

지역균형발전을 위한 기업도시의 성격과 조건

Characteristics and Conditions of Company Towns
for Balanced Regional Development

변창흠

세종대학교 행정학과 교수

이 연구는 정부가 추진 중인 기업도시 건설정책의 주요 쟁점을 평가하고 지역 균형발전을 위해 바람직한 기업도시 건설방안을 제안하는 데 목적이 있다. 기업 도시는 소수의 기업이 지역사회와 지역경제에서 주도적인 역할을 담당하도록 미리 계획하거나 사후에 인정된 도시라 정의할 수 있다. 이러한 목적으로 건설되는 기업도시는 당초 기대한 기업의 경쟁력이나 지역균형발전효과를 기대하기 어려울 뿐만 아니라, 지역사회와 괴리됨에 따라 지역주민의 복지와 무관한 개발의 섬으로 전략할 가능성이 높다. 따라서 지역균형발전과 지역산업의 발전을 위해서는 민간기업의 요구를 반영하여 지방자치단체와 지역산업주체, 지방경제개발공사가 함께 참여하는 지역특화도시를 건설하는 것이 바람직하다.

주요어: 기업도시, 성장연합이론, 지역특화도시, 지역경제개발공사

1. 문제 제기

지난해 10월 전국경제인연합회(이하 전경련)가 국가경쟁력과 일자리 창출을 위한 수단으로 기업도시 건설과 이를 위한 정부의 지원과 규제완화를 요청한 이래 기업도시는 경제분야와 지역개발 분야에서 핵심적인 화두의 하나로 등장하기 시작하였다. 언론에서는 연일 기업도시를 위한 규제완화의 당위성을 두고 찬반논의가 계속되어 왔으며, 전국의 지방자치단체들은 기업도시 유치를 공언하고 나섰다. 지난 총선에서는 기업도시 유치가 각 정당 후보들의 지역경제발전을 위한 공약으로 제시되어 민심의 평가를 받기도 하였다.

참여정부는 지난 1년 동안 분권, 분업, 분산이라는 소위 3분 정책을 통해 기존의 중앙정부 중심, 기득권 중심, 수도권 중심의 발전 패러다임을 근본적으로 전환하는 각종 시책을 추진해 왔다. 이를 위해 3대 개혁입법을 제정하고 국가균형발전을 위한 사업에 대한 지원을 확대하고 있으며, 신행정수도 건설, 공공기관 지방이전, 지역혁신체계 구축 등으로 구체화되고 있다.

이런 와중에 최근 쟁점이 되고 있는 기업도시의 논의는 균형발전과 경제활성화라는 목표를 달성하기 위해 어느 정도의 규제완화와 지원정책이 불가피한가를 평가하는 시금석의 역할을 하고 있다. 기업도시는 도시개발과 관련된 규제를 완화하고 각종 인센티브를 제공하여 민간기업이 직접 자족형 도시를 건설하게 함으로써 지역균형발전과 투자활성화를 도모하겠다는 구상이다. 이러한 구상은 외부의 민간기업에 의한 대규모 도시개발을 통해 지역산업의 육성과 지역경제의 발전을 도모한다는 점에서 지역주체에 의한 내생적 발전과는 대비되는 접근법이라 할 수 있다. 따라서 기업도시의 논의는 국가균형발전정책과 관련하여 진정한 지역발전의 추진방식과 주체를 모색하는 계기가 될 것이다.

이 글에서는 정부가 추진 중인 기업도시 건설정책을 세계적인 지역간 경쟁에 대응하기 위한 신성장연합의 관점에서 파악하고, 기업도시 추진

과정에서 제기된 주요 쟁점들을 평가해 보고자 한다. 이를 통해 지역균형발전을 위해 기업도시는 어떤 주체에 의해 어떠한 방식으로 추진되어야 하는가를 모색해 보고자 한다.

2. 세계적 경쟁과 신성장연합으로서 기업도시 전략

1) 세계화와 지방정부의 선택

1990년대 이후 세계화가 급격하게 진행된 데는 교통 및 정보통신기술의 획기적인 발달과 사회주의권 국가의 몰락으로 인한 동서간 교류의 확대, 초국적 기업의 활동 증대, 금융의 세계화, 매스컴을 통한 국제 소비자 시장의 동질화 등 여러 가지 원인이 작용하고 있다. 그러나 이러한 세계화를 추동하고 있는 가장 핵심적인 주체는 초국적 기업이라 할 수 있다. 이들은 생산, 유통, 금융, 서비스 등 전 분야에 걸쳐 국가간 경계를 무너뜨리고 국제적 분업을 촉진시키는 데 결정적인 역할을 수행하고 있는 것이다. 이들 초국적 기업은 전세계에 걸쳐 기업조직을 분할하여 배치하고, 전략적 동맹, 조인트벤처, 파트너십을 통해 네트워크로 연결시키고 있다.

초국적 기업의 입지는 지역의 독특한 산업환경, 문화적 배경, 생활환경, 지방정부의 역할 등을 종합적으로 고려하여 결정하기 때문에 지역의 중요성이 새롭게 강조되고 있다. 이에 따라 세계의 지방정부들은 초국적 기업을 위한 업무공간과 생활편의시설을 제공하기 위해 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 바로 이런 점에서 세계화 시대에 지역경제는 위기이자 기회를 동시에 맞이하고 있는 것이다. 다국적 기업의 활동에 따라 지역경제의 운명이 좌우될 수 있다는 점에서는 위기이지만, 지역의 독특성과 고유성이 지역의 경쟁력일 수 있다는 점에서는 기회라 할 수 있기 때문이다.

세계경제체제하에서 국가의 역할이 축소되고 지역이 새로운 경제활동의 단위로 등장하기 시작하면서 각 지방자치단체들은 산업육성과 경쟁력 확보를 위해 다양한 정책을 추진하고 있다. 지방자치단체들이 경제개발을 추진하는 데 혈안이 되어 있는 가장 큰 이유는 고용창출 혹은 고용기반 유지라 할 수 있다. 실업을 줄이기 위해 지방정부가 선택할 수 있는 가장 좋은 방법은 지역의 산업을 육성하여 일자리를 확충하는 것이기 때문이다.

지역경제성장을 위해 지방자치단체가 할 수 있는 일은 여러 가지가 있겠지만, 크게 여섯 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 장소판촉활동(place marketing)이다. 지방정부는 자신을 하나의 상품으로 인식하고 그 상품을 판매하기 위하여 다양한 방법으로 홍보와 광고, 판매와 판촉활동을 한다. 이러한 장소판촉활동에는 도시이미지 개선, 각종 축제의 개최, 브랜드 개발 등이 있다. 둘째는 선도시설(flagship or magnet)을 유치하는 것이다. 선도기업의 유치는 도시의 권위를 유지하고 장소홍보의 효과와 관련산업 유발효과를 기대할 수 있게 한다. 셋째는 이미지 향상전략이다. 각종 문화행사나 이벤트 개최, 도시환경 개선 등을 통해 도시의 이미지를 개선함으로써 다국적 기업이나 여기에 근무하는 종사자들에게 호감을 주기 위해 노력한다. 넷째는 다양한 방식의 보조금을 주는 방법이다. 조세감면은 그 하나의 수단이며, 보조금이나 규제완화 등을 집중함으로써 기업유치를 활성화하고자 지정한 지역이 기업특구(enterprise zone)이다. 각 지방자치단체는 중점적으로 육성할 단지를 조성하거나 지정하여 이 지역 내의 신규투자자에 대해 다양한 조세특혜를 제공한다. 다섯째는 공장부지와 건물을 직접 공급하는 것이다. 각 지방자치단체들은 자신이 보유하고 있는 산업단지를 활용하거나 신규로 개발하여 공급한다. 마지막으로 민간기업의 위험을 줄이기 위해 공동사업방식으로 직접 참여하는 것이다. 지방자치단체가 토지를 제공하고 민간기업이 자본을 투입함으로써 토지비용부담을 줄이고 사업의 안정성을 도모하고자 한다(Levy, 2003).

