

2023 인재양성 프로그램
연구자 최종 결과보고서

지방개발공사 증가의 원인과 쟁점 : 제주개발공사와 성남도시개발공사 사례 분석

Causes and issues of the increase in Local Public
Development Corporations
: A case study of JPDC and SDC

2024.01.30.

이태영

제 출 문

재단법인 숲과나눔 이사장 귀하

본 보고서를 “지방개발공사 증가의 원인과 쟁점 : 제주개발공사와 성남도시개발공사 사례 분석”의 최종 연구 결과보고서로 제출합니다.

2024년 1월 30일

연 구 원 : 이태영(특정주제연구자)

※ 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

결과보고서 초록

연구원	이태영	구분	특정주제연구자
연구제목	한글	지방개발공사 증가의 원인과 쟁점 : 제주개발공사와 성남도시개발공사 사례 분석	
	영문	Causes and issues of the increase in Local Public Development Corporations: A case study of JPDC and SDC	
연구기간	2023.3.1 ~ 2023.12.31		
색인어	한글	지방개발공사, 공영개발, 부존자원 상품화, 민관합동개발	
	영문	Local Public Development Corporation, public development, commodifying endowed resources, public-private partnership developmnet	

이 연구의 목적은 1990년대 이후 한국에서 지방개발공사가 증가한 이유를 설명하고, 특히 제주개발공사와 성남도시개발공사의 사례를 통해 이러한 증가가 한국의 개발주의에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 1990년대 이후 한국에서는 지방공기업이 급증하였는데, 이러한 현상에 대해 기존의 접근들은 주로 취약한 지방재정을 이유로 지목해왔다. 그러나 이 연구는 재정적 문제만으로 지방개발공사의 증가를 설명하기에는 한계가 있다고 판단하며, 기존 연구에서 소홀했던 지방개발공사의 작동 원리를 규명하는 데 주안점을 둔다.

이 연구는 두 개의 사례 연구를 통해 문제를 다룬다. 첫 번째는 제주개발공사이다. 1995년에 설립된 제주개발공사는 '먹는샘물'을 판매하는 개발공사로서, 부존자원 상품화 전략을 성공적으로 수행한 개발기구이다. 두 번째는 성남도시개발공사로, 2013년에 설립된 성남도시개발공사는 부동산 금융을 활용한 민관합동사업을 통해 지방정부의 리스크를 최소화하면서 개발이익을 극대화하는 전략을 실행했다. 연구는 두 사례의 분석을 통해 지방개발공사가 공영개발 방식을 변형하여 재정적 필요와 재정적 곤경 사이의 긴장을 통합하는 방안을 모색했으며, 이러한 과정이 지방개발공사의 증가에 영향을 미쳤다고 주장한다. 두 사례에서 나타난 변형된 모델은 다른 지역의 지방개발공사 증가를 견인하는 참조점이 된다는 점에서 중요하다.

제주개발공사에 대한 분석은 지하수 공영개발이 여전히 '상품화'와 '공수화' 사이에서 논쟁적일 수 있음을 보여준다. 성남도시개발공사에 대한 분석은 부동산 금융을 활용한 공영개발 방식이 국가와 시장 간 개발이익 형성에 대한 이해관계 결속을 강화할 수 있다는 점을 쟁점화한다. 이러한 분석들은 지방개발공사가 수행한 공영개발 방식의 변형에 대한 설명이 1990년대 이후 한국 개발주의의 변화를 이해하는 단서가 될 수 있음을 시사한다.

Abstract

The purpose of this study is to elucidate the reasons for the increase in Local Public Development Corporations in Korea since the 1990s, with a specific focus on analyzing the impact of this growth on Korea's developmentalism through case studies of the Jeju Special Self-Governing Province Development Corporation(JPDC) and the Seongnam Development Corporation(SDC). Since the 1990s, there has been a significant surge in local public enterprises in Korea, and existing approaches have primarily attributed this phenomenon to the vulnerability of local public finance. However, this study considers fiscal issues alone as insufficient for explaining the rise in Local Public Development Corporations and places a central emphasis on elucidating the operational mechanisms of Local Public Development Corporations, which have been overlooked in prior research.

This study addresses the issue through two case studies. The first case is JPDC. Established in 1995, the JPDC is a development agency that successfully executed a strategy of commodifying endowed resources, specifically selling "potable water." The second case involves the SDC, established in 2013, which created a model maximizing development profits through a public-private partnership development utilizing real estate finance while minimizing the risks for the local government. The research explores how these Local Public Development Corporations, by modifying public development approaches, sought solutions to integrate the tension between fiscal needs and fiscal difficulties, asserting that this process influenced the increase in Local Public Development Corporations. The altered models observed in these two cases serve as crucial reference points for driving the increase in Local Public Development Corporations in other regions.

The analysis of the JPDC demonstrates that debates on the public development of groundwater can remain contentious between "commodification" and "publicization." The analysis of the SDC raises the critical point that the public development approach utilizing real estate finance can bring to the forefront the contention that it has the potential to strengthen the interconnected understanding between the government and the market in the formation of development gain.. These analyses suggest that understanding the variations in public development approaches undertaken by these corporations can provide insights into the changes in Korean developmentalism since the 1990s.

요약문

1. 제목

지방개발공사 증가의 원인과 쟁점 : 제주개발공사와 성남도시개발공사 사례 분석

2. 연구의 목적 및 필요성

이 연구의 목적은 한국에서 1990년대 이후 지방개발공사가 증가한 원인을 설명하고, 이러한 현상이 한국 개발주의 문제에 제기하는 쟁점에 관해 고찰하는 것이다. 한국에서는 1990년대 이후 지방공기업이 급증하였는데, 그 중에서도 각종 개발행위를 수행하는 개발공사의 설립이 중요한 비중을 갖는다. 지방개발공사가 증가하는 이유에 대한 기존의 접근은 주로 취약한 지방재정의 문제를 원인으로 지목했다. 그리고 재정문제를 우회하며 개발행위를 주도하는 개발공사의 존재가 지방공간의 개발주의를 강화한다는 비판도 이뤄졌다. 이 연구는 현상적으로는 지방개발공사가 재정적 곤경을 야기했다는 사실에 주목하며, 재정적 필요성만으로 지방개발공사의 증가 원인을 설명하는 것은 재정적 곤경에도 불구하고 지방개발공사가 지속적으로 설립되는 현상을 제대로 설명하지 못한다는 문제의식에서 출발한다. 또한, 개발공사가 개발주의를 강화하는 행위자라는 비판은 존재하지만 개발공사의 지배적인 작동원리에 대해 규명한 학술적 작업은 드물었다는 평가에 입각해 논의를 전개한다. 연구는 지방개발공사에 대해 기존의 설명들이 갖고 있는 재정 관점의 문제의식을 이어가면서도, 기존 연구의 한계에 대응하기 위해 복수의 사례에 대한 역사적인 관점에서의 설명을 시도한다.

3. 연구대상 및 연구방법

이 연구는 지방개발공사 증가의 원인과 쟁점을 설명하기 위해 2개의 지방개발공사를 사례로 다룬다. 첫 번째 사례인 제주특별자치도개발공사(이하 제주개발공사)는 ‘먹는샘물’을 판매하는 개발공사이다. 제주개발공사의 사례는 같은 범주의 도시개발공사 중에서도 특수하다. 1993년 전국적으로 확대된 공영개발사업들이 부동산 시장의 침체로 위기에 처했을 때 중앙정부는 부존자원의 상품화를 통한 위기 대응을 지시한 바 있다. 이에 가장 성공적으로 응답한 사례가 제주개발공사이다. 제주개발공사는 1990년대 제주 사회의 뜨거운 쟁점이었던 지하수의 보존과 개발 사이의 긴장을 통합하며 개발공사에 의한 지하수의 독점적 관리와 이용이라는 대안을 성립시켰다. 이는 택지 공영개발이 아닌 다른 사업 모델을 창출한 것이기도 하다. 두 번째 연구대상인 성남도시개발공사는 부동산 금융을 활용해 지방정부의 위험요소를 최소화하면서 개발이익을 극대화해 이를 지역 내에서 재투자하는 모델을 성립시켰다.

성남도시개발공사가 추진한 대장동 사업은 개발이익 분배 과정의 여러 문제들로 인해 논란의 중심에 서 있다. 성공적인 개발이익 환수 사례로 여겨지기도 하고, 일부 이해관계자의 이익을 극대화한 부정의한 개발사업으로 다뤄지기도 한다. 연구는 문제의 본질을 국가와 민간이 이익을 어떻게 배분할 것인가로 이해하는 접근과 거리를 두고, 부동산 금융과 협력하는 공영개발 모델을 공영개발 방식의 한 가지 변형으로 이해하며 이에 대한 분석적인 설명을 시도한다.

연구는 문헌 분석을 통해 진행한다. 첫째, 정책문헌을 활용한다. 정부가 작성한 연도별 지방공기업 결산 및 경영분석 자료와 90년대 정부가 지방공기업 설립을 독려한 현황이 담긴 문서들을 구조적 배경을 분석하기 위해 활용한다. 사례 연구를 위해서 분석대상이 되는 공기업의 백서 및 감사보고서, 중장기 전략 문서 등을 검토한다. 둘째, 이 연구는 지방의회 회의록을 분석에 활용한다. 제주도의회와 성남시의회에서 지방개발공사의 설립 과정에서 논의된 내용을 통해 지역사회가 개발공사 설립에 기대한 것과 우려한 것을 살펴보고 이를 활용해 지방개발공사의 설립과정과 변화, 쟁점을 사회적인 현상으로 읽어내는 것이 이 연구가 목표하는 바이다.

4. 연구 결과

재정적 필요를 설립 과정의 정당성으로 강조하면서 동시에 재정문제의 곤경을 야기하기도 하는 지방개발공사는 왜 증가하는가? 연구는 우선 지방개발공사가 재정적 필요를 충족시키지 못한 이유는 공영개발 방식에 내재된 한계 때문이라고 주장한다. 지방개발공사는 재정적 필요에 대응하면서도 공영개발의 한계에 대응하기 위해 개발방식의 변형을 시도했다. 이러한 시도들은 지방개발공사 증가를 견인하는 참조점으로 역할한다.

첫 번째로 다룬 사례인 제주개발공사는 전국에 설립된 도시개발공사 중 드물게 택지 공영개발을 주 사업으로 하지 않는 개발공사이다. 제주개발공사의 설립이 추진된 1990년대 초반은 지방자치제도가 재도입된 시점으로 지방정부의 재정 문제를 해결하는 것이 중요한 과제로 부상하던 시기였다. 제주개발공사의 설립 역시 자주 자원 마련이라고 하는 과업과 관련하여 추진되었다. 당시 전국의 지방정부들은 택지 공영개발을 수익을 기대할 수 있는 사업으로 여기고 있었고, 제주도 역시 1990년 공영개발사업단을 만들어 독자적인 공영개발사업을 추진했다. 그러나 1993년 전국적인 부동산 시장의 악화로 중앙정부는 지방정부에 의한 공영개발 사업의 추진을 제한했고, 제주도는 부존자원을 통한 수익모델 개발, 그 중 지하수의 독점적인 이용과 관리를 명분으로 하는 지하수 공영개발을 통해 개발공사의 설립을 추진했다.

두 번째로 다룬 사례인 성남도시개발공사는 2013년 설립되었고, 2010년대 기초지방자치단체가 설립한 개발공사 중에서는 수익적인 측면에서 긍정적인 성과를 만든 모델로 주목 받은 바 있다. 성남도시개발공사의 경우 설립 단계에서 재정적 문제의 식보다는 개발이익을 형성하고 이를 재투자해 도시의 균형적인 발전을 주도할 개발

기구의 필요성이 공사 설립의 명분으로 다뤄졌다. 그러나 지방의회에서 2008년 글로벌 금융위기 이후 악화된 부동산 시장으로 인해 공기업에 의한 공영개발의 수익성이 문제로 제기되었고, 성남시는 위협요소는 최소화하면서 기대이익은 극대화하는 방안으로 SPC설립을 통해 PF 방식으로 도시를 개발하는 민관합동개발 모델을 제안하며 공사 설립의 근거를 강화했다.

그렇다면, 이러한 변형에 영향을 미친 역사적이고 지역적인 조건은 무엇이며, 이러한 현상이 시사하는 바는 무엇인가? 제주개발공사의 경우 국제자유도시 구상과 이 구상을 실행하는 JDC라는 국가공기업의 존재가 제주개발공사의 전략에 영향을 미쳤다. 이러한 구상이 지하수 공영개발이라는 전략의 수립에 직접적인 영향을 준 것은 아니지만, 2000년대 이후 제주개발공사가 기존의 전략을 유지하면서 신규 택지 공급을 통한 수익 모델을 적극적으로 검토하지 않은 데에는 이처럼 한국의 신자유주의적 전환에 실험 공간으로 설정된 제주의 지역적 조건이 작동했다고 볼 수 있다. 한편, 제주의 지하수 공영개발은 한국에서 이례적으로 지방공기업이 부존자원을 판매해 수익 모델을 창출한 성공사례로써, 이러한 자원개발 방식이 전통적인 자원개발주의와 본질적으로 다른 것인지에 대해서는 논쟁적일 수 있다. 라틴아메리카에서 2000년대 이후 등장한 진보정권들이 추진한 자원개발 정책들에 관한 신자원개발주의적인 논점이 제주의 경험을 평가할 수 있는 단서를 제공한다. 제주개발공사에 의한 지하수 공영개발이 대안적인 발전 전략으로서 정당성을 확보하기 위해서는 지하수 개발을 통한 수익의 투명하고 목적 지향적인 순환 구조의 성립과 물 상품화에 대한 적절한 대응이 필요해 보인다.

성남도시개발공사의 경우 국가주도 산업화 전략의 실효성이 소멸된 시점부터 더욱 강화된 수도권 일극 집중 흐름과 이것이 야기한 공공개발의 소(小)지역주의적 경향이 역사적이고 지역적인 조건으로 작용했다. 성남도시개발공사가 선택한 민관합동개발 방식은 개발이익의 관외 유출을 막고 이를 재투자하는 개발 전략으로 성립하였고, 이는 금융을 동원한 PF 개발방식을 적극적으로 활용한 것이었다. 이러한 구조는 개발이익 극대화라는 이해관계를 공유하는 시장과 국가의 거래를 지방정부 단위로 복제하면서 그 경향을 강화한다는 점에서 주목할 필요가 있다.

5. 연구 결과 활용 계획

이 연구의 결과는 1990년대 이후 한국에서 개발주의가 지방 공간을 중심으로 어떻게 재생산되는지에 관한 연구로 연결될 것이다. 연구에서 다룬 지방개발공사라는 행위자는 한국 부동산 시장에 영향을 미치는 거대한 변수이자, 국가와 시장의 이분법적 이해에 균열을 야기하는 주제라고 볼 수 있다. 본 연구자는 이번 연구의 결과를 활용해 지방공간에서 개발주의가 재생산되는 양상에 대한 분석적인 연구를 이어갈 것이다.

목 차

I. 서론

1. 문제제기
2. 선행연구 분석
3. 연구질문과 연구방법

II. 지방개발공사 증가의 역사적 맥락

1. 1990년대 이후 한국 개발주의의 변화
 - 1) 지역균형발전 담론의 등장
 - 2) 지방자치제도의 부활과 1997년 외환위기
2. 지방개발공사의 증가
3. 지방개발공사 증가에 노정된 쟁점

III. 지방개발공사에 의한 공영개발 방식의 변형

1. 제주개발공사: 지하수 공영개발
 - 1) 지방개발공사 설립 과정의 논의: 필요성을 중심으로
 - 2) 제주도의 공영개발 변형: 지하수 공영개발
2. 성남도시개발공사 : 민관합동개발
 - 1) 지방개발공사 설립 과정의 논의: 필요성을 중심으로
 - 2) 성남시의 공영개발 변형: 민관합동개발
3. 소결

IV. 제주와 성남의 사례가 제기하는 쟁점

1. 2000년대 이후 제주의 변화와 지하수 공영개발의 쟁점
 - 1) 제주국제자유도시라는 구상과 JDC라는 개발행위자
 - 2) 지하수 공영개발을 둘러싼 '상품화'와 '공수화'의 긴장
2. 수도권 소(小)지역주의의 강화와 금융화된 발전국가
 - 1) 수도권 집중화와 개발이익 환수 담론의 소(小)지역주의화
 - 2) 금융화된 공영개발이 강화하는 민-관 개발이익 동맹

V. 결론

1. 요약
2. 연구의 함의

I. 서론

1. 문제제기

이 연구는 지방정부가 설립한 개발공사(開發公社, Development Corporation)에 관해 다룬다. ‘개발공사’라는 개념이 낯설 수 있지만, 개발공사는 한국 도시개발의 주요한 공공부문 행위자로 역할하며 언론에도 자주 등장하는 영향력 있는 공기업이다. 대표적인 개발공사로는 한국토지주택공사(Korea Land & Housing Corporation, 줄여서 LH)가 있다. LH는 도시 건설을 위한 용지(택지)를 개발해 판매하고, 공공임대주택을 운영한다. 2009년 LH로 통합되기 이전의 주택공사와 토지개발공사는 80년대 이후 한국에서 대규모 도시 개발에 직간접적으로 관여한 핵심적인 행위자였다. 최근에는 LH 직원들에 의한 불법적인 부동산 투자 행위나 부실 시공 문제가 뉴스에서 자주 다뤄지기도 했다.

이 연구는 LH와 같은 역할을 지방정부 단위에서 수행하는 지방개발공사¹⁾의 전략을 분석한다. 한국에서는 1990년대 이후 지방공기업이 급증하였고, 그 중에서도 각종 개발행위를 수행하는 개발공사의 설립은 지방정부의 중요한 과제로 여겨졌다. LH와 같은 도시개발 부문 국가공기업의 주요 역할은 재정 투자를 최소화하면서도 주택과 도시 인프라를 건설하는 것이었다. 이는 재정이 취약한 한국이 주거 문제나 도시 문제를 해결하기 위해 선택한 특수한 전략이라고 볼 수 있다(이태영, 2022). 토지개발공사는 농지와 같은 값이 싼 토지를 매입해 도시용지로 공급하며 발생한 매각차익을 활용해 도시건설의 재원을 마련했다. 지방개발공사는 국가 단위 개발공사의 작동방식을 지방정부 차원에서 활용하기 위해 설립한 지방공기업이다. 지방자치제도의 재도입 이후 자주 재원 마련이 중요한 과제가 된 지방정부에게 재원을 확보하면서도 정부에게 요구되는 공적인 역할을 수행하는 지방공기업의 존재는 점점 더 중요하게 여겨졌다.

그러나 지방개발공사의 안정적 운영은 어려운 일이었다. 지방공기업의 부채 문제가 문제로 다뤄지기 시작했고, 공영개발 방식이 본질적으로 지가의 상승을 전제한다는 점에서 수도권과 대도시에서만 성립 가능하다는 지적(황의진, 1992)도 현실이 되었다. 지방정부의 재정 문제에 기여하는 것이 공사 설립의 필요성으로 강조되었지만, 개발공사가 지방정부의 부채를 강화하는 역설이 발생한 것이다. 이 역설은 개

1) 이 연구에서 사용되는 ‘지방개발공사’는 광역지방자치단체가 설립한 도시개발공사와 기초지방자치단체가 설립한 기타공사 중 도시개발 업무를 수행하는 공사를 통칭한다. 도시개발공사는 지방공기업법 제49조에 근거해 광역자치단체가 설립한 공기업으로, 주로 택지개발, 주택공급, 시설관리 등의 업무를 수행한다. 2000년대 들어서는 수도권을 중심으로 기초자치단체에서도 개발부문 공기업을 설립하기 시작했는데, 명칭은 동일하게 도시개발공사(예컨대, 성남도시개발공사, 김해시도시개발공사 등)로 사용하더라도 이는 제도적으로는 기타개발공사로 분류된다. 연구에서 별도의 부연 없이 ‘도시개발공사’라고 지칭하는 경우엔 법률적인 의미에서 광역자치단체가 설립한 개발공사를 뜻한다.

