

네트워크 도시의 제도적 구성과 운영의 한계*

- 대구경북경제자유구역을 사례로 -

정성훈** · 정혜윤***

Limits to the Institutional Formation and Operation for the Network City : A Case Study of Daegu-Gyeongbuk Free Economic Zone*

Jung, Sung-Hoon** · Jung, Hye-Yoon***

요약 : 이 논문의 목적은 한국 경제자유구역이 지니는 ‘네트워크 도시’의 제도적 구성과 운영의 한계를 영남권의 대구경북경제자유구역을 사례로 서설적 차원에서 검토하는 것이다. 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법·제도의 특성은 관련 주체들이 다층적이면서도 수직적 또는 수평적인 거버넌스를 구축하고 있는 것을 특징으로 하고 있다. 그러나 실제로 지역 주민이 자신들의 재산권을 행사하는 데 있어서 의견수렴 기간이 짧아서, 이로 인한 정책 실패의 개연성도 높을 수 있다는 특성을 지니고 있음과 동시에 광역시·도, 기초지자체, 경제자유구역청 간 행정적으로 강한 수직적 거버넌스 성향이 나타난다. 대구경북경제자유구역을 네트워크 도시 특성에서 살펴 볼 때, 계획단계에서 네트워크 도시의 특성을 반영했음에도 불구하고, 실행단계에서는 단위 지구별로 성과지향형 거점개발 전략을 취하고 있어서 계획과 실행 간 큰 차이를 보이고 있다. 특히, 대구경북경제자유구역청의 행정 조직을 개발 중심에서 투자 중심을 거쳐 광역시·도 중심으로 개편한 점은 계획단계에서 제시한 네트워크 도시 전략으로서의 위상이 운영 단계에서 퇴색하면서 개별 지역주의로 회귀하고 있는 현실을 나타낸다. 이러한 특징은 지구 지정, 재지정, 해제를 둘러싼 단위 지구의 변경과정에서 더욱 강하게 나타나면서 경제자유구역에 기초한 네트워크 도시의 구성과 운영의 한계를 보이고 있다.

주요어 : 네트워크 도시, 거버넌스, 경제자유구역의 제도적 구성과 운영, 대구경북경제자유구역, 단위지구의 입지적 특징

Abstract : The aim of this paper is to explore limits to the institutional formation and operation for network city as a case study of Daegu-Gyeongbuk Free Economic Zone (DGFEZ) in the introductory context. The legal and institutional framework of FEZ in Korea can be characterized by multi-dimensional, vertical or horizontal governance. However, in terms of its implementation process of DGFEZ, the density of the public-private network becomes relatively weak, and consequently, the level of participation by local people was not institutionalized in a more collaborative way. With respect to the network city for DGFEZ, while at the initial stage its plan was highly focused upon the conceptual framework of the city, the process of its implementation was based upon a polarization strategy of individual unit and a performance-oriented type. Other evidence for it is that administrative organization in DGFEZ changed from development-based throughout investment attraction-focused up to region-based department. Therefore, there are limits to the institutional formation and operation for the network city in the context of DGFEZ.

Key Words : network city, governance, institutional formation and operation of Free Economic Zone in Korea, Daegu-Gyeongbuk Free Economic Zone, locational characteristics of individual units

1. 서론

2003년 이후 참여정부가 시행한 국가 및 지역 경쟁력 강화를 위한 정책 수단 중 대표적인 것으로 경제자유구역¹⁾ 정책을 들 수 있다. 이 정책은 지역혁신정책이나 지역산업 클러스터 정책과는 달리 산업발전의 측면에서 기존에 상이한 공간 규

모, 즉, 동북아 구상, 국가 경쟁력, 경제자유구역이 위치한 해당 지역의 경쟁력 간 최적 결합이라는 야심을 갖고 시작되었다는 점에서 의의가 있다. 그러나 한국에서는 산업 경쟁력이 지니는 공간적 규모를 주로 국가에 초점을 두어 왔다는 사실을 감안할 때, 국가와 지역 간 산업 경쟁력이 조화를 이루기 어렵다는 회의도 동시에 지니고 있다²⁾. 이

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2043429)

** 강원대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Kangwon National University) (shjung@kangwon.ac.kr)

*** 강원대학교 일반대학원 사회교육과 지리학전공 석사과정(M.A. Candidate in Geography, Department of Social Education, Graduate School, Kangwon National University)(jhenny@kangwon.ac.kr)

러한 이유로 당시 경제자유구역 정책은 국가를 중심으로 글로벌, 동북아 차원에서 경쟁력 강화에 초점을 두고 접근하려는 경향이 강했지, 지역적 차원에서 접근은 어려운 것으로 인지되고 있었다.

그러나 2008년 이후, 이와 같은 계획은 3개 지역이 아닌 6개 지역으로 확대되었으며, 2013년에는 추가로 2개 지역이 지정되면서 2015년 현재 총 8개 지역으로 확대된다. 그러므로 현재도 동북아와 글로벌 경쟁력 강화라는 선언적인 목표를 추구하지만, 지역 경쟁력 강화의 논리와 이에 대한 해당 지자체들의 지배구조가 훨씬 더 강화된 형태로 바뀌게 된다.

이 논문의 목적은 네트워크 도시 정부의 구성과 운영의 측면에서 대구경북경제자유구역이 지닌 한계점들을 밝히는 데 있다. 이를 위해서 다음과 같이 3가지 측면에서 사례 지역을 살펴보고자 한다. 첫째, 법적·제도적 측면에서 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법’(이하 ‘경제자유구역법’)에 명시된 네트워크 도시 정부의 구성 요건을 고찰한다. 경제자유구역은 2015년 현재 중앙정부에서 예산 담당은 기획재정부, 관리는 주로 산업통상자원부와 일부 국토교통부가 담당하고 있다. 지방 정부차원에서는 단위 지구가 소재한 지역을 중심으로 광역시·도와 기초 지자체가 동시에 운영한다. 둘째, 네트워크 도시 정부 구성과 운영의 측면에서 대구경북경제자유구역청의 조직 구성 특성을 살펴본다. 마지막으로, 대구경북경제자유구역내 지구 지정과 해체를 둘러싼 네트워크 도시 거버넌스의 특성을 고찰한다.

2. 경제자유구역의 현황 및 제도적 특징

1) 현황

2015년 현재 국내 경제자유구역은 총 8개로 지정·운영되고 있으며, 이를 지정연도를 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 흔히 정책적 용어로 선발청이라고 일컫는 2003년 지정된 경제자유구역은 인천, 부산·진해, 광양만권이 있으며, 2008년에는 황해, 대구·경북, 새만금·군산이 지정되었다. 비교적 최근에 신규로 지정된 경제자유구역은 2013년에 지정된 동해안과 충북이 있다. 8개의 경제자유구

역이 차지하는 면적은 총 448km²(2015년 기준)에 이른다.