그러나 지방정부가 각종 규제완화와 지원정책을 통해 외부기업을 유

치함으로써 지역경제를 활성화하고자 하는 정책은 개별지역에서는 타당하지만, 전체적으로 보면 또 다른 한계에 봉착하게 된다. 만일 전세계의 수많은 지방자치단체들이 기업유치를 위해 경쟁적으로 비슷한 수준의 지원을 한다면 기업의 최종적인 입지는 어떠한 지방자치단체도 기업에게 지출하지 않는 것에 비해 다르지 않을 것이기 때문이다. 어떤 지방자치단체가 많은 보조금과 지원정책을 내걸고 나오면 다른 지방정부들도 기업유치 게임에서 이기기 위해서는 이보다 더욱 유리한 조건을 내놓지 않을 수 없다. 따라서 모든 지방정부들이 동시에 중지하지 않는 한 이 경쟁은 결코 중단되지 않을 것이고, 지방주민에게 돌아갈 재원이 기업들에게 배분되는 결과를 초래할 것이다.

2) 기업가적 지방정부와 기업도시의 성격

세계화된 자본의 활동에 따라 지방정부의 성격은 사회복지의 전달주체에서 적극적으로 자본의 활동을 지원하는 주체로 변화하게 되었다. 지방정부의 이러한 성격에 대해서는 1970년대 후반부터 지방정부의 자율성과 관련하여 다양한 견해가 제시되어 왔다. 극단적으로 지방정부는 국가차원에서 활동하는 자본의 역할을 지원하는 기능을 담당하는 지방국가라고 분석하는 콕번(Cockburn, 1977)의 입장¹⁾에서부터, 국가의 기능 중 사회적 소비기능만을 제한적으로 담당한다고 보는 손더스(Saunders, 1984)의 이원국가론,²⁾ 지방수준에서 독특하게 생성된 사회관계의 반영물로서 지방적 자율성을 가진다고 보는 던컨과 굿윈(Duncan & Goodwin, 1988)의 불균등 발전모델³⁾ 등 다양한 이론이 제시되고 있다.

-
- 1) 콕번은 지방국가를 국가차원에서 활동하는 자본의 역할을 지원하는 역할을 담당하기 때문에 지방국가의 자율성은 거의 존재하지 않는다고 주장하였다.
 - 2) 손더스는 국가의 기능을 사회적 투자기능과 사회적 소비기능으로 나누고 전자는 중앙정부에 의해 관장되는 데 비해 후자는 지방정부에 의해 관장된다는 논리를 제시하였다.
 - 3) 던컨과 굿윈은 콕번의 지방국가론이 지방을 중앙국가의 대리인으로만 인식하고

지방정부가 이른바 포스트 포드주의라 불리는 새로운 생산양식 하에서 지방의 경제발전을 도모하기 위한 적극적인 주체로 등장하게 됨에 따라 지방정부를 구성하는 각 주체들은 공동의 이익을 위해 정책적 결합을 도모하게 된다. 로건과 몰로치(Logan & Moloch, 1987)는 도시개발을 둘러싸고 지방의 지주, 금융자본이나 개발업자, 산업자본가들이 결합해하는 과정을 성장연합이론을 통해 설명하고 있다.

지방정부의 성격이 도시관리주의의 역할을 넘어서서 기업가주의로 발전하게 됨에 따라 지방정부는 형평성이나 분배보다 경쟁, 투자자본의 유치, 시장적 합리성을 중시하게 된다. 이러한 기업가주의 정부를 지원하는 수단이 앞서 살펴본 외부기업의 유치, 이를 위한 장소 판촉(place marketing)과 기업특구 지정 등이라 할 수 있다.

이런 의미에서 최근 정부가 추진 중인 기업도시는 중앙정부가 기업가주의를 추구하는 지방정부의 활동을 지원하기 위해 외부기업의 유치를 위한 제도적 기반을 조성해주는 것이라 할 수 있다. 일찍부터 대기업은 의도적으로 개발되었든 아니면 자연스럽게 성장해 왔든 지역경제에서 핵심적인 역할을 담당해 왔다. 이렇게 특정한 대기업이 한 지역에 대해 지배력을 행사함에 따라 지역경제와 지역사회에 새로운 문제점을 낳을 수 있다는 우려는 많은 연구에서 지적되어 왔다.

기업도시에 대한 평가는 기업도시에 대한 개념정의를 통해 분명히 드러난다. 박재욱(1996)은 ‘단일하거나 소수의 거대독점체가 지역경제에 압도적 또는 독점적 위치(영향력)를 점하면서 그 지역사회와 자치단체에 대하여 정치적·사회적·문화적으로도 지역헤게모니를 지닌 지방(중소)도시’를 ‘대기업도시’라 하여 일반적인 기업도시와 차별화하고 있다. 이 용어 속에는 기업이 지역경제에 대해 경제적 독점력뿐만 아니라 지역사회에 대해 전반적인 헤게모니를 장악하고 있음을 내포하고 있다. 일본에서도 일찍부터 특정 기업이 지역경제에서 갖는 부정적인 성격을 부각하기 위

있다는 데 의의를 제기하고 지방국가 중 지방에 더 많은 중요성을 부여하는 불균등 발전모델을 주장하고 있다.

하여 기업도시란 용어를 사용하고 있다. 都丸泰助 외(1987)는 기업도시를 “단일 또는 소수의 거대독점체가 지역경제에 압도적 혹은 독점적인 지위(영향력)를 차지하며, 더욱이 그 지역사회나 지자체에 대해 정치적·사회적·문화적으로도 지배력을 갖고 있는 지방(중소)도시”라고 정의하여 기업도시의 성격을 영향력을 기준으로 평가하고 있다(염미경, 1998 재인용).

실제 독점적 대자본에 의해 경제·사회적으로 지배되는 중소도시에 대한 사례연구에서는 독점적 대자본은 지역주민의 복지보다는 자신의 이익을 극대화하는 방향으로 도시의 정치와 사회, 문화 등에 광범한 영향을 미쳐왔음을 밝히고 있다. 염미경(2001, 2002)은 일본의 기타큐슈시를 사례로 특정대기업의 도시지배체제는 환경변화 속에서 사회, 정치, 문화 등 각 영역에 대해 기업주도형 도시정치논리를 관철하고 있음을 밝히고 있다. 이 연구에서 그녀는 신일본제철 야하타 제철소가 입지한 기타큐슈는 1980년대 철강산업의 재구조화에 따른 지역경제 위기속에서 지역활성화를 위해 ‘기타큐슈 르네상스 구상’을 추진하게 되는데, 이 사업은 야하타제철소가 산업구조조정을 위해 경영다각화 전략으로 추진한 도시재개발사업과 밀접한 연계가 있음을 밝히고 있다.

박재욱(1996)은 독점력을 바탕으로 지역사회에 대해 헤게모니를 행사하는 주체로서 대기업의 역할에 대해 주목하고, 울산시와 일본의 도요타시를 사례로 양국의 대기업도시에서 기업권력과 지방정치가 어떤 유사성과 차별성을 지니는지를 규명하였다. 이 연구에서는 울산시는 지방정치나 시 행정에 대한 대기업의 정치적 관여가 활성화되어 있지 않으나, 도요타 시는 가시적이고 직접적인 방식으로 대기업이 시정 및 선거개입이나 도시행정을 주도하고 있음을 밝히고 있다.

어떠한 개념 정의에 따르든 기업도시는 기업이 지역사회와 지역경제에서 주도적인 역할을 담당하도록 미리 계획하거나 사후에 인정한 도시라 할 수 있다. 이러한 성격의 기업도시는 기업가적 지방정부가 지역의 가치를 지역산업의 활성화와 지역경제발전에 최우선을 둔 결과물로 형성된 도시라 할 수 있다. 이러한 도시에서 합리성과 효율성을 중시

하는 경제세계의 논리가 공익성과 형평성을 중시하는 생활세계를 지배하게 되는 경우 도시의 정체성과 환경의 질, 사회문화적 특성이 기업이 추구하는 경제적 가치에 비해 무시되거나 경제논리에 의해 지배될 가능성이 있다. 또한 도시를 형성하는 권력이 친자본적인 권력과 노동자를 대변하는 권력으로 양극화됨으로써 도시 내 갈등이 극대화할 가능성도 있다.

3. 기업도시 건설을 둘러싼 주요 쟁점의 평가

1) 기업도시의 추진 목적

기업도시 건설에 관한 논의는 2003년 9월 전국경제인연합회가 외부 용역에 의해 발간한 연구보고서 『주택가격 안정과 지방균형발전을 위한 기업도시 건설방안』(김현아, 2003)에서 1,000만 평 규모의 기업도시 건설안을 제시하면서부터 시작되었다. 그 후 전국경제인연합회는 「기업도시 건설을 위한 기업의 지방이전 및 투자 유인대책」(2004.1.15), 「기업도시 건설을 통한 투자활성화 방안」(2004.6.23)을 잇따라 발표하면서 한편으로는 여론을 유도하고 다른 한편으로는 건설교통부를 비롯한 정부 관련 부처와 정치권에 기업도시 추진을 위한 지원방안을 요청하였다.

