

공기업 지방화에 따른 지역 균형 발전 검증 및 개선방안



M.S.Study Presentation Paper

Konkuk university

Park JunHyeon

1. 배경

수도권 과밀화로 인해 생긴 부작용과 지역 간에 발생하는 불균형 문제가 심각하다는 문제의식이 행정수도의 등장을 부추겼다. ‘세종특별자치시’가 그 중심에 있다. 대부분 중앙행정기관과 국책연구기관은 세종시에 안착하여 행정수도의 역할을 해내고 있다. 행정수도가 서울시와 세종시로 분리가 되었다는 것은 지역 균형 발전을 이룰 수 있기 때문일 것이다.

서울시가 수도이기에 다양한 것들이 집중되어 있다. 서울 부근의 수도권들도 마찬가지이다. 그 결과, 지금의 수도권 과밀화 현상이 만들어졌고, 그로 인해 지역 간 불균형 문제가 초래하게 되었다. 이를 해결하기 위해 내년에 출마할 대선 후보자들이 지역 균형 발전과 상생발전을 강조하면서 공약으로 내세우고 있다. 여야 정치권 대부분 찬성하는 분위기이며 국토교통부에서도 지역 균형 발전을 이루기 위해 노력하고 있고, 이 시점에도 공기업들이 각 지방으로 이전하는 것을 추진하고 있다.

결국 핵심 관점은 기관(행정기관, 공기업 등)을 지방 도시에 이전시켜서 지역 균형 발전을 이루는 데에 있다. 그러나 현실적으로, 정작 지방 도시에 거주하고 있는 사람들은 수도권으로 상경하려는 모습을 보이고 있고, 부동산 정책으로는 서울의 집값을 잡기 위해 최근에 3기 신도시 개발을 발표한 적이 있다. 이렇듯, 지역 균형 발전을 이루고자 하는 모습을 보임과 동시에 부동산 정책은 수도권 위주로 펼쳐지고 있는 실정이라 한동안 수도권 과밀화 현상이 해결된다기보다는 오히려 더 집중될 것으로 보인다.

이에, 본 연구는 “지역 균형 발전”과 함께 “수도권 과밀화 현상”을 해소할 수 있는 방안을 제안하는 것에 초점을 맞췄으며, 분석 방법으로는 공기업의 지방화가 해당 지역의 발전을 이루었는지 확인하는 것으로 채택하였다. 본 연구진들은 이 연구를 통해 나온 결론을 바탕으로 지역 균형 발전 방향성을 제안하며, 향후 추가적인 연구를 통해 정책을 보완해 나가야 한다는 점을 시사하는 바이다.

2. 데이터 분석

(1) 사용 데이터

SDC	<ul style="list-style-type: none"> 인구DB(2015-2019) 성연령별 카드매출2(국내)(2019.01-2020.12) 법정동 코드
KOSIS 국가통계포털	<p>[부동산]</p> <ul style="list-style-type: none"> 주택매매거래현황_년도별 행정구역별(2014-2020) 주택거래현황_년도별 행정구역별(2014-2020) 아파트거래현황_년도별 행정구역별 (2014-2020) 행정구역별 아파트매매거래현황 (2014-2020) <p>[총전입]</p> <ul style="list-style-type: none"> 시군구별 이동자수(2014 1분기-2020 4분기) <p>[지방세 징수]</p> <ul style="list-style-type: none"> 지방세통계_시,도시군구별 징수실적_경기도_총괄(2014-2019) 기초자치단체별_부과징수_현황김천시_시세(2014-2019) 기초자치단체별_부과징수_현황나주시_시세(2014-2019) 기초자치단체별_부과징수_현황진주시_시세(2014-2019) 기초자치단체별_부과징수_현황태안군_시세(2014-2019) <p>[인구DB(주민등록주소)]</p> <ul style="list-style-type: none"> 행정구역_시군구_별_주민등록세대수(2014.01-2020.12) 행정구역_시군구_별_성별 인구수(2014.01-2020.12)