중앙 부처의 운영주체 측면에서 살펴보면, 2013년 전에는 8개의 경제자유구역을 모두 산업통상자원부(구 지식경제부)가 운영·관리하였으나, 2013년 이후 새만금·군산 경제자유구역은 국토교통부가 운영·관리하고 있다. 이는 2012년 12월에 제정된 「새만금 사업 추진 및 지원에 관한 특별법」에 따라 2013년 9월, 차관급 중앙행정기관인 새만금개발청이 신설되었기 때문이다. 이로써, 새만금의 토지용도에 따라 6개 부처(교육부, 국토교통부, 환경부, 산업통상자원부, 농림축산식품부, 문화체육관광부, 교육부)가 진행하던 각각의 사업을 국토해양부의 산하기관인 새만금개발청이 전담하게 되었다(산업통상자원부 내부 자료; 아시아뉴스, 2012, 12.12). 따라서 새만금·군산 경제자유구역청이 새만금개발청으로 흡수되어 현재 산업통상자원부에서는 이를 제외한 7개의 경제자유구역을 운영·관리하고 있다.

마지막으로, 경제자유구역별 규모 및 특화산업에 대한 특성을 제시하면 다음과 같다(산업통상자원부, 2013; 각 경제자유구역청 홈페이지). 먼저, 인천경제자유구역은 2003년 우리나라 최초의 경제자유구역으로 지정되었으며, 132.9km²의 규모로 계획되었다. 이 구역은 인천공항과 인천항 중심의 물류, 교역 중심 경제자유구역으로, 송도국제도시(53.4km² /비즈니스 IT·BT)·영종지구(61.7km²/물류·관광)·청라국제도시(17.8km²/업무·금융, 관광레저, 첨단산업)로 구성된다. 이 구역의 중점 유치업종으로는 항공물류, 바이오, 지식서비스(국제관련, 국제금융, 국제기구, 복합리조트 등)부문 등이다.

부산진해경제자유구역은 52.9km²의 규모이며 부산항과 김해국제공항을 연계한 물류 중심의 지구들이 개발 중에 있다. 이 구역은 신항만(4.6km²/물류, 유통, 국제업무), 명지(9.0km²/국제비즈니스, 의료·교육, 물류, 첨단부품), 지사(7.4km²/첨단부품, R&D센터), 두동(3.3km²/첨단부품, 주거·지원), 웅동(물류, 유통, 여가, 휴양)의 5개 지역에 기초하여 20개의 단위지구로 이루어져 있다. 이 구역의 중점유치업종은 복합물류, 첨단수송기계부품, 여가·휴양 부문이다.

광양만권경제자유구역은 총 면적 77.7km²의 규

모로, 광양(13.6km²/물류기능), 울춘(27.8km²/생산기능), 신덕(14.1km²/지원기능), 화양(9.9km²/관광·휴양기능), 하동(12.2km²/생산·지원기능) 등 5개 지역, 21개 단위지구로 이루어져 있으며(광양만권 경제자유구역청 홈페이지), 주로 석유화학소재, 철강연관(선박부분품, 해양플랜트), 항만물류업이 중점유치업종이다.

19.7km²의 규모의 대구경북경제자유구역은 현재 8개의 지구로 구성되어 있으며 각각의 지구는 대구테크노폴리스지구[7.2km²/자동차(부품), 기계메카트로닉스, IT융복합, 그린에너지], 신서첨단의료지구(1.0km²/신약 및 첨단 의료기기 개발), 국제패션디자인지구(1.2km²/국제적 패션디자인 단지 조성 및 외국 전문대학 설립), 수성의료지구(1.2km²/의료, IT, SW 등 지식기반서비스 산업), 영천첨단부품소재산업지구(1.5km²/첨단수송시스템 관련 고부가가치 핵심부품산업), 영천하이테크파크지구(2.3km²/지능형자동차부품 등 첨단 메카트로닉스), 경산지식산업지구(3.9km²/교육연구 및 첨단산업이 융합된 첨단지식산업지구), 포항융합기술산업지구(1.46km²/첨단기술개발 및 산업화를 위한 세계적 융합기술 R&BD 허브 구축)이며, 중점유치업종으로 IT융복합, 첨단수송기계부품, 첨단메디컬산업이다.

황해경제자유구역은 4.4km²의 규모로, 초기 충남의 서산, 당진, 경기도의 화성, 평택의 연합으로 조성되었으나, 현재는 평택의 포승지구(2.07km²/자동차부품, 물류, 철강, 화학)와 현덕지구(2.32km²/유통, 상업 관광·휴양, 주거)만이 투자지구로 운영중에 있으며 철강소재, 자동차전장부품, IT부품소재산업이 중점 유치업종이다.

새만금·군산경제자유구역은 28.6km²의 규모로, 새만금지구(산업단지/관광단지)가 개발중에 있다. 이 구역의 주요 유치업종은 자동차기계부품, 신재생에너지, 해양레저·관광이다.

이후 2013년, 8.3km² 규모로 지정된 동해안권 경제자유구역은 동해시의 북평 국제복합산업지구(4.6km²/물류·비즈니스, 첨단부품산업, 페로알로이, 외국인 주거단지), 망상 해양복합관광도시(1.8km²/해양관광레저휴양), 강릉의 옥계첨단소재융합산업지구(0.7km²/초경량소재부품, 첨단소재연구), 구정정주교육문화도시지구(1.1km²/정주지구, 외국인교육기관 및 전문병원)로 구성되어 있다. 이 구역의

경우, 동해항과 옥계항, 양양국제공항을 연계한 투자지구를 개발하여 강원도 동해안 지역을 환동해권 경제중심지로 건설하고자 한다. 동해안권은 금속·신소재, 항만물류, 관광레저산업이 주요 유치업종이다.

마지막으로 9.1km²의 규모의 충북경제자유구역은 오송 바이오밸리[바이오메디컬지구(1.1km²), 바이오융복합산업지구(3.3km²)], 청주 에어로폴리스(0.5km²), 충주 에코폴리스(4.2km²) 지역으로 구성되며, 중점 유치업종으로는 바이오, NEW IT, 수송부품 등이다.

2) 네트워크 도시의 제도적 구성

경제자유구역은 네트워크 개념이 적용된 개발사업 중 하나의 대표적 사례로 제시되고 있다(송영일 등, 2014, 34; 최병두, 2015). 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법·제도는 경제자유구역위원회, 중앙정부, 광역시·도, 기초지자체, 경제자유구역청, 개발시행자, 경제자유구역 소재 지역주민 등이 다층적이면서도 수직적 또는 수평적인 거버넌스를 구축하고 있는 것을 특징으로 하고 있다. 이와 같은 거버넌스의 특성은 하나의 광역시 또는 도에 지정된 경제자유구역과 두 개의 광역시나 도에 지정된 경제자유구역 간에 행·재정적 차원에서 많은 차이를 드러낸다. 특히, 후자는 지구 지정과 해제, 경제자유구역청의 설립과 운영을 둘러싼 쟁점에 있어서 이해 당사자가 많은 관계로 훨씬 더 복잡한 의사결정과정과 그 실행 구조를 갖는다.

