

인천도시공사의 경영위기 극복과 뉴노멀시대의 역할

김 청 우*
 최 정 철**
 박 기 찬***
 이 승 우****

인천도시공사는 2003년 창립 이래 도시공간 재창조로 시민의 주거안정과 행복실현을 위한 도전과 응전의 과정에서 숱한 역사의 발자취를 남겨왔다. 인천도시공사는 설립 직후 서창지구택지개발사업과 송도국제도시 및 논현동 웰카운티 아파트사업, 연희동 헤드림 국민임대 아파트 사업을 성공적으로 마무리 하였으며, 조직 확장과 자기자본 확충, 공사채 발행능력 제고 등 자금조달 능력 확대를 통하여 검단신도시와 영종하늘도시 택지개발사업, 검단일반산업단지 조성사업 등 본격적인 도시 공간 재창조 사업을 주도하고 있다. 그러나 검단신도시와 영종하늘도시 택지개발사업 등 많은 사업들이 토지보상 이후 조성단계에서 2008년의 글로벌 금융위기 등 대내외적으로 도전적인 상황에 직면하여 적지 않은 시간 동안 어려움을 겪어야 했다. 즉 사업이 지체되거나 축소되고 사업성마저 떨어지면서 공사채 발행에 어려움을 겪는 등 재정적 위기가 지속되었다. 2014년도에는 부채규모는 8조 981억 원까지 치솟으면서 인천광역시의 개발사업 전체가 정체를 겪었다. 특히 부채의 절반 이상을 차지하는 영종하늘도시 개발, 검단신도시 개발 등의 지연은 어려움을 가중시켰다. 중앙정부로부터 경영개선명령도 받았다. 이에 대응하여 인천도시공사는 3차례의 사업구조조정과 인천광역시의 현금 및 현물 출자, 2011년말 인천관광공사와의 통폐합 추진 등을 거쳐 설립 18년 만에 인구 300만 명의 거대도시 인천의 골격을 세웠다는 평가를 받을 만큼 큰 성과를 일궈냈다. 한때 지방재정 악화의 주범으로 꼽히기도 했으나 20조원이 넘는 사업비를 투자하면서 인천지역의 주택공급과 복지향상을 주도하고 있다. 송도국제도시를 비롯한 신도시 건설과 함께 원도심 발전이 중시되는 인천의 균형적 발전을 위한 인천도시공사의 역할은 더욱 부각된다. 즉 원도심과 신도시가 함께 성장 및 상생할 수 있는 도시재생과 신규 사업 추진에 초점을 둔 '도시재생·주거복지 리더 공기업, 인천도시공사'라는 기치 하에 '원도심과 신도시가 함께 성장하는 상생특별시, 인천' 건설의 선도자이자 공공개발자(developer)로서 그 위상을 공고히 하고 있다. 본 연구는 "주체, 환경, 자원 등 세가지 요소가 결합된 메커니즘에 의해 기업의 성과 및 지속가능성이 결정된다"는 SER-M 패러다임을 활용하여 실증사례를 중심으로 살펴보았다. 연구결과, 2003년 출범한 인천도시공사는 2008년 글로벌 금융위기로 초래된 경영위기를 진보진영 시장과 보수진영 시장의 변경에도 불구하고, 원도심과 신도시가 함께 성장하는 도시를 건설하기 위한 주체 집단의 일관된 노력과 중앙정부 및 LH한국토지주택공사와의 협업 메커니즘 구축으로 재정의 안정성 확보와 지역발전의 공헌이라는 사명을 성공적으로 추진해오고 있는 것으로 나타났다.

주제어: 인천도시공사, 도시개발, 경영위기극복, 외국인직접투자(FDI), SER-M

논문접수일: 2020. 12. 09. 1차 수정본 접수일: 2021. 01. 12. 게재확정일: 2021. 01. 13.

* 인천일보 경제부장, 물류학 박사(chingw@incheonilbo.com), 제1저자

** 인하대학교 교수, 인천국제공항공사 사외이사(215213@inha.ac.kr), 교신저자

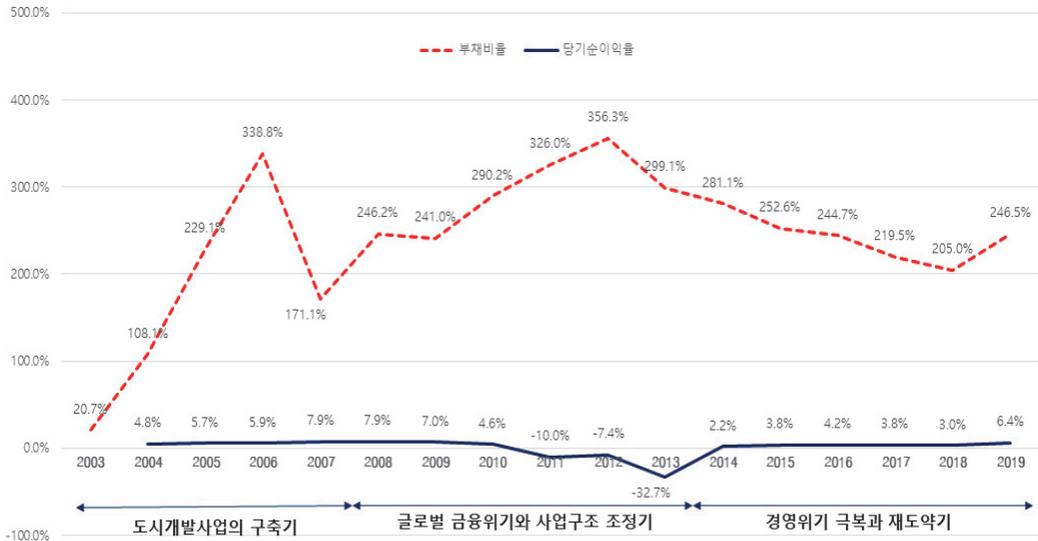
*** 인하대학교 교수, 지속경영학회 회장(kichan@inha.ac.kr), 공동저자

**** 인천도시공사 사장(light@ih.co.kr), 공동저자

1. 연구의 목적 및 문제제기

인천도시공사를 비롯한 지방공기업은 공공 서비스 수요가 다양하게 증가함에 따라 공공 서비스의 효율적 공급을 위해 설립 및 확대되어 왔으며 지역사회에서 중요한 역할을 수행하고 있다(강나은, 김찬동, 2020). 2003년 설립된 인천도시공사는 인천의 지역특성에 맞춰 공익과 수익의 균형과 조화를 이룬 도시디자이너이자 도시개발자로서 종합적 도시개발 사업을 추진하고 있다. 특히 1990년말 IMF 금융위기 여파와 부동산 경기침체에도 설립 초부터 인천경제자유구역(IFEZ) 개발과 택지개발사업, 산업단지 조성, 원도심 재생사업 등 도시공간 재창조로 시민

의 주거안정과 행복실현을 위한 사업을 주도해 왔다. 이 같은 노력의 결과는 인구 300만명 인천이 국제적 도시로 평가받는 성과로 나타나고 있다(최희석, 2019; 인천도시공사, 2020).¹⁾ 하지만 <그림 1>에서 보듯이 2008년 글로벌 금융위기 이후 대규모 개발 사업이 지체됨에 따라 토지보상 등 과도한 선투자로 극심한 채무압박에 시달리며 인천도시공사는 2012년까지 인천광역시 재정위기의 주범으로 꼽히기도 하였다(김재영, 2012).²⁾ 중앙정부에서는 2010년 선진화 방안의 실효성을 확보하기 위해 개선명령 미이행 또는 이행 부진기관에 대한 특별감사 실시, 공사채 발행 승인 불허, 경영평가 감점 및 성과급 미지급 등의 제재조치까지 내렸었다(김서용·김선희, 2019; 강나은·김찬동, 2020).³⁾



<그림 1> 인천도시공사의 부채비율과 당기순이익률 추이

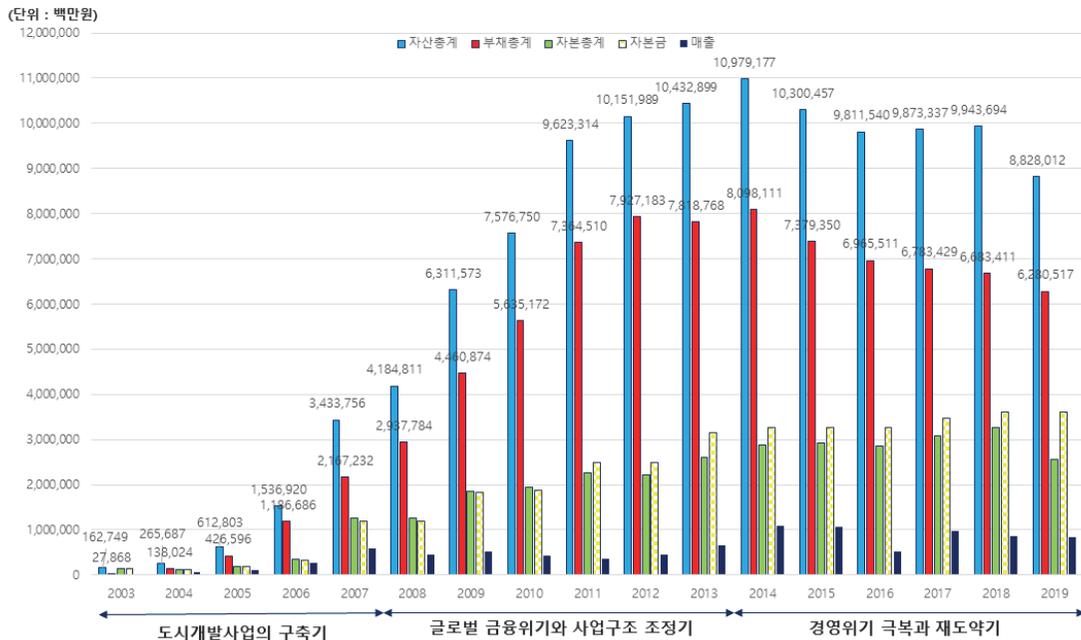
- 1) 서창지구택지개발과 영종국제도시 조성, 검단신도시 개발 등 대규모 택지개발 사업과 주택공급 사업을 비롯한 산업단지 조성과 원도심 부흥 등 지역균형발전에 주도적인 역할을 하고 있다.
- 2) 검단신도시 등의 개발사업에서 토지보상 등 선 투자가 진행될 상황에서 경영위기에 직면하여 공사채 발행에 어려움을 겪는 등 재정적 어려움에 직면하여야 했다. 인천도시공사는 한 때 부채규모가 8조원을 넘으면서 인천광역시의 개발사업 전체가 정체기를 맞았고 중앙정부로부터 경영개선명령을 받아야 했다.
- 3) 2013년 이전까지 중앙정부가 지방공사채 발행 한도를 순자산의 600%까지 허용함에 따라 지역 공기업들이 사업을 무리하게 추진하는 경우가 발생하였다.

본 사례의 분석대상 기간은 지방정부의 정책 및 환경 변화를 기준으로 ① 도시개발사업의 구축기(2003~2007), ② 글로벌 금융위기와 사업구조 조정기(2008~2013), ③ 경영위기 극복과 재도약기(2014~2019)로 구분하여 경영위기 극복과정 및 사업추진 전략의 변화에 대하여 살펴보고자 하였다. 이는 다음 <그림 2>를 통하여 명확히 알 수 있다.

연구의 목적과 초점은 다음과 같은 논점에 두었다. 첫째, 인천도시공사가 2008년 이후 직면했던 재정적 어려움, 즉 채무압박을 어떻게 극복하였는지를 살펴보고자 하였다. 둘째, 이후 안정된 경영체제로 전환하면서 인구 300만 인천광역시의 뼈대를 세웠다는 평가를 받게 된 과정을 주요 기간별로 나누어 분석하였다. 셋째, 1995년 지방자치단체장 직선제 도입 이후 광범위하게 확산된 지방공기업들이 2008년 글로벌 금융위기에 어떻게 대응해왔는지를 검토하기 위하여, 우선 인천도시공사의 대응 성과사례를

평가하였다. 사례분석을 위한 기본 틀로서는 특히 채무압박에 시달리던 인천도시공사가 인천광역시와 함께 재정적 어려움을 극복하고 지역사회를 선도하는 지방공기업으로 거듭나기까지의 경쟁력 제고와 운영 메커니즘 특성을 분석하는데 유용한 SER-M 모델(조동성, 1997; Park, 2015)을 적용하였다. SER-M 모델에서 우선 강조하는 사항은 경영성과에 영향을 미치는 중요한 요인으로는 주체기반 관점(Barnard, 1938)에서 출발하여 환경기반 관점(Porter, 1980), 자원기반 관점(Wernerfelt, 1984; Barney, 1991)의 순서로 발전해 왔다는 것이다(조동성, 2006).

여기에서 기업의 전략을 수립하고 실행하는 것이 주체(S; subject)이다. 즉 주체기반 관점에서는 경영성과에 핵심적인 영향을 미치는 요인은 최고 의사결정자(Hambrick and Mason, 1984; Westley and Mintzberg, 1989)로서 최고경영자는 기업의 비전



<그림 2> 인천도시공사의 자산, 부채, 자본, 자본금, 매출 추이

수립 및 동기부여에도 영향을 미쳐 기업의 성장을 촉진하는 역할을 수행한다(Westley and Mintzberg, 1989)는 것이다. Morrison et al.(2003)은 인적 요소가 기업이 성장하기 위한 요소로 가장 중요하다고 주장하였다.

기업이 속해 있는 산업의 구조적인 특성이나 경쟁 상황 발전단계 등과 같은 환경(E: Environment) 요인은 주체가 속한 조직을 둘러싼 외부 조건이다. 기업은 환경변화에 맞춰 내외부 자원을 활용하며 육성, 성장한다. 환경 기반 관점에서는 기업을 둘러싼 환경적 요인들이 기업 성장에 영향을 주는 핵심 요소로 중요시 된다. 산업구조를 변화시키는 기업이 경쟁우위를 선점할 수 있다고 주장하였다(Porter, 1991). 특히 건설업의 경우 환경적 요인의 영향이 매우 크게 마련인데, 인천도시공사 역시 1997년 외환위기로 촉발된 경기변동 등 다양한 환경변화를 겪으며 성장해 왔다(김민섭 외, 2011).

기업이 보유하고 있는 혹은 활용할 수 있는 자원(R: Resource)은 경쟁자가 갖지 못한 독특한 무기, 즉 핵심역량이 없다면 성과를 내기 어렵다는 점을 강조한 변수이다. 자원기반 관점에서는 기업이 경영활동을 할 때 필요한 유 무형의 자원이 경영성과에 영향을 미치는 가장 중요한 요소로 본다. 특히, 기존의 유형적 자원인 토지, 자본, 인력 이외에도 기술력, 특허, 지식, 노하우 등 무형적 자원이 포함된다. Bakar et al.(2011)는 건설사의 성장에 영향을 주는 요소로 자본조달능력, 현금흐름, 기술적 전문성, 효율적인 경영을 핵심으로 보았다.

SER-M 모델은 이처럼 메커니즘기반 관점으로 주체기반 관점, 환경기반 관점, 자원기반 관점 등 기존의 주요 관점을 통합하는 모델로서 특정 관점을 취

하는 것이 아니라, 각 관점과 요인들 간의 상호작용 과정에서 기업의 경쟁우위와 성장요인을 파악할 수 있다고 주장한다(조동성, 정진섭, 2004). 즉 어떤 결과가 나타나기 위해서는 ‘주체’(S)가 주어진 ‘환경’(E)속에서 가지고 있는 ‘자원’(R)을 이용하는 독특한 ‘메커니즘’(M)이 필요하다는 것이다(조동성, 2006).

본 연구에서는 SER-M 모델을 통해 개발주체로서 인천광역시 및 인천도시공사사장(S), 인천의 도시개발 및 투자유치 환경(E), 핵심역량으로서 자원역량(R), 도시개발사업 메커니즘(M) 등으로 구분하여 구축기, 경영위기와 구조조정, 경영위기 극복 및 재도약 과정을 구분하여 살펴보고, 종합 및 시사점 제안을 통해 유기적 연관성을 고찰하고자 한다.

II. 인천도시공사의 출발

2.1 설립배경

<그림 3>에서 보듯이 각 지역별로 대부분 직할시 체제 또는 지방자치단체장 직선제가 도입되고 초대 민선시장 하에서 도시공사를 설립하였으나, 인천광역시 1995년 광역시 전환과 지방자치단체장 직선제가 도입되고 8년이 경과한 민선 3기시장 하인 2003년에 도시개발공사를 설립하였다.⁴⁾ 인천광역시가 인천광역시도시개발공사를 설립한 것은 도시개발을 전담하는 지방공기업이 필요했고, 개발이익을 지역에 투입하기 위해서였다. 2003년 2월 당시 안상수 인천광역시장은 ‘인천광역시도시개발공사 설립 및 운영에 관한 조례안’ 제안 이유에서 “동북아 중심

4) 「지방공기업법」은 제1조에서 ‘지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민복리의 증진에 이바지함’을 지방공기업의 목적으로 하고 있으며 제49조 ①항에서 주택사업, 토지 개발사업 등을 효율적으로 수행하기 위해 지방자치단체는 필요한 경우 지방공사를 설립할 수 있도록 하였다. 1969년 「지방공기업법」 제정 이후 전국 지방 도시개발 공기업들은 양적 성장을 지속하여 2017년 결산 기준 약 54조 9,096억 원의 자산 보유와 20조 7,122억 원의 자본 규모에 이르렀다.