그동안 기업도시는 지역균형발전과 수도권 주택문제의 해결을 목적으로 제기되었지만, 최근 경기침체와 실업문제가 제기되면서 점차 기업투자활성화, 일자리 창출, 지역혁신역량 강화 등으로 추진목적이 변화하고 있다. 이는 기업도시에 대한 기본적인 인식의 차이를 반영한 결과라 할 수 있다.

기업도시의 건설목적은 지역균형발전에 둘 것인지, 아니면 투자활성화에 둘 것인지에 따라 기업도시 추진을 위한 지원과 규제완화의 정도가 달라질 수 있다. 전자의 경우 지역균형발전을 유도할 수 있는 낙후지역

이나 지역의 성장거점 지역이 기업도시 건설목적 달성에 효과적인 반면, 후자의 경우에는 민간투자를 활성화할 수 있는 제도 개혁에 주된 목적을 두게 된다. 따라서 입지의 문제는 기업 투자 활성화를 위한 규제완화의 일부분을 구성하게 된다.

먼저, 기업도시의 추진목적은 지역균형발전을 위한 수단으로 인식하는 경우이다. 김현아(2003)는 기업도시 건설의 배경으로 부동산 가격 급등으로 인한 기업 경쟁력의 약화와 수도권에서 저렴한 주택이 충분히 공급되지 못함에 따른 주택난 등을 들고 있다. 그리고 주택을 충분히 공급하여 가격을 안정화하기 위해서는 민간이 대량의 택지개발을 가능하도록 하는 것이 바람직한데, 수도권에서는 난개발을 방지하기 위한 규제강화로 인해 민간의 택지개발 가능성이 봉쇄되어 있다는 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 지방에 대규모 자족적인 도시를 건설하여 주택과 일자리를 창출함으로써, 수도권의 주택가격을 안정하고 지역의 균형발전을 도모할 수 있다는 것이다.

반면, 기업도시의 추진목적은 민간투자 활성화에 두고 있는 경우이다. 전경련이 발표한 정책건의 자료(전경련, 2004.6.23)에 따르면, 지속적인 투자부족으로 한국경제의 성장능력이 한계에 도달하였으므로 획기적인 규제완화를 통해 투자를 촉진함으로써 일자리 창출과 2만 달러 소득 달성이 가능하다는 것이다. 기업도시는 투자를 제약하는 규제를 일괄 해결하는 수단으로 활용되어 산업클러스터의 조성 및 성장거점도시의 건설을 통해 국제경쟁력 제고와 지역균형발전을 동시에 달성하고자 하는 것이다.

건설교통부는 기업도시의 추진목적으로 기업의 투자촉진과 국가경쟁력의 강화, 지역혁신역량 강화를 통한 국가균형발전의 도모를 설정하고 있다. 이는 전경련의 기업의 투자환경 개선을 위한 규제완화를 전격적으로 수용하면서 동시에 그동안 참여정부에서 역점적으로 추진해 온 지역균형발전의 수단으로 기업도시를 활용하겠다는 것과 같다. 이러한 입장은 기업도시 추진을 위한 정책에서도 그대로 반영되고 있다. 한편으로는 기업의 투자를 유도하기 위해 도시개발 및 기업환경과 관련된 규제 완화

에 적극적인 반면, 공간적으로는 수도권과 충청권을 배제함으로써 지역 균형발전 효과에 대해 기대를 갖고 있는 것이다. 이러한 입장에 따라 국가균형발전위원회에서 추진하고 있었던 혁신도시 건설계획을 반영하여 기업도시의 유형에 혁신거점형을 추가하였다.

2) 기업도시의 이상적인 모형

전경련이나 건설교통부가 추진하고자 하는 기업도시는 민간주도, 복합도시, 자족도시, 계획도시의 성격을 띠고 있다. 이러한 성격은 기존의 계획도시가 가진 공공주도형, 단일기능형, 침상도시와 대비되는 것이긴 하지만, 반드시 성공적인 기업도시의 충분조건이 되지는 못한다.

<표 1>은 전경련이 제안한 기업도시를 수도권 신도시, 국내 산업도시, 성공적인 기업도시로 평가되고 있는 도요타 시와 울루시를 대상으로 하여 도시개발의 각 단계별 민간기업의 역할을 비교한 것이다.

먼저, 기업도시는 반드시 민간기업이 개발계획을 수립할 필요가 없다는 것이다. 도요타나 울루의 경우에도 민간이 사전에 계획을 수립하였다기보다는 자연발생적으로 개발되었거나 공공부문이 계획을 수립하고 민간부문이 참여한 사례였다. 둘째, 개발과정에 민간기업이 직접 전체 토지를 소유할 필요가 없다는 점이다. 앞서와 마찬가지로 대부분의 해외기업도시에서 민간기업은 전체 도시의 토지가 아니라 해당 산업용지만 소유하고 개발하였다. 셋째, 도시 공공시설을 민간기업이 직접 공급할 필요가 없다는 점이다. 도요타나 울루의 경우 기업과 지방정부 간의 긴밀한 협력을 통해 공공부문으로부터 충분한 공공서비스를 제공받음으로써 이러한 문제를 해결하였다. 마지막으로 지역사회와의 합의 구조가 매우 중요하다는 것이다. 이 점은 「민간복합도시특별법」에서 지방자치단체와 민간기업 간의 협약형태로 나타나지만 도요타와 울루의 경우 긴밀한 협력과 공동참여를 통해 지역사회와 기업의 공존을 추구해 왔다.

도시는 산업활동과 경제활동만으로 이루어지는 것이 아니라, 정치와

<표 1> 전경련이 제안한 기업도시와 국내외 기업도시의 비교

| 단계별 기업의 역할 | 전경련의 기업도시 | 수도권 신도시 | 국내 산업도시 | 도요타 | 울루 |
|--------------|--------------|------------|-------------|-----|----|
| 개발 계획의 수립 | ○ | × | △ | × | × |
| 개발사업의 시행 | ○ | △ | △ | × | × |
| 토지소유 | ○ | × | × | × | × |
| 도시 및 공공시설 운영 | ○ | × | × | △ | ○ |
| 주택공급 | ○ | △ | △ (사원주택) | △ | × |
| 부대시설 설치 및 운영 | ○ | △ | △ | △ | × |
| 단일기업 주도 | ○ | × | △ | ○ | × |
| 지역사회와의 합의 | △ | × | × | ○ | ○ |

문화, 종교, 교육, 시민사회, 자연환경 등 인간 삶의 모든 것이 어우러진 복합적 공간이다. 총체적 삶의 공간으로서 도시가 지속가능하게 운영되기 위해서는 산업·경제활동과 함께 정치활동, 문화활동, 시민사회적 유대, 종교적 삶 등이 모두 어울려져야 하고, 그 각각의 고유한 영역은 또한 자율성이 보장되어야 한다.

국내외 사례에서 기업이 산업단지나 기업네트워크 공간이 아니라 하나의 도시 전체를 계획한 사례가 없는 이유는 도시가 경제논리뿐만 아니라 사회논리, 정치논리와 문화논리가 각자의 자율성을 확보하고 어울리는 총체라는 데 있다. 경제논리에 충실해야 하는 기업이 도시를 ‘계획’하고 운영하는 것은 불가능할 뿐 아니라, 바람직하지도 않기 때문이다.⁴⁾

결국 정부에서 추진 중인 민간주도형 기업도시는 전세계에서 성공적인 사례를 찾아보기 어려운 독특한 모델이라 할 수 있다. 그만큼 사업계획 수립과 추진 과정에서 공공이 담당해 왔던 영역을 민간이 담당하게

4) 도시계획과정에 기업이 적극 참여하는 것이 문제라는 것은 아니다. 도시계획과정에 기업을 포함한 시민사회의 여러 주체들이 초기부터 적극 참여하도록 독려하고 그를 위한 제도적 여건을 갖추는 것은 무엇보다 중요한 과제라 할 수 있다. 하지만, 기업이 도시계획을 하는 것과 기업과 협력하여 도시계획을 하는 것은 본질적으로 다른 것이다. 이와 관련하여, 정부가 책임성을 유지하면서 기업과 강한 협력관계를 유지하는 Weiss & Hobson(1995)의 ‘통치되는 상호의존성’(governed interdependence) 개념이나 Pierre & Peters(2000)의 ‘배태된 자율성’(embedded autonomy) 개념은 시사하는 바가 크다.

