



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학박사 학위논문

지방자치단체 주도

글로벌 특구 전략에 관한 연구

— 다핵적 글로벌 도시권 형성과 IFEZ의 역할 —

2021년 2월

서울대학교 대학원

환경계획학과

김 윤 환

지방자치단체 주도
글로벌 특구 전략에 관한 연구
- 다핵적 글로벌 도시권 형성과 IFEZ의 역할 -

지도 교수 전 상 인

이 논문을 도시계획학박사 학위논문으로 제출함

2020년 10월

서울대학교 대학원

환경계획학과

김윤환

김윤환의 도시계획학박사 학위논문을 인준함

2021년 2월

위원장	백 인 권	(인)
부위원장	송 재 민	(인)
위원	박 배 훈	(인)
위원	허 동 훈	(인)
위원	가 그 사 남 인	(인)

국문초록

2003년 시작된 경제자유구역(Free Economic Zone) 제도는 전세계 범위의 경제체제 확대 및 중국의 개방과 같은 동아시아의 지역적 변화에 대한 공간적 대응 전략이다. 이 중 IFEZ는 외국인 투자기업 유치를 기반으로 생산자서비스업의 성장을 통해 신자유주의적 경제체제 전환과 1998년 경제위기의 극복하려는 중앙정부의 기획의 산물로 이해된다. 그러나 메가프로젝트에 대한 중앙정부 중심의 해석은 지방자치단체 및 다양한 민간영역의 역할에 대한 이해의 폭을 제한한다. 또한 전세계적 범위의 경제적 네트워크에 연결된 주요 도시들은 주변지역을 병합하면서 동시에 육성하고, 내부에서는 상호보완적으로 연합하면서 점차 공간적으로 확대되어 글로벌 도시권(都市圈)으로 변화하였다. 따라서 IFEZ가 표방하는 ‘국제도시’ 또한 글로벌 도시권의 범위에서 규정되고 성장을 확인하여야 한다.

이러한 배경 아래에서 본 연구는 메가 프로젝트의 개발 과정에 드러나는 거버넌스의 양상을 분석하고, 광역화되는 도시권에서의 더 넓은 범위의 이해당사자를 포괄하는 거버넌스의 필요성을 드러내는 것과, 도시가 메가 프로젝트를 통해서 글로벌도시 네트워크의 연결성을 강화하려는 과정을 분석하고, 그 가능성을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위하여 인천광역시 1990년대 송도신도시 개발계획에서 현재의 IFEZ에 이르기까지의 계획 과정 및 인천광역시의 산업 구조를 비롯한 변화를 확인하기 위하여 문헌 연구와 인터뷰, 통계 데이터 등을 분석하였다.

본 연구의 결론은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부의 제도적, 재정적 지원과 민간투자자의 자본을 활용한 ‘글로벌 특구’의 개발은 이해당사자 간의 의견 차이와 갈등으로 인하여 목표와 다르게 진행되었다. 민간개발사업자 유치를 통한 도시개발은 참여 기업의 부침, 사업 진행 방식에 대한 합의 부족과 개발사업자의 이탈, 개발사업자의 역량 부족이나 수익 모델에 대한 인식 차이 등으로 인하여 대부분 실현되지 못하였다. 중앙정부의 정책적 아젠다는 공간적으로 송도신도시와 IFEZ에만 국한되지 않았으며, 서울대도시권의 지방자치단체들은 각자의 개발 계획을 국토개발의 아젠다 안에 편입시켰다.

서울대도시권이 다핵공간구조로 변화하면서, IFEZ는 서울에 새롭게 형성된 여러 클러스터들과 기능적으로 경쟁적 위치에 놓였다. 또한 중앙정부의 글로벌도시로의 개발 계획이 지역 개발보다는 제도적인 부분, 특히 금융시스템 개혁을 강조하는 방향으로 전환되면서, 지역개발중심의 '경제자유구역'의 중요성은 희석되었고, 개발사업은 IFEZ 내부에서 서울대도시권 범위로 분산, 확장되었다.

둘째, 인천광역시는 송도신도시와 IFEZ개발로 생산자서비스업을 육성하여 글로벌도시로의 성장을 도모하며, 이를 통하여 글로벌도시 네트워크에 합류하고자 하였다. 인천광역시의 송도신도시 개발 전략은 수도권 인구 집중을 완화하기 위한 중앙정부의 개발 규제 강화라는 외부적 배경과 도시 성장 동력의 둔화라는 도시 내부적 요인 안에서, 당시 강조되기 시작한 '도시 경쟁력' 강화를 위한 대안으로 고안되었다. 인천광역시는 기존의 '상주인구' 확보라는 지표에서 벗어나, 국가적으로 추진된 국제공항을 지역에서 활용하고, 기존의 해운 기능을 재발견하며, 시대적으로 각광받는 정보산업 육성을 통해서 도시 산업구조를 개편하려고 하였다. 송도신도시와 IFEZ 개발 계획은 공통적으로 정보통신산업과 금융업, 연구개발업, 물류업 등 생산자서비스업 개발을 핵심적인 목표로 강조하는 글로벌도시의 형태로 구상하였으며, 이 개발을 통하여 글로벌 범위의 경제체제에서 중심적 역할을 도모하였다. 그러나 서울대도시권이 다핵적 글로벌 도시권으로 변화하면서, IFEZ는 글로벌도시 네트워크에 직접 접속하는 형태가 아닌 글로벌 도시권 내의 상보적 클러스터로 변모하였다. IFEZ는 글로벌도시로 이행하기 위하여 Tri-port 전략에서부터 기대했던 전문서비스업이나 금융업 등을 성장시키지 못하였다. 반면 국가 수준에서 집중적인 지원을 받은 국제공항을 바탕으로 대규모 물류 중심지로 성장하여 물류관련 서비스업이 집적되었으며, 바이오-헬스케어 분야의 대기업 및 정부 사업 유치를 통하여 바이오 클러스터를 형성하였다.

이 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 송도신도시에서 IFEZ에 이르는 일련의 개발 흐름은 여전히 택지개발과 주택공급 중심의 도시계획이 유효한 한국의 여건에서 산업구조 변화를 위한 기업유치 중심의 개발계획이라는 의의가 있다. 도시의 모든 유무형의 역량이 자산화되는 오늘날, 도시의 경쟁력은 결국 도시의 경제력과 깊이 연동된다는 점에서, 그리고 그 증거로

서 파주, 마곡, 잠실, 평택 등 주거보다 기업의 입지와 산업 육성을 위한 개발계획이 나타난다는 점에서 이 의의는 더욱 부각될 수 있다.

둘째, 그럼에도 불구하고 송도신도시-IFEZ 개발은 여전히 한국의 지방자치단체의 정치적, 제도적, 재정적 여건 속에서 독자적으로 대규모 도시개발을 진행하는 것에는 분명한 한계가 있음을 보여준다. IFEZ는 글로벌 범위에서 해외의 특구들과 경쟁하려는 목표를 세웠지만, 실제 경쟁 대상은 서울과 경기도에 클러스터로 조성된 '작은 IFEZ들'이며, 일부 개발사업은 공공계획의 지원에도 불구하고 시장의 선택을 받지 못하며 둔화되었다. 이는 인구와 재정적 측면에서 더 열악한 지방도시에서 추진되는 자체적인 행정기관 이전, 혹은 지방 이전 공공기관을 중심으로 한 신시가지지를 건설 등의 오래된 개발의 문법은 인구와 연관 산업 유치의 관점에서 더욱 제한적인 효과를 기대할 수 밖에 없다는 근거로 작동한다.

셋째, 지방자치단체들의 도시개발의 효과를 극대화하고, 중복과 경쟁의 관계를 상보적 관계로 전환하기 위하여, 광역적 영역에서 지방자치단체와 중앙정부가 참여하는 다층적 거버넌스 형태의 제도적, 재정적 권한을 가진 거버넌스 구성이 필요하다. 도시권 내 지방자치단체들 간의, 또 이들을 중재하고 조정할 중앙정부를 포괄하는 광역적 영역에서의 거버넌스 부재는 도시권 내부 클러스터간의 관계를 상보적이기 보다는 경쟁적인 제로섬 게임의 양상으로 만들었다. 도시 경계가 경제적 범위를 포용할 수 없다는 점이 명백한 시점에서, 대규모 메가 프로젝트를 통한 특구 계획의 문법은 글로벌 도시권 수준의 거버넌스에서 추진되어야 한다. 이를 위하여 도시권을 구성하는 기초 및 광역지자체, 중앙정부부처에 이르는 거버넌스 구성은 필연적이다.

주요어: 경제자유구역, IFEZ, 글로벌도시, 도시권, 다층적 거버넌스

학번: 2014-30775

목 차

제 1 장. 서론	1
1. 연구 배경 및 연구 목적	1
1) 연구 배경	1
2) 연구 목적	4
2. 연구 대상과 연구 방법 및 자료.....	5
1) 연구 대상	5
2) 연구 방법 및 자료	7
제 2 장. 이론적 논의와 분석틀	11
1. 글로벌도시(Global City) 이론	11
1) 글로벌도시	11
2) 글로벌도시 네트워크	15
2. 도시권(都市圈) 이론	19
1) 글로벌 도시권의 개념과 형성	19
2) 도시권의 거버넌스	24
3. 동아시아 특구의 탄생과 변용	28
1) 발전국가의 경제개발공간	28
2) 신자유주의의 전위(前衛) 지대	30
4. 도시개발에서의 민관협력	33
1) 지방정부의 기업가주의	33
2) 민관협력 도시개발	36
5. 분석틀	38

제 3 장. 글로벌도시 형성 매커니즘으로서의 송도신도시-IFEZ	42
1. 인천경제자유구역(IFEZ) 개발계획의 연원	42
1) 1990년대 송도지역 개발계획의 부상	42
2) 송도신도시 국제현상공모와 기본계획	49
3) IFEZ 지정과 그 이후	56
2. 인천광역시의 송도신도시-IFEZ 개발전략	65
1) 송도신도시-IFEZ 개발 목표의 변화	65
2) 민간자본을 통한 재정적 동원	69
3) 중앙정부 아젠다의 제도적 활용	73
제 4 장. 송도신도시-IFEZ 개발 거버넌스의 변동	77
1. 인천광역시와 민간투자자	77
1) 송도신도시 계획과정과 대우그룹	77
2) 송도정보화신도시와 (주)미디어밸리	80
3) IFEZ의 외국인투자기업	82
2. 인천광역시와 중앙정부	87
1) 송도신도시와 서울-영종도 회랑	87
2) 동북아 비즈니스 중심국가 구상	89
3) 동북아 금융허브 추진	95
3. 송도신도시-IFEZ 개발 거버넌스의 평가	99
1) 초국적 자본과의 불완전한 결합	99
2) 중앙정부의 불충분한 규제완화	104

제 5 장. 인천과 IFEZ의 서울대도시권 편입	110
1. ‘글로벌 특구’ 전략과 도시권의 충돌	110
1) IFEZ의 산업구조	110
2) ‘글로벌 특구’의 서울대도시권 내 공간적 확산	125
3) 다핵적 글로벌 도시권의 구성	131
2. 서울대도시권 내에서의 인천과 IFEZ	135
1) BT 클러스터와 물류기지 형성	135
2) 전통적 제조업의 병존	138
3) 역외 통근 범위의 확대	142
제 6 장. 결론	156
참고문헌	161
부록	180
Abstract	200

표 목 차

〈표 1-01〉 IFEZ 출범 주요 추진 경과	6
〈표 1-02〉 심층 인터뷰 대상	8
〈표 2-01〉 글로벌도시의 구성요소	13
〈표 2-02〉 유럽에서의 PPP의 각종 정의	37
〈표 2-03〉 PFI의 유형	37
〈표 3-01〉 송도신도시 국제공모안 중 채택 계획 개념	53
〈표 3-02〉 IFEZ 개발 초기 투자유치	61
〈표 3-03〉 송도신도시-IFEZ 개발 목표와 주요 유치희망산업	66
〈표 4-01〉 외국인 투자기업의 분포현황	106
〈표 5-01〉 인천의 주요 산업부문 GRDP 변화	111
〈표 5-02〉 인천과 IFEZ의 주요 산업 사업체수 및 종사자수	112
〈표 5-03〉 서울대도시권 서비스업 주요 부문 GRDP 변화	113
〈표 5-04〉 생산자 서비스업 분류를 위한 선행연구	115
〈표 5-05〉 연도별 총수요 대비 중간수요 50%이상 상품	116
〈표 5-06〉 생산자서비스 업종의 분류	118
〈표 5-07〉 서울대도시권 생산자서비스업 종사자수	120
〈표 5-08〉 인천의 의료용물질/의약품제조 부문 종사자수 및 비중	124
〈표 5-09〉 서울 주요지역 상업용 건축물 건축허가	129
〈표 5-10〉 인천국제공항의 여객 및 화물처리량	136
〈표 5-11〉 서울대도시권 주요 항만 컨테이너 수송현황	136
〈표 5-12〉 서울대도시권 제조업 종사자 분포	139
〈표 5-13〉 서울대도시권 기초지자체의 통근·통학 영향력지표 (상위 20개)	143

〈표 5-14〉 2015년 인천광역시 각 구의 도착지별 발생통행	145
〈표 5-15〉 인천의 통근·통학자 유형별 통근·통학지 및 소요 시간	146
〈표 5-16〉 인천시민의 역외소비 비중 및 역외소비 지역	148
〈표 5-17〉 인천시민의 10년 후 인천 거주지향	149
〈표 5-18〉 인천광역시 각 구별 흡수통행량 변화	150
〈표 5-19〉 연수구의 흡수통행량 변화	150
〈표 5-20〉 인천 각 자치구로의 역외 흡수통행 분포	151
〈표 5-21〉 인천의 연도별 주택 보유량	152
〈부록 01〉 서울대도시권 주요 시군구의 금융업/금융 및 보험관련 서비스업 종사자수	180
〈부록 02〉 서울대도시권 주요 시군구의 사업서비스1 부문 종사자수	182
〈부록 03〉 서울대도시권 주요 시군구의 사업서비스3 부문 종사자수	184
〈부록 04〉 서울대도시권 주요 시군구의 금융업/금융 및 보험관련 서비스업, 사업서비스1, 사업서비스3 부문 업체당 종사자수	186
〈부록 05〉 인천의 사업서비스2 부문 종사자수 및 비율	189
〈부록 06〉 인천의 운송관련 서비스업 종사자수 및 비율	191
〈부록 07〉 인천의 폐기물처리/원료재생/ 환경정화 및 복원업 종사자수 및 비율	193
〈부록 08〉 인천의 제조업 부문별 사업체수, 종사자수, 사업체당 종사자수	195
〈부록 09〉 서울, 인천, 경기 전산업 및 제조업의 전국평균대비 근로시간, 총급여액, 지급	198
〈부록 10〉 인천의 연도별 노후주택 수	199

그림 목 차

〈그림 2-01〉 분석틀	39
〈그림 3-01〉 IFEZ의 FDI 신고금액 추이	63
〈그림 3-02〉 IFEZ의 총수익 및 용지매출수익	64
〈그림 4-01〉 2000년 송도신도시 기본계획 상 이해관계자 관계도(상)와 2003년 IFEZ 지정 이후 이해관계자 관계도(하)	91
〈그림 5-01〉 서울대도시권 생산자 서비스업 부문별 분산도	123
〈그림 5-02〉 IFEZ 개발 흐름과 서울대도시권 편입	132
〈그림 5-03〉 서울대도시권 광역지자체 전산업 및 제조업 시급	141
〈그림 5-04〉 서울대도시권 주요자치구의 영향력지표 1995, 2015	144
〈그림 5-05〉 인천의 각 지역별 공동주택 실거래가	154

제 1 장. 서 론

1. 연구배경 및 연구목적

1) 연구배경

1990년대 이래 세계화로 요약되는 일련의 흐름은 전세계 국가와 도시들의 경제적 연결성을 더욱 확대시켰다. 중국의 개방은 새로운 시장 창출과 제조업 경쟁자 등장이라는 상반된 가능성을 가져왔다. 이에 따라 동아시아에서도 유럽이나 미주에서와 같은 블록경제권의 가능성이 제기되었다(김성훈, 김태홍, 심의섭, 1992, p.10-11). 경제활동의 공간적 범위의 지속적인 확대는 국가의 경계를 흐릿하게 하였으며, 다시 대도시들이 자본과 생산, 고용의 중심지로 부각되었다. 또한 신국제분업을 넘어서, 서비스업의 세계적 중심지가 부각되기 시작하였다. 세계 도시체계론이나 글로벌도시론 등은 지역과 국가의 범위를 넘어 전 세계적으로 영향력을 미치는 대도시 및 서비스업 중심지들의 점점 밀접해지는 관계를 해독하기 위한 시도였다.

경제자유구역(Free Trade Zone) 제도는 이러한 경제체제 및 동아시아의 지역적 변화에 대한 가장 대표적인 공간적 대응이다. 2003년 제정된 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’(이하 ‘경제자유구역법’) 또한 외국인투자기업의 투자 촉진을 목적으로 하고 있다¹. 금융, 전문 서비스 등 선진국에 비해서 발달이 더디지만, 중국의 개방 및 성장에 대비하여 육성이 필요한 고부가가치 산업의 발달을 위하여 외국 기업과 자본을 유치하기 위한 국가

¹ 경제자유구역법 제1조에서는 “이 법은 경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 외국인투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자를 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역간 균형발전을 도모함을 목적으로 한다.” 라고 밝히고 있다(법제처 국가법령정보센터 홈페이지).

전략적인 공간이었다.

IFEZ는 신자유주의적 경제체제 전환과 1998년 경제위기의 극복을 위한 중앙정부의 기획의 산물로 이해된다. 경제자유구역은 2002년 ‘동북아 비즈니스 중심국가’라는 새로운 국정 아젠다의 한 부분으로 만들어졌으며, 각종 규제완화와 개발 관련 법률의 의제처리, 세제 혜택 등 특례 적용 등 국가적인 지원을 받았다. 경제자유구역의 이러한 성격은 경제자유구역을 한국의 경제개발 도상에서 있어왔던 산업특구 정책과 유사하게 이해되는 근거로 작동하였다(신현방, 2017). 또한 특정 지역 개발이라는 건조 환경을 성과물로 드러낼 수 있는 방식은 전반적인 경제 정책의 변화에 대한 시장의 요구와 대비되어 중앙정부의 의도가 투영된 것으로 지적되었다(김준우, 안영진, 2006). 이 때문에, IFEZ는 지방자치단체에 의해 운영됨에도 불구하고 중앙정부는 지속적으로 스케일 뛰어넘기를 통해 IFEZ에 관여하며(Shin, Park, and Sonn, 2015), 지방자치단체의 역할을 축소시키려 한다고 해석되어 왔다.

대규모 메가프로젝트에 대한 중앙정부 중심의 해석은 한국에서 민간도시개발의 효시이자, 지방자치단체가 적극적으로 개발과 운영에 참여한 사례로 꼽히는 IFEZ에서 마저 도시개발의 다양한 참여자들의 존재와 복합적인 이해관계에 대한 이해의 가능성을 담아 놓는다. 이러한 편향성은 1980년대 중반에 개념적으로 제시된 홍콩을 대체하는 ‘국제 비즈니스 중심도시’에서부터 2000년 ‘송도신도시’로 이어지는 지방자치단체의 자구적인 도시 혁신의 시도를 매몰한다. 인천의 행정가들이 오랜시간동안 연이어 버려낸 ‘국제적인 도시’의 개발계획은 지방자치제도가 자리잡지 못한 시점부터 지방자치단체가 스스로 국가와 지방의 차원을 넘어서 글로벌한 관점에서 도시계획의 목적을 수립했다는 점에서 재조명되어야 한다. 이 과정은 중앙정부의 국토개발의 하부 과제로서 지방자치단체가 도시 개발을 수행하는 하방적 관계도, 지방자치단체의 지속적인 개발 요구가 중앙정부에 관철된 상향적 관계도 아니며, 이들의 이해관계가 맞닿는 어떤 시점에 서로의 협력과 조정에 의하여 만들어진 것이다.

주요 개발 사업자로 참여하는 국내외 개발사업자나 투자자, 입주 기업

들 또한 마찬가지이다. 인천의 행정가들은 개발 실현하기 위하여 민간기업들의 협력과 투자를 이끌어내기 위한 작업을 반복하였다. 이들은 종종 비현실적 조감도와 지지부진한 개발 실적으로 비판받지만, IFEZ와 연관된 주요 SOC 및 주요 공공시설의 공급자이자 IFEZ의 새로운 핵심 산업으로 각광받은 바이오·헬스케어 분야의 구성자이기도 하다. IFEZ와 그 이전에 존재했던 송도신도시 개발 계획에 참여했던 민간 사업자 또한 이 공간 안에서 중앙정부 및 지방정부와의 지속적인 협상과 조정을 통해 IFEZ의 한 부분을 만들어냈다. 따라서 IFEZ 개발의 과정은 중앙정부와 지방자치단체, 민간 사업자간의 거버넌스의 결과물로 이해되어야 한다.

한편, 인천경제자유구역(IFEZ)는 경제자유구역 사업 중 가장 성공적으로 자리잡은 사례이다. 2020년 10월 현재 인천경제자유구역은 전체 경제자유구역의 외국인직접투자(FDI) 총액² 약 183억 달러 중 70%를 차지하며³, 외국인 투자기업은 146개사에 이른다(조선일보, 2020.10.29). 인천경제자유구역은 이러한 성과를 바탕으로 2030년까지 “글로벌 비즈니스 중심도시, 미래 신성장 산업도시, 서비스 산업 허브, 살고 싶은 매력적인 도시(인천경제자유구역청, 2020)를 표방하는 ‘Vision 2030’을 발표하기에 이르렀다.

그럼에도 불구하고 IFEZ 개발은 지속적인 비판의 대상이기도 하다. 많은 언론 등에서는 IFEZ 개발을 ‘멈춰섰다’고 표현하거나, 단지 또 하나의 ‘베드타운’으로 격하하며, ‘국제도시’라는 이름에 맞지 않는다고 주장하였다(뉴스토마토, 2018.4.25; 조선일보, 2018.5.3; 연합뉴스, 2018.10.23). 한편에서는 외국기업, 외국 자본 유치라는 경제자유구역의 기본적인 개념에 비판이 제기되었다(허동훈, 2019, p.155). 이러한 판단의 근거는 대부분 일맥상통하는데, 대체로 위에서 언급한 송도국제도시와 청라국제도시의 국제업무지구 개발 지연 등에서 기인한 ‘비어 있는 공간’들, 그리고 주거지 위주의 개발이다. 서로 상반된 잣대로 인해서, 많은 IFEZ에 관한 논의는 특구 개발을

² 신고액 기준

³ 2019년 12월 말 기준 127억 7,500만 달러 (인천경제자유구역청 홈페이지)

성공과 실패의 척도 위에 세우는 것에서 자유롭지 못하다. 이런 이유로 IFEZ 지정 이후 개발과 관련한 많은 과제들은 세부적인 목표를 달성하기 위한 방법론을 고심한다.

그러나 이 성공과 실패를 판단하는 ‘국제도시’라는 틀이 이후 약 20년의 시간 동안 어떤 공간적 범위를 갖게 되었는지에 대해서는 재검토되어야 한다. 전세계적 범위의 경제적 네트워크에 연결된 주요 도시들은 도시의 인구와 경제적 역량이 성장하면서 점차 공간적으로 확대되었다. 그 결과 대도시는 주변지역을 병합하면서 동시에 육성하고, 다수의 인접한 중소도시들은 상호보완적으로 연합하면서 하나의 글로벌 도시권(都市圈)으로 융합되었다. 한국의 도시들 또한 마찬가지여서, 서울을 중심으로 한 수도권은 광역화되어 서울대도시권을 구축하고 있다. 이 범위는 점점 더 넓게 상정되어 때로는 과거 충청권으로 이해되었던 충청남도 북부지역과 강원도 일부 지역도 이 새로운 공간 경계에 속하는 것으로 이해되기도 한다. 또한 부산, 울산, 경상남도는 ‘동남권 메가시티’라는 기조 아래, 광역지방자치단체의 경계를 넘어서는 행정적, 경제적 공조의 필요성을 강조하고 있다(시사인, 2019.10.3). 이는 ‘국제도시’의 범위가 하나의 특구나 하나의 광역지자체의 규모를 넘어 서게 되었으며, 더 넓은 글로벌 도시권의 범위에서 규정되고 확인되어야 함을 의미한다.

2) 연구목적

본 연구의 목적은 크게 두가지로 구분된다. 첫째는 메가 프로젝트의 개발 과정에 드러나는 거버넌스의 양상을 분석하고, 광역화되는 도시권에서의 더 넓은 범위의 이해당사자를 포괄하는 거버넌스의 필요성을 드러내는 것이다. 다른 하나는 도시가 메가 프로젝트를 통해서 글로벌도시 네트워크의 연결성을 강화하려는 과정을 분석하고, 그 가능성을 모색하는 것이다. 이를 위해서 아래와 같은 세부적인 질문들이 규명되어야 한다.

먼저 메가 프로젝트 개발 과정에서의 거버넌스 양상을 분석하고, 광역화되는 도시권에서의 더 넓은 범위의 이해당사자를 포괄하는 거버넌스의 필요성을 드러내기 위해서, 세부적인 세 가지 연구 질문을 구성한다. 첫째는 송도신도시와 IFEZ의 개발과정에서 중앙정부와 지방자치단체, 민간 영역에서의 주요 이해당사자들은 누구이며, 이들의 관계는 어떻게 변화하였는가를 분석하는 것이다. 두번째는 지방자치단체가 민간 자본과 중앙정부와 함께 특구를 개발하는 과정에서의 균열과 갈등의 양상을 밝히는 것이다. 마지막으로 서울대도시권의 공간구조 변화 과정에서 IFEZ 개발과 도시권 내 지자체들의 개발계획의 중첩이 IFEZ 개발에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석한다.

다음으로 메가 프로젝트를 활용하여 글로벌도시 네트워크에 연결하려는 과정을 분석하고 가능성을 모색하기 위한 세부적인 연구 질문 역시 세 가지로 구분된다. 첫번째는 인천광역시가 추진한 송도신도시와 여기에서 이어진 IFEZ의 개발 계획이 글로벌도시의 성격을 띠고 있으며, 이를 통해 글로벌도시 네트워크의 연결성을 강화하고자 하였는가 이다. 이를 위해 글로벌도시론을 기반으로 글로벌도시의 요소는 무엇이며, 송도신도시-IFEZ라는 메가 프로젝트의 기획 목적과 개발 계획이 이와 부합하는지 검토한다. 두번째는 지방자치단체가 한정적 재정과 제도적 제약 속에서 메가 프로젝트를 시행하기 위하여 중앙 정부 및 민간 영역을 어떤 방식으로 활용하고자 하는가를 검토한다. 마지막으로 메가 프로젝트의 시행과정에서 초기 개발 목표에서 달성되거나 변형된 형태를 분석하고, 그 원인을 글로벌 도시권 범위에서 밝힌다.

2. 연구대상 및 연구방법

1) 연구대상

본 연구는 송도정보화신도시 개발계획에서 시작하여, IFEZ에 이르는 일

〈표1-01〉 IFEZ 출범 주요 추진 경과

시점	주요 경과
1979	송도지역 공유수면매립 기본계획 수립
1980	동아매립지(청라) 매립승인
1984	수도권정비 기본계획에 송도신도시 반영
1986	송도정보화신도시 조성계획 수립
1990. 11	수도권신공항건설 입지선정(영종)
1992	송도정보화신도시 조성 기본계획 수립
1996. 1	인천광역시 ‘Tri-port’ 전략 발표
1998. 5	송도신도시 기본구상안 국제현상공모
2000. 7	송도신도시 기본계획 수립
2001	미국 Gale사 송도 국제업무지구 조성 MOU 체결
2002. 1	대통령 연두기자회견, 동북아 비즈니스 중심국가 육성 기본구상 발표
2002. 11	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 국회 의결
2003. 10	인천경제자유구역청 출범

주) 인천경제자유구역청 홈페이지를 참조하여 재정리

련의 과정에서 다양한 이해관계자들이 도시 개발의 형태를 도출해가는 과정을 분석함으로써, 지방자치단체가 수립하는 메가프로젝트가 글로벌도시 네트워크에 접속하는 과정의 가능성을 모색하고 한계를 밝히고자 한다. 이를 위한 연구 대상의 시간적, 공간적 범위와 주요 연구 대상은 다음과 같다.

비록 인천경제자유구역청에서는 송도 개발의 연원을 공유수면매립 기본계획이 수립된 1979년까지 거슬러 두었으나, 1986년 건설부 고시된 인천직할시 도시계획총괄도에서는 1979년과 1981년 고시에서 표기된 송도지역 매립계획지가 사라져 있다. 이후 송도정보화신도시가 다시 등장하는 것은 1998년 6월로, 이미 상당부분 계획의 진척이 이루어진 후이다. 이와 별개로, 인천직할시는 1984년 최초로 2001년까지의 도시기본계획을 수립하게 되는데, 여기에 송도 앞바다를 매립하여 시가지를 조성하려는 계획이 드러나 있다. 그러나 이 또한 상당히 개념적 형태로, 현재의 매립 계획과 유사한 규모와 형태의 기본계획 역시 1998년에서야 등장한다.

이러한 변화는 송도 앞바다의 매립 계획 이후 도시계획의 방향성에 대해서 몇 차례 전환이 있었기 때문이다(허동훈, 2019, p.13). 첫 매립 계획에서는 주거지를 확장하려 하였다가, 1986년 정보화신도시 개념이 도입되었고, 1988년 주택 200만호 건설 공약에 맞추어 다시 주거 중심 계획으로 수정되

었다. 그러나 주지하다시피 주택 200만호 건설을 위한 1기 신도시 계획에 송도는 포함되지 않았고, 1992년 송도정보화신도시 기본계획이 수립되며 개발 개념이 다시 정보화신도시로 바뀌게 되었다. 이 과정에서 1986년의 정보화신도시 개념이 재발견된 것으로 볼 수 있다.

이런 이유에서, 본 연구의 시간적 범위는 송도정보화신도시 구상이 인천시의 행정가들을 통해서 최초로 고안된 1986년 시점에서부터, 대부분의 통계자료가 제공되고 있는 2018년까지로 본다. 공간적으로는 개발전략을 통해 글로벌도시적 성격을 구성하려 한 공간인 인천광역시가 대상이지만, 그 중 강화군, 옹진군 지역은 제외한다. 제외의 이유는 두 가지로, 첫째는 이 두 군 지역이 상대적으로 지리상, 교통상 거리가 있어 비교적 개발로 인한 상호 영향이 적기 때문이다. 두 번째는 1995년 인천광역시 출범 이후, 1998년에 들어서야 강화군의 일부지역만이 도시계획구역으로 편입되었기 때문으로, 정보화신도시나 IFEZ의 개발로 인한 관계성이 거의 드러나지 않기 때문이다.

송도의 도시계획을 입안한 인천광역시, IFEZ 지정과 운영에 관여하는 주요 정부부처, ‘동북아 비즈니스 중심국가’와 ‘동북아 금융허브’ 구상을 제안한 민간 전문가들, 외국인 투자기업과 국내기업이 합작하여 기반시설 조성 단계에서부터 개발사업에 참여하는 특수목적법인(Special Purpose Company: SPC), 조성된 기반시설 위에 입주하는 기업, 대학교, 연구소 등의 민간 투자자는 송도신도시와 IFEZ의 주요 이해관계자들이다. 이들의 갈등의 조정과 협력의 과정을 통해 IFEZ의 현재에 도달하였다고 볼 수 있다.

2) 연구방법 및 자료

연구 방법은 큰 틀에서 두 가지로 구분된다. 하나는 제도와 전략을 이해하기 위한 문헌 연구 및 분석, 심층인터뷰이다. 경제자유구역 지정 이전 인천광역시의 개발 계획과 관련하여 기본 계획, 연구용역, 보고서 등의 공공

〈표 1-02〉 심층 인터뷰 대상

인터뷰 대상	인터뷰 시점	주요 이력
A	2020년 12월	1980년대 송도 정보화 신도시에 대한 개념적 구상을 제공. 2002년 제일사와의 계약 협상. 인천광역시 도시계획국장, 공영개발사업단장, 기획관리실장
B	2020년 12월	1996~1998년 송도신도시 개발계획 입안. 인천광역시 도시계획국장, 종합개발사업기획단장, 인천경제자유구역청 이사관, 행정부시장.
C	2020년 12월	1996~1998년 송도신도시 개발계획 참여. 송도국제업무지구 개발 참여 및 SPC 대표. 인천광역시 건축과장, 종합개발사업기획단 신도시공항공획부, 인천경제자유구역청. NSIC 부사장, NSC 대표.

간행물과 회의 자료 등을 검토하였다. 경제자유구역 지정 이후 설립된 인천 경제자유구역청에서 발간된 보고서, 백서, 홍보물 등도 검토에 포함된다. 인천광역시의 송도신도시와 IFEZ의 개발 목표와 방향성의 변화를 확인하기 위하여 연구 대상 기간 동안 재임한 인천광역시장들의 단행본, 기고, 연설문 등을 활용하였다. 개발 진행과 관련하여 중앙 부처와의 협의 과정이 확인되는 각종 위원회와 정부부처의 보도자료, 보고서, 공문 등을 분석하였다. 이를 위해 각 부처 홈페이지, 국가기록원 등에서 제공되는 기록물을 열람하며, 비공개 자료의 경우 정보공개신청을 통하여 열람 가능한 문서를 참고하였다. 마지막으로 IFEZ는 오랜시간동안 개발사업의 입안과 무산이 반복되고 세부 개발 계획의 변화가 잦았기 때문에, 주요 중앙일간지, 지역일간지, 주간지 등 잡지의 기사를 통하여 주요한 이슈를 파악하고 여론을 확인하였다.

IFEZ 지정 이전의 기록의 부족함을 보완하고 지정 이후 다양한 이해관계자의 입장을 확인하기 위하여, 관련 인물의 인터뷰를 병행한다. 관련 인물은 당시 계획에 참여한 인천광역시 주요 공무원을 대상으로 이루어지며, 이를 통하여 문헌 연구를 통하여 발견한 사실을 재확인하거나 내용을 보완한다. 인터뷰는 개별 심층인터뷰로 1시간 정도 소요되었으며, 개방형 인터뷰로 진행되었다. 주요 인터뷰 대상은 〈표 1-02〉과 같다.

두번째로, IFEZ 지정 이후 산업 구조를 비롯한 도시의 변화를 확인하기 위하여 통계 데이터 분석을 활용하였다. 기본적으로는 통계청에서 제공하는 인천과 IFEZ의 산업의 변화를 확인할 수 있는 다양한 연도별 기초통계 데이터를 활용하였다. 이 중 사업체총조사 데이터는 통계청 마이크로 데이터 서비스에서 제공하는 전수데이터를 활용하였다. 이 데이터를 사용할 경우, 일반적인 기초통계와는 다르게 전수조사 데이터 중 필요한 항목을 추출하여 사용할 수 있다는 장점이 있다. 이 외에 필요에 따라 인천광역시 통계연보, 통계청 및 주요 관련 중앙부처에서 제공하는 다양한 관련 기초통계, 한국감정원이 제공하는 공동주택 공시지가 데이터 등을 추가로 활용한다.

이러한 연구 방법을 바탕으로 본 논문은 다음과 같이 구성된다.

2장에서는 IFEZ 개발의 사례를 이해하기 위하여 관련 이론을 검토한다. 글로벌도시 및 글로벌도시 네트워크와 이들의 광역화로 인해 형성된 도시권과 도시권을 운영하기 위한 거버넌스 관련 이론을 특히 다차원 거버넌스와 다중스케일 행위자와 관련된 논의를 중심으로 분석한다. 또 동아시아 국가가 글로벌도시 네트워크로의 연결성을 강화하기 위하여 선택한 특구 전략의 전통과 변형을 검토한다. 마지막으로 도시 정부가 주요 경제주체로 등장하면서 기업가주의적 도시로의 이행에 관한 연구를 검토하고, 민관협력을 통한 도시 개발의 일반적 방법론을 분석한다.

3장에서는 ‘송도정보화신도시’ 계획의 재발견을 통해서 시작되는 ‘Triport’ 전략과 송도신도시 기본계획, IFEZ의 진전까지의 과정을 확인하고, 송도신도시 계획의 글로벌도시적 성격과 이를 구현하기 위한 제도적, 재정적 전략을 밝힌다.

4장에서는 송도신도시와 IFEZ 개발을 실현하기 위한 인천광역시와 민간영역, 인천광역시와 중앙정부 간의 협력과 갈등관계를 검토한다. 이를 통하여 IFEZ 개발의 거버넌스를 정리하고, 성과와 한계를 분석한다.

5장에서는 지방자치단체, 중앙정부, 민간영역의 관계성을 통해서 형성된 새로운 도시공간이 어떠한 형태로 자리잡았는지 분석하고, 최초의 목표와의 동일성과 간극을 확인한다. 또한 개발계획의 주요 목표가 서울대도시권 주

요 지역으로 분산되는 원인을 밝힌다.

마지막으로 6장에서는 연구의 내용을 요약하고, 시사점과 앞으로의 과제에 대하여 정리한다.

제 2 장. 이론적 논의와 분석틀

1. 글로벌도시(Global City) 이론

1) 글로벌도시

1970년대 이래 초국적 기업에 의한 자본의 국제화, 대륙 수준에서의 블록 경제, 국제 분업에 의한 생산의 국제화 등 일련의 세계화의 과정은 경제 활동의 범위를 광역화하였다. 윌러스타인의 세계체계론은 자본주의 경제의 범위를 전세계로 확장하면서, 국민 국가의 통치 영역에서 점차 분리하는 결과를 낳았다. 세계 경제의 주요한 공간적 배경으로 국민 국가 대신 몇몇 도시가 부각되면서, 경제 중심지로서의 ‘세계 도시’의 개념이 제안되기 시작했다.

Friedman은 도시가 세계 경제체제에 대응하여 특정 성격으로 발전하는 과정을 통해 7가지의 가설을 제시하였다(김인, 2005, p.31). 도시는 세계경제와 신국제분업 아래에서 역할을 부여받게 되며, 생산과 시장의 통제 역할을 맡는 세계도시는 국제 자본과 인구가 집중되는 공간이다. 도시들은 세계 경제를 얼마나 통제하고 조정할 수 있느냐에 따라 계층이 구분되는데, 이를 판단하는 요소들로는 국제 금융의 중심지, 초국적 기업의 본사 입지, 사업서비스 부문의 발달, 제조업 중심지 등이 제시된다(손정렬, 김상배, 박경숙, 권규상, 2018, p.84-85).

Sassen은 세계도시를 ‘글로벌도시(Global City)’라는 개념으로 발전시키면서, 이를 만드는 주체를 더 명확히 하고자 시도한다. Sassen(2005)은 세계도시(World City)라는 용어는 과거 유럽이 아시아 식민지를 경영하던 중심 도시를 이르는 표현과 중첩된다고 하며, 새로운 표현으로 글로벌도시를 제안하였다. Sassen은 이 새로운 개념을 통해 기존의 세계도시가 아니지만 글로벌도

시인 도시, 과거 세계도시였으나 글로벌도시로 구분할 수 없는 도시가 있다고 주장하였다.

Sassen(2000)은 통신의 발달로 지리적 제약이 줄어들어 도시의 중심 기능이 약화될 것이라는 주장에 반대하며, 오히려 텔레매틱스의 발달은 세계 경제체제 안에서 도시의 중심 기능이 더 넓은 지역에 영향을 확장하는데 기여한다고 보았다. 그는 글로벌도시에 대한 7개의 가설에서, 이 중심기능이 어떻게 글로벌도시를 만드는지 개념화한다(Sassen, 2005). 통신의 발달과 포디즘의 쇠퇴로 업무의 복잡도가 상승하면서, 대기업들은 기업의 중심기능이지만 업무의 양과 형태가 유동적인 법률, 회계, 홍보, 프로그래밍, 통신과 같은 기능을 아웃소싱하게 된다. 주로 집적경제를 누리는 이 업무를 아웃소싱함으로써 대기업은 본사 마저도 입지 선택에서 비교적 자유로워지지만, 아웃소싱을 맡은 기업들은 특정 장소에 집적하고, 집적을 통해서 점차 더 넓은 범위에 서비스를 제공하게 된다. 아웃소싱되는 업무들은 생산자서비스(Advanced Producer Service)로 규정되며, 특정 도시에서는 이들 중에서도 글로벌 서비스를 제공하는 생산자서비스 기업이 집중된다. Sassen은 이들이 글로벌도시를 이루는 핵심 요소라고 규정한다. Frieman의 세계도시가 세계 경제의 컨트롤 타워로서 도시의 위계를 결정하고 세계 경제의 중심부와 주변부를 형성한다면, Sassen의 글로벌都市는 집적 성향이 강한 생산자서비스 및 은행과 금융의 허브로서 이 서비스를 전세계적으로 생산하고 공급하는 도시로 설명한다(Taylor, and Walker, 2001).

Taylor를 중심으로 결성된 GaWC(Globalization and World City Research Network)는 Sassen의 논의를 기반으로 하여 생산자서비스업을 중심으로 글로벌도시를 규정하였다. 이들은 회계, 광고, 은행 및 금융, 법률 서비스 분야의 다국적 기업의 분포를 통해서 세계도시¹를 규정한다. 이들은 46

¹ GaWC는 Sassen의 'Global city'라는 표현 대신 기존의 표현을 사용해 글로벌도시를 'World City'로 지칭한다. 이로 인해 본문에서는 부득이 Taylor와 GaWC와 관련된 사항에서는 '세계도시'라 표현한다. 다만 GaWC의 연구들 또한 'World city'와

〈표 2-01〉 글로벌도시의 구성요소

연구자	구성요소
Friedmann, J., & Wolff, G. (1982)	1차 클러스터: 경영, 은행 및 금융, 법률서비스, 회계, 기술컨설팅, 통신 및 컴퓨팅, 국제운송, 연구 및 고등교육 2차 클러스터: 1차 클러스터를 지원하는 부동산, 건설, 호텔서비스, 레스토랑, 고급쇼핑, 엔터테인먼트, 경비 및 가사서비스
G.B. Government Office for London (1996, Hall, P., 2001에서 재인용)	금융 및 비즈니스 서비스: 은행업, 보험업, 법률·회계·광고·홍보 등 상업 비즈니스 서비스, 건축·토목·산업디자인·패션 등 디자인 서비스 “권력과 영향력”: 중앙정부, 초국적 조직의 본부, 다국적 기업 본사 창조 및 문화산업: 공연 예술, 박물관·미술관·전시관, 인쇄 및 전자 미디어 관광산업: 비즈니스 및 레저 관광, 호텔, 레스토랑, 엔터테인먼트, 교통서비스
Beaverstock, J. V., Smith, R. G., Taylor, P. J. (1999)	회계, 광고, 은행, 법률 산업
Sassen, S. (2005)	법률, 회계, 홍보, 프로그래밍, 통신 산업 대기업으로부터 아웃소싱되는 중심기능
사센 (2016)	금융, 보험, 부동산, 법률서비스, 회계, 경영, 디자인, 관리, 생산기술, 운송, 통신, 도매 물류, 광고, 전문직 협회, 보안 및 안전
Derudder, B., & Taylor, P. J. (2016)	“GaWC 175”: 75개 금융 서비스 기업, 25개 운영 컨설팅 기업, 25개 광고회사, 25개 법률 사무소, 25개 회계 사무소

개 생산자서비스 기업의 분포를 통해서 55개 도시를 선정하였다(Taylor, and Walker, 2001).

Freidmann, Sassen, Taylor와 GaWC 연구그룹으로 이어지는 글로벌도시에 대한 연구에서 글로벌도시를 구성하는 요소는 조금씩 다르지만 공통적으로 생산자서비스를 중심으로 정의된다(〈표 2-01〉). 그러나 생산자서비스 기업을 근거로 글로벌도시를 규정하는 것은 아시아의 도시 발전을 해석하는 과정에서 균열이 발생하였다. 특히 도쿄와 서울의 성장은 전혀 다른 방식으로 이루어졌으나, 결과적으로 도쿄는 글로벌도시의 삼극점 중 하나로, 서울 또한 아시아의 주요한 세계도시로 성장하였다. Hill and Kim(2000)은 이들의 글로벌도시 성장 과정을 뉴욕과 비교함으로써, 글로벌도시 성장 방식과 구

‘Global city’의 표현이 혼재되어 나타난다.

성요소의 다른 경로를 제시하였다.

1950년대 이후 일본과 1960년대 이후 한국은 초국적 기업이나 생산자 서비스기업이 아닌 중앙정부가 도시 성장을 견인하였다. 중앙정부는 금융정책과 산업발전에 적극적으로 개입, 조정하면서 세계경제분업에 접속하였다. 한국과 일본은 ‘자이바츠’, 혹은 ‘재벌’을 육성하고, 관치금융을 통해 이들을 지원하면서, 이들의 본사가 집약된 수도를 글로벌도시 네트워크에 접속시키고, 특화된 제조업 지역을 조성하여 세계경제분업에 접속시켰다.

일본은 1960년대 말 이래 지속적인 경제성장을 위한 역량을 중앙정부에 강하게 집중시켜왔다. 일본은 대기업과 중소기업을 하청제로 수직 계열화하고, 이들 사이의 관계를 안정적으로 장기 지속시킴으로써 산업화의 효율성을 도모하였다(김주훈, 2014, p.108-112). 대기업은 가족 기반의 자이바츠(재벌) 형태로 협력적 산업 관계를 구성하였고, 주요 은행은 이들에게 자본 공급을 하면서 수출 산업을 전략적으로 육성하였다. 이 구조는 중앙정부의 재무성과 경제산업성의 관리 아래 유지되었다(Hill and Kim, 2000).

공간적으로 이들은 도쿄에 집약되었다. 도쿄는 글로벌도시 네트워크에 연결되어 있지만, 도쿄에 집약된 다국적기업은 주로 일본을 기반으로 한 다국적 기업으로, 유럽이나 미국에 집약된 ‘무국적’의 다국적 기업과는 다르다. 도쿄는 일본계 다국적 기업의 글로벌 운영을 위한 베이스캠프 역할을 한다(Hill and Fujita, 1995). 도쿄는 다국적 민간 투자를 통해 민간 금융과 생산자서비스업이 육성되며 성장하는 것이 아니라, 정부가 국가 역량을 기울여 육성한 제조업 기반 일본계 다국적 기업이 다시 도쿄에 투자하고, 고용을 확대하면서 성장하였다. 이 과정에서 주주로의 배당이나 민간의 이익은 억제되었다. 이는 민족주의 이데올로기를 통해 정당화되었고, 아시아의 유교적 전통에 따라 공공의 이익을 우선시하고 사적 이익을 이기적인 것으로 간주하며 교육시스템과 기업문화를 조성하였다(Saito, 2003). 이 결과 일본은 도쿄를 다국적 자본이 모이는 글로벌도시가 아니라 세계에 투자함으로써 네트워크에 접속하는 글로벌도시로 만들었다. 1990년 일본에 대한 FDI는 세계 해외직접투자의 1%에 불과했지만, 일본계 다국적 기업이 세계에 투자한 금

액은 전세계 FDI의 12%를 차지했다(Hill and Kim, 2000).

한국 또한 일본의 사례를 롤모델로 서울을 글로벌도시 사이에 접속시키는 과정에서도 적극적으로 개입하였다. 한국은 1975년 ‘계열화촉진법’을 제정하고, 중소기업에 의한 부품 자급을 바탕으로 대기업의 중화학공업을 육성하는 방식으로 경제 개발을 도모하였다(김주훈, 2014, p. 108). 전통적인 관치금융과 이를 통한 산업 육성을 토대로 성장한 한국의 재벌 기업의 본사가 서울에 집적하면서, 서울은 Sassen의 이해와는 다르게 도쿄의 사례처럼 제조업 중심이자 자국 기업 중심으로 육성된 글로벌도시로 성장하였다. 또한 외국 자본 투자의 비중도 1990년대 후반 당시 비슷한 역량의 도시인 멕시코 시티와 대비했을 때, 일본 자본이 절대적인 비중을 차지하였다. (Hill and Kim, 2000)

글로벌도시로의 이행의 다른 경로가 제기되면서, 글로벌도시의 구성 요소는 경영, 회계 등의 산업과 최첨단 업무지구 등을 위한 동질화된 표준과 함께, 한편으로 특화된 경제적 역량을 요구한다는 점이 지적된다(사센, 2016, p.147-148). 사센은 미국 중서부의 농산물 거래의 전통을 바탕으로 관련 파생상품 거래의 중심으로 발달한 시카고, 중공업 전통을 바탕으로 성장한 상하이, 도쿄, 서울 등의 아시아권 글로벌도시 등을 특화된 글로벌도시의 예로 들었다(같은 책, p.155-156). 이렇게 글로벌도시의 유형을 확장하면서, 글로벌도시의 핵심적 요소인 생산자서비스업과 은행, 금융업을 기본 요소로 하면서, 이에 더하여 다국적 기업 본사, 초국적 기관의 본부 등 세계 경제에 영향을 미칠 수 있는 기관들이 추가적으로 고려된다.

