creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공기업정책학과 석사 학위 논문

공공기관 지방 이전 이후 기관 특성별 생산성 차이 연구

- 수익성 지표 분석을 중심으로 -

2021년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

김 장 현

공공기관 지방 이전 이후 기관 특성별 생산성 차이 연구

- 수익성 지표 분석을 중심으로 -

지도교수 구민교

이 논문을 공기업정책학과 석사학위 논문으로 제출함
2021년 3월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
김장현

김장현의 석사학위 논문을 인준함
2021년 6월

위 원 장 김 상 헌

부위원장 전 영 한

위 원 구 민 교

국문 초록

정부는 수도권 과밀화와 지방의 침체라는 양극화 현상 등 국민 통합 저해 요인을 해소한다는 명목하에 수도권 소재 공공기관을 지방으로 이전하는 정책을 수립하였고, 2021년 현재 공공기관 대부분이 나주, 대구, 부산 등 혁신도시를 기반으로 하여 지방 이전을 완료하였다. 이러한 공공기관 지방 이전은 침체되 있던 지역경제를 활성화하고 수도권과 지역의 격차를 해소하는데 상당 부분 긍정적인 평가를 받고 있으며, 다수 논문에서도 이를 지지하고 있다. 하지만 정책의 기대 효과는 지방 이전으로 인한 주변 지역의 활성화 등에 주로 초점을 맞추고 있으며, 이전을 시행한 기관이 겪게 되는 영향에 대해서는 간과하고 있다.

본 연구에서는 지방 이전 후 7년이 지난 시점의 실증자료 분석을 통해서 어떠한 유형의 기관들이 상대적으로 긍정적인 생산성을 보이는지 또는 부정적인 생산성을 보이는지에 대하여 연구하였다. 대상은 2013년에서 2015년에 이전을 완료한 공공기관으로 하였으며, 지방 이전 이후 해당 공공기관들의 규모 및 시장 지향성, 존속기간에 따라서 생산성의 차이가 있는지를 확인하였다.

주요 관심 변수 중 하나인 기관의 시장 친화 수준은 시간의 흐름과 관계없이 같은 값을 갖는 시간 불변 변수에 해당하므로, 패널 회귀분석 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 사용하는 대신 OLS 회귀분석과 확률효과모형 기반의 패널분석을 함께 시행하여 모델별 순수 독립변수의 효과와 변수 간 교호작용 효과를 검증하였다.

그 결과를 보면, 첫째, 공공기관 지방 이전 이후 기관의 규모로 대변되는 총인원이 기관의 생산성에 유의미한 영향을 갖는 것으로 나타났다. 이는 단순히 인원이 많을수록 수익의 크기가 크다는 개념과는 다른 효율의 개념, 즉 생산성에서 차이를 보인다고 풀이할 수 있으며, 기존에 기관의 규모와 성과를 연구한 박정수·장희란(2015), 정재진(2010) 등의 결과와 맥락을 같이 한다.

둘째, 기관의 시장 친화 수준, 즉 시장성이 높은 기관들이 지방 이전 이후에 생산성이 더 낮은 것으로 확인되었다. 이는 시장성이

높은 기관들이 환경변화에 도태되지 않기 위해 다방면의 혁신 노력을 기울임으로써 얻는 정의 효과(+)보다는 수도권에서 지방으로 이전함에 따라 그동안 누리던 인적·물적 인프라와 네트워크, 각종 정보 활용의 이점을 잃게 되면서 발생하는 음의 효과(-)가 더 커서, 생산성이 떨어지게 되는 것으로 풀이된다.

마지막으로 기관의 존속기간은 생산성과 유의미한 영향을 찾아내지는 못하였다. Jovanovic의 『기업 성장이론』과 Evans의 연구에 따르면 기업의 존속기간이 높을수록 성장성과 효율성이 떨어지는 것으로 나타난 바 있으나, 이는 제조기업을 대상으로 시행된 결과이며, 공공기관을 대상으로 적용할 때는 유효 하지 않는 것으로 판단된다.

본 논문 결과에 따른 시사점을 살펴보면, 첫째, 인원수로 대변되는 규모가 큰 기관일수록 지방 이전이라는 환경변화에 수월하게 적응할 가능성이 크다. 이는 직관적으로 생각하더라도, 많은 인력을 보유한 기관이 다양한 혁신 활동을 통해 변화에 즉각적으로 대응할 수 있다는 사고와 맥락을 함께 한다. 따라서 본사 소재지의 이전이라는 큰 환경변화 속에서도 상대적으로 많은 임직원을 보유한 공공기관이 더 수월하게 적응할 확률이 높다고 추정할 수 있다.

둘째 시장 성향이 높은 기관, 즉 상업성이 높은 기관일수록 지방 이전 이후 생산성 하락에 직면할 가능성이 크다.

즉 민간기업과 유사하게 시장에서 다른 기업과 경쟁하고 자본시장의 통제를 받는 기관일수록 입지가 생산성에 중요한 요소로 작용할 것이다. 상업성이 높은 기관일수록 입지 주변의 외부환경효과와 네트워크, 인프라의 활용을 통해 생산성을 유지해야 하는데, 지방 이전이라는 환경변화가 이에 부정적인 영향을 미쳤을 것이다.

향후 추진되는 공공기관의 추가 이전은 공공기관 지방 이전으로 인한 주변 지역의 경제 활성화도 중요하지만, 기관 고유 특성에 따라 이전 대상과 지역을 선정함이 필요하다고 생각된다. 또한 사전적으로 접근하는 이전계획뿐 아니라, 사후관리까지 포괄하는 종합적인 대책 마련이 요구된다.

주요어 : 지방 이전, 공공기관, 생산성, 매출액순이익률, 총자산수익률
학 번 : 2020-24361

목 차

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구의 배경과 의의 ····· 1
제2절 연구의 대상과 방법 ····· 3

제2장 이론적 논의와 선행연구 분석 ····· 5
제1절 공공기관 지방 이전 ····· 5
1. 공공기관 지방 이전 추진 배경 ····· 5
2. 국내외 공공기관 이전사례 ····· 6
3. 지방 이전 주요 추진 경과 ····· 9
4. 지방 이전 추진 결과 ····· 11
제2절 이론적 논의 ····· 13
1. 기업의 입지와 관련한 이론 ····· 13
2. 공공기관 지방 이전에 관한 논리 ····· 17
3. 공공기관의 성과에 영향을 미치는 요인 ····· 20
제3절 선행연구 분석 ····· 22
1. 기관의 성과에 영향을 미치는 요인 연구 ····· 22
2. 공공기관의 지방 이전에 관한 연구 ····· 28

제3장 연구설계 ····· 33
제1절 연구모형과 가설 ····· 33
1. 연구모형 ····· 33
2. 연구가설 ····· 37

제2절 변수의 조작적 정의 ····· 40
1. 독립변수 ····· 40
2. 종속변수 ····· 42
3. 통제변수 ····· 43
제4장 실증분석 결과 ····· 43
제1절 기초통계량 분석 ····· 43
제2절 회귀분석 결과 ····· 47

제5장 결론 ····· 57
제1절 요약 및 연구의 시사점 ····· 57
제2절 연구의 한계 및 향후 과제 ····· 60

참고문헌 ····· 63

abstract ····· 66

표 목 차

[표 1-1] 연도별 공공기관 지정 현황 ····· 3
[표 1-2] 연도별 공공기관 이전 현황 ····· 4
[표 2-1] 2000년도 이전 공공기관 지방 이전 개요 ····· 6
[표 2-2] 2000년도 이전 공공기관 이전 추진실적 ····· 7
[표 2-3] 공공기관 지방 이전 대상 기관 ····· 10
[표 2-4] 공공기관 지방 이전 추진 경과 ····· 11
[표 2-5] 연도별 공공기관 지방 이전 추진 결과 ····· 12
[표 2-6] 기업입지 선택 이론 비교 ····· 14
[표 2-7] 공간 규모별 중요 입지 고려요인 ····· 14
[표 2-8] 기관 규모와 성과의 관계 분석 정리 ····· 23
[표 2-9] 기관 소유권과 성과의 관계 분석 정리 ····· 25
[표 2-10] 기업 존속기간과 성과의 관계 정리 ····· 27
[표 2-11] 지방 이전이 기관 자체에 미치는 영향 정리 ····· 30
[표 2-12] 지방 이전이 지역 경제에 미치는 영향 정리 ····· 32
[표 3-1] 모형1 : OLS 회귀모형(단순변수) ····· 35
[표 3-2] 모형2 : OLS 회귀모형(교호 작용 항 포함) ····· 35
[표 3-3] 모형3 : 확률효과 회귀모형(단순변수) ····· 36
[표 3-4] 모형4 : 확률효과 회귀모형(교호 작용 항 포함) ····· 36
[표 3-5] 민영 기업과 경쟁 중인 공공기관 현황 ····· 41
[표 4-1] 이전 공공기관의 연도별 종속변수 기술통계 ····· 44
[표 4-2] 이전 공공기관의 연도별 독립변수 기술통계 ····· 44
[표 4-3] 시장 친화 수준 및 소관 부처 유형 통계 ····· 45
[표 4-4] 이전 공공기관 통제변수 기술통계 ····· 46

[표 4-5] 독립변수와 매출액순이익률 모형별 회귀분석 결과 · 48
[표 4-6] 매출액순이익률 관련 가설검증 결과 정리 ····· 52
[표 4-7] 독립변수와 총자산수익률 모형별 회귀분석 결과 54
[표 4-8] 총자산수익률(ROA) 관련 가설검증 결과 정리 ··· 56

그 림 목 차

[그림 2-1] M.Porter 다이아몬드 모델 ····· 16
[그림 3-1] 연구 Model ····· 34
[그림 3-2] 다중 회귀분석 모형 ····· 32
[그림 4-1] 규모·시장성 교호작용과 매출액순이익률 관계 ····· 50

제1장 서 론

제1절 연구의 배경과 의의

지난 40여 년간 수도권 중심의 발전 전략으로 인하여 수도권 과밀화와 지방의 침체라는 국토의 양극화 현상이 국민 통합을 저해시켜 왔다는 의견이 지배적이다. 이에 대한 해결방안으로 정부는 2003년 6월 '국가 균형 발전을 위한 공공기관 지방 이전 추진 방침'을 발표하고 2005년 6월 175개 공공기관의 지방 이전을 확정하였다.

지방 이전으로 인한 기대 효과는 수도권 과밀과 지방의 불균형 발전 해소, 지방의 혁신역량 제고, 지방 교육의 질적 향상 유도, 지방세수 증가 및 지역경제 활성화 등이며, 국토연구원의 연구 결과에 따르면 약 180개 기관의 3만 2천 명이 지방 이전 시, 지방에는 약 13만 3천 개의 일자리가 증대될 것이며, 연간 약 9조 3천억 원의 생산 유발효과와 4조 원의 부가가치 유발효과가 발생할 것이라고 예상한다. 국토교통부의 발표에 따르면 2020년 기준 부산, 대구, 광주전남 혁신도시와 그 외 지역을 포함하여 총 153개의 공공기관이 이전을 완료한 상태이며, 추가적인 공공기관 이전을 검토하고 있다.

공공기관의 이전 정책효과에 대해서는 두 가지의 시각이 존재한다. 하나는 공공기관이 이전함으로써 이전 대상 지역의 경제적·사회적 발전에 도움을 준다는 긍정적인 견해이고, 다른 하나는 공공기관의 지방 이전이 접근성과 효율성을 떨어트려 생산성에 부정적인 영향을 미친다는 것이다. 전자의 경우는 그동안 유럽 등 해외를 비롯하여 국내에서도 다양한 연구가 시도된 바 있다. 대표적인 견해는, 지방세와 인구 증가가 지역 경제 활성화에 긍정적인 영향을 미친다는 것이며(김성순, 2012), 이전에 이루어졌던 선행연구[1]의 대부분도 이를 지지하고 있다.

반면 후자에 해당하는 공공기관의 지방 이전이 각 기관에 미치는

1) 공공기관 지방 이전이 중소도시의 지역 성장에 미치는 영향(김선영, 2017), 공공기관 지방 이전이 지역경제 성장에 미치는 영향(2017 김민곤, 박지형, 송용찬)

직접적인 영향에 대해서는 국정감사, 감사원 감사, 언론 등에서 자주 지적하고 있음에도 불구하고 실증적인 연구가 매우 적은 실정이다. 이는 지방 이전이 완료된 이후 충분한 시간이 경과해야 그 효과성을 측정할 수 있기 때문이라고 생각된다.

이 중 몇 가지 연구사례들을 보게 되면, 먼저 2019년 김주영, 홍종의는 Malmquist 분석을 활용하여 지방 이전 이후의 공공기관 생산성을 평가한 바 있다. 지방 이전을 시행한 기관을 대상으로 이전 전·후의 수입과 당기순이익을 비교 분석한 결과 이전 후의 공공기관 생산성이 하락하였음을 도출하였다.

“공공기관 지방 이전이 공공기관의 업무효율 및 성과에 미치는 영향(송민경, 2019)에서는 지방 이전 이후, 공공기관의 성과에 대하여 공공적인 영역과 수익적인 영역을 구분하여 측정하였다. 그 결과 지방 이전을 시행한 공공기관의 수익성이 하락하였고, 공공성 측면의 성과도 하락한 것으로 나타났다. 해당 연구는 사기업과 달리 공공성과 수익성 모두를 추구해야 하는 공공기관의 성과를 모두 고려했다는 점에서 의의를 둘 수 있겠다.

이렇듯 공공기관의 지방 이전이 경영성과와 생산성 측면에 부정적인 영향을 미쳤다는 결과는 확인된 바 있다.

본 연구는 지방 이전이 본격적으로 실시된 지 7년이 경과 한 시점의 실증자료 분석을 통해, 지방 이전을 완료한 기관의 특성에 따라 생산성에 어느 정도 차이가 있는지 확인하고자 한다. 이를 통해 어떤 유형의 기관들이 상대적으로 지방 이전에 수월하게 적응하는지 또는 어떤 유형의 기관이 생산성에 큰 영향을 받는지 실증하는 데 그 목적이 있다.

제2절 연구의 대상과 방법

1. 연구 대상 및 범위

본 논문은 기본적으로 지방으로 이전을 완료한 공공기관의 특성별로 생산성 차이를 비교 분석하는 데 그 목적이 있다. 여기서 공공기관이란 흔히 개인의 이익이 아니라 공적인 이익을 목적으로 하는 기관으로 정의되며, 관공서는 물론 공기업·준 정부기관까지 포함하는 개념이다. 더 명확히 하기 위하여 『공공기관의 운영에 관한 법률』을 살펴보면 국가·지방 자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 기획재정부장관이 지정한 기관을 공공기관이라 칭한다.

본 연구에서는 지방 이전을 완료한 각 기관의 생산성 차이를 비교하기 위하여 2013년에서 2015년에 이전한 공공기관을 대상으로 하고 이전을 완료한 시점인 2016년부터 2019년까지의 생산성을 측정하고자 한다. 따라서 이 변수 이외 여타 요인들을 균등하게 적용하기 위하여 동 기간 중 공공기관 지정에 변함이 없었던 기관만을 연구 대상으로 한정한다.

<표1-1 연도별 공공기관 지정 현황>

(단위 : 개)

구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
① 공기업	**30**	**30**	**30**	**35**	**35**	**36**
▪ 시장형	14	14	14	14	15	16
▪ 준시장형	16	16	16	21	20	20
② 준정부기관	**87**	**86**	**90**	**88**	**93**	**93**
▪ 기금관리형	17	17	16	16	16	14
▪ 위탁집행형	70	69	74	72	77	79
③ 기타 공공기관	**187**	**200**	**203**	**207**	**210**	**210**
계	**304**	**316**	**323**	**330**	**338**	**339**

자료 : 기획재정부. 연도별 공공기관 지정현황 재구성

<표1-2 연도별 공공기관 이전 현황>

(단위 : 개, %)

구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
혁신도시	45	33	5	4	1	1
세 종 시	13	5	-	-	-	-
개별이전	1	3	2	1	2	-
합 계	59	41	7	5	3	1

자료 : 국토교통부 혁신도시발전추진단 홈페이지 재구성

2. 연구 방법

기존 수도권에 소재지를 두었던 공공기관들은 지리적 이점을 토대로 인적, 물적 인프라가 생성되었다. 따라서 공공기관들의 일률적인 지방 이전은 내적, 외적 자원의 활용에 대한 불편을 증가시키고 접근성을 하락시켜 기관의 직·간접적인 비용을 상승시킴으로써 생산성에 부정적인 영향을 미치리라는 것이 기존 연구들의 결과이다.

그렇다면 어떠한 유형들의 공공기관들이 지방 이전에 따라 생산성에 큰 영향을 받는지 실증할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 공공기관의 지방 이전 이후 규모와 유형과 같은 특성에 따라 생산성에 차이가 나타나는지를 확인하는데 주목적이 있다. 생산성의 차이 측정을 위하여 매출액순이익률과 총자산순이익률의 지표를 활용하고, 이에 대해 영향을 미치는 변수로써 각 기관의 규모와 특성 등을 적용하도록 한다.

생산성 측정 지표 산출을 위한 Data는 기획재정부 소관의 공공기관 정보 공개 시스템 (ALIO)를 활용하고 공공기관 지방 이전 현황과 관련된 자료는 국토교통부 관련 홈페이지 및 추진현황 자료를 근거로 활용한다. 또한, 수집된 데이터를 바탕으로 이전한 기관 간의 생산성 차이를 비교 분석하기 위해 STATA 프로그램을 활용하도록 한다.

제2장 이론적 논의와 선행연구 분석

제1절 공공기관 지방 이전

1. 공공기관 지방 이전 추진 배경

참여정부 시절, 정부는 생산요소 투입에 집중하는 성장전략의 한계 그리고 수도권 과밀화 대비 지방 침체라는 국토 양극화의 문제를 심각하게 인식하기 시작하였다. 이를 완화하기 위하여 수도권 일변도의 국가 구조에서 지방 거점 중심의 다핵분산 구조로 개편하기 위한 수단 중 하나로 공공기관 지방 이전정책이 제시되었다.

기존의 수도권 억제는 인구와 기업, 산업 등의 수도권 진입을 규제하는 방식으로써 소극적인 접근에 불과하였다. 이로 인해 전 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 인구와 산업의 수도권 집중이 발생했고, 수도권의 규모는 점점 팽창하는 반면, 지방에서는 유망한 인력과 기업이 수도권으로 유출되는 등 지역발전 동력을 찾지 못하고 있었다.