서울특별시청	인천광역시청	경기도청	세종특별자치시	대전광역시청	충청북도청	충청남도청	광주광역시청	전라남도청	전라북도청	대구광역시청	경상북도청	부산광역시청	울산광역시청	경상남도청	강원도청	제주특별자치도청
서울주택도시공사 19 89	인천도시공사 20 03	경기도시공사 19 97		대전도시공사 19 93	충북개발공사 20 05	충청남도개발공사 20 07	광주광역시도시공사 19 99	전남개발공사 20 04	전북개발공사 19 98	대구도시공사 19 88	경상북도개발공사 19 97	부산도시공사 19 91	울산도시공사 20 07	경남개발공사 19 97	강원도개발공사 19 97	제주특별자치도개발공사 19 95

〈그림 3〉 광역지방정부 산하 도시개발공사 설립 현황 /연구자 재작성

도시를 건인하는 인천의 지역 특성과 개발 수요에 능동적으로 대처하고, 각종 개발사업을 통해 발생하는 개발이익을 활용하여 도시 기반 시설 확충 등 시민 삶의 질 향상을 도모하며, 국제적인 품질도시를 건설하기 위한 지방공사 설립의 필요성이 제기된다”고 밝혔다.⁵⁾

인천도시공사의 출범으로 인천광역시는 지역의 발전전략을 큰 틀에서 기획·조정하는 역할을 수행하며 동북아 중심도시로의 성장을 목표로 하게 되었다. 인천도시공사는 우선적으로 인천광역시가 계획하고 추진해 온 여러 가지 공영개발사업을 차질 없이 진행하는 역할에 역점을 두었다. 이후 2011년 12월에 인천관광공사를 흡수합병하면서 인천광역시 도시개발공사는 인천도시공사로 사명을 변경하였다(정창훈, 2015).⁶⁾

2.2 대내외 사업환경

IMF 금융위기 여파가 지속되고 있는 상황에서 2003년에는 세계적으로는 미국·이라크 전쟁, 사스(SARS, 중증급성호흡기증후군)의 전 세계적인 확산, 국내경제는 내수 침체가 발목을 잡고 있었다. 인천도시공사는 어려운 경제상황 속에서 출범했으나, 2003년 8월에 인천광역시 송도·청라·영종지구가 외국자본유치를 통한 국난극복차원에서 인천경제자유구역(Incheon Free Economic Zone: IFEZ)으로 지정됨으로써 인천도시공사의 사업영역 확장 전망을 밝게 해 주었다. 당시 인천광역시는 ‘2020년 인천도시기본계획(2000~2020)’을 추진하면서 도시발전의 목표와 전략적 초점을 ‘21세기 동북아 물류중심, 경제자유도시 인천’에 맞췄다. 이에 입각해

5) 이 같은 필요에 의해 인천도시공사는 2002년 10월 설립 준비에 들어갔다. 2003년 1월 한국자치경영평가원을 통한 ‘공사 설립타당성 검토 용역’을 실시하였고, 공사 설립 조례는 2003년 3월31일 공포되었다. 5월23일 임기 3년의 김용학 초대 사장이 취임하고 다음날 1실·4부·17팀 정원 88명에 현원 40명(임원 1명, 사무직·기술직 39명) 규모로 공무원과 민간 부분 전문 경력자를 채용하여 본격적인 업무에 들어갔다. 설립자본금은 전액 인천광역시 출자로 수권자본금 4,500억 원에 납입자본금 54억 원이었다. 설립 목적은 8월에 제정된 「정관」 제1조에서 ‘도시개발사업을 통한 시민의 주거생활 안정과 복지 향상 및 지역사회 발전에 이바지함’으로 명확히 하였다. 즉, 인천의 지역 특성에 맞춰 공익과 수익의 균형·조화를 이룬 종합적인 도시개발사업을 추진·시행하는 것이 설립 취지였다.

6) 광역지방정부의 경우, 대구직할시가 1988년에 대구직할시토지주택개발공사(2008년 대구도시공사로 사명 변경) 설립, 서울특별시는 1989년에 서울특별시도시개발공사(2016년 서울주택도시공사로 사명 변경) 설립, 부산직할시가 1991년에 부산도시개발공사(2006년 부산도시공사로 사명 변경) 설립, 광주직할시가 1993년에 도시개발공사(1999년 도시개발공사와 시설관리공단 통합한 광주도시공사 발족) 설립, 대전직할시도 1993년에 한발개발공사(1997년 대전광역시도시개발공사로 사명 변경, 2009년 대전도시공사로 사명 변경)를 설립하였다.

‘국제 비즈니스·금융·첨단지식산업중심도시, 동북아 국제물류중심도시, 국제 해양관광·문화·역사도시, 도시재생 및 친환경적인 정주도시’를 지향해 나갔다(이재욱 외, 2004).

2.3 사업의 전개

인천도시공사의 출범으로 인천광역시는 지역의 발전전략을 큰 틀에서 기획·조정하는 역할을 수행하며 동북아 중심도시로의 성장을 목표로 하게 되었으며, 인천도시공사는 인천광역시가 계획하고 추진해 온 여러 공영 개발사업을 차질 없이 진행하는 역할에 역점을 두었다. 인천도시공사는 2003년 설립 직후 시작한 서창지구 택지개발 사업, 송도국제도시 웰카운티 아파트사업과 남동구 논현동 웰카운티 아파트사업, 연희헤드림 국민임대 아파트 사업을 성공적으로 마무리 짓고 조직 확장과 자기자본 확충 및 공사채 발행 능력 제고 등 자금 조달 능력의 확대를 통해 검단신도시와 영종하늘도시 택지개발사업, 미단시티조성사업, 도화지구 도시개발사업, 검단일반산업단지 조성사업, 구월지구 보금자리 주택사업, 경서 국민임대주택 사업 등 본격적인 도시 공간 재창조 사업에 발을 들여 놓았다. 인천경제자유구역 내 운북복합레저단지(현 미단시티) 국제공모사업에서 화상그룹인 리포그룹으로부터 대규모 외자 유치에 성공하며 공공PF 사업의 모범적 사례로 세간의 주목을 받기도 하였다.

III. 도시개발사업의 구축 (2003-2007)

2004년 3월에는 인천도시공사가 추진할 신규 사업의 범위가 확정되었다. 총 24건에 추정사업비는 14조 8,324억원 규모였다. 인천도시공사는 인천광

역시와의 협의를 거쳐 인천경제자유구역 개발 참여 확대, 신도시 개발사업 추진, 인천국제공항 주변지역 개발, 용유·무의지역 국제관광단지 조성사업 추진 등 공격적으로 경영목표를 설정하고 ‘불확실성을 넘어 도약을 이루기 위한 돌파경영’을 지향해 나갔다.

3.1 도시개발사업 추진 주체(S)

2002년 7월 민선 3기 인천광역시장으로 취임한 안상수 시장은 인천도시공사 설립을 주도하고 2003년 인천경제자유구역 지정, 2006년 4월 민선 4기로 재선되면서 도시개발사업 구축을 주도하였다. 한국토지공사(현 LH한국토지주택공사) 택지사업본부장을 역임할 때 전국의 개발업무를 총괄했던 김용학 초대 사장은 2003년 5월에 취임하였으며, 취임사를 통해 ‘국토에 대한 개발·보존의 조화를 기하여 삶의 질을 높일 수 있는 인천광역시의 재건 대안을 제시하고, 내실 있는 백년대계의 안목에서 지역을 개발·관리하겠다’는 포부를 펼쳤다. 2005년 8월에는 행정자치부(현 행정안전부)와 인천광역시 등에서 공직 생활을 했던 박인규 제2대 사장이 취임하였으며, 인천광역시와 인천도시공사의 소통 강화를 기반으로 도시개발사업을 추진하였다.

3.2 부동산시장 등 사업 환경(E)

2004년 1월 제정된 「국가균형발전특별법」이 4월부터 시행에 들어가면서 각 광역지방정부는 자율적으로 수립하는 지역발전계획의 타당성과 추진력이 지역의 미래를 좌우하게끔 되었다. 이는 인천도시공사가 인천 발전의 선도기관으로서 사업 영역이 더욱 확대될 수 있는 기회였다. 2004~2005년 당시 전국의 공동주택 분양률이 30% 미만에 머무는 극심한 불경기로 인천의 경우 대규모 미분양을 안고 있는 상황이었으며, 2005년 서민 주거 안정과 부동산

투기 억제를 위한 부동산제도 개혁 방안(8·31 부동산 정책) 발표 이후 분양환경은 급속히 냉각된 상태였다. 그러나 IMF 금융위기 극복을 위하여 외국 자본유치(FDI) 차원에서 추진된 경제자유구역 정책에 의거하여 2003년 8월에 인천광역시 송도·청라·영종지구가 인천경제자유구역(IFEZ)으로 지정됨으로써 사업추진 주체로서 인천도시공사의 역할이 부각되었다(김준우, 안영진, 2006).

3.3 내부 경영혁신(R)

인천도시공사는 2003년 창립과 함께 경영목표를 ‘자립경영 기반 구축의 해’로 하였고, 2004년 문화경영 선포와 더불어 경영목표를 ‘자립경영 기반 구축, 개발 가능한 사업 확대 촉진, 환경·문화경영체제 구축, 공익사업에의 주도적 참여’로 설정하였다. 2005년의 경영관리 목표는 ‘경영혁신을 통한 우량 공기업 달성’에 두고, 경영혁신의 목표는 ‘고객만족과 성과주의 조직문화 구축’이었다. 2004년 환경경영의 원년으로 삼아 국제 수준에 맞는 환경지수 달성을 지향하며 3월 ‘환경경영선포식’을, 4월에는 ‘문화경영 선포식’을 각각 열었다. 이 같은 노력으로 설립 2년만인 2005년 7월 한국경제신문사가 주최하는 ‘제2회 친환경경영대상’에서 공공·지방공기업부문 대상을 수상하였다. 2006년에도 변화와 혁신이 생존의 필수 조건으로 인식되었다. 즉 내·외부 경영환경 급변에 대처하기 위하여 인천도시공사는 ‘성장과 안정을 추구하는 사업기반 구축, 인천도시개발 공기업(IUDC)형 조직문화 창출, 변화를 주도하는 경영혁신, 고객감동을 통한 진정한 공기업 실현’을 경영목표로 세웠다. 지식경영으로 내부 핵심역량 강화, 균형성과관리(BSC: Balanced Score Card) 시스템 도입을 통한 조직능력 향상, 혁신과제 발굴 및 개선의 상시화를 실천전략으로 추진하였다. 특히 2006년 성과에 따른 보상체계를 연계한 BSC 시스

템 도입은 경영합리화로 경쟁력을 강화해 가는 핵심 수단이 되었다.

3.4 적극적 사업 참여(M)

인천도시공사는 2003년부터 주택 건설이나 택지 개발 등 이관받을 사업에 대하여 인천광역시와 심도 있는 협의를 통하여 2004년 3월 인천도시공사가 추진할 신규사업의 범위를 확정하였다. 총 24건에 추정사업비는 14조 8,324억원 규모였다. 인천도시공사는 IFEZ 개발 참여 확대, 신도시 개발사업 추진, 인천국제공항 주변지역 개발, 용유·무의지역 국제관광단지 조성사업 추진 등의 사업을 시작하였다. 2007년도 인천도시공사의 예산 규모는 2조 6,370억원으로 2006년 1조 3,115억원에 비해 2배로 증가하였다. 이는 사업추진을 본격화한 2005년도 예산 4,846억원에 비하면 무려 444%나 증가한 수준이다. 이처럼 설립 이후 단기간에 사업예산이 2.6조 원에 이르게 된 것은 2006년 12월부터 보상에 착수한 영종지구 택지개발을 비롯한 개발 사업이 본격적으로 추진되었기 때문이다. 사업예산으로는 영종지구 택지개발이 1조 698억원으로 가장 많았고, 송도 웰카운티 건설 2,981억원, 인천대학교 이전사업 1,597억원, 검단일반산업단지 999억원 등 대규모 사업비 위주였다.

3.4.1 대규모 단지 개발 사업

- 남동구 서창지구 택지개발

서창지구 택지개발은 인천도시공사 창립 후 첫 번째 사업이었다. 1995년 인천광역시에서 택지개발 예정지구로 지정되었으나 속도를 내지 못하고 있던 사업이었는데 2003년 6월 인천도시공사로 사업 시행자가 변경된 뒤 본격 개발에 들어가 12월 착공에 이르렀다. 이 사업은 남동구 서창동 179-1번지 일원

사업면적 5만 495㎡에 186억원을 투입하여 택지를 개발해 인천시민의 주택난 해소를 위한 택지와 주택 공급에 기여하고, 주변 지형을 활용한 환경친화적 주거단지 조성을 목표로 하였으며, 2004년 10월 실시계획(변경) 및 지구단위계획(변경) 승인 후 12월 택지 공급을 시작하였다.

• 용유·무의 국제 관광단지 조성사업

인천광역시 용유·무의관광단지 개발을 촉진하기 위하여 2005년 6월 중구 을왕·덕교동 일대 1·2단계 사업지역 공시지가 기준 278억원의 시유지 343,473㎡를 인천도시공사에 출자하였다. 용유·무의도 관광단지 개발사업은 인천국제공항과 용유·무의도를 연계해 국제적인 종합리조트를 조성하는 프로젝트다.

• 인천경제자유구역 영종국제도시 운북복합레저단지(현 미단시티)

2005년 인천도시공사는 운북지구 서측 일원 888,298㎡ 지역을 자체 사업지구로 정해 이주자 택지 공급, 외국인학교 유치, 주택사업을 수행하기로 결정하고, 동측 일원 1,841,049㎡ 지역은 국제공모 구역으로 통하여 2007년 3월 최초 자본금 718억원의 합작회사 리포인천개발주식회사(Lippo Incheon Development Corporation)가 설립되었다.⁷⁾ 이 중 최대주주인 리포는 344억원을 출자하여 47.9%의 지분율을 갖고, 인천도시공사는 66억원 출자로 9.2%의 지분율을 확보했다. 리포그룹과 인천도시공사를 포함한 출자자에는 GS건설, 포스코건설, 우리은행, 외환은행 등 모두 11개 회사가 참여하였다.

리포인천개발(주) 출범으로 외자를 유치하며, 국제 수준의 복합레저단지 조성사업이 활기를 띠게 되었다. 6월에는 인천도시공사가 리포인천개발(주)에 공모 구역 1,841,049㎡를 일괄 매각하는 토지공급계약을 체결했다. 이후 운북복합레저단지 조성사업은 2008년 9월 기반시설 공사를 착공하였다(목동훈, 2018).

• 인천경제자유구역 영종국제도시 영종하늘도시 영종하늘도시 개발사업은 인천광역시 중구 운서·운남·운북·중산동 일원의 19.3km²를 자족형 복합국제도시 건설, 인천국제공항과 연계한 고부가가치 항공 물류 및 산업용지 조성을 목적으로 하는 사업이다. 영종하늘도시는 수용인구 12만명(약 4만 5,000세대)을 목표로 판교신도시(9.2km², 인구 9만명)나 일산신도시(15.7km², 인구 28만명) 보다 큰 규모로 개발하는 계획으로 인천광역시와 인천도시공사, LH한국토지주택공사는 2004년 5월 사업기본협약을 체결하고, 6월 인천도시공사와 LH가 각각 30%, 70%의 지분을 가지고 공동 시행에 들어갔다.⁸⁾

• 서구 검단신도시

인천광역시는 검단 지역 기반 시설을 확충하고 그 개발이익을 2014년 인천아시안게임 주경기장 건설 비로 사용하기 위해 2006년 6월 건설교통부에 18,120,000㎡ 규모의 검단신도시를 제안하였다. 검단신도시는 1지구 11,180,000㎡와 2지구 6,940,000㎡로 분리돼 2007년 6월 1지구가 우선 신도시로 지정됐다. 2008년 9월 한국토지공사와 한국주택공사가 LH한국토지주택공사로 통합을 확정된 뒤, 50% 지분으로 참여하였다. 검단신도시는 서구 마전동 외

7) 운북복합레저단지 조성사업은 인천광역시 중구 운북동 326번지 일원의 2,713,000㎡의 사업면적에 계획인구 1만 3,734명(5,386가구), 사업비 1조 417억원이 소요되는 관광·레저·주거·상업·문화가 어우러진 세계적 수준의 복합레저단지를 건설하는 대규모 개발사업이다.

8) 총 면적의 30%인 5,730,000㎡에 대해 2020년 12월까지 진행하는 사업으로 2007년 12월 토지보상을 마무리했다. 사업지구의 최초 분양은 2007년 4월 공동주택용지 60㎡ 이하 4필지, 60~85㎡ 7필지, 85㎡ 초과 6필지 등 모두 17필지 약 919,000㎡에 대해 진행됐다.

4개 동(당하·원당·불노·대곡동) 일원이며 면적은 18,120,000㎡에 달했다. 사업 기간은 2009년 2월 부터 2016년 12월로 예정했으며, 추정사업비 13조 7,343억원에 주택 9만 2,000호와 인구 23만명을 목표로 했다(전병윤, 2013).⁹⁾

3.4.2 송도웰카운티 등 주택사업

인천도시공사는 출범 첫해인 2003년부터 인천경제자유구역 송도국제도시 4공구 아파트, 논현동 아파트, 연희국민임대아파트 건설사업, 임대주택 관리 등 주택공급사업을 진행하였다.

- 인천경제자유구역 송도웰카운티

송도국제도시 4공구 일원 263,969㎡ 부지의 2,758세대 규모인 송도웰카운티 아파트 건설공사는 1단지 980세대, 2단지 798세대, 3단지 515세대, 4단지 465세대로 사업비 약 2,500억 원이 소요되는 대규모 사업이었다. 송도국제도시의 품격을 높이고 주거 질을 향상시키며, 개발이익을 재투자해 국민임대주택 건설 재원을 확보하기 위하여 추진되었다. 인천도시공사는 아파트 브랜드(Brand)를 거대한 복지 공간으로써 교류를 통해 도심 속 공동가치를 회복하는, 풍요로운 주거문화를 창조하자는 의미를 담아 '웰카운티(Well County)'로 확정했다.¹⁰⁾

- 남동구 논현웰카운티

논현(2)지구 10단지(논현동 601-1번지), 대지 면적 59,820㎡에 들어서는 논현웰카운티는 101~191

㎡ 888세대를 분양하는 사업으로 2005년 11월 분양을 실시하였다. 2005년 8월 서민 주거 안정과 부동산 투기 억제를 위한 부동산제도 개혁 방안(8·31 부동산 정책) 발표 이후 분양환경은 급속히 냉각된 상태였지만 인천 및 수도권 1순위에서 1.1대 1의 경쟁률을 보였고, 12월 100% 계약률을 기록하였다.

- 임대아파트 주택공급 확대

인천도시공사는 인천광역시로부터 현물출자 받은 연수구 선학연구임대아파트 1,300세대, 연수1차영구임대아파트 1,000세대, 청학임대아파트 330세대, 시영 학마을한진장기임대아파트 699세대의 관리권을 넘겨받아 2003년 12월 소유권 이전을 완료하였다. 인천도시공사는 저소득 주거 취약계층 대상의 각종 임대주택공급사업을 본격 추진하면서 2004년 인천광역시 계양구 계산택지개발지구 내 한진학마을 임대아파트 685세대를 분양 전환해 무주택시민의 내 집 마련 꿈 실현을 도왔다. 2005년에는 인천광역시 서구 연희동 701-1, 2, 3번지 일원의 12,661㎡ 부지에 250세대 규모로 임대 기간 30년으로 무주택 시민의 주거 안정을 목적으로 연희국민임대아파트 건설사업을 진행하였다.¹¹⁾

3.5 경영성과(P)

인천도시공사의 지속적이고 적극적인 사업개발 및 참여활동은 출범 초기 매년 2배씩 성장하는 경영성과로 나타났다. 특히 부동산경기 침체 속에서 인천경제자유구역 송도국제도시 4공구 송도웰카운티 2

9) 김단신도시 1지구 지정(변경) 및 개발계획은 2009년 2월 승인받았고, 2지구 개발계획은 2010년 5월에 지구지정과 함께 승인되었다.
 10) 인천도시공사는 2005년 5월 1단지 분양을 실시하여 인천 1순위에서 전 평형이 모두 마감되었다. 2004~5년 당시 전국의 공동주택 분양률이 30% 미만에 머무는 극심한 불경기로, 대규모 미분양이 존재했던 인천에서의 송도웰카운티 주택사업의 성공은 공사의 사업 추진력과 자생력을 보여준 것으로 인정받는 계기가 됐다. 11월 2단지 분양은 798세대 전 평형이 1순위에서 마감되었다.
 11) 임대주택 브랜드로 '헤드림(HAEDREAM)'을 개발해 처음으로 적용하였다. '헤드림'은 '바다(海) + 꿈(Dream)'이라는 기본 의미 외에 '밝은 햇살을 희망차게 받아들임', '고객의 필요에 부응함' 등 중의적 해석이 가능해 상상력을 키우는 브랜드라는 평가를 받았다. 연희헤드림은 2005년 12월 시유지 현물출자 및 국유지 매수를 완료하고, 2006년 3월 착공에 들어가 임대주택 건설의 본격적인 행보를 내디뎠다.