2) 글로벌도시 네트워크

Sassen의 글로벌도시 개념은 초기에는 Friedman의 세계도시와 마찬가지로 글로벌도시의 요건을 갖춘 도시들을 수직 계열화하는데 기여하였으나, 그의 책인 『글로벌시티』의 2판에서부터는 각 글로벌도시를 수직적 관계가

아닌 수평적이고, 상호보완적인 네트워크로 해석한다(손정렬 외, 2018, p.87). 이는 Taylor의 세계도시 네트워크(World City Network) 이론에 영향받은 것으로 보인다. Taylor는 카스텔이 Sassen을 비판한 지점, 즉 글로벌도시는 도시의 어떤 속성에 의해서 구성되는 것이 아니라, 도시들의 상호 관계를 통한 네트워크에 연결됨으로써 만들어지는 것이라고 주장하며, 뉴욕, 런던 등 특정 도시만이 글로벌도시가 아니라는 논의를 받아들여 도시 간의 연결성을 분석하려 한다(손정렬 외, 2018, p.88). GaWC (Globalization and World City Research Network)는 세계의 각 도시가 어떻게 연결되어 있는지, 연결은 얼마나 밀접한지에 대한 다양한 연구를 수행한다. 네트워크를 분석하기 위한 도구로 초기에는 교통망, 통신망 등의 분석이 활용되었다. 항공여객 운송망과 여객량에 대한 분석(Witlox, Vereecken, and Derudder, 2004²; Derudder, Witlox, and Taylor, 2007³; Derudder, Devriendt, and Witlox, 2007⁴), 컨테이너 해상 운송 네트워크를 통한 분석(Ducruet, and Notteboom, 2010⁵), 유럽의 통신 백본망 구성 분석(Rutherford, Gillespie, and Richardson, 2004⁶) 등의 초기 방식은 광역 교통망이 갖는 Hub-Spoke 방식의 한계로 인해 도시 간 관계를 효과적으로 반영하기 어려웠다. 해양 운송 네트워크에서의 주요 도시와, 관련된 서비스 기업 입지의 간극에 대한 연구(Jacobs, Koster, & Hall, 2010⁷)는 교통망을 통한 분석이 내포한 맹점을 보여준다.

이에 대한 대안으로 Sassen이 주장하는 생산자서비스 업종이나, Fortune Global 500으로 대표되는 초국적 대기업들의 입지 등이 주요 도구로 이용되었다. Taylor의 도시간 연결성 분석은 분석 도구로 이용되는 사업체의 사무

² GaWC Research Bulletin 157

³ GaWC Research Bulletin 173

⁴ GaWC Research Bulletin 187

⁵ GaWC Research Bulletin 364

⁶ GaWC Research Bulletin 136

⁷ GaWC Research Bulletin 342

소가 입지한 도시들 간에 연결성이 존재하는 것으로 본다(Neal, 2012). 이 연결들이 밀집된 형상이나, 산업적 특성에 따라 글로벌도시들의 네트워크를 클러스터로 구분할 수 있으며, 연결양이 많을수록 도시는 세계도시 네트워크에서 더 중요한 노드의 역할을 하는 것으로 볼 수 있는 것이다. 은행 및 금융기관의 입지를 통한 분석(Taylor, and Catalano, 2001⁸; Rossi, and Taylor, 2006⁹)이나, 생산자서비스 기업의 입지를 이용한 세계도시 연결성 분석(Taylor et al., 2010¹⁰), 글로벌 금융 위기 전후의 세계도시 네트워크를 Fortune 500의 초국적 기업의 입지를 통해 분석하는 경우(Kwon, 2016¹¹) 등이 이러한 예이다. 이러한 분석방식을 활용함에 따라, 이들이 분석하는 도시의 범위는 더욱 넓어진다. GaWC가 2000년 조사한 기본데이터는 회계, 광고, 은행 및 금융, 보험, 법률서비스, 경영 컨설팅과 관련한 100개의 다국적 기업을 통해서 315개 도시를 분석하였다(Taylor, 2000). 그러나 불과 6년 후 고려되는 다국적 기업의 수는 175개, 도시는 708개로 확대되었다. 이 과정에서 북미, 서유럽, 아시아 태평양 중심으로 편향되었던 도시들의 분포가 세계적으로 확대되었다. (Derudder, and Taylor, 2016)

GaWC는 이 분석을 통해 높은 연결성을 갖춘 도시들을 선별하여, 세계 도시를 알파, 베타, 감마 등급으로 구분한다. 이러한 분류는 세계도시를 다시 수직 계층화하는 것으로 보인다. 그러나 Taylor는 등급을 분류하는 것은 계층화와 다르다고 단언한다. Taylor(2012)는 도시가 계층화된다는 것은 권력이 작동할 때 이루어진다고 설명한다. 예를 들어 국가 차원에서는 ‘수도’의 존재가 위계를 발생한다. 여러 지방 도시가 수도로부터 한정된 교부금을 받아야 하는 상황에서는 상하관계가 성립한다는 것이다. 그러나 이러한 정치적 맥락에서 발생하는 위계는 정치 지형의 변동에 따라서 유동적이고, 따

⁸ GaWC Research Bulletin 61

⁹ GaWC Research Bulletin 148

¹⁰ GaWC Research Bulletin 300

¹¹ GaWC Research Bulletin 449

라서 일시적이다. 지속적이고 더 거대한 네트워크는 경제적 네트워크이고, 이를 만드는 주체는 금융기관이나 생산자서비스 기업들이다. 이런 배경에서 Taylor와 Derruder는 세계도시 네트워크의 형성을 특정한 두 도시 사이 기업이 작동하는 무수한 프로세스의 결과물이라고 정리한다(Taylor, and Derruder, 2015). 결과적으로 세계도시 네트워크 개념 아래서 도시의 위상은 인구규모나 정치적 위계보다 도시에 입지한 기업의 숫자에 의해 결정된다. 또한 기업 중에서도 생산자서비스기업, 특히 다수의 국가를 배경으로 활동하는 생산자서비스 기업 숫자의 영향을 받는다.

기업 간의 네트워크에 대한 중요성은 물리적 네트워크를 확보하려는 시도로 귀결되기도 하였다. 특히 아시아의 국가들은 동아시아의 연쇄적인 경제 위기를 지나면서 세계 경제 체제에 본격적으로 합류하게 되었다. 이들은 구미의 글로벌도시 네트워크에 자국의 대도시를 합류시키기 위한 수단으로 대규모 공항 건설에 집중하였다. 이는 허브-스포크로 구성되는 국제 항공 체계 상 도교를 제외하고는 글로벌도시 네트워크의 공백지인 아시아에서 허브 공항의 역할을 확보했을 때 따라올 것이라고 예상되는 네트워크 결절점으로서의 이익 확보를 의도한 것이었다. 이로 인해 2000년 근방에 한국, 중국, 홍콩, 태국, 말레이시아에 지역의 허브 역할을 목표로 하는 공항들이 일제히 개항하기에 이르렀다(SoA, 2016, p.368). 인천국제공항 또한 초기에는 단순히 김포공항의 확장 개념에서 출발한 수도권 신공항 프로젝트였으나, 입지 선정과정에서 개발 목표가 확대되어 동북아시아 허브공항으로 수정되었다(인천국제공항공사, 2001. p.74.).

2. 도시권(都市圈, City-regions) 이론

1) 글로벌 도시권의 개념과 형성

글로벌 도시권(글로벌 都市圈, Global City-regions)은 글로벌도시의 출현과 마찬가지로, 세계화가 확산되는 배경 안에서 강조되기 시작했다. 국가 단위의 경제가 점점 축소되고, 국가 간, 세계 단위의 경제체제의 확대가 명확해지면서, 개별 도시의 중요성이 부각되고, 이들이 형성하는 세계도시 네트워크에 밀접하게 연계된 도시들이 성장은 한 도시의 행정적 경계를 넘어 서게 되었다. 이에 따라 글로벌도시와 그 주변 지역에 대해서 협력관계, 기능적 연계, 더 넓은 시장 수요 확보 등의 관점에서 이해하려는 시도가 많아졌다.

확장된 도시 영역을 설명하는 데에는 유사한 개념들이 혼재되어 있다. 도시권(city-regions)은 통근권, 경제권, 일상생활권을 기반으로 일체화된 중심도시와 배후지역을 칭한다(김동주 외, 2010). 글로벌 도시권을 최초로 주장한 Scott(2001)은 경제적 관점에서 도시권의 성장을 설명하였다. 그는 포스트 포디즘 산업에서 집적에 의한 경제적 이득이 일종의 ‘수퍼 클러스터’를 형성한다고 보았다. 이 집적은 더 풍부한 물리적 인프라, 더 밀집된 지역 노동시장의 형성, 경제 주체로서의 개인의 역량 강화를 위한 문화와 관습에 점진적 통합을 일으킨다. 이 공간에서 누적되는 정보의 생산과 유통으로 인해 대도시는 모든 산업, 특히 포스트 포디즘 산업에서 중심 역할을 수행한다. 도시권은 집적과 이에 따른 중심성의 확대가 반복되면서 도시가 광역화되는 데에서 출발한다. 통근권의 범위가 도시 밖으로 확장되고, 경제활동의 협력이 인접 도시로 확대되면서, 도시는 도시권으로 확대된다. 그런데 이 도시권의 중심도시가 국민국가의 틀에서 벗어나 정치적, 사회적 자율성을 확보하여 글로벌도시로 성장한 경우, 혹은 글로벌도시를 중심으로 도시권이 형성되는 경우, 세계도시지역, 혹은 글로벌 도시권(Global city-region)이라

고 부를 수 있다(이재하, 2003). 이는 이전에 이러한 영역을 설명하던 대도시권(metropolitan area, metropolitan region) 및 메가리전, 혹은 메가시티리전(mega region, mega city region)과 개념적 유사성을 보인다. 다만 글로벌 도시권은 대도시권에 비해서 권역 내부 도시들 간의 기능적 상호보완성, 이를 통해서 만들어지는 다중심적(Polycentric) 공간구조, 협력적 네트워크를 보다 중요시한다(김동주 외, 2010). 또한 모든 대도시권이 세계화에 대응하는 것은 아니라는 점에서도 도시권 및 여기서 확장된 글로벌 도시권의 개념과 대도시권이 구분된다. 마지막으로 메가리전이나 메가시티리전은 글로벌 도시권과 개념적으로 유사하지만 천만 명 수준의 인구규모를 주요 기준에 둔다는 차이가 있다(Florida, et al. 2008).

글로벌 도시권은 지역적 맥락에 따라 다양한 형태로 분석되어 왔다. Scott(2001)은 글로벌 도시권의 유형을 세가지로 구분하였다. 첫번째 유형은 런던, 파리 등의 명확히 위계가 높은 거대도시 하나가 주변 배후지역과 연결되며 형성된 도시권이다. 두번째는 네덜란드의 란트스타트나 독일의 라인-루르 지역과 같이 대도시들이 서로 연담하고 배후지가 공유되는 형태이다. 마지막 유형은 덴마크의 코펜하겐-스웨덴의 말뫼와 같은 형태로, 지리적으로 분리되어 있으나 세계화에 대응하기 위하여 상호 협력하여 제휴하는 형태다. 이는 기존의 대도시와 그 배후지역을 규정하는 여타 개념과 대비되는데, 대도시권(Metropolitan region)은 중심의 대도시와 주변 배후지역을 의미하는 전통적 개념이며, 이는 상대적으로 단핵적이거나, 다핵적이라 하더라도 명확한 위계가 존재하지만, 도시권은 다수의 대도시들이 연계된 다핵(Polycentric) 공간을 더 강조한다(김동주 외, 2010).

도시권의 다핵성이 강조되는 이유는 도시권 내에 연결된 여러 도시들이 서로 협력하고, 보완할 수 있다고 보기 때문이다. Meijers(2005)는 도시 간의 경제적 네트워크를 유사한 특성의 도시들이 공통의 목표를 달성하기 위한 협력적 네트워크, 도시들이 서로 다른 경제적 역할을 수행하고, 도시 기반시설, 경제적 활동, 주거 등을 호혜적으로 제공하는 보완적 네트워크로 구분한다. 앞의 사례는 라인-루르 지역의 중공업 기반 도시들을, 후자의 예는 네덜

란드의 란트스타트 도시들을 들 수 있다. 도시간에 서로 상보적 기능을 수행한다는 것은 노동의 공간적 분업화로 연결되는데, 이 구성은 기존의 배열에 중첩된다(Koosterman, R. C., Musterd, S., 2001). 즉 도시권에서의 경제적 기능의 상호보완은 새로운 기능 투사보다는 도시가 가지고 있는 기존의 성격에 따라 구성된다.

1950년대부터 형성되어 가장 대표적인 상호보완적 도시권으로 꼽히는 란트스타트는 암스테르담, 로테르담, 유트레히트, 헤이그 등이 대략 1시간 이내의 이동시간 안에서 도시권을 이루고 있다. 이들은 제각각 발전해왔던 상업서비스, 제조업, 운송, 공공행정 등에서 특화된 역할을 보유하며, 서로의 상호보완을 통해 세계도시체계 내에서 런던 다음으로 다국적 기업의 선호를 받는 높은 경쟁력을 가진 도시권이다. (손정렬, 2011). 란트스타트는 이미 1990년대 후반부터 주요 간선도로를 따라 도시권이 무질서하게 연담화되고, 산업경쟁력 저하와 연구개발에서의 상호 교류와 협력이 저하되는 것에 대해 위기의식을 갖고 있었다. 이에 대한 대안으로 내놓은 해법은 란트스타트 지역의 더욱 통합적인 개발계획 수립이다. (권오혁, 신철지, 2005) 2003년 란트스타트의 산업경제적 활성화를 위하여 출범한 레지오 란트스타트는 광역적 공간개발전략(the metropolitan spatial development)를 통해 집적경제 구축과 도시의 다양성 증진을 시도하였다. 이를 위해 도로교통의 연결성 제고 및 확장, 통신 인프라 확보, 대학 및 연구기관의 연구개발 프로그램과 지역 기업간의 연결성 강화 등을 모색한다. 이는 도시권 내 도시들의 협력과 연계의 가능성을 더욱 높이는 시도이다.

이러한 도시권내 도시들의 상보적 성격은 정치적으로 도시권을 형성하게 하는 동인이 된다. 특히 유럽에서 도시권은 정치적, 경제적으로 활성화된 지역과 상대적으로 비개발된 지역 간의 격차를 완화하기 위한 시도로 활용되었다. ‘Blue banana’(brunet, 1989. Davoudi, 2003에서 재인용), ‘Golden Triangle’(Cheshire & hay, 1989. Davoudi, 2003에서 재인용), ‘Pentago-

n¹²(ESDP, 1999) 등의 개념은 유럽 대도시의 기능적, 경제적 집중을 상징하며, 지역 격차의 확대를 의미했다. 이에 대한 해결책으로 다핵성의 지역 개발을 제시하면서 다핵 도시권 개념은 도시권 규모를 넘어서 지역간 규모로 확장된다. ESDP(European Spatial Development Perspective, 1999)는 “사회적, 경제적 요구의 결합하고, 생태적, 문화적 기능을 통한 공간을 개발하며, 지속가능하고 균형 잡힌 지역 개발에 기여하는”(ESDP, 1999, p.10) 데에 목적이 있다. 이를 위한 방법론으로 다핵적이고 균형 잡힌 도시 시스템 개발, 도시와 농촌 지역 간 협력 강화와 이를 통한 도시-농촌 간 관계형성, 인프라와 지식정보에 동등하게 접근할 수 있도록 하는 통합적인 교통과 통신의 촉진, 세계화에 대비하여 지역 정체성과 문화적 다양성을 보호하기 위한 자연적, 문화적 유산의 보존 등을 제시한다. 특히 소도시 간에 기능적인 상보성을 만드는 것이 경제관련 조직과 서비스, 시장을 유지하는 유일한 가능성이라고 보고 있다. (Davoudi, 2003)

이들 도시권이 형성되는 프로세스는 두 가지로 구분되는데(Taylor & Pain, 2007), 하나는 Scott의 도시권 형태 분류 중 첫번째에 해당하는 경우로, 거대도시가 배후지를 확장하면서 분리되었던 인접 도시를 포섭하거나, 도시로 간주되지 않았던 지역들의 성장을 촉진하면서 도시권이 형성되는 과정이다. 두번째로 대도시들이 서로 연담하면서 배후지가 공유되는 형태의 경우는 도시 간 위계가 강하지 않은 지역에서 나타난다. 이들은 주로 경제활동의 부문 보다는 기능적으로 분화하여, 도시에 따라 프론트오피스와 백오피스, 본사와 생산기지 등이 집약되게 된다(Meijers, 2005). 글로벌 연결성 또한 점차 이들 중 한 도시로 집중되면서, 최종적으로는 첫번째 프로세스와 비슷한 형태로 변화한다. 즉 이 유형은 1차적 중심이 있는 다핵 도시권으로 설명될 수 있다. 중국의 주강 삼각주지역의 도시권 성장은 이러한 프로세스로 이해될 수 있다. 홍콩이 보유하고 있는 글로벌도시 네트워크에의 연결성 활용을 위해 선전에서 시작된 중국의 특구 정책은 점차 확장되어 주강 삼각

¹² 런던, 파리, 밀라노, 뮌헨, 함부르크

주 전역으로 확대되었다. 이 지역에서의 생산자서비스업과 글로벌 연결성은 이 도시권 외부와 연결되는 힌지(hinge) 역할을 하는 홍콩이 여전히 주요 역할을 하지만 중국 본토 내의 생산자서비스업의 흐름을 집중시키는 광저우가 성장하면서, 도시권 내 다른 도시들은 이들을 통하여 글로벌 네트워크에 접속한다(Bie, J., Jong, M., & Derudder, B., 2015; Yeh, A. G., Yang, F. F., & Wang, J., 2015). 이러한 프로세스는 복합적으로 적용될 수 있다. 즉 작은 규모에서는 첫번째 프로세스로, 범위를 넓혔을 때는 두번째 프로세스로 해석할 수 있다는 것이다. Taylor & Pain은 뉴욕 주변의 도시권 형성은 첫번째 프로세스로 해석하지만, 미 동부 해안 대도시들의 글로벌 도시권 형성 프로세스는 두번째 방법으로 이해할 수 있다고 설명하고 있다.

도시권이 어느 정도 규모로 확대되어 있는가를 측정하는 것 또한 주요한 논의의 대상이다. Davoudi(2003)의 지적과 같이, 도시권이 ‘기능적으로 상호연결’되고, ‘합리적인 근접성’을 가진 지역이라는 정의에서 상호연결의 정도, 근접성의 기준을 설정해야 하기 때문이다. 이에 대한 시원적 연구는 Smart(1974)가 처음으로 제시하였는데, 일자리 비율과 노동자급률을 통해 고용 중심지와 배후지를 추출하는 것이었다. 이후 Coombes and Openshaw(1982), Coombes(2002) 등의 후속연구를 통해 지역노동시장권(Travel to Working Area: TTWA) 설정법을 개발하게 되었다.¹³

한국에서는 박진희(2005)가 Casado-Diaz(2000)의 방법론을 토대로 한국의 지역노동시장권을 분석한 것이 시초로, 인구총조사의 통근통행 표본조사 자료를 이용한 지역노동시장권 분석이 이루어졌다. 이후 지속적인 연구들은 한국에서의 도시권의 규모를 분석하기 위한 주요한 지표들을 도출해낸다. 통근통학, 인구전출입, 화물 물동량(장환영, 문태헌, 2012)와 같은 기초 통계에서부터, 직업의존도, 직업점유율, 통근량의 비중(권창기, 정현욱, 2007), 인구요건과 노동수급 자급률(self-containment level)의 단계적 설정(이상호,

¹³ Casado-Diaz(2000), 이상호(2008) 등은 LLMAs(Local Labour Market Area)로 표기.

2008), 노동자급률과 고용규모 기준치를 통한 통근강도 산출(이세원, 이희연, 2015) 등의 지표가 활용되었다. 한편 도시권이 경제적 의미뿐 아니라 중심 도시가 주변 지역을 사회·문화적으로 지배함으로써 형성되는 정체성의 영역으로 보는 관점(Rodriguez-Pose, 2008)을 받아들여 통근통행, 일상통행, 주거이동을 모두 포함하는 등(노승철, 심재현, 이희연, 2012) 도시권의 범위는 도시 생활 전반으로 확장하여 이해된다.

2) 도시권의 거버넌스

세계 경제 체제 안에서 투자자본의 흐름은 과거에 비해서 국가가 제어하기 어려워졌다. 국가 외부 자본이 특정 지역에 고정되도록 국가가 제한하기 어려워지면서 각 지역은 이 자본을 끌어들이기 위한 경쟁에 들어선다. 그러나 국가는 이들이 자본을 유치하고, 이를 통해 지역이 성장할 수 있도록 하는 맞춤형, 장소 특화형 제도를 제시하지 못하였고, 이로 인해 지방 차원에서 새로운 거버넌스 형태가 요구되었다. 이 과정에서 기존 중앙정부의 부문별(sector) 계획은 지역적(territorial) 계획으로 전환되었다(Roberts, 1997; Ray, 1998; Pezzini, 2001. Rodriguez-Pose, 2008에서 재인용). 계획 주체가 중앙정부에서 지방으로 전환되면서 더 다수의 행위자들이 조정에 참여하며(Brenner, 2003, 2004. Rodriguez-Pose, 2008에서 재인용), 상향식, 참여적 방식의 계획(Stohr, 1990; Vazques-barquero, 2002. Rodriguez-Pose, 2008에서 재인용)이 장려되었다. (Rodriguez-Pose, 2008)

계획주체의 변화는 권력 이양의 형태로 구현되었다. 잉글랜드의 맨체스터 도시권은 중앙정부가 지역 개발 권한을 지속적으로 지방에 이양하는 과정에서 구성되었다. 스코틀랜드나 스페인의 카탈루냐 지역의 경우는 중앙정부로부터 더 많은 자치권을 확보하고자 하거나, 완전히 분리독립하여 EU에 속한 또다른 국가로서 인정받으려는 요구가 형성되었다(Caldaza, 2015). 분리독립을 요구하는 두 도시권의 공통적인 이슈는 분리독립이 이루어졌을 때

EU에 가입할 수 있는가 하는 점이다. 이는 정치적 맥락에서 구성된 것으로 보이기 쉬운 이들 두 도시권 또한 경제적으로 국민국가 내부보다 더 넓은 범위에서의 상호 연결성을 추구하고 있다고 볼 수 있다.

또한 유럽에서 진행된 국가로부터의 권력이양은 아래로만 진행된 것이 아니라 위로도 형성되어 EC에서 시작하여 EU로 이르는 광역적 정치체를 만든 것은 주지의 사실이다. 이에 따라 유럽에서는 EU를 중심으로 하는 초국적 정책기관, 기존의 국가, 권력을 이양받은 지방 정부를 아우르는 통합적인 거버넌스가 형성되었다.

Marks(1993)에 의해 다층적 거버넌스(Multilevel Governance)라는 이름으로 정의된 이 거버넌스 형태는 “복수의 영역의 층위를 갖는 중첩된 정부간의 지속적인 협상 시스템”을 의미한다(김동주 외, 2010). EU 회원국들은 1988년 만들어진 파트너십 원칙(partnership principle)을 통해 “공동의 목표를 추구하는 파트너로서 (EU의) 위원회, 관련 회원국, 국가나 광역, 지역 등의 단계에서 지정된 주무부서간의 긴밀한 협의”를 하도록 규정됨으로써 이러한 거버넌스 체계를 확립하였다(Olsson, 2003). 협의 주체의 스케일이 초국적 기관에서 지방정부 및 민간까지 확대되면서, 유럽의 다층적 거버넌스는 공간 규모적, 권력적 위계를 수평적 연합으로 치환하고, 집단적 정책결정을 이행한다(송병준, 2004, p.115). EU에서 지방자치단체까지 통합적인 의사결정 체계는 점차 유럽의 전반적인 정책 결정 과정으로 확대되어, 국가 중심의 정책 결정 부분으로 여겨진 외교안보, 통상정책, EU 구성국 확대 정책까지 다층적 거버넌스 비중이 확대되었다(방청록, 2005).

그러나 동아시아의 경우는 문화적 이질성이 강하고, 민족주의적 갈등이 지속적으로 높아(민문홍, 2005), 유럽과 같은 초국적 정책결정 기구를 만들어내기 어려운 조건에 있다. 또한 한국은 지방자치제도의 역사가 20년을 넘었음에도 여전히 자치재정권 확보에 있어 미진한 것이 사실이다(김희곤, 2017). 이러한 환경은 국가 간의 협의를 통한 권한 이양으로 만들어지는 초국적 정치체나, 지방정부 수준의 입법과 재정권한을 가진 지방자치단체의 등장은 어려운 조건이며, 이로 인해 한국에서 다층적 거버넌스의 형태를 발

견하기는 어렵다. 따라서, 한국에서의 도시권 거버넌스는 유럽과 미국과 같이 국민국가가 지역개발 전략을 제시하지 못하는 데서 기인하기보다는 세계적으로 확산되는 신광역주의의 영향을 받아 중앙정부 주도로 진행되었다(조철주, 2009, p.102). 노무현 정부에서의 지역균형발전정책에 대한 대안으로 제시된 ‘5+2 광역경제권’은 대통령직속 지역발전위원회(2009)에서 구상되었으며, 기존 광역지자체를 묶어 산업 특성화를 지원하는 방향으로 진행되었다. 광역지자체들이 묶인 범주 또한 기존에 존재하는 권역을 재확인하는 수준에 머물렀다.

결과적으로 도시권 거버넌스의 과제는 지방자치단체로의 더 많은 권한 이양과 이에 대한 제도화로 수렴한다. 지방정부의 조직은 지자체간 협의회, 조합 등을 넘어서 중장기적으로 광역연합이나 초광역정부 등의 거버넌스 형태로 변형하고, 지자체 단위의 회계에서 탈피하여 도시권을 위한 별도의 재정 마련이 필요하다고 보았다(김동주 외 2001, 김동주 외 2002, 김동주 외 2003). 마강래(2018)는 더 나아가 각 권역의 광역시를 중심으로 하는 대도시권 발전과, 지방 중소도시가 지방 산업 도시 등을 중심으로 하는 연합도시권 형성과 연계 등을 통해 각 광역권이 각각의 “지방국가”에 가까운 형태로 변화해야 한다고 주장했다.

그러나 지역이 단순한 국가 정책의 수동적 실행자로 존재하지 않고, 능동적 주체로서 중앙정부와 상호 작용으로 이해하고자 하는 시도가 존재한다. 이는 국가와 지방간 관계 이상으로 글로벌 스케일까지 확대되어 작동하며, 글로벌 스케일에서의 과정이 국가나 지역 스케일의 과정을 하방적으로 추동하는 것에 머물지 않고, 스케일의 수직적 관계를 위계가 아닌 상호 작용하는 ‘다중스케일(multi-scale)’의 과정으로 이해해야 한다는 주장이 등장했다(박배균, 2001; 2005; 박경환, 이영민, 2007. 박배균, 2013a에서 재인용).

다중스케일 관점에서 세계화는 국가 외부의 글로벌 자본이나 국제기구의 힘이 국가와 지역사회를 변형시키는 것과 국가나 지역에서부터 구성되어 초국적 자본의 흐름을 변형하는 정치경제적 활동을 포함한다. 이 과정에서 국가와 지역 간의 상호작용은 두 스케일간의 갈등으로 표출되기도 하고, 더

지역 스케일의 주체가 국가를 뛰어넘어 더 큰 스케일을 조직하거나, 국가가 지역 내 행위자로 내려와 연대하는 등의 ‘스케일 뛰어넘기(jumping-scale)’의 정치를 활용하는 형태로 나타난다(박배균, 2013b). 이 과정을 주도하는 것은 ‘다중스케일 행위자(multi-scalar agent)’이다. 이들은 한 장소에 대한 이해관계를 가지고 있으면서도, 더 큰 국가나 글로벌 스케일의 전략적 판단에 개입하는 행위자로, 서로 다른 스케일을 오가면서 이들을 조정하고 연계한다(Gimm, 2013, 1151; 김동완, 김민호, 2014에서 재인용).

국가주도의 발전주의 국가의 산물로 이해되는 국가산업단지과 특구 조성 과정은 이러한 역학관계로 새롭게 분석된다. 울산, 구미의 공업단지 조성 과정에서는 국내 재벌, 교포 사업가와 국회의원이 각각 다중스케일 행위자로서 지역 스케일의 행위자와 국가 스케일의 행위자, 글로벌 스케일의 초국적 자본을 연결하는 역할을 수행하였다(김동완, 김민호, 2014; 황진태, 박배균, 2014). 마산수출자유지역 조성과정에서는 지역 스케일의 행위자들이 중앙정부로부터 산업단지를 유치하기 위하여 스케일 뛰어넘기를 수행한다(박배균, 최영진, 2014). 허정화(2016)는 같은 맥락에서 인천경제자유구역 국제업무지구 조성과정에서 다중스케일 행위자로서의 외국인개발투자자, 국내 파트너사업자, 인천광역시, 중앙정부가 사업 진행과정에 따라 활동 스케일을 유동하며 거버넌스를 형성하는 과정을 분석한다. 이들은 기존의 국가 중심의 하향적 통치구조에서 지역이 개발의 해법을 찾는 시도이다. 따라서 다중스케일 행위자는 대체로 지방자치단체나 민간 영역에서 등장하며, 이들이 만들어내는 수평적 의사결정 과정은 간헐적이거나 임시적이다.

3. 동아시아 특구의 탄생과 변용

1) 발전국가의 경제개발공간

동아시아의 강력한 중앙집권적 정치체제는 경제적 여건에 대응하기 위한 공간전략을 수립하는데 있어서 구미와 다른 방법론을 고안하게 하였다. 대만과 한국에서 고안된 ‘특구’는 신경제분업에 조응하면서 국가경제전략을 달성하기 위한 전략적 거점이자 자국내의 미성숙한 산업 기반을 보호하면서 산업기반을 확보하기 위한 예외공간으로 육성되었다.

대만은 1950년대부터 지속되어온 미국의 국가에 대한 원조가 경제정책에 대한 개입을 수반한 기업에 대한 차관의 형태로 변환되고, 국가 산업 정책을 ‘수입 대체’에서 자유화와 ‘수출 지향’으로 전환하면서, 기존의 보호주의 속에서의 국내 산업의 육성을 지속하는 방편으로 1966년부터 국지적인 공간을 개방하는 ‘가공수출구’ 제도를 운영하였다. (쉬진위, 박배균, 2016) 이들은 저렴한 노임을 이용하기 위하여 대만으로 이전한 일본 기업과 미국의 자유주의 블록의 전반적인 경제발전을 위한 투자를 바탕으로 수출 지향 경제로의 전환을 모색하였다. 그러나 이를 위한 국가경제 전반에 대한 규제완화와 세금감면은 국내에서의 저항에 봉착하였다. 대만정부는 가오슝에 ‘가공수출구’라는 폐쇄적 특구를 조성하고, 이 공간 내에서의 생산-수출을 위하여 각종 규제를 완화하였다. 대만정부는 가공수출구를 통해서 베트남전쟁을 비롯한 냉전체제에서 미국의 역외조달이 선호하는 전자제품 중심의 경공업 발전이 국가 내부로 확산되도록 유도하였다(J. Hsu, D. Gimm, J. Glassman, 2016). 가공수출구 제도는 국제경제분업에 국내 제조업을 연결하면서도, 국내 산업이 가공수출구 내 기업과 위탁가공형태로 이어지면서 국내 기업의 역량을 끌어올릴 수 있는 시간적 버퍼(buffer)로써 작동하게 하였다.

한국의 경우, 대만의 사례에 영향을 받아 1960년대 초반 경제성장을 위하여 수출지향적 공업화 노선을 선택하면서 제일교포의 투자를 유인하여

‘수출산업공단’을 조성하고, 이를 통해 국제적 분업 체제에 접속한 사례가 존재한다(장세훈, 2014, p.58-59). 이후로도 국가의 전략적 선택을 통해 집중적으로 육성된 테크노크라트들은 지속적으로 새로운 유형의 수출을 창출하고, 통치자를 설득하여 산업기반을 조성하도록 이끌었다(한경희, 다우니, 2016, p.156-157). 이상철(2008)에 의하면 외국인직접투자 유치를 통한 수출증대와 기술향상, 경제성장을 위하여 고안된 마산수출자유지역은 유럽, 아프리카, 중남미, 아시아태평양 지역을 견학한 전경련에 의해 제안되었으나, 계획과정에서 구체적인 입지와 규모, 유치 업종은 대통령 비서실을 중심으로 하여 상공부를 통해 진행되었다. 특구로 제도화되지는 않았으나 정부가 주도적으로 산업화를 위한 주요 기간산업의 육성을 시도한 포항제철의 사례도 마찬가지이다. 1960년대 이후 경제력과 국방력의 강화를 위하여 철강산업의 중요성이 부각되었고, 정부와 KIST의 주도 하에 제철소 건설계획이 진행되었다(윤석만, 2000). 제1차 경제개발 5개년계획의 중추과제로 진행되면서, 제철소 건설은 대통령을 중심으로 하나의 ‘유기체’처럼 작동하여 반대하는 지역사회를 억제하였고, 포철 건설에 협조적이었던 지방 공무원과 지역 상의는 지방자치제 이전까지 중앙정부의 대리인으로서 포철을 지원하였다(서병철, 2019). 포철은 단순히 공장 건설에 그치지 않고 직원들을 위하여 대규모 녹지를 포함한 사택단지를 건설하였으며, 이를 자가소유하도록 하였으나, 포철도시는 포항의 기존 시가지와는 유리되어 빗장도시(gated city) 혹은 분단도시(divided city)로 진행하였다(전상인, 2011).

동아시아 국가 중 세계 경제에 비교적 늦게 합류한 중국은 발전주의 국가로 구분할 수는 없겠으나, 권위주의적이고 강력한 중앙 정부가 경제와 공간개발을 주도적으로 진행한다는 점에서 인접한 발전주의 국가들의 공간 육성과 유사성을 띠고 있다. 특히 중국이 명목상 사회주의 경제체제를 유지하면서 글로벌 경제에 참여하기 위하여 고안한 경제특구(Special Economic Zones: SEZ)은 1960년대부터 시행되어온 대만의 가공수출구와 한국의 수출자유지역(Export Processing Zones: EPZ)을 학습한 결과물이다. Crane(1994)는 중국의 경제특구가 국가가 시대의 변화에 따라서 새롭게 국가의 경제 정체성을 만들어내는 과정에서의 결과물로 탄생되었다고 본다. 덩샤오핑, 후야

오방 등 중국의 주요 정치인들은 1978년 기존의 화궈평이 이끌던 고립주의적, 내향적, 자립주의적 경제정책이 사실상 실패했음을 인정하고 개혁과 변화의 공간으로써 경제특구를 고안하였다. 외국자본 투자를 위한 다양한 제도의 시행은 전적으로 이 공간 안으로 국한되었고, 이 ‘예외주의’는 시행 초기 미진한 성과에 대한 비판을 막는 가장 큰 논리로 작동하였다.

1984년 주요 해안도시로 확대된 중국의 경제특구는 아시아 신흥공업국들의 EPZ와 기술적으로 다른 형태로 진행되었다. (Ota, 2003) EPZ는 낮은 임금을 유인요소로 노동집약적 수출지향 산업을 목표로 하였으나, SEZ는 여기에 더해서 내수에서 필요한 수입대체 산업화를 병행하여야 했다. 동아시아의 EPZ는 이미 자본주의가 자리잡은 한국 및 대만이 보호주의의 틀 안에서 한정적인 공간을 외국인 투자가 가능한 곳으로 개발하고, 이를 위해 제도를 완화하는 것이라면(최영진, 박배균, 2017, p.119), 중국의 SEZ는 EPZ처럼 선진국과의 연결다리이기도 하지만 자본주의적 성격이 담긴 경제적 재구성의 실험실이기도 하다. 중국 정부는 이들 경제특구의 숫자를 점차 늘리고, 개방의 일정부분은 전국 범위로 확대하는 등의 방법을 통해 경제특구의 성과를 중국 전체로 확장하였다. 덩샤오핑 이후 중국 정부는 표면적으로 ‘실용주의’를 내세우면서 SEZ에 대한 이데올로기적 해석에서 자본주의와 사회주의의 해석을 제거한다. 이를 통해 중국 정부는 중국적으로는 SEZ를 새로운 ‘사회주의’ 중국의 경제 모델로 설정하고, 경제특구의 자본주의적, 개혁적, 개방적 성격으로 국가 경제의 정체성을 재정의하였다. (Crane, 1994)

2) 신자유주의의 전위(前衛) 지대

경제특구 개발을 통해 특구에서의 경제체제 실험을 전국화 하는 방법론을 획득한 중국은 동일한 방식으로 신자유주의적 경제체제로의 전이를 시도하였다. 2013년 8월 전인대를 통과함으로써 공식화된 ‘상하이 자유무역시험구(Shanghai Pilot Free Trade Zone: SPFTZ)는 또다른 중국 정부의 해외 자

본 유치를 위한 공간적 기획이다. 2001년부터 급속도로 성장한 중국 경제는 성장의 한계에 도달하고 있었다. 경제 규모의 증가, 미세 먼지 등 환경 문제의 심화, 특히 등 기술의 부재로 인한 고부가가치 산업 부재 등은 성장 한계의 주요한 원인으로 지적되었다(Yao, and Whalley, 2016). 중국 정부는 지금까지의 특구 정책으로 인한 자본주의적 요소의 도입이 결과적으로 당과 정부의 경제 정책에 대한 통제가 약화되고, 경제전문가, 기업가, 금융인 등의 발언권이 증가하는(Crane, 1994) 상황에서, 더 많은 외자 유치를 위하여 규제 완화를 넘어서 “전면적인 개혁 심화와 새로운 개방 방향을 모색(이강국, 2015, p.47.)”하는 공간을 구상하였다. 중국정부는 SPFTZ에서 정부 관리 방식의 전환, 투자영역의 개방, 무역, 금융, 법률 제도의 개선 등을 복합적으로 적용하는 새로운 지역 개발 제도를 통해 외국인 기업의 투자유치와 금융, 물류 등의 글로벌 시장에 대한 중국기업의 진출의 장으로 활용하고 있다. 중국은 SPTEZ의 운영 경험을 바탕으로 이 제도를 확대 적용하여, 2019 8월까지 총 18개의 자유무역구를 설치하였다(South China Morning Post, 2019.8.26). 이는 과거 SEZ의 시험 운영 후 전국 규모로 확대했던 것 같은 방식이다.

SPTEZ는 2011년부터 상하이 지방정부의 관료들이 지속적으로 중앙정부에 새로운 특구 설립을 요청해온 결과이지만(이강국, 2015. p.39-40.), 이는 1990년 ‘푸둥 신구 전략적 개발계획’ 발표, 2005년 ‘국가 종합 개혁시험구’ 지정, 2009년 ‘상하이 국제금융, 국제물류 중심’ 지침(같은 책, p.26-27.) 등 지속적인 중앙정부의 개발 전략을 통한 지역 개발 성과를 기반으로 한다. SPTEZ를 위한 제도 마련 또한 중앙 정부의 각 부처와 중앙 은행이 개입되며, 이는 베이징이 자유무역시험구를 단순히 지역 개발을 위한 특혜 정책에 머무는 것이 아니라 “새로운 경제 시스템을 탐색하고 국가의 다른 지역으로 이식 가능한 정책을 만드는 보육원(Yao, & Whalley, 2016)”로 인식하고 있기 때문이다. 상하이의 지방 관료들 또한 “자유무역시험구는 국가의 시험의 밭(試驗田)이지 지방정부의 자유경작지(自留地)가 아니(이강국, 2015, p.313)”라고 지적하며, 자유무역시험구 전략이 지방 수준에서의 개발 전략이 아님을 강조한다.

특정 공간에서 신자유주의적 개념 아래에서 중앙정부의 경제적 통제권을 완화하려는 시도는 1998년 경제위기를 거치면서 중국보다 한국에서 더 먼저 시도되었다. 경제위기를 거치면서 실질적으로 발전주의 국가 체제는 한계에 도달하였으며, 국가는 경제정책과 이를 위한 공간 구축의 주도권을 민간 자본에게 이양하여야 하는 상황에 봉착하게 되었다. 그러나 한국의 중앙정부는 경제관료들 중심으로 금융주도 산업구조조정, 글로벌한 자본축적 공간 활성화를 기획함으로써 중앙정부의 개입 범위를 확장하여 ‘국가주도의 신자유주의’를 수행하였다. (지주형, 2011, p.315) 2002년부터 정부는 글로벌 경제에서의 경쟁력 확보를 위하여 ‘동북아 비즈니스 허브’ 구축이라는 목표를 제시하고, 이를 위한 공간적인 방법론으로 중심공항 및 중심항만 육성을 통한 물류중심지 개발, 기업 및 금융 거점을 위한 경제특구 개발 개념이 세워졌다(재정경제부 외, 2002). 이후 집권한 노무현 정부는 금융 등 서비스 산업 육성의 가능성보다는 첨단 제조업 경쟁력 제고를 우선시하고, 산업클러스터론에 기반하여 IT 중심 연구개발-제조업 집적지 개발을 꾀하였다(허동훈, 2003).

2000년대부터 시행된 한국의 경제자유구역 사업은 국가가 다국적 민간 자본을 추동하여 글로벌 경제에 합류하기 위한 공간적 거점을 만드는 작업이다. 그러나 당시 경제자유구역의 사용자로 지목된 다국적 자본은 경제자유구역에 호의적이지 않았으며, 특별지역의 지정보다는 전반적인 규제 완화를 주장했다(김준우, 2004). 오히려 대규모 개발사업은 국가의 이익을 위해 추진되었다고 해석할 수 있다. 국가는 대규모 개발사업을 통해 국가가 ‘세계화의 위협’에 대처하고 있다는 상징적 정당성을 확보한다. 또한 추가적인 행정 직제와 인원을 확대하고, 이를 통해 세계화에 대처하는 방향과 속도를 여전히 정부가 주도할 수 있다는 점에서 관료조직에게 이득이 된다. 또한 본 목표와 상관없이 개발 자체로 직접적인 수익을 얻거나 개발 주변에서 인프라의 혜택을 입는 계층의 정치적 지지를 확보할 수 있다. (김준우, 안영진, 2006)

신현방(2017)은 과거 영토적 경제공간을 지키던 아시아 발전주의 국가

들이 전면적인 신자유주의적 전환의 충격을 우회하기 위하여 예외적 경제공간을 조성하는 ‘공간선택적 자유화’(박배균, 2017)의 대표적 공간으로 IFEZ를 꼽는다. IFEZ의 개발 방식과 전략적 목표는 1990년대 초반 중앙정부 수준에서 제시되었으며, 지방정부가 추진하던 사업이 금융위기로 지연되었을 때 경제자유구역 설립 정책을 통해 지원하였다. 지속적인 개발을 위한 자본 투입은 FDI보다는 국내 금융기관들로부터의 용자에 의존했으며, 이들의 개발 이익은 조성원가 이하의 토지 분양과 대규모 주거용도 건축물 분양으로 달성되었다. 이 과정은 “글로벌도시주의가 어느 지역에 국지적으로 강제되는 신자유주의화의 일환”이기도 하지만, 지금까지의 다양한 국가주도 개발사업과 마찬가지로 “스펙타클한 도시 공간의 조직을 통해 도시를 상상함”으로써 “(적절한 유형의)자본과 사람들을 유치하려는”(Harvey, 1990, p.92; 신현방, 2007, p340에서 재인용) 발전주의 국가의 열망의 소산이다. 신현방은 오히려 국가가 주도적으로 토지를 통한 자본축적, 시장 근본주의, 투자를 위한 경쟁 등 신자유주의논리로 무장하고 도시를 개발한다는 점에서 발전주의 국가가 신자유주의 논리를 내재화했다고 해석한다. 한국과 중국은 공통적으로 기존의 특구 개발 방법론을 신자유주의에 맞게 변형하여 활용함으로써, 민간이 참여하는 대규모 개발 프로젝트와 기업 입지 선택을 중앙정부의 의도된 공간 안으로 응축하려 시도하였다.

4. 도시개발에서의 민관협력

1) 지방정부의 기업가주의

신자유주의로의 이행은 도시의 물리적 개발을 촉진시켰다. 하비(2005)는 ‘고정 자본’을 생산하는 자본의 2차 순환을 통하여 신자유주의의 축적의 매커니즘을 설명하였다. 이 ‘고정 자본’은 1차 순환을 위한 생산 시설 재투자로도 형성되지만, 상품 소비를 위한 시장을 확보하고, 인구를 집적하게 하는

‘건조 환경’, 즉 ‘도시’를 만드는 것으로도 형성된다. 신자유주의는 지속적인 이 순환을 위해 도시개발에서 ‘성장 우선’ 접근을 촉진하고, 건조 환경 개발에 시장 논리, 능률성, 공정성을 내세우며 정당화한다(최병두, 2011). 또한 더 작은 정부와 적은 규제를 주장하며, 이를 대신할 지역사회 일반이나 시민단체 등에 참여하는 새로운 거버넌스를 형성하여 이들의 이해관계와 관심이 도시 정책에 반영되는 형태를 구축한다. 신자유주의와 신지역주의가 각 지방의 자율성을 일깨우면서, 지방정부는 선택할 수 있는 법적·정치적 가능성이 증가하였으나, 대부분은 시간이 지나면서 대체로 기업가주의 도시(entrepreneurial city) 전략을 채택하게 되었다(허정화, 2016). 기업가주의 도시는 민간자본과의 제휴를 통해 복지 서비스 제공보다 투자 및 일자리의 확보를 우선시하여, 지역 경제 발전을 우선시한다. (Hall, and Hubbard, 1996)

기업가주의 도시는 도시의 공간과 자원을 생산요소로 간주하여 더 많은 이윤을 만들어내고자 한다. Jessop(2000)은 Schumpeter의 ‘창조적 파괴’ 개념을 도시에 반영하여 기업가주의 도시의 도시 개발 전략을 설명한다. 즉 과거의 지방정부의 구조와 역할, 개발 전략, 공공서비스와 인프라 제공의 범위, 물리적인 도시 공간의 형태, 복지서비스 등 도시 정책의 거의 전분야가 이 목표에 맞게 재편하는 것이다. Jessop은 도시가 기업가화 되는 것에 대한 이론적 장을 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 일상생활, 업무, 생산, 서비스, 소비 등을 위한 도시 공간과 장소의 새로운 유형을 소개하는 것.

둘째, 상품/서비스 생산 및 기타 도시 활동의 지역별 장점 형성을 위한 공간 및 장소 형성 방법.

셋째, 지역주민, 통근자, 방문자의 삶의 질을 향상시킴으로써 소비의 공간적 분할을 조정하거나, 새로운 장소 안의 특정 도시를 장소 마케팅함으로써 새로운 시장을 창출하는 것.

넷째, 경쟁 우위를 강화하기 위하여 새로운 공급지를 찾는 것.

다섯째, 도시 내에 주어진 장소성을 변경하거나, 도시의 위계를 재구성

혹은 재정의 하는 것.