이에 따라 참여정부는 국가 재도약을 위해, 수도권은 생산요소의 양적 투입 위주에서 고부가가치 지식과 기술 투입 등 질적 성장 위주로, 지방에는 유망산업기반 조성을 통한 발전 기반마련을 정책화하기 시작하였다. 이에 대한 최적의 시행 수단으로써 공공기관을 주요 거점도시로 이전하기 시작한다. 공공기관 이전은 지역별 혁신도시 건설과 연계되어 지역별 특성과 발전을 촉진하는 촉매제로 작용하게 되었다. 이로써 행정중심 복합도시의 건설, 공공기관의 지방 이전, 국가 재편 프로젝트를 종합적으로 추진하는 계기가 마련되었다.

2. 국내외 공공기관 이전사례

2000년도 이전에 공공기관의 지방 이전은 3차례에 걸쳐 추진되었다. 1차 이전은 경제기획원에서 작성한 『대도시 인구 분산 책』에 따라 시행되었다. 46개 정부 소속 및 출연기관, 정부 투자기관 등의 지방 이전안이 제시되었고 대통령 결정 이후 신속한 분산이 추진되었다.

2차 이전은 당시 경제기획원에서 수도권 과밀화를 문제로 인식하고 이 문제를 보고하면서 국무총리의 지시로 시행되었다. 14개의 정부 소속 및 출연기관, 정부 투자기관의 지방 이전이 추진되었다.

1985년 수립된 3차 이전계획은 수도권 대비 침체한 지방의 경제적 육성을 위한 방안으로, 행정기관의 처·청 단위 이전이 시행되었다. 1990년 지역 균형 발전기획단에서 재검토한 후 9개의 처·청 단위 기관이 대전 청사로 이전하게 된다.

1차~3차 지방 이전계획을 살펴보면, 1차에서 2차까지는 상대적으로 이전이 용이하고 비용이 적게 드는 기관들을 대상으로 선정하였으나, 3차 계획에서는 행정 중추 기관 중 지방 이전이 효율적인 기관을 선정하였다는 차이가 있다.

<표2-1 2000년 이전 공공기관 지방 이전 개요>

구 분	목 적	선정기준	이전지역	비 고
1차 계획 ('73년)	수도권 인구 분산 (경제기획원)	· 이전용이 · 비용 小	수도권, 대전	한국도로공사, 수자원공사 등
2차 계획 ('80년)	수도권 문제해결 (경제기획원)	· 이전용이 · 인구흡입 多	과천, 천안 등	한국 토지개발공사, 국사편찬위원회 등
3차 계획 ('90년)	지역 균형 발전 (행정자치부)	· 청 단위	대전	병무청, 산림청 등

자료 : 건설교통부, 2005. 공공기관 지방 이전 및 혁신도시 건설.

이처럼 3차에 걸친 지방 이전정책의 결과로 이전계획 공공기관 76개 중 59개가 이전을 완료하였다. 그러나 2006년 국토연구원에서 발간한 “공공기관 지방 이전 및 혁신건설백서 연구”에 따르면 이전 대상 지역과의 연계 발전방안에 대한 고려가 미흡하였고, 정주 여건 등 이전기관과 소속 직원에 대한 지원책의 부재로 사실상 지방 인구 유입 효과는 미미한 것으로 평가된다.

따라서 공공기관 지방 이전을 통해 지역의 발전 동력을 확보하고 지역 경제 성장을 지원하기 위해서는 단순한 기관 이전이 아니라, 이전지역 인프라의 확충, 정주 여건 개선 등 기타 이전 지원책이 함께 마련되어야 한다는 시사점을 남기게 되었다.

<표2-2 2000년도 이전 공공기관 이전 추진실적>

구분		수도권		대전·충청		기타		합계	
		계획	완료	계획	완료	계획	완료	계획	완료
1차 ('73)	정부 소속·출연기관	18	15	6	3	-	-	24	18
	정부 투자·출연기관	5	8	6	3	11	10	22	21
	소계	23	23	12	6	11	10	46	39
2차 ('80)	정부 소속·출연기관	6	2	5	6	2	1	13	9
	정부 투자·출연기관	1	1	-	-	-	-	1	1
	소계	7	2[2]	5	6	2	1	14	9
3차 ('85, '90)	정부 소속기관	-	-	16	11	-	-	16	11
총계	정부 소속·출연기관	24	17	27	20	2	1	53	38
	정부 투자·출연기관	6	8	6	3	11	10	23	21
	소계	30	25	33	23	13	11	76	59

자료 : 국토연구원, 2006. 공공기관 지방 이전 및 혁신도시 건설백서 연구

2) '97년 이전한 한국토지주택공사(당시 한국토지공사)는 2차 이전계획에 포함되었으나 자체 계획에 의한 이전으로도 볼 수 있으므로 이전실적에서 제외

해외에서도 이와 마찬가지로, 수도권의 인구·산업 집중 현상 문제를 해소하기 위해 공공기관 지방 이전이 추진되었다.

프랑스의 경우 파리와 파리 이외 지역 간의 불균형 해소를 위한 실질적인 대안으로, 정부 기관 이외의 공공기관을 전국 각 도시로 이전하는 정책을 추진하였다. 91년 크레송 총리가 공공기관의 지방분산 시책을 강력히 주장하였고 '92년 파리 권에 있는 7천여 명의 공무원을 지방 도시 또는 수도권 외곽지역으로 이전하는 계획을 수립하게 된다. 이 계획에 따라 경제사회발전 5개년계획 수립기관인 계획위원회(CGP)와 DATAR가 파리 수도권인 일드 프랑스로, 행정 교육기관인 국립행정학교(ENA)의 본부는 스트라스부르로 이전하는 등 78개 도시로 170개 기관, 13,000명이 이전하는 시행계획이 수립되었고 이전기관과 직원에 대해서는 이전보상금, 주택수당 등의 지원책을 마련하기로 하였다.

영국 역시 런던의 과밀화 완화라는 목표를 가지고 공공기관의 분산을 추진하게 된다. 62년 프레밍 보고를 시작으로 '73년 하트만 보고에 따라 정책 입안기관들을 추가로 분산하는 계획이 추진되게 된다. 이는 88년 대처 정부로 이어져 88년까지 총 40,900명이 런던으로부터 이주하였다. 2001년 기준으로 영국 공무원 중 2/3 이상이 런던과 수도권 외 지역에서 근무하는 것으로 파악된다. 그러나 정부 부처가 지방으로 이전하는 것에 대한 공무원들의 부정적 인식이 많았고 이는 곧 이탈로 이어져 종합적인 인구 분산 효과가 크지 않았으며 (박양호·김창현, 2002), 인구 분산 효과보다는 현지 주민들의 취업 기회 증가와 주변 시설 증축 등으로 인한 지역 균형 개발 효과가 더 큰 것으로 평가되고 있다.

스웨덴은 수도인 스톡홀름의 집중 현상을 해소하고 지역 균형 발전을 도모하기 위해 공공기관 이전을 추진하였다. 69년 정부에 지방 분산

위원회를 설치하고 중앙정부와 국회는 이전하지 않은 채 행정효율에 무리가 없는 기관들을 이전시키기로 했다. 71년 36개 기관의 7,350명을, '73년 16개 기관 4,000여 명을 이전 대상으로 결정하였는데 이는 스웨덴 전체 공무원의 1/4수준에 해당한다. 이전지역은 스웨덴 3대 도시인 스톡홀름, 예테보리, 말뫼를 제외한 주변 지역을 포함, 인구 10만 이상의 17개 도시로 선정되었다. 그 결과 '88년 기준 16개 도시에 7,300여 명의 공공기관 직원이 이전한 것으로 파악된다.

일본은 1960년대 도쿄에 집중된 인구 분산과 연구·교육 기능 중심의 쾌적한 자연환경, 편리한 시설을 함께 갖춘 전원도시 개발을 목표로 지방 이전 추진을 시작하였다. 88년 1월 공공기관 이전 방침을 결정해 현재 61개 기관과 11개 자위대 부대가 이전을 완료한 상태다.

프랑스, 영국을 비롯한 해외사례에서도 알 수 있듯이, 공공기관의 지방 이전은 수도권 과밀화 해소와 지역 균형 발전이라는 목표를 위해 추진되었음을 알 수 있다. 그러나 단순히 기관의 소재지 변경을 통한 지방 이전은 본래의 목표를 달성하기 어렵다는 한계점을 보여준다. 즉 수도권 과밀화 해소와 함께 지역 균형 발전을 함께 이루기 위해서는 이전 대상 지역의 주변 환경 개선과 지역 산업과의 연계 방안 고려, 정주 여건 개선 등의 종합적인 대책이 필요하다는 시사점이 제시된다.

3. 지방 이전 주요 추진 경과

공공기관 지방 이전이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 2003년 6월 『국가균형발전을 위한 공공기관 이전 추진 방침』이 수립되면서부터다. 과거에도 3번의 지방 이전정책이 추진된 사례가 있으나, 법률제정에 의한 시행이 아닌, 정부의 결정과 의지에 따라 추진되었다는 점에서

한계가 있었다. 따라서 이번 공공기관 이전은 2004년 4월 『국가균형발전 특별법』 제정을 통해 법적 근거를 마련하였고, 2005년에 이를 기반으로 180개 공공기관을 12개 광역도시로 이전하는 『공공기관 지방 이전계획』을 국회·노조 협의와 국무회의 심의를 거쳐 확정하였다.

『공공기관 지방 이전계획』에서는 수도권 집중 해소와 지역 균형 발전을 위해 수도권 소재가 필요 없는 모든 공공기관을 지방으로 이전하는 것으로 기본방향을 설정하였다. 이후 국가균형발전위원회 심의 등을 거쳐 당시 수도권 소재 345개 기관 중 175개 기관을 이전 대상 기관으로 최종 선정하였다. 이때 『국가균형발전 특별법』 제18조 및 동법 시행령 제15조에 따라 이전 비용이 기대 효과에 대비하여 현저히 큰 기관, 민간성격이 강해 이전 강제가 어려운 기관, 수도권 입지가 필수적인 기관 등은 이전 대상에서 제외되었다.

.

<표2-3 공공기관 지방 이전 대상 기관>

소재 지역		이전 대상기관				
전국	수도권	소속기관	투자·출자기관	출연기관	개별법인	합계
409	345	67	26	53	29	175

자료 : 건설교통부, 2005. 공공기관 지방 이전계획

2007년 1월에는 『혁신도시 특별법(2.12 시행)』이 제정되었고, 이에 따라 공공기관 이전 추진이 구체화 되기 시작했다. 같은 해 4월에 10개의 혁신도시 지구 지정이 완료되었고, 12월에는 28개 공공기관의 지방 이전계획이 승인되었다. 이후 2008년에 40개, 2009년에 49개, 2010년 40개 및 2011년 22개, 2012년 7월 10개의 공공기관 지방 이전이 승인되었으며, 12.9월 ~ 14.12월에 67개 지방 이전계획이 변경 승인되었다.

<표2-4 공공기관 지방이전 추진 경과>

시 기	추 진 경 과
~'03. 6	『국가균형발전을 위한 공공기관 이전 추진 방침』 발표
~'04. 4	국가 균형 발전 특별법 제정으로 '공공기관 지방이전' 근거 마련
~'04. 8	정부의 지방 이전 기본방향 및 원칙 발표
~'05. 6	국회·노조 협의, 국무회의 심의 후 『공공기관 지방 이전계획』 발표
~'05. 8	공공기관 지방 이전 추진단 설치
~'05.12	10개 혁신도시 입지선정 완료(시도별 입지선정 위원회)
~'07. 1	『혁신도시 특별법(2.12 시행)』 제정
~'07. 4	10개 혁신도시 지구 지정 완료
~'08.12	68개 공공기관 지방 이전계획 승인
~'10.12	89개 공공기관 지방 이전계획 승인
~'12. 7	10개 공공기관 지방 이전계획 승인
~'14.12	67개 이전 공공기관 지방 이전계획 변경 승인

자료 : 국토교통부 혁신도시발전추진단 홈페이지 재구성

4. 지방 이전 추진 결과

2020년 6월 기준 혁신도시 외 지역을 포함하여 대상 기관 153개 중 153개(100%)가 이전을 완료하였다. 당 초 180개로 선정되었던 이전 대상 기관은 공기업 선진화 방안 등으로 인한 통폐합, 부설기관 독립에 따른 신규지정에 따라 153개 기관으로 최종 확정되었다. 정부 관련 기관은 이번 공공기관 이전으로 인하여 수도권 소재 공공기관이 약 85%에서 35%로 감소하게 되고, 지방대학 졸업자의 채용 기회가 증가하며, 지역 연구·교육기관의 질적 수준이 향상될 것으로 예측한다. 또한 기관의 지방 이전에 따른 지역의 세수 증가(연간 약 756억 원 추정)로 지방재정 확충 기여, 지역특화산업과 연계한 지역 산업발전 기여, 민간기업의 동반 이전 등을 추가적인 기대 효과로 제시한다.

<표2-5 연도별 공공기관 지방 이전 추진 결과>

구 분		완료
합계(153개)		153개
혁신도시(112)	부산(13)	국립해양조사원(12), 영상물등급위원회(13), 게임물관리위원회(13),영화진흥위원회(13), 한국청소년상담복지개발원(14), 한국남부발전㈜(14), 한국주택금융공사(14), 한국예탁결제원(14), 주택도시보증공사(14), 한국자산관리공사(14), 국립수산물품질관리원(15), 한국해양수산개발원(15), 한국해양과학기술원(17)
	대구(10)	중앙신체검사소(12), 한국감정원(13), 한국교육학술정보원13), 한국산업단지공단(14), 한국사학진흥재단(14), 한국가스공사(14), 한국산업기술평가관리원(14), 신용보증기금(14), 한국정보화진흥원(15), 중앙교육연수원(15)
	광주전남(16)	우정정보센터(13), 농식품공무원교육원(13), 한국방송통신전파진흥원(14), 한국문화예술위원회(14), 한국콘텐츠진흥원(14), 국립전파연구원(14), 한국농수산물유통공사(14), 한국농어촌공사(14), 한국전력거래소(14), 한국전력(14), 사립학교교직원연금공단(14), 한전KPS(14), 한전KDN(14), 한국농촌경제연구원(15), 한국인터넷진흥원(17), 농림식품기술기획평가원(19)
	울산(9)	고용노동부 고객상담센터(13), 한국산업안전보건공단(14), 근로복지공단(14), 한국산업인력공단(14), 한국동서발전(14), 한국석유공사(14), 에너지경제연구원(14), 국립재난안전연구원(15), 한국에너지공단(19)
	강원(12)	국립과학수사연구원(13), 한국보훈복지의료공단(13), 대한적십자사(14), 대한석탄공사(14), 한국관광공사(14), 한국광물자원공사(15), 한국광해관리공단(15), 도로교통공단(15), 국민건강보험공단(15), 건강보험심사평가원(16), 한국지방행정연구원(16)
	충북(11)	한국가스안전공사(13), 국가기술표준원(14), 정보통신정책연구원(14), 한국소비자원(14), 한국고용정보원(14), 법무연수원(15), 정보통신산업진흥원(15), 국가공무원인재개발원(16), 한국교육개발원(17), 한국교육과정평가원(18), 한국과학기술기획평가원(19)
	전북(12)	지방자치인재개발원(13), 한국국토정보공사(13), 한국전기안전공사(14), 국립농업과학원(14), 농촌진흥청(14), 한국농수산대학(15), 국립식량과학원(15), 국립원예특작과학원(15), 국립축산과학원(15), 국민연금공단(15), 한국출판문화산업진흥원(15), 한국식품연구원(17)
	경북(12)	우정사업조달센터(13), 기상청 기상통신소(13), 국립농산물품질관리원(13), 조달청 조달품질원(13), 대한법률구조공단(14), 한국교통안전공단(14), 국립종자원(14), 한국도로공사(14), 한국전력기술(15), 농림축산검역본부(15), 한국법무보호복지공단(16), 한국건설관리공사(16)
	경남(11)	중앙관세분석소(13), 한국남동발전(14), 국방기술품질원(14), 중소벤처기업진흥공단(14), 한국산업기술시험원(15), 한국세라믹기술원(15), 한국토지주택공사(15), 한국저작권위원회(15), 주택관리공단(16), 한국승강기안전공단(16), 한국시설안전공단(17)
	제주(6)	국토교통인재개발원(12), 국립기상과학원(13), 국세공무원교육원(15), 국세청 국세상담센터(15), 공무원연금공단(15), 국세청 주류면허지원센터(15)
세종시(19)		한국개발연구원(13), 한국법제연구원(14), 한국조세재정연구원(14), 국가과학기술연구회(14), 과학기술정책연구원(14), 경제인문사회연구회(14), 대외경제정책연구원(14), 산업연구원(14), 한국교통연구원(14), 한국노동연구원(14), 한국보건사회연구원(14), 한국직업능력개발원(14), 한국청소년정책연구원(14), 한국환경정책평가연구원(14), 한국해양교통안전공단(15), 축산물품질관리원(15), 가축위생방역지원본부(15), 농림수산식품교육문화정보원(15), 국토연구원(17)
개별이전(22)		관세국경관리연수원,(08, 천안), 경찰인재개발원(09, 아산), 국립특수교육원(10, 아산), 한국보건복지인력개발원(10, 오송), 한국보건산업진흥원(10, 오송), 식품의약품안전처(10, 오송), 식품의약품안전평가원(10, 오송), 질별관리본부(10, 오송), 한국원자력환경공단(11, 경주), 경찰수사연수원(13, 아산), 산림항공본부(13, 원주), 해양경찰교육원(13, 여수), 중앙119구조본부(14, 대구), 한국중부발전(15, 보령), 한국서부발전(15, 태안), 한국장학재단(15, 대구), 한국수력원자력(16, 경주), 경찰대학(16, 아산), 농업기술실용화재단(16, 익산), 국방대학교(17, 논산), 재외동포재단(18, 제주), 한국국제교류재단(18, 제주)

자료 : 국토교통부 혁신도시발전추진단 홈페이지 재구성

제2절 이론적 논의

1. 기업의 입지와 관련한 이론

Machulp (1967)은 과거 다양하게 논의된 기업입지 이론을 크게 3가지 유형으로 분류하였다.

첫 번째는 기업의 이익에 영향을 미치는 요인들을 규명하는 것으로부터 시작한다. 기업의 특성이 최대이윤의 추구라는 점을 고려할 때 기업은 이윤 극대화에 가장 적합한 지역을 입지로 선정할 것이다. 이에 대표적인 모델이 베버 모델(Weber Model)이다. 베버는 운송비, 고정비, 직접 효과, 생산요소(토지, 자본, 노동)에 따른 분석을 통해 기업입지에 영향을 미치는 요소를 도출하였고, 그 결과 기업이 운송비용을 최소화하는 방향으로 입지를 선택한다는 것을 밝혀냈다. 그러나 미국과 일본의 급속한 경제 성장 속에서 이루어지는 독특한 투자방식을 설명해 내지 못하는 한계점을 노출했다.