이처럼 경제자유구역이 지니는 거버넌스의 특성으로 인해서 2015년 현재 개별 경제자유구역청을 구성하는 운영 주체들은 지난 12년 동안 다양하게 변화되어 왔다. 예를 들면, 단일 광역시나 도가 지속적으로 관할하고 있는 인천청, 동해청, 충북청, 새만금청이 있는가 하면, 2개의 광역자치단체가 관할했다가 1개의 광역자치단체의 관할 지역으로 변한 황해청이 있고, 2개 이상의 광역자치단체가 관할하고 있는 대구경북청, 부산진해청, 광양만청이 있다. 그러므로 국가적 차원에서 경제자유구역마다 거버넌스의 특징은 획일적이 아닌 매우 다양한 형태로 나타나고 있다. 심지어 개별 광역시나 도가 관할하는 경제자유구역이라 할지라도, 기

표 1. '경제자유구역법'에 명시된 네트워크 도시 구성의 제도적 특징

주요 내용	중앙-지방 정부 간 행정적 연결성	비고
경제자유구역위원회 등	<ul style="list-style-type: none"> 경제자유구역에 관한 사무를 수행하기 위하여 산업통상자원부에 경제자유구역위원회를 둠 	
경제자유구역의 행정기구	<ul style="list-style-type: none"> 시·도지사는 사무를 처리하기 위하여 이를 전담하는 행정기구를 설치함 <ul style="list-style-type: none"> 이 경우 경제자유구역이 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 협의하여 공동 행정기구를 설치 행정기구(이하 "경제자유구역청"이라 한다)의 장은 시·도지사가 임명하되, 산업통상자원부장관과 미리 협의해야 함 <ul style="list-style-type: none"> 이 경우 경제자유구역이 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 협의하여 공동 임명 	
경제자유구역기본계획의 수립	<ul style="list-style-type: none"> 산업통상자원부장관은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 경제자유구역청장의 의견 청취 산업통상자원부장관은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 	
경제자유구역의 지정 등	<ul style="list-style-type: none"> 시·도지사가 산업통상자원부장관에게 경제자유구역의 지정을 요청(단, 대상구역이 둘 이상의 "시·도"에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정을 요청) <ul style="list-style-type: none"> 시·도지사는 경제자유구역의 지정을 요청하려는 경우에는 경제자유구역개발계획을 작성하여 이를 제출하고, 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민 의견을 미리 청취 산업통상자원부장관은 경제자유구역의 개발이 필요하다고 인정하면 관할 시·도지사의 동의를 받은 후 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 경제자유구역개발계획을 수립하고 경제자유구역 지정이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 시도 요청에 의한 지정 · 중앙부처에 의한 지정
경제자유구역개발계획 수립, 변경 등	<ul style="list-style-type: none"> (수립) 시·도지사는 경제자유구역의 지정을 요청하려는 경우에는 경제자유구역개발계획을 작성하여 이를 제출 (변경) 산업통상자원부장관은 경제자유구역개발계획을 변경할 수 있으며, 시·도지사가 요청하는 경우에도 또한 같음 <ul style="list-style-type: none"> 산업통상자원부장관은 개발사업의 시행자(이하 "개발사업시행자"라 한다)가 관할 시·도지사를 경유하여 경제자유구역개발계획의 변경을 요청하는 경우에는 그 경제자유구역개발계획을 변경할 수 있음 개발사업시행자는 개발사업의 구역이 둘 이상 시·도에 걸쳐 있는 때에는 해당 시·도지사를 각각 경유해야함 	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙부처에 의한 변경 · 시도 요청에 의한 변경 · 개발사업시행자에 의한 변경(관할 시·도지사 경유)
경제자유구역 지정 해제 의제	<ul style="list-style-type: none"> 경제자유구역으로 지정·고시된 날부터 3년 내에 해당 경제자유구역의 전부 또는 일부에 대하여 실시계획의 승인을 신청하지 아니한 경우에는 그 기간이 만료한 날의 다음 날에 해당 지역에 대한 경제자유구역의 지정이 해제된 것으로 본다. 다만, 시·도지사의 요청으로 산업통상자원부장관이 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 경제자유구역의 효율적 개발 등을 위하여 불가피하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다. 	
개발사업시행자의 지정 등	<ul style="list-style-type: none"> (개발사업시행자의 지정) 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 경제자유구역 또는 해당 단위개발사업지구에 대한 개발사업시행자를 지정 (개발사업시행자의 지정 취소 및 대체 지정 등) 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개발사업시행자의 지정을 취소할 수 있음 	

출처 : 법제처, 2015, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법.

초지자체별로 보유하고 있는 단위지구의 수에 따라 이해관계는 복잡하게 형성되어 있다.

중앙정부-지방정부 간 행정적 연결성 차원에서 경제자유구역의 거버넌스 특징을 살펴보면 다음과 같다(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법, 2015). 먼저, 경제자유구역을 관리하는 산업통상자원부는 경제자유구역 사무를 수행하기 위하여 최고의 권한을 가진, 심의·의결 기구인 ‘경제자유구역위원회’를 두고 있다. 이 위원회는 범부처적인 성격과 더불어 민간위원이 동시에 활동하는 중앙정부차원의 기구이다. 광역시·도는 관할 경제자유구역의 사무처리를 전담하는 행정기구인 경제자유구역청을 설치한다. 경제자유구역청장 임명은 경제자유구역이 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우, 해당 시·도지사가 공동으로 임명해야 한다.³⁾ 이와 같은 맥락에서 살펴 볼 때, 경제자유구역청은 중앙정부, 관할 광역시나 도, 기초지자체로부터 행정적인 자율성이 상대적으로 제한될 수밖에 없는 매우 수직적인 행정적 거버넌스의 특징을 지닌다.

둘째, 경제자유구역의 지정에 관한 특징을 살펴보면, 지정에 대한 요청은 시·도지사가 직접 할 수도 있고, 산업통상자원부 장관이 시·도지사의 동의를 통해 지정할 수도 있다. 그러나 이 과정에서 중요한 사항은 주민 의견을 청취하는 과정이다. 경제자유구역법 시행령 제2조의2에 따르면, 지역 주민은 14일 동안 관련 서류를 열람할 수 있도록 되어있다. 그러나 이 과정에서 문제는 주민의 참여 기간이 지나치게 짧다는 것이다. 즉, 지역 주민이 자신들의 재산권을 행사하는 데 있어서 의견 수렴 기간이 짧다는 것은 이 문제로 인한 정책 실패의 개연성도 높을 수 있다는 사실과도 맥을 같이 한다. 영국의 경우, 근린생활권 계획에서 지역 주민들의 참여 방식은 최소 6개월 이상으로 이 기간보다 길고, 그 권한도 주민투표 방식으로 이루어져 있어서 정책적 실패를 줄이고 있다(정성훈, 2014).

