

## 기업도시 건설의 방향과 과제

Strategies and Policy Issues of Company Self-sufficient City Development

김현아

한국건설산업연구원 부연구위원

이승우

한국건설산업연구원 책임연구원

임주호

서울대학교 지구환경시스템공학부 박사수료

본고에서는 일반적인 ‘기업도시’의 개념과 재계가 제시한 기업도시의 개념을 각각 설명하고 재계가 기업도시를 제안한 배경과 기업도시건설의 파급효과를 예측해 보고자 한다. 특히 전경련이 제안한 ‘기업도시’와 기존의 도시개발 형태나 기법과의 차이점 등을 비교하고, 이를 토대로 기업도시의 바람직한 개발형태를 도시계획적 시각으로 재조명하고자 한다. 기업도시의 바람직한 개발방향을 모색하기 위해 해외 기업도시의 사례를 분석하였으며 아울러 현행 우리나라에서 기업도시 개발과 관련된 제도를 검토하여 개선사항을 도출하였다. 마지막으로 우리 실정에 맞는 기업도시를 성공적으로 개발하기 위한 정책과제를 제시하였다.

주요어: 기업도시, 해외기업도시, 기업도시개발제도, 한국형 기업도시

## 1. 서론

지난 2월 전경련은 일자리 창출을 위한 몇 가지 아이디어를 정부에 제시했다. 그 중 낯선 내용이 하나 담겨 있는데 그것이 바로 “기업도시” 건설을 통한 일자리 창출이다. “기업도시(company city)”는 전경련과 한국 건설산업연구원이 지난해 9월 지역균형발전과 아파트 가격 안정을 위한 대안으로 제시한 것이었다. 그러나 그 당시 “기업도시”는 그다지 주목받지 못했었다. 아파트 가격 안정이나 지역균형발전은 기업의 일차적인 관심의 대상이 아니기도 했거니와, 기업의 지방이전에 대한 유인이 별로 없어 현실성이 없는 것으로 여겼던 것이다. 그러나 전경련은 일자리 창출의 대안으로서의 “기업도시”를 다시 제안하고 나섰다. 마침 파주의 LG-필립스 LCD공장과 아산지역에서 삼성전자가 대규모 설비투자를 앞두고 있어 기업도시는 더욱 더 탄력을 받으며 현실감을 얻고 있다.

본고에서는 일반적인 ‘기업도시’의 개념과 재계가 제시한 기업도시의 개념을 각각 설명하고 재계가 기업도시를 제안한 배경과 기업도시건설의 파급효과를 예측해 보고자 한다. 특히 전경련이 제안한 ‘기업도시’와 기존의 도시개발 형태나 기법과의 차이점 등을 비교하고 이것이 주는 도시계획적 의미를 함께 살펴보고자 한다. 그리하여 기업도시의 바람직한 개발형태를 도시계획적 시각으로 재조명하고자 한다. 기업도시의 바람직한 개발방향을 모색하기 위해서는 해외 기업도시의 사례를 분석하였으며 아울러 현행 우리나라에서 기업도시 개발과 관련된 제도를 검토하여 개선사항을 도출하였다. 마지막으로 우리 실정에 맞는 기업도시를 성공적으로 개발하기 위한 정책과제를 제시하였다.

## 2. 기업도시의 개념과 효과

### 1) 기업도시란 무엇인가

‘기업도시’란 말 그대로 기업이 직접 개발주체(developer)가 되어 기업활동(이윤 추구를 위한 경제활동)을 효율적으로 영위하기 위해 필요한 일체의 것을 직접 개발하는 도시이다. 따라서 최종수요자와 개발주체가 동일하다. 그렇기 때문에 엄밀하게 표현하자면 ‘기업도시’는 ‘기업 자족도시(company self-sufficient city)’라고 표현할 수 있을 것이다. 개발 당사자인 기업(특정 기업 혹은 복수의 기업체)은 기업의 운영에 필요한 제반시설(생산시설 및 사무 공간 등)을 건설하면서 기업 근로자에게 필요한 주택, 의료시설, 학교 등의 물리적인 시설과 관련 서비스를 제공하게 된다.

그러나 처음부터 위에서 언급한 기업도시의 개념대로 개발된 사례는 거의 없다. 다만 개발 후 사후적으로 기업도시로 조성된 사례는 많이 찾아볼 수 있다. 원래 기업도시는 공업도시(혹은 산업도시)의 한 형태로 출발하였다. 산업화 초기에는 주로 자연자원을 발굴하는 프로젝트를 수행하기 위한 유한적인 기업도시(혹은 프로젝트형 도시)였으나 점차 단일 생산품을 생산하는 산업도시는 물론, 리조트 타운, 실버타운, 캠퍼스 타운 등 테마 신도시 등도 광의의 ‘기업도시’에 포함되어 설명되기도 한다.

국내에도 기업도시의 성격을 가진 사례를 찾아볼 수 있다. 포항(포스코), 울산(현대자동차), 화성(삼성전자) 등이 바로 그것이다. 그러나 이러한 도시들은 외형적으로 기업도시의 형태를 갖추기는 했으나 앞서 설명한 ‘기업도시’와는 많은 차이점이 있다. 우선 개발주체의 차이이다. 우리나라의 경우 도시차원의 대규모 개발사업은 대부분 공공주도로 개발되었다. 민간의 참여 폭이 확대되고는 있으나, 민간부분의 참여는 이미 계획된 토지이용 하에서 건물을 건설하는 정도에 그치고 있다. 그러나 기업도시의 개발의 주체가 민간기업임은 물론, 개발자와 최종 수요자가 일치된다는데 차이점이 있다. 개발주체인 민간은 초기의 토지이용계획의 수

립권한은 물론 토지조성과 인프라 건설, 건물의 건설과 공급, 사용 및 관리를 일괄하여 담당한다. 아마도 이러한 도시의 서비스 기능까지 개발의 범위에 포함되는 것도 큰 차이점이 될 것이다.

두 번째로는 기능의 차이이다. 산업도시(혹은 신도시)들이 특정 기능(생산, 주거)에 치우쳐 위성도시에 그친 반면 기업도시는 “자족(self-sufficiency) 기능”을 갖춘 도시형태라는 것이다. 도시 내 직주근접은 물론, 개발주체가 공공서비스의 제공과 운영, 지역 커뮤니티를 함께 계획하고 제공하는 복합 개발방식이다. 그러나 이 역시 정형화된 것은 없다. 현재 거론되고 있는 ‘기업도시’는 기존의 산업도시에서 파생된 ‘단일생산품을 생산하는 공업도시(혹은 산업도시)’에 사후적으로 조성된 ‘특정 기업 및 산업중심의 도시’의 형태를 조합하여 새롭게 제안된 것이기 때문이다. 따라서 먼저 기업도시를 본격적으로 가시화시킨 전경련의 ‘기업도시 개념’을 이해할 필요가 있다. 정리하면 다음과 같다.

전경련이 제시한 기업도시는 크게 두 가지 형태로 구분할 수 있다. 하나는 행정수도 이전, 지역균형발전의 틀 안에서 이루어지는 ‘수도권 경제력의 분산과 이전’의 한 수단으로서의 기업도시이다. 즉, 서울 및 수도권에서 지방으로 이전하는 기업(본사 포함)에게 기업활동에 적합한 도시 개발의 권한을 부여하고 각종 세제 혜택을 통해 기업활동을 지원함으로써 기업에게는 기업활동의 이익을, 이전 지역에게는 지역개발 및 고용창출의 효과를, 정부는 지역균형발전의 효과를 얻을 수 있도록 하는 것이다. 이 첫 번째 형태는 정부가 적극적으로 추진하려는 기업도시의 형태이기도 하다.

두 번째는 현재 기업이 새로운 설비투자를 예정하고 있는 지역을 기업도시화하는 모형이다. 즉, 지금까지 고립된 도시로서 개발되던 기존의 산업단지 및 산업도시 개발방식을 전환하는 것이다. 이는 기업의 설비투자를 지원하는 동시에 근로자들의 정주의욕을 높이고, 업무를 효율성을 높임은 물론, 기업의 경쟁력을 증대시키기 위한 방안이기도 하다. 이것이 바로 전경련이 일자리 창출방안으로 추가 제안한 ‘기업도시’의 또 다

른 형태이다.