〈표 1〉 인천도시공사 경영성과 (2003~2007, 단위: 백만원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007
자산총계	162,749	265,687	612,803	1,536,920	3,433,756
부채총계(a)	27,868	138,024	426,596	1,186,686	2,167,232
자본총계(b)	134,881	127,663	186,206	350,234	1,266,524
자본금	138,028	128,152	181,143	328,638	1,198,871
부채비율(a/b)	20.7%	108.1%	229.1%	338.8%	171.1%
매출	979	55,018	98,153	279,377	596,793
당기순이익	-3,147	2,664	5,553	16,533	47,057
당기순이익율	-321.5%	4.8%	5.7%	5.9%	7.9%

출처: 인천도시공사 연도별 결산보고서(연구자 재정리)

단지의 분양 성공은 인천도시공사 흑자경영의 토대가 되었다. 2004년 매출액은 2003년 9억 7,800만 원에서 550억 1,700만원으로 급증하였으며, 당기순이익은 전년도 31억 4,600만원 적자에서 26억 6,300만원 흑자로 전환되었다. 2005년 12월 499억원의 추가 자본금 출자를 받게 되어 재무 안정화도 이루면서 인천도시공사는 981억 5,300만원 매출에 55억 5,300만원의 당기순이익을 올렸다. 2007년 예산규모는 2조 6,370억원으로 2006년 1조 3,115억원에서 1년 만에 거의 2배로 늘었다.¹²⁾

인천도시공사의 자산 역시 2005년 6,128억원에서 2006년 1조 5,369억원으로 전년 대비 150%가 늘어났고, 자본금도 2005년 1,862억원에서 2006년에는 3,502억원으로 증가하여 공사채 발행 등 대규모 사업추진의 원활한 여건을 만들었다.¹³⁾ 특히 송도 4공구 송도벨카운티아파트 등 주택 건설사업의 성공적 수행으로 2006년부터 매출액과 이익의 동반 성장하였다. 매출액은 2006년 2,793억원에서 2007년 5,967억원으로, 당기순이익도 2006년 165억원

에서 2007년 470억원으로 크게 늘었다.¹⁴⁾

IV. 글로벌 금융위기와 사업구조 조정 (2008-2013)

2008년 하반기 미국발 글로벌 금융위기로 인해 세계경제 전반이 혼란 속으로 빠져 들었다. 한국정부도 빠르게 대처하면서 IMF 외환위기 때보다 충격은 덜했지만 세계경제의 동반 부진과 국제 원자재 가격 상승 등으로 기업의 경영환경은 한층 악화되었다. 특히 대규모 단지·택지개발의 사업과 지자체 정책 사업을 동시다발적으로 추진하며 급속히 성장해 온 공사는 엄청난 위기에 직면하였다.

4.1 글로벌 금융위기와 사업구조조정 주체(S)

글로벌 금융위기에 대응하여 인천도시공사의 사업

12) 2007년도 예산이 급증한 것은 2006년 12월부터 보상에 착수한 인천경제자유구역 영종택지개발을 비롯한 대규모 개발사업이 본격 추진되기 때문이다. 사업예산 내역을 보면, 영종택지개발이 1조 698억 원으로 가장 많았고, 송도 4공구 송도벨카운티 건설 2,981억 원, 인천대학교 이전사업 1,597억 원, 검단일반산업단지 999억 원 등으로 대부분 대규모 사업비 위주편성되었다.

13) 인천도시공사는 2007년 5월 조례를 개정하여 수권자본금을 1조원으로 늘리는 납입자본금 증액에 나서 동년 12월 인천도시공사의 납입자본금은 1조 1,979억원에 달하게 되었다.

14) 인천도시공사는 2008년 3월 이사회 의결을 통해 2007년 결산 이익잉여금 중 120억원의 배당금을 대주주인 인천광역시로 환원해 인천광역시 제정에도 기여하였다.

구조조정을 추진한 주체는 민선 4기 보수진영의 안상수 시장(2006.7.~2010.6.)과 민선 5기 진보진영의 송영길 시장(2010.7.~2014.6.)이다. 진영에 관계없이 시장과 사장의 노력에도 불구하고 2008년 이후 부채비율은 지속적으로 상승하고 당기순이익은 한자리 수에 머물다가 급기야 2013년에는 부채비율 356%, 당기순이익은 -32.7%라는 보기 드문 경영악화 현상이 나타났다. 이처럼 2008년부터 2013년까지 김동기, 어윤덕, 이춘희, 오두진, 유영성 사장 등 5명의 사장이 교체될 정도로 글로벌 금융위기의 여파는 인천도시공사에 극심한 경영적 어려움을 던졌다.¹⁵⁾

4.2 글로벌 금융위기에 따른 사업환경 변화(E)

대규모 단지·택지개발 위주의 사업과 지자체 정책사업을 동시다발적으로 추진하며 급속히 성장해 온 인천도시공사는 2008년 하반기 미국발 글로벌 금융위기를 계기로 신용 경색과 자금난에 직면하였다. 국내 금융 및 부동산시장이 장기 침체에 빠져들고 소비자 구매심리가 위축되면서 건설경기가 악화되자 개발사업을 주로 하는 공사경영에 직접적인 타격이 되었다. 다양한 개발 사업을 진행하는 동안 늘어난 금융권 차입금은 즉각 큰 부담으로 돌아왔다.¹⁶⁾ 인천도시공사는 2009년 경영 방침을 '변화와 도전'으로 정하고, '경영 효율성 10% 이상 제고'를 목표로 하였다. 또한 건축·실행예산을 편성·운영

해 사업 우선순위를 조정하고, 긴급하지 않은 경상경비의 축소·삭감과 자산 매각 등의 실행에 나섰지만, 차입금은 2009년 말 기준 3조 5,000억원에 달하였다. 이는 2008년 대비 80%가 늘어난 규모였다. 총 차입금을 총 자산으로 나눈 차입금의존도는 2005년 6.4%에서 2009년 55.6%로 높아졌다. 인천광역시 2007년 8,692억원, 2009년 6,254억원의 대규모 현물출자를 실행했으나, 부채비율은 2009년 241%로 전년도보다 약 5%포인트 낮아졌을 뿐 차입금 부담을 줄이기에는 역부족이었다.

4.3 내부 경영혁신(R)

2010년 4월 행정안전부의 행정개선명령 이후 10월 제1차 사업구조조정을 통하여 진행 중인 27개 사업 중 사업포기 또는 매각 6개, 사업 내용 또는 시기 조정 12개, 현행 추진 9개로 제시되었다. 인천도시공사는 2011년 5월 '재무 건전성 강화를 위한 경영개선명령 이행 계획서'를 인천광역시에 제출하고, 6월 제2차 사업구조조정으로 우선 추진 대상 9개 사업, 사업 내용과 시기조정 4개 사업, 사업 포기 및 매각 8개 사업으로 정리하였다. 제2차 사업구조조정에서는 인천경제자유구역 송도국제도시 5공구 4단지 송도웰카운티 건설사업, 인천경제자유구역 영종국제도시 영종하늘도시 A12블록, 인천경제자유구역 청라국제도시 A12블록의 포기 및 매각 결정을 내렸

15) 안상수시장 재임기간 중에는 2008년 2월에 인천광역시 행정부시장을 역임한 제3대 김동기 사장이 취임하여 "시민으로부터 사랑받는 공기업이 되도록 하겠다"는 목표를 제시하였다. 2010년 1월에 인천광역시 정무부시장과 인천발전연구원 원장을 역임한 제4대 어윤덕 사장이 취임하여, "새로운 변화와 도전으로 인천도시개발공사를 초일류 전문 공기업으로 만들겠다"는 목표를 제시하였다. 송영길 시장 재임기간 중에는 2010년 9월 행정중심복합도시건설청장, 국토해양부 차관, 새만금군산경제자유구역청장을 역임한 제5대 이춘희 사장이 취임하여 "공사가 당면하고 있는 유동성과 수익성, 정체성 위기 등을 3대 위기로 규정하고 이들 문제 해결에 집중해 나갈 것이다"라는 목표를 제시하였다. 2012년 1월에는 주택공사와 토지공사 통합 시설 사업구조조정을 담당하였으며, 2009년부터 LH한 국도지주택공사 보금자리 이사를 역임한 제6대 오두진 사장이 취임하여, "모든 사업을 추진할 때 재무 건전성 확보를 최우선으로 하겠다"라는 목표를 제시하였다. 2013년 7월에 인천광역시 도시계획국장을 역임한 제7대 유영성 사장이 취임하여, "비상 경영체제 운영, 투자유치·재산매각 및 분양 총력 추진, 관광진흥사업 활성화, 공기업의 사회적 책임을 공사의 위기 극복을 위한 4대 중점 추진 과제로 정하고, 공사의 백년대계를 이룰 수 있는 선순환 사업구조의 조직체계를 구축하겠다"는 목표를 제시하였다.

16) 부채비율은 2007년 171%에서 2008년에는 246%로 대폭 높아졌다. 반면 영업이익은 2008년부터 감소세로 돌아서서 매출액 4,397억원에 당기순이익 345억원으로 전년도보다 줄어들었다.

다. 인천도시공사는 이들 사업을 정리하고자 전통적 수요자인 건설사를 포함해 부동산투자금융 등 새로운 수요자를 발굴하는 매각 활동을 추진하였다. 인천광역시 동구 송림초교주변구역에 대한 주거환경개선사업은 2015년 이후 재무구조 개선 시 착수하기로 연기되었으며, 인천광역시 서구 검단신도시 2지구 조성사업은 사업 시기를 늦춰 2014년 이후 경영 상황에 따라 추진하기로 하였다(송상훈 외, 2014).

4.4 도시개발사업의 위기와 사업구조조정(M)

4.4.1 대규모 미분양과 위기관리

부동산 경기침체가 장기화되면서 2010년에는 송도국제도시를 중심으로 2,000여 세대의 미분양 물량이 쌓인 가운데 동년 10월 송도국제도시 민간아파트 분양률이 고작 15%대에 그치며 분양시장은 더욱 악화되었다.

- 인천경제자유구역 송도국제도시 5공구 송도웰카운티

송도국제도시 5공구 송도웰카운티아파트 건설 사업은 2009년 3월 투자사업 타당성 심의결과 '자금 조달 가능시 추진' 조건부 가결 후, 4월에 연수구 송도동 192-4번지의 4개 부지(RC-1·2·3·4) 33만 752㎡를 공급 예정가 7,938억원에 매입하며 추진되었다. RC-2 부지를 대상으로 한 송도웰카운티 건설사업은 2011년 6월 사업계획 승인을 받아 10월 견본주택을 오픈하고 분양에 나섰지만, 총 1,063세대 중 청약접수 63건(5.9%), 최종계약 16건(1.5%)

에 머무는 최악의 분양결과가 초래되었다. 인천도시공사는 2012년 재분양 성공을 위한 태스크포스팀까지 구성했지만 결국 11월 분양 철회를 발표하였다.

- 인천경제자유구역 영종국제도시 영종하늘도시
영종하늘도시 19.3km² 개발사업은 LH한국토지주택공사(70%)와 인천도시공사(30%)가 8조 2,121억원(보상비 4조 6,270억원, 조성비 3조 5,851억원)의 사업비를 투입해 14만명의 계획인구 주거시설과 인천국제공항 배후지원 기능 및 고부가가치 항공물류 및 산업용지 조성을 위한 대규모 사업이다. 2006년 12월 개발계획 변경 및 실시계획 승인을 받은 뒤 2008년 글로벌 금융위기로 급제동이 걸렸다. 2010년 말 기준 기반시설 공정율은 58%를 보였다. 이처럼 인천경제자유구역 개발의 가속화 및 투자유치 활성화, 개발이익금 사회기반시설 재투자로 지역 균형발전 도모를 위해 진행되었던 영종하늘도시 사업은 글로벌 금융위기와 과도한 선투자, 그리고 이에 따른 개발이익금 환수가 지연되면서 인천도시공사의 막대한 부채로 이어지는 악순환의 단초가 되었다.

- 인천경제자유구역 영종국제도시 미단시티

2003년 인천경제자유구역 송도국제도시 개발에 따른 군부대 이전으로 시작된 인천경제자유구역 영종국제도시 미단시티 조성사업은 2005년 개발이 본격화되고 2011년 12월 1단계가 완성되었지만 적합한 외국인투자유치(FDI)는 단 1건에 불과하였다.¹⁷⁾ 인천도시공사는 2007년 토지공급계약 체결, 2011년 12월 1차 리파이낸싱을 위해 대주단이 리포에

17) 인천경제자유구역 영종국제도시 운북복합레저단지 조성사업은 2010년 9월 세계 명품도시개발 본격화를 위해 사업지명명을 미단시티로 변경하였다. 합작법인인 리포인천개발주식회사도 사업지명 변경 두달 뒤인 11월에 미단시티개발주식회사(Midan City Development Corporation)로 회사명을 바꿨다. 리포가 자본금 일부만 대고 감정가 1조 2000억원대 땅을 인천도시공사로부터 구매하면서, 인천도시공사의 보증으로 국내 금융기관으로부터 대출을 일으켜, 토지대금을 인천도시공사에 납부하는, 이해하기 힘든 사업구조가 이뤄진 것이다.

요구한 374억원 증자를 리포가 거부하자 174억원을 대신 증자하고 반환확약서 연장을 제공해 인천도시공사의 책임으로 리파이낸싱을 마무리하였다.¹⁸⁾ 이후 인천경제자유구역 영종국제도시 미단시티 개발 사업은 2014년 3월 리포&시저스 컨소시엄이 자본금 500억원, 총사업비 2조 2000억원의 카지노복합 리조트 사업계획이 문화관광부로부터 승인을 받음에 따라 미단시티 회생의 기회를 맞게 되었다(김칭우, 2018).

• 서구 검단산업단지

인천도시공사는 1조 1,274억원을 들여 인천광역시 서구 오류동 일대 220만3천㎡에 검단산업단지를 조성하였다. 검단산업단지는 검단신도시를 개발하면서 서검단지역에 산재된 무허가공장을 이주시키고 부족한 산업단지를 확대하는 목적이 있었다. 하지만 토지보상 방식을 둘러싼 갈등으로 검단신도시 개발사업 일정이 계획보다 늦어지면서 신도시 예정지역에 있는 제조업체들이 검단산업단지 분양 신청에 소극적이었다.¹⁹⁾ 검단산업단지는 사업시기에 따라 1구역(1,068,000㎡)과 2구역(1,135,000㎡)으로 나뉘며, 1구역은 2010년 공장 착공이 가능하고 전기, 상하수도 등 기반시설이 완공돼 동년 8월부터 공장을 가동하고, 2구역은 2011년 10월 공장 착공, 2012년 7월부터 공장 가동이 가능할 것으로 전망했으나 부동산 경기침체 등으로 사업추진에 난항을 빚었다.

4.4.2 기존 사업의 중단

• 밀라노디자인시티

인천경제자유구역 영종국제도시 영종하늘도시의 밀라노디자인시티 조성사업은 인천광역시 중구 운서동 영종하늘도시 내 370만㎡ 부지에 2020년까지 총사업비 3조 7,500억원을 투입해 밀라노디자인시티, 피에라 인천전시장, 호텔·주택·쇼핑센터 등의 지원시설을 건설하는 것으로 전시산업의 국제화·대형화·전문화를 이끌어 국가전략산업으로 육성하겠다는 취지에서 시작되었다.²⁰⁾ 이 사업은 PF조달에 실패하면서 사업 부지를 확보하지 못한 채 SPC의 자본금 잠식과 부채 증가로 더 이상 추진할 수 없게 되었다.

• 서구 검단신도시

검단신도시 개발사업은 인천광역시 서구 마전동 외 4개 동(당하·원당·불노·대곡동) 일원의 1,812만㎡, 추정사업비 13조 7,343억원을 들여 주택 9만 2,000호와 인구 23만명을 목표로 2016년 12월 개발완료로 사업이 진행되었다.²¹⁾ 그러나 글로벌 금융위기에 따른 인천도시공사의 유동성 악화와 부채 상승으로 2011년 제2차 사업구조조정에 따라 재정 상황을 고려하여 사업추진을 하는 것으로 고려됐으며 제3차 사업구조조정을 거쳐 1지구 착공은 2014년 이후로 미뤄지고, 2013년 5월 2지구 지정이 취소되었다. 이후 2014년 7월 1지구 개발계획 변경(3차) 및 실시계획 변경(2차) 승인 신청으로 검단신도시 개발사업 기간을 당초 2015년 12월까지에서 2023년 12월

18) 인천도시공사가 토지매매반환확약을 연장해주며 끌려갔던 것은 부도를 방지할 경우 인천도시공사가 받았던 토지매매금을 채권단에 반환해야 했고, 이 경우 인천도시공사의 부채비율이 상승하게 돼 결국 인천도시공사의 재정위기를 초래하기 때문이었다.

19) 2009년 진행된 1~4차 용지공급에서 전체 산업시설용지 1,221,000㎡의 42.4%인 518,000㎡만 분양됐다.

20) 2007년 12월 SPC인 피에라인천전시복합단지(주)가 출범하고 2008년 11월 인천밀라노디자인시티 공동건설협약이 체결된 뒤, 2009년 9월에는 트리엔날레 홍보관을 개관하고 이탈리아 대통령의 방문도 이루어졌다. 그러나 2011년 4월 시행사인 피에라인천전시복합단지(주)가 계약보증금 830억원을 기한 내에 납부하지 못해 토지매매계약이 해지되었고, 경영개선명령에서는 조건부 출자지분 회수 대상이 되었다. 이어서 5월의 감사원 처분 결과에 의해 8월 인천광역시 정책조정회의에서 SPC 파산절차 이행을 최종 결정하기로 이르렀다.

21) 1지구는 2009년 2월, 2지구는 2010년 5월 지구지정과 개발계획을 승인받아 토지보상을 시작하였다.

까지로 변경하였다.