발공사와 같은 지방공기업이 지방정부의 재정 문제를 우회하는 개발사업의 도구로 활용된다는 지적과도 연관된다.

그렇다면 이러한 문제에도 불구하고 지방개발공사는 왜 계속 설립되는가? 이러한 질문에 대한 답을 구하기 위해서는 공영개발 방식에 내재한 한계와 지방개발공사가 그 한계에 대응한 구체적인 전략들을 살펴봐야 한다. 연구에서는 개발공사 설립의 필요성과 개발공사 운영의 곤경 사이에서 공영개발 방식의 변형을 시도한 2가지 지방개발공사의 사례를 분석한다.

첫 번째 연구 대상인 제주특별자치도개발공사(이하 제주개발공사)는 ‘먹는샘물’을 판매하는 개발공사이다. 제주개발공사의 사례는 같은 범주의 도시개발공사 중에서도 특수하다. 1993년 전국적으로 확대된 공영개발사업들이 부동산 시장의 침체로 위기에 처했을 때 중앙정부는 부존자원의 상품화를 지침으로 내린 바 있다. 이에 가장 성공적으로 응답한 사례가 제주개발공사이다. 제주개발공사는 1990년대 제주 사회의 뜨거운 쟁점이었던 지하수의 보존과 개발 사이의 긴장을 통합하며 개발공사에 의한 지하수의 독점적 관리와 이용이라는 대안을 성립시켰다. 이는 택지 공영개발이 아닌 다른 사업 모델을 창출한 것이기도 하다.

두 번째 연구대상인 성남도시개발공사는 부동산 금융을 활용해 지방정부의 위험요소를 최소화하면서 개발이익을 극대화해 이를 지역 내에서 재투자하는 모델을 성립시켰다. 2020년 대선 정국을 거치며 전국적인 이슈로 발전한 대장동 개발사업이 바로 그 모델이다. 대장동 개발사업에 대한 사회적 논란은 여전히 진행 중이다. 그러나 논란이 되는 개발사업이 몇 년 전까지만 해도 지방정부가 개발이익을 환수하는 성공적인 사례로 주목받았다는 점은 이러한 논란에서 주요하게 다루지지 않는다. 이는 대장동 개발사업이 야기한 문제의 본질을 국가와 민간이 이익을 어떻게 배분할 것인가로 이해하는 경향(조혜경, 2022) 때문이다. 연구는 부동산 금융과 협력하는 공영개발 모델을 공영개발 방식의 한 가지 변형으로 이해하고, 이에 대한 분석적인 설명을 시도한다.

그렇다면 지방개발공사의 설립 과정에서 변형된 공영개발의 작동방식은 한국 개발주의²⁾의 변화와 어떤 관련이 있을까? 한국의 개발주의는 발전국의 핵심적인 특징이라 할 수 있는 국가에 의한 금융통제와 밀접하게 관련 있다. 산업화 시기 정책 금융과 재정투융자 제도가 인위적인 고용창출이나 지역개발사업을 위해 활용된 경험이 발전국의 토건사업 의존성을 높였기 때문이다(김도균, 2019). 그리고 비판적인 사회과학자들은 개발공사를 한국 개발주의의 핵심적 행위자로 지목한다(홍성태, 2005; 우석훈, 2005; 변창흠, 2005; 강진연, 2022). 따라서 개발공사의 작동방식에 대

2) 이 연구에서는 ‘개발주의’라는 개념을 분석에 사용한다. ‘개발’은 ‘발전’과 마찬가지로 ‘development’라는 영어에 대응하는 우리말이지만, 한국에서 개발과 발전은 조금 다른 의미를 갖고 있다. 한국어의 활용에서 개발은 “토지·삼림·천연자원 등을 개척하여 유용하게 하거나, 기술·경제·산업 등을 발전시키며, 주로 물질적인 것이나 사람의 일반적인 능력이 대상이 된다”고 정의되며, 발전은 “세력이 크게 넓어지는 것, 한층 높게 성한 단계로 옮겨가는 것, 제도나 기구 등이 낮은 상태에서 높은 상태가 되는 것”을 의미한다(조명래, 2005). 이 연구가 문제의식을 갖는 개념은 물리적 대상을 변경하여 이용하는 행위적 의미가 강한 ‘개발’과 그것이 담론으로 작동하는 ‘개발주의’에 가깝다.

한 고찰은 한국 개발주의의 양상과 재생산의 문제에 대한 단서를 제공할 수 있다. 그러나 안타깝게도 한국의 학술장에서 개발주의를 견인하는 개발공사의 문제를 지적하는 접근은 존재하지만 개발공사를 지배하는 가치나 작동논리를 소개하는 작업은 드물다(최지훈, 2006). 연구는 제주개발공사와 성남도시개발공사가 공영개발 원리에 내재한 문제에 대응하며 시도한 변형을 분석함으로써 지방개발공사의 특정한 작동 원리를 소개하고, 이를 통해 국가주도 산업화 전략의 종결 이후 한국 개발주의의 변형에 관한 논의에도 쟁점을 제출할 것이다.

제주개발공사와 성남도시개발공사는 지방개발공사 경영의 어려움에도 불구하고 성공적인 수익 모델을 갖춘 사례로 평가받는다. 그 근거로 두 개발공사 모두 부채비율이 다른 개발공사에 비해 낮다는 점이 지목된다.³⁾ 연구는 수익성이 개발공사의 성패를 평가하는 기준이 현상을 이해하는 것이 지방개발공사의 증가한 원인과 그것이 야기하는 사회적 쟁점을 이해하는데 필요하다고 보는 관점에서 경영적으로 성공적인 모델로 평가 받으면서도 상이한 작동방식을 갖고 있는 두 개발공사를 분석 대상으로 삼는다.

2. 선행연구 분석

한국에서 지방공기업, 특히 지방자치단체가 설립한 개발공사가 증가한 원인과 문제점, 그 함의에 관해 다룬 연구는 주로 행정학이나 정책학 분야에서 확인할 수 있다. 이러한 접근들은 지방개발공사의 증가가 지방정부의 재정적 필요 때문이라고 지목하며, 재정건전성의 관점에서 지방공기업과 지방자치단체 간 문제를 조망하고, 무분별한 지방공기업의 증가를 규제할 수 있는 제도적 개입을 요청한다.

여영현·이상철(2008)의 논의는 지방자치단체들이 경쟁적으로 지방개발공사를 설립하는 이유를 질문하고 경쟁적으로 설립된 지방개발공사들이 효율적으로 운영되고 있는지 평가한다. 이에 따르면 지방자치단체는 자본 조달이 어려운 민간 자본보다는 정치적으로 해결하기 쉬운 지방개발공사 설립을 통해 지역개발사업을 도모한다. 여영현·이상철(2008)은 한국에서 국가공기업보다 지방공기업이 더 크게 성장하였고, 지방공기업 중에서도 민관 공동출자 지방공기업보다는 지방정부가 전액 출자한 지방공단이나 도시개발공사가 큰 폭으로 증가한 현상에 주목하며, 이러한 현상이 한국사회의 새로운 문제를 시사하고 있다고 주장한다.

김정렬·안병철(2002)도 지방개발공사가 공영개발의 경제적 이익 창출 가능성을 근거로 해서 증가했다고 본다. 1970~80년대 고도성장기를 거치며 부동산 개발이 지역의 성장과 부의 창출의 효과적인 수단으로 인식되었고, 지방자치제도 실시 이후 재

3) 제주개발공사의 경우 2021년 부채비율이 32%로 이는 같은 해 전국 도시개발공사 평균 부채비율인 151.1%에 비해 매우 낮고, 성남도시개발공사의 2020년 부채비율은 37.8%인데, 이 역시 같은 해 전국 기타공사의 부채비율인 41.6%에 비해 낮은 편에 속한다.

정확보의 필요성에 직면한 지방정부들은 지방공영개발사업을 각 지방자치단체가 독자적으로 할 수 있도록 정부에 요청해 이를 실현시켰다.⁴⁾ 김정렬·안병철(2002)에 따르면, 1989년 이후 지방공기업이 지방공영개발사업의 새로운 주체로 등장한 주요 원인은 부동산 개발이익이라는 금전적인 매력 때문이었으며, 도입 초기에는 높은 경영 수익을 창출하기도 했다.

재정적 필요에 의해 급증하게 된 지방개발공사가 사회 문제로 다뤄지는 이유 역시 재정적인 요인 때문이다. 허명순(2018)은 지방자치단체의 재정적인 제약, 정치적인 요인, 사회경제적 요인이 도시개발공사의 금융부채 수준에 영향을 미친다고 지적한다. 허명순(2018)은 16개 광역자치단체 산하 도시개발공사에 대한 경험 연구를 통해 지방자치단체의 채무수준이 높을 경우 도시개발공사의 금융부채가 감소하는 점, 즉 지방자치단체와 산하 도시개발공사 채무 간에는 대체관계가 성립한다는 사실을 검증했다.

박민정(2013) 또한 도시개발공사 부채비율과 소속 자치단체의 공기업 예산 및 지방채 발행과는 상관관계가 있다고 지적한다. 박민정(2013)은 2006년 이후 도시개발공사 부채 증가가 지방공기업 전체 부채 증가에 미친 영향을 설명하며, 지방공기업 중 도시개발공사가 지방자치단체 재정건전성과 가장 밀접한 관계에 있는 행위자라는 사실을 강조했다.

허명순(2018)과 박민정(2013)이 지방도시개발공사가 지방자치단체의 재정건정성에 영향을 행사하는 행위자라는 점을 강조했다면, 이은경(2013)은 지방공기업의 재무건전성 문제와 개발사업 간 인과관계를 설명하였다. 이은경(2013)은 도시개발공사⁵⁾의 총자산 중 채고자산⁶⁾ 비율은 59.4~63.0%로 높은 수준이고, 그중 미분양 채고자산인 완성채고 자산도 많은 편이라는 점, 그리고 개발사업을 영위하는 기타공사 8개⁷⁾의 장기 미매각 채고 규모도 높은 편이라는 점을 들어 부동산 개발사업이 지방공기업의 재무건정성의 취약성에 직접적인 영향을 미친다고 주장한다. 허명순(2018)과 박민정(2013), 이은경(2013)의 논의를 종합하면, 지방공기업이 수행하는 개발사업은 결국 지방자치단체의 재정건정성과 밀접한 관련이 있다는 사실을 알 수 있다.

이처럼 지방공기업, 특히 도시개발공사나 기타공사 중 개발사업을 담당하는 개발 부문 지방공기업에 대한 기존의 연구들은 지방공기업 급증의 현상을 지방자치단체와의 관계를 중심으로 재정적 관점에서 비판적으로 설명하며, 지방공기업의 재무적

4) 지방정부의 공영개발사업에 대한 요구는 공영개발에 있어 독점적 지위를 갖고 있던 토지공사와 주택공사의 반발을 일으켰다. 당시 이러한 긴장을 조율해야 했던 건설부와 내무부는 일정한 면적 이상은 국가공기업이 맡고, 그 이하 면적만을 지방공영개발단(혹은 지방개발공사)이 맡도록 하는 타협안을 제시했다(김정렬·안병철, 2002). 이와 관련한 자세한 내용은 본문의 2장, 3장, 4장에서 구체적으로 다룰 것이다.

5) 부동산 개발사업을 주 사업대상으로 삼지 않는 제주특별자치도개발공사와 강원도개발공사를 제외하였다.

6) 채고자산은 부동산 개발사업의 진행정도에 따라 용지, 미완성채고자산, 완성채고자산으로 구분된다(이은경, 2013).

7) 주로 기초자치단체에서 설립한 개발공사들이 여기에 포함된다.

안전성을 도모할 제도적 개선 방안을 제출한다. 그러나 지방재정의 취약성을 지방개발공사의 설립과 증가의 원인으로 지목해 지방공기업의 재무안정성 모색을 정책적 대안으로 제시하는 이러한 접근들은 1990년대 후반 이후 지속적으로 지방개발공사가 지방자치단체의 재정건정성을 위협하고 있다는 경고에도 불구하고 여전히 지방자치단체들이 지방개발공사를 포함한 지방공기업의 설립을 통해 자주적인 재원 마련을 모색하는 이유를 설명하지 못한다. 공영개발의 작동방식이 사실상 대도시에서만 성립 가능한 것이라는 지적(황의진, 1999)은 지방개발공사의 설립이 지방정부의 재정적 요구를 충족시키지 못할 것이라는 우려이기도 하다. 1990년대 초반까지의 공영개발은 토지의 매각비용과 택지의 판매 비용 사이의 차익을 통해 개발을 추진하는 메커니즘을 갖고 있었으며(황의진, 1999; 이태영, 2022), 공공에 의한 도시개발은 기본적으로 택지개발에 의한 차익이거나 채권에 의해 이루어졌다(김용수, 2003). 그런데 1997년 외환위기를 기점으로 기존의 공영개발 방식은 위기에 직면했고, 이는 공영개발을 통한 경영수익이 발생하기 어려운 조건이 형성되었다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 공영개발사업을 지방화하는 주요 주체인 지방개발공사가 2000년대 이후에도 꾸준히 증가하고 있는 현상은 적어도 ‘재정적 필요에 의한 지방개발공사 설립과 증가’라는 기존의 인식에 대한 보다 분석적인 설명을 요청한다.

기존 연구의 한계는 일차적으로 앞선 연구들이 지방정부의 재정적 필요 그 자체를 역사적인 관점에서 다루지 못했기 때문에 발생한다. 그리고 주로 정부에 의한 정책 관점에서 연구가 수행되며 지역개발공사의 작동 원리를 충분히 다루고 있지 못한 것도 그 원인으로 지목할 수 있다. 따라서 이 연구는 지방개발공사의 증가와 그에 따른 문제, 그것이 함의하는 바에 대한 기존의 접근들이 재정적 관점을 주요하게 활용한 전략은 유지하면서도, 두 가지 차원에서 이를 보완한다. 첫째, 지방재정 문제의 등장과 그 양상에 대한 역사적인 설명을 통해 한국에서 지방개발공사가 꾸준히 증가하는 이유를 살펴볼 것이다. 둘째, 연구는 각기 다른 두 가지 사례, 제주개발공사와 성남도시개발공사의 설립과정과 그 쟁점에 대해 두텁게 기술하고 각 지방개발공사의 전략이 1990년대 이후의 구조적 변화와 어떻게 조응하는지 설명함으로써 지방개발공사에 대한 연구를 사회 변동의 맥락으로 연결시킬 것이다. 이러한 분석을 통해 지방개발공사의 증가가 한국사회에 시사하는 새로운 문제(여영현·이상철, 2008)에 대해서 진전된 논의가 가능할 것이라 기대한다.

3. 연구질문과 연구방법

이 연구의 질문은 다음과 같다.

첫째, 개발사업을 둘러싼 구조적 여건이 변화했고, 개발공사에 의한 공영개발이

재정적 필요를 충족시키는 안정적인 전략으로 성립되지 않는 상황에서도 지방개발공사가 지속적으로 설립되는 이유는 무엇인가? 둘째, 지방개발공사가 설립되는 과정에서 제기되는 문제에 대응한 전략은 무엇이며, 이렇게 수립된 경영 전략으로 수행되는 개발공사의 행위가 야기하는 쟁점은 무엇인가?

이상의 연구질문은 제주개발공사와 성남도시개발공사에 대한 경험적인 분석을 통해 다룰 것이고, 이는 다음의 2가지 세부적인 질문을 통해 다뤄질 것이다. 따라서 위의 질문은 다음과 같이 구체화될 수 있다. 제주개발공사와 성남도시개발공사가 지방자치단체에 재정적으로 기여하기 위해 선택한 전략은 무엇인가? 제주개발공사와 성남도시개발공사의 전략은 지방공간의 개발주의 문제에 어떤 쟁점을 제기하고 있는가?

이 글은 이상의 연구질문을 다루기 위해 단일하거나 소수의 사례 내부를 상세하게 분석하는 과정추적(process-tracing)의 방법론(Bardy & Collier eds., 2004: 쿠메, 2017: 227, 재인용)을 활용할 것이다. 과정추적 방법론은 가설구축과 검증, 수정을 연속적으로 반복하는데, 이는 사례연구가 변수 중시적인 연구(Ragin, 2004; 쿠메, 2017: 226)이라는 비판에 대응하면서 인과적 추론을 완성할 수 있는 접근이다 (Bardy & Collier eds., 2004: 쿠메, 2017: 227, 재인용).

연구는 주로 문헌 분석에 의존한다. 첫째, 정책문헌을 활용할 것이다. 정부가 작성한 연도별 지방공기업 결산 및 경영분석 자료와 1990년대 정부가 지방공기업 설립을 독려한 정황이 담긴 문서들을 구조적 배경을 분석하기 위해 활용한다. 사례 연구를 위해서 분석대상이 되는 공기업의 백서 및 감사보고서, 중장기 전략 문서 등을 검토한다. 둘째, 이 연구는 지방의회 회의록을 분석에 활용할 것이다. 제주도 의회와 성남시의회에서 지방개발공사의 설립 과정에서 논의된 내용을 통해 지역사회가 개발공사 설립에 기대한 것과 우려한 것을 살펴보고 이를 활용해 지방개발공사의 설립과정과 변화, 쟁점을 사회적인 현상으로 읽어내는 것이 이 연구가 목표하는 바이다.

II. 지방개발공사 증가의 역사적 맥락

1. 1990년대 이후 한국 개발주의의 변화

1980년대 이후 국가 단위의 국토개발과 이에 조용하는 지역개발이라는 위계적인 접근에 균열이 생기기 시작한다. 대규모 산업단지 건설 등을 통한 국토개발은 영남과 호남의 격차를 심화시켰고, 1980년의 부정적인 경제 상황과 광주 민주화 항쟁은 산업화 시기의 유산인 지역 간 격차를 매개로 지역 갈등을 강화했다. 따라서 80년대 한국 정치에서 ‘지역’은 핵심적 균열구조로 자리잡을 수 있었다(박배균, 2009).

지역 간 격차를 전제로 한 국가의 축적 전략이 성립할 수 없게 되었고, 지역의 개발은 그 자체로 국가의 중요한 정당성 프로젝트로 자리잡게 된다. 박정희 정부 시기의 국토개발이 경제개발에 종속되는 위계적 형태(강진연, 2015)였다면, 1980년대 이르러 도시개발을 통한 축적전략의 등장이 이러한 위계적 관계를 통합시켰다고 볼 수 있다. 이러한 과정 속에 지역 공공성의 유력한 담지자로 개발동맹, 즉 개발주의를 내재한 개발주체가 성립할 수 있게 되었다. 그리고 이들 개발동맹의 등장과 공고화는 한국에서 개발정치가 사회적으로 배태되고 지역의 지배구도를 형성하는데 역할을 한다(강진연, 2022).

1) 지역균형발전 담론의 등장

지역균형발전은 이러한 변화의 구체적인 제도적 조건이다. 역사적 관점에서 지역균형발전을 검토할 때 특히 김대중 정부와 노무현 정부 시기 형성된 변화에 주목할 필요가 있다. 개혁세력의 정치적 지지기반을 갖고 있었지만 외환위기와 함께 시작된 김대중 정부는 균형발전 노선을 적극적으로 취하지 못하고 개방과 규제완화라는 신자유주의적 정책노선을 적극적으로 수용하며, 시장지향적 정책을 국토 및 도시공간 정책으로 확장하는 계기를 마련했다고 볼 수 있다. 이를 전면화한 것은 노무현 정부다.