## 2) 기업도시 건설의 파급효과

위에서 살펴본 기업도시의 두 가지 형태에서 공히 기업은 생산시설 및 사무 공간은 물론 고용인들이 직접 거주할 수 있는 쾌적한 주거단지 개발이 가능하다. 또한 기업활동에 필요한 인재양성을 위한 자체적인 교육시스템 구축과 학교 설립도 가능하다. 의료 및 여가 활동 등을 위한 각종 주거편의시설에 대한 설립권한과 운영권도 부여된다. 종업원들은 서울에서 벗어나 훨씬 저렴한 가격으로 자기가 종사하는 기업에서 제공하는 쾌적한 주택을 분양받을 수 있으며, 직주근접의 가능성이 높아짐으로서 출퇴근에 소모되는 시간을 줄일 수도 있다. 그동안 지방파견근무자들이 자녀들의 교육 문제로 주말부부로 떨어져 지내던 일도 상당 부분 없어질 수 있을 것이다. 그리고 무엇보다 기업도시 개발은 관련 산업의 대규모 고용창출을 가져온다는 점에서 그 효과가 클 것이다.

이러한 기업도시의 파급효과는 크게 4가지로 압축할 수 있다. 첫째 기업도시는 좀처럼 회복세를 보이지 못하는 기업들의 설비투자를 확대시켜 경제를 활성화시킬 수 있는 유인이 된다. 특히, 지역의 산업 클러스터와 연계할 경우 차세대 동력산업에 대한 투자를 독려할 수 있다. 동시에 도시규모의 개발사업의 추진으로 새로운 건설수요가 창출된다. 이는 최근 문제가 되고 있는 주택중심의 건설경기와는 달리, 인프라 중심의 건설수요가 주류를 이룰 예정이며, 주택도 실수요자에게 직접 공급되는 형태를 가져 부작용을 최소화할 수 있다. 건설산업이 전후방으로 산업연관 효과가 크다는 것은 익히 알려진 사실이다. 1조 원 정도의 건설투자는 대략 3만 명 정도의 고용 창출효과가 있게 된다. 이 역시 정부의 강력한 투기억제 대책이후 침체되고 있는 건설경기를 부작용 없이 다시 회복시킬 수 있는 대안이 될 수 있다.

두 번째, 일자리 창출효과이다. 설비투자와 건설투자 확대에 따른 고

용창출 이외에도 기업도시 내 설립될 학교, 의료기관 및 각종 공공서비스와 관련된 서비스 산업의 고용창출이 가능하다. 현재 전경련은 1천 만평 정도의 신도시 개발에 20만 명 정도의 고용창출 효과를 예상하고 있다. 그러나 기업도시의 고용창출 효과는 기업도시의 규모와 형태에 따라서 예상보다 더 클 수도 있다.

세 번째, 기업도시는 지방 경제를 활성화시키고 지역불균형 문제를 해소하는 단초가 될 수 있다. 기업도시는 초기에는 지역 외의 노동력이 유입됨으로써 해당지역에는 서비스 관련 산업의 고용만 창출될 것이다. 그러나 기업도시 내 학교 및 연구시설이 정착되면서 기업도시는 곧 지역 내 고용창출을 유도할 수 있게 된다. 즉, 기업도시를 통한 고용창출은 일시적인 것에 그치지 않고 그 파급효과가 장기화될 수 있는 것이다. 이는 장기적으로는 지방의 인구유출을 막고 중앙의 우수 인력이 지방으로 분산되는 효과도 가져올 수 있다.

마지막으로 기업도시 건설은 만성적인 수도권 주택문제 해결의 수단이 될 수 있다. 수도권의 주택문제는 투기수요를 억제하는 것만으로는 한계가 있다. 또한 공급의 확대도 신규 택지고갈의 문제와 함께 쾌적한 도시환경을 포기해야 하는 부담이 있다. 그렇기 때문에 결국 주택수요를 분산시키는 정책이 불가피하다. 이런 측면에서 기업도시 개발은 수도권의 인구를 분산시키는 효과를 기대할 수 있어 수도권 주택문제에 해결의 실마리를 제공해 줄 수 있는 것이다.

그렇다면 해외 기업도시의 사례는 어떠한가? 기업도시의 유형과 특징에 따라 미국의 초기 기업도시와 독일의 단일 생산품 기업도시, 산업과 도시운영이 일체되는 일본, 산업클러스터 유형의 기업도시인 핀란드의 사례를 각각 살펴보고자 한다.

### 3. 기업도시 해외사례

#### 1) 초기산업시대 미국의 기업도시

20세기 초 초기 산업시대에 만들어진 미국 서부의 기업도시들은 주로 자연자원의 채굴 및 가공사업에 관계된 기업들이 개발한 도시들이 많다. 이러한 도시들 중에는 지역의 중심도시로부터 멀리 떨어진 미개발지에 주로 위치하고 있었기 때문에, 관련기업이 직접 토지를 구입하여 개발하고 소유·운영하는 사례들이 발견된다. 이 도시들은 주로 석탄채굴을 위한 광산도시나 구리광산도시, 제재업 도시들이거나 이러한 자원들을 가공하고 제조하는 시멘트, 석유화학, 타이어 제조업체들이 개발한 도시들로서 워싱턴, 오레곤, 유타, 콜로라도, 뉴멕시코, 애리조나, 캘리포니아 등 미국 서부지역에 분포하고 있다.

1900년대 초에서 1920년대에 이르기까지 건설된 대표적인 미국 기업도시의 예로는 정유공장과 함께 만들어진 싱클레어(Sinclair, WY), 시멘트 제조업체가 만든 뵈처(Boettcher, CO)와 데븐포트(Davenport, CA), 석유화학업체가 건설한 듀퐁(Dupont, CO)과 루비어스(Louviers, CO), 타이어 제조업체와 관련되어 개발된 릿치필드 파크(Litchfield Park, AZ) 등이 있다.

이 도시들은 특정 산업에 종사하는 개별 기업이 도시와 토지 전체를 소유하거나 운영하는 엄밀한 의미의 기업도시들이라고 볼 수 있지만, 자원개발지나 원료에 의존하는 생산기지로서 경제기반을 가지기 때문에 주변지역의 중심도시와 기능적인 연계가 취약했다. 따라서 대부분 인구 1만 명 이하의 소도시들로서 규모가 그리 크지 않았고 남성·저소득·미숙련 중심의 고용자들이 생활하는데 필요한 최소한의 주거환경만을 갖춘 경우가 많았다.

경제적 특성을 보아도 단일기업의 활동이 쇠락하면 자연스럽게 도시의 활력도 함께 사라질 위험에 처하게 되는 약점을 지녔다. 더욱이 최근 산업구조의 변화와 이동이 가속화되면서 더 이상 모기업의 경제활동으

로는 도시서비스를 감당하지 못하자 기업이 도시의 소유와 운영을 포기하는 경우들도 나타나고 있다.

## 2) 독일의 볼프스부르크(Wolfsburg)

독일의 볼프스부르크(Wolfsburg)는 브라운슈바이크(Braunschweig, 英 Brunswick)로부터 25km 북쪽에 위치하고 있으며, 원래 폭스바겐(Volkswagen) 자동차 공장의 배후주거지로 개발되었다. 새로운 자동차공업도시의 입지는 세계대전 이전 독일의 동서간 주요 교통축에 접하여 선택되었다. 1938년에 약 3,000ha의 토지가 도시개발을 위하여 취득되었고, 1960년에는 3,500ha로 확장되었다. 행정적으로는 9개의 자치단체가 통합되어 볼프스부르크가 형성되었다.