착근적인 도시정부에 비하여 초국적 자본의 이동성이 더욱 강해지면서, 도시의 발전을 위한 기본 전제는 이들 자본을 지역 안으로 끌어들이는 것이 되었다. 기업가주의 도시들의 경쟁은 이 자본이 도시에 투자될 수 있도록 도시 제도와 공간을 재편하는 전략의 경쟁이다. 이들의 전략은 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저 대규모 개발 프로젝트를 통해 유희자본의 투자 기회를 만든다. 둘째, 도시 공간을 상품화하고, 개발과 운영을 민영화하여 기업가들의 사업 기회를 보장한다. 셋째, 도시 개발을 위해 정부재정, 은행자금, 프로젝트 파이낸싱의 방식을 통해 자금을 지원하고, 부동산의 금융화를 촉진한다. 넷째, 이러한 사업을 위해 도시의 이미지를 제고할 수 있는 새로운 담론의 구성, 새로운 거버넌스 체계의 도입, 새로운 도시 미학 확산 수행을 통해 도시 브랜드를 구축하고 상징자본화한다. 마지막으로 공간 계획을 더 상위 공간과 연결시킴으로써, 도시의 위상을 제고하고 글로벌하게 연결된 도시 간 네트워크에 접속하려 시도한다. (최병두, 2011)

기업가주의적인 도시 정부는 도시 공간을 자본 투입이 용이하도록 개편하고, 유입된 민간 자본과 함께 형성한 거버넌스는 지속적으로 대규모 개발 프로젝트를 수행하면서, 도시 공간을 재개발하고 장소 마케팅을 통해 도시의 상품성을 제고한다. 이를 통해 도시는 소비를 가능하게 하는 건조환경을 넘어서, 공간이 스스로 잉여가치를 창출하는 대상이 되었다(Swyngedouw et al., 2002). 또한 공간 개발 프로젝트의 주체가 민간으로 옮겨가면서, 도시 공간 자체가 특정 자본과 계층의 사업공간화 되거나 스펙터클 생산을 위한 공간으로 사용된다. 그 예로 도시의 인적 구성을 교체하기 위한 젠트리피케이션, 공공시설 및 서비스의 민간의 공급과 민영화, 대규모 재개발을 통한 기존 지역 정체성의 희석과 새로운 이미지 부여 등을 들 수 있다. 대중 전반을 위한 도시의 자원과 공간, 서비스에서 하층계급과 사회적 약자를 배제함으로써 도시 공간을 이윤 중심으로 재편하는 새로운 형태의 ‘도시 인클로저’가 발생하게 되었다. 이러한 방식의 도시공간 점유는 그러나 ‘도시경쟁력 제고’, ‘일자리 창출’, ‘지방재정 확충’과 같은 개념의 지원을 받으며 새로운

‘공익’으로 인식된다. (김용창, 2015)

2) 민관협력 도시개발

민관협력(Public-Private Partnership: PPP)은 다양한 형태로 정의되어 왔다(〈표 2-02〉). 공통적으로 민관협력은 공공 서비스의 제공에 있어서 민간 영역이 책임과 수익, 위험을 공유하는 과정으로 이해될 수 있다. 이러한 관점에서 광의의 민관협력은 생산 또는 운영의 민간위탁, 외주화, 민영화를 비롯하여 규제완화나 보조금 정책을 포괄한다(유영철, 2008). 그러나 대부분의 경우 PPP로 표현되는 경우는 민간투자(Private Finance Initiatives: PFI)이다. 영국은 1980년대 경기침체와 취약한 재정 상황에서 사회 공공시설을 개선해야 한다는 사회적 요구를 해결하는 과정에서 SOC 투자를 중심으로 1992년 전체 국영기업의 2/3가 민영화되어 다수의 행정서비스가 아웃소싱 되었다. 그러나 대기업의 소유 집중의 문제가 지적되면서 이를 보완하는 형태로 1993년 PFI 제도가 구성되었고, 운송, 후생, 보험, 교육, 문화, 행정시설, 정보네트워크, 국방 등의 분야에서 PFI가 보편화되었다. (강정규, 조성배, 2003)

한국에서의 PFI는 건설과 토목사업을 위주로 형성되었다. 1994년 ‘사회간접자본에 대한 민자유치 촉진법’을 통해 도로, 철도, 항만, 공항, 댐, 상하수도, 폐기물 처리 등 기반시설 및 공원, 체육시설, 문화시설 등에 대해 민간자본유치를 가능하게 하였으며, 2005년 사회간접자본이 사회기반시설로 명칭이 변경되면서 학교, 공공임대주택, 공공의료보건시설 등의 건설이 가능하도록 확대되었다. 사회기반시설의 소유권과 운영권에 따라 다양한 형태로 구분된다(〈표 2-03〉). 한국에서는 대다수의 PFI가 BTO와 BTL 방식으로 이루어졌다.

한편, 1990년대 후반부터 민간 투자자들의 부동산 및 도시개발에서 금융 투자를 위한 제도적 기반이 조성되었다(조덕훈, 2017). 1998년 ‘자산유동화에 관한 법률’을 통해 부동산PF의 유동화가 가능해졌으며, 2000년부터는

〈표 2-02〉 유럽에서의 PPP의 각종 정의

출처	정의
Frits Bolkenstein (DG Internal Marke Commissioner)	지배적인 정의는 존재하지 않으며, 광범위한 경제활동을 포괄하는 끊임없이 진화하는 개념.
PPP를 위한 정책 프레임워크 (아일랜드 환경 및 지역부)	공공 부문에서 전통적으로 제공하는 프로젝트 또는 서비스를 제공하기 위한 목적으로 공공 부문과 민간 부문 간의 파트너십
체코 재무부	공공 부문에서 전통적으로 제공하는 프로젝트 또는 서비스를 제공하기 위한 목적으로 공공 부문과 민간 부문 간의 파트너십
4Ps(영국 지방 정부 조달청)	공공 부문 자산 및 서비스를 제공하고 제공하기 위해 민간 부문 자원 또는 전문 지식을 도입하려는 목적으로 민간 부문과 공공 기관 간 형성된 관계
Balfour Beatty plc	고급 공공 서비스 공급을 위하여 장기간 조인트-벤처를 통해 공공 기관과 민간 기업을 통합하여 상호 이익을 지향.
Public finances in EMU (DG Economic and Financial Affairs)	공공조달과 달리 민간 사업자의 채권을 통한 자금조달 민영화와 달리 공공부문이 서비스 구매자로서 핵심적 역할

출처: Abadie, and Howcroft, 2004.

〈표 2-03〉 PFI의 유형

사업유형		사업방식
임대형 민자사업	RTL (Rehabilitate-Transfer-Lease)	민간이 기반시설 개보수 후 소유권을 공공에 이전하고, 다시 시설을 임차하여 관리운영 수익 획득.
	BTL (Build-Transfer-Lease)	민간이 기반시설 건설 후 소유권을 공공에 이전하고, 다시 시설을 임차하여 관리운영 수익 획득.
	BLT (Build-Lease-Transfer)	민간이 기반시설 건설 후 시설을 임대하여 수익을 획득. 임대기간 종료 후 소유권 공공 이전.
수익형 민자사업	ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer)	민간이 기반시설 개보수 후, 운영을 통해 수익을 획득하고 일정기간 후 소유권을 공공에 이전.
	BOT (Build-Operate-Transfer)	민간이 기반시설을 건설하고 운영하여 수익을 획득. 일정 기간 후 소유권을 공공에 이전.
	BTO (Build-Transfer-Operate)	민간이 기반시설을 건설하고 소유권을 공공에 이전한 후, 민간은 일정기간 운영권을 행사하여 수익을 획득.
	BOO (Build-Own-Operate)	민간이 기반시설을 건설하고, 소유권과 운영권이 모두 민간에 귀속되는 방식.

출처: 유영철(2008)에서 재구성.

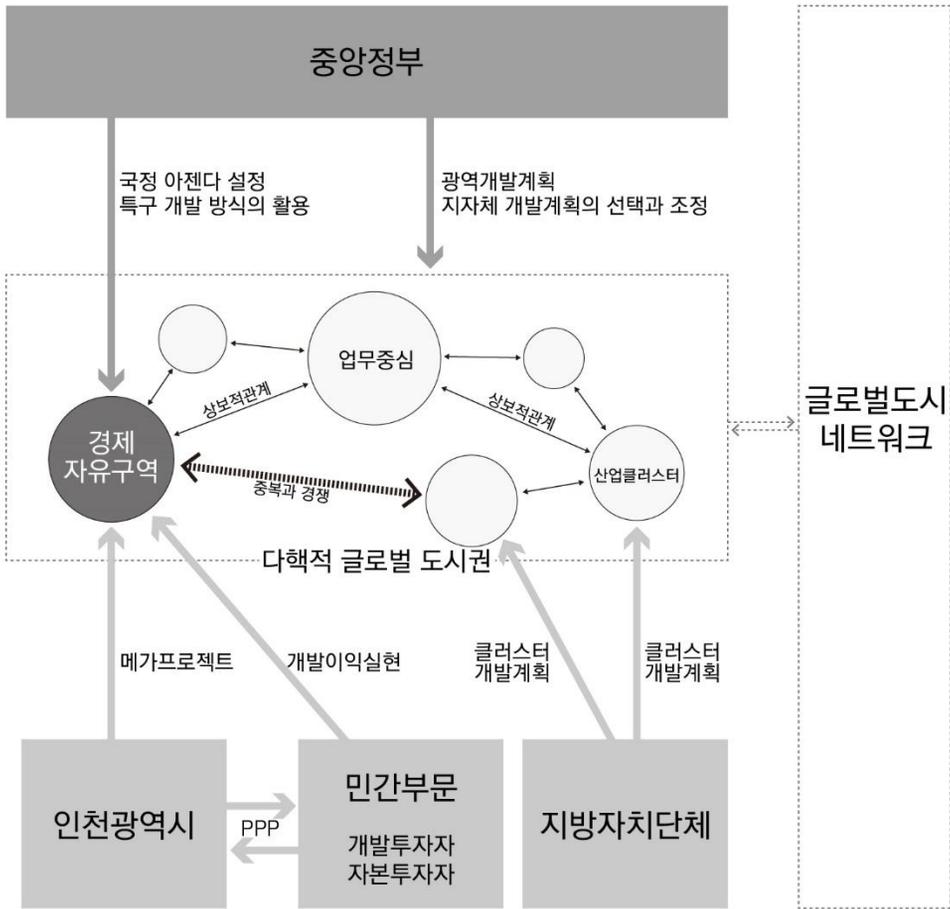
기존에 ‘사회간접자본에 대한 민자유치 촉진법’에 따라 SOC 개발에 사용되던 프로젝트 파이낸싱이 부동산 개발 사업에도 도입되었다. 2001년에는 ‘부동산투자회사법’을 통해 REITs의 설립이 가능해졌고, 2004년 ‘간접투자자자산운용업법’을 통하여 부동산 펀드의 운용이 가능해졌다.

2001년 택지개발지구에 공모형 PF사업이 도입되면서, 공공 보유 토지에 민간 자본을 투입한 도시개발이 시작되었다. 이는 공공 보유 토지에 대해 개발 사업을 공모하여 사업자를 선정하고, 공공과 사업자가 개발 사업을 위한 특수목적법인을 설립한 후, 이 법인이 PF를 일으켜 민간투자자들의 자금을 동원하는 개발방식이다(이승우, 김현아, 2009). 이러한 개발 방식은 대규모 복합수요를 위한 방식으로 각광받았다. 그러나 서브프라임 사태로 인한 글로벌 금융위기 이후 공모형 PF는 경기에 따라 여러 부분에서 문제점이 발생할 수 있다는 점이 드러났다(김성민, 정우성, 공동성, 2016). 거시경기 위축 상황에서 재무적 투자자들은 수익성 악화를 우려하여 자금 투입 여부를 꺼려할 수 있다는 점이 드러났으며, SPC가 건설투자자에게 지급보증을 요구하면서 주요 건설투자자를 확보하는 것에도 제약 조건이 생겨났다. 수익성 악화는 지속적인 재협상을 야기하며 사업 참여자간 갈등을 야기했다. 이로 인해 공모형 PF는 2008년 이후 사업 건수와 사업 규모가 축소되었으며, 2014년 기준으로 38개 공모형 PF 사업 중 18개 사업이 미착공이나 사업 해지의 수순으로 이행하였다(황규완, 2014; 조덕훈, 2017에서 재인용)

5. 분석틀

본 연구에서는 IFEZ의 개발계획은 송도신도시 개발을 통해 글로벌도시로 발전하고자 하는 인천광역시의 구상과 중앙정부의 동북아 경제중심 국가 전략의 일환으로 만들어진 경제자유구역 제도가 결합되어진 결과물로 이해한다. 지방자치단체가 중앙정부의 새로운 개발 전략에 가장 적절한 공간으로 인천의 매립지를 제시한 것이 중앙정부에 받아들여졌다는 것이다. 이러

<그림 2-01> 분석틀



한 관점은 “지역이 국가에 대해 수동적인 입장에만 있지 않고, 영역화된 정치적 동원의 과정을 통해 국가적 차원의 과정에 영향을 미치기도 하는 것”이라는 관점(박배균, 장세훈, 김동완, 2014, p.22.)과 유사하다. 송도신도시-IFEZ 개발은 지방자치단체가 만들어낸 대안과 실천이 중앙정부에 제시되고, 중앙정부는 이것을 국가적 차원에서 제도화하는 과정에서 선택과 변형의 과정을 거침으로써 형성된 결과물로 이해될 수 있다.

경제자유구역제도보다 선행된 송도신도시 개발계획은 광역화되는 세계 경제 변화에 적응하고, 글로벌 규모의 경제네트워크에 직접 연결하기 위한 지방자치단체의 독립적인 시도이다. 지방자치단체는 메가 프로젝트를 수행

하기에는 부족한 인적, 재정적 가용자원을 확보하기 위하여 기업가주의 전략을 선택한다. 인천광역시도 중앙정부의 수도권 개발 억제 정책에서 벗어나기 위해 노력하는 한편, 도시 개발에 민간영역을 참여시켜 대규모 개발 프로젝트를 일으키는 방법을 사용한다. 지방자치단체가 합류시키려는 주요한 대상은 국가 차원에서부터 글로벌 스케일에 이르는 민간의 건설자본과 금융자본들이다.

2000년대 경제자유구역 제도의 제정 및 송도, 영종, 청라지구의 IFEZ 지정의 과정은 인천광역시가 이 프로젝트의 법적·제도적 정합성을 충족하고, 더 수월하게 민간영역의 경제활동의 영역을 확보하기 위하여 중앙정부를 설득하고 협상한 결과물이다. 지방자치단체는 중앙정부를 설득하기 위하여 스케일 뛰어넘기를 시도한다. 글로벌 스케일의 아젠다를 동원하고, 외국 투자자본을 직접 유치하여 중앙정부를 설득하여 특구 개발을 제도화한다. 그러나 한편으로 중앙정부는 다수의 지방자치단체와 다양한 규모로 유사한 작업을 반복하고 누적한다. 중앙정부는 광역적, 국가적 규모에서 개발 아젠다를 설정하고, 계획을 입안한다. 지방자치단체는 재정적, 제도적으로 더 안정적인 도시개발을 위하여 개발사업을 중앙정부의 국가 개발 아젠다에 합류시키려 하며, 중앙정부의 개발 사업을 유치함으로써 지역 개발 목표를 달성시키려 시도한다. 중앙정부는 이러한 작업의 반복과 지방자치단체에 대한 재정적 지원, 그리고 입법권을 통해서 각 지방의 개발 계획과 목표들을 모아서 선택하고 조정하여 국가 개발 아젠다에 맞게 재구성한다. 이렇게 계획된 공간계획은 단일 지자체 규모를 넘어서 광역화되며, 글로벌 도시권 범위로 확대된다. 글로벌도시 네트워크로의 연결은 개별 단위의 업무중심이나 메가 프로젝트가 아니라 글로벌 도시권 단위로 이루어진다. 그러나 글로벌 도시권을 포괄하는 거버넌스 없이 중앙정부와 단일지방자치단체 간의 합의만이 존재하는 현재의 형태에서는 한 도시권 내에서 호혜적 결합이 아닌 경쟁적이고 중복적인 클러스터의 등장을 초래한다.

이러한 동일한 공간, 다른 스케일의 주체들의 개발 전략이 실제화되는 과정에서 개발참여자 간의 충돌이 발생한다. 지역의 필요성에 의해 개발 전

력을 입안하는 지방자치단체, 이들을 모아 재구성하는 중앙정부, 메가프로젝트 참여를 통해 개발 이익을 확보하려는 민간사업자들은 개발 아젠다의 당위성과 정치적 판단, 경제적 여건 등 다양한 인자들에 의하여 충돌하거나, 포섭되고, 이탈하면서 하나의 사업을 추진한다. 본 연구는 이러한 인식의 틀 안에서 1990년대부터 2010년대에 이르는 송도신도시와 IFEZ 개발사업, 이들과 영향을 주고받은 서울대도시권을 이해하고자 한다.

제 3 장. 글로벌도시 형성 매커니즘으로서의 송도신도시 개발계획

1. 인천경제자유구역(IFEZ) 개발계획의 연원

1) 1990년대 송도지역 개발계획의 부상

IFEZ 개발에 대한 논의는 대부분 2003년 경제자유구역 지정 이후의 개발에 초점이 맞추어져 있다. 개발과정에서의 세부 목표를 달성하기 위한 방법론적 연구가 다수를 이루며(김선석, 2015; 김천권, 2004; 김천권, 2008; 여영현, 김혜정, 2010; 유병운, 2019; 이창길, 2011), 행정조직에 관한 연구도 현재의 경제자유구역청의 위계 및 역할에 관하여 이루어지고 있다(김찬, 2007; 채원호, 조강주, 2015; 허정화, 2016). 국제도시 형성과정에 대한 관심이 경제자유구역 제도 시행 이후에 집중되는 것은, 상대적으로 이 시기 이전에 지방자치단체가 도시 개발과 미래에 대한 방향성을 설정하고 추진해온 과정에 대한 몰이해를 가져온다. 오히려 경제자유구역 지정 이전 10년 가까이 진행되어 온 송도신도시 개발계획 과정은 지방자치단체가 기존 도시계획의 한계를 메가프로젝트를 통해 해결하고, 한정된 권한 안에서 결과물을 도출하려는 지난한 노력으로 간주될 수 있다.

현재 송도국제도시 지역에 대한 매립 계획이 최초로 입안된 것은 1979년이며, 수도권정비기본계획에 반영된 것은 1984년의 일이다(허동훈, 2019, p.13). 인천은 원도심에서 동쪽방향으로 도시를 확장하여 갔으나, 한편으로는 현재의 서구 지역과 미추홀구의 일부지역, 연수구 및 남동구 남부 지역을 간척을 통해서 확보한 역사 또한 갖고 있다.¹ 송도 매립은 인천의 도시개

¹ 이 결과 도서지역을 제외한 인천의 해안선 거의 대부분은 매립을 위한 방조제로

발 과정에서 특이한 것이 아니었으며, 주거지 중심의 개발계획 또한 마찬가지이다. 이 때문에 송도신도시를 위한 대규모 매립은 상당히 오랜 시간 동안 환경 보존을 강조하는 인천 시민사회의 반발에 부딪혀야 했다(박병상, 1997; 최중기, 1997). 그러나 1990년대 중반을 넘어서면서 송도는 기존의 매립지 개발과 다른 양상을 보이게 되었는데 변화의 이유는 크게 두 가지를 들 수 있다.

첫째는 수도권 과밀화에 대한 중앙정부의 규제가 심화되는 것에서 기인하는 도시개발 목표의 변화이다. 1991년부터 건설교통부에서는 기존의 수도권정비계획법에서 부가하여 ‘수도권 대규모개발사업 시행지침’을 시달하였다(변호득, 1998, p.167). 1991년 11월 ‘사회간접자본투자기획단’은 ‘수도권 집중규제정책의 강력추진’ 문건을 대통령 재가를 받아 시행한다. 이 문건은 수도권집중 억제정책에도 불구하고 지자체들이 대규모 개발사업을 진행하여, 수도권의 사회간접자본 부족 문제와 정부 재정부담을 가중시키고 있다고 지적하면서, 수도권내 대규모 개발사업을 최대한 억제하며, 불가피하게 추진되는 계획은 엄격한 사업계획수립 및 집행 절차에 따라 시행하도록 제도화할 것이라고 못박고 있다(사회간접자본투자기획단, 1991). 이 문건에 따르면 각 개발사업계획은 물론, 선행계획으로 마련되어야 하는 도시기본계획 및 해안매립기본계획은 기본계획수립단계부터 수도권정비심의위원회의 심의를 받도록 변경되었다. 심의를 통과하기 위해서는 인구영향평가, 교통영향평가, 환경영향평가를 통과하여야 하며, 서울 및 주변도시까지의 교통시설, 용수공급 계획, 환경시설 등 기반시설계획을 완벽히 갖추도록 지시하고 있다. 또한 이 기반시설의 자원조차 개발이익과 시행 주체의 자체재원으로 마련하도록 하는 등, 개발 승인 과정을 극도로 강화하는 내용을 담고 있다. 1992년 건설부는 ‘1992년 제1회 수도권정비위원회’를 통해 이 내용을 ‘수도권내 대규모개발사업 심의지침’이라는 이름으로 공식적으로 제정하고 각 지자체에 통보하였다(수도권정비심의위원회, 1992). 이에 따라 수도권 내에 계획 중이던 ‘인천 송도앞바다 신도시 개발’, ‘안산신시가지조성’, ‘수원영통지구 신시가지조

구성되어 있다.

성’, ‘영종도 관광휴양단지조성’ 사업은 이 문건의 내용에 따라 소급적용하여 개발절차를 다시 밟아야 했다. 이로 인해 사실상 송도에서 대규모 택지개발은 시행이 어려운 여건에 처하게 되었다. 이어서 1994년 수도권 정비계획법이 전면 개정되면서 기존의 5개 권역 구분이 3개 권역으로 변경되고, 공장, 학교를 비롯한 인구집중유발 시설에 대한 총량제가 시행되었다. 이 법에 따라 당시 인천직할시는 도시 전체가 과밀억제권역으로 지정되었으며, 이에 따라 공업단지나 대학 유치가 사실상 불가능해졌고, 대규모 택지개발 사업 등은 수도권정비위원회 심의 및 주무부처 장관 허가가 필요하게 되었다. 지속적인 규제 강화로 인해, 매립지 개발이 이들 중앙부처를 설득하기 위해서는 단순히 주택 공급 이상의 정당성이 요구되었다.

또 하나는 산업구조의 정체와 경기침체로 인해 일자리 감소와 산업의 영세화의 위협을 받고 있었다는 점이다. 항만 주변과 국가산업단지에 밀집한 소비재 제조업은 지가 상승과 수도권 규제가 맞물려 인천 밖으로 이탈하는 현상이 일어나고 있었다(송영길, 2014, p.114). 서울 도심의 소규모 공장들을 이전하기 위하여 조성된 남동공업단지 또한 영세화를 벗지 못해서, 1998년 12월 기업 당 근로자수는 17.1명에 불과하고, 1개 업체당 연간 생산액도 11억원으로, 수도권 6개 국가 산업단지 중 가장 열악한 상태였다(한국산업단지공단, 1999). 부평 지역 공업단지의 업종 또한 1998년과 대우그룹 해체를 지나며 대기업에서 점차 중소기업 중심으로 이동하여 대기업의 하청기지로 변화하고 있었다.²

김영삼 정부의 ‘세계화’와 1998년 경제위기는 국가와 도시 모두에게 ‘경쟁력’을 요구하기 시작하였다. 또한 주식 및 파생상품시장의 성장과 금융자산의 증가, 초국적 자본의 유입을 통해 사회 전반의 금융화를 심화시키고, 관료적 측면에서는 경제관료의 권력을 강화시켰다(지주형, 2011, p.349-351, 373-374). 제조업, 특히 경공업의 대체지로 부각된 중국의 개방과 맞물려

² 이와 관련된 내용은 2019년 10월부터 2020년 2월까지 인천광역시립박물관에서 전시된 국립민속박물관과 인천광역시립박물관의 합동 전시 ‘노동자의 삶, 굴뚝에서 핀 갯빛 꽃’ 참조

이러한 사회적 변화는 도시 경쟁력을 위한 방편으로 금융을 비롯한 서비스 산업의 육성을 강조하도록 이끌었다. 제조업 중심의 산업구조의 지속, 서울과 연담되어 가는 도시의 확장 양상은 국제적 항만으로서의 경쟁력 상실과 서울에 대한 의존도 향상이라는 위기의식과 연결되었다(인천광역시, 2000b, p.16).

이 두 가지 배경을 통해 송도 매립지는 주택 공급 중심에서 벗어나 새로운 개발 목적을 설정해야만 했다. 도시의 성장을 상주 인구의 성장이라는 지표 외에 ‘도시 경쟁력’의 측면에서 측정하는 것이 권장되었고, 경쟁력 확보를 위한 방법론은 더 광범위하게 정의될 수 있었기 때문이다. 최기선 시장³이 제기한 ‘Tri-port 전략’은 송도신도시를 포함한 전체적인 도시구조 변화를 주장함으로써 주택공급 중심의 개발이라는 문제를 회피하였다.

송도신도시 활용에 대한 가장 원론적인 계획은 1986년 “포스트 홍콩 전략(박연수, 2008, P.13)”이라는 이름으로 구상된 송도 정보화 신도시 계획이다. ‘송도정보화신도시’는 제조업 위주의 인천시의 산업 구조를 고도화하기 위하여 비즈니스 서비스 산업을 성장시켜야 한다고 진단하고, 한국의 빠른 정보통신망 구축을 바탕으로 이들 산업을 국가 외부로부터 흡인하려는 시도였다(같은 책, p.24-25). 약 10년 후 인천시는 택지개발로 다시금 변경된 송도매립지의 활용 계획을 정보화신도시로 확정하면서 ‘Tri-port 전략’을 통해 인천을 공간적으로 재구성함과 동시에 개념적으로도 재정의하려 시도했다. 또한 서구의 동아매립지, 영종·용유·무의 등 도서지역, 송도 매립지 등 서측 해안 개발을 통해 침체를 마주하는 중구 도심지역의 재활성화를 목표로 했다(인천광역시, 2000b. p.17). Tri-port 전략은 송도신도시를 정보산업과 연구개발기능을 집중하여 개발하는 정보화신도시(Teleport)로 건설하여, 동북아시아의 정보거점도시로 육성하는데, 이를 공항(Airport), 항만(Seaport)과 연계하여 발전시키겠다는 구상이다(인천광역시, 2000a. p.4-5). 이는 인천이 항공, 해운과 더불어 데이터와 인적 유동의 결절점이 되려 한다는 의미였다.

³ 관선 7대(1993.3.4~1994.9.23), 민선 1,2대(1995.7.1~2002.6.30) 인천광역시장

송도정보화신도시 계획이 다시 재발굴되고, ‘이동’의 중요성을 강조하는 Tri-port 전략으로 확장될 수 있었던 데에는 수도권 신공항이 영종도와 용유도로 결정된 것이 큰 영향을 미쳤다. 지속적인 항공수요의 증가, 김포공항 수용능력의 한계와 서울의 도시 확장으로 인한 인근 주거지의 공항 운영으로 인한 소음 피해 등은 수도권 신공항의 필요성을 부각시켰다. 중앙정부는 1980년대 중반 경기도 남부지역을 중심으로 후보지를 물색하였다. 그러나 당시 알려졌던 박정희 정부의 수도이전 백지계획과 맞물려 균형개발, 수도권 인구분산 등을 고려하여 1984년 청주 군공항 주변 여유부지에 공항을 건설하기로 결정하였다. (인천국제공항공사, 2000, p.28-29.; 인천국제공항공사, 2001, p.64-66.)

1988년부터 제기된 재검토 논의는 청주공항이 소음 피해, 확장성 부족 등 김포공항의 문제점을 해결할 수 없다는 것뿐 아니라, 공항의 기능에 대한 인식 변화에서 기인했다. 항공산업의 부상과 국제 항공망의 허브-스포크 형태로의 변화, 항공기의 대형화는 대규모 허브공항의 건설 필요성을 증대시켰다. 이에 따라 1989년 구성된 교통부 산하 신공항 건설 실무추진위원회는 새롭게 신공항의 요건을 “①21세기를 대비해 단계별로 확장 가능한 최신 국제공항 ②공항도시(Airport City) 개념 도입 ③육·해·공 복합운송 기지화 및 역할 가능 ④소음피해로부터 완전 탈피 ⑤전천후 24시간 운영 가능 ⑥아시아 최대의 허브 기능 발휘(인천국제공항공사, 2001, p.74.)” 등으로 정리하였다. 이에 기반하여 서울 도심에서 인접하면서, 소음을 피할 수 있는 서해안 지역을 중심으로 새 입지가 검토되었으며, 영종도와 시화 1,2 지구가 최종적으로 후보에 올랐다. 결국 1990년 6월 14일 영종도가 수도권 신공항 입지로 결정되었다.

1989년 웅진군으로부터 영종면, 용유면을 편입한 인천광역시는 수도권 신공항을 보유하게 됨으로써 글로벌 수준의 광역교통 접근성에서 큰 우위를 확보할 수 있었다. 또한 이 신공항은 동아시아의 허브를 목표로 건설되는 만큼 중앙정부의 지속적 지원도 기대할 수 있었다. 해운과 항공 교통의 결절점을 모두 보유하게 됨으로써, 인천은 도시의 교통 역량을 강조하고 이와

연결지어 도시개발을 주장할 수 있었다. Tri-port 전략을 통해서 인천광역시는 도시 개발에서 ‘공간’보다 ‘이동’의 중요성을 강조했다. 인천은 세계화(Globalization)를 일종의 ‘흐름’으로 이해하고 공간개발로 연결하였다. ‘흐름’의 강조는 유럽이라는 영역이 가지고 있던 경제와 문화의 지배성과 중심성이 글로벌한 영역의 것으로 옮겨가는 것으로 해석되기도 하지만, 영역 중심의 관점이 네트워크와 유동적인 것으로 치환되는 과정이기도 하다(어리, 존., 2012. p.63). 어리(같은 책, p.67)에 따르면 기계, 기술, 조직, 텍스트, 행위자 등으로 구축된 네트워크는 스케이프를 형성하며, 스케이프는 네트워크 안의 흐름을 교체할 수 있는 서로 연결된 노드들을 구성한다. 노드는 스케이프의 거점이기도 하지만, 새롭게 형성되어 스케이프에 합류하기도 한다. 새롭게 형성되는 노드들은 개인일 수도 있으나 주로 기업들이며, 금융, 경제, 과학, 뉴스 등 다양한 데이터와 정보를 스케이프를 통해 주고받는다. 어리가 정의하는 주요한 스케이프들은 사람과 물류의 운송기관, 전력 이송시설, 광케이블 등 유선 통신망, 무선 통신 및 위성 통신망 등을 포괄한다.

글로벌 스케일로 형성된 복합적이고 중층적인 스케이프들에 접속하여 흐르는 정보를 확보할 수 있는지 여부는 새로운 공간적 체계에 참여하느냐 배제되느냐의 차이를 만든다. Sassen이나 Taylor가 주장하는 글로벌도시의 네트워크는 스케이프를 분석한 결과물이자 도식화로 이해될 수 있다. 그들이 글로벌도시 네트워크의 위계를 검증하기 위해 동원한 다국적 기업, 금융기관, 다양한 생산자 서비스 기업 등은 스케이프에 접속하여야만 하는 노드들이다. 결국 글로벌도시들의 위계는 얼마나 많은, 얼마나 다양한 스케일의 스케이프가 도시에 중첩되어 있는지, 얼마나 많은, 얼마나 다양한 종류의 노드들이 이 스케이프에 연결되어 새롭게 구성된 공간 체계 안에 배치되었느냐를 설명하는 지표이다.

이러한 관점에서 인천광역시의 Tri-port 전략은 기존의, 그리고 앞으로 예상되는 서울에 종속된 “영역”의 공간구조에서 “스케이프”로 재구성된 공간구조로 치환하려는 시도이다. 낙후된 산업구조와 서울에 집적되는 새로운 서비스산업에 의존하는 구도를 벗어나기 위해서 다양한 스케이프를 인천에

중첩시킴으로써, 서울에 집약된 노드와 새롭게 형성될 노드들을 인천에 모으려는 것이다. 구체적으로는 국가 단위의 프로젝트인 대규모 국제공항 건설, 수도권 수출입을 담당하는 항만을 지자체가 사람과 물류가 이동하는 스케이프의 주요 노드로 활용하며, 송도는 정보망의 스케이프를 중첩시키기 위한 공간이다. 송도신도시의 초반 개발 계획에서 가장 중요하게 다루어지며, 지속적으로 강조된 프로젝트 ‘미디어밸리’ 개발 사업이었다는 점은 이를 증명한다.

전경련 등 경제5단체는 ‘국가사회정보화 민간종합계획’을 수립하고, 이에 따라 정보지식산업단지 조성을 입안하였다. 각 지자체들은 이를 유치하기 위하여 경쟁하였는데, 1996년 12월 송도신도시가 사업지로 선정되었다(변호득, 1998, p.172.). 이 사업은 한마디로 요약하자면, 민간 자본이 중심이 되어 ‘한국의 실리콘밸리’를 육성하려는 사업이었다. 기본적인 송도정보화신도시 구상에 있어서, 선도적인 정보통신기술은 해외의 비즈니스 산업을 흡인하는 주요한 유인동기였기 때문에, ‘미디어밸리’ 사업은 인천광역시의 개발 전략에 있어서 가장 대표적인 요소로 부각되었다.

이와 더불어 1997년 통상산업부에서는 각 지방별로 산학연 연계를 꾀하기 위하여 테크노파크 사업을 입안하였다(연합뉴스, 1997.2.13). 1998년 산업자원부, 인천시, 인천대, 인하대, 한국생산기술연구원 등이 합작하여 비영리 재단법인인 송도테크노파크를 설립하고, 송도신도시 내 13만여 평에 기업연구소와 지원시설 등을 건립하게 되었다(연합뉴스, 2004.7.8).

이 두 사업을 근간으로, 인천광역시는 송도신도시를 정보화신도시로 개발하는 절차를 밟게 되는데, 구체적인 첫번째 결과물은 1998년 대우그룹과 함께 진행한 ‘송도신도시 기본구상안 국제공모’였다. 이를 토대로 2000년에는 (주)대우와 (주)유신코퍼레이션이 「송도신도시 기본계획 및 사업화 계획 수립 용역」을 인천광역시에 제출하여 구체화된다.

2) 송도신도시 국제현상공모와 기본계획

(1) 송도신도시 기본구상안 국제현상공모(1998)

인천광역시는 1998년 송도신도시 기본계획에 대한 국제현상공모를 진행한다. 공모는 지자체의 자문단의 추천으로 선정된 3개의 해외 설계사에 대한 지명현상공모로 진행되었다.⁴ 이들은 인천광역시의 설계지침에 따라 각각 1차 구상안 2개씩을 제출한 후, 총괄자문 및 자문단의 심사 결과를 반영·보완하여 2차로 최종안 하나를 제출하는 방식으로 진행되었다.

1998년 5월 국제공모의 최종 당선자는 네덜란드의 세계적인 건축가 램 콜하스가 이끄는 OMA였다. OMA는 단일 기능의 도시계획을 지양하고 복합적이고 자족적인 도시를 구상한다. 그러면서도 동아시아 경제 위기 상황과 맞물려 “미래의 잠재성과 요구에 대해서 어느 정도의 정확도를 가지고 기대하기가 점차로 불가능해지고 있다”고 진단하고, 이에 대한 해결책으로서 “궁극적으로는 다양한 개발들을 포괄할 수 있는, Improvisation이 가능한 체계, ‘Just-in-Time Planning’을 실현”하여야 한다고 주장하고 있다(주대우, OMA, 1998, p.1.). 이를 위해서 도시의 주요 핵심 기능, 주요 산업의 개발 속도에 대해서는 시대적, 경제적 여건의 변화에 따라 일종의 즉흥성을 부여하여, 예측 가능성이 비교적 높은 기능과 개발을 분리하여 진행이 가능하도록 계획단계에서부터 고려되었다.

이러한 분리를 위하여 OMA의 기본계획안(같은 책, p.1)에서 공간은 크게 세가지 개념으로 구분된다. 먼저 ‘Patio’는 비교적 개발 수요에 대한 미래 예측이 가능한 단순기능을 중저밀도로 개발하는 공간 단위이다. 주거단지,

⁴ 일본의 건축·도시 전문 설계회사인 Nikken Sekkei(日建設計), 미국 서부 기반의 건축·도시·조경 전문 설계회사인 Gruen Associates, 네덜란드의 건축·도시 설계회사인 OMA(Office for Metropolitan Architecture)가 지명을 받아 참여하였다.

학교, 공원 등이 이에 해당한다. ‘Network’는 ‘Program band(프로그램 띠)’들의 연결체로, 전체 송도신도시를 ‘人’자 형태로 관통하는 형태로 구성된다. ‘Network’는 미래의 요구들을 조절하며 비교적 미래 예측이 어려운 복합 기능의 개발을 위한 공간들이다. 특히 송도신도시의 주요 고용 초점으로 제시되는 “정보통신산업, 연구, 첨단산업, 업무” 등은 ‘Network’에 각각의 ‘Program band’ 형태로 입지한다. 또한 ‘Network’는 신도시 전체를 관통하며 레저 기능을 Patio에 인접시키는 역할을 함께 한다. 마지막으로 각 프로그램의 결절점은 기능이 중첩되면서 ‘Sub-Center’를 형성한다.

‘미디어 밸리’, ‘CBD ring’, ‘R&D 축’은 ‘Network’에 속하는 주요한 프로그램 띠들이다. 각 띠들은 단일 기능으로 구축되지 않고, 연관된 기능들이 구성비를 달리하며 섞여 있다. 미디어 밸리 네트워크는 송도 전체를 관통하며 “업무/본사, 상업, 주거 보조기능, 연구단지, 대학교(같은 책, p.18.)” 등을 포괄한다. ‘CBD ring’은 대우그룹 본사 이전지역과 마주보는 송도신도시 북단에 고밀도로 계획된다. 인천공항과 연결되는 고속도로⁵, 타 지역과 연결되는 남북 방향의 고속도로⁶, 인천항 여객 부두, 인천지하철 등 광역교통망 접근성을 고려하여 “국제 비즈니스의 중심지로서의 역할을 하는데 손색이 없도록(같은 책, p.20.)” 고려되어 있다. 이 프로그램 띠는 당시 도심 고급 주거, 또는 복합용도로 활용성이 높다고 알려지던 LOFT 타입의 건축 형태를 취하는 SOHO지역을 포함한다. 오피스 지구 한가운데에 SOHO구역을 구성함으로써 이후 개발 상황에 따라 상업, 주거, 화랑 등 다양한 상업적, 문화적 수요에 대응할 수 있는 공간적 여지를 제공한다. 대학과 R&D 축은 ‘人’자 형태의 ‘Network’의 양 끝단에 입지하며 ‘미디어 밸리’의 정보화 산업체, 연구기관 등과 대학이 정보 교류와 공동 연구가 용이하도록 배치되어 있으며, 이를 위하여 서구의 대학 캠퍼스와 유사한 ‘다핵구조형 캠퍼스’를 제안하고 있다.

⁵ 현 인천대교

⁶ 현 수도권제2순환고속도로(예정)

도시 전체를 관통하는 선형의 ‘Network’ 사이를 메우는 ‘Patio’는 주로 주거지역으로, 전원주택에서 LOFT, 중정을 포함한 슈퍼블록, 도심형 주상복합까지 다양한 형태를 취하는데, “주로 최근의 유럽 주택을 모델로(같은 책, p.24.)” 삼았다고 밝히고 있다. 이들은 60년대 슬라브형 아파트에 대한 개선의 형태라고 주장하지만, 실질적으로는 당시 한국의 아파트 형태에서 탈피하려는 시도로 보인다. 주거는 대부분 저층에서 밀도를 조절하는 형태로 구성되며, 인구 밀도는 75인/ha에서 540인/ha까지 폭넓게 구성된다.

2등안을 제시한 Nikken Sekkei는 송도신도시 개발에 있어 산업 정책적 측면에서 세 가지, 도시 정책적 측면에서 두 가지, 총 다섯 가지의 기본적인 관점을 제시한다. (주)대우, Nikken Sekki, p.3.) 산업 정책적 측면에서는 송도가 연구개발과 산업의 신규 전개를 행하는 거점으로 육성하여야 하며, 국제공항과 항만 기능을 활용한 국제 비즈니스, 교류 Zone을 정비할 것, 육해공의 교통 결절점으로 고도물류거점이자 수출형 산업지역을 형성할 것을 주장한다. 도시 정책적 측면에서는 서울 집중을 완화하고 자립적 국제교류도시 목표로 인천의 지역 거점을 정비하고, 친환경적 도시로 정비할 것을 제시하고 있다.

Nikken Sekkei 계획안은 연구개발을 중심의 다양한 첨단산업의 벤처 비즈니스 기업들이 면대면 접촉을 통해 아이디어를 교류하면서 새로운 기술을 만들어 낼 수 있을 것이라고 보았으며, 송도신도시 개발의 목표를 최종적으로 “High-tech, 기술과 문화/Community 기술이 융합한 도시(지역)만들기(같은 책, p.2.)”⁷로 정의하였다. 이는 본질적으로 송도신도시의 이상향을 실리콘밸리로 설정하는 것이었다.

공간적으로는 ‘면대면 접촉’을 통한 시너지에 대한 방안으로 개발 중심축(Development spine)을 설정하고, 산업 클러스터와 커뮤니티를 양측으로 분리하여 계획하였다. 개발 중심축은 ‘송도 힐(Song-Do Hill)’로 불리는 인공 언덕의 형태로 송도신도시를 관통한다. ‘송도 힐’의 일부에는 미디어 밸리

⁷ “High-tech.技術と文化/Community技術が融合する都市(地域)づくり”

기능 중 대학·대학원, 미술관 등 문화·오락기능, 연수, 교류, 육성 등 산업지원기능 등 공공적 성격의 기능을 배치하였다. 이 축 좌우로 미디어밸리의 기타 기능, 복합개발 지역, 주거 커뮤니티 등이 도열하고, 향후 각기 기능연계에 따라 리조트 등 관광시설, 생산기능 중심의 연구개발 지역 등이 순차적으로 개발되도록 설정하였다. (같은 책, p.7.)

인천광역시는 당선안인 OMA의 안을 대부분 수용하고, 일부 Nikken Sekkei의 안에서 보완적 요소를 포함하여, 2001년 송도신도시의 기본계획안을 확정하기에 이른다.

(2) 송도신도시 기본계획 확정(2000)

2000년 1월 송도신도시 중 2,4공구의 매립이 완료되었고, 2000년 7월 (주)대우와 도시설계 전문 엔지니어링 기업인 (주)유신코퍼레이션은 「송도신도시 기본계획 및 사업화계획 수립 용역」의 보고서를 제출한다. 보고서는 총 3개 분야로 구성되어 있는데, 6개 장으로 구성하여 개발 여건, 비전 및 기대효과, 개발개념, 기본구상, 타당성 검증의 내용을 포함한 「송도신도시 및 주변지역 개발기본구상」, 9개 장에 걸쳐 송도신도시 내부의 생활권 설정, 고용, 공공서비스, 토지이용, 교통, 오픈스페이스, 공급처리시설, 사업 실행계획을 망라한 「송도신도시 기본계획」, 과업의 개요, 개발환경분석, 개발단계 분석, 사업성 분석, 재원조달방안, 마케팅 전략, 도시 경영 전략을 8개 장으로 구성한 「송도신도시 기본계획 및 사업화 계획 수립 용역」이 그것이다. 대우그룹이 해체되면서 구 송도지역의 대우타운 건설은 사실상 무산된 시점이었으나, 해당 용역은 완성되어 인천광역시는 송도신도시 개발을 위한 기본적인 틀을 완성하게 된다.

기본계획 속에서 송도신도시는 21세기 동북아 정보거점(Teleport)도시이자, 자족적인 신산업도시로 변모하며, 갯벌 생태계 매립에 대한 보완을 통해 환경중심의 해양신도시의 위상을 갖추려 하였다. 이는 1992년 도시기본계획

〈표 3-01〉 송도신도시 국제공모안 중 채택 계획 개념

토지이용계획부문			
계획 개념		채택 사유	비고
공간구성 개념	· Patio/Network 구분	· 기능간 연계/복합의 기본틀	OMA 구상안
	· Programmatic Band	· 대블럭 토지이용의 방향 제공	
	· Network에서의 복합토지이용	· 개발의 가변성에 대한 대비	
	· Program Bridge	· 인접지역과의 기능연계	
Media Vally Spine	· Spine 형태	· 송도신도시의 상징성 · 전체 기능의 연계축	Nikken Sekkei
	· 1단계 배치형태	· 장래개발부지와와의 연계 · 기능배치의 다양성	
중심업무 지역	· CBD Ring 개념	· 인천도심 및 주변지역 연계	
	· 주변 중심업무지역 설정	· 송도신도시 거점경관 형성	
테크노파크, R&D	· 테크노파크 위치	· R&D Belt와 공단 연계	
	· 대학 위치	· 미디어밸리, R&D, 산학연 연계	
주거지역	· Network 주상복합 개념	· Network 내에서 기능 복합화 및 도심공동화 방지	
	· 주택단지 유형 다양화	· 경쟁력 있는 주택단지 개발	
문화/레저	· 문화단지 개념	· 상품성 높은 문화단지 개발	
	· 레저기능 배치	· 수면이용 극대화	
물류/유통	· 단지배치	· 항만 및 관련 문류단지 연계 · 고속화도로 2개 노선 인접	
Sub-Center	· 개발 Unit의 중심	· 단계별 개발에 대비한 개념	
	· 전략적 Cluster 개념	· 미디어밸리, R&D등 전략지구 설정	
교통계획부문			
계획 개념		채택 사유	비고
계획 개념	· 대중교통수단 위주	· 장래 과밀에 대비	OMA 구상안
	· 신도시 진입부 환승센터	· 내부 교통혼잡 방지 · 교통거리 최소화	
광역교통	· 송도 Ring Road 형성	· 통과교통 분산, 신도시내 진입 억제 · 화물교통과 승용차교통 분리	
내부도로	· 간선도로: 4개 축	· 인천시내 교통 및 고속도로에 서의 접근성 확보	
	· 보조간선도로: 직결형 순환형 조합	· Network 형성 및 신도시 전지 역 Service	
대중교통	· 도시철도: 중장기 구상으로 2 개 노선 제안	· 도시철도 1호선 연장선 수용 (일부 조정 필요)	
	· 경량철도: 10개 노선의 Tram Line 제안	· Flexible한 노선 · 저렴한 사업비	

〈표 3-01〉 송도신도시 국제공모안 중 채택 계획 개념(계속)

교통계획부문			
계획 개념	채택 사유	비고	
도로형태	· 대중교통노선을 고려한 도로	· 장래 대중교통수단의 건설공사를 고려한 여유부지 확보	
	· 고속도로 Half-Cut	· 소음 및 경관차단 방지 · 주택지 및 레저지구에 적용	Nikken Sekkei
	· 간선도로변 일방이면도로	· 간선도로기능 제고 · 간선도로에서 진출입 원활화	Gruen Associates
공원/녹지계획부문			
계획 개념	채택 사유	비고	
녹지 네트워크	· 물과 녹지의 네트워크 및 Bio-top 조성	· 신도시의 경관, 어메니티, 생태 개념 강화	OMA, Nikken, Gruen공통
수변공간	· 인공호수: 경관이 핵심요소, 수위조절	· 물의 도시 이미지, 공중 및 지상에서의 경관	Gruen 초기개념
경관요소	· WADI	· 염분조절, 지하수 담수화, 녹지 네트워크로 활용	OMA
	· 담수지 및 담수로	· 염분조절, 지하수 담수화, 녹지 네트워크로 활용	Nikken Sekkei
	· SD-Hill: 인공 구릉	· 경관의 변화를 위해 국지적으로 채택 가능	
	· Central Park	· 인공호수와 함께 녹지네트워크의 초점 · 도심에 인접하여 쾌적한 주거, 업무공간 창출	Gruen Associates

출처: 인천광역시(2000) 송도신도시 및 주변지역 개발기본구상. p.226-227.

에서 송도 매립지 개발 방향을 설정하면서 인천을 다핵공간구조로 재편하는 과정에서 부도심 중 하나로 설정된 것에 비해서 그 위상이 크게 격상된 것이다(인천광역시, 2000a, p.10.). 이를 위해 정보산업과 연구개발 기능을 집중적으로 육성하는 도시, 기업본사·국제금융·무역·전시·국제회의장 기능을 집중적으로 유치하는 도시, 바다와 물, 녹지를 활용하여 생태적으로 안정되고 생물 다양성이 확보되는 도시를 목표로 하였다. (같은 책, p.4-5.)

2000년도 기본계획에 이르러 송도신도시가 목표로 하는 산업, 고용의 방향은 비록 생산자 서비스업으로 지칭되지는 않지만, 명확히 생산자 서비

스업으로 귀결된다. ‘지식기반 서비스업’으로 통칭되는 정보산업, 연구개발, 금융·보험, 무역 등을 비롯하여, 국제금융, 기업 본사 등은 송도신도시에 집중 육성되어야 하는 산업으로 부각된다(같은 책, p.5-6, 15).

