한국토지공사에서 일괄 매입하는 것으로 하고 있다. 한국토지공사는 시가기준으로 매입하고, 손실 발생시 국고를 지원하며, 매입시 취득세·등록세를 면제한다.

둘째, 새로운 사옥 마련 지원과 관련하여, ‘출연기관’과 개별공공법인 등 이전기관의 이전 재원(사옥 신축비 등) 부족액을 지원하도록 하고 있다. 국·공유재산의 수의계약 매입을 허용하고, 현재 정부투자기관 등 일부기관에만 적용하고 있는 국공유재산 수의계약으로 매입할 수 있는 기관을 확대한다. 또한 새로운 사옥 매입시 취득세·등록세 면제 및 재산세를 감면해 주기로 하였다.

셋째, 이전에 따른 원활한 업무 수행 지원을 위해서는 지방이전 민간기업에 준하는 법인세를 감면(5년간 100%, 그후 2년간 50%)해 준다. 또한 지방이전으로 인한 기관 운영 및 경영 환경 변화로 발생하는 경영 악화 요인은 경영평가 시 고려하고, 이외에 지방이전에 따라 수입이 현저하게 감소하는 기관은 기관의 특성을 감안하여 일정기간 정부지원을 강화하기로 했다.

이전 직원에 대한 지원은, 첫째 주택문제의 해결을 위하여 주택을 ‘우선 분양’하고, 내집 마련이 어려운 경우에는 임대주택에 우선 입주하도록 했다. 또한 주택자금을 장기 저리로 지원하며 독신 직원을 위한 기숙사 건립을 지원한다. 그리고 거주 이전을 위한 1세대 2주택 중복보유 허용기간을 연장하여 다수가 단기간에 주택을 매각하여야 하는 어려움을 덜 수 있도록 하였고, 주택 구입시 취득·등록세도 감면해 준다.

둘째, 종사자만의 이전이 아닌 가족의 이전을 위하여 자녀들을 위한 ‘교육여건’의 조성에도 집중한다. 특성화고·특수목적고 등 우수학교를 적극 유치하고, 영재교육기관 수요 증가시 우선 설치할 수 있도록 하고 있다.

셋째, 삶의 질 차원에서 의료·문화·여가 등 양질의 정주여건을 조성토록 하고, 마지막으로 ‘경제적 직접직원’도 하기로 하였다. ‘지방이전수당’, ‘이사비용’을 지급하고, 불가피하게 희망퇴직과 명예퇴직을 하게 될 경우 그 요건을 20년에서 15년으로 완화하였다. 대학생 자녀 학자금 지원과 배우자 실업급여 지원도 이루어진다.

지금까지의 집행 상황을 보면, 중앙 정부 차원의 이전 지원 38개 과제 중 18개 과제가 2009년 8월 현재 완료되었고, 20개 과제는 이전시점에 지원이 완료될 예정이다. 과제별 소관부처와 완료 상황은 아래의 표와 같다.

<표 3-4-8> 중앙정부 이전지원 방안 추진 현황(38개 과제)

대상	지원항목	세부 지원내용	소관부처	비고
이전 기관	기존사옥 등의 매각지원	1. 기존사옥 및 부지 장기 매매각시 토공일괄 매입	국토해양부	완료
		2. 토공에서 기존사옥 및 부지 매입시 국고지원	기획재정부	
		3. 토공에서 기존사옥 및 부지 매입시 취득등록세 면제	행정안전부	완료
	새로운 사옥마련 지원	4. 이전기관의 이전채권 부족액 국고지원	기획재정부	
		5. 이전기관의 국유재산 수의계약 매입 허용	기획재정부	완료
		6. 이전기관의 공유재산 수의계약 매입 허용	행정안전부	완료
		7. 지방이전 민간기업에 준하는 지방세 감면	행정안전부	완료
		8. 사옥 건축을 위한 농지조성비 감면	농림수산식품부	완료
		9. 사옥 건축을 위한 대체산림자원조성비 감면	산 립 청	완료
		10. 사옥 건축을 위한 초지조성비 감면	농림수산식품부	완료
	원활한 업무수행 지원	11. 지방이전 민간기업에 준하는 법인세 감면	기획재정부	완료
		12. 지방이전과 관련한 경영자율성 확대	기획재정부	
		13. 지방이전 관련 경영평가지표 개선	기획재정부	
		14. 기관별 실정에 맞는 지원 강화	기획재정부	
이전 직원	주택문제 해결	15. 주택우선 분양	국토해양부	완료
		16. 임대주택 우선 입주	국토해양부	완료
		17. 주택자금 장기 저리 지원	국토해양부	
		18. 주택 분양택지 우선 공급	국토해양부	완료
		19. 독신 직원을 위한 기숙사 건립 지원	국토해양부	
		20. 거주이전을 위한 주택 중보보유 기간 연장	기획재정부	완료
		21. 주택 구입시 취득등록세 감면	행정안전부	완료
	우수한 교육여건 조성	22. 우수학교 적극 유치	교육과학기술부	
		23. 다양한 학교운영 모형 시범적용	교육과학기술부	
		24. 영재교육기관 우선 설치 지원	교육과학기술부	
		25. 기존학교 교육여건 개선 우선 지원	교육과학기술부	
		26. 다양한 특별교육프로그램 운영 권장	교육과학기술부	
		27. 이전기관 자녀의 전·입학 지원	교육과학기술부	완료
		28. 학교설립 및 교원수급계획 조기 마련	교육과학기술부	
	양질의	29. 종합병원 신설·이전 지원	보건복지가족부	

	정주여건조성	30. 기반시설 설치비(진입도로건설) 국고지원	국토해양부	완료
		31. 기반시설 설치비(상하수도설치) 국고지원	환 경 부	
경제적 직접지원		32. 지방이전수당 한시적 지급	기획재정부	
		33. 이사비용 지급	기획재정부	
		34. 조기 희망퇴직·명예퇴직 허용	기획재정부	
		35. 이직배우자 실업급여 지급	노 동 부	완료
		36. 배우자 직장 알선을 위한 One-Stop 서비스	노 동 부	완료
		37. 대학생 자녀 학자금 지원	기획재정부	
		38. 공공부문 배우자 근무지 이전 지원	각부처,교기부	

다음으로, 공공기관이 이전할 지역의 시·도지사는 「이전지원계획」을 수립하여 공공기관 지방이전을 지원하도록 되어있다. 2009년 8월 현재는 12개 지자체가 「이전지원계획」의 초안이 마련되어 일부 보완 중이고, ‘혁신도시관리위원회’의 심의를 거쳐 국토해양부에 제출 예정이다. 지자체 이전지원계획 수립의 주요 내용은 “▲이전비용 지원, ▲정주여건조성, ▲지역주민과의 화합 및 융화, ▲주거 안정지원, ▲공유재산 임대료 감면, ▲산학연 유치 및 협력, ▲기타 행정·재정적 지원” 등 7개의 범주로 나누어진다.

우려스런 점은 ‘혁신도시관리위원회’의 구성 현황이다. 6개 시·도는 구성이 완료(부산, 광주·전남, 강원, 전북, 경남, 제주) 되었지만, 4개 시·도는 구성 추진 중(대구, 경북, 충북, 울산)이어서 지자체 차원의 지원은 더디게 진행되고 있음을 알 수 있다⁸⁾.

중앙정부가 추진 중인 38개의 이전지원 과제도 현실성이 떨어지거나, 공공운수연맹과 맺은 노정협약을 무시하고 있다고 할 수 있다. 그 까닭을 조목조목 따져보도록 하겠다. 첫째, 이전기관 지원 가운데서도 ‘이전재원 부족액 국고지원’의 문제가 가장 첨예한 쟁점인데, 현재까지는 지방으로 이전할 공공기관 가운데 재원이 부족한 43개 기관이 총 2조 9,000억 원의 국고지원을 요구하고 있다. 노정협약에 따르면, “공공기관의 이전 재원은 원칙적으로 기관의 자산 매각 등 자체 조달을 원칙으로 하되, 부족한 재원은 관련 법령에 의해 정부가 지원”하도록 노정이 합의하였다. 이전지원계획에도 명시되어 있음에도 불구하고 노무현 정부 당시 국조실의 ‘이전계획 조정대책팀’은 국고지원을 요구하는 경우에는 BPR(Business Processing Reengineering; 정보통신기술을 활용하는 기업경영 혁신 기법)을 실시하여 자체청사 신축 여부, 국고지원 여부, 규모 및 방법 등을

8) 시도별 이전지원계획의 세부 수립 내용은 이 절의 마지막에 수록되어 있음.

결정하도록 하고 있다(「11차 노정실무협의회 회의자료」(2007)). 또한, 동 자료에 따르면 정부출연기관 및 공공법인은 청사신축비의 70% 이상을 자체조달할 수 있는 기관은 그 부족분을 이차보전 등으로 국고지원하여 자체청사를 신축하고, 청사신축비의 70%를 자체조달할 수 없는 기관에 대해서는, ▲임차청사(공동 또는 단독)로 이전하거나, 지분형태로 공동청사를 신축하되 공동지분청사 신축비 부족액은 이차 보전 등을 통해 국고지원하는 방안을 추진하거나 ▲자체청사 신축비에 대한 국고지원을 요구하는 기관에 대해서는 BPR을 실시하여 자체청사, 임차청사, 공동지분청사 대상 등을 결정하도록 되어 있어, 사실상 노정협약의 내용과는 거리가 있음을 알 수 있다. 한편 국고지원에 대해서 이명박 정부에서는 “출연기관 및 공공법인의 부족재원 규모 등이 구체화되는 시점에서 정부 재정 상황 등을 종합적으로 검토하여 지원 여부 검토”하겠다는 것이 소관 부처인 기재부의 입장이라 지원 자체가 불투명한 상황이다. 따라서 이러한 정부의 국고 지원에 대한 소극적 태도는 공공기관 지방이전에 대한 정부의 의지를 의심하게 할 뿐 아니라 이전 기관의 형태마다 처한 상황이 다른 현실을 무시하는 것이라 판단되어진다.

가령, 사립학교교직원연금관리공단의 경우, 소요 이전비용의 부족분을 충당하기 위해서 현재 운영하고 있는 기금을 사용할 수는 없다. 기금을 사용하려면 연금 수혜자들의 동의를 얻어야 하는 현실적으로 불가능한 상황에 부딪치는가하면, 이전재원이 부족한 기관에게는 용자를 통해 재원을 마련하라고 하지만 정부출연(연)기관의 경우 용자에 따른 이자발생 비용은 정부 예산에서 지원할 수밖에 없고, 기존의 정부출연(연)기관이 건물을 신축, 증축할 때 모든 예산을 정부에서 지원하고 있는데 강제로 지방이전을 당하는 기관에게 국고지원을 하지 않는다는 것은 불평등한 처사라고 볼 수밖에 없다. 또한 현재 각 기관이 보유하고 있는 토지를 매각하여 1:1로 혁신도시 토지를 매입할 경우, 혁신도시 토지조성원가의 상승으로 인해 소요부지는 구입할 수 있지만 건물은 신축할 수 없는 기관이 대다수일 것으로 판단된다. 이러한 우려는 위에서 제기했듯이 2007년 이전 확정된 28개 기관이 재정부족을 호소하는 근거가 되기도 했다.

둘째, 이전 직원 지원 방안도 ‘불투명성’하기는 마찬가지다. 현재 38개의 지원 방안 가운데 완료된 18개 과제를 제외한 20개 과제는 모두 ‘이전 시점’에 완료될 예정이다. 이전기관 지원과제 14개 가운데 ‘국고지원’과 ‘경영지원’에 해당하

는 5개 과제가 이전 시점에 완료될 예정이고 이전직원 지원 24개 과제 중에서 완료된 9개 과제를 제외한 15개 과제는 모두 이전시점에 완료될 예정이다. 정부는 이전시점에 지원 과제를 완료할 것이라고 하지만, 정부의 말을 믿을만한 근거가 빈약하다는 것이 우려스런 점이다.

가령, 1인 이전이 아닌 가족의 이전을 위해서는 자녀들을 위한 ‘교육여건’을 매우 중요시 여기고 있지만, ‘우수한 교육여건 조성’을 위한 특성화고·특수목적고 유치사업 예산은 기획재정부에서 미반영한 상태이고, ‘개방형 자율학교’의 경우에도 기숙형 공립학교, 마이스터고 등 도입, 자율형 사립고 확대 등 정책 변화에 따라 개방형 자율학교 확대가 불투명한 상태이기 때문이다. 영재교육기관 우선 설치 지원도 영재교육기관(영재교육원/학급)의 승인권자가 교육감이기 때문에 업무협조가 원활하지 않다면 불확실하다. 양질의 정주여건 조성을 위한 ‘종합병원 신설 및 이전 지원’은 가장 현실성이 낮아 보인다. 소관부처인 보건복지가족부는 ‘지역거점병원으로서 지방의료원 기능 강화’를 추진하고 있는데 지방의료원이 있는 혁신도시(부산, 대구, 강원, 경북, 경남, 제주)에 대해서 총 9,295억 원을 2007년 지원하여 시설 장비를 보강하고 장애인치과센터를 설치하였으나, 2009년 지방의료원 예산으로는 248억 원을 확보한 상태이고, 나머지 혁신도시에 대해서는 특별한 지원 대책을 강구하지 못하고 있는 실정이다. 기반시설 설치비 국고지원의 경우도 소관부처인 환경부에 따르면 상하수도시설 설치비를 지원하기 위해서는 특별법에 의한 별도 재원 마련이 필요하다던가, 하수도의 경우 산업단지 자원규정이 없어 사례가 전무하다는 이유로 기획재정부에서 예산을 미반영한 상태다.

셋째, 경제적 직접 지원은 이전 시점에 이루어진다고 해도 상당한 축소가 있을 것으로 예상된다. 정부의 입장은 2012년 이후 정부 재정여건과 유사사례(행복도시 이전 등)등을 종합적으로 검토하여 지원여부를 검토하겠다는 것이 전부다.

넷째, 중앙부처의 지원과 별도로 추진되는 지자체 차원의 지방이전 지원계획도 더디게 진행되고 있기는 마찬가지이며 현실성도 떨어진다. 지자체의 지방이전 지원계획은 ‘혁신도시관리위원회’의 심의를 거쳐 국토해양부에 제출되는 절차를 거쳐야 하는데, 2009년 현재 12개 지자체가 겨우 이전지원계획 ‘초안’을 마련한 상태일 뿐 아니라 대구 등 4개 지자체는 혁신도시관리위원회조차 구성

되지 않았다. 게다가 현실성도 매우 떨어지는데, 가령 김천시의 경우 ‘김천시장 학회 장학금 지급’ 계획을 마련하고, 장학기금을 2020년까지 100억원을 확대하겠다고 수립하였다. 그러나 기확보액은 12억원에 불과하며 구체적으로 어떻게 확대하겠다는 계획이 없을 뿐 아니라 시민들을 대상으로 한 장학기금 모금운동을 병행하겠다고 하고 있다. 장학기금 모금운동은 지방이전 종사자들의 자녀를 위해 원주민들의 돈을 각출하는 인상을 줄 수도 있는 위험스런 발상이다. 이러한 지원 계획은 사실상 지자체의 공약 남발에 불과하다는 인상을 갖게 한다.

울산광역시의 공공기관 이전지원계획에 대한 이전 공공기관의 검토의견을 보면, 근로복지공단은 “울산혁신도시의 토지조성원가가 타 혁신도시에 비해 2배 이상 높으므로 타 혁신도시 수준에 맞게 하향조정”을 요구하였고, 이전기관 공통적으로 “이주 직원에 대한 지원계획 중 이사비용은 이전도시 지자체가 지원하는 조치를 요망”하고 있었다. 이 부분은 마치 공공기관의 이전 비용 부족분에 대한 압력을 해당 지자체에 떠넘기는 것이 아닌가 하는 의혹을 불러일으키는 부분이기도 하다. 대체로 울산혁신도시 이전공공기관에 대한 울산광역시의 지원 계획이 추상적이고 구체적이지 않으며, 울산혁신도시 이전공공기관의 의견을 반영하여 구체적인 지원계획 수립을 요청하는 형태였다. 이러한 현황은 다른 지자체에서도 마찬가지일 것이라 판단된다. 요점은 지방이전으로 인한 재정 부족분을 누가 책임지느냐를 두고 ‘공공기관-중앙정부-지자체’사이에 ‘핑퐁게임’이 오가고 있다는 것이다.

<표 3-4-9> 시도별 이전지원계획 수립 내용

(굵은글씨의 밑줄 친 내용은 중앙정부의 지원방안과 중복사항임)

부산광역시

1 이전비용 지원에 관한 사항

- 사옥신축에 따른 취득등록세 면제, 재산세 감면(최초 5년100%, 다음 3년 50% : 구세 감면조례 제정 ('06년))
- 혁신도시 토지공급 혜택
 - 동삼지구 : 동삼혁신지구 부지 무상사용
 - 문현지구 : 도로부지 비용 64억원 시비지원

- 센텀지구 : 현시가의 1/3 수준에 분양

2

정주여건 조성 지원

- 이전기관 자녀 부산영어마을 무상이용 추진('09완공, 부산 부전동)
- 자녀(고등학생) 전학 시 최초(1회) 장학금 지급(100만원)
- 전·입학관련 통합 전담창구 설치
- 공동주거지 소재 남구청내 One-Stop서비스 설치
- 부산시 산하 공공문화시설 이용료 1년간 면제
- 기장·강서지역 주말농장 조성
- 학교용지비용(초등학교) 시비 75억원 지원
- 공동주거지 초등학교 원어민 교사 배치
- 배우자 취업알선

3

기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

- '06년부터 시행하고 있는 이전기관 가족초청행사 다원화 추진
 - '06년 주말크루즈, '07년 해양테포츠체험행사 실시 등
 - '08년 주말크루즈, 시티투어 실시 등

4

주거안정 지원에 관한 사항

- 공동주거지는 조성원가에 특별분양(13개기관, 대형건설사 선정)
- 공동주거지 도로확장 공사비용 82억원 시비지원
- 주택구입에 따른 취득세 감면('07. 시세감면조례 개정)
- 지역은행과 협의하여 주택마련 자금 대출알선
- 이전기관의 기숙사건립이 어려울 경우 국민임대주택 입주 지원알선

5

공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- 부산광역시 국·공유재산임대료 감면
 - '07년 부산시 공유재산관리 조례개정
 - 중앙행정기관 기타 공공기관 공통 80% 경감

6

산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

- 산·학·연 클러스터구축계획 수립('09.1)
 - 산·학·연 클러스터 기조성 : 유관기관 입주 요청시 별도협의 추진
 - 산·학·연 공동연구사업에 이전기관 참여 적극참여 추진
- 지역혁신비즈니스센타 운영

7 기타 행·재정적 지원 등

- [정착지원 원스톱서비스 및 배우자 취업알선](#)
- 이전기관 종사자 정착을 위한 재정지원 : 세대당 100만원
- KTX(서울↔부산) 이용료 할인 협약체결(이전기관↔철도공사)알선
 - 부산시 협약과 동일한 수준(주중 30%할인, 주말 10% 할인)
- 이전기관↔지역대학간 공동연구 인적자원교류 협약체결 알선
- 시립의료원↔이전기관간 진료 협약 체결 알선

대구광역시

1 이전비용 지원에 관한 사항

- [신축에 따른 취득등록세 면제, 재산세 감면\(최초 5년100%, 다음 3년 50% : '07.5.30 구세 감면조례 제정\)](#)
 - [재산세 \('07.5.30, 구세감면조례 제정\)](#)
- 이전기관 재원지원 : 부지매입비용 시중은행 대출알선

2 정주여건 조성 지원

- 혁신도시내 특목고 유치 확정('09. 3.)
- 혁신도시내 학교 교육환경개선 소요경비 보조
- 대구 재경학숙 건립 추진
- 고교생 장학금(100만원) 지원
 - 이주일로부터 2년이내
- 자녀학자금 무이자 융자알선
- 학교용지(초3, 중2, 고1) 99,078㎡에 대한 시비250억 부담
- 지역 문화공연 관람료 할인
 - 대구국제오페라축제, 대구 뮤지컬페스티벌 등
 - 동구 거주시 문화강좌 및 체육시설 이용료 10% 감면 등
- 주말농장 부지 제공
- 배우자 취업 알선

3 기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

- [' 06년부터 시행하고 지역 바로알기 체험 프로그램 지속 제공](#)
 - [지역축제와 체험프로그램 연계 시행](#)
- 주말농장 부지 제공 : 혁신도시 유보지 활용

4 주거안정 지원에 관한 사항

- 주택 구입시 취득등록세 경감(' 08 1.10 시 조례개정),
- 장기저리 주택자금 알선

5 공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- 국·공유재산 임대료 감면 (' 08 1.10 시 공유재산 조례개정)
 - 중앙행정기관 100분의 80, 기타 공공기관 100분의 50

6 산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

- 산·학 MOU체결 : 이전기관 12, 지역대학13('07.11.13)
- 산학연 클러스터 구축계획 수립 : '08.12월

7 기타 행·재정적 지원 등

- 이전기관 및 종사자 정착비용 지원
 - 소속기관 이주일로부터 2년 이내, 100만원 1회 지원
- 이전기관 종사자 자녀 대상 장학금 지원 : 100만원범위 1회 이내

광주전남

1 이전비용 지원에 관한 사항

- 이전기관 재원지원 : 부지매입비용 시중은행 대출알선
- 청사신축 취득등록세 면제, 재산세 감면(재산세 '06.12.29 전남도 감면조례 제정)
- 부담금(농지, 초지, 산지조성비) 감면

2 정주여건 조성 지원

- 자녀 교육을 위한 영어 체험마을 조성 : 혁신도시 초등학교(300평)
- 혁신도시내 학교설립 추진 : 3원 9개교(유3, 초4, 중3, 고2)
- 이전기관에서 납부하는 지방세 30% 장학금 등 지원
- 서울학숙 건립·운영(남도학숙 수용인원 초과시 건립, 특례입사 방안 추진)
- 장학금 및 대학특별 전영
 - 자녀 : 한의대 특별전영
 - 본인 : 매학기 100만원 장학금(이전후 2년이내, 100만원/인)
- 문화예술 향휴 기회 제공
 - 광주문화예술회관(감면), 시립미술관(무료), 시립민속박물관(무료)

- 지하철(혁신도시→광주 송정리역) 연장, 경전철 건설 검토
- 상·하수도 요금 감면(5년간 30%, 그후 2년간 20%)
- 쓰레기 봉투 지원(5년간 월20ℓ 용 2매, 최대 8매까지)
- 혁신도시 명예의 전당(Hall Fame) 설립 : 실향민, 이전기관 직원 등
- 이전기관 임직원 자녀 및 본인 동신대 특별 전형
- 임직원 자녀 나주시 공무원 특별채용(연간 10%이내)
- 혁신도시와 광주광역시간 공동학군제 시행
- 최고 수준의 공공어린이집 설립(수용규모 280명)
- 이전기관에서 납부하는 지방세 30% 장학금 등 지원
- 나주호 관광지 골프장, 콘도회원권 확보 지원

3 기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

- 이전기관 임직원 및 가족 초청 남도문화가사문화권 탐방
- 혁신도시 가족 화합 한마당 행사
- 이전기관과 관내기관 임직원 선남선녀 만남의 날 행사 : 08년 2회

4 주거안정 지원에 관한 사항

- 아파트 및 단독주택 입주시 금융기관 대출이자 지원(5년간 연 100만원 이내)
- 이전공공기관 이주직원에 대한 정착지원금 지원(세대당 100만원이내)
- 이주직원 1가구1주택 취득세 감면(85㎡이하 전액, 85~102㎡이하 75%, 102~135㎡이하 62.5% 경감)

5 공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- 대구광역시 국·공유재산임대료 감면(임대료 50% 감면)

