i-KIET 산업경제이슈

제224호 2026-24

발행일 2026년 8월 7일 | **발행인** 권남훈 | **편집인** 이두희 | **발행처** 산업연구원

공공기관 지방이전의 파급효과와 혁신도시 거점화 방향

백승민 부연구위원

- **혁신도시 건설 및 공공기관 이전이 일시적 지역경제 활성화에 그칠 우려**
  - 공공기관이 집중적으로 이전했던 시기인 2010년 중반에 수도권 인구 비중의 증가 추세가 일시적으로 둔화하였으나, 수도권에서 혁신도시로의 인구 유입은 2017년 이후 사실상 소멸
  - 2023년부터 혁신도시 인구는 순유출로 전환되었으며, 같은 권역 내에서 혁신도시로의 인구 유입마저도 2025년 이후에는 순유출로 전환
- **1차 공공기관 이전은 혁신도시 인구·고용을 증가시켰지만, 파급효과의 규모와 범위에 한계**
  - 공공기관 이전은 주로 이전 지역의 서비스업 고용을 증가시키며, 파급효과의 범위는 혁신도시 소재 읍면동으로부터 약 10km 이내에만 집중되는 등 기대보다 작은 효과
  - 특히 공공기관 이전 완료 이후 직업을 사유로 한 인구의 순유출이 지속되고 있다는 사실은 혁신도시에 양질의 일자리를 제공하는 기업이 부족함을 시사
- **혁신도시 발전을 위해서는 선택과 집중에 기반한 공공기관 이전과 함께 혁신도시의 보유 자원을 집적경제로 연결할 수 있는 효과적인 중장기 거점화 전략이 필요**
  - 광역시·대도시 인프라와 접근성이 높은 지역으로 공공기관을 집중 이전해 파급효과를 확대함으로써 수도권 인구 분산을 유발할 수 있는 거점도시를 조성할 필요
  - 근본적 생산성 개선을 위해서는 집적경제 창출이 중요하며, 이를 위해 혁신도시가 보유한 물적·인적 인프라와 연계한 산업정책을 통해 혁신도시 및 주변 지역에서 생산활동을 촉진할 필요
  - 혁신도시 발전을 위한 정책의 '효과성'과 '지속 가능성'을 제고하기 위해서는, 부처 간 및 중앙-지방 간 협력을 유도할 수 있는 거버넌스 체계가 필요

핵심 주제어: 혁신도시, 공공기관 이전, 거점도시, 집적경제

인구와 경제력의 수도권 집중 지속

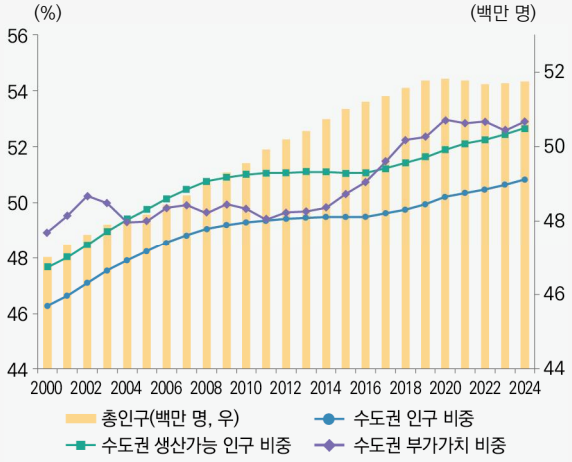
- 과거 20여 년간 수도권 인구 비중은 46%에서 51%까지 상승

  - 우리나라 인구가 2000년 약 4,700만 명에서 2024년 5,180만 명까지 증가한 가운데, 수도권 인구 비중뿐만 아니라 노동력과 부가가치의 수도권 비중 또한 상승을 지속하여 50%를 상회

  - 청년인구(19~34세)의 수도권 비중은 2001년 48.4%에서 2025년 56.0%로 총인구의 수도권 비중보다 더 빠르게 상승하면서, 특정 지역으로 기회의 편중을 암시