4.4.3 위기를 극복한 사업

• 남동구 보금자리주택지구 조성사업

2014인천아시안게임 지원과 무주택 서민의 내 집 마련을 촉진하는 국가핵심 주택정책사업의 일환으로 남동구 구월 보금자리주택지구(현 공공주택지구) 조성사업이 진행되었다. 이는 택지개발과 공동주택 건설을 함께한 것으로 인천도시공사 창립 이래 가장 큰 규모의 주택건설 사업이었다.²²⁾ 2007년 4월 2014아시안게임 인천 유치 확정 및 정부의 보금자리주택 건설 방안 발표 이후 아시안게임 선수촌·미디어촌 활용과 저소득계층의 거주환경 조성 목적으로 2010년 5월 보금자리주택지구 지정으로 변경되었다. 같은 해 11월 사전 예약 입주자 모집이 공고되었으며, 2011년 11월 구월 보금자리주택지구 조성공사에 들어갔다. 2012년 1월에는 보금자리주택 A-1, A-2, B-2, B-3의 4개 단지, 2월에는 일반분양주택 단지인 S-1블록, 8월에 보금자리주택 B-1블록의 건설공사를 착공하였다.

• 중구 임대주택 건설사업

임대주택 건설사업은 2011년부터 2012년까지 진행된 인천광역시 중구 운북동 일원의 운북임대주택 건설사업도 있었다. 대지 면적 2,240㎡에 59㎡ 25세대, 30㎡ 4세대를 건설하는 소규모 사업이었지만 임대주택의 새로운 정책을 제시한다는 점에서 의미가 특별하였다. 개발사업으로 인해 생활 근거지를 잃게 되는 운북지구 지역주민들의 재정착을 위한 다세대주택 건립공사인 이 사업은 2011년 8월 착공하

여 6개월 만인 2012년 1월에 준공하였으며 다음 달 입주를 끝내면서 마무리되었다.

• 대행사업 전환 및 부채비율 감소

PF사업은 건설 출자자가 금융권의 대출 승인을 보증하기 위해 책임 준공을 확약하고 대출금 지급보증 리스크를 안게 되는 형태여서 사업성이 담보되지 않으면 실패 확률이 높다. 인천도시공사는 사업구조 조정을 통해 사업성과가 자치단체로 귀속되는 PF사업을 각각 대행사업으로 전환하여 부채비율을 낮추고 유동성을 확보하는데 성공했다.

인천경제자유구역 송도국제도시 아트센터 건립사업과 오케이센터(아트센터 지원2단지) 개발 사업은 2011년 10월 인천광역시와 대행사업 위·수탁계약 체결을 완료했다. 오케이센터는 아트센터 문화단지 운영 지원을 목적으로 인천경제자유구역 송도국제도시 1만 9,000㎡ 부지에 건립하는 숙박·상업·업무 시설이었다. 2009년 9월 SPC로 오케이센터개발주가 출범했고, 2011년 10월 사업계획을 승인받았다. 이후 2012년 3월 견본주택 오픈, 2014년 9월 호텔 개관까지 사업을 진척시켰다.

인천경제자유구역 송도국제도시 송도국제화복합단지 건립사업은 2011년 12월 인천경제자유구역청과 대행사업 위·수탁계약을 체결했다. 이 사업은 2010년 1월 1단계 수익 부지(공동주택) 분양, 3월 연세대 국제캠퍼스 1단계 준공·개교, 12월 2단계 수익 부지(공동주택) 분양 등의 순조로운 진행을 보였다. 2011년 2월 국제캠퍼스 2단계 공사를 착공했으며, 2014년 3월부터 전면 개교와 동시에 신입생 전원이 1년 동안 재학하게 되었다.²³⁾

22) 인천광역시 남동구 구월동·수산동 일원의 대지 면적 840,713㎡에 6,340세대(보금자리주택 4,408세대)의 건설을 계획하였다. 전체 면적 중 공동주택의 면적은 298,519㎡였으며, 8개 단지의 아파트가 들어설 수 있도록 설계되었다.

23) 2009년 3월 SPC 송도글로벌대학캠퍼스㈜가 출범하며 본격화한 인천경제자유구역 송도국제도시송도글로벌대학캠퍼스 조성사업도 2011년 12월 인천경제자유구역청과 대행사업 위·수탁계약을 체결하였다. 인천경제자유구역 송도국제도시 5·7공구 첨단산업 클러스터 내에 외국교육·연구기관을 유치하고자 국제교육단지를 조성하는 글로벌캠퍼스 사업은 2009년 5월 기공식을 가졌고, 2012년 7월 캠퍼스 1단계 1·2공구 준공에 이르렀다.

인천광역시 미추홀구 송의운동장 도시개발사업은 2010년 2월 보상을 완료하고 2012년 6월 ㈜아레나파크개발과 토지매매계약 및 대행사업 위·수탁계약을 체결하였다. 같은 해 3월 인천 축구전용 경기장이 준공되어 인천유나이티드FC의 전용 홈구장으로 재탄생했다.²⁴⁾

• 도시개발사업의 자체사업 전환

인천도시공사가 민간사업자 SK건설컨소시엄, SPC(㈜코로나개발과 체결했던 미추홀구 '도화구역 복합단지개발 PF사업협약'을 2009년 11월 해제하고 인천도시공사 자체사업으로 전환하여 행정타운, 벤처타운, 청운대 인천캠퍼스 유치, 그리고 임대주택 사

업 등을 성공적으로 펼쳐오고 있다.²⁵⁾

4.5 경영성과(P)

인천도시공사의 부채비율은 2007년 171%에서 2008년에는 246%로 확연히 높아지고 영업이익은 2008년부터 감소하여 매출액 4,397억원에 당기순이익 345억원으로 전년도보다 125억원 줄어들었다. 이에 따라 2009년 경영방침을 '변화와 도전'으로 정하고, '경영 효율성 10% 이상 제고'로 목표를 결정했지만 총 차입금은 2009년 말 기준 3조 5,000억원에 달하였다.²⁶⁾ 다음 해 인천도시공사의 부채는 5조 6,352억원으로 급증하여 재무상태 악화가 가속

〈표 2〉 인천도시공사 경영성과(2008~2013, 단위: 백만원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
자산총계	4,184,811	6,311,573	7,576,750	9,623,314	10,151,989	10,432,899
부채총계(a)	2,937,784	4,460,874	5,635,172	7,364,510	7,927,183	7,818,768
자본총계(b)	1,259,152	1,850,698	1,941,578	2,258,805	2,224,807	2,614,132
자본금	1,197,871	1,823,258	1,868,747	2,483,344	2,483,344	3,149,527
부채비율(a/b)	246.2%	241.0%	290.2%	326.0%	356.3%	299.1%
매출	439,692	512,333	423,579	362,419	449,311	654,692
당기순이익	34,523	36,037	19,615	-36,105	-33,283	-213,999
당기순이익율	7.9%	7.0%	4.6%	-10.0%	-7.4%	-32.7%

출처: 인천도시공사 결산보고서 연구자 재정리

24) 인천 축구전용경기장의 총 좌석수 2만 376석 지하 3층·지상 5층 규모로 건립되었다.
 25) 인천도시공사는 인천광역시 미추홀구 도화동 206-2번지 구 인천비즈니스고 부지 9,000㎡ 내에 건설하는 연면적 24,955㎡의 건축물 2개 등은 상수도사업본부 등 관련기관 3곳이 입주할 행정타운과 청년들에게 창업·취업 기회를 제공하기 위한 청년벤처타운이 자리할 제물포스마트타운(JST)으로 조성하였다. 행정타운은 지하 1층·지상 6층, JST는 지하 1층·지상 15층 규모로 2014년 4월 준공되었다. 인천정부지방합동청사는 767억원의 국비를 투입해 2014년 기본설계를 완료한 후 2018년 말 준공 예정으로 공사에 들어갔다. 구인천대학교 본관을 매입하여 들어선 청운대학교 인천캠퍼스는 2013년 3월 개교했다. 수도권으로 이전한 최초의 지방대학이자 수도권을 담당하는 유일한 산업대가 되었다. 도화구역 도시개발에 대한 민간의 임대사업 제안으로 '누구나 집 프로젝트'가 준비되었다. 만 19세 이상의 인천시민이면 청약할 가능하고, 10년 공공임대주택과 마찬가지로 입주 후 최장 10년까지 거주가 가능하며, 입주자에게는 분양 전환 시 우선권이 주어지는 전국 최초 민간·공공형 임대주택 시범사업이었다. 인천도시공사는 시행사인 ㈜인천도화SPC 간의 토지매매계약을 체결하였고 인천도화SPC는 이 부지에 아파트 전용 면적 59㎡ 286세대, 73㎡ 234세대를 건설하였다. 임대 경쟁률은 평균 6.9대 1에 이르렀고 임대차 계약은 100% 완료되었다.
 26) 이는 2008년 대비 80%가 늘어난 규모였다. 총 차입금을 총 자산으로 나눈 차입금 의존도는 2005년 6.4%에서 2009년 55.6%로 높아졌다. 인천광역시가 2007년 8,692억원, 2009년 6,254억원의 대규모 현물 출자를 실행했으나, 부채비율이 2009년 241%로 전년도보다 약 5%포인트 낮아졌을 뿐 차입금 부담을 줄이기에는 역부족이었다. 2009~2010년 행정안전부 행정명령 전후로 사업구조조정에 돌입하는 한편 안정적 재원을 확보하고자 출자를 통해 부채비율 감소를 도모하였다. 2조 5,000억원이던 수권자본금을 4조 1,000억원으로 확대했고, 2010년에 454억원을 출자하여 납입자본금은 전년도의 1조 8,233억원에서 1조 8,687억원 규모로 늘었다.

화되었다. 여기에 더해 검단산단 분양 저조, 인천경제자유구역 영종국제도시 토지 공급 해약 등이 이어지면서 유동성 위기가 높아져 긴급지원이 불가피한 상황이었다. 이에 따라 인천광역시와 인천도시공사에 2011년에 2,344억원 상당의 인천경제자유구역 송도국제도시 1공구 일반상업용지 67,779㎡를 현물출자하고, 이후 2014년까지 7,000억원 이상의 자산을 추가 출자하기로 하여 신속한 재정 건전화 지원 계획을 수립하였다.²⁷⁾ 인천도시공사도 자체 채원 확보 노력을 밝혔다.²⁸⁾ 이러한 노력에도 불구하고 부채는 2010년 5조 6,352억원에서 2011년 7조 3,645억원으로 증가해 290%였던 부채비율은 1년 사이에 326%로 높아졌다.

한편 지방공기업 경영합리화 프로젝트 추진과 2011년 공기업 통합 및 경영혁신 계획에 따라 인천도시개발공사와 인천관광공사가 인천도시공사로 통합되면서 공사의 자산은 2010년 7조 5,768억원에서 2011년 9조 6,233억원으로 늘고, 자본은 1조 9,416억 원에서 2011년 2조 2,588억 원으로 확대되었다. 인천관광공사와의 통합은 새로운 정체성을 확립하고 재도약의 발판을 마련하였다는 점에서 의미가 있었다(박기찬, 2011). 통합으로 경영환경개

선의 돌파구 열리기를 기대하였으나 분양 실적 저조는 회수금 감소와 금융 비용 증가의 악순환을 가져왔으며, 사업성 악화는 자금 조달에 어려움이 커지는 등 사업 리스크가 증가하고 경영환경이 더욱 나빠졌고 상황은 개선되지 않았다.²⁹⁾ 이후 2013년에는 원리금 상환 압박으로 공사채 2조 9,000억원의 재원조달이 필요했다. 이를 위해 용지매각과 함께 인천시로부터 현물출자를 받는 등 부채비율을 낮추기 위한 다각적인 노력을 하였다(박혜숙, 2015).³⁰⁾ 이 현물 출자에 의해 9월 기준 345%였던 부채비율이 299%로 다소 낮아졌다.

V. 경영위기 극복과 재도약(2014-2019)

5.1 경영위기 극복과 재도약의 주체(S)

글로벌 금융위기에 따른 인천도시공사의 경영위기를 극복하고 재도약을 추진한 시장은 민선 6기 보수 진영의 유정복 시장(2014.7.~2018.6.)과 민선 7기 진보진영의 박남춘 시장(2018.7.~현재)이다.

27) 2011년 경영 방침을 '위기 극복과 재도약'으로 정한 공사는 동년 3월 송영길 당시 인천광역시장의 '인천도시개발공사 경영 정상화 선언' 기자회견을 열어 인천광역시의 우량재산 추가 출자, 3조원 이상의 재고자산과 고정자산 매각 추진, 선택과 집중을 통한 사업 및 조직의 구조조정을 통해 정상화하겠다고 발표하였다.

28) 인천경제자유구역 영종국제도시 영종하늘도시, 미단시티와 검단산단 등에 보유한 재고자산 등 3조 1,937억 원 규모의 토지와 호수를 매각하여 부채를 갚고자 노력하였다.

29) 제3차 사업구조조정으로 2012년 사업계획 대비 3개 사업이 줄어서 2조 1,199억원이 감소한 13조 1,816억원의 사업비(개발사업 13조 1,448억원, 관광사업 368억원)로 46개 사업을 추진하였다. 인천도시공사는 구 관광공사와의 통합 출범 첫 해인 2012년에 매출액 4,493억원 달성에도 불구하고 당기순손실 333억원을 보였다. 5,164억원의 투자유치 및 자산매각 실적을 달성했지만 인천경제자유구역 영종국제도시 미단시티, 검단산단, 도화구역 등 주요 사업의 매출실적 부진이 걸림돌로 작용한 탓이었다. 게다가 2012년으로 계획되어 있던 인천광역시의 2,487억원 규모 출자계획이 2013년으로 이연된 것 또한 부채비율 목표 달성의 장애 요인으로 작용하였다. 결국, 그 해 재무 실적은 자산 10조 1,520억원에 부채 7조 9,272억원을 기록하면서 부채비율은 356%로 증가하였다. 2012년 목표였던 '부채비율 300% 이내 유지 달성'에 실패했다.

30) 투자유치 및 자산매각 분야에서는 9월에 75,338㎡ 면적의 인천경제자유구역 송도국제도시 5공구 RC-2 공동주택 용지를 1,859억원에 매각했고, 11월에는 인천경제자유구역 송도국제도시 5공구 RC-4 공동주택 용지 98,094㎡를 2,401억원에 매각했다. 그리고 구월지구 S-2블록, 씨티빌딩 등의 자산 매각을 완료해 6,092억원을 확보하였다. 토지 및 주택 분양의 경우는 인천경제자유구역 영종국제도시 영종하늘도시, 검단산단 및 구월지구 등에서 4,872억원을 확보하였다. 인천광역시로부터의 현물 출자는 6월의 인천경제자유구역 송도국제도시 국제업무단지 내 B1 부지와 인천광역시 미추홀구 도화동 인천대 관련 토지 등 1,521억원 규모에 이어, 12월 19일에도 인천경제자유구역 송도국제도시 6·8공구 랜드마크시티 토지(R2) 5,141억원 규모를 받았다. 이는 부채비율 개선과 안전행정부(현 행정안전부) 공사채 승인 조건 해결 등을 통해 기존 대형 개발사업을 차질 없이 추진하기 위해서였다.

유정복 시장 재임기간 중에는 인천도시공사의 제7대 유영성 사장이 2014년 12월에 퇴임하고, 2015년 1월에 2009년 (주)KT 부문장(사장)과 2010년부터 (주)KT씨에스 대표이사를 역임한 제8대 김우식 사장이 취임하였으며, “민선 6기의 시정 비전인 ‘인천의 꿈, 대한민국의 미래’에 대한 비전 달성에 역량을 집중해 300만 인천시민의 꿈과 우리나라의 미래가 인천을 통해 실현될 수 있도록 최선을 다할 것”을 목표로 제시하였다. 제8대 김우식 사장은 민영화한 KT의 2개 계열사 사장을 역임하면서 역대 최고의 경영성과를 일궈냈고, 특히 자본 잠식 직전의 회사를 부임 2년만에 흑자 기조로 전환하여 정상화를 이끈 경영 능력이 인정되어 임명되었다. 2017년 4월에 공인회계사이며, 2014년 9월부터 2016년 11월까지 2년 2개월간 인천도시공사 상임감사를 역임한 제9대 황효진 사장이 취임했다.

박남춘시장 재임기간 중에는 2018년 10월에 LH한국토지주택공사 인천지역본부장을 역임한 제10대 박인서 사장이 취임하였으며, ‘원도심과 신도시가 함께 성장하는 상생특별시, 인천’을 목표로 제시하였다. 박인서 사장이 정무부시장으로 부임하여 2020년 1월에는 LH한국토지주택공사 청라사업단장을 역임하였으며, 2015년부터 2017년까지 인천도시공사 사업개발본부장을 역임한 제11대 이승우 사장이 취임하였으며, “앞으로 재정 관리, 신규 사업 발굴 등을 통해 도시개발·도시재생·주거복지 분야를 이끄는 인천도시공사를 만들겠다”는 목표와 전략을 제시하였다.

5.2 환경변화(E)

2015~2019년은 상대적으로 수도권 부동산 시장이 호황이었다. 인천도시공사는 이를 기반으로 대규모 부채를 상환하며 채도약을 이뤄낼 수 있었다. 시도하는 대형 개발사업마다 좌초되며 악화일로를 걸

었던 인천의 부동산시장은 부동산 경기 악화로 지연됐던 개발 사업이 활기를 띠면서 반전을 이뤘다. 인천은 부동산이 호황일 때도 인천경제자유구역 송도국제도시 정도를 제외하면 집값이 크게 오르지 못했다. 사업비만 317조원으로 단군 이래 최대 개발사업이었던 인천경제자유구역 영종국제도시 용유무의관광단지 ‘에잇시티’, 두바이투자청을 유치해 기업도시를 만들겠다는 ‘검단스마트시티’ 등의 대형 개발 사업이 좌초되면서 부동산 상승에 대한 기대감도 꺼졌기 때문이다. 도시정비 사업이 활발하게 추진되지 못하면서 구도심은 계속 낡은 모습으로 머물러 있는 등 새로운 활력도 찾을 수 없었다. 단지 실패라고 여겨졌던 개발사업이 활기를 찾으며 수요자가 몰리는 데다 개발이 어느 정도 진행되면서 첫 아파트 분양을 앞둔 사업부지는 있었다. 즉 인천광역시 서구 루원시티와 검단신도시가 부동산시장 훈풍으로 아파트 분양이 성공적으로 진행이 되면서 인천도시공사의 택지 판매에도 가속도가 붙었다(이진혁, 2018).