노무현 정부의 균형발전 정책은 크게 3가지 분야로 구분할 수 있다(성경룡, 2013). 먼저 교정적 균형이다. 교정적 균형 정책은 누적된 지역 간 불균형을 적극적으로 시정하는 것을 내용으로 한다. 행정수도(세종시) 이전, 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전 등이 주요 정책이고, 낙후지역을 대상으로 한 사업 역시 교정적 균형 정책에 포함된다고 할 수 있다. 다음으로는 역동적 균형 정책이다. 역동적 균형은 개별 지역의 내생적 발전을 도모한다. 지역혁신체계 구축, 지역연구개발 투자 확대, 혁신클러스터 조성 등이 대표적인 예이다. 마지막은 통합적 균형 정책이다. 통합적

균형은 수도권 지역의 질적 발전을 꾀하며 수도권과 비수도권의 공생적 관계를 회복하고자 설계되었으며, 초광역경제권 구축 역시 통합적 균형 차원에서 추진된 정책이다.

2017년 집권한 문재인 정부는 노무현 정부의 정치-정책 노선을 계승하는 특징을 갖고 있는데, 균형발전 역시 이러한 맥락에서 중요한 정책 노선으로 채택하였다. 문재인 정부는 집권 초기 국가균형발전의 구체적인 목표로 공공기관 지방이전과 혁신도시 사업을 마무리하고, 혁신클러스터를 통한 지역일자리를 창출하는 것을 설정하는 등 사실상 노무현 정부의 균형발전 정책의 2기 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

지역 간 균형적인 발전을 도모하는 것은 박정희 정권 시기부터 국토개발 및 관리 정책의 주요한 목표로 언급되었던 내용으로서 노무현 정부 시기 등장한 개념은 아니다. 노태우 정부에서는 청와대에 지역균형발전기획단을 설치한 바 있고, 김대중 정부 역시 대통령 비서실 산하에 지역균형발전단을 운영한 바 있다(임형백, 2013). 그러나 노무현 정부는 지역 간 균형이라는 기준을 국정운영의 핵심 가치로 선택하며 지역균형 개발주의를 통치전략 전면에 등장시켰다. 노무현 정부는 집권 이후 제4차 국토개발종합계획 수정계획(2006~2020년)을 발표하여 지역균형발전정책을 공식화하였는데, 이는 그동안 불균형성장론을 중심에 둔 전략의 보완적인 역할을 수행하던 균형발전정책을 전면에 내세운 것이다(임형백, 2013). 노무현 대통령은 후보 시절부터 충청권에 행정수도를 건설해 수도권 집중을 억제하고 낙후된 지역경제 문제를 근본적으로 해결하겠다는 공약을 공식화했으며, 대통령 당선 이후 구성된 대통령직 인수위원회는 10대 국정과제를 선정하는 과정에서 국가균형발전을 차기정부의 최우선 과제로 선정하였다(참여정부 대통령자문정책기획위원회, 2008).

국토종합개발계획은 1차 계획이 수립되던 시점부터 국토의 균형적인 발전을 목표로 설정한 바 있다. 특히 수도권 집중을 억제하는 문제는 1960년대 이후 모든 정부가 목표로 명시했던 바이다. 그러나 이러한 목표는 실제로 달성되지 못했다. 특히 2차 국토종합개발계획(1982~1991년)은 지역생활권 구상과 성장거점 개발을 특징으로 하였는데, 이는 대도시와 입지조건이 유리한 기존의 발전 지역에 인구와 산업이 집중되는 불균형 문제를 시정하기 위한 조치였다. 하지만 국토개발 관련 투자는 경제적 효율성 중심으로 선택되어 해당 정책은 제대로 실행되지 못했으며, 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽 개최는 수도권에 대한 투자를 집중시키는 결과로 이어져 수도권과 지방 간 격차는 심화되었다(김영표, 2008: 22). 3차 국토종합개발계획(1992~1999년) 역시 마찬가지 상황이었다. 3차 국토종합개발계획은 1980년대 국토개발의 문제점으로 수도권 인구집중, 지역 간 소득격차 등을 지적하며 이를 해결하는 것에 주안점을 두었는데, 2000년 수도권 인구는 전국 인구의 46.3%를 차지하였고, 국가공공기관의 84%가 수도권에 위치했으며, 100대 기업 본사의 91%가 수도권에 있었다(김영표, 2008: 24).

이러한 상황에서 노무현 정부는 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020년)을 작성하여 중앙행정기관과 공공기관의 지방분산을 내용으로 하는 강력한 지역균형발전

정책의 추진을 도모했다. 그 뿐 아니라 ‘국가균형발전특별회계’라는 재정수단을 수반한 ‘국가균형발전계획’을 별도로 도입하여 지역균형 개발주의를 국토개발 정책의 핵심적인 전략으로 적극적으로 작동시킨다. 그런 맥락에서 지역균형발전의 전면화는 수도권에 집중된 도시용지에 대한 수요를 지방으로 분산시키는 시도였다.

노무현 정부의 균형발전 정책은 수도권에 집중된 도시의 기능을 지방으로 이전하고, 지방의 혁신 능력과 자생적 성장 능력을 향상시키기 위해 특정 기능을 수반한 도시를 건설하는 것을 중요한 전략으로 채택했다. 행정중심복합도시와 혁신도시, 기업도시가 바로 그것이다. 행정중심복합도시는 행정수도 이전을 목표로 한 계획이었으며, 혁신도시는 공공기관의 지방이전을 통해 국가 단위의 균형발전을 도모한 계획이었다. 기업도시는 지방의 경제적인 자립도를 올리고 민간자본을 활용한 도시개발을 통해 기업의 국내투자를 확대하여 지역경제를 활성화하고자 추진한 도시 계획이었다(김영표, 2008: 124). 지방 공간에 형성된 혁신도시와 기업도시는 지방개발공사의 성장을 도운 개발사업으로 역할했다.

2) 지방자치제도의 부활과 1997년 외환위기

1990년대에 재도입된 한국의 지방자치제도는 개발주의를 강화하였는데(박배균, 2009) 지방자치단체의 취약한 재정구조와 신자유주의적 경제변화는 지역의 성장연합을 강화하며(강진연, 2015) 이는 지역의 개발주의를 재생산하는데 기여한다.

지방자치제도의 재도입은 글로벌한 맥락에서 전개된 공간 규모의 재조정⁸⁾과 관련 있다. 국민국가가 통제하는 금융, 완전고용을 통해 사회재생산을 수행하는 복지국가 시스템은 1970년대 후반 들어 미국과 영국을 중심으로 한계에 직면했다. 이어서 진행된 이른바 브레튼우즈 체제의 붕괴는 국민국가의 재정에도 큰 영향을 미쳤다. 재정사회학의 관점에서 보면, 정치체제와 경제체제, 그리고 사회체제는 재정이라는 경로로 연결되어 있다. 그런데 브레튼우즈 체제의 붕괴로 정치체제가 규제를 완화해 경제체제가 범지구화되면 정치체제는 경제체제로부터 화폐를 조달하기 어려워진다. 이는 정치체제가 사회체제로부터 정당성을 획득하는 것도 곤경에 처한다는 의미이다. 이러한 변화로 인해 ‘넓고 얇은 부담으로’, ‘소득에서 소비로’와 같은 명제가 서구 국민국가들의 조세 이데올로기의 변화를 상징하게 된다. 그리고 이 과정에서 국민국가는 공공서비스의 과소공급 문제를 해결하기 위해 정치체제의 기능을 초국민국가와 지방공간으로 분화하는 작업에 착수하게 되었다(진노, 2000). 한국에서 지방자치제도의 재도입으로 인해 1990년대부터 본격화된 지방분권과 관련된 논의는 한국 발전국가의 취약한 재정 구조라는 조건과 더불어 세계적인 조세 이데올로기의

8) 1970년대 이후 영국과 미국을 중심으로 신자유주의적 개혁이 본격화되면서 케인즈주의가 쇠퇴하고 공간적 케인즈주의 역시 힘을 잃게 되었다. 이 때 서구 유럽국가들이 선택한 사회적 공간 관계의 변동은 국가권한의 행정적 분권과 위임, 정치적 분권과 자치적 이양 등 방식으로 전개되었다(장세룡, 2011). 이러한 전략은 ‘글로벌컬리제이션(globalization)’으로 축약되기도 한다(김은혜·박배균, 2017).

변화와 국민국가에 의한 통치 공간 분화의 문제를 내재한 채 전개된 것이었고, 지방재정의 문제가 대두되는 것은 이 같은 경로에 노정된 결과였다.

1997년 말 한국의 외환위기는 개발주의의 작동 공간이 지방으로 분화되는 경향을 강화하고, 금융을 동반한 개발주의의 재생산이라는 특성을 형성하는 계기로 작동했다. 한국 외환위기는 1990년대 초 일본의 거품 경제 붕괴나 2000년대 후반 미국의 서브프라임 사태 등의 부동산 시장으로부터 시작된 경제·금융위기와는 다르다. 전술한 일본과 미국의 사례에서는 저금리에 기초한 주택담보대출이나 부동산 건설 및 투자가 급증한 것이 위기 발생 직전의 상황이었고, 위기의 원인이 부동산 시장에 있었기 때문에 부동산 시장의 회복에 긴 시간이 소요될 수밖에 없었다(손재영·이준용, 2012: 3~5). 그러나 한국의 경우, 부동산 시장으로부터 경제적이고 금융화된 위기가 등장할만한 금융 지원이 부재했다. 따라서 외환위기 기간에 폭락한 부동산 시장은 단기간 내에 회복될 수 있었고, 오히려 국가는 부동산 시장의 활성화를 통해 위기 극복을 도모했다(위의 글: 5).

1997년의 위기 국면은 주택과 부동산 시장에도 영향을 미쳤다. 위기에 따른 금융 경색과 실물 경제의 침체는 부동산 시장의 붕괴로 이어졌고, 1998년 한해에만 땅값은 13.5%, 집값은 12.4% 떨어졌다(김명수, 2020: 164). 1997년 이전 비제도권 금융으로 작동한 선분양 방식은 분양 이익에 대한 기대로 예비 분양자가 시행자에게 건축 자금을 제공하는 교환관계에 기초를 두고 있는데, 이러한 교환관계가 더 이상 지속될 수 없었다. 이같은 상황에서 정부는 ‘규제 완화’와 ‘수요 진작’을 두 축으로 하는 정책 개입을 시작하게 된다(위의 글: 165).

수요 진작 정책을 뒷받침한 대표적인 정책수단이 주택 금융이다. 외환위기 전후로 진행된 금융 자유화를 계기로 주택 금융의 대전환이 진행된다(위의 글: 168~169). 또한 소비자 금융에서도 주택담보대출이 폭발적으로 증가하는데, 1996년 36.4조원에 불과했던 주택담보대출은 위기 이후 급격히 늘어 2015년 594조원에 도달했고, 국내총생산의 7.6%에 그쳤던 비중 역시 38.1%까지 증가했다(위의 글: 169).

국가의 기능이 지방정부로 분권화되면서 야기된 지방재정의 문제는 부동산 시장의 활성화를 통해 경제 활성화를 도모한 외환위기 이후의 국가의 경제 전략과 맞물려 지방 공간의 적극적인 개발사업을 촉진시켰다. 여기에 지방자치제도가 야기한 선출직 단체장에 의한 개발사업 추진이라는 변수가 더해졌다. 우리나라 지방정부는 대부분 재정 여건이 어렵지만, 개발사업에 대한 수요는 커져갔다. 지방정부는 재정적 한도 내에서 자신들이 원하는 개발사업을 추진할 수 없었고, 지방정부의 채무 행위 역시 한계가 있었다. 그래서 지방정부들은 재정을 투입하지 않고 부채를 지면서도 중앙정부의 통제를 회피하여 개발사업을 수행할 수 있는 방법을 찾게 되었고, 그 중 대표적인 방법이 지방공기업, 특히 도시개발공사를 통해 사업을 추진하는 것이다(김태일·좋은예산센터, 2014: 167~195).⁹⁾

9) 지방정부가 예산 제약을 우회하면서 대규모 사업을 추진하기 위한 방법으로는 국제대회 등 국제행사를 유치해 국고보조금을 받거나, 민자사업으로 SOC를 추진하거나, 지방개발공사를 통해 부채를

그러나 이와 동시에 1997년 외환위기 국면의 변화와 관련하여 주목할만한 부분은 한국의 외환위기 대응이 주로 공공부문에서 이뤄졌고, 이 시기 공기업의 구조조정 역시 광범위하게 진행되었던 사실이다. 아래 표는 당시 도시개발공사의 구조조정 계획에 대해 지방정부가 중앙정부에 보고한 내용을 정리한 것이다. 이 외에도 같은 시기 기초지방자치단체가 50% 이상 출자해 설립한 김제도시개발공사와 문경도시개발공사는 청산되었고, 광주종합개발공사는 인가가 취소되는 등 지방개발공사 역시 공공부문 구조조정의 주요 대상이었다.

<표 1> 도시개발공사 인력조정계획(1998년 10월)

지역	정원(명)	조정인원(명)	조정 후 정원(명)	조정비율(%)
소계	1,356	182	1,174	13.4
서울	566	80	486	14.1
부산	184	27	157	14.7
대구	137	18	119	13.1
광주	87	8	79	9.2
대전	161	31	130	19.2
경기	60	3	57	5
강원	55	6	49	10.9
경북	26	2	24	7.7
경남	35	4	31	11.4
제주	45	3	42	6.7

(국무총리비상기획위원회, 1998)

그러나 지방개발공사의 설립은 2000년대 들어 다시 활발하게 증가한다. 이러한 경향을 이해하기 위해서는 외환위기 이후 지방개발공사를 둘러싼 구조적인 조건의 변화와 이에 수반한 지방정부와 지방개발공사의 개발행위의 변형을 살펴볼 필요가 있다.

2. 지방개발공사의 증가

박정희 정부 시기 설립이 시작된 개발공사는 한국의 발전경로에서 핵심적 사회간접자본을 공급하는 역할을 수행했다(홍성태, 2005: 25). 개발공사라는 공기업이 이러

외부화하면서 사업을 추진하는 방법 등이 있다(김태일·좋은예산산더, 2014: 167~195).

한 역할을 수행하게 된 맥락에는 한국의 취약한 재정구조가 영향을 미쳤다. 전후 한국의 국유지 관리정책은 자원 조달을 목표로 처분 위주의 정책으로 관리되었고(김명수 외, 2016), 국유지 축소는 국가의 도시건설과 주택공급을 가능하게 하는 택지공급 전략을 수립해야 할 필요성을 야기했다. 국가는 도시용지와 공공용지 수요에 대응하기 위해 농지와 같은 저렴한 토지를 매입하고 이를 택지로 매각해 개발이익을 형성하는 전략을 선택했고, 용지의 매입과 택지의 공급 간 발생한 차익을 재원으로 한 택지 공급 전략은 국가의 재정 투입을 최소화하는데 기여했다(이태영, 2022). 토지개발공사와 대한주택공사(현재는 LH한국토지주택공사로 통합되어 운영되고 있다.)는 이러한 개발행위를 실행한 주요 행위자이다.¹⁰⁾

중앙정부 차원에서 국가 단위의 도시개발 사업을 수행하기 위해 설립한 대표적인 개발공사가 LH한국토지주택공사(이하 LH)라면, 1980년대 후반부터 LH와 같은 개발공사는 지방공기업의 형태로 본격적으로 지역으로 확대되기 시작했다. 2000년대 초반까지 16개 광역자치단체에 도시개발공사가 설립되었으며, 2000년대 중반 이후 본격적으로 기초지방자치단체 수준에서도 개발공사가 만들어지기 시작했다(여영현·이상철, 2008).

지방공기업의 급격한 증가는 1999년 ‘지방공기업법’의 개정으로 지방공사 및 공단의 설립인가 승인권과 정관변경 승인권 등이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되며 본격화되었다(여영현·이상철, 2008). 지방공기업, 특히 공익성과 수익성을 모두 갖춰야 하는 공사(公社) 설립의 이유 중 하나는 재정적 필요 때문이다(여영현·이상철, 2008; 김정렬·안병철, 2002; Cohen, 2001). 재정이 취약한 지방정부는 재정수입 다각화를 위해 자치경영의 일환으로 지방공기업을 적극적으로 설립하기 시작했다. 그 중 개발사업은 지방재정 확대를 위한 대표적인 방법이었기 때문에(최지훈, 2003; 강진연, 2015; 박기형, 2018), 택지개발, 산업단지 조성, 공유수면 매립, 주택 건설 등을 시행하는 지방공영개발 사업은 지방공기업을 대표하는 대표적인 흑자경영 사업으로 도입 초기에 높은 경영수익을 창출했다(김정렬·안병철, 2002).

이처럼 지방개발공사의 설립은 토지의 매입과 택지 판매 금액 간 차익을 활용해 개발에 필요한 재원을 확보하는 공영개발의 원리가 지역화하는 데 기여했다. 이는 개발공사가 국가를 대리하여 개발이익을 형성하고 이를 재투자하는 도시개발방식의 지역적 확장을 의미한다(이태영, 2022).

10) 홍성태(2005: 25)는 개발공사를 민간 토건업체와 함께 한국 토건국가 체제를 구성하는 주요 행위자로 지목한다. 그에 따르면, 박정희 시대 설립이 시작된 6개 개발공사(한국전력공사, 농업기반공사, 한국수자원공사, 대한주택공사, 한국토지공사, 한국도로공사)는 핵심적 사회간접자본을 공급하는 역할을 수행하면서 한국의 개발체제를 뒷받침했다. 그러나 이 연구에서는 지방 도시개발공사를 분석 대상으로 삼고 있기 때문에 개념을 혼동하지 않기 위해 국가 공기업인 개발공사를 대한주택공사와 한국토지개발공사로 한정한다.

<표 2> 지방개발공사 시기별 설립 현황(1985~2020)

	1985 -1990	1991 -1995	1996 -2000	2001 -2005	2006 -2010	2011 -2015	2016 -2020	소 계
광역자치단체 도시개발공사	2	4	5	5	0	0	0	16
기초자치단체 개발공사(도시개발목적)	0	0	2	1	9	4	9	25

(행정안전부 지방공기업 설립 현황(2021.03.31.기준); 각 개발공사 홈페이지 참고)

지방개발공사의 시기별 설립현황은 <표 2>와 같다. 도시개발공사는 1988년 대구를 시작으로 1989년 서울, 1991년 부산 등 대도시에서 설립이 이어져 2007년 울산 을 마지막으로 세종을 제외한 16개 광역자치단체에 도시개발공사가 만들어졌다. 그 중 11개는 2000년 이전에 설립되었으며, 인천(2003년 설립)과 전남(2004년 설립), 충북(2005년 설립), 충남(2006년 설립), 울산(2007년 설립)에서는 2000년 이후에 도시 개발공사를 설립되었다. 기초자치단체의 개발공사는 시기적으로 광역자치단체의 도시개발공사 설립이 진행된 이후 만들어지기 시작했다. 2000년 이전에 설립된 기초 단위의 개발공사로는 광주도시관리공사(경기도 광주시)와 하남도시공사(경기도 하 남시)가 있으며, 2003년에 용인도시공사(경기도 용인시)가 설립되었고, 다른 기초단 위의 개발공사는 모두 2007년 이후 만들어졌다. 기초자치단체가 설립한 도시개발목 적의 기타공사 25개 중 수도권이 아닌 지역에서 설립된 개발공사는 드물다. 기초지 방자치단체가 설립한 대부분의 개발공사는 수도권의 기초지방자치단체들이 설립한 것이다.

광역자치단체가 설립한 도시개발공사의 경우, 국가균형발전 정책을 통해 초기 성장동력을 마련할 수 있었다. 노무현 정부가 제도화한 국가균형발전 정책은 도시개 발을 통해 지역 간 균형을 도모한 정책으로 수도권과 대도시에 집중되었던 도시용 지 수요를 전국화하였다. 도시개발공사는 이러한 전략을 전면에서 수행한 협력적 행위자였다. 혁신도시는 행정중심복합도시, 기업도시와 함께 노무현 정부가 추진한 국가균형발전의 주요 계획으로 공공기관의 지방이전을 통해 균형발전을 추구한 것 이다. 150여개 공공기관을 10개 지방 도시로 이전하는 사업으로 구체적인 내용은 아래 표와 같다. 혁신도시 건설에는 LH와 함께 지역의 개발공사들이 참여했다.