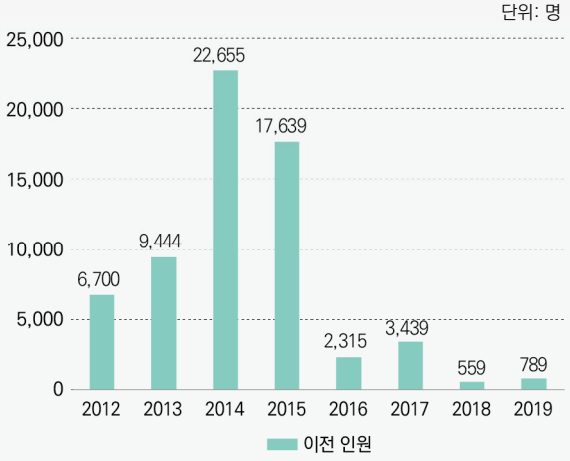
〈그림 1〉 수도권 집중 지표(2000~2024) 및 공공기관 이전

A. 인구·경제력의 수도권 비중



자료: 인구총조사(국가데이터처), 지역소득(국가데이터처)을 활용하여 산업연구원 작성.

B. 연도별 이전 인원



자료: 국토교통부 보도자료(2019. 12. 25), 행정중심복합도시건설 백서(행정중심복합도시건설청)를 활용하여 산업연구원 작성.
주: 개별이전기관 및 중앙행정기관을 모두 포함한 수치.

- 정부는 세종시/혁신도시 건설 및 공공기관 지방이전을 통해 수도권 인구 분산을 유도

  - 2012~2019년에 걸쳐 수도권 공공기관(중앙행정기관 포함)이 세종시, 10개 혁신도시 및 기타 지역으로 이전

  · 대다수 공공기관 이전은 2012~2015년 사이에 집중

  - 혁신도시 정책은 공공기관 이전에 중점을 둔 시즌1(2005~2017)과 혁신도시 고도화에 초점을 맞춘 시즌2(2018~2030)로 구분

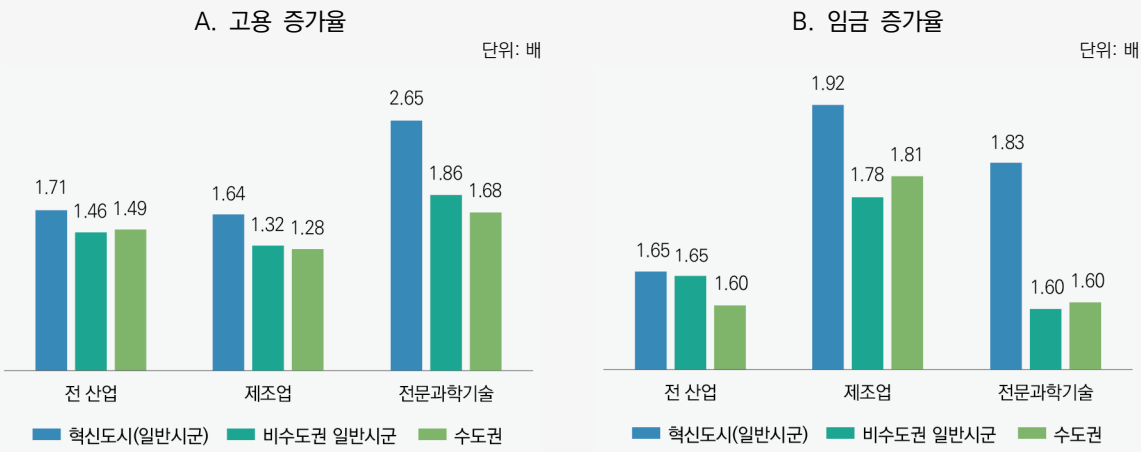
  · 혁신도시 시즌2는 '지역성장의 거점화'를 목표로 이전기관의 지역발전 선도, 스마트 혁신도시 조성, 산업 클러스터 활성화, 주변지역과의 상생발전, 추진체계 재정비 등을 추진 과제로 제시[1]

1 관계부처 합동(2018. 2), "「혁신도시 시즌2」 추진방안".

혁신도시 건설 및 1차 공공기관 이전의 긍정적 효과

- 혁신도시 소재 지역의 고용, 임금은 비수도권 다른 지역보다 더 큰 폭으로 증가
  - 2010~2024년 사이 비수도권 일반시군에 건설된 혁신도시는 유사한 지역(일반시군)이나 수도권보다도 고용과 임금 증가 폭이 더 높게 나타남.
  - 특히, 제조업에 비해 전문, 과학 및 기술 서비스업에서의 고용과 임금이 비교 지역들에 비해 큰 폭으로 증가하였는데, 이는 주로 공공기관 이전의 영향으로 보임.