공간적으로는 한국의 공공시설, 학교 등의 배치에 있어서의 법적 규제, 교통 및 녹지체계 보완 등을 반영하여 일부 수정했으나, 대부분의 공간 구상 및 토지이용 계획은 OMA의 당선안의 주요 계획 개념을 적극적으로 수용하여 이를 바탕으로 송도신도시 및 주변지역의 계획이 진행되었다. 국제 공모에서의 공모안의 주요 계획 개념이 송도신도시 및 주변지역 기본계획에 반영된 내용은 <표 3-01>와 같다.

OMA의 토지이용에 대한 구상뿐 아니라 ‘Just-in-Time’ 개발 전략도 단계별 개발계획의 형태로 구현되었다. 이미 유치된 테크노파크와 미디어벨리를 위한 2공구와 4공구를 시작으로, CBD가 계획된 1·3공구, 연구단지과 대학 등이 계획된 5·7공구, 레저시설, 유통단지 등의 6·8·9공구, 이후 송도신항 주변과 남동공단 주변의 10·11공구에 이르는 순서의 순차적 매립·개발이 계획되었다.⁸ 이는 개발을 위한 재원조달의 문제와도 연관되어 있다. 국내 기업들과 연계하여 추진되어 오던 단위 개발 사업들의 대다수가 무산되면서,⁹ 초기 개발 프로젝트의 핵심부분을 인천광역시 중심의 공영개발로 전환해야만 하였다. 이로 인해 현실적으로 2·4공구 개발만으로 인천광역시의 재정능력은 한계에 도달한다는 것이 기본계획의 분석이었다(인천광역시, 2000c, p.226.). 동시다발적 사업 진행을 통해 송도신도시를 이슈화 시킴으로써 투자자와 입주기업 유치를 궤도에 올리려 했던 인천광역시의 입장에서 핵심기능 중 하나인 CBD가 입지하는 1·3공구 개발을 위한 민간투자는 필수적이었다.

기본계획에서는 토지 매각을 통한 민간개발과 제3섹터 법인 설립을 통한 개발사업의 형태를 제시하면서, 공영개발을 포함하여 세가지 형태를 사

⁸ 공구 구분은 경제자유구역 지정(2003) 이후 기준.

⁹ 해당 내용은 3장 2절을 참조.

업 특성에 맞게 선택할 것이라고 하였다. 송도신도시 개발공사(가칭)을 설립하여 개별 개발 사업의 프로젝트 컴퍼니에 대한 지분투자를 통해 제3섹터 방식으로 사업을 진행하거나, 민간투자자와 함께 홍보 및 투자유치 전담기관을 설립하는 안 등이 제시되었다. 구체적으로는 사업대상지의 매립공사와 2000년 이후 인천광역시가 떠안은 2·4공구에서의 미디어밸리 사업, 인천광역시가 재단법인에 참여하고 있는 테크노파크 사업을 제외하면 2·4공구 주택 공급 및 기타 공구의 개발 사업 전체를 제3섹터 개발이나 민간개발 방식으로 진행할 것이 제시되었다. 특히 제3섹터 방식을 추진할 경우, 지자체가 25% 이상 출자를 하는 경우 제3섹터 법인이 지방공기업법의 적용을 받게 되므로, 실질적인 사업 추진을 위해서는 지자체의 지분 출자 비율도 낮게 유지하여야 했다. 기본계획 수립의 시점에서 송도신도시 개발의 성패는 민간투자 유치의 성공여부에 크게 좌우되는 상황으로 변모하였다.

3) IFEZ 지정과 그 이후

(1) IFEZ 지정(2003)

1980년대 후반 중국의 개혁·개방이 본격화되면서, 한국과의 인적, 물적 이동이 확대되었다. 이에 따라 1990년 인천-웨이하이, 1991년 인천-톈진의 정기여객선이 운항되었고, 중국 전역의 개방이 결정된 1992년부터는 정기 항공노선이 운영되었다. (김성훈, 김태홍, 심의섭, 1992, p.17.) 중국의 개방에 맞추어 한국에서는 일본 위주의 대 아시아 교역의 비중을 다변화해야 한다는 주장이 제기되었다(박준영, 1994). 이념 경쟁관계였던 동아시아 국가 간 관계가 소련의 해체, 중국의 개혁·개방, 한국의 북방 정책 등과 맞물려 경제 개발을 위한 협력으로 전환되면서(이신욱, 2014), 한국, 중국, 일본은 서로 동북아시아의 블록경제의 가능성을 모색하게 되었다. 1987년 중국의 ‘환발해만 경제권’ 구상은 한국의 서해안 개발계획과 연결되어 ‘황해 경제권’ 구상

으로 발전하였으며, 최기선 인천시장은 1994년 인천-텐진-다렌 간의 상호연계를 의미하는 INTIDE 계획(조선일보, 1994.2.2)을 발표하였다. 나아가 이른바 ‘동북아 경제권’이 북경과 동북 3성의 연구자들이 이를 더욱 확대하는 차원에서 제기되었고, 같은 시기 일본에서도 니가타현 등을 중심으로 ‘환일본해 경제권’ 개념이 제시되는 등, 동아시아에서의 블록 경제권에 대한 요구가 표면화되었다(김성훈, 김태홍, 심의섭, 1992, p.10-11.).

동아시아 3개국의 경제적 협력 관계는 1990년대를 지나며 더욱 강화되었다. 역내 무역에 있어서 한국과 중국, 일본은 상호간의 수출에 의한 의존 관계가 크게 심화되면서 더욱 강력하게 결속되었다. 중국은 농수산물, 섬유, 잡제품 등 노동집약적 제품에서, 일본은 전기·전자, 자동차, 기계류 및 정밀기기 등 자본집약적 제품에서 경쟁력을 확보하고 있었으며, 한국은 각 부문에서 부분적으로 경쟁력을 보이면서 동아시아 3개국의 산업은 보완적 양상을 띄게 되었다(김창남, 2003, p.92, 97).

그러나 한편으로, 중국은 각종 특구 정책을 통해 제조업의 고도화를 모색하고 있었다. 1988년 실시된 중국 국가 고급기술산업화 발전계획에 의해 개발된 ‘고급기술산업개발구’는 고급기술 성과를 상품화하고 산업화하기 위하여 만들어졌다. 이 특구는 중국의 노동집약적 제조업을 일신하기 위한 기술적 토대를 마련하는 공간이다. 이 특구에 입지할 수 기술의 종류는 “마이크로 전자과학, 전자정보기술, 공간과학 및 항공우주 기술, 재료과학 및 신재료기술, 광전자과학 및 광기전일체화기술, 생명과학과 생물공정기술, 에너지과학과 신에너지 및 고효율절약기술, 생태과학과 환경보호기술, 지구과학과 해양공정기술, 기본물질과학과 복사기술, 의료과학과 생물의학공정, 기타 전통 산업기초 상 응용되는 신공예와 신기술”을 망라한다(조성찬, 2017, p.164). 중국 정부는 이러한 기술개발 역량을 갖춘 기업의 고급기술산업개발구 입주를 허가하고, 면세와 각종 규제 완화를 통해서 제조업의 기술혁신 및 격차 해소를 시도하였다. 이러한 중국의 공격적인 특구 정책은 일본보다는 고도화되어 있지 못하고, 중국에 대해서는 가격경쟁력을 상실하기 시작한 한국 제조업에 직접적인 위협이 되었다. 1997년 3월 재정경제원과 비전

코리아추진위원회가 부즈-앨런 & 해밀턴(Booz Allen & Hamilton)에 의뢰한 컨설팅은 한국 사회에 큰 반향을 주었다. 부즈-앨런 & 해밀턴은 “제조업 기반은 광대한 배후 시장과 저임금 노동력을 바탕으로 한 중국에 밀리고, 첨단 기술은 일본에 밀리는 너트 크래커(nut-cracker)상황”이라고 진단하며, 경쟁력 상실의 가능성을 언급하였다(산업통상자원부, 2015, p.16.).

동북아 중심국가론¹⁰은 이러한 맥락 안에서 등장한다. 시장 규모와 제조업 경쟁력에서 중국에 맞서기 점점 어려워지기 때문에 중국과 서방 사이의 연결고리로서 물류업을 발달시키고, 이를 통해 첨단산업과 서비스업 중심으로 산업 구조를 옮겨가야 한다는 것이다(전경련 동북아허브TF팀, 2003, p.25.). 2001년 남덕우, 이종찬 등이 조직한 ‘동북아경제포럼 한국위원회’는 로지스틱스센터 개념을 받아들여, 해운, 항공, 육상 수송의 중심지에 정보통신 기술을 활용한 통관, 하역, 보세창고, 보험, 택배, 금융 등 관련 산업과, 제조, 조립, 가공, 포장, 라벨링 등 부가가치 물류서비스(Value Added Logistics)를 통해 부가가치와 고용을 창출하자고 주장했다(같은 책, p.54). 2001년 하반기 동북아경제포럼 한국위원회는 KDI와 대외경제정책연구원 등의 연구를 바탕으로 대통령에 관련 계획을 제출하였고, 이를 토대로 2002년 7월 12개 정부부처와 금감위, 방송위, 국무조정실의 이름으로 ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현방안(정부시안)’이 발표되기에 이르렀다.

이 과정에서 인천광역시의 Triangle 구상에 속하는 영종, 송도, 서북부 지역(김포매립지)이 모두 경제특별구역으로 지정되었다. 중앙정부가 모색하던 인천공항 주변 지역의 개발 및 농어촌 공사 보유토지의 사용, 인천광역시의 자체적인 송도신도시 개발이 하나의 대규모 중앙정부 사업으로 통합된

¹⁰ 동북아 중심국가론의 명칭에 대해서는 다양한 논의가 있었다. 2002년 김대중 정부 후반기에 ‘동북아 비즈니스 중심국가’라는 표현은 노무현 당시 대선후보에 의해서 ‘동북아 중심국가 건설’이라는 이름으로 공약화 되었다. 그러나 김재홍, 조순 등은 이 표현이 현실성이 없다고 지적하였고, 장쩌민은 한국이 ‘동북아중심’이라는 표현을 쓰는 것에 의문을 표했다. 이후 노무현 정부 인수위원회에서는 이를 ‘동북아 경제중심국가’로 정리하였다가, 정부 출범이후 청와대 직속 위원회 설치 시에는 다시 ‘동북아 경제중심’으로 변화하였다. (허동훈, 2003)

것이다. 각 지역 개발 기능 또한 중앙정부와 인천광역시의 관심이 복합적으로 반영되었다. 송도는 국제업무와 지식기반산업 중심지를 목표로 하며, 전단지 조성 또한 함께 포함되었다. 공항도시로써 잠재적 경쟁 지역이었던 영종지역은 공항지원, 물류, 관광 등의 기능을 목표로 개발하게 되었다. 반면 김포매립지는 인천광역시의 기본 구상 안에서는 교외 거주지와 하드웨어 위주의 첨단산업을 특화기능으로 설정하고 있지만, 동북아 비즈니스 중심국가 안에서는 공항 및 여의도와와의 접근성을 고려하여 국제금융단지 개발 목표가 설정되었다. (재정경제부 외, 2002, p.17-29)

2003년 8월 11일 ‘송도, 영종, 청라지구’가 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’¹¹에 의하여 경제자유구역으로 지정 고시되었고, 10월 15일 인천경제자유구역청이 출범하여 본격적으로 경제자유구역으로 개발되기 시작하였다(인천경제자유구역청, 2007, p.38.) 개발 전략 또한 송도에 국한되지 않고 송도, 영종, 청라에 기능을 배분하는 방식으로 개편되었다. IFEZ의 기본적인 개발 전략은 “비즈니스 허브, 물류 허브, IT·BT 허브, 관광·레저 허브”의 4대 허브전략으로 요약된다(같은 책, p.108.). 비즈니스 허브는 NSIC¹²의 투자로 개발되는 송도 1·3공구의 국제업무지구를 중심으로 청라의 국제금융업무단지, 영종의 국제공항 지원을 위한 국제업무지구 계획으로 연결된다. 물류 허브 조성을 위하여 인천공항 2단계 사업, 영종지역 자유무역지역, 공항배후 물류단지, 송도의 신항 및 9공구, 10공구 배후물류단지 등을 통해 해운과 항공운송의 복합물류 서비스를 제공하고, 컨테이너 화물처리 능력을 제고한다. 새롭게 생명공학 관련 산업을 강조하는 IT·BT 허브는 IFEZ 지정 이전부터 추진되어 온 테크노파크, 미디어 밸리를 대체하여 첨단 제품 제조업 및 관련 R&D 기업 중심으로 개편된 지식정보산업단지, 초기 IFEZ의 외자 유치의 가장 큰 성과 중 하나인 셀트리온을 포함한 바이오 단지, 산학연 연계를 목표로 하는 첨단산업 클러스터, 연세대를 중심으로 하여 외국대학

¹¹ 2002년 11월 14일 국회 의결, 동년 12월 30일 공포, 2003년 7월 1일 시행.

¹² New Songdo International City Development Limited Liability Company(송도국제도시개발 유한회사). 게일 인터내셔널-포스코 컨소시엄의 SPC.

유치를 통해 인적 자원을 제공하는 국제화 복합단지 등을 통해 구현하는 것으로 계획되었다. 이들 사업은 송도 2·4·5·7 공구를 포괄하는 광범위한 공간에 펼쳐져 있으며, IFEZ 사업 초기의 주요 프로젝트들이었다. 관광·레저 허브는 주로 영종도의 운북지역과 용유·무의 지역의 자연환경과 연계된 리조트, 카지노 등의 계획으로 연결되어 있으며, 이는 새만금 등의 개발 논의에서 무수히 반복되어온 ‘중국 관광객을 목표로 하는 자연환경과 카지노를 포함한 관광지’ 개념의 반영으로 볼 수 있다.

(2) IFEZ 지정 이후

경제자유구역 지정 이후 대대적인 홍보와 기대감을 바탕으로, 초기 IFEZ는 대규모 개발사업과 각종 해외 기업의 투자 계약 및 MOU가 이어졌다. 2007년 말까지 IFEZ에는 총 23개 외국인 투자 계약과 11개 해외 기관과의 MOU가 맺어졌으며, 국내 기업과는 총 23개의 입주기업 계약, 9개의 MOU가 맺어졌다(인천경제자유구역, 2008). 이들 외국인 투자의 총 규모는 89억 6,700만 달러(계약기준)이었고, 국내자본 투자 계약 및 MOU의 총 사업비는 11억 6,370만 달러에 달했다.

이들 외국인 투자 사업의 총 사업비는 424억 2040만 달러 규모였으며, 이중 최종 계약에 도달한 사업의 사업비는 93.8%에 이르는 398억 580만 달러 규모였다. 반면, 2007년 12월 시점까지 FDI 신고금액은 이의 3% 수준인 2억 8,550만 달러였다. 즉 공개되지 않은 도착액은 이보다 더 적었을 것으로 보인다¹³. 국내 자본투자는 투자 건수는 비슷하지만 이들은 주로 테크

¹³ 인천시 기본통계 및 인천경제자유구역청은 2018년 이전의 FDI에 대해서는 신고금액만을 공개하고 있다. 다만 산업통상자원부에서는 전국 단위로 FDI 도착액을 제공하고 있다. 경제자유구역 제도가 시행된 2003년부터 2007년까지 전국 단위의 FDI 신고액은 약 525억 97백만 USD, 도착액은 410억 14백만 USD로 도착 비율은 약 78%에 해당한다(산업통상자원부 홈페이지).

〈표 3-02〉 IFEZ 개발 초기 투자유치

(단위: 건, 백만달러)

외국인 투자									
구분	계약 +MOU	계약			MOU				
		계	개발 사업	입주 기업	계	개발 사업	입주 기업	학교/ 연구소	
실적/건	34	23	6	17	11	1	5	5	
투자 규모	외투 금액 (계약 기준)	8,967.0	8,889.6	8,632.9	256.7	77.4	-	77.4	-
	FDI (신고)	285.5	25.5	99.0	186.5				
총사업비	42,420.4	39,805.8	39,122.1	683.7	2,614.6	0	2,358	256.6	
국내자본 투자									
구분	계약+MOU	계약			MOU				
		계	입주 기업	학교/ 연구소	계	입주 기업	학교/ 연구소		
실적/건	32	23	23	-	9	1	8		
총사업비	1,163.7	688.7	688.7		475.0	200	275		

출처: 인천경제자유구역청(2008). 투자유치 현황(2007.12.31일 현재). 에서 재구성

노파크 입주기업들이다. 경제자유구역의 각종 규제완화 혜택이 외국인 투자 기업에만 해당되므로, 국내투자가 테크노파크에 집중된 것은 당연한 결과였다. 대규모 개발 프로젝트보다는 단일 사업체 규모로 이루어진 국내 투자는 프로젝트 규모가 작아 총 사업비 면에서는 해외투자의 2.7%(11억 637십만 달러) 규모에 불과했다. (인천경제자유구역청, 2008) (〈표3-02〉)

개발사업에 대한 외국인 투자 계약은 대체로 국내 기업과의 컨소시엄이 설립한 프로젝트 컴퍼니가 경제자유구역청과 계약을 맺는 형태로 이루어졌다. 송도 1·3공구 및 6·8공구, 청라국제도시의 국제업무지구와 골프장 및 골프빌리지 개발 등을 위한 SPC는 해외 자본과 국내기업이 공동 출자한 기업들이었다. 인천광역시도 직접 투자에 참여하기도 하였다. 영종지구의 운북동

지역을 관광지로 개발하는 리포인천개발은 홍콩의 리포 컨소시엄과 국내 민간기업, 금융기관을 비롯하여 인천도시개발공사까지 참여한 공동출자 기업이었고, 제2연육교(인천대교) 건설을 위한 인천대교(주)는 영국의 AMEC사 이외에 인천광역시도 6%의 지분투자를 하고 있었다. 이외에 송도국제화복합단지 MOU를 맺은 연세대는 자체적으로 캠퍼스 내에 해외 대학을 유치하여 ‘Joint University Campus’ 구성을 계획하였다¹⁴.

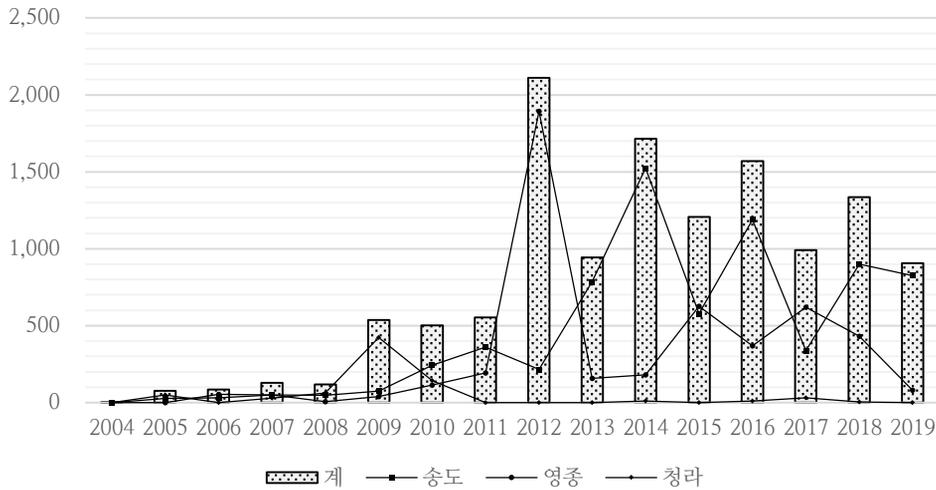
그러나 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 MOU 뿐 아니라 많은 계약 사업들이 지연되거나 무산되었다. 이런 경향은 특히 대규모 업무단지나 관광·레저단지 개발사업에서 두드러졌다. 송도 및 청라의 업무지역을 개발하는 SPC는 대부분 외국인투자기업이 변경되거나 철수하였다. 영종지역의 관광지 개발 관련 프로젝트의 SPC들은 프로젝트 파이낸싱(Project Financing: PF)을 끌어내는데 실패하면서 개발사업이 무산되거나, 외투기업 변경 과정을 통해 사업이 지연되었다.

이는 IFEZ 뿐 아니라 경제자유구역사업의 전반적인 문제이기도 하였다. 이로 인해 2011년 4월 경제자유구역지정 및 운영에 관한 특별법에서는 “외국인투자의 현저한 부진 등으로 경제자유구역의 지정 목적을 달성할 수 없을 것으로 예상되는 경우 등에는 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 경제자유구역의 지정을 해제할 수 있도록” 법령을 개정하기에 이르렀다(허

¹⁴ 연세대는 송도에 본교의 일부를 이전하는 계획을 세우면서, Joint Campus라는 명목으로 외국 대학 분교를 유치하고, 레지덴셜 칼리지(RC)를 운영하여 일종의 글로벌 프로그램을 운영하고자 하였다. 당시 연세대 총장이었던 김한중 총장에 따르면, 이는 연세대의 자체적인 계획이기도 하였으나, 2007년 4월 재경부의 ‘인천송도지구 교육연구기관 유치원칙’에 따른 것이기도 하였다. 이 원칙은 전체 캠퍼스의 50%를 외국기관에 우선 배정하여야 하는 것으로, 해외기관 유치실적을 관리하기 위한 방편으로 마련된 것이었다(연세춘추, 2009.9.26). 이와 관련하여 미국의 UC 버클리와는 MOU를, 일본의 게이오대, 미국의 M.D.앤더슨대 암센터, 미국 펜실베니아대 게놈연구소와 LOI를 교환하였으나(연세춘추, 2009. 2.27), 본계약까지 진전되지 못하고 무산되었다.

<그림 3-01> IFEZ의 FDI 신고금액 추이

(단위: 백만 달러)



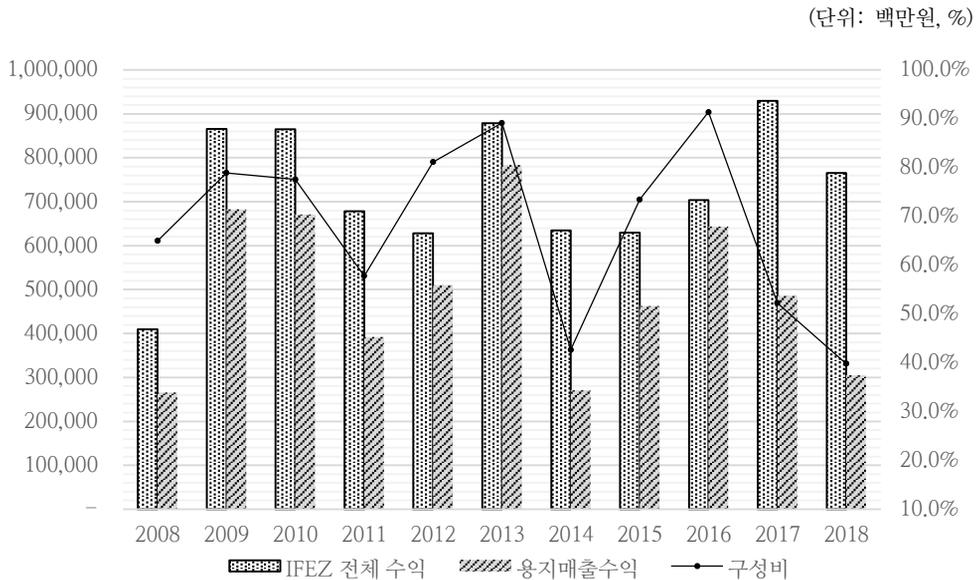
출처: 인천경제자유구역 홈페이지

정화, 2016).¹⁵ 법령 개정을 통한 후속조치로 인천의 경제자유구역 규모도 크게 줄어들었다. 청라국제도시에 대해서는 2011년에 지정 해제 논의가 있었고, 영종국제도시의 인천국제공항과 영종의 임야지역, ‘에잇시티’ 개발사업 무산 이후 개발 규모가 축소된 용유·무의지역이 대규모로 지정 해제되면서 IFEZ의 영역은 상당 부분 축소되었다. 영종국제도시는 최초 지정 당시 약 138.3km²에서 2010년 12월 미개발지 및 인천국제공항 등이 해제되어 98.5km²로 축소되었으며(연합뉴스, 2010.12.28), 2020년 현재 52.3km²로 첫 지정 면적의 약 37.8% 수준으로 축소되었다.

그러나 2009년 인천대교가 완공되는 등 송도국제도시를 중심으로 IFEZ의 초기 개발 프로젝트들이 가시화되면서 IFEZ의 개발과 외국인 투자는 주택사업과 첨단산업을 중심으로 궤도에 오르기 시작하였다. 우선 송도와 영

¹⁵ 이는 인천뿐 아니라 균형발전 측면에서 지정된 여타 경제자유구역에서도 드러나는 공통적인 문제였다.

〈그림 3-02〉 IFEZ의 총수익 및 용지매출수익



출처: 인천경제자유구역청 홈페이지

중국제도시를 중심으로 FDI 신고금액이 크게 증가하여, 2019년까지 누적금액은 127억 7500만 달러에 이르렀다. 이 중 대부분이 2012년 이후에 유치된 것이었다(〈그림 3-01〉). 외국인 투자기업 또한 지속적으로 증가하여 2017년에는 135개 업체가 입주하였는데, 이는 전체 경제자유구역 입주 외국인 투자기업 숫자의 42.7%에 해당하는 것이었다¹⁶.

2008년 이후 IFEZ의 수익도 크게 개선되었다. 2009년 IFEZ의 토지 판매를 통한 수익¹⁷은 전년 대비 2.5배 이상 증가하였으며, 지속적인 택지 공급을 통해서 더 나은 수익 구조를 확보하였다. 2009년부터 2018년까지 IFEZ는 토지 판매로만 전체 수익의 68.7%를 확보할 수 있었는데, 이로 인

¹⁶ 전체 외국인 투자기업 수는 316개로, 이중 IFEZ에 135개, BJFEZ(부산-진해경제자유구역)에 132개가 입지하였다.

¹⁷ 인천광역시 공기업특별회계(경제자유구역사업) 세입세출예산서 상 용지매출수입(2008-2012), 용지 및 주택판매수익(2013-2018)

해 같은 기간 인천광역시의 일반회계 및 특별회계, 중앙정부의 국고보조금을 통한 수입(7.5%)¹⁸에 의존하지 않고 개발 사업을 진행할 수 있는 상황으로 변모하였다(〈그림 3-02〉).

2. 인천광역시의 송도신도시-IFEZ 개발전략

1) 송도신도시-IFEZ 개발 목표의 변화

송도신도시에서 IFEZ로 확대되는 일련의 개발은 1986년의 개념적 구상에서 시작하여 지속적으로 변형과 수정을 거듭하였다. 이는 인천광역시 내부의 선택이기도 하였고, 중앙정부의 의지가 투영된 결과물이기도 하였으며, IFEZ를 선택한 기업들의 성향에 따른 귀납적 결과물이기도 하였다. 그러나 개발의 결과물과 다르게 인천광역시의 개발의 지향점은 상당 기간 비교적 일관성을 지니고 있었으며, 그것은 글로벌도시의 성격을 띠고 있었다.

〈표 3-03〉은 1986년 송도 정보화 신도시 개발계획에서부터 2000년대 후반까지 인천광역시 및 중앙정부의 주요 공직자 및 계획 문건에서 언급되는 송도신도시와 IFEZ 및 이와 연관된 개발에 있어서 개발 목표와 주요 유치 희망 산업을 시대 순으로 정리한 것이다. 계획 초기, 인천광역시와 중앙정부는 공통적으로 일관성 있게 두가지 방향성을 설정하다. 하나는 공항과 연계하여 국제적인 업무지역 조성을 통해 생산자 서비스업을 육성하는 것이다. MICE 산업 등은 이를 지원하기 위해 수반되는 것들이다. 또 하나는 제조업의 고도화 및 이와 연계된 연구개발산업을 강조하는 것이다.

두 목표의 비중은 시간이 흐르면서 조금씩 변화하는 양상을 보인다. 인

¹⁸ 인천광역시 공기업특별회계(경제자유구역사업) 세입세출예산서 상 타회계전입금 수익 및 자본잉여금수입 중 보조금수입.

〈표 3-03〉 송도신도시-IFEZ 개발 목표와 주요 유치희망산업

	연도	관계자	개발 목표	주요 유치희망산업
인천 광역시	1986	박연수 (박연수, 2008)	“포스트 홍콩” 국제 비즈니스 중심도시	국제물류, 무역, 컨벤션, 국제금융·보험, 컨설팅, 법률, 회계, 마케팅 등
	1993	최기선 (최기선, 2016)	“자본의 허브”, “동북아 허브도시”	국제무역, 통신, 금융, 정보산업
	1998	(주)대우, OMA (주)대우, OMA, 1998)	“미디어 밸리” 국제 비즈니스 중심지	업무/본사, 연구단지
	2000	송도신도시 기본계획 (인천광역시, 2000)	정보통신산업의 메카 국제업무 교류의 중심	대기업 본사, 금융·보험, 무역, 정보·통신, 국제회의시설 정보산업, 연구개발기능, 지식기반산업
	2002	안상수 ¹⁹ (안상수, 최원식, 2002)	수도권의 관문에서 동북아의 관문으로 전이	국제 비즈니스 지원, 물류, 관광·레저
	2003	인천경제자유구역 개발계획 (인천광역시, 2003)	동북아 경제중심지	다국적기업 아태본부 및 국제업무 거점 국제비즈니스센터, 고도지식기반산업 IT, BT 산업 중심의 R&D 혁신클러스터
	2014	송영길 ²⁰ (송영길, 2014)		BT(제약, 바이오 시뮬러), 전자, 로봇, 항공산업
	2019	이원재 ²¹ (인천경제자유구역청 홈페이지, 2019)	국가 발전의 전략 거점	바이오, 헬스, 5G와 AI, 관광·레저와 컨벤션
중앙 정부	1998	건설교통부 국제자유도시 (건설교통부, 1998)	동북아 경제거점	아태경제권의 HUB 기능도시 국제영업활동을 지원하기 위한 국제업무 및 국제금융 기능 경박단소형 고부가가치제품의 생산과 기술개발, 연구기능
	2002	동북아 비즈니스 중심국가 (재정경제부 외, 2002)	비즈니스 거점지역	국제업무·지식기반산업 중심지 위탁·국제금융 단지, 첨단산업, 물류
	2003	동북아 경제중심 (동북아경제중심 추진위원회, 2003)	물류중심지	유럽 및 미주 다국적기업의 지역물류센터, 지역본부, 콜 센터

¹⁹ 민선 3,4대 인천광역시장(2002.7.1~2010.6.30)

²⁰ 민선 5대 인천광역시장(2010.7.1~2014.6.30)

²¹ 제6대 인천경제자유구역청장(2019.7.10~현재)

천광역시의 초기 구상은 공통적으로 생산자 서비스업 기반으로 송도신도시를 구상하였다. 건설교통부의 영종·용유 지역을 대상으로 하는 국제자유도시 또한 기존의 ‘경제특구’가 제조업 중심으로 조성됨을 지적하면서 규제 자유화를 통한 금융산업 중심지로 계획되었다(건설교통부 수도권계획과, 1998). 그러나 송도신도시 기본계획으로의 발전과 경제자유구역 개발계획으로의 확장을 통해 전체 개발 규모가 크게 확대되면서, 유치 산업의 범위도 함께 확대되었다. 하지만 이 계획들 또한 제조업보다는 생산자서비스업의 범주 안에 있는 지식기반산업과 연구개발에 초점을 두고 있다. 중앙정부의 구상도 인천국제공항을 통한 물류 관련산업을 중심으로 생산자 서비스업 육성을 구상하였다.

인천광역시는 개발의 불확실성에도 불구하고 생산자서비스업의 서울 집약을 탈피하는 공간 전략을 시도했던 것으로 보인다. 김포공항의 대체를 넘어서 전세계 항공교통의 허브-스포크 시스템 속에서 허브 역할을 기대하는 대규모 공항의 건설, 중앙정부의 지속적이고 공고한 수도권 밀집에 대한 전방위적 규제는 이러한 판단의 근거로 작동했다. 중앙정부 또한 인천국제공항을 매개로 전략산업의 육성을 도모하였다. 이들 구상의 배경에는 공통적으로 중국의 개방과 급격한 성장으로 인해 아시아에서 기존에 금융 및 생산자 서비스업 허브로 작동했던 홍콩 보다는 인구 및 제조업 기반이 확보되는 동북아시아의 황해 연안에 새로운 비즈니스 허브가 필요할 것이라는 희망적인 기대감이 존재했다.

도시 산업구조의 변화의 배경과 원인을 전 세계 단위의 경제체제에서 찾은 것은 아니었으나, 동북아시아의 변화를 예측하고 대처하는 과정에서 찾아낸 결과라는 점, 계획의 주된 목표로 대규모 국제공항이라는 교통인프라를 활용해서 금융업과 생산자서비스업의 발달을 목표로 하였다는 점은 이들의 개발 구상이 글로벌도시 네트워크에서 유의미한 노드를 목표로 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 송도신도시와 인천경제자유구역 계획은 공통적으로 도시의 성격을 국제공항의 존재와 이에 수반되는 생산자서비스업을 통해서 정의하며, 도시의 기능은 기존 인천의 기능이나 주변 대도시에 의존하거

나 병존하지 않고 내부완결적으로 계획되었다.

그러나 2000년대 중반 이후 IFEZ의 IBD 개발의 전반적 둔화, 테크노파크 입주기업의 제조업 허용 요구, 송도국제도시 산업용지 내의 대규모 제약 회사 입주 등의 흐름은 점차 IFEZ 투자유치의 중심을 의약품을 비롯한 첨단 제조업 분야로 이동시킨다. 2010년 테크노파크에 대한 도시형 공장 등록 허용과 로봇 산업 육성에 대한 목표설정, 제약 및 바이오 시밀러 제품 생산은 국내 대기업의 생산시설이 자리잡은 2010년대 중반 이후 강하게 부각된다. 생산자서비스업은 여전히 중요하게 여겨지지만, 그 중심은 금융이나 기업 본사와 같은 업무중심지의 역할에서 정보통신 관련 산업이나 연구개발업으로 이동한다.

“바이오·헬스케어 허브(인천경제자유구역청 홈페이지, 2020)”로 요약되는 의약품 및 의료용 물질 생산과 연구개발, 산학연 연계 등과 관련된 부분이 2010년 이후 강조되면서 IFEZ의 ‘비즈니스 허브’로 상징되는 금융과 생산자 서비스업 유치 목표는 상대적으로 희석된다. 인천경제자유구역청이 2007년 발행한 백서에서는 송도국제도시의 첫번째 핵심기능으로 국제 비즈니스가, 청라국제도시의 첫번째 기능으로 국제금융이 제시되지만(인천경제자유구역청, 2007, p.114-117.), 2020년 현재 인천경제자유구역청 홈페이지 상에서 송도국제도시의 개발방향은 “첨단지식서비스 산업의 글로벌 거점”으로 수정되었으며, 세부 목표에서도 업무지구에 대한 내용이 삭제되었다. 청라국제도시의 국제업무지구의 기능도 여의도의 금융 클러스터와 연계된 Back-Office 중심의 역할분담으로 구체화되었다. (인천경제자유구역청 홈페이지, 2020) 이 시기에 이르러 IFEZ의 금융과 생산자서비스업은 내부완결적 계획에서 벗어나 기존의 서울대도시권 업무중심지와 연결성을 고려하고 IFEZ에 자리잡은 산업을 기반으로 다음 목표를 설정하는 방향으로 변환되었다.

그러나 IFEZ의 개발의 세부적인 목표가 변화하면서도 여전히 글로벌 경제 안에서 위치에 대한 자리매김을 시도한다는 점은 공통적이다. 또한 도시 개발의 핵심을 산업 육성과 관련 기업 입주, 그리고 이를 위한 민간자본 투자로 설정하는 것 또한 지속적이다.

2) 민간자본을 통한 재정적 동원

인천광역시가 지방자치제 시행 이전부터 기획해온 송도신도시 개발은 지방자치단체 수준에서 단독으로 계획하기에는 규모가 매우 거대하였고, 실제 시행의 가능성에 대해서도 많은 의문부호가 있었다. 지방자치제도 시행(1991년) 직후의 지방세 수입은 한차례 세제 개편 이후에도 여전히 열악한 상태였다. 지방세 수입은 전체 국가 전체 수입의 20% 수준에 불과했던 반면 지방자치단체의 지출 규모는 전체 국가 재정 지출의 50%에 육박하고 있었다(임성일, 2013). 그리고 이 간극은 지방채보다는 교부세, 양여금, 보조금 등 중앙정부에서의 의존재원으로 채워지고 있었다. 이런 상황에서 ‘인천광역시가 자체적으로 이 1,355만평²²에 달하는 도시를 개발할 국책사업이 아닌 상태에서 스스로 감당할 재정적 여력이 되느냐’는 문제는 송도신도시 개발에 가장 큰 위험요소였다. 매립을 통한 토지조성 비용이 도시 개발의 토지매입 과정에서 발생하는 보상 비용보다는 저렴함에도, 대다수의 전문가들은 인천광역시가 대규모 토지 매립을 통한 도시 개발을 수행할 수 있는 재정적 여력이 있다고 믿지 않았다. 실제로 초기 국내 자본 투자가 무산된 시점에서 인천광역시는 도시 기반시설 건설은 고사하고, 송도 2·4공구 매립사업에 대한 대금 지불도 여의치 않아 건설비의 절반은 매립 토지로 지불하여야 했다(최기선, 2016, p.127.).

공영개발의 한계가 명확한 상태에서, 인천광역시는 개발을 달성하기 위한 재정적 수단으로 민자유치에 기댈 수밖에 없었다. 인천광역시 기본계획상에서 2000년부터 2012년까지 예상되는 공사비는 2조 95억원에 달했다(인천광역시, 2000c, p.194.). 사업화계획 상의 자원조달 전략은 국고지원 요청, 지방채 발행, 금융기관 대출, 선수분양 등 가능한 모든 수단을 망라했다. 최악의 상황에서는 대물변제까지 상정하고 있었는데, 2·4공구 매립사업에서 현

²² 2000년 기본계획 기준 송도신도시 659만평, 인천국제유동단지 216만평, 장래확장예정지역 480만평(인천광역시, 2000c, p.3.)

실화된 것이다.

부족한 재정 문제 타개를 모색하는 과정에서 인천광역시는 1998년 겨울과 1999년 미국의 두 군데의 투자자로부터 투자 의향서를 받았다. 1998년 의향서는 6억 달러 규모의 직접투자를 통해 송도 1·3공구의 매립을 비롯한 기반시설 조성을 제시하였고, 1999년의 다른 투자자로부터의 의향서는 총 1억 달러를 인천시에 용자하면서 송도 3·6·7공구 전체의 매립비용과 5공구 매립비용의 절반을 부담하고, 주요 랜드마크 건축물 및 상업시설, 주거단지 등을 건설, 운영, 관리하며 송도신도시에 대한 99년 기간의 BOT 계약을 제안하고 있었다(인천광역시, 1998; 인천광역시, 1999). 인천광역시는 이를 바탕으로 매립을 비롯한 기반시설 조성 단계에서부터 해외투자자를 유치하여 재정문제를 해결하고 개발에 속도를 내고자 하였다. 그러나 전문가들은 해당 사업 방식은 유사사례가 없다는 점을 지적하였으며, 당시 해양수산부 또한 국가 및 지자체가 시행하는 매립사업권은 해외투자자에게 양도가 불가하다고 못박았다(해양수산부, 1999a, 1999b).

인천광역시는 순차적인 매립과 공영개발을 통하여 기반시설을 조성하여 각 사업자에게 토지를 판매하는 대신, 민간투자자의 자금조달의 편의성을 제고하고 안정성을 확보하여 위하여 각 세부 개발사업의 프로젝트 컴퍼니들이 프로젝트 파이낸싱을 통한 자금 조달을 하는 방법을 제시하였다(인천광역시, 2000c, p.213.). PF는 사업 추진을 위한 별도의 프로젝트 컴퍼니를 설립하여 지분에 따라 출자하고 리스크를 배분하며, 사업자에 대한 소구권이 한정적으로 적용되면서²³ 사업 실패에 대한 재정 부담을 완화할 수 있었다(권주안, 서옥순, 이유진, 2008). 당시 대부분의 건설 프로젝트의 재원 조달은 시공사의 회사채 발행이나 금융기관 대출, 신용보증기금의 신용보증, 건설공제조합의 보증 및 용자에 국한되어 있었다. 그러나 1990년대 후반부터 건설업체에서 금융부서를 운영하기 시작했으며, 해외 공장, SOC 프로젝트 등에서 PF를 추진하기 시작했다. 정부 또한 같은 기간 SOC 확충을 위한 재원

²³ 프로젝트 컴퍼니는 주로 유한회사의 형태로 설립된다.

부족을 해결하고자 1994년 ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법’을 제정하여 법적 근거를 마련하고 SOC 건설 사업에 대해 PF를 통한 민간 자본 참여를 제도화하였다. (김원용, 안장원, 박홍태, 전용배, 1999) 인천광역시는 이를 대규모 부동산 개발사업에 적용함으로써 민간투자자, 특히 외국계 투자자의 진입을 유도하고자 하였다. 실제로 IFEZ에서의 많은 개발 사업들은 이러한 방식으로 이루어졌으며, 무산된 사업 중 상당수는 SPC들이 적절한 시기에 PF를 확보하지 못한 것에 원인이 있었다.

그럼에도 불구하고 송도신도시 기본계획 단계에서 이미 투자 유치의 현실적인 어려움은 분명히 인식되고 있다. 1998년 10월 (주)대우와 (주)유신코퍼레이션은 11인의 금융, 투자, 연구 분야 전문가들을 대상으로 외자유치 관련 심층 인터뷰를 진행하였는데, IMF 구제금융 직후의 상황에서 외국인 투자여건, 외국인 투자자 유치 가능성에 대해서 지극히 비관적인 의견이 대다수였다. 지속적인 경기침체가 예상되고, 서울 시내의 CBD조차 공동화 되고 있는 상황에서 투자자들은 신규 개발에 대한 투자보다는 기존 업무지역의 부동산 매입을 더 선호한다는 것이다. 또한 기본계획 시점에서 가장 주요 사업인 미디어밸리와 테크노파크가 모두 입지한 2·4공구에 대해서도 공사비 대비 분양 수익이 적어 사업성이 없다는 평가도 뒤따랐다. 외국인 투자자들의 성격 또한 문제였다. 대부분의 해외투자자본은 부동산 개발에 투자하려는 전략적 투자자가 적고, 당장의 Cash flow를 요구하고 있었으며, 일부 전략적 투자자들은 부동산 개발보다는 기존의 방식대로 비교적 투자 리스크가 적은 SOC에 대한 BOT(Build-Operate-Transfer) 투자 등에만 집중하고 있었다. 사업성에 대한 의문과 이로 인한 투자자 유치가 어려운 만큼, 동시 다발적 사업 진행 보다는 2·4공구의 분양 수익을 통한 순차적 매립·개발 추진이 제안되었다. (인천광역시, 2000c, p218-223.)

외국인투자자를 비롯한 민간자본 유치를 위한 금융제도적 지원만으로는 한계를 예상한 인천광역시는 2000년 시점에서의 마케팅 전략에서는 일부 마그넷 기능을 위한 토지는 무상 분양도 배제하지 않고 있었다. 또한 리스크 분담을 위한 적정 수익률 보장, 일정 기간이 지난 후에도 전체 도시 개

발 지연으로 투자 목표 달성이 어려운 경우 공공에서 토지를 재매입해주는 Buy-back제도 도입, 1998년 자산유동화에 관한 법률을 통해 제도화된 ABS(Asset-Backed Security, 자산담보부 유동화증권)과 유사한 방식으로 토지에 대한 10년 만기 수익연계 채권 발행을 통해 다수의 소액주주를 유치하는 전략 등을 제시하기도 하였다(같은 책, p.259-272.). 주요 산업 유치를 위하여 단기적인 토지 분양 이익의 감소를 감수하는 대신 장기적인 경제적 이익을 도모하자는 것은 송도신도시 개발을 담당하던 인천광역시 종합개발사업단의 의견이기도 하였다(최기선, 2016, p.80.). 인천광역시는 비교적 최신의 금융제도 활용과 급진적인 마케팅 전략을 통해 적극적으로 사업자를 유치함으로써 개발사업을 조기에 궤도에 올리고, 이를 통하여 경제적 불황과 부족한 재정을 타개하고자 하였다. 이러한 경향은 IFEZ 지정 이후, 초기 개발 사업자와의 계약과정에서도 지속되었다. 인천광역시는 중앙정부 국비지원을 받게 된 이후에도 테크노파크 분양가 산정에는 조성원가의 70%를, 연세대 국제캠퍼스에는 조성원가의 1/3만을 적용하는 등 기본적인 기초를 유지하였다(같은 책, p.83.; 허동훈, 2019, p.69.).

IFEZ 지정 이후, 송도국제업무지구(IBD) 개발을 위한 인천시와 게일 인터내셔널과 포스코 건설 간의 관계는 일반형 공모형 PF와는 다르게 진행되었다. 인천광역시는 주요 SOC 사업에서는 직접, 혹은 산하 공기업을 통해서 SPC에 참여하기도 하였지만, IBD 개발사업 등에서는 SPC에 토지를 매각하고, 공공부문이 참여하지 않았으며 이에 따라 공공자금은 매립 이후에는 투입되지 않는 구조였다. 따라서 자본투입을 기준으로 볼 때 국제업무지구 개발 사업은 완전한 민간 개발 사업에 가깝다(허정화, 2016). 그러나 인천경제자유구역청은 NSIC가 KPF 용역을 통해 수립한 기본계획안 승인 및 고시하고, 이를 통해 개발 사업의 추진 및 인허가 과정에 관여하면서 개발 사업을 관리하는 형태로 참여하였다. 인천광역시는 게일과의 토지공급 계약 과정에서 나대지 상태에서의 재매각을 불가능하게 하였으며(박연수, 2008, p.123), 이후 일부 토지를 타 개발 사업자에 판매하는 과정에서도 인천경제자유구역청의 동의가 필요하였다(허정화, 2016).

그러나 이를 제외한 대부분의 국제도시는 공영개발방식으로 건설되었다. 송도국제도시의 경우 국제업무지구 개발사업과 송도랜드마크시티(6,8공구), 국제화복합단지, 송도 글로벌 캠퍼스를 제외하면 공영개발 이후 필지별 매각을 통해 이루어졌으며, 미단시티를 제외한 영종국제도시, 청라국제도시 개발 또한 인천광역시 및 LH 등 공사들을 통해서 이루어졌다. 이는 앞에서 본 바와 같이 2008년 이후 경기 회복으로 인한 토지 판매 수익의 개선, 특히 주거지역 개발이 활성화 된 데에 따른 것이었다.

3) 중앙정부 아젠다의 제도적 활용

인천광역시가 개발을 위한 재정 충당을 민간 자본의 동원을 통해 마련하려 하였다면, 제도적인 측면에서는 지방자치단체 수준에서의 도시개발사업에서 벗어나 중앙정부의 아젠다를 흡수하며 계획의 목표를 달성하고자 하였다.

1990년대 중반 ‘송도정보화신도시’, 또는 ‘송도신도시’의 이름으로 도시개발이 추진되던 시기의 개발계획이 실체화되기 위해서는 상위계획의 변경, 혹은 법률 및 제도 정비가 수반되어야 했다. 주거단지 개발은 수도권 과밀에 대한 중앙정부의 누적된 대응과 반대되는 것이었으며, 대학 및 산업의 유치는 수도권 정비계획과 배치되었다. 애초에 매립사업 자체도 시기에 따라 법률이나 정책 수준이 아니라 중앙부처의 지침만으로도 사업 진행에 제약을 받았다.

2000년 7월부터 시행된 도시개발법을 통해서 송도신도시와 같은 복합개발을 위한 법적 근거는 마련되었으나²⁴, 수도권 정비계획 상 대학정원에

²⁴ “도시개발사업”이라 함은 도시개발구역 안에서 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다”(도시개발법 제2조 1항 2. 2000년 7월 1일 시행 법률, 법제처

대한 제한, 공장총량제 등으로 인해 도시의 핵심 기능을 확보하는 데에는 한계가 있었다. 결과적으로 인천광역시는 송도신도시를 위한 매립 토지를 과밀억제권역에서 성장관리권역으로 완화시켰는데, 이를 위해서 인천광역시는 중앙정부와 설득과 협상을 다각적으로 모색한 것으로 보인다. 당시 최기선 시장은 스스로 건교부 담당자 설득을 위해 동원 가능한 모든 “파이프라인”을 동원하였다고 회고하고 있으며, 1996년 청와대에서 이루어진 세계화추진위원회 주관 세계화추진 사례 발표에서 대통령을 직접 설득했다고 밝히고 있다(변호득, 1998, p.168.). 한편으로는 중앙정부의 주요 사업이었던 인천국제공항과 서울을 연결하는 공항고속도로 건설의 승인 과정을 통해서 건설교통부와 일종의 빅딜을 진행하였다. 1996년 12월 개정된 ‘수도권신공항건설촉진법’은 공항 및 관련 SOC 건설과정에서 ‘수도권신공항건설예정지역²⁵’의 지정과 변경 권한을 건교부장관에게 일임하여 지자체장의 권한을 축소하는 대신 공항 인근의 영종, 용유, 시도, 신도, 장봉도 지역이 공항주변지역개발사업 지역으로 지정하였고(법제처 국가법령정보센터 홈페이지), 이에 부가하여 송도매립지는 성장관리권역으로 지정되었다(최기선, 2016, p.112-117).