콜러(P. Koller)에 의해 입안된 1938년의 초기 계획에서는 운하의 북쪽에 산업단지를 위치시키고, 운하와 남쪽의 구릉지 사이에 배후주거지를 집단화시켰으며, 구릉지상단에는 커뮤니티의 중요 건물들을 배치하였다. 초기계획의 계획인구는 90,000명으로 설정되었다. 새로운 종합계획이 1957년에 마련되고 1962년에는 인구 13만 명을 위한 계획으로 수정되었다. 1970년대 초에는 독일경제의 발전과 비틀(Beetle)의 성공에 힘입은 폭스바겐사의 성장으로 인구가 10만 명을 넘고, 고용자가 78,000명의 규모에 이르렀으며, 외부로부터 약 34,000명이 통근하는 도시가 되었다. 1972년 인구 13만 명에 도달한 이후 현재까지는 12만 5천 명 정도의 도시규모를 유지하고 있다.

현재 볼프스부르크에는 폭스바겐 그룹의 본부와 공장 및 연구개발 센터가 집적되어 있으므로 명실상부한 독일의 대표적인 ‘자동차 기업도시’라고 할 수 있다. 폭스바겐의 볼프스부르크 공장에서는 ‘독일 경제성장의 엔진’이라고 불린 비틀(Beetle)과 국민차로 알려진 골프(Golf), 보라(Bora) 등 폭스바겐을 대표하는 승용차들이 생산되었거나 생산되고 있다. 폭스바겐사에 관계된 고용자 수는 5만 명으로 도시 전체 고용자의 60% 이상



을 차지한다.

Wolfsburg는 엄밀히 말해서 공업도시라고 할 수 있으나 환경적으로 독특한 강점들을 지니고 있다. 우선 공원, 호수, 숲 등으로부터 10분 이상의 보행거리를 넘는 주거지가 없도록 40% 이상의 토지가 녹지로 계획되었다. 산업단지는 토지의 20% 정도(725ha)를 차지하고, 도로망을 위한 토지는 6.7%를 점유한다. 자동차공업도시답게 자동차보유율이 독일 전국 평균의 2배에 가까움에도 불구하고 간선도로의 체증은 심하지 않다고 한다. 대중교통수단으로서 효율적인 버스시스템을 가지고 있으며, 폭스바겐 사가 통근 버스망을 운영함으로써 출퇴근의 체증을 완화하고 있기 때문이다. 또한 신도시로 계획된 주거지역은 완벽한 보차분리 구조를 가지고 있다.

1960년대 후반부터 만들어진 신주거지들 역시 보행공간과 각종 건축물의 배치가 잘 조화된 계획도시로 만들어졌고, 대부분의 주거구역은 소득수준에 따라 격리되지 않도록 고급주택과 중·서민층 주택이 적절히 혼합되었다. 또한 도시정부는 도시의 매력을 높이기 위해 알바 알토(Alvar Aalto)가 설계한 문화센터나 한스 샤로운(Hans Scharoun)이 설계한 극장과 같이 혁신적인 건축물들을 적극적으로 도입하였고, 문화·교육·의료 기능에서도 지역중심으로서 역할하기 위해 노력하였다. 현재 볼프스부르크의 공간구성은 기존의 자연환경과 경관을 최대한 활용하는 콜러의 기념비적인 주장과는 많이 달라졌으나, 산업기능과 결합된 신도시계획의 모범사례로 평가받고 있다.

그러나 이러한 계획적 측면이나 정주환경 측면의 강점에도 불구하고, 볼프스부르크 역시 시장경제 속의 산업도시가 갖는 근본적 약점을 지니고 있다. 즉, 도시 전체 고용자의 70%에 가까운 인력이 폭스바겐이라는 단일기업에 고용되어 있고, 또한 여성인력은 10%에 불과하다는 점이다. 역동적으로 성장해 온 폭스바겐 공장이 도시경제력의 원천이 되었고 독특한 도시 어메니티와 각종 시설들의 스폰서가 되어주었다. 하지만 이는 도시의 번영이 단일한 사업부문에 완전히 의존하게 됨으로써 국제적인

시장상황의 변동에 타격을 받을 수 있음을 뜻하기도 한다.

### 3) 일본의 도요타 시(豊田市)

도요타 시는 세계 제1의 자동차회사인 도요타사의 본부와 대부분의 공장이 위치한 세계적인 자동차산업도시이며, 일본 중부 나고야시로부터 동쪽으로 약 20~30km 떨어진 아이치현의 중앙에 위치한다. 면적은 290.12km<sup>2</sup>, 인구는 총 351,101명(2000년 현재)이고 그 중 종사자 수는 192,680인(2001년 현재)이며 사업체 수는 12,402개(2001년 현재)이다. 도요타 시는 특히 기업과 도시의 협력을 통한 지역발전이라는 성장연합모델을 통하여 세계적인 상품 창출과 더불어 지역경제의 눈부신 발전을 이룰 수 있었다.

1920년대 도요타자동차는 공장건설을 위하여 보다 넓은 용지를 구하고 있었는데 때마침 코로모정에서 도시의 번영을 회복하기 위해 도요타 공장의 유치를 추진하였고 1930년대부터 이곳을 중심으로 자동차 클러스터가 형성되었다. 코로모정은 1951년 코로모시로 승격되었고 1954년 코로모시가 ‘공장유치장려조례’를 시행, 자동차산업을 중심으로 한 비약적인 발전을 이룰 수 있었다. 1959년에는 도요타 자동차산업의 성장을 반영하여 시 명칭까지도 도요타 시로 변경하였다. 도요타 시 공업의 대부분은 자동차산업을 포함한 수송용기계산업의 대규모공장이 주도하는 한편, 중소기업인 수많은 부품생산 공장들이나 섬유, 화학 등의 관련 산업들도 대규모 공장과의 분업관계를 통해 군집을 형성하고 있다.

도요타 시가 세계적인 자동차 공업도시로서 발전하게 된 요인은 크게 다섯 가지로 지적되고 있다.

첫째, 도요타사의 혁신과 경쟁력 창출은 도요타사 자체의 공정기술 혁신에 기인한다. 최종 조립라인의 수요에 맞추어 부품을 소량씩만 주문함으로써 생산과정의 재고를 최대한 줄이는 생산기술로 적기납품방식(JIT)이 그 예이다. 특히 도요타사의 12개의 대규모 공장이 모두 도요타 시와

그 인근에 위치한다는 입지적 특성은 공장과 협력업체 사이나 대형 협력업체와 그 하청업체 사이에 최종 생산라인의 주문에 대해 신속하고 정확히 대응할 수 있는 구조를 부여하였다.

둘째, 도요타 시 산업을 자동차 관련 산업으로 편중시킨 지역적 산업 전문화이다. 자동차부문 자체로도 그 생산액이 도요타 시 총생산액의 약 90%를 차지하고 있지만, 한편 화학공업 분야도 결국은 도요타자동차의 타이어를 만드는 공장들이 대부분이라는 것이다. 즉, 도요타 시의 경우 극단적으로 도시의 산업이 단일 업종에 치우치는 경향을 보인다고 할 수 있을 것이다. 물론 이는 수많은 부품업체들 간의 연계나 공간적인 집적이 적기납품체제(JIT)와 같은 시스템을 통하여 그 효율성을 발휘할 수 있는 근간이 되는 것이다.

셋째로, 도요타 시에서 정부는 사회적 투자부문에 충실하고 사회적 소비지출 부문은 기업이 분담하는, 기업과 시 관료 사이의 발전주의적 공생관계가 형성되어 있다. 1938년에 코로모정이 도요타자동차기계작소를 유치한 것을 발단으로 ‘공장유치장려조례’의 발표와 같은 도요타 시의 산업진흥시책은 자동차 산업의 육성에 긍정적인 효과를 유발하였다. 더불어 오늘날의 도요타 시는 특정 산업에 의존한다는 위험성을 고려하여, 기간산업인 자동차 산업과 거기서 축적한 기술을 바탕으로 신규 산업과의 결합을 통해 새로운 전개방향을 모색하고 있다. 최근 7가지 선업진흥시책을 발표하여 중소기업의 유치와 육성에 중점을 두는 정책 등은 지역공업의 다각화를 촉진하고자 하는 의도이다.