됨에 따라 발생할 수 있는 문제점에 대한 충분한 검토가 필요할 것이다.

3) 기업의 경쟁력 제고 효과

특별법에서 상정하고 있는 기업도시는 산업생산을 하는 대기업이 한 도시의 중심이 되는 도시를 직접 계획, 개발, 운영하는 도시를 의미한다. 기업도시는 단일 건축물이 아니라 수만에서 수십만 명이 거주하는 도시를 민간기업이 직접 개발하는 사업이기 때문에 사업의 장기화, 대규모화, 복잡성 때문에 더 많은 사업위험이 내재하게 된다.

그런데 일반적으로 부동산 개발은 토지구입, 계획수립, 승인, 건설, 준공, 분양, 운영 등의 제반 사업추진 과정에서 위험이 내재되어 있기 때문에 고위험, 고수익 사업의 특성을 지닌다. 이런 불확실성으로 인해, IMF 이후 급증한 외국의 투자회사, 부동산회사의 경우에도 개발사업에 직접 참여하기보다는 주로 완공된 건축물의 매입, 관리·운영, 재매각 등에 치중하고 있다.

생산자본이 부동산 개발사업에 참여하고 이를 통해 기업의 경쟁력을 제고하는 데 기여하기 위해서는 부동산에서 위험이 전혀 없도록 충분한 개발이익이 발생하는 조건이 충족되어야 한다. 그렇지 않는 경우 토지보유와 개발사업 진행과정에서 장기간 대규모 자금이 동결되기 때문에 기업도시 개발이 기업의 경쟁력에 저해요소가 될 수 있다. 이는 곧 가장 개발잠재력이 있는 지역이 개발되고, 개발과정에서 발생하는 개발이익을 개발사업자인 생산기업이 모두 차지할 수 있는 여건을 만들어주어야 하는 상황을 의미한다.

부동산 개발이익을 통해 산업자본의 투자위험을 보전함으로써 투자를 확대하는 방안은 투자확대라는 측면에서는 의미가 있으나, 경쟁력이 부족한 산업을 부동산 개발을 통해 지원하는 것은 장기적인 산업경쟁력 확보에는 도움이 되지 않으며 과도한 투자를 유발할 위험이 있다. 본질적으로 공익성과 장기성을 특징으로 하는 도시개발사업이 기업의 이윤추

구라는 사익성과 단기성과 상충될 수밖에 없으므로, 기업의 경쟁력 확보라는 시급한 문제를 수십 년이 소요되는 도시개발사업을 통해 확보하는데는 한계가 있는 것이다.

4) 지역균형발전 효과

김현아(2003)가 제안한 것처럼 기업도시의 건설목적은 수도권 주택과 산업기능을 대체할 수 있는 지방의 거점도시를 육성하는 데 있었다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 기업도시의 목적은 투자촉진과 일자리 창출로 주안점이 변경되어 왔다. 이에 따라 기업도시의 입지를 지역균형발전의 목적에 맞도록 낙후지역에 한정할 수 있을 것인가, 아니면 기업의 투자촉진을 위해 지역제한을 없앨 것인가에 관심이 집중되고 있다.

최근 국가균형발전위원회와 건설교통부는 기업도시 건설을 위해 각종 규제완화와 지원수단을 적극적으로 검토하되, 입지와 관련해서는 집중이 심화된 수도권과 신행정수도가 입지할 것으로 예상되는 충청권은 불가하다는 원칙을 천명한 바 있다(국가균형발전위원회·건설교통부, 2004). 그러나 신행정수도 건설을 위한 법률의 위헌결정으로 기업도시가 신행정수도를 대체하는 수단으로 조심스럽게 거론되고 있으며, 신행정수도가 다른 성격의 도시로 결정되는 경우 충청권에서도 기업도시의 입지를 요구할 가능성이 높다.

이러한 상황이 없었다고 하더라도 「기업도시특별법」에서 특정지역을 해당입지에서 배제하도록 직접 규정하는 것은 입법기술상 불가능하므로 수도권이나 충청권에 대한 입지제한은 개발계획안 심의절차를 통해 처리될 가능성이 높았다. 이 경우 장기적으로는 여건 변화에 따라 수도권과 충청권에 기업도시 건설은 다시 추진될 가능성이 높으며, 최종적으로는 입지별로 기업도시 지원을 차등화 하는 방향으로 정리될 것이다.

결국 기업도시가 지역균형발전을 위한 수단이 되기 위해서는 독자적인 성장의 가능성이 취약한 지역에 집중되어야 하지만, 기업은 개발잠재

력이 있는 지역을 선택함으로써 위험을 최소화하고자 할 것이다. 기업도시 건설이 기업에게 새로운 위험을 부과하지 않기 위해서는 부동산 개발을 통해 충분한 개발이익을 향유할 수 있는 지역에 기업도시가 건설되어야 하기 때문이다. 이 경우 기업도시 건설을 통해 지역의 균형발전을 도모하고자 하는 정책의도와는 상충되게 기업도시는 개발잠재력이 높은 지역에 집중되어 기업의 도시개발을 위한 규제완화의 수단으로 전략할 가능성을 배제할 수 없다.

5) 지역주민 복지향상 효과

이윤을 추구하는 기업의 논리와 삶의 공간으로서 도시의 공공성은 충돌할 수밖에 없다. 물론, 그러한 충돌이 항상 비생산적인 것은 아니다. 많은 성공한 도시들에서는 기업정신과 시민사회의 연대와 활력, 공공부분의 책임성이 융화해서 시너지 효과를 발휘하고 있음을 볼 수 있다.

퍼트남(Putnam, 2000)이 이탈리아 도시들에 대한 비교연구를 통해 밝힌 바와 같이 지역생산성이 높은 지역과 신뢰와 사회규범, 자발적 시민네트워크가 잘 발달한 지역은 놀라울 정도로 일치하고 있음에서도 이러한 사실을 확인할 수 있다. 또한 그의 연구에서는 현재 도시들의 경제적 성과를 가장 잘 설명하는 지표는 과거의 경제적 성과가 아니라, 과거의 해당 지역의 시민성 전통(신뢰, 사회규범, 자발적 시민네트워크 등)임을 밝혀냈다(Putnam, 2000: 239~255). 실제로 이탈리아 도시들에 대한 비교연구에서 시민성 전통을 통제하는 경우 1911년의 경제적 성과는 1980년의 경제적 성과에 대해 전혀 설명변수가 되지 않음을 보여주었다. 이러한 연구가 시사하는 바는 지역경제활성화를 위해 단지 경제적인 정책을 사용하는 경우, 그래서 오히려 주민복지를 포함한 지역 시민사회의 규범을 훼손하는 경우 장기적으로는 주민복지는 물론이고 지역의 경제적 성과에도 역효과를 낼 수 있다는 것이다.

이러한 논리는 기업도시에 그대로 적용될 수 있다. 그간 공공부문이

수행해온 택지개발사업은 주택공급의 확대라는 긍정적인 성과에도 불구하고 기존 도시와의 단절성, 지역의 장기발전구상과의 연계성 부족 등의 문제점을 노정해 왔듯이, 민간기업이 주도하는 도시개발사업은 도시 전체의 공익성이나 기존 도시와의 연계성보다는 기업도시 내의 효율성에 치중할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

해외에서 비교적 성공적인 기업도시로 평가받고 있는 기업도시에서도 다양한 권력이 공존하는 일반도시와는 달리 기업의 권력과 근로자의 권력(혹은 시민의 권력)이 대립되어 갈등을 일으키는 경우가 많다. 기업의 권력은 도시의 생활세계에 대기업 중심의 영향력을 행사함에 따라 시민문화의 파괴 혹은 왜곡문제를 유발하기도 하고 정치권력과 결탁하여 시민문화를 지배하는 문제를 일으키게 된다. 기업도시의 계획 및 개발과정에서 지역사회의 이해주체인 지방정부, 지역주민, 노동자, 기업이 충분히 개발의 방향과 내용에 대해 협력하지 않으면 극단적인 기업문화와 시민문화의 대립을 통해 도시 자체의 위기를 초래할 수 있다는 것을 의미한다.