<표 3> 혁신도시 건설개요

지역	위치	면적(천㎡)	계획인구(명)	이전기관(수)	시행자
계		44,891	267,000	115	
부산	영도구, 남구, 해운대구	935	7,000	13	부산도시공사
대구	동구	4,216	22,000	11	LH공사
광주 /전남	나주시	7,361	49,000	16	LH공사, 광주도시공사, 전남개발공사
울산	중구	2,991	20,000	9	LH공사
강원	원주시	3,597	31,000	12	LH공사, 원주시
충북	진천군, 음성군	6,899	39,000	11	LH공사
전북	전주시, 완주시	9,852	29,000	12	LH공사, 전북개발공사
경북	김천시	3,812	27,000	12	LH공사, 경북개발공사
경남	진주시	4,093	38,000	11	LH공사, 경남개발공사, 진주시
제주	서귀포	1,135	5,000	8	LH공사

(국토연구원, 2016)

개발공사의 지역화, 즉 지역개발공사의 본격적인 설립이 추진되는 과정에서 주목해야 할 부분은 공영개발의 원리 중 하나인 개발이익의 형성과 재투자 메커니즘의 지역화 양상이다. 공영개발의 도입에는 기존 토지개발 방식이던 환지방식이 개발이익의 사유화 문제를 야기한다는 비판이 국가의 정당성 위기로 이어질 가능성에 대처해야 했던 국가의 이해관계가 작동했다. 따라서 택지개발촉진법을 통해 도입된 공영개발은 취약한 재정이라는 조건을 변경하지 않으면서 개발이익 사유화의 문제에 대처하기 위해 개발이익의 형성과 재투자 메커니즘을 활용했다. 개발공사에 의한 택지 예정지 전면 매수와 택지 공급은 이와 같은 원리가 작동하는 핵심적인 기술이었다(이태영, 2022). 개발공사의 지역적 확장은 이러한 논의를 지역 단위로 수용하여 개발이익의 직접적 지역 환원을 지역 정치의 의제로 삼는 계기를 만들었다. 개발공사의 운영 원리는 택지 공급 과정에서 형성한 개발이익을 활용해 도시를 건

설하고, 임대주택 등 공적 사업에서 발생하는 적자를 보존하는 것이었다. 지방개발공사 역시 동일한 운영 원리로 작동했는데, 지방자치단체의 취약한 재정 상황에서 ‘개발이익의 관외 유출’이라는 주제가 수도권을 중심으로 문제화되기 시작했다. 예컨대, LH가 시행하는 택지개발 사업 중 45%가 위치한 경기도의 경우 경기도에서 발생된 개발이익이 경기도 이외 지역의 LH 적자사업에 투입되는 것이 문제라는 지적(이상경, 2019)도 등장하였다. 이 같은 문제제기는 공영개발을 통해 발생한 개발이익을 지역으로 환원해야 한다는 주장으로 이어졌으며, 이러한 주장의 강화는 자주채원 마련이라는 지방개발공사의 목표에 수반하는 자연스러운 현상이었다.

3. 지방개발공사 증가에 노정된 쟁점

그러나 지방개발공사를 통해 지방정부의 재정적 부담을 우회하면서 개발사업을 영위하는 경로에는 위험요소가 존재한다. 그 중 핵심적인 부분은 공영개발 방식 그 자체에 내재해 있다.

1980년 택지개발촉진법 제정으로 본격화된 공영개발 방식은 1970년대까지 토지개발의 중심적인 수단이었던 토지구획정리사업이 지가상승과 개발이익 사유화의 문제에 직면하고(정희남, 1994; 2010; 변창흠, 2006; 전강수, 2012; 지주형, 2016; 이태영, 2022), 대규모 택지개발의 필요성에도 제대로 대응하지 못하자 기존의 환지방식의 한계를 극복하고자 도입되었다. 따라서 토지구획정리사업의 실행 방법이었던 환지방식의 토지개발에서 대규모 토지를 매입해 택지로 공급하는 전면매수 방식의 개발 방식을 운영하게 되고, 이러한 개발방식의 제도적 근거가 된 것이 바로 택지개발촉진법이다.

구체적으로 공영개발 방식은 토지의 매각비용보다 분양가격이 커서 그 차액으로 공사비용을 충당하는 원리로 운영된다. 택지의 개발과 공급을 담당할 토지공사의 설립은 택지개발에 국가가 적극적으로 개입한 조치였다. 주택 공급 목표와 조응하는 국가 재정 지출을 고려하지 않고 설계된 택지공영개발은 토지개발공사 없이는 작동이 불가능했기 때문이다(장성수 외, 2004; 이태영, 2022). 이처럼 공영개발 방식은 재정이 취약한 발전국가가 주택 수요와 같은 사회적 필요에 대응하기 위해 선택한 특수한 전략이었다(이태영, 2022).

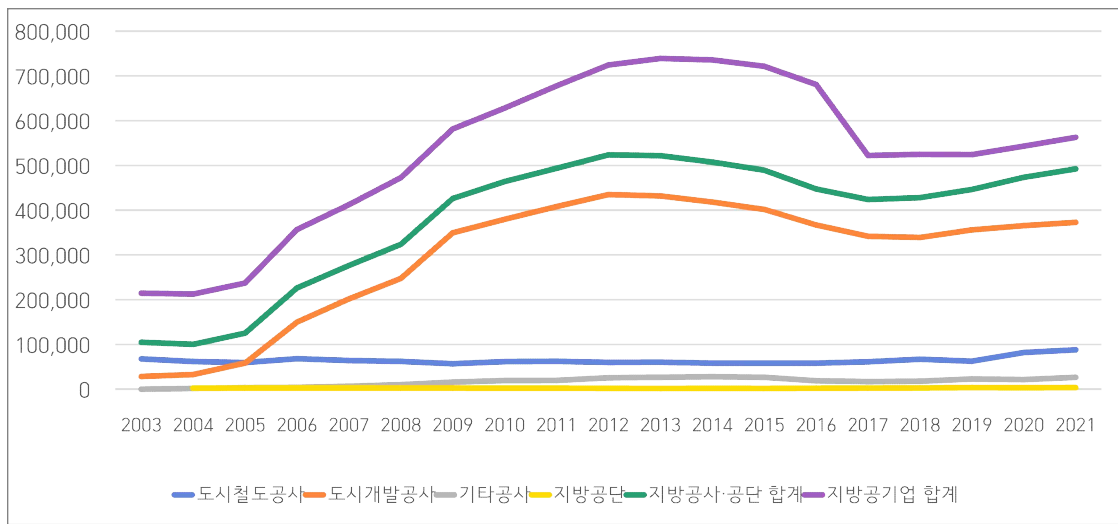
따라서 공영개발 방식이 성립하기 위해서는 개발공사와 같은 택지의 공급자가 저렴한 가격으로 토지를 매수해 상대적으로 비싼 가격에 택지를 판매해 거둬들이는 수익이 발생해야 한다. 그래서 공영개발 방식은 매각비용과 분양비용 간 차액이 큰 수도권이나 대도시에서 성립 가능한 것으로(황의진, 1999), 중소도시 규모 이하의 지역에서는 사업의 집행이 어렵다. 제도화된 지역균형발전 정책은 도시용지의 수요를 국가가 형성한다는 점에서 이러한 한계에 일부 대응하는 기능을 수행했지만, 급

증하는 지역개발공사의 수요나 지방자치단체의 재정적 취약성을 보완하는데 충분한 역할을 하지 못했다.

지방개발공사가 설립되기 시작한 1990년대 초반에는 공영개발을 수행하는 개발공사가 지방공기업 중에서 높은 경영수익을 창출할 수 있었고(김정렬·안병철, 2002), 이러한 경향은 지방자치제도의 재도입 국면에 지방재정의 문제를 우회하면서도 지역개발 사업을 추진해야 했던 지방정부에게 매력적인 요소로 여겨져 각 지역마다 공영개발을 담당하는 사업단이나 개발공사의 설립이 검토되기 시작했다.

그러나 앞에서 다룬 바와 같이 공영개발 사업은 지가 상승을 전제한 개발 방식으로, 부동산 경기 변화에 매우 취약했다(위의 글). 1990년대 중반 들어 부동산 경기 침체가 발생했고, 1997년 외환위기 이후 금융시장이 급격하게 위축되며 각 지역의 공영개발 사업도 심각한 위기에 직면하게 되었다. 과도하게 추진한 개발사업은 지역개발공사의 부채를 형성하게 되고, 이는 결국 지방자치단체의 재정 위기를 야기하는 요소로 지적된다. <그림 1>은 2003년부터 2021년까지 지방공기업의 부채 규모를 나타낸 것이다. 이를 통해 2006년 이후 도시개발공사의 부채가 급증한 사실과 도시개발공사의 부채가 지방공기업 부채 전체에 미치는 영향을 확인할 수 있다.

<그림 1. 2003년부터 2021년까지 지방공기업 부채 규모>



(행정안전부, 각 연도 「지방공기업 결산 및 경영분석」)

이처럼 부동산 및 금융 시장의 변동에 취약한 공영개발 방식은 1990년대 중반부터 그 취약성을 드러냈고, 이는 지방개발공사를 필두로 지방공기업의 부채 증가로 이어지며 지방자치단체의 재정 문제를 악화시키는 요소로 지목되기 시작했다. 지방재정을 확충하고 소유재원을 자주적으로 조달하고 관리하기 위해 지방개발공사를 설립하였으나 부동산 시장의 위축으로 오히려 지방자치단체의 심각한 재정위기를

가져오는 위협이 되어버린 이러한 현상은 고수익율에 대한 기대로 대규모 택지개발에만 주력하며 공영개발의 본질을 도외시한 결과이기도 하다(여영현·최현일, 2008).

이상의 논의를 요약하면, 1980년에 공영개발 방식은 1990년대 지방자치제도의 재도입과 함께 지방 공간으로 확대되었고, 1990년대 초반 지방정부들은 자신들의 재정 문제를 우회하면서 공영개발을 수행할 주체를 만드는 작업에 착수했다. 그러나 이러한 경향은 공영개발 자체에 내재된 위협요소 때문에 개발공사와 같은 주체들이 사실상 지방재정에 부정적인 영향을 미치는 상황으로 귀결되었다. 그러나 드러난 모순과 구체적인 한계에도 불구하고 지방정부들은 그 이후에도 지속적으로 개발공사를 설립하였다. 어떻게 그것이 가능했을까? 이 연구는 공영개발 방식에 노정된 쟁점에 각 지방정부와 지방개발공사들이 여러 가지 방식으로 대응하며 공영개발 방식에 변형을 시도했다고 주장한다. 3장에서 살펴볼 사례들은 각기 다른 방식으로 작동하는 지방개발공사의 사례인데, 모두 공영개발 방식의 변형을 도모해 지방개발공사를 경영하는 사례이고, 경영수익적인 측면에서 성과를 거두고 있으며, 동시에 중대한 사회경제적인 쟁점을 안고 있다.

III. 지방개발공사에 의한 공영개발 방식의 변형

1. 제주개발공사: 지하수 공영개발

제주개발공사는 다른 도시개발공사와 달리 택지 공영개발을 중심 사업으로 삼지 않는다. 이는 제주의 사례가 도시개발공사 관련된 비교 연구에서 잘 다루이지 않는 이유이기도 하다. 제주 역시 개발공사 설립 이전에 공영개발사업단을 통해 택지 공영개발 방식의 도시개발을 수행한 바 있다. 그러나 택지개발사업의 전망이 불투명해지자 개발공사 설립 시기에 부존자원 개발을 중심으로 사업을 재편했다. 또한, 지방자치단체가 설립한 지방공기업이 아닌 중앙정부가 직접 개입하는 현지 국가공기업이 도시개발의 주요 행위자라는 점 역시 특수한 점이다.

1) 지방개발공사 설립 과정의 논의: 필요성을 중심으로

지방개발공사의 설립은 지방의 재정위기와도 관련 있는 현상으로, 개발공사를 포함한 지방 공기업의 성장은 지방 재정위기를 극복하고 소유재원을 자주적으로 조달하고 관리할 수 있는 독립된 경제주체가 필요했기 때문에 가능했다(여영현·이상철, 2008). 제주개발공사 역시 지방정부의 열악한 재정 문제를 해결하기 위해 개발사업을 직접 경영하고자 한 흐름 속에서 기획되고 출범하였다.

공영개발을 통한 수익 창출이 지방정부의 재원 확보에 기여할 것이라는 기대는 당시 지방정부의 재정 문제가 특히 지방 정치에서 매우 중요한 문제였다는 사실과 관련 있다. 지방정부의 재정에 관한 문제의식은 1990년대 초반 제주도의회의 여러 발언에서 공통적으로 드러난다. 단적인 예로 1992년 9월 제주도의회에서 채택된 ‘국산담배 애용운동 확산결의문’¹¹⁾의 핵심적인 문제의식도 지방재정의 문제이다. 결의문에 따르면 외국산 담배의 소비는 국산담배 농가에 타격을 주고, 흡연인구를 확산시켜 국민건강의 유해요소로 작용하기도 하지만, 무엇보다 이로 인해 “지방세수가 줄어드는 등”(제주도의회, 1992) 문제를 야기한다. 결의문을 채택한 도의원들은 “외국산 담배소비가 증가되면 그만큼 지방세수입에도 결함을 면치 못하게” 되기 때문

11) <국산담배애용운동 확산 결의문> “우리 도의회 의원일동은 주민과 더불어 살아가면서 이웃이 모범이 되어야 한다는 생활관을 견지하여 주변의 손쉬운 일부터 하나하나 실천해 나가는 것이 가장 바람직스러운 일이므로 그 방안의 하나로 국산담배애용운동에 솔선수범하고 이를 확산하는데 앞장서 나갈 것을 다짐하면서 다음과 같이 결의한다. 첫째, 우리는 국산담배를 애용함으로써 애국애향 운동에 앞장서며 지방세수의 증대에 노력한다. 둘째, 우리는 국산담배를 애용함으로써 낭비와 과소비 풍조를 배격하고 근검절약하는 도민상 부각에 앞장선다. 셋째, 우리는 주민속에 만연된 외국제품 선호의 그릇된 허영심리를 불식시키고 이를 바로 잡는데 전력을 기울인다.” (1992.9. 제주도의회 의원일동)

에 “질 좋은 국산담배를 애용토록 확산운동을 전개해 나갈 것”을 결의하였다고 밝히고 있다.

제주도는 1990년 제주개발공사의 전신이라 할 수 있는 제주도공영개발사업단을 설립했다. 제주도공영개발사업단은 일도지구(제주시) 개발, 이도지구(제주시) 시영아파트 건립 및 분양, 노형지구(제주시) 공공주택 건립 등 사업을 추진하였다(제주특별자치도개발공사, 2022). 공영개발을 통한 수익 창출은 당시 지역사회의 주요한 주제였던 자주재원 마련의 필요성에 부합하는 목표였기 때문에, 당시 제주도의회 관련 상임위원회 회의에서는 공영개발사업단의 사업 범위를 확장하자는 의견이 적극적으로 제시되었다.

“우리 제주도에 지금 재정확충 차원에서 아까 자원관리사업소라든지 공영개발단을 운영하는 것으로 이렇게 알고 있습니다. 이후에 토지개발공사에서 취급하고 있는 구획정리사업이나 택지 재개발 정리사업이나 관광지 정비사업 등을 이러한 토지개발공사에서 취급하도록 추진하는 그러한 업무를 과감하게 도에 흡수해서 지방자립도도 높이고 주민에 편의도 도모하는 것이 저는 좋다고 보는데…” <한성담(민자당) 도의원, 제주도의회 산업건설위원회 회의(1991.07.26.)>

지방개발공사의 설립과 관련한 지역사회의 중요한 동력 중 하나는 개발행위에 의한 개발이익이 지역사회 바깥으로 유출되는 것에 대한 문제의식이다. 구체적으로 그러한 문제의식은 국가공기업, 그 중 택지 공영개발과 공영개발에 의한 주택공급을 담당하고 있는 토지개발공사와 한국주택공사, 그리고 관광산업의 비중이 큰 제주의 특성을 반영해 한국관광공사를 향하고 있었다.

1991년 행정사무감사 기간 중 문제가 제기되어 특별위원회가 구성된 ‘정부투자기관 특례관련법 개정건의’의 건도 기본적으로 개발이익 유출에 관한 문제의식에 입각하고 있다. 당시 정부투자기관 특례관련법은 정부투자기관이 제주도내에서 개발사업을 시행할 경우, 부담금이나 조세 등에 대한 감면이 이뤄지도록 규정하고 있었다. 대상이 되는 제주도내 투자기관은 한국토지개발공사 제주지사, 한국관광공사 지역개발본부, 한국담배인삼공사 제주지사, 농산물 유통공사 제주지사, 한국전력공사 제주지사, 대한주택공사 제주사무소, 농어촌진흥공사 제주도지사, 한국통신공사 제주사업본부였다. 특별위원회는 지방재정확충에 관한 문제의식에 입각하여 1년여의 논의를 거쳐 정부투자기관의 개발부담금에 대한 경감과 지방세 감면 및 면제 대상을 과세대상으로 전환해 지방자주재원을 확충해야 한다는 내용으로 정부투자기관 특례관련법에 대한 개정을 건의하였다.

정부투자기관 특례관련법 개정건의가 토지개발공사나 주택공사의 개발사업에 대한 세금 감면 혜택 등에 문제를 제기한 것이라면, 같은 문제의식에서 토지개발공사

와 주택공사가 시행하고 있는 공영개발을 제주도가 시행하자는 제안도 본격화되었다. 이 과정에서 개발사업을 영위하는 국가공기업이 개발이익을 관외로 유출하는 행위자로 지목되었다.

“그렇다면 분명히 제주시에서도 할 수 있는 택지개발을 기회를 놓친 겁니까? 그렇지 않으면 토지개발공사의 압력에 의해서 이루어진 겁니까? 이것은 우리가 납득이 안합니다. 어마어마한 제주도 땅을 가지고 돈이 외부로 나가게 만든다는 것은 제주시에서도 얼마든지 할 수 있는거 아닙니까? 돈이 크든 적든간에 30만평 하는데 제주시에서 돈이 없다면 5만평, 10만평 해서도 충분히 할 수 있음에도 불구하고 이런 문제가 지금까지 도래되는 것은 상당히 문제가 있다고 저는 봅니다.” <이재현(민자당) 도의원, 제주도의회 산업건설위원회 행정사무감사(1991.12.10.)>

“지금 토지개발공사가 제주도에 들어와서 작은 땅에서부터 공영개발에 이르기까지 부동산 업자 이상으로 많은 이익을 챙겼다고 하는 것은 이미 잘 알려진 사실입니다. 그래서 저는 타도와 조세균형을 맞추는 것도 좋지만 제주도의 여건과 또 제주도의 지방재정 확충 차원에서 토지개발공사는 물러가라 이겁니다. 도에 공영개발사업단도 있고 시에 공영개발사업단도 있는데 이것을 키워 얼마든지 그 기능을 말도록 시키면 해결 수 있을 것이 아니냐 이겁니다.” <한성담(민자당) 도의원, 제주도의회 정부투자기관 특례관련법 개정건의 특별위원회(1992.09.09.)>

이상의 논의를 통해 1991년부터 1994년 사이 제주도의회를 중심으로 제주도에서 공영개발사업을 직접 추진해야 한다는 주장이 형성된 근거에는 자주 채원 마련의 필요성이 존재했으며, 그 과정에서 국가공기업에 의한 개발행위가 개발행위를 관외로 유출한다는 문제의식이 확대되었다는 점을 확인할 수 있다.