셋째, 경제자유구역개발계획 수립과 변경에 관한 것이다. 이 역시도 경제자유구역 지정만큼이나 중요한 사안인데, 경제자유구역개발계획 수립은 시·도에서 작성하여 제출하지만, 변경은 중앙정부, 광역시·도나 심지어 개발사업시행자에 의해서도 이루어질 수 있다는 점이다. 이와 같은 변경의 문

제는 계획의 적합성이 개발과정에서 타당하지 않을 경우 나타나는 문제이며, 계획과 실행의 격차가 클수록 경제자유구역의 현실적인 운영이 어려워지고, 이해관계가 복잡해지는 난점을 지니고 있다. 또한 이러한 문제로 인해서 경제자유구역이 지정·고시된 날부터 실시계획을 3년 내 승인 신청을 하지 않는 경우 경제자유구역의 지정이 해제될 수 있는 심각성을 지니고 있다.

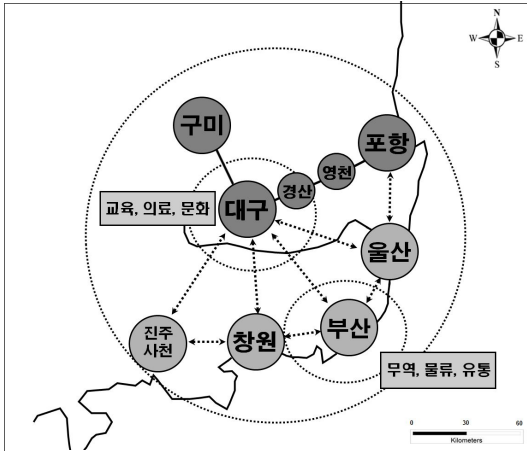
마지막으로, 개발사업 시행자의 지정에 관한 것이다. 시·도지사는 개발사업 시행자를 지정하거나 취소할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 일단 선정된 개발사업 시행자가 중도 취소되는 경우에는 자칫 지구 지정 해제로도 이어질 수 있어서 매우 심각한 문제점을 지니고 있다. 또한 법률상에는 개발사업 시행자가 개발만이 아닌 운영에 대한 일부 책임성을 직접적으로 명기해 놓지 않고 있어서, 개발사업 시행자의 자체 이익만을 고수한 개발사업이 진행될 가능성도 매우 크다.

3. 대구경북경제자유구역의 현황과 행정 조직 구성 변화

1) 현황

대구경북경제자유구역은 인천, 부산진해, 광양만 경제자유구역과 같은 ‘물류·비즈니스’ 중심의 경제자유구역이 아닌, ‘지식창조형’ 경제자유구역(이하 ‘지식경제자유구역’)으로 조성하고자 하였다(대구경북연구원, 2007). 지식경제자유구역은 경제자유구역의 운영을 지식기반산업 중심으로 이와 관련된 기관 및 네트워크를 구축함으로써 개방형 기술혁신을 창출하는 연구개발 거점으로서의 성장을 주요 목표로 설정하고 있다(대구경북연구원, 2007). 대구광역시와 경상북도는 지식기반산업과 관련 네트워크의 육성을 위해 기존 산업단지 지정된 단위 지구들을 재개발하는 방식을 선택함으로써 지역에 존재하는 지식기반산업관련 자원들을 최대한 활용하고자 하였다. 이는 기존의 앞서 지정되었던 경제자유구역들이 새롭게 단위 지구를 개발한 것과 비교해 볼 때, 대구경북경제자유구역만이 지니는 특징이라 할 수 있다.

네트워크 도시 특성에서 살펴 볼 때, 2008년 당



자료 : 지식경제부, 2008.

그림 1. 대구-부산간 상생협력 방안

시 산업통상자원부(구 지식경제부)에 제출한 승인서에 따르면, 지식경제자유구역이 갖추어야 할 사회적 요건(내적 성장동력)으로 ‘협력적 네트워크’

구축을 제시하면서 단위 지구 지정에 있어서 이와 같은 산학연관 사회네트워크의 활성화 여부를 고려해야 함을 명기하고 있다(지식경제부, 2008, 32). 대구경북 지식경제자유구역의 필요성을 논함에 있어서 ‘영남권 경제공동체 구축, 발전제약요인 극복과 성장역량 강화 방안’이라는 대구-부산간 상생협력 방안을 피력하면서 영남권 네트워크 도시의 중요성을 강조하였다(그림 1)(상계서, 41-42). 또한 지식기반산업과 지식융합도시의 공간적 관계에 있어서 대구를 지식융합도시 거점으로 설정하고, 창원(메카트로닉스), 경주와 울산(자동차 부품), 구미(IT 부품), 포항(신소재) 등 배후산업지역 간 연계 방안을 제시하였다(상계서, 55).

2008년 이후 약 7년이 지난 2015년 현재까지 대구경북경제자유구역의 주요 특성을 네트워크 도시 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 단위지구의 축소이다. 초기 11개였던 단위지구가 2015년 현재 8개로 축소되었다(그림 2). 이는 초창기 대구



자료 : 대구경북경제자유구역청 홈페이지(<http://www.dgfez.go.kr>)와 대구경북경제자유구역청, 2015, 2015년도 대구경북 경제자유구역 리플렛에서 필자재구성

그림 2. 대구경북경제자유구역 단위 지구 현황(2015)

경북지역이 계획했던 네트워크 도시의 몇몇 기능의 소멸로 이어진다.

둘째, 현재까지 사업 착수 이후 절반의 시간이 흘러서 선부른 향후 전망은 어려우나, 대구경북경제자유구역의 사업기간인 2008~2022년(15년)을 감안할 때, 네트워크 도시 구축을 통한 발전 계획 보다는 각 단위지구별 성공적 개발에 초점을 둔 성과지향형 거점개발 전략에 초점을 두고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 지난 2008년부터 대구경북경제자유구역청이 단위 지구별 특화 산업들 중 지속적으로 강조해 온 것이 의료분야이다. <표 2>에 나타나 있듯이, 현재 단위 지구에서 의료 또는 의료기기 분야를 특화 산업으로 육성할 목표를 지니고 있는 곳은 경산지식산업지구(첨단의료기기 및 메디컬 신소재 산업), 수성의료지구(전체), 신서첨단의료지구(전체), 포항융합기술산업지구(의료기기) 등 네 곳에 해당된다. 이는 세계적·국가적 차원에서 중요시되고 있는 의료산업 성장 추세를 반영한 것이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 네트워크 도시 발전 차원에서 이와 같은 특정 산업 중심의 특화산업의 정비·확충은 영남권 전체의 산업발전을 고려했다기 보다는 단위 지구의 성과 확산에 초점을 둔 전략이라 평가할 수 있다. 그러므로 향후 의료산업과 연관 산업간 현실가능한 연계 전략과 이에 부합하는 단위 지구 발전 전략의 이행이 필요하다.

2) 조직 구성 변화

대구경북경제자유구역청의 조직 구성의 변화는 대구경북경제자유구역의 발전 궤적을 살펴보는 데 유용하다. 대구경북경제자유구역청은 2015년 현재 광역시·도와 기초지자체의 공무원 파견과 계약 전문직을 중심으로 조직이 구성되어 있다. 경제자유구역청 운영은 대부분 구역청의 약 89%를 차지하는 파견직 공무원에 의해 이루어지고 있다(대구경제자유구역청, 2015).