장소의 발전이 항상 주민의 발전과 함께 가지 않는다는 점도 주의해야 한다. 지방정부나 지역주민이 도시형성과정에 적극적으로 참여하지 않는다면 기업도시 건설을 통한 장소의 발전은 주민의 복지와 괴리될 가능성이 있다. 특히 민간기업 위주의 개발과정에서 토지수용 및 기능 선정과 관련하여 주민과 지속적인 갈등이 유발될 가능성이 높다.

또한 기업도시가 기존 도시와 연계되지 않는 독자적인 도시를 구성하고자 하는 경우 대기업의 분공장 경제가 지역경제와는 무관한 경제구조를 보여주었던 과거의 문제를 반복할 우려가 있다. 즉, 새롭게 조성되는 기업도시는 기존 지역과 무관한 ‘개발의 섬’이 될 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 그리고 이렇게 되면 지방도시들의 기업도시 유치경쟁은 그 목적과는 달리 지방주민들의 복지 향상과는 전혀 무관한 지역 내 불균등 발전을 지방에 새롭게 형성해 내는 결과를 초래할 수도 있는 것이다.

6) 기업도시의 노사안정 효과

산업형 기업도시의 경우 한 개 또는 여러 개의 공장들이 한 지역에 집중됨에 따른 노사간 갈등의 문제가 발생할 수 있다. 이는 우리나라 산업도시들의 경험에서 확인할 수 있는 바다. 그간 한국의 산업도시에서는 노사문제가 도시 및 기업발전의 제약요인으로 작용해 왔다. 이는 산업화를 경험한 다른 나라들에서도 확인할 수 있는 사실로, 대규모 포드주의 생산방식을 채택한 산업도시에서는 잦은 노사분규, 기업권력과 노동자 권력 간의 대립으로 갈등이 가장 심한 지역들이었다.

그렇다면 노사간 갈등 문제가 성공적으로 해결된 지역들은 어떤 지역들인가? 대표적인 기업도시이자 노사평화로 이름난 도요타 시는 지난 수십 년간 노사분규가 부재한 도시로 유명하다. 그런데 이는 도요타 시가 기업도시였기 때문이 아니라 기업과 노동자 간의 화합과 공존의 오랜 전통에서 기인한 것이라 할 수 있다. 반면, 우리나라의 울산과 도요타 시는 도시의 성격과 업종, 개발시기 등은 유사하나 노사문제, 기업과 지역사회와의 관계가 상이하기 때문에 상이한 발전경로를 경험해 온 것이다.

당초 전경련이 제안한 기업도시 개발안에서는 기업과 지역, 노조간의 화합보다는 법률에 의한 강제적 노동문제 해결방식을 선택하였다. 노동 유연성을 내용으로 하는 정리해고, 파견근로자, 대체노동자 제도의 확대는 단기적으로는 노동쟁의를 감소시킬 수 있지만, 기업과 노동자 간의 지속적인 대립을 유발할 가능성이 높다. 이에 따라, 정부도 기업도시에서 노동문제에 관한 한 특례를 허용할 수 없다는 입장을 명확히 하고 있다.

결국 정부의 반대에 부딪쳐 「기업도시법」에서 노동관계 특례규정은 반영되지 않을 가능성이 높지만, 기업도시에 대한 기본적인 인식을 보여 주는 사례라 할 수 있다. 기업도시가 지역이나 노동자가 함께 참여하여 공존의 공간을 만들어가기보다는 기업의 경쟁력이라는 목적을 위해 노동에 대한 규제완화를 통해 노동문제를 해결하고자 한 것이다.

7) 기업도시 유치 경쟁

기업의 입지는 기업의 규모와 업종에 따라 결정된다. 달리 말하면 어떤 기업이 입지하는가에 따라 기업도시의 입지와 성격이 달라질 수 있다는 것이다. 그런데 최근 기업도시의 유치를 둘러싼 지방자치단체간의 경쟁은 순서가 잘못되어 있다. 이전 혹은 신설하고자 하는 기업의 수요가 전혀 밝혀지지 않은 상태에서 지방자치단체가 앞 다투어 기업도시를 유치하겠다고 나선 것이다. 유치하고자 하는 기업의 업종과 규모도 모르는 채 기업도시 자체를 유치하기 위해 지방자치단체가 경쟁하는 것은 결국 기업활동을 위한 일반적인 지원방안이나 규제완화조치를 둘러싼 경쟁으로 치달을 수밖에 없다. 지방자치단체간의 이러한 경쟁의 결과는 미국이나 유럽의 도시들이 기업유치과정에서 보여준 것처럼 모든 지역이 동시에 손실을 입는 결과를 초래할 가능성이 높다. 모든 지방자치단체가 유치대상이 뚜렷하지 않는 기업도시 유치를 위해 경쟁적으로 양호한 조건을 제시하는 경우 기업은 그 중 가장 자신에게 유리한 입지를 선택하게 될 것이기 때문이다.

반면, 「기업도시특별법」이 민간기업의 규제완화 요구를 충분히 반영하지 못하는 경우 기업도시는 건설되지 않은 채 특별법이 사문화될 가능성도 부인할 수 없다. 이 경우 기업도시 건설의 실패가 특별법에서 규제완화가 충분하지 못했거나 정부의 지원이 부족한 것으로 귀결되어 추가적인 규제완화와 지원 정책이 「기업도시법」에 반영될 가능성이 있다. 현재 특별법과 관련하여 가장 민감한 쟁점이 되고 있는 수도권 및 충청권의 입지 허용 문제, 개발이익의 환수 범위 문제, 토지수용권 허용 문제 등은 추가적인 규제완화의 대상이 될 수 있다.

8) 기업도시 추진 주체의 문제

그렇다면 지방에서 기업을 끌어들이는 것은 어떻게 가능한가? 이 문

제를 직접 다루기 이전에 그렇다면 세계적인 혁신 단지들은 어떤 특징을 가지고 있는가를 살펴보는 것이 도움이 될 것이다. 흔히 성공적인 기업도시의 예로 평가되고 있는 도요타 시(일본), 시스타사이언스파크(스웨덴), 소피아앙티폴리스(프랑스) 등을 살펴보면, 이들 도시는 계획적인 개발이나 민간이 개발주체라는 데 특징이 있다기보다는 기업네트워크, 생산-재생산네트워크, 지역혁신체계, 거버넌스체계를 충실하게 지역화, 장소화하고 있는 지역이라는 데 다른 도시와 차이점이 있다(조명래, 2004). 포스트포디즘시대의 혁신지역은 단일기업이 지역을 지배하는 지역이라기보다는 지역 내의 수많은 기업이 유기적인 네트워크 구축을 통해 상호 협력하고 학습함으로써 혁신을 유발하는 지역이라 할 수 있다. 즉, 대기업의 중심의 수직적인 네트워크보다는 전문중소기업간의 수평적이고 협력적인 네트워크를 통한 지속적인 혁신창출이 지역발전의 원동력으로 작용하고 있다(김동완, 2002).

대기업이 지배적인 지역에서도 표준화된 생산방식이나 하청계열기업에 대한 지배적인 관계형성보다는 모기업과 협력기업 간의 협력네트워크 구축이 성공요인으로 평가되고 있다. 기업의 입주자체보다는 지역사회와의 관계형성이 더욱 중요하다는 것이다. 대기업의 지역유치 혹은 대규모 기업도시 건설 자체가 기업이나 지역의 경쟁력을 제고하는 것이 아니라, 지역사회(지역주민, 지역 내 기업, 지방정부)와의 관계형성이 성공요인으로 평가된다. 기업도시의 성공여부는 그곳에 입주한 기업들이 협력적 네트워크를 만들어 지속적인 기술혁신을 추구하는가, 나아가 기업과 지역사회 간 상호작용을 통해 기업생산 네트워크가 지역사회에 뿌리내리는가에 달려 있다(조명래, 2004).

현재 제안된 특별법은 기업도시의 이러한 내재적 구성조건을 육성하고 지원하는 것보다 도시건설과 관련된 구역지정, 투자규제의 완화, 개발권과 개발이익의 환수 등만을 규정하고 있다. 따라서 현재의 법안으로 봐서, 기업도시가 어떠한 도시가 될 것인지가 불분명하고, 그런 만큼 법제정의 목적과 필요성도 명확하지 않다. 이러한 법률적 구성과 내용으로

는 해외의 성공적인 기업도시가 보여준 성과를 반복할 수 없을 뿐만 아니라 기업도시를 만들어 국가경쟁력을 확보하겠다는 목표 달성도 불가능할 수 있다.