넷째, 입지 및 교통조건에 있어서 도요타 시는 강점을 갖고 있다. 나고야 대도시권의 일부에 포함된다는 이점은 나고야를 중심으로 하는 공업 지역에 연계되어 그 다양한 편익에 근접할 수 있게 한다. 또한, 도요타 시는 도쿄(수도권)와 오사카(한신공업지역)를 잇는 선분상의 중간에 입지한다. 따라서 도쿄시에 있는 도요타사의 연구개발기관이나 오사카에서 철강재를 가져오는데 연계성이 좋은 편이다.

교통연계 측면에서도 토오메이, 메이신 고속도로 등 비교적 우수한 교

통여건을 갖추었기 때문에 외부 협력업체들과 교류하는데 있어서 수월한 조건을 갖고 있다. 나고야와 가깝기 때문에 철도에 의한 주변도시와의 연결 또한 편리한 상태지만 도요타 시의 인구규모와 배치상 그 서비스 수준은 그다지 높지 못하며 시간이 흐를수록 그 이용비중이 계속 줄어들고 있다. 또한, 물동량이 비교적 적은 나고야 항이나 전국 30도시, 세계 33도시를 연결하는 관문인 나고야 국제공항을 통해 대규모의 수송이 가능한 이점도 갖고 있다.

마지막으로 구릉성의 넓은 평원이라는 지형적 특징과 지역의 확장으로 도요타 공장이 지속적으로 공장을 확대하는데 어려움이 없다는 사실 역시 이점으로 작용하였다.

#### 4) 핀란드의 울루(Oulu) 지역

핀란드 울루(Oulu) 지역은 첨단산업에 특화된 산업클러스터로 잘 알려져 있다. 인구 12만의 울루市는 헬싱키로부터 북쪽으로 500km 떨어진 위치에 있으며 인접 10개의 자치구와 함께 인구 20만의 도시권을 형성하고 있다. 울루 지역은 1958년에 울루 대학의 설립과 함께 첨단기술 집적지역으로 유명해지기 시작했고, 북유럽 최초의 사이언스 파크(Science Park)가 형성되어 현재에는 핀란드의 대표기업인 노키아(Nokia)사의 이동전화부문 연구소를 비롯한 200여 개의 기업과 연구기관이 입지하고 있다. 1999년 8월에는 세계 최초로 도시 자체를 ‘울루 테크노폴리스(Oulu Technopolis)’라는 이름으로 주식시장에 상장하기까지 했다.

원래 울루는 1600년대 초에 모피, 연어, 타르 등을 수출하는 무역항으로부터 발전한 물류도시였다. 울루가 첨단산업도시로 변모한 것은 1958년에 울루 대학이 설립되고, 1974년에 울루 지역에 국가기술연구소인 VTT(Technical Research Center for Finland)의 지부가 개설되면서부터였다. 1982년에 울루시 의회와 지역 기업들이 주축이 되어 첨단 분야 기업들의 운영을 지원하는 Technopolis라는 기업을 설립함으로써 울루 지역은

첨단기술에 특화된 도시로서의 방향을 굳히게 된다. 2001년 현재 울루시의 전체 고용자는 공공부문에서 2만 5천, 민간부문에서 6만4천 명에 이르고 있으며 민간부문 노동력의 70%가 서비스 및 정보통신부문에 관련된 업종에 종사하고 있다. 울루시는 2000년대 들어 새로운 도약을 위한 ‘Vision 2006’을 마련하여 유럽 북부의 첨단지식산업과 물류산업의 중심지로 발전하려는 계획을 갖고 있다.

울루 지역에 첨단산업 집적이 이루어지기까지의 과정은 울루대학과 공공부문의 연구소, 정보통신 대기업과 중소기업의 연구소, 입주기업의 활동을 지원하는 서비스업체들의 네트워크가 형성되는 과정이었다. 원래 울루대학과 국가연구기관인 핀란드 기술연구센터(VTT)가 첨단산업도시로서의 비전을 제시하고 초기의 클러스터 형성에 중요한 역할을 하였기 때문에, 울루 테크노 파크는 공공부문의 주도로 형성된 것으로 이해된다. 그러나 울루 테크노 파크를 형성하는 주체들을 네트워킹 하는데 있어서 주도적인 역할을 한 것은 정보통신대기업인 노키아였다는 점이 울루지역을 대기업주도형 산업클러스터로 분류되는 이유이다. 또한 울루 테크노폴리스라는 기업집단을 설립하여 울루 테크노 파크에 입주하여 활동하는 기업들에게 원활한 정보와 인력교류를 추진할 수 있는 여건을 마련해주는 역할을 부여한 점도 울루지역의 성공요건 중 하나로 꼽히고 있다.

##### 5) 해외 기업도시 사례들의 시사점

지금까지 살펴본 해외의 기업도시 사례들로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 이른바 기업도시 증후군(Town Company Syndrome)에 대비하여야 한다. 즉, 단일한 생산품을 생산하는 기업도시나 단조로운 경제활동구조를 갖는 기업도시는 불안한 미래를 갖고 있다는 것이다. 천연자원의 개발을 위해 건설된 기업도시들의 경우 자원이 고갈된 이후에 급격한 몰락

의 길을 가게 되는 사례가 많았고, 수출을 위한 상품을 생산하는 기업도 시라 하더라도 전 지구적인 경제환경의 변화나 산업구조의 변화에 따라 해당산업이 쇠퇴하게 되면 그 경제적 기반으로 유지되는 도시의 운명도 함께 쇠퇴의 길로 가게 되었다. 심지어 첨단산업 부문에 종사하는 기업에 관계된 도시들이 잘못된 기업운영으로 인해 위기를 맞이하는 경우도 있었다. 최근 미국에서 월드콤(WorldCom) 사가 회계부정 파문으로 도산함으로써 본사가 위치한 미시시피주 클린턴(Clinton) 시에서 각종 대형상업시설 및 기반시설 투자의 타당성이 위협받는 사태가 그 예이다.

둘째, 위의 기업도시증후군과도 관련된 것으로서, 기업도시의 지속성을 위해서는 중앙 및 지방정부와 기업도시에 관계된 모기업 사이의 긴밀한 협력과 연관 산업 및 서비스의 네트워크가 필수적이라는 점이다. 도요타 시의 사례에서 보았듯이 경제기반의 핵심이 되는 기업의 유치와 원활한 기업활동을 위해 지방정부가 신속하고 유연하게 각종 지원서비스를 제공한 것은 중요한 시사점을 제공한다. 한편 울루 시의 경우처럼 초기에 관 주도로 형성된 지식생산기반을 정보통신부문의 대기업이 기술변화속도가 빠른 첨단산업의 구미에 맞도록 재조직한 것이나, 첨단산업지구 내의 기업활동을 지원하기 위한 서비스기업을 민관이 협력하여 설립한 것도 유연한 기업도시를 위한 교훈이 될 수 있다.

마지막으로, 단순한 생산단지과 배후주거지의 결합을 탈피하고, 의사결정기능(headquarter)이나 연구기능, 그리고 연관업체들이 연계된 복합 클러스터를 형성하기 위해서는 쾌적한 정주환경이 보장되어야 한다는 것이다. 독일의 볼프스부르크 사례와 같이 철저하게 계획적으로 쾌적한 시가지를 조성하고 혁신적인 도시디자인을 적용하는 것 역시 도시서비스의 지역격차가 기업의 지방이전에 주요한 걸림돌로 작용하는 우리나라의 여건에서 하나의 시사점이 될 수 있다.

#### 4. 기업도시 추진을 위한 법제도 검토 및 문제점

##### 1) 기업도시개발 관련 제도 검토

기업도시를 개발할 수 있는 근거법령은 기업도시의 형태에 따라 달라진다. 즉, 기업이전을 통해 기업도시를 개발한다면 「도시개발법」의 적용이 가능하나, 기업이전이 전제되지 않는다면 「산업입지및개발에관한법률(이하 「산업법」)」로도 개발이 가능하다.

「도시개발법」은 지방으로 이전하는 기업에게 도시개발사업구역 지정제안권과 사업 시행자로서의 자격을 부여하고 있다. 이러한 “배후 도시개발권”은 대기업 이전의 애로요인인 입지여건과 근로자 생활환경시설을 원활하게 갖추 수 있도록 지방이전 대기업에게 배후도시 개발권을 부여하고 주변 SOC 건설을 정부에서 지원하는 것으로 볼 수 있다.