두 번째는 행태 주의적 접근방식이다. 이는 두 가지로 구분되는데, 하나는 선행연구를 통해 입지 결정 사례들과 방법을 살펴보는 방식이고 다른 하나는 설문조사를 통해 입지 의사결정 과정을 파악하는 것이다. 제한적이고 불확실성이 많은 실제 상황들의 조건을 인정하고 입지 결정 선택 들을 현실적으로 분석한다는 점에서 의의가 있으나, 기존 행태에 대한 경험과 설문 접근으로 인해 정확하고 객관적이지 못한 결과가 나올 수 있다는 한계가 있다. 또한 현대의 기업입지 결정은 조직적으로 매우 복잡함에도, 개별적인 의사결정에 초점을 맞추었다는 점도 한계로 지적된다. 이로 인해 이후부터는 조직 의사결정에 적합한 기업 지리학이 등장하게 된다.

세 번째 유형은 구조주의 이론이다. 이는 대기업에서 흔히 나타나는

현상을 설명하는 유형으로, 기업이 수익 증대와 불확실성 해소를 위해 지속적인 계획을 수립하고 전략을 구상하는 단계에서 정부-기업-노동자 사이의 정치적 협의 결과에 따라 입지가 결정된다는 정치 경제학적 논리이다. 이는 위의 두 가지 유형과 달리 공공기관의 지방 이전정책 과정을 가장 유사하게 설명해주는 논리에 해당한다. 실제 공공기관의 이전 과정에서도 정부와 기관, 노사 간의 오랜 협의가 지속되어 왔고, 이에 근거한 법률제정으로 지방 이전이 추진된 바 있다.

<표2-6 기업입지 선택 이론 비교>

구 분	신고전 이론	행태 주의 이론	구조주의 이론
의사결정자	경제주의자	최대만족주의자	기술주의자
의사결정 중심	완벽한 정보	제한된 정보	전략
목 적	최소비용, 최대수익	최대 성취도	불공정 경쟁
경제관계 본질	경제적인 관계	정보 흐름	협상
입지결정 과정	현지 즉시적응	학습과정	협상과정
장기적 입지변화	경제요인에 순응	경제요인 학습	정치·기술 경제학

자료 : Hayter, 1988, The dynamics of industrial location, John Wiley & Sons, P.80.
공정식의 논문(2002)에서 재인용

한편 기업의 입지를 선택하는 요인은 공간의 규모에 따라서 다르게 나타난다. 공간이 클수록 정책과 시장조건 등이 최우선으로 고려되는 반면, 규모가 작아질수록 임대조건, 건물의 안정성과 같은 미시적인 요인들이 중요 요소로 고려되게 된다.

<표2-7 공간규모별 중요 입지 고려요인>

공간규모	중요 입지 고려요인
광역(region)	정부정책, 노동조건, 시장
지역(area town)	교통, 지역연고, 노동력 수급, 원자재, 행·재정지원, 주변환경
장소(site)	사회기반시설, 지가/임대료, 건물 접근성
건물(Building)	건물 안정성, 사무실 환경, 임대료

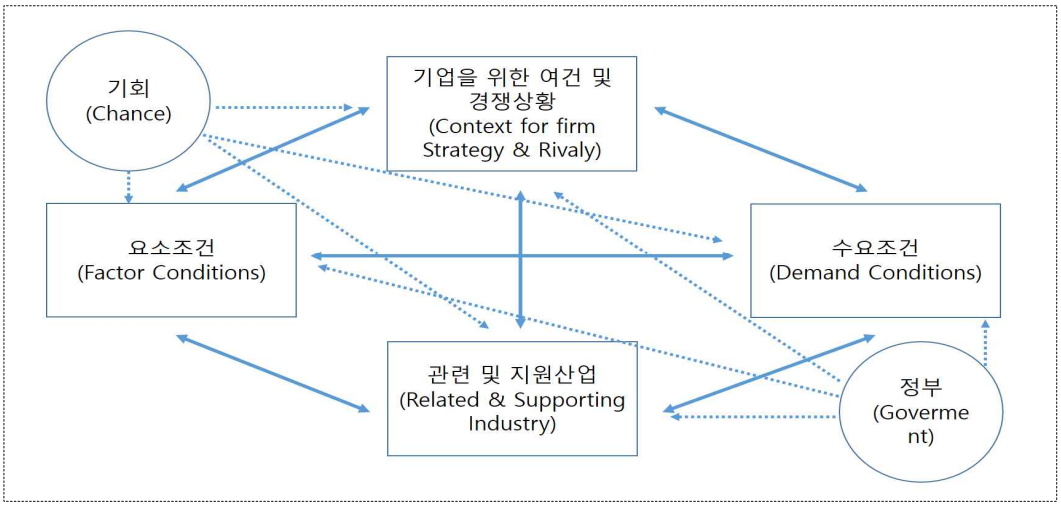
자료 : Hayter, 1988, The dynamics of industrial location, John Wiley & Sons, P.80.
공정식의 논문(2002)에서 재인용

Mashall(1980)는 『신산업지구 이론』을 통하여 집적경제효과(Agglomeration economics)에 대하여 주장한 바 있다. 수도권과 같이 인구와 산업이 집중된 지역은 연관기업과의 활발한 정보교류 등 상호 협력이 가능하여 비용을 저감 할 수 있고, 정보교환을 통한 신지식 함양과 신기술 창출이 기업의 경쟁력을 다시 강화하는 선순환 구조를 생성한다는 것이다. 기업의 상황에서는 수도권과 같은 중심지에 입지하면서 감당해야 하는 높은 임대료와 인건비 등 경제적 생산비용이 거시적인 생산성 증대와 미래가치에 비교하여 낮은 수준이라면 기꺼이 그 비용을 지불하고 중심지역에 위치할 것이다. 즉 수도권에 위치함으로써 얻는 효익이 비용보다 더 크다면 지방으로 이전할 유인이 존재하지 않는 셈이 된다.

M. Porter(1998) 역시 클러스터 이론을 통해 기업의 입지가 기업의 경쟁력에 중요한 요소로 작용한다는 점을 주장한 바 있다. 실제로 세계적인 경쟁력을 갖는 금융기업들은 보스턴에 밀집하여 있고, 고급 자동차 회사들은 독일 남부에 집중되어 있으며, 세계적으로 유명한 패션 구두나 섬유 업체들은 이탈리아에 집중되어 있다. 이는 세계 경제의 글로벌화, 정보통신 기술 및 수송 수단의 발달에도 불구하고 기업이 어디에 입지 하는지가 경쟁력을 결정하는데 중요한 요인이라는 점을 보여준다. 최근 기업의 경쟁력은 규모의 경제를 바탕으로 한 비용의 극소화가 아니라 지속적인 혁신을 바탕으로 한 생산성에 기반을 두고 있다. 따라서 클러스터가 갖는 중요한 의미는 기업의 지속적인 혁신을 가능하게 한다는 점에서 찾을 수 있다. 특정 지역의 클러스터에 속한 기업은 이곳이 제공하는 환경적인 요인에 의해 큰 영향을 받게 된다. M.Porter(1998)는 이 환경적 요인을 크게 4가지 요소로 정의하였는데, 요소 투입 여건, 수요 여건, 시장 경쟁 여건, 관련 산업과 지원 산업 여건으로 분류된다. 이 중 요소 투

입 여건에는 물적, 인적자원뿐 아니라, 기업이 활용 가능한 정보통신 인프라, 사회간접자본, 기술 인프라, 법적 시스템 등을 광범위하게 포함한다. 특히 지속적인 혁신을 위해서는 높은 수준의 인력뿐 아니라, 다른 기업과의 네트워크를 구축하고 지속적인 상호작용을 하는 것이 중요하다. 관련 산업 및 지원 산업의 존재 여부 또한 기업의 경쟁력에 중요한 요소로 설명된다. 예를 들어 해당 산업에 충분한 지식을 보유하고 있는 전문 금융기관의 존재 여부는 기업과의 정보 비대칭성을 완화하여 기업의 자금 흐름을 원활하게 하는 부분에 도움을 줄 것이며, 자동차산업이 발전하기 위해서는 원자재에 해당하는 각종 부품산업의 발전이 필요한 요소일 것이다. 따라서 특정 클러스터에 속한 기업은 인력이나 부품, 필요한 서비스와 정보, 기술 등을 쉽게 구할 수 있으며, 이는 곧 기업의 생산성을 높이는 부분에 크게 작용한다. 또한 클러스터 내에서는 수요자, 시장 여건, 새로운 기술, 경쟁자 등에 대한 정보가 지속하여 축적되고 기업들이 이 정보에 쉽게 접근이 가능할 뿐 아니라, 다양한 비공식 모임 등을 통해 정보 공유도 활발하므로 이 역시 생산성 향상에 긍정적으로 작용하게 된다.

<그림2-1 M. Porter 다이아몬드 모델>



자료 : Porter, 1991, Towards a Dynamic Theory of Strategy, 재구성

우리나라의 기업들이 수도권에 밀집하게 된 이유 역시 개별기업들이 최대의 이윤추구를 위해 내린 의사결정의 집합에 따라 이루어진 산물이다(구교준·조광래, 2008)

공공기관도 마찬가지로 최적 의사결정들의 집합에 따른 결과물로 기존 수도권에 위치하였을 가능성이 크다. 직접적으로 연관이 없는 이종 기관이라 할지라도 대도시에 위치함으로 얻는 범위의 외부경제 효과는 공공기관들을 수도권으로 집중시켰을 것이다. 예를 들어 상대적으로 풍부한 고급인력들과 인프라를 보유한 수도권에서는 인력을 구하기 위해 지출해야 하는 비용도 절약할 수 있을 뿐 아니라, 각종 조사를 위해 수반되는 비용들도 공동 인프라 활용을 통해 저감 시킬 수 있다(장석명 외 2009). 또한 모든 종류의 기업들이 인근에 소재함에 따라 협력을 위해 지출해야 하는 각종 비용도 크게 낮아져, 효율적인 영업활동에 이점으로 작용한다.

이러한 점에서 볼 때, 정부 정책에 따라 일률적으로 이루어지는 공공기관 지방 이전은 기존에 기관들이 누리던 다양한 환경적 장점을 향유 하지 못하도록 했을 것이다. 하물며 일반 기업들이 본인들의 주체적인 최적 의사 판단에 따라 입지를 선정한 것과는 다르게, 지역별 형평성을 기준으로 하여 정형적으로 기관들을 배치하였기 때문에 기관 내부에는 비효율로 작용할 가능성이 크다.

2. 공공기관 지방 이전에 관한 논리

공공기관 지방 이전을 통해 수도권 과밀화 문제 해소와 지역의 균형 발전을 이루겠다는 구상은 현재뿐 아니라 과거에도, 그리고 해외에서도 계속하여 제기되어 왔던 주장이다. 이러한 거시적인 지향점이 물론 중요하지만, 이와 함께 개별 기관들에 대해 미칠 부정적인 영향에 대한

견해도 지나쳐서는 안 될 중요한 요소이다. 이와 관련하여 공공기관 이전에 대한 타당성으로 제기되는 주요 논리들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 실행의 용이성이다. 수도권의 환경적 요소 혜택을 충분히 지원받고 있는 민간 기업을 이전하기 위해서는 다각적인 검토가 필요하다. 이를 위해 먼저, 기업들의 수도권 입지 조건을 까다롭게 정비하여 차선책으로서 지방을 입지로 선정하도록 하는 방법이 있겠으나, 이는 과거에 이미 시도된 바 있는 소극적인 정책에 불과하다. 실제로 과거 수도권정비계획법, 그린벨트, 환경 등의 이유로 수도권 입지를 규제하는 정책을 펼쳐왔으나, 민간 기업들의 유입을 저지하지는 못하였다. 또 다른 방법은 기업들이 지방으로 진출하도록 세제 혜택 지원 등 각종 유인책을 활용하는 방법이다. 그러나 이 역시 기업들이 높은 생산성 유지를 포기하면서까지 지방으로 이전하도록 할 충분한 동기부여가 되지 못하는 상황이다. 반면 공공기관은 정부 정책에 따라 지방 이전을 강제하기가 매우 수월하다. 모든 기관이 일정부분 이상 정부에 의해 소유되기 때문에 소유권 행사를 통해 이전을 결정할 수도 있고, 종합적인 법 제정을 통해 이전정책을 추진하기도 수월하다.

둘째, 민간기업과 달리 공공기관은 경기변동에 영향을 적게 받는다는 것이다. 따라서 경기 침체 시에도 지속적인 투자 실행과 고용 유지가 가능하다. 또한 공공기관 이전은 그간 수도권에 머물러 있던 고급 노동력을 지방에 유입시키고, 지방의 세수를 증대시켜 지역 경제발전의 촉매제 역할이 가능하다(김태환, 2005).

셋째, 상징성과 신뢰성이 큰 공공기관의 이전은 민간기업의 추가 이전을 유발하는 역할을 할 수 있다. 과거부터 운영되어 오던 각 공공기관은 그 명칭이 주는 신뢰성과 브랜드가 크기 때문에 크고 작은 기업들이 주변에 입지 할 가능성이 크다. 하물며 기관들의 대부분 업무 수행이 계약과 위탁을 통하여 이루어지는 만큼, 공공기관이 이전할 때

동반 이전 할 민간기업의 수도 상당하다. 여기에 지역 특화 산업 연계까지 고려된다면, 공공기관의 지방 이전으로 창출되는 추가 이전 효과는 매우 크다고 예견할 수 있다.

넷째, 정보통신 기술의 발달과 전반적인 비용 측면의 고려는 그간 실행하기 어려웠던 지방으로의 입지 가능성을 높이고 있다. 먼저 전자에 관한 내용을 보면, 정보통신 기술의 발달이 원거리에서도 공공부문의 서비스를 지속할 수 있게 하며, 이는 곧 공공기관이 수도권에 위치하지 않더라도 서비스의 효율성 측면에 영향을 주지 않는다는 견해이다. 과거와 달리 재화·서비스 공급사슬의 거의 모든 영역이 인터넷을 통해 이루어지고 있으며, 이는 곧 서비스의 공급을 위해 굳이 사람을 직접 대면해야 할 필요성을 감소시키고 있다. 이에 더하여 고속교통의 발전은 낙후된 지방에도 기업들을 유인 할 수 있는 기회를 제공하였다. KTX와 같은 초고속 교통의 확충으로 인해 국가의 양 끝단에서도 반나절 만에 상호 이동이 가능한 전국 일일 생활의 시대가 도래 한 것이다. 즉 통신과 교통의 발전은 기업의 공간적·시간적 제약을 충분히 완화 시킨 셈이다.

비용 절감의 측면에서도, 지방의 낮은 운영비용이 기관의 이전을 가능하게 한다는 견해가 제시된다. 수도권과 비교하면 상대적으로 낮은 임대료 등 운영비용은 기관의 전체적인 비용 측면을 고려할 때 이전을 가능하게 하는 요인으로 작용한다. 이는 비단 개별 기관뿐 아니라 국가 전체적인 비용 측면을 고려할 때도 마찬가지다. 전체 공공기관이 상대적으로 높은 수준의 운영비용을 감당해야 하는 수도권에 위치하는 것보다 지방으로 이전 하는 것이 국가 전체적인 비용 측면에서도 더 효율적일 수 있다는 것이다.

마지막으로 산업 Trend의 변화이다. 과거 우리나라의 산업들은 대량 생산을 통한 규모의 경제 실현으로 이익을 창출해 왔으나, 현재는

고부가가치의 지식산업 위주로 Trend가 변모하는 추세다. 제조업이 주를 이루던 시대에는 연관 산업이 밀집해 있고 수요가 풍부한 수도권에 입지를 잡는 것이 비용 측면이나 영업 측면에서 유리했으나, 고부가가치의 지식산업에서는 새로운 비즈니스의 창출 기회와 지속적인 혁신 가능성에 초점을 맞춘다. 따라서 제조와 영업의 효율성을 위해 굳이 수도권에 위치할 필요성이 점점 감소하는 추세이다.

이상의 논리들을 종합해보면 실행의 용이성, 통신·교통기술의 발달, 정책의 파급력과 산업 Trend의 변화가 공공기관 이전을 가능하게 한다는 것으로 정리할 수 있다. 그러나 기술의 발전과 산업 Trend의 변화가 기관의 부정적인 영향을 상쇄한다는 논리는 확인이 필요하다. 단순히 눈에 보이는 부분 외에도 기존 인프라의 활용과 네트워크의 형성 등에서 발생했던 경영 이점들의 상실이 어떠한 결과로 작용했는지에 관하여는 실증적인 고찰이 필요하다고 생각된다.

3. 공공기관의 성과에 영향을 미치는 요인

조직성과에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 구조적 요인과 환경 요인, 혁신적인 요인 등으로 구분(이종수 2004, 박광량 1993)될 수 있는데, 본 연구에서 관심 요인인 조직의 규모와 유형과 같은 특성들은 주로 구조적 요인에 해당한다.

규모와 성과 간의 연구는 다양하게 수행된 바 있는데, 주요 내용을 보게 되면 조직의 규모가 커질수록 다양한 인적·물적 자원의 효율적인 활용이 가능함으로 성과가 높아진다는 내용이 주를 이룬다. 이는 즉 규모가 크고 생산성이 좋은 조직일수록 뛰어난 인재와 자원들을 많이 보유하고 있으며, 이를 활용하여 성과관리에 유리한 요소로 작용할 수

있기 때문이라고 풀이된다. 실제, 우리나라에서 수행된 다수의 연구에서도 기관 규모를 매출액, 자산, 종업원 수 등으로 규정하고 경영성과와의 관계를 분석한 결과, 대부분 정(+)의 관계임을 도출한 바 있다. 한편 기관의 경영성과에 영향을 미치는 요인 중 또 하나로 기관의 특성을 들 수 있는데, 이는 해당 기관이 지향하는 특성에 따라 좌우된다. 수익을 지향하는 시장 친화형의 기관일수록 생산성 향상을 위해 조직 운영을 고려하는 반면, 공익 지향적인 기관은 생산성 향상보다는 본연의 목적에 따라 조직이 운영되는 것이 보통이다. 이로 인해 수익성을 중시하는 시장 친화형 기관일수록 환경의 변화에 더 신속하게 적응했을 가능성이 크다.

한편, 규모 및 시장성과 더불어 기업의 성장성과 효율성에 영향을 미치는 요소 중 하나로 기업의 존속기간을 꼽을 수 있다.

Jovanovic(1982)의 연구는 기업의 존속기간에 따라서 성장률이 반비례적인 모습을 보일 수 있다는 역의 상관관계를 보여주고 있다. 기업 성장이론에 따르면 관리적 비효율의 증대가 산출량의 감소를 빠르게 진행 시킬 경우, 신생 기업들이 성숙한 기업들보다 생존률이 높음을 보여준다.