2) 제주도의 공영개발 변형: 지하수 공영개발

1990년 설립된 제주도공영개발사업단은 앞서 살펴보았듯이 수익을 창출해 부족한 채원을 확보하는 것을 목표로 공영개발사업을 적극적으로 추진하는 과업을 제주도의회로부터 부여받았고, 설립 초기에는 이러한 역할을 수행했다. 제주도공영개발사업단은 일도지구, 이도지구 시영아파트 건립 및 분양, 노형지구 공공주택 건립 사업등을 주요 사업으로 추진하였다.

그러나 1993년 부동산 경기 침체로 택지개발 사업의 전망이 불투명해지며 전국의

도시개발공사들이 난항을 겪게 되자, 당시 중앙정부의 주무부처인 내무부는 지역의 부존자원을 이용해 수익사업을 추진하라는 지침을 내렸다(제주특별자치도개발공사, 2022). 또한, 중앙정부는 각 지방자치단체가 운영 중인 한시조직을 정리하라는 방침을 내려 제주도로서는 도의 공영개발사업단을 폐지해야 하는 상황에 처했다. 제주도는 이 같은 변화에 대응해 제주도공영개발사업단과 제주시공영개발사업소를 통합하고 부존자원 가운데 지하수 개발을 본격적으로 검토하여 본격적인 개발공사의 설립을 준비하였다. 1994년 11월 설치조례가 공포되었고, 1995년 초대 사장이 임명되며 제주개발공사는 본격적으로 사업을 시작했다(제주특별자치도개발공사, 2022).

제주개발공사의 설립 목적은 지방재정에 기여하는 독립된 경제주체로서 기능하기 위함이다.¹²⁾ 제주개발공사가 채택한 구체적인 경영 전략은 부존자원의 판매이다. 제주개발공사는 다른 도시개발공사와는 달리 도시개발사업을 핵심 전략으로 삼지 않았다. 전국 광역자치단체가 설립한 도시개발공사 중 택지개발, 주택공급 등 도시개발사업을 주요 사업으로 추진하지 않는 도시개발공사는 강원도개발공사와 제주개발공사 뿐이다. 강원도개발공사는 평창동계올림픽의 인프라 개발과 운영을 주요 경영 전략으로 삼고 있고, 제주개발공사는 지하수 개발이 주력 사업이다.

제주도가 부존자원의 판매를 통해 개발공사의 수익을 창출하는 전략을 선택하는 과정은 당시 지역사회의 중요한 쟁점 중 하나였던 지하수 개발을 둘러싼 보존과 개발 사이의 긴장을 관통하는 것이었다. 지하수 공영개발 담론은 제주도가 독점적으로 지하수를 개발하고 그 수익을 지방 재원으로 환원한다는 내용으로 구성되었고, 이는 보존과 개발 사이의 쟁점을 통합하는 기능을 수행했다(정희중, 2012).

지하수 공영개발은 먹는샘물(지하수) 시판을 자유화한다는 정부 방침의 발표 이후 제주도 내에서 본격적으로 논의되기 시작했다. 한진그룹 계열의 제동홍산에 의한 먹는샘물 판매가 주요 쟁점이 되었다. 한국에서 먹는샘물의 생산과 판매는 관련법(‘먹는물 관리법’)이 제정된 1995년 이전까지 엄격히 금지되어왔다. 그러나 먹는물 관리법 시행 이전부터 제주에서 지하수를 활용해 먹는샘물을 생산하고 판매한 업체가 있었는데, 바로 제동홍산이다. 제동홍산은 1984년 전량 수출 또는 주한 외국인에 게만 물을 판매한다는 조건으로 1일 200톤 규모의 먹는샘물 제조를 허가받았다(이동건, 2021). 지하수 공영개발 논의는 제동홍산에 의한 먹는샘물 판매를 금지시키면서 공영개발 방식으로 지하수를 개발하여 그 수익금을 제주도로 환원하자는 주장이었다(정희중, 2012). 먹는샘물 판매를 통해 지방정부의 재원을 확보하자는 주장은 당시 제주도의회에서도 확인할 수 있다.

“애비양 지역에서 애비양 생수를 독점해서 세계에 공급해서 지방재정으로 삼는 것과 마찬가지로 우리가 제주생수를 단일 상표로 해서 우리가 보호해

12) 관련 조례에서 제주개발공사의 설립 목적은 “각종 사업의 효율적인 추진으로 주민의 복지증진과 지역사회 발전에 기여”(제주특별자치도개발공사 설치 조례 제1조)하는 것으로 규정되어 있다. 복지증진과 지역사회 발전은 지방재정 확보 및 활용의 목표이기도 하다.

서 제주도에서 이것을 관리했을 때는 농어민들한테 막대한 혜택을 줄 수 있는, 몇 천억이든 돈을 우리가 벌어들일 수 있는 것인데 국가에서 지금 생수 판매를 허용하고 대법원 판례도 생수시판을 완전히 풀어버리는 상태에 같이 보조를 맞춰버리면 ‘생수공장 나도 하겠다.’ 해서 다들 해 놓으면 어떻게 막습니까?” <김창구(무소속) 도의원, 제주도의회 제주도개발특별법시행조례안 심사 특별위원회(1993.06.07.)>

이러한 논의를 분석함에 있어 주목할만한 지점은 지하수 공영개발과 관련된 논의가 제주도개발특별법¹³⁾과 시행조례안 관련 논의 속에서 제도화되는 경로를 밟았다는 점이다. 지하수의 보존과 관리에 대한 도민사회의 여론이 확대되는 분위기 속에 제주도는 제주특별법의 개정을 통해 지방공기업만 먹는 샘물의 판매가 가능하도록 규정했고, 이는 향후 설립될 제주개발공사의 경영전략의 핵심적인 조건이 되었다. 앞서 살펴본 도의원의 의견과는 달리 공기업이 먹는샘물의 판매를 독점할 수 있는지에 대한 문제제기는 꾸준히 존재했다. 구체적인 쟁점은 제주도개발특별법의 시행조례안에 지하수를 보존자원으로 지정하느냐에 관한 논의에서 부각되었다.

“생수공장 난립을 막는다든지 제주도 지하수를 보존하려면 우리가 별도 차원에서 해야지 어떤 문화재적 차원에서 한다면, 쉽게 말해서 지하수는 먹는 물 아닙니까? 물을 자원으로 묶는다는 것은 논리상으로도 문제가 있습니다. 속담에 먹다 남은게 물인데 어떻게 물을 보존자원으로 묶느냐 이겁니다. 앞으로 지하수를 생수시판을 억제하려든가 할려면 다른 방법으로 해야지, 여기에서 보존자원으로 묶는 것은 문제가 있잖아요. 묶으려면 다른 방법으로 해야지.” <김영보(무소속) 도의원, 제주도의회 제주도개발특별법시행조례안 심사 특별위원회(1993.06.07.)>

“이미 제주도민들이 엄청난 물량을 쓰겠노라고 주장을 하는데 이걸 보존자원 측면에서 통제를 하거나 못쓰게 한다면은 엄청난 부작용은 우리 도민에서부터 생긴다는 생각이 들어서 나는 다른 조항에서 반출을 하거나 제주 지하수가 무분별 개발이 되는 조항들은 이미 도지사가 굴착 내지는 사용허가를 받을 수 있도록 규정이 되어 있는 만큼 제주도민에게 피해를 입히지 않는 범위 내에서 보존자원에서는 삭제를 하는 것을 다시 한번 동의를 합니다.” <윤태현(무소속) 도의원, 제주도의회 제주도개발특별법시행조례안심사

13) 제주도개발특별법은 현재 존재하는 법은 아니다. 1991년 12월 국회에서 통과된 이 법은 제주도를 관광지로 개발하기 위해 고안된 법률로 개발사업 시행자가 용도지역의 행위제한을 받지 않는 특례를 담고 있는 등 제주도의 무분별한 개발을 초래할 것이라는 우려가 도민사회로 확대되어 큰 저항을 야기하기도 했다. 이후 국제자유도시특별법(2002년), 특별자치도특별법(2006년)의 제정으로 제주도개발특별법은 사라지게 되었다.

특별위원회(1993.06.09.)>

반면 지하수의 공수화(公水化)를 옹호하는 의견도 존재했는데, 이같은 의견들이 지하수 공영개발 정당성의 형성을 도왔다.

“말하자면은 토지공개념식으로 지하수도 공개념 해 가지고 이것을 사용이나 관리나 반출하는 것까지 전부 다 통제의 기능을 갖도록 보존자원으로 넣을 수 있는 것 아니냐. ... 이 보존자원에 대한 것을 넣을 수 있는 타당성은 이미 확보가 되어 있습니다. ... 저는 여기서 발견되는 여러 가지 이러한 법 때문에 제주 도민들이 지하수를 사용하는데 어려운 문제가 제기된다고는 보지 않습니다.” <이영길(무소속) 도의원, 제주도의회 제주도개발특별법시행조례안심사 특별위원회(1993.06.09.)>

지하수의 독점적 이용과 관리를 전제로 하는 공영개발은 1990년대 제주도 개발 담론에 대한 도민사회의 저항이 존재하는 분위기 속에서 안정적인 자주재원 마련을 가능하게 하는 방법으로 받아들여지며 제주개발공사의 경영 전략으로 채택되었다. 이러한 전략의 경영적인 성공으로 1995년 설립된 제주개발공사는 2002년 제주도로 부터 차입한 지역개발기금 221억원을 전액 상환하는 등 수익적인 성과를 내고 있고 (제주특별자치도개발공사, 2022) 제주개발공사는 설립 이후 2010년대 중반까지 지하수 개발 및 판매 중심의 일관적인 전략을 유지하고 있다.

2. 성남도시개발공사 : 민관합동개발

성남은 개발수요가 있는 수도권 도시라는 점에서 성남도시개발공사는 전형적인 부동산 디벨로퍼(developer)로서 기능한다. 성남의 경우 과잉된 개발수요가 야기한 긴장이 개발공사 작동에 있어 중요한 변수가 된다. 이 같은 변수는 개발이익의 역외유출을 둘러싼 논의와 이를 통한 개발이익 환원과 관련한 지역주의적인 개념의 생산(이상경, 2019)에 영향을 미쳤다. 또한, 성남도시개발공사가 설립된 이후 지방개발공사의 설립을 검토하는 다른 기초지방자치단체들이 성남도시개발공사를 참조점으로 삼고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 이는 성남도시개발공사의 사례가 공영개발 방식에 내재한 위험 요소에 일정 부분 대응하고 있다는 반증이기 때문이다.

1) 지방개발공사 설립 과정의 논의: 필요성을 중심으로

성남도시개발공사는 2013년 설립되었다. 성남도시개발공사는 민선5기 시정의 정책 사업이었다. 당시 성남시가 제시한 개발공사 설립의 필요성은 크게 다섯가지¹⁴⁾였고, 그 중 첫 번째로 지목된 이유가 자주채원 확보 및 개발이익의 지역 재투자 기구의 필요성이다((재)한국경제조사연구원, 2011; 가평군, 2020).

성남시는 2010년 7월 민선5기 시장의 취임과 함께 모라토리엄(moratorium, 채무 상환유예)을 선언하였다. 한국에서는 최초로 선언된 지방정부에 의한 모라토리엄 선언이었기 때문에 사회적으로 큰 화제가 되었다.¹⁵⁾ 성남시는 모라토리엄 선언을 명분으로 하여 개발이익을 성남시로 환원해 재정능력을 강화할 필요성을 강조했다. 그러나 성남시의 경우 전국에서 가장 높은 수준의 재정자립도를 갖고 있는 지방자치단체이기 때문에¹⁶⁾ 자주채원 확보의 필요성보다 더 강조된 것은 개발이익의 지역 재투자를 주관할 기구의 필요성이었다. 즉 수익이 기대되지 않는 도시공간의 재개발은 시장에서 성립하지 못한다는 문제의식에 따라 수익이 생성되는 도시개발에서 확보한 개발이익을 수익성이 낮은 지역개발사업에 재투자하는 구조를 구상하고 실행할 기구로서 지방개발공사의 역할이 요청된 것이다.

성남시의회에서도 개발이익의 지역 재투자 기구의 필요성에 대한 발언들이 개발공사의 설립을 옹호하는 의견으로 등장했다. 이 과정에서 제주개발공사의 경우와 유사하게 공영개발을 실행하는 국가공기업에 대한 문제제기가 동반되었다.

“지금 LH공사가 우리 도심재개발에 대해서 약간 힘들게 하고 있지요? 시민들에게 많은 혼선을 주고 있고. 이랬을 때 정부가 개입하는 거거든요. 이럴 때 개입해서 적자가 나지만 우리 도심재개발을 그만둘 수 없다. 우리 성남시가 손해보는 사업 해야 합니다. LH공사 손해보는 사업 안 해요. LH공사가 판교에서 이익되는사업만 하고 구도시는 빠지려고 하는, 이런 건 안 된다는 거지요. 그래서 지방개발공사의 차이점이 그거예요. 성남시개발공사는 이익되는것도 하고 손해보는 것도 해야 한다. 시민에게 편익이 가면 해야 한다.” <박문석(새정치민주연합) 시의원, 성남시의회 행정기획위원회 (2012.02.16.)>

14) 첫째, 자주채원 확보 및 개발이익금의 지역 재투자 기구 부재. 둘째, 도시개발 및 주거환경 개선에 대한 욕구 다양화. 셋째, 외부환경 여건 개선에 따른 개발욕구 상승. 넷째, 민간 개발기능 위축. 다섯째, 환경변화에 대응((재)한국경제조사연구원, 2011).

15) 당시 성남시의 모라토리엄 선언은 직전 시장이 판교신도시 조성 사업비인 판교특별회계에서 약 5,000억원을 유용해 각종 건설공사 등에 사용했다는 사실이 밝혀지면서 전격적으로 이뤄졌다. 그러나 성남시는 전국에서 가장 부유한 기초자치단체 중 하나이기 때문에 5,000억원 때문에 모라토리엄을 선언한 것이 적절했는지에 대해서는 감론을박이 존재한다. 그럼에도 이 사건을 통해 한국에서도 지방정부의 채무와 재정건전성에 관한 문제의식이 확산되기 시작했다(김태일·좋은예산센터, 2014: 156~157).

16) 성남도시개발공사의 설립과 관련된 논의가 시작된 2011년 일반회계 예산기준으로 성남시의 재정자립도는 67.1%로 2008년 이후 매년 감소하는 추세였지만, 경기도 31개 시·군 평균 54.0%, 전국 평균 51.9%를 크게 상회하는 수준이었다((재)한국경제조사연구원, 2011).

이러한 발언에서 확인할 수 있듯이 성남시의회의에서 쟁점이 되는 것은 국가공기업인 LH가 성남시 바깥으로 유출하는 개발이익이 지방재정으로 확보되지 못하는 것에 대한 부분도 있지만 보다 구체적으로 지역 내에서 개발이익을 재투자할 수 있는 기구가 필요하다는 문제의식이라 할 수 있다.

2) 성남시의 공영개발 변형: 민관합동개발

성남시에 의한 성남도시개발공사의 설립을 반대하는 의견의 근거는 공영개발 방식의 위험과 공기업 경영의 어려움이었다. 특히 성남도시개발공사 설립이 추진되기 시작한 2010년대 초반은 부동산 시장 및 금융시장이 위축된 시점이었기 때문에 당시 성남시의회의에서는 성남도시개발공사의 설립을 반대하는 의견이 야당을 중심으로 강하게 제기되었다.

“70만평에 달하는 판교택지개발사업도 도시개발사업단이랑 우리 도시주택국 주택과에서 충분히 해냈는데 지금 뭐 굳이 30만 평 밖에 안 되는 대장동사업에 우리가 왜 이렇게 도시개발공사를 따로 설치해야 됩니까? ... 그 다음에 제가 가지고 있는 자료에 의하면 우리가, 아마 2011년 말로 기억이 됩니다. 행안부에서 전국 15개 도시개발공사의 평균 부채비율이 무려 332%나 됩니다.” <박완정(새누리당) 시의원, 성남시의회 행정기획위원회(2012.02.16.)>

“(한전) 전기 원가보상률이 몇 %인지 아십니까? 원가보상률이 90%예요. 원가보상률이 90%라는 것은 그 한전이라는 회사가 전기를 팔면 팔수록 손해가 난다는 얘기에요. 그래서 지금 누적 적자가 5조고 누적부채가 33조입니다. 그럼에도 우리 공기업을 끌고 갈 수밖에 없는 이유가 뭘지 아십니까? 국민의 세금으로 운영이 되는 회사이기 때문에 수익성만을 추구할 수 없기 때문에 그런겁니다. 그런데 하물며 우리 지방정부가, 나라에서 운영하는 공기업도 그런데 지방정부가 이렇게 공기업을 운영하다 보면 공익성을 추구해야 하는 것은 명약관화한 일입니다. 그런데 어떻게 이게 사업성하고 같이 갈 수 있다고 자꾸, 그리고 그 사업성으로 인해서 얻어진 수익으로 도시 구도심에 지금 재개발 순환 투자를 하겠다 이런 얘기를 하십니까?” <박완정(새누리당) 시의원, 성남시의회 행정기획위원회(2012.02.16.)>

이러한 문제제기에 성남시 집행부는 개발이익을 구도심에 재투자하는 명분을 지속적으로 강조함과 동시에 특수목적법인(Special Purpose Company, 이하 SPC)의

설립을 통한 도시개발을 대안으로 제시하며 대응했다. 공공부문이 SPC를 통해 민간 금융을 동원하여 도시개발을 추진하는 방식은 외환위기 이후 한국토지공사에 의해 최초로 시행되었으며, 이후 2000년대 중반 SH가 지방자치단체 최초로 민관합동 PF(Project Financing)를 추진했고, 이후 지방도시개발공사들도 민관합동 PF를 본격적으로 추진하기 시작했다. 하남도시개발공사의 SPC 추진 경험과 성공사례는 성남도시개발공사 설립의 중요한 명분이 되었으며, 당시 성남시 집행부는 시의회를 상대로 SPC를 통해 민간자본을 투입해 성남시의 재정적 리스크를 최소화 하겠다고 설득했다.

“저희가 자꾸 공사로 가려고 하는 이유 중의 하나가 또 그런 사업자본금 투입에 문제가 있기 때문에 저희가 직접적으로 사업을 시행할 때는, 물론 지금 몇 개 사업은 저희가 지방채로 행안부승인도 받고 또 계획도 하고 있는데 여기에 명시해 놓은 6개 사업 중에 지금 구체적으로 지방채 규모가 얼마인지 확정 안 된 사업도 일부 있습니다. 그래서 그런 사업은 전체적으로 지방채를 발행해서 한다는 것도 공사 입장에서도 한계가 있습니다. 공사채 발행하는 것도. 그래서 저희가 공사를 설립하게 되면 일종의 SPC사업이라고 특수목적법인을 설립해서 민간자본도 끌어들이고 해서 그런 사업을 잘 추진하려고 공사를 구상하게 된 사항입니다.” <문경수(성남시 예산법무과장), 성남시의회 행정기획위원회(2012.02.16.)>

“우리 성남시가 개발하려고 하면 5000억 가까이 기채를 얻어 와야 되거든요. 아직 기채 승인 안 받았지만 계획이 그렇게 되어 있습니다. 그래서 사실상 그것을 얻어오기가 어렵고, 그 다음에 우리가 그렇게 기채를 얻어다가 못할 경우에는 2014년 3월 23일이면 그게 또 자동 해지되어 버립니다. 그러면 지난번에 있었던 일 같이 난개발을 할 수 밖에 없거든요. 그래서 저희들은 그렇다면 이 두 가지를 한 번에 묶어가지고 한 개발구역으로 보고 결합개발을 해서 SPC나 이렇게 민간자본을 끌어들이어서 우리가 리스크를 안 안고 가는 그런 사업을 해보겠다는 뜻입니다.” <진광용(성남시 도시개발사업단장), 성남시의회 행정기획위원회(2012.11.21.)>

이처럼 SPC의 설립과 PF 기법을 활용한 개발공사의 수익 창출 모델은 설립 단계에서부터 성남도시개발공사의 전략으로 성립했다. 성남시는 SPC의 성공 사례로 하남도시개발공사가 2008년 추진한 풍산지구 아파트형공장 개발사업을 주목했다. 경기도 하남시 덕풍동 일대에 아파트형공장을 공급한 풍산지구 개발사업은 하남도시개발공사와 재무적 투자자 중심의 민간사업자가 공동으로 회사를 설립해 통합 개발사업을 실시한 사례다((재)한국경제조사연구원, 2011). 이 과정에서 하남도시개발

공사는 사업이익의 40%에 해당하는 440억원을 회수했고, 글로벌 금융위기 중에도 이같은 수익을 창출한 풍산지구 사업은 ‘모범사례’로 다뤄졌다(진동영, 2021).