시행자 요건은 수도권 과밀억제권역에서 수도권 외 지역으로 이전하는 법인 중 종업원 500명 이상인 법인으로서, 이들 법인에게는 「도시개발법」의 규정에 따라 다음과 같은 내용의 개발권이 부여된다.

- 대상구역 토지면적의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 얻은 경우 도시개발구역 지정제안을 허용
- 사업대상 토지면적의 2/3 이상의 토지를 매입하고 토지소유자 총수의 2/3 이상의 동의를 얻는 경우 시행자에게 토지수용권을 부여
- 국가 또는 지자체의 SOC 건설지원 및 사업비 보조·융자
- 실시계획 인가를 받은 경우 「산업법」에 의한 산업단지 실시계획 승인 등 30개 법률에 의한 인·허가를 의제하여, 사업시행절차를 간소화하고 시행기간을 단축
- 「지방세법」·「농지법」 등이 정하는 바에 따라 지방세와 농지·산림전용부담금·대체농지조성비·대체조림비 등 감면

「도시개발법」은 기업도시의 물리적인 건설에 초점이 맞추어진 반면 ‘기업의 지방이전 촉진대책’에서는 수도권 분산과 지역균형발전을 위하

여 수도권 이외의 지역으로 이전하는 기업에게는 각종 경제활동에 대한 인센티브를 제공하고 있다. 이 제도는 1999년에 처음 발표되었으며 2000년 4월, 2002년 6월, 2003년 7월에 걸쳐 보완대책이 발표되었다.

먼저 이 제도의 지원 대상은 수도권 과밀억제권역 안에서 3년 이상 계속 영위한 법인의 공장 및 본사를 2005년 말까지 수도권 외 지역으로 이전하는 기업이며, 그 내용은 크게 세제지원, 금융지원, 이전부지 매입, 배후도시 개발, 수도권 대기업유치 재정지원, 지방이전지원센터 설치 등으로 나뉜다. 이 중 가장 핵심적인 유인책은 세제지원, 금융지원이라고 할 수 있다.

우선, 세제지원은 법인세·소득세 등의 국세와 재산세·종합토지세·취득세·등록세 등의 지방세로 나뉘며, 그 내용은 다음과 같다.

- 수도권 과밀억제권역 안에 있는 법인의 공장 및 본사를 수도권 외의 지역으로 이전할 경우에는 법인세를 5년간 100%, 그 후 2년간 50% 감면하고, 기존 공장·본사의 양도차익에 대하여 법인세를 3년간 이연 후 3년간 분할납부
- 수도권 과밀억제권역 내에 있는 중소기업의 공장을 수도권 과밀억제권역 외의 지역으로 이전할 경우에는 당해 공장에서 발생하는 소득에 대하여 법인세·소득세를 5년간 100%, 그 후 2년간 50% 감면
- 수도권 과밀억제권역 등 대도시 내에 있는 공장을 대도시 외의 지역으로 이전하기 위해 공장을 양도하는 경우 당해 공장 양도차익에 대하여 법인세를 3년간 이연 후 3년간 분할납부
- 수도권 과밀억제권역 내에 있는 법인 본사를 수도권과밀억제권역 외의 지역으로 이전하기 위해 당해 본사 양도시 양도차익에 대하여 법인세를 3년간 이연 후 3년간 분할납부
- 재산세·종합토지세 5년간 100%, 그 후 3년간 50% 감면
- 취득세·등록세 면제

다음으로 금융지원은 이전에 따른 시설자금 및 운영자금을 지원하는 기업금융과 이전기업 종사자에게 주어지는 주택자금 지원으로 구성된다.



- 산업은행에서 시설 및 운영자금을 장기저리로 지원
- 산업기반기금을 장기저리로 우선지원하고, 동일인 한도(20억 원) 적용을 배제
- 신용보증기금 및 기술신용보증기금의 신용보증한도를 확대하고, 특별보증지원대상에 포함
- 중소기업경영안정자금 및 지방중소기업육성자금을 우선지원
- 국민주택기금에서 지방이전기업 근로자에게 근로자주택 구입·전세 자금을 장기저리로 우선지원 등이다.

한편, 「산입법」은 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 목적으로 하는 법으로서, 기업의 이전 여부와 관계없이 적용가능하다. 즉, 「도시개발법」에 따른 기업도시 개발은 이전 기업에 대한 인센티브의 일환으로 도시개발권을 부여하고 있는 반면, 「산입법」은 산업단지의 조성을 근간으로 이에 추가적으로 배후도시의 개발을 가능하게 하는 규정을 가지고 있는 법이라고 할 수 있다.

「산입법」에 의한 개발은 산업입지를 위한 공공사업의 성격을 강하게 가지게 되며, 따라서 민간 시행자가 개발을 할지라도 지구의 지정, 토지수용 등 제반 개발과정이 공공사업과 같은 절차를 따르게 된다.

산업단지개발사업의 시행은 공공주체 외에 ‘당해 산업단지개발계획에 적합한 시설을 설치하여 입주하고자 하는 자로서 산업시설용지를 직접 개발하고자 하는 경우와 산업시설용지의 일부를 실수요 산업시설용지로 사용하고, 잔여면적은 입주를 희망하는 자에게 공급하고자 하는 경우’에 한해 민간 시행자를 인정하고 있다. 또한 지구의 지정, 토지수용 역시 택지개발사업과 같이 별도의 제한 없이 가능하며, 비용의 보조, 기반시설의 지원 규정 역시 존재한다.

## 2) 기업이전제도의 문제점: 기업이전과 도시개발 간의 연계성 결여

이처럼 현행 법 체제하에서도 일부 사항만 보완한다면 앞서 언급한 개념의 기업도시를 개발할 수 있다. 그러나 이러한 제도들은 기업도시의

건설과 기업이전이 각기 분리되어 있다는 점과 여전히 기업이전에 대한 인센티브가 미약하다는 문제점을 지적할 수 있을 것이다.

사업시행자 입장에서 볼 때 현행 지방으로의 이전하는 기업에게 주어지는 각종 세제 혜택은 경제특구지역보다 낮은 수준이다. 그리고 기존 생산부지에 대한 기 투자분 등에 대한 보상조항이 없어 이미 투자가 진행된 기업으로서는 이전을 고려할 수 있는 상황이 못 되는 것도 사실이다. 하지만 기업이전제도가 제대로 작동하지 못하는 더 큰 이유는 고용 인력의 이동 및 정주여건 조성에 대한 지원이 미흡하다는 것이다. 수도권권을 제외한 지방의 교육 및 공공 서비스 인프라 구축이 미약한 상태에서 기업이전만을 위한 촉진책은 효과가 없기 때문이다. 그 결과 우리나라의 경우 가구주의 직장이 이전할 경우 대부분 가구주(근로자) 1인만 이전하고 나머지 가족들은 자녀들의 교육문제 등의 이유로 서울에서 떨어져 거주하는 경우가 많음은 주지의 사실이다. 이러한 이유로 높은 수준의 인력이동이 쉽게 이루어지지도 않을뿐더러, 설사 인력의 이동이 있었다 해도, 임시적이거나 아니면 가족간의 분리 거주하는 사례가 대부분이어서 진정한 지역정주로 연계되지는 못하게 된다.

즉, 인력의 이동은 정주여건에 의해 크게 영향을 받는다고 볼 때, 기업의 이전제도가 실제로 효과를 가지기 위해서는 이전지역의 정주여건과 기업이 필요한 서비스 수준을 수도권과 유사할 정도로 조성할 수 있어야 한다는 결론에 이른다. 또한 기반시설과 정주여건 역시 이전하는 그 기업의 특성과 수요에 맞아야 한다는 점에서 기업의 이전과 기업의 도시개발 참여가 효율적으로 연계될 필요성이 있는 것이다.