6 산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

- 산·학·연 클러스터 구축계획 수립 : '08.12월중
- 지역혁신비즈니스센터 설치·운영('07 ~' 12)

7 기타 행·재정적 지원 등

- 이전기관 및 종사자 정착지원 전담조직 운영('07.6 ~)
- 지방이전 전·입학 고교생 장학금 지원 : 100만원범위 1회 이내
- 지방이주 이전공공기관 임직원자녀 출산장려금 지원 : 50만원 지원
- 지방이전 전·입학 고교생 장학금 지원 : 100만원범위 1회 이내
- 산·학·연 클러스터 구축계획 수립('08.3~11월까지)
- 혁신비즈니스센터 운영('07.8~' 12.12(5년)

울산광역시

1 이전비용 지원에 관한 사항

- 청사 신축에 따른 인·허가 지원 전담반 편성 지원
- 신축에 따른 취득등록세 면제, 재산세 감면(최초 5년100%, 다음 3년 50%, 재산세 : '07 울산 중구 세 감면조례 제정)

2 정주여건 조성 지원

- 울주 영어마을 조성 추진
- 혁신도시 중학교에 영어체험 학습실 설립
- 특목고(외국어고)설립 추진
- 혁신도시 초중고교에 원어민 보조교사 배치
- 지자체 문화시설 무료입장 협의
 - 고래박물관, 울산대공원, 나비원, 시립예술단 공연 등
- 주말농장 부지제공 - 혁신도시 인근지역
- 공릉테마파크 건립 추진
- 맞벌이 부부 직장 알선

3 기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

- 혁신도시 입주전까지 다양한 지역탐방행사 지속적 추진
 - 지역축제 참여, 방학이용 가족초청 등
- 지역단체와 자매결연 추진
- 입주시 대규모 시민행사 개최

4 주거안정 지원에 관한 사항

- 시중은행 장기저리 주택마련 자금 알선
- 혁신도시내 임대주택 건립
 - 이주직원에 우선입주분양

5 공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- 울산광역시 공유재산관리조례로 공유재산임대료 감면
 - 국가기관 80%, 기타 공공기관 50% 경감('07.12.7)

6

산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

○ 산·학·연 클러스터 구축계획 수립 : '09.03

- 이전기관-지역대학 협력
 - 산·학 MOU 체결
 - 인적교류

○ 지역혁신비즈니스센터 운영

7

기타 행·재정적 지원 등

- 공공기관 연구인력의 지역대학 겸임교수 추천
- 이전기관 가족 대상 지역이해도 증진을 위한 지원
 - 지역 전략산업체 견학, 이전공공기관 가족대상 무료시티투어 실시
- 맞벌이 부부 직장 앞선, 이전기관 종사자 전입시 축하선물 지급
- 지자체에서 운영 중인 문화시설에 대한 무료입장 협의
 - 고래박물관, 울산대공원, 나비원, 시립예술단 공연 등

강원도

1

이전비용 지원에 관한 사항

- 신축에 따른 취득세 면제, 재산세 감면(최초 5년100%, 다음 3년 50%)
 - 재산세('07 원주시 조례감면 제정), 취득세·등록세 감면조례 개정(' 08.2.29)
- 사옥 신축시 인·허가 행정지원을 위한 원스톱서비스 제공
 - 산림항공관리본부(개별이전) 편입물권 보상, 도로계획시설(변경) 등

2

정주여건 조성 지원

- 원주고교 혁신도시내 이전
- 장학기금 조성 및 지급
 - 2012년부터 매년 1억원 조성 이전기관 자녀 장학금 지급
 - 이주직원 중고대학생 자녀 지원
- 학교용지(초2, 중1) 47,940㎡에 대한 도비 71억 부담
- 체육·레저·휴양 시설사용료 할인
- 주말농장(49,500㎡) 조성- 원주시 인근 시유지
- 배우자 재취업 자격증 취득을 위한 수강료 지원

3

기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

○ 이전기관, 지역주민 교류계획 수립·시행

- 강원문화체험 및 합동워크숍
- 겨울스포츠 등 [체험행사 개최](#)
- 해외선진도시 벤치마킹 실시
- 행복·타 혁신도시 견학
- 지역 단체와 자매결연 추진
- 혁신도시의 날 개최
- 주민대표와 정례협의체 운영
- 재정착주민 직업전환 훈련

4 주거안정 지원에 관한 사항

- 주택 신축구입시 시중은행 저리대출 알선
- [주택 구입시 취득세 감면\('08.2.29강원도 감면조례 개정\)](#)
- 수도권 거주 대학생 「강원학사」 입사 추천

5 공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- 공공기관 강원도 공유재산임대료 50% 감면(도 조례 개정)
- 원주시 공유재산 관리조례 개정('09년 시 조례개정)

6 산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

- [산학연 클러스터 구축계획 수립 : '08.12](#)
- 이전기관과 지역대학간 연계발전방안 공모사업 추진(10억원 규모)
- 산·학 MOU체결 및 인적교류 실시
 - 겸임교수 임명, 공동연구, 장학금 지원, 인턴사원 고용 등
- [지역혁신비즈니스센터 운영](#)
- 이전기관 지역인재 육성지원
 - 장학금 지원, 아르바이트 고용

7 기타 행·재정적 지원 등

- 「혁신도시 종합행정 지원센터」 운영 정착지원을 위한 종합 원스톱 서비스 제공
- [이전기관 배우자 전보 및 취업알선](#)
 - [노동부 고용안전센터와 협의 우선취업 조치](#)
- [배우자 재취업 자격증 취득을 위한 수강료 지원](#)
 - [배우자 강원도 여성인력개발센터, 원주시 취업정보센터와 연계 재취업 교육후 취업 알선](#)
- 평생교육원운영 및 대학대학원 진학지원
 - 지역대학과 협의하여 특례입학 혜택제공

충청북도

1 이전비용 지원에 관한 사항

- 신축에 따른 취득등록세 면제, 재산세 감면(최초 5년100%, 다음 3년 50%, 재산세(진천·음성 감면조례 완료), 취득등록세('08.3월 예정 충북도 도세 감면 조례 제정)

2 정주여건 조성 지원

- 고등학생 자녀 전학시 1회 장학금 지급(40만원)
- 학교용지(초4, 중2, 고2) 111,270㎡에 대한 도비 138억 부담
- 주말농장 조성 지원(2012년이후, 49,500㎡, 군유지)
- 농·수·축협 공판장 및 대형할인마트 유치 지원
- 배우자 취업알선 수강료 지원
 - 6개월간 학원수강료 50%지원

3 기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

- 이전기관 종사자 및 가족초청 문화체험행사 등 개최
 - 지역축제 및 방학 중 임직원자녀 초청행사, 1새1촌 자매결연

4 주거안정 지원에 관한 사항

- 주택 구입시 취득등록세 경감(' 08년 도 조례개정)

5 공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- 충청북도 공유재산관리조례 개정('07.11.9)
 - 중앙행정기관 80% 경감, 기타 공공기관 50% 경감

6 산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

- 산·학·연 클러스터 구축계획 수립 : '09.01
- 이전기관-지역 대학 협력
 - 산·학 MOU체결
 - 인적교류: 이전기관 직원 겸임교수 위촉, 대학생 인턴사원제 실시, 도내 대학교 졸업생우선 채용
- 지역혁신비즈니스센터 운영

7 기타 행·재정적 지원 등

- 혁신도시 종합행정 지원센터 운영
 - 각종 인허가, 기관·종사자 정착지원,
- [공무원 배우자 전보 및 취업알선](#)

충청남도

1 이전비용 지원에 관한 사항

- [취·등록세 감면, 재산세 5년간 면제, 다음 3년간 100분의 50경감](#)

2 정주여건 조성 지원

- 전입자녀 희망학교 우선 배정 지원, 인근학교에 원어민 교사 배치
 - 결원시 우선 배정
- 의료 및 문화예술, 체육시설 이용 혜택 부여
- 시·군과 협의하여 교통여건 개선 강구
 - 국방대 진입도로(지방도 645호) 개설을 위해 정부 건의 중(계룡시 두마면 유동리 ~ 논산시 노성면 읍내리 10km 구간)

3 기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

- [이전공공기관 소속직원 및 가족 초청 충남문화탐방 지속개최](#)
 - '09년 하반기 중 국방대학교 및 경찰대학 등 6개 기관 대상 첫 실시계획

4 주거안정 지원에 관한 사항

- [주택 우선공급 및 주택 구입시 취·등록세 경감\('08.2.20조례개정\)](#)

5 공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- [충남도 국공유재산임대료 감면 \('08.7.30 조례개정\)](#)
 - 사유지 무상제공(국방대 개별이전)

6 산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

- 국방대 인근에 「국방과학산업 클러스터」 구축방안 마련을 위한 연구용역 시행('09.8월 완료 예정)
 - 국방산업 국가산업단지 및 국방혁신단지 조성 등
- [지역혁신비즈니스센터 운영](#)

7 기타 행·재정적 지원 등

- 이전지원분야 T/F팀 구성운영
- 8분야 19명

전라북도

1 이전비용 지원에 관한 사항

- 신축에 따른 취득등록세 면제, 재산세 감면(최초 5년100%, 다음 3년 50%), 면허세 면제(최초 5년간)
* 재산세('07.6.5 전주사원주군 감면조례 제정)

2 정주여건 조성 지원

- 혁신도시내 중학교 영어체험학습실 설치
- 이주직원자녀 장학금 지원
- 소요금액 : 260백만원
- 대상 : 초, 중, 고(세대당 50만원)
- 혁신도시내 초중고교 원어민 보조교사 배치
- 지자체 문화시설 무료 입장
- 농촌생활 및 주말농장 지원
- 소요금액 : 100백만원, 기간 : 5년간(임대료 지원)
- 임직원 가족동반 이주시 인센티브 제공
- 소요금액 : 1,019백만원, 지원액 : 세대당 1백만원 까지
- 직장을 사직한 배우자 재취업 자격취득을 위한 수강료 지원
- 소요금액 : 200백만원, 지원액 : 세대당 120만원 까지

3 기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

- 이전공공기관 가족들의 다양한 지역탐방행사 지속적 개최
- 지역단체와 자매결연 추진

4 주거안정 지원에 관한 사항

- 주택 구입시 취득등록세 경감(행자부 조례 표준안에 의거 사군 조례개정 검토)
- 시중은행 또는 국민주택기금 등 금융기관 연계 저리자금 지원

5 공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- 전주시 공유재산감면조례 개정, 완주군 공유재산조례 개정
 - 중앙행정기관 80% 경감, 기타 공공기관 50% 경감
 - 전주시 공유재산 감면조례 개정('07.9.17)
 - 완주군 공유재산조례 개정 중

6 산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

- [혁신클러스터 구축과 전북발전방안 수립 \('07.6~09.4\)](#)
- [지역혁신비즈니스센터 운영](#)

7 기타 행·재정적 지원 등

- 이전기관 행정지원 전담 참구 개설
 - 전북 혁신도시추진단 내
- 전입시 축하선물 지급

경상북도

1 이전비용 지원에 관한 사항

- [청사 신축에 따른 취득세 면제, 재산세 감면\(최초 5년100%, 다음 3년 50%\)](#)
- [사옥건축을 위한 대체농지조성비 등 부담금\(농지, 토지, 산지조성비\) 감면](#)
- 부지 확보 및 인허가에 따른 편의 제공

2 정주여건 조성 지원

- 경북도 영어마을 유치
- [이전공공기관 입주민을 위한 학교설립\(초3, 중2, 고2\)](#)
- 재경학숙 우선 입소
- 김천시 장학금(이전기관 자녀: 고교생 50만원/인, 대학생 100만원/인, 연 1회)
 - 장학금 고교생 50만원, 대학생 100만원
 - 고교 및 대학생 학비 지원(공공기관 지방세 및 시비 적립)
 - 학자금 융자지원
- 희망학교 한시적 전·입학 특례적용 및 전담창구 설치
- 시 직영 문화예술회관(관람료 30%감면), 종합스포츠타운 전국체전시설(사용료 50% 감면)
- 주말농장 우선 분양(면적 1,300㎡, 사업비 110백만원)
- 행복도시 셔틀버스 운행 지원('12년 1대, '13년 1대, 500백만원)
- 보육시설 종합타운 조성
 - 종합사회복지회관 건립

- 국립중앙도서관 “작은도서관” 조성사업 신청 추진(2014개관 목표)
- 이주비용(300천원) 지원
 - 주택 구입 전가족 이주
- 취업알선 적극 지원
- 출산비용 지급(첫째 30만원, 둘째 150만원, 셋째 300만원)

3 기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

○ 지역탐방 농촌체험마을 운영

- '12년까지 매년 2회

- 김천 옛날 솜씨마을(김천시 증산면 평촌리), 복지관 체험교실 운영
- 이전대상기관에 대한 도립악단의 연주회 개최
- 문화탐방 및 농촌체험행사 교류 협력사업 지속 추진
- 지역안내(홍보) 책자배부 및 맞춤형 평생학습 프로그램 운영
- 이전기관과 김천시 관내 희망읍면 동간의 자매결연 추진
- 임직원의 대학, 기업체, 관공서 출강 적극 지원

4 주거안정 지원에 관한 사항

○ 주택 구입시 취득등록세 경감('08년 도 조례개정), 금융상품 알선 지원

- 주택마련 금융상품 알선 지원
- 생활안정자금·주택구입자금 지원
 - 공공기관 지방세 및 시비 적립

5 공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- 대구광역시 국·공유재산임대료 감면
 - 국유재산 100% 경감, 공유재산 80(중앙행정) ~ 50%(기타 공공기관) 경감

6 산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

○ 산·학·연 클러스터 구축계획 수립 : '08.11

○ 지역혁신비즈니스센터 운영

- 공공기관 혁신영양 강화 지원
 - 국내외 유명대학 분교 유치
 - 지역대학교에 관련학과 신설
 - 산·학 MOU체결 : '12년 이후

7 기타 행·재정적 지원 등

- 종합행정지원시스템 운영('09 ~)

- 서울-김천간 KTX요금 지원
 - 1년간 2회/월, 주말 요금 30%

경상남도

1 이전비용 지원에 관한 사항

- 신축에 따른 취득세 면제, 재산세 감면(최초 5년100%, 다음 3년 50%)
- * 진주시세감면조례 제25조의 7(공공기관 지방이전에 대한 감면)

2 정주여건 조성 지원

- 인근 초중고 자율학교 지정
 - 영어마을캠프 운영시 우선입소
- 정보화 교육 지원(11년~)
- 공립 어린이집 건립·운영(2개소, 866백만원)
 - 자녀 우선 입소, 보육료 지원
- 장학재단 설립
 - 경남도 5억, 진주시 5억
- 교육지원협의회 구성·운영
 - 의견수렴 및 학군 조정 등
- 진주시 문화체육시설 이용료 감면
 - 기관 이전 후 3년간 이용료 감면
- 주말농장 지원(세대당 10평)
 - 혁신도시내 유보지 및 유휴지
- KTX 할인 협약체결 알선
 - 평일 30%, 주말 10%
 - 혁신도시내 시내버스 노선 개설
- 대형복합상가 유치 지원
- 출산 장려금 지원
 - 이전후 3년간 30만원/신생아

3 기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

- 진주시 지역탐방프로그램 운영 지원 및 자체프로그램 운영
 - 축제행사 이전공공기관 초청, 이전공공기관자녀 초청 여름캠프 등
- 지역주민과 자매결연
- 임직원 지역대학, 공공기관 등 출강 지원

- 명예 시민증 수여

4 주거안정 지원에 관한 사항

- 주택 구입시 취득등록세 경감([경남도세 감면조례](#))
- 지역은행 주택자금 장기저리 알선

5 공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- 경상남도 공유재산 관리조례 국·공유재산임대료 감면
 - 중앙행정기관 80%, 기타 공공기관 50% 경감

6 산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

- 산학연클러스터 구축 및 발전방안 수립 : '09.02
- 지역혁신비즈니스센터 운영

7 기타 행·재정적 지원 등

- 임직원의 지역 대학, 공공기관 등 출강 지원, 제 증명 발급수수료 면제

제주도

1 이전비용 지원에 관한 사항

- 신축에 따른 취득등록세 면제, 재산세 감면(최초 5년100%, 다음 3년 50%)
- * [재산세\(제주특별자치도 세금감면조례 제34조의 2\)](#)

2 정주여건 조성 지원

- 제주 영어교육도시내 초·중고 특례 전입학
 - 탐라영재관 특례입주 검토
- 전입학 장려금(100만원) 지원
 - 이주후 3년내에 고교에 전입학
- 주말농장 부지제공
 - 혁신도시 유보지 또는 인근의 국공유지 활용
- 의료·휴양 복합단지 제주헬스케어타운 조성
 - 혁신도시내 '한빛여성의쉼터' 를 여성복지시설로 활용
 - 서귀포시 종합문화회관 건립 : 대극장, 전시실 등
 - 서귀포시 일원(혁신도시 인근) : 건강검진센터, 전문병원 등

- 최첨단 보육시설 건립 : 서귀포시 서호동(2012년 개관)
- 이사 장려금(100만원) 지원
 - 2인 이상 세대, 3년 이내 거주
- 배우자 취업 수강료(10만원) 지원

3 기존 지역주민과의 화합 및 융화에 관한 사항

- [이전기관 종사자 지역 체험·탐방 프로그램 운영](#)
 - [지역축제와 체험프로그램 연계 시행](#)
- 지역주민과 자매결연

4 주거안정 지원에 관한 사항

- [주택 구입시 취득세 감감\('07년 시 조례개정\), 장기저리 주택자금 알선](#)
- 공동주거지 조성지원(조성원가 분양)

5 공유재산 임대료 감면에 관한 사항

- 혁신도시특별법에 따라 국·공유재산 임대료 감면
 - 국유재산 100% 감감, 공유재산 80% 감감

6 산·학·연 유치 및 협력에 관한 사항

- 산·학 MOU체결 : '07.9.12(이전기관3/지역대학교1)
- [산·학·연 클러스터 구축계획 수립 : '09.03](#)
- [지역혁신비즈니스센터 운영](#)

7 기타 행·재정적 지원 등

- 인허가 및 민원 T/F팀 구성
- 항공 이용편의 제공
 - 주민등록 : 주중 10~20%
 - 항공사와 항공권 구입편의 협의

3.5 공기업 선진화와 이전기관의 조직/직무재편

1) 공기업선진화와 공공기관 지방이전

공공기관 지방이전 정책은 이명박정부의 ‘공기업 선진화’ 정책과 맞물리면서 추진상의 많은 문제점과 한계를 드러내고 있다. MB정부는 집권 초부터 ‘작은 정부’구상에 따라 공공부문 구조개편 작업을 강력하게 추진하였으며, 이에 따라 공공기관의 민영화, 통폐합 및 인력 감축 등이 단행되고 있다.

<표 3-5-1>는 MB정부의 공기업 선진화 방안을 종합 한 것이다. 공기업 선진화 방안은 2008년 8월 11일 1차 방안에서 2009년 3월 31일 6차 방안까지 총 6회에 걸쳐 발표되었는데, 공기업의 ‘민영화, 통합, 폐지, 기능조정, 경쟁도입, 효율화’ 등 강력한 구조개편 방안을 담고 있다. 이에 따라 노동교육원을 비롯한 5개 기관의 폐지, 38개 기관의 민영화, 40개 기관의 통합 방안(17개)을 확정하였으며, 이를 2012년까지 단계적으로 추진할 계획이다.

<표 3-5-1> 공기업 선진화 방안 종합(1-5차)

선진화 계획	민영화	통합	폐지	기능조정	경쟁도입	효율화	계
1차 (08.8.11)	27	2→1	-	12	-	-	41
2차 (08.8.26)	1	29→13	3	7	-	-	40
3차 (08.10.10)	10	7→3	2	1	2	8	30
4차 (08.12.22)	-	-	-	-	-	69	69
5차 (09.01.15)	111***	2→0	17****				130
계	149	40→17	22	17*	2	77	238**

자료 : 기획재정부 보도자료 종합

주: 1. * 3개 기관(한전, 정보통신국제협력진흥원, 근로복지공단)은 2개 유형에 중복

2. ** 합계가 다른 것은 여러 계획이 중복되어 있기 때문임.

3. *** 5차 계획 중 민영화 대상 111곳은 미지정출자회사임.

4. **** 공공기관이 출자한 회사 중 공공기관으로 지정되지 않은 273개 출자회사의 일부

하지만, 공기업 선진화 정책은 이전 정부에서 확정·추진 중인 ‘공공기관 지방이전’ 정책과 서로 충돌할 수밖에 없는 문제점을 드러내고 있다. 참여정부는 2005년 12월 수도권소재 공공기관 157개를 12개 광역시·도에 형평성 원칙에 따라 차등 배치하는 공공기관 지방 이전정책을 확정하고 추진 중이었다.

그런데 공기업 선진화 정책에 따라 지방이전이 확정된 157개 기관 중에는 폐지, 통합되는 기관이 총 13개가 발생함에 따라 이들 기관들이 향후 어떻게 처리되느냐가 이전 정책의 주요 쟁점으로 부상하고 있다. MB정부는 이 문제의 심각성을 인정하지 않고 있으며, 이전기관 해당 지자체간 ‘미세 조정’을 통해 보완할 수 문제처럼 주장하고 있으나, 통합 기관을 어느 지역에 배치하는가는 기존의 이전 원칙과 배치 결정 사항을 한 순간에 뒤집을 수 있는 주요 사항이다.

<표 3-5-2>는 지방이전 공공기관 대상 중 폐지·통합·기능조정·민영화되는 기관을 종합한 것이다. 가장 대표적인 논란 대상 기관은 2009년 10월 1일 ‘한국토지주택공사’로 통합된 ‘대한주택공사’와 ‘한국토지공사’이다. 통합 결정 이전까지 대한주택공사는 경남(진주), 한국토지공사는 전북(완주)로 이전할 예정이었으나 기관통합에 따라 하나의 지역으로 이전할 수밖에 없는 상황이다. 두 기관 모두 이전 지자체의 입장에서 볼 때 ‘핵심 기관’이므로 통합 기관이 자신의 지역으로 오지 않는다면 ‘공공기관 지방이전’ 정책의 효과 자체가 의문시 될 수밖에 없는 조건을 역설하고 있다.⁹⁾

<표 3-5-2> 이전 예정 공공기관 중 폐지·통합·기능조정·민영화되는 기관

	대상기관	현소 재지	이전지역	통합신설기관	비고
①	대한주택공사	경기	경남	한국토지주택공사	통합기관 09년 10월 출범
②	한국토지공사	경기	전북		
③	한국정보사회진흥원	서울	대구	한국정보화진흥원	통합기관 09년 8월 출범
④	한국정보문화진흥원	서울	제주		
⑤	한국소프트웨어진흥원	서울	충북		
⑥	한국전자거래진흥원	서울	경남	정보통신산업 진흥원****	
	정보통신연구진흥원(R&D 외)	대전	비이전		
⑦	한국정보보호진흥원	서울	광주·전남		
⑧	한국인터넷진흥원	서울	충북	한국인터넷진흥원	
	정보통신국제협력진흥원	서울	비이전		

9) 전북 혁신도시 담당자의 주장은 다음과 같다. “전북 혁신도시 사업에서 토공이 차지하는 비율은 80~90%이다. 토공이 2007년에 성남시에 낸 지방세는 473억원인데 이것은 전북에 이전해올 공공기관이 내는 세금의 99%이다. 토공이 오지 않는다면 우리에게 혁신도시 사업은 의미가 없다.” 반면 통합공사가 진주로 이전해야 함을 진주 혁신도시 담당자는 다음과 같이 주장한다. “진주로 이전할 12개 기관 중 주공의 직원 수가 40%를 차지하는 등 주공의 비중이 절대적이어서 주공이 빠진 혁신도시는 성립 자체가 불가능하다. 국가균형발전위원회에서 발표한 기초자치단체 성장분석(07.09)에서 전북 전주는 성장지역으로, 진주는 정체지역으로 분류된 만큼 균형발전 차원에서 통합 본사의 진주 유치가 당연하다.”