〈그림 2〉 도시 유형별 고용 및 임금 증가율(2010~2024)



자료: 지역별고용조사(국가데이터처)를 활용하여 산업연구원 작성.
주: 1) 혁신도시(일반시군)는 광역시 소재 혁신도시(부산, 대구, 울산)를 제외한 혁신도시이며, 비수도권 일반시군은 비수도권에서 혁신도시 또는 광역시가 아닌 시군을 의미. 세종시는 분석에서 제외.
2) 임금은 시간당 임금.
3) 제조업은 한국표준산업분류상 대분류 C, 전문과학기술은 대분류 M에 해당.

- 관련 연구도 공공기관 이전이 이전 지역의 인구, 고용 등에 미치는 긍정적 효과를 확인
  - 다수의 인과관계(causality)를 추정한 연구에서도 공공기관 이전이 혁신도시의 인구와 고용을 유의하게 증가시킨 것으로 나타남.[2]
  - 산업별 고용에 미친 효과를 보면 서비스업을 포함하는 비교역재 부문 고용은 단기에 큰 폭으로 증가하였으나, 제조업 고용은 약 4년 이후부터 유의하게 증가하였으며, 그 규모 또한 비교역재 부문보다 작게 증가
  - 혁신 관련 활동을 분석한 결과, 공공기관 이전으로 인해 혁신도시에서 이전 공공기관의 특허 출원 수가 증가할 뿐만 아니라 지역 내 협업도 증가하는 효과[3]

2 문윤상(2021), 「공공기관 지방이전의 효과 및 정책방향」, 한국개발연구원(KDI); Lee, Ko, & Kim(2024), "Local employment multiplier: evidence from relocation of public-sector entities in South Korea", *Labour Economics*, 88; Lee & Moon(2025), *The Migration Effect of a Large-Scale Public Sector Relocation: Evidence from South Korea's Innovation City Project*, Available at SSRN 5188710; 백승민·박민성·정진영(2025), 「공공기관 지방이전의 파급효과와 거점도시 정책 방향」, 산업연구원.

3 Kang(2025), *Local Innovation Multiplier: Evidence from South Korea's Innovation Cities*, Available at SSRN 5186787.

공공기관 이전 파급효과의 한계

- 공공기관 이전의 효과는 주로 이전 지역 내 서비스업에 국한

  – 서비스업으로 구성된 비교역재 부문의 고용 증가가 혁신도시 고용 증가의 대부분을 차지하며, 제조업 고용은 공공기관 이전 후 약 6~7년 이후부터 서서히 증가하나 그 규모는 상대적으로 작은 수준[4]

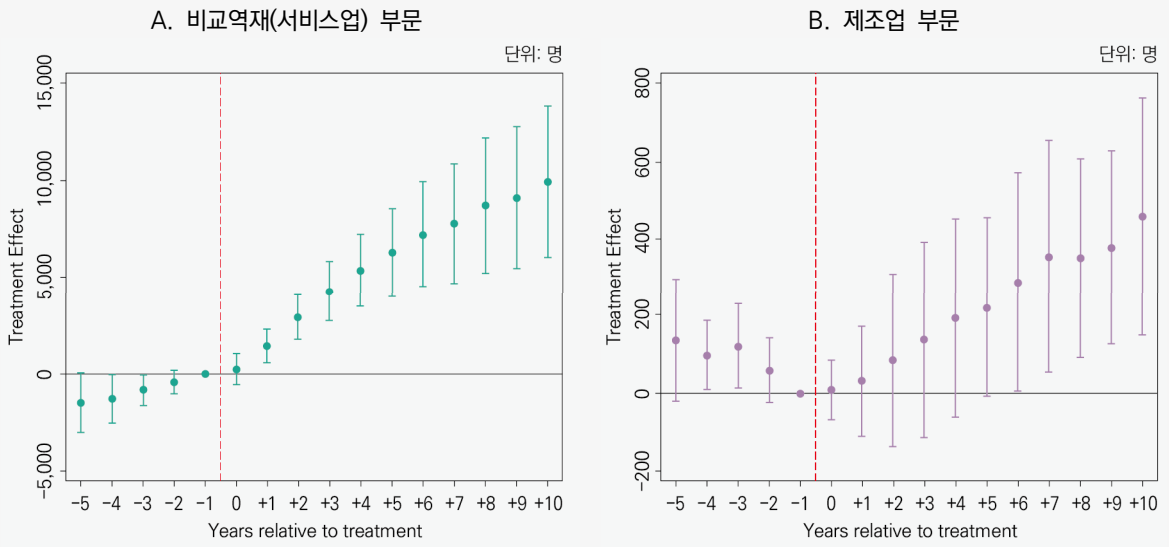
  – 공공기관 이전 효과가 지역 서비스업의 확대에 편중된 이유는, 공공기관의 특성상 시장에서 기업 간 상호작용을 통한 생산활동의 촉진보다 인구와 소득의 증가에 따른 지역 내 소비 증대가 주요 채널이기 때문