아래 표는 성남시가 하남도시개발공사의 풍산지구 사례를 토대로 SPC 설립 방식의 민관합동개발 모델이 어떤 장점이 있는지 설명한 내용을 정리한 것이다. 성남시가 강조한 장점은 ‘이익의 극대화’와 ‘리스크의 최소화’가 동시에 달성 가능하다는 것이다. 그리고 이와 함께 민관합동개발 방식이 낮은 분양가 책정을 가능하게 한다는 내용으로 시의회와 지역사회를 설득했다((재)한국경제조사연구원, 2011).

<표 4> 하남도시개발공사 SPC 사업방식의 장점

장점	내용
공사이익 극대화	<ul style="list-style-type: none"> - 공사의 배당지분을 출자지분과 달리하여 공사의 이익 배당 극대화 - 용지의 조성원가 양도 및 시공사 경쟁 입찰로 저렴한 공사비 책정이 가능해져 전체 사업지가 절감돼 사업이익 극대화
공사리스크 최소화	<ul style="list-style-type: none"> - 프로젝트회사에 용지를 양도함으로써 공사에서 기지출한 용지대금 회수
낮은분양가 책정가능	<ul style="list-style-type: none"> - 저렴한 공사비 책정으로 프로젝트 회사 및 공사의 적정이윤을 추구하면서도 낮은 분양가 책정 가능
명확한 역할분담	<ul style="list-style-type: none"> - 공공출자자(개발공사)가 사업시행과 분양을 담당하고, 민간사업자(금융기관)가 사업비를 조달하며 시공사가 시공하는 역할 분담 가능

((재)한국경제조사연구원, 2011, 필자가 재구성)

성남도시개발공사의 설립은 이처럼 민간 금융을 활용해 도시개발에 필요한 자금을 동원하면서, SPC를 통해 위험요소는 외부화하고 수익 배당을 보장받는 개발행위를 경영전략으로 설득하며 이뤄졌다. 실제로 성남도시개발공사에 의한 민관합동개발 방식의 수행은 성남도시개발공사의 경영성파로 이어지기도 했지만, 이러한 방식은 다시 사회적 문제를 야기하기도 했다. 2020년 성남도시개발공사가 PFV(Project Financing Vehicle)¹⁷를 설립해 추진한 대장동 개발이 사회적으로 큰

17) PFV(Project Financing Vehicle)와 SPC는 모두 PF 방식 부동산 개발의 시행자로 PFV는 법인세법, 상법, 조세특례제한법에 근거한 주식회사(혹은 명목회사)이고, SPC는 상법에 근거한 주식회사(혹은 유한회사)이다. 부동산 개발 사업의 시행자로서 두 회사는 모두 차입한도에 제한이 없으므로 레버리지 효과가 상대적으로 크게 발생한다는 것과 매각차익을 조기에 회수할 수 있다는 것이 장점으로 부각된다. 반면, SPC의 경우 법인세가 발생하고 PFV는 법인세는 발생하지 않지만 2개 이상의 출자자가 공동출자해야 한다는 제한이 있다는 점이 각각의 단점으로 지적된다(이인애, 2022).

이슈가 되었는데, 이는 PF 방식의 개발행위가 갖는 특성을 통해 살펴볼 필요가 있다. 특히, 해당사안에서 성남도시개발공사가 확정이익으로 이익배분 조건을 정한 것이 주요쟁점이 되는데, 이는 직전에 추진한 위례지구 개발사업에서 기대한 배당이 만들어지지 않자, 보수적으로 판단하고 확정이익 조건부 사업을 구상하게 된 맥락이 작동한 것이기도 하다(윤정수, 2022: 152; 232). 따라서 이같은 쟁점은 PF 방식으로 개발을 실행하는 민관합동개발방식에 내재된 구조적 한계로부터 기인한 것이라고 볼 수 있다.

3. 소결

지금까지 제주와 성남에서 설립된 지방개발공사가 설립 과정에서 직면한 쟁점과 이를 극복한 전략에 대해 알아보았다. 제주개발공사는 전국에 설립된 도시개발공사 중 드물게 택지 공영개발을 주 사업으로 하지 않는 개발공사이다. 제주개발공사의 설립이 추진된 1990년대 초반은 지방자치제도가 재도입된 시점으로 지방정부의 재정 문제를 해결하는 것이 중요한 과제로 부상하던 시기였다. 제주개발공사의 설립 역시 자주 재원 마련이라고 하는 과업과 관련하여 추진되었다. 당시 전국의 지방정부들은 택지 공영개발을 수익을 기대할 수 있는 사업으로 여기고 있었고, 제주도 역시 1990년 공영개발사업단을 만들어 독자적인 공영개발사업의 성립을 도모했다. 그러나 1993년 전국적인 부동산 시장의 악화로 중앙정부는 지방정부에 의한 공영개발 사업의 추진을 제한했고, 제주도는 부존자원의 상품화, 즉 지하수의 독점적인 이용과 관리를 명분으로 하는 지하수 공영개발을 통해 개발공사의 설립을 추진했다.

성남도시개발공사는 2013년 설립되었고, 2010년대 기초지방자치단체가 설립한 개발공사 중에서는 수익적인 측면에서 긍정적인 성과를 만든 모델로 주목 받은 바 있다. 성남도시개발공사의 경우 설립 단계에서 재정적 문제의식보다는 개발이익을 형성하고 이를 재투자해 도시의 균형적인 발전을 주도할 개발기구의 필요성이 공사 설립의 명분으로 다뤄졌다. 그러나 지방의회에서 2008년 글로벌 금융위기 이후 악화된 부동산 시장으로 인해 공기업에 의한 공영개발의 수익성이 문제로 제기되었고, 성남시는 위협요소는 최소화하면서 기대이익은 극대화하는 방안으로 SPC설립¹⁸⁾을 통해 PF 방식으로 도시를 개발하는 민관합동개발 모델을 제안하며 공사 설립의 근거를 강화했다.

성남도시개발공사의 설립 추진 단계에서 성남시 행정부는 SPC를 통한 PF 개발 사업 모델을 설득의 근거로 삼았는데, 실제 실행 단계에서 조세 부담이 덜한 PFV를 설립하는 방식을 채택했다. 18) 개발공사를 설립하는 단계에서는 주로 SPC를 경유한 사업 구상을 강조하였지만, 실제 실행 단계에서는 PFV를 만들어 개발사업을 추진했다.

<표 5> 제주개발공사와 성남도시개발공사 비교(1)

	제주개발공사	성남도시개발공사
설립시기	1995년	2013년
필요성	자주재원 마련	개발이익 재투자
부각된 문제	부동산 시장 악화로 인한 택지 공영개발 사업모델의 불안정성	공기업 주도 공영개발 수익성의 불안정성
대응	부존자원 상품화	민관합동개발

<표 5>에서 주목해야 할 부분은 크게 세 가지가 있다. 첫째, 각 개발공사의 필요성은 다른 내용으로 강조되었다. 제주개발공사의 경우 지방정부의 자주 재원 마련이 가장 중요한 과제로 강조되었다. 한편 성남도시개발공사의 경우 개발이익을 재투자 하여 도시의 균형적인 발전을 도모할 개발기구의 필요성이 좀 더 강조되었다. 둘째, 개발공사의 설립을 우려하며 제기된 문제로는 두 개발공사의 경우 모두 수익모델의 불안정성이 지적되었다. 이는 2장에서 살펴보았듯이 택지 공영개발이 부동산 시장의 변화에 매우 예민한 사업 방식이기 때문에 재정적 필요에 대응하기 위해 공영개발을 수행할 경우 직면하게 되는 한계이다. 셋째, 이처럼 설립 과정에서 부각된 문제에 대해 두 개발공사는 각기 다른 방식으로 공영개발 방식의 변형을 시도했다. 제주개발공사의 경우 부존자원을 상품화하고, 이를 독점적으로 개발하는 지하수 공영개발을 추진했다. 성남도시개발공사의 경우 사업이익을 극대화하면서 사업리스크를 최소화하는 방안으로 민간의 금융을 활용해 개발행위를 전개했다.

다음 장에서는 각 지방정부와 지방개발공사가 공영개발 방식을 변형한 이와 같은 대응에 대해 분석한다. 우선 각 대응이 역사적이고 지역적인 조건과 어떻게 연관되어 있는지 살펴보고, 두 지방개발공사가 수행한 공영개발이 개발주의 문제에 시사하는 바가 무엇인지 정리할 것이다.

IV. 제주와 성남의 사례가 제기하는 쟁점

1. 2000년대 이후 제주의 변화와 지하수 공영개발의 쟁점

1) 제주국제자유도시라는 구상과 JDC라는 개발행위자

제주개발공사가 보여준 공영개발 방식의 변형은 제주의 공간적이고 역사적인 맥락과 어떤 관련이 있으며, 그러한 변형이 시사하는 바는 무엇일까?

우선 다른 지역의 개발공사들과는 달리 최근까지도 제주개발공사가 도시개발의 주요 공공부문 행위자가 아니었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 1990년대 초반 부동산 시장의 악화와 지하수라는 자원의 존재가 초기 개발공사의 사업 모델을 성립시켰다고 하더라도, 2000년대 이후 제주 부동산 시장의 극적인 변화는 수익 창출을 통한 재원 마련을 중요한 목표로 삼는 개발공사와 지방정부 입장에서 택지와 주택의 공영개발을 적극적으로 사업화할 계기로 충분하기 때문이다.¹⁹⁾ 이러한 현상을 이해하기 위해서는 제주국제자유도시라는 구상과 제주국제자유도시개발센터(Jeju Free International City Development Center, 이하 JDC)라는 국가공기업에 관해 이해해야 한다.

제주의 공공부문 경제 주체 중 압도적인 실적을 보여주는 것은 제주국제자유도시개발센터(Jeju Free International City Development Center, 이하 JDC)와 제주개발공사(이하 제주개발공사)이다(김정호, 2022). 두 공기업 간 기능 분담은 제주개발공사의 위치를 조건 짓는다. 제주에서 통상적인 도시개발 업무를 수행한 공기업은 중앙정부(국토부)가 설립한 JDC이다.²⁰⁾ JDC는 제주국제자유도시 조성사업의 개발 전담기구로서 역할을 수행하는데, ‘전국민을 대상으로 공공 서비스를 제공하기 위해 지리적으로 제주도에 한정하여 지역개발을 수행하는 디벨로퍼(developer)로서의 기능을 담당’한다(김진범·장철순·오호영, 2016). 면세점 운영에 따른 수익 창출이 전체 경영 성과에서 차지하는 비중이 큰 편이지만, 영어교육도시나 헬스케어타운과 같이 도시 개발을 통해 확보하는 수익도 가변적이나 적지 않다.

JDC는 한국에서 최초로 설립된 현지 국가공기업으로, 2002년 설립되었다. JDC는 2001년 제주국제자유도시 지정 이후, 국제자유도시 조성을 전담하는 개발기구로서

19) 제주도는 2003년부터 2018년까지 15년 사이 아파트 가격이 전국에서 2번째로 많이 오른 지역이다. 즉, 도시개발을 통한 수익 창출이 불가능한 지역이라고 보기 힘들고, 따라서 공영도시개발을 통한 수익 창출은 재정이 취약한 지방정부로서 선택할 수 있는 전략이라고 볼 수 있다.

20) LH 직원의 부동산 투기가 사회적 문제로 드러난 적 있는데, 제주의 경우 JDC 직원의 부동산 불법 투기가 문제가 된 적 있다(김태훈, 2021). 도시개발을 담당하는 공기업으로서 JDC의 위상을 보여주는 사례이다.

역할을 부여받았다. 제주국제자유도시는 산업, 경제, 무역, 관광 등 모든 분야에서 자유로운 기업활동과 사람, 상품, 자본의 자유로운 이동을 추구하고, 이를 위해 조세감면, 행정절차 간소화, 사회간접자본 지원, 자유로운 출입국 보장 등 예외적 특혜를 제공하는 구상으로(조성찬·이승욱·김은혜·박배균, 2017: 61), 2000년대 이후 제주도의 변화는 국민국가가 제주도를 신자유주의적 특구(위의 글)로 다루며 형성된 것이라고 볼 수 있다.

제주에서 JDC의 위상은 다른 공기업과 다르며, 다른 지역에서도 이같은 역할을 수행하는 국가공기업을 찾아보기 힘들다. 제주특별법은 제주국제자유도시 추진의 사업 주체로 JDC를 명시하고 있다.²¹⁾ 이는 다른 지역의 경제특구나 개발 특별법의 규정과 다른 점으로, 다른 경제특구 혹은 개발 관련 특별법은 사업의 주체로 지방자치단체장이나 중앙정부를 명시하지만, 제주국제자유도시는 국가공기업인 JDC를 사업 주체로 특정하고 있다(제주국제자유도시개발센터, 2021).

JDC의 설립 목적은 “국제자유도시 개발사업의 효율적 추진”을 하기 위함이다(제주특별법 제166조). 이러한 목적은 4가지 주요 임무로 구체화된다. 첫째, 핵심 프로젝트(첨단, 관광, 교육, 의료, 환경)의 추진, 둘째, 국제자유도시와 관련된 투자유치 및 홍보마케팅, 셋째, 제주도민 소득향상 및 국제화 지원사업, 넷째, 재원 마련을 위한 지정 면세점 운영이 바로 그것이다(제주국제자유도시개발센터, 2023: 22).

JDC는 설립부터 2019년까지 총 2.1조원의 누적 수입을 기록하였고, 해당 수입은 사업 추진과 유지, 조직 운영, 도민 지원 등에 소요되었다. 그 중 가장 큰 비중을 차지하는 수입원은 면세점이다. 2019년까지 면세점 운영으로부터 얻은 순수익은 1조4천억원 규모이다. JDC는 면세점 수입을 포함한 전체 수입이 영어교육도시, 신화역사공원, 헬스케어타운, 첨단과학기술단지, 휴양형 주거단지, 항공우주박물관, 기타 개발사업에 지출하는 구조를 갖고 있다(제주국제자유도시개발센터, 2021). 그 중 도민 지원에 지출된 예산은 총 676억 규모로 이러한 지표는 JDC가 형성한 개발이익이 지역으로 환원되지 않는다는 비판의 근거가 된다.

한편, 국제자유도시 관련 투자유치 역시 JDC의 주요 임무 중 하나이다. 이는 제주국제자유도시 기획의 비전과도 긴밀히 연관된다. 앞서 살펴보았듯이, 제주국제자유도시의 비전은 자본의 자유로운 흐름을 지원하여 이를 통해 신자유주의적 예외공간으로서 기능하는 것이다. 실제로 1차 종합계획 기간에 조세 감면 등 인센티브 제공으로 7조 6천억원 규모의 투자를 유치했고(2010년 기준), 특히 2차 종합계획 기간에는 중국의 투자 증가로 제주의 건설업 관련 산업이 성장할 수 있었다(위의 글). 다만, 2018년 이후 외국인 투자는 감소 추세에 있고, 외국인 투자에 대한 지역사회

21) 제주특별법은 JDC를 제주국제자유도시 추진의 명확한 사업 주체로 명시하고 있다. 제주특별법은 제1장 제3절에서 ‘제주국제자유도시 개발센터’의 설립 목적과 주요 사업, 자금 조달 등에 대해 직접 규정하고 있다. 또한, 제주특별법에 의하면, 제주국제자유도시 종합계획의 수립과 변경, 폐지 시 도지사는 이를 지원위원회(국무총리 산하)와 도교육감, 그리고 JDC에 통보해야 하며(제주특별법 제141조 4항), JDC는 도지사와 함께 개발사업의 기초조사에 필요한 경우 타인의 토지에 출입하거나 그 토지를 재료적치장, 통로, 임시도로로 사용할 수 있다(제주특별법 제145조 3항).

의 부정적 여론이 강화되는 등 투자유치 관련된 조건은 좋지 않은 편이다.

마지막으로, JDC는 국제자유도시 핵심 프로젝트, 투자유치, 면세점 운영 등의 사업을 통해 제주의 양적 성장에 기여했다고 주장한다(제주국제자유도시개발센터, 2023: 19). 사실상 지방자치단체의 성과지표와 직결되는 이같은 성과지표의 성립은 JDC가 특구로 성립한 제주국제자유도시와 이를 지원하는 새로운 행정체제인 제주특별자치도의 직접적인 개발 주체이기 때문에 가능한 것이다.

이처럼 국가공기업이지만 지방의 도시개발에 개입하는 JDC의 존재는 제주만을 대상으로 한다는 점에서 LH와 같은 국가공기업과는 또 다른 영향을 제주 사회에 미치고 있다. 제주개발공사 역시 이러한 영향으로부터 자유롭지 않으며, 택지와 주택의 공영개발에 대한 제주개발공사의 입장도 이러한 관계로부터 형성된 것이라 볼 수 있다.

다만, 제주개발공사의 향후 전략에서 도시개발 사업의 비중이 증가하는 추세에는 주목할 필요가 있다. 제주개발공사는 2017년에 도시개발본부를 설치하였으며(제주특별자치도개발공사, 2022), 2035년 중장기 경영전략 수립 과정에서 공공개발사업의 확대를 모색하겠다고 밝힌 바 있다(강재병, 2023). 이러한 변화는 제주 지하수의 지속가능성에 대한 문제제기가 이어지고 있고, 제주개발공사 차원에서도 지하수 개발 사업 의존도가 너무 높다는 문제의식이 발전하고 있기 때문에 형성된 것이라 볼 수 있다.

제주개발공사의 개발사업 강화 경향은 구체적인 사안을 통해서도 확인할 수 있다. 2021년 제주도와 JDC, 그리고 제주개발공사는 제주항 개발을 공동으로 추진하겠다고 발표했다(김정은, 2020). 제주개발공사의 이같은 변화 방향은 JDC가 주도하던 제주의 개발사업을 향한 것으로, 두 공기업의 기능 분담이 앞으로 어떻게 조정될 것인가 주목할 필요가 있다.

2) 지하수 공영개발을 둘러싼 ‘상품화’와 ‘공수화’의 긴장

앞서 살펴본 변화가 제주개발공사의 전략에 영향을 미친 구조적인 조건이라면, 제주개발공사의 전략이 보여주는 쟁점과 그것이 시사하는 바는 무엇일까? 연구는 ‘신자원개발주의(Neo-extractivism)’의 관점에서 제주개발공사가 제기하는 쟁점을 고찰해보려고 한다.

신자원개발주의는 주로 2000년대 이후 라틴아메리카의 변화를 설명하기 위해 등장한 개념이다. 신자원개발주의는 1990년대 신자유주의 구조조정에 따른 정치사회적 변동의 결과로 2000년대 이후 등장하기 시작한 라틴아메리카의 진보적 정권, 그리고 국제개발기구들의 국가 역할의 재평가 등이 중첩되며 개념적으로 등장했다(Burchardt and Dietz, 2014: 470; 서지현, 2018). 신자원개발주의의 논의에 따르면 신자원개발주의는 고전적 자원개발주의(extractivism)와 다른 특징을 갖는다. 신자

원개발주의는 라틴아메리카의 진보정권에서 관찰되는 자원개발의 형태로 첫째, 자원개발에 있어 국가가 보다 직간접적인 역할을 강화하고, 둘째, 사회분배 정책을 통해 발전을 위한 자원개발의 정당성을 확보하고자 하는 특징을 갖는다(Vilalba-Eguiluz and Etxano, 2017: 4; 서지현, 2018).

