



강원도 원주시 충청북도 충주시  
전라북도 무주군 전라남도 광양시

# 기업도시 개발 시범사업 선정방안과 문제점

기업도시개발이 성공리에 추진된다면 기업도시개발은 우리나라 도시개발사에 큰 획을 그을 획기적인 사건이다. 물론 기업도시개발의 성공이란 기업의 투자활성화, 지역의 일자리 창출, 국가균형발전을 이루는 것을 뜻한다. 그러나 주지하다시피 하나의 전략으로 이 모두를 이룬다고 하는 것은 매우 어렵다. 설혹 가능하다 할지라도 현재는 법의 제정이라는 매우 기초적이고 기본적으로 틀만 겨우 갖 추었다고 생각한다. 법을 집행하고 시범사업을 추진하는 과정에서 보다 세심하고 치밀한 준비를 하지 못하였기에 어려움에 부딪히거나, 전혀 고려하지 못한 여러가지 상황에 부딪혀 난간을 겪을 수 있다. 기업도시개발은 이제 시작이다. 시작이 반이라면 지금부터는 시행착오를 줄이면서 나머지 반을 성공리에 이끌기 위한 노력과 지혜가 모아져야 한다.

## 기업도시 개발 시범사업

기업도시개발법 부칙 제2조에 의하면 건설교통부장관은 기업도시개발사업의 효율적인 추진을 위하여 이 법 시행일 이전에 개발구역 지정요건에 부합하는 사업을 시범사업으로 정할 수 있다. 그리고 이 경우 건설교통부장관은 미리 시범사업의 선정 및 필요한 세부기준 및 절차 등을 정하여 고시하도록 하고 있다. 따라서 2005년 1월 11일 건설교통부와 문화관광부 공동으로 기업도시 시범사업 실시를 고시하였고, 지난 4월 15일 시범사업신청을 마감하였으며, 결과로써 8개 지역에서 신청하였다. 또한 지난 5월 18일에 개최된 제1차 기업도시위원회에서 기업사업평가·선정계획을 심의 의결했다. 기업도시 시범사업을 신청한 지역은 강원도 원주시, 충청북

도 충주시, 충청남도 태안군, 전라북도 무주군, 전라남도 무안군, 전라남도 해남군·영암군, 전라남도 광양시·경상남도 하동군, 경상남도 사천시의 8개 지역이다. 일견 신청지역이 우리나라 서남부지역에 편중된 듯한 느낌이다. 시범사업신청지역에 대한 개요를 정리하여 보면 <표 1>과 같다.

개발유형별을 보면, 산업교역형은 전라남도 무안군만이 신청하였고, 지식기반형은 충청북도 충주시와 강원도 원주시의 두개 지역이 신청하였으며, 나머지 5개 지역은 모두 관광레저형을 신청하였다. 이는 향후 매우 왜곡된 기업도시개발을 유발시킬 수 있다는 점에서 신중한 검토가 요구된다.

개발구역면적을 보면, 관광레저형을 신청한 전라남도 해남군·영암군이 3,030만평으로 가장 넓고, 다음이 산업교역형을 신청한 전라남도 무안군으로 2,015만평을 계획하고 있다. 가장 적은 면적은 지식기반형을 신청한 강원도 원주시로써 100만평을 계획하고 있으며, 다음은 역시 지식기반형을 신청한 충청남도 충주시로 210만평을 계획하고 있다. 해남군·영암군과 무안군의 경우는 법정기준면적의 각각 약 15배, 약 13배에 달하는 면적으로써 단일개발구역 면적으로는 너무나 과도하다는 느낌이다.

한편 참여기업들을 살펴보면 국민은행, 롯데건설, 이수화학, 임광토건, 대한전선 등 중견기업이 주를 이루고 있으며, 대기업의 참여가 다소 저조함을 보여 주고 있는 바 다소 아쉬운 점이라 할 수 있다.

시범사업의 선정은 예비심사, 본 평가, 기업도시위원회의 심의·확정의 순으로 진행되는데, 6월 중순경 시범사업평

가단을 구성 운영하여 평가작업을 완료하며, 6월말경 기업도시위원회를 개최하여 시범사업 대상지를 심의·확정할 예정으로 있다.

### 기업도시개발의 주요 쟁점과 방향

#### 기업도시의 입지

기업에게 도시개발권을 부여하는 기업도시개발의 중요 명분 중의 하나는 국토의 균형발전에 기여하는 것으로서, 개발 잠재력이 떨어지는 지역의 발전을 위한 훌륭한 수단이 된다는 것이다. 이러한 취지를 살리기 위해 법시행령에서는 수도권, 광역시의 지역(광역시 관할구역에 있는 군의 지역은 제외), 그리고 대규모 개발사업이 집중된 지역 및 그 인근지역으로서 기업도시위원회의 심의를 거쳐 건교부장관이 고시하는 지역은 기업도시의 입지를 불허하고 있으며, 동시에 국가균형발전특별법상 낙후지역으로 선정·고시된 시·군의 지역(신활력지역) 등은 기업도시의 입지를 우선 고려하도록 하고 있다.