4. 지역균형발전을 위한 기업도시 건설방향

1) 지역특화도시 건설을 위한 기본방향

기업도시 건설의 필요성은 공공부문에서 개발한 도시가 기업의 진정한 요구를 제대로 파악하지 못한 채 개발되고 있으며, 안다고 해도 그것을 반영할 체제가 마련되어 있지 않다는 데 있다. 기존 신도시는 택지개발사업의 일환으로 추진되어 민간기업과 주민의 다양한 수요를 충족하는데 한계가 있었으며, 산업단지는 주거기능 및 각종 지원기능과의 연계성에 어려움이 있었던 것이 사실이다.

공공부문이 개발한 도시가 지닌 이러한 문제점을 극복하기 위한 대안으로 민간기업이 직접 개발하는 기업도시가 제안된 것이다. 하지만, 앞서 그 한계와 문제점을 지적한 바와 같이 민간부문에 의한 도시개발은 공공부문 개발보다 더욱 심각하고 되돌리기 어려운 문제를 야기할 수도 있다. 필요한 것이 기업의 다양한 수요를 반영하는 도시의 건설이라면 개발주체를 공공에서 민간으로 바꾸는 것으로 해결할 것이 아니라 기업의 수요를 반영할 수 있는 도시를 어떻게 만들 것인가에 대해 고민하여야 한다.

어떤 지역에서 미리 유치할 민간기업의 다양한 수요를 반영하여 계획적으로 도시를 건설하는 경우, 이 도시는 그야말로 ‘지역특화도시’라 할 수 있다. 이 도시의 건설을 위해서는 현행 도시개발 관련법에서 어떠한 규정을 어떻게 수정해야 하는지, 지방자치단체와 중앙정부가 어떠한 지원을 해야 하는지, 도시의 계획 및 건설, 관리운영주체는 어떻게 되어야

하는지를 진지하게 검토해야 한다.

2) 다양한 주체에 의한 계획 및 운영

지역특화도시의 목적은 지방에 기업을 유치함을 통해 지역을 활성화 하는 것이다. 그런데 지역활성화는 단지 경제활성화만 있는 것이 아니고, 지역의 시민사회가 함께 활성화하는 것이어야 한다. 지역의 시민사회가 활성화하는 것은 지역에 자발적 시민모임이 활성화되고, 신뢰와 규범이 두터워지고, 복지 수준이 향상되는 것을 의미한다. 그리고 이러한 시민 사회의 활성화는 그 자체로 중요할 뿐 아니라, 장기적으로는 지역의 건전성을 높여 지속적인 경제 활성화에도 도움을 주게 된다.

지역특화도시가 장소와 기업이 상생하는 공간이 되기 위해서 시민과 기업, 공공주체의 합의에 의해 추진되는 것이 가장 바람직하다. 지역특화도시의 건설은 도시의 장기적 발전에 대한 시민적 합의에 기초하여 추진되어야 하며, 최소한의 시민적 권리를 보장할 수 있는 구체적인 프로그램 구축할 필요가 있다. 그러기 위한 일차적 조건으로 지역특화도시의 건설은 지방자치단체의 지역발전에 대한 장기발전계획과 연계하여 추진되어야 하며, 도시 구상단계에서부터 지방자치단체, 기업, 시민사회 간의 지속적인 참여가 필요하다.

특별법에서는 단일 기업이 추진하는 경우와 복수의 기업이 컨소시엄을 구성하여 추진하는 경우로 기업도시를 구분하고 있지만, 현재 논의되고 있는 규모의 기업도시 건설을 수행할 수 있는 기업은 손에 꼽을 수 있을 정도의 대기업이 될 가능성이 높다. 그런데 미국의 프로스벨트나 유럽의 구산업도시, 일본의 대기업도시에서 볼 수 있듯이, 단일기업이나 특정한 산업을 중심으로 형성된 도시는 산업구조의 단순성 때문에 해당 기업이나 산업의 부침에 따라 도시 자체의 운명이 결정되는 위험이 존재한다. 우리나라에서도 원료생산을 중심으로 형성된 태백 등의 도시들이 석탄업 구조조정과 함께 극심한 지역쇠퇴를 경험하였다. 따라서 지역의

입장에서 보면, 지역의 발전, 고용창출, 산업발전 등을 위해 지역산업의 다양한 산업구성을 통해 외부환경의 변화에 대응할 수 있도록 입주 기업을 결정할 필요가 있다.

지역특화도시가 기존 도시의 산업과 무관한 별도의 특별산업지역으로 남지 않도록 기존 산업과의 연계성을 강화할 수 있는 방안을 도시계획과 정에서 고려할 필요가 있다. 이런 측면에서 지역특화도시 건설에 있어서는 단일 대기업이 주도적인 역할을 하는 유형과 특정한 산업을 중심으로 형성된 유형, 다양한 산업과 기업들이 결합하여 형성하는 유형 등을 동시에 고려할 수 있어야 한다.

지역특화도시가 지역의 장기발전방향과 연계하여 다양한 주체의 참여 하에 건설되기 위해서는 민간기업이 단독으로 개발하는 것은 문제가 있다. 또한 기존의 공공주도의 건설이 갖는 문제점을 극복한다면 반드시 기업이 주도하는 개발일 필요도 없다. 지역특화도시 성공의 열쇠는 개발 주체가 민간이기 때문이 아니라 입주하는 기업의 유치, 이들의 수요반영, 도시의 운영, 도시산업주체들 간의 협력적 생산 및 거래관계 형성, 지속적인 혁신유발 등에 있기 때문이다.

이러한 점을 고려하면 지역특화도시의 개발주체는 민간기업 주도형뿐만 아니라 민간개발사업자 주도형, 기초자치단체 주도형, 광역개발공사 주도형, 국가개발공사 주도형 등이 가능하다. 오히려 공공이 주도하면서 민간과 협력체제를 이루도록 하는 방식을 원칙으로 하되 민간기업 주도형은 극히 예외적인 경우에 한정하는 것이 바람직하다.

지역특화도시를 개발주체를 중심으로 유형화하고 참여 가능한 주체를 정리해 보면 <표 2>와 같다. 이 표에서 보듯이 지역특화도시의 개발주체는 민간기업뿐만 아니라 민간개발사업자, 기초 및 광역지방자치단체, 광역개발공사 및 국가공사 등 다양하게 구성할 수 있다.

<표 2> 지역특화도시 개발주체의 구성

| 구분 | 개발주체의 구성 | | | | | | 적용 가능 유형 |
|-------------------------|----------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------|----------------|
| | 민간 기업 | 기초 자치 단체 | 광역 자치 단체 | 민간 개발 사업자 | 광역 개발 공사 | 국가 공사 | |
| 유형 1: 민간기업 주도형 | ● | ○ | | ○ | | △ | 산업교역형 |
| 유형 2: 민간개발사업자 주도형 | ○ | ○ | | ● | △ | | 산업교역형 관광레저형 |
| 유형 3: 기초자치단체 주도형 | ○ | ● | ○ | | △ | △ | 4개 유형 전부 |
| 유형 4: 광역개발공사 주도형 | ○ | ○ | ○ | | ● | △ | 4개 유형 전부 |
| 유형 5: 국가공사주도형 | ○ | ○ | △ | | | ● | 4개 유형 전부 |

주: ● 주된 주체, ○ 참여가능 주체, △ 지원주체

3) 기존 제도를 활용한 개발방식

지역특화도시의 궁극적인 목적은 민간기업에 의한 계획과 개발, 그로 인한 개발이익의 향유에 있다기보다는 지방에서 민간기업에게는 사업하기 좋은 환경을, 이주 주민에게는 살기 좋은 정주환경을 제공하는 데 있다. 따라서, 기본구상과 계획과정에서 민간부문의 요구를 반영할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 지역특화도시 발상이 가진 문제의식의 핵심이라 할 수 있다.

이를 위해서는 현재의 신도시 개발이나 도시개발방식을 활용하되, 사전적으로 기업의 이전수요 및 관련 시설에 대한 수요를 반영하여 도시를 구상할 필요가 있다. 이러한 도시는 특별법을 새로 만들기보다는, 기존의 「택지개발촉진법」을 「도시개발법」에 통합하여 복합도시 건설을 가능하도록 유도하고, 이를 위해 각종 지원조치를 규정하도록 하는 것이 보다 바람직할 것이다. 또한 「지역균형발전법」상의 복합단지제도를 개선하여 각종 지원방안을 확대하고 수용권을 부여하여 실효성 있게 운영하는 것도 검토해 볼 수 있다.