Evans(1987)는 여기에 더해 기업규모, 기업 연륜, 성장률, 생존율 간의 상관관계를 규명하였다. 그 결과, 기업의 퇴출률, 성장률, 성장 변화는 기업의 존속기간이 오래될수록 낮아질 수 있음을 통계적 분석으로 제시한 바 있다.

기업의 존속 연도와 관련한 고전 연구들은 기업의 존속기간이 성장과 성과에 부정적인(-) 영향을 주는 것으로 제시하고 있다. 이는 기업이 오래될수록 규모가 커지고, 관료제화됨에 따라 야기되는 비효율이 원인이라고 추정된다. 따라서 지방 이전을 완료한 공공기관 중에서도 존속기간이 큰 기관들의 생산성이 상대적으로 더 낮을 수 있다.

제3절 선행연구 검토

1. 기관의 성과에 영향을 미치는 요인 연구

기관 경영성과에 영향을 미치는 요인 연구는 외부요인과 내부요인 분석으로 구분된다. 외부요인의 경우 성과에 영향을 주지만 구성원이 통제할 수 없는 산업, 정책, 규모 등과 같은 요소들을 의미하고, 내부요인은 경영전략 및 시스템, 관리방식과 같은 조직 내부 전략으로 볼 수 있다. 이 중 기관의 특성에 관한 연구는 대부분 기관의 규모로 인한 효과에 초점을 맞춘 연구와 이를 포함하여 기관 특성과 성과 간의 관계를 도출한 사례가 주를 이룬다.

먼저 규모효과에 초점을 둔 연구로서, 장희란·박정수(2015)는 우리나라 공공기관 성과 중 하나로 대변되는 공공기관의 경영평가실적에 대해 다양한 외적 특성들을 통제한 상태로 규모효과에만 집중하여 분석을 시행하였다. 그 결과 규모의 하위 변수 중 하나인 총자산이 경영평가 총득점과 계량·비계량 득점, Readership 및 주요 사업 등 전 분야에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 공기업과 준정부기관 평가가 일원화된 이후, 기관의 경영성과에 영향을 미치는 외적 요인을 밝힘으로써 평가의 유효성을 확인하고, 기관의 총자산이 성과에 영향을 미친다는 결과를 도출했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

박용성·남형우(2011)는 285개의 공공기관 중 73개 기관을 대상으로 하여, 각 기관의 역사성, 규모, 재무 건전성 등이 성과에 미치는 영향을 실증 분석하였다. 독립변수 중 역사성은 성과와 유의미한 관계가 도출되지 않았으나, 자산총액, 자본총액, 임직원 수와 같은 기관의 규모가 경영성과와 일부 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 성과에 주로 영향을 미치는 요소는 재무 건전성으로 나타났으나, 기관의 규모 또한

유의미한 영향을 미친다는 점을 재차 확인하였다.

정재진(2010)은 지방 공기업을 대상으로 2005년부터 2009년까지의 경영평가 결과를 측정 변수로 하고 인력, 인당 자산, 인당 이익 등의 기관 특성과 자주재원 비중, 인구밀도, 소득수준과 같은 환경 특성을 독립변수로 하여 패널 분석을 시행하였다. 그 결과 인력 규모가 큰 기관일수록 평가 결과가 높다는 사실을 입증하였다. 이는 자산이나 자본과 같은 물적 자원뿐만 아니라 인력의 양 또한 규모로서 성과에 유의미한 영향을 미친다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

장석오(2007) 또한 재무적·비재무적 성과와 기업규모가 지방 공기업 경영평가에 미치는 영향 연구를 통해 기업규모가 경영평가 결과에 통계적으로 매우 유의한 양(+)의 영향을 미친다는 것을 도출하였으며, 이승필(2003) 역시 공공기관의 성과에 대해 기관 규모가 유의미하게 영향을 미침을 입증한 바 있다.

<표2-8 기관 규모와 성과의 관계분석 정리>

구분	분석 대상	연구 결과
장희란·박정수 (2015)	공기업, 준정부기관	기관 규모(총자산이)가 성과에 유의한 영향
박용성·남형우 (2011)	공공기관	규모와 성과의 상관성은 있으나 회귀분석은 유의하지 않음
정재진 (2010)	지방 공기업	인력 규모가 큰 기관일수록 성과에 정(+)의 관계
장석오 (2007)	지방 공기업	기관 규모(인력, 매출액, 예산, 총자산)이 정(+)의 상관관계
이승필 (2003)	정부 투자기관	기관 규모와 성과 간 유의한 상관관계

이를 종합적으로 고려해 볼 때, 기관의 규모가 경영성과에 영향을 주는 중요 변수임을 유추할 수 있다. 따라서 지방 이전 이후 생산성의 변화와 같은 과정에서도 주요 인자로 작용했을 가능성이 크다. 즉

자산이나 총 직원 수 등 규모가 큰 기관들은 지방 이전 이후에도 상대적으로 높은 생산성을 유지하며 수월하게 적응했으리라는 가정이 가능하다.

본 연구에서 지방 이전 이후 생산성 차이에 영향을 미치리라 생각하는 또 하나의 요소는 기관의 특성이다. 그중에서도 기관의 시장 친화 정도, 즉 다시 말해 기관의 시장성 정도가 생산성 변화에 영향을 미치리라는 것이다. 이에 관한 대표적인 연구 중 하나로 박정수·홍유화(2010)의 연구를 들 수 있다. 기관의 상장 여부 및 지분구조에서 나타나는 정부 통제의 정도와 경영성과와의 관계를 비교 분석한 결과 상장된 기관일수록 생산성, 효율성 등에 긍정적인 영향을 미치며, 정부 통제가 강할수록 경영성과에 부정적인 효과를 미친다는 것이다. 이는 상장 여부만으로도 기관의 경영을 감시하는 이해 관계자들이 늘어나 자중손실이 줄어들 수 있다는 점을 시사하며, 지분율을 통한 정부의 통제 정도가 기관의 자율성을 떨어트려 경영효율이 하락할 수 있음을 지적한다.

소유권의 영향에 관한 연구로 Boardman and Vining(1989)은 공기업이 사기업과 비교하면 수익성 성과가 좋지 않을 것이라는 경험적 접근을 시도한 바 있다. 미국을 제외한 상위 500개의 제조업 종사 기업을 대상으로 공적 소유권 여부가 수익 및 효율성에 영향을 미치는지 분석한 결과, 공적 또는 혼합 소유권의 지배구조를 가진 기업들이 일반 사기업 대비 효율성이 떨어짐을 밝혀냈다. 이후 Boardman and Vining(1992)이 같은 주제에 대해 시행한 후속 연구에서도 사기업, 혼합 소유형, 공기업의 순으로 효율성이 높게 나타남을 도출하였다.

Gunasekagrage at al(2007)은 이에 더 나아가서 중국 상장기업 1,034개를 대상으로 정부의 소유 정도가 기업 성과에 미치는 영향을 살펴보았다. 그 결과 기업 성과는 정부 소유권 정도와 음의 관계에 있으며, 정부 소유가 심할수록 더 강하게 나타났을 확인하였다.

한편 유미년(2012)은 혼합조직의 형태를 나타내고 있는 공기업의 수익적·공익적 성과에 어떠한 요인들이 영향을 미치는지 분석하였다. 기타 선행연구들과 마찬가지로 공기업의 상장 여부가 성과에 미치는 영향을 한 축으로 분석하였으나, 기존 연구와는 달리 수익성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 당시 상장되어 있던 한국지역난방공사, 한국전력공사, 한국가스공사의 재무 상태가 이미 상당히 나빠진 상태였기 때문이라고 추측된다. 기존 연구들과는 다른 결과를 나타내긴 했으나 시장형 공기업의 경우 다른 SOC 유형과는 달리 경영의 자율성(1-정부 지분)이 클수록 수익성이 증가하는 경향이 있음을 제시하였다. 또한 단순한 기업의 상장 여부를 넘어, 각 기관이 사업영역에서 민간기업과 경쟁 상태에 있는지, 즉 민간영역 진출 여부를 설명변수로 활용한 점에서도 의의를 찾을 수 있다. 기관과 기업들의 상업화·소유권 효과와 성과에 관하여 분석한 연구사례들을 정리하면 다음과 같다.

<표2-9 기관 소유권과 성과의 관계 분석 정리>

구분	분석 대상	분석 결과
박정수·홍유화 (2010)	공공기관	상장 기관일수록 수익성에 긍정적 영향, 정부 소유 강할수록 수익에 부정적 영향을 미침
Boardman & Vining (1989)	미국을 제외한 500개 제조업 기업	공적·혼합 소유의 형태를 띤 기업들이 사기업 대비 수익성 떨어짐
Boardman & Vining (1992)	캐나다 금융업 제외 상위 500개 기업	수익률과 효율성은 사기업, 혼합형, 정부 소유 순서로 높음
Gunasekagrage (2007)	중국 상장기업 1,034개	기업의 성과는 정부 소유권 정도와 음의 관계를 보임
유미년 (2012)	공기업	기관 상장이 수익성에 부정적. 그러나 정부 지분 작을수록 수익성에 긍정적 영향 미침

이상의 연구사례들을 종합해보면 기관의 상업화 정도, 민간과의

경쟁 여부가 수익성에 영향을 미친다는 것을 유추해 볼 수 있다. 상업화 경향이 큰 기관일수록 다양한 주체에 의하여 경영감시를 받게 되며, 민간부문과 경쟁함으로써 효율적이고 생산적인 경영을 추구한다고 생각할 수 있다. 이는 곧 친시장적, 즉 상업화 경향이 큰 기관일수록 기관의 자율성이 중요하다는 근거이며, 실제로 현재의 공공기관 지정 유형은 이런 논리를 기초로 하여 공기업과 준 정부기관을 분류하고 있다.

따라서 공공기관의 지방 이전 이후 생산성의 변화와 같은 환경적응 현상에도 기관의 시장화(상업화) 특성 역시 중요한 인자로 작용했을 가능성이 크다.

기업의 성과와 성장에 영향을 미치는 요소로써 다양한 연구가 이루어진 부분 중 또 하나는 기업의 존속기간이다. 기업의 생애주기에 따라 존속기간이 오래된 기업일수록 성장성과 수익률이 떨어진다는 것이 대다수 이론의 핵심이다.

Jovanovic의 기업 성장이론에서는 젊은 기업들이 오래된 기업보다 더 빨리 성장하며, 기업의 생존율이 기업 연륜과 관계되어 있다는 학습모형을 제시하여 성숙한 기업일수록 생존율이 높음을 보여주고 있다.

Evans(1987)는 기업규모, 기업 연륜, 성장률, 생존률 등의 상관관계를 규명하면서 기업의 퇴출률, 성장률, 기업 성장 변화는 기업의 연륜이 오래될수록 낮아질 수 있음을 통계적으로 입증하였다.

성효용(2002)은 Evans의 기업 성장이론을 이용하여 91년부터 00년까지 한국 제조업체의 성장 및 생존에 미치는 요인에 대하여 실증적으로 분석을 시행한 바 있다. 특히 기업의 나이와 기업 성장 간에는 유의미하게 음(-)의 관계를 보임으로써 Jovanovic의 기업 성장이론을 지지하는 것으로 나타났다.

김주은(2017)은 기업규모 및 연령에 따른 국내 제조기업의 재무비율 분석을 통해 기업의 존속기간과 성과와의 관계를 연구하였다. 그 결과

대부분 기업 존속기간이 높을수록 영업비용의 규모가 커지고 ROA는 낮아지는 점을 확인할 수 있었다. 특히 대기업의 경우 고연령 기업일수록 영업비용의 규모가 크고, 자기자본이익률이 높은 집단은 반대로 신생·성장 집단으로 나타났다. 중소기업은 안정성과 수익성 비율 모두 20년 이하의 신생·성장 기업이 높게 나타났고, 영업이익률 등 수익성은 모두 20년 이하의 신생·성장 기업이 높은 것으로 나타났다.

기업의 존속기간과 관련하여 연구한 사례들을 정리하여 보면 다음과 같다.

<표2-10 기업 존속기간과 성과의 관계 정리>

구분	분석 대상	분석 결과
Jovanivic	제조기업	젊은 기업들이 오래된 기업보다 더 빨리 성장하며, 기업 생존율이 기업 연륜과 관련되어 있음
Evans (1987)	100대 제조기업	기업규모, 연륜, 성장률, 생존률 간 상관관계를 규명하면서 기업의 퇴출률, 성장률, 기업 성장 변화는 기업 연륜이 오래될수록 낮아질 수 있음을 입증
성효용 (2000)	국내 제조기업	기업 나이와 기업 성장 간에는 통계적으로 유의미한 음의 상관관계를 보임
김주은 (2017)	국내 제조기업	기업 존속기간이 높을수록 영업비용의 규모가 커지며, 존속기간이 높을수록 ROA는 낮아짐

이상의 연구사례들을 종합해보면, 기업의 존속기간이 기업의 성장과

성과에 영향을 미침을 알 수 있다. 특히 기업의 존속기간이 오래될수록 성장률이 낮아지고, 성과가 낮게 나타나는 음(-)의 관계를 보임을 확인할 수 있다. 이는 기업의 존속이 오래될수록 혁신성이 떨어지고 관료제화됨에 따라 야기되는 비효율성에 그 원인이 있다고 추정된다.

공공기관도 마찬가지로 존속기간이 오래될수록 효율성과 생산성에 음(-)의 영향을 미쳤을 가능성이 크다. 특히 지방 이전을 완료한 기관 중 존속기간이 오래된 기관일수록 생산성이 떨어질 것이다.

2. 공공기관의 지방 이전에 관한 연구

공공기관의 지방 이전과 관련한 연구는 크게 기관 지방 이전이 지역경제에 미치는 영향과 기관 자체에 미친 영향으로 구분된다. 전자는 공공기관이 지방 이전하게 된 주요 목적과 관련되어 있으므로 다방면으로 연구된 사례가 많으나 후자와 관련해서는 상대적으로 연구 실적이 적은 실정이다. 공공기관 지방 이전이 기관 자체에 미친 영향을 분석한 사례를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 김주영·홍종의(2019)는 2012년부터 2017년까지를 기간으로 하여 지방으로 이전한 공공기관의 전·후 생산성 차이를 T-검정으로 분석하였다. 이전 대상 공공기관 153개 중 경영공시 대상 95개를 살펴본 결과, 지방 이전 후 기관의 생산성(당기순이익, 수입)이 하락함을 확인할 수 있었으며, 이전 시기에 따라 영향의 차이가 다르지 않음을 확인할 수 있었다. 그러나 산출 요소로 사용한 지표가 단순한 당기순이익과 수입 데이터만으로 국한되었으며, 생산성 변화에 영향을 줄 수 있는 다른 요소들에 대한 고려가 없었다는 점에서 한계가 있다고 생각된다.

송민경(2019)은 2013년부터 2017년 기간 동안 공공기관 지정을 유지한 공기업과 준 정부기관을 대상으로 5개년 동안의 패널 데이터를

구축하여, 지방 이전과 공공기관 업무효율의 관계에 대하여 분석하였다. 그 결과, 수익적 측면에서는 10% 유의수준에서 지방 이전이 노동생산성을 떨어트리는 방향으로 작용했으나, 총자산순이익률에는 유의미한 영향을 미치지 않았고, 공공성 측면에서는 고객만족도를 감소시키는 것으로 나타났다. 해당 연구는 공공기관의 성과를 공적인 측면과 수익적인 측면으로 구분하고, 기관 규모 등을 통제변수로 고려했다는 점에서 본 연구와 직접적인 관련 있는 사례라고 할 수 있다. 그러나 노동생산성의 측정 대상 기관을 일부 공기업으로만 한정하였고, 총자산 순이익 또한 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다. 따라서 전체 공공기관을 대상으로 한 성과변화 재검증이 필요하다고 생각된다.

이준태·하규수(2014)는 지방 이전 대상 공공기관 직원들의 조직변화에 대한 인식을 개인-조직-적합성 이론에 적용하여 파악하고 이에 대한 긍정적 또는 부정적인 인식이 조직몰입과 이직 의도에 어떠한 영향을 미치는지 연구하였다. 한전 및 한수원, 발전 5개 사 등 에너지 공기업 종사자를 대상으로 설문조사를 시행한 결과, 조직변화에 대한 긍정적 또는 부정적 인식은 조직몰입과는 관련이 없는 것으로 나타났으나, 긍정적 인식이 클수록 이직 의도가 낮아지고, 부정적 인식이 클수록 이직 의도가 높아진다는 결과를 도출하였다. 이는 직접적인 인과관계는 아니나, 지방 이전에 대한 긍정적 또는 부정적 인식이 이직 의도에 영향을 미치는 등, 인식 변화가 생산성의 차이에도 어느 정도 영향을 미치리라는 것을 유추하게 한다. 이는 최윤정(2013)의 연구 결과에서도 드러난다. 지방으로 이전한 공공기관 종사자들의 심리상태가 조직몰입에 미치는 영향을 분석한 결과, 긍정적 심리상태는 규범적 조직몰입을 높게 만드는 직접적인 원인으로 작용하는 반면, 부정적 심리상태는 정서적 몰입을 저해하는 것으로 나타났다.

<표2-11 지방 이전이 기관 자체에 미치는 영향 정리>

구분	분석 대상	연구 결과
김주영·홍종의 (2019)	공공기관	지방 이전 이후 공공기관들의 당기순이익과 수입은 하락
송민경 (2019)	공기업, 준정부기관	지방 이전에 따라 공공기관의 수익성과 공익성 모두 하락함
이준태·하규수 (2014)	에너지 공기업	지방 이전에 대한 인식에 따라 이직 의도가 달라짐
최윤정 (2013)	공공기관	지방 이전에 대한 긍정적 심리상태가 조직몰입을 증대시킴

한편, 공공기관 지방 이전이 지역경제에 미치는 영향에 관한 연구는 기관 자체에 미치는 영향 연구와 다르게 다방면으로 시도된 바 있다. 주로 지방 이전으로 인한 세수 증가가 지역경제를 활성화한다는 내용과 유입 인구의 증가가 지역경제를 증대시킨다는 내용이 주를 이룬다.