⑨	도로교통공단	서울	강원	도로교통공단	
⑩	운전면허시험관리단	서울	울산		
⑪	한국산업기술평가원	서울	대구	한국산업기술 평가관리원	
	정보통신연구진흥원(R&D)	대전	비이전	한국산업 기술진흥원	
	한국산업기술재단	서울	비이전		
	한국부품소재산업진흥원	서울	비이전		
	한국기술거래소****	서울	비이전		
⑫	한국학술진흥재단	서울	대구	한국장학재단**	통합기관 09년 5월 출범
	국제과학기술협력재단	서울	비이전	한국연구재단	통합기관 09년 6월 출범
	한국과학재단	대전	비이전		
⑬	한국문화콘텐츠진흥원	서울	광주·전남	한국콘텐츠 진흥원	통합기관 09년 5월 출범
	한국게임산업진흥원	서울	비이전		
	한국방송영상산업진흥원	서울	비이전		
⑭	저작권위원회	서울	광주·전남	한국저작권위원 회	
⑮	컴퓨터프로그램보호위원 회	서울	광주·전남		
⑯	한국산재의료원	서울	울산	근로복지공단	
⑰	근로복지공단	서울	울산		
⑱	한국노동교육원	서울	충북	폐지	한국기술교육대학 편제
	한전KPS		광주·전남		2010년 민영화
	한국건설관리공사		경북		2010년 민영화

자료 : 기획재정부(09년 10월 9일 “공공기관 통합 추진현황”)을 중심으로 필자가 재구성 함.

주 : * ⑭~⑰은 동일 혁신도시 내 통폐합

** =한국학술진흥재단, 한국과학재단, 주택금융공사의 국가단위 장학사업 및 등록금 업무를 통합해 발족한 기구임. 설립 시 ‘대구’ 이전이 예정되었으나 현재 기관은 지방이전을 거부하고 있음

***=한국연구재단은 한국과학재단이 위치했던 대전에 본원을 두었고 한국학술진흥재단이 있던 서울에 본원을 두었음. 이에 따라 한국학술진흥재단의 대구 이전은 사실상 철회 됨.

****=정보통신산업진흥원에는 두 기관이외에도 정보통신연구진흥원도 통합하였음. 대덕특구에 있던 정보통신연구원은 설립 10년 만에 해산함.

*****=4개 기관을 해산하고 ‘중장기계획, 성과분석, 사업화 등’은 산업기술진흥원진흥원에서 ‘기획, 평가, 관리’는 산업기술평가관리원에서 담당 함.

이렇듯, 기관통폐합은 이전 대상기관들의 문제뿐 아니라 이전 해당 지자체에서도 큰 문제로 제기되고 있는데, 대표적인 지역으로는 충북, 전북, 경남 등을 꼽을 수 있다. 이들 지역들은 원래 계획대로 통합기관이 지역으로 이전하지 않을 경우 계획 자체의 재조정을 요구하고 있는 상황이다. 정부는 ‘공기업선진화 정책’에 따라 발생한 기관재배치 문제를 지역별 “기관 스와핑”을 통해 해결할 것을 요청하고 있지만¹⁰⁾ 이는 중앙정부의 몫이지 지방 차원에서 해소할 수 있

10) 제1차 지역발전정책 추진전략 보고회의 회의자료(2008.07.21) p.12 “공기업 민영화통폐합으로 공백 발생시, 지자체가 중심이 되어 지역실정에 맞게 보완방안을 제시하고 균형위가 최종 조율”

는 문제가 아님은 분명하다.

이상과 같은 문제점이 발생한 가장 큰 원인은 공공기관들의 이전 지역 배치 시 “균형성, 효율성, 선호도” 등 3가지 원칙에 따라 공공기관 배치가 추진되었기 때문이다. 형평성 원칙에 따라 시·도별 발전 정도를 감안하여 배치 규모를 차등화하고 이를 위해 각 기관의 과급효과를 평가하여 점수화하였다. 기관별 과급 효과는 각 기관의 본사 인원, 지방세납부액, 예산규모 등 다양한 요소를 산정하였다. 지역별 발전 정도는 지역의 현황을 나타내는 각종 지표, 인구증가율, 1인당 GRDP, 1인당 소득·법인세, 1인당 지방세, 취업자증가율, 재정자립도 등을 종합적으로 고려하여 산정하였다.

또한 공공기관 지방이전 지역 결정시 고려되었던 점은, 공공기관 이전 기준이 효율성의 원칙에 따라 유사한 성격의 기관을 기능군으로 분류하여 함께 배치하였다는 점이다. 지방이전의 효과 측면을 고려하여 이전기관을 유사한 기능을 수행하거나 상호 업무를 맺고 있는 연관기관이 함께 이전할 수 있도록 하였다. 구체적으로는 지역전략산업과 연관성이 큰 12개의 산업특화 기능군과 지방의 중추관리기능 강화 및 지역의 역량확충에 기여가 가능한 9개의 유관 기능군으로 묶어 이전하도록 하는 방침이었다. 각각의 기능군은 지역발전방향과 지역전략산업 육성 및 지역별 산업구조와 특성을 감안하여 지역별로 배치되었다. 그 외 업무효율성, 산업적 특성, 지역 연고성, 이전 기관의 희망 등을 감안하여 지역별로 배치되는 방향이었다.

이러한 상황에서 이전 대상 공공기관 몇 곳의 이전 지역을 변경하거나 축소하게 되면 초기 계획의 기본 골격과 상호 배치 될 수밖에 없는 상황이 조성된다. 요약하면, 규모가 큰 한 기관의 이전 지역 변화는 지방이전 정책의 기본 골간을 흔들며 정책의 지속가능성을 의심하게 하는 원인이 되고 있다.

2) 지방이전 공공기관들의 준비 및 추진 상황

공공기관 지방 이전정책의 성패는 이전 공공기관들이 지역에 잘 정착하여 지역발전 및 혁신의 동력으로 작용하며, 기관의 경쟁력(공공성)을 발휘하는데 달려 있다. 이렇듯 공공기관의 지방 이전 사업은 해당 기관의 공간적 이동도 중요하

지만, 해당 기관이 이전 후에 목표에 맞게 연착륙하여 기관의 특성과 업무의 효과성을 높여 내는데 그 성패가 달려 있다고 할 수 있다.

하지만, 공공기관 지방 이전 사업은 목표대로 사업이 추진되지 않는 지지부진한 상태이며, 최근 세종시 논란까지 겹쳐 공공기관 이전 사업도 중단되는 것은 아닌가라는 의문도 제기되고 있다. 이런 상황은 이전 공공기관들의 지방 이전에 대한 준비 및 추진 소홀로 나타나고 있는데, 공공기관들은 이전에 따른 기관의 창조적인 운영 전략 마련은 고사하고 부처 및 국토부의 눈치만 보고 있다고 해도 과언이 아니다. 결과적으로 지방이전 공공기관들의 능동적 준비 및 전략은 부재하고 정부 정책과 결정만 기다리는 수동적인 존재로 변화하였다. 공공기관들의 이전 정책 준비 및 추진상황을 총괄적으로 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 지방이전 157개 대상기관 중 당초 계획 일정대로 혁신도시를 추진하는 기관은 전무함한 상태이다. 초기 계획대로라면 2007년 말부터 이전계획 승인 및 용지보상, 사옥설계가 마무리되고 이미 사옥 건축 및 기관 이전작업이 이루어져야 한다. 하지만 현재 부지를 매입하고 청사설계에 착수한 기관은(질병관리본부, 한국보건산업진흥원, 한국보건복지인력개발원, 식품의약품안전평가원, 경찰종합학교, 국립특수교육원 등 6개) 전체의 5.6%에 불과하다.

둘째, 2009년 10월 말 기준, 157개 이전계획 수립대상 기관 중 32.5%인 40개 기관은 이전계획의 승인조차 받지 못한 상황이다. 이에 따라 2012년 이전 완료는 물론이고 본격적인 사업이 언제 시작될 수 있을지 불투명한 상황에 놓여 있다. 106개 이전계획 승인기관 중에서도 종전 부지를 소유하고 있는 75개 기관은 국토부로부터 이전계획 승인을 받은 이후 3개월 이내에 종전 부동산에 대한 처리계획을 국토부에 제출하고 승인 받아야 하지만 승인을 받은 기관은 50% 정도인 40개 기관에 불과하며, 나머지 35개 기관 중 18개 기관은 아직 국토부에서 계획을 검토 중이며, 3개 기관은 처리계획조차 제출하지 않았다.¹¹⁾ 공공기관 지방 이전 사업은 ‘세종시’의 원안 추진 여부가 다시 정치 쟁점으로 부각되면서 지방이전 자체를 거부하는 기관들이 공개적으로 나올 정도로 혼미한 상태에 놓여 있다¹²⁾. 많은 기관들은 2010년 1월 세종시에 대한 정부 발표, 6월 지방선거

11) 14개 기관은 아직 계획 제출기한인 3개월이 미도래하였다.

12) 세종시 논란과 함께 공공기관의 지방 이전을 거부한 대표적인 사례는 법무부의 법무연수원, 한국문화예술위원회, 한국장학재단을 꼽을 수 있다. 법무부는 “경기도 용인에 있는 법무연수원의 충북 이전에 따른 교육 효율 저하가 장기적으로 국가 경쟁력 저하를 초래할 것이 우려된다.”고 하였으며 “문화예술위가 지방으로 이전하는 것이 맞는

가 마무리된 후 공공기관 지방이전 정책의 실질적인 추진 여부가 확정될 것으로 예상하고 있다.

<표 3-5-3> 공공기관 이전 및 혁신도시 건설 로드맵

공공기관 이전· 혁신도시 건설	사업기간					
	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2012년
이전기관 발표·후보지 선정	↔					
환경영향평가		↔	→			
인허가 등		↔	→	→		
용지보상			↔	→		
사옥 건축 및 이전				↔	→	→

자료: 국토해양부

셋째, 지방이전에 따른 소요 재정 마련 방안에 공공기관들의 우려가 높아지고 있다. 이전 계획이 승인됐지만 매각할 사옥도 없고 재원도 없는 기관들은 이전비용을 자체 조달하라는 정부방침 때문에 대책도 없이 정부 눈치만 살피고 있는 상황이다. 09년 국감자료에 의하면 지식경제부 산하 이전기관 29곳 중 한국식품연구원(2134억원), 에너지관리공단(899억원), 전기안전공사(665억원), 가스안전공사(601억원), 대한석탄공사(69억원) 등 5곳¹³⁾은 재원이 부족한 것으로 조사되었다. 이는 다른 지방이전 기관들의 경우도 대동소이하다. 과학기술 관련 정부출연연구원인 해양연구원(안산에서 부산 이전 예정)은 부지매입비, 건축비 등 이전의 총비용을 4000억 원으로 추산하고 있으나, 본원과 연구시설을 매각해도 조달 가능한 자금은 최대 1000억 원이다. 정부 지원 금액은 총 이전비용의 30%인 1200억 원이므로, 1800억 원을 기관에서 조달해야 한다. 한국과학기술기획평가원(KISTEP)도 서울에서 충북으로의 이전비용은 총 750여억 원으로 이 가운데 자체 확보 가능 예산은 120억 원이다. 정부 지원(30%)을 받더라도 400억

지 회의적이다. 예술위의 모든 기능을 나주로 이전하는 것은 현실적으로 힘들다.”고 주장하였다. 이후 논란이 커지자 두 기관은 지방이전을 원안대로 추진할 것을 약속하였다

13) 재원 부족 기관들은 본사매각, 이익잉여금을 통해 재원을 자체 조달한다는 방침이지만 5곳은 재원이 부족한 것으로 조사됐다. 대상 29곳 중 한국전력기술, 산업기술연구회, 산업기술평가관리원, 정보통신산업진흥원 등 4곳은 지방이전심의 대기 중으로 제외했다(2009년 국감자료).

여 원 달하는 예산이 부족하다. 부족한 예산은 은행 용자를 통해 해결하라는 것이 정부 입장이나 연구원이 수익사업을 하는 기관이 아니므로 앞으로 그 돈을 어떻게 상환할 것인가에 대한 대책은 전무하다.

넷째, ‘범정부대책반회의’ 중단으로 공공기관 지방이전 사업에 대한 중앙정부의 협조체제가 가동되지 않고 있으며, 해당 이전 공공기관의 경우 지방이전 조직 폐지 및 업무 축소가 발생하고 있다. 공공기관 지방이전이 국가균형발전을 위한 대규모 국책사업임을 고려할 때 범정부 차원의 지원·집행체계의 약화는 이전사업 추진의 걸림돌로 나타난다. 그 동안 범정부 차원에서 조정·지원되었던 공공기관 이전사업이 현재는 해당 기관과 지자체의 노력으로 추진되는 상황이다. 이런 상황 속에서 지자체는 중앙정부의 지원만을 요구하며 스스로의 책임마저 실행하지 않고 있다.

다섯째, 공공기관 이전 계획에서 수도권 잔류 인원이 확대되고 있으며, 수도권 지사의 업무 범위가 초기 이전 계획의 원칙보다 확대되고 있다¹⁴⁾. 또한 본사 매각에 대한 예외가 폭 넓게 인정되고 있다. 이는 이전 기관의 특성을 반영한 결과로 해석할 수도 있지만 이전 대상 공공기관들간의 형평성 문제, 공공기관 이전의 효과성 약화, 기관의 효율성을 떨어뜨리는 부작용으로 나타날 수 있다. 더욱이 공공기관 지방 이전 시 우려되었던 서울 지사의 실질적 본사 기능 대행이라는 문제점이 현실화 될 가능성이 높다. 예컨대, 캠코는 전체 직원 911명 가운데 291명, 예탁결제원은 180명이 서울 잔류인원으로 확정되었고, 캠코, 한국예탁결제원, 공무원연금관리공단, 농수산물유통공사, 국민연금공단, 사학연금관리공단 등 6곳은 본사 건물이 매각 대상에서 제외되었다.

결론적으로 공공기관들의 지방이전 준비 및 추진상황은 다음과 같이 요약할 수 있다. MB정부의 공공기관 지방이전 정책은 시기가 1~2년 늦게 추진되는 점을 제외하고는 형식상으로 큰 차질이 발견되지 않고 있다. 정부는 이전계획 미승인 40개 기관의 경우 이전계획 승인을 2009년 이내 늦어도 2010년 1월까지 마무리 하겠다는 입장이다.

하지만 이전계획 미승인 40개 기관들은 공기업 선진화 정책과 맞물려 향후 어떻게 사업이 추진될 것인지에 대해 확답을 하고 있지 못한 상태이다. 이 문제는 공공기관 이전 사업 전체를 뒤흔들 수 있는 난제이며 ‘뜨거운 감자(hot

14) 참여정부 당시, 이전 기본 계획 수립시에는 수도권 잔류 인원을 예외없이 전원 이전 대상으로 결정하였으며, 서울사무소 등 업무상 필요한 연락사무소의 설치를 원천적으로 불허하였다.

potato)’이다. 예컨대 2010년 민영화 예정 기관인 한전KPS, 한국건설관리공사 등은 정부가 민영화의 전제조건으로 지방이전을 연계하려고 하나 이를 강제할 수 있는 법률적인 근거는 존재하지 않는다.¹⁵⁾ 또한 주공과 토공의 통합기관인 ‘한국토지주택공사’의 본사를 한 지역에 배치할 경우 지역의 반발 및 초기 배치 원칙의 왜곡으로 인한 사회적 갈등은 불을 보듯 명확하다.¹⁶⁾ 이렇듯 공기업선진화 정책과 공공기관 지방이전 정책은 서로 대척점에 있다.

더 근본적인 문제는 공공기관들이 지방이전에 대한 부작용을 최소화하고 그 효과를 높이기 위한 내부 대응 전략을 마련해야 하나 이에 대한 실질적인 준비는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이러한 사태를 조장한 것은 현 정부의 일관성 없는 정책에 일정한 책임이 있다고 판단된다. 공공기관 이전정책과 연동되어 있는 ‘세종시’사업이 ‘백지화’논의까지 확대되면서 공공기관 이전 사업은 ‘물 건너 간’ 정책이 아닌가? 라는 인식이 공공기관 종사자들 사이에 넓게 확대되고 있다. 또한 우리만 희생할 수 없다는 공공기관 종사자들의 집단 반발이 커지고 있는 상황이다.¹⁷⁾

3) 이전 공공기관의 조직·직무재편: 공기업선진화 정책의 영향을 중심으로

공공기관 지방 이전의 효과를 높이기 위해서는 외부 지원만큼이나 해당 이전 기관별로 지방이전에 따른 문제점을 보완하고 효과를 높이기 위한 착실한 준비와 계획이 필요하다. 하지만 현재 지방 이전 공공기관들에게 ‘지방 이전’ 사업은 당면 과제가 아니며 관심사가 아니다. 공공기관들이 직면한 현재의 과제는

15) 즉, 아무리 계약서에 명문화해 이전을 전제로 공기업이 민영화된다 해도 민영화한 회사가 다시 수도권으로 본사를 이전하면 법적 제재 수단이 없다(매경이코노미 제1469호<08.08.20일자>). 이전기관이 민영화되면서 수도권에 재진출하였던 사례로는 대한석탄공사(1975.10), 한국종합화학공업(1980.10), 중앙공무원교육원(1982.12), 세무공무원교육원(1982.12), 국정교과서 등이 있으며, 포스코의 경우 서울 강남에 대규모 지사를 설치하였다.

16) 40개 공공기관을 비롯하여 공공기관 지방이전에 대한 부분적인 정책 수정은 결국 공공기관 이전에 대한 초기 목표를 흔들어 놓을 수밖에 없고 이는 지역의 갈등으로 비화될 것으로 예상된다.

17) 이에 대한 논리는 다음과 같다. “혁신도시 건설은 전국에 주요 공공기관과 공기업이 이전하여 지역경제 활성화의 계기를 마련하고, 낙후 지역을 지원하는 정책이다. 정부산하 공공기관이나 공기업의 지방이전은 중앙부처의 행복도시 이전을 전제로 추진해 왔다. 따라서, 행복도시가 흔들리면 이를 뜻대삼은 다른 균형발전정책들도 모조리 흔들리게 될 수밖에 없다. 정부 부처는 지방이전을 하지 않으면서, 공공기관만 내려가라고 하면, 명분이 서지 않는다. 공공기관도 업무의 효율성을 내세워 수도권에 남겠다고 하면, 어떻게 설득하겠는가. 만일 공공기관 종사자들이 거주지 자유를 내세워 지방 이전을 거부하면, 강요한다고 되겠는가.”

‘공기업 선진화’ 정책으로 강요되는 임금동결 및 삭감, 인력 감축 및 조직 슬림화, 성과형 보수체계 확립 등 이른바 공공부문 노사관계를 정상화(?)하려는 정부의 시책을 내부화하는 것이라 할 수 있다. 여기에 통합과 민영화, 기능조정을 앞두고 있는 기관들은 조직개편과 업무조정으로 ‘지방이전’은 정책의 우선순위에서 완전히 밀려나 있는 상태이다. 예컨대, 지방 이전기관의 선도기관으로 선정되어 다른 기관보다 1년 빠른 2011년까지 이전을 완료해야 하는 토지공사·주택공사 등은 10월 1일 통합작업으로 지방이전 준비 사업은 사실상 중단된 상태이다.

이렇듯, 공공기관들은 협력적 노사관계를 바탕으로 지방이전에 따른 혼란을 최소화하고 경쟁력 강화를 위한 준비에 집중해야 할 시점에 정부의 ‘공기업 선진화’ 정책에 의해 소모적이고 낭비적인 노사대립에 빠져 있다. 기관별로 발생하고 있는 대립적인 노사관계는 정부가 강요하는 획일적 공기업 선진화 정책에 따른 것인데, 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 획일적이고 강제적 인력 감축이다. 정부는 ‘작은 정부’를 지향하며 이를 실행하기 위해 공공기관에 대한 강제적 인력감축 정책을 <표 3-5-4>와 같이 추진 중이다¹⁸⁾. 초기에 단계적으로 추진할 것처럼 보였던 인력 감축 정책은, 2012년까지 예정된 인력감축을 앞당겨 실시하고, ‘10년까지 초과 인력(감축대상)에 대한 인건비는 편성하나 실제 인건비 집행과정에서 기관장 평가 및 경영평가가 동원(사실상 미집행 가능성)되면서 ‘10년 상반기까지 인력감축 완료하겠다는 목표를 구체화시켰다. 이 결과 공기업 종사자들의 고용불안은 한층 심화된 상태이다.¹⁹⁾.

<표 3-5-4> 기관별 정원 조정안(이전 공기업을 중심으로) (단위: 명, %)

	기관	정원(08.11)	감축	감축률
1	한국도로공사	4,559	507	11.1
2	한국감정원	850	102	12.0
3	대한지적공사	3,988	402	10.1
4	건설교통기술평가원	87	9	10.3
5	시설안전공단	207	21	10.1

18) 정부가 정원 조정계획을 발표한 129개 기관의 정원 감축 규모는 2만 2천364명이지만 작년 말 현재 현원 기준으로 실제 감축 인원은 1만1천347명인 것으로 나타났다. 이들 기관의 정원이 17만 5천706명이지만 현원은 그보다 1만1천17명 적은 16만4천689명이기 때문이다.

19) 한국노총 공공연맹이 공공기관 77개 가맹 조합 조합원 500명을 대상으로 한 설문조사에서 조합원의 92.29%가 “고용불안을 느낀다”고 답했다(2009. 10.8, 보도자료 “공공성 후퇴, 고용불안정을 심화시키는 선진화 정책을 반대한다!”

6	해양수산연수원	145	15	10.3
7	한국전력	21,734	2,420	11.1
8	서부발전	1,985	211	10.6
9	남동발전	2,146	236	11.0
10	동서발전	2,186	241	11.0
11	중부발전	2,410	508	21.1
12	남부발전	2,058	374	18.2
13	전력거래소	329	39	11.9
14	한전KDN	1,329	133	10.0
15	한국전력기술	1,910	195	10.2
16	한전KPS	4,514	460	10.2
17	한국수력원자력	8,127	1,067	13.1
18	가스공사	2,848	305	10.7
19	가스기술공사	1,067	107	10.0
20	대한석탄공사	2,391	384	16.1
21	한국지역난방공사	1,116	123	11.0
22	산업단지공단	452	50	11.1
23	수출보험공사	515	79	15.3
24	원자력문화재단	68	17	25.0
25	한국전기안전공사	2,876	289	10.0
26	한국광해관리공단	194	22	11.3
27	오업(세라믹)기술원	132	38	28.8
28	한국자산관리공사	827	144	17.4
29	예금보험공사	614	69	11.2
30	중소기업은행	7,392	740	10.0
31	증권예탁결제원	510	90	17.6
32	한국주택금융공사	455	61	13.4
33	한국관광공사	765	221	28.9
34	한국방송광고공사	381	77	20.2
35	국제방송교류재단	164	17	10.4
36	국민체육진흥공단	857	105	12.3
37	영화진흥위원회	110	11	10.0
38	문화예술위원회	125	14	11.2
39	한국농촌공사	5,912	844	14.3
40	농수산물유통공사	605	64	10.6
41	사립학교교직원연금공단	208	21	10.1
42	한국과학창의재단	89	9	10.1
43	한국교육학술정보원	177	23	13.0
44	보건산업진흥원	159	24	15.1
45	한국청소년상담원	62	7	11.3
46	건강보험심사평가원	1,744	178	10.2
47	한국산업안전공단	1,376	140	10.2
48	한국산업인력공단	1,158	116	10.0
49	한국장애인고용촉진공단	658	66	10.0
50	국립공원관리공단	1,184	121	10.2
51	공무원연금관리공단	567	57	10.1
52	한국보훈복지의료공단	3,333	383	11.5
53	전파진흥원	245	27	11.0
54	한국소비자원	274	28	10.2

주: 08년 중 자체 정원을 감축한 남동발전, 자산관리공사, 증권예탁결제원, 방송광고공사는 '07년말 정원 기준

둘째, 공공기관 노사관계에 대한 정부의 직접적 통제와 관리가 강화되고 있다. MB정부는 집권 초부터 공공기관에 대한 각종 경영정보를 왜곡시켜 공공기관에 대한 부정적 여론을 조성하고 헌법이 보장하는 노동기본권을 무시하고 정

부당국이 노사관계에 직접 개입해서 노조를 옥죄는 탈법 행위를 비일비재하게 반복하고 있다.²⁰⁾ 특히 노동부는 공공기관의 단체협약 개약을 주도하면서 노사 관계를 지배하고 있고, 감사원은 정치적 감사마저 서슴지 않고 있는 상황이다. 또한 기획재정부는 국가의 미래나 공공기관의 기능은 고려하지 않은 채 지침 남발로 공공기관의 공공적 기능을 마비시키고 있다.