  · 공공부문은 공공재를 생산하는 특성상 다른 부문에 비해 대체로 생산유발효과가 낮아 추가적인 기업 유입에 따른 지속적인 경제성장 및 일자리 창출을 촉진하는 데 한계[5]

  – 이 같은 소비 채널을 통한 지역경제 활성화가 지속되기 위해서는 이전 공공기관 종사자들의 정착이 중요하지만, 2019년 공공기관 이전이 완료되어 상당한 시간이 지났음에도 정착 관련 일부 지표는 여전히 미흡한 수준

  · 2025년 기준 가족동반이주율 71%, 주민등록인구 전입인원 23만 4,684명, 공동주택 공급량 8만 6,927호, 산학연 클러스터 분양률 81.8%(분양 면적 대비 입주율 56.6%)로 목표치에 미달[6]

〈그림 3〉 공공기관 이전 효과 – 이전 지역(읍면동)



자료: 백승민 외(2025).

주: 1) 세로축은 공공기관 이전의 정책효과를, 가로축은 이전 연도(0)로부터 떨어진 시점을 의미. 이전 직전 연도(−1)의 효과를 기준으로 각 시점 정책효과의 크기를 정규화하였으며, 95% 신뢰구간을 표기.
2) 비교역재 부문은 제조업 및 농림어업, 광업을 제외한 부문으로 분류. 자세한 내용은 백승민 외(2025)를 참고.

4 이 같은 공공기관 이전의 산업별 비대칭적 효과는 시군구 단위 분석에서도 동일.

5 '공공행정, 국방 및 사회보장 행정'의 생산유발계수(1.41)는 제조업(1.97), 서비스업(1.70)보다 낮은 수준. 한국은행 산업연관표(2023)를 산업연구원 산업통계분석시스템(ISTANS)에서 재인용.

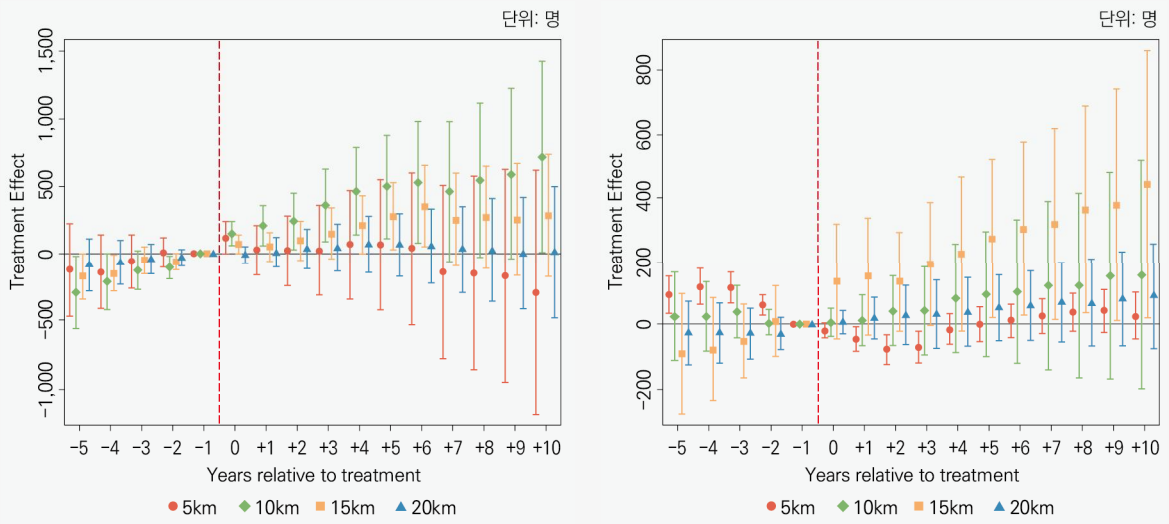
6 박지민(2026), 「제1차 공공기관 지방이전 사업 성과와 시사점」, 국회예산정책처.