김민곤·박지형·송용찬(2017)은 행정중심도시 및 혁신도시에 입주한 공공기관들이 지역경제에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 연구한 바 있다. 공공기관 입지 여부에 따른 종속변수로서 기반 고용 비율, 지역총생산(GRDP), 지방세입을 대용 변수로 적용하였다. 그 결과 공공기관 이전이 지방세입 증가에는 긍정적인 영향을 나타냈으나, 지역총생산 및 기본 고용 비율 등에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이를 통해 공공기관 지방 이전 효과와 관련하여 연구되었던 다수의 선행연구와 같이 공공기관의 이전이 세수 증대에 영향을 미친다는 점을 재확인할 수 있었고, 기관 이전에 따른 경제 성화의 중요 요소로 지방세수 증가가 큰 역할을 한다는 점을 재 입증했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

손동글·허재완(2018)은 수도권(서울, 인천, 경기도)을 대상으로 하여 공공기관 이전정책이 수도권 인구집중 완화에 영향을 미쳤는지에 대하여 연구하였다. 1982년부터 2015년까지 34개 연도의 데이터들을 활용하여 시계열 분석을 시행한 결과, 공공기관 이전정책이 수도권 인구집중

완화에 효과가 있다는 것을 확인하였다. 또한 수도권 인구 패턴 변화에 가장 큰 영향을 준 변수로 KTX와 같은 고속 교통수단의 발달이 도출되어, KTX 역시 인구 분산에 크게 관여한 것으로 나타났다. 실제로 KTX 역사가 있는 지역은 인구 유입이 증가하는 것을 기존 연구에서도 확인한 바 있다(이성우 외 2004, 문경원 2004, 김현수 외 2016). 고속교통의 발달은 공공기관의 지방 이전 논리로 자주 거론되던 요소 중 하나인데, 이번 연구는 이 같은 논리를 실증적으로 입증하였다.

김선영(2017)은 공공기관 지방 이전이 중소도시의 지역 성장에 미치는 영향에 대하여 분석하였다. 2013년 한전의 자회사 중 하나인 한국서부발전이 이전한 태안군을 실험 군으로 하고, 이에 대한 대조군으로 서산시를 선정하였으며, 다중그룹 단절적 시계열(multiple group interrupted time series) 분석을 통하여 인구통계학적, 부동산/교통인프라, 지역경제/지방재정 관련 변수들을 비교하였다. 그 결과, 공공기관의 지방 이전은 지역의 인구 증가에 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있으나, 출산율에서는 오히려 더욱 악화시키는 현상이 나타났으며 재정자립도나 고용 측면에서도 통계적으로 유의미한 변화를 확인할 수 없었다. 대다수의 선행연구가 공공기관 지방 이전이 지역의 세수 증대를 유발하여 경제 활성화를 촉진한다는 결과를 보인 것과 달리 이 연구에서는 기관 이전이 재정자립도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 드러난 점에서 특이점이 있다.

이와 같은 결과는 오진형(2019)의 연구 결과에서도 나타난다. 공공기관 본사가 이전한 10개의 혁신도시와 개별이전지역 9개 도시가 포함된 전국 226개 지방자치단체를 대상으로 10년(2008~2017년)간의 취득세, 재산세, 지방소득세 변화를 측정한 결과, 취득세는 혁신도시가 다른 도시에 비하여 증가 기여도가 없는 것으로 나타났고, 지방소득세 역시 다른 혁신도시에 비하여 혁신도시가 세수 증가에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이 역시 공공기관 이전이 지역의 세수를 증가시켜 경제발전을 촉진한다는 다수의 연구내용과 상반되는 결과에

해당한다. 대신, 지방세수 증가보다는 지역 고용기회의 증가, 인구의 증대 같은 요인이 오히려 더 지역발전에 영향을 미칠 것이라는 추론을 제시한 바 있다. 공공기관 지방 이전이 지역경제에 미치는 영향 주요 연구사례를 정리해 보면 다음과 같다.

<표2-12 공공기관 지방 이전이 지역경제에 미치는 영향 연구 정리>

구분	분석 대상	연구 결과
김민곤·박지형·송용찬 (2017)	공공기관 및 행정 중심도시, 혁신도시	공공기관 이전이 지방세입 증대에는 영향을 미쳤으나, 지역 총생산과 고용 비율에는 영향 없음
손동글·허재완 (2018)	공공기관 및 수도권	공공기관 지방 이전이 수도권 인구 감소에 유의미한 영향 미침
김선영 (2017)	한국서부발전 및 태안군, 서산시	공공기관의 지방 이전은 인구 증가에 통계적으로 유의한 영향을 주었으나 재정자립도와 고용률에는 유의미한 영향이 없었음
오진형 (2019)	전국 지방자치단체	공공기관 지방 이전이 지역 세수 증대에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타남

상기 선행연구들을 종합적으로 보면, 일부 반대의 결과도 나타난 바 있으나, 전반적으로 공공기관의 지방 이전이 해당 지역의 세수를 증대시키고 인구 유입을 유발하여 지역경제 활성화에 기여한 것으로 나타난다. 이는 애당초 공공기관 이전의 추진 배경이 수도권 집중 해소와 지역 균형 발전이었다는 점을 비춰봤을 때, 어느 정도 성과가 나타난 것으로 풀이될 수 있다.

반면 상기 기술한 바와 같이 공공기관 지방 이전이 지방 자체에 미치는 영향은 아직 많지 않은 실정이다. 몇 가지 시도된 연구는 지방 이전 전후의 차이에 국한되거나, 구성원의 심리 및 조직 몰입도에 미치는 간접적인 연구에 한정된다. 따라서 본 연구에서는 지방이전 이후 각 기관의 생산성 차이에 영향을 미칠 것으로 추측되는 인자들의 실증 데이터를 기반으로 그 차이를 도출하고자 한다.

제3장 연구설계

제1절 연구모형 및 가설

1. 연구모형

본 연구는 각 공공기관의 특성에 따른 공공기관 지방 이전 이후의 생산성 차이를 분석하기 위하여 지방 이전을 완료한 공공기관을 대상으로 패널 회귀분석을 실시하도록 한다. 즉 지방 이전을 완료한 공공기관 중 어떠한 유형의 기관들이 상대적으로 잘 적응하였는지 또는 생산성에 타격을 받는지 측정하는데 주목적이 있다.

구체적으로 첫째, 각 기관의 규모에 따라 지방 이전 이후 생산성의 변화에 차이가 있는지 분석한다. 여기서 규모는 각 기관의 총인원을 기준으로 적용한다.

둘째, 각 기관의 특성, 특히 시장 지향성(상업화) 정도에 따라 지방 이전 이후 생산성의 변화에 차이가 있는지를 분석한다. 여기서 시장화(상업화)는 공공기관이 수행하는 업무영역과 환경적 특성이 민간영역에 가까운 정도를 의미한다. 논리적으로도 공적인 역할만을 수행하는 공공기관보다, 시장에서 민간과 경쟁하거나 자본시장의 감시를 받는 친 시장형 기관들이 상대적으로 생산성 변화에 즉각적으로 반응했을 가능성이 크다.

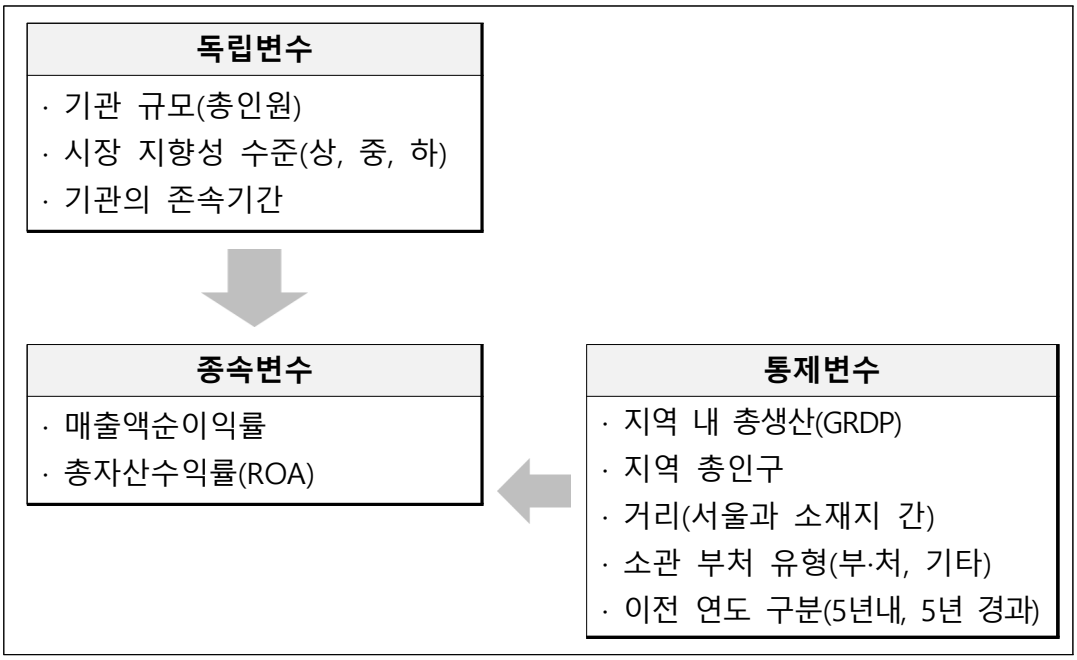
셋째, 기관의 존속기간과 생산성 간의 관계를 측정한다. 기존 연구들에 따르면 기관의 존속기간이 높을수록 성장률과 효율성은 떨어진다는 결과를 확인한 바 있다. 여기서 기관의 존속기간은 성과 측정연도에서 설립 시기를 차감한 숫자를 적용하도록 한다.

이러한 연구목적을 수행하기 위하여 변수들의 관계에 대하여 [그림#3-1]과 같이 연구모형을 제시한다. 종속변수는 각 기관의 매출액순이익률과 총자산수익률로 측정하며, 독립변수는 각 기관의 규모(총인원)와 특성(시장성), 존속기간(성과측정연도-설립연도)으로 설정하되, 특성은 시장지향 정도에 따라 3개의 범주로 구분한다.

또한 독립변수 외의 여타 요인들을 통제하기 위하여 해당 기관이 이전한 지역의 총인구, 지역총생산(GRDP)과 각 기관의 수도권으로부터의 거리, 소관 부처 유형 등을 통제변수로 사용한다.

이와 같은 요인들을 적용하여 연구모델을 정리하면 다음과 같다.

<그림3-1 연구 Model>



또한 독립변수인 기관별 특성이 종속변수인 생산성 변화에 미치는 영향을 분석하기 위하여 회귀분석 모형을 다음과 같이 설정한다.

본 모형은 시간 불변 독립변수인 시장 친화 수준과 통제변수인 소관 부처 유형 변수가 포함되어 있기 때문에 패널 회귀분석 고정효과모형을 활용할 수 없는 어려움이 있다.

따라서 모형의 타당성을 높이기 위하여 OLS 모형과 패널 분석의 확률효과모형(Random Effect)을 함께 분석하고 차이를 검증하고자 한다.

또한 독립변수 간의 교호 작용을 파악하기 위하여 아래와 같이 총 4개의 회귀분석 모형을 제시한다.

<표3-1 모형1 : OLS 회귀모형(단순변수)>

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1(\text{시장성(강)})_i + \beta_2(\text{시장성(중)})_i + \beta_3(\text{시장성(약)})_i + \beta_4(\text{직원수})_i + \beta_5(\text{연령})_i + \beta_6(\text{Log(지역인구)})_i + \beta_7(\text{Log(GRDP)})_i + \beta_8(\text{주무기관 유형(부·처)})_i + \beta_9(\text{주무기관 유형(실·청 등)})_i + \beta_{10}(\text{서울로부터 거리})_i + \beta_{11}(\text{이전5년 경과})_i + \beta_{12}(\text{이전5년 이내})_i + e$$

- i : **관측치** (매출액순이익률, 총자산수익률)
- **시장성(강) ~ 시장성(약) : 공공기관의 친시장화 정도를 더미변수로 조작 처리**
  (강 = 친시장형 기관, 중 = 중간 시장형 기관, 약 = 비시장형 기관)
- **직원수 : 기관 총 임직원 수 / 연령 : 기관 존속연도(측정년도-설립연도)**
- **지역인구 : 지역총인구, GRDP : 지역내 총생산**
- **주무기관 유형(부・처) ~ 주무기관 유형(실・청 등) : 소관부처 유형 더미변수**
- **이전5년 경과 ~ 이전5년 이내 : 이전년도 구분**

먼저, 모형1은 독립변수와 종속변수간의 단순 OLS 회귀분석을 위한 모형이다. 각 독립변수가 종속변수에 미치는 순수한 영향을 파악하기 위한 모델에 해당한다.

<표3-2 모형2 : OLS 회귀모형(교호작용항 포함)>

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1(\text{시장성(강)})_i + \beta_2(\text{시장성(중)})_i + \beta_3(\text{시장성(약)})_i + \beta_4(\text{직원수})_i + \beta_5(\text{연령})_i + \beta_6(\text{Log(지역인구)})_i + \beta_7(\text{Log(GRDP)})_i + \beta_8(\text{주무기관 유형(부·처)})_i + \beta_9(\text{주무기관 유형(실·청 등)})_i + \beta_{10}(\text{서울로부터 거리})_i + \beta_{11}(\text{이전5년 경과})_i + \beta_{12}(\text{이전5년 이내})_i + \beta_{13}[\text{시장성} \times \text{직원수}]_i + e$$

- i : **관측치** (매출액순이익률, 총자산수익률)
- **시장성(강) ~ 시장성(약) : 공공기관의 친시장화 정도를 더미변수로 조작 처리**
  (강 = 친시장형 기관, 중 = 중간 시장형 기관, 약 = 비시장형 기관)
- **직원수 : 기관 총 임직원 수 / 연령 : 기관 존속연도(측정년도-설립연도)**
- **지역인구 : 지역총인구, GRDP : 지역내 총생산**
- **주무기관 유형(부・처) ~ 주무기관 유형(실・청 등) : 소관부처 유형 더미변수**
- **이전5년 경과 ~ 이전5년 이내 : 이전년도 구분**
- **시장성 × 직원수 : 시장친화성 정도와 총 임직원 수의 교호작용 항**

모형2는 모형1의 단순 OLS 분석에 독립변수인 시장 친화 수준과 총 임직원의 교호작용을 추가로 확인하기 위해 제시하는 모델이다.

<표3-3 모형3 : 확률효과 회귀모형(단순변수)>

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1(\text{시장성(강)})_{it} + \beta_2(\text{시장성(중)})_{it} + \beta_3(\text{시장성(약)})_{it} + \beta_4(\text{직원수})_{it} + \beta_5(\text{연령})_{it} + \beta_6(\text{Log(지역인구)})_{it} + \beta_7(\text{Log(GRDP)})_{it} + \beta_8(\text{주무기관 유형(부·처)})_{it} + \beta_9(\text{주무기관 유형(실·청 등)})_{it} + \beta_{10}(\text{서울로부터 거리})_{it} + \beta_{11}(\text{이전5년 경과})_{it} + \beta_{12}(\text{이전5년 이내})_{it} + e$$

- i : 관측치(매출액순이익률, 총자산수익률), t : 관측년도 : 2016년 ~ 2019년
- 시장성(강) ~ 시장성(약) : 공공기관의 친시장화 정도를 더미변수로 조작 처리
(강 = 친시장형 기관, 중 = 중간 시장형 기관, 약 = 비시장형 기관)
- 직원수 : 기관 총 임직원 수 / 연령 : 기관 존속연도(측정년도-설립연도)
- 지역인구 : 지역총인구, GRDP : 지역내 총생산
- 주무기관 유형(부・처) ~ 주무기관 유형(실・청 등) : 소관부처 유형 더미변수
- 이전5년 경과 ~ 이전5년 이내 : 이전년도 구분

모형3은 독립변수인 기관의 시장 친화 수준과 규모, 존속 연도와 종속변수인 매출액순이익률, ROA 간의 관계를 확률효과모형 패널 분석을 통해 확인하기 위한 모형이다.

<표3-4 모형4 : 확률효과 회귀모형(교호작용항 포함)>

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1(\text{시장성(강)})_{it} + \beta_2(\text{시장성(중)})_{it} + \beta_3(\text{시장성(약)})_{it} + \beta_4(\text{직원수})_{it} + \beta_5(\text{연령})_{it} + \beta_6(\text{Log(지역인구)})_{it} + \beta_7(\text{Log(GRDP)})_{it} + \beta_8(\text{주무기관 유형(부·처)})_{it} + \beta_9(\text{주무기관 유형(실·청 등)})_{it} + \beta_{10}(\text{서울로부터 거리})_{it} + \beta_{11}(\text{이전5년 경과})_{it} + \beta_{12}(\text{이전5년 이내})_{it} + \beta_{13}[\text{시장성} \times \text{직원수}]_{it} + e$$

- i : 관측치(매출액순이익률, 총자산수익률)
- 시장성(강) ~ 시장성(약) : 공공기관의 친시장화 정도를 더미변수로 조작 처리
(강 = 친시장형 기관, 중 = 중간 시장형 기관, 약 = 비시장형 기관)
- 직원수 : 기관 총 임직원 수 / 연령 : 기관 존속연도(측정년도-설립연도)
- 지역인구 : 지역총인구, GRDP : 지역내 총생산
- 주무기관 유형(부・처) ~ 주무기관 유형(실・청 등) : 소관부처 유형 더미변수
- 이전5년 경과 ~ 이전5년 이내 : 이전년도 구분
- 시장성 × 직원수 : 시장친화성 정도와 총 임직원 수의 교호작용 항

마지막, 모형4는 모형3 확률효과모형에 독립변수인 시장 친화 수준과 임직원 수의 교호작용을 추가로 확인하기 위해 제시하는 모델이다.

2. 연구가설

선행연구들을 검토한 결과, 공공기관의 경영성과에 영향을 미치는 다수의 요인 중 공공기관의 규모가 주요한 요인으로 작용함을 알 수 있었다. 공공기관의 규모에는 다양한 측정지표가 활용되는데 주로 물적 자원에 해당하는 총자산 및 자본, 매출과 인적자원에 해당하는 총인원, 총 정원 등이 있다.

기존 연구들이 제시하는 시사점은 상대적으로 큰 자산과 인원을 보유한 기관들일수록 이러한 인적·물적 자원을 적재적소에 배치하고 활용함으로써 효율성과 생산성의 증대 또는 유지에 유리할 것이라는 점이었다. 장희란·박정수(2015)는 기관의 총자산 크기가 성과에 정(+)의 영향을 미친다는 결론을 도출하였으며, 정재진(2010)은 인력이 클수록 기관의 성과가 좋다는 시사점을 제시한 바 있다. 또한 장석오(2007)와 이승필(2003) 역시 기관의 규모와 성과 간의 상관관계를 입증한 바 있다.

따라서 기관의 규모는 지방 이전 이후 공공기관의 생산성 변화에도 중요한 변수로 작용했을 가능성이 크다.

즉 규모가 큰 기관일수록 물적 자원과 인적자원을 효율적으로 활용함으로써 지방 이전 이후 상대적으로 수월하게 생산성을 유지했을 것이라는 가설의 설정이 가능하다. 따라서 이를 토대로 한 본 연구의 첫 번째 가설은 다음과 같다.