이 결과 공공기관의 자율적 노사관계 시스템은 붕괴된 상태이며 각 기관별로 소모적인 노사갈등만 양산하고 있다. 이처럼 공공기관 이전 사업장을 비롯하여 공기업 노사관계가 갈등과 대립의 성격이 강화되면서 공공기관 이전에 대한 노사 간 협조 그리고 노정간 대화 및 협력 구도는 사실상 중단되었으며 각종 기구는 형식만 유지된 채 실제적 기능과 역할을 하지 못하고 있다. 2007년 하반기부터 현재까지 노정협의 및 실무협의를 공식적으로 열리지 않고 있으며 사안별 협의로 대체된 상황이다.

다음으로 공공기관 지방이전 방침 결정이후 발생하고 있는 문제점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 인력 관리 및 운영에 관한 문제이다. 공공기관 지방이전에 따라 전문 인력 이탈이 제기될 수 있다. 인력 이탈은 특히, 여성 인력이 집중되어 있는 공공기관에서 우려되는 상황이다.²¹⁾ 2010년 ‘오성’ 이전이 예정되어 있는 ‘질병관리본부’의 경우 전체 직원의 27.5%가 ‘오송’ 이전에 대하여 퇴사의사를 밝히고 있다. 특히 퇴직의사를 밝힌 직원은 남성 28%, 여성 66.2%로 여성이 월등히 많은데, 이는 가정에서의 여성 위치 및 역할과 연관되어 있다.²²⁾ 또 하나의 문제는 ‘신규 채용’의 문제이다. 공공기관의 경쟁력은 인적자원에 의해 좌우되는데, 지방이전이 확정된 기관의 경우 ‘신입사원’ 공채 경쟁력이 과거에 비해 떨어지고 있다. 면접조사에 의하면 우수 인력이 지방이전 기관을 기피하고 있다는 지적이 제기되고 있다. 이는 대도시와의 근접성이 떨어진 ‘혁신도시’의 경우 그 우려가 더 크게 제기된다. 예컨대 ‘김천’의 경우, 지역 내 인적자원을 공급받아야 할 경북지역의 주요 대학소재지와 상당한 거리가 있는 점도 우려되는 상황이다. 이전 대상 공공기관의 인적자원의 유지·채용·관리를 위한 대책은

20) 경향신문 보도(2009.09.17)에 따르면 기획재정부는 '소관 공공기관 단체협약개정 현황 모니터링 계획'을 통해 공공기관의 단체교섭에 조직적으로 개입해온 것으로 드러났다. 심지어 '인사·경영권' '노조활동 관련' '임금·복리·후생' '단체교섭 및 노동쟁의' 등 구체적인 내용을 적시하여 각 기관의 단협개정을 압박해온 것이다.

21) A공단 전산실장은 “현재 공단 정보화 인력 중 약 30% 가량이 여성인력으로 구성되어 있는 상황이고 기혼여성의 경우 남편 직장과 육아 등의 문제로 지방으로 이전하는 데 어려움이 클 것이라며 이럴 경우 IT인력 수급에도 큰 차질이 예상된다.

22) 국감자료질병관리본부의 국감자료(신상진의원, 2009.10.08)

이전 대상기관 종사자들이 만족할 수 있는 처우·복지 대책 및 정주(定住)조건 형성으로 보완되어야 한다.

둘째, 지역 ‘혁신’ 클러스트의 형성이다. 혁신도시는 공공기관 몇 개가 이전하는 것만으로는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 그래서 정부는 계획 수립시 공공기관 지방이전 정책을 “수도권 소재의 공공기관을 각 시·도에 분산 배치해 이를 계기로 대학, 연구소, 민간기업, 지방자치단체가 협력해 혁신을 통해 지역경제를 활성화하기 위한 국가균형개발 정책”의 일환이라고 정의하고 있다. 즉, 공공기관이 민간기업과 공동으로 공동연구, 용역사업, 기술이전 등 민관 협력을 통해 경쟁력을 높이는 것이다. 하지만 혁신 도시의 땅값이 너무 비싸고 혁신도시의 정주(定住) 요건이 잘 갖추어지지 않을 것을 우려해 기업과 민간연구소의 혁신도시 이전 계획은 주춤한 상태에 놓여 있다. 이렇게 되면 공공기관 이전으로 목표로 한 ‘혁신 클러스트’ 전략은 실패할 수밖에 없고 공공기관의 업무 경쟁력은 떨어질 수밖에 없다.

셋째, 공공기관 이전에 따른 지역 혁신네트워크를 주도할 수 있는 민주적 거버넌스 시스템이 확립되지 않고 있다. ‘혁신도시관리위원회’ 구성을 보면 부산, 광주·전남, 강원, 전북, 경남, 제주에 구성이 완료된 반면, 대구, 경북, 충북 및 울산은 아직 구성이 마무리되지 않은 상태이다. 공공기관 종사자들의 이익 대변체인 노동조합이 관리위원회에 참여하지 않는 가장 큰 이유는 민주적 논의 및 토론 구조가 확립되지 않은 채 형식적으로 운영되고 있기 때문이다. 민주적 거버넌스 구축을 위한 지자체의 노력이 경주될 때 공공기관 종사자들의 참여를 통한 공동의 계획 수립 및 실천을 담보할 수 있을 것이다.

넷째, IT센터 이전에 대한 대응 전략이 마련되지 않고 있다. 다른 업무부서와 달리 IT부서는 장비 이동시 발생할 수 있는 사고 위험, 서비스 연속성 보장, 보안 체계 마련 등 이전 작업시 고려해야 할 사안이 많다. 게다가 한 단계 진화된 IT센터로 전환하고자 하는 기관의 경우 단순한 ‘공간 이전’ 이상의 면밀한 계획이 요구된다 할 것이다. 하지만 지방 이전 공공기관 대부분은 본사의 이전계획이 아직 구체화되지 않았고 시간상으로도 여유가 있다는 이유 등으로 IT센터 이전 문제에 대한 고민은 뒷전인 상태이다.

<표 3-5-5> 지방이전 공공기관의 전산센터 이전 준비 현황

이전대상 기관	이전장소	이전 시기	센터 이전에 대한 대응 전략
국민건강보험공단	원주	2012년(미정)	-서울시 외곽 지역에 센터 설립하는 것 고려
근로복지공단	울산	2012년	-현 본부청사를 서울본부(지사)로 활용시 전산센터활용을 적극 검토, 전산센터를 현 청사에 유지하고 정보기획부서만 이동하는 것 검토
자산관리공사	부산	2012년 예정	-ISP 통해 종합 이전계획 수립 중
중소기업진흥공단	진주	2012년 예정	-센터 이전하면서 차세대 프로젝트 추진 검토
한국가스공사	대구	2013년 하반기	-기존 전산센터를 그대로 이전하거나 핵심 업무 시스템 재구축 검토
한국광물자원공사	원주	미정	-별도의 신규 센터 설립계획 없음
한국주택금융공사	부산	2012년 완료	-정보기술아키텍처 구축사업(ISP포함)완료 후 내년 센터이전 검토 예정
한국농어촌공사	나주	2013년 예정	-이전 지역에 IT종합센터를 두고 DR센터는 대전의 공사 기술본부 내에 두는 방안 검토 -인터넷데이터센터(IDC)에 장기 유지관리 계약을 통해 운영하는 방안도 검토

자료: CIOBIZ(2009년 09월 13일)

3.6 혁신도시 가능성과 조성방식

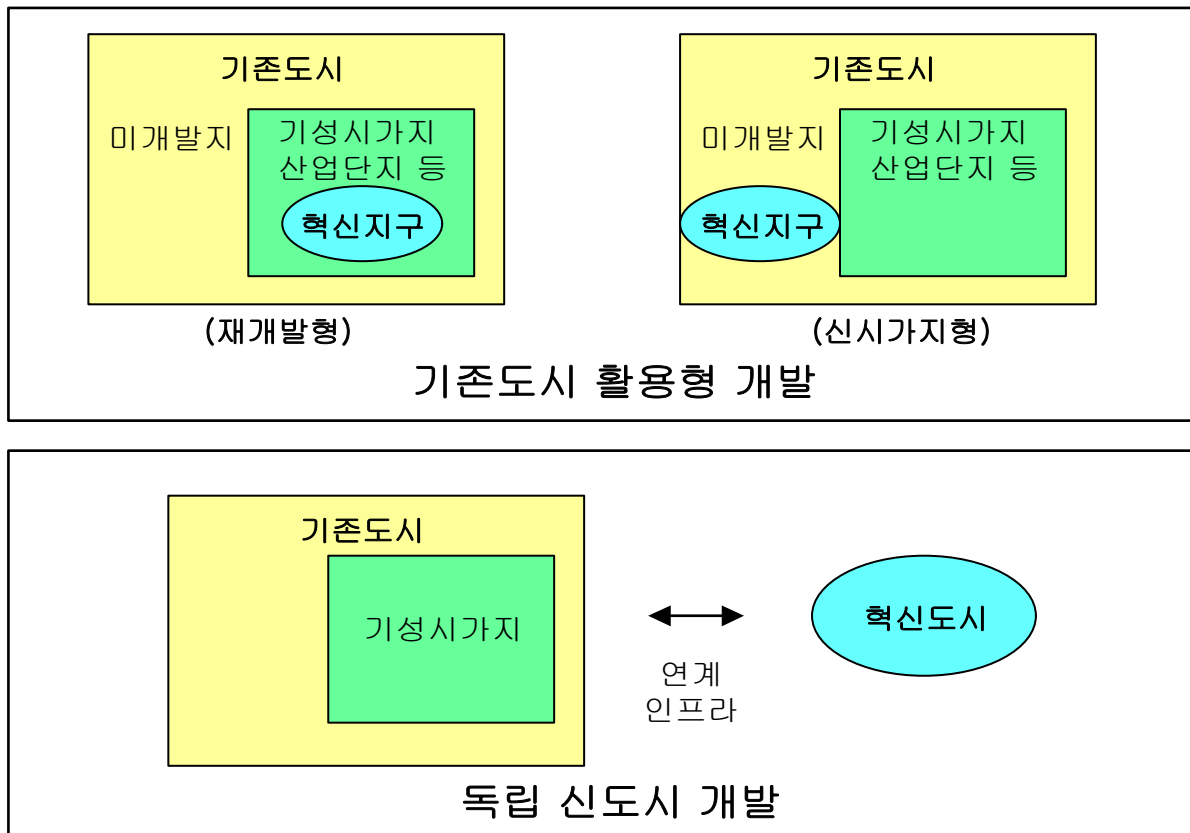
1) 혁신도시의 출현배경

혁신도시는 수도권 집중의 폐해를 극복하고 지역의 혁신역량을 실현함으로써 새로운 국부를 창출하기 위한 참여정부의 대표적인 국토균형정책의 하나로 출발하였다. 혁신도시는 새로운 발전거점을 분산시킴으로서 국토를 다핵형 구조로 전환하는 계기가 될 수 있다는 점에서 인구분산 혹은 산업배치를 목적으로 하는 기존의 신도시와 근본적으로 다른 복합적 의미를 갖고 있다. 즉 단순히 택지 공급의 수준을 넘어 공공기관의 이전과 지역의 산학연 협력을 강조하는 일종의 ‘새로운 차원의 미래형 도시’를 의미한다.

혁신도시의 구성요소는 혁신주체(공공기관, 산학연 클러스터, 지방정부 등), 혁신지원환경, 도시 인프라 등으로 정리할 수 있다. 이때 공공기관은 지역의 전략산업과 밀접한 연관을 통해 산학연 클러스터 형성에 있어서 중심적 역할을

수행한다. 또한 지방정부는 공공기관이 지역에 안착할 수 있는 물리적 제도적 환경을 조성하고, 양질의 노동력이 쾌적하게 생활할 수 있도록 도시환경을 관리함으로서 관련기업들이 집중할 수 있도록 지원해야한다.

<그림 3-6-1> 혁신도시의 유형



출처 : 공공기관 이전 및 혁신도시 건설 방안(2005.3 국가균형발전위)

- * 혁신지구형 : 기존개발지를 활용하여 소규모로 개발형태로 부산과 제주
- * 신시가지형 : 도시외곽의 미개발지(GB포함)를 활용하고 기존도시의 기반시설을 함께 사용할 수 있는 장점을 갖고 있음. 대구, 울산, 원주, 경북, 경남
- * 신도시형 : 독자적 도시로 개발, 대규모 토지매입과 광역기반시설 구축 등 개발비용이 상대적으로 높고 장기간의 건설기간이 소요. 충북, 광주전남, 전북

혁신도시는 공공기관을 중심으로 기업, 연구소, 대학 등이 상호교류하는 ‘네트워크화된 지식기반형 도시’로 지역의 혁신거점 역할을 수행하면서, 동시에 양질의 정주환경을 갖춘 미래형 도시를 의미한다. 이러한 점에서 주변지역의 사회경제적 환경을 고려하지 않은 채, 택지공급에 초점을 두어온 기존의 신도시개발 방식과 근본적인 차이가 있다. 현재 추진되고 있는 혁신도시의 모습은 2005년

건설교통부가 제시한 「혁신도시입지선정지침」(2005.7)에 근거하여 ‘도시내 개발형(혁신지구)’과 ‘도시 외곽 신시가지 또는 신도시형’으로 조성되고 있다. 기본적으로 이들은 개발방식과 규모에 따라 <그림 3-6-1>과 같은 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

한편 혁신도시의 규모는 이전기관의 규모와 기능적 특성, 지역의 발전 잠재력 등을 고려하여 지자체 차원에서 계획하고, 건설교통부가 심의·확정하였으며, 그 규모는 유형에 따라 10만~50만평(도시내 개발형 혁신지구)와 50만~200만평(도시 외곽 신시가지 또는 신도시형)을 초과하지 않도록 권장하였다.

2) 혁신도시의 입지결정과 갈등

① 지역문제에 대한 입장 차이와 혁신도시의 위기

참여정부는 공공기관을 포함한 핵심기능을 지방으로 이전함으로써 고사하고 있는 지역경제에 새로운 활력을 불어넣는 국가적 혁신을 모색하고자 하였다. 이에 비해 MB정부는 지역의 핵심적인 문제가 지역불균형이 아니라 토지이용 및 기업활동에 대한 규제로 인식하고 있다. 즉 지역의 발전 잠재력은 스스로가 해결해야 하는 과제이며, 국가는 이를 실현할 수 있도록 규제를 완화하고, 국가적 차원의 공간분업체계를 조정함으로써 규모의 경제를 실현할 수 있도록 지원하는 것으로 인식하고 있다. 이러한 점에서 참여정부는 지역문제에 대해 공공기관 및 행정기관의 지방이전과 같은 직접 개입을 통해 해결하고자 하였지만, MB정부는 시장경쟁을 기초로 하는 선택적 지원과 광역적 분업체계를 지역문제의 해결책으로 제시하였다. 이처럼 지역문제를 바라보는 관점의 차이는 혁신도시와 같은 이미 추진 중인 주요 국가 정책과제의 방향과 내용을 혼란스럽게 만드는 핵심요인으로 작용하였다.

② 혁신도시입지결정

참여정부는 공공기관의 이전지역을 혁신도시로 조성하기 위해 시도광역자치단체에게 이전적지를 선정하도록 하였고, 중앙정부는 지역의 혁신역량과 내발적 자립화를 실현할 수 있도록 10여개의 공공기관을 기능군으로 묶어 집단이전을

결정하였다. 그러나 지자체가 선정하고 중앙정부가 확정하는 방식으로 추진된 혁신도시는 지역의 조건과 잠재력, 예비 타당성 분석 등을 소홀히 한 채 일단 유치하고 보자는 식의 치열한 경쟁을 초래하였다. 공공기관 이전계획의 실질적 주체인 국가(균형위, 건교부 등)의 충분한 사전검토가 배제됨으로 인해, 입지결정을 둘러싼 지자체간, 지자체와 이전기관 간 갈등을 증폭시키는 결과를 초래하였다. 예를 들어 지자체의 경우, 춘천, 익산, 김해, 제천등지에서 무효소송 및 감사청구를 신청하였으며, 이전대상 기관들 역시 업무특성과 기능적 연관성을 무시한 지역 할당방식에 대해 거센 반발이 발생하였다. 130만 여명의 공무원을 대상으로 연금관리, 재해보상, 기금운영, 주택사업 등 진행하고 있는 공무원연금관리공단의 경우, 국제교류와 연수기능으로 특화된 제주지역에 할당함으로서 이전으로 인해 업무가 사실상 불가능한 상황이라고 주장하면서 입지결정의 부당함을 지속적으로 주장한바 있다. 그럼에도 불구하고 잔류기관 선정대상과정에서 ‘수도권 입지 고정성, 상징성’, ‘지방이전으로 동일기능을 수행하는 별도기관 신설이 필요한 곳’, ‘이전시 업무수행이 사실상 불가능한 곳’에 포함되지 못하였다. 이에 반해 교육기관, 사행성 레저기능을 담당하는 기관들은 잔류가 확정되는 등 모호한 선정기준과 적용을 둘러싼 갈등이 표면화되었다.

<표3-6-1> 혁신도시의 기능중복의 예

		이전기관	도시컨셉
에너지 지군	울산	에너지경제연구원, 한국석유공사, 에너지관리공단, 한국동서발전	Energy Polis
	광주 전남	한국전력공사, 한전 KDN, 전력거래소, 한전KPS	Green-Energypia
농 업군	전북	농촌진흥청, 한국농업대학, 농업과학기술원, 농업생명공학연구원, 원예연구소, 농업공학연구소, 축산연구소, 작물과학원 등	Agricon City
	경북	국립농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 국립종자관리소	Inno-Valley City
	광주 전남	한국농촌경제연구원, 한국농촌공사, 농업연수원, 농수산물유통공사	Green-Energypia

이외에도 이전기관의 기능적 특성과 지역적 조건을 연관하고자 했던 애초의 의도는 지역간 형평성이라고 하는 정치적 목적으로 인해 지역적으로 기능이 중복되거나 분산되는 결과를 초래하였다. 이는 10개의 혁신도시를 동시에 출범시

키고자 했던 유례가 없는 계획을 1년이라는 매우 짧은 시간동안 결정함으로써 나타나게 되는 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다.

도로교통, 농업지원, 기타기능(한국전력기술, 법률구조공단, 갯생보호공단, 기상통신소, 조달청 품질관리단, 우정사업본부 조달사무소 등)이 이전하게 될 경북의 경우, 혁신도시 후보지로 20개 시군이 신청(2005.10)한바 있다. 이에 대해 경북도는 2개월간의 후보지 평가를 거쳐 김천으로 최종 결정하였다. 김천은 2007년 말 현재 14만명의 인구와 지방세 729.5억, 전문대학 2개의 전형적인 반농반도시(半農半都)의 특징을 갖고 있으며, 경부고속도로와 경부고속철도 및 경부선 철도가 통과하는 교통의 요지이다. 주요 교통망과 지역 내 농업인구 경지면적 등을 고려하여 도로교통기능과 농업지원 3 기능군을 배치하였다. 그러나 농업지원기능군가운데 수의과학검역원과 식물검역소는 지역의 농업생산활동과 연관성이 취약한 것으로 드러났다. 뿐만 아니라 기타 기능군에 속한 한국전력기술, 법률구조공단, 갯생보호공단 역시 지역연관성이 취약할 뿐만 아니라 기관이전이 지역의 혁신잠재력 발굴에 기여하는데 한계가 있으며, 오히려 기관의 원활한 업무추진에 부담으로 작용할 것이다.

<그림 3-6-2> 김천혁신도시 개발계획



KTX역사 예정지를 기점으로 배치된 김천혁신도시는 인근의 대구, 구미와 혁신 클러스터를 조성하는 계획을 제시하고 있지만, 이전기관의 기능과 관련하여 농업기술 및 지식산업의 집적과 재창조에는 한계가 예상된다. 실제 혁신주체인 대학과 연구인력에 대한 외부의존이 예상되는 상황에서 주요 인력공급지역인 대구의 경우, 김천혁신도시와 유사한 혁신지구(Brain City : 교육과 에너지 절약형)와 ‘대구경북첨단의료단지’가 조성되고 있다.

정보통신기능과 교육연수기능이 할당된 충북의 경우, 입지선정과정은 지역내 균형발전기회를 둘러싸고 지자체간 갈등이 심화된 대표적 사례이다. 충북 제천시는 혁신도시 건설의 의미를 낙후지역을 배려하는 것으로 인식하고, 혁신도시 입지 결정에서 행정중심복합도시 영향권인 청주, 청원과 수도권 개발압력이 큰 음성, 진천의 제외를 주장하였다. 제천은 입지결정(12.15)이후, 경남 마산, 강원 춘천등과 함께 분산배치를 요구하면서 정부와 지자체에 대한 첨예한 갈등을 보여주었다.

③ 혁신도시의 한계

혁신도시의 입지선정과 개발계획은 참여정부의 강한 정책의지를 바탕으로 빠르게 추진되었다. 이전 대상기관선정과 이전적지가 결정되고, 이를 구체화하기 위한 개발계획과 실시계획은 일반적인 택지개발에서 소요되는 행정절차를 대폭적으로 단축하면서 추진되었다. 그 결과 지자체, 사업시행자, 이전대상기관의 의견을 충분히 반영하지 못하였고, 오히려 지자체간 갈등²³⁾과 같은 문제점을 유발하였다. 실제로 혁신도시의 경우, 개발계획에서 실시계획까지 통상 2년이상 소요되는 행정절차가 1년으로 단축됨으로서 지역별 특성화를 수립하는 과정에서 사업성을 의식하지 않은 채 공동구, U-city, 신재생에너지, 공공디자인 등 명품 혁신도시건설 등과 같은 이상형적 계획을 나열함으로서 지역별 특성화를 구체화하는데 실패하였다.

기본적으로 중앙정부가 제시한 계획기준과 일정에 따라 경쟁적으로 급조된 혁신도시의 마스터 플랜은 대부분의 지역에서 유사한 모습으로 나타났다. 도시 성격과 개발방향을 구체화하지 못한 채 추진된 혁신도시는 외형적으로도 자연환경 등을 활용한 경관조성과 신재생에너지 시범도시를 조성하는 것으로 수립

23) 전북지역의 경우 전주와 완주군간 갈등으로 6개월 이상 지연됨

되었다. 즉 지역별 입주기관의 업무특성이나 지역의 사회경제적 잠재력에 대한 소프트웨어 및 운영계획의 차별성은 보이는데 실패하였다. 결국 10개 혁신도시의 모습은 지역경제를 활성화보다는 경관중심의 쾌적한 정주공간의 모습에 치중하는 결과를 초래하였다.