이러한 관점에서 현행 제도는 도시개발과 기업이전이 효율적으로 연계되지 못함으로써 제도의 실질적 효용성이 떨어지고 있는 것으로 파악된다. 대표적으로 「도시개발법」에 사업시행자로서 “지방으로의 이전기업”을 포함시켰을 뿐 실질적으로 개발과 이전을 연계하는 법체제를 갖추고 있지 못하며, 도시개발과정에서의 추가적인 인센티브도 없다. 즉, 기업도시 추진을 위한 기업이전제도인 기업이전촉진대책과 도시개발제

도인 「도시개발법」은 분리되어 있으며, 기업이전과 개발사업을 연계할 경우 주어지는 별도의 혜택과 편의도 존재하지 않는다.

### 3) 도시개발 추진상의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이, 도시개발과정은 「도시개발법」에 의한 ‘도시개발사업’과 「산업법」에 의한 ‘산업단지개발사업’을 통해 이루어질 수 있다.

하지만, 원래 기업도시의 개념은 수도권 분산과 지역균형발전을 위한 수도권 기업의 이전을 전제로 이에 대한 지원과 인센티브를 제공하는 것이다. 즉, 수도권 기업의 이전여부와 개발주체에 따라 다양한 형태를 가질 수 있는 것이다. 가장 기본적인 형태는 기업이 이전하고 그 기업이 도시개발의 주체가 되는 형태로서 이러한 유형이 향후 논의될 지원책 및 인센티브의 준거형태(reference type)가 될 것이다.

따라서 여기에서는 이러한 형태로 개발할시 근거법이 되는 「도시개발법」의 내용을 중심으로 추진상의 문제점을 간략히 짚어보고자 한다.

#### (1) 구역의 지정

「도시개발법」에 의한 구역지정의 핵심문제는 민간 시행자의 경우 토지소유자의 동의에 대한 제한이 있다는 것이다. 「산업법」에서는 지구지정 제안이 사업시행자가 지정권자에게 지정을 제안하는 것으로 이루어지나, 「도시개발법」에서 민간이 제안하는 데는 토지소유자 2/3 이상의 동의가 필요하다. 따라서 민간법인이 도시개발을 제안하는 데에는 토지소유자의 동의를 위한 시간이 많이 소요되며, 동의과정에서의 시간지연으로 인한 이자부담과 지가상승으로 인한 매입비 및 보상비 증가 등으로 도시개발비용이 크게 증가할 우려가 존재한다.

#### (2) 토지의 매입과 수용

사업 추진에 있어 핵심적 사항은 토지의 매입과 수용의 문제이다. 토

지에 대한 보상가와 보상시기가 기업의 개발과정에서 수익성과 현금흐름에 결정적인 요소로 작용하기 때문이다. 「도시개발법」에서는 민간시행자에게도 토지의 수용권을 부여하고 있으나, 2/3 이상의 토지를 매입하고 토지소유자 총수의 2/3 이상의 동의를 받은 경우에 한하여 수용권을 갖게 하고 있다. 이는 수용권의 행사로 인한 토지소유자의 재산권을 침해할 소지를 최소화하기 위한 것이나, 수용권의 제한이 없는 「산업법」에 비해 사업추진을 어렵게 하는 요소이다.

### (3) 기반시설 공급과 비용부담

지구 내 기반시설은 일부 경우를 제외하고는 시행자가 부담하도록 되어 있으며, 구역 외 기반시설의 경우 개발계획에 포함되어 개발계획의 내용에 따라 집행되도록 되어 있다. 구역 외 기반시설의 설치부담은 도시개발에서 수익성에 지대한 영향을 미치므로, 이를 개발계획에서 어떻게 반영하여 승인을 받느냐가 실제 개발과정에서 매우 중요한 요인으로 작용하게 된다. 이에 현행 법률에 따르면 개발계획은 지정권자, 즉 시도지사가 수립하도록 되어 있는 바, 지자체의 역할이 매우 중요하게 된다.

조세 및 부담금과 관련해서는, 지방세와 농지조성비, 대체조립비 정도를 감면할 수 있도록 하고 있다. 하지만 기업도시와 유사한 취지를 가지는 「경제자유구역의지정과운영에관한법률」에 따른 경제자유구역에 대해서는 개발사업 시행자에 대한 조세 및 부담금의 감면 폭이 훨씬 크다(법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 및 종합토지세 등의 조세 감면, 개발부담금, 농지조성비, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면 점·사용료 및 환경개선부담금 감면).

### (4) 조성토지의 처분

조성토지 처분은 기업도시의 건설에 있어 기업이 주체가 된 도시개발과정과 관련이 있다. 기업도시의 건설에 있어 중요한 부분이 기업이 직접 병원, 학교 등의 도시편의시설을 공급하는 데 있기 때문이다.

도시개발사업에서는 시행자가 공급대상 토지를 선정하여 이를 매각하게 된다. 즉, 도시개발사업은 택지개발사업과 동일하게 택지조성과 도시조성이 별개의 프로세스로 진행되는 것이다. 따라서 조성된 토지에 개발주체인 기업이 직접 주택, 공장, 병원, 대형 상업시설 등을 설치할 수 있는지에 대한 조항이 존재하지 않는다.

물론 조성된 토지를 공급대상에서 제외하여 보유할 수 있을 것이나, 실제 이들 토지를 기업이 필요로 하는 용도로 개발할 때 개발주체가 되는 법인이 달라지면 수익계약이 금지되어 있는 현행법상 문제가 발생할 수 있다. 즉, 「도시개발법」은 「택지개발법」과 마찬가지로 택지를 조성하여 이를 분양·매각하는 것을 전제로 하는 법이기 때문에 도시개발 이후의 기업이전과 도시조성까지를 아우르지 못하는 문제가 있다.

## 5. 기업도시 개발의 방향

### 1) 한국형 기업도시의 모델

기업도시의 추진배경이나 필요성을 감안할 때 우리나라에서 추진이 가능한 기업도시의 조건은 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 기업도시 개발은 최근 본격적으로 거론되고 있는 행정수도 이전 및 지역균형개발과 연계성을 가져야 하므로 일단 대상 입지가 비수도권 지역이 되어야 한다. 그동안의 수도권 집중억제 대책 등의 추진에도 불구하고 기업의 지방이전이 부진하였던 점을 감안할 때, 기업도시건설은 기업의 지방이전을 성공적으로 실행할 수 있는 모델이 되어야 하기 때문이다. 기업들이 지방이전을 꺼려하는 주된 원인인 지방의 전문 인력 확보 및 교육문제 등임을 감안할 때 기업도시에서는 이러한 문제점을 해결할 수 있는 근본 대책의 제시가 필요하다.

둘째, 기업도시의 개발의 주체가 최종 수요자인 “기업”이 되어야 한다

는 것이다. 이는 기존의 공급자 중심에서 수요자 중심으로 도시개발의 패턴이 이동되는 것을 의미한다. 따라서 정부는 국토 및 지역개발의 틀 안에서 지침만 제시하되, 기업 스스로가 구조물 및 서비스의 생산을 책임지도록 해야 할 것이다. 또한 기업도시개발을 계기로 민간개발은 즉 난개발이라는 비판을 불식시키고, 소득 2만 달러 시대에 적합한 새로운 지역 및 도시개발의 모형을 시도하는 기회로 삼아야 할 것이다.

셋째, 기업도시는 단순히 주택을 양적으로 공급하는 것보다 기업과 근로자의 문화, 지역의 문화가 융합되는 사회 경제적 의미가 부각되어야 한다. 물리적인 주택뿐만 아니라 지역 커뮤니티를 조성할 수 있는 각종 기반시설 및 공공서비스 시설을 기업이 제공 운영함으로써 지역 전반에 파급효과를 줄 수 있어야 한다.

종합하여 볼 때 우리나라에서 개발 가능한 기업도시의 형태는 다음과 같이 구분할 수 있다.