5.3 내부 경영혁신(R)

2015년도의 핵심과제 중 하나는 인천관광공사의 분리 및 재 설립이었다. 이는 2014년 7월 취임한 민선 제6기 유정복 시장의 공약 사항이어서 신속하게 매듭지어지는 것이 바람직했던 만큼 인천도시공사는 2015년 3월부터 인천광역시 주관 ‘공사·공단 인력 및 조직 진단’을 받았다. 조직·인력 등 전반적인 경영실태 진단으로 조직 재정비와 기관 투명성, 효율적인 조직 운영 구상을 하고자 정기 시행하는 조직 진단이었다. 이를 통해 인천관광공사 분리 후의 공사 조직 운영 방향, 규모, 구도 등을 재정립할 수 있었다. 2015년 9월 인천관광공사는 인천도시공사 관광사업본부와 인천국제교류재단, 인천의료관광재단을 통합하여 재출범하였다. 도시개발과 문화관광을 접목한 도시발전 모델을 창출하겠다는 취지의 공

업 통합은 인천관광공사의 재출범으로 인천도시공사는 도시개발에 집중할 수 있는 조직체계를 만들고, 미래 사업을 책임지는 인천도시공사의 역량을 한층 더 키워 나가는 여건을 마련하게 되었다.

5.4 사업의 재정비 및 재도약(M)

5.4.1 검단신도시의 개발사업 변경 및 재출발

검단신도시 개발사업은 개발 활성화 차원에서 유치하려 했던 중앙대학교 인천캠퍼스 건립이 무산된 2015년에 다시 스마트시티 사업으로 투자 유치가 추진되었다. 2015년 3월 인천광역시와 두바이 투자청(ICD) 산하기관인 퓨처시티 사가 36억 달러(약 4조원) 규모의 투자의향서(LOI)를 체결했으나 이것도 결과는 여의치 못하였다.³¹⁾ 결국 검단스마트시티 투자 유치가 불확실한 가운데 검단신도시 개발 투자비 회수 지연으로 금융 이자 부담이 늘어나고 재무구조가 악화되자 인천도시공사 노동조합은 10월 인천광역시청에서 기자회견을 열어 협상 종료를 촉구하였고 유정복 시장은 11월 협상종료를 선언하면서 취소되었다. 이후 인천도시공사는 2016년 12월 검단신도시 이주 및 생활 대책 시행공고를 하고, 2017년 1월 검단신도시 1단계(1-1공구) 단지 조성공사를 착공하게 되었다. 2월부터는 검단신도시 1단계 공동주택용지 공급에 착수하였다. 4월에 검단신도시 네이밍 공모전을 개최해 '인천 검단신도시'라는 명칭을 최종 확정했으며, 2017년 공정률은 목표인 15%보다 7% 높은 22% 달성 실적을 보였다. 매각 목표도 6,262억원을 넘어선 6,337억원을 달성했고, 11월에는 검단신도시 홍보관을 준공하는 등 사업이 정

상 추진 단계에 접어들었다.

검단신도시 개발사업은 2020년 12월 1단계, 2022년 6월 말 2단계, 2023년 12월 3단계 사업을 각각 준공할 계획이다. 사업 완료시에는 4차산업으로 특화된 첨단 미래도시가 들어서게 된다. 검단신도시 조성으로 총 36조 6,000억원의 직·간접적 투자가 이루어지고, 신규 일자리 37만개와 생산 유발효과 약 82조원이 발생할 것으로 기대하고 있다. 조성되는 토지와 건축물 분양으로 최초 취득세 약 1조 2,000억원과 주민입주 완료 후 취득세·소득세·자동차세 등 연간 2,500억원의 지방세수 증가가 예상되는데 이는 2025년 인천광역시 지방세 추정 수입 4조 1,000억원의 약 6%에 해당한다.

5.4.2 영종국제도시 미단시티의 사업정리와 영종하늘도시 기록적 청약

인천경제자유구역 영종국제도시 미단시티 조성사업은 카지노 기반 복합리조트가 2015년 말 건축허가를 받아 2016년 11월 문화체육관광부의 사업자 변경 승인, 2017년 9월 합작 회사에 만기가 돌아온 대출금 3,372억원을 공사가 대지급하고 토지공급계약을 해지하면서 정상화의 계기를 만들었다. 이처럼 개발 주체가 SPC인 미단시티개발(주)에서 인천도시공사로 바뀌면서 사업진행에 안정감이 더해졌다. 2018년 7월 인천경제자유구역청은 인천도시공사가 시행한 인천경제자유구역 영종국제도시 미단시티 스마트도시 기반 시설 준공, 2019년 6월 3단계 사업이 준공되면서 다양하고 고급스러운 도시 기반 시설을 중심으로 주거·휴양·위락·비즈니스 등 각종 문화를 집적화한 고품격 복합 레저단지가 조성되어

31) 검단신도시는 2지구 취소에 따른 1지구 독립 계획을 수립하여 2015년 10월 '검단신도시 개발 계획(3차) 및 실시 계획(2차) 변경 승인'을 받아 12월 LH한국토지주택공사의 공사구역인 1단계(1-2공구) 단지 조성공사를 착공하였다. 인천도시공사도 곧이어 1-1공구 발주에 나섰으나 검단 스마트시티 투자유치 협상이 본격화되면서 잠정 보류되었다. 2016년 1월 인천광역시와 스마트시티두바이, 인천도시공사 등 간 검단스마트시티 유치 합의각서(MOA)가 체결됐지만 협약체결 주체와 협약이행보증금 등의 쟁점 사항이 좀처럼 합의되지 않았다.

글로벌 비즈니스 관광복합도시로의 도약이 기대된다.
 인천경제자유구역 영종국제도시 영종하늘도시의 경우는 2015년 분양했던 단독주택·주차장용지 등이 기록적인 청약경쟁률을 보였다. 점포 겸용 단독주택 용지는 최고경쟁률 2,365대 1을 기록했다. 영종하늘도시 2-2단계 사업과 운북IC 준공, 8공구 조경공사 마무리 되면서 2016년 6월 점포 겸용 단독주택 용지에 대한 신청을 받은 결과, H10블록 2010-501 토지 경쟁률은 전년보다 훨씬 높은 9,204대 1을 기록하였다. 전체 평균 경쟁률은 177필지 청약에 6만 4,350명이 몰려 364대 1을 나타냈다. 영종A27블록 민간 참여 주택 건설사업은 2016년 4월 민간사업자를 재공모하여 7월 인천도시공사가 최초 시행하는 지주공동사업으로서 사업 협약을 체결하였는데, 11월 분양환경의 어려움을 이겨 내고 93% 이상의 분양률을 달성하는 성과를 가져왔다. 영종하늘도시 개발사업은 2019년 12월 2단계 사업, 2020년 12월 3단계 사업이 준공되었다.

5.4.3 시장수요에 따른 용도변경 및 사업용지 리모델링

• 미추홀구 도화지구

인천광역시 미추홀구 도화구역 도시개발사업은 2006년부터 2018년까지 진행되면서 인천대학교 이전과 국립대 전환을 목표로 시행한 사업이었지만 도시개발사업 자체가 중단되었다. 2006년 공모로 선정된 SK건설컨소시엄이 ㈜코로나개발을 설립하였으나 글로벌 금융위기로 부동산경기가 침체되면서 2009년 PF 대출에 실패하면서 험난한 과정을 거치게 되었다.

었다.³²⁾ 2010년 10월 인천광역시의 ‘도화구역 도시개발의 종합적인 사업 재검토’를 위해 사업 중단을 통보하였다가 2011년 11월 행정타운 및 제물포스마트타운(JST) 건립, 도화구역 내 대학 유치 및 재산 정리 등을 담은 실시 협약 보완이 이루어지면서 재개되었다.³³⁾ 도화구역은 청운대 제2캠퍼스와 초·중·고 등 교육 인프라를 갖추었으며 대규모 아파트 단지를 비롯해 행정타운, 제물포스마트타운(JST), 인천정부지방합동청사 등 복합 행정 타운으로 변모하였다. 인천광역시 상수도사업본부, 창조경제혁신센터 등 인천 지역 공공기관이 이전한 데 이어, 2019년에는 인천합동정부청사가 인천보훈지청 등 6개 공공기관이 입주하였고, 주상복합용지에는 CGV, 근린생활 시설, 판매 시설 등 지하 4층 지상 49층, 아파트 11개 동이 조성되어 주변 구도심에 새로운 주거 라이프 및 활성화에 기여하였다.

• 계양구 서운일반산업단지

PF사업인 서운일반산업단지는 인천광역시 계양구 서운동 96-19번지 일원 52만 4,910㎡의 부지에 3,602억원의 사업비를 투입해 민·관 공동 개발 방식으로 조성되었다. 서운일반산업단지 조성사업은 2014년 2월 계양구의회 출자동의안이 의결되었고, 11월 SPC인 서운일반산업단지개발(주)가 정식 출범해 추진력을 얻게 되었다. 최종 사업주체의 참여지분 비율은 계양구청 24%, 인천도시공사 19%, 트윈플러스 29%, 태영건설 28%로 구성되어 있다. 서운일반산업단지(주)는 민간회사의 성격을 띠기 때문에 인천도시공사는 SPC가 투명하게 운영될 수 있도록 사업 준공 시까지 공공 출자자로서 의무를 다하고 있다.

32) 인천도시공사는 2009년 11월 자체 사업으로 사업 방식 변경을 추진하게 되었는데, 민간의 기술과 금융을 활용한 PF사업의 첫 시도였다는 의미를 갖는다. 인천광역시와 인천도시공사는 도화구역복합단지 개발 PF사업 좌초 직전인 2009년 11월 SK건설컨소시엄과 ㈜코로나개발을 상대로 사업 협약 등의 해제를 통보하고 인천도시공사 자체 사업으로 추진 계획을 변경하였다.
 33) 인천도시공사는 2012년 행정타운 및 제물포스마트타운(JST) 건립과 별도로 이원화한 도화구역도시개발사업에서 ‘누구나 집 프로젝트’를 추진하면서 전국 최초로 기업형 임대주택인 뉴스테이(New-Stay) 민간임대주택사업을 추진하였다. 도화구역 도시개발사업의 조성공사비는 2018년 기준 약 1,397억 원이 투입되었다.

또한 인천광역시 설계 VE(Value Engineering) 결과에 따라 건설 출자자 태영건설의 공사도급계약 금액을 최초 공사비 대비 89.9%인 약 100억원으로 감액 조정하여 공공주주로서 역할을 수행했다.

5.4.4 신규사업 적극 참여

- 뉴스테이사업

인천도시공사는 도화구역 도화구역 5블록과 6-1·6-2블록에서 기업형 임대주택인 뉴스테이 민간임대주택사업을 전국 최초로 추진하였다. 기업형 임대사업자에게 보유 택지를 공급하여 건설한 임대주택에 소득 기준이나 주택 소유 여부 등과 관계없이 입주 신청해 당첨되면 최소한 8년 동안 거주할 수 있는 장기임대주택사업을 의미하였다.³⁴⁾ 2015년 4월 기업형 임대 리츠 1,076억원, 공공임대 리츠 126억원 등 주택도시기금으로부터 총 1,202억원의 출자 승인을 받았고 청약결과 1만 1,258명이 신청하여 평균경쟁률은 5.5대 1을 기록하였다.³⁵⁾ 2017년 주택을 준공하고 2018년 1월 입주와 임대 운영을 시작하였다.

- 복합사업(뉴스테이사업+주거환경사업)

인천광역시 부평구 십정동 216번지 일원에 들어서는 ‘더샵 부평’ 아파트는 단일 단지로 인천 최대 규모다.³⁶⁾ 더샵 부평은 수도권 최초 공공지원 민간임대 연계형 정비사업으로 재개발·재건축 등 정비사업에서 발생하는 일반분양 주택을 공공지원 민간임

대주택으로 일괄 매수해 청년·신혼부부·무주택자·원주민에게 8년 이상 시세보다 저렴하게 임대하는 사업이다. 임대료 상승률이 2년 단위 5%로 제한되는 등 의무임대기간 동안 안정적인 임대 조건이 보장되며, 무주택자에게 우선 공급돼 된다. 인천도시공사는 공동주택 총 5,678가구의 사업시행자를 맡아 이 가운데 이지스 제151호 전문투자형 사모부동산투자유한회사가 공공지원 민간임대주택 3578가구에 대한 임대사업을 진행한다. 시공사는 포스코건설이다(이인수, 2020). 송림초 뉴스테이는 인천도시공사가 실시하는 주거환경개선사업에 뉴스테이를 연계한 사업이다. 전체 2,562세대 중 556세대(원주민 분양 389세대, 공공임대 167세대)는 인천도시공사가 분양하고, 나머지 2,006세대는 뉴스테이 사업자가 매입해 임대한다. 사업주체는 향후 8년 간 매입 세대 임대사업권을 갖게 된다.

5.4.5 특수목적사업

- 서구 검단2산업단지 개발 및 기존 지방산단 구조고도화

인천도시공사는 인천 서북부지역 경제에 새로운 활력소로 기대되는 검단2일반산업단지 개발사업을 추진 중이다. 검단1산단을 확장하는 개념으로 검단1산단 북서쪽 인천광역시 서구 오류동 일대 84만 4000㎡에 사업비 3,859억원을 투입할 예정이다. 검단1산단은 총 225만㎡ 규모로 지난 2014년 완공돼 2020년 현재 842개 입주업체 중 777개 업체가

34) 5블록과 6-1블록은 분양용지 매입 후 8년 민간임대주택을, 6-2블록은 공공임대용지 매입 후 10년 공공임대주택을 건설·공급하는 것으로 나뉘었다. 인천도시공사는 2015년 1월 우선협상대상자로 대립산업을 선정하고 2월 도화구역 5·6블럭 민간·공공임대주택 총 2,653세대를 건설·공급하는 것으로 협약을 체결하였다. 이중 민간임대주택 2,105세대를 짓는 5블록과 6-1블록은 정부가 민간 임대시장의 선진화와 중산층 주거 안정을 목적으로 중점 추진 중인 기업형 주택임대사업, 뉴스테이의 첫 번째 사업장이었다.

35) 2015년 9월 박근혜 대통령과 유일호 국토교통부 장관, 유정복 인천광역시장, 70여명의 도화 뉴스테이 입주 예정자 등 300여 명이 참석하는 전국 제1호 도화 뉴스테이 착공식이 거행되었다.

36) 지하 2층~지상 최고 49층 아파트 28개 동 총 5,678가구 규모로, 이 중 토지등 소유자분(주거환경개선사업 및 재개발사업에서 정비구역에 위치한 토지 또는 건축물의 소유자 또는 그 지상권자) 등을 제외한 3,578가구가 임대 물량이다. 전용면적 18~84㎡ 등으로 구성되며 전체 가구수의 90% 이상이 선호도 높은 59㎡, 69㎡ 등 중소형으로만 구성된다.

가동 중에 있으며 9만명이 근무하고 있다. 검단2산단은 산업용지와 복합용지를 합해 51만4437㎡로 인천광역시 성장유망업종과 주변산업단지와 연계가 가능한 업종을 입주시킬 예정이다. 인천도시공사는 검단2산단뿐만 아니라 노후 산업단지를 정비하는 재생사업을 계획 중이다.³⁷⁾

• 서구 검암역세권 개발

인천도시공사는 2019년 인천광역시 서구 검암역 인근 79만 3,232㎡부지에 1만 5864명(6,904가구)이 들어설 공공주택지구 조성사업을 민간분양 위주에서 청년 및 신혼부부, 무주택자의 주택공급 확대로 변경해 추진하고 있다. 검암역세권지구의 개발 목적이 무주택 서민·실수요자를 위한 주택공급 확대임을 감안해 사업내용 변경을 추진해 A1블록을 신혼희망타운 등 공공분양 주택용지로 변경하는 한편 종전의 학교 및 단독주택용지(A2블록)도 공공분양 주택용지로 변경을 결정했다.³⁸⁾ 인천도시공사는 공원녹지율을 21.7%에서 23%로 늘리고 생태면적을 역시 30.5%에서 40.3%로 향상하였다. 복합환승센터와 복합용지 등을 활용해 스마트도시화를 추진하고 생활 사회간접자본(SOC)을 연계한 공공시설 확충으로 주변 지역 주민도 공유가 가능한 상생적 계획도 수립할 계획이다.

5.5 경영성과(P)

인천도시공사의 2014년 부채 규모는 한때 8조 981억원까지 치솟았다. 인천광역시의 개발사업 전체가 정체를 겪었으며 전체 사업 부채의 절반 이상을 차지하는 인천경제자유구역 영종국제도시 영종

하늘도시 개발, 검단신도시 개발 등의 지연은 어려움을 더욱 가중시켰다. 위기 상황은 인천도시공사뿐만 아니라 전국 지방공기업 대부분이 공통적으로 처해있는 문제였다. 또한 지방공기업의 부채비율이 높을수록 지방자치단체가 지방공기업의 부채비율을 낮추기 위해 지방채를 발행하여 자본금을 투입하게 됨에 따라 지방자치단체와 지방공기업의 동반 부실의 위험이 높아지게 된다(유경민, 김나영, 2020).

사안의 심각성을 인식한 정부는 2013년 12월 ‘지방공기업 부채 감축 및 경영 효율화 방안’을 발표하고 지방공기업의 부채와 방만경영 실태 등에 대한 본격적인 관리에 들어갔으며, 인천도시공사는 2014년 312%, 2015년 262%, 2016년 236%, 2017년 195%로 줄이겠다는 연도별 부채 감축 목표를 설정하였다. 2014년에 자산 매각과 분양을 적극 추진한 인천도시공사는 6,530억원 매각, 회수 1조 196억원의 실적을 달성하였다. 인천경제자유구역 송도국제도시 송도동 5필지와 미추홀구 도화동 1필지 등 2,427억원의 현물 출자도 확보되었다. 부채 감축 계획을 이행하고 투자 유치와 자산을 매각하여 금융 부채 절감을 추진한 결과, 정부 부채 감축목표 비율 이하로 초과 달성했으며 흑자 전환에 성공하였다. 2014년 매출액은 전년 6,547억원 대비 4,297억원 증가한 1조 884억원이었다. 당기순이익은 전년 당기순손실 2,140억원에서 2,382억 원이 증가한 242억원을 기록하며 3년 연속 적자에서 탈출하였다. 매출이 늘어난 것은 분양 확대와 사업 준공으로 공사진행률이 높아졌기 때문이다. 부채비율은 당기순이익 증가와 인천광역시의 현물 출자로 2013년 299%보다 18%포인트 감소한 281%로 나타나 재무구조가 큰 폭으로 개선되었다.

37) 1960~1980년대 국가 발전을 주도했던 인천지역 지방산업단지는 현재 노후화, 기반시설 부족, 도심지역과의 부조화 등의 문제를 겪고 있다.
 38) 공공분양 용지인 A3블록과 공공임대 용지인 A4블록을 그대로 유지하면서도 민간분양 주택용지는 S1·B1블록으로 1곳을 축소했고 종전 공공임대 주택용지 B2블록은 민간임대로, 단독주택용지는 R1·2블록, 주상복합용지는 M1블록에 들어서도록 했다.