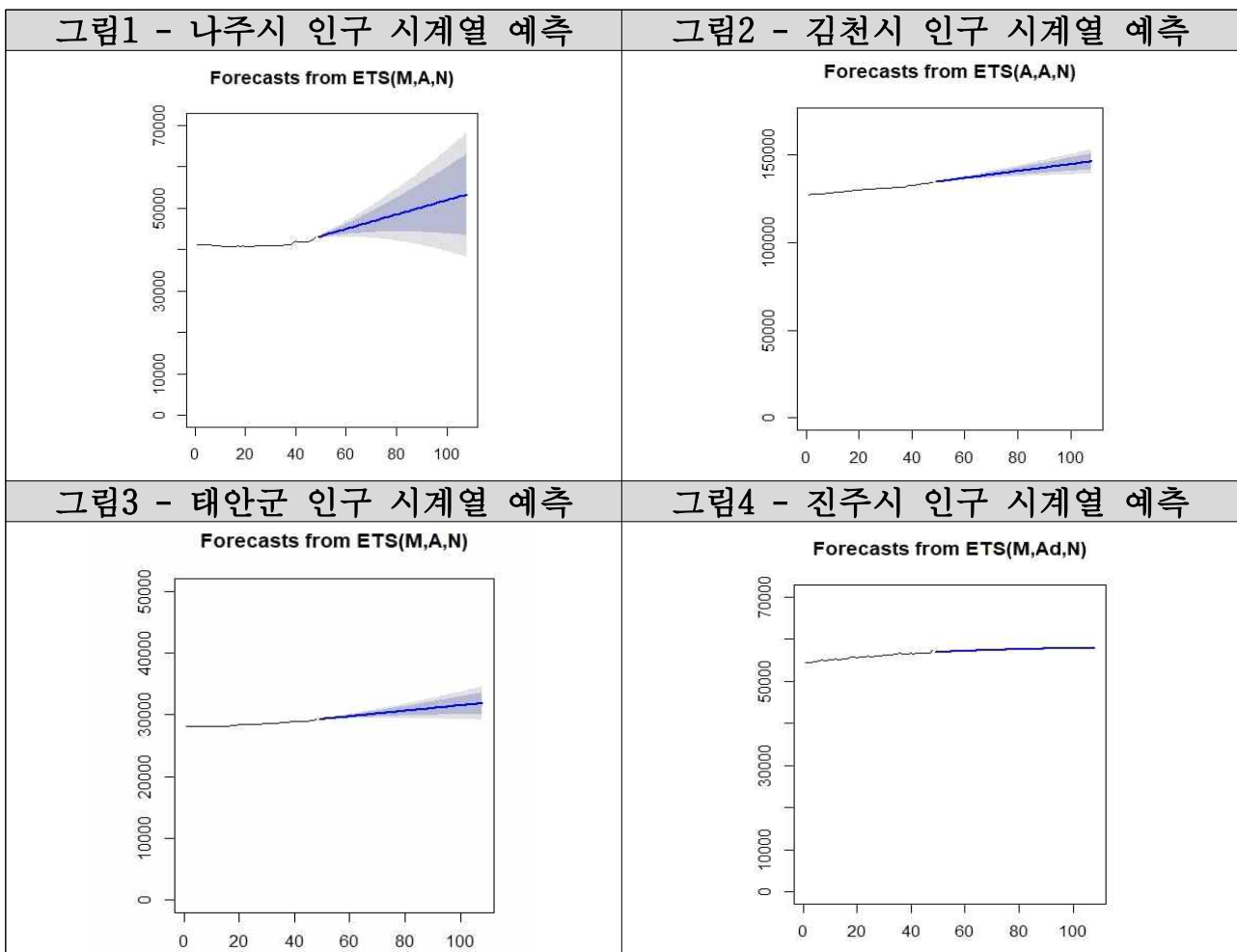
(2) 데이터 선정이유

먼저 나주시, 김천시, 태안군, 진주시를 비수도권으로 선정하고, 수원시, 성남시, 평택시, 이천시, 화성시를 수도권으로 선정하였다. 비수도권의 4개 도시의 선정기준은 지방 광역시와 인구가 20만 명이 넘는 중도시를 제외한 도시들 중에서 공기업이 이전한 혁신도시들을 채택하였고, 수도권의 5개 도시는 국내 대기업들의 사업장이 위치한 주요 도시라고 판단하여 선정하였다.