- 이전 지역으로부터 인접한 지역에 미치는 스필오버 효과(spillover effects)는 제한적

  - 서비스업의 경우 공공기관 이전으로 인해 혁신도시 소재 읍면동으로부터 5km 이내에서는 고용이 감소하고 더 멀어질수록 약간 증가하는 패턴이 관측되나, 규모가 작고 통계적 유의성이 떨어짐.

  - 제조업 고용은 공공기관 이전 후 혁신도시 소재 읍면동으로부터 10~15km 떨어진 지역에서 약 5~6년 이후부터 서서히 증가하나, 다른 거리에서는 효과가 미약한 수준

〈그림 4〉 공공기관 이전 효과 – 인접 지역(5~20km)



자료: 백승민 외(2025).

주: 1) 세로축은 공공기관 이전의 정책효과를, 가로축은 이전 연도(0)로부터 떨어진 시점을 의미. 이전 직전 연도(−1)의 효과를 기준으로 각 시점 정책효과의 크기를 정규화하였으며, 95% 신뢰구간을 표기.

2) 비교역재 부문은 제조업 및 농림어업, 광업을 제외한 부문으로 분류. 자세한 내용은 백승민 외(2025)를 참고.

3) 혁신도시 소재 읍면동 중심점(centroid)을 기준으로 5km 단위로 인접한 읍면동을 구분하였으며, 혁신도시로부터 30km 이상 떨어진 읍면동을 통제집단(control group)으로 구분하여 정책효과를 추정.

- 공공기관 이전으로 인한 혁신도시 인구 유입은 일시적이며, 최근에는 순유출로 전환

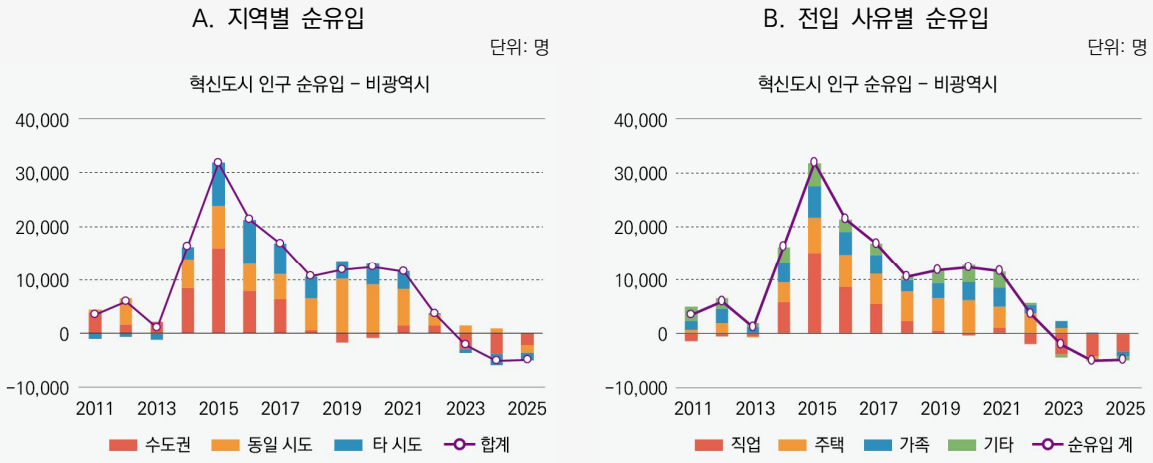
  - 공공기관이 본격적으로 이전한 2014~2017년 사이 수도권으로부터 상당한 순유입이 일어난 이후 급격히 감소하면서 2023년부터 수도권으로 순유출이 지속되는 중