2002년 ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현방안’ 계획 과정에서도 인천광역시는 청와대 설득 과정에 직접 참여하였다. 당시 인천광역시는 대우그룹의 해체, (주)미디어밸리와 사업 청산으로 인해 송도신도시 개발에 재정적 어려움을 겪고 있었다. 또한 개발 이후 국제업무나 정보통신산업과 관련된 기업들이 기존의 서울 도심, 또는 인천국제공항을 통해 개발될 것으로 예상되는 영종도의 ‘국제업무도시’를 대신해서 송도를 선택할 것이냐는 문제의

국가법령정보센터)

²⁵ 예정지역에는 ‘공항건설 예정지역 조성을 위한 공유수면 매립 공사, 공항시설 건설, 항공기취급업에 필요한 시설 건설, 주요 항공수요 발생 도시와 공항을 연결하는 도시철도 및 도로 건설, 여객 및 항공업무종사자들을 위한 공항의 업무와 관련된 시설의 기반조성, 항공업무종사자를 위한 주거시설 기반조성 공사’의 대상지를 모두 포함하고 있었다. (수도권신공항건설촉진법 제2조 2항. 1994년 9월 1일 시행. 법제처 국가법령정보센터)

해법을 찾고 있었다(인천광역시, 2000c, p.38-43).

중앙정부의 거대 아젠다의 공간으로 송도신도시를 병합시키는 것은 이러한 우려를 한 번에 해결할 수 있는 방안이었다. 인천광역시는 ‘동북아 경제포럼’이 물류 중심지론을 주장하며 청와대를 설득하는 데에 동참하였다(허동훈, 2003). 이러한 사전 작업을 통해서, 인천은 중앙정부에서 제시하는 핵심 아젠다를 위한 공간적 배경이 되었다. ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현방안’에서 지정된 경제특구에는 송도 이외에도 중앙정부에서 관심을 갖던 인천국제공항 인근과 농어촌공사가 소유한 김포매립지에 송도 신도시까지 포함되었다²⁶.

2002년 12월 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’이 제정되는 과정에서 재정경제부는 적극적인 규제완화를 통해 투자 및 개발의 용이성을 확보하기 위해서 경제자유구역법 제정으로 많은 개발 관련 인허가 사항을 의제처리하도록 하였으며, 개발과정에서의 각종 정부부처의 심의, 협의 과정이 생략되었다. 그러나 정작 2003년 8월 11일 재정경제부 경제자유구역위원회에서 ‘송도·영종·청라지구²⁷’의 경제자유구역 지정을 심의하는 과정에서는 이 제도의 시행과 경제자유구역 지정에 중앙정부의 아젠다의 투영보다는 인천광역시의 개발 의도의 실현이라는 지적이 등장하기도 하였다. 이는 송도 지구에 대한 기본적인 개발 방향과 토지이용계획 등에 2000년 인천광역시의 송도신도시 기본계획이 상당부분 반영된 데에서 기인한다. 인천광역시의 경제자유구역 지정 신청 내용을 심의하기 위하여 2003년 8월 1일 열린 제5

²⁶ “경제자유구역 법안을 만들기 위해서 〇〇〇 재정경제부 차관보, 〇〇〇 차관보, 〇〇〇 과장이 지시를 받고 인천으로 파견을 나왔습니다...이 과정에서 청라지역이 경제자유구역으로 포함되었습니다.” (심층인터뷰 참여자 A)

²⁷ ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현방안’에서 영종, 송도, 김포(청라) 순서였던 세 지구의 나열 순서가 재정경제부의 인천경제자유구역 지정고시(재정경제부고시 제 2003-19호)에서는 송도, 영종, 청라의 순서로 바뀌는 것은 의미심장하다. 결과적으로 인천광역시가 송도신도시 개발에서 의도한대로 영종보다 송도가 개발의 우선순위와 위계에 있어서 앞선 위치를 확보하게 되었다.

회 중앙도시계획위원회 제1분과 위원회에서는 재정경제부에서 정책의 중요성을 강조하며 심의·의결에 대한 협조를 요청하였다. 그러나 당시 중도위 심의위원들은 국가 전체적인 마스터플랜이 부재한 상태에서 지역별 구역 지정안이 선행하는 문제, 대규모 개발사업이 단계별이 아닌 일거에 진행되는 문제, 기존의 계획수립 과정을 재경부 산하 경제자유구역위원회 심의로 모두 의제처리하는 문제 등에 대해서 비판한다. 또한 IFEZ의 마스터플랜이 인천광역시의 기존계획을 이용하고 있으며, 외국인을 위한 특별행정구역임을 주장하지만 주거지역의 10%만이 외국인용으로 배정된 점들을 지적하며, 이것이 경제자유구역을 빌미로 대규모 택지개발사업을 하는 것이거나, 인천시민을 위한 기존계획을 경제자유구역으로 이름만 변경한 것이 아닌지 추궁하고 있다. (건설교통부장관, 2003) 이는 2002년 김대중 정부 말에 기획되고, 2003년 노무현 대통령의 공약사항으로 빠르게 진행해온 중앙정부의 아젠다가 구체적 시행계획에 있어서는 인천광역시가 만든 공간적, 구체적 시행계획에 상당부분 의존하고 있었음을 보여준다.

제 4 장. 송도신도시-IFEZ 개발 거버넌스의 변동

1. 인천광역시와 민간투자자

1) 송도신도시 계획과정과 대우그룹

대우그룹이 송도 개발과 관련하여 본격적으로 등장하는 것은 1995년부터이다. (주)대우는 1995년부터 송도신도시 매립예정지에 인접한 지역을 사들여 대규모 위락시설 조성 등 개발사업을 추진하여 왔다. 최초 계획은 주안국가산단에 입주하여 있던 한독시계가 보유하고 있던 옥련동과 동춘동 일대를 ‘차이나타운’을 비롯한 관광 위락시설로 공동개발하는 것이었다(매일경제, 1995.1.21). 한독시계가 경영상 이유로 투자가 어려워지자 대우그룹은 해당 지역을 매입하여 수출용 자동차 야적장으로 활용하다가 스키돔 건설 추진 계획을 발표하기도 하였으며(매일경제, 1996.2.2), 중국에는 복합레저단지에 더하여 102층의 초고층 타워를 건설하고 수도권 계열사의 주요 사옥을 모두 이전하여 송도에서 본사를 운영하는 계획으로 발전하기에 이르렀다(한겨레, 1997.4.3). 대우그룹이 제시한 총 투자금액은 1조 7천억원에 달했으며, 국제 무역센터, 종합전시장, 컨벤션센터, 공항터미널, 호텔 등을 망라하는 대규모 개발계획이었다. 대우그룹은 1997년 6월, 개발사업을 시행하기 위하여 도시계획상 유원지인 이 지역에 대해 상업용지로 용도변경을 하도록 인천광역시에 요구했으며(변호득, 1998, p.141.; 매일경제, 1997.6.14), 특정 기업에 대한 특혜라는 우려 속에서도 인천광역시는 전체 유원지의 절반에 가까운 13만여 평에 대한 용도변경을 허가해 주기에 이른다(한겨레, 1997.7.5)¹. 대우그룹이 공식적으로 개발을 발표한 토지는 일반적으로 대우자동차판매부지로 알려진

¹ 대우그룹 해체로 사업 무산 이후 본래 용도로 환원되었다.

송도테마파크 예정지이고, 송도신도시에 대해서는 직접 연관이 없었다.² 그러나 송도신도시에 맞닿아 있는 지역의 대규모 투자를 통해 대우그룹과 인천광역시는 밀접한 관계를 맺고 있었던 것으로 보이며, 이를 통해 송도신도시 개발에도 어느정도 관여하고 있었다.

1996년 최기선 시장의 ‘Tri-port 구상’을 구체화하기 위하여 인천광역시 내부에 송도매립지, 인천국제공항 인근지역, 항만 개발, 동아매립지, 경인 운하 등의 개발을 기획하는 Task Force 조직으로 설치된 “종합개발사업기획단³”은 대우그룹과 협력관계를 맺고 송도신도시 개발계획을 진행하였다. 대우그룹은 야적장으로 사용하고 있는 토지의 용도변경을 위하여 지속적으로 대규모 개발 프로젝트를 발표하면서, 한편으로는 인접한 송도신도시 개발에도 관심을 기울였다. “대우타운”의 개발이 실체화될 경우 이의 연장선상에서 송도신도시 개발에도 참여하기 위하여 개발 구상단계에서부터 관여한 것이다. 종합개발사업단은 대우경제연구소를 통하여 1998년 송도신도시 국제현상공모 지명현상 과정을 진행하였다. 종합개발사업단은 대우를 통하여 미국의 Gruen Associates에 송도신도시의 컨셉디자인을 의뢰하였다⁴. 이를 기반으로 만들어진 과업지시서로 지명현상공모가 이루어졌으며, 이 과정에 인천광역시에서 사용한 예산보다 더 많은 비용이 대우경제연구소를 통해서 집행되었다.⁵

² 이 당시 언론에서 ‘송도신도시’, 혹은 ‘송도매립지’ 등의 표현은 1980년대 중반 이미 매립이 완료된 현재의 ‘구 송도’ 지역과 당시 매립 예정이었던 현재의 ‘송도국제도시’에 대해서 혼용되어 사용되었다.

³ 1996년 1월 8일 설치. 1998년 9월 19일 폐지. 신도시공항기획부, 정보단지조성부, 항만운하개발부 등 3개 부로 운영.

⁴ “(대우그룹이 인천시에 기부를 하려 한다면) 송도에 대해서 멋있는 그림을 그려달라 했더니 ... 정OO 전무 담당으로 미국의 그뤼엔에 대우그룹에서 의뢰를 했습니다. (국제공모 이전에) 먼저 (송도신도시 개발계획) ‘그림’이 나온 거예요” (심층인터뷰 참여자 B)

⁵ “우리가 송도에 ‘그림’을 그려야 하고, 사업화 계약을 해야 하고, 그래서 한 50억 정도 용역비를 세웠어요 ... 그런데 최소한 100억, 150억 정도 일을 해야 할 정도로

공식적으로 1998년 공모에 참여한 각 설계사의 제출안은 공히 (주)대우와 공동 제안한 것으로 표기되어 있다. 그러나 각 설계사의 제출 보고서 내에서 언급된 (주)대우의 역할은 컨소시엄 참여자라기 보다는 발주자에 가깝다⁶. 또한 2000년 제출된 송도신도시 기본계획 용역 내에서 각 설계안은 ‘OMA안(案)’, ‘Nikken Sekkei안’, ‘Gruen안’으로 표기되어 있다. 이는 사실상 대우그룹이 종합개발사업기획단을 대리해서 공모 과정의 발주자 역할을 때문이다.

이 시기 인천광역시와 대우그룹은 송도에 대해서 일종에 성장연합의 형태를 띠었다. 대우그룹은 보유하고 있던 송도의 토지에 대한 용도변경을 통한 경제적 이익에 더하여, 해당 지역으로 그룹 및 주요 계열사의 본사를 이전함으로써 지역자본으로서의 역할을 증대시키고자 하였고, 송도신도시 개발에 지속적으로 개입하여 이익을 증가시키고자 하였다. 이는 국제공모 시점에서의 종합개발사업기획단과의 협업, 송도신도시 기본계획 시점에서의 용역 수행 컨소시엄 참여자 등의 형태로 이루어졌으며, 여기에는 그룹 총수의 결정에 따른 비공식적인 비용투입 또한 포함되었다.

과업지시서를 작성을 하고, 직영하는 부분을 일부로 하고 나머지는 외주를 주는 걸 많이 했습니다.” (심층인터뷰 참여자 B)

“실제 일을 한 것은 (주)대우가 아니라 대우경제연구소였습니다. 실질적인 실무 역할은 대우경제연구소에서 했던 것인데, 2000년 송도신도시 사업화용역에 참여를 하였고... 시에서 책정된 예산보다 더 많은 비용이 들어갔고, 이를 대우경제연구소가 부담을 했습니다. 그래서 클라이언트가 대우로 표기된 보고서들이 눈에 띄는 것입니다.” (심층인터뷰 참여자 C)

⁶ OMA의 최종보고서에서 (주)대우의 역할은 ‘Client’로 표기되어 있으며(주)대우, OMA, 1998), Nikken Sekkei의 보고서에서는 “일건설계는, 다른 2개사와 함께, 인천시와 대우건설의 요청에 따라 송도 뉴타운의 개념적 마스터플랜의 검토를 수행하였다(日建設計は、他の2社とともに、仁川市、及び大宇建設の要請を受け、Song-Do New TownのConceptual Master Planの検討を行った; (주)대우, Nikken Sekkei, 1998)”고 밝히고 있다.

2) 송도정보화신도시와 (주)미디어밸리⁷

전경련 등 경제5단체를 중심으로 1993년 구성된 ‘국가경쟁력 강화민간위원회’는 ‘국가사회정보화 민간종합계획’을 수립하고, 이에 따라 정보지식산업단지를 조성하기로 하였다. 이에 따라 1995년 12월에는 ‘미디어밸리추진위원회’가 구성되었고, 다시 1년 후인 1996년 12월, 12개의 유치 신청 지자체 중 대전, 청주, 파주 등과 최종 경합 끝에 송도신도시로 사업지를 선정하였다(변호득, 1998, p.172.). 1997년 6월 10일 인천광역시, 미디어밸리추진위원회, 국무총리, 정보통신부 장관 등이 참석한 「미디어밸리 조성을 위한 기본합의서」 체결식을 통해 확정된 ‘미디어밸리’ 사업은 민간기업과 은행의 컨소시엄을 통해 소프트웨어, 소형IT기기, 메카트로닉스, 멀티미디어콘텐츠, 정보통신서비스 등을 유치하여 ‘한국의 실리콘밸리’를 육성하려는 사업이었다. 이 사업은 송도신도시 중 76만 평에 걸쳐 조성될 계획이었으며, 참여기업으로는 대우통신, 현대전자, LG, 한솔PCS, 대림정보통신, 두루넷, 한솔전자, 나레이동통신 등 당시 대기업과 통신분야 중견기업들이 망라되어 있었다. (디지털타임즈, 2000.06.22; 매일경제, 1997.6.10)

인천광역시가 미디어밸리 사업에 거는 기대는 상당한 것이었다. 당시 최기선 시장은 미디어밸리 기본합의서 체결식에서 “송도신도시 전 지역을 미디어밸리로 확대할 의사가 있다(인천일보, 1999.6.10)”고 언급했으며, 1998년 OMA는 이 미디어밸리를 송도 전체의 척추로 삼아 국제업무, 대학, 연구, 상업, 주거, 관광 등 대부분의 기능을 미디어밸리와 접하는 공간계획을 통해 송도신도시 국제공모에서 당선되었다.

그러나 미디어밸리 사업은 제3섹터 법인을 설립하는 단계에서 인천광역시와 미디어밸리추진위원회 간의 협력관계를 정립하지 못하였다. 송도 개발사업의 지연은 ‘1999년 매립 완료, 2001년 기반시설 조성 완료’ 라는 (주)미디

⁷ ‘미디어밸리추진위원회’ 참여 기업 및 개인 주주들로 1998년 출범한 송도 미디어밸리 건설을 위한 민간투자사.

어벨리의 로드맵은 지연되었다. 또, 미디어벨리 개발을 위한 민간투자사로 설립된 ‘(주)미디어벨리’는 인천광역시에 사업을 위한 토지를 무상으로 제공해 달라고 요구하였다. 이는 인천광역시는 토지 제공과 규제 완화 등만 담당하고, 개발 및 운영은 (주)미디어벨리가 단독으로 진행하겠다는 것이었다(Economy21, 2002.5.16). 인천광역시의 입장에서 토지의 무상 제공은 비용적인 측면에서 어려운 일이었으며, 제3섹터 방식의 운영을 목표로 하는 입장에서 는 개발 및 운영에서 빠지는 것 또한 받아들이기 어려운 조건이었다.

결과적으로 미디어벨리 운영이 제3섹터 방식으로 결정이 되면서, 인천광역시는 165억원의 자본금이 출자되어 있는 (주)미디어벨리에 40억원을 추가로 출자하고, 이를 통해 제3섹터 법인인 (주)미디어벨리개발(가칭)으로 변경하여 사업을 추진하게 되었다. 그러나 이번에는 인천광역시와 인천광역시의 회가 (주)미디어벨리의 기업유치 실적이 없는 점을 들어 개발업무를 포기하고 마케팅으로 업무범위를 축소하여야 하며, 인천광역시가 출자하는 주식매입 가격 또한 액면가보다 하향조정해야 하고, 이 과정에서 출자지분 또한 25%까지 높이겠다고 주장했다(동아일보, 2000.6.11). 이러한 주장이 관철될 경우 ‘(주)미디어벨리’의 최대주주는 인천광역시가 되며, ‘지방공기업법’ 적용을 통해 감사권과 인사권을 행사할 수 있어 사실상 개발사업의 주요 권한을 인천광역시가 독점할 수 있게 되는 것이었다. 민간 투자자들은 인천광역시의 변경된 입장을 강력히 반대하다 결국 사업에서 철수하였고, 송도의 미디어벨리 사업은 공영개발로 전환되었다.

2001년, 송도신도시에서 철수한 (주)미디어벨리의 주요 민간투자자들이 대안으로 찾은 지역은 ‘새서울 타운’이었다. 민간투자자들은 1996년 미디어벨리 선정과정에서 12개 지자체가 참여한 전력에 있었기 때문에, 인천광역시와의 협상 과정에서 사업 무산을 감수하면서까지 강하게 대립할 수 있었다. 서울특별시 또한 송도의 미디어벨리 사업이 무산되자 기존 ‘새서울 타운’의 기본계획을 전면 수정하여 DMC를 기획하였고(서울산업통상진흥원(편), 2013, p.27-28), 미디어벨리 사업의 수요를 흡수할 수 있었다.

인천광역시와 (주)미디어벨리와는 당시 민관협력에서 계획과 운영의 주도권이 어디에 속하는지에 대해서 수년간의 협상과정에서 결론을 내리지 못했

다. (주)미디어벨리는 각광받던 IT 기술을 장점으로 지자체와의 협상과정에서 유리한 지점을 확보하고자 하였으며, 인천광역시가 기대하던 지역자본으로서의 역할보다는 MOU 단계에서의 협상을 지속하면서 더 나은 조건을 제시하는 지자체로의 이동이 가능하다는 것을 보여주었다. 인천광역시는 2000년 기본계획 상에서는 주요 마그넷 사업자에 대한 토지 무상 공급까지도 염두해 두었지만, 이러한 대규모 사업에 대한 토지 무상공급에서는 재정적 한계에 봉착했다. 또한 제3섹터 방식의 공공부문 참여가 완전히 배제되는 사업 방식은 민간사업자에 대한 특혜가 될 수 있다는 점에서 받아들이기 어려웠다.

3) IFEZ의 외국인투자기업

IFEZ의 지정 이후, 다수의 외국인투자기업이 개발사업자로서 IFEZ에 진입하였다. 송도국제도시의 4개 공구⁸, 청라국제도시의 국제업무지구, 영종국제도시의 운북복합레저단지과 용유·무의 관광단지 등에 외국인투자기업이 개발사업자로서 참여하였다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 MOU 뿐 아니라 많은 계약 사업들이 지연되거나 무산되었다. 거의 대부분의 개발 사업 SPC에서 외국인투자기업들이 이탈하거나 변경되었다.

IFEZ 개발의 가장 핵심사업인 송도국제도시 1·3공구의 국제업무단지 개발사업부터 변형과 지연이 반복되었다. NSIC는 국제업무단지 개발 최초 계약에서 컨벤션센터, 60층 규모의 세계무역센터, 59동의 오피스 빌딩, 4개의 호텔, 주거단지, 상업시설, 골프장, 대규모 공원, 외국인학교 등을 공급하여야 했고, 이 중 컨벤션센터, 외국인학교, 인천아트센터, 센트럴파크 등 공공목적의 시설은 주거단지와 오피스빌딩의 사업 수익을 통해 건설하여 기부채납하거나 조성원가로 인천광역시에 매각하여야 했다. 그러나 NSIC는 일부 랜드마크적 사업만 부분적으로 진행한 채 지속적으로 용적률 인상을 요구하

⁸ 1·3 공구의 Gale International. 6·8 공구의 Portman Holdings.

였고, 인천광역시는 송도컨벤시아⁹를 조성원가 매입 대신 무상으로 받는 대가로 컨벤션센터 지원부지 중 일부를 주상복합용지로 용도변경하도록 허가하였다. NSIC가 외국인 투자자의 국제업무지역 투자 및 입주를 유인할 것이라는 인천광역시의 믿음과는 달리 2018년까지 완공된 국제업무지구의 업무시설은 5개 동에 불과했다. 주거지 개발을 통한 수익은 업무시설 및 공공시설 건설에 재투자되어야 했지만, 실제 개발의 진행은 그렇지 못했다. 개발시행사와 시공사가 동일한 경우, 혹은 시행사가 개발 과정에서의 비용 지출이 과도한 경우 주거지 개발의 이익은 예상보다 줄어들었다. 또한 장기간에 걸쳐 대규모 개발 프로젝트를 수행하는 동안 필요한 금융 비용 또한 지속적으로 수익성을 악화시켰다. 기부채납 지연된 대표적인 사례인 아트센터는 게일이 오랜 분쟁을 거쳐 국제업무지구 개발사업에서 이탈하고 난 2018년 11월이 되어서야 1단계 사업에 해당하는 부분이 인천광역시에 기부채납되었다. (허동훈, 2019, p.50-54.)

인천광역시는 NSIC로부터 재매입한 아트센터 부속토지를 상업시설과 오피스텔 등으로 개발하여 이 수익으로 아트센터의 운영비를 안정적으로 수급하고자 했다. 그러나 그나마도 부속토지를 개발한 민간사업자의 방만 운영으로 사업 수익을 통한 운영비용 확보에 어려움을 겪었다(오마이뉴스, 2017.6.23). 국제업무지구 개발사업은 NSIC의 한 축인 게일 인터내셔널이 채무와 세금 관련 문제로 포스코건설과 분쟁이 발생한 이래 3년여간 진척을 보이지 못하였다. 결국 2018년 9월 포스코건설은 NSIC에 대한 게일 인터내셔널의 지분에 대해 질권을 행사하여, 해당 지분을 홍콩계 투자자본인 ACPG (Asia Capital Pioneers Group)와 TA(Troika Advisory)에 매각함으로써 외국인 투자자를 교체하였다. (매일경제, 2018. 9.11).

한편, 외국인투자자가 개발사업자로 IFEZ에 진입한 경우 중 송도국제도시 1·3공구(국제업무지구) 사업, 청라국제도시의 맥쿼리¹⁰-롯데건설의 블루아일랜드 컨소시엄이 건설한 베어즈베스트청라 골프장을 제외한 대부분 사

⁹ 국제업무지역 내 컨벤션센터.

¹⁰ 2013년 풋옵션 행사로 이탈

업은 대부분 시작도 하지 못하였다.

국제업무단지와 같이 2개 공구 전체에 대한 개발권을 확보한 송도 6·8 공구의 사업자 송도랜드마크시티(SLC)는 자원조달의 문제로 사업을 미루어 오다 결국 최초의 외국계 투자자가 빠져나갔다. SLC 사업 부지 내에 계획되었던 송도국제도시의 랜드마크이자 2008년 인천광역시가 세계도시축전을 진행하면서 가장 강조했던 151층의 인천타워는 2010년경 한차례 개발 규모 조정을 거쳤으나 최종적으로 건설이 무산되었다. 여기에는 업무시설 건설이 지연될 것을 우려한 인천광역시가 인천타워를 선개발하도록 하면서, 자원조달 어려움이 가중된 탓도 있었다. SLC의 최초 설립 기업인 미국계 부동산 투자회사 포트만 홀딩스는 인천경제자유구역청과 사업계약을 맺은 2007년 8월 이후 12번에 증자에 단 한 번도 참여하지 않으면서 16.3%까지 지분 비중을 줄여 왔다. 2015년 1월 송도 6·8공구 사업계획 조정 이후 포트만 홀딩스는 SLC의 국내 참여사인 현대건설에 지분을 지속적으로 매각하였고, 최종적으로 2019년 12월 포트만 홀딩스와 삼성물산이 이탈하면서 SLC는 현대건설이 지분 99% 이상을 보유한 국내 기업으로 변모하였다. (경기일보, 2020.6.22) 이후 6·8공구는 SLC를 통해 일부 필지의 주택 사업이 진행되었으며, 북측 일부 필지는 인천광역시가 재매입하여 주택용지로 변경하여 주택공급에 활용하기도 하였다. 인천타워 건설을 포함한 6·8공구 주요 필지에 대한 개발 사업자는 2020년 말까지도 새로 선정되지 못하였다.

대우건설이 우선협상대상자로 지정되었다가 자격이 취소된 후 2007년 외국인 투자회사인 판게아 블루힐-포스코 컨소시엄이 개발 사업권을 획득한 청라국제도시의 국제업무지구 개발도 정체되었다. 판게아 블루힐-포스코 컨소시엄은 2008년 프로젝트 컴퍼니인 (주)청라국제업무타운을 설립하였으나, 이후 서브프라임 모기지 사태 이후로 촉발된 글로벌 경제위기와 맞물려 토지매매 계약 중도금 연체, LH에 대한 사업협약 변경 요구, 법원 사업조정 등을 겪으며 표류하였다(인천일보, 2013.4.15). 2012년에는 판게아 블루힐의 지분투자가 국내 기업 담보로 국내 금융기관으로부터 차입을 통해 이루어졌다는 의혹이 국회에서 제기되기도 하면서(아시아경제, 2012.10.9), 결국 2013년 2월 판게아가 투자원금을 회수하며 철수하였고 곧 인천경제자유구

역청과의 사업협약 자체가 해지되었다. 기존의 국제업무지역은 소규모로 나뉘어져, 북측 일부 필지는 2015년 한양건설 컨소시엄¹¹이 사업자로 선정되어 2019년에는 국제금융단지¹²라는 이름으로 첫번째 업무시설을 착공하였다. 기존 국제업무단지의 절반정도 규모의 서측 지역¹³은 2020년 하반기에 이르러 새로운 사업자¹⁴를 우선협상대상자로 선정하였다.

관광·레저 용도 개발이 추진되어온 영종국제도시에서도 이러한 사례는 반복되었다. ‘단군 이래 최대 개발 사업’으로 불렸던 ‘에잇 시티’ 개발사업(용유·무의 문화·관광·레저 복합도시 개발사업)은 동남아시아에서 다수의 리조트 사업을 운영해 온 유럽의 호텔체인인 켐핀스키 그룹을 중심으로 한 컨소시엄이 2011년부터 무려 317조 원을 투자하여 마카오의 3배 크기로 카지노 호텔, F1 경기장, 주거 단지 등을 건설하겠다는 계획이었으나 비현실적인 규모와 조감도로 발표 당시부터 현실성을 의심받았고, 2013년 8월 자본금 조달에 실패하며 인천경제자유구역청으로부터 개발사업이 해지되었다. ‘미단시티’로 이름이 변경된 운북복합레저단지 또한 2016년 홍콩의 투자회사인 리포가 철수하였고, 이들을 대신하여 중국의 푸리그룹과 미국의 시저스 그룹이 투자하여 미단시티 내에 한 곳에 복합리조트 개발을 지속하고 있다. 사업 초기 또 다른 홍콩을 만들겠다는 포부와는 달리 메인 프로젝트인 카지노 리조트 사업조차 완성되지 못하였고, 2020년에도 투자자들의 공사비 지급문제로 갈등을 보이면서 시공사가 공사를 중단하고 유치권을 행사하는 등 지속적으로 지연과 갈등을 겪었다(세계일보, 2020.8.4).

영종국제도시 개발유보지에 추진되었던 밀라노디자인시티, 웨인그로우 레이싱·라이프스타일 클럽 개발사업, 영종 브로드웨이 개발 사업 등은 모두

¹¹ 한양건설, Tower Escrow, Inc.(美), 코리아신타 등으로 구성(연합뉴스, 2015.6.4)

¹² B4, B5, 주25, A5

¹³ B1, B2, B9, B10

¹⁴ 미래에셋대우 컨소시엄. 미래에셋대우, 리딩투자증권, 도담에스테이트, 대명화학, 디에스네트웍스, 웰메이드개발, EMP Belstar(美), 제일건설, 보광종합건설로 구성(인천일보, 2020.11.14).

사업성 부족으로 프로젝트 파이낸싱에 실패하며 무산되었다. 특히 이러한 관광단지 개발 사업들은 추진하는 외국 기업들이 페이퍼 컴퍼니인 경우가 많아 투자의 신뢰성을 확보하기도 어려웠다.

개발사업자가 아닌 사업체 형태로 IFEZ에 자리잡는 외국인투자기업은 한국 지사를 설립하는 방식보다는 지분투자를 통하여 국내기업과의 새로운 법인을 설립하는 형태가 선호되었다. 2017년 기준 IFEZ의 외국인투자기업은 135개로, 이 중 절반이 넘는 68개의 업체가 지분투자 형태로 설립된 기업들이다. 이중 18개 기업은 외국인 지분율이 10%에도 미치지 못하고, 52개 기업은 입주 이후 2017년까지 총 외국인 투자 규모가 10억원이 채 되지 않는다. (인천경제자유구역청, 2018, p.78-79)

외국인투자자는 개발사업자 대신 개별 입주기업에 대해서 지분투자의 형태로 IFEZ에 진입하였다. IFEZ 개발 중반기의 대표적 성과 중 하나인 삼성바이오로직스의 사례는 외국인투자자본을 경제자유구역 입주 혜택을 위하여 활용한 대표적 사례이다. 당시 인천광역시는 부진한 외국인 투자의 해결책으로 국내 대기업 유치로 목표를 전환하고 있었다. 삼성은 2011년 2월 의약품 산업 진출을 선언하면서(연합뉴스, 2011.2.25) ‘삼성바이오로직스(주)’를 설립하였는데, 여기에는 미국의 바이오제약 서비스회사인 ‘퀀타일즈’사가 10% 지분에 해당하는 투자를 통해 참여하였다. ‘퀀타일즈’의 지분투자를 통해 ‘삼성바이오로직스(주)’는 외국인투자기업으로 분류되어, 사업체 건설을 위한 토지를 50년간 무상으로 임대할 수 있게 되었다. 2011년 당시 임대한 토지는 274,000㎡ 규모로, 조성원가만 2,000억원으로 추산되는 규모였다(경인일보, 2016.11.16a). 그러나 인천시와 삼성바이오로직스 간 토지 임대계약에서 의무화되어 있던 5년간 외국인투자 유지 조건이 완료된 2016년 4월, ‘퀀타일즈’는 불과 0.08%의 지분만을 남기고 철수하였으며, 이 지분은 삼성 계열사들이 나누어 인수함으로써 사실상 국내 기업으로 변화하였다(경인일보, 2016.11.16b). 2020년 6월 현재 삼성바이오로직스는 전체 주식의 75%를 삼성물산(주)와 삼성전자(주)를 비롯한 특수관계인이 보유하고 있으며, 그 외에는 5% 이상의 지분 보유 주주 없이 소액주주만이 존재하는 완전한 국내기업이다(삼성바이오로직스, 2020). 인천광역시와 IFEZ는 50년의 토지 임대 계약

에서 외국인 투자 유지 기간을 불과 5년으로 제시함으로써 경제자유구역의 외국인 투자기업에 대한 규제완화 조항을 국내기업에게 열어준 것이다.

2. 인천광역시와 중앙정부

1) 송도신도시와 서울-영종도 회랑

2000년 송도신도시 기본계획은 인천국제공항 개항과 함께 국책사업으로 공항도시(Airport City)로 개발될 가능성이 높았던 영종지역을 잠재적 경쟁자로 설정하고 있었다. 이는 중앙정부의 일각에서 제기된 기획에 대한 대응이었다. 인천과 관련된 상위 개발 계획은 공통적으로 인천에 주요 서비스업과 국제기능이 필요함을 적시하고 있다. (인천광역시, 2000b, p.27-28) 제3차 국토종합개발계획은 인천에 서울에 집중되어 있는 국제적 기능을 분담하기 위하여 국제전시장, 컨벤션 센터 등의 보강할 것임을 밝히고 있다. 제2차 수도권정비기본계획(1997~2011)은 인천권에 대해서 동북아 중심지로서의 국제금융, 첨단정보 및 통신 등의 국제기능을 강화하고, 대형 컨벤션센터, 전시장 등 국제교류 및 업무시설을 확충할 계획을 갖고 있었다. 또한 과밀화된 서울의 주요 첨단 기능을 수용하고, 이를 통해 서울 의존도를 낮추며 자족기능 수행능력을 강화하도록 계획이 수립되었다. 이들 계획은 인천광역시가 송도신도시에서 표방하는 기능과 모두 일치하고 있다.

그러나 이들 기능을 공간적으로 배치하는 데에 있어서 상위계획의 초점은 인천국제공항에 더 집중되어 있다. 국토종합계획에서 제시되는 국제전시장, 컨벤션센터 등 이른바 MICE 기능은 인천국제공항과 연계되며, 이들 대규모 건축물의 활용성을 위해서 서울과 인천국제공항 간 고속도로의 필요성이 함께 강조된다. 각종 첨단 기능에 대한 공간 역시 서울과 인천국제공항의 연결 안에 존재한다. 제2차 수도권정비기본계획은 “『서울-인천-영종도』축의 국제업무공간화 추진”과 “인천국제공항 주변지역을 국제금융·교류·유통

·관광 등의 복합기능을 수용하는 『국제업무도시』로 조성” 하도록 계획하고 있다(같은 책, p.28.). 건설교통부는 1994년부터 이미 “21세기 국제자유도시 구상(안)”을 통해서 영종도, 용유도, 삼목도 인근 지역에 2005년까지 금융, 교류, 정보 산업을 중심으로 하는 국제업무지역, 물류기지, 첨단제조업단지, 용유도를 중심으로 하는 관광단지, 중심상업지역 등을 포함하는 1,170만 평의 국제자유도시 건설 구상을 마련하였다(건설교통부, 1998). 이들은 1998년 4월 대통령 지시 형식으로 이를 발표하고, 같은 해 외국 전문기관을 통하여 외국자본 유치 계획을 마련한 후, 국제투자구역 설치 특별법 제정하고자 하였다. 이어서 1999년에는 국제자유도시 개발공사 설립하여 하반기 착공을 목표로 하였다. (건설교통부 수도권계획과, 1998) 건설교통부는 서울 및 인천의 기존 시가지와 연결된 공간은 제도적인 예외를 두기도 어렵고 수도권 과밀을 해소하는 데에도 배치되기 때문에, 기존 도시와 완전히 분리된 도서지역을 경제적 예외공간으로 개발해야 한다고 주장하였다.

게다가 ‘서울-인천-영종도’축에서의 “인천”은 송도신도시보다는 서울과 영종도를 잇는 축선상에 있는 검단지역, 또는 농어촌공사가 매입한 옛 동아매립지 남측지역(현재의 청라국제도시)¹⁵을 염두한 것이었다. 특히 동아매립지는 건설 예정이던 서울과 공항을 연결하는 고속도로와 연접하여 있는데다가, 이미 국유지로 보상 등의 문제가 없으며, 개발에 따른 수익이 농어촌공사의 토지 매입을 위한 부채를 해소할 수 있다는 등 여러 장점으로 주목되었다(허동훈, 2019, p.19.). 뿐만 아니라 중앙정부에서는 인천국제공항과 서울간의 광역 교통 연결을 우선하면서, 인천 구도심에서의 접속은 후순위로 배제시켰다.

인천광역시는 송도신도시의 위계가 영종지역보다 낮아지는 문제를 해소하기 위해 송도신도시 기본계획 내에서 기존 도시기본계획의 ‘Triangle 구상’을 수정하면서, 영종과 송도의 특화기능을 각각 재정의하였다. 이를 통해 임해 부도심 역할이 주어졌던 송도에 국제업무, 금융, 소프트웨어 위주의 첨단산업 등의 기능을 부여하지만, 중앙정부 수준의 상위계획에서 제시하는 영

¹⁵ 동아건설이 매립한 이른바 ‘동아매립지’의 북측지역은 현재의 수도권 매립지.

영종지역의 ‘국제업무도시’ 관련 계획 또한 이어받을 수밖에 없기 때문에, 영종지역 또한 국제업무 및 금융 기능이 설정되었다(인천광역시, 2000b, p.77.).¹⁶ 또한 영종지역에 대한 국제투자자유도시 개념에 대응하기 위하여, ‘국제자유무역도시¹⁷’의 개념을 송도에 적용할 것을 제시하는 등, 두 지역은 경합적 위치에 놓일 수밖에 없었다(같은 책, p.93-98, 312-317). 두 계획은 건교부의 구상이 중앙정부 내부에서의 협의과정에서 더 이상 진전되지 못하였으며, 이후 이 두 지역의 경합적 관계는 두 지역이 모두 인천경제자유구역으로 지정, 병합되어 개발되면서 해소되었다.

2) 동북아 비즈니스 중심국가 구상

동북아경제포럼이 적극적으로 주장했던 동북아중심국가론의 결과물로 김대중 정부 말기 발표된 ‘동북아 비즈니스 중심국가 실현방안(정부시안)’은 총 5개 세부 실행계획으로 구성되었다. 이 안에는 주요 공항 및 항만의 물류 중심지 육성과 이를 뒷받침 하기 위한 국내외 물류 네트워크 구축, 인천 국제공항 및 부산·광양항 인근 비즈니스 거점 지역 개발, IT·디지털 미디어 집적화 단지 조성을 포함한 관련 인프라 구축, 외국기업 경영환경 및 생활

¹⁶ 「송도신도시 및 주변지역 개발기본구상」에서는 영종의 국제업무 및 금융 기능 언급에 앞서 “인천국제공항 관련”이라는 제한적 단서를 부가하였다.

¹⁷ 자유무역도시는 ‘자유무역지대(Free Trade Zone)’의 개념을 임의적으로 확장한 것으로 “도시의 일부(또는 전체) 지역이 자유무역지대로 설정되어 전체 도시기능과 도시경제를 대표하는 경우”로 규정하고 있으며, 기존의 수출자유지대, 자유무역지대, 역외금융센터 등이 담당하는 중계운송, 창고·저장, 국제 무역, 국제 금융, 국제 서비스, 제조·가공의 기능에 연구 개발, 관광·쇼핑 기능까지 포괄하는 도시로, 홍콩, 싱가포르 등을 사례로 들고 있다. (인천광역시, 2000b, p.316.) 그러나 이 개념은 특별하게 인천광역시가 도입하였거나 개발해냈다고 보기는 어려우며, 국토부의 ‘세계자유도시(건설교통부, 1998)’의 개념과 거의 유사하다.

여건 개선을 포함한다. 그리고 이를 위한 행정적 지원으로써, 경제특별구역¹⁸ 설치가 공식화되었다. 또 경제특별구역 개발의 신속성과 효율성 제고 및 외국인 투자, 교육, 생활환경 등에 대한 행정수요 처리를 위한 특별행정기구 ‘경제특별구역위원회’ 설치 및 실무기구로서 ‘경제특별구역 추진기획단’을 설치하는 것이 결정되었다.

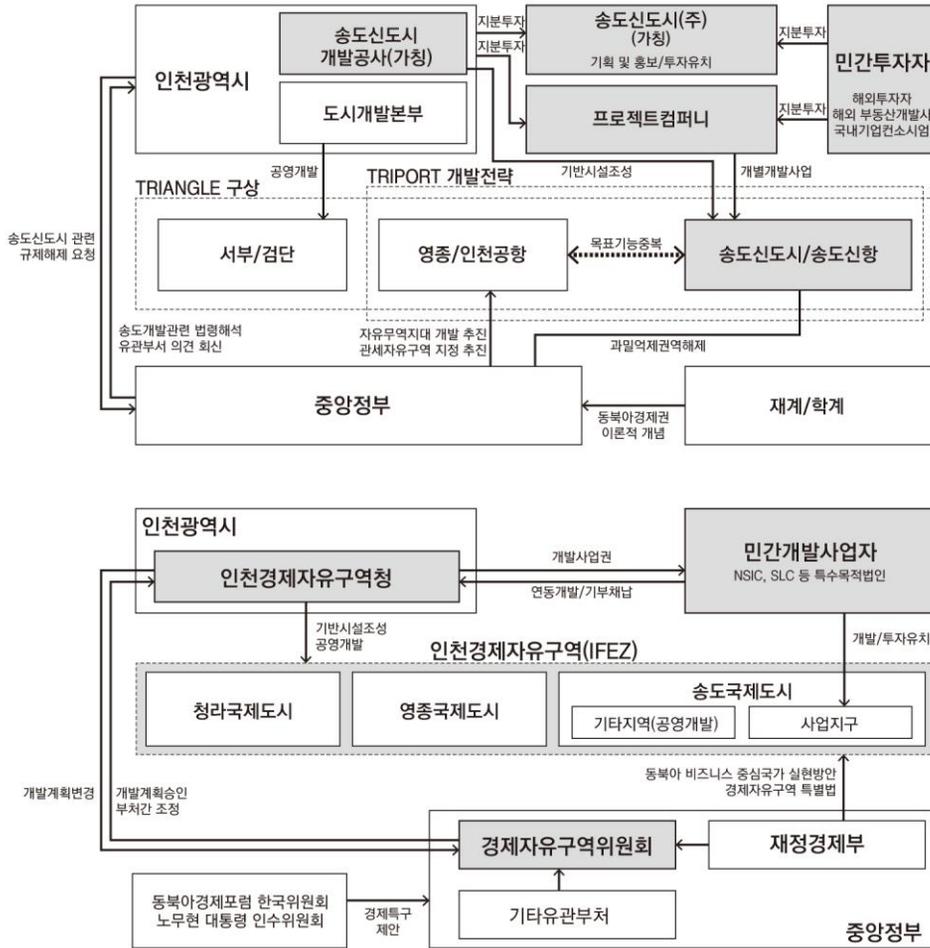
이 과정에서 인천광역시의 영종, 송도, 서북부지역(김포매립지)이 모두 경제특별구역으로 지정되었다. 인천광역시가 송도신도시 개발을 통해 구현하려는 글로벌도시는 중앙정부가 경제 발전을 위한 공간 개발의 방법론으로 사용하여 왔던 특구 지정과 결합하여 ‘글로벌 특구’의 형태로 결론지어진 것이다. 물론, 인천광역시의 Triangle 구상의 공간이 ‘글로벌 특구’로 전이되는 것에는 2002년 게일-포스코 컨소시엄의 송도 1·3공구 투자 결정이 당시 중앙정부를 고무시킨 점이 큰 역할을 했음을 부정할 수 없다. 최기선은 직접 포스코건설의 투자를 설득하고, 재미교포 부동산사업가를 통해서 미국의 개발회사인 게일의 투자 유치에 관여했으며, 대통령 직보를 통해서 송도신도시의 특별구역 포함의 필요성을 알렸다(허동훈, 2019, p.26-27; 최기선, 2016, p.104-112.). 박연수(2008, p.125)에 의하면, 게일과의 협상과정에서 투자 조건으로 송도신도시의 경제특구 지정이 포함되었으며¹⁹, 이 투자 계획을 인천광역시에 방문한 김대중 대통령에게 보고함으로써 경제자유구역 지정이 가능해졌다.

한편으로는 인천광역시에서 조직한 신도시공항기획부, 정보단지조성부, 향만운하개발부로 구성된 ‘종합개발사업기획단’은 1996년 1월부터 1998년 하반기까지 존속하면서 송도 및 인천공항 주변지역에 대한 개발계획을 추진하여 왔다. 이들은 민자유치, 제3섹터 방식의 자금조달을 통한 개발 방식을

¹⁸ 이후 입법과정에서 ‘경제자유구역’으로 변경되었다.

¹⁹ “(게일과의 투자계약 조건을 합의하는 과정에서) 첫째, 경제특구로 만들어주겠다. 둘째, 인천공항과 송도신도시를 직결하는 다리를 만들겠다. (중략) 셋째, 인천지하철 1호선을 송도에 연결해주겠다...(중략)…이 내용이 계약서 마지막에 특별 조항으로 들어갔습니다.”(심층인터뷰 참여자 A)

〈그림 4-01〉 2000년 송도신도시 기본계획 상 이해관계자 관계도(상)와 2003년 IFEZ 지정 이후 이해관계자 관계도(하)



추진하였고(한국경제, 1997.3.17), 2003년 경제자유구역청은 인적 구성 측면에서는 이들 조직을 계승하였다(최기선, 2016, p.81.). 중앙정부의 아젠다에 특정 지역과 공간을 결합시키는 과정에서 인천광역시가 독립적으로 구상한 개발계획이 반영되고 실행 조직이 유지되면서 대규모 개발 구상은 비교적 짧은 시간에 확정될 수 있었다.

인천광역시는 송도신도시 개발에서 중앙정부의 수도권 개발규제를 우회하여 산업구조의 개편과 지역의 경쟁력 확보를 꾀하였으나, 결과적으로는 중앙정부의 구상 속으로 편입되었다. 이를 통해 개발을 위한 제도적 기반을

마련하는 데에는 성공했으나, 실제 개발 과정에서 인천광역시의 역할은 줄어들었다.

〈그림 4-01〉은 2000년 송도신도시 기본계획 시점에서의 인천광역시가 기획한 이해당사자들의 관계도와, 2003년 경제자유구역 지정 시점에서의 관계도이다. 2000년 시점에서 인천광역시는 중앙정부가 건설하는 인천국제공항을 활용한 트라이포트 전략을 수립하고, 민간투자자와 함께 재정을 투입하여 주요 업무, 상업시설을 송도에 집중하여 육성하고자 하는 형태였다. 중앙정부는 송도의 개발이 완전히 불가능하지 않도록 과밀억제권역에서 해제하는 정도의 지원을 했을 뿐이다. 동시에 중앙정부는 완전히 수면에 올라오지는 않았으나, 법적 장치가 마련되고 있던 인천국제공항의 자유무역지대 개발을 추진하고 있었다. 이 계획이 현실화될 경우, 인천 안에서 두 지역이 비슷한 기능으로 서로 경쟁적 관계에 놓이게 되는 형태였다.

2003년 경제자유구역 지정으로 IFEZ가 출범한 이후, 경제자유구역 제도아래에서 지방자치단체의 역할은 2000년 시점에 비해서 제한적이다. IFEZ의 투자유치, 운영 등 일반적인 업무는 인천경제자유구역청에서 관할한다. 인천경제자유구역청은 인천시 산하의 외청의 지위에 있다. 그러나 경제자유구역의 지정과 해제, 개발계획 수립과 변경에 대한 최종 승인의 몫은 재정경제부 산하 경제자유구역기획단²⁰의 몫이다. 또한 전국에 산재한 7개의 경제자유구역에 대한 주요 관련 정책 및 제도의 입안과 기획, 사업성 평가, 기반시설 설치 지원, 경제자유구역위원회 실무 보좌 등의 역할 또한 지자체가 아닌 중앙정부의 경제자유구역기획단 몫이다. 경제자유구역 지정과 계획 수립, 운영에 관한 주요한 결정권을 경제자유구역기획단에 두면서, IFEZ의 개발 과정에서 인천광역시와 경제자유구역청이 중앙정부와의 협의를 한단계를 더 거치도록 변경되었다.

이러한 변화는 결국 인천광역시가 기획했던 도시가 결국에는 페이퍼 플랜에서 현실의 영역으로 넘어가면서 중앙정부의, 특히 대통령 공약 사업에

²⁰ 창설 후 노무현 정부에서는 재정경제부 산하, 이명박 정부 조직개편에서는 지식경제부 산하로 이관, 박근혜 정부 이후로는 산업통상자원부 산하로 개편.