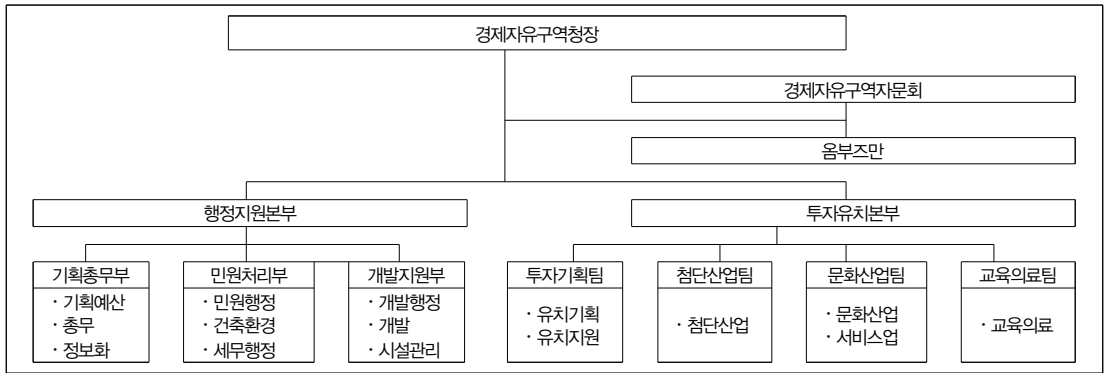
2007년 초기 대구경북경제자유구역청 조직 계획 당시 특징을 살펴보면, 조직을 크게 행정지원 본부와 투자유치본부로 나누어 운영했으며, 경제자유구역자문회와 옴부즈만을 별도로 설치하였다. 행정지원본부의 경우, 기획총무부, 민원처리부, 개

발지원부로 구성하였으며, 투자유치본부는 투자기획팀, 첨단산업팀, 문화산업팀, 교육의료팀으로 하부조직을 구성하였다.

이후 개청 4주년인 2012년, 개발중심체제에서 투자유치부문으로 무게 중심을 옮겨 본격적인 투자유치에 나서기 위해 조직을 개편하였다. 기존 2본부·3부·3실·1관은 그대로 유지되되 기존 8개의 과를 4개과로 축소, 팀을 6개에서 10개로 확대하여 투자유치분야를 대폭 강화하고 전체 조직의 유연성을 높이고자 하였다(경북일보, 2012). 이 외에도 개인별 직무분석 및 조직진단을 통한 조직개편, 목표관리제와 같은 제도를 도입하여 효율적인 조직체계를 구축하고자 하였다.

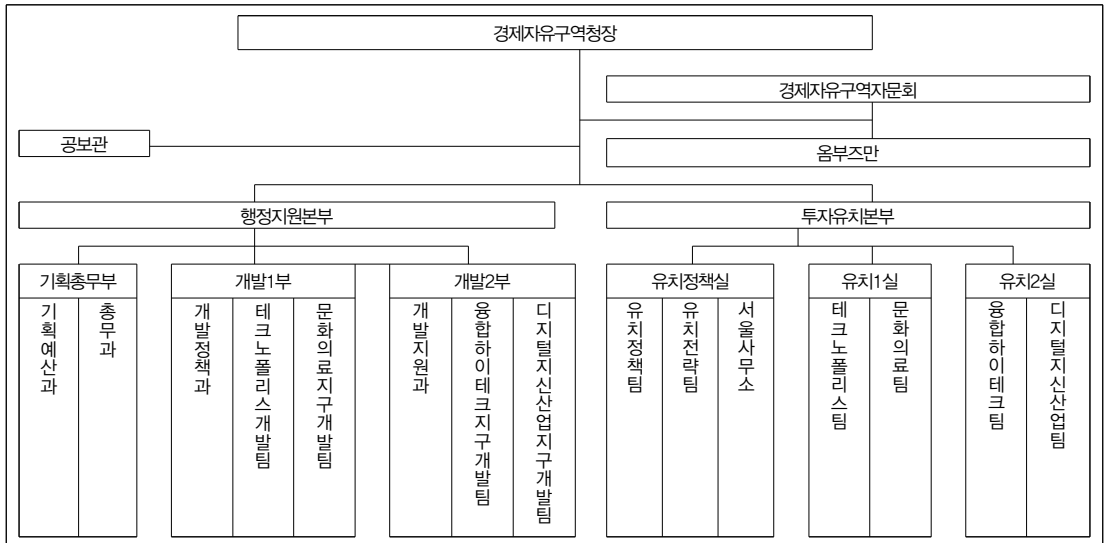
그러나, 앞선 조직개편에도 불구하고 기존 행정지원본부와 투자유치본부 2부였던 체제는 각 본부장을 대구시와 경상북도 출신 공무원으로 지정하게 되어 있어, 본부 내 소속지역이 상이한 직원들 간의 소통문제가 제기되어 왔다. 이에 대구경북경제자유구역청은 2015년 3월 대대적인 조직개편을 단행하였다. 가장 큰 변화로, 앞서 제기되었던 문제를 해결하기 위해 대구본부와 경북본부로 변경하였다. 이를 통해 동일 지역의 직원으로 이루어진 지역본부 내 의사소통을 원활하게 만들기 위한 기반을 마련하였다. 또한 일부 지구개발이 완료됨에 따라 사업시행자 및 입주기업들의 다양한 민원을 신속하고 유연적으로 대처하기 위해 민원과를 신설하였으며, 실질적 기능이 부재한 서울사무소를 폐지하였다(대구경북경제자유구역청, 2015; 헤럴드경제, 2015).

네트워크 도시 발전 측면에서 볼 때, 이와 같이 개발중심의 조직 운영 계획(2007)에서 투자유치 중심의 조직 운영(2012)을 거쳐 지역(광역시·도) 중심의 조직 운영(2015)은 대구경북경제자유구역만이 아니라 우리나라 경제자유구역의 행정 거버넌스의 한계를 드러낸다. 현실적으로 네트워크 도시 발전이라는 측면을 고려하지 않는다면, 이와 같은 조직 운영의 변화는 타당할 수 있다. 그러나 경제자유구역의 설립이 광역시·도 간, 광역시·도와 기초지자체 간 협력을 전제로 함을 고려할 때, 이와 같은 조직 변화는 초기 광역시와 도 간의 협력적 운영에 상대적으로 많은 어려운 문제점이 존재하고 있음을 의미한다.