인천도시공사 부채규모는 2015년도부터 감소 추세로 전환되어 부채감축 계획을 훨씬 상회하는 7,188억원의 부채감축을 달성하여, 부채총액은 7조 3,794억원으로 줄었다. 부채비율도 253%로 전년 대비 28%포인트 감소하였다. 행정자치부는 2015년 5월 '지방공기업 맞춤형 부채감축 계획 작성 지침'을 통해 지속적인 부채 감축을 유도하였는데, 인천도시공사의 경우 2015년 290%, 2016년 260%, 2017년 230% 한도 내로 부채비율을 관리하도록 하였다. 이는 37% 초과 달성한 수치였다. 설립 이래 최대의 부채감축 성과는 2016년 1월 공기업의 날에 '부채감축 우수기관 행정자치부 장관 표창' 수상이라는 영예를 안겨 주었다.

2016년에는 전년도 매각 1조 516억원, 회수 1조 2,293억원의 실적을 뛰어넘는 매각 2조 1,647억원, 회수 9,991억원의 실적을 올렸다. 사업조정과 공격적인 자산매각으로 전년 대비 4,139억원의 부채를 감축하여 부채총액은 6조 9,655억원으로 줄었으며, 부채비율 또한 행정자치부의 목표치인 260%를 15%포인트 초과한 245%로 낮췄다. 이는 2016년 부채감축 목표보다 1,378억원 상회한 실적이다. 2016년 한 해 동안 인천도시공사가 부담한 이자 비용은 1,913억원으로 2014년의 3,022억원에 비해 37%인 약 1,109억원이 감소되었다. 2014년부터

2016년까지 3년간 자산매각은 3조 1,423억원에 이르렀다. 당기순이익은 2015년 401억원으로 2014년 242억원 대비 159억원 증가하였다. 2016년에는 223억원으로 2015년보다 178억원이 줄었지만 3년 연속 흑자경영 성과를 올렸다. 이처럼 2017년까지 지속적으로 부채를 줄이고 4년 연속 흑자경영을 달성한 것이다. 2017년 1,821억원의 부채를 줄여 부채비율은 219.5%로 행정안전부 목표부채비율인 230%를 초과 달성하였다. 매출액은 9,640억원으로 전년 대비 82.37% 늘었고 당기순이익은 370억원에 달하였다. 대폭적인 부채감축은 인천광역시외 무수익 자산에 대한 대체 출자와 부동산경기 호조 등 외부 요인과 함께 비정상적인 사업구조의 정상화, 전략적 마케팅, 차입선 다변화, 안정적 장기차입금 조달, 스와프(Swap) 거래를 통한 리스크 헤지(Hedge) 등 내부의 자구 노력 덕분에 가능하였다. 인천도시공사는 2017년 총 1조 5,598억원 매각, 1조 5,385억원 회수 목표 대비 매각 2조 1,820억원, 회수 1조 3,004억원을 달성하였다.

2019년 매출액은 8,298억원으로, 광역교통 호재로 아파트분양의 가시적인 성과를 보인 검단신도시 토지분양과 민간 건설사업자와의 협업을 통한 성공적 공동주택 분양 등의 결과이다. 사업별로는 인천 경제자유구역 영종국제도시 영종하늘도시, 서구 검단

〈표 3〉 인천도시공사 경영성과 (2014~2019, 단위: 백만원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
자산총계	10,979,177	10,300,457	9,811,540	9,873,337	9,943,694	8,828,012
부채총계(a)	8,098,111	7,379,350	6,965,511	6,783,429	6,683,411	6,280,517
자본총계(b)	2,881,066	2,921,107	2,846,028	3,089,908	3,260,283	2,547,495
자본금	3,272,800	3,272,800	3,272,800	3,479,643	3,601,257	3,601,257
부채비율(a/b)	281.1%	252.6%	244.7%	219.5%	205.0%	246.5%
매출	1,084,411	1,058,795	528,580	963,966	868,089	829,769
당기순이익	24,245	40,092	22,300	37,037	25,765	52,715
당기순이익율	2.2%	3.8%	4.2%	3.8%	3.0%	6.4%

출처: 인천도시공사 연도별 결산보고서 (연구자 재정리)

신도시, 미추홀구 도화구역 등 용지분양매출이 6,418 억원, 인천경제자유구역 영종국제도시 영종27단지, 인천경제자유구역 청라국제도시 청라19단지, 검단 AB14단지 등 주택분양매출 1,625억원과 임대사업 수익 86억원, 대행사업매출 169억원 등이 기여하였다.

인천도시공사의 당기순이익은 2016년 223억원, 2017년 370억원, 2018년 257억원, 2019년 527 억원으로 상승세를 타고 있으며, 2019년 당기순이 익 527억원은 창립 이후 최초로 달성한 것이며, 인 천광역시에 26억원의 이익배당을 실현하였다. 인천 도시공사는 2014년 흑자 전환 이래 6년 연속 흑자 를 달성하며 결손금을 청산하고 인천광역시 배당을 추진하여 주주가치 실현과 동시에 지난 5년간 부채 1조 8천억 원을 감축하는 등 재정건전성을 크게 강 화하였다(인천도시공사, 2020).³⁹⁾

VI. 뉴노멀시대의 준비(2020-)

6.1 4차산업혁명과 비대면사회의 출현

세계화로 표현됐던 지구공동체는 코로나19 팬데믹 으로 유례가 없는 상황에 직면하였다. 코로나19에 대처하는 백신과 치료제는 개발되었지만 또 다른 바 이러스의 공격은 계속될 것이라고 전문가들은 진단 하고 있다. 2020년 급작스런 변화에 따라 인공지능 (AI), 빅데이터(Big Data), 사물인터넷(IoT) 등을 기반으로 하는 온라인세계는 이제 현실이 되고 있 다. 비대면(Uncontact) 사회는 도시개발에서도 변 화를 요구하고 있으며 인천에서부터 새로운 모색이

시작되고 있다.

세계인구 과반수가 도시에 살고 있으며 도시화율이 90%에 가까운 대한민국에서는 ‘포스트 코로나 시대 도시 개발 방향’에 대한 질문을 던진다. 도시는 모든 시스템과 기술이 융복합된 공간으로, 인류에게 최적 화된 환경을 제공하기 위해 많은 시행착오를 겪어 왔다. 우리나라 근대 도시 개발은 산업단지, 주택단 지, 신시가지, 신도시, 대단위 복합도시 등으로 발전 했다. 2000년대 초반, 시민들이 온라인·오프라인을 통해 장애 없이 도시 시설과 시스템에 접속할 수 있 는 ‘유비쿼터스 도시(U-City)’ 구축이 시도됐다. 이 를 위해 많은 기술과 소프트웨어 개발이 활발히 이 뤄졌다. 이후 4차 산업혁명이 이슈화되면서 인공지 능, 빅데이터, 사물인터넷 등이 사회 전반에 접목되 고 있다. 유시티 기술이 도시 콘셉트에 맞춰 스마트 폰 등 온라인과 결합하면서 ‘스마트 도시’로 발전했 고, 유시티보다 구체적인 시스템으로 표현되는 과정 에서 코로나19 사태가 발생하면서 새로운 도시의 미래를 설계하여야 하는 과제를 안게 됐다.

6.2 사회공헌활동의 적극 참여

인천도시공사는 청년 일자리 창출과 창업 지원, 양극화 해소 등 상생과 나눔을 실천하는 한편 도시 공공개발자로서의 역할을 다하기 위하여 주거복지프 로그램의 확대와 전문가 양성 등 도시재생사업의 확 대를 통한 사회공헌활동에 적극 참여하고 있다.

6.2.1 주거복지프로그램 확대

인천도시공사는 임대주택 및 주거복지 서비스 등

39) 인천도시공사는 2011년에 감사원의 ‘지방공기업 개발사업 추진실태 점검 결과’에서 공사가 현물출자 받은 자산 일부가 반환조건자산 또는 무수익자산으로 과대평가되었다는 지적을 받았으며, 행정자치부의 승인을 받은 현물출자 이행계획에 따라 과대평가금액을 조정 하고 출자금조정을 하고 있으며, 현물출자 받은 자산의 평가금액이 변경되는 경우에 출자금조정을 하고 있다. 2015년까지 총 2,830억원의 출자금조정을 하였으며, 2018년은 417억원, 2019년은 7,655억원을 출자금 조정을 하여 총 1조 902억원의 출자금 조정을 하였다.

을 위한 중장기 주거복지 로드맵을 통해 임대주택 확대 공급을 위한 노력을 지속하여 2019년 말 기준 총 임대주택 1만735호를 공급하였다. 2020년 맞춤형 기존주택 전세임대 및 기존주택 매입임대를 공급해 기초생활수급자, 한부모 가정, 청년, 신혼부부 등을 위한 수요자 맞춤형 임대주택 1,050호 계획하고 있다. 특히 무주택, 저소득 시민을 위한 주택인 구월 A3 장기공공임대주택 사업계획이 건설공사에 착공해 2023년 입주완료 예정이다.⁴⁰⁾ 인천도시공사는 인천광역시 정책 실행기관으로서 '우리집 1만호' 사업에 참여해 옹진군 덕적면, 연수구 옥련동 등 5개 대상지에 영구임대주택 112호를 건설·공급하고, 저소득 주거약자의 주거안정과 보편적 주거복지 실현을 위해 추진하는 '저소득 장애인 주택 개조사업' 시행자로 2023년까지 5년간 125억 원을 투자해 한 가구당 380만 원 범위 내에서 총 3,310가구의 주택을 대상으로 장애인의 이동과 생활편의시설 개선해 나갈 계획이다(정창교, 2020),

6.2.2 도시재생사업사업의 확대

원도심환경을 재정비하고 시설을 개보수하여 지역 주민에게 쾌적하고 풍요로운 삶을 제공하는 도시재생은 점차 중앙집권형이 아닌 지방분권형으로 바뀌었다. 대규모 철거 개발에서 소규모 현지 개량방식으로 변화하는 추세를 보인다. 그 기조는 물리적 개발에서 벗어나 문화·공동체·일자리 중심으로 달라졌다. 인천도시공사는 현재 정부의 도시재생 뉴딜정책 추진에 맞춰 인천광역시 동구 화수동 화수정원마을, 인천광역시 남동구 만수동 만부마을 및 인천광역시 미추홀구 용현동 도시재생 뉴딜사업인 비룡공

감2080 등의 사업에 참여하고 있다. 인천광역시 동구 화수동 화수정원마을은 지난 2017년 공공기관 제안형 도시재생 뉴딜사업에 선정된 사업으로, 현재 공영주차장 및 공공임대를 복합개발하는 단위사업의 건축허가를 완료하고 2021년 초 준공을 목표로 하고 있다. 지자체 제안형인 인천광역시 남동구 만수동 만부마을에 단위사업자로서 창업인큐베이터 복합개발 공공임대 착수 및 집수리사업을 시행하며 도시재생 뉴딜사업을 적극 추진하고 있다. 인천광역시 미추홀구 용현동 도시재생 뉴딜사업인 비룡공감2080은 2019년 낙후지역 개발 등 지역의 사회, 문화, 환경 등 발전을 위한 공익사업으로 '청년과 어르신의 OPEN PLACE, 비룡공감2080'이 선정됨에 따라 본격적으로 사업을 추진하고 있다. 이 사업은 인천광역시 미추홀구 용현2동 일원 12만㎡에 국비 100억 원, 지방비 100억 원을 포함한 총사업비 1,068억 원을 투입해 어울림센터 등 혁신거점을 공급(상생사가 포함)하고 생활밀착형 생활SOC(주차장, 도서관 등)를 공급하는 도시재생 뉴딜사업으로 2023년 준공을 목표로 하고 있다(김광년, 2019).

6.3 뉴노멀시대를 대비하는 신사업의 참여

6.3.1 신개념도시를 위한 복합도시 및 특화계획

인천도시공사는 지속가능한 성장 기반 마련을 위해 신규 사업을 적극적으로 추진한 결과 국토교통부로부터 검암역세권 및 계양테크노밸리 등이 공공주택지구로 지정받았다. 검암역세권 및 계양테크노밸리의 경우 2020년 토지이용계획 등 지구계획을 수립해 추진한다. 검암역세권 사업은 2019년 지구지

40) 이 사업은 총 1,109세대(영구임대 355세대, 행복주택 754세대 포함)의 규모로 진행되는 민간참여 공공임대 주택건설사업으로 진행된다. 구월A3사업을 통해 인천도시공사는 저소득층 및 주거약자 주거생활 안정에 기여하고 저소득 주거취약계층과 지역주민의 실질적 사회복지서비스를 위한 사회복지관 건립 및 장애인·노인·임산부 등 이동함에 있어 불편을 느끼지 않도록 장애물 없는 생활환경 인증(Barrier free)까지 추진한다.

정에 따라 현재 보상을 위한 기본조사 등을 진행하고 있으며 연내 협의보상 착수와 지구계획 승인을 시작으로 2021년 공사착공 후 2024년 준공을 목표로 사업을 추진 중에 있다. 계양테크노벨리는 2020년부터 지구계획 수립, 보상준비 등 사업관련 절차를 본격적으로 착수하여 2026년 준공 목표로 사업을 추진할 예정이다. 또한 LH한국토지주택공사와 함께 사업시행자로 검단신도시를 4차 산업혁명을 선도하는 첨단형스마트시티로 2023년까지 조성할 계획이다.⁴¹⁾ 이에 따라 교통·안전·환경·문화·행정 등 시민의 생활과 밀접한 분야에 인공지능(AI), 정보통신기술(ICT), 사물인터넷(IoT) 등 첨단 기술을 적용하여 도시 각 분야에 시민의 편리를 위한 서비스가 제공되는 스마트도시가 기대되고 있다(강준완, 2018).

6.3.2 종합디벨로퍼로서 자산관리 시스템구축 및 사업화(AMC사업)

인천도시공사는 도시재생사업을 추진하는 공공 디벨로퍼(Developer)의 역할을 더욱 강화하는 데 역량을 집중시키고 있다.⁴²⁾ 우선 도시재생 관련 업무 수행 능력을 키워 도시재생·주거복지 리더 공기업의 위상을 정립하고자 '인천형 도시재생사업 추진 전

략'을 수립하였다. 공익적 사업 특성 때문에 정책과 연계한 인천도시공사의 역할이 커지고 재개발 등 정비구역 해제 증가에 의한 공공성이 요구됨에 따라 포럼과 세미나를 개최하여 주변 인식을 확산하고, 군·구 도시재생활성화 계획 수립 지원, 전문 인력 양성, 협력 네트워크 구축 등의 활동을 펼쳐 도시재생사업 기반을 닦았다. 중장기적으로는 주민과 함께 지역을 재창조하는 공공 디벨로퍼로의 성장을 목표로 '지속가능한 재생사업 추진 방안 수립, 주민 맞춤형 장소 재창조, 도시재생 정책 지원, 주민 자력 재생 지원 체계 구축' 등의 전략을 수행해 나갔다. '계획(컨설팅)-사업(시행자)-관리(코디네이터)'의 인천도시재생 총괄 참여를 위한 전문인력 양성과 역량 강화에도 주력하고 있다. 한편 인천도시공사는 공공 임대 리츠(REITs)와 관련한 자산관리회사(AMC) 설립을 추진하고 있다. 자산관리회사(AMC)를 통한 리츠 운용으로 공공임대주택을 시민에게 꾸준히 공급할 계획이다.⁴³⁾ 인천도시공사는 2015년부터 경영을 함께 맡는 '겸영' 형태의 자산관리회사(AMC)를 설립·운영할 수 있도록 정부를 설득하였으며 2019년 지방공기업법 개정으로 부동산투자회사를 활용한 공공임대 및 도시재생 사업을 확대해 나갈 계획이다. 현재 자산관리회사를 설립·운영 중인 공기업은 LH한국토지주택공사와 주택도시보증공사(HUG)가

41) 인천도시공사가 2015년부터 시작하여 현재 추진 중인 1단계 단지조성공사는 서울과 가장 가까운 사업지구 동쪽 지역의 약 3,880,000㎡ 규모이며 2단계 4,190,000㎡ 공사는 2018년 하반기에 착공하여 2022년 완료, 3단계 3,110,000㎡ 공사는 2023년 까지 단계적으로 완료할 계획이다. 특히 1단계 앵커시설로 역세권 특화구역(넥스트콤플렉스) 주요 컨셉인 문화, 상업, 업무, 주거기능의 수직적 융복합화를 통한 검단신도시의 랜드마크를 조성한다. 이를 위해 랜드마크 건축설계, 빌딩에너지 관리시스템 유도 및 전체 상업면적 중 6가지 필수 특화시설(영화관, 대형서점, 키즈파크, 스포츠파크, 컨벤션, 문화센터)을 일정비율 유치하는 공모를 진행하였다. 아울러 인천도시공사는 2020년 1월 국내 최초로 '스마트도시법'에 따라 검단신도시를 4차산업의 기술이 적용된 '최첨단 스마트 도시'로 조성하기 위해 실시계획을 승인받았다.

42) 도시재생으로 정책 패러다임이 변화함에 따라 공사는 대형 철거 방식의 재생사업 위주에서 주민과 함께 지속가능하면서 지역 특성을 반영할 수 있는 맞춤형 도시재생사업 모델을 마련하려는 다양한 방법을 모색하고 있다. 도시재생사업은 인구 감소, 산업체 이탈, 주거환경 노후화로 인한 원도심 쇠퇴 가속화 현상이 더욱 심각해지기 전에 균형적인 도시 발전을 이끌고자 진행되는 사업으로 도심의 일상생활을 복원하는 사업이라고 할 수 있다. 낙후된 도심을 살려 지역경제를 활성화하고 서민 일자리 창출과 주거복지 향상을 가져올 수 있는 미래 발전형 사업이기도 하다.

43) 리츠는 투자자들로부터 자금을 모아 부동산이나 부동산 관련 자본·지분에 투자해 발생한 수익을 투자자에게 배당하는 투자신탁 등을 의미한다. 자산관리회사(AMC)는 위탁관리 부동산투자회사 또는 기업구조조정 부동산투자회사의 위탁을 받아 자산의 투자·운용 업무를 담당하는 회사다.

있다.⁴⁴⁾ 이는 자산관리회사(AMC)를 설립·운영으로 2만가구의 공공임대주택 공급을 4만가구로 상향해 공공임대주택 공급을 늘리겠다는 인천광역시의 계획에도 부합할 것으로 보인다(김민, 2020).