합류되었기 때문이다. 한국에서의 조세구조 상 지방자치단체 재정의 한계는 대규모 사업뿐 아니라 일상적인 재정 운용에서도 중앙정부에서의 지원을 전제로 한다. 민간 자본 투자의 부진은 중앙정부 지원 없이 독자적으로 도시를 건설하는데 결정적 장애물로 작용했다. 대우그룹의 대규모 투자와 미디어밸리 컨소시엄이라는 대규모 국내 투자가 1998년 경제위기 등의 문제로 무산되는 과정이나, IFEZ가 본궤도에 오르던 2000년대 후반 세계경기의 침체는 IFEZ의 입장에서는 불운일 수도 있다. 그러나 국내외 유사한 목표로 건설된 도시 및 기존 도시들에 비해 산업의 기존 집적지와 연결성이나 교통 편의성 등의 입지적 문제, 규제 완화와 세제 혜택 정부지원, 인적 자원 등 도시의 배경적 문제에서 경쟁력을 확보하지 못한 것일 수도 있다. 경제자유구역 지정을 통한 송도, 영종, 청라국제도시의 개발은 인천의 주체적인 계획에서 많은 변형을 가져왔지만, 지극히 현실적인 관점에서는 완전히 기억에서 잊힐 수 있었을 도시계획을 현실화할 수 있는 유일한 방편이기도 하였다.

1998년 경제위기를 거치며 개발국가 체제가 종말했다고 하나, 여전히 개발주의적 성향이 잔존하였으며(지주형, 2011, p.132.), 국가 규모의 공간 전략의 수립과 시행은 여전히 중앙정부의 몫이다. 인천광역시도 시장이 직접 해외 투자 설명회에 참여하고, 스스로 이것을 “인천을 세계에 파는 일(최기선, 2016, p.103.)”이라 칭하였으며, 인천광역시 산하 공사를 통해 SPC들에 지분투자를 하며 개발사업을 벌였고, 아트센터와 같은 공공시설 운영에 시 예산을 투입하는 대신 운영회사를 설립하였으며, 도시개발의 수익을 재투자하는 등 기업가주의 도시의 모습으로 변모하였다. 그러나 이것은 지방정부가 중앙정부로부터 광범위한 자치권을 확보하여 변화한 것이 아니라, 중앙정부가 1998년 경제위기를 거치면서 민간이나 지방정부보다도 더 빠르게 신자유주의적 국가로의 이행을 수행했기 때문이다(지주형, 2011, p.406-407). 중앙정부는 금융과 도시 개발부분에서 적극적 개혁과 새로운 제도를 도입함으로써, 공공의 기업가주의적 활동을 가능하도록 경로를 열어주었다. 인천광역시의 기업가주의 도시로의 변모는 이 틀 안에서 이루어졌다.

중앙정부 기획의 ‘동북아 비즈니스 중심국가’ 구상안에 경제특구 계획이

편입되면서, 여기에는 인천광역시가 의도하지 않은 두 가지 개발이 함께 포함되었다. 하나는 MICE 산업 발전을 위한 종합전시장 계획이다. (재정경제부 외, 2002, p.30-31.) 인천국제공항 인근 경제특구 개발 범위에 있어서, 고양지역은 “국제적 지명도와 경쟁력을 갖춘 전시·회의·업무·관광 등 동북아 교류의 거점 역할 수행”을 목표로 연간 1,213만명의 관광객 유치에 위한 30만평 규모의 휴양·문화 시설과 운동·오락 시설 등의 건설을 계획하고 있다. 또한 이에 인접하여 경기도·고양시·KOTRA의 공동 개발 및 외자 유치를 병행한 23만평 규모의 대규모 종합전시장 건설을 계획하였다.

이 계획 또한 송도신도시와 마찬가지로 동북아 비즈니스 중심국가 구상이전에 지방자치단체에서 수립한 계획을 중앙정부가 편입한 것이었다. 1996년 경기도는 2000년 아시아·유럽정상회의(ASEM)유치를 위하여 현재 KINTEX 부지에 15만평 규모로 종합전시장과 컨벤션센터 건립 추진을 공식화하였다(매일경제, 1996.5.10). 게다가 이 지역은 이미 일산신도시가 계획되면서 이 지역은 회의시설, 전시 및 부대시설의 건립이 계획되어 있었다(한국토지공사, 1997). 이 부지에 종합전시장 건립 계획이 수립되면서, 산업자원부의 ‘수도권 종합전시장’ 계획과 결합된 것이다. 비록 인천이 송도신도시 개발계획과 연계하여 수도권 종합전시장 유치전에 뛰어들었으나(매일경제, 1998.10.9), 1999년 4월 ‘수도권종합전시장 입지선정위원회’에서는 매립 진행중인 송도의 여건상 공기를 맞추기 어려울 수 있다는 이유를 들어 고양시를 종합전시장 부지로 선정하였다(동아일보, 1999.4.29a; 동아일보, 1999.4.29b).

정부 주도의 MICE시설이 서울의 COEX와 고양시의 KINTEX로 이원화되고, 인천광역시는 송도의 국제종합전시장을 외자유치를 통하여 독자적으로 추진하게 되었다(동아일보, 1999.4.30). 이로 인해 인천의 MICE 시설은 개발 규모와 개발 속도 면에서 경쟁력을 갖추기 어려운 상황에 놓이게 되었다. 실제로 KINTEX는 2005년 개장, 2011년 2단계 전시장 개장으로 10만㎡ 이상(108,566㎡)의 국내 최대 규모의 전시시설로 발돋움하였고(KINTEX 홈페이지) 이후 2020년 3단계 전시장 건립 논의가 등장하고 있다. 반면, 송도컨벤시아는 2008년 전체 계획의 절반이 개관하였고, 2018년에 이르러서

야 2단계 건립공사가 준공되었을 정도로 개발이 지체되었고, 그 규모 또한 17,021㎡로 KINTEX의 1/6 규모로 개발되는데 그쳤다(송도컨벤시아 홈페이지).

동북아 비즈니스 중심국가 구상에서 IT·디지털 미디어 인프라 구축을 위한 집적화 단지 조성 계획은 송도 신도시의 미디어밸리 구상과 정면으로 충돌하는 것이었다. 2000년 4월 발표된 ‘상암 새천년 신도시 조성계획’의 핵심은 디지털 미디어 시티(Digital Media City: DMC) 조성이었다. 서울시는 본래 서부권 주택공급을 목표로 했던 ‘새서울 타운 조성 사업’을 변경하면서, DMC를 “디지털미디어 콘텐츠 생산 기능, 디지털미디어 기술관련 산학연 기능, 국제적인 비즈니스 중심센터 기능”을 위한 디지털기술 특화도시로 정의하였다(서울산업통상진흥원(편), 2013, p.29.). ‘동북아 비즈니스 중심국가’ 구상은 여기에 더하여 지역별 IT 집적화 단지를 조성하되 이를 관장하는 문화산업지원센터의 운영본부를 DMC에 설치하는 것, 정보통신·디지털기술을 영상·음반·게임사업 등에 접목하면서 이들을 위한 문화콘텐츠산업 관련 기관을 DMC에 집적(재정경제부 외, 2002, p.42-43.)하기로 결정하였다. 이것은 인천광역시의 송도신도시와 IFEZ, 고양시의 종합전시장 계획과 KINTEX의 경우와 마찬가지로 서울시와 (주)미디어밸리에 참여했던 민간투자자들이 내세운 DMC 구상을 중앙정부가 추진하는 것이었다. 결과적으로 ‘동북아 비즈니스 중심국가’ 구상은 지방정부의 각각의 사업을 하나의 목표 아래 재조정당한 것으로 볼 수 있다.

3) 동북아 금융허브 추진

2003년 노무현 정부가 집권하면서 IFEZ의 역할은 더욱 축소되었다. 이는 김대중 정부의 ‘동북아 비즈니스 중심국가’ 구상이 노무현 정부 인수위원회를 거치면서 ‘동북아 경제중심’으로 전이된 결과였다. ‘경제중심’ 구상의 내면에는 이른바 ‘금융론자(허동훈, 2003)’들의 논의가 지배하고 있었다. 김기환을 중심으로 한 ‘서울파이낸셜포럼’은 금융허브론의 진원지로, 주요 경제

부처의 관료, 은행장 등 금융계 인사, 주요 로펌의 고문, 경제학자, 기업인 등으로 구성된 싱크탱크였다. 이들 중 강경식, 사공일, 김기환 등은 1980년대 경제관료로 등용되면서 신자유주의를 이식하고자 했던 경험을 가지고 있었고(지주형, 2011, p.115-120), 특히 포럼의 회장이었던 김기환은 IMF 구제금융 과정에서 독자적으로 미국과 협상을 통해 통화정책과 무역정책의 변화, 자본시장 개방과 금융개혁, 노동시장 유연화 정책 등을 이끌어낸 전력이 있었다(같은 책, p.201-207.). 또한 90년대 후반-2000년대 초반 경제관료로서 금융제도와 시장에 대해 국가 주도의 신자유주의 이행을 촉진시킨 경험을 축적하였다(같은 책, p.315-316). ‘서울파이낸셜포럼’은 2003년 보고서를 통해 “경제성장과 사회발전을 지속하기 위해서는 한국이 동북아의 국제금융 중심지가 되지 않으면 안 된다는 확신”을 보였다(서울파이낸셜포럼, 2003, p.1.). 이들은 세계적으로 금융자산의 규모가 성장하고, 자본흐름 또한 폭발적으로 증가하고 있음을 지적하고(같은 책, p.26-27), 동북아시아가 전세계 GDP의 20%를 차지하고 있고 더 발전 가능성이 높은 상황에서 적절한 역내 및 세계적 규모의 금융 중심지가 필요하다고 주장하였다(같은 책, p.44-45.). 이들을 비롯한 금융허브를 주장하는 측에서는 금융 중심지 육성을 통해, 정부, 기업, 가계의 투자자금 조달비용의 감소, 고부가 가치 산업의 육성, 고급 노동인력의 흡수, 서비스 및 지식기반 산업 중심 경제로의 이행, 지역 비즈니스 허브로서의 역할 제고, 경쟁을 통한 국내 금융기관 및 금융 시장의 성장, 국내 금융 제도 및 환경의 국제기준에 맞는 발전 등의 이익이 있다고 주장하였다(같은 책, p.4; 박해식, 2003; 이재기, 2006).

‘금융허브’론이 IFEZ 계획에 배치되는 부분은 결과적으로 이는 도시개발이 아니라 규제개혁과 제도 개선 전략이었다는 점이다. ‘서울파이낸스포럼’은 한국이 채권, 파생상품, 보험 시장을 필두로 홍콩, 싱가포르와 같은 지역 금융중심지로 성장해야 하며, 이를 통해 글로벌 네트워크에 통합되어야 한다고 보았다(서울파이낸셜포럼, 2003, p.87-88.). 이를 위하여 해결하여야 하는 과제들은 경제분야의 5대 과제와 비경제 분야의 3개 과제로 제시되었다. (같은 책, 109-121) 경제부분 과제는 산업발전의 리더에서 시장기반 조성자로의 정부 역할 변경, 글로벌 기준 부합을 위한 기업과 금융 부분의 구조조

정 완료, 적정 수준의 정부 개입 여부를 결정하는 규정과 감독 패러다임의 변경, 노동생산성 증가를 위한 노동시장의 유연성 제고, 높은 주식거래세율과 과세소득에 대한 광범위한 규정으로 인한 투자 위축을 막는 소득세와 조세의 효율성 개선 등을 꼽았다. 비경제분야의 3대 과제는 법률서비스 시장 개방을 포함한 규제시스템 개선, 우수인력 확보를 위한 이민정책 개선, 교통, 교육, 주거비용, 문화시설 등 생활환경의 개선 등이 포함되었다. 공간적 전략인 생활환경 개선에 대해서는 그 근거로 서울의 생활환경이 아시아 40개 도시 중 14위에 머문다는 점을 지적하는 등, 이 전략은 새로운 물리적 공간이 필요한 것이 아니었다. 오히려 이들은 기존에 집적된 한국의 금융허브를 위한 정치적, 사회적, 지리적 배경²¹을 활용하여 한국이 금융허브가 되는 것에 관심이 있었다. 이들은 2008년 새로운 정권이 집권한 후에도 다시 한번 한국을 국제금융중심지(International Financial Center: IFC)로 육성하여야 하며, 이를 위해서는 노무현 정부에서의 국제금융중심지 정책의 미진한 속도를 크게 끌어 올려 더 많은 규제 철폐, 더 많은 국제적 금융정책에 참여, 정부 소유 금융기관의 민영화, 노동시장 유연성 제고와 법률시장 개방 등 기업환경의 개선, 대통령 자문 '세계개혁위원회' 설치 등을 다시 한번 주장하였다(서울파이낸스포럼, 2008. P.3-4.). 이들의 관심은 신자유주의적 관점에서 지속적으로 한국의 경제적 환경을 국제적 기준에 맞추는 것이지 공간개발정책이 아니었다. 오히려 효율적인 전략 수행을 위해서는 고도로 집적되는 금융 산업의 특성상 기존의 집적지를 활용하는 것이 유리하였다. 노무현 정부는 2003년 새로운 정권 출범과 함께 발표된 10대 아젠다 중 두번째로

²¹ '서울파이낸셜포럼'은 한국이 금융허브가 되기 적합한 9가지 강점을 제시하는데 이는 다음과 같다(서울파이낸셜포럼, 2003, p.7.) 1) 2010년 세계7위로 성장할 수 있는 성장 잠재력. 2) 동북아의 지리적 중심지이자, 북미 및 유럽으로 연결되는 교통의 허브로 발전. 3) 국내에 많은 금융자산 풀(pool)에 대한 투자기회, 금융상품, 자산관리서비스 수요 증가. 4) 금융기관 구조조정을 통한 대형 금융기관 출범 및 역동적 금융상품 시장 보유. 5) 지식경제에 필요한 능력을 보유한 젊은 세대를 비롯한 우수한 인적자본. 6) 첨단 IT 시설과 풍부한 IT 인력. 7) 1997년 금융위기가 촉발한 금융개혁의 모멘텀 유지. 8) 금융분야 분쟁의 효율적 처리를 위한 제도적 기반이 되는 높은 수준의 사법부 독립성. 9) 국민들의 높은 민주주의에 대한 의지.

‘동북아 금융허브 구축’을 발표하면서 ‘서울파이낸스포럼’의 제안을 핵심정책으로 확정하였고(프레시안, 2003.1.24), 이에 따라 여의도를 자산운용업을 중심으로 한 특화 금융허브이자 아시아 3대 금융허브로 육성하겠다고 밝혔다(지주형, 2011, p.393). 이는 새로운 집권자가 금융론자들의 제안을 받아들인 것으로 볼 수도 있다. 그러나 이미 이들은 오래전부터 정책적 합의를 이루었을 수도 있다. 2002년 제3회 전국동시지방선거에서 일제히 낙선하였지만, 당시 집권당인 새천년민주당의 수도권 광역자치단체장 후보들²²은 공동 정책 비전을 통해 서울과 경기, 인천을 각각 금융, 미래산업, 물류 허브로 조성하여 동북아 비즈니스의 ‘골든 트라이앵글’로 육성하겠다고 발표하였는데(동아일보, 2002.5.26), 이는 그대로 같은 해 대선에서 노무현 후보의 공약에서도 반복되었다. 그리고 당선 후 인수위에서는 명동과 여의도를 국제금융단지로 개발하겠다고 발표함으로써, 금융산업의 집적의 공간으로 서울을 염두하고 있음이 명백해졌다. (매일경제, 2003.1.30) 동북아경제중심위원회(2003)는 인천공항과 배후지를 물류중심지로 육성하는 것을 명확히 하였고, 물류센터와 관련 기업 본부, 물류의 “재고관리, 조립, 혼합, 부품추가, 상표부착, 품질검사, 재포장” 등을 위한 첨단기업 등의 필요성을 언급하였다.

이후 대외경제정책연구원 등에서는 이러한 계획을 뒷받침하는 연구를 적극적으로 수행하였다. 주식시장 등을 포함한 금융개방이 금융발전이 촉진하며, 국제금융센터가 이 효과를 강화시켜 준다는 점(주상영, 2003, p.34.)을 지적하며, 한국이 국제금융센터로 발전하기 위해서 제2차 초국가 금융센터, 혹은 유럽 도시들의 국제금융센터 역할을 보강하는 목표를 설정하여야 한다고 주장하였다(이종욱, 2003, p.37.). 또한 미국, 영국, 싱가포르의 자산운용산업 현황에 대한 사례연구를 통해 이들 수준의 법적, 제도적, 기술적 인프라의 구축이 필요함을 강조하였다(안형도, 오용협, 2004, p.43.). 결과적으로 경제자유구역 전략 안에서 인천광역시는 IFEZ를 통해 송도신도시를 통해 고안한 개발전략을 중앙 정부에 반영하였으나, 중앙정부는 그 과정에서도 일부 핵심 전략을 지역적으로 배분하고, ‘국정핵심과제’라는 비제도적이지만 더

²² 김민석(서울시장 후보), 진념(경기도지사 후보), 박상은(인천광역시장 후보)

높은 위계의 아젠다에서 IFEZ의 핵심이 되는 전략적 산업의 중심지를 오히려 IFEZ 외부에 설정함으로써, IFEZ는 초기의 주요 목표 추진 동력을 잃게 되었다.

3. 송도신도시-IFEZ 개발 거버넌스의 평가

1) 초국적 자본과 결합의 균열

2002년 이전 인천광역시의 송도신도시 개발에서 중앙정부는 일관적으로 넘어서야 하는 장벽으로서 존재한다. 수도권 개발 규제는 송도 개발을 불가능하게 만드는 요소였다. 인천국제공항과 연계한 개발사업은 비록 건교부 계획단계에서 멈추었지만 중앙부처에서도 기획되었다. 인천국제공항과 내륙과의 연결은 서울로의 직결을 위한 신공항고속도로로 한정되어 있었으며, 제2연륙교(현 인천대교)의 건설은 공항의 입지가 결정되고 거의 10년이 흐른 1999년 김대중 대통령의 캐나다 방문 시점에 이르러서야 건설을 추진하게 되었고(연합뉴스, 1999.7.6), 경제자유구역 지정까지 국고 지원 과정도 수월하지 않았다.

송도신도시 개발에서 인천광역시가 파트너로 생각한 것은 민간투자자였으며, 개발 초기 대우그룹과의 협업과 미디어밸리 추진위원회와의 협약은 민간 투자를 통한 도시개발 시도의 결과물이다. 그러나 대우그룹의 이탈은 단일 대기업과의 메가프로젝트는 기업의 부침에 프로젝트의 성패가 좌우된다는 결론만 남겼다. 대우그룹은 인천광역시의 송도신도시 개발 구상과정에서부터 자본을 투입하며 협력하였고, 이는 기업 총수의 판단의 따른 것이었다. 따라서 대우그룹 해체는 자연스럽게 송도개발에서 대우그룹이 이탈하는 결과를 가져왔다. 2000년 송도신도시 기본계획은 대우가 참여한 마지막 송도신도시 관련 사업이 되었다. ‘대우타운’은 오랜시간동안 ‘대우자판부지’라는 이름으로 남아서 지속적으로 개발이 시도되었지만 이는 더 이상 인천광역시,

혹은 인천경제자유구역청과 협력적 관계가 아니었다. 오히려 인천경제자유구역청은 (주)대우자동차판매의 초고층 빌딩 건축 계획에 대해서 IFEZ의 국제업무지구와 지리적으로 가깝고 기능이 중복된다는 이유를 들어 반대하였다(동아일보, 2004.6.21). 오히려 (주)대우자동차판매의 지속적인 개발 시도는 다시금 토지 용도변경을 통하여 차익을 남기려는 시도로 이해되며 지역사회의 반발을 낳았다. 미디어밸리사업은 국내기업 또한 민관 협력 개발에서 인천광역시가 기대한 성장연합적 성격의 파트너 역할을 하기 어렵다는 점을 확인하는 과정이었다. 미디어밸리 사업자들은 지방정부에 비하여 유동성이 높은 자본의 특성, 이로 인하여 더 높은 ‘탈퇴능력(capacity to exit)(서충원, 1999)’을 통하여 개발 사업에서 우위를 차지하고자 하였다. 즉 다수의 기업과 개인투자자로 구성된 미디어밸리 추진위원회는 지역기반자본이 아니었으며, 송도신도시 선택은 다수의 지자체 중 더 나은 조건을 선택한 것에 불과했다. 본계약 과정에서 민간자본의 이러한 속성은 개발회사의 구성과 운영 방식, 토지 가격 책정 등 여러부분에서 파열음이 발생하였을 때, 협력과 양보의 파트너십보다는 이탈과 대체 지역 마련을 선택하게 만들었다.

인천광역시가 해외자본 유치로 선회한 것은 국내 민간투자자와의 개발 사업이 연달아 실패하면서, IMF 이후로 위축된 국내 투자자 대신하는 역할을 국외에서 찾으려는 시도였다²³. 공영개발사업단의 후신인 인천광역시 도시개발본부²⁴는 투자유치국을 신설하여 중앙정부를 경유하지 않고 직접 해외 투자자 유치를 실행하였다. 외국인투자자를 통한 도시개발은 IFEZ 지정 이후에는 핵심적인 요소처럼 홍보되었지만, 공영개발로 불가능한 메가 프로젝트를 실행하기 위한 현실적인 마지막 선택에 가까웠다.

계일과의 대규모 투자계약은 송도신도시의 개발 가능성에 대한 새로운

²³ “... OO, OO 등 국내 대기업들은 토지를 무상으로 준다고 해도 개발 의사가 없었고, ‘국제도시’가 목표라면 ‘한단계 건너 뛰어서’, (원래는) 국내기업과의 개발을 통해 (그 성과를 기반으로) 외국인들을 유치하려 하였는데, 안되니 바로 외국인들을 해보자...” (심층인터뷰 참여자 A)

²⁴ 1999년 8월 9일 설치, 2003년 10월 13일 폐지

인식을 심어주었으며, 중앙정부의 경제자유구역 지정을 이끌어내는 계기가 되었다. 또한 IFEZ에 외자유치 목표가 강조되면서 개발 사업은 물론 투자 기업 또한 일정 비율 이상의 외국인 투자자의 FDI를 요구하게 되었다. 초기 IFEZ 개발 사업자의 면면은 컨소시엄에 참여하는 국내기업들보다는 외국인 투자자들의 생소한 기업명으로 알려졌으며, 대중들에게 IFEZ에 ‘국제도시’의 이미지를 부여하는 효과를 얻었다. 그러나 이들이 일으킨 PF의 참여자들은 대부분 국내 금융기관이나 투자기관들이었으며, 대부분 사업기간이 지연되면서 외국인 투자자가 이탈하거나 개발 종료 후 운영단계에서 빠져나가면서 사실상 국내 자본을 통한 사업으로 변화하였다.

인천광역시도 개발사업의 공공성 확보를 위하여 주거지 개발과 업무시설, 혹은 주거지 개발과 공공시설 개발을 패키지로 계약하는 ‘연동계약’ 방식을 활용하였다. 그러나 대규모 개발프로젝트에서 연동개발은 다양한 부작용을 낳았다. 우선 단기에 개발이익 회수가 가능한 주거지 개발에 비하여 이익을 보기 어려운 업무시설이나 공공시설 개발은 지연되었다. 외국자본이 투자를 한다고 하더라도, 메가프로젝트에서 업무용 건축물의 대규모 공급은 대규모 미분양을 수반한다. 특히 서브프라임 사태와 같은 경기 둔화는 오피스 공실률을 높인다. 송도의 국제업무단지에서 업무시설의 예정된 공급 규모는 순수하게 업무시설 면적으로만 101만평에 이르며, 이는 강남권의 전체 프라임 오피스 면적(128만평)에 육박하는 규모이다(인천경제자유구역청, 2020). 초기 국제업무지구 계약처럼 이렇게 거대한 규모의 업무시설을 단기간에 공급하는 것은 불가능하다. 개발사업을 담당하는 SPC는 이를 시행할 수 있는 재원 조성도 어렵고, 건설한다 하더라도 대규모 공실 발생과 이에 따른 금융 비용까지 감수하여야 하기 때문이다. SPC는 업무시설의 직접 개발을 미루면서, 입주 희망 기업에 업무시설 용지를 매각하는 것이 가장 효과적인 방법이다. 그러나 최근 송도국제도시에 사옥을 건설하는 기업의 사례는 복합시설로 개발하면서 더 낮은 가격에 토지를 구매할 수 있는 산업용지를 선택하였다.

연동개발은 인천광역시는 기존의 업무중심지와도 멀리 떨어져 있고, 도시 기반시설이 부족한 매립지에 빠르게 업무시설과 공공시설을 확보하기 위

하여 고안된 것이었다. 그러나 이러한 방식은 결과적으로는 공영개발로 진행된 2,4,5,7공구의 테크노파크나 바이오단지, 첨단산업 클러스터에 비하여 개발이 더 느려지고 어려워지는 결과를 낳았다. 인천광역시도 외국계 자본이 포함된 개발사업자에 토지를 대규모로 매각하고 이들에게 업무시설 및 공공시설에 대한 연동개발을 요구함으로써, 필지별 매각에 비해서 토지 판매 수익과 공공시설 및 업무시설을 빠르게 확보할 수 있다고 보았다. 또한 외국 자본이 대규모로 도시개발에 참여한다는 점을 마케팅 요소로 활용할 수도 있었다. 그러나 업무지역을 개발하는 사업자는 개별 필지를 매각할 생산자서비스 기업들에게 경제자유구역법으로 지정된 규제완화 조건 이상의 추가 메리트를 제공하지 못하였고²⁵, 초고층의 오피스 건물을 직접 건설하는 경우에도 높은 임대료를 지불할 기업을 충분히 유치하지 못하였다. 외국 기업 유치나 국내 기업 이전이 효과적으로 이루어지지 않으면서, 송도국제도시 국제업무지구 개발사업 초기 NSIC가 건설한 포스코-대우 타워(현 부영타워), 송도동북아트레이드타워(현 포스코타워)는 포스코 계열사들이 입주하였다²⁶. 2020년 현재에도 송도의 국제업무지구에 건설된 5개의 오피스 빌딩 중 공공청사로 운영되고 있는 G타워를 제외한 4개 빌딩의 공실률은 적게는 1/3, 많게는 60%에 이른다(인천경제자유구역청, 2020). 이런 상황에서 개발

²⁵ “(국제업무지구 입주기업의) 유치활동은 처음부터 어려움이 많았습니다. 처음부터 지금까지 유치활동은 사실상 실적이라는게 거의 없다시피 합니다. 왜냐하면, 민간(외투기업)의 입장에서는 투자를 할 때 어떤 혜택이 있어야 합니다. 세제 혜택이든, 무엇이든. 그러나 이 ‘혜택’을 민간기업(개발사업자)이 줄 수 있는 것은 거의 없습니다. 대부분은 정부조직이 해야 하는 일이고, 정부조직이 해놓은 바탕 하에서 유치활동을 할 수밖에 없습니다. 그래서 민간기업이 할 수 있는 것은 사실상 금전적인 지원밖에 없습니다. ... 국제학교 같은 경우도 제도적으로 비영리법인이어야만 하기 때문에 투자자가 없었는데, 당시 NSIC에서 개발 수익과 PF를 통해서 건물을 지어주고, 5년간 임대료를 면제하고, 교보재 지원까지 해주면서 ... 이러한 지원은 민간밖에 할 수 없고, 아마 유일하게 성공한 사례로 말할 수 있을 것입니다.” (심층인터뷰 참여자 C)

²⁶ “실적이라고 할만한 게 없죠. 그래서 할 수 없이 들어온 곳이 포스코건설 사옥을 지어 포스코 건설이 들어오고, 대우인터내셔널이 들어오고, 포스코의 계열사들이 들어오고. 그 것 외에는 할 수 있는 것이 없었습니다.” (심층인터뷰 참여자 C)

사업자는 새로운 업무시설 착공을 꺼릴 수밖에 없었다. 또한 개발 이익을 재투자하기 위하여 선행되어야 할 개발 이익의 산정에 대한 인천시와 개발사업자 간 이견과 분쟁이 상존하였고, 개발과정에서는 시공사 혹은 해외 자회사로의 개발 이익의 유출이 지속적으로 발생했다. SPC의 모기업이 시공사로 참여하는 경우, 개발사업에서의 외주비용이 지속적으로 발생하는 경우 적정한 사업비용인지 여부를 판단하기 어려웠다. 이해당사자 간 법적 분쟁이 발생하면 개발은 그만큼 지연되었으며, 총사업비에서 금융비용이 늘어나는 결과를 낳았다.

인천광역시시는 국내자본 유치를 대체하여 초국적 자본과 협력을 통하여 IFEZ를 개발하고자 하였다. 인천광역시시는 개발이익의 재투자를 통하여 도시개발의 주요 목표 시설을 건설하고, 이를 통하여 도시 가치를 높임으로써 이익을 실현하고자 하였다. 그러나 IFEZ에 개발사업자로 참여한 외국인투자자들은 인천광역시시가 기대한 것처럼 성장연합의 역할이나 인천광역시와의 협력관계를 구성하지 못하였다.

이는 두 가지 이유에서 해석이 가능하다. 하나는 인천광역시시가 SPC에 참여하지 않은 개발 사업의 경우, 시간이 흐름에 따라 발생하는 금융비용이나 개발 실패의 위험을 온전히 민간투자자가 책임져야 한다는 문제가 있었다. 인천경제자유구역청은 이런 위험에서 자유로웠기 때문에 업무지역 개발의 거시 경제적 여건이나 지역 활성화 정도가 성숙되는 것을 기다릴 수 있었으며, 청라 G-시티 개발 추진과정처럼 개발 목표에 부합하지 않는다고 판단되면 개발을 승인하지 않을 수도 있었다. 이러한 개발 지연은 SPC의 비용부담으로 연결될 수 있었다.

또 하나의 원인은 개발사업자들이 실질적인 사업 수행 의지나 능력이 없는 경우도 있었으며, 개발을 수행한 경우에도 지속적으로 개발이익을 여러 방법으로 IFEZ 외부로 내보냄으로써 단기적 수익을 목표로 하는 경우가 다수 등장하였기 때문이다. 또한 사업비용 충당을 위한 PF는 국내 금융기관과 투자자를 중심으로 조달하였으며, SPC형태의 유한회사를 통해 개발을 수행함으로써, 명확한 이익모델을 구축하지 못한 경우 제한적인 손실을 감수하면서 사업을 지연시켰다.

2) 중앙정부의 불충분한 규제완화

IFEZ는 다양한 세제 혜택을 기반으로 외국인투자기업 유치를 시도하였으나, 이는 송도신도시 개발계획부터 준비했던 인천광역시나, ‘동북아 비즈니스 중심국가’ 구상을 주도해온 김대중 정부에서의 재정부의 의도에 비하면 불충분한 것이었다. 인천광역시는 ‘국제적 경영환경’은 기업 경영을 위한 규제완화와 외국인 친화적 환경을 조성함으로써 만들어진다고 보았다. 이는 IFEZ가 지정되면서 세워진 산업유치계획의 기본방향에서 “국제적 경영환경을 갖춘 국제업무지역 조성(인천광역시, 2003, p.109)”이라고 명시되는데, 이에 대한 방법론은 훨씬 더 급진적인 것이었다.

송도신도시와 IFEZ에 대한 지자체장들의 의욕과 희망은 이 지역을 일종의 ‘데지마(出島)’로 구현하고자 하였다. IFEZ 개발 초기 인천의 민선시장들은 적극적인 외자유치와 외국인 거주 편의성 향상을 위하여 IFEZ를 별도의 행정구역으로 설정²⁷하거나, 외국 제도에 부합하는 교육 및 의료 제도 등의 도입, 영어의 공용어 사용 등을 시행해야 한다고 보았다.

“...경제자유구역에서는, 의료, 교육, 환경, 문화 등을 비롯한 모든 여건들을 외국인 투자자들의 구미에 맞게 개방해야 하기 때문에, 우리 국내법의 적용을 받지 않는 의료체계나 교육체계, 사회체계가 생겨나고, 따라서 한국 사회와는 전혀 다른 외국인들을 위한 특별행정구역이 생겨난다(최기선, 1998, p.121.).”

“나는 송도신도시를 건설할 때부터 꿈꿨다 ... 세계인들이 모여 함께 정치, 경제, 외교, 문화 등 각 분야를 논의하고 조정 협력해 나가는 인천의 모습(같은 책, p.129.).”

“경제특구라 하면 조세혜택을 비롯한 여러가지 혜택을 통해서 외국인투

²⁷ “(송도신도시가) 국제비즈니스허브가 되려면, 대한민국의 폐쇄된 제도와 인식이 작용하는 지역을 두고서는 ... 이 곳은 대한민국과 별개로 운영되는 ‘1국 2제’를 가지고 운영되어야 한다는...”(심충인터뷰 참여자 A)

자자를 유인함과 아울러 … 또 외국인이 정주할 수 있는 여건을 마련해 주는 것으로 되어 있습니다. 교육시설과 의료시설 등을 포함해서 외국인들이 쾌적하게 살면서 근무할 수 있는 여건들을 조성해 나가는 것입니다… (안상수, 최원식, 2002)”

이러한 인식은 경제특구를 고안한 김대중 정부에서의 재정부의 입장도 마찬가지여서, 외국인투자기업에 대한 인센티브뿐 아니라, 국제고등학교 설립, 행정서비스에서의 영어사용 강화, 특구 내 주요 외국통화 사용 자유화, 영주자격 취득대상 확대, 특구 내 외국 의료기관 개방과 방송시장 개방 등의 정책을 통해 외국기업의 경영환경 및 외국인의 생활여건을 개선하려 하였다(재정경제부 외, 2002, p.44-61). 재정부와 인천광역시가 공히 주장하는 ‘경제자유’의 개념은 제도적으로는 첫째, 무비자 혹은 영주권 확대를 통한 외국인에 대한 거주 자유화, 둘째, 기업 활동과 물류산업 성장을 위한 관세의 자유화, 셋째, 경제활동의 확대를 위한 외국환 사용을 가능하게 하는 통화의 자유화²⁸라는 세 가지의 자유화로 간주될 수 있었다. 이는 결국 외자유치를 위해서는 국가의 주요 정책에서 예외적인 공간이 필요하다는 인식에 기반한 것이었다.

그러나 IFEZ 지정 이후 가장 강력한 인센티브는 외국인 투자기업에 대한 조세감면이었다(허정화, 2016). 중앙정부는 소득세, 법인세, 취득등록세, 재산세에 대하여 의료업과 개발사업자에게는 5년간, 제조업, 관광업, 물류업, 연구개발업 등에는 조건에 따라 5년에서 최대 7년까지 감면하였다. 외국인 투자기업에 대한 조세감면은 지속적으로 국내기업과의 역차별이라는 지적을 받았다(박선영, 2011; 이창길, 2011; 홍정건, 엄수원, 2014). 그러나 정작 외

²⁸ “(경제자유구역에서) ‘자유’라는 말은 외국인도 내국인만큼 활동이 자유롭다는 뜻이지요. 사람이 자유롭다는 것은 (제도적으로) 무비자여야 할 것입니다. 물건이 자유롭다는 것은 관세가 없어야 합니다. 돈이 자유로우려면 (외국으로의) 송금이 자유롭고 해외통화를 사용할 수 있어야합니다. (현재 IFEZ에는) 그런 자유가 없습니다. 지금의 경제자유구역법은 외국인투자촉진법과 거의 차이가 없습니다.” (심층인터뷰 참여자 B)

〈표 4-01〉 외국인 투자기업의 분포현황

(단위: km², 개, 백만달러, %)

소관	구분	면적	외국인투자기업 수		투자금액	
			외국인투자기업 수	비율	투자금액	비율
국토부	산업단지	1,375	408	19.65	28,841	21.23
산업부	경제자유구역	335	73	3.52	5,387	3.96
	자유무역지역	3	11	0.53	188	0.14
	외국인투자지역	7	43	2.07	2,520	1.85
	소계	345	127	6.12	8,095	5.96
비해당			1,541	74.23	98,930	72.81
계			2,076	100	135,866	100

주) 2014년 8월 말 기준 대한무역투자진흥공사 자료, 동년 9월 말 기준 한국산업단지공단 자료 분석

출처: 감사원(2015). 감사결과보고서-경제자유구역 지정·운영 실태, P.17

국 자본이라고 해서 규제를 면제하여 주거나, 우대정책을 따라 입지를 정하지는 않았다. 2014년 9월 말까지 500만 달러 이상의 FDI를 신고한 외국인 투자 기업 중 약 3/4은 경제자유구역은 물론이고, 그 어떤 특구로도 지정되지 않은 곳을 선택했다. IFEZ를 비롯한 경제자유구역에 입지한 외국인투자기업은 3.5%에 불과했으며, 투자 금액 또한 전체 FDI 신고금액의 4%를 넘기지 못했다(〈표 4-01〉). 2017년 12월 기준 IFEZ의 외국인투자기업은 135개로, 이 중 절반이 넘는 68개의 업체가 지분투자 형태로 설립된 기업들이다. 이중 18개 기업은 외국인 지분율이 10%에도 미치지 못하고, 52개 기업은 입주 이후 2017년까지 총 외국인 투자 규모가 10억원이 채 되지 않는다. (인천경제자유구역청, 2018, p.78-79). 외국인 전용 투자 구역의 설정은 국내 파트너 기업들과의 접근성을 저해하는 역할을 하면서, 국내기업과의 협력이 필요한 업종의 외국인투자기업을 유치하는데 부정적 요소로 작동하였다. 결국 2019년 11월 산업통상자원부는 2015년 고시한 ‘경제자유구역 7년형 조세감면에 관한 운영 규정’을 폐지하기에 이르렀다(산업통상자원부, 2019).

외국기업의 경영환경 개선을 위한 방책으로 제시되는 ‘노동시장 환경 개선(재정경제부 외, 2002, p.47.)’은 “법과 원칙의 테두리”에서의 “대화과 타협”을 통한 “협력적 노사관계”를 강조하였으나, 실질적으로는 더 많은 규제 완화를 통한 노동유연화 정책이었다. 노동유연화는 1987년 대타협에 대한

기업의 신자유주의적 대응이었다. 노조활동이 기업의 통제구조에 영향을 줌에 따라, 기존의 ‘전제적’ 통제 체제는 단체협약과 노사교섭을 통한 관계로 변화하게 되었다. 기업들은 노사관계의 주도권을 복원하기 위하여 노동유연화를 내세웠다(박상언, 1994). 1996년 정부, 공익위원, 재계, 노동계가 참여한 노사관계개혁위원회회의는 오랜 진통 끝에 민주노총이 이탈한 상태에서 노동관계법 관련 합의를 만들어냈고, 이를 참조한 정부안을 토대로 1997년 개정된 노동법은 ‘경영상 이유에 의한 고용조정’을 허용하는 정리해고제의 1999년 시행, 2주 단위 48시간, 1개월 단위 56시간을 초과하지 않는 연장근로에 대한 수당 지급을 면제하는 변형근로제를 포함하면서(김상곤, 1997), 노동계의 극심한 반발과 민주노총의 총파업의 계기가 되었다.

하지만 이어진 경제위기와 IMF 구제금융 과정에서 노동계는 ‘개악된’ 노동관계법 관련된 투쟁에 실패하였고, 광범위한 ‘양보교섭’이 진행되었다(임영일, 2006, p.197.). 이는 전통적인 한국의 노사문화에 깔려있는 보수적, 전통적 태도, 가족 이데올로기와 온정주의 작동의 결과였다(구해근, 2002, p.299.). 특히 제조업 분야 기업에서 강조되어온 부부와 혈연관계의 가족을 넘어서 “회사-가족 공동체”로서의 가족 이데올로기(양승훈, 2019, p.56.)는 경제위기 회복 과정에서 일종의 ‘고통분담’의 정당화 기제로 작동하였다.

2000년대 이후 이러한 사회분위기를 바탕으로 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업에는 더 적극적인 고용규제 완화가 진행되었다. 2003년 제정된 경제자유구역법을 통해 이미 외국인 투자 기업은 국가 유공자, 장애인, 고령자에 대한 고용 의무를 면제받았고, 근로기준법 상의 주간휴가, 월차휴가, 생리휴가에 대한 유급 조건도 예외가 되었다. 파견근무의 범위와 기간도 확대의 가능성을 열어놓았다. 그러나 이러한 완화는 국내기업 대비 완화조건이었으며, 외국인 투자자에게 매력적인 요건은 아니었다(신동아, 2007.2). 이로 인해 고용관련 규제 완화에도 불구하고, 지속적으로 외국인투자기업 유치를 위해서 더 많은 규제 완화가 필요하다는 지적이 반복되었다.

반면 의료시장의 개방은 거센 저항을 받았다. 2001년 WTO/DDA를 통해 촉발된 서비스 분야 개방은 의료분야도 포함되어 있었다. 그러나 한국에서 이 부분에 대한 논의는 의료시장의 개방 여부보다는 국내 의료 정책 변

화를 위한 장치로 작동했다(김창엽, 2004). 의료시장 개방 논의의 시작은 경제특구에 외국인을 위한 의료 서비스를 제공하겠다는 명목으로 추진된 IFEZ 내 해외 의료기관 설립이었다(매일경제, 2003.1.3). 그러나 이 정책은 실질적으로는 영리병원 허가 논의로 진행되었다. 외국인만을 대상으로 기본적인 의료 서비스를 제공하는 형태는 수요가 적어 채산성이 떨어져 투자자를 찾기 어려운 반면, 싱가포르 등을 모델로 하여 고급 의료서비스를 제공하는 영리병원을 도입해야 한다는 논의는 이른바 ‘의료 빈부격차’에 대한 반발에 부딪혔다. IFEZ 진출을 계획하는 미국의 주요 병원들은 수익성 확보를 위해 내국인 진료를 허용해 줄 것을 요구하고 있었다. 반면 국내에서는 이들 병원이 자율수가제를 통해 건강보험 수가 이상의 진료를 진행하고, 이에 따른 높은 의료비로 인한 의료 시장의 접근성 문제가 야기될 것으로 보았다(신의철, 2004). 국민건강보험 적용에 대한 국내 의료 사업자들의 형평성에 입각한 반발, 이의 연장선상에서 민간보험 시장의 성장과 이에 수반되는 공공의료보험의 재정 악화 등에 대한 우려가 강하게 제기되었다(경향신문, 2003.9.15; 매일경제, 2003.8.22; 김창엽, 2004). 경제특구에 대해서 완전한 규제 완화를 원하는 재정경제부의 적극적인 추진에도 불구하고, 주무부처인 보건복지부는 IFEZ의 해외 병원 유치에 국민건강보험의 보장성은 높이고 민간보험은 공공보험과의 경쟁형이 아닌 보충적 형태로 범위를 조정하는 선에서 찬성한다는 입장이었다(뉴시스, 2004.2.11). 외국인 거주 환경 조성이라는 동일한 근거로 추진되어 2005년 법제화된 IFEZ 내의 외국교육기관 설립과는 달리, 국내 의료기관의 영리화와 공공보험의 무력화에 대한 깊은 우려는 외국계 병원 투자의 사업성을 보장해주지 못했다. 비록 경제자유구역법을 통해 외국의료기관 개설이 가능해졌으나, 2005년 11월 재정경제부 경제자유구역 기획단과 인천경제자유구역청이 송도국제병원 설립을 위한 우선협상대상자로 뉴욕프레스비테리안 병원을 선정(인천일보, 2005.11.3)한 이후 어떠한 진전을 보이지 못했다. 결국 IFEZ 내의 ‘국제’의료기관은 국내의료법인이 참여하는 것으로 전환되었다.

송도신도시를 구상하고 실천했던 인천의 행정가들은 공히 IFEZ가 국가 시스템에서 예외적인 공간으로 발전할 것을 기대했다. 그러나 송도신도시나

IFEZ에 국가 시스템에서 벗어나는 수준의 자치권을 부여할 수 있는 것은 인천광역시도 아니라 중앙정부의 역할이었다. 중앙정부의 권한과 역할을 지방에 이양해가며 지방정부의 자치 권한을 확대해온 유럽의 사례와 다르게, 인천광역시는 주요 제도 및 정책의 결정권한이 중앙정부에 있고, 예산 또한 중앙정부의 교부금과 국고 지원의 비중이 높은 한국의 지방자치제도의 아래에 있었다. 또한 중앙정부는 지속적으로 인천경제자유구역청 운영에 대한 더 많은 관여나, 혹은 인천광역시의 배제를 시도하였다. (Shin, Park, and Sonn, 2015) 초기 인천경제자유구역청장은 인천광역시장이 임명하였음에도, 중앙정부 경력으로 인하여 중앙정부 인사로 인식되었으며, 중앙정부는 종종 인천시가 반대하는 인사를 경제자유구역청장으로 임명하려고 시도하기도 하였다. 또한 중앙정부는 경제자유구역을 지방자치단체로부터 분리하여 별도 행정구역으로 독립을 추진하였고(연합뉴스, 2004.5.25), 경제자유구역 사업의 진척이 늦어지자 경제자유구역위원회를 대통령 직속으로 격상하여야 한다는 여론이 형성되기도 하였다(문화일보, 2010.7.21). 이는 새로운 ‘글로벌 특구’ 또한 기존의 특구 정책과 마찬가지로 더욱 강력한 영향력의 행사와 관리를 통해 운영하고자 하는 중앙정부의 인식을 보여준다.

또한, 인천광역시는 대규모 외자 유치를 미끼로 국가로부터 특구 지정을 이끌어 내었으나, 실제로 특구 운영이 구체화되는 과정에서 인천광역시가 의도하는 경제‘자유’구역의 요소는 중앙정부의 구상에 반영되지 못하였다. IFEZ, 혹은 전국에 산재한 경제자유구역만을 위해서 국가 전체의 노동과 교육, 의료 영역 전반에 변혁을 가져올 규제 완화를 별도로 적용하는 것은 김대중 정부의 재정경제부에 국한된 의견이었으며, 현실화 불가능한 일이었다. 또한 중국의 특구 사례와 같이 경제자유구역청에서의 규제 완화 실험이 국가 전체적인 정책의 변화를 목표로 한 것도 아니었기 때문에, 경제자유구역의 제도적 예외와 규제 완화는 지자체의 초기 의도처럼 급진적으로 구현될 수 없었다.

제 5 장. 인천과 IFEZ의 서울대도시권 편입

1. ‘글로벌 특구’ 전략과 도시권의 충돌

1) IFEZ의 산업 구조

이 절에서는 송도신도시-IFEZ의 개발을 통하여 인천광역시의 행정가들이 의도한 생산자서비스산업이 얼마나 확대되었는지를 확인하고자 한다. 또한 이와 관련하여, IFEZ가 속한 자치구 및 인천에서 성장한 생산자서비스는 서울대도시권 안에서 어느 정도의 비중을 차지하는지를 검토하고자 한다. 이는 인천광역시가 IFEZ 개발을 통해서 내세우는 ‘국제 비즈니스 허브’ 혹은 ‘바이오·헬스케어 허브’가 국제적인 수준 이전에 서울대도시권에서 유의미한 규모로 집약되어 있는지를 확인하기 위함이다.

인천은 오랫동안 제조업 중심 도시로 인식되어 왔다. 실제로 인천의 지역내 총생산에서 제조업이 차지하는 비중은 1991년 2/5 이상이였으며, 2018년에도 여전히 1/4 이상을 차지하고 있다¹. 1985년 이래 인천의 지역내 총생산 중 제조업 비중은 특별시와 광역시 중 가장 높은 편에 속한다². 그러나 2000년대 들어 제조업 비중이 감소세에 들어간 것은 명확하다. 2000년까지도 인천의 GRDP에서 제조업은 38% 수준까지 유지되고 있었지만, 2018년 현재의 비중(27.2%)은 그 이후 지속적인 감소의 결과이다. 8개 특별시 및 광역시 중 이 기간 동안 제조업 비중이 10%p 이상 줄어든 지역은 인천이 유일하다. 이로 인해 이 기간 동안 제조업 부문 GRDP의 양적인 성장도 약 46%에 그쳤는데 이는 서울과 함께 가장 낮은 수준

¹ 통계청. 지역소득. 국가통계포털.

² 1985년부터 2018년까지 특별시와 광역시 중 지역내 총생산에서 제조업 비중이 인천보다 높은 경우는 울산광역시와 2013-2014년의 세종특별자치시뿐이다.