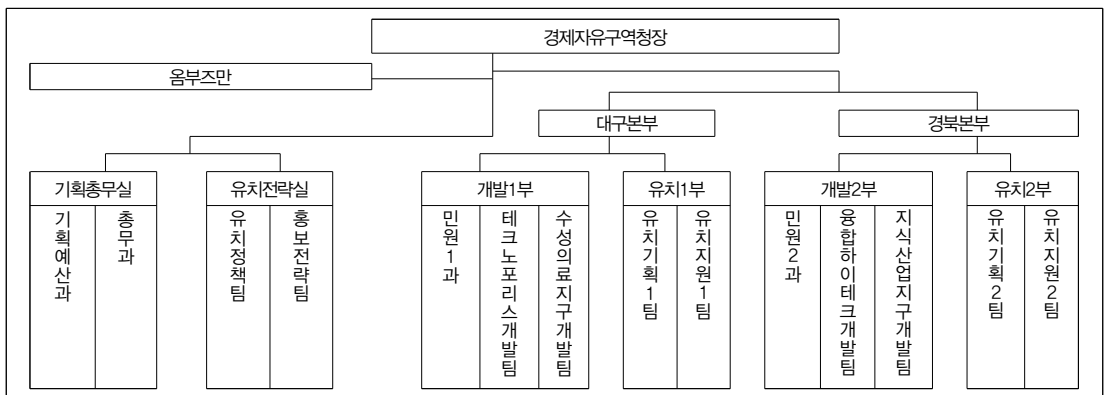
자료 : 대구경북연구원, 2007, 지식창조형 대구경북 경제자유구역 개발계획, 50.

그림 3. 대구경북경제자유구역청 행정 조직 (2007)



자료 : 대구경북경제자유구역청, 2008~2015, 대구경북경제자유구역청 내부 자료

그림 4. 대구경북경제자유구역청 행정 조직 (2012)



자료 : 대구경북경제자유구역청 홈페이지 <http://www.dgfez.go.kr/>

그림 5. 대구경북경제자유구역청 행정 조직 (2015)

4. 지정과 해제에 따른 거버넌스 특성 변화

초기 대구경북경제자유구역 개발계획에 따르면(대구경북발전연구원, 2007), 대구경북경제자유구역은 대구광역시, 경상북도 경산시, 영천시, 구미시, 포항시를 대상으로 11개의 지구개발, 총 39.55km²의 규모로 계획되었다. 그리고 이와 같은 11개의 지구를 각 지역별 특성에 따라 금호강 지식서비스벨리, 포항 R&BD 벨리와 지식기반 제조업 특화지역(낙동IT벨리, 영천부품소재벨리)으로 구분하였다(표 2).

그러나 2010년 7월, 산업통상자원부는 개발 실적이 부진하거나 중복지정된 경제자유구역의 지정 해제 작업을 위한 민간위원회를 구성하고 이에 대해 전국 6개 경제자유구역 35개 단위지구에 대해 재검토를 실시하였다. 이에 대한 결과로 대구경북경제자유구역의 성서 5차 첨단산업지구는 대구연구개발특구로 지정될 예정이어서 중복지정의 이유로 지정 해제되었다(문화일보, 2010). 이와 더불어, 경제자유구역이 최초로 지정(2003년)된 지 10년 이후인 2013년, 산업통상자원부는 제1차 경제자유구역 기본계획(2013)을 수립하면서 ‘선택과 집중’을 통한 경제자유구역 개발 활성화를 도모하였다. 이에 기존 투자지구들의 현황을 파악하고 개발진척이 없는 지구들에 대한 구조조정을 실시함에 따라, 2014년 8월 대구경북경제자유구역의 구미디지털산업지구와 대구국제문화산업지구가 지정 해제되었다.

결과적으로 2015년 기준, 총 면적 19.83km² 규모의 대구경북경제자유구역은 대구지역의 대구테크노폴리스, 신서첨단의료지구, 수성의료지구, 국제패션디자인지구, 경북지역의 영천첨단부품소재산업지구, 영천하이테크파크지구, 경산지식산업지구, 포항융합기술산업지구로 총 8개의 단위지구가 개발·운영 중이다.

대구경북경제자유구역의 단위지구별 특징은 다음과 같다(표 2). 먼저 대구광역시의 경우, 대구테크노폴리스지구는 7.26km²의 규모로 한국토지주택공사가 사업시행자이며, 자동차(부품), 기계메카트로닉스, IT 융·복합, 그린에너지 관련 산업으로 특화된 지구이다. 개발기간이 2015년까지로 대부분의 개발이 완료된 상태이다. 신서첨단의료지구

는 1.03km²의 규모로, 신약 및 첨단의료기기 개발을 목적으로 의료연구개발 및 지원기관이 주요 유치업종대상이다. 수성의료지구의 경우, 1.22km²의 규모이며 의료, IT, SW 등 지식기반서비스 산업을 특화하여 특화전문병원, 의료연계(국책)기관, 의료관광시설, 첨단 IT 기업이 주요 유치업종대상이다. 국제패션디자인지구는 1.18km²의 규모로, 대구의 주력산업인 섬유산업부문의 고부가가치창출을 위한 국제적 패션디자인 단지 조성, 패션 관련한 외국 전문대학을 유치하는 것이 목적이다. 이를 위해 패션 및 어패럴 산업, 미디어산업 관련 기업유치, 주거시설을 건립 중에 있다.

다음으로 경상북도의 경제자유구역 현황은 다음과 같다. 영천시의 경우, 주변의 경산, 포항, 울산, 구미의 국내 부품·소재 관련 집적지라는 입지를 활용한 두 개의 단위지구가 위치한다. 영천첨단부품소재산업지구는 1.46km²의 규모로 첨단 수송시스템 관련 고부가가치 핵심부품산업 클러스터를 형성하는 것이 지구개발의 목적이며, 이와 관련하여 금속기계자동차 부품 제조업, 메카트로닉스 기업을 유치하고자 한다. 또 하나의 지구인 영천하이테크파크지구는 2.30km² 규모의 지구로, 지능형자동차 부품단지, R&D 센터, 미래형 자동차 테마파크, 부품물류센터, 특성화대학을 유치하여 지능형자동차부품과 같은 첨단 메카트로닉스 중심의 산업단지를 조성하는 것이 목적이다. 경산시의 경우, 많은 대학교가 입지한 것을 활용하기 위해서 3.92km² 규모의 경산지식산업지구를 개발하며, 기계부품 특화, 그린부품소재, 첨단의료기기 및 메디컬 신소재 산업, 교육연구 관련 기관을 유치하여 교육연구 및 첨단산업이 융합된 첨단지식산업지구를 육성하고자 한다. 마지막으로 포항융합기술산업지구의 경우 연구중심대학인 포항공과대학, 포스코 중심의 동국제강·연합철강 등 비철산업의 중심인 포항시 내부에 위치하는 곳으로 이를 활용하여 1.46km²규모의 첨단기술개발 및 산업화를 위한 융합기술 R&BD 허브를 구축하는 것이 주된 목적이다.