신자원개발주의에 대한 논의는 신자원개발주의가 대안적인 발전모델로 성립할 수 있는가 하는 평가를 포함하고 있는데(서지현, 2018), 바로 이러한 쟁점이 제주개발공사의 지하수 공영개발 전략에 대한 시사점을 도출하는데 도움을 준다. 신자원개발주의가 대안적 발전모델로 성립한다는 입장은 신자원개발주의가 천연 자원 개발에 있어 국가의 주권이 강화하고, 자원개발이 국가의 이익을 증대시키는데 기여했다고 평가하며, 정치, 경제, 사회 발전의 측면에서 주도적인 역할을 하는 ‘발전국가’의 재등장을 의미한다고 주장한다(Burchardt and Dietz, 2014: 470). 반면, 신자원개발주의가 기존의 자원개발주의와 다르지 않다고 보는 입장은 국가 역할의 유무와 상관 없이 신자원개발주의와 전통적인 자원개발주의는 자원개발을 통한 사회·환경적 영향을 발생시킨다는 점에서 동일하다고 본다(Vilalba-Eguiluz and Etxano, 2017).

제주개발공사가 추진하는 지하수 개발사업이 1990년대 참여했던 지하수의 보존과 개발 사이의 긴장을 통합할 수 있었던 것(정희중, 2012)은 지방정부가 설립한 공기업이 독점적으로 부존자원을 이용하고 관리하면서, 이를 통한 수익을 취약한 지방재정으로 회수한다는 구상이 정당성을 획득했기 때문이다. 이는 공수화(公水化) 담론이 개발공사에 의한 공영개발로 실천된 것이라 볼 수 있다.²²⁾

반면, 개발공사에 의한 지하수 개발은 지속적으로 문제제기에 직면하기도 했는데, 이러한 문제제기는 주로 공영개발의 명분이 위협되는 지점을 지적한다. 앞서 살펴 보았듯이 제주의 지하수의 개발을 제주개발공사가 독점적으로 수행하는 것에 대해서는 개발공사의 설립 시점부터 다양한 논쟁이 존재했다. 특히 강력한 문제제기는 이미 제주 지하수를 판매하고 있던 제동홍산으로부터 이어졌다. 제동홍산은 1995년 제주개발공사의 출범과 함께 먹는샘물의 판매가 외국인 판매로 제한되고, 개발공사가 요청한 경우에만 가능하게 되자 그 이후 지속적으로 이와 관련한 행정심판을 청구했다. 그 결과 2007년 대법원은 원고²³⁾가 침해받는 사익이 크다는 이유로 제주 지하수로 만든 먹는샘물의 시판이 가능한 권리를 취득했다(이동건, 2021). 그 외에도 대규모 리조트의 지하수 취수를 허가하는 등 제주도는 지속적으로 지하수 공영개발에 예외적인 상황들을 만들어내고 있다.²⁴⁾ 이러한 흐름은 제주개발공사가 주도

22) 최현(2013)은 지하수가 물과 토지의 중간적인 특성을 갖고 있다는 점을 주목하며 공동자원으로서 지하수가 갖는 가능성에 주목한 바 있다. 이러한 논의에 따르면, 물은 토지에 비해 공동자원으로서의 성격이 더 분명하게 드러난다. 지하수는 토지에 귀속된 것처럼 보이는 특성이 있는 물 자원이라는 관점에서 중간적인 특성을 갖는다. 이러한 특따라서 최현(2013)은 사유화될 수 있었던 지하수의 사적 소유에 관한 문제의식이 공수화(公水化)로 이어지고 지하수가 갖는 공동자원으로서의 성격이 인정될 수 있다면, 공동자원으로서의 토지와 토지의 사적 소유 문제 자체에 관해서도 진지하게 논의해볼 수 있다고 주장하였다.

23) 이 시기에 원고는 한진그룹 계열사인 ‘한국공항(주)’이었다. 제동홍산의 법인명이 바뀐 까닭이다.

하는 제주 지하수 공영개발의 명분을 위협한다.

또한, 지하수 공영개발을 통해 얻은 수익이 제주도의 일반회계로 전입되는 것에 대한 문제제기도 꾸준히 존재했다. 자원을 개발해 얻은 수익으로 다른 개발사업에 투자하는 것은 공영개발의 취지에 어긋난다는 지적이 대표적이다.²⁵⁾ 2006년 도의회에서 진행된 먹는샘물의 증산에 관한 논의 과정에서도 공사 이익금의 50% 이상을 지하수 관리 특별회계로 전입하는 안이 논의 된 바 있는데, 잘 지켜지지 않고 있다(김성진, 2012). 이처럼 부존자원을 개발하는 제주개발공사의 안정적인 전략은 그 수익금을 어떤 식으로 환원해야 하는지에 대한 쟁점을 제기하고 있으며, 이는 대안적인 개발전략을 논의하는 과정에서도 중요하게 다뤄져야 할 주제이다.

마지막으로 지방정부나 이를 대리하는 지방개발공사와 같은 공기업이 부존자원을 상품화하려는 시도가 꾸준히 이뤄지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 수도권이 아닌 지역에서 기초자치단체가 개발공사를 설립하는 일은 드물다. 그 드문 사례 중 하나가 바로 경상남도 함안군이 설립한 함안지방공사이다. 2009년 설립된 함안지방공사는 설립 당시 골재²⁶⁾를 채취해 판매하는 사업을 수익 모델로 성립시켰다. 이는 당시 국토 단위에서 전개된 개발사업인 4대강 사업 때문에 가능한 사업이었다. 택지 공영개발 전략의 성립이 어려운 비수도권 지역에서 기초자치단체가 개발공사를 설립한 드문 사례가 부존자원인 골재를 판매하는 함안지방공사라는 사실은 공기업에 의한 자연자원의 상품화가 지방정부에 의해 선택될 수 있는 유력한 대안일 수 있다는 점을 보여준다.²⁷⁾

2. 수도권 소(小)지역주의의 강화와 금융화된 발전국가

1) 수도권 집중화와 개발이익 환수 담론의 소(小)지역주의화

지방개발공사가 개발이익의 형성을 통해 지방정부에 필요한 재원을 확보하고, 이를 다시 개발사업에 투자하는 방법으로 조직의 정당성을 확보한다는 사실은 지금까지의 논의를 통해서 확인할 수 있었다. 그 중 주목할 것은 지방개발공사의 설립 과

24) 제주연구원 제주지하수연구센터의 박원배 센터장은 현재 제주 지하수 관리체계를 공수화(公水化)로 표현하기 어렵다고 지적한다(이동진, 2021).

25) 2010년대 초반 제주환경운동연합 대안사회팀장이던 김동주는 “물을 팔아서 번 돈은 지하수 보존에, 바람을 개발에서 얻은 수익은 에너지 자립을 위해 써야 한다”고 지적한 바 있다(김성진, 2012).

26) “골재채취법”에 의하면 “골재”란 하천, 산림, 공유수면이나 그 밖의 지상·지하 등 자연상태에 부존하는 암석, 모래, 자갈로서 콘크리트 및 아스팔트콘크리트의 재료 또는 그 밖에 건설공사의 기초재료로 쓰이는 것을 말한다.

27) 제주의 경우에도 2010년대 후반 제주개발공사가 골재를 공영개발 방식으로 공급하겠다는 구상을 드러낸 바 있다(이승록, 2016).

정에서 국가공기업의 역할이 비판적으로 다뤄진다는 점이다. 제주개발공사의 경우 토지개발공사와 주택공사, 관광공사와 같은 국가공기업이 개발이익을 독점한다는 불만이 드러난 바 있고, 성남도시개발공사의 경우에도 LH가 개발이익을 지역 내에서 재투자하는 것을 소홀히 하기 때문에 성남시가 통제할 수 있는 개발기구로서 지방개발공사가 필요하다는 주장이 설득력을 가졌다.

이러한 인식의 근거에는 한국 주택시장의 특성이 영향을 미쳤다. 한국의 주택공급은 부족한 재원의 문제를 주택의 분양을 통해 해결한다. 주택은 건설 시점, 즉 초기에 비용이 많이 필요한 재화이고, 분양 주택의 경우 건설 과정에서 발생한 적자를 분양 시점에 상쇄하는 구조를 갖고 있다. 따라서 임대주택의 경우 분양을 통해 단기간에 비용을 충당할 수 없기 때문에, 금융²⁸⁾에 대한 의존도가 높을뿐더러 시장에 의한 자율적인 공급 자체가 잘 이뤄지지 않는다. 따라서 공공부문의 개발행위자인 LH와 같은 국가공기업과 지방개발공사 역시 적정 가격의 공공임대주택을 공급하는 것을 주요 과제로 설정한다.

공기업의 경우에도 마찬가지로 주택의 분양사업은 수익을 창출하고, 임대사업은 적자를 형성한다. 따라서 공기업은 정책금융의 혜택을 받기도 하지만, 기본적으로는 주택 분양사업, 신규 택지 판매사업 등 개발사업에서 형성된 개발이익을 통해 공공임대주택 사업에서 발생하는 적자를 메꾼다. 그런데 택지의 공영개발에 따른 개발이익은 수도권과 일부 대도시에서만 창출될 수 있다(황의진, 1999). 그렇기 때문에 LH와 같은 국가공기업은 수도권 또는 대도시에서 발생하는 개발이익을 비수도권의 공공임대주택 공급에 활용하는 구조가 성립하게 된다.

이 같은 개발공사의 작동방식은 개발이익이 형성되는 지역 주민들의 반발을 야기하게 된다. 공영개발에 따른 이익을 전국 단위에서 배분하기보다는 지역 내에서 활용하자는 요구가 형성되고, 개발사업과 그 수익 활용에 대한 내용은 지방선거의 중요한 쟁점으로 부상한다. 공공부문에 의한 개발주의에서도 일종의 ‘소(小)지역주의’가 작동하는 것이다(김동인, 2021).

경기도정을 중심으로 촉발된 ‘도민환원제’ 논의도 유사한 내용을 담고 있다. 공공개발이익에 관한 도민환원제는 개발사업의 시행자가 지자체나 지방개발공사가 아닌 경우 개발이익이 관외로 유출되는 문제가 발생한다는 문제의식을 토대로 제시된 대안이다(이상경 외, 2019). 이러한 논의는 LH의 택지개발사업 중 45.5%, 공공주택사업 중 46.5% 정도가 경기도에서 시행되고 있으며, LH가 경기도에서 환수한 개발이익을 타 지역의 적자사업(공공임대사업)에 투입하는 방식으로 재정을 운영하고 있다는 사실을 문제화하며, 개발이익의 관외 유출을 막기 위한 방안으로 지방개발공사 주도적인 공영개발을 주장한다(이상경, 2019).

도민환원제 논의는 성남도시개발공사가 추진한 대장동 개발사업을 구체적인 사례가 되는 근거로 삼는다(이상경, 2019). 이 논의에서 개발이익을 둘러싼 긴장은 민간

28) 제도화된 금융 뿐 아니라 전세와 같은 한국 특유의 비제도적인 금융도 포함된다.

과 중앙정부, 지방정부라는 3개의 행위자로 구도화된다. 성남도시개발공사의 대장동 개발사업은 민간과 중앙정부가 아닌 지방정부에게 개발이익이 환원되는 구조를 만들었다는 것이 이 논의의 핵심 주장이다. 우선 민간과의 긴장 구도에서 대장동 개발사업의 개발이익 환수 역할을 긍정적으로 보는 이러한 접근은 개발이익의 성남시 환원이 사전 이익 확정 방식에 의해 보장되었다는 점을 평가의 근거로 지목한다. 그리고 중앙정부와의 긴장 구도에서 대장동 개발사업을 바라보는 평가는 성남도시개발공사가 개발과정을 통제함으로써 대규모 개발사업의 개발이익이 성남시로 귀속될 수 있었다는 점에 주목한다. 실제 실행되지는 못했지만 대장동 개발사업의 배당이익으로 성남도시개발공사가 확보한 임대주택용지를 매각한 금액을 시민배당으로 분배하겠다는 당시 성남시장의 발표는 개발이익을 지역 내로 환원하는 구조가 지역 정치에 어떻게 동원되는지 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이와 같은 개발이익에 관한 소(小)지역주의적 경향의 강화는 한국의 일극적 국토 집중 현상과 관련 있다. 현재 경기도 인구는 한국 전체 인구의 26%인 1,400만명에 달한다. 한국에서 수도권 집중 현상은 1960년대 이래 지속적으로 지적된 문제였으나, 특히 국가주도 산업화와 이에 따른 공간적 분업 전략이 한계에 직면한 1980년대부터 그 경향은 더욱 강화되기 시작했다. 1989년 시작된 1기 신도시 개발을 필두로 2기, 3기 신도시 개발은 수도권의 인구 팽창을 도왔고, 2004년 이후 제도화된 국가균형발전 전략도 수도권 집중을 막기에는 역부족이었다. 이러한 과정에서 개발이익은 수도권에서 창출되고, 국가는 수도권 집중 현상을 약화시켜야 하는 상황이 형성되었고, 이는 곧 수도권의 지역정치에서 개발이익의 관외유출을 문제시하는 경향을 만들었다. 대표적인 수도권 도시인 성남에서 성립한 도시개발공사의 사업 전략은 이 같은 구조에 의해 조건 지어졌다.

2) 금융화된 공영개발이 강화하는 민-관 개발이익 동맹

성남도시개발공사의 대장동 사업을 개발이익을 환수한 성공적인 사례로 평가하는 입장에서 금융 중심의 PF 개발 방식은 사업 구조의 핵심적인 장점으로 지목된다(이상경, 2019). 그러나 PF 개발 방식이 개발이익을 극대화하는데 기여했다는 주장에 대해서는 반론도 존재한다. 여러 가지 반론의 내용 중에서 연구가 주목하는 것은 민관합동개발의 성격에 관한 내용이다.

대장동 사업에서 PFV의 존재는 민관합동개발의 성격이 본질적으로는 민간개발이라는 것을 규정 짓는 요소가 된다(조혜경, 2022). 민간 출자 PFV가 사업시행자가 되면서 공동주택 분양가 상한제 적용을 받지 않아 주택용지 분양에 유리한 환경이 조성된 것은 대장동 개발 사업이 개발이익을 극대화할 수 있는 장점으로 지목되기도 하지만(이상경, 2019), 이러한 특징은 사실상 대장동 사업의 법적인 지위가 민간개발이라는 증거가 된다(조혜경, 2022). 또한, 민관이 공동으로 출자한 PFV는 법률

의 사각지대에서 개발사업을 추진하는데, 이러한 사각지대의 존재가 대장동 개발사업의 개발이익을 극대화할 수 있는 장점으로 주목되었다는 점에서 성남도시개발공사의 사업 전략은 공영개발의 성격에 관한 분석적인 토론을 요청한다고 볼 수 있다.

성남도시개발공사의 대응은 PF 방식의 공공개발이 전개된 역사적 맥락과 관련 있다. 정부에 의한 공모형 PF의 시행은 외환위기 이후의 현상으로(김용수, 2003; 박기형, 2018), 이는 1990년대 정치경제적 변화와 밀접한 연관이 있다.

1997년 말의 한국의 외환위기는 1990년대 초 일본의 거품 경제 붕괴나 2000년대 후반 미국의 서브프라임 사태 등의 부동산 시장으로부터 시작된 경제·금융위기와는 다르다. 전술한 일본과 미국의 사례는 저금리에 기초한 주택담보대출이나 부동산 건설 및 투자가 급증한 것이 위기 발생 직전의 상황이었고, 위기의 원인이 부동산 시장에 있었기 때문에 부동산 시장의 회복에 긴 시간이 소요될 수밖에 없었다(손재영·이준용, 2012: 3~5).

그러나 한국의 경우, 부동산 시장으로부터 경제적이고 금융화된 위기가 등장할만한 금융 지원이 부재했다. 따라서 외환위기 기간에 폭락한 부동산 시장은 단기간 내에 회복될 수 있었고, 오히려 국가는 부동산 시장의 활성화를 통해 위기 극복을 도모했다(위의 글: 5).

분명 1997년의 위기 국면은 주택과 부동산 시장에도 영향을 미쳤다. 위기에 따른 금융 경색과 실물 경제의 침체는 부동산 시장의 붕괴로 이어졌고, 1998년 한해에만 땅값은 13.5%, 집값은 12.4% 떨어졌다(김명수, 2020: 164). 1997년 이전 비제도권 금융으로 작동한 선분양 방식은 분양 이익에 대한 기대로 예비 분양자가 시행자에게 건축자금을 제공하는 교환관계에 기초를 두고 있는데, 이러한 교환관계가 더 이상 지속될 수 없었다. 이같은 상황에서 정부는 ‘규제 완화’와 ‘수요 진작’을 두 축으로 하는 정책 개입을 시작하게 된다(위의 글: 165).

수요 진작 정책을 뒷받침한 대표적인 정책수단이 주택 금융이다. 외환위기 전후로 진행된 금융 자유화를 계기로 주택 금융의 대전환이 진행된다(위의 글: 168~169). 또한 소비자 금융에서도 주택담보대출이 폭발적으로 증가하는데, 1996년 36.4조원에 불과했던 주택담보대출은 위기 이후 급격히 늘어 2015년 594조원에 도달했고, 국내총생산의 7.6%에 그쳤던 비중 역시 38.1%까지 증가했다(위의 글: 169).

1998년 이후 부동산 금융에 영향을 미치는 주요 법규나 기법은 다음과 같다(조덕훈, 2017). 첫째, ‘금융기관 여신운용규정’의 개정을 통해 부동산부문에 대한 금융기관의 여신제한초지가 해제되었다. 이는 1997년 이전 부동산 금융과 관련된 제도적 조건과 비교해 볼 때 가장 결정적인 변화라고 볼 수 있다. 둘째, ‘주택공급에 관한 규칙’에 의거 비제도권금융으로서 선분양기법이 지속적으로 적용되었으며, 셋째, ‘신탁업법’에 의거 부동산신탁기법이 지속적으로 적용되었다. 선분양 기법과 신탁기법은 이전의 제도적 조건이 연장된 것이라 볼 수 있다.

앞의 세 가지가 1997년 이전까지 제도적 조건과 비교가 가능한 규정이었다면, 이전에 없었던 새로운 법규와 기법들이 도입되기도 했다. 우선, 제도권 금융으로서 부동산PF기법이 부동산 개발 사업에도 도입되었다. PF기법은 SOC(사회간접자본)를 대상으로 적용되었던 금융기법이며, 근거법은 1994년에 제정된 ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본유치법’인데, PF 기법이 부동산 개발 사업 전반에 도입되었다. 그리고 1998년 ‘자산유동화에 관한 법률(약칭 ABS법)’이 제정되어 부동산PF 유동화가 가능해졌다. 또한, 2001년에 ‘부동산투자회사법’이 제정되어 리츠(REITs, 부동산투자회사)가 등장하게 되었는데, 리츠의 등장은 소액투자자가 부동산에 간접적으로 투자할 수 있는 기회를 확대했다. 2004년에는 ‘간접투자자산운용업법’이 제정되어 부동산펀드(REF, 부동산간접투자기구)가 등장하였으며, 2001년 7월에 ‘택지개발촉진법’ 시행령의 개정으로 민관합동의 공모형 PFV기법도 가능해졌다. 이는 1997년 위기 국면에 기존 공영개발 방식이 의존한 택지 판매가 어려워지면서 새로운 자금 조달 방식이 요구되었기 때문이다(김용수, 2003). 이처럼 1997년 이후 부동산 개발에 금융이 적극적으로 개입하는 경로가 확보되었다. 그리고 성남도시개발공사는 외환위기 이후 각 지방정부에 의해 실행된 공모형 PF 사업들을 참조하여 설립되었다.