〈표 5-01〉 인천의 주요 산업부문 GRDP 변화

(2015년 기준년 가격. 단위: 백만원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지역 내 총생산(시장가격)	46,255,108	50,972,798	52,157,498	54,987,798	56,922,112	59,522,631
총부가가치(기초가격)	41,445,844	46,129,006	47,797,911	50,664,666	52,059,974	54,554,936
제조업	14,495,418	15,516,441	15,787,801	16,773,116	16,473,677	16,835,017
서비스업 전체	20,828,202	23,835,256	25,016,803	26,238,204	27,005,107	28,368,573
운수 및 창고업	3,594,557	4,706,029	5,032,823	5,964,555	5,770,343	6,456,984
정보통신업	731,618	946,777	1,043,851	1,132,911	1,184,361	1,164,306
금융 및 보험업	1,446,165	1,949,910	1,898,559	1,886,788	1,944,082	1,943,371
사업서비스업	1,524,477	1,624,964	1,903,085	2,177,731	2,606,704	2,346,187
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
지역 내 총생산(시장가격)	64,675,503	64,033,773	63,153,061	69,301,148	70,536,942	73,129,842
총부가가치(기초가격)	58,709,790	58,453,923	57,695,992	63,318,906	64,402,322	66,621,693
제조업	17,724,962	16,683,036	14,126,582	17,424,092	17,751,473	18,067,980
서비스업 전체	30,795,945	31,115,725	31,905,689	33,515,281	34,458,276	36,590,682
운수 및 창고업	7,392,996	7,244,337	7,290,329	8,175,373	7,880,226	9,369,488
정보통신업	1,203,531	1,250,759	1,265,162	1,326,366	1,288,041	1,236,024
금융 및 보험업	2,242,319	2,354,300	2,452,061	2,432,791	2,477,481	2,605,945
사업서비스업	2,784,530	2,832,590	2,850,195	3,061,655	3,426,086	3,695,103
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 p)
지역 내 총생산(시장가격)	75,073,082	78,694,187	80,137,506	82,257,112	85,791,563	86,100,194
총부가가치(기초가격)	68,728,382	71,745,798	72,849,103	74,573,554	77,565,232	78,215,974
제조업	18,185,177	18,828,250	20,030,797	20,466,278	21,509,944	21,313,631
서비스업 전체	38,300,478	39,948,273	40,042,620	40,684,423	41,987,187	43,484,467
운수 및 창고업	9,580,078	9,511,463	8,666,267	8,357,007	8,865,015	9,199,080
정보통신업	1,366,743	1,360,529	1,328,880	1,404,742	1,404,350	1,530,467
금융 및 보험업	2,711,049	2,922,618	2,985,835	3,074,403	3,219,216	3,386,024
사업서비스업	4,177,058	4,833,803	5,384,826	5,267,354	5,167,195	5,157,072

주) 연쇄가중법에 의해 추계된 실질 GRDP는 비가법적 특성에 의해 총량(또는 상위부문) 금액과 그 구성항목 금액의 합이 일치하지 않음

출처: 통계청. 지역소득. 국가통계포털

이다.

이 빈자리는 여느 대도시와 마찬가지로 서비스업³이 대신했다. 2018년 인천광역시 GRDP의 총부가가치는 2000년보다 두 배 이상 늘어난 78,215,974백만원(20

³ 도매 및 소매업, 운수 및 창고업, 숙박 및 음식점업, 정보통신업, 금융 및 보험업, 부동산업, 사업서비스업, 교육 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 문화 및 기타서비스업

〈표 5-02〉 인천과 IFEZ의 주요 산업 사업체수 및 종사자수

		사업체수(개(%))		종사자수(명(%))		업체당 종사자수(명)	
		2006	2016	2006	2016	2006	2016
제조업	서울대도시권	170,997 (51.6)	211,369 (50.7)	1,597,934 (47.8)	1,789,620 (44.2)	9.3	8.5
	인천광역시	20,879 (12.2)	24,246 (11.5)	225,572 (14.1)	247,613 (13.8)	10.8	10.2
	IFEZ		197 (0.1)		14,863 (0.8)		75.4
운수업	서울대도시권	176,797 (52.0)	203,836 (52.8)	443,433 (51.4)	589,165 (53.1)	2.5	2.9
	인천광역시	19,175 (10.8)	24,242 (11.9)	55,092 (12.4)	76,455 (13.0)	2.9	3.2
	IFEZ		324 (0.2)		11,412 (1.9)		35.2
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	서울대도시권	15,881 (65.0)	30,797 (72.5)	305,257 (74.2)	453,397 (80.0)	19.2	14.7
	인천광역시	497 (3.1)	864 (2.8)	6,512 (2.1)	8,592 (1.9)	13.1	9.9
	IFEZ		40 (0.1)		1,212 (0.3)		30.3
금융 및 보험업	서울대도시권	15,663 (43.9)	19,602 (45.9)	334,041 (53.9)	398,724 (55.0)	21.3	20.3
	인천광역시	1,403 (9.0)	1,722 (8.8)	22,909 (6.9)	25,502 (6.4)	16.3	14.8
	IFEZ		55 (0.3)		663 (0.2)		12.1
전문, 과학 및 기술 서비스업	서울대도시권	34,871 (57.6)	61,322 (59.7)	313,826 (66.9)	699,474 (70.2)	9.0	11.4
	인천광역시	2,105 (6.0)	3,324 (5.4)	13,545 (4.3)	28,811 (4.1)	6.4	8.7
	IFEZ		106 (0.2)		5,048 (0.7)		47.6
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	서울대도시권	14,499 (50.2)	25,200 (48.5)	346,220 (62.5)	686,763 (62.8)	23.9	27.3
	인천광역시	1,131 (7.8)	2,167 (8.6)	21,009 (6.1)	40,439 (5.9)	18.6	18.7
	IFEZ		57 (0.2)		5,595 (0.8)		98.2

출처) 사업체총조사, 통계청 MDIS; 인천경제자유구역청, 2017.

주) 서울대도시권의 괄호 안 비중은 전국에서의 각 산업의 비중, 인천 및 IFEZ 항목의 비중은 서울대도시권에서의 각 산업의 비중

〈표 5-03〉 서울대도시권 서비스업 주요 부문 GRDP 변화

(단위: 백만원(%))

		2001	2005	2010	2015	2018 p)
운수 및 창고업	서울대도시권	16,515,452 (100.0)	20,424,315 (100.0)	26,219,993 (100.0)	29,765,549 (100.0)	31,012,797 (100.0)
	서울특별시	8,319,889 (50.4)	8,845,484 (43.3)	9,454,884 (36.1)	10,899,450 (36.6)	10,536,750 (34.0)
	인천광역시	3,594,557 (21.8)	5,770,343 (28.3)	8,175,373 (31.2)	8,666,267 (29.1)	9,199,080 (29.7)
	경기도	4,601,006 (27.9)	5,808,488 (28.4)	8,589,736 (32.8)	10,199,832 (34.3)	11,276,967 (36.4)
정보 통신업	서울대도시권	26,997,774 (100.0)	38,069,788 (100.0)	48,321,187 (100.0)	58,888,016 (100.0)	66,247,154 (100.0)
	서울특별시	21,943,342 (81.3)	29,196,160 (76.7)	36,895,431 (76.4)	42,129,757 (71.5)	48,536,648 (73.3)
	인천광역시	731,618 (2.7)	1,184,361 (3.1)	1,326,366 (2.7)	1,328,880 (2.3)	1,530,467 (2.3)
	경기도	4,322,814 (16.0)	7,689,267 (20.2)	10,099,390 (20.9)	15,429,379 (26.2)	16,180,039 (24.4)
금융 및 보험업	서울대도시권	25,825,321 (100.0)	33,183,158 (100.0)	45,080,005 (100.0)	57,297,525 (100.0)	64,900,837 (100.0)
	서울특별시	19,874,119 (77.0)	24,382,462 (73.5)	31,987,821 (71.0)	40,562,105 (70.8)	45,938,351 (70.8)
	인천광역시	1,446,165 (5.6)	1,944,082 (5.9)	2,432,791 (5.4)	2,985,835 (5.2)	3,386,024 (5.2)
	경기도	4,505,037 (17.4)	6,856,614 (20.7)	10,659,393 (23.6)	13,749,585 (24.0)	15,576,462 (24.0)
사업 서비스업	서울대도시권	43,803,566 (100.0)	58,868,792 (100.0)	79,658,572 (100.0)	97,936,457 (100.0)	106,155,023 (100.0)
	서울특별시	31,530,814 (72.0)	39,117,871 (66.4)	49,796,591 (62.5)	52,838,017 (54.0)	56,839,726 (53.5)
	인천광역시	1,524,477 (3.5)	2,606,704 (4.4)	3,061,655 (3.8)	5,384,826 (5.5)	5,157,072 (4.9)
	경기도	10,748,275 (24.5)	17,144,217 (29.1)	26,800,326 (33.6)	39,713,614 (40.6)	44,158,225 (41.6)

출처: 통계청, 지역소득, 국가통계포털

주) 2018p)는 추정치

15년 기준년 가격)인데, 이 증가의 약 3/5이 서비스업에서 창출되었다. 이 과정에서 인천의 GRDP에서 서비스업이 차지하는 비중 또한 절반 수준까지 증가했다.

인천의 서비스업의 성장은 물류 산업이 이끌었다. 운수 및 창고업은 2000년

부터 2018년 사이 기간 동안 250% 이상 성장(기초가격 기준)했는데, 이는 전체 GRDP 증가분의 약 1/5 수준이자, 서비스업 증가분의 1/4에 달했다. 이 밖에도 정보통신업(209%), 금융 및 보험업(234%), 사업서비스업(338%) 등이 2000년에 비해 크게 성장하면서, 본 연구에서 분류하는 생산자서비스업을 포함한 이들 부문이 전체 서비스업 GRDP 증가분의 절반 정도를 담당했다. (<표5-01>)

그러나 인천광역시가 송도신도시와 IFEZ를 조성하면서 목표로 삼았던 생산자 서비스업의 성장은 더디게 이루어졌다고 볼 수 있는 것은, 이들 산업이 양적으로는 확대되었지만, 서울대도시권 전체의 범위에서 보았을 때 비중을 늘려가지는 못했기 때문이다(<표5-02>). 산업대분류(9차) 기준으로 금융 및 보험업이나 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업 성장은 서울대도시권 전체의 성장에 비하면 성장폭이 미약하였다. 이로 인해 서울대도시권에서 인천의 종사자 숫자가 차지하는 비중은 오히려 줄어들었다. 연구개발업을 포함하는 전문, 과학 및 기술 서비스업 종사자는 두 배 이상 성장하였으나, 서울대도시권에서의 종사자수 비중은 오히려 감소하였다. 도시 전체의 생산자서비스업 성장이 더디게 진행되면서, 이들의 성장에 부가적으로 발전하는 사업시설관리 및 사업지원 서비스업 분야의 서울대도시권에서의 비중 또한 감소하였다. 산업의 규모가 도드라지지 못한 만큼, 서울대도시권 안에서 주요 생산자서비스업을 포함하는 산업들의 GRDP 비중도 확대되지 못하였다(<표 5-03>). 도시의 인구증가와 제조업의 지방 이전이라는 국가 차원의 공간 규모에서 벌어지는 산업구조의 변화에 따라 인천의 생산자서비스업은 양적으로는 늘어났지만, 서울대도시권에서 특별한 역량을 가진 도시로 변모하지는 못하였다.

IFEZ가 목표로 하는 생산자서비스업 및 바이오·헬스케어 관련 제조업의 성장을 더욱 명확히 확인하기 위하여 생산자서비스업의 범주를 더욱 명확히 할 필요가 있다. 기초지자체단위에서 분류 가능한 가장 낮은 단계인 산업세분류 수준에서 산업을 분류하여, 한국에서의 생산자서비스업의 범위를 재정의하고, 이에 따라 각 산업부문별 종사자 숫자를 확인하였다⁴. 본 연구에서는 생산자서비스업 선행연구

⁴ 이를 위하여 통계청 마이 크로데이터 서비스(MDIS, Microdata Integrated Service)에서 제공하는 사업체총조사 데이터에서 사업체 수 및 종사자수 데이터를 기초지자체 별로 분

〈표5-04〉 생산자서비스업 분류를 위한 선행연구

연구자	주요 연구 대상 생산자서비스업
조순철, 송우경 (1998)	금융업: 통화 금융기관, 비통화 금융기관 무역업(소분류): 일반 무역업, 무역중개업 통신업 보험업: 생명보험업, 손해보험업 부동산업: 부동산임대업, 부동산개발업 사업서비스업: 법무관련서비스업, 회계관련서비스업, 건축관련서비스업, 공학관련서비스업, 자료조사업, 광고업, 인력공급 및 대리업, 기계 및 장비임대업 특히 건축관련서비스업, 공학관련서비스업, 자료조사업, 광고업을 '정보창출적 생산자서비스'로 정의
이용균(2003)	Financial institution, Insurance services, Financial related service, Real estate, Equipment rental services, Computer related services, R&D, Engineering related services, business related services
김천권(2003)	7차 및 8차 표준산업분류 활용 생산자서비스업 정의 전가가스수도산업: 전가수도가스산업(4) (7차) / E(전가가스수도) (8차) 운수창고통신: 운수창고통신산업(7) (7차) / I(운수), J(통신) (8차) 도매 및 기계장비 임대: 도매업(61) (7차) / G(51), L(71:기계장비임대) (8차) 금융보험부동산: 81,82,83산업(4) (7차) / K, L(70:부동산) (8차) 사업서비스: 84산업 (7차) / M(사업서비스) (8차) 위생서비스: 92산업 (7차) / R(90:하수폐기물처리 등) 사회서비스: 93산업 (7차) / O(교육), P(보건의사회복지) 영화문화서비스: 941-942산업 (7차) / Q(87,881,882 항목)
손승호(2006)	8차 표준산업분류의 중분류 상 다음의 산업 금융업, 보험 및 연금업, 금융 및 보험관련 서비스업, 부동산업, 기계장비 및 소비용품 임대업, 정보처리 및 컴퓨터 운영관련업, 연구 및 개발업, 전문과학 및 기술 서비스업, 사업지원 서비스업
김병선, 김걸 (2009)	금융업, 보험업, 부동산업, 법무·회계서비스, 기술공학서비스, 연구개발, 정보처리 및 컴퓨터관련 서비스 산업 (김병선 2003 인용)
김동현, 임업 (2010)	산업연관표(2003) 통합중분류 상 중간수요율이 50% 이상인 산업: 전력, 도시가스 및 수도, 건축 및 건축보수, 통신 및 방송, 금융 및 보험, 사업서비스 최종수요가 민간소비자출에 근거하지 않으며, 대부분 민간 및 정부의 고정자산으로 투입되는 산업: 건축 및 건축보수업, 토목건설업 위의 기준으로 8차 표준산업분류의 소분류상 74개 산업 선정
김형주, 이정협 (2010)	유통관련 생산자서비스: 도매 및 상품 중개업, 운송업 지식집약적 생산자서비스: 정보통신 서비스업, 금융 서비스업, 연구개발 서비스업, 경영 서비스업

류하여 활용하였다. 시간적 범위는 2000년부터 2015년까지이며, 공간적 범위는 서울특별시, 인천광역시, 경기도이다.

〈표 5-05〉 연도별 총수요 대비 중간수요 50%이상 상품

(단위: %)

2000		2005		2010		2015	
부문	중간수요/ 총수요	부문	중간수요/ 총수요	부문	중간수요/ 총수요	부문	중간수요/ 총수요
전력	78.23	농림어업 서비스	99.97	농림어업 서비스	98.59	농림어업 서비스	99.69
열공급업	70.36	전력	79.69	전력및신재생에 너지	79.72	전력및신재생에 너지	85.10
건축보수	99.94	도시가스	61.98	도시가스	72.41	도시가스	72.79
운수보조 서비스	68.68	증기및온수 공급업	73.98	증기및온수	71.72	증기및온수공급	74.12
하역	85.14	수도	29.93	수도	67.98	수도	57.62
보관및창고	91.36	건축보수	99.59	폐기물처리	81.92	폐기물처리	83.73
기타운수관련 서비스	69.43	택배	97.75	자원재활용 서비스	100.00	자원재활용 서비스	93.37
통신	55.83	운수보조서비 스	76.32	건축보수	99.84	건축보수	99.79
방송	75.28	하역	89.70	도소매서비스	91.74	도로운송 서비스	67.09
금융	70.02	보관및창고	99.30	도로운송 서비스	60.41	운송보조 서비스	79.37
금융및보험 관련서비스	71.83	기타운수관련 서비스	95.28	운송보조 서비스	80.64	하역서비스	79.93
사업관련 전문서비스	60.16	우편및전화	55.04	하역서비스	94.60	보관및창고 서비스	98.46
기계장비및용 품임대	97.28	방송	78.18	보관및창고 서비스	99.17	기타운송관련서 비스	97.74
광고	93.35	금융	72.95	기타운송관련서 비스	99.26	공영우편서비스	93.91
기타사업 서비스	80.90	기업내 연구개발	92.12	우편서비스	94.84	소화물전문 운송서비스	86.35
기업내 연구개발	100.00	사업관련전문 서비스	88.22	소화물전문운송 서비스	88.64	유,무선및위성 통신서비스	61.49
위생서비스	53.12	광고	93.82	유,무선통신 서비스	60.71	기타전기통신 서비스	90.17
		건축및공학 관련서비스	93.99	기타전기통신서 비스	89.03	방송서비스	73.40
		기타사업서비 스	79.93	방송서비스	71.31	정보서비스	71.40
		위생서비스	65.16	정보서비스	79.41	기타 IT 서비스	91.40
		출판서비스	55.62	컴퓨터관리 서비스	94.17	신문및출판 서비스	70.47
				출판서비스	56.91	영상·오디오물제 작배급	53.74

〈표 5-05〉연도별 총수요 대비 중간수요 50%이상 상품(계속)

(단위: %)

2000		2005		2010		2015	
부문	중간수요/ 총수요	부문	중간수요/ 총수요	부문	중간수요/ 총수요	부문	중간수요/ 총수요
				중앙은행및 예금취급기관	76.62	중앙은행및 예금취급기관	78.39
				기타금융기관	65.30	기타금융중개기관	63.62
				금융및보험보조서비스	65.98	금융및보험보조서비스	68.74
				부동산임대및공급	83.76	비주거용건물임대및 부동산공급	83.27
				법무및경영지원서비스	84.96	법무및경영지원서비스	89.91
				광고	94.39	광고	92.87
				건축·토목관련서비스	93.45	건축·토목관련서비스	91.01
				기타과학기술서비스	89.84	기타과학기술및전문서비 스	85.15
				기계장비및용품임대	76.96	장비·용품및지식재산권임 대	76.36
				청소소독및시설유지서비스	85.45	사업시설유지관리및 조경서비스	90.26
				인력공급및알선	92.13	인력공급및알선	88.86
				기타사업지원서비스	73.03	기타사업지원서비스	90.15
				수리서비스	51.12		

출처: 한국은행 경제통계시스템

(〈표 5-04〉)에서의 생산자서비스업 선정 방식을 참조하여 총수요 대비 중간수요가 50%가 넘는 서비스업 상품을 생산자서비스 상품으로 보고, 이와 관련된 산업을 생산자서비스업으로 정의하였다. 이를 위하여 한국은행에서 제공되는 산업연관표 중 2000년부터 2015년까지 5년 단위의 구매자가격 기준 통합소분류 투입산출표를 활용하였으며, 총거래표에서 중간수요/총수요 비를 통해 해당 상품 부문의 중간수요 비중을 확인하였다.

각 연도별 서비스 상품 부문 중 총수요 대비 중간수요 비중이 50%를 상회하는 부문은 〈표 5-05〉와 같다. 각 상품 부문의 구분은 점차 세분화되고, 새로운 상품 부문을 반영하는 양상으로 변화하고 있다. 서비스산업 상품 부문의 상세화로, 2000년에 ‘사업관련전문서비스’로 통합되어 있던 부분은 2015년에는 ‘법무 및 경영지원 서비스’, ‘건축·토목관련서비스’, ‘기타과학기술 및 전문서비스’ 등으로 세분되었다. IT서비스, 폐기물처리, 자원재활용서비스 등은 새로운 산업 발전에 따라

〈표 5-06〉 생산자서비스 업종의 분류

업종	8차 분류		9차 분류	
	코드	명칭	코드	명칭
폐기물처리/원료재생/ 환경정화 및 복원업	R9020	폐기물수집운반 및 처리업	E3800	폐기물수집운반, 처리 및 원료 재생업
	D3700	재생용가공원료생산업	E3900	환경정화 및 복원업
운송관련서비스업	I6310	화물취급업	H5200	창고 및 운송관련서비스업
	I6320	창고업		
	I6390	기타운송관련서비스업		
방송/통신업	Q8720	방송업	J6000	방송업
	J6411	우편업	J6100	통신업
	J6420	전기통신업		
	J6490	기타전기통신업		
금융업/ 금융 및 보험관련서비스	K6500	금융업	K6400	금융업
	K6700	금융 및 보험관련서비스업	K6600	금융 및 보험관련서비스업
임대업(부동산제외)	L7110	운송장비임대업	L6910	운송장비임대업
	L7120	산업용기계장비임대업	L6930	산업용기계장비임대업
			L6940	무형재산권임대업
사업서비스업1 -시스템운영관리, 정보서비스 등	M7200	정보처리 및 기타컴퓨터운 영관련업	J8520	소프트웨어개발 및 공급업
			J6200	컴퓨터프로그래밍, 시스템시스 템통합 및 관리업
	Q8810	뉴스제공업	J6300	정보서비스업
사업서비스업2-연구개발	M7300	연구 및 개발업	M7000	연구개발업
사업서비스업3 -전문서비스	M7400	전문,과학 및 기술서비스업	M7100	전문서비스업
			M7200	건축기술,엔지니어링 및 기타 과학기술서비스업
			M7320	전문디자인업
			M7330	사진촬영 및 처리업
			M7390	그외기타전문,과학 및 기술서 비스업
사업서비스업4 -시설관리 및 기타	M7500	사업지원서비스업	M7400	사업시설관리 및 조경서비스업
			M7510	인력공급 및 고용알선업
			M7530	경비,경호및탐정업
			M7590	기타사업지원서비스업

별도로 추가되었다.

한국의 생산자서비스업에 있어서 일반적인 생산자서비스업에 대한 인식과 가

장 큰 괴리는 보험 상품의 중간수요 비율이 지극히 적다는 점이다. 2000년부터 2015년까지 4개 년도에서 보험업에 대한 중간수요는 2010년을 제외하면 30%를 넘기지 못했다(2010년 35.6%). 보험업에는 분명 생산자서비스적 성격이 존재하지만, 이 기간 내 한국에서의 보험업은 기업보다는 일반 소비자를 대상으로 산업의 형태로 발달하였다고 보는 것이 합리적일 것이다. 따라서 본 연구에서는 일반적으로 생산자서비스업 중 하나로 구분되는 보험업은 생산자서비스업에서 제외하였다.

〈표 4-28〉를 바탕으로 생산자서비스업을 선정하기 위하여 한국표준산업분류와 비교하였다. 한국표준산업분류는 시대에 따른 산업의 변화에 따라 수차례 개정을 거쳐왔다. 우선 2006년 이후부터 활용된 9차 한국표준산업분류의 세분류 기준으로 생산자서비스업을 선정하였다. 이를 기준으로 하여 8차 한국표준산업분류를 통해 분류된 2005년 이전의 전국사업체조사는 8차-9차 분류간 연계표를 참조하여 9차 분류를 기준으로 재조정하였다. 최종적으로 이를 유사한 산업별로 그룹화하여 총 9개 종류의 생산자서비스업으로 정리하였다. 본 연구에서 활용하는 생산자서비스업 그룹과 각 그룹에 속하는 산업은 〈표 5-06〉와 같다. 이 중 인천의 행정가들과 계획가들이 IFEZ 개발을 통해서 직접적으로 목표로 한 부문은 금융업, 금융 및 보험관련 서비스업 부문, 사업서비스1 부문에서 점차 사업서비스2 부문으로 이동한 것으로 볼 수 있다.

산업 세분류 수준에서 재분류한 생산자서비스업 거의 전분야에서도, 대분류상에서 대략적으로 확인한 바와 마찬가지로 인천의 생산자서비스업은 의미 있는 성장을 이루어내지 못했다. 종사자 수 측면에서 보았을 때, 인천의 거의 모든 자치구에서 대부분의 생산자서비스업은 서울대도시권에서 새로운 중심지를 만들어냈다고 보기 어렵다. 우선 2014년⁵ 서울대도시권에서 인천의 생산자서비스업 총종사자수 비중이 2000년에 비해 오히려 감소하였고, IFEZ가 속한 자치구만 비교하여 볼 때는 2003년 IFEZ 지정 시점에 비하여 종사자 숫자는 두 배 이상 성장하였지만 비중의 측면에서는 IFEZ 개발에도 불구하고 점유율을 늘리지 못하였다. (〈표

⁵ 2015년 생산자서비스업 종사자 수의 경우, 경기도 주요 지자체의 데이터가 존재하지 않는다. 이로 인해 경기도의 데이터를 함께 비교하여야 하는 경우에는 2014년도를 가장 최근의 데이터로 비교하였다.

〈표 5-07〉 서울대도시권 생산자서비스업 종사자수

(단위: 명(%))

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	742,882	854,124	953,341	975,693	996,886	1,078,561	1,157,231	1,333,987
서울	531,963 (71.6)	628,462 (73.6)	682,377 (71.6)	701,461 (71.9)	706,390 (70.9)	766,339 (71.1)	815,010 (70.4)	933,351 (70.0)
인천	44,585 (6.0)	46,719 (5.5)	56,732 (6.0)	53,804 (5.5)	58,178 (5.8)	63,102 (5.9)	69,523 (6.0)	76,231 (5.7)
경기	166,334 (22.4)	178,943 (21.0)	214,232 (22.5)	220,428 (22.6)	232,318 (23.3)	249,120 (23.1)	272,698 (23.6)	324,405 (24.3)
연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
계	1,461,798	1,530,156	1,681,723	1,744,609	1,763,886	1,872,065	1,979,924	
서울	1,024,977 (70.1)	1,050,687 (68.7)	1,162,660 (69.1)	1,165,463 (66.8)	1,186,500 (67.3)	1,206,553 (64.5)	1,272,590 (64.3)	
인천	76,688 (5.2)	84,997 (5.6)	89,017 (5.3)	98,080 (5.6)	98,347 (5.6)	104,806 (5.6)	113,321 (5.7)	
경기	360,133 (24.6)	394,472 (25.8)	430,046 (25.6)	481,066 (27.6)	479,039 (27.2)	560,706 (30.0)	594,013 (30.0)	

출처: 통계청, 전국사업체조사, 통계청 마이크로데이터서비스에서 재가공

5-07)) 조금씩 감소세에 있지만 여전히 전체 생산자서비스업 종사자의 2/3에 가까운 숫자가 서울에서 근무하며, 줄어든 서울의 비중은 경기도로 이동하였다.

이는 부문별로 보아도 유사하다. 특히 송도신도시-IFEZ의 개발과정에서 강조된 생산자서비스업 분야의 서울대도시권에서의 비중은 전반적으로 감소했다. 금융업, 금융 및 보험관련 서비스업, ‘송도정보화신도시’ 계획에서부터 강조되어 온 IT 관련 산업, 각종 분야의 전문 서비스 등 글로벌도시에서 강조되고 인천광역시가 특히 송도와 청라국제도시에서 목표로 설정한 생산자서비스들은 대부분 성장하지 못하였다.

IFEZ가 속한 연수구와 서구, 중구의 금융업, 금융 및 보험관련 서비스업 종사자 수는 그 숫자를 모두 더해도 2015년까지도 구도심지역인 미추홀구나 부평구, 남동구 한 곳에도 미치지 못한다. IFEZ의 금융산업 성장은 글로벌 스케일이나 서울대도시권의 수준이 아니라, 인천 내부에서 중심지를 형성하는 데에도 실패하였다(〈부록 01〉). 사업서비스1(시스템 운영관리/정보서비스 등) 부문은 기존의 KBD(강남구, 서초구)라는 명확한 중심지, 2000년대 중반부터 옛 구로공단에 형성

된 형성된 서울디지털산업단지, 1990년대 중반 분당에서부터 2010년대 판교테크노밸리 조성으로 이어지는 경기 남부권의 IT 클러스터 개발 등으로 인해 IFEZ 뿐만 아니라 인천 전체로 보아도 거의 육성되지 못했다. 2014년 기준 인천 전체의 이 부문 종사자는 서울대도시권 전체의 1%에도 미치지 못하는데, 서울의 비중은 2002년에는 90%가 넘었고 2014년 기준으로도 80%에 육박하며, 강남구, 서초구, 구로구, 금천구, 경기도 성남시 다섯 자치구가 수도권 전체 종사자의 59.4%를 차지한다(〈부록 02〉). 법률, 회계, 경영 컨설팅, 광고, 건축, 디자인, 과학기술 등의 전문서비스 산업, 기업의 본사 및 지주회사를 포괄하는 사업서비스3 부문도 IFEZ가 속한 자치구뿐 아니라 인천 전체의 비중이 줄어들었다. 이 산업은 서울 종사자 비중이 금융업, 금융 및 보험관련 서비스업보다도 높으며, 강남구와 서초구 종사자가 전체의 1/3 정도로 집중도가 높다. 반면 IFEZ가 속한 자치구를 비롯한 인천의 모든 자치구에는 2006년 이후로 서울대도시권 이 부문 종사자의 1% 미만만이 종사하고 있다. (〈부록 03〉)

이들 부문은 전체적인 산업의 규모도 여타 지역에 비해 성장하지 못했을뿐더러, 사업체 규모도 더 작은 경향이 나타난다. 금융업, 금융 및 보험관련 서비스업, 사업서비스1, 사업서비스3 부문의 업체당 종사자 숫자는 해당 부문이 집적된 서울시나 경기 남부의 주요 지자체들에 비해서 더 작은 규모를 나타낸다. 금융업, 금융 및 보험관련 서비스업의 경우 IFEZ가 속한 자치구들의 업체당 종사자 숫자는 인천 전체의 평균에도 미치지 못하고, 사업서비스1, 사업서비스3 부문도 연수구를 제외하면 사업체의 인적 규모는 인천 평균에 미치지 못한다. (〈부록 04〉)

총 9개의 생산자서비스업 부문 중 인천에서 클러스터가 형성된 경우는 세 부문이었다. 연구개발업을 포괄하는 사업서비스2 부문은 2010년대 이후 IFEZ에 어느정도 집약하는 양상을 보인다(〈부록 05〉). 이 기간 동안 인천광역시의 사업서비스2 부문 종사자의 증가가 대부분 연수구와 서구의 종사자의 증가에서 왔다는 점에서 의미가 있다. 이는 송도국제도시의 송도지식정보산업단지 및 바이오단지, 청라국제도시의 한국환경공단 관련 연구단지 등에 연구소들이 다수 설립된 결과이다. 또한 같은 기간 동안 인천 내 타 자치구에 있던 종사자들도 IFEZ가 속한 자치구로 이동하면서, 2014년 인천의 사업서비스2 부문 종사자의 89.0%가 연수구, 서구, 중구에 집약하게 되었다. 그럼에도 불구하고 이 집약은 서울대도시권 종사

자의 3.8% 수준에 불과하고, 같은 시점 수원시(25.7%), 화성시(13.65%), 용인시(10.29%), 성남시(8.69%) 등 경기 남부권역의 대규모 제조업 연관 연구소들에 비하면 미소한 양이며, 강남구, 서초구 등 강남권 업무지역(KBD)의 종사자 숫자에 비해서도 현격히 적은 숫자다.

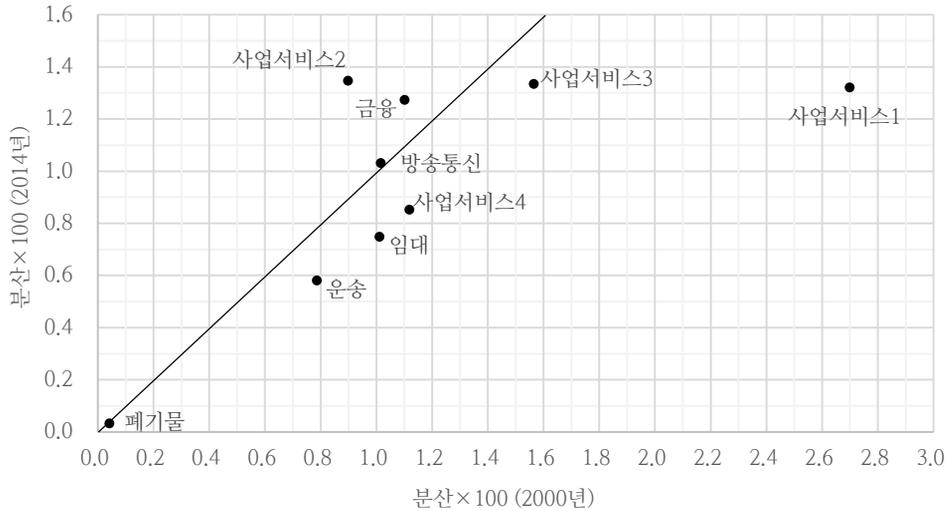
두번째는 2001년 인천국제공항 개항 이래 중구지역에 운송관련 서비스업이 대규모로 성장하는 것이 확인되었다(〈부록 06〉). 비록 ‘중구’라는 영역이 구도심의 인천항과 함께 포함되기는 하지만 2001년부터 평택항이 업무를 시작하면서 수도권 해운 물류 통로가 다변화된 점, 2010년대 이후 인천항과 평택항의 연도별 화물 처리량이 비슷한 수준으로 유지되고 있는 점 등에서 운송관련 서비스업의 성장의 상당부분은 인천국제공항의 효과임을 추정할 수 있다. 또한 인천국제공항의 여객 및 화물처리량이 개항 직후 급성장하여 2005년 이후 한국의 전체 항공 여객의 40% 이상을, 2007년부터는 항공 화물의 80% 이상을 차지한다는 점 또한 이를 뒷받침한다.⁶

또 하나의 클러스터는 폐기물처리/원료재생/환경정화 및 복원업 부문이 서구에 집적되는 현상이다(〈부록 07〉 참조). 하지만 이는 IFEZ의 성장과는 큰 관계가 있다고 보기 어렵다. IFEZ 전체 사업체 종사자 중 해당 부문 종사자 수는 전체의 0.5%(316명, 2016년 기준. 인천경제자유구역청, 2017)에 불과하다. 이 부문의 클러스터링은 수도권 매립지 주변에 소규모 공장이 밀집하여 있고, 이 중 이 부문의 업체들이 상당수 입지하였기 때문이다. 이 부문은 수도권 매립지가 지속적으로 확대되고, 건설폐기물 등의 처리 수요 증가, 자원 재활용의 확대 등으로 인해 2000년대 중반 이후로 사업체 수와 종사자 증가하는 추세에 있다. 2014년 기준으로 서구에는 화성시 다음으로 많은 사업체와 종사자가 입지하고 있으며, 전체 수도권 종사자 수의 7%를 차지한다.

인천의 생산자서비스업은 서울대도시권 전체의 성장에 발맞추어 양적인 증가를 이루었지만, 특별한 클러스터로 성장하는 데는 어려움을 겪었다. 대부분의 생산자서비스업은 서울의 3개 도심, 분당-판교로 이어지는 대규모 IT 클러스터를

⁶ 한국공항공사, 인천국제공항공사. 항공통계 홈페이지.

〈그림 5-01〉 서울대도시권 생산자서비스업 부문별 분산도



중심으로 집약하는 양상을 보였다. 이는 글로벌 시티에서 특정 지역에 더욱 집적하는 생산자서비스업의 특징이 2000년대 이후 인천과 서울대도시권에서도 나타난 결과로 보인다. 〈그림 5-01〉은 2000년과 2014년 서울대도시권 시군구의 생산자서비스업 각 부문의 종사자수 비율값들의 분산⁷을 계산한 표이다. 구분선의 우측 아래에 있는 부문들은 2000년에 비하여 2014년의 분산값이 감소한 부문들로, 종사자수가 집적도가 높아지는 방향으로 늘어난 부문들이다. 반면 구분선 위쪽의 부문들은 상대적으로 2014년의 분산값이 더 높게 측정된, 종사자들의 분포가 더 확산된 부문들이다. 방송통신, 금융업, 금융 및 보험관련 서비스업, 사업서비스2 부문은 분포가 더 확산되었다. 그러나 다른 여섯 부문은 모두 분산값이 감소하였고, 이들은 특정 지역을 중심으로 성장하면서 집약이 심화되었다. 특히 사업서비스1 부문은 2000년에는 전체 생산자서비스업 부문 중 가장 분산된 부문이었으나, 2014년에는 사업서비스2, 사업서비스3 부문보다도 더 공간적으로 집약되었다. 인천의 생산자서비스업 부문별 종사자 비중이 대부분 비슷한 수준으로 유지되거나

⁷ 비율값의 분산을 계산하기 때문에 분산이 매우 미소하게 계산되어, 편의상 각 년도의 분산에 100을 곱한 값으로 분석하였다.

〈표 5-08〉 인천의 의료용물질/의약품제조 부문 종사자수 및 비중

(단위: 명(%))

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
인천 합	317 (2.2) (100.0)	421 (3.3) (100.0)	1,212 (8.7) (100.0)	510 (3.9) (100.0)	1,065 (7.7) (100.0)	693 (4.7) (100.0)	2,804 (16.4) (100.0)	2,657 (14.7) (100.0)
연수구	- (-) (-)	- (-) (-)	719 (5.2) (59.3)	- (-) (-)	494 (3.6) (46.4)	109 (0.7) (15.7)	2,218 (13.0) (79.1)	2,095 (11.6) (78.8)

주1) 각 항의 내용은 아래와 같음

종사자수 (서울대도시권 내 비율) (인천광역시 내 비율)

주2) (-): 종사자 부존재. (0.0): 종사자 비율이 0.05% 미만

주3) 인천 합은 강화군, 옹진군 종사자수를 포함

출처: 통계청. 전국사업체조사. 통계청 마이크로데이터서비스에서 재가공

오히려 감소한 것은 각 산업 부문이 특정 지역으로 집약되는 과정에서 인천이 선택되지 못했음을 의미한다. IFEZ가 속한 중구, 연수구, 서구뿐 아니라 기존에 인천 내 업무중심지 역할을 한 미추홀구의 생산자서비스업 또한 서울대도시권에서 비중이 대부분 감소하였다는 점은 이를 증명한다. 생산자서비스업 부문에서 인천은 IFEZ의 개발 목표와는 다르게 서울의 업무중심지에 지속적으로 의존하는 구조안에 남았다.

반면 2010년대 이후로 새롭게 조망받는 바이오·헬스케어와 관련된 제조업은 산업대분류(9차 기준) 상 “의료용물질 및 의약품제조 산업”으로 볼 수 있다. 연수구, 즉 송도국제도시는 2010년대 들어서 이 산업부문 종사자가 급격히 증가하여 서울대도시권 안에서 손꼽히는 클러스터로 자리잡고 있다.

연수구는 대규모 국가산업단지가 입지한 타 지자체들과는 다르게 주거 기능 위주로 발달하여, 대규모 제조업이 성장하지 않았다. 그러나 국내 대기업이 자리잡기 시작한 2011년 이후 의료용물질/의약품제조 부문에서 서울대도시권 종사자의 약 12% 수준까지 급격하게 성장하였다. 이는 송도 바이오단지과 첨단산업클러

스터의 성과로, 제조업 부문에서 IFEZ가 만들어낸 유일한 제조업 클러스터로 볼 수 있다. (<표 5-08>)

2) ‘글로벌 특구’의 서울대도시권 내 공간적 확산

IFEZ의 개발 지연에 대해 정책적, 실행적 관점에서의 문제점은 오랫동안 지적되어 왔다. 타 국가들에 비하여 뒤늦은 비즈니스 허브 정책(Lim, 2012), 유사 특구의 난립과 지역 배분에 따른 경쟁력 저하(이시욱, 2015), 기업활동을 위한 규제 완화 및 제도 개혁의 미비(이창길, 2011), 중앙정부 및 지방정부의 전문성 부족(이상철, 2005), 행정기관간 갈등으로 인한 투자 유치 실패(감사원, 2009), 경제자유구역청의 권한부족(김찬, 2007; 서영진, 박주문, 2018), 지역 산업과 경제자유구역 특화 산업 간의 연관성 부족(최천운, 유정석, 2011) 등이 특히 부각되어 왔다.

외국인투자기업, 그 중에서도 생산자 서비스 업종의 외국인투자기업은 지속적으로 서울에 집약되었다. 2000년대 후반 이후 서울대도시권이 확대되면서 이들을 포괄하는 생산자서비스업의 성장은 서울의 주요 업무중심지에서 이루어졌다. 수도권 규제와 외국인투자촉진법 제정 등의 변화로 지속적으로 지방에 대한 외국인투자 비중의 증가하였음에도 불구하고, 생산자 서비스에 대한 투자만큼은 서울의 비율이 지속적으로 상승하는 결과를 낳았다(문남철, 2012). 특히 생산자서비스업에서 여전히 유효한 대면접촉을 통한 암묵지의 교환이 주는 이익은 외국인투자기업이 후속투자 지역을 결정하는 데에서도 이미 집약되어 있는 지역에 재투자하는 것을 선호하는 방향으로 연결되었다(박종필, 윤우진, 2017). 이는 다수의 기업이 서울에 몰려 있어 발생하는 도시화비경제(urbanization diseconomies)의 문제점에도 불구하고, 외국계 기업들 간에서 정보와 노하우를 공유하는 지역화경제(localization)의 장점을 최대한 획득하고, 주요 공공기관이 밀집한 수도의 편의성과 도시의 브랜드 가치 등을 고려한 선택이었다(김재훈, 2015).

인천이 글로벌도시로 발전할 수 있는 가장 강력한 장점이었던 허브공항과의 접근성은 양정부의 대규모의 광역교통계획을 통해 희석되었다. 공항의 명칭에 ‘인

천'을 넣는 것부터 큰 어려움에 부딪혔던 것처럼(매일경제, 1996.3.22), 서울대도시권과 공항을 연결하는 공항고속도로는 서울로의 최단시간 접근을 위하여 인천 시가지를 우회하여 조성되었고, 서울에서 공항까지 접근의 정시성을 확보하기 위하여 인천에서는 공항고속도로의 이용 자체가 제한되었다⁸. Kasarda(2006)가 제시하는 대규모 허브공항을 중심으로 반경 20km 수준의 범위에서 다양한 상업적 개발이 일어나는 '공항도시(Aerotropolis)'의 관점에서 인천국제공항 배후의 공항도시는 IFEZ에서 구현되어야 한다. 그러나 인천국제공항고속도로⁹, 인천국제공항철도¹⁰의 건설은 서울과의 접근성을 우선으로 공급하였고, 정작 IFEZ의 각 국제도시를 연결하는 교량 건설은 후순위로 미루어졌다. 송도국제도시와의 연결교량은 2009년 하반기에 완성되었고, 청라국제도시와 영종국제도시간 직접 연결 교량은 2020년 12월에야 착공될 예정이다. 중앙정부의 광역교통망 구성의 우선순위 설정을 통해 공항도시의 속성 또한 서울대도시권으로 확대되었다.

경제자유구역의 기능적 지향점이 서울대도시권 전역으로 확산되어 성장하면서, 송도신도시에서의 국제업무와 정보통신산업 중심의 산업 육성계획과 IFEZ의 백화점식 대규모 특구 개발 계획을 통한 결과물은 이들 복안에서 변형되어 물류산업과 첨단제조업의 클러스터로 진행되었다. 이는 서울대도시권 규모 안에서 송도신도시-IFEZ 개발의 위상 정립에 실패한 전략 자체의 결함에서 기인한다. 송도신도시-IFEZ 개발에 투영된 인천의 개발 비전은 중앙정부의 대규모 지원을 받거나 법적으로 차별적 위치를 부여받지 못하였다. 또한 금융위기를 지나면서 도시경제가 어떻게 세계에 접속하여야 하는가에 대한 해답에 있어서 서울특별시 또한 거의 유사한 해답을 내놓으면서, IFEZ는 도시권 내 타 지자체의 개발 전략과 경쟁

⁸ 2013년 이전 인천에서 공항고속도로 이용은 영종대교 동단의 북인천IC를 통해서 진입한 후 영종대교를 통과한 이후에야 가능했다. 인천에서의 교통 합류로 인한 지체를 사전에 차단하기 위하여 영종대교는 인천방면과 서울방면을 분리하여 2개 층으로 건설되었다. 반대로, 인천에서 서울방향으로의 고속도로 이용은 공항에서 출발하는 것이 아니면 불가능하였다. 이러한 상황은 2013년 청라IC가 개통까지 지속되었다.

⁹ 2000년 11월 개통

¹⁰ 인천국제공항-김포공항 2007년 3월 개통, 김포공항-서울역 2010년 12월 개통

하여야 했다.

2006년 서울특별시의 ‘2020년 도시기본계획’은 서울이 앞으로 “국제적인 경쟁력을 갖춘 세계적인 도시(서울특별시, 2006, p.11)”로 변모할 것이며, 이에 따라 거주 외국인이 증가할 것이라는 점, 제조업 부분 약화의 대안으로 생산자서비스업, 관광 및 여가산업, 도시형 신산업¹¹을 육성해야 한다고 진단한다(같은 책, p.15.). 이는 8년 후인 2014년 수립된 ‘2030 서울도시기본계획’에서 더욱 강조된다. ‘2030 서울도시기본계획’은 이전 계획과 달리 광역 도시권 스케일에서의 도시계획을 고려하면서도, 지역공동체 단위에서의 도시재생과 사회적 경제로의 전환을 중심 이슈로 삼는다. 그러나 “방송, 통신, 정보서비스 및 비즈니스서비스 등 지식기반서비스(서울특별시, 2014, p.62.)”로의 이행은 더욱 강조되며, 이들을 포함한 이른바 ‘창조계층’ 종사자를 2030년까지 전체 직업종사자 수의 33%까지 끌어올리는 것을 목표로 삼고 있다(같은 책, p.64.). 글로벌 스케일에서 도시 경쟁력을 확보하는데 있어서 중점을 두어야 하는 산업에 대해 서울특별시와 인천광역시가 동일하게 이해한 것이다.

공간적으로 서울특별시는 2020년의 미래상을 제안하면서 가장 먼저 “동북아 경제를 선도하는 세계도시(World city)(서울특별시, 2006, p.34.)”를 명문화한다. 서울특별시는 스스로 금융, 세제, 행정서비스 및 인적자원 공급 능력이 미흡하다고 분석하고, 이를 보완하기 위하여 세계도시를 위한 5대 목표를 제시하는데, 이 중 “기업활동이 편리한 도시”, “첨단정보도시”, “외국인도 살기 좋은 도시”는 실질적으로 송도신도시-IFEZ 계획의 목표와 중복되는 것이었다.

서울특별시는 기존 도심의 업무지역을 삼각지-용산까지 확장하여 업무회랑으로 조성하며(같은 책, p.129.), 국제금융센터, 업무상업 등의 핵심기능을 유지·보강하고, 이를 위해 민간투자를 유도하였다. 또한 용산에 회의·호텔·상업·편의·문화 및 주거기능을 복합개발하여 “24시간 활동이 가능한 중심지”로 육성하도록 계획하였다(같은 책, p.105-106.). 기존 금융기관이 밀집하여 있는 여의도는 금융보험, IT

¹¹ 도시형 신산업은 서울특별시가 “저공해형 기술집약·지식집약산업” 중 “미디어, 인쇄, 의류, 디자인, 만화, 교육, 의료”에 “IT, BT, NT 등의 첨단기술의 접목”을 통해서 발달할 산업을 통칭하여 붙인 이름이다(서울특별시, 2006, p.15.)

및 첨단정보산업, 상업유통의 중심지로 육성하고(같은 책, p.146.), 상암지역은 송도에서 미디어밸리 사업이 무산된 이후 기획된 DMC를 하여 디지털 콘텐츠 산업 기반이자 문화 산업 중심으로(같은 책, p.140, 142.), 테헤란로, 강남대로 일대의 이른바 KBD는 국제업무거점 및 벤처·IT기능을 강화한 IT전략산업지역으로 조성(같은 책, p.154.)하여 도심-용산, 강남, 상암, 여의도가 ‘국제업무’ 중에서도 각각의 성격을 가지고 집적하도록 계획하였다. 2014년의 도시기본계획은 여의도와 강남권의 위상을 더욱 끌어올려서, 기존 도심을 역사문화중심지인 ‘한양도성’으로, 강남을 국제업무중심지로, 여의도를 국제금융중심지로 명명하며, 3도심의 다핵 중심으로 공간구조를 육성할 것을 목표로 한다(서울특별시, 2014, p.143.). 국제업무, 금융보험, 첨단정보산업, 디지털콘텐츠, 회의·호텔로 상징되는 MICE 등은 온전히 같거나 혹은 같은 내용이지만 이름만 다른 송도신도시-IFEZ의 목표들과 중복되었다.