가설1 : 지방이전 이후 규모가 큰 기관이 생산성에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다.

가설1-1 기관의 총인원이 많을수록 매출액순이익률에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다.

가설1-2 기관의 총인원이 많을수록 총자산수익률에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다.

한편, 기관의 유형, 사업영역과 같은 특성들 또한 사업성과에 영향을 미친다는 것이 다수의 연구에서 나타난 바 있다. 이를 위하여 기관의 지정 유형, 상장 여부, 내·외부 지배구조의 형태, 경영평가 군별 차이 등 다양한 방면의 연구가 시도된 바 있으나, 본 연구에서는 기관의 상업화, 즉 시장지향 정도에 따른 영향력을 측정하고자 한다.

기관의 소유 구조, 민간영역과의 경쟁 정도로 대변되는 시장화 수준은 상식적으로도 성과 결정에 중요한 요소로 작용할 것이다. 즉 경쟁환경으로 인해 정부보다는 시장의 통제를 받는 기관, 또는 이미 민간영역에서 사기업과 경쟁 관계를 유지하는 기관일수록 지방 이전이라는 사건으로부터 즉각적으로 적응하기 위해 노력하였을 것이다.

이는 기관의 소유 구조에서도 마찬가지로 작용하게 되는데, 기업공개가 이루어지고 시장에서의 경쟁 정도, 즉 상업성이 중요하게 작용하는 기관일수록 생산성에 큰 타격 없이 즉각적인 대응을 했을 것이다. 이와 같은 가정을 지지하는 이유는 크게 두 가지인데, 첫째, 상업성이 강한 기관은 민간영역에서 사기업들과 경쟁함으로써, 도태되지 않기 위해 다방면의 혁신 노력과 변화를 시도하려고 할 것이며, 이러한 시도가 기관의 생산성을 유지 시켜 줄 것이기 때문이다. 둘째로 기업공개가 이루어진, 즉 상장된 기관일수록 정부 이외의 자본시장으로부터 경영감시를 받게 되어, 계속하여 수익성을 지향하고 생산성 향상을 위해 노력할 것이기 때문이다

이는 앞서 기술한 박정수·홍유화(2010), Boardman and Vining(1989, 1991), 유미년(2012) 등 다수의 선행연구에서도 나타난 바 있다. 따라서 이를 토대로 한 본 연구의 두 번째 가설은 다음과 같다.

가설2 : 공공기관의 시장지향성 정도(상업화 수준)가 높을수록 지방이전 이후 기관 생산성에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다.

가설2-1 기관의 시장성이 클수록 매출액순이익률에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다.

가설2-2 기관의 시장성이 클수록 총자산수익률에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다.

기업의 성과에 영향을 미치는 주요 요인으로 거론되는 점 중 하나는 기업의 존속기간이다. 많은 연구에서 기업의 존속기간이 오래될수록 성장률과 효율성이 떨어진다는 결과를 제시한 바 있다.

따라서 존속기간이 오래된 기관일수록 지방 이전 이후 생산성에 더 큰 음(-)의 효과를 주었을 가능성이 크다. 존속기간이 높아질수록 관료화가 진행되고, 이에 따라 비효율을 초래할 수 있기 때문이다.

이 역시 앞서 제시한 Jovanovic과 Evans, 성효용 등의 연구사례에서 확인한 바 있다. 따라서 이를 토대로 한 본 연구의 세 번째 가설은 다음과 같다.

가설3 : 기관 연령이 높을수록 지방이전 후 생산성에 음(-)의 영향을 미쳤을 것이다.

가설3-1 기관의 존속기간이 클수록 매출액순이익률에 음(-)의 영향을 미쳤을 것이다.

가설3-2 기관의 존속기간이 클수록 총자산수익률에 정(-)의 영향을 미쳤을 것이다.

제2절 변수의 조작적 정의

본 논문에서 이용되는 주요 변수 중 독립변수는 지방으로 이전한 공공기관들의 규모(총 직원 수)와 시장 지향성 수준(상업화) 정도, 존속기간이고, 종속변수는 이전 후 생산성의 차이(매출액순이익률 및 자기자본순이익률의 변화)이다.

1. 독립변수

1.1 기관의 규모

규모를 측정하기 위한 요소로는 각 기관의 총직원 수를 적용하도록 한다. 이는 다양한 선행연구에서 기관의 성과에 영향을 미친다는 점이 입증된 요소들로서, 지방 이전 이후의 기관 생산성 변화에도 중요한 인자로 작용했을 가능성이 크다.

즉 기관의 규모가 클수록 지방 이전 이후 생산성 변화는 긍정적으로 작용했을 것이다.

1.2 기관의 시장 지향성 수준

기관의 시장 지향성 수준은 3단계로 범주화하여 적용하도록 한다. 이는 앞서 이야기한 데로 상업화의 정도, 즉 상장 또는 민간영역에서의 경쟁 여부 등으로 대변되는 자율성의 필요도에 따라 구분된다.

따라서 지방 이전 공공기관 중에서 상장된 기관 또는 민간영역에서 경쟁 중인 기관을 시장 지향성이 높은 기관으로 정의한다. 2020년 현재 지방으로 이전한 공공기관 중 상장된 기관은 한국전력공사, 한국가스공사, 한전KPS, 한국전력기술 등이며 민간부문과 경쟁 중인 것으로 파악된 공공기관은 다음과 같다.

<표3-5 민간영역에서 경쟁 중인 공공기관 현황>

구 분	내 용
한국광물자원공사	해외자원개발을 위한 직접 투자 사업이 민간사업과 중복
한국석유공사	해외 유전개발 사업이 민간사업과 중복
대한석탄공사	민영 탄광 사업자와 사업영역 중복 및 경쟁
한국도로공사	민자 고속도로 사업자와 경쟁
한국수자원공사	단지 사업은 민간부문, 수도 사업은 다국적 사업자와 경쟁
대한주택공사	일반주택 분양사업이 민간건설사업자와 경쟁
한국토지주택공사	택지개발사업이 민간부문과 경쟁
한국철도공사	자회사 및 출자회사가 담당하고 있는 사업영역이 민간부문과 중복 또는 경쟁(광고 대행, 역세권 개발, 물류업 등)
한국감정원	담보·경매·일반거래 감정평가 등이 민간부문 감정평가사업자와 경쟁
한국관광공사	면세점, 골프장, 관광 단지 개발 사업이 민간부문과 경쟁·중복

출처 : 전국경제인연합회(2009)

한편, 현재의 공공기관 지정 유형은 자산규모, 자체 수입 비중에 따라서 '공기업', '준 정부기관', '기타 공공기관'으로 분류되는데, 이렇게 분류한 이면에는 업무 특성이 작용한다. 즉, 업무 특성을 기준으로 '상업성'이 높은 기관일수록 '공기업'이란 이름으로, '공공성'이 높은 기관일수록 기타 공공기관으로 분류된다. (김준기, 공기업 정책론 2014).

이 중에서 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관으로서 공기업은 자체 수입이 총수입의 50% 이상인 기관, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정된다.

이와 같은 바에서 나타나듯, 공공기관이 수행하는 역할과 기능은 민간기업 속성뿐 아니라, 국가 재정과 업무 등 공공조직의 특성을

동시에 가지면서 다양한 영역에서 나타난다. (김준기, 공기업 정책론 2014).

다시 말해, 공기업과 준 정부조직은 업무의 특성상 경영의 자율성이 어느 정도 보장되어야 하는 분류군에 속한다고 말할 수 있다.

이를 준용하여 본 연구에서는 공공기관 지정 유형 상의 공공기관 중에서 상기 시장 지향성이 높은 공공기관을 제외한 지방 이전 공기업과 준 정부기관을 시장 지향성이 중간인 기관으로 설정하고, 나머지의 지방 이전 기타 공공기관을 시장 지향성이 낮은 기관으로 설정한다.

1.3 기관의 존속기간

기관의 존속기간은 측정연도에서 설립연도를 차감한 값으로 적용한다. 기관의 존속기간 역시 성장과 성과에 주요한 영향을 주는 요소로서 다수의 선행연구에서 다루어진 변수 중 하나이다.

따라서 지방 이전 이후 각 공공기관의 생산성 차이에도 주요한 인자로 영향을 미쳤을 가능성이 크다.

2. 종속변수

일반적으로 기업의 운영 효율성을 판단하는 지표로는 매출액순이익률, 총자산수익률 등이 활용된다. 매출액순이익률은 매출액 한 단위가 창출하는 순이익을 의미하며, 지표가 낮을수록 비효율적인 경영이 이루어졌음을 의미한다. 총자산수익률은 기업이 보유하고 있는 자산을 얼마나 효율적으로 이용하는지 나타내는 지표로서 마찬가지로 기업의 경영 효율성을 보여준다. 따라서 본 연구는 매출액순이익률과 총자산이익률을 종속변수로 하여 지방 이전 이후 각 기관 생산성의 차이를 측정하도록 한다.

3. 통제변수

공공기관의 성과에 영향을 미치는 요인에 관하여는 다양한 연구가 시도되었는데, 여기에는 본 연구의 주 관심 사항인 기관의 규모와 특성 외에도 환경적 특성과 기관 개별적인 고유의 특성들이 있다. 환경적 특성은 주로 국민총생산(GDP), 재정자립도, 인구수 등 기관이 통제할 수 없는 환경적 요인이고, 기관 고유의 특성은 기관을 주관하고 있는 정부 소관 부처의 유형, 산업적 특성(SOC, 제조, 서비스, 진흥) 등이 있다.

본 연구는 기관의 규모(총자산, 총인원)와 특성(시장 지향성), 존속기간에 따른 지방 이전 이후의 생산성 차이 분석에 초점을 맞추고자 한다. 따라서, 기존 연구사례들을 활용하여 해당 기관이 소재한 지역의 지역 내 총생산(GRDP)과 인구를 환경적인 통제변수로 적용하고, 기관의 소관 부처 유형과 서울로부터의 거리를 기관 특성에 따른 통제변수로 활용한다. 소관 부처 유형은 기획 및 통제기능을 보유하고 있는 부·처 단위의 정부 기관과 그 외의 기관을 나누어 적용하도록 한다.

또한 기관마다 서로 다른 이전 시기를 통제하기 위하여 이전 후 5년이 경과한 기관, 이전 5년 미만 기관을 구분하여 변수로 활용하도록 한다.

제4장 실증분석 결과

제1절 기초통계량 분석

본 연구의 실증분석에 사용된 각 변수를 대상으로 전체 분석 기간에 대하여 기술적 통계를 확인하였다. 대상 기관은 2013년부터 2015년까지 이전을 한 공공기관들이며, 성과에 대한 관측 기간은 2016년부터 2019년까지로 설정하였다.

우선, 종속변수인 지방 이전 공공기관의 연도별 매출액순이익률과 총자산수익률(ROA)의 기술 통계량은 <표4-1>과 같다.

<표4-1 이전 공공기관의 연도별 종속변수 기술 통계>

구 분	2016		2017		2018		2019	
	평균	편차	평균	편차	평균	편차	평균	편차
매 출 액 순이익률	-1.67	41.16	-1.85	28.73	-1.77	23.80	-3.27	29.67
R O A	0.28	10.18	-0.13	6.29	0.29	6.28	0.50	8.46

매출액순이익률은 -1.67과 -3.27 사이에서 안정적인 분포를 보이고 있으며, 총자산수익률(ROA) 역시 -0.13에서 0.50까지 완만한 분포를 띄고 있는 모습이다. 수익성과 공공성을 모두 추구하는 공공기관의 특성에 따라 두 지표 모두 연도별로 큰 폭의 변화가 없는 모습을 보여주고 있다.

두 번째로 독립변수인 각 기관의 규모를 나타내는 매출액과 자산, 총 임직원 기술 통계량 정보는 다음과 같다.

<표4-2 이전 공공기관의 연도별 독립변수 기술 통계>

구 분	2016			2017			2018			2019		
	최소	최대	평균 (SD)	최소	최대	평균 (SD)	최소	최대	평균 (SD)	최소	최대	평균 (SD)
직원수 (명)	34	21,449	1,801 (32)	34	22,125	1,912 (34)	46	22,706	2,065 (36)	46	23,331	2,183 (38)
존속기간 (년)	1	111	27.64 (18.41)	2	112	28.64 (18.41)	3	113	29.64 (18.41)	4	114	30.64 (18.41)

총임직원 수는 2019년 기준으로 최소 46명에서 최대 23,331명의

편차를 보이고 있으며 평균 2,183명, 표준편차 38을 나타내고 있다.

존속기간은 2019년 기준으로 최소 4년에서 최대 114년까지 넓은 분포를 보인다. 평균 존속기간은 30.64년 표준편차는 18.41년이다.

전반적으로 기관의 규모로 대변되는 직원 수는 증가하는 추세를 보이고 있으며, 각 기관 간 편차 또한 증대되는 모습을 보인다. 이는 시간의 경과에 따라 각 공공기관의 업무영역이 양적, 횡적으로 늘어나게 된 데서 기인하고, 그에 따라 직원의 숫자도 함께 증가하였을 것이라고 추정된다.

독립변수 중 또 하나인 각 기관의 시장 친화 수준과 통제변수인 소관 부처의 유형 변수에 대한 빈도분석 결과는 다음과 같다.

<표4-3 시장 친화 수준 및 소관 부처 유형 통계>

(단위 : 개, %)

시장성						소관부처 유형			
강		중		하		부·처		기타	
빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
30	40.5	33	44.6	11	14.9	51	68.9	23	31.1

시장 친화 수준은 공공기관이 민간영역에서 사기업과 경쟁하는 정도와 시장에 공개된 수준을 기준으로, 시장에 공개되거나 민간과 경쟁 중인 기관은 시장성(강), 이를 제외한 공기업과 준시장형 기관은 시장성(중), 기타 공공기관은 시장성(약)으로 구분하였다.

그 결과 시장성이 높은 기관은 전체 74개 기관 중 30개로써 40.5%를 나타냈으며, 시장성이 중간수준인 기관은 33개로 44.6%, 마지막으로 시장성이 낮은 기관은 11개로 14.9%를 나타냈다.

소관 부처 유형은 공공기관을 주관하고 있는 정부 조직 중 기획 및 통제기능이 있는 부처와 단순 집행기능을 담당하는 기타 기관으로 구분하였다.

그 결과 부처에 속하는 정부 조직은 전체 74개 중 51개로써 68.9%를 차지하였고, 그 외 기타조직은 23개로써 31.1%를 나타내었다.

이전 공공기관의 특성과 생산성과의 관계를 파악하기 위한 통제변수들은 GRDP, 이전지역의 인구, 서울로부터의 거리로 구분하였으며, 이에 관한 기술 통계량은 다음과 같다.

<표4-4 이전 공공기관 통제변수 기술 통계>

구 분	최소값	최대값	평균	SD
GRDP (억원)	17,274	114,744	59,004	22,407
인 구 (명)	63,453.2	651,548.2	266,365.8	128,908.7
거 리 (km)	113	403	248.15	105.74

지역 내 총생산을 의미하는 GRDP는 최소 17,274억 원에서부터 최대 114,744억 원까지 분포를 보이고 있으며, 평균은 59,004억 원, 표준편차는 22,407억 원을 나타내고 있다.

인구는 공공기관이 이전한 최소 자치단체 기준으로 파악하였으며, 최소 63,452명에서 최대 651,548명의 분포를 보인다. 평균 인구는 266,365명이고 표준편차는 128,908명을 나타내고 있다.

거리는 공공기관이 이전한 소재지로부터 서울까지의 거리를 의미한다. 최소 113km에서 최대 403km까지 분포하고 있으며, 평균적인 거리는 248.15km, 표준편차는 105.74km를 나타내고 있다.

제2절 회귀분석 결과

1. 기관 규모 및 특성이 매출액순이익률에 미치는 영향

기관의 규모와 특성 등이 매출액순이익률에 미치는 영향을 분석하기 위하여 회귀분석을 실시한 결과는 다음과 같다.

앞서 제시한 바와 같이 본 연구의 주요 관심 변수 중 하나인 기관의 시장 친화 수준, 즉 시장성의 정도는 연도의 흐름과 관계없이 같은 값을 갖는 시간 불변 변수에 해당한다. 따라서 본 변수를 포함한 체 패널 회귀분석 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 수행하기에는 어려움이 존재한다. 따라서 OLS 회귀분석과 확률효과모형 기반의 패널 분석을 시행하고, 모형별로 순수 독립변수의 효과와 변수간 교호작용의 효과를 검증함으로써 타당성을 높이고자 하였다.

모형(1)은 순수한 독립변수들과 종속변수인 매출액순이익률의 관계를 OSL 회귀모형에 따라 분석한 결과이다. 분석 결과를 보면 R-squared 값은 0.2373으로 전체의 약 23.7% 설명력을 갖고 있다.

기관의 규모로 대변되는 종업원 수는 매출액순이익률과 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 종업원이 1명 증가할 때 매출액순이익률은 약 0.02씩 증가하게 되며, 이는 신뢰수준 99%에서 유의한 것으로 나타났다. 이는 기존에 기관의 규모와 성과 간의 관계를 분석한 다수의 연구 결과와 일치하며, 기관의 총인원 규모가 수익성에 정(+)의 효과를 미친다는 것을 다시 한 번 검증할 수 있었다.

<표4-5 독립변수와 매출액순이익률 모형별 회귀분석 결과>

	(1) OLS (순수변수)	(2) OLS (교호작용)	(3) 확률효과모형 (순수변수)	(4) 확률효과모형 (교호작용)
직 원 수	.002***	.003**	.002**	.003**
	(.001)	(.001)	(.001)	(.001)
1 시장성(강)				
2. 시장성(중)	34.198***	32.439**	34.246***	33.479**
	(11.988)	(14.134)	(10.609)	(14.084)
3. 시장성(약)	34.317***	40.635***	34.287***	42.039***
	(10.756)	(14.078)	(8.803)	(11.863)
연령(존속기간)	-.044	-.187*	-.064	-.199
	(.066)	(.102)	(.172)	(.215)
Log GRDP	34.499***	28.991***	28.285	23.983
	(7.649)	(6.289)	(17.554)	(17.926)
Log 지역인구	-21.009***	-16.326***	-17.035*	-12.973
	(5.064)	(4.402)	(9.821)	(10.332)
1 주무기관 유형 (부·처)				
2. 주무기관 유형 (실·청 등)	-3.496*	-6.314**	-3.61	-6.214
	(2.109)	(2.966)	(7.502)	(8.235)
거리(서울로부터)	.121***	.098***	.106**	.085*
	(.027)	(.026)	(.048)	(.05)
이전구분(5년이내)	-1.425	-.944	-1.936	-1.193
	(4.515)	(4.472)	(6.631)	(6.596)
1.시장성(강)×직원수				
2.시장성(중)×직원수		.007**		.006
		(.003)		(.008)
3.시장성(약)×직원수		-.002**		-.003
		(.001)		(.002)
_cons	-336.684***	-299.94***	-284.818	-260.848
	(75.659)	(62.466)	(187.017)	(186.563)
Observations	296	296	296	296
R^2	0.2373	0.2565	0.2364	.0.2558

Standard errors are in parentheses
**** p<.01, ** p<.05, * p<.1*

기관의 시장 친화 수준은 0.01%의 유의수준에서 시장성이 강한 기관보다 시장성이 중간인 기관과 약한 기관이 각각 34.198과 34,317 높은 것으로 나타났다. 이 결과를 해석해 보면 시장성이 약할수록 매출액순이익률이 오히려 높은 것으로 풀이되는데, 이는 기관의 소유구조와 시장 경쟁성에 관한 연구들과 반대의 결과를 나타내고 있다.