  - 수도권으로부터의 인구 순유입이 급감한 2018~2022년 사이에는 혁신도시가 소재한 광역시·도(권역 내 다른 지역)로부터의 순유입이 큰 폭으로 증가했으나 이마저도 2025년부터는 순유출로 전환되었고, 다른 광역시·도로부터의 인구 순유입도 꾸준히 감소하다가 2023년 이후부터는 순유출로 전환

  - 특히 직업을 사유로 한 인구의 순유입은 2016년부터 급격히 감소하여 2022년 순유출로 전환 후 지속 중

  - 직업 외 다른 사유로 인한 인구의 순유입도 2022년까지는 상당한 비중을 차지하였으나 이후 급감하면서 2024년부터는 순유출로 전환

〈그림 5〉 혁신도시 인구 순유입(2011~2025)



자료: 인구이동통계(국가데이터처)를 활용하여 산업연구원 작성.
주: 광역시 소재 혁신도시(부산, 대구, 울산)를 제외한 혁신도시를 대상으로 분석.

- 주택으로 인한 인구 순유입은 2020년까지 연간 약 6,000명 수준을 유지하다가 감소하였고, 가족, 교육/주거환경/자연환경 등이 포함된 기타를 사유로 한 순유입도 비슷한 수준을 유지하다가 2022년부터 급격히 감소

수도권 집중 완화를 위한 혁신도시 거점화 방향

- **혁신도시 건설 및 공공기관 이전의 효과가 기대보다 작았던 이유로 '자원의 분산'과 '지속적 성장동력의 부재'를 들 수 있음.**
  - 공공기관 이전 효과가 산업·공간적으로 국소적임에도 불구하고 10개 혁신도시로 나누어 이전하면서 파급효과가 분산되었을 뿐만 아니라, 인프라 투자와 공공기관 이전이 혁신도시의 생산성 상승과 성장동력의 확보로 이어지지 못했기 때문
  - 막대한 규모의 인프라 투자와 공공기관 이전에도 불구하고 세종시/혁신도시의 생산성이 정체되었다는 사실은 생산적인 기업의 유입이 없었음을 암시하며, 이는 직업으로 인한 인구 순유출이 지속되는 현상을 설명[7]
- **혁신도시 건설 및 공공기관 이전을 통해 수도권에 집중된 인구와 경제력의 분산을 유도하기 위해서는 공공기관 이전을 전국 수준의 거점도시 조성과 연계할 필요**
  - 공공기관 이전 규모가 커질수록 파급효과가 확대되므로, 잠재력이 높은 지역에 공공기관을 집중 이전하는 방식이 효과적일 것으로 기대
  - 공공기관 이전 인원 1인당 고용은 1~3.2명 증가하는 효과가 있으며, 이전 규모가 클수록 1인당 파급효과가 더 크게 나타나는 일종의 '규모의 경제'도 존재[8]

7 김선함(2025), 「도시규모분포에 대한 연구: 분포결정요인과 공간정책의 후생효과」, 한국개발연구원(KDI).
8 본고에서 언급한 주요 선행연구의 추정치를 검토한 결과이며, 선행연구 간 분석 자료 및 공간적·시간적 범위에는 상당한 차이가 존재하므로 비교에 유의.

- 기존 연구 결과는 인구가 많거나 광역시 등 대도시가 보유한 인프라 접근성이 높은 지역으로의 공공기관 이전이 인구 유입 및 산업 경쟁력 강화에 유리함을 시사

  · 다른 지역과 비교할 때 비수도권 광역시의 생산성 상승이 GDP에 미치는 효과가 가장 높았으며, 대도시의 자본 증가가 같은 권역 내 중소도시의 생산에 기여하는 정도는 반대 방향의 경우보다 높은 것으로 추정[9]

  · 인구 순유입은 대도시에서 가장 높게 증가하며, 비교역재 부문 고용은 소도시에서 많이 늘어났으나 교역재 부문 고용은 대도시이면서 광역시와 인접한 지역에서 더 높게 증가[10,11]

  · 혁신도시에서 특허 출원 증가 효과는 과거 지역의 특허 출원 수로 측정된 흡수역량(absorptive capacity)과 정(+)의 관계가 있으며, 인구가 많은 지역이 대체로 흡수역량이 높은 지역으로 식별[12]