6.3.3 남북교류협력시대의 대비

문재인 정부 출범과 진보진영의 박남춘시장의 취임 이후 그간 경색돼 있던 남북관계가 풀리면서 남북경협 재개에 대한 기대감이 고조되고 있어 사전준비가 필요한 시점이다.⁴⁵⁾ 미래 통일 한반도에서 인천은 교통과 물류, 항공과 해운 등 지정학적으로 동북아 경제 중심도시로 될 수 있는 좋은 입지와 환경을 갖추고 있다는 것은 전문가들의 일치된 견해다. 이에 따라 인천도시공사는 남북교류협력시대를 대비한 계획과 관련법 등 선제적 대응을 준비 중이다. 북한과의 해운·항공·물류, 경제특구지원기지로서 공간 확보가 필요함에 따라 현재 계획 중인 인천경제자유구역 영종국제도시 영종도매립지의 일정 부분을 대북 협력사업 지원 기지로 활용할 수 있도록 유보지로 남겨두는 방안도 고려 중이다. 인천은 환서해 경제벨트의 중추에 있으며 강화와 교동지역은 접경지역 경제벨트에 포함돼 남북교류 및 협력에 중요한 입지에 있다. 이같은 지리적 이점과 높은 수준의 교통 인프라를 고려해 남북 교류협력사업을 발굴하고, 선제적으로 추진해야 한다고 생각한다. 또, 경기도와 강원도 등 접경지역 지방정부와 공동협력도 강화

할 필요가 있다. 현재 인천광역시가 서해평화협력 특별지대 및 서해5도 남북공동어로구역 설정, 교동평화산업단지 조성, 서해남북평화도로 건설 등 다양한 사업을 추진하고 있으며, 인천도시공사는 인천광역시 정책에 발맞춰 통일 한반도 시대 인천의 위상을 높일 수 있는 역할을 준비 중이다(이현준, 2018).

Ⅶ. 종합 및 시사점

7.1 추진 주체의 변화(S)

인천광역시 민선 시장은 보수진영과 진보진영 출신의 시장들이 번갈아가며 시장을 역임하였다.⁴⁶⁾ 민선 인천광역시장은 인천광역시가 지역의 발전전략을 큰 틀에서 기획·조정하는 역할을 수행하며 동북아 중심도시로의 성장을 목표로 하고, 인천도시공사는 인천광역시가 계획하고 추진해 온 여러 공영 개발사업을 차질 없이 진행하는 역할에 역점을 두었다(노재인 외, 2018). 자치단체의 소득수준, 재정자립도, 예산 대비 채무비율 등은 지방공기업의 경영성과에 유의미한 영향을 미치며(김정인, 2014; 전영준·곽선주, 2017), 지방자치단체의 재정여건이 양호할수록 궁극적으로는 지방공기업의 재무적 상황이 악화되는 것을 예방하고 경영성과가 개선될 수 있으므로(김권식 외, 2015; 이상미, 2018) 인천광역시 시

44) SH서울주택도시공사는 지난 2016년 지방공기업법 개정 이전에 자산관리회사(AMC)인 서울투자운용(주)를 별도법인의 형태로 설립해 각종 리츠를 운용·관리하고 있다.

45) 박남춘시장은 2018년 노무현재단 이사의 자격으로 10·4선언 11주년 기념 공동행사 참석차 평양을 방문하고 돌아와 남북교류나 협력사업에 인천이 가장 적합한 도시라고 공언했다. 그는 인천광역시와 비슷한 여건을 가진 북한의 도시와 직접 교류, 남북민속촌 건립, 스마트시티 관련 포럼 등 다양한 공동사업을 계획하고 있으며, 이에 대한 후속조치로 인천광역시 남북교류팀을 남북교류협력 담당관실로 격상하는 조직개편을 단행하기도 했다. 2020년 10월 '2020 황해평화포럼 국제학술회의'를 통해 인천이 남북협력의 중추로서 남북교류협력을 강화하겠다는 취지의 대북 메시지를 전달하기도 했다.

46) 민선 1기의 최기선 시장은 김영삼 대통령의 최측근으로 보수진영으로 당선되었으며, 민선 2기는 김대중 대통령이 당선된 이후에 당적을 변경하여 진보진영으로 당선되었다. 민선 3, 4기 안상수 시장은 김대중 대통령과 노무현 대통령 재임기간에 보수진영으로 당선되었으며, 민선 5기 송영길 시장은 이명박 대통령 재임기간에 진보진영으로 당선되었다. 민선 6기 유정복 시장은 박근혜 대통령의 최측근을 내세워 보수진영으로 당선되었고, 민선 7기 박남춘 시장은 문재인 대통령의 최측근을 내세워 진보진영으로 당선되었다.

〈표 4〉 인천광역시 민선 시장별 역점시책과 인천도시공사 정책방향

구분	인천광역시장	역점 시책	인천도시공사 사장	경영목표, 경영방침
1기	최기선 - 민주자유당, 신한국당, 한나라당 - 1995.7.1-1998.6.30	1. 쾌적하고 정감있는 도시로 발전 2. 지역경제 활성화 3. 차질없는 도시교통 대책 수행 4. 믿음과 희망을 주는 시정 구현 5. 시민의 생명과 재산보호 6. 세계화를 향한 힘찬 발전		
2기	최기선 - 자유민주연합 - 1998.7.1-2002.6.30	1. 지역경제의 활력 살리기 2. 시민 삶의 질 높이기 3. 안전한 도시 만들기 4. 투명한 시정 펼쳐기		
3기	안상수 - 한나라당 - 2002.7.1-2006.6.30	1. 복지도시 실현 2. 문화도시 창조 3. 환경도시 지향 4. 지식도시 구현 5. 국제도시 건설	제1대 김용학 (2003.5~2005. 7) 제2대 박인규 (2005. 8~2008. 2)	2003년 '자립경영 기반 구축의 해' 2004년 '자립경영 기반 구축, 개발가능한 사업 확대 촉진, 환경·문화경영체제 구축, 공익사업에의 주도적 참여' 2005년 '경영혁신을 통한 우량 공기업 달성' 2006년 '성장과 안정을 추구하는 사업 기반 구축, IUDC형 조직문화 창출, 변화를 주도하는 경영혁신, 고객감동을 통한 진정한 공기업 실현'
4기	안상수 - 한나라당 - 2006.7.1-2010.6.30	1. 동북아의 경제중심 구축 2. 선진문화예술기반 향상 3. 경쟁력있는 인천인 육성 4. 시민 삶의 질 대폭 향상	제3대 김동기 (2008. 2~2009.12) 제4대 어윤덕 (2010. 1~2010. 9)	2007년 '변화를 주도하는 경영혁신' 2008년 '시민으로부터 사랑받는 공기업' 2009년 '변화와 도전' 2010년 '변화와 도전', 행정안전부, '지방공기업 선진화를 위한 경영개선명령'
5기	송영길 - 민주당, 민주통합당, 민주당, 새정치민주연합 - 2010.7.1-2014.6.30	1. 도약하는 대인천경제 2. 균형있는 동반성장 3. 활기차고 풍요로운 삶 4. 성공적인 아시안게임 5. 건전한 재정운용	제5대 이춘희 (2010. 9~2011.12) 제6대 오두진 (2012. 1~2013. 7) 제7대 유영성 (2013. 7~2014.12)	2011년 '위기 극복과 재도약' 2012년 '부채비율 300% 이내 유지' 2013년 '선택과 집중을 통한 경영 안정화 지속 추진' 2014년 '경영위기 조기 극복 및 지속가능한 경영체제 구축'
6기	유정복 - 한나라당, 새누리당 - 2014.7.1-2018.6.30	1. 풍요로운 시민의 삶 2. 역동적인 세계도시 3. 인천만의 가치창조 4. 시민중심 시정실현	제8대 김우식 (2015. 1~2017. 3) 제9대 황효진시장 (2017. 4~2018.10)	2015년 '시민에게 신뢰받는 공기업으로 재도약' 2016년 '핵심사업 성장 동력화 및 미래사업 발굴을 통한 인천가치 재창조' 2017년 '재정 건전화 완성의 해' 2018년 '도와누리 공기업, 지속가능 공기업, 청렴소통 공기업'
7기	박남춘 - 더불어민주당 - 2018.7.1-2022.6.30	1. 시민과 함께하는 시정 2. 더불어 잘사는 균형발전 3. 대한민국 성장동력 인천 4. 내 삶이 행복한 도시 5. 동북아 평화번영의 중심	제10대 박인서 (2018.10~2019.12) 제11대 이승우 (2020. 1~ 현재)	2019년 '원도심과 신도시가 함께 성장하는 '상생특별시, 인천' 2020년 "'STEP UP'경영으로 '인천시 선도 공기업'으로서의 위상 정립'

자료원: 인천광역시 (<http://www.incheon.go.kr/articles/178>),

인천도시공사 (http://www.imcd.co.kr/open_content/main/about/idtc_history) 및 연구자 재구성.

장과 인천도시공사 사장의 관계를 면밀히 살펴보는 것은 의미 있는 일이다. 특히, 공항, 항만, 철도, 도로, 대학, 자유무역지역, 산업단지 등 경제자유구역 관련 대부분 사업이 중앙정부사업이었지만 최기선 시장은 Tri-port 정책으로 개발모델을 설정하였으며, 안상수, 송영길, 유정복, 박남춘 시장은 Tri-port 정책을 확대계승한 Penta-port 정책으로 개발모델을 설정하여 실천하였다.

2002년 7월 민선3기로 취임한 안상수 시장은 도시 개발을 전담하는 지방공기업의 필요성과 개발이익을 지역에 투입하기 위해 인천도시공사 설립에 나섰다. 2003년 8월 인천경제자유구역이 지정되고 2006년 6월에 민선4기로 재선되어 도시개발사업의 구축을 주도하였다. 2003년 5월 김용학 초대 사장이 취임하여 고품격 인천 건설과 시민 삶의 질 향상에 기여하는 발전전략의 내용을 구체화하고 실천할 수 있는 기관의 위상을 갖추는 것에 주력하였고, 2005년 8월에는 박인규 제2대 사장이 취임하여 인천광역시와 인천도시공사의 소통을 강화를 기반으로 도시개발사업을 추진하였다. 설립 초기 부동산 경기 침체에도 성장세를 거듭하던 공사는 2008년 글로벌 금융위기를 겪으며 부채의 수렁에 빠져들게 된다.

안상수 시장(2006.7.~2010.6.)과 송영길 시장(2010.7.~2014.6.)은 글로벌 금융위기를 거쳐 사업구조조정을 추진하였다. 안상수 시장 재임기간 중에는 2008년 2월 제3대 김동기 사장과 2010년 1월 제4대 어윤덕 사장, 그리고 송영길 시장과 함께 2010년 9월 제5대 이춘희 사장이 취임하였다. 이 기간 동안은 인천도시공사가 직면한 유동성과 수익성, 정체성 위기를 극복하고 인천도시공사 부채에서 파생된 인천광역시의 재정문제 해결에 인천광역시와 인천도시공사가 협력을 시작하였다. 2012년 1월 제6대 오두진 사장이 취임하여 역시 재무 건정성 확보를 최우선 과제로 하였다. 2013년 7월 취임한 제7대 유영성 사장은 인천관광공사를 통합한 인천도시

공사에 대해 비상 경영체제 운영, 투자유치·재산매각 및 분양 총력 추진, 관광진흥사업 활성화 등 위기 극복을 위한 비상체제와 인천도시공사의 선순환 사업구조를 만들어 나갔다. 유정복 시장 재임기간 중에는 2015년 1월 제8대 김우식 사장이 취임하여 부채문제 해결에 앞장섰으며, 2017년 4월 취임한 제9대 황효진 사장이 이를 이어 부채문제 해결에 큰 성과를 보였다. 박남춘시장 재임기간 중에는 2018년 10월 LH한국토지주택공사 인천지역본부장을 역임한 제10대 박인서사장이 취임하여 '원도심과 신도시'가 함께 성장하는 상생특별시, 인천'을 목표로 제시하고 시정부와의 보조를 마추었다. 이후 박인서 사장이 정무부시장으로 부임하고 2020년 1월에는 LH 한국토지주택공사 청라사업단장과 인천도시공사 사업개발본부장을 역임한 제11대 이승우 사장이 취임하여 코로나19위기 하에서도 활발하게 사업을 펼쳐가고 있다(최희석, 2019).

7.2 글로벌 도시개발 환경 변화(E)

1997년 IMF 금융위기 여파가 지속되고 있는 상황에서 2003년 인천도시공사는 국내외적으로 어려운 경제 상황 속에서 출범하였으나, 2003년 8월 인천광역시 송도·청라·영종지구가 외국자본유치 활성화를 위한 인천경제자유구역(IFEZ)으로 지정됨으로써 인천도시공사의 사업 영역 확장 전망을 밝게 해주었다. 2004년 1월 제정된 「국가균형발전특별법」이 4월부터 시행에 들어가면서 각 광역지방정부가 자율적으로 수립하는 지역발전계획의 타당성과 추진력이 지역의 미래를 좌우하게끔 되었다. 이는 인천도시공사가 인천 발전의 선도기관으로서 사업 영역이 더욱 확대될 수 있는 기회였다. 2004~2005년 당시 전국의 공동주택 분양률이 30% 미만에 머무는 극심한 불경기로 인천의 경우 대규모 미분양을 안고 있는 상황이었으며, 2005년 8·31 부동산 정책 발

표 이후 분양환경은 급속히 냉각된 상태였지만 서창 택지개발사업과 인천경제자유구역 송도국제도시 송도웰타운티 및 인천광역시 남동구 논현웰카운티 아파트 분양의 성공으로 인천도시공사는 출범 초기 조속히 사업체계를 안착하고 영종하늘도시, 검단신도시 등의 개발사업에 전력을 기울이기 시작하였다.

인천도시공사가 사업의 기틀을 잡고 사업의 영역을 넓혀가고 있던 2008년 하반기 미국발 글로벌 금융위기를 계기로 신용 경색과 자금난을 겪게 되면서 위기에 직면하였다. 대규모 단지·택지개발 위주의 사업과 지자체 정책사업을 동시다발적으로 추진하며 급속히 성장해 온 인천도시공사는 국내 금융과 부동산시장이 장기 침체에 빠져들고 소비자 구매심리가 위축되면서 악화된 건설경기는 개발사업을 주로 하는 공사경영에 직접적인 타격을 주었다. 부동산경기 부진의 악재가 초래한 복합적이고 부정적 영향으로 분양과 각 사업 분야에서 고전을 면치 못하며 이 시기 인천도시공사의 경영실적은 계속 내리막길을 걸었다. 2012년 부채가 8조 원을 돌파해 부채비율이 350%를 넘어섰고, 2013년에는 2,140억 원의 당기손실실을 기록하기도 하였다. 인천도시공사는 인천광역시에게서 대규모 현물 출자를 받으며 내부적으로는 자산매각과 경영 효율성을 높이는 강도 높은 사업구조조정을 편 끝에 대규모 부채를 상환하며 재도약을 이뤄낼 수 있었다. 2015~2019년 상대적인 수도권 부동산 시장 호황을 맞아 부동산 경기 악화로 지연됐던 개발 사업이 활기를 띠면서 반전을 이뤄낼 수 있었다. 루윈시티와 검단신도시가 부동산시장 혼풍으로 아파트 분양이 성공적으로 진행이 되면서 인천도시공사의 택지 판매에도 가속도가 붙었다.

7.3 주요 혁신역량 확보(R)

2003년 창립과 함께 경영목표를 ‘자립경영 기반 구축의 해’로 하였고, 2004년 문화경영선포와 더불어

경영목표를 ‘자립경영 기반 구축, 개발가능한 사업 확대 촉진, 환경·문화경영체제 구축, 공익사업에의 주도적 참여’로 설정하였다. 환경경영의 원년으로 삼고 국제 수준에 맞는 환경지수 달성을 지향하며 3월 ‘환경경영선포식’을, 4월에는 ‘문화경영선포식’을 각각 열었다. 이 같은 노력으로 설립 2년만인 2005년 7월 한국경제신문사가 주최하는 ‘제2회 친환경경영대상’에서 공공·지방공기업부문 대상을 수상하였다. 2006년 성과에 따른 보상 체계를 연계시키는 BSC 시스템 도입은 경영합리화로 경쟁력 강화에 도움을 주었다. 글로벌 금융위기에 따른 부동산시장의 침체가 장기화되면서 대규모 개발사업이 지체되면서 토지보상금 등의 선투자로 인하여 한 때 부채가 8조 원, 부채비율이 350%를 넘는 경영위기의 순간도 있었지만, 인천광역시의 무수익 자산에 대한 대체출자와 부동산경기 호조 등 외부 요인과 더불어 비정상적인 사업구조의 정상화, 전략적 마케팅, 차입선 다변화, 안정적 장기차입금 조달, 스와프(Swap) 거래를 통한 리스크 헤지(Hedge) 등 내부의 자구노력이 더 하면서 위기를 극복하고 재도약의 발판을 마련하게 되었다. 인천도시공사는 2017년 총 1조 5,598억 원 매각, 1조 5,385억 원 회수 목표 대비 매각 2조 1,820억 원, 회수 1조 3,004억 원을 달성하며 터닝 포인트를 만들었고 2018~2019년 대규모 흑자달성에 나서며 2019년 인천광역시에 배당하는 성과를 거두었다.

7.4 도시개발 정책(M)

여타 광역자치단체에 비해 출범이 늦었던 인천도시공사는 설립 직후 대규모 단지 개발사업을 통하여 인천경제자유구역 개발과 택지개발, 주택공급에 주력하며 기관의 위상을 갖추는데 주력하였다. 도시개발사업의 구축기(2003-2007) 인천도시공사는 서창지구택지개발, 영종하늘도시, 검단신도시 등 신도

시급 대규모 단지개발사업은 물론 2001년 개장한 인천국제공항의 성장세와 맞물려 용유·무의 국제 관광단지 조성사업과 운북복합레저단지(현 미단시티) 개발사업에 나섰다. 부동산 경기 침체시기였지만 인천경제자유구역 송도국제도시와 인천광역시 남동구 논현동의 자체 브랜드 웰카운티 아파트가 성공적으로 분양을 마쳤으며, 시민 주거안정을 위한 임대주택건설사업도 자체 브랜드 헤드룸으로 정하고 성공적인 첫 발을 내딛었다. 글로벌 금융위기와 사업구조 조정기(2008-2013) 인천도시공사는 도시개발사업의 위기를 사업구조조정으로 극복해 나가기 위하여 전력을 기울였다. 대규모 미분양이 인천지역에 쌓이면서 기존 주택사업을 일시 중단하고 토지에 대한 매각에 나서는 한편 영종하늘도시의 밀라노디자인시티 사업의 경우 리스크를 안고 사업을 포기하기도 했다. 반면 구월 보금자리주택지구이나 도화동 뉴스테이사업처럼 새로운 발상을 통해 사업의 성과를 높여 나가기도 하였다.