성남도시개발공사는 이처럼 공영개발 방식에 내재한 위험요인을 민간 금융을 활용한 개발 기법의 활용으로 대응했다. 이러한 대응의 결과로 추진된 대장동 개발 사업에 대한 평가는 2020년 이후 한국 사회에서 가장 첨예한 정치적 갈등의 전장이 되었는데, 그 이후 등장한 논의들 역시 대장동 개발사업을 둘러싼 논란의 본질을 개발이익을 공공과 민간이 어떻게 나눌 것인가의 문제로 이해했다는 점에서 제한적이다(조혜경, 2022). 성남도시개발공사의 대응은 개발이익 극대화를 위한 국가와 시장 간의 이권 거래의 유인을 잘 보여준다는 점에서(위의 글) 환지방식의 도시개발이든 전면매수 방식의 택지개발 방식이든 개발이익을 통해 도시와 주택을 공급할 재원을 확보하는 한국 발전국가의 도시개발 방식의 특성(이대영, 2022)을 강화한다.

V. 결론

1. 요약

4장에서 살펴본 내용을 요약하면 다음과 같다. 제주개발공사의 경우 국제자유도시 구상과 이 구상을 실행하는 JDC라는 국가공기업의 존재가 제주개발공사의 전략에 영향을 미쳤다. 이러한 구상이 지하수 공영개발이라는 전략의 수립에 직접적인 영향을 준 것은 아니지만, 2000년대 이후 제주개발공사가 기존의 전략을 유지하면서 신규 택지 공급을 통한 수익 모델을 적극적으로 검토하지 않은 데에는 이처럼 한국의 신자유주의적 전환에 실험 공간으로 설정된 제주의 지역적 조건이 작동했다고 볼 수 있다. 한편, 제주의 지하수 공영개발은 한국에서 이례적으로 지방공기업이 부존자원을 판매해 수익 모델을 창출한 성공사례로써, 이러한 자원개발 방식이 전통적인 자원개발주의와 본질적으로 다른 것인지에 대해서는 논쟁적일 수 있다. 라틴아메리카에서 2000년대 이후 등장한 진보정권들이 추진한 자원개발 정책들에 관한 신자원개발주의적인 논점들이 제주의 경험을 평가할 수 있는 단서를 제공한다. 제주개발공사에 의한 지하수 공영개발이 대안적인 발전 전략으로서 정당성을 확보하기 위해서는 지하수 개발을 통한 수익의 투명하고 목적 지향적인 순환 구조의 성립과 물 상품화에 대한 적절한 대응이 필요해 보인다.

성남도시개발공사의 경우 국가주도 산업화 전략의 실효성이 소멸된 시점부터 더욱 강화된 수도권 일극 집중 흐름과 이것이 야기한 공공개발의 소(小)지역주의적 경향이 역사적이고 지역적인 조건으로 작용했다. 성남도시개발공사가 선택한 민관합동개발 방식은 개발이익의 관외 유출을 막고 이를 재투자하는 개발 전략으로 성립하였고, 이는 금융을 동원한 PF 개발방식을 적극적으로 활용한 것이었다. 이러한 구조는 개발이익 극대화라는 이해관계를 공유하는 시장과 국가의 거래를 지방정부 단위로 복제하면서 그 경향을 강화한다는 점에서 주목할 필요가 있다.

아래 <표 6>은 <표 5>에서 정리한 제주개발공사와 성남도시개발공사의 설립 과정에 대한 비교와 4장에서 시도한 두 사례에 대한 분석을 종합한 것이다.

<표 6> 제주개발공사와 성남도시개발공사 비교(2)

	제주개발공사	성남도시개발공사
부각된 문제	부동산 시장 악화로 인한 택지 공영개발 사업모델의 불안정성	공기업 주도 공영개발 수익성의 불안정성
공영개발 방식의 변형	부존자원 상품화	민관합동개발
역사적, 지역적 조건	국제자유도시 구상과 JDC의 존재	수도권 인구집중과 소지역주의의 강화
쟁점	지하수 공영개발에 내재한 '상품화'와 '공수화' 사이의 긴장	PF 방식의 공영개발이 강화하는 국가와 시장 간 개발이익 거래

2. 연구의 함의

본 연구의 결과가 함의하는 바는 다음과 같다.

첫째, 공영개발이 지방개발공사를 통해 확대되는 현상은 공영개발에 내재한 한계를 확대시키는 역할을 한다. 지방정부의 재정 문제는 한국 발전국가의 재정적 취약성이 해결되지 못한 채 실행된 지방분권을 통해 중요한 문제로 대두되었고, 공영개발은 지방정부의 재정적 필요에 의해 채택된 전략이기도 했다. 그 과정에서 공영개발에 내재된 한계도 지방정부와 지방 공간에 체화되었다.

둘째, 제주와 성남에서 확인할 수 있었던 공영개발 방식의 변형은 국가주도 산업화 이후 한국 개발주의가 어떤 경로로 변화하고 있는지 한 단면을 보여준다. 제주의 경우 자원개발을 통한 수익 창출을 주도하는 공기업이 어떻게 지속적으로 사회적 정당성을 확보할 수 있는지가 중요한 쟁점으로 제기된다. 제주개발공사의 지하수 공영개발이라는 명분은 도전 받고 있다. 우선 일반회계로 전입되는 제주개발공사의 수익은 개발공사에 의한 자원 개발의 양상을 불투명하게 만든다. 따라서 제주개발공사의 지하수 판매 수입을 배당금 형식으로 세입에 합산해 제주도 일반 예산으로 집행하기보다는 청년배당의 재원으로 활용하자는 제안(이재섭·최현(2019)이나 제주도의회에서 삼다수 증산에 대한 조건으로 이익금의 50% 이상을 지하수 관리 특별회계로 전입하게 결정한 경험들을 중요하게 다룰 필요가 있다(김성진, 2012). 또한, 제주 지하수 공영개발 논의를 촉발한 제동홍산의 지하수 취수가 지속되고 있고, 대규모 리조트 단지의 지하수 취수도 허용되는 등 이른바 제주 지하수 공수화라는 명제는 위협받고 있다. 이러한 도전에 대응하지 못한다면, 제주개발공사의 지

하수 공영개발은 결국 자연자원의 상품화라는 비판에 직면하게 될 것이다.

성남도시개발공사의 경우 민관합동개발을 통해 공영개발에 내재한 한계에 대응했다. 이러한 전략은 기존의 택지 공영개발 역시 기본적으로 지가의 상승을 사업 성공의 조건으로 전제한다는 점에서 시장의 이해관계와 일치한다는 문제의식(이태영, 2022)을 강화한다. 지방정부는 개발공사를 통해 사업이익을 배당받으면서 리스크를 최소화하는 PF 방식의 개발을 추진하는데, 지방정부의 개발이익 환수는 기본적으로 높은 사업이익이 달성될수록 커지게 된다. 그러나 리스크를 민간의 파트너가 지게 한다는 구조라고 하더라도, 시장의 행위자와 협력적인 관계를 맺는 과정에서 기본적으로 이들의 이해관계는 유사한 것이 될 수밖에 없다. 이 같은 분석은 한국의 1990년대 이후 변화에서 국가와 시장의 개발이익을 매개로 한 거래에 대한 폭넓은 이해를 요청한다.

이상의 설명은 1990년대 초반 지방자치제도의 도입과 1997년 외환위기를 거치며 형성된 구조가 지방공간의 개발주의와 만나 어떤 변화를 만들었는지에 대한 경험적 기술로써, 재정이 취약한 한국의 발전국가가 지방정부 단위로 분화되며 야기한 쟁점을 드러낸다. 중요한 고찰은 신자유주의화된 지방공간에서 국가-시장 이분법은 더 이상 성립하지 않는다는 것이다. 연구를 통해 관찰한 ‘자원의 상품화와 공영개발’, ‘금융화된 공영개발’과 같은 현상은 한국의 지방공간에서 앞으로 전개될 개발주의는 국가와 시장의 이해관계를 더 강하게 결속시키는 형태가 될 것이라는 예측을 돕는다.

이 연구는 2개의 지방개발공사의 사례만을 다뤄 일반적인 수준에서 지방개발공사의 변화나 그 쟁점을 충분히 살펴보지 못했다. 일반적인 수준의 원리를 규명하는 것이 이 연구가 목표했던 바는 아니지만, 사회 변화의 경향을 보다 분석적으로 이해하기 위해서는 다양한 사례를 통한 비교 연구가 수행될 필요가 있을 것이다. 이는 후속 연구의 과제로 남긴다.

참고문헌

- 강재병. 2023. 「제주개발공사, 중장기 경영전략 수립...공공개발 확대 모색」. 제주일보. (2023.02.13.)
- 강진연. 2015. 「국가성의 지역화: 한국의 토건국가 형성과정과 성장연합의 역사적 구성」. 《사회와 역사》 105: 319~355.
- 강진연. 2022. 「개발정치의 사회적 배태와 지역 지배구도」. 《사회이론》 62: 175~204.
- 국무총리비상기획위원회. 1998. 「지방공사·공단구조조정 및 경영혁신 계획에 따른 의견 통보」. (1998.10.12.)
- 국토연구원. 2016. 「공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서(2003~2015)」. 국토교통부.
- 김도균. 2019. 「발전국가와 복지대체수단의 발달: 한국과 일본 비교연구」. 《경제와사회》 124: 357~383.
- 김동인. 2021. 「대장동 논란이 던진 질문, ‘공공개발’ 어떻게 해야 하나」. 시사인. (2021.10.25.)
- 김명수. 2020. 『내 집에 갇힌 사회: 생존과 투기 사이에서』. 창비.
- 김명수 외. 2016. 「국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구」. 경제·인문사회연구회.
- 김성진. 2012. 「750억이면 개발공사 두 개 더 만들었다」. 제주의소리. (2012.01.05.)
- 김영표. 2008. 『국토60년 정책편 : 상전벽해 국토60년』. 국토연구원.
- 김용수. 2003. 「택지개발사업에서의 프로젝트 파이낸싱 활용방안에 관한 연구: 한 국토지공사를 중심으로」. 건국대학교 석사학위논문.
- 김은혜·박배균. 2017. 「2000년대 이후 일본의 국가 스케일 재편과 특구 전략」. 박배균·이승욱·조성찬 편. 『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간』. 알트.
- 김정렬·안병철. 2002. 「지방공영개발사업의 평가와 과제」. 《한국정책과학학회보》 6(2): 191-208.
- 김정은. 2020. 「제주도·JDC·개발공사, 제주항 개발 전략적 공조 ‘주목」. 제주일보. (2020.11.18.)
- 김정주. 2022. 「‘부동산PF위기’ 원인 진단과 정책적 대응방안」. 한국건설산업연구원.
- 김정호. 2022. 「제주 공공실적 쌍두마차 ‘삼다수-JDC면세점’ 매출 1조원 넘나」. 제주의소리. (2022.12.03.)

- 김진범·장철순·오호영, 2016. 「제주국제자유도시개발센터 그간의 성과 및 향후 발전방안 연구」. 국토교통부.
- 김재진. 2013. 「지방재정 건전화를 위한 지방세외수입증대 방안」. 한국조세재정연구원.
- 김태일·좋은예산센터. 2014. 『재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가: 이제는 알아야 할 지방재정 이야기』. 코난북스.
- 김태훈. 2021. 「JDC 직원, 미공개 내부 정보로 제주 땅 투기했다가 적발」. 뉴스핌. (2021.10.06.)
- 박기형. 2018. 「도시 공간 생산의 정치: 성장연합의 전략적 수단과 그 변화를 중심으로」. 서강대학교 석사학위논문.
- 박민정. 2013. 「지방공기업 재정성과와 자치단체 재정건전성과의 관계연구: 지방도시개발공사를 중심으로」. 《한국자치행정학보》 27(1): 159~180.
- 박배균. 2009. 「한국에서 토건국가 출현의 배경」. 《공간과사회》 14: 49~87.
- 변창흠. 2005. 「한국토지공사의 성과와 과제」. 홍성태 편. 『개발공사와 토건국가: 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 한울아카데미.
- 변창흠. 2006. 「토지개발, 어떻게 할 것인가?」. 『토지문제의 올바른 이해』. 박영사.
- 서지현. 2018. 「신자유주의적 자원개발주의와 신자원개발주의: 페루 사례를 중심으로」. 《중남미연구》 37(1): 37~62.
- 성경룡. 2013. 「지역불평등의 정치동학과 지역정책 분석」. 《지역사회학》 14(2): 5~45.
- 손재영·이준용. 2012. 「우리나라 부동산금융의 현황과 과제」. 손재영 편. 『부동산금융의 현황과 과제』. KDI.
- 여영현·이상철. 2008. 「지방개발공사의 성장문제와 제도적 개선방안」. 《한국행정논집》 20(1): 237~260.
- 이동건. 2021. 「매년 80여개씩 60년간 총 4785개 지하수 관정 ‘시름하는 제주」. 제주의소리. (2021.03.02.)
- 이상경. 2019. 「대장동 개발사업의 특징과 공공개발이익 도민환원제에 대한 시사점」. 공공개발이익 도민환원제 토론회(경기도, 경기연구원 주최) 자료집.
- 이상경 외. 2019. 「개발이익 공공환원 사례 심층연구」. 경기연구원.
- 이승욱·박배균·조성찬. 2017. 「제주국제자유도시, 신자유주의 예외공간, 그리고 개발자치도」. 박배균·이승욱·조성찬편저. 『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간』. 알트.
- 이은경. 2013. 「지방공기업 개발사업 실태분석과 개선과제」. 《예산정책연구》

2(1): 145~166.

- 이인애. 2022. 「주택 및 공공개발의 재원조달방식: 리츠와 PF를 중심으로」. '신3고 시대 대응 사전기획 연구 세미나' 내부자료.
- 이승록. 2016. 「골재채취, 공영개발로 한다...개발공사 자회사?」. 제주의소리. (2016.06.17.)
- 이재섭·최현. 2019. 「제주도 청년배당 도입 방안: 공동자원을 활용한 재원 마련을 중심으로」. 《경제와사회》 124: 255~286.
- 이태영. 2022. 「1980년대 이후 한국 농지전용 급증 원인에 관한 연구: 농정의 변화와 국가의 개발행위 분석을 중심으로」. 《공간과사회》 32(4): 211-259.
- 임형백. 2013. 『한국 국토 공간구조의 형성과 변화』. 한울아카데미.
- 우석훈. 2005. 「농업기반공사와 토목경제」. 홍성태 편. 『개발공사와 토건국가 : 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 한울아카데미.
- 유훈·배용수·이원희. 2011. 『공기업론』. 법문사.
- 윤정수. 2022. 『대장동을 말한다: 정책 집행의 관점에서 바라본 도시개발사업의 쟁점』. 창해.
- (재)한국경제조사연구원. 2011. 「성남도시개발공사(가칭) 설립 타당성 조사용역 보고서」. 성남시.
- 장성수 외. 2004. 「택지백서」. 한국토지공사.
- 장세룡. 2011. 「국가-로컬의 사회적 공간 관계의 연구 동향 검토: 영국의 공간 규모 재조정 논의를 중심으로」. 《로컬리티 인문학》 5: 199~236.
- 전장수. 2012. 「1970년대 박정희 정권의 강남개발」. 《역사문제연구》 28: 9~40.
- 정희남. 1994. 「광복 후 한국 토지정책의 회고와 향후의 과제 : 자본축적, 정치적 정당성, 세계화, 그리고 토지정책」. 한국행정학회 학술발표논문집: 373~401.
- 정희남. 2010. 「정부수립 이후의 한국 토지정책 60년사 소고, 1948~2008」. 《부동산연구》 20(1): 281~306.
- 정희중. 2012. 「1990년대 제주도 지하수 담론과 정책형성에 대한 연구」. 《탐라문화》 40: 171~224.
- 제주국제자유도시개발센터. 2021. 「제주국제도시 조성을 위한 JDC의 미래전략 수립 용역보고서」. 제주국제자유도시개발센터.
- 제주국제자유도시개발센터. 2023. 「JDC 창립 20주년 기념 백서: JDC 20년, 도전과 혁신의 발자취」. 제주국제자유도시개발센터.
- 제주도의회. 1992. 「국산담배애용운동확산결의문」.
- 제주특별자치도개발공사. 2022. 『제주특별자치도개발공사26년사』. 제주특별자치도개발공사.

- 조덕훈. 2017. 「역사적 제도주의 관점에서 부동산개발 금융시스템의 변화과정 분석」. 《도시행정학보》 30(1): 51~78.
- 조명래. 2005. 「한국 개발주의의 역사와 현주소」. 조명래 외. 『新개발주의를 멈춰라』. 환경과생명.
- 조성찬 · 이승욱 · 김은혜 · 박배균. 2017. 「동아시아 특구 전략의 변화와 개괄」. 박배균 · 이승욱 · 조성찬 편저. 『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간』. 알트.
- 조혜경. 2022. 「도시개발의 공적 성격과 민관 공동 개발사업의 제도적 문제점: 성남 대장동 개발사업 논란이 남긴 숙제」. 정치경제연구소 대안 이슈페이퍼 23호. (2022.05.03.)
- 주식회사 정음. 2020. 「가평군도시공사 설립 타당성 검토」. 가평군.
- 지주형. 2016. 「강남 개발과 강남적 도시성의 형성 : 반공 권위주의 발전국가의 공간선택성을 중심으로」. 《한국지역지리학회지》 22(2): 307~330.
- 진노 나오히코. 이재은 역. 2000. 『체제개혁의 정치경제학』. 한울아카데미.
- 진동영. 2021. 「최대 공익환수 ‘대장동’ 따져보니 30%...지자체 40%가 ‘기본이었다」. 서울경제. (2021.10.18.)
- 참여정부 대통령자문정책기획위원회. 2008. 『참여정부 정책보고서 : 21세기 새로운 국가발전전략 : 국가균형발전 - 누구나 어디서나 행복할 수 있는 “균형발전사회” 건설』.
- 최지훈. 2006. 「(서평)개발공사: 문제를 넘어 작동논리 분석으로」. 《ECO》 10(1): 211~218.
- 최현. 2013. 「제주의 토지와 지하수: 공동자원으로서의 공통점과 차이점」. 《ECO》 17(2): 79~106.
- 쿠메 이쿠오. 하정봉 역. 2017. 『원인을 추론하다: 정치·정책현상 분석을 위한 사회과학 연구방법론의 교과서』. 논형.
- 한재명. 2018. 「지방세외수입정책변화 및 연구동향」. 한국지방세연구원.
- 허명순. 2018. 「지방자치단체의 재정적 제약과 도시개발공사 채무에 대한 연구」. 《한국지방재정논집》 23(2): 207~236.
- 홍성태. 2005. 「개발공사와 토건국가 : 개발독재와 고도성장의 구조적 유산」. 홍성태 편. 『개발공사와 토건국가 : 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 한울아카데미.
- 황의진. 1999. 「지방자치단체의 토지개발사업에 관한 고찰」. 《대한공간정보학회지》 7(2): 111~122.
- Bardy, Henry E. and David Collier, eds.. 2004. *Rethinking Social Inquiry*:

Diverse Tools, Shared Standards, Rowman & Littlefield.

- Burchardt, H-J and Dietz, K. 2014. "(Neo-)extractivism - a new challenge for development theory from Latin America". *Third World Quarterly*, 35(3): 468~486.
- Cohen, S. 2001. "A Strategic Framework for Developing Responsibility and Function from Government to Private Sector". *Public Administration Review*, 61(4): 307~26.
- Ragin, Charles C.. 2004. "Turning the Table: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research". in Henry Bardy and David Collier (eds.). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Rowman&Littlefield.
- Vilalba-Eguiluz, C. and Etxano, I. 2017. "Buen Vivir vs Development (II): The Limits of (Neo-)Extractivism". *Ecological Economics*, 138: 1~11.

본 연구보고서의 내용은 연구자의 의견이며,
(재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.