지역경제 활성화의 가장 중요한 요인은 경제활동인구의 이동이라 판단하여, 전입인구를 파악하기 위해, 인구DB와 지방세 부과징수자료를 확인하여 인구의 증감을 파악하였다. 한편, 유령도시의 경우처럼 유동인구들의 거주지는 수도권에 두고, 비수도권에서는 소비하지 않는 상황이 본 연구에서 분석하고자 하는 방향과는 적합하지 않다고 판단하였다. 이에, 통계데이터센터에서 추출한 카드 매출 데이터는 카드 사용자의 실거주지와 소비 장소가 일치한지 확인할 방법이 없기에, 이에 대한 대체 방안으로 부동산 자료를 추가하여 분석하였다.

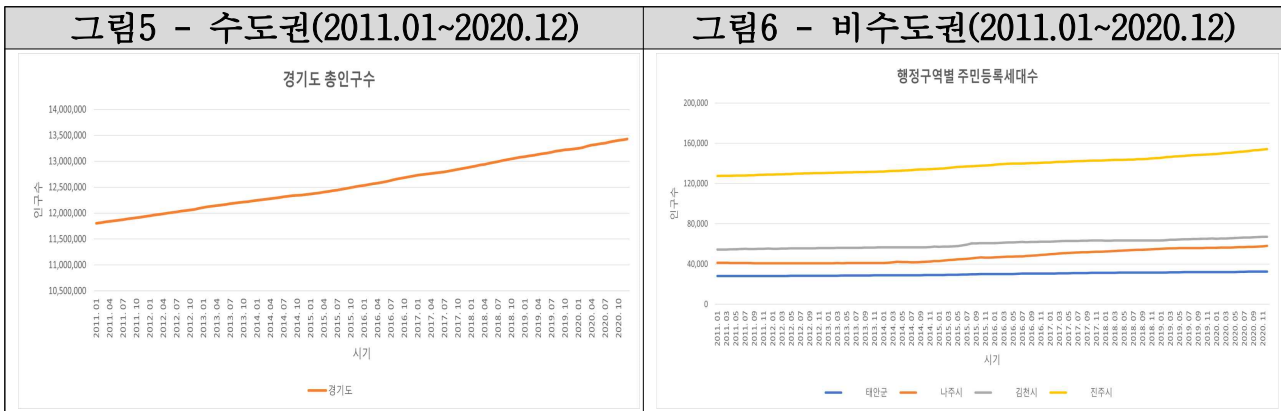
(3) 데이터 분석 및 결과해석

① 비수도권 인구 시계열 시각화(공기업 이전을 하지 않은 경우)



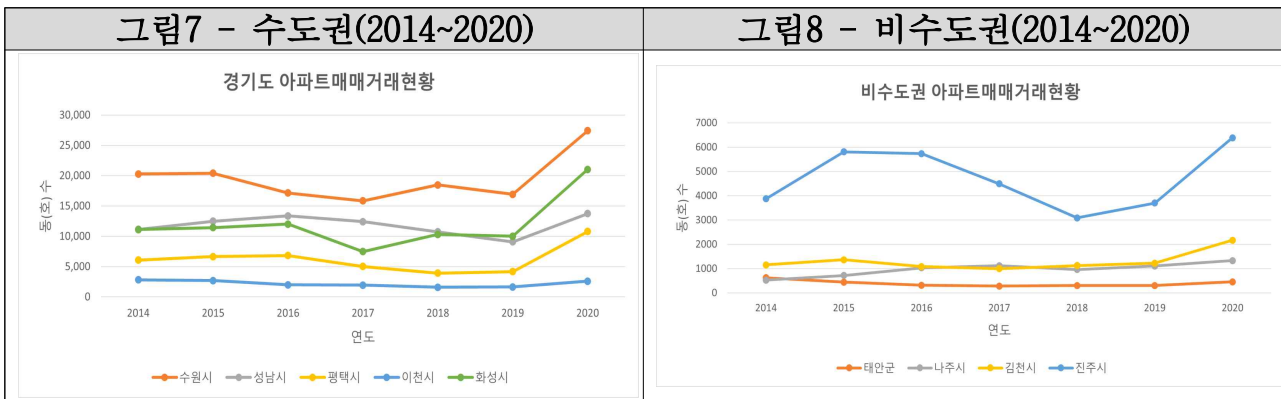
: 공기업 이전을 하지 않았다는 가정에 나주시, 김천시, 태안군, 진주시의 인구 수 데이터를 시계열분석 forecast 기법을 사용하여 인구수 추이를 예측한 결과이다.