<표3-6-2>다른 사업과 혁신도시사업의 기간비교

추진절차	관교	화성동탄	행복도시	혁신도시
지구지정제안	'01.10	'00.6	'04.6	'06.7
	↓			
지구(구역)지정	'01.12	'01.4	'05.5	'06.10
	↓			
개발계획 승인신청	'03.10	'01.10	'06.5	'07.3
	↓			
개발계획 승인	'03.12	'01.12	'06.11	'07.5
	↓			
(보상착수)				'07.6
	↓			
실시계획 승인신청	'04.9	'02.7	'07.3	'07.8
	↓			
실시계획승인(착공)	'04.12	'02.12	'07.7	'07.9
지구지정 ~ 착공	3년 2개월	2년 6개월	2년 2개월	1년 2개월

혁신도시의 문제는 지역의 잠재적인 역량을 발굴하고 실현할 수 있는 기반을 만들기보다 수도권 과밀해소를 위한 혁신적 방안으로 국가혁신의 문제로 출발한다. 그럼에도 불구하고 부산, 울산, 대구 등 기존의 대도시와 지역특화산업의 기반을 형성해온 원주를 제외하면 공공기관 이전이 지역과 연계할 수 있는 방안이 여전히 취약한 한계로 보이고 있다.

혁신도시는 단순히 지속적으로 추진되는 것이 중요한 것이 아니라 계획초기의 의도 즉, 지역성장의 거점으로 국토균형발전의 기반을 조성하는 것이 중요하다. 비록 단기간에 국토공간체계가 전환할 수 있는 근거를 형성하였지만, 혁신도시 정책은 기본적으로 중앙정부와 지방자치단체 그리고 이전기관의 노동조합이 사회적 합의를 바탕으로 추진되어왔다. 즉 추진과정에서 발생하는 문제는 제안자인 국가와 유치기관인 지자체가 강력한 추진의지와 정책대안을 제시함으로써

이전기관과 종사자들이 지역경제구조에 안착할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

<표 3-6-3>지역별 혁신도시의 차별화 방안

지역	차별화 방안
대구	- 줄기테마파크 : 오감체험 생태공원, 첨단과학공원, 친환경 놀이공원 연결 -그린/블루네트워크조성 : 녹지줄기와 물줄기가 순환하는 프롬나드 및 오솔길 - 신재생에너지 시범도시조성 : 단독주택 및 공공시설에 신재생 에너지 도입
전남	-중앙호수공원조성 : 중충부 배메산을 중심으로 165천㎡규모의 인공호수조성 -신재생에너지 활용 에너지클러스터 조성 : 에너지클러스터 및 콤팩트시티조성 -골프블리지 조성 : 주거와 레저가 결합된 Fairway Village제공
울산	-Green Avenue조성 : 대상형 녹도 설치 및 결절점에 green core설치 -경관시범단지 조성 : 경사지형을 활용한 자연순응형 주택단지 조성 -신재생에너지 시범단지조성 : 에너지 관련 공공기관과 연계한 시범도시 구상
강원	-웰빙도시風Blooming 광장조성: 입춘내전을 모티브로한 광장조성 등 -상징도시경 치악산 통경축 도시 : 치악산을 향하는 통경축 확보 -감성도시花 flower gallery꽃길 : 계절별 화훼류 식재로 유람코스 조성
전북	-동서연결도로 특화 : 전주 완주간 도로를 테마공원 및 랜드마크화 -그린/블루 네트워크 조성 : 하천,저수지 및 처리수 등 자원절약형 도시 -도농이 조화로운 경관도시조성 : 전북 문화적 특성을 감안한 경관연출
경북	-교통,커뮤니티,혁신활동의 중심축 : 업무 및 정주환경을 연계한 커뮤니티 -교통관련 이전기관과 연계한 신교통기술 체험장 조성 : 시연 및 홍보 -중앙호수공원조성 랜드마크화 : 울곡천, 석정천,지산천 이용 호수공원
부산	-해양수산혁신클러스터: 기존도시와 동반성장 환경구비한 미래형 도시건설 -21세기 동북이 금융허브 : 미래형 금융산업환경조성 -생활속 문화예술로서 삶의 질 향상 : 랜드마크로서 문화예술공간 조성
제주	-Amenity Linkage: 중심녹지와 연속되는 외부공간형성을 형성함으로써 건물,건물의 외부공간, 중심녹지를 연결하는 강한 녹지축 형성 -Inno-networking : 중심축을 따라 자연스레 업무기능의 산책길 형성
충북	-첨단산단 -산학연 클러스터 -중심상업 -이전기관연계, 신기술, 신정보 창출 첨단 Inno Corridor 조성 -수로망과 구릉지를 연계한 녹지골격축 형성 -각 권역의 중심인 Lake & Water Plaza를 테마로 다양한 공간계획
경남	-Daylight weekday route : 건축물간의 테크를 종사자 및 이용객 주요루트화 -Moonlight-weekend route: 혁신중심지를 대규모 공원으로 활용하여 종사자 가족 및 주민의 레크레이션 만남, 조깅코스등으로 이용

3) 혁신도시조성계획의 문제점

건설교통부는 혁신도시 최종입지가 선정됨에 따라 도시개발 전문기관인 한국토지공사와 대한주택공사를 주 사업시행자로 내정하고 시도지사의 의견과 기존 개발사업 등을 고려하여 시도별 개발공사의 참여를 30% 범위 안에서 허용하였다. 하지만 부산시의 경우, 이미 개발이 완료된 지역으로 부산도시개발공사가 직접 시행하도록 하였으며, 대구시는 시행에 직접개입하지 않는 등 지역적 따라 다소 차이를 보이고 있다.

<표 3-6-4>혁신도시건설 시행자의 지역분담

사업시행자	시·도
한국토지공사 (6개소)	대구, 울산, 광주·전남, 강원, 전북, 경북
대한주택공사 (3개소)	충북, 경남, 제주

이전대상지와 시행자가 결정되면서 혁신도시의 문제는 계획에서 건설로 전환되었고, 추진주체도 균형위에서 공공기관지방이전추진단으로 전환되었다. 균형위는 개별 기관에 대한 이전계획심의기능과 건설과정에 대한 모니터링 기능을 수행한 반면, 공공기관지방이전추진단은 각종계획의 수립 및 집행, 재정확보 등 혁신도시건설과 관련한 조정과 통제기능을 수행하였다. 공공기관지방이전추진단에서 가장 먼저 시작한 것은 제시한 개발규모와 이전기관이 요구하는 토지규모, 수용인구, 관련 산업 등을 고려하여 적정규모의 토지를 확보하는 것이다.

<표 3-6-5>혁신도시의 개발규모와 비용

	개발규모(천㎡,천명,천호)				이전규모		비용		
	지자체 안	확정 면적	개발 형태	증감 (%)	기관	인원	보상 (백만)	사업비 (억원)	평당 보상
합계	59,112	44,910		-24	124	32,865	2906,250	114,209	213,552
대구	4,390	4,216	신시가지	-4	11	3,175	544,230	16,168	425,986
울산	2,771	2,797	신시가지	9	11	2,704	313,987	11,062	370,453
강원	3,458	3,603	신시가지	4.2	12	3,060	309,681	9,605	283,638
경북	5,620	3,803	신시가지	-32.3	13	4,241	229,371	9,325	199,033
전북	16,132	10,145	신도시	-37.1	14	3,574	297,793	15,423	96,867

전남	12,562	7,294	신도시	-41.9	17	5,620	510,896	16,513	231,143
충북	9,090	6,914	신도시	-23.9	12	2,672	320,878	15,595	153,153
경남	3,520	4,028	신시가지	14.4	12	3,846	250,917	12,318	205,568
제주	612	1,151	혁신지구	88.1	9	866	128,497	3,153	36,841
부산	959	959	혁신지구	0	13	3,107		5,047	

혁신도시 수용인구, 도시규모 토지이용계획 종합적인 계획이 고려되지 않은 상태에서 경쟁적으로 이루어짐으로서 사업성보다 지자체의 비현실적 의견이 반영되었다. 예를 들어 초기 지자체가 제안한 개발규모보다 심의과정에서 평균 24%가량이 줄어들었으며, 특히 신도시급으로 개발하는 경북, 전북, 전남, 충북 등의 지역에서는 최대 41.9%가 축소되었다. 이전기관의 용지규모는 공기업 선진화가 실시되기 이전에 행정복합중심도시의 기준에 따라 일률적으로 결정되었다. 그러나 공기업 선진화과정에서 이전기관의 자체재정조달능력이 축소되고, 이를 보완할 정부지원계획이 확정되지 않은 상황에서 기존의 이전계획을 변경하지 않은 채 실행한다는 것은 이전기관의 입장에서 어려움이 예상된다. 예를 들어 이전기관의 부지는 업무특성에 따라 도심형과 외곽형으로 구분하고, '06년 5월 지방이전계획 사전조사시 각 기관이 제출한 상시근무인원(1.3배)을 기준으로 인당 56.53㎡를 원단위로 곱하여 필요용지규모를 제시하였다. 특히 이러한 기준은 건물신축부지에 대한 용적율과 건폐율 및 층고 등을 감안하지 않은 일률적인 배분으로 혁신클러스터 용지에 대한 조방적, 비효율적 활용과 궁극적으로 부지매입비용을 상승시키는 요인으로 작용하였다. 이와 같은 문제는 MB정부이후 공기업선진화과정에서 상당규모의 인원감축이 존재하고 4차 이전심의이후 두드러지게 나타나고 있는 잔류인원의 규모를 고려할 때 공공기관의 재정압박과 비효율적 토지활용을 초래하였다.

<표 3-6-6>유형별 혁신도시 토지이용계획(단위 :%)

	지역	주거용지	혁신클러스터		상업용지	도시지원시설용지	공원녹지	유보지
			이전용지	산학연				
계획기준		30%이하	15%내외		3%내외		20%이상	
신시가지형	대구	18.6	7.6	5.3	4.4	30.8	29.7	3.6
	울산	22.6	10.6	3.8	3.2	30.5	29.3	
	강원	31.2	5.6	3.1	2.9	27.8	27.5	1.9
	경북	20.8	21.2	6.0	4.0	21.0	26.0	1.0

	경남	25.3	7.0	3.8	3.4	25.4	24.1	11.0
신도시형	충부	23.4	12.5	3.4	2.8	19.0	26.6	12.3
	나주	26.1	10.4	4.4	3.9	19.7	25.3	10.2
	전북	26.0	14.5	2.1	3.4	23.2	24.8	6.0
혁신지구형	부산	문현(금유), 동삼(해양수산), 센텀(영상), 대연(주거지)로 지구별 특화 개발						
	서귀포	21.5	18.8	11.5	23.4	23.4	20.9	3.0

<표 3-6-6>에서 볼 수 있듯이 모든 지역에서 혁신도시의 조성은 이전기관 용지, 주거용지, 공원녹지의 비중이 절대적이라는 점에서 이전기관의 입주 후 지역내에서 원활한 산학연네트워크를 구축하는 것은 제한적일 수밖에 없다. 실제 이전기관과 더불어 혁신클러스터를 형성하게 될 산학연 부지의 경우, 전체개발면적의 2~6%에 불과하다. 이전기관(이전공공기관 협의회)과 지자체의 요구가 우선적으로 작용하는 혁신 클러스터용지는 이전기관용지의 일부를 산학연 클러스터 용지나 유보지로 변경함으로서 인력 및 기관간 네트워크 구축환경을 용이하게 할 필요가 있다. 다른 한편 건설교통부는 「혁신도시계획기준」(07.5)에서 혁신도시의 적정 공원 및 녹지비율에 대해 20~30%이상을 확보하도록 규정하고 있지만, 이는 프랑스의 대표적 공공기관이전 혁신도시라고 할 수 있는 소피아 앙티폴리스의 17%에 비해 월등히 높은 수치이다. 그럼에도 불구하고, 경남 진주혁신도시의 경우, 비록 골프장이 포함되어있지만 공원녹지의 규모는 전체 개발면적의 30.3%를 차지하고 있으며, 대구 28.9% 등 대부분의 지역에서 25%를 넘어서고 있다.

<표 3-6-7> 지역별 녹지비율

유형	지역	공원녹지비율
저밀형	충북, 전남	25-30%이상
중밀형	경북,강원, 대구, 전북	25%이상
고밀형	울산, 경남	20%이상

4) 혁신도시위기의 원인

① MB정부의 무책임

MB정부는 2008년 7월 21일 청와대에서 국토부, 기재부, 지경부, 행안부, 균형위 등 혁신도시관련 부처의 보고를 통해 향후 국토정책의 방향을 다음과 같이 제시하였다. 균형위는 「상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략」(08.7.21)에서 국토를 162개 기초생활권, 7개의 광역경제권, 4개의 초광역 개발권으로 구분하고, 혁신도시와 행복도시가 자족기능을 갖춘 광역경제권의 성장거점이 될 수 있는 보완을 제시하였다. 그러나 아직까지 광역경제권내 기존의 지역산업구조와 혁신도시의 발전방향간의 연계, 성장거점의 기능과 역할에 대한 명확한 비전을 제시하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 공공기업 선진화과정에서 이전대상기관의 변화가 혁신도시건설에 미치는 영향에 대해 지방 스스로가 대안을 제시하도록 함으로서 계획의 제안자로서 무책임한 모습을 보이고 있다.

행정안전부는 「지방분권 및 지역갈등사업 협력 원활화 방안」(08.7.21)을 통해 행정기관의 지방이전과 관련하여 중앙과 지방간 기능별 분업체계를 제안함으로써 행정복합중심도시 이전을 전면적으로 거부하고 있다. 즉 행안부가 제안한 내용은 행정기관의 정책, 광역적 기능을 중앙에 수행하고 현지성이 높은 집행기능은 지방으로 이전을 제안함으로써 참여정부에서 시작한 행복도시, 혁신도시의 정책목표를 전면적으로 부정하는 것이다. 이로 인해 혁신도시로 이전하게 될 공공기관의 경우, 행정부처의 지방이전의 구체적인 내용에 따라 함께 이전하거나 남게 되는 결과를 가져올 것이다.

현재 지방이전계획안은 해당 공공기관에서 작성하여 소관 행정기관의 검토조정을 거쳐 지역발위에서 심의하고, 국토부장관이 승인한다. 즉 기관의 이전규모와 내용 등을 결정하는 가장 중요한 단계는 이전기관과 관련 행정기관의 검토과정이다. 그러나 MB정부 들어서면서 새로운 지방이전원칙은 일괄이전을 통한 혁신도시 건설이라고 하는 초기의 정책목표는 방향성을 상실하였다. 실제 MB정부들어 실시된 지방이전계획 심의(4차, 5차)과정에서 잔류인원의 규모가 30~40%까지 급증하는 결과를 초래하였다.

균형위와 발전위에서 5차례에 걸친 공공기관 지방이전계획 심의의 구체적인 내용을 살펴보면 1,2차 심의의 경우, '06년 상근인원의 130%를 혁신도시로 이전하는 것을 결정하였다. 한편 일괄이전의 원칙은 3차 심의(08.12)이후 잔류인원의 규모가 많아지면서 유명무실화되고 있다. 4차 심의의 경우 대부분의 기관들이 업무의 특성을 근거로 잔류인원의 확대와 종전부동산을 매각하지 않은 채

이전을 계획하는 것으로 드러났다. 이러한 현상은 앞서 설명하였듯이, 소관부처의 이전계획 검토과정에서 일괄이전의 원칙이 사실상 붕괴되었음을 의미한다.

<표 3-6-8> 각 시기별 이전계획 심의의 주요 결과(단위 :명)

시기	기관	지역	대상('06)	확정('12)	시기	기관	지역	대상('06)	확정('12)
1차심의 (07.12)	주택공사	경남	1,480	1,919	4차심의 (09.5)	자산관리공사	부산	911	620
	토지공사	전북	743	1,168		예탁결제원	부산	400	220
	도로공사	경북	650	1,046		감정원	대구	453	398
	전력공사	전남	1,000	1,425		공무원연금	제주	340	269
	광업 진흥공사	강원	368	430		국민연금	경남	754	619
	가스공사	대구	632	832		사학연금	전남	233	188
2차심의 (08.10)	농산물품질관리원	경북	91	160	5차심의 (09.8)	에너지관리공단	울산	200	331
	수의과학검역원	경북	326	409		건강보험심사평가원	강원	600	987
	식물검역원	경북	71	107		건강보험공단	강원	723	1,192
	우정사업조달사무소	경북	100	110		석탄공사	강원	100	86
3차심의 (08.12)	석유공사	울산	2,000	785		전기안전공사	전북	353	296
	해양조사원	부산	355	97					
	산업인력공단	울산	341	563					
	중앙신체검사소	대구	54	47					

② 예산집행의 문제

정부의 혁신도시 관련 재정지원은 기반시설비(진입도로 및 상수도)에 한정된다. '08년 혁신도시 건설지원 사업예산안은 1,104억 원이었으며, '09년에는 1500억 원이 편성되었다. 하지만 실집행율은 '07년 15.5%(12억4400만원), '08년 27.7%(153억600만원)에 불과하였다. 특히 울산과 전북을 제외한 8개 혁신

도시에서 예산집행이 전혀 되지 않음으로서 사업추진이 지연되는 또 다른 원인으로 작용하였다. 이처럼 저조한 예산집행의 원인은 공공기관의 이전계획안이 확정되지 않은 것이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다.

<표 3-6-9> 09년도 혁신도시건설지원사업 기반시설사업비 집행현황 (단위:억원)

	최소사업예산 (보상비제외)		'07년		'08년		'09년
	시행자	국가,지자체	예산	집행 (실집행)	예산	집행 (실집행)	예산안
계	55,838	8,973	80	80 (12.44)	1,104.63	552.32 (153.06)	1,494.65
부산	1,317	400		8 (6.24)	147.2	121.2 (0)	172.46
대구	6,288	847		7 (1.10)	54	74.33 (0)	172.97
울산	8,526	1,529		2.8 (0.1)	66	25 (15,265)	176.42
전남	5,617	1,008		22 (0.82)	19.25	1.29 (0)	252.43
강원	5,094	596		5 (0)	195.7	30.36 (0)	125.0
충북	6,195	686		7 (0.96)	16.49	17.67 (0)	137.17
전북	4,692	1,811		8 (0)	32.29	3.5 (41)	55.83
경북	1,702	458		4.2 (2.67)	79.94	46.38 (0)	141.69
경남	7,158	702		10.0 (0.55)	8.55	0.61 (0)	102.28
제주	9,249	936		6 (0)	194.6	6.98 (0)	158.4

③ 지자체의 이전지원계획의 문제

혁신도시건설과정에서 지방정부에 부여된 역할은 이전지원계획의 마련과 산학연 클러스터구축을 위한 유치 대상업종 선정 및 클러스터 구축을 준비하는 것이다. 지자체의 이전기관 지원계획의 주요내용은 ‘이전비용 지원’, ‘정주여건 및 주거안정지원’, ‘기존지역주민과 화합’, ‘산학연유치 및 협력’ 등을 포함한다. 이 가운데 이전비용지원은 이전기관의 신사옥 건축과정에서 발생하는 취·등록세 면제, 재산세 감면(최초 5년 면제, 다음 3년 50%감면)을 위한 조례개정이 10개 혁신도시에서 공통적으로 적용되고 있으며, 지역별 특색있는 프로그램은 부산의

(동삼혁신진구)부지에 대한 무상사용, 센텀지구의 1/3(시가기준)분양, 도로부지 비용 지원(64억)이 있다. 그러나 다른 대부분의 지역들은 재정적 지원보다 대출알선, 인허가 지원행정서비스 등과 같은 방식을 채택하고 있다.

지원프로그램의 지역별 차이는 정주여건 및 주거안정을 위한 지원에서 명확한 차이를 보이고 있다. 모든 혁신도시들이 영어마을 건립 및 무상이용, 자녀에 대한 장학금, 공공문화시설 무상이용, 주말농장부지 제공, 수도권 대학 진학시 재정기숙사 입주지원 등을 공통적으로 제시하고 있지만, 지역에 따라서는 학교용지에 대한 비용지원(부산, 대구, 강원, 충북)을 비롯하여 대학특별전형, 지방 공무원 특채(전남광주), 기관 임직원의 대학출강지원(울산, 경남), 교통비용(KTX, 항공, 셔틀버스 등)을 제안하는 경우도 있다.

<표 3-6-10> 각 지자체의 이전지원계획

	정주여건 조성 및 주거안정지원
부산	-초등학교 용지 시비 75억지원 - 공동주거지 조성원가 특별분양, 도로확장 공사 82억 지원
대구	- 학교용지(초3,중2,고1) 시비 250억부담
광주전남	-지하철 연장, 상하수도 요금감면, 쓰레기봉투지원(5년간) -나주시 공무원 특채(연간 10%이내), 한의대 특별전형 및 장학금 - 아파트 및 단독주택 입주시 대출이자지원(5년간 연100만원 내)
울산	-혁신도시내 임대주택 건립 -공공기관 연구인력의 지역대학 겸임교수추천
강원	-학교용지(초2, 중1)에 대한 도비 71억 지원 - 평생교육원 운영, 지역 대학 특례입학혜택제공
충북	-학교용지(초4,중2,고2) 비용 138억 도비부담 -농수축협 공관장 및 대형할인마트유치지원, 배우자 취업수강료보조
전북	-배우자 재취업을 위한 수강료 지원 : 세대당 120만원 - 저리자금 지원
경북	- 행복도시 셔틀버스 운행, KTX요금지원, 1년간 월 2회(30%) - 보육시설 종합타운조성
경남	- KTX할인 협약 알선 : 평일 30%, 주말 10% - 지역대학 공공기관 출강지원, 제증면 발급수수료 면제
제주	- 제주헬스케어타운조성, 항공이용:주중 10-20% - 공동주거지 조성지원(조성원가 분양)

출처 : 각 지역 혁신비즈니스센터에서 취합 재구성

이외에도 각 지역은 지역혁신비즈니스 센터를 설립·운영함으로서 이전기관과 지역대학간 협력체계 및 산학 MOU체결 및 발전방안 등을 모색하고 있다. 2007년 4월 이후 지역혁신비즈니스센터는 중앙과 지자체가 50:50의 매칭펀드 형식으로 구성되었다. 그럼에도 불구하고 이들 센터의 상당수는 첫해부터 지자체의 예산확보 및 준비부족 등으로 이미 확보된 50억의 예산가운데 48.5%정도가 불용처리되었다. 2008년 들어서면서 지역혁신비즈니스 센터는 산학연 클러스터 구축을 위한 각종 협력방안 및 연구용역사업을 추진함으로서 2009년 말까지 지자체별 산학연 클러스터 구축계획을 확정할 계획이다. 지금까지 지역혁신비즈니스 센터는 혁신도시건설보다 이전지원을 구체화하고 산학연 기관의 유치를 위한 홍보활동에 초점을 두고 있다. 2008년 이후 혁신도시건설을 둘러싼 지역별 예산규모를 살펴보면 2009년 중앙정부의 지원규모는 약 297.27억 원으로 2008년 실집행액(153.06억)보다 94.2%가 증가하였지만, 2009년도 혁신도시 건설지원예산 1,494.65억 원의 20%에 미치지 못하고 있다. 이는 2008년 실집행율(27.7%)보다 낮은 수치로 혁신도시건설이 원활하게 추진되고 있지 않다는 점을 증명하는 것이다. 한편 2009년도 각 지역별 예산과 관련하여 김천, 음성, 전북, 경남의 경우, 혁신도시건설과 공공기관 지방이전 지원과 관련한 예산이 아니라 주변지역에 대한 각종 개발사업에 투자되었다²⁴⁾. 이러한 점에서 볼 때, 현재 혁신도시의 건설은 지자체보다 공기업 선진화의 대상인 토지공사와 주택공사가 주도하면서 추진동력을 상실하고 있다.