- **도시의 생산성을 제고하기 위해서는 혁신도시의 장점과 연계한 효과적인 산업정책을 모색할 필요[13]**

  - 공공기관 이전으로 인한 지역경제의 일시적 활성화를 넘어 혁신도시의 근본적인 생산성을 제고하기 위해서는 산학연 집적이 필요한데, 특히 좋은 일자리를 제공할 수 있는 기업의 집적이 핵심

  · 기업이 집적하면 전력/용수, 교통 환경 등 생산 인프라 공유가 가능할 뿐만 아니라, 구직자가 더 적합한 일자리를 찾을 수 있고 지식의 교류가 활성화되는 등 집적효과를 통해 생산성이 상승하는 효과

  - 이를 위해 혁신도시가 주변 지역보다 높은 수준의 도시 인프라를 갖추고 있을 뿐만 아니라 고급 인력을 보유한 공공기관이 밀집되어 있다는 장점을 기업의 지방투자 인센티브와 결합하여 시너지 효과를 확대할 필요

  · 즉, 도시 인프라에 대한 투자를 지속하는 동시에 기업, 연구소, 학교에 혁신도시 및 주변 지역으로의 이전 또는 신·증설 인센티브를 제공하여 산학연을 집적시키는 방식으로 도시의 규모와 밀도를 점차 확대

  · 혁신도시 주변에 특구/산업단지를 배치하거나 기존 생산 공간과 혁신도시 간의 교통망을 강화하는 투자도 주거 환경이 중요한 고급 인력의 비중이 높은 기업·기관의 유치에 효과적

- **혁신도시 발전을 위한 정책의 '효과성'과 '지속 가능성'을 제고하기 위해서는, 부처 간 및 중앙-지방 간 협력을 유도할 수 있는 거버넌스 체계가 필요**

  - 효과적인 혁신도시 정책에는 물리적 인프라를 비롯하여 산업, 과학기술, 교육 등 다양한 부처의 협력에 기반한 시너지가 중요하므로, 이를 총괄·조율할 수 있는 범부처 조직이 필요

  · 예를 들면, 산학연 집적에는 산업단지 조성이나 주택 공급과 같은 HW 정책부터 기업·대학 등 기관 유치, R&D/투자 지원 등 SW 정책이 종합적으로 필요하며, 정책 간 시너지 효과 창출이 핵심

---

9 정민수 외(2024), 「지역경제 성장요인 분석과 거점도시 중심 균형발전」, 한국은행.
10 Lee & Moon(2025), *The Migration Effect of a Large-Scale Public Sector Relocation: Evidence from South Korea's Innovation City Project*, Available at SSRN 5188710.
11 백승민 외(2025), 「공공기관 지방이전의 파급효과와 거점도시 정책 방향」, 산업연구원.
12 Kang(2025), *Local Innovation Multiplier: Evidence from South Korea's Innovation Cities*, Available at SSRN 5186787.
13 집적경제(agglomeration economies)란 기업·사람이 밀집하면서 재화와 노동력, 지식의 운송비용이 낮아져 발생하는 생산성 향상 등 경제적 편익을 의미하는데, 이 때문에 다시 기업·사람이 모이는 양의 되먹임(positive feedback) 효과를 통해 도시의 성장을 가속화.

- 동시에 공공기관 이전 등 혁신도시 발전 정책이 일시적인 지역경제 활성화에 그치지 않고 거점도시로 이어지기 위해서는, 중앙-지방 간 협력 구조 및 이에 기반한 지방정부의 관심과 투자를 유발할 수 있는 수단이 필요

  • 지방정부는 혁신도시의 실질적인 투자 및 관리를 담당하는 주체로서, 보유 자원이나 발전 방향 등 지역의 현황에 대한 정보의 우위가 있을 뿐만 아니라 지역의 미래를 주도적으로 설계하는 역할

  • 따라서 중앙정부는 국가 차원의 투자 외에도 지방정부의 혁신도시 투자가 효과성이 높을 경우 이에 비례하여 인센티브를 부여하는 등 지방정부의 혁신도시에 대한 투자를 촉진할 필요

저자
백승민 지역산업입지연구실 부연구위원 | sbaek@kiet.re.kr | 044-287-3843

KIET 산업연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
TEL 044-287-3114 | FAX 044-287-3333 | 홈페이지 www.kiet.re.kr

이 글은 산업연구원 홈페이지에서도 보실 수 있습니다.
이 글의 내용은 저자 개인의 견해로서 산업연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.