즉 시장 친화 수준이 강한 기관이 시장성과 경쟁력을 기반으로 생산성에 즉각적으로 적응한 것보다는, 그동안 수도권에서 활용 가능하였던 인적·물적 인프라를 사용할 수 없게 됨에 따라 생산성이 오히려 낮게 나타난 것으로 추정할 수 있다.

이는 기존의 기업입지와 관련하여 Mashall(1980)의 산업입지론과 M. Porter의 다이아몬드 이론이 오히려 적합하다는 것으로 풀이된다. 즉 상업성이 강한 기관들이 지방으로 이전함에 따라 이전 전에 누리던 각종 네트워크와 정보, 인프라 등을 상실함으로써 수익성에 악영향을 미쳤을 것이라는 추론이다.

또 하나의 관심 변수 중 하나인 기관의 연령, 즉 존속기간은 선행연구들의 결과와 마찬가지로 수익성에 음(-)의 영향을 나타내었으나, 통계적으로 유의하게 나타나지는 않았다.

모형(2)은 모형(1)의 OLS 회귀분석 모형에 기관의 규모와 시장 친화 수준 간 교호 작용 항을 추가한 모형이다. 먼저 R-squared 값은 0.2565로 전체의 약 25.6% 설명력을 갖고 있다.

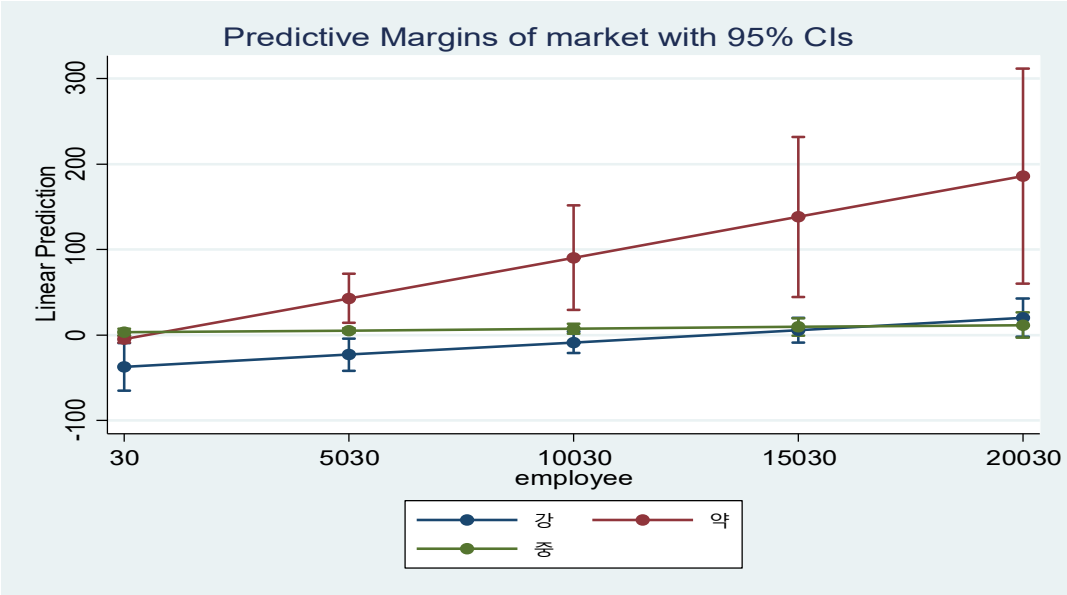
기관의 규모효과는 모형(1)과 마찬가지로 정(+)의 영향을 나타내는 것으로 나타났다. 즉 종업원이 1 증가할 때 기관의 매출액순이익률은 0.03씩 증가하는 것으로 나타났으며 5% 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

기관의 시장 친화 수준에 따른 매출액순이익률과의 관계도

모형(1)과 마찬가지로 1%의 유의수준에서 시장성이 약한 기관이 오히려 매출액순이익률이 높은 것으로 나타났다. 존속기간은 통계적으로 유의하지는 않았으나 존속기간이 클수록 매출액순이익률에 부정적(-)인 방향으로 작용함을 보여준다.

한편 앞서 기술한 바와 같이 본 모형(2)에서는 기관의 규모와 시장 친화성 수준의 교호 작용 항을 또 다른 변수로 적용하였다. 그 결과를 해석해 보면 시장성이 중간인 기관이 시장성이 강한 기관보다 총인원 수로 인한 정(+)의 영향이 0.007 더 높으며, 시장성이 약한 기관은 시장성이 강한 기관보다 총인원 수로 인한 규모효과가 0.002 낮은 것으로 풀이된다. 이는 모형(1)에서 제시한 바와 같이 시장성이 강한 기관이 기존 인프라와 정보를 사용할 수 없게 됨에 따라 효율성을 상실함으로써 인원 증가가 오히려 낮게 나오는 것으로 해석된다. 반면 시장성이 중간인 기관들은 기금관리나 위탁집행과 같은 정형적인 업무를 수행함에 따라 상대적으로 경쟁력과 효율성 상실의 피해를 덜 보는 것으로 풀이된다. 이와 같은 기관의 규모와 시장성의 교호작용에 따른 매출액순이익률의 변화를 그래프로 나타내면 그림 4-1과 같다.

<그림4-1 규모·시장성 교호작용과 매출액순이익률의 관계>



모형(3)은 독립변수들과 매출액순이익률의 관계를 확률효과 모형(Random Effect Model)을 통해 분석한 결과이다. R-squared 값은 0.2364로 전체의 약 23.6% 설명력을 갖고 있다.

기관의 규모효과를 보게 되면 5%의 유의수준에서 기관의 총인원 수가 매출액순이익률에 긍정적(+)인 작용을 하게 됨을 알 수 있다. 인원수가 1 증가할 때마다 매출액순이익률은 약 0.002씩 증가하게 됨을 보여주고 있다.

기관의 시장 친화 수준 역시 모형(1)과 모형(2)에서와 마찬가지로 시장성이 낮을수록 매출액순이익률이 높음을 보여주고 있으며 1% 수준에서 유의함을 알 수 있다.

기관의 존속기간은 매출액순이익률과 음(-)의 관계 방향을 보여주고 있으나, 통계적으로 유의하지는 않았다.

마지막으로 모형(4)은 모형(3)의 확률효과모형(Random Effect Model)에 기관의 규모와 시장 친화 수준 간 교호 작용 항을 추가한 모형이다. R-squared 값은 0.2558로 전체의 약 25.5% 설명력을 갖고 있다.

규모효과는 모형(1), 모형(2), 모형(3)과 마찬가지로 매출액순이익률에 정(+)의 효과를 나타내고 있으며 5% 수준에서 유의함을 확인할 수 있다. 총 임직원이 1 증가할 때마다 매출액순이익률은 약 0.003씩 증가하는 것으로 나타난다.

모형(1)에서 모형(4)까지 회귀분석을 실시한 결과, 분석모형 모두에서 기관의 규모(총인원)가 매출액순이익률에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 기존 선행연구인 장희란·박정수(2015)와 장석오(2007) 등의 연구 결과를 지지하는 내용이다. 즉 인원 규모가 큰

기관은 상대적으로 풍부한 인적자원을 적재적소에 배치·활용함으로써 기관의 생산성을 높일 수 있었다고 생각된다. 따라서 가설 1-1로 제시하였던 **"기관의 총인원이 많을수록 매출액순이익률에 정(+)의 영향을 미칠 것이다"라**는 유의미함을 확인할 수 있었다.

한편, 기관의 시장 친화 수준 또한 4개의 모형 모두에서 매출액순이익률에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 본 연구에서 제시했던 가설과는 정반대로, 기관의 시장성이 클수록 매출액순이익률은 떨어지는 것으로 도출되었다. 이는 앞서 기술하였듯이 시장성이 높은 기관이 지방 이전에 즉각적으로 대응한다는 것보다는 지방 이전으로 인한 인적·물적 인프라와 네트워크 상실 등의 영향이 더 큰 것으로 풀이된다. 따라서 가설 2-1로 제시하였던 **"기관의 시장성이 클수록 매출액순이익률에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다."라**는 가설은 반대의 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

마지막으로 기간의 존속기간은 선행연구의 결과와 유사하게 매출액순이익률에 음(-)의 영향을 미치는 방향으로 작용하였으나, 유의한 효과를 나타내지는 못하였다. 따라서 가설 3-1로 제시하였던 **"기관의 존속기간이 클수록 매출액순이익률에 음(-)의 영향을 미쳤을 것이다."라**는 가설은 기각되었다. 이상의 결과를 토대로 가설검증 결과를 정리하면 다음과 같다.

<표4-6 매출액순이익률 관련 가설검증결과 정리>

구분	내 용	검증결과
1-1	기관의 총인원이 많을수록 매출액순이익률에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다.	채택
2-1	기관의 시장성이 높을수록 매출액순이익률에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다.	반대 결과
3-1	기관의 존속기간이 클수록 매출액순이익률에 음(-)의 영향을 미쳤을 것이다.	기각

2. 기관 규모 및 특성이 총자산수익률(ROA)에 미치는 영향

기관의 규모와 특성 등이 총자산수익률에 미치는 영향을 분석하기 위하여 회귀분석을 실시한 결과는 다음과 같다.

앞서 제시한 바와 같이 본 연구의 주요 관심 변수 중 하나인 기관의 시장 친화 수준, 즉 시장성의 정도는 연도의 흐름과 관계없이 같은 값을 갖는 시간 불변 변수에 해당한다. 따라서 본 변수를 포함한 체 패널 회귀분석 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 수행하기에는 어려움이 존재한다. 따라서 OLS 회귀분석과 확률효과모형 기반의 패널 분석을 시행하고, 모형별로 순수 독립변수의 효과와 변수 간 교호 작용의 효과를 검증함으로써 타당성을 높이도록 한다.

모형(1)은 순수한 독립변수들과 종속변수인 총자산수익률의 관계를 OSL 회귀모형에 따라 분석한 결과이다. 분석 결과를 보면 R-squared 값은 0.0613으로 전체의 약 6.1% 설명력을 갖고 있다.

기관의 규모는 총자산수익률에 유의미한 결과를 갖지 않는 것으로 나타났으며, 기관의 시장 친화 수준과 존속 연도 역시 5% 유의수준에서 유의미한 영향을 나타내지 못하였다. 다만 통제변수로 적용하였던 기관 소재 지역의 총인구와 GRDP가 총자산수익률에 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 갖는 것으로 드러났다. 이는 해당 지역의 인구와 GRDP가 높을수록 자산 활용 효율성이 높아진다는 것으로 풀이된다. 즉 소재 지역의 재정적·인적 규모가 클수록 자산의 효율적인 활용이 가능해져 자산 대비 수익률이 높아진다는 것으로 이해된다. 통제변수 중 하나인 수도권으로부터 소재지까지의 거리 또한 유의미한 영향력을 갖는 것으로 나타났는데, 거리가 1km 늘어날수록 총자산수익률은 오히려 0.024씩 늘어나는 것으로 나타났다. 이는 상대적으로 높은 수익성을 보유하고 있는 공기업형 기관들이 상대적으로 거리가 먼 호남권과 영남권에 주로 분포하기 때문인 점으로 풀이된다.

<표4-7 독립변수와 총자산수익률(ROA) 모형별 회귀분석 결과>

	(1)	(2)	(3)	(4)
	OLS (순수변수)	**OLS** (교호작용)	확률효과모형 (순수변수)	확률효과모형 (교호작용)
직 원 수	0	0	0	0
	(0)	(0)	(0)	(0)
1 시장성(강)				
2. 시장성(중)	2.717*	3.019	2.771	3.329
	(1.641)	(2.298)	(2.401)	(3.28)
3. 시장성(약)	1.794	3.244	1.826	3.796
	(1.431)	(1.981)	(1.989)	(2.762)
연령(존속기간)	.007	-.01	.004	-.015
	(.022)	(.035)	(.039)	(.05)
Log GRDP	5.884**	4.735*	4.212	2.771
	(2.709)	(2.71)	(4.206)	(4.395)
Log 지역인구	-3.379**	-2.434	-2.304	-1.108
	(1.46)	(1.559)	(2.398)	(2.586)
1 주무기관 유형 (부·처)				
2. 주무기관 유형 (실·청 등)	2.385*	2.132	2.369	2.112
	(1.286)	(1.428)	(1.691)	(1.895)
거리(서울로부터)	.024***	.02***	.02*	.015
	(.007)	(.007)	(.011)	(.012)
이전구분(5년이내)	-.938	-.844	-1.061	-.928
	(1.146)	(1.155)	(1.498)	(1.513)
1.시장성(강)×직원수				
2.시장성(중)×직원수		.001		.001
		(.001)		(.002)
3.시장성(약)×직원수		0		-.001
		(0)		(0)
_cons	-58.811**	-51.69*	-45.049	-36.445
	(29.44)	(28.867)	(43.707)	(44.423)
Observations	296	296	296	296
R^2	0.0613	0.0692	0.0601	0.0675

Standard errors are in parentheses

**** p<.01, ** p<.05, * p<.1*

모형(2)은 모형(1)의 OLS 회귀분석 모형에 기관의 규모와 시장 친화 수준 간 교호 작용 항을 추가한 모형이다. 먼저 R-squared 값은 0.0692로 전체의 약 6.9% 설명력을 갖고 있다.

모형(2) 역시 모형(1)과 마찬가지로 기관의 규모(총인원)와 시장 친화성 수준, 존속기간 모두 총자산수익률(ROA)에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다만 통제변수로 적용했던 해당 기관의 소재지로부터 수도권까지의 거리만이 유의미한 영향을 갖는 것으로 드러났고, 거리가 1km 늘어날수록 ROA가 0.02씩 늘어나는 것으로 도출되었다.

매출액순이익률과의 관계에서는 유의미하게 작용하였던 기관 규모와 시장 친화 수준의 교호 작용 항 또한 총자산수익률(ROA)과의 관계에서는 유의미한 결과를 찾을 수 없었다.

모형(3)은 독립변수들과 총자산수익률(ROA)의 관계를 확률효과 모형(Random Effect Model)을 통해 분석한 결과이다. R-squared 값은 0.0601로 전체의 약 6.0% 설명력을 갖고 있다.

독립변수들과 종속변수와의 관계를 패널 회귀분석을 통해 검증하였으나 규모, 시장 친화 수준, 존속 연도 모두 총자산수익률(ROA)과 유의미한 관계가 나타나지 않았다.

마지막으로 모형(4)은 모형(3)의 확률효과모형(Random Effect Model)에 기관의 규모와 시장 친화 수준 간 교호 작용 항을 추가한 모형이다. R-squared 값은 0.0675로 전체의 약 6.7% 설명력을 갖고 있다.

모형(4) 역시 여타 모형들과 마찬가지로 독립변수들과 종속변수의 유의미한 관계는 나타나지 않았다. 기관 규모와 시장 친화 수준의 교호 작용 항 또한 총자산수익률(ROA)과의 관계에서는 유의미한 결과를

찾지 못하였다.

모형(1)에서 모형(4)까지 회귀분석을 실시한 결과, 분석모형 모두에서 독립변수인 기관의 규모(총인원), 시장 친화 수준, 존속 년도 모두 총자산수익률(ROA)에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

이는 총자산수익률이 매출액순이익률과는 다르게 기관의 영업실적과 재무구조 모두를 포함하는 지표이기 때문으로 추정된다. 재무구조의 경우 민간기업과 달리 공공기관은 자본과 부채의 구조 결정 여부를 정부의 정치적 판단과 환경에 따라 행한다. 따라서 경영상황과 거시경제적 환경 등 시장 상황에 따라 재무구조를 변동하는 민간기업과는 다른 모습을 보이는 것으로 추정된다.

이에 따라 기관의 총자산수익률(ROA)과 관련하여 설정하였던 가설들은 모두 기각된 것으로 드러났다.

<표4-8 총자산수익률(ROA) 관련 가설검증 결과 정리>

구분	내 용	검증 결과
1-2	기관의 총인원이 많을수록 총자산수익률에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다.	기각
2-2	기관의 시장성이 높을수록 총자산수익률에 정(+)의 영향을 미쳤을 것이다.	기각
3-2	기관의 존속기간이 클수록 총자산수익률에 음(-)의 영향을 미쳤을 것이다.	기각

제5장 결　　론

제1절 요약 및 연구의 시사점

본 연구는 공공기관 본사가 이전한 후 각 공공기관의 규모 및 특성에 따라 실제로 생산성에 차이가 발생하는지 실증적으로 분석하여 어떠한 요소들이 기관의 효율에 영향을 주는지 분석하였다.

본 논문의 분석 대상은 공공기관 지방 이전계획에 따라 2013년에서 2015년에 지방으로 이전한 74개 공공기관들이다. 실증분석에 이용한 자료는 2016년에서 2019년까지 총 4년간의 자료이며, 성과측정을 위한 종속변수로는 매출액순이익률 및 총자산수익률(ROA)을 적용하였다. 독립변수로는 기관의 규모로 대변되는 총인원과 기관의 시장 친화 수준, 존속기간을 사용했으며, 통제변수로는 해당 기관 소재지의 총인구, GRDP, 소재지로부터 서울까지의 거리와 소관 부처 유형, 이전 연도 구분을 적용하였다. 가설을 검증하기 위하여 OLS 회귀분석과 패널분석의 확률효과모형(Random Effect Model)을 사용하였고, 여기에 독립변수 간의 교호 작용 항을 추가하여 타당성을 높이고자 하였다.

본 논문의 연구 결과 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 공공기관의 지방 이전 이후 기관의 규모로 대변되는 총인원은 매출액순이익률에 유의미한 영향을 갖는 것으로 나타났다. 이는 단순히 인원이 많을수록 수익이 크다는 개념과는 다르게 효율의 개념, 즉 생산성에서 차이를 보인다고 풀이할 수 있다. 이와 같은 결과는 기관의 규모와 성과 간의 관계에 대해 분석한 박정수·장희란(2015), 정재진(2010), 장석오(2007) 및 이승필(2003)의 연구 결과를 지지한다.