경영위기 극복과 재도약기(2014-2019) 인천도시공사는 상대적으로 수도권 부동산 시장 호황을 맞아 대규모 부채 상황을 통해 경영위기 극복과 재도약을 하였다. 시도하는 대형 개발사업마다 좌초되며 악화 일로를 걸었던 인천의 부동산시장은 부동산 경기 악화로 지연됐던 개발 사업이 활기를 띠면서 반전을 이뤘다. 2015년 9월 인천관광공사의 분리 및 재출범으로 인천도시공사는 도시 개발에 집중할 수 있는 조직 체계를 만들고, 사업의 재정비 및 재도약에 전력을 기울였다. 중앙대 인천캠퍼스 건립 무산과 스마트시티 협상으로 투자비 회수 지연에 따른 금융이자 부담으로 재무구조 악화의 주범이던 검단신도시는 2017년 1단계 단지 조성공사가 시작되면서 공동주택용지 공급에 착수하여 2017년에만 6,337억 원의 매각수익을 올리며 재도약의 효자로 탈바꿈하였다. 인천국제경제자유구역 영종국제도시 미단시티도 사업을 정리해 인천도시공사가 직접 추진하도록 하

여 불확실성을 제거하였고, 영종하늘도시는 수천대 1이 넘는 기록적인 청약율 기록하며 인천도시공사의 재무 건전성에 일익을 담당하였다. 시장수요에 따른 용도변경 등 사업용지 리모델링을 통해 도화구역 도시개발사업과 서운일반산업단지, 검단2일반산업단지를 성공적으로 수행하였으며, 뉴스테이사업과 뉴스테이와 주거환경사업을 동시에 진행하는 복합사업 등 신규사업에 적극 참여하여 미래를 도모하는 조직으로 거듭났다. 검암역세권 개발과 인천국제경제자유구역 영종국제도시 용유노을빛 문화예술도시프로젝트 등 신규사업을 진행중인 인천도시공사는 4차산업혁명의 시대를 준비 중에 코로나19라는 팬데믹을 맞아 비대면사회의 출현에 따른 뉴노멀시대와 남북 교류협력에 대비에 전력을 기울이고 있다.

7.5 주요 성과 전망(P)

인천도시공사와 인천경제자유구역청은 2003년에 함께 출범하였으며, 인천경제자유구역 송도국제도시와 영종국제도시의 인프라 건설에서 개발 주체로서 주도적인 역할을 수행하였다. 인천경제자유구역 송도국제도시에서는 송도웰카운티아파트, 송도컨벤시아, 인천대 송도캠퍼스, 송도글로벌캠퍼스, 송도국제화복합단지, 아트센터 등을 주도하였으며, 영종국제도시에서는 영종하늘도시, 미단시티복합리조트개발, 용유노을빛 문화예술도시프로젝트 등을 주도하였다. 향후 영종국제도시는 공항경제권 개발이 진행됨에 따라서, 영종하늘도시, 미단시티복합리조트개발, 용유노을빛 문화예술도시프로젝트 등을 마무리 하고, 중단된 용유무의관광단지, 중단된 밀라노디자인시티 등을 재추진하여야 할 것이며, 특히, 인천국제공항 항공정비(MRO)단지에서 인천광역시 역할로 대두되고 있는 항공엔진정비공장, 항공부품정비공장, 항공부품정비업체를 위한 아파트형공장 등을 인천도시공사가 담당하여야 할 것이다. 송도국제도시에서도 대학의

사이언스파크 조성 및 공공적 개발 분야에서 인천도시공사의 역할이 지속적으로 요구될 것이다.

인천도시공사는 인천경제자유구역 개발과 함께 배후도시로서 검단신도시 개발과 검단일반산업단지, 서운일반산업단지 등의 신규산업단지 개발을 주도하였다. 향후 검단신도시, 검단일반산업단지, 서운일반산업단지의 확장과 관련 인프라 구축차원인 검암역세권 개발사업 등에서 지속적인 성과를 내야 할 것이다. 인천도시공사는 인천경제자유구역과 원도심의 균형개발차원에서, 원도심의 서창지구택지개발, 논현월카운티아파트, 구월 보금자리주택개발, 도화지구개발, 송의운동장개발 및 뉴스테이사업 등 임대아파트 개발사업을 추진하였으며, 기존 지방산단의 구조고도화사업 추진에서 주도적 역할을 하여야 할 것이다. 특히 향후 원도심개발은 대규모 개발 보다는 중소규모 개발도 증대할 것이며, 인천도시공사의 창조적 성과 창출이 요구되고 있다. 또한 신도시 개발(인천경제자유구역 송도국제도시와 영종국제도시, 검단신도시), 원도심 개발, 신규 산업단지 개발(검단일반산업단지, 서운일반산업단지) 및 기존산단 구조고도화, 신도시와 원도심 모두 최근 부동산시장문제 해결을 위한 주거복지사업, 장기공공임대주택의 선진국 수준(20%) 확대, 기업형 임대주택인 뉴스테이사업의 성공적 추진 등의 과제가 주어져 있다. 나아가 향후 남북경협이 확대될 경우 인천도시공사가 주도적으로 대북사업의 전초기로서 인천을 중심으로 대한민국을 위한 일정 사업을 담당하는 것도 미래과제로 기대되는 바이다.

REFERENCES

- Ahn, O. J.(2015), "Evaluation of the financial soundness of local public companies," *National Assembly Budget Office*. [printed in Korean]
- Bakar, A. H. A., Razak, A. A., Yusof, M. N. and Karim, N. A.(2011), "Factors determining growth of companies: A study on construction companies in Malaysia." *African Journal of Business Management*, 5(22), 53-87.
- Barnard, C.(1938), "The Functions of the Executive, Cambridge," *Harvard University Press*.
- Barney, J. B.(1991), "Firm resources and sustained competitive advantage," *Journal of Management*, 17, 99-120.
- Cho, D. S. and J. S. Jung(2004), "The Existence and Usefulness of Mechanism on International Growth," *Journal of the Korean Strategic Management Association 2004 Summer Conference*, 329-402. [printed in Korean]
- Cho, D. S.(1997), *Strategic Management for the 21st Century*, IBS. [printed in Korean]
- Choi H. S.(2019), "Incheon Metropolitan City Development Corporation accelerates urban renewal new deal, Creating a 'win-win city'." (March 19, 2019), *Maeil Economic Daily*.
- Hambrick, D. C., and P. A. Mason(1984), "Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers," *Academy of Management Review*, 9(2), 193-206.
- Jeon B. Y.(2013), "The Geomdan New City that was to be built in Incheon as the 'second Bundang', now?" (March 1, 2013), *JoongAng Ilbo*. [printed in Korean]
- Jeon Y. J., and S. J., Kwak(2017), "A Study on External Environmental Factors Affecting the Financial Performance of Local Public Enterprises-Focused on Urban Development Corporation," *Korean Journal of Autonomy and Administration*, 31(2), 21-44. [printed in Korean]
- Jung C. H.(2014), "Causes of Increased Debt of Local Public Enterprises and Reduction

- Plan," *Modern Society and Administration*, 24(4), 97-137. [printed in Korean]
- Jung C. H.(2015), "An analysis of the timing of the history of the local public enterprise system and the main characteristics of the local public enterprise law by analyzing the contents of the local public enterprise law," *Seminar Book of the Korean Association of Local Finance*, 25-50. [printed in Korean]
- Jung, C. G.(2020), "Incheon Metropolitan City Development Corporation achieves surplus for 6 consecutive years, "Will Geomdan Smart City Succeed?," (February 17, 2020), Kookmin Ilbo, [printed in Korean]
- Kang J. W.(2018), "It is easy to move the Gangnam area to a self-sufficient city," Sales of 8051 households in the first half of Geomdan New City," (February 27, 2018), Korea Economic Daily. [printed in Korean]
- Kang, N. E. and C. D. Kim(2020), "Comprehensive Analysis of "Transverse Autonomy" Changes in Local Public Enterprise Systems: Focusing on the Structure-Institution-Action Integrated Model of Historical New Institutionalism," *Local Government Research*, 24(2), 33-56. [printed in Korean]
- Kim J. I.(2014), "Analysis of factors affecting public performance and profitability of local public enterprises-Focusing on environmental factors," *Korean Society for Governance Report*, 21(1), 189-214. [printed in Korean]
- Kim J. W., and Y. J., Ahn(2006), "Background and Driving Forces of the Development of the Free Economic Zone in Korea: Focusing on the Songdo Free Economic Zone in Incheon," *Korea Urban Geographical Society*, 9(3), 79-87. [printed in Korean]
- Kim K. N.(2019), "[Special Interview] In-seo Park, President of Incheon Metropolitan City Development Corporation, "Incheon Urban Regeneration and Residential Welfare Projects Complete"," (March 25, 2019), Kookto Ilbo. [printed in Korean]
- Kim K. S., S. A., Park, and K. W., Lee(2015), "The effect of resources, organizational characteristics and environment of local public enterprises on financial performance-targeting local corporations under the jurisdiction of local governments," *Accounting Research*, 20(3), 211-234. [printed in Korean]
- Kim M.(2020), "Incheon Metropolitan City Development Corporation, Promotion of Establishment of Public Rental Housing · Combined Development Asset Management Company (AMC)," (September 22, 2020), Gyeonggi Ilbo.. [printed in Korean]
- Kim, C. W.(2018), "The Blue Midan City Development, Seizing the Blue Opportunity," (April 9, 2018), Incheon Ilbo. [printed in Korean]
- Kim, M. S., M. K., Paik, and S. H. Moon(2011), "A comparative study on the history of the construction industry and management efficiency," *Business History*, 60(single issue), 229-259. [printed in Korean]
- Kim, S. Y., and S. H. Kim(2019), "Case Analysis of the Role of Institutional Logic in Institutional Change: Focusing on the Management Evaluation System of Local Public Enterprises," *Local Administration Research*, 33(3), 137-178. [printed in Korean]
- Lee H. J.(2018), "The Future of Incheon Rewriting in the Era of Inter-Korean Cooperation," (June 29, 2018), Gyeongin Ilbo. [printed in Korean]
- Lee J. H.(2018), "'Tomb' of the development business Incheon, Should Real Estate Vitality Find?" (July 30, 2018), Chosun Biz. [printed in

Korean]

Lee J. W., K. C., Park, and J. C., Choi(2004), A Study on Establishment of Pentaport-type Logistics Strategy for Ports in the Metropolitan Area, Ministry of Oceans and Fisheries, Inha University. [printed in Korean]

Lee S. M. (2018), "Analysis of the impact of public performance and profitability indicators in the management evaluation of local public enterprises," *Journal of Policy Analysis and Evaluation*, 28(2), 249-274. [printed in Korean]

Lee, I. S.(2020), "The Sharp Bupyeong Sample House Opens on the 9th," (October 6, 2020), Gyeonggi Shinmun. [printed in Korean]

Mok D. H.(2018), "Establishing the 'Basis for Urban Recreation' for 15 years," (May 24, 2018), Gyeongin Ilbo. [printed in Korean]

Morrison, A., J., Breen, and S., Ali(2003). "Small business growth: intention, ability, and opportunity," *Journal of Small Business Management*, 41(4), 417-425.

Park, H. S.(2015), "Incheon Metropolitan City Development Corporation, '7 trillion won in debt,' sells real land for 1.3 trillion units," (August 31, 2015), Asia Economy. [printed in Korean]

Park. K. C.(2015), "Professor Kichan Park on Strategic Management," Incheon, Inha University Press.

Porter, M. E.(1980), "*Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*," New York, Free Press.

Porter, M. E.(1991), "Towards a dynamic theory of strategy," *Strategic Management Journal*, 12(S2), 95-117.

Roh, J. I., M. J., Kwak, and J. W., Seo(2018), "A study on the relationship between the inauguration of the mayor of Incheon and the

emphasis on policy through text network analysis," *Incheon Research*, 1(28), 131-163. [printed in Korean]

Song S. H., C. H., Park, Y. H. Lee, H. W., Lee, J. E., Lee, M. H., Heo, M. J., Ryu, and J. D., Kim(2014), "Local government operation strategy in the era of fiscal crisis," *Policy Research*, 1-247. [printed in Korean]

Westley, F., and H. Mintzberg(1989), "Visionary leadership and strategic management," *Strategic Management Journal*, 10(S1), 17-32.

국내참고문헌

강나은, 김찬동(2020), "지방공기업제도의 '역사치적' 변화에 대한 통합적 분석: 역사적 신제도주의의 구조-제도-행위 통합모형을 중심으로," **지방정부연구**, 24(2), 33-56

강준완(2018), "자족형 도시에 강남권 이동 수월...검단신도시 상반기 8051가구 분양," 한국경제, 2018년, 2월27일자.

김광년(2019), "[특별 인터뷰] 박인서 인천도시공사 사장 "인천 도시재생·주거복지사업 만전"," 국토일보, 2019년 3월25일자.

김권식, 박순애, 이광훈(2015), "지방공기업의 자원, 조직 특성 및 환경이 재무적 성과에 미치는 영향 - 광역 지방자치단체 관할 지방공사를 대상으로," **회계연구**, 20(3), 211-234.

김민(2020), "인천도시공사, 공공임대주택·복합개발 자산관리회사(AMC) 설립 추진," 경기일보, 2020년 9월22일자.

김민섭, 백기경, 문상혁(2011), "건설업의 변천사 및 경영 효율성에 관한 비교연구," **경영사학**, 60(단일호), 229-259.

김서용, 김선희(2019), "제도변화에서 제도적 논리의 역할에 대한 사례분석: 지방공기업 경영평가제도를 중심으로," **지방행정연구**, 33(3), 137-178.

- 김재영(2012), “인천의 재정 위기,” **황해문화**, 75, 260-277.
- 김정인(2014), “지방공기업 공공성과 수익성 영향 요인 분석 - 환경요인을 중심으로,” **한국거버넌스학회보**, 21(1), 189-214.
- 김준우, 안영진(2006), “한국 경제자유구역의 개발 배경과 동인: 인천 송도 경제자유구역을 중심으로,” **한국 도시지리학회**, 9(3), 79-87.
- 김청우 (2018), “과관만장했던 미단시티 개발, 푸른 기회 잡았다,” 인천일보, 2018년 4월9일자.
- 노재인, 광민지, 서진완(2018), “텍스트 네트워크 분석을 통한 인천광역시장 취임사와 역점시책의 연관성 고찰,” **인천학연구**, 1(28), 131-163.
- 목동훈(2018), “[인천도시공사 창립 15주년] 숨가쁘게 달려온 15년 ‘도시 재창조 근간’ 세우다,” 경인일보, 2018년 5월24일자.
- 박기찬(2011), **공사통합에 따른 조직재설계 및 회계운영 방안 연구**, 인천발전연구원
- 박혜숙 (2015), “‘부채 7조원’ 인천도시공사, 1조3천억대 ‘알짜’ 토지매각 나서,” 아시아경제, 2015년 8월31일자.
- 송상훈, 박충훈, 이용환, 이현우, 이재은, 허명환, 류민정, 김진덕(2014), 재정위기시대의 지방정부 운영전략,” **정책연구**, 1-247.
- 안옥진 (2015), **지방공기업 재무건전성 평가**, 국회예산정책처
- 이상미(2018), “지방공기업 경영평가에서 공공성과 수익성 지표의 영향 분석,” **정책분석평가학회보**, 28(2), 249-274
- 이인수 (2020), “더샵 부평 건본주택 9일 문 열어,” 경기신문, 2020년 10월 6일자.
- 이재욱, 박기찬, 최정철(2004), **수도권 항만의 펜타포트형 물류전략 수립방안연구**, 해양수산부, 인하대학교.
- 이진혁(2018), “개발사업의 ‘무덤’ 인천, 부동산 활력 찾을까,” 조선비즈, 2018년 7월30일자.
- 이현준(2018), “남북협력시대 ‘다시쓰는 인천의 미래,’” 경인일보, 2018년 6월29일자.
- 인천도시공사(2020), “인천도시공, 지난해 당기순이익 527억 원…인천시 이익배당 추진,” 2020년 3월24일자 보도자료.
- 전병윤(2013), “인천에 ‘제2의 분당’ 세운다던 검단신도시, 지금은?,” 중앙일보, 2013년 3월1일자.
- 전영준, 광선주(2017), “지방공기업의 재정성과에 영향을 미치는 외부환경 요인에 관한 연구-도시개발공사를 중심으로,” **한국자치행정학회보**, 31(2), 21-44.
- 정창교(2020), “인천도시공사 6년 연속 흑자달성 ‘검단 스마트시티도 성공할까,’” 국민일보, 2020년 2월17일자.
- 정창훈(2014), “지방공기업 부채증가 원인 및 감축 방안,” **현대사회와 행정**, 24(4), 97-137.
- 정창훈(2015), “지방공기업법 내용 분석을 통한 우리나라 지방공기업제도 역사의 시기 구분과 각 시기별 지방공기업법 내용의 주요 특징에 대한 분석,” **한국지방재정학회 세미나자료집**, 25-50
- 조동성(1997), **21세기를 위한 전략경영**, IBS.
- 조동성(2006), **M 경영: 제4의 전략패러다임**, 서울, 한스미디어.
- 조동성, 정진섭(2004), “The Existence and Usefulness of Mechanism on International Growth,” **한국전략경영학회 2004년도 하계학술대회발표논문집**, 329-402.
- 최희석(2019), “[공기업 상생경영] 인천도시공사, 도시재생 뉴딜 가속…‘상생특별시’ 만든다,” 매일경제, 2019년 3월19일자.
- 인천광역시 홈페이지
(<http://www.incheon.go.kr/articles/178>), 시정 역점시책
- 인천도시공사 결산보고서
인천도시공사 홈페이지
(http://www.imcd.co.kr/open_content/main/about/idtc_history), 공사 역점시책

The IMCD's Overcoming Management Crisis and the Role of the New Normal Era

Ching-Woo Kim* · Jeong-Chul Choi** · Kichan Park*** · Seung-Woo Lee****

Abstract

Since its founding in 2003, Incheon Metropolitan City Development Corporation (IMCD) has left many traces of history in the process of challenging and responding to citizens' housing stability and happiness realization by recreating urban spaces. Through the expansion of organizational expansion, capital expansion, and the ability to raise public bonds, the IMCD has begun full-fledged urban regeneration projects such as the Geomdan New Town and Yeongjong Sky City Housing Development Project.

However, faced with a threatening situation, such as the 2008 global financial crisis, IMCD faced difficulties for a considerable period of time. A number of projects were delayed or reduced, and business feasibility fell, causing difficulties in issuing construction bonds. In 2014, the size of IMCD's debt soared to 8.98 trillion won. IDCD was able to overcome this with three business restructurings and investments in cash and in kind by Incheon Metropolitan City. At one time, it was regarded as the main culprit of the deterioration of local finances, but by investing more than 20 trillion won in project expenses, it is leading the housing supply and welfare improvement in the Incheon area. As much as possible.

To this end, the SER-M paradigm of "the performance and sustainability of a company is determined by a mechanism in which three factors such as the subject, the environment, and resources are combined" was used to focus on a case study. As a result of the study, IMCD, which was launched in 2003, was able to deal with the management crisis caused by the global financial crisis in 2008, despite the changes in the progressive and conservative markets. It was found that it was due to the cooperative efforts of the group of subjects to build a city

* Director, Economic Affairs, Incheon-Ilbo; Ph.D, First Author

** Professor, Inha University; Outside Director, Incheon International Airport Authority, Corresponding Author

*** Professor, Inha University; President, Korea Society for Sustainable Management, Co-Author

**** CEO, Incheon Metropolitan City Development Corporation, Co-Author

where the original city center and the new city grow together and the cooperation mechanism with the central government and LH.

Key Words: Incheon Metropolitan City Development Corporation(IMCD), urban development, overcoming management crisis, FDI, SER-M model