<표 3-6-11> 각 지역별 2009년 예산안(단위 : 천원)

	09년 예산	국가	군특	지자체
부산	227,265		100,000	127,265
대구	585,960		250,000	335,960
울산	4,251,000	4,000,000	87,000	164,000
경북	1,000,000		500,000	500,000
김천	40,612,262		150,000	40,462,262
경남	68,469,800	10,000,000	200,000	58,269,800

24) 김천의 경우, 김천일반산업단지조성사업 특별회계 전출금(400억)이며, 전북은 도 사업소(공무원교육원, 보건환경연구원등)이전사업비 299.6억, 충북은 오송생명과학단지 조성 140억, 음성은 혁신도시편입주민지원사업(상하수도, 농수로교량,가로등 지원)에 150억, 경남은 1000+1000억 프로젝트지원사업으로 580억을 투입(20여개의 각종사업 지원으로 구성함)하고 있음.

진주	819,475	60,000	110,000	649,475
광주	400,000		200,000	200,000
전남	726,350		350,000	376,350
전북	34,019,266	2,717,000	105,000	31,197,266
전주	21,000			
충북	24,686,286	10,000,000	325,000	14,361,286
진천	3,000			
음성	1,554,020			
강원	689,000		350,000	339,000
원주	33,480			
제주	453,300		223,000	230,300
합계	178,551,464	26,777,000	2,950,000	147,212,964

출처 : 각 지역 2009년 예산(세출) 명세표

5) 혁신도시의 미래와 성공가능성

주요 선진국의 사례에서 볼 수 있듯이 혁신도시의 성공은 오랜시간동안 정부 차원의 관심과 지원에 근거한다. 우리나라에서 혁신도시정책은 국회와 국민의 공감대를 바탕으로 추진된 핵심적인 정책사업가운데 하나이다. 참여정부는 혁신도시의 기본방향과 골격을 완성하였지만, 계획을 집행하는 과정에서 다양한 문제제기와 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 국민들은 여전히 혁신도시정책의 기본적인 출발점과 목표에 대해 여전히 공감하고 있다.

최근 MB정부는 세종시(행정복합중심도시)에 대해 전면적 재검토 의견을 제시하면서 혁신도시는 물론 지역균형발전에 심각한 위기를 자초하고 있다. 혁신도시의 공공기관의 지방이전을 계기로 관련 연구개발 및 기업군이 집중하는 산학연 혁신클러스터를 구축하는 것이다. 정부가 제시한 세종시 수정안은 “교육과학중심도시”로서 전문화된 자족기능을 기본내용으로 하고 있다. 하지만 이와 같은 기능은 전국적으로 분산된 혁신도시들과 상충하면서 소위 “세종시 블랙홀”에 대한 우려를 증폭시키고 있다. 세종시 수정안의 핵심적인 내용은 9부2청의 이전을 백지화하고, 대신 도시의 자족성을 강화하는 것이다. 그러나 세종시는 초기 계획단계부터 자족성보다 수도기능의 분산과 10개 혁신도시와 연계한 네트워크형 국토체계구축에 초점을 두었다. 이러한 점에서 MB정부가 제기하고 있는 세종시

수정안은 단순히 세종시만의 문제가 아니라 공공기관 지방이전, 혁신도시 등에도 심각한 영향을 미치고 있다.

<표3-6-12>세종시 원안과 수정안의 비교

원안(행정중심도시)	쟁점	수정안(교육과학중심도시)
수도권 일극의 국토구조 극복	조성목적	도시의 자족성 실현(?)
국가중추행정기능(9부2청2처)	중심기능	국제과학비즈니스(기초과학연구원)
중앙행정, 문화국제교류, 도시행정, 대학연구, 의료복지, 첨단지식기반 등 -> 복합기능 도시	도시기능	교육, 금융, 산업 등 -> 단일기능 도시
- 중추거점도시 (혁신도시와 연계) - 중추거점기능 형성되면 자족성은 저절로 실현	도시성격 (자족성)	- 특성화된 도시 (오송, 오창, 대덕 등과 연결) - 특정기능으로 전문화되어 자족성 실현에 한계
- 수도 중추기능의 분담 - 수도권의 대항 거점도시 - 연담화의 계획적 통제 - 수도권 집중 완화	수도권과의 관계	- 수도분할(중추기능분리) 반대 - 초광역화된 수도권의 외곽도시 - 연담화의 가속화 - 수도권 집중 강화
2003년 이래 국제공모전, 공청회 등을 통해 계획 작성 2030년까지 단계별 추진 (초기엔 행정기관이전, 중·후기엔 자족성 확충)	도시계획 및 건설	2-3개월 간 위원회 수준의 논의를 통해 도시성격 및 조성방식 결정 - 장기 로드맵 없이 투자자 유치에 집중(예, 원형지 개발 허용 등)
- 행정중심복합도시건설법(절차법) - 세종시 지위 및 운영지원법(실체법)	관련법	- 행정중심복합도시건설법의 대폭 개정 내지 폐지 - 국제과학비즈니스특별법 제정

세종시와 혁신도시에 대한 MB정부의 인식수준은 매우 정치적이며 무책임한 모습으로 일관하고 있다. 현재 MB정부가 제안하는 세종시 수정의 경우, 대통령 선거공약의 하나인 ‘국제과학비즈니스벨트’(△세계 수준의 기초과학연구기관 △연구개발단지(기업연구소, 해외연구기관 등) △교육단지(대학교, 대학원) △지식산업단지(금융, 법률, 지식기반 기업 등)의 4개 축으로 구성되는 복합단지)를 골격으로 하고 있다. 하지만 이는 국토균형발전의 기본 틀을 근본적으로 해체시키는 것을 의미한다. 실제 정부가 제시하고 있는 세종시 수정안의 구체적인 내용을 살펴보면, 아태이론물리센터, 막스플랑크연구소유치, 백신연구소, 의료도

시, 서울대 이전 등 상당정도 기존의 혁신도시에서 제시하고 있는 프로젝트와 중첩된다. 이와 관련하여 혁신도시의 기능과 상당부분 일치하는 세종시수정안이 제시되면서 중앙정부와 혁신도시가 소재한 지자체간 갈등은 심각한 상황에 이르고 있다. 그럼에도 불구하고 MB정부에서 혁신도시는 중앙정부보다는 지자체와 이전기관이 스스로 해결해 나갈 것을 강조하고 있다. 세종시가 행정복합기능이 아닌 교육과학기능으로 수정될 경우, 혁신도시로 선정된 지자체는 혁신기능을 유치하기 위해 중앙정부와 경쟁해야만 한다.

<표3-6-13>세종시 정부안과 대구경북 중첩 프로젝트

세종시 정부안	대구현안
교육과학중심 경제도시	지식경제자유도시
대기업 유치와 저가의 부지공급	대구경북경제자유구역 기업 및 외자 유치
국가산업단지 조성	대구 첨단국가산업단지 지정
백신연구소, 병원유치 의료도시 조성	대구 첨단의료복합단지
서울대, 자사고 등 유치, 교육도시 목표	대구 교육특구 추진

세종시 정부안	경북현안
아태이론물리센터 이전	아태이론물리센터(현재 포스텍 내)
막스플랑크연구소 유치	막스플랑크연구소 유치
국제과학비즈니스벨트 추진	국제과학비즈니스벨트 추진
중이온가속기 유치	제4세대 방사광가속기 유치

지난 2년간 혁신도시는 MB정부의 소극적 대응과 ‘기업 및 생활환경의 미흡’, ‘높은 조성원가’, ‘자족성부족’, ‘성과에 대한 과대평가’ 등과 같은 부정적 평가가 연이어 제기되었다. 심지어 최근에는 ‘인근 기존도시의 공동화우려’에 이르기까지 일관성 없는 문제제기가 정부 일각에서 끊임없이 발생하였지만, 그것을 해결하기 위한 정부의 노력은 분명하게 드러나지 않았다. 참여정부 시기에는 지자체와 이전기관에 대해 지속적인 가이드라인 제시와 협의체계를 갖추고 계획수립과 추진과정을 점검해왔다. 하지만 MB정부는 문제점에 대해 지역 스스로가 보완을 하도록 하면서 정부차원의 계획집행과 지원을 늦추고 있다. 기업과 생활여건이 미흡하고 조성원가가 높는데 어떻게 인근도시의 공동화가 우려되는지 명

확하게 설명을 제시하지 않은 채, 지방이 대안을 마련하라고 하는 것은 현재의 지역조건에 비추어 정부의 무책임한 대응에 불과한 것이다.

최근 국토부가 제시하고 있는 「혁신도시발전방안 수립지침」에서 MB정부는 혁신도시를 광역경제권의 녹색성장을 견인하는 거점도시로 발전하도록 제안하였다. 이를 위해 정부는 혁신도시의 녹색인프라를 확대구축하고, 산학연 용지 38% 확대, 공급가격 14.3%인하 등을 추진하겠다는 계획을 발표한 바 있다. 그러나 앞서 지적하였듯이 현재 허허벌판에 불과한 혁신도시가 광역경제권내에서 거점도시로 발전하기 위해서는 공공기관의 이전과 안착이 전제되어야 한다. 또한 이들 혁신도시가 지역내 거점역할을 수행하기 위해서는 권역내 사회경제적 조건들과 유기적으로 결합할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 도시의 물리적 조건을 조성하는 것만으로 거점기능이 형성되지 않으며, 토지공급을 확대하는 것만으로 해결되지 않는다.

출범이후 MB정부의 혁신도시에 대한 공식입장은 지속적으로 추진한다는 것이지만, 정부조직- 균형위, 건교부-의 정책목표와 구조가 변화하였고, 이전주체인 공공기관 역시 통폐합과정에서 커다란 변화를 경험하였다. 이와 같은 혁신도시건설을 둘러싼 내외부적인 변화에 대해 정부가 시급하게 해결해야할 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공기업 통폐합으로 인해 흐트러진 이전기관의 지역배치에 대한 분명한 원칙과 대안을 제시해야 한다. MB정부 출범과 함께 추진된 공기업 선진화 정책은 이미 결정된 혁신도시의 공기업 배치의 규모는 물론 세종시와 연계구조를 해체하는 결과를 초래하였다. 그럼에도 불구하고 통합기관의 이전소재지 결정은 지자체간 협의를 통해 해결하도록 방치하고 있다. 실제 혁신도시와 관련하여 초기 계획·조정기능을 갖고 있던 지역발전위원회(국가균형발전위원회의 전신)은 혁신도시조성과정에서 모니터링과 형식적 심의기능을 제외하고 특별한 역할을 하지 않고 있다. 애초부터 이전기관의 배치는 지역과 기관이 자율적으로 선택한 것이 아니라 정부와 균형위가 주도하였던 점에 비추어볼 때 정부의 무책임한 처사라고 할 수 있다. 특히 혁신도시의 시행자이자 이전주체인 토지공사와 주택공사의 통합은 결코 지방차원에서 해결할 수 없는 커다란 문제이다. 그럼에도 불구하고 정부는 해당 지자체인 전북에서 제시하고 있는 8:2의 타협안²⁵⁾에 대한

25) 전북은 토공·주공 통합으로 인한 본사유치와 관련하여 통합본사를 유치할 경우, 유치기관(인원)의 80%를 양보하거나 통합본사를 유치하지 못할 경우, 나머지 유치기관(인원)의 80%를 확보해야한다는 협상안을 제시하고 있음

여전히 분명한 입장을 밝히지 못하고 있다.

둘째, 조건 변화에 따른 혁신도시규모와 토지이용형태에 대한 합리적인 조정이 요구된다. 정부는 계획초기부터 혁신도시의 입지선정기준, 조성방안 등 일련의 기준을 제시하였지만, 개발규모는 해당 지자체의 의견을 수용함으로서 비효율적인 토지이용의 문제를 자초하였다. 특히 기관의 이전규모와 관련하여 '06년 인력의 130%를 일률적으로 적용함으로서 이전기관과 시행자의 재정 부담을 가중시키는 결과를 초래하였다, 뿐만 아니라 MB정부는 대부분의 혁신도시에서 신재생에너지 혹은 친수공간 확보 등 도시기반시설확대와 산업용지 공급확대 등을 제시하는 등 토지이용의 비효율성과 혁신거점으로서 도시환경을 희석시키고 있다. 이러한 점에서 정부는 혁신도시의 토지이용형태와 관련하여 지역별 이전기관의 특성, 지역경제구조 및 지리적 조건 등을 종합적으로 고려한 합리적 토지이용의 모델을 새롭게 제시할 필요가 있다. 즉 정부는 혁신도시의 개발 및 실행계획에 대한 직접적으로 대안을 제시하고, 그 과정에서 합리적 토지이용을 위한 기준을 제시할 필요가 있다.

셋째, 법적 근거에 따라 확보된 재원을 신속하게 집행하는 것은 혁신도시의 건설의 중요한 출발점으로 작용할 것이다. 혁신도시건설은 '08년을 기점으로 계획단계에서 실행단계로 전환하였다. 이를 위해 정부는 특별회계를 통해 '08년과 '09년 각각 1,104억 원과 1,500억 원 규모의 건설예산을 확보하였다. 하지만 '08년 정부가 실제 집행한 예산규모는 153억(27.7%)에 불과한 것으로 드러났다. 혁신도시건설은 잘하는 지방을 지원하기 위해 시작된 것이 아니라 잘하지 못하거나 잘할 수 없는 지역에서 새로운 변화의 계기를 마련하기 위한 정책적 선택이었다. 하지만 이와 같은 정책적 목표는 MB정부출범과 함께 소모적이고 비효율적인 재정지출로 전락하였다. MB정부의 지방지원원칙은 스스로가 문제점을 보완하고 장기적인 비전을 제시할 수 있을 때 포괄적으로 지원한다는 설득력 없는 주장을 고수하고 있다. 이외에도 적시 예산 집행을 가로막고 있는 또 다른 원인으로 이전계획심의 지연과 정부의 취약한 집행의지 등을 들 수 있다. 따라서 정부는 예산집행을 가로막아온 이전심의 및 기관재배치의 문제를 직접해결하고, 개발규모 및 방식에 대한 새로운 협의시스템을 마련할 필요가 있다.

넷째, 변화된 조건을 반영하는 새로운 노사정합의체계를 구축해야한다.

혁신도시는 계획초기의 의도 즉, 지역성장거점으로 국토균형발전의 기반을

구축할 수 있을 때 그 의미가 있다. 혁신도시는 중앙정부와 지방정부 그리고 이전기관이 사회적 합의를 바탕으로 추진해온 대표적인 국책사업이다. 따라서 중앙정부는 혁신도시에 대한 적극적인 추진의지와 정책대안을 제시함으로서 이전대상기관을 비롯한 혁신도시주체들이 지역경제구조에 안착할 수 있는 비전을 제시해야만 한다. 그럼에도 불구하고 MB정부는 진행 중인 혁신도시보다 권역별 성장거점을 위한 신성장 프로젝트 발굴에 역점을 두고 있다. 지역주도의 신성장 프로젝트의 발굴이 쉽지 않은 상황에서 정부는 기존의 국토정책을 성실하게 수행하고, 보완함으로서 지역 스스로 잠재역량을 실현할 수 있는 방안을 제시해야 한다. 즉 정부는 지방이 스스로 해결할 수 있을 때까지 방치하는 것이 아니라 변화된 외부적 환경과 현실적 조건하에서 새롭고 구체적인 실행방안에 대해 이해당사자 - 정부와 지방, 정부와 기관, 정부와 노조, 지방과 기관(노조)-간의 새로운 합의를 도출하기 위한 조정과 협의 체계를 적극적으로 제안할 필요가 있다.

위에서 살펴본 공공기관 지방이전과 혁신도시건설을 둘러싼 정부의 역할과 기능 가운데 이전주체들과 신뢰를 회복하는 것이 무엇보다 중요하다. 지금까지 MB 정부는 외형적으로 혁신도시의 추진을 유지하고 있지만, 공기업 선진화, 행정구역 개편 및 지방이전원칙, 행복도시수정 등 지방과 이전기관에게 신뢰를 제공하지 못하고 있다. 공공기관 지방이전과 혁신도시에 대한 MB정부의 소극적인 정책의지는 국가와 정부에 대한 신뢰의 문제이다. 혁신도시의 경우, 정권교체에 촉박하게 추진하는 과정에서 다양한 문제점과 보완점들이 제기되고 있다. 이 가운데 가장 시급하게 해결해야하는 과제로는 이전대상기관의 규모가 변화하였고, 그에 따른 지역분배의 새로운 원칙과 합의를 도출하는 것이다. 성공적인 혁신도시건설을 위해서는 2005년 중앙정부와 지자체 그리고 이전기관노동조합과 체결하였던 이행합의서와 같은 새로운 형태의 합의도출이 우선적으로 요구된다.

제4장 진단·평가의 종합과 노조의 대응 방안

4.1 진단·평가의 종합안

1) 참여정부의 공공기관 지방이전프로그램

참여정부하에서 추진된 공공기관 지방이전은 만성적인 수도권 집중의 문제를 극복하는 동시에 침체된 지역의 잠재력을 실현하기 위한 ‘신국토 균형발전’정책의 일환으로 추진되었다. 정책수립과 추진과정에서 대통령의 강한 의지는 ‘국가균형발전특별법’, ‘지방분권특별법’, ‘신행정수도특별법’등과 같은 법적근거와 ‘국가균형발전위원회’라고 하는 전담조직을 기반으로 일관성있게 추진할 수 있는 원동력으로 작용하였다.

공공기관 지방이전과 관련하여 참여정부가 채택한 추진체계는 ‘정부차원의 협의구조(시도지사회의, 노정협의회, 혁신도시건설지원협의회)’와 ‘지역차원의 협의구조(지방이전추진협의회, 혁신도시입지선정위원회)’로 이중적 구조를 갖추고 있었다. 각각의 협의구조는 ‘형평성’과 ‘효율성’이라고 하는 두 가지 기준에 따라 이전 주체들간 합의와 협약을 체결하는 형식으로 전개되었다.

하지만 행정수도이전을 둘러싼 정치적 갈등은 애초에 설정한 형평성과 효율성을 바탕으로 하는 협력적 관계를 위협하는 요인으로 작용하였다. 결국 참여정부의 공공기관 지방이전프로그램은 외형적으로 중앙정부와 지자체 그리고 이전대상기관이 참여하는 협의구조를 갖추었으나, 실제 진행과정에서 정부주도의 하향식개발모델의 한계를 극복하지는 못하였다. 특히 이전대상기관에 대한 분류와 지역배치과정은 지역과 이전기관의 특성을 고려하지 않은 다분히 정치적 판단을 고려한 지역간 균형배분으로 나타났다. 이러한 점에서 참여정부의 공공기관 지방이전정책은 정책적 타당성과 필요성에도 불구하고 이해당사자-지역과 이전기관 및 노동자-들에게 다음과 같은 문제점으로 나타났다.

참여정부가 추진한 공공기관 지방이전은 지난 30여 년간 정책결정자의 강력한 의지를 바탕으로 추진해온 프랑스 사례로부터 시사점을 얻어 추진되었다. 그러나 프랑스의 경우, 공공기관 지방이전은 이전기관의 기능별 집중을 유도하기 위해 중앙정부가 실무기능을 맡아 진행하였다. 이에 반해 우리나라의 경우, 기관자체의 일괄이전을 원칙으로 설정함으로써 지역별 특성화를 극대화하는데 한계를 보여주었다. 뿐만 아니라 일괄이전을 추진하는 과정에서 애초에 목표한 지역조건과 산업의 전후방연계효과를 통한 혁신클러스터 구축은 상대적으로 소홀하게 다루어졌다.

이외에도 공공기관 지방이전 정책은 이해당사자간 협의와 협약을 바탕으로 하는 방식으로 추진되었으나 계획수립에서부터 정책결정에 이르기까지 1년이라고 하는 비교적 짧은 시간동안 이루어짐으로서 이전주체들의 다양한 요구와 불만에 대해 적절한 대안을 제시하지 못하였다. 공공기관의 지방이전은 정책적 당위성만으로 모든 이해당사자를 포용할 수 없는 복잡 미묘한 영역이다. 국내외 공공기관의 지방이전성공사례에서 볼 수 있듯이, 효과적인 계획수립은 지역발전, 지역재생, 분권 등과 같은 지역 어젠다 뿐만 아니라 기관의 이전타당성 및 미래비전을 포함해야 한다. 이러한 점에서, 참여정부의 공공기관 지방이전은 계획수립단계에서 전문가 중심의 의사결정구조와 이전결정 이후 지방정부에 대한 개입을 최소화함으로써 예상치 못한 지역갈등과 소모적인 경쟁을 유발하기도 하였다.

2) MB정부의 공공기관 지방이전프로그램

MB정부는 출범초기 공기업 통폐합 및 구조조정, 수도권을 포함한 각종 규제완화를 통해 실용정부의 이미지를 부각시키고자 하였다. 국토관리 및 지역정책의 경우, 그동안 유지해온 “균형발전”은 “경쟁발전”으로 대체하고, 광역경제권이 라고 하는 새로운 방향을 설정하고자 노력하였다. 이 과정에서 MB정부는 참여정부의 정책 전반에 대해 비판적 입장을 분명히 하였다. 이 과정에서 정부는 공공기관 지방이전과 관련하여 구체적 대안을 제시하지 못한 채 ‘재검토’, ‘보완의 필요성’을 간헐적으로 언급함으로써 이전 주체-이전기관, 노동조합, 지자체-의

불안을 가중시키는 정책적 혼선을 자초하였다. 이러한 원인은 MB정부가 공기업 선진화와 지방이전의 문제를 이중적 잣대로 접근함으로써 발생하는 것이라고 할 수 있다.

MB정부 들어서면서 공공기관 지방이전과 관련하여 가장 큰 변화라고 한다면 그동안 유지되어온 범정부 추진체계의 붕괴를 들 수 있다. 특히 국가균형발전위원회의 존폐 논의가 5개월 이상 지속되면서 이전대상 공공기관들에 대한 이전 계획심의회가 지연되었다. 비록 국토부의 공공기관지방이전지원단이 명맥을 유지하고 있지만 역할과 기능이 제한적이라는 점에서 공공기관 지방이전은 심각한 위기에 직면하게 되었다.

공기업선진화와 연이은 정책차별화 시도(광역경제권 포함), 행복도시 건설과정에서 보여주고 있는 정부의 불분명한 시그널, 행정구역 개편의지 등은 모든 상황을 2002년 이전 수준으로 되돌리고 있다. 기관통폐합이후 이전대상지역을 새롭게 조정할 수 있는 기구가 부재한 상황에서 지자체들간 갈등과 경쟁이 새로운 국면을 맞이하고 있다. 특히 공공기관의 통폐합으로 2005년에 체결된 일련의 협약 -정부시도간 기본협약, 노정협약, 이행기본협약 등-에서 적시된 일괄배치, 기관의 운영 및 지원의 내용들이 심각하게 왜곡되는 결과를 초래하였다. 이제 공공기관 지방이전의 문제는 기관과 지방자치단체의 몫으로 전락하였다. 그 결과 참여정부가 도입했던 이전기관의 '일괄이전'이나 '종전 부동산 매각'의 원칙들이 크게 약화되었고, 공공기관의 정상적 지방이전은 사실상 멈춰있고, 추진 전망 또한 전반적으로 불투명해지고 있다.