② 권역별 인구증감 비교 시각화(공기업 이전한 현재)



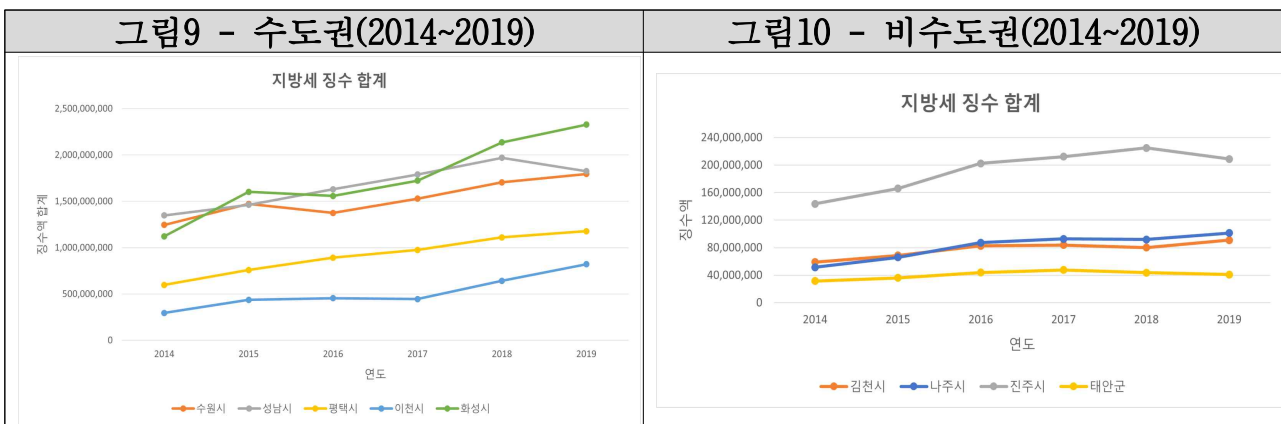
: 공기업 이전이 완료된 현재 시점의 수도권과 비수도권의 인구수 추이를 비교한 그래프이다.

③ 권역별 아파트 매매거래 비교 시각화



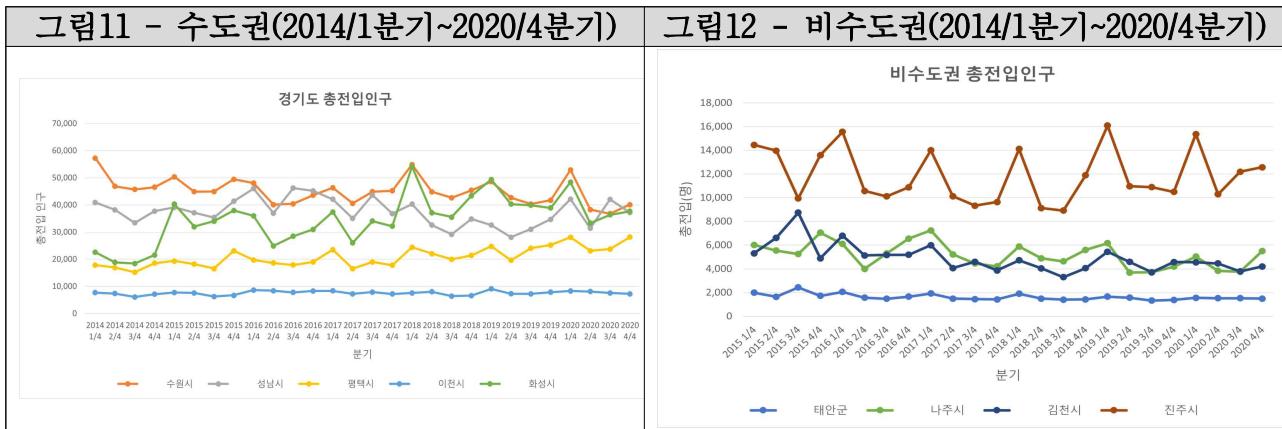
: 수도권과 비수도권의 아파트 매매거래 현황을 시각화한 자료이다.