그러나 앞서 언급했듯이, 2014년 산업통상자원부는 경제자유구역 1.0 시대('03~'12)를 돌아보고 2.0시대('13~'22)를 위한 제1차 경제자유구역 기본계획을 수립하면서 ‘선택과 집중’을 통한 경제자

표 2. 대구경북경제자유구역 단위지구변화

대구경북경제자유구역 단위지구 초기 계획(2008) : 11개 지구, 39.55km ²		대구경북경제자유구역 단위지구 현황(2015) : 8개 지구, 19.83km ²	
금호강 지식 서비스 벨리	대구테크노 플리스지구	대구지역	대구테크노 플리스지구
	수성의료지구		수성의료지구
	경산학원연구지구		신서첨단 의료지구
	대구혁신도시지구		국제패션 디자인지구
	국제문화산업지구 (*2014년 해제)		
	국제패션 디자인지구		
포항 R&BD 벨리	포항융합기술 산업지구	경북지역	경산지식 산업지구
	구미디지털 산업지구 (*2014년 해제)		포항융합기술 산업지구
성서4차 첨단산업지구 (성서IT산업지구) (*2010년 해제)			
영천하이테크 파크지구	영천하이테크파크지구		

자료: 대구경북연구원, 2007, 지식창조형 대구경북 경제자유구역 개발계획; 대구경북경제자유구역청, 2014, 대구경북경제자유구역 백서 (2008~2013); 대구경북경제자유구역청, 2015, 2015 대구경북경제자유구역 리플렛; 대구경북경제자유구역 내부자료, 대구경북경제자유구역청에서 필자제공

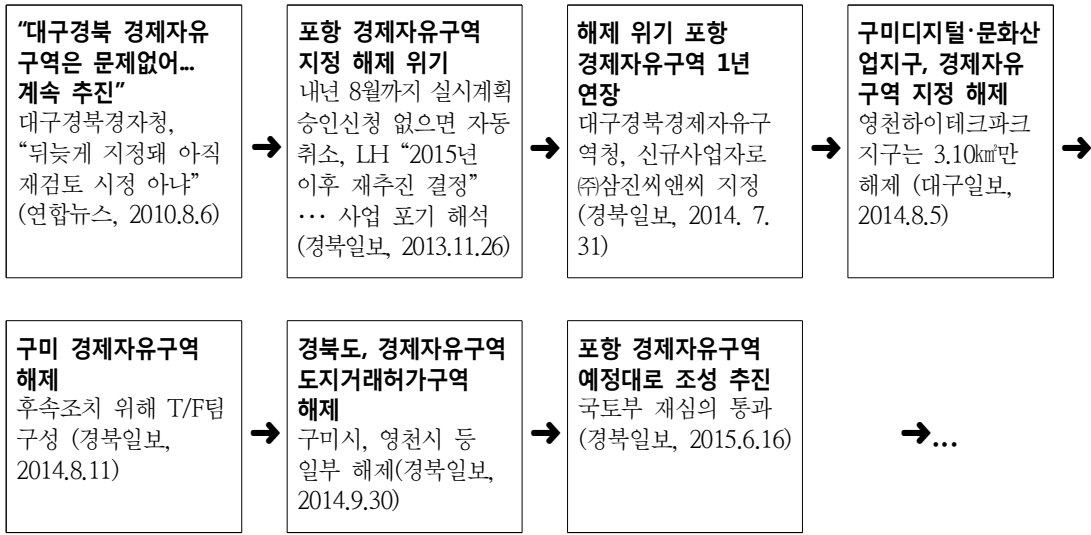


그림 6. 지정과 해제의 경로

유구역 개발 활성화를 도모하고자 하였다. 이 계획에 근거하여 2014년 8월 4일에 산업통상자원부는 대구경북경제자유구역의 11개의 단위 지구 중 성과가 부실한 구미디지털산업지구와 대구국제문화산업지구 지정 해제, 영천하이테크파크지구는 지정 면적을 축소하였다. 이를 포함하여 대구경북경제자유구역은 2015년 기준 2008년 초기 계획 대비 약 20km²의 규모에 달하는 면적이 축소되었다. 한 언론보도에 의하면,

구미디지털산업지구의 경우, 2009년 3월 한국수자원공사가 해당 지구의 사업시행자로 지정되었지만, 토지보상 단계조차 제대로 해결되지 못하고 결국, 정부가 제시한 기한 내에 실시계획 신청서를 제출하지 못하여 해제되었다. 대구국제문화산업지구의 경우, 사업시행자를 지정하는 데 있어 계속되는 논란이 제기되어 오면서 결국 개발의 첫 삽을 뜨지 못한 채로 지정해제되었다(연합뉴스, 2014.8.4.).

이와 같은 초기의 단위 지구 지정과 2014년 지구 지정 해제 과정은 계획 수립 당시 광역시도와 기초지자체의 개발 의욕과 토지 개발을 둘러싼 광역시·도, 기초지자체, 경제자유구역청, 개발사업시행자 간 이익 갈등을 반영하고 있다. 2010년부터 각종 언론에서 언급된 지구 지정 유지 또는 해

제와 관련된 기사들은 이러한 상황을 여실히 반영하고 있다(그림 6). 2010년까지 대구경북경제자유구역은 뒤늦게 지정됐다는 이유로 부실사업 검토나 지구지정 해제에서 벗어나 있다는 것이 중론이었다(연합뉴스, 2010). 그러나 그 동안 몇몇 단위 지구에 문제점이 누적되었음에도 불구하고, 2013년부터 최근까지 기사에는 이러한 경제자유구역 지정 유지와 해제를 두고 각 단위지구들은 운명을 달리해 왔다(그림 6). 이러한 지정 해체에 시달렸던 지역들은 개발사업시행자 문제와 전반적인 개발 실적 부진이 주요 원인이었다. 네트워크 도시발전의 관점에서 볼 때, 만약 도시 간 산업 또는 다른 기능들을 중심으로 강한 네트워크가 형성되었다면 특정 단위 지구가 경제자유구역으로 지정되기도 쉽지 않았을 뿐더러 지정이 해제되기도 쉽지 않았을 것이다. 앞서 언급했지만, 이와 같은 단면들은 대구경북경제자유구역의 단위 지구 발전방식이 도시 간 연결성에 초점을 두었다기 보다는 개별 단위 지구 중심의 성과지향형 거점개발 전략에 초점을 둔 한계이다.⁴⁾

5. 결론

이 연구는 서설적 차원에서 한국 경제자유구역이 지니는 ‘네트워크 도시’의 제도적 구성과 운영

의 한계를 대구경북경제자유구역을 사례로 고찰하였다. 한국의 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법·제도의 특성은 관련 주체들이 다층적이면서도 수직적 또는 수평적인 거버넌스를 구축하고 있는 것을 특징으로 하고 있다. 그러나 중앙정부-지방정부-시민단체 간 상당히 취약한 수평적 거버넌스를 형성하고 있으며, 중앙정부와 지방정부, 광역시·도와 기초지자체, 경제자유구역청 간 강한 행정적으로 수직적이고 위계적인 거버넌스를 구축하고 있다. 대구경북경제자유구역을 네트워크 도시 특성에서 살펴 볼 때, 계획단계에서 네트워크 도시의 특성을 반영했음에도 불구하고, 실행단계에서는 단위 지구별로 성과지향형 거점개발 전략을 취하고 있어서 계획과 실행 간 큰 차이를 보이고 있다. 특히, 대구경북경제자유구역청의 행정조직을 개발중심에서 투자중심을 거쳐 광역시·도 중심으로 개편한 점은 계획단계에서 제시한 네트워크 도시 전략으로서의 위상이 퇴색되고 지역주의로 회귀하고 있는 현실을 나타낸다. 이러한 특징은 지구 지정, 재지정, 해제를 둘러싼 단위 지구의 변경 과정에서 더욱 강하게 나타나면서 경제자유구역에 기초한 네트워크 도시의 구성과 운영의 한계를 보이고 있다.