(제1안)

대기업 본사 + 생산시설 + 관련부대시설이 함께 이전하여 건설하는 형태

제1안은 이상적인 형태이기는 하나 기존의 생산 공장을 이전할 경우, 기 투자분에 대한 보상 및 이전 설치비용 발생하는 등 개발비용이 크게 증가함은 단기간의 기업활동의 효율성을 기대하기 어려운 문제점이 있다. 최근 수도권 대기업 규제완화 추진으로 삼성전자('05~'10년간 약 50조 원), 쌍용자동차('04~'07년간 약 1.8조원)의 증설투자가 가능해지고 있어, 이미 이러한 기업들이 신규 투자한 생산시설을 기업도시개발과 연계하여 지방으로 이전시키기는 어려울 것으로 판단된다.<sup>1)</sup>

1) 「국가균형발전특별법」, 「지방분권법」 등이 국회를 통과하는 것과 연계하여 산자부에서는 수도권 첨단업종 대기업의 공장 증설규제 등 일부 수도권 규제를 완화하는 「산업집적활성화및공장설립에관한법률시행령」이 개정되어 성장관리 지역 내 반도체, 자동차 등의 첨단업종을 영위하는 대기업의 공장증설가능면적

## (제2안)

기존의 투자된 생산시설은 유지하되 대기업 본사 + 연구개발 관련 기능의 이전으로 기업도시를 건설하는 형태

제2안은 1안의 부작용을 최소화할 수 있으나, 대기업 본사 이전의 실현가능성이 관건이 될 것이다. 제2안은 추가적으로 연구개발 기능과 관련하여 주요 대학(혹은 대학 소유 학교법인 소유의 모든 학교) 등을 함께 이전하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

## (제3안)

단일 기업 내지 기업 컨소시엄의 도시개발과 신규 투자분야 관련 시설의 입지

기업의 본사 및 생산기지의 이전 없이 기존 「산업입지및개발에관한법률」에 의해 신규 투자시설을 유치하여 산업단지를 개발하는 방식이다. 큰 제도적 변화 없이 추진이 가능하여 가장 실현가능성이 높다. 이러한 형태가 현재 전경련이 추진하고 있는 ‘기존 산업도시의 기업도시화’의 추진모델이라고 할 수 있다.

위에서 제시한 기업도시의 형태는 예시에 불과하며 실제로는 각 안이 복합적으로 절충된 형태를 갖출 것으로 예상된다. 또한 기업도시의 규모도 기업도시의 성격에 따라 작게는 커뮤니티(Community)에서부터 신시가지는 물론 신도시의 규모로 다양하게 건설될 수 있을 것이다.

## 2) 도시계획 측면에서의 기업도시의 개발방향

기업도시는 긍정적인 파급효과가 있음에도 불구하고 공적 행위로서의 도시계획적 측면에서 볼 때는 개발이익의 사유화 혹은 계획의 공공성 확보를 민간에게 위임하여야 한다는 위험이 따른다. 특히 신도시 규모의 기업도시는 더더욱 그러하다. 따라서 기업도시의 긍정적인 효과에도 불

---

이 기존 공장건축면적의 25~50%에서 100%로 확대(동법시행령 별표 2 제3호)

구하고 이전 기업의 성격과 규모, 이전 대상지 등에 따라 인센티브의 내용과 범위가 달라져야 할 것이다. 먼저 기업도시 대상지는 국토개발 및 지역개발의 기본 틀 안에서 결정되어야 할 것이다. 대상지역의 개발계획의 수립권한을 개발주체인 민간기업에게 부여하되 개발허가 시에 공공성 확보가 가능할 수 있는 제어장치가 필요하다. 도시개발에 의한 개발이익 환수는 개발리스크가 클수록 최소화하되, 충분한 개발이익이 예상되는 지역은 기타 경제적인 인센티브를 최소화하여 각각 형평성을 부여하여야 할 것이다. 그러나 원칙적으로 개발이익은 국고 환수보다는 지역 내 산업 및 인프라 조성에 재투자될 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다(현행 개발부담금 제도상 물납허용제도<sup>2)</sup>를 활용하여 개발이익의 지역 내 재투자 방안으로 활용 가능).

그리고 기업도시 개발로 인한 주택공급의 대상은 기업 근로자이어야 하며, 이는 결과적으로 중산층의 주거안정에 기여함으로써 전반적인 주택가격 안정(특히 선호도가 높은 아파트 가격의 안정 도모)에도 기여하도록 하여야 한다. 우리나라 도시근로자의 평균 주택보유비율은 56%로 정부의 중장기 주택정책의 주택보유비율 목표치(65%)와는 아직 괴리가 있는 실정이다. 따라서 기업도시 개발을 통한 주택공급의 대상은 기업 종사자를 기본으로 하되 소득계층이 5-7분위인 중산층이 되어야 할 것이다.

기업도시가 자족적인 도시기능을 확보하기 위해서는 중앙 및 지방정부 차원의 각종 공공 인프라 시설(교육, 교통 및 공공시설)에 대한 지원이 적극적으로 이루어져야 하며 민간 사업주체가 공공서비스 시설을 공급할 수 있도록 설치기준이나 주체에 대한 규제는 필요에 따라 완화할 필요가 있다. 특히 이전 기업 및 해당 지방자치단체 중심의 사립학교 설립 권한 부여 및 대학의 이전유치를 통해 수도권으로부터의 이전 메리트를 제공해야 할 것이다.

2) 2000.5.10 「개발이익환수에관한법률」 시행령 개정으로 지자체에게도 물납을 허용할 수 있게 됨에 따라, 개발부담금의 현금 납부대신 지자체가 활용 가능한 토지를 개발부담금으로 납부하는 것이 가능함.



이와 같은 세세한 내용을 PUD(Planned Unit Development) 기법을 적용해 개발허가 시에 일괄적으로 처리하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 개발권의 양도(TDR)나 공공시설 기부채납에 따른 용적률 및 층수 등의 인센티브 부여, 국공유지의 우선 제공 등도 개발허가 시에 공공성 확보의 대가로 제시할 수 있는 방안이 될 것이다.

즉, 도시계획 측면에서 바람직한 ‘기업도시’를 개발하기 위해서는 민간의 자율성과 창의성, 실효성을 도시개발에 적극적으로 활용하면서도 도시개발사업의 공공성을 유지시킬 수 있는 개발허가시스템을 마련해야 하는 것이다.

## 6. 기업도시 건설을 위한 정책과제

앞에서 살펴본 바와 같이 기업도시는 우리 경제가 당면하고 있는 여러 가지 문제를 해결할 가능성이 큰 대안임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 기업도시는 우려되는 점도 적지 않다. 먼저 기업도시 건설의 실현성 문제이다. 매우 분명한 대안임에도 불구하고 실제 이를 실행할 기업이 없다면 아무 소용이 없는 것이다. 특히 기업도시의 첫 번째 유형인 수도권 외 지역 건설되는 기업도시의 경우는 지금의 여건에서는 이전기업을 찾기가 쉽지 않은 상황이다. 또한 두 번째 유형인 기존 산업도시의 기업도시화 역시, 수도권 주변이라는 입지적인 특성 때문에 ‘기업 특혜 시비’ 및 ‘지역균형개발 저해’ 논란에 휘말릴 소지가 많아 시행상의 많은 어려움이 예상된다.

특히 기업도시를 추진하기 위해 필요한 기본적인 제도적 장치는 이미 마련되어 있음에도 불구하고 기업이전을 위한 실질적인 인센티브의 부족, 기업이전 제도와 도시개발 제도와 연계성 부족, 복합도시를 개발하기 위한 도시개발 제도 자체의 문제점이 향후 보완되고 개선되어야 할 사항이다.