상대적으로 인적자원이 풍부한 기관은 해당 인원을 적재적소에 배치함으로써 경영의 효율을 높이고 생산성을 증대시킨다는 결론에 도달할 수 있다. 이로써 지방 이전 이후에도 상대적으로 많은 인원을 보유한 기관들이 높은 생산성을 갖는다는 것을 재차 확인할 수 있었다.

둘째, 기관의 시장 친화 수준, 즉 시장성이 높은 기관들이 지방 이전 이후 생산성이 더 낮은 것으로 확인되었다. 본 연구에서는 시장성이 높은 기관들이 지방 이전 이후에도 더 높은 생산성을 가질 것이라고 가설을 세운 바 있다. 소유권이 대중에 분산되거나 시장에서 민간 기업들과 경쟁 중인 기관들이 이전 이후에도 도태되지 않기 위해 다방면의 혁신 노력과 변화를 시도할 것이고, 이러한 시도의 결과가 생산성을 유지시킬 것이라고 추론했기 때문이다. 그러나 실증연구 분석 결과 가설과는 정반대의 결과가 도출되었다.

이는 시장성이 높은 기관들이 환경변화에 도태되지 않기 위해 다방면의 혁신 노력을 기울임으로써 얻는 효과보다는 수도권으로부터 지방으로 이전함에 따라 그동안 누리던 인적·물적 인프라와 네트워크, 각종 정보 활용의 이점을 잃게 되면서 발생한 손실로 인해 수익성이 오히려 더 떨어지게 되었다는 것으로 풀이된다.

이는 Mashall(1980)의 『신산업지구 이론』과 M.Porter(1998)의 『클러스터 이론』의 이론을 지지하는 결과다. 직접적으로 연관이 없는 이종 기관이라 할지라도 수도권에 위치함으로써 얻는 외부경제효과들과 인근 기업들과의 협력, 각종 조사비용의 절감 등이 이전 전에 큰 이점으로 작용했던 것으로 추정된다. 이와 같은 원리는 기관 규모와 시장성의 교호작용에도 함께 작용한 것으로 생각된다. 시장성이 낮은 기관들일수록 인력 효과가 높았고, 시장성이 높은 기관은 오히려 인력 효과가 떨어지는 것으로 나타났기 때문이다. 이 역시 시장성이 높은

기관들의 지방 이전 이후 효율성 하락이 인원의 규모효과를 더 크게 상쇄시키기 때문이었던 것으로 추정된다. 이에 반해 시장성이 약하고 본연의 업무를 수행하는 기관들은 상대적으로 효율성 하락이 낮아 인원의 규모효과를 더 강하게 받는 것으로 판단된다.

셋째, 기관의 존속기간은 선행연구들과 같은 맥락으로 매출액순이익률에 음(-)의 영향을 주는 방향으로 작용하였으나 유의미한 결과를 나타내지는 못하였다. Jovanovic의 『기업 성장이론』과 Evans의 연구에 따르면 기업의 연륜이 높을수록 성장성과 효율이 떨어지는 점으로 나타나 바 있다. 그러나, 공공기관 지방 이전 이후 생산성과 관련해서는 유의미한 차이를 나타내지는 않았다. 이는 기존 선행연구들이 주로 제조 기업을 대상으로 시행되었으며, 이를 공공기관 대상으로 적용할 경우는 유효하지 않을 수 있다는 것으로 해석된다.

넷째, 이전 공공기관의 생산성 측정을 위하여 활용한 종속변수 중 매출액순이익률은 독립변수들과 상당 부분 유의미한 관계가 나타났으나, 총자산수익률(ROA)에서는 어떠한 유의미성도 찾을 수 없었다.

이는 앞서 이야기한 바와 같이 총자산수익률이 기관의 경영성과 부문과 재무구조 부문 모두를 아우르는 지표이기 때문인 점으로 풀이된다.

특히, 이 중에서 공공기관의 재무구조 부문은 민간기업과 달리 소관 부처와 정부의 정치적 판단에 따라서 변경이 이루어지기 때문에 공공기관의 순수한 생산성을 설명하지 못한 것으로 풀이된다.

공공기관이 지방으로 이전한 지 올해로 7년째가 되었다. 지방 이전

이후 상당 기간이 경과 한 현재 시점에서 이전성과에 대한 면밀한 평가와 이전 효과 극대화를 위한 주체별 실행전략 점검이 필요하다.

본 연구에서는 기관의 규모와 성향 등 일부 특성에 대해서만 차이를 검증하였음에도, 기관 특성별로 생산성에 차이가 나타났다. 다양한 후속 연구를 통해 기관의 적응상황에 대한 모니터링이 필요하다는 대목이다.

그러나 국내외 이전사례와 선행연구에서 거론하였듯이, 이전성과에 대한 평가와 연구는 아직도 이전지역에 미치는 영향에 국한되어 있다. 성공적인 지방 이전 추진을 위해서는 일률적인 종합계획과 추진동력, 그리고 지역에 미치는 영향도 중요하지만, 이전한 기관의 성과를 주기적으로 점검하고 개선대책을 마련하는 사후관리도 중요하다.

현재, 미디어와 뉴스 등 언론을 통해 추가적인 공공기관 지방 이전이 거론되고 있다. 추후 이루어지는 공공기관 지방 이전에서는 이런 부분을 고려하여, 이전계획뿐 아니라 사후관리까지 포괄하는 종합적인 계획이 필요하다고 생각된다. 또한 이전 대상과 지역 선정에서도 기관의 특성을 반영한 전략적인 접근이 중요하다.

제2절 연구의 한계 및 향후 과제

우선, 본 연구는 2013년에서 2015년 사이에 지방으로 이전한 공공기관을 대상으로 2016년부터 2019년까지의 성과를 측정하였다. 그러나, 공공기관의 이전 효과를 분석하는 가장 효과적인 방법은 각 이전기관의 이전 전 성과와 이전 후의 성과를 패널분석으로 검증하는 방법이다. 패널자료를 기반으로 이전 전과 이전 후의 생산성 차이를 비교하고 매개변수를 통하여 어떠한 요인들이 이러한 결과에 영향을 미쳤는지 분석하는 방법이 가장 효과적일 것이라고 판단된다.

본 논문은 2013년에서 2015년에 지방 이전을 시행한 약 80여 개 공공기관을 대상으로, 공공기관 알리오(ALIO) 시스템을 통해 DATA를 취득하여 연구를 진행하였으나, 2015년 이전에 대한 데이터는 자료 확보에 어려움이 있었기 때문에, 지방 이전 사후 생산성의 유형별 차이에 주력하였다.

추후 에는 소규모 기관을 대상으로 하더라도, 이전 전의 성과에 대한 DATA까지 충분히 입수하여 면밀한 전후 인과관계 검증이 필요하다.

또한 본 연구에서 제시한 독립변수에는 시간 불변 변수들이 포함되어 있어 패널 회귀분석 고정효과모형(Fixed Effect Model)을 활용하지 못하고 확률효과모형(Random Effect Model)과 OLS 회귀분석을 함께 시행함으로써 검증 타당성을 보완하였다. 다수의 분석 모델을 상호 비교함으로써 타당성을 높이는 방법도 괜찮을 수 있으나, 연구모델에 적합한 패널 모형을 적용함으로써 일관성을 유지할 필요가 있다고 생각된다.

추후 연구에서는 이러한 점들을 고려하여, 변수를 선정하고 이에 적합한 분석 방법을 설정한다면, 보다 신뢰성 있고 일관성 있는 분석이 가능할 것이다.

둘째로, 공공기관의 성과에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수들을 포괄적으로 고려하지 못한 한계가 있다.

그중 하나로, 사업장의 보유 여부를 들 수 있다. 본 연구의 대상은 정부 정책에 따라 본사를 지방으로 이전한 기관들이었으나, 이들 기관 중에는 단순히 본사 조직만 보유한 기관도 있고, 반대로 전국 단위의 사업장을 보유한 기관도 존재한다. 일선 사업장의 소재지는 변하지 않은 채 단순히 본사의 위치만 이전한 점이 생산성에 어떻게 영향을

미쳤는지에 대하여 추가적인 검토가 필요하다. 실제로 지방 이전한 기관의 직원을 대상으로 인터뷰한 결과, 지방 이전으로 인한 우수인력의 퇴직 및 퇴직 시 바로 충원이 어려운 문제 등을 큰 폐단으로 지적한 바 있다. 중요한 정책 입안과 조정 기능을 주로 수행하는 본사에서 우수인력의 탈락은 큰 약점으로 작용할 수 있기 때문이다.

또한, 생산성에 직접적 영향을 줄 수 있는 관리비용이라는 변수를 다루지 못한 아쉬움이 있다. 공공기관 본사의 경우 지역적인 네트워크보다는 정부 부처나 관련 기관, 협력업체를 대상으로 하는 업무 협의가 주를 이룬다. 이들 협의 주체는 대부분 서울, 대전 세종 등 수도권 인근에 소재하고 있으며, 이로 인한 출장비용의 증가와 출장으로 인한 업무 공백 등, 제반 관리비용이 증가할 수밖에 없다.

관리비용으로 대변될 수 있는 출장 등 소통 관련 비용을 직접적인 변수로 고려하였다면, 더욱 명료한 인과관계가 도출될 수 있으리라 생각된다. 앞으로 이루어질 후속 연구에서 기관의 거시적 특성 및 유형뿐 아니라, 상기 거론한 미시적인 변수들까지 포괄하여 다각적인 분석이 이루어진다면, 다양한 정책적 함의를 도출해 낼 수 있으리라 생각된다.

참 고 문 헌

건설교통부·국가균형발전위원회(2005), “공공기관 지방이전 계획”

구교준·조광래(2008), “수도권 공공기관 및 기업 지방 이전정책의 파급 효과 분석 : 강원도 사례를 중심으로”, 한국행정학보, 42-3, 333-35

공정식(2002), “환경요인이 기업입지선택에 미치는 영향에 관한 연구 :김포시 제조업체를 사례로”, 서울대학교 석사학위 논문

김민곤·박지형·송용찬(2017), “공공기관 지방 이전이 지역 경제 성장에 미치는 영향에 관한 연구 : 행정 중심복합도시 및 혁신도시를 중심으로”, 국가정책연구 제31권 제4호, 335-366

김선영(2017), “공공기관 지방 이전이 중소도시의 지역 성장에 미치는 영향 : 태안군과 서산시 대상 사전 후 차이 분석”, 서울대학교 석사학위 논문

김주영·홍종의(2019), “맘퀴스트 분석을 이용한 지방 이전 공공기관 생산성 평가”, 예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지, 제9권 제1호, 395-404

김태환(2004). “공공기관 지방 이전과 지역 균형 발전 :프랑스 사례를 중심으로”, 국지역지리학회지, 11(1), 71-82

김현수, 임미화, 허재완, 권영종, 유천용(2016), “KTX 역세권 개발의 잠재력 평가”, 국토계획, 51(3), 181-195

권민정·윤성식(1999), “정부 투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관한 분석”, 한국행정학보, 제33권 제1호, 47-62

문경원(2004), “고속철도 시대의 지방 도시 발전방안 : 대전시 사례”, 국토, 268, 50-58

박용성·남형우(2011), “공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석”, 정책분석평가학회보, 21(1), 79-100

박양호, 김창현 (2002), “국토 균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안”, 국토연구, 255호, 6-15

박정수·홍유화(2010), “공기업 상장과 다양한 정부 지분율에 따른 경영성과 비교연구”, 공공기관과 국가정책, 121-142

손동글·허재완(2018), “공공기관 지방이전의 수도권 인구집중 완화 효과에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회지『국토계획』, 53(3), 5-18

송민경 (2019), “공공기관 지방 이전이 공공기관의 업무효율 및 성과에 미치는 영향”, 서울대학교 석사학위 논문

안숙찬(2014), “공공기관의 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구”, 대한경영학회지, 27(6), 835-859

이성우(2004), “고속철도가 국토 공간의 인구 분산에 미치는 영향”, 국토연구, 40, 3-17

이승필(2003), “정부 투자기관 경영실적평가제도의 타당성 분석 : 규모와 특성에 따른 경영실적평가 결과의 차이에 대하여”, 서울대학교 석사학위 논문

이윤석 (2017), "지방 이전 이후의 공공 연구기관의 성과관리에 관한 검토 : 일본 사례를 중심으로", 경영컨설팅연구 17(2), pp. 205-219.

이준태·하규수(2014), “공공기관 지방 이전이라는 조직변화에 대한 인식과 공공봉사 동기가 직무 태도에 미치는 영향 : 전력 공기업의 지방 이전 대상자를 중심으로”, 벤처창업연구, 9(5), 205-219

이종수(2004), “한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석 : 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로”, 한국행정학보, vol38, no5, 241-258

오진형(2019), “공공기관 지방 이전에 따른 지방재정 영향분석 : 혁신도시 이전 공공기관의 해당 지자체 지방세입 기여도를 중심으로”, 서울대학교 석사학위 논문

유미년(2012), “공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 공공성 및 수익성을 중심으로”, 서울대학교 박사학위 논문

장석명·박용치(2009), “서울 산업클러스터의 직접효과 분석”, 사회과학연구, vol 25, no3, 95-124

장석오(2007), “재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방 공기업 경영평가 결과에 미치는 영향”, 지방행정연구, 제21권 제3호, 105-128

장희란·박정수 (2015), “공공기관 경영성과에 대한 기관 규모효과 분석 : 2008~2012년 공공기관 경영실적 평가 결과를 중심으로”, 한국정책학회보, 24(1), 1-25

정재진(2010), “기관 특성과 환경적 특성이 지방 공기업 경영평가 결과에 미치는 영향 : 경영평가지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로”, 지방행정연구, 제24권 제2호, 33-61

최윤정(2013), “지방 이전 대상기관 구성원들의 심리상태가 조직몰입에 미치는 영향 : 공공 서비스 동기의 매개효과를 중심으로”, 한국사회와 행정연구, 24(1), 221-243

최종원·이승필(2003), “정부 투자기관 기관특성과 경영실적평가의 상관관계 분석”, 공기업논총, 제15권 제1호, 93-102

Anthony E. Boardman & Aidan R. Vining(1989), "Ownership and Performance in Competitive Environments : A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises", Journal of Law and Economies, Vol. 32, 1-33

Aidan R. Vining & Anthony E. Boardman(1992), "Ownership versus competition : Efficiency in public enterprises", Public Choice, Vol.73, No.2,205-239

Gunasekarage Abeyratna & Hess Kurt & Hu Amity(2007), "The influence of the degree of state ownership and the ownership concentration on the performance of listed Chinese companies.", Research in International Business and Finance,Vol. 21, 379-395

Michael E. Porter(1991), “Towards a Dynamic Theory of Strategy”, Strategic Management Journal, Vol 12, 95-117

Abstract

Study of Difference in Productivity by the Characteristics of Public Institutions after their Relocation to Provinces

- Focused on Analysis of Profitability Index -

Kim Chang Hyun
Department of Public Enterprise Policy
The Graduate Schol
of Public Administration
Seoul National University

The government established a policy that would relocate the public institutions located in the capital area to provinces under the pretext of the settlement of the factors hindering the unity of the people like the phenomena of polarization, including the overconcentration of the capital region and the stagnation of provinces, and as of 2021, most public institutions have completed the relocation to provinces based on innovative cities such as Naju, Daegu, and Busan. Such a relocation of public institutions to provinces is positively evaluated to some extent in revitalizing the local economy that has stagnated and resolving the gap between the capital area and provinces, and most papers support this. And yet, the expected effects of the policy mainly focus on the revitalization of the surrounding areas by relocation to provinces, while the impacts on the institutions that carried out the relocation are overlooked.

This study investigated the types of institutions that showed relatively positive productivity or negative productivity through an analysis of empirical data of seven years after relocation to provinces. The subjects were the public institutions that completed relocation between 2013 and 2015, and this study checked if there would be any difference in productivity according to the relevant public institution's size, market orientation, and term of existence after relocation to provinces.

Since one of the major variables of concern, the level of an institution's market affinity is relevant to a time-invariant variable that has the same value regardless of the stream of time, conducting panel analysis based on OLS regression analysis and random effects model together, instead of using panel regression analysis and fixed effects model, this study verified the effect of the pure independent variable of each model and the effect of the reciprocal action between

variables.

To examine the results, first, the total number of personnel represented by the size of a public institution after the relocation of the institution to provinces had a significant impact on its productivity. It is interpreted that there is a difference in the concept of efficiency, different from the concept that simply the more the number of personnel, the greater the profit becomes, in other words, productivity and that it is in the same context with findings in Park & Chang (2015), and Chung (2010), which investigated the size and performance of institutions.

Second, it was found that the institutions with a higher level of market affinity, that is, those with higher marketability had lower productivity after the relocation to provinces. This is interpreted that since the negative (-) effect of the relocation from the capital area to provinces as the institutions with high marketability lose the utilization of human and physical infrastructure, networks, and a variety of information they have enjoyed so far is higher than the positive (+) effect they have by making efforts for innovation in many directions not to die out in environmental changes.

Lastly, it was not possible to find any significant impact of the term of an institution's existence on productivity. According to Jovanovic's *Theory of Business Growth* and Evans's research, it turned out that the higher the term of an institution's existence, the lower the growth and efficiency became, but this was a result of a study conducted with manufacturing enterprises, and it is judged that applying this to public institutions is not valid.

Implications according to the findings of this study are, first, the institutions with larger size represented by the number of personnel are more likely to adapt themselves easily to the environmental

change, the relocation to provinces. This, even if intuitively thought, is in the same context with an idea that the institutions with a lot of personnel can immediately respond to changes through various innovative activities. Thus, it can be assumed that, even in a large environmental change, the relocation of the location of the head office, public institutions with relatively more executives and staff members are more likely to adapt themselves more easily.

Second, institutions with higher market inclination, that is, those with higher commercial viability are more likely to face a decline in productivity after the relocation to provinces.

In other words, for the institutions that compete with other enterprises in the market and are controlled by the capital market like private enterprises, the location would serve as an important element for productivity. As the institutions with higher commercial viability should maintain productivity through the external environmental effects of the surrounding areas of the location and utilizing networks, and infrastructure, and the environmental change, the relocation to provinces, might affect this.

For the additional relocation of public institutions to promote in the future, the economic revitalization of the surrounding areas due to the relocation of public institutions to provinces is also important, but it is necessary to select targets and areas of relocation according to the unique characteristics of the institutions. In addition, it is required to prepare comprehensive measures including follow-up management as well as a relocation plan approached in advance.

Key Words: relocation to provinces, public institution, productivity, net profit on sales, return on total asset

Student ID No.: 2020-24361