④ 권역별 지방세 징수액 비교 시각화



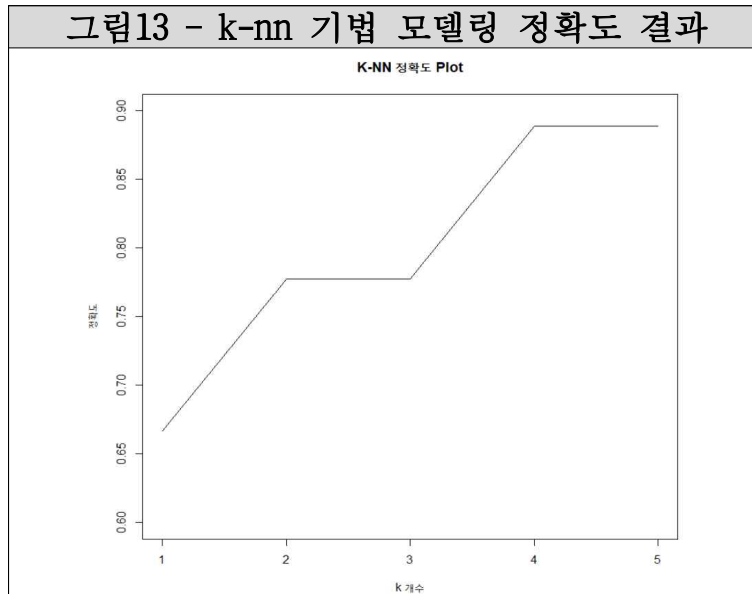
: 수도권과 비수도권의 지방세 징수액을 비교하여 시각화한 자료이다.

⑤ 총전입인구 비교 시각화



: 수도권과 비수도권의 총전입인구 추이를 비교한 그래프이다.

⑥ k-nn 그래프 시각화



: 본 분석에서는 해당 도시의 발전 성공 여부를 모델링하기 위해 k-근방 분류(k-nn) 모형을 채택하여 분석하였다. 해당 모형은 k개 이웃의 데이터를 살펴본 뒤 더 많은 데이터가 포함된 쪽으로 분류하는 모형이며, 사용한 거리는 표준화 거리이다. 모델링에 사용한 변수는 (a) 아파트 매매거래 현황, (b) 총전입인구, (c) 지방세 징수액, (d) 평균 지가변동률이며, 교차 검증 기법(Cross-Validation)을 사용하여 k-nn 모델링한 결과, k = 4~5인 경우에 정확도가 89%로 가장 높았다. 즉, 위 모형에 새로운 데이터를 대입하면, 가장 가까운 4~5개의 데이터를 찾아 해당 데이터 범주를 보고 가장 많은 범주 쪽으로 분류할 것이며, 향후 해당 도시의 발전 성공 여부를 평가하는 데에 사용할 수 있을 것이다.

3. 분석 활용 전략

(1) 현황분석

본 분석을 통해 지역 균형 발전을 위해 공기업의 지방 이전은 근본적인 해결책이 아닌 것으로 보인다. <그림1>의 공기업이 지방 이전을 하지 않았을 때를 가정하고 예측한 인구증감의 시계열 결과와 <그림6>의 공기업이 지방 이전을 시행한 현 상황의 인구증감을 비교해봤을 때, 공기업의 지방 이전을 통한 인구 증가 효과가 미미함을 확인할 수 있었다. 또한, 공기업의 지방 이전은 모델링에 채택한 변수인 ‘(b) 총전입인구’ 만 영향을 끼칠 뿐, 나머지 변수와는 무관함을 위의 <그림2> ~ <그림12>를 통해서 확인하였다.