한편, 기업도시개발의 주체가 될 기업들은 저 발전된 낙후 지역보다는, 오히려 개발 잠재력이 높은 지역에 대한 입지와 투자를 희망하고 있고 이러한 생각 차이 때문에 갈등의 소지가 발생할 수 있다. 이번 기업도시 시범사업신청에 나타났듯이 의외로 기업, 특히 대기업의 참여가 저조한 것은 바로 이러한 갈등의 일면을 보여주는 것이 아닌가 생각한다.

<표 1> 기업도시시범사업 신청지역의 개요

신청지역	개발유형	개발면적	주요시설	참여기업
강원도 원주시	지식기반형	100만평	연구개발단지	국민은행, 롯데건설 등 4개 기업
충북 충주시	지식기반형	210만평	정보기술(IT), 생명공학	이수화학, 임광토건, 주택공사 등 5개 기업
충남 태안군	관광레저형	472만평(간척지)	골프장, 위락시설	현대건설
전북 무주군	관광레저형	249만평	골프장, 주말농장	대한전선
전남 무안군	산업교역형	2,015만평	바이오 집적단지	BS바이오, 서우, 남화사업 등 38개 기업
전남 해남군 전남 영암군	관광레저형	3,030만평(간척지)	골프장, 호텔, 카지노	전경련, 관광공사 컨소시엄 등 18개 기업
전남 광양시 경남 하동군	관광레저형	841만평	카지노, 경마장	(주)동서화학개발 등
경남 사천시	관광레저형	200만평	골프장, 위락시설	IBN관광레저개발

자료 : 건교부, 기업도시 시범사업 선정·평가계획안, 2005. 5.

그러나 기업도시개발이 지니고 있는 중요한 기본명제인 공공성 내지 공익성을 확보하기 위해서는 낙후지역으로의 입지를 유도해야 할 필요가 있으며, 이러한 원칙은 계속 견지되어야 할 것으로 본다. 따라서 낙후지역에 기업도시를 개발하고자 하는 기업에 대해서는 개발이익에 대한 배려는 물론 사회간접자본의 지원 등 여러가지 유도책이 정부차원에서 마련되어야 할 것이다.

또한 현 정부가 적극 추진하는 국토의 균형발전을 위한 또 다른 정책 수단인 혁신클러스터 조성정책이나, 중앙공공기관 이전을 통한 미래혁신도시 개발정책과 서로 연계하여 추진할 수 있을 것이다.

**개발이익환수의 기본원칙과 방향**

기업도시개발에 있어 무엇보다도 가장 큰 관심사가 개발이익에 대한 것으로서 언제 산정하며, 어떠한 원칙에 의해 어떻게 산정하고 환수하느냐 하는 것이다. 그리고 많은 시민단체가 기업도시개발을 부정적으로 생각하는 이유 중의 하나가 역시 개발이익에 대한 문제이다.

기업도시개발에 의해 발생하는 개발이익에 대한 환수원칙은 시행자인 기업과 해당 지자체간의 협약에 의해 결정하는 것이지만, 다음과 같은 몇 가지 사항에 대해서는 검토가 있으면 한다.

첫째, 개발이익산정의 가장 기초적인 근거가 되는 총수익 및 총사업비 구성항목의 객관성 확보와 각 구성항목에 대한 정확한 해석이 있어야 할 것이다. 특히 총수익에 있어 이중 계상되지 않도록 주의하여야 할 것이며, 총수익의 경우 '불가피한 경우'에 대한 객관적이고 명확한 기준이 있어야 할 것이다.

둘째, 지역별 낙후도 평가에 있어 기초자치단체만을 대상으로 하고 있으나 광역자치단체에 대한 낙후도도 동시에 평가하여 개발이익산정에 참조하여야 한다고 생각한다.

셋째, 지역의 낙후점수에 따라 개발이익을 최대 85%, 최소 25%의 범위에서 환수토록하고 있으나, 예외규정을 두어 경우에 따라서는 개발이익을 전혀 환수하지 않을 수 있거나 100% 모두 환수할 수 있도록 환수범위의 폭을 확대할 필요가 있다.

넷째, 낙후도가 특히 낮은 지역에 대해서는 적정이윤을 확보하지 못한 경우, 기업도시개발구역 안의 공공편익시설 등에 대한 정부의 지원책이 특별히 마련되어야 할 것이다.