이 연구는 다음과 같은 함의를 지니고 있다. 경제자유구역 정책은 ‘공식적인 법·제도적인 측면에서’ 다중적 스케일의 지리적 결합을 통해서 이루어지는 국가 및 지역 정책의 대표적인 사례라는 것이다. 이는 참여정부 당시 지역산업 클러스터 정책의 공간적 범위가 주로 기존 광역시도라는 행정구역내에서만 이루어졌던 사례와 대비된다. 둘째, 이 정책은 광역시도 간(또는 광역시도의 기초지자체 간) 협력이라는 법률적 전제를 중심으로 이루어지는 공간적 특성을 지니고 있기 때문에 도시 간 네트워크 거버넌스 구축이 필수적이라는 점이다. 이를 구현하기 위하여 각 경제자유구역 추진 주체로 ‘경제자유구역청’이라는 행정기구를 법률에 의거하여 설치·운영하고 있다. 필자는 이를 ‘네트워크 도시의 정부’라 정의하고자 한다. 그럼에도 불구하고, 수평적 협력에 기초한 네트워크 도시의 이념형적인 거버넌스 구축보다는 현실적으로 광역시·도-기초지자체-경제자유구역청 간 수직적·위계적 거버넌스에 기초하고 있다. 셋째, 경

제자유구역이 지닌 네트워크 도시 정부의 거버넌스 특징은 철저히 광역시도, 기초지자체의 장의 ‘정치를 위한 경제’나 ‘경제를 위한 정치’에 종속되는 정치경제적 개발주의 속성을 지니게 된다.

주

- 1) 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(2015)에 의하면, 경제자유구역이란 외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역을 말한다(제1조). 이 법의 목적은 ‘경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력 강화와 지역간의 균형발전을 도모함’에 있다(제2조 1항).
- 2) 1960년대 수출산업화 정책의 추진이후, 한국의 산업경쟁력의 근간은 현실적으로 기업이나 산업이 집적한 특정 지역에서 이루어져 왔지만, 성장의 혜택과 효과는 국가라는 공간규모에 초점을 두어 왔다.
- 3) 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우, 경제자유구역청장의 임명에는 어려움이 상존한다. 그 이유는 만약 광역시·도 간 합의가 제대로 이루어지지 않고, 청장이 임명된 경우에는 재임시 특정시나 도 중심의 행정 지휘체계를 갖게 될 수 있기 때문이다.
- 4) 필자의 이와 같은 주장은 네트워크 도시로의 발전이 반드시 필요하다는 규범적 지위에 기초하고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고, 이와 같은 주장을 하는 이유는 한국에서 도시 및 지역정책 계획의 대부분이 기획단계에서 프로젝트나 펀드를 유치하기 위한 방편으로 도시나 지역 간 연계를 강조하면서도, 실행 단계에서는 개별 도시나 지역의 성장에만 국한한 행정구역 단위의 발전 방식의 한계를 지적하고자 한다.

문헌

- 대구경북연구원, 2007, 지식창조형 대구경북 경제자유구역 개발계획.
- 대구경북경제자유구역청, 2008~2015, 내부자료.
- 대구경북경제자유구역청, 2015, 내부자료.
- 법제처, 2015, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법.
- 산업통상자원부, 2013, 제1차 경제자유구역 기본계획(안).
- 산업통상자원부, 2015, 경제자유구역입주사업체 실태조사 보고서.
- 송영일·최민아·김홍주·임주호, 2014, 네트워크 도시체계 구축을 통한 중소규모 도시개발 활성화

- 방안 연구, 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 정성훈, 2014, 영국의 근린생활권 계획과 공동체 파트너십 특성, 한국경제지리학회지, 17(4), 864-875.
- 지식경제부, 2008, 지식창조형 대구경북 경제자유구역 개발계획 승인서.
- 최병두, 2015, 협력적 거버넌스와 영남권 지역발전: 개념적 고찰, 2015년 하계 한국지역지리학회 학술대회 논문집, 33-44.
- 경북일보, 2012, 대구경북경제자유구역청 조직 개편, 2012.6.4.
- 경북일보, 2013, 포항 경제자유구역 지정 해제 위기, 2013.11.26.
- 경북일보, 2014, 해제 위기 포항 경제자유구역 1년 연장, 2014.07.31.
- 경북일보, 2014, 구미 경제자유구역 해제, 2014.08.11.
- 경북일보, 2014, 경북도, 경제자유구역 토지거래허가구역 해제, 2014.09.30.
- 경북일보, 2015, 포항 경제자유구역 예정대로 조성 추진, 2015.06.16.
- 대구일보, 2014, 구미디지털·문화산업지구, 경제자유구역 지정 해제, 2014.08.05.
- 문화일보, 2010, 대구경북 경제자유구역 성서 5차 지구 전부 해제, 2010.12.28.
- 아시아뉴스, 2012, 새만금 개발 속도낸다. 개발청 내년 신설, 2012.12.12.
- 연합뉴스, 2010, “대구경북 경제자유구역은 문제 없어, 계속 추진”, 2010.08.06.
- 연합뉴스, 2014, 대구경북경제자유구역 10개 지구 중 4개 부실, 2014.08.04.
- 헤럴드 경제, 2015, 대구경북경제자유구역청, 조직 개편 단행·‘현장민원실’ 운영, 2015.3.2.
- 경제자유구역기획단 <http://www.fez.go.kr/>
- 광양만권경제자유구역청 <http://www.gfez.go.kr/>
- 대구경북경제자유구역청 <http://www.dgfez.go.kr/>
- 동해안권경제자유구역청 <http://www.efez.go.kr/>
- 부산진해경제자유구역청 <http://www.bjfez.go.kr/>
- 새만금개발청 <http://www.saemangeum.go.kr/>
- 인천경제자유구역청 <http://www.ifez.go.kr/>
- 충북경제자유구역청 <http://www.cbfez.go.kr/>
- 황해경제자유구역청 <http://www.yesfez.go.kr/>
- 교신 : 정성훈, 200-701, 강원도 춘천시 강원대학길 1, 강원대학교 사범대학 지리교육과(이메일: shjung@kangwon.ac.kr, 전화: 033-250-6691)
- Correspondence : Sung-Hoon Jung, Department of Geography Education, College of Education, Kangwon National University, 1 Kangwon Univ. Road, Chuncheon City, Gangwon Province, 200-701, The Republic of Korea(E-mail: shjung@kangwon.ac.kr, Tel: +82-33-250-6691)
- (접수: 2015.08.01, 수정: 2015.08.18, 채택: 2015.08.20)