(2) 정책제안

공기업의 이전을 통한 단편적인 인구의 이동은 지역 균형 발전에 효과가 없다. 따라서, 수도권과 비수도권의 발전 격차를 감소시키고, 수도권 과밀화 현상을 해결하기 위한 다각화된 정책이 필요하다. 비수도권의 권역별 사회기반시설과 인프라 발전을 통해 ① 비수도권의 자체적인 경쟁력 강화, 지역 신도시 개발과 수도권의 부동산 억제정책을 통해 수도권에 밀집되어 있는 부동산 시장을 분산시키는 등의 ② 주거정책, 공기업뿐만 아닌 사기업들의 지방 이전을 적극적으로 장려할 수 있는 ③ 기업정책이 필요하다고 판단된다.

무엇보다도 효과적인 지역 균형 발전을 실현하기 위해서는 수도권 신도시 개발과 같은 수도권 과밀화 현상을 부추기는 정책이 아닌 지역 발전에 대한 각 부처 간의 협업을 통한 일관된 정책발현이 우선시 되어야 한다.

(3) 기대효과

① 비수도권의 자체적인 경쟁력 강화

수도권과 유사한 문화 및 여가시설, 교육시설, 의료시설 등과 같은 ‘사회기반시설’ 과 고속도로, 고속철도와 같은 ‘교통 인프라’ 개발을 통해 비수도권지역에서의 수요를 자체적으로 충족시킬 수 있다면, 수도권으로의 인구 유출을 방지할 수 있게 되고, 나아가 수도권 과밀화 현상도 일부 해소가 가능하다고 판단된다.

② 주거정책

수도권 과밀화를 해소하겠다는 정책과 집값 안정화를 이루면서 수도권 내의

주택 부족을 해결하기 위해 추진하는 주택공급정책은 모순이라 판단된다. 따라서 수도권 내의 주택 부족 문제와 수도권 과밀화 문제를 함께 해결하기 위해서는 비수도권의 신도시 개발이 필요하다. 해당 정책을 통해 인구 유입이 될 것이며, 이는 곧 경제활동인구의 증가로 이어질 것이다. 즉, 언급한 첫 번째 기대효과 ‘① 비수도권의 자체적인 경쟁력 강화’를 통한 지역 균형 발전에 큰 기여를 보탬 수 있을 것이다.

③ 기업정책

공기업뿐만 아니라 경제 규모가 큰 사기업의 지방 이전을 장려할 수 있는 기업 혁신도시 지정이나, 단기적인 세제 혜택 등의 기업정책이 필요하다. 사기업들의 지방 이전은 세수 확보를 통한 비수도권 도시들의 재정자립에 도움을 준다. 이를 통해 지역 균형 발전이 가능하다고 판단된다.

마치며,

‘② 주거정책’, ‘③ 기업정책’을 실현하기 위해서는 ‘① 비수도권의 자체적인 경쟁력 강화’가 선제적으로 이루어져야 한다. 잠시 세종시를 살펴보자. 최근까지만 하더라도 조금만 아프더라도 대전광역시나 충북 청주시로 가서 원정 진료를 받아야 했으나, 이제는 세종 지역에도 대학병원이 문을 열었기에 일부 해소가 가능해졌다. 또한, 출범 당시 대중교통 중심도시라는 말을 내세웠던 세종시가 교통지옥이라는 말을 지금까지도 듣고 있다.

위 사례를 통해 알 수 있듯이, 비수도권의 자체 지역 경쟁력 강화가 최우선적으로 이루어져야 한다는 점을 강력히 시사하는 바이다. 해당 정책이 우선시되고 이후에 나머지 정책들이 발현되었을 시에 수도권 과밀화 현상을 해소함과 동시에 비수도권 발전이 가능할 것으로 보인다.

참고문헌)

- TJB News. (2020). [TJB 대전·충남·세종뉴스]“세종에 대학병원 생겼다“.. 응급 불안 해소. https://www.youtube.com/watch?v=4fznyQZdE_8
- KBS대전 뉴스. (2020). [Ep.06] 불만폭주 교통지옥, 세종시 현장을 가다 | 추적 6분 |. <https://www.youtube.com/watch?v=huDLGYFiED4>