민간기업을 위한 사업여건을 개선하여 지역경제를 활성화하고 지역균형발전을 도모하는 것이 궁극적인 목적이라면 민간기업에게 도시개발과정에서 발생하는 과도한 사업위험과 용지매입에 따른 자금부담을 경감하는 방안이 모색되어야 한다. 기업도시가 특별법에 의한 도시개발사업과는 달리 공개적으로 사업계획서를 심사하여 평가하는 경우 사전에 사업계획 내용이 공개되어 사업부지의 가격이 지나치게 상승할 우려가 있다. 따라서 용지매입 과정에서 과도한 지가상승을 방지할 수 있도록 보상시기를 사전에 공고하는 제도개선 방안이 필요하다. 나아가 공공부문이 개발하여 사업용지를 장기임대하는 사업방식을 확대할 필요가 있다.

4) 국토종합계획과 연계한 기업도시 건설

지역특화도시는 기업이 업종 및 규모에 따라 가장 적합한 부지를 최종적으로 선정해야 한다. 하지만, 기업이 최종 입지 여부를 결정한다는 것이 국토 전체 차원의 계획이 없어도 된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 정부가 민간을 배제하고 관료적 계획으로 기업의 필요에 부응하지 못하는 것이 문제인 것과 마찬가지로, 민간에 모든 것을 맡기는 것도 다른 방향의 문제를 야기할 수 있기 때문이다.

더구나 지금 추진 중인 기업도시는 대체로 1,000만 평 규모의 대규모 도시개발로 예상되고 있다. 이 경우 대규모 개발사업으로 인해 국토공간상에 중대한 변화를 수반할 수 있으므로 지역특화도시의 개발이 가능한 지역을 국토공간 차원에서 사전에 검토할 필요가 있다. 지정과 개발 기간이 최소한 10년 이상이 소요되는 사업이기 때문에 시장에서의 경쟁으로 최적의 효율성이 담보되기를 기대할 수 없는 것이다. 무분별한 유치경쟁으로 인해, 난개발은 물론이고 과잉공급으로 인한 대규모 도산이 있게 되면 국가경제에 미치는 악영향은 지역특화도시 건설의 공을 넘어서고도 남을 것이다. 따라서 국토종합계획의 차원에서 지역특화도시를 허용할 수 있는 도시의 조건과 범위 등을 설정하는 것이 필요하다.

국토종합계획에서 지역특화도시를 고려하여 조정하는 것에 더해, 지역특화도시가 사회적 정당성을 획득하기 위해서는 지역의 특성, 낙후도, 기존 공업단지의 미분양 등을 고려하여 지역별로 지역특화도시 지원제도를 차별화할 필요가 있다. 이 경우 지역불균형 발전 중 가장 심각한 것은 수도권과 비수도권의 광역권 간 격차이므로 광역권 단위에서 지역 격차를 비교하여 지역특화도시 지원제도를 차별화하는 것이 필요하다. 지역특화도시는 낙후지역 광역권의 기존 대도시와 연계하여 특화된 거점도시로서 역할을 담당할 수 있도록 개발하는 것이 필요하다.

또한 지역특화도시는 단순히 수도권 과밀해소를 위한 개별기업 이전 부지 확보에 개발목표를 둘 것이 아니라 지역산업클러스터의 계획적 조성을 위한 광역적 지역균형발전 거점이 되도록 조성하여야 한다. 그러기 위해서는 민간기업의 생산기능뿐만 아니라 연구개발 기능, 관련 지원 기능이 동시에 입지하여 산업클러스터를 형성할 수 있도록 관련 기능 입지에 따른 지원 기능을 강화해야 한다. 국가균형발전 정책으로 추진하고 있는 공공기관 지방이전, 경제자유구역 지정 및 운영사업을 지역특화도시 개발과 연계하여 추진하는 것도 지역특화도시의 성과를 높이기 위한 방법 중 하나이다.

5) 자족성 있는 도시개발을 위한 제도 개선 방안

지방의 자족적인 복합도시를 개발하기 위해서는 현재의 개발관련 법률로 인한 문제점을 개선할 필요가 있다. 우선, 「택지개발촉진법」은 사업지구단위로 특별회계를 구성하기 때문에 수익성을 고려하여 도시를 개발할 수밖에 없는 한계가 있었다. 특히 정부의 재정지원이 거의 없는 공기업에 의해 건설이 주도되기 때문에 충분한 수요가 전제되어 수익성이 보장되는 지역에서 주로 개발되어 왔다. 이에 따라 그동안 대부분의 택지개발사업은 수도권과 대도시권 인근지역에 집중되어 오히려 지역불균형을 조장하는 결과를 초래하였다.

지역특화도시의 개발을 위해 택지개발사업 방식을 활용하기 위해서는 택지개발사업에 대한 정부지원방안이 구체화될 필요가 있다. 현재와 같이 공기업의 수지균형만을 고려하여 택지개발사업을 추진할 것이 아니라 지역균형발전을 위한 거점으로서 국토계획 차원에서 개발지역을 선정하고, 필요한 경우에는 정부의 재정지원을 가능하도록 제도를 개선할 필요가 있다. 택지개발사업에서 발생하는 개발이익을 지역별로 재배분하는 방안도 활용될 필요가 있다. 현재와 같은 사업구조하에서는 수요가 집중되는 수도권외의 경우 개발이익이 과도하게 발생하는 반면, 지방의 경우 개발손실로 인해 사업추진 자체가 불가능하다. 따라서 수도권에서 발생하는 개발이익을 지역균형발전특별회계와 같은 균형발전기금에 납입하여 낙후지역의 택지개발사업에 재배분하는 방안을 검토할 필요가 있다(김용창, 2004).

또한 현재와 같이 상업, 업무 용지 등과 같은 도시의 자족기능 용지를 입찰가격으로 공급하는 방식도 개선할 필요가 있다. 현재와 같은 제도하에서는 상업용지는 사업시행자가 택지개발사업의 수익성을 제고할 수 있는 공간이기 때문에 최고가격 입찰자에게 배분될 수밖에 없다. 택지개발사업지구의 자족기능 용지에 대해 사전에 지역산업 육성방향과 연계하여 활성화계획을 수립하고, 지역에서 필요한 기업에게 다양한 인센티브 제공을 통해 유치할 수 있도록 유도하여야 한다. 이를 위해서는 정부의 지원 및 개발이익환수금을 활용해야 한다.

『산업입지및개발에관한법률』에 의해 지역산업단지를 조성하는 경우 단지 내에 복합기능을 수용하는 데는 한계가 있었다. 따라서 민간부문이 산업단지개발계획을 수립하여 직접 개발하는 경우 인접 지역에 공공부문이 택지개발사업 등을 통해 복합기능을 제공할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 즉, 산업단지개발과 택지개발사업을 연계하여 수립함으로써 단일기능을 중심으로 하는 개발계획의 한계를 극복하고 도시 전체적으로 자족적이고 특성있는 도시를 조성할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

6) 지역경제개발공사의 설립 및 활용 방안

앞에서 지역특화도시의 건설을 위해서는 민간기업 주도형 개발방식 외에 여러 공공주체가 참여하는 다양한 개발방식이 가능함을 살펴보았다. 특히 광역권을 단위로 지역특화도시를 건설하는 경우 광역자치단체와 광역개발공사의 역할이 중요하다. 지역특화도시의 성공은 다양한 주체의 참여에 의한 기술개발과 지역혁신에 달려 있다고 볼 때, 지역특화도시 개발기구는 지역 내 기업, 관련협회, 지자체가 공동으로 참여하는 형태가 바람직하다. 이러한 성격의 기구는 지역경제개발공사(혹은 지역산업개발공사)로 부를 수 있을 것이다.⁵⁾ 이 공사는 지금까지의 택지개발사업에서 개발 후 분양하는 데 역할을 한정하였던 문제점을 극복하기 위하여 계획수립과 개발뿐만 아니라 관리운영까지 책임질 수 있도록 역할을 부여할 필요가 있다.