MB정부는 참여정부와 정책적 차별성을 부각하는 과정에서 정부조직과 법적 기반을 변경하였지만, 그로 인해 발생하는 이전기관과 지역의 불안을 해소하기 위한 노력에는 소홀히 하였다. 오히려 MB정부는 공기업선진화를 최우선 과제로 설정함으로써 문제를 더욱 복잡하고 어렵게 만들고 있다. 그럼에도 불구하고 MB정부는 공공기관 지방이전에 대한 책임을 공공기관과 지역으로 환원함으로써 정치적 부담을 완화하려고 한다. 즉 참여정부가 균형발전이라고 정치적 의미를 십분 활용하였듯이, MB정부 역시 혁신도시건설의 문제를 정치적으로 접근하려는 경향을 보이고 있다. 그러나 공기업 선진화는 공공기관 지방이전의 주체와 핵심적 조건의 변화를 초래하는 근본적인 부분이다. 즉 이전주체가 사라지고, 이전재원을 확보하지 못하는 상황에서 이전협약을 누가 어떻게 구체화 할 것인가

가 하는 점이 불확실해지고 있으며, 정부는 그 책임을 지방정부와 기관에게 떠넘기려하고 있다. 이외에도 MB정부는 지방이전을 추진할 수 있는 전담기구를 해체함으로써 인해 변화된 상황에서 발생하는 다양한 문제점들에 대해 적합한 대안을 제시하지 못하는 등 정책혼선을 자초하고 있다.

3) 노정협약에 의한 이전의 구속력

민주노총 (구)공공연맹은 2005년 6월 당시 노무현 정부와 공공기관 지방이전에 동의하고 노정합의를 체결하였다. 민주노총 (구)공공연맹이 노정합의를 한 까닭은 ‘국토균형발전’의 대의와 사회공공성 문제를 동시에 감안하면서 공공기관의 위상 변화 및 종사자의 ‘삶의 질’ 보장을 요구하기 위해서였다. 이에 따라 (구)공공연맹은 각 부처와 개별기관 또는 노동조합 사이의 협의가 아닌 ‘제도화된 협의틀’을 구성하여 논의할 것을 요구하였다.

노정간 쟁점은 정부의 ‘이전기관의 이전 부족액 지원’이 아니라 ‘기관 배치에 대한 사전협의’였다. 연맹은 이 문제가 부처 내 참예한 정치적 쟁점이라 사전 논의가 불가능한 것을 감안하여 대표자회의의 동의를 거쳐 당시 합의된 수준에서 협약을 체결하였다.

초기에는 노정협약에 기초한 정부와의 협의가 원활하게 추진되는 것처럼 보였으나, 시간이 갈수록 정부의 추진의지를 의심케 하는 일들이 발생하고, 혁신도시 건설과 운영에 대한 의사결정 참여를 둘러싸고 지자체의 노동조합 배제 등이 맞물리면서 노정협약에 따른 협의과정에 적지 않은 갈등이 초래되어 왔다.

특히, MB정부의 출범이후 공공기관 지방이전의 명분이었던 ‘국토균형발전’ 정책이 왜곡되고 변질되는 여러 정책들이 추진되고 있다. 여기에 수도권규제완화, 종합부동산세 폐지 등이 추진되고, 공기업 선진화 방안 등이 강요되면서, 공공기관 지방이전의 취지가 사라지고 노정협약의 실행력도 담보되지 않고 있다는 우려가 높아지고 있다.

이러한 우려는 노정협약에 기초한 협의 과정 속에서도 드러나고 있으며, 공공기관 지방이전을 둘러싼 노정 협의 및 대화는 사실상 중단되고 ‘형해화’된 상태이다.

참여정부는 “분산과 분권 그리고 균형발전”을 국가적 의제로 추진하였다. 이

에 따라 노조도 공공기관 이전에 따라 발생할 수 있는 문제들이 최소화될 것이라는 기대나 믿음이 있었다. 하지만 MB정부는 1년 전에 발전적으로 보완하겠다고 이야기했으나 아직도 현 정부의 균형발전 및 혁신도시에 대한 종합적인 계획은 실체가 없는 상황이다. 단지, 지자체가 ‘혁신도시’를 자족성 있는 도시로 발전시킬 수 있는 대안을 제시하면 선별적으로 지원할 수 있다는 입장을 취하고 있다. 정책을 입안한 참여정부가 능동적이었다면, MB정부는 소극적인 지원으로 바뀐 양상이다.

노정협약의 ‘객관적 조건’이 MB정부의 출범과 더불어 변화된 상태이다. 수도권 규제완화, 중부세 감세로 인한 지방재정 악화, 중앙정부의 지방이전 기관에 대한 지원 축소 움직임, 지방이전기관에 대한 혜택 중단(경영평가 인센티브 삭제 등)이 발생하였다. 혁신도시와 공공기관의 지방이전은 동전의 양면이라 할 수 있다. 그러나 혁신도시에 대한 MB정부의 정책이 뚜렷하지 않아 공공기관 지방이전 사업은 혼돈에 빠진 상태이며, 노정간 협의 및 이행도 이루어지지 않고 있다.

따라서 공공기관 지방이전의 원활한 추진과 혁신도시의 자족기능 및 성장 기반 마련을 위해서는 노정간 협의 틀 구성과 노정협약의 체결이 요구된다고 할 수 있다.

4) 이전계획과 이전지원 프로그램의 적실성

2009년 10월말 현재 혁신도시 이전 대상 공공기관 157개 기관 중 117개 기관(75%)의 지방 이전 계획이 승인되었고, 09년 말까지 나머지 기관의 계획 수립이 완료될 전망이다. 공공기관 지방이전은 ‘비자발적 이전’이라는 점에서 이전에 따라 발생하는 비용에 대한 보상이 중요하다. 『공공기관 지방이전 계획』은 중앙정부 차원에서 공공기관의 안정적 ‘이전 지원’과 이전 기관 직원의 ‘정착 지원’이라는 두 가지 측면에서 지원책을 마련해 놓고 있다.

이전기관에 대한 지원은 3개의 영역(기존사옥 등의 매각 지원, 새로운 사옥 마련 지원, 이전에 따른 원활한 업무수행 지원)에 14개의 과제를, 이전직원에 대한 지원은 4개 영역에 총 24개의 과제를 제시하고 있다. 중앙 정부 차원의 이전 지원 38개 과제 중 18개 과제가 2009년 8월 현재 완료되었고, 20개 과제는 이전

시점에 지원이 완료될 예정이다.

이와 같은 계획 속에서 이루어진 공공기관 지방 이전 사업이 ‘타당’한가에 대해서는 심각한 의문이 제기되고 있다. 2012년까지 공공기관 지방이전을 완료하겠다는 초기 계획은 심각한 일정상의 한계점을 드러내고 있다. 이전 계획 당시 사옥건축 및 이전에 39개월이 소요될 것으로 예상한 만큼 2년 2개월 정도가 남은 현재로서는 당초 계획대로 2012년까지 기관 이전작업을 완료하는 것이 불가능한 상태이다.

배치 기준에 있어서 각 기관의 업무 특성에 대한 고려가 충분히 이루어지지도 않았다. 기관 업무 영역이 전국을 대상으로 하는 경우나 관계기관이 모두 서울·수도권에 집중되어 있는 경우 기관의 지역 이전으로 업무 차질이 우려되는 상황이다. 특히, 세종시가 원안대로 추진되지 않을 경우 공공기관 이전에 따른 공공기관의 경쟁력은 재검토되어야 한다.

‘재원조달방안’에 대한 충분한 논의와 검토가 없어 현재와 같은 조건에서는 기관의 경쟁력 약화 요인이 될 수 있다. 정부 자료에 따르면, 2007년 결정된 28개 기관은 ‘자체 재원으로 이전 가능한 기관’으로 명시되어 있다. 하지만 설문조사 응답 결과에 따르면, 약 1/3의 기관이 이전 비용 마련에 어려움을 토로하고 있다. 이러한 상황은 이미 예견된 문제였다. 참여정부 시절 건설교통부는 정부 재정지원방안에 대한 구체적 계획 없이 2007년 7월 각 기관의 이전계획 제출을 강요하였고, 2차로 10월말까지 다시 이전계획 제출을 강요하였다. 결국 상당수 공공기관이 부채를 짊어지고라도 ‘강제이전’을 요구받는 상황이었다.

‘국토균형발전’이라는 국정과제를 표방한 참여정부 하에서도 이러한 허점이 발견되었는데, MB정부 들어 지방이전 승인을 받은 80여개의 기관의 이전계획은 얼마나 제대로 작성된 것인지 의혹이 있을 수밖에 없다. 중앙정부가 추진 중인 38개의 이전지원 과제도 현실성이 떨어지거나, 공공운수연맹과 맺은 노정협약의 내용을 정부가 지키지 않고 있다.

이전기관 지원 가운데서도 ‘이전재원 부족액 국고지원’의 문제가 가장 첨예한 쟁점이다. 지방으로 이전할 공공기관 가운데 재원이 부족한 43개 기관이 총 2조 9,000억 원의 국고지원을 요구하고 있다. 국고지원에 대해 MB정부는 “출현기관 및 공공법인의 부족재원 규모 등이 구체화되는 시점에서 정부 재정 상황 등을 종합적으로 검토하여 지원 여부 검토”하겠다는 것이 소관부처인 기재부의 입장이다.

이전 직원 지원 방안의 ‘불투명성’이다. 현재 38개의 지원 방안 가운데 완료된 18개 과제를 제외한 20개 과제는 모두 ‘이전 시점’에 완료될 예정이다. 정부는 이전시점에 지원 과제를 완료할 것이라고 하지만, 정부의 말을 믿을만한 근거가 빈약하고 불충분하다. 경제적 직접 지원은 이전 시점에 이루어진다고 해도 상당한 축소가 있을 것으로 예상되고 있다. 정부는 2012년 이후 정부 재정여건과 유사사례(행복도시 이전 등)등을 종합적으로 검토하여 지원여부를 검토하겠다는 것이다.

중앙부처의 지원과 별도로 추진되는 지자체 차원의 지방이전 지원계획도 더디게 진행되고 있기는 마찬가지이며 현실성도 떨어지고 있다. 최근에는 지방정부조차 스스로의 계획보다는 ‘중앙정부’에게 모든 것을 떠넘기고 있는 상황이다.

5) 공기업 선진화와 이전기관의 조직·직무 개편

참여정부에서 확정된 ‘공공기관 이전사업’은 MB정부의 ‘공기업선진화’정책과 맞물리면서 정책 혼선 및 문제점이 현실화되고 있다. 특히, 정권 초기 추진하려고 했던 공기업 선진화 정책이 국민들의 반대에 직면하여 예정보다 늦게 발표·추진되면서 정책 혼선은 더욱 확대되었다.

MB정부의 공기업선진화 정책은 2008년 8월 11일 1차 방안에서 2009년 3월 31일 6차 방안까지 총 6회에 걸쳐 발표되었는데, 그 내용은 공기업의 ‘민영화, 통합, 폐지, 효율화’ 등 강력한 구조개편 방안을 담고 있다. 공기업 선진화정책으로 노동교육원을 비롯한 5개 기관의 폐지, 38개 기관의 민영화, 40개 기관의 통합 방안을 확정하여 추진 중에 있다.

이에 따라 지방이전이 확정되었던 157개 기관 중 폐지, 민영화, 통합되는 기관이 총 13곳이다. 이들 기관들이 어느 지역으로 배치되느냐가 중요 관심사로 제기되고 있으나 2009년 12월 현재까지 이들 기관들의 지역 배치 문제는 결정된 것이 없어, 공기업 이전사업은 계획보다 1년 이상 지연되고 있다. 이전 대상 157개 기관 중 25%인 40개 기관은 이전계획 승인조차 받지 못하고 있다. 통폐합기관의 이전 지역 확정 문제는 157개 이전 공공기관 배치 기준이었던 “균형성, 효율성, 선호도” 등 3가지 기본 원칙을 뒤흔들어 놓을 수 있는 ‘뜨거운 감

자'라 할 수 있다.

현재 공기업들의 현안은 공기업 이전에 따른 조직 경쟁력 강화를 위한 계획 및 준비가 아니라 공기업 구조조정(임금동결·삭감, 인력감축, 단협해지 등)에 따른 노사갈등의 해소에 모여져 있다. 결과적으로 공기업 이전 준비 사업은 정책의 우선 순위에서 밀려나 있으며 각 기관별로 구성되어 있는 이전대책 T/F팀은 형식적으로 운영되고 있는 상황이다. 또한 '세종시' 논란이 불거지면서 대다수 공공기관 종사자들은 공무원도 지방이전을 하지 않는데 우리가 갈 필요가 있는냐는 회의적 반응과 냉소가 더욱 확산되는 추세이다.

이렇듯 MB정부의 공기업선진화 정책은 '공공기관 지방 이전' 정책과 대척점에 있음을 확인할 수 있다. 현 정부는 공기업 이전을 통한 국토균형발전보다는 공기업의 효율성에 정책 우선 순위를 두고 있다. 공기업선진화 정책에 따른 공공기관 이전정책의 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 통폐합 대상인 13개 기관 사이에 이전지를 둘러싼 갈등이 표면화되고 있다. 정부는 지역별 '스와핑(swapping)'을 통해 문제의 해결을 요구하나 이는 중앙정부가 책임져야 할 몫이다. 주공·토공 등 이전 선도기관들의 통합은 지역별 재배치 문제로 비화될 수밖에 없다. 또한 2010년 민영화 예정 기관인 한전KPS, 한국건설관리공사 등은 정부가 민영화의 전제조건으로 지방이전을 연계하려고 하나 법률적인 근거가 없다.

둘째, 공공기관들은 이전에 따른 재정마련에 어려움을 호소하고 있으며, 중앙정부의 공공기관 이전 정책 의지가 뚜렷하지 않자 현재는 수도권 잔류인원 확대 및 본사 건물 유지에 노력을 경주하고 있다. 결과적으로 공공기관 이전 정책이 추진되더라도 본말이 전도된 정책으로 귀결될 위험성이 높아지고 있다.

셋째, 이전대상 공공기관 등은 시설매각·신사옥 건설·이전 자체 등이 갖는 위험성과 불확실성에 대해 우려를 표명하고 있다. 또한 이전 비용을 자체적으로 마련할 수 없는 기관들은 부채가 증가할 수밖에 없으며 이는 이전기관의 인프라 및 시설 축소로 귀결된다. 이렇듯 이전기관들이 스스로 기관의 역량을 강화하는 내부 재편에 소극적이며, 준비가 안 된 상태의 이전 강행은 이전 효과를 더욱 반감시키며, 종사자들의 반발을 가져오고 있다.

6) 혁신도시의 조성 문제점

MB정부는 출범이후 혁신도시 건설을 지속적으로 추진한다는 입장을 유지하고 있다. 그러나 이런 입장과 달리, 같은 기간 동안 MB정부는 국토정책의 목표를 바꾸었고 혁신도시정책의 추진구조(예, 국가균형발전위원회, 건설교통부)를 사실상 와해시켰다. 아울러 공기업 선진화란 이름으로 주요 이전기관의 상당수를 통폐합함으로써 기 수립된 지역배치계획을 본래대로 추진할 수 없도록 만들어 놓았다. 특히 경쟁과 시장메커니즘을 강조하는 MB정부의 지역정책은 최근 들어 이미 부차적인 문제로 인정된 자족기능을 새삼스럽게 제기하면서 세종시 수정안의 필요성을 역설하고 있다. 세종시의 자족기능을 강화하기 위해 정부에서 제안하고 있는 수정안의 내용을 살펴보면 많은 부분이 혁신도시와 중복된다.

혁신도시의 자족기능과 유사한 모습으로 드러난 세종시 수정안은 타 지역에 대한 역차별은 물론 시작단계에 머물고 있는 혁신도시의 준립기반을 송두리째 빼앗는 것이다. 세종시, 혁신도시를 둘러싼 혼란과 갈등은 근본적으로 중앙정부의 무책임에 있다. 최근 이명박 대통령은 ‘국민과의 대화’(11월 27일)를 통해 “세종시 때문에 다른 곳으로 갈 게 이곳으로 오는 이런 일은 정부가 하지 않는다”고 언급한바 있다. 그러나 이와 같은 언급에도 불구하고 혁신도시에 대한 정부의 역할은 애초부터 존재하지 않았다. MB정부에게 있어서 혁신都市는 중앙정부의 일이 아니라 지방자치단체와 이전기관의 문제로 간주되고 있다.

혁신도시의 성공은 정부의 지속적이고 안정적인 지원과 조정·감독의 소산물임을 많은 선진국의 사례에서 확인할 수 있었다. 그러나 우리의 혁신도시정책은 이러한 조건을 충족하지 못하고 있다. 혁신도시정책은 참여정부로부터 시작되었지만, 그 이후 단계, 즉 집행은 MB정부의 역할과 몫이 되었다. 이러한 점에서 MB정부는 우선적으로 일관성 있는 정책추진 의지를 혁신도시 관련주체들인 공공기관, 지자체, 지역주민 등에게 명확히 전달하여야 한다. 그러나 집권 중반기를 접어들고 있지만, MB정부는 공공기관과 지방이전과 관련하여 믿음을 줄 수 있는 그 어떠한 조치나 방안을 내놓지 않고 있다. 위기에 직면한 공공기관 지방이전과 혁신도시의 성공적 추진을 위해 MB정부가 해야 할 가장 시급한 과제는 다음과 같다.

첫째, 공기업 선진화 과정에서 흐트러진 이전기관의 지역배치 문제를 해결해

야한다. 공공기관의 지역배치문제는 출발부터 정부 주도적으로 추진되었으며, 그 결과 역시 정부에 의해 기본적인 틀이 붕괴되었다. MB정부는 이 문제에 대해 지자체간 스와핑을 통해 자율적으로 해결하도록 권장하고 있다. 그러나 이는 근본적인 해결책이 될 수 없으며 오히려 지역간 갈등과 소모적 경쟁을 유발할 것이다.

둘째, 도시규모와 토지이용형태에 대한 조정을 통해 혁신클러스터의 기능을 확보할 수 있는 지원체계를 제시해야한다. 전국적으로 10개의 혁신도시가 동시에 추진하는 과정에서 여러 가지 문제점이 드러나고 있다. 그중 가장 대표적인 것이 혁신도시규모와 토지이용형태가 지나치게 획일화되어있다는 점이다. 특히 이전기관의 규모와 대상에서 큰 변화가 발생한 현실적 조건하에서 지역과 이전기관의 조건에 적합한 새로운 조성계획이 요구된다. 비록 세종시와 혁신도시의 형식적인 추진주체가 상이하다고 하지만 이들은 태생부터 매우 밀접한 연관성을 갖고 출발한 것이다. 이러한 점에서 세종시에 상응하는 정부의 지원과 더불어 지역특화를 위한 지방정부의 노력이 요구된다.

셋째, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설을 둘러싼 행위주체들 사이에서 변화된 조건을 반영하는 새로운 협의체제 구축이 요구된다. 혁신도시의 중요성은 건설을 단순히 추진하는 데 있는 게 아니라 국토 균형발전을 이끌어내는 지역성장 거점을 창출해내는 데 있다. 혁신도시 건설은 중앙정부와 지방정부 그리고 이전기관의 노동조합 간 사회적 합의를 바탕으로 추진되는 것으로, 이미 상당정도 진행된 사업이다. 외형적으로 MB정부는 혁신도시의 지속적 추진을 추구하고 있지만, 내부적으로는 공기업 선진화, 행정구역 개편, 지방이전 원칙의 수정, 관련 균형정책들의 폐기 등과 같은 정책행보를 취하고 있다. 이는 지방이전 및 혁신도시와 관련하여 MB정부의 정책의지를 의심케 하는 까닭이 되고 있고, 또한 이로 인해 실제의 사업추진이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이 점에서 가장 중요한 것은 정책의 신뢰를 회복하는 것이다. MB정부는 국토의 균형발전과 경쟁력 강화란 측면에서 공공기관의 지방이전과 혁신도시건설을 적극적으로 추진하되, 그간의 추진과정에서 드러난 문제점들을 보완하는 전향적인 입장과 조치들을 분명히 취해야 한다. 특히 통폐합 등으로 애매해진 이전기관의 지역배분 문제, 혁신도시의 규모와 보상문제 등은 최우선으로 해결해주어야 할 과제이다. 이 모든 것을 강제하기 위해 정부와 이전기관 및 노동조합, 그리고 정부와 지자

체는 변모한 상황에 맞추어 새로운 협약과 이행합의서를 작성할 필요가 있다.

4.2 노조의 대응 방안

1) 노조의 판단과 요구

지금과 같은 국토의 불균형 구조를 가지고 대한민국은 선진국으로 나아갈 수 없다. 이 점에서 국토 균형발전 정책의 의의는 아무리 강조해도 지나치지 않다. (구)공공연맹(이하 노조)은 참여정부가 역점적으로 추진한 균형발전정책의 대의를 수용하여 2005년 ‘공공기관의 지방이전’에 관한 ‘노정협약’을 정부와 체결했다. 이후 정권은 바뀌었지만 국가백년대계의 관점에서 균형발전정책은 지속적으로 추진되어야 한다는 게 노조의 변함없는 입장이다. 그런 만큼 노조는 공공기관이 지방으로 순조롭게 이전하고 혁신도시가 계획대로 완성될 때까지 노정협약도 소중하게 지켜져야 한다는 입장을 견지하고 있다.

그러나 본 연구에서 진단·평가되었듯이 MB정부 출범 이후 균형발전정책의 기본골격과 추진체계는 와해되어 있다. 핵심 사업들은 대부분 사실상 멈춰 있거나 마지못해 추진되고 있고, 그 결과 미온적인 사업추진에 따른 많은 문제점들이 속출하고 있다. 그럼에도 현 정부는 이를 해소할 어떠한 적극적인 의지와 대안을 보여주고 있지 않다. 또한 기 체결된 노정협약의 이행에 대한 의지도 부족할 뿐 아니라, 당초 합의된 노정간 협의 채널도 제대로 가동하지 않고 있다.

2005년 체결된 노정간 협약의 이행은 단지 노조의 기득권을 보호하기 위한 것이 아니라, 국가균형발전을 장기적으로 실현하는데 노와정이 함께 해야 할 역할을 뒷받침하기 위한 것이다. 따라서 현재와 같이 협약이행의 전망이 불투명한 상태는 국가 균형발전의 퇴행이란 국가 사회적 비용을 야기하고, 나아가 지방이전의 당사자인 공공기관과 그 구성원들이 예측 가능한 목표를 가지고 각자의 주어진 역할과 책무를 올바르게 수행할 수 없게 한다. 어떤 경우든 이는 결코 바람직하지 못하다. 이에 노조는 정부에 대해 균형발전정책을 협약정신에 기초해 정상적으로 추진할 것을 요구하는 한편, 협약에 적시된 공공기관의 지방이전에 관한 지원 약속을 성실하게 이행할 것을 정부에 대해 촉구한다.

본 연구를 통해 노조는, 비록 참여정부의 정책이념과 방식에 기초했다 하더라도 ‘공공기관 지방이전과 혁신도시건설’은 국가백년대계란 관점에서 현 정부 하에서도 지속적으로 추진되어야 한다는 결론을 도출했다. 또한 노조는 동 사업이 현 정부의 지역발전정책(특히, 광역경제권발전정책)과 상호보완적으로 추진되면 보다 효과적인 정책결과를 생산할 것이라는 결론도 얻었다. 이 같은 결론에 입각해, 노조는 동 사업의 안정적이고 지속적인 추진과 함께 협약이행에 관한 MB정부의 보다 전향적이면서 적극적인 입장 표명을 요구하지 않을 수 없다. 만약 노조의 이러한 요구를 수용할 수 없다면, 즉 국가균형발전이란 관점에서 공공기관 지방이전과 혁신도시건설 사업을 추진하는 게 실익이 없고 바람직하지 않다면, 정부는 그 논거와 함께 대안을 국민 앞에 명확히 제시하여야 한다.

동 사업의 지속적 추진을 천명하든, 아니면 다른 대안을 제시하든, 이는 전적으로 정부의 몫이다. 그러나 어떤 경우이든, 노조는 협약의 이행과 관련하여 정부와의 협의를 재개하고, 나아가 그 동안의 변화를 반영하여 협약이행을 새롭게 체결하길 희망한다. 기존정책을 계속 추진하든, 다른 대안을 추진하든, 직접 이해 당사자인 노조와의 협의와 합의는 반드시 이루어져야 한다. 노조의 입장에서 볼 때, 중요한 것은 협의의 재개고, 그 출발점은 기 체결된 노정협약의 이행에 관한 것이 되어야 한다.