**기존 지방기업의 인력유출과 역차별**

기업도시개발과 관련된 또 하나의 쟁점으로서 기업도시를 유치한 기업에 의한 기존 지방기업의 인력유출과 역차별을 들 수 있다. 즉 개발구역내의 유치기업에 대한 세제감면 등 각종 지원조치는 이러한 혜택을 받지 못하는 기존 지역토착 기업들을 역차별하여 오히려 지역 경제경쟁력을 저하시킬 수 있다는 지적이 있을 수 있다. 기존 지역토착기업과의 역차별 문제 등을 감안할 때 토착기업에 대해서도 기업도시개발구역 입주업체와 동일한 세제지원 및 법률적용 요구가 생길 수도 있을 것이다. 또한 개발구역이 수도권 대기업의 지역 유치보다는 해당 지역 및 인근 지역의 기업들에 대한 흡인을 가속화하여 당초 목적인 국토균형발전과 무관한 결과를 초래할 수도 있다

따라서 기업도시개발계획 단계에서, 지역 토착기업들이 수도권 이전 대기업과 함께 컨소시엄을 구성하여 기업도시개발계획에 함께 참여할 수 있는 통로를 마련해 줄 필요가 있다. 현재의 법속에는 기존 지방기업에 대한 배려가 매우 미흡한 상태이다.

**기업도시개발구역으로 지정된 이후 개발·투자의 지연 등**

기업도시개발을 추진하는 기업이 토지와 개발권 확보 차원에서 경쟁적으로 개발구역지정만 받고 실제 개발은 장기간 지연시키는 경우가 발생할 수가 있을 수 있으며, 기업도시개발을 한 이후 기업의 이전이나 공장설립을 지연하는 경우도 발생할 수 있다. 그리고 의도적이지는 않지만 시행자인 기업이 개발사업의 적자누적 등으로 더 이상 사업을 추진하지 못하는 경우가 발생할 수 있다.

법 및 동법시행령에서는 상기와 같은 경우가 발생하지 않게 하기 위하여 상기와 같은 경우가 발생하였을 경우를 대비하여 조치를 취하고 있지만, 개발구역의 지정이후 개발 및 투자자의 지연은 해당 지역은 물론 국가에 미치는 영향이 막대하므로 다음과 같은 조치가 보완되어야 할 것이다.

첫째, 기업의 건전성에 대한 객관적 자료가 확보되어야 한다. 즉, 기업의 재무적 건전성에 대한 평가뿐만 아니라 기업가정신에 입각한 도덕적 건전성을 평가할 수 있는 객관적 항목도 포함되어야 한다는 것이다.

둘째, 개발구역의 지정제안자가 제출한 서류 가운데 사업성 분석 자료에 대해서만 전문기관에게 조사·분석하도록 하고 있으나 적어도 관할 시장·군수와 협약한 협약 안에 대해서는 검토내용에 포함시켜야 할 것이다. 그리고 '의뢰할 수 있



다.’고 하는 임의규정이 아닌 ‘의퇴하여야 한다.’라는 의무 규정으로 바뀌어야 할 것이다.

셋째, 단순히 기간만을 정하여 놓고 정해진 기간을 준수하지 않았을 경우 개발구역 지정해제를 하고 있을 뿐, 왜 기간을 준수하지 않았느냐 하는 이유에 대한 검토는 전혀 없다. 즉 의도적인 행위인지 비의도적인 행위인지를 살펴보아야 하며 비의도적인 경우에는 규제할 수 있는 규정도 포함되어야 할 것이다. 그리고 만약 의도적인 경우라면 개발구역의 해제만이 아닌 유사 개발사업에의 참여도 제한할 수 있도록 규정을 강화해야 할 것이다. 또한 개발구역의 지정해제만이 능사가 아니며, 시행자의 변경 등 충격을 완수시킬 수 있는 다양한 대책이 강구되어야 한다.

넷째, 참여기업이 작성하고 건교부장관에 의해 승인된 개발 계획이 계획대로 차질 없이 추진되고 있는지에 대해서도 단계별로 점검되고 평가되어야 한다. 즉, 추진과정에 대한 단계별 모니터링시스템이 구축되어야 하며, 이에 따른 각종 조치될 수 있도록 하여야 한다.

#### 개발 이후 기업 및 산업의 쇠퇴에 따른 도시의 위기

또 하나의 쟁점으로서 기업도시가 순조롭게 개발된 이후라고 하더라도, 지역에 이전한 기업이나 그 기업의 주력 산업이 쇠퇴할 경우를 생각해 볼 수 있다. 그리고 이러한 경우 곧

바로 지역경제의 위기로 닥칠 위험이 다른 일반 도시에 비해 기업도시가 훨씬 더 크다고 볼 수 있다.

따라서 가능한 한 지역산업의 다양한 구성을 통해 외부환경의 변화에 대응할 수 있도록, 지역의 장기발전전략과 기업도시개발이 연계될 수 있는 필요가 있다. 또한 지역의 고용구조 다양화와 산업 경쟁력 강화차원에서 기업도시 개발과 관련공공기관 이전을 연계하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 기업도시 개발은 많은 어려움이 예상된다. 따라서 바람직한 기업도시개발을 위한 세심한 노력이 더욱 필요하다고 생각한다. 끝으로 기업도시를 개발함에 있어 전제가 되어야 할 기본 명제인 기업의 신뢰성, 기업도시의 공익성·공공성이 훼손되지 않기를 기대한다. ☺



이 양 재  
(원광대 교수, 기업도시위원회 민간위원)