현재 대도시를 중심으로 설립되어 있는 개발공사는 주로 택지개발사업에 역할이 한정되어 있다. 그러나 지방의 주택보급률이 100%를 상회하고 있는 시점에 주택공급만을 위해 택지개발사업을 추진하는 것도 문제가 많다. 반면, 택지개발과 주택공급 업무를 위주로 하는 지방개발공사나 토지공사, 주택공사가 지역산업개발의 업무를 담당하는 데는 한계가 있다. 또한 지역경제활성화를 위한 정책수립과 집행은 지방자치단체의 담당부서나 산하의 지역산업진흥재단 등에 의해 추진되고 있다. 이에 따라 지역특화도시의 개발과 운영업무는 기존의 개발공사가 갖고 있던 개발업무와 지역산업진흥재단 등이 갖고 있던 산업네트워크 구축 기능을 동시에 담당하는 지역경제개발공사가 담당하는 것이 바람직하다.

이 공사는 하나의 지역특화도시를 개발하고 관리 운영하는 공사로서 역할을 한정할 수도 있고,⁶⁾ 여러 개의 지역특화도시를 개발하고 운영하

5) 조명래(2004)는 기업도시 건설을 위한 주체로 민간복합도시건설공사(약칭 도시건설공사)를 제안하고 있다. 그 역할은 토지의 개발과 관리, 투자자본의 유치, 인력개발 등을 들고 있다.

는 것도 가능하다. 또한 이 공사에는 해당 지역에 대규모 산업단지나 연구단지를 조성하고자 하는 민간기업이 참여하여 컨소시엄으로 운영하는 것도 가능하다.

7) 개발이익 환수 및 차별화 방안

지역균형발전을 위한 거점으로 지역특화도시를 건설하는 경우에는 개발이익 자체가 사업비용을 충당하기 힘든 경우가 더 많을 것이다. 이 경우 중앙정부의 직접적인 보조나 지역균형발전특별회계 등을 통해 부족한 재원을 지원함으로써 개발을 지원할 필요가 있다. 반면, 현재 논의되고 있는 「민간복합도시특별법」에서 상정하고 있는 것처럼 지역의 자족적인 도시가 민간개발사업자에게 부동산개발사업의 하나로 치부되는 경우에는 개발이익을 철저히 환수하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

우선, 개발이익의 환수범위는 용도변경 및 토지개발 과정에서 발생하는 개발이익뿐만 아니라 주택 및 상가, 오피스의 분양, 각종 인허가 과정에서 발생하는 특권적 이익도 당연히 포함되어야 한다. 둘째, 일반적인 부동산 개발사업에서와 마찬가지로 수익과 위험 간의 형평성도 반드시 고려될 필요가 있다. 특별법안에서는 개발이익은 자기 사용면적을 제외한 부분에 대해서 70%만 환수하는 반면, 도시개발에 따른 손실이 예상되는 경우에는 국고지원이 가능하도록 규정하고 있다. 따라서 도시개발에 따라 과도한 개발이 예상되는 경우에도 그에 비례하여 추가적인 환수조치가 필요할 것이다. 여기에는 자기사용면적을 제외할 것이 아니라 당연히 자기사용 면적도 포함될 필요가 있다. 셋째, 개발이익의 환수비율은 지역별로 차등화할 필요가 있다. 지역별 차등화는 국토공간 정책상의 필요성, 지역의 특성, 낙후도, 기존 공업단지의 미분양 등이 종합적으로

6) 영국의 환경성 산하의 국가공사인 도시개발공사는 신도시 사업단위로 개발공사를 설립하되, 개발이 완료되면 관리운영업무를 담당하고 있다.

고려되어야 한다. 넷째, 도시개발의 유형별 개발이익의 환수비율도 차등화할 필요가 있다. 「민간복합도시특별법」상의 4가지 유형 중 관광레저형의 경우에는 용도변경과 각종 인허가 등만으로도 충분한 개발이익이 발생할 뿐만 아니라 지역의 특성상 낙후된 지역에 집중적으로 개발될 가능성이 높다. 이 점을 고려하여 관광레저형의 경우에는 개발이익의 환수비율을 아주 높게 설정하는 것이 바람직하다. 반면, 산업교역형이나 지식기반형, 혁신거점형의 경우에는 상대적으로 개발이익의 발생가능성이 적으므로 환수비율을 낮게 설정할 필요가 있다.

참고문헌

- 건설교통부. 2004. 「기업도시 개발 제도화 방안」. 제2차 기업도시지원 실무위원회 자료.
- 국가균형발전위원회·건설교통부. 2004. 「기업도시 개발 추진현황 및 지원 방안」. 제1차 기업도시지원 실무위원회 자료.
- 김동완. 2002. 「중소도시 신산업화 전략에서 제도적 역량형성과 그 역할에 관한 연구: 강원도 춘천시를 사례로」. 서울대학교 환경대학원 석사논문.
- 김정렬. 2004. 「민간복합도시 개발 제도화 방안」. 대한국토도시계획학회 워크숍 발표 자료.
- 김현아. 2003. 「주택가격 안정과 지방균형발전을 위한 기업도시 건설방안」. 전국경제인연합회.
- 김현아 외. 2004. 「기업도시 건설의 방향과 과제」. 《도시정보》, 2004년 5월호.
- 대한국토도시계획학회. 2003. 「지역혁신체계 실행모델 및 사업화 방안」. 한국토지공사.
- _____. 2004. 「민간복합도시(기업도시) 활성화 방안 연구」. 건설교통부.
- 박동외. 2003. 「세계의 지역혁신체계」. 한울.
- 박재욱. 1996. 「대기업 주도형 도시정치의 특성: 대기업의 지역헤게모니에 관한 사례연구」. 연세대학교 박사학위논문.
- 변창흠. 2004a. 「지역균형발전을 위한 성공적 기업도시의 조건」. 한국공간환경학회 춘계학술대회 발표논문.
- _____. 2004b. 「기업도시 건설논의의 성격과 과제」. 대안연대 주최 기업도시 토론회 발표자료.

- 우석훈. 2004. 「기업도시의 문제점과 국토 생태관리」. 『환경과 생명』.
- 염미경. 1998. 「일본 기업도시의 재구조화에 관한 연구: 기타큐슈(北九州)의 도시정치를 중심으로」. 전남대학교 박사학위논문.
- _____. 2001. 「기업권력, 도시활성화 그리고 도시정치: 일본 철강도시의 사례를 중심으로」. 《한국사회학》, 제35집 1호, pp.175~205.
- _____. 2002. 「기업도시의 통치, 도시체제, 그리고 성장정치: 일본 기타큐슈의 사례를 중심으로」. 《경제와 사회》, 통권53호(2002. 봄), pp.119~143.
- 이양재. 2004. 「민간복합도시(기업도시)의 개발방향과 정책과제」. 대한국토도시계획학회 워크숍 발표 자료.
- 전국경제인연합회. 2004.1.15. 「기업도시 건설을 위한 기업의 지방이전 및 투자 유인 대책(Incentive package)」.
- _____. 2004.6.23. 「기업도시 건설을 통한 투자활성화 방안」.
- 조명래. 2003. 「개발주의 정부의 반독색성」. 《계간 사상》, 겨울호.
- _____. 2004a. 「외국사례에 비추어 본 기업도시와 경제정의」. 대안연대 주최 기업도시 토론회 발표자료.
- _____. 2004b. 「민간복합도시(기업도시) 특별법 제정안의 주요 쟁점과 대응」. 『민간복합도시(기업도시)특별법의 문제점과 대응』. 한국노총 정책토론회 자료집.
- 푸트남(Putnam, Robert D.). 2000. 「사회적 자본과 민주주의」. 안청시 외 역. 박영사.
- 한국토지공사. 2003. 「국가균형발전을 위한 지역혁신체계 실행모델 정립 및 사업화 방안」. 한국토지공사.
- _____. 1995. 『한국토지공사 20년사』. 한국토지공사.
- 황선자. 2004. 「민간복합도시(기업도시) 특별법 제정안의 추진배경과 문제점」. 『민간복합도시(기업도시)특별법의 문제점과 대응』. 한국노총 정책토론회 자료집.
- Duncan & Goodwin. 1988. *The Local State and Uneven Development*. Cambridge.
- Pierre, Jon & B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics, and the State*. New York: St.Martin's Press.
- Weiss, Linda and Jogn M. Hobson. 1995. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Polity Press.
- Golany, Gideon. 1996. *New Town Planning: Principles and Practice*. New York: John Willey and Sons.
- Crawford, Margaret. 1995. *Building the workingman's paradise: the design of American company towns*. London; New York: Verso.
- Porteous, J. Douglas. 1974. "Social Class in Atacama Company Towns." *Annals of the Association of American Geographer*. vol.64. pp.409~417.