따라서 이러한 문제점들을 보완하고 더욱 효과적으로 기업도시를 추진할 수 있도록 하는 단일 근거법이 특별법 형태로 제정될 필요가 있을 것으로 판단된다. 현재의 법 체계하에서 단서조항을 달거나 보완하여 추진하는 것은 해당 법의 취지와 추진체계를 왜곡시킬 우려가 있기 때문이다. 우선 특별법을 통해 시범 개발을 시도한 이후 향후에는 특별법에서 기업도시 개발에 대한 근거와 개발의 방향, 중앙정부의 지원 조건 등을 명시하고 지자체별로 기업유치를 위한 ‘기업도시개발조례’ 등을 지정하여 지역 특성에 맞게 기업도시개발이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

그러나 특별법을 제정하는데 있어 몇 가지 유의할 사항이 있다. 당초 기업도시는 주택가격 안정과 수도권 분산 및 지역균형발전을 위한 기업의 지방이전 촉진책의 하나로서 제안되었다. 즉, 공공적인 대의명분 하에서 지방으로 이전하는 기업에게 도시개발권을 부여하고 개발된 도시를 그 기업이 활용할 수 있도록 하자는 것이었다. 이러한 개념의 기업도시는 한 기업에게 도시개발권과 다양한 지원책 및 인센티브를 준다는 것으로 특혜 문제가 존재할 수 있으나, 대기업의 지방투자와 본사 및 생산기지 이전을 통하여 수도권 집중을 완화시키고 지역균형발전 달성을 도모한다는 대의명분으로 이를 정당화할 수 있다. 따라서 정부의 지원과 각종 개발권한의 부여는 반드시 이에 합당한 지방이전과 지역경제에 대한 기여에 따라 제공되어야 하는 것이다.

하지만, 현재 기업도시 개발의 논리는 수도권 분산 및 지역균형개발보다는 경제 활성화를 위한 투자확대와 일자리 창출로 무게중심이 옮겨가고 있다. 이러한 관점에서 수도권 내지 충청권에 기업도시를 건설하는 방안도 논의되고 있는 것이다. 물론 이러한 형태의 기업도시 건설도 지방 투자와 기업활동 촉진의 관점에서 분명 긍정적 효과를 가지고 있으나, 이에 대한 정부의 지원과 혜택의 수준을 결정하는 데에는 신중할 필요가 있다.

따라서, 향후 특별법이 제정된다면 ‘수도권 기업이전의 여부’와 ‘기업의 자체 도시개발 여부’라는 키워드에 따라 다양하고 차등화된 지원책이

필요할 것이다. 본질적으로 기업도시에 대한 정부 지원과 혜택은 다양한 개념의 기업도시 건설이 갖는 공익적 효과의 크기에 따라 결정되어야 하기 때문이다.

일부에서는 ‘기업도시 건설’에 대해 실현가능성이 낮다는 비판을 제기하고 있다. 특히 시비 이외에도 기업의 장기적인 투자, 공공서비스와의 연계 등 지금까지 경험하지 못했던 복합개발에 대한 확신을 갖기 어렵기 때문이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 우리 사회가 풀어야 할 선결과제가 남아 있다. 그것은 바로 정치 및 경제의 불확실성을 제거하여 정책의 일관성을 제시하는 일이다. 기업도시 조성은 대략 10여 년 정도가 걸리는 대규모 사업이다. 따라서 일관된 정부정책의지가 보이지 않는다면 사업을 수행하는 기업은 매우 높은 리스크를 안게 된다. 또한 향후 경제와 국가 발전에 대한 부정적인 전망은 아무리 인센티브를 제공하더라도 기업의 투자로 연계되기 어렵다. 즉, 기업이 정부를 믿고 이를 실행할 수 있는 심리적인 기반조성이 이루어져야 하는 것이다.

그동안 2~3년의 단기개발에 익숙해져 있는 도시개발사업도 환경친화적이고 단계적인 장기개발로 전환되어야 할 것이다. 또한 빠른 개발시대를 거쳐 오면서 형성된 반(反)기업정서 및 민간의 난개발에 대한 선입견의 극복도 필요하다. 국내 기업이 세계적인 기업으로 성장하고 그로 인한 성장의 효과를 국내에 재투자할 수 있도록 하는 기업정서가 정착되어야 할 것이다. 이러한 투자가 활성화될 때, 우리의 주거와 교육 등의 삶의 수준도 향상될 수 있기 때문이다. 또한 그동안 ‘민간개발=난개발’도 개발허가 시스템의 정비를 통해 극복해야 할 문제이다. 공공이 모두 담당하기도 어려울 뿐만 아니라 점차 민간의 창의와 자본을 필요로 하는 일들이 늘고 있기 때문이다.

그렇기 때문에 ‘기업도시’의 제안은 도시계획학계에도 시사하는 바가 크다. 앞서 제시한 개발의 주체가 공공에서 민간으로 이전하는 패러다임을 도시계획에서도 적극 수용할 필요성이 있다. 각종 도시개발사업의 민간참여가 불가피한 상황에서 현재 도시계획은 효율적인 개발과 관리보

다는 억제와 규제위주의 네거티브 시스템을 일관해 왔기 때문이다. 또한 도시개발사업의 기능이 물리적인 건축물의 건설과 공공시설의 정비 이외에도 도시서비스 기능의 향상이라는 ‘소프트웨어’의 개발이 병행될 수 있는 개발로 관련법도 수정 보완되어야 할 것이다. 현재 정부가 추진 중인 토지개혁 로드맵의 진행과 맞물려, 이번 기회에 도시개발관련 법제들도 새로운 개발의 수요에 부합되도록 재정비하여야 할 것이다.

현재 전경련은 이전기업에 대한 수요조사와 이전 대상지에 대한 조사를 상반기 내에 마무리 하고 후보지와 후보기업을 발표할 예정이다. 따라서 앞으로 ‘기업도시’에 대한 각계각층의 관심은 더욱 커질 것으로 예상된다. 이러한 시점에서, 산업과 경기 활성화를 위한 경제부처의 움직임은 물론, 새로운 도시개발의 모형으로 정립될 수 있는 기업도시에 대한 국토 및 지역개발, 도시개발 전문가들의 관심과 지원이 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 건교부. 2003. 『주택업무편람』.  
 \_\_\_\_\_. 2003. 『지방 이전 지원제도 매뉴얼』.  
 김현아. 2004. 『기업도시건설의 바람직한 방향』. 《도시문제》, 제39권 433호, 2004년 12월호.  
 \_\_\_\_\_. 2003. 『주택가격 안정과 지방균형발전을 위한 기업도시(Company City) 건설 방안』. 전국경제인연합회.  
 \_\_\_\_\_. 1999. 『기업 지방이전 촉진대책에 따른 기업도시의 탄생』. 『건설광장』. 한국 건설산업연구원.  
 김형국·김광식·김기호·가와테 쇼오지. 1996. 『도시개발의 경험과 과제』. 국토개발 연구원.  
 박양호. 1989. 『기업도시: 창원과 울산』. 《도시문제》, 제24권 제8호.  
 박수영. 1993. 『민간기업에 의한 신도시 개발』. 《도시문제》, 제28권 제8호.  
 서정렬·이우중. 1997. 『도시근교지역의 주거단지 개발방향에 관한 연구-소비자 선호조사를 중심으로』. 《국토계획》, 제32권 제4호(통권 90호).  
 성경룡·박양호. 2003. 『지방분권형 국가 만들기』. 나남.

- 신정철·김상조. 1998. 『신도시 개발정책 개선방안 연구』. 국토연구원.  
 안건혁. 1997. 「신도시 개발 수요와 개발전략」. 연구자료. 명지대학교 건축학부.  
 \_\_\_\_\_. 1997. 「자족적 신도시의 적정규모에 관한 연구」. 《국토계획》.  
 일본 도시개발제도비교연구회 편. 1998. 『외국의 도시계획·개발제도: 영국·미국·독  
 일·프랑스·한국·중국』. 고준환·장철순 역. 국토개발연구원.  
 재경부. 2003. 「최근 지역경제 동향과 활성화 대책」의 주요 내용(9.8).  
 KDI경제정보센터. 2002. 『지역균형발전과 지역경제 활성화를 위한 조사연구』.  
 조주현. 1989. 「도시와 기업」. 《도시문제》, 제24권 제8호.

- Galantay, E. Y. 1975. *The New Town*. New York: Georgy Braziller.  
 Osborn, F. J & A. Whittick. 1963. *The New Towns*. The M.I.T. Press. Cambridge  
 Massachusetts.  
 Golany, G. 1976. *New Town Planning: Principles and Practice*. New York: John Willey  
 and sons.  
 Garner, J. S. 1984. *The Model Company Town*. The University of Massachusetts Press  
 Amherst.  
 \_\_\_\_\_. 1992. *The Company Town. Architecture and Society in the Early Industrial Age*. Oxford  
 University Press.