만약 기존정책을 계속 발전시켜 가겠다고 한다면 노와 정은 새로운 의지를 가지고, 또한 변모한 상황을 반영하여 기존 협약의 이행 조건에 관해 논의해야 한다. 마찬가지로 다른 대안과제를 추진하겠다면 노와 정은 새로운 정책에 따른 이전과 지원 조건을 논의하고, 이를 반영하여 기존 협약을 수정하거나 폐기하는 합의를 도출해야 한다. 노조의 입장에서는 기존 정책을 지속적으로 발전시켜가는 게 바람직하고, 협약이행도 당초의 협약을 중심으로 하는 게 바람직하다고 본다. 그럼에도 불구하고 그 동안 추진과정에서 적잖은 문제점과 한계가 노정되어 왔기 때문에, 그 보완은 반드시 이루어져야 한다. 이는 정책의 당초 목표를 달성하기위해 필요하고, 또한 노정협약의 올바른 이행을 위해서도 필요하다.

2) 공공기관 지방이전 및 혁신도시의 올바른 추진을 위한 노조의 제안

국가균형발전을 위해 ‘공공기관 지방이전과 혁신도시 건설’을 지속적으로 추

진하겠다는 기존의 공식입장을 고수하면, 정부는 그 추진의 의지는 물론이고 그 동안 제기된 문제점을 보완할 대안도 함께 제시하여야 한다. 그러나 정책대안의 제시가 정부입장을 일방적으로 반영해선 안 된다는 점에서, 노조는 본 연구의 결과를 바탕으로 공공기관의 지방이전 및 혁신도시건설의 올바른 추진을 위한 대안을 아래와 같이 제안한다.

첫째, 지금까지의 추진과정을 제대로 평가하고 문제점을 보완해야 한다.

균형발전은 장기적으로 추진해야 할 공공정책이다. 특히 157개 공공기관의 지방이전을 2012년까지 일관적으로 마무리하겠다는 것은 사실상 무리다. 실제 프랑스나 영국의 유사정책사례를 보면, 추진은 통상 20~30년을 소요했다. 이를 감안하면, 수도권 소재 공공기관을 지방으로 이전시키고, 이전한 기관을 중심으로 혁신도시를 조성하는 정책의 목표와 효과를 제대로 거두기 위해서는 그 추진이 지금보다 훨씬 더 긴 호흡으로 이루어지도록 해야 한다. 정권의 단기적 목표 달성이나 치적 쌓기 방식이 되어선 아니 되고, 또한 전(前) 정권이 한 것이라고 해서 의도적으로 무력화시키는 것도 용납되어선 아니 된다.

장기적인 공공정책으로 추진하는 것을 전제로 한다면, 두 가지 조치가 선행적으로 강구되어야 한다. 첫째, 지금까지 입안되고 추진된 공공기관 지방이전과 관련된 정책과 실행 프로그램 전반을 재검토한 뒤 문제점이 보완되어야 한다. 당위성과 필요성에 비해, 공공기관 지방이전 정책에는 성급하고 졸속적으로 결정된 부분이 적지 않아, 중장기적으로 추진하기 위해 지금까지 드러난 문제점에 대한 검토와 보완이 반드시 이루어져야 한다. 둘째, 일관배치원칙에 의해 이전 대상기관 중에는 부적절하게 선정되거나 지역적으로 배치된 경우가 적지 않아, 문제의 이전대상기관과 이전지에 대해선 재검토 내지 재평가 기회를 부여해야 한다. 물론 157개 전체 기관을 대상으로 할 필요가 없고, 또한 기존 선정결과를 전면 재검토할 필요는 없다. 재검토 신청을 받은 뒤, 현재 제출된 이전계획의 실사를 통해 수도권 잔류가 필요하거나, 타 지역으로 이전하는 게 바람직하다는 판단이 분명하면 그러한 쪽으로 결정내용을 조정하는 식으로 하면 된다.

둘째, 새로운 범정부적 추진체계를 재구축해야 한다.

출범 초기 현 정부는 공공기관 지방이전과 혁신도시사업에 문제가 많다는 것을 스스로 제기하기도 했지만, 이를 시정하거나 보완하는 어떠한 조치도 취하지 않았다. 그러다가 혁신도시가 건설되고 있는 현장으로부터 불만이 제기되면, 정부는 동 사업을 그저 계속 추진하겠다는 원론적 입장만 반복적으로 밝히곤 했다. 특히 세종시가 교육과학중심 경제도시로 수정하여 추진하게 되면 사업내용 측면에서 혁신도시와 겹치게 될 것이라는 우려가 지역으로부터 제기되자, MB정부는 혁신도시를 원안대로 추진하겠다는 입장을 다시 천명하고 나섰다. 이런 제반의 흐름을 살펴보면, MB정부는 공공기관 지방이전과 혁신도시 사업을 진정성을 가지고 추진할 의지가 없는 것으로 읽혀진다. 그 이유는 동 사업이 참여정부의 것이라는 정치적 판단 때문이라 여겨진다. 실제 MB정부는 참여정부의 균형발전정책을 뒷받침했던 각종 정부기구와 제도를 대폭 축소시키거나 무력화시켰다. 공공기관의 지방이전과 혁신도시 사업과 관련된 중앙정부의 업무는 현재 국토해양부의 ‘공공기관지방이전지원단’이 맡고 있는 것이 전부라 해도 과언이 아니다.

국가백년대계의 관점에서든 그렇고, 또한 계속 추진하겠다는 입장을 실제 뒷받침하기 위해서라도, 정부는 동 사업을 중장기적으로 추진할 수 있는 범정부 기구를 다시 구성하고 가동시켜야 한다. 즉, 청와대, 국무총리실, 대통령위원회, 기획재정부, 건설교통부 등이 참여하는 범정부 추진 기구를 (재)구성해 최소한 당초목표인 2012년까지는 운영하도록 해야 한다. 비록 사업의 추진단계가 혁신도시의 건설로 옮겨 와 있다 해도 공공기관의 이전 자체가 아직 본 궤도에 올라 있지 않아, 새로 구성된 범정부 추진기구는 공공기관지방의 이전과 혁신도시 조성과 관련된 중앙정부 차원의 지원업무 전반을 조정하고 독려하는 역할을 맡도록 해야 한다.

현 정부는 구두로 동 사업의 ‘계속 추진’을 말하지만, 그 의지는 여전히 의심을 받고 있는 상황이다. 그런 만큼 참여정부 때와 같은 범정부 추진기구의 가동을 통해, 정부는 동 사업의 안정적 추진을 위한 제도적 기틀을 마련하고, 나아가 실추된 정책에 대한 신뢰를 회복시켜야 한다. 정책의 신뢰만 회복된다면, 정책의 지속성 측면에서 균형발전은 현 정부의 정책, 특히 ‘광역경제권발전’과 연동해 추진하는 것도 바람직하다.

셋째, 노조 참여를 확대하고 협약이행의 구속력을 강화해야 한다.

공공기관의 지방이전과 혁신도시의 조성에서 노조는 가장 직접적인 이해당사자이면서도 사업추진과정에서 전반적으로 배제되거나 정당한 역할 몫을 가지지 못했다. 노조 참여는 참여정부시절 노정협약을 체결하고 노정협의회를 설치 운영하는 기간 동안만 일정하게 허용되었을 뿐, 그 이후, 특히 혁신도시와 관련한 협의과정에서는 전혀 그렇지 못했다. MB정부 들어 노조의 배제는 더욱 두드러졌다. 노정협약에 기초한 협의는 물론이고 공공기관이전과 혁신도시 건설과 관련한 문제가 산적해 있음에도 불구하고 정부와 노조 사이에 공식적인 만남은 한번도 이루어지 않았다. 따라서 동 사업이 정상적으로 추진되기 위해서는 노정협약에 기초해 정부와 노조 간 협의를 재개되고, 나아가 사업 전반에 대한 노조의 주도적 참여가 전면 허용해야 한다.

이를 위해서는 무엇보다 정부의 전향적인 태도와 입장 표명이 선행되어야 한다. ‘노조 참여 없는 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설은 전면 반대한다’는 노조의 문제제기에 대한 답으로 노정협약이 체결된 만큼, 노조와의 협의와 협력이 동사업의 효과적인 추진을 위한 선행조건임을 정부는 인식해야 한다. 또한 정부는 노조의 참여 보장은 노정간 협약을 올바른 이행하는 그 자체임도 재인식해야 한다.

노조의 전면 참여는 노정협약에 기초해 이루어져야 하되, 책임성을 가지고 안정적으로 실행될 수 있도록 하기 위해선, 현재 멈춰 있는 노정 간 협의채널이 반드시 재가동되어야 한다. 협의채널을 가동하고, 또한 노와 정 간의 신뢰가 회복되면, 협약의 중장기적인 이행을 구속할 수 있는 보다 안정적인 장치를 상호 간 합의를 바탕으로 마련해야 한다. 협약이행에 관한 체결, 즉 이행협약 체결은 이러한 장치를 마련하는 것의 한 방안이라고 보고, 노조는 정부에 대해 이를 정식으로 요구하고자 한다.

넷째, 추진일정 전반을 재조정하고 정부지원을 현실화해야 한다.

2012년까지 공공기관의 지방이전이 완료되도록 되어 있지만, 현재의 추진 속도로 이는 사실상 불가능하다. MB정부가 공언한대로 동 사업이 당초 목표대로

추진된다면, 변모한 현실을 반영하여 정책추진체계 전반의 검토와 함께 추진일정도 재조정되어야 한다. 해외의 유사한 사업들이 통상 20-30년을 소요한다는 점을 감안하면, 우리도 지금보다 좀 더 긴 호흡으로 추진해가는 중장기적인 로드맵을 다시 작성할 필요가 있다.

이 로드맵에 포함해야 할 핵심 내용의 하나는 이전에 따른 기관지원과 종사자(가족포함)의 정착지원에 관한 부분이다. 이전 기관에 대한 정부지원 중 핵심은 재정지원이다. 이전 대상 기관들의 3분 1이상이 현재 이전비용을 조달하는데 어려움을 토로하고 있고, 이에 대한 정부의 현실적인 지원을 바라고 있다. 정부정책에 의해 사실상 강제 이전을 하는 것인 만큼, 기관이전에 따른 비용부족, 업무차질에 따른 재정적자 등은 현실적으로 보전해주어야 한다. 기관이 알아서 재정조달을 해가면서 무리하게 추진하게 되면, 이전 자체가 지연되거나 순조롭지 못하는 문제에 더해, 이전 후 혁신네트워크를 구축하는 등의 실질적인 사업들을 계획대로 전개할 수 없게 된다. 이는 동 사업의 목적인 국가균형발전에 도 궁극적으로 도움이 되지 않는다.

공공기관 종사자들의 이주와 정착에 관한 지원도 내실화해야 한다. 정부는 38개 지원과제를 정해 놓고 관련 부처와 기관과의 협조를 통해 실행하고 있다고 주장하지만, 속을 들여다보면 대개 명목적으로만 추진하고 있는 것에 불과하다. 따라서 38개 과제 중 몇 %를 달성했다는 지수상의 추진성과만 제시하는 것이 아니라, 정부는 노조가 필요로 하는 과제들을 노조와 실질적으로 논의하고 합의하는 방식으로 시행하도록 해야 한다. 이를 위해서라도 노정협약에 기초한 노정간 협의 채널은 다시 가동되어야 한다.

다섯째, 구조조정에 따른 현안문제를 해결하고 이전준비를 지원·독려해야 한다.

MB정부가 역점적으로 추진하고 있는 공기업 선진화는 공공기관 지방이전과는 많은 부분에서 상호 충돌을 낳고 있다. 가령, 공기업 선진화에 의해 여러 기관들이 통폐합됨으로써 이전예정지들이 통폐합한 기관을 유치하기 위한 치열한 경쟁을 벌이는 반면, 민영화가 되면 사실상 이전대상에서 제외되기 때문에 이전예정지의 혁신도시 사업에 그 만큼 많은 차질이 발생하게 된다. 뿐만 아니라 공기업 선진화의 일환으로 경영혁신 등을 일상적으로 요구받는 상황에서 이전 대

상 기관들은 이전을 위한 사전준비를 제대로 할 수 없는 게 당연하다.

이러한 상황임에도 MB정부는 어떠한 적극적인 개입이나 문제해결을 위한 대안을 적극적으로 제시하지 않고 있다. 특히 통폐합에 따른 이전지 재배분의 경우, MB정부는 관련 지자체들이 ‘지역간 스와핑’을 통해 문제를 스스로 해결하도록 방임하고 있다. 현실적으로 중앙정부가 정치적으로 판단하고 결정해야 부문임에도 불구하고, MB정부가 지자체들에게 결정을 일임한 것은 문제해결을 위한 의지가 없음을 자인하는 것과 같다. 따라서 공기업 선진화에 맞물려 있는 공공기관 지방이전과 혁신도시 조성의 문제점들은 중앙정부가 결자해지 차원에서 민주적 공론화를 통해 적극적이면서 조속히 해결하도록 해야 한다.

아울러, 현재 중앙정부는 이전계획을 심사하고 승인하는 것으로 이전기관의 이전에 관한 준비정도를 점검하고 있지만, 이것으로는 이전을 현실적으로 이끌어낼 수 없을 뿐 아니라, 혁신도시의 계획적 조성을 담보해 낼 수 없다. 현재 법에 의해 수립하도록 되어 있는 이전계획은 이전에 따른 종전 자산의 매각, 새로운 부지의 매입 및 청사 건립 등 주로 물리적 사업에 관한 것을 중심으로 하고 있다. 이전계획을 승인받았다고 해도, 이전기관들이 당장 이전할 형편에 있지 않다. 현실적으로 이전재원의 조달에 어려움이 있어 이전 자체가 당장 이루어질 수 없고, 이전을 하더라도 이전지(혁신도시) 대부분이 인프라 등을 갖추고 있지 않아 업무수행에 많은 애로가 발생할 것으로 예상된다. 무엇보다 이전 후에 공공기관들은 산, 학, 연 네트워크를 만들어 혁신을 이끌어내야 하는 데, 그에 따른 이전대상기관의 준비는 이전계획에 전혀 포함되어 있지 않다. 말하자면, 정부는 옮기기만 하면 혁신 네트워크가 저절로 만들어질 것이란 기대만 가지고 공공기관의 이전을 강제하고 있다.

공공기관의 지방이전과 혁신도시 조성사업은 수도권의 집중완화와 비수도권 지역에 혁신 거점을 만들어 국토의 균형발전을 도모하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 제대로 달성하기 위해선 이전 대상 기관은 지리적으로 이전에 따른 준비 만 아니라, 이전 후 산·학·연 네트워크를 만들어 지역혁신을 이끌어낼 계획을 사전에 면밀히 수립하고 또한 이를 집행할 수 있도록 해야 한다. 이전에 따른 정부의 지원은 이런 점에서 지리적, 물리적 이전에 따른 것 만 아니라, 이전 후 혁신네트워크를 형성할 수 있도록 내부역량을 준비하는 부문에 대한 것도 포함해야 한다.

여섯째, 혁신거점으로 혁신도시를 제대로 조성해야 한다.

공공기관 지방이전의 최종 효과는 혁신도시가 얼마만큼 성공적으로 조성되느냐에 의해 판가름 난다. 사업의 전체 과정에서 볼 때 혁신도시 조성은 후반부에 속하는 것이면서 중앙정부보다 지방자치단체가 유관 기관들과의 더 긴밀한 협력을 필요로 한다. 실제 혁신도시 사업은 현재 지방자치단체의 몫으로 넘겨져 있는 상태다.

그러나 본 연구에서 밝혔듯이, 그간의 추진과정에서 혁신도시사업은 적잖은 문제점을 드러내 왔다. 입지의 성급한 결정, 입지선정을 둘러싼 역내 갈등, 신시가지 중심의 개발, 과도한 인프라 개발비용, 높은 토지 조성가, 혁신도시의 동시 건설, 지역특성을 살리지 못하는 기본계획, 단지조성 중심의 개발계획, 세종시 수정에 따른 혁신도시사업의 위축 등 문제점이 산적하다.

이 모두는 중장기적으로 추진해야 할 정책을 단기적으로 추진함으로써 생긴 것들이다. 따라서 공공기관 지방이전 사업 전반을 재검토하면서 그 추진체계와 방식을 중장기적인 것으로 바꾸되, 혁신도시에 대한 부분도 여기에 포함시켜야 한다. 혁신도시건설과 관련하여 중앙정부는 지금보다 더 적극적으로 개입하고 조정하는 역할을 맡아야 한다. 특히 도시계획적 내용, 토지분양가격, 구도심과 신시가지의 연결, 관련기관의 유치 및 산학연 네트워크의 구축 등은 중앙정부의 보다 적극적 개입을 필요로 한다. 이 경우 국토해양부와 같은 특정부처보다 대통령직속 ‘지역발전위원회’가 중앙정부 차원의 혁신도시 관련 업무를 맡는 게 더 바람직하다.

사업추진이 무엇보다 지속가능해야 하고 예측 가능해야 한다. MB정부는 혁신도시를 광역경제권 속에 포함시켜 성장거점으로 조성하겠다는 입장을 밝히고 있다. 이러한 방향으로 혁신도시사업을 몰고 가겠다고 하면, 이에 대한 구체적인 계획과 대안을 빠른 시일 내에 제시하도록 해야 한다. 전 정부의 균형발전을 긍정적으로 계승하는 전제 하에서는, 광역경제권 틀(이는 본래 참여정부 때 제시된 것임)에 포함시켜 혁신도시 건설을 추진하는 것은 하나의 발전적 방안이 될 수 있다. 다만 광역경제권 정책도 그렇지만, 혁신도시를 이에 연계시키는 구체적인 계획과 방안이 전혀 제시되어 있지 않다는 게 문제다. 만약, 광역경제권의 성장거점도시로 조성해간다면, 일부 혁신도시(예, 김천혁신도시)의 경우 계획

수정이 불가피하다.

혁신도시 조성과 관련하여 공공기관의 핵심역할은 혁신도시의 물리적 공간을 단순히 메우는 것이 아니라 산·학·연 네트워크의 결절(node)로 기능하는 것이다. 따라서 향후 혁신도시사업에서 중요한 부문은 이전할 공공기관이 주도해 혁신 네트워크를 만들고 작동시키는 것이 되어야 하고 이에 대한 정책적 지원이 필요하다. 특히 관련 기관들의 동반이주 및 네트워크 형성에 필요한 행·재정적 유인책이 중앙정부, 나아가 지방자치단체 차원에서 다양하게 제공되어야 한다.

그러나 혁신 네트워크 조성에서도 노조의 선도적 역할이 요청된다. 노조가 주축이 되어 이전기관을 혁신거점의 조성자로 기능토록 하게 되면, 그 자체로서 이전주체(기관, 노조 등)들의 피동적 이전에 따른 문제점과 한계를 스스로 극복하는 의미를 갖게 된다. 노조에게 이러한 역할을 부여하기 위해서는 노정간 협의기구를 복원하고, 이를 통해 공공기관 지방이전과 연동하여 혁신거점 조성과 관련된 업무가 노와 정간에 협의 조정되도록 해야 한다.

3) 협의기구의 재가동과 이행협약의 체결

정부는 노조의 제안을 수용해 공공기관의 지방이전과 혁신도시 건설을 정상적으로 추진하겠다는 입장을 갖는다면, 기 체결된 노정협약을 당초 약속대로 이행하겠다는 입장을 표명해야 한다. 정부가 전향적인 입장을 표명한다면, 노조 또한 공공기관의 지방이전과 혁신도시 건설에 핵심주체로 적극적으로 참여하고 지지하는 입장을 재천명하고자 한다.

국가백년대계의 관점에서 공공기관의 지방이전과 혁신도시건설의 지속적인 추진에 대해 노와정이 동의하고 합의한다면, 노조는 이의 실행을 담보할 두 가지 조치를 정부에게 제안한다.

첫째 노정협약을 기초로 운영되던 노정간 협의체를 재가동 할 것을 제안한다. 노와정간의 대화가 단절된 상태에서는 그 어떤 문제도 해결할 수 없다. 대화와 타협은 민주주의의 기본인 만큼, 정부가 동 사업을 민주적으로 추진하겠다고 하면, 노정간 대화 채널인 협의체는 반드시 재가동되어야 한다.

둘째, 민주적 합의를 통해 동 사업을 안정적으로 추진해 나가기 위해, 노조는 참여정부 때 체결한 협약을 ‘이행을 위한 협약’(가칭, 공공기관 지방이전에 관한 이행협약)으로 바꾸어 체결할 것을 정식으로 제안한다. 정부는 기 체결된 노정 협약으로도 협약의 의미를 충분히 살릴 수 있다고 주장하고 있다. 그러나 협약 이행에 대한 정부의 의지가 불분명하고, 또한 정책 환경이 심대하게 바뀌어 있다. 때문에 기 체결된 협약을 신뢰를 가지고 성실하게 이행하는 것을 노와정이 새롭게 결의할 필요가 분명히 있다. 이행협약의 체결은 이런 취지에서 제안하는 것이다.

<참고문헌>

- 건설교통부(2005a), 「혁신도시입지선정지침」
- 건설교통부(2005b), 「공공기관 지방이전 계획(안)」
- 건설교통부(2006), “혁신도시건설 추진계획”, www.moct.go.kr
- 건설교통부(2007), 「이전공공기관 지방이전계획 수립을 위한 관계기관 워크샵」
- 권영섭(2006), 「혁신도시건설을 위한 해외사례 연구」, 국토연구원
- 국가균형발전위원회(2005), 「공공기관 이전 및 혁신도시 건설 방안」
- 국가균형발전위원회(2006), 「참여정부 국가균형발전정책의 비전과 성과」
- 국가균형발전위원회(2008), 「균형발전정책 주요일지」
- 국가균형발전위원회(2008), “상생·도약을 위한 지역발전정책 기본구상과 전략”, 「지역발전정책 추진전략 보고회의 자료」
- 국토연구원(2006), 「공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설백서 연구」
- 국토연구원(2006), ‘혁신도시내 산학연 유치 및 협력방안 연구’
- 김원동(2006), “노무현정부의 공공기관 이전 정책: 평가와 과제”, 「사회과학연구」, 제45집
- 김태환(2005), “공공기관 지방이전과 지역균형발전: 프랑스 사례를 중심으로”, 「한국지리지학회지」, 11(1).
- 남기범(2004), “클러스터 정책실패의 교훈” 「한국경제지리지학회지」, 7.3
- 남기범(2006), “해외혁신도시 유사사례와 정책적 시사점” 「국토」, 2006년 7월호
- 노광표·김현준(2009), 「공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계」, 한국노동연구원
- 박용석(2008), 「공기업 선진화의 허와 실」, 『이명박정부의 공기업선진화 정책, 개혁인가 후퇴인가?』, 토론회 자료집
- 박용석(2008), “국토균형발전 정책의 변경과 공공기관 지방이전의 전망”(노조내부자료)
- 분권균형발전전국회의(2009), 「무너지는 균형발전: 대안은 무엇인가?」
- 서갑원, 조영택(2009), <2009 국정감사자료집>.
- 서준교(2008), ‘국가균형발전을 위한 혁신도시 전략의 한계에 대한 고찰’, 한국거버넌스학회 학술발표문
- 한국토지공사(2005), 「혁신도시의 정책과제 및 건설방안」
- 황희연(2005), 「공공기관 지방이전의 배경과 파급효과」, 『공공기관 지방이전의 정책효과에 관한 토론회』, (서울시정개발연구원 정책토론회 자료집, 2005.11.11).
- 국토해양부, www.moct.go.kr
- 혁신도시, <http://innocity.mltm.go.kr>