송도신도시-IFEZ는 글로벌 경제체제에 대한 개별 도시의 대응의 결과물이다. 송도신도시-IFEZ의 시작점에서의 행정가들의 통찰, 국제현상에서의 해외 건축가들의 분석, 송도신도시와 IFEZ의 기본계획은 모두 ‘인천’이라는 개별 도시가 글로벌도시 네트워크 속에서 다양하게 형성되는 글로벌 규모의 스케이프에 접속하기 위한 구상이고, 방법론이다. 반면 서울특별시의 도시기본계획은 이미 서울을 중심으로 하여 ‘서울대도시권’으로의 광역화가 반경 30~40km까지 이루어져 있다고 분석하고 있으며, 이 범위가 경기도 전역까지 늘어날 것이라고 예상하고 있다(서울특별시, 2006, p.13.) 이에 따라 서울은 상위계획인 2020년 수도권 광역도시계획을 바탕으로 서울 안에서 다핵공간구조를 형성하고, 각 핵들은 인접한 주요도시들과 기능적으로 연결되어 광역대도시권의 중심 역할을 수행하는 것을 목표로 하였다(같은 책, p.96.). IFEZ의 목표에도 불구하고, 상위계획에서의 수도권 공간구조는 수도권 중추관리기능은 서울에 집중되고, 국제기능축은 서울 도심과 좌우의 거점지역(영등포, 상암, 영동, 청량리)와 인천(국제공항)을 연결하도록 설정된다(국토해양부 외, 2009, p.22.). 2014년 후속계획에서는 세계적으로 경제활동과 성장이 40대 광역도시권인 메가시티리전에 집중되고 있으며, 이에 대응하기 위하여 서울, 경기, 인천을 아우르는 공간구조 정비와 광역교통망 확충을 통해 서울의 경쟁력을 확보해야 한다고 분석하고 있다(서울특별시, 2014, p.23-24.). 서울특별시는 서울대도시

〈표 5-09〉 서울 주요지역 상업용 건축물 건축허가

(단위: m²(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
서울특별시	3,216,780	4,631,797	11,436,044	11,054,616	5,892,226	12,323,078	17,988,185
중구	45,671 (1.4)	1,003,644 (21.7)	622,082 (5.4)	607,979 (5.5)	796,094 (13.5)	595,304 (4.8)	962,660 (5.4)
영등포구	133,610 (4.2)	169,811 (3.7)	1,980,246 (17.3)	815,697 (7.4)	692,638 (11.8)	624,919 (5.1)	277,932 (1.5)
강남구	683,900 (21.3)	812,739 (17.5)	1,289,265 (11.3)	1,965,252 (17.8)	783,205 (13.3)	1,250,713 (10.1)	860,684 (4.8)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
서울특별시	34,690,232	6,548,128	4,479,614	35,727,461	68,413,331	61,188,286	28,067,113
중구	6,172,765 (17.8)	315,643 (4.8)	346,405 (7.7)	4,049,035 (11.3)	4,402,434 (6.4)	4,231,675 (6.9)	2,497,721 (8.9)
영등포구	4,330,779 (12.5)	435,866 (6.7)	171,688 (3.8)	2,344,338 (6.6)	1,896,552 (2.8)	6,135,271 (10.0)	4,690,817 (16.7)
강남구	1,086,312 (3.1)	869,891 (13.3)	887,400 (19.8)	3,963,170 (11.1)	4,947,410 (7.2)	3,435,204 (5.6)	3,460,609 (12.3)
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
서울특별시	27,096,807	23,712,029	23,772,047	30,929,468	42,328,066	26,809,698	
중구	4,482,686 (16.5)	2,505,446 (10.6)	3,819,474 (16.1)	6,166,288 (19.9)	3,854,710 (9.1)	3,102,863 (11.6)	
영등포구	1,863,936 (6.9)	1,543,992 (6.5)	1,700,378 (7.2)	1,824,610 (5.9)	2,663,775 (6.3)	3,235,587 (12.1)	
강남구	2,705,214 (10.0)	3,507,049 (14.8)	3,418,234 (14.4)	3,238,465 (10.5)	3,163,993 (7.5)	3,435,521 (12.8)	

출처: 서울시 건축허가 통계, 서울특별시 열린데이터 광장.

권이 다핵화되고, 각 핵들에 상보적으로 기능을 배분하는 한편, 이들을 아우르는 중추 기능들을 서울 안에서 클러스터화 함으로써 서울의 각 생활권의 경쟁력을 확보하고자 하였다.

서울특별시가 다핵적 공간구조로 도시개발구상을 전환하고, 이에 따라 정비사업과 대규모 개발 프로젝트를 진행하면서, 2000년 이후 서울에는 무수히 많은 ‘분리된 IFEZ들’이 기획되었다. 2003년부터 청진동을 비롯한 종로 일대, 내수동 등 광화문과 세종로, 태평로, 남대문 인근 등이 순차적으로 정비사업에 돌입하였고, 2006년부터는 을지로2가 지역도 정비사업이 시행되었다. 이들 정비사업이 활기를 띤 2007년 이후부터 도심, 특히 을지로 및 태평로 일대의 상업용 건축물 건설이 폭증하였다. 2008년 서브프라임 모기지로 인한 대규모 불황에서 빠져나온 2010년

부터 2019년까지 서울특별시 중구의 건축허가 연면적은 연평균 400만㎡에 육박하였고, 이는 같은 기간 서울의 또다른 업무중심지인 영등포구나 강남구보다 더 많은 것이었다. (<표5-09>)

개발 실현 여부의 차이는 있지만 상암 DMC, 용산국제업무지구, 서울디지털단지(구로-가산), 마곡지구 등 2000년대 이후 서울의 대규모 개발계획들은 일종의 ‘IFEZ 흠어 뿌리기’처럼 보인다. 도시정비사업, 도시개발구역, 재정비촉진지역 등을 통한 서울의 주요 특화산업 개발 공간들은 경제자유구역보다 훨씬 작은 스케일의, 단일 기능을 가진 또다른 특구들이다. 이들은 기존의 산업의 공간적 배치, 인적 자원 공급의 용이성 등 많은 부분에서 ‘위성도시’의 특구에 비해 경쟁력을 보였다. 인천광역시의 자치단체장들이 해외기업의 유치를 위해서는 결과적으로 국내 대기업의 진입이 선행되어야 한다는 것을 인식했던 것(송영길, 2014, p.117.)처럼, 이미 주요 대기업의 본사, 주요 생산자서비스의 집적지인 서울은 기존의 업무중심지의 밀도를 높이고, 새로운 업무중심지를 형성하는 과정에서 기업 유치에 대한 부담으로부터 상대적으로 자유로웠다. 서울의 ‘작은 IFEZ’들의 주요 목표 산업들 또한 대체로 집적 성향이 강한 산업이었기에, 이들 산업에 속하는 기업들은 입지 선택에 있어서 오히려 외국인 투자 기업이어야만 여러 제도적 특례를 받을 수 있는 IFEZ보다는 서울의 업무지역을 선택하는 것이 오히려 합리적이었다.

마지막으로, 2000년대를 지나면서, 한국의 자치단체장들은 명확히 “도시 자체도 하나의 상품(하비, 데이비드, 2017, p.43.)”임을 깨달았다. 서울특별시가 추진해 온 개발사업은 단순히 도시 공간의 용적을 높이고, 기능적 효율의 제고를 통해 가치를 상승시키는 것에서 멈추지 않고, 지역의 이미지를 바꿔 놓기 위해 외면적으로 최선의, 혹은 이국적인 건축물과 도시공간을 이식하고자 하였다. 서울특별시의 2020년 도시기본계획에서는 세계도시를 위한 목표로 서울만의 독창적인 랜드마크를 개발해야 한다는 목표가 제시되며(서울특별시, 2006, p.59.), 이후 많은 마스터플랜에서 경쟁적으로 초고층건물군을 구상하게 되었다.

2000년대 이후 민간 건축 프로젝트에서 해외 유명건축가가 참여하는 사례가 늘어나면서, 서울특별시는 공공 프로젝트의 설계자로 해외 유명건축가들을 활용하였고, 이들은 일종의 마케팅 수단으로 활용되었다. 세운4구역 도시정비사업(2004

년, 2016년), 노들섬 예술센터(2005-2008년)¹², 동대문운동장 공원화 사업(2007년)¹³, 용산국제업무지구(2008년), 강북 대형공원 국제현상공모(2008년)¹⁴, 강남(세곡)지구 디자인 시범 주거단지(2010년)¹⁵, 세운상가 활성화를 위한 공공공간 설계(2015년), 서울로 7017 설계공모(2015년) 등 대규모 정비사업 및 공공 건축물에 대한 설계공모가 국제공모로 진행하였다. 서울특별시는 이 과정에서 주요 프로젝트의 당선자로 프레드 코터, 장 누벨, 자하 하디드, 뷔니 마스 등 세계적인 건축가들을 선정하면서 이들의 명성을 통해 도시의 문화적 역량이나 사업적 가능성을 홍보하는 수단으로 활용하였다. 이러한 방식 또한 인천광역시가 송도에서 2008년 세계도시축전을 개최하면서 아직 조감도에 불과했던 인천타워를 주된 홍보요소로 활용하거나, IFEZ 홍보요소로써 인천국제공항과 센트럴파크 주변의 주요 고층빌딩 및 공공건축물을 활용하는 것과 맥락을 같이 하는 것이었다.

3) 다핵적 글로벌 도시권의 구성

인천광역시가 송도신도시를 최초로 입안하면서 강조했던 금융과 정보산업 중심의 생산자서비스업 클러스터는 IFEZ 개발이 궤도에 오른 이후에도 당초의 목표에 도달하지 못하였다. 글로벌 교통 인프라를 배경으로 신도시를 개발하여 인천을 광역교통의 중심지로 재편하고, 고부가가치 산업과 생산자서비스업을 발전시켜 서울을 배후지로 두고 글로벌도시 네트워크에 접속하고자 하는 1990년대 인천광역시의 전략은 송도신도시 추진과정에서는 페이퍼플랜으로 남을 위기에 봉착했고,

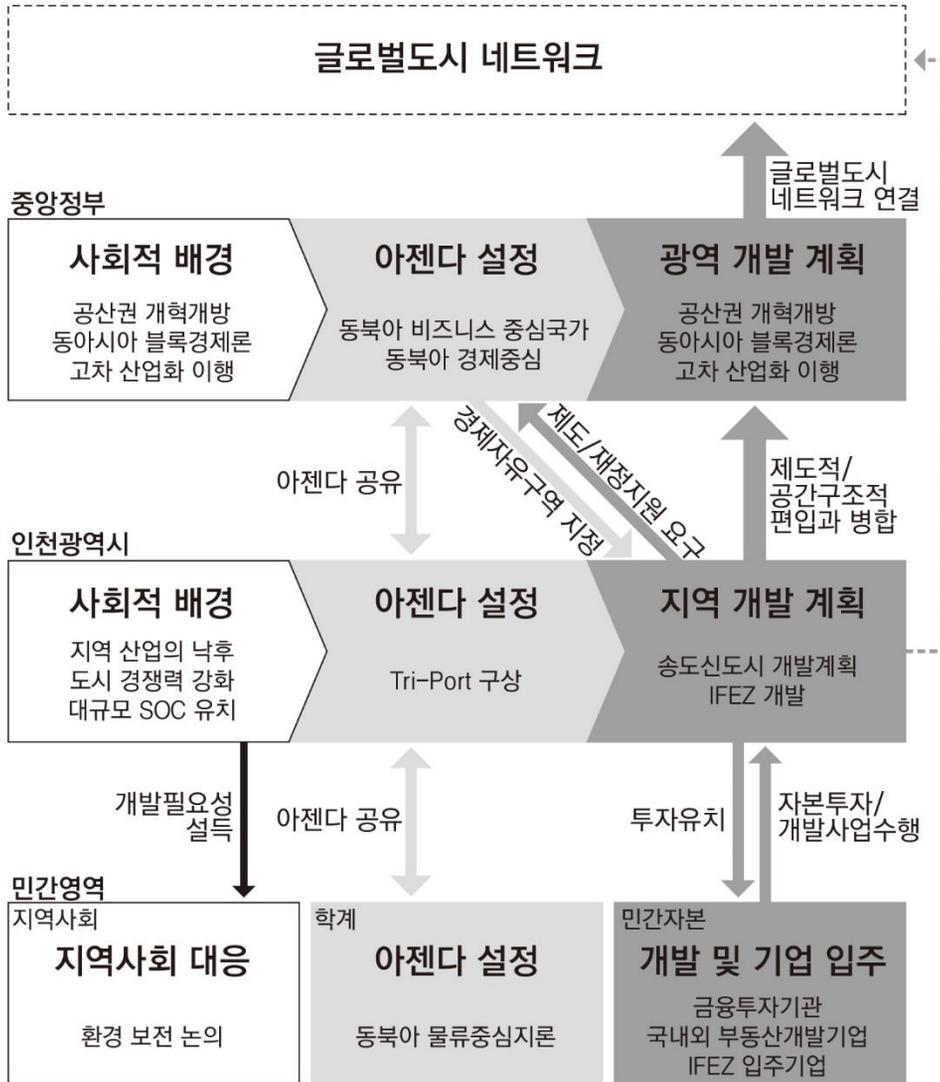
¹² 노들섬 예술센터 국제아이디어 공모(2005년), 노들섬 예술센터 1차 지명초청 설계경기 공모(2006년), 노들섬 공연예술센터 2차 지명초청 설계경기 공모(2008년)(노들섬 홈페이지 nodeul.org)

¹³ 동대문 디자인플라자(DDP)

¹⁴ 북서울 꿈의 숲

¹⁵ 세곡 보금자리주택 A3, A4, A5 블록.

<그림 5-02> IFEZ 개발 흐름과 서울대도시권 편입



IFEZ 제도를 통해서도 그리 성공적으로 달성되지 못하였다. IFEZ는 글로벌도시의 다양한 요소들-생산자서비스업, 글로벌 교통 허브, 다국적 기업, 국제 기구 등-을 하나의 특구 안에 집약하고자 했다. 그러나 중앙정부, 서울특별시, 경기도, 그리고 그 아래 기초지자체들은 서울을 중심으로 도시권이 급속히 광역화되는 상황을 바탕으로 이 요소들을 분산시키고 특정 산업을 점유하는 방향으로 나아갔다. 서울과 경기도의 기초지자체들은 각각의 정권의 아젠다에 맞추어, 또는 기업 유치를 통하여 금융, IT, 미디어, MICE, 각종 첨단 제조업 등에서 각각의 클러스터를 형성하

였다. 중앙정부는 스스로의 국정 아젠다 및 개발 계획에 맞추어 각 지방도시가 자체적으로 내놓는 개발계획을 선택하고 조정함으로써 광역계획, 국토계획의 세부 전략으로 활용하였다. 인천광역시의 송도신도시 계획 또한 중앙정부의 동북아 비즈니스 중심국가, 동북아 경제중심 등 국정 아젠다에 편입되면서 제도화되었고, 이 과정에서 MICE, 미디어 관련 산업 기능은 KINTEX와 상암DMC로 무게추가 옮겨졌다. 뿐만 아니라 서울 업무지역의 고밀화, 분당-판교의 테크노밸리 개발을 통한 IT 기업 밀집, 구로공단의 디지털단지로의 산업구조 개편 등을 통해 서울-인천-경기는 행정구역의 경계를 넘어서 상보적인 글로벌 도시권을 형성하였다. 금융 등 주요 생산자서비스업이 기존 업무중심에 집약되고, IT 산업으로 통칭되는 정보서비스업, R&D 관련 생산자서비스업이 지리적으로 분화되면서, 백화점식의 모든 기능을 갖춘 IFEZ와 같은 특구계획과 글로벌 도시권은 서로 병립하기 어려워졌다. 결과적으로 대규모 특구 개발은 글로벌도시 네트워크에 접속하는 것이 아니라, 글로벌도시 네트워크에 연결되어 있는 글로벌 도시권에 포함되는 방향으로 진행되었다. (<그림 5-02>)

인천광역시와 IFEZ는 국제업무지구 개발의 지연과 다수의 개발프로젝트의 무산되는 과정은 서울의 주요 도심 및 주요 부도심으로 이어지는 업무중심지와 생산자서비스업 클러스터들, 경기 남부권의 제조업 기반으로 구성되는 글로벌 도시권에서 IFEZ가 확보할 수 있는 경쟁력의 영역을 확인하는 학습의 시간이었을 수 있다. 그 결과 ‘글로벌도시’를 내세우며 거의 모든 기능과 산업을 망라하는 대규모 특구 대신 물류, 의료 관련 첨단제조업 분야에서 경쟁력을 확보하며 절반의 성과를 드러내었다. 공항을 배경으로 한 물류산업, 특히 의료분야와 관련하여 2010년대 이후로 강조된 첨단제조산업 등은 영종과 송도를 서울대도시권의 주요 클러스터로 변모시켰다. IFEZ는 KOSPI 시가총액 10위 내¹⁶의 바이오 기업 두 곳 모두의 본사를 유치한 바이오 산업의 핵심 공간으로 성장하였다. 또한 인천 내부의 주요 대학을 옮겨오는 선에서 그치지 않고 서울과 외국의 대학을 끌어들였다. 이는 산학연 연계의 기반이 되며, 이를 통하여 연구개발 역량을 증대하기 위하여 지역 내 산학연 기관 간 협력관계를 강화하고, 중앙정부의 사업을 유치하고 있다. IFEZ는

¹⁶ 2020년 11월 말 기준

단일 중심의 서울대도시권이 다핵적 글로벌 도시권으로 공간구조가 변화하는 과정에서 만들어진 서울 근교의 다양한 핵 중 하나로 변모하였다.

IFEZ의 개발은 수도권 공간구조 측면에서는 서울대도시권이 다핵화하는 과정에 기여하였지만, 지역적으로는 이를 통해 도시권 내에서의 연결성을 강화하였다. 송도신도시 개발에서부터 목표였던 서울대도시권을 배후지로 두려는 계획은 현실화되지 못하였지만, 국제공항과 IFEZ에 수반되는 광역교통망의 확보는 서울대도시권 내 도시들과의 연결성을 크게 제고하였다. 1980년대 후반부터 인천광역시는 서울대도시권에서 서울 및 타 도시와의 연결성이 개선되지 않고, 제조업에 대한 신규투자 부족과 서비스업에 대한 서울 의존 문제가 제기되었다(박연수, 2008, p.24-25.). 인천광역시는 제조업의 지방 이전과 항만의 물동량 감소가 인천을 서울의 단순한 배후지로 몰아넣을 수 있다는 위기감을 갖고 있었다. 이러한 상황에서 수도권신공항 유치와 IFEZ 개발은 인천광역시의 입장에서는 서울대도시권 내 광역 교통망의 증설과 새로운 산업 육성을 통해 서울대도시권에 재편입되기 위한 도구로 활용될 수 있었다. 인천은 인천국제공항과 IFEZ의 송도신항을 배경으로 수도권 물류 및 국내 항공 물류의 핵심으로서의 입지를 공고히 하였고, 이를 바탕으로 중앙정부의 지원을 통해 서울 및 경기 남부 권역으로 이어지는 광역교통망이 확보하였다. 세 개의 새로운 고속도로¹⁷, 공항철도, 수도권 지하철 7호선 청라국제도시 연장 등은 인천의 광역적 연결성을 개선하였으며, 서울과 인천국제공항을 연결하는 다리 외에도 영종도와 인천시를 연결하는 두 개의 연륙교¹⁸의 건설, 인천지하철 1호선의 송도 연장은 시내 교통망을 확충에 기여하였다. 이러한 관점에서 본다면, 송도신도시-IFEZ는 인천이 글로벌도시 네트워크에 직접 접속하도록 하는 장치일 수도 있지만, 이미 글로벌도시로 존재하는 서울을 통해 형성된 글로벌 도시권에 주요 지역으로 재합류하기 위한 노력으로 이해될 수도 있다.

¹⁷ 제2경인고속도로, 제3경인고속화도로, 수도권제2순환고속도로

¹⁸ 인천대교, 제3연륙교(2020년 12월 착공)

2. 서울대도시권 내에서의 인천과 IFEZ

1) BT 클러스터와 물류기지 형성

앞의 절에서 확인한 바와 같이, 서울대도시권 수준에서 인천에 주로 집약되었다고 할 수 있는 산업은 생산자서비스업에서는 운송관련 서비스업, 제조업 분야에서는 의료용물질/의약품 부문이다. 2009년 개정된 ‘2020년 수도권 광역도시계획(변경)’에서는 “IFEZ에 국제물류, 수송, 정보, 금융 및 첨단기술 수용의 거점역할을 부여”하였지만, 이들 산업의 입지 결정은 정책적 지원과 더불어, 동일 업종의 집약 정도와 대규모 SOC에 영향을 받았다. 특히 인천국제공항과 항만의 존재는 운송관련 서비스업의 성장에 큰 영향을 미쳤다.

인천국제공항에 허브 역량을 집중시키는 정책적 고려로 인해, 인천국제공항은 지속적으로 늘어나는 항공수요를 흡수하면서 발전하였다. 2011년부터 2019년까지 한국의 전체 항공화물의 87.8%, 국제 항공화물의 94.4%, 국제선 여객의 78.8%가 인천공항을 거쳐갔다(〈표5-10〉). 같은 기간 해운 처리량 또한 증가했다. 평택, 아산, 당진 등으로의 산업단지 확장에도 불구하고, 수도권 3개 항만 중 인천항의 화물처리 비중은 오히려 증가하였다(〈표5-11〉). 이 기간 동안 인천항의 해운화물 처리량은 46.8% 증가하였고, 수도권 3개항(인천, 평택/당진, 경인)에서의 비중은 80%에 육박한다.

항공화물이 인천공항에 집중된 영향으로 인천공항은 국내 공항 중 유일하게 배후 물류단지가 조성되어 있다(한국은행 인천본부, 2019). 이 공항물류단지는 인천국제공항 화물터미널과 더불어 자유무역지역으로 지정되어 있다. 공항물류단지는 외국인 투자 제조기업이 부족하다는 문제가 지적되고는 있었지만(경기일보, 2015.3.3), 2020년 현재 92.2%의 입주율을 기록하며 물류기업이 집중되어 있으며, 2021년 3단계 용지까지 추가 공급될 예정이다. 2013년 대부분 지정 해제되어 유명무실해진 인천항 배후 자유무역지역도 지역사회에서 인천신항 개발과 함께 재지정 여론이 형성되는 등(경인일보, 2020.7.15) 물류업을 위한 공간을 확대하고자

〈표 5-10〉 인천국제공항의 여객 및 화물처리량

(단위: 편, 명, 톤, (%))

연도		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전체노선											
운항	전체	403,302	432,083	469,354	500,739	536,586	570,597	629,859	653,659	691,523	723,592
	인천	212,566 (52.7)	227,081 (52.6)	251,021 (53.5)	267,886 (53.5)	287,257 (53.5)	302,988 (53.1)	336,911 (53.5)	357,687 (54.7)	384,540 (55.6)	401,423 (55.5)
여객	전체	60,732,944	64,128,927	69,857,266	73,965,044	82,133,482	90,238,814	104,890,078	110,418,531	118,490,493	124,286,883
	인천	33,233,382 (54.7)	34,775,947 (54.2)	38,645,452 (55.3)	41,117,342 (55.6)	45,187,255 (55.0)	48,981,789 (54.3)	57,420,533 (54.7)	61,788,536 (56.0)	67,945,520 (57.3)	70,857,908 (57.0)
화물	전체	3,588,784	3,519,238	3,474,058	3,498,947	3,693,861	3,806,552	4,073,856	4,321,641	4,442,004	4,274,717
	인천	3,212,114 (89.5)	3,095,872 (88.0)	3,055,144 (87.9)	3,092,556 (88.4)	3,238,383 (87.7)	3,326,247 (87.4)	3,537,789 (86.8)	3,801,224 (88.0)	3,912,481 (88.1)	3,759,961 (88.0)
국제노선											
운항	전체	256,694	280,571	313,745	338,989	366,485	388,014	438,862	457,103	497,091	528,243
	인천	210,218 (81.9)	224,687 (80.1)	248,031 (79.1)	264,586 (78.1)	284,575 (77.6)	300,634 (77.5)	334,528 (76.2)	355,162 (77.7)	381,747 (76.8)	398,815 (75.5)
여객	전체	40,265,123	42,871,438	47,960,291	51,289,971	57,126,971	61,831,586	73,495,106	77,505,956	86,463,569	90,900,322
	인천	32,949,518 (81.8)	34,537,845 (80.6)	38,350,976 (80.0)	40,785,953 (79.5)	44,906,813 (78.6)	48,720,319 (78.8)	57,152,206 (77.8)	61,520,572 (79.4)	67,676,147 (78.3)	70,578,050 (77.6)
화물	전체	3,326,925	3,238,105	3,208,781	3,246,261	3,410,742	3,518,772	3,780,970	4,031,516	4,168,808	4,015,987
	인천	3,208,302 (96.4)	3,092,500 (95.5)	3,051,141 (95.1)	3,087,883 (95.1)	3,233,913 (94.8)	3,321,716 (94.4)	3,553,073 (94.0)	3,796,387 (94.2)	3,907,404 (93.7)	3,754,631 (93.5)

출처: 항공통계 홈페이지(https://airportal.go.kr)

〈표 5-11〉 서울대도시권 주요 항만 컨테이너 수송현황

(단위: TEU, (%))

항구명	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	1,748,495 (100)	1,727,951 (100)	1,865,184 (100)	1,969,964 (100)	2,025,976 (100)	2,251,075 (100)	2,481,822 (100)	2,536,364 (100)	2,526,705 (100)
인천	1,361,747 (77.9)	1,354,032 (78.4)	1,478,933 (79.3)	1,561,684 (79.3)	1,590,980 (78.5)	1,773,509 (78.8)	1,996,520 (80.4)	2,027,090 (79.9)	1,999,028 (79.1)
평택 /당진	386,748 (22.1)	367,091 (21.2)	367,312 (19.7)	391,799 (19.9)	407,190 (20.1)	451,312 (20.0)	467,287 (18.8)	492,204 (19.4)	507,704 (20.1)
경인항	- (0.0)	6,828 (0.4)	18,939 (1.0)	16,481 (0.8)	27,806 (1.4)	26,254 (1.2)	18,015 (0.7)	17,070 (0.7)	19,973 (0.8)

출처: 해양수산부, 화물수송실적, 국가통계포털

하는 요구가 지속적으로 늘어나고 있다. 인천은 과거에도 '수도권의 관문'이었으며, 서울대도시권이 사실상 서울-인천-경기 전체로 확대된 현재에도 여전히 '수

도권의 관문'이다.

경제자유구역의 취지에 부합하는 과정은 아니었으나¹⁹, '셀트리온(주)', '삼성바이오로직스(주)'의 성장은 인천을 핵심적인 의료용물질/의약품 제조업 기지로 부상시켰다. 두 기업은 한국의 의약품, 특히 바이오 시뮬러 시장에서 성과를 거두면서 대표적인 의약품 연구/제조 기업으로 성장했다. 송도국제도시 4·7공구의 '바이오단지'는 이 두 기업의 지속적인 시설 확장을 비롯하여, 다수의 의료용물질/의약품 제조 기업을 유치하였다. 의료기기 제조업을 포함하면, 송도국제도시에는 2020년 현재 총 24개의 관련 제조업체 및 연구소가 입지하고 있다(인천경제자유구역 홈페이지).

2010년대 중반 이후로는 국내 의약품 제조기업들이 IFEZ에 다수 입지하면서 이들이 해외 협력업체를 IFEZ내로 끌어들이거나, 관련 정부사업을 유치하는 사례가 등장하기 시작했다. IFEZ의 국내 바이오 기업들과 협력관계를 맺고 있는 미국, 프랑스, 독일 등의 기업은 기술교육센터를 시작으로 원부자재 공급을 위한 제조공장을 설립하여 원부자재를 생산하고 있다(조선비즈, 2018.12.5). 경제자유구역이 외국인 투자 기업 유치라는 본목적 달성을 위해서는 국내기업의 입주가 필요하다는 진단(송영길, 2013, p.268.)이 현실화되고 있는 것이다. 이들 관련 기업과 송도국제도시에 입주한 주요 대학 및 연구소 등은 '송도 바이오프런트' 업무협약을 통해 산학연 협력 활성화를 추진해 왔으며, 이를 통해 연구, 인턴십, 정보공유와 자문 등의 교류를 위한 틀을 형성하였다(경기신문, 2014.1.22). 그러나 언론 및 대중의 높은 관심과 이와 상반된 입주 업체 수 24개(인천경제자유구역청 홈페이지)의 간극이 보여주듯이 바이오프런트는 소수의 대형 생산·제조업체 위주로 성장하고 있음을 부정할 수 없다. 또한 인천의 기존 산업 생태계가 의료 관련 산업과 연관성이 낮아 지역경제 전반으로 파급효과를 기대하기 어려운 면도 있다. 인천의 의료용 물질/의약품 제조업의 성장에 비해서 바이오클러스터가 갖추어야 할 연구·

¹⁹ '셀트리온(주)'의 송도국제도시 입주는 동북아 경제중심 개념과 경제자유구역제도가 기획되기 전, 송도신도시가 구상되던 2000년 설립된 '넥솔'이 한국담배인삼공사의 투자로 미국 '백스젠'사가 개발 중이던 에이즈백신 생산시설을 송도신도시에 건설한 것이 시초이다. '삼성바이오로직스(주)'는 외국인 투자기업 유치를 위한 우대조건을 국내 대기업 계열사가 획득한 사례이다.

개발 및 인력 육성, 벤처캐피털 등 바이오 관련 서비스 발달은 지체되었으며, 이에 대한 장기적 육성전략 또한 부재하다는 문제가 지적되었다(한국은행 인천본부, 2017). 인천광역시는 2020년 산업통상자원부와 보건복지부가 공동으로 추진하는 바이오공정 인력양성 사업을 유치함으로써 이러한 불균형을 해소하고자 하고 있다. 중앙정부는 이 사업을 통하여 6년간 600여억원의 투자를 통해 단기 실습부터 구직자 교육, 기업 맞춤형 교육, 학위과정까지의 교육 과정을 도입하여 이 분야의 현장 및 연구인력 양성을 목표로 하고 있다(산업통상자원부, 2020). 인천광역시-연세대 컨소시엄은 2020년 9월 이 사업을 확보하는데에 성공함으로써, 기존에 집적된 기업들을 바탕으로 IFEZ의 핵심 산업으로 바이오 산업을 육성하고자 시도한다(매일경제, 2020.8.30.).

2) 전통적 제조업의 병존

IFEZ에서 바이오 산업과 관련된 첨단 제조업이 발전한 것과 별개로, 기존 인천의 구도심은 여전히 서울대도시권의 제조업 중심지 중 하나로 기능하고 있다. 기존의 국가산업단지 중심의 산업구조는 지속적으로 유지되고 있으며, IFEZ 내의 첨단산업의 육성은 기존의 인천의 제조업과 밀접하게 연결되지 못하고 병립하여 발달하였다. 이러한 양상은 송도국제도시의 바이오단지의 규모 성장이 소수 대기업을 중심으로 이루어져 클러스터 형성이 미흡하고, 지역경제와의 낮은 연관성과 파급효과가 미흡하다는 지적을 낳는다(한국은행 인천본부, 2017). 인천의 제조업은 종사자 숫자가 꾸준히 유지되고 있으며, 여전히 많은 부문의 제조업이 인천에 집약되어 있다. 그러나 전통적으로 인천에 강하게 발달하였던 제조업 부문을 중심으로 사업체의 인적 규모 감소의 과정을 겪고 있다.

경제자유구역이 지정된 2003년 이후로도 제조업 종사자수는 서브프라임 위기 시점을 제외하면 꾸준히 증가하였다. 업종별로도 일부 부문을 제외하면 대부분의 부문에서 종사자수가 증가하였다. 그러나 제조업이 서울대도시권에서 지방으로 이전하는 경향을 따라서 인천의 전체 산업 종사자수 중 제조업 종사자 비중은 8% 정도 감소하였다. 그러나 서울대도시권 전체의 제조업 종사자 중 인천의 비중은

〈표 5-12〉 서울대도시권 제조업 종사자 분포

(단위: 명(%))

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
서울대도시권	전체 산업	7,358,715	7,397,396	7,637,127	7,804,515	8,106,509	8,282,816
	제조업	1,695,286	1,670,901	1,694,840	1,484,997	1,473,015	1,444,383
서울특별시	전체 산업	3,791,943	3,732,230	3,843,010	3,894,666	4,005,831	4,079,277
	제조업	529,493	464,256	473,643	307,385	297,545	279,250
인천광역시	전체 산업	721,256	724,326	728,042	745,089	765,757	765,010
	제조업	231,307	232,616	225,663	218,490	216,224	208,604
	1)	(32.1)	(32.1)	(31.0)	(29.3)	(28.2)	(27.3)
	2)	(13.6)	(13.9)	(13.3)	(14.7)	(14.7)	(14.4)
경기도	전체 산업	2,845,516	2,940,840	3,066,075	3,164,760	3,334,921	3,438,529
	제조업	934,486	974,029	995,534	959,122	959,246	956,529
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
서울대도시권	전체 산업	8,526,143	9,064,215	9,267,001	9,454,282	9,739,907	10,143,429
	제조업	1,439,643	1,513,059	1,602,658	1,635,102	1,650,689	1,725,786
서울특별시	전체 산업	4,177,336	4,487,357	4,498,312	4,541,393	4,585,090	4,739,883
	제조업	266,767	265,281	268,430	277,232	266,641	276,287
인천광역시	전체 산업	790,189	827,734	848,376	871,491	895,633	931,795
	제조업	206,296	216,901	220,821	226,191	229,048	234,742
	1)	(26.1)	(26.2)	(26.0)	(26.0)	(25.6)	(25.2)
	2)	(14.3)	(14.3)	(13.8)	(13.8)	(13.9)	(13.6)
경기도	전체 산업	3,558,618	3,749,124	3,920,313	4,041,398	4,259,184	4,471,751
	제조업	966,580	1,030,877	1,113,407	1,131,679	1,155,000	1,214,757
		2015	2016	2017	2018		
서울대도시권	전체 산업	10,743,672	10,886,787	11,108,047	11,455,754		
	제조업	1,785,245	1,803,828	1,828,765	1,831,466		
서울특별시	전체 산업	5,108,828	5,079,451	5,119,913	5,210,936		
	제조업	283,858	278,773	277,920	266,500		
인천광역시	전체 산업	984,605	1,004,747	1,034,344	1,070,454		
	제조업	243,808	248,950	250,329	247,361		
	1)	(24.8)	(24.8)	(24.2)	(23.1)		
	2)	(13.7)	(13.8)	(13.7)	(13.5)		
경기도	전체 산업	4,650,239	4,802,589	4,953,790	5,174,364		
	제조업	1,257,579	1,276,105	1,300,516	1,317,605		

주 1) 인천광역시 전체 산업 종사자 대비 제조업 종사자 비율

2) 서울대도시권 제조업 종사자 대비 인천광역시 제조업 종사자 비율

평균적으로 14% 수준을 꾸준히 유지하고 있다. 여전히 인천은 수도권의 주요 제조업 중심지이다. (〈표 5-12〉)

반면 여타 대도시와 마찬가지로 인천의 제조업 또한 사업체의 규모가 줄어드

는 현상이 나타나고 있다. 종사자수 기준으로 인천의 제조업에서 높은 비율을 차지하는 업종은 금속가공제품 제조업, 전자부품/컴퓨터/영상/음향 및 통신장비 제조업, 기타 기계 및 장비 제조업, 자동차 및 트레일러 제조업 등을 들 수 있다²⁰. 9차 산업분류가 적용되는 2006년에서 2016년 사이 이 네 개 업종은 모두 종사자 숫자가 증가하였지만, 업체당 종사자 숫자는 모두 감소하였으며, 자동차 및 트레일러 제조업은 7인 이상 감소하였다.

같은 기간 종사자수가 크게 증가한 업종은 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업, 의료용 물질 및 의약품 제조업, 전자부품/컴퓨터/영상/음향 및 통신장비 제조업, 의료/정밀/광학기기 및 시계 제조업 등을 들 수 있다. 특히 의료용 물질 및 의약품 제조업은 송도국제도시를 기반으로 성장하여 종사자수가 6배 가까이 늘었다. 이들 중 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업을 제외하면 다른 세 부문은 비교적 첨단제조업으로 분류할 수 있는 업종들이다. 그러나 이들의 기술집약적 성격은 이들 업종의 성장에 비하여 고용의 확대를 어렵게 한다. 바이오 및 헬스케어 산업으로 각광받고 있는 의료용 물질 및 의약품 제조업과 의료/정밀/광학기기 및 시계 제조업 종사자는 같은 기간 동안 5,000명 가까이 고용이 늘었음에도 여전히 제조업 종사자 내 비중은 4% 수준이다. 의료/정밀/광학기기 및 시계 제조업의 경우는 사업체 수는 두 배 가까이 늘었지만 사업체당 종사자 숫자는 오히려 줄어들며 이들 산업의 성장이 과거의 제조업들과 달리 고용에 미치는 영향이 적을 수 있음을 보여준다. (<부록 08>)

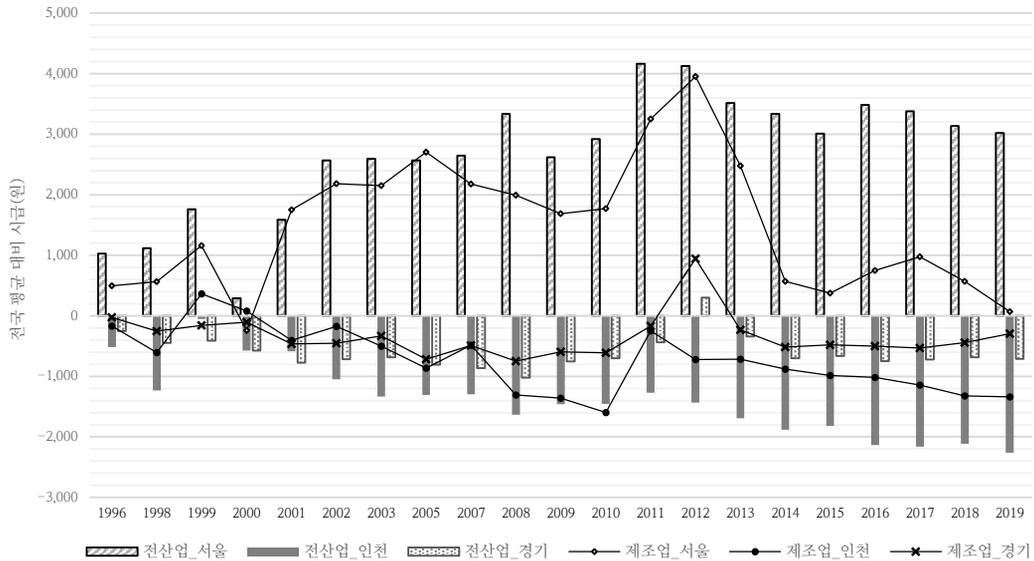
기존에 중추 역할을 해온 제조업들의 규모 감소와 성장하는 첨단제조업의 낮은 고용비율은 5장 1절에서 확인한 바와 같이 제조업 GRDP 성장의 둔화와 맞물려 제조업 종사자들의 노동환경의 악화로 연결된다. 인천의 근로자들은 서울과 경기도에 비해서 비슷하거나 더 많은 근로시간에도 불구하고 더 적은 급여에 노출되어 있다(<그림5-03>). 인천의 제조업 근로자²¹들은 2000년대 후반부터 전국 평균 근로시간보다도 더 많이 일하고 있으며, 평균 급여는 1996년 조사 이래 1999

²⁰ 9차 산업분류 기준 인천의 제조업 종사자 중 10% 이상

²¹ 상용근로자 기준

〈그림 5-03〉 서울대도시권 광역지자체 전산업 및 제조업 시급

(단위: 원/시간)



출처: 고용노동부, 사업체노동력조사, 국가통계포털.

년 단 한 해를 제외하고 매년 전국 평균에도 미치지 못한다. 더 낮은 급여에 노출되는 상황은 경기도 또한 마찬가지이지만, 평균적으로 인천의 제조업 종사자들이 더 낮은 급여를 받고 있다. 서울 또한 2014년 이후로 급여가 전국 평균에 하회하기 시작했지만, 근로시간을 고려하여 시급으로 환산하였을 때는 전국 평균보다는 높은 반면, 인천은 서울과 경기도는 물론이고 전국 평균보다도 압도적으로 낮은 임금 조건에 놓여있다. 2000년대 들어서 비교적 높은 시급을 유지했던 서울의 제조업과 전국 평균보다 조금 부족했던 경기도 제조업 종사자의 평균 시급은 점차 전국 평균 수준과 비슷해져 가고 있으나 인천의 제조업 종사자 평균 시급은 2011년 이후로 전국 평균과 점차 격차가 벌어지고 있다. 그 결과 2019년 인천의 제조업 종사자들의 시급은 서브프라임 사태로 인해 대규모 경제위기를 겪었던 2008-2010년 수준에 육박하고 있다. 이를 통해 인천의 제조업 종사자들의 노동조건과 업체들의 경영 여건의 악화가 더 심화되고 있다는 점이 확인된다. (〈부록 09〉)

3) 역외 통근 범위의 확대

인천국제공항 개항과 IFEZ 개발에 따른 광역교통의 확충 등 교통망 개선은 IFEZ에 거주하는 사람들의 통근·통학의 공간적 범위를 확장시켰다. IFEZ의 지향 점과는 상관없이 IFEZ가 속한 자치구들은 수도권의 통근·통학의 네트워크에 더 깊게 편입되고 있다. 이는 우선적으로는 IFEZ 개발 이후에도 인천에 주요한 업무 중심지가 생겨나지 못했기 때문이다.

이는 통근·통행권 설정에서 활용되는 ‘영향력 지표’를 통해서 확인된다. ‘영향력 지표’는 통근·통학 이동에서 내부이동량을 제거함으로써, 각 지자체에 형성된 업무지구, 제조업 지대, 상업지역 등으로 인해서 해당 지자체가 주변 지역에 대해 어느 정도의 중심성을 가지고 있는지 확인할 수 있다. 영향력 지표는 각 지자체로 향하는 유출 통행량을 합산함으로써, 해당 지자체가 주변 지자체들의 통근·통학 이동을 어느정도 유인하고, 영향력을 미치는지 보여준다. 영향력 지표의 산출식은 아래와 같다(노승철, 심재현, 이희연, 2012)

$$I_j = \sum_{i=1}^n \frac{T_{ij}}{O_i} = \frac{i\text{지역에서 } j\text{지역으로 가는 통근자 수}}{i\text{지역의 총 유출 통행량}}$$

I_j : j 지역의 영향력 지표 (단 $i \neq j$)

〈표 5-13〉은 1995년부터 2015년까지 5개년 동안 서울, 인천, 경기도의 66개 시군구의 통근·통학 이동에 대한 인구주택총조사의 데이터를 바탕으로, 서울, 인천, 경기도 전체 시군구에 대한 각각의 영향력 지표를 합산하여 상위 20개 기초 지자체를 나열한 것이다. 전체 흡수통행량과 마찬가지로, 서울의 주요 업무 중심지가 수위에 있다. 서울대도시권의 66개 기초지자체 중 영향력지표가 1 이상인, 즉 외부에서의 특정 자치구로의 통근 비중의 총 합이 100%가 넘어가는 경우를 기준으로 볼 때 서울대도시권의 유의미한 업무중심지는 결국 서울의 3개 도심뿐이다. 특히 강남구, 서초구의 영향력 지표는 서울 대도시권 전체에서도 독보적인 수준이다. 2000년대 이후 경기도 남부지역의 주요 제조업 및 업무 중심지가 영향력 지표가 상승하여, 10위권에 다수의 경기도 기초 지자체가 등장하는 것과는 다르게, 2010년

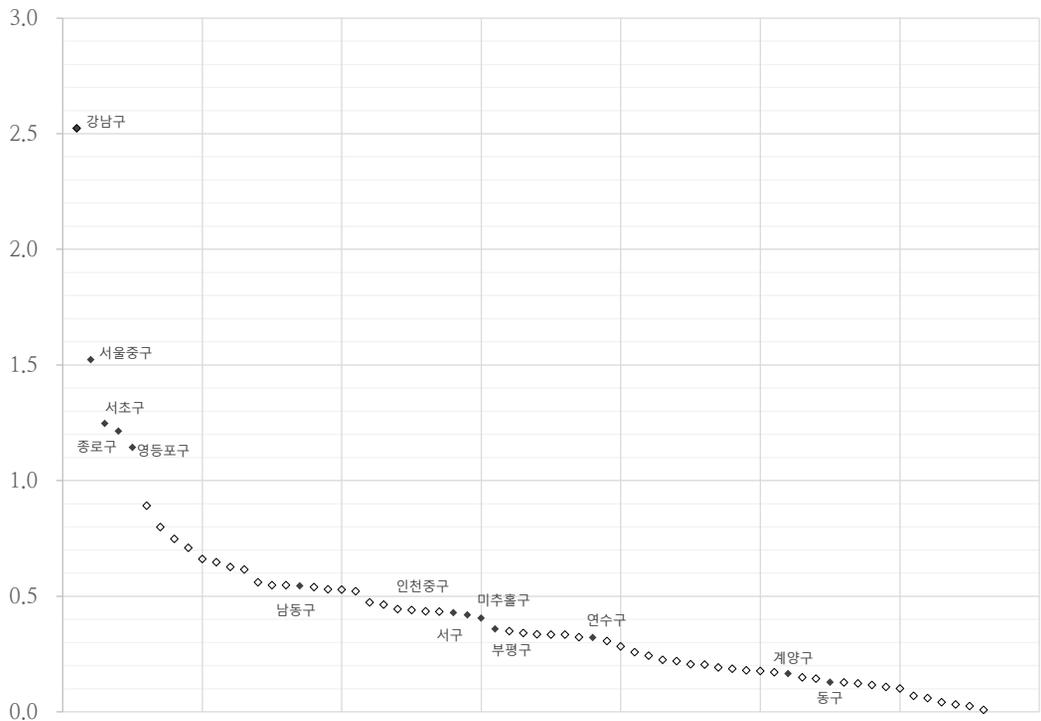
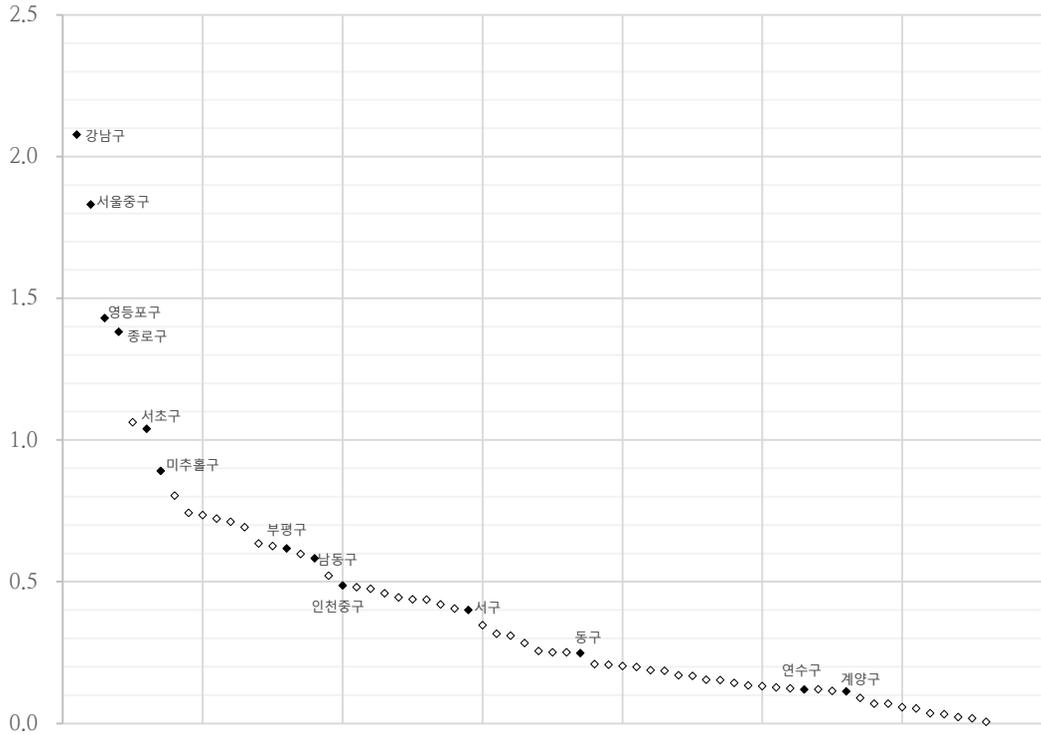
〈표 5-13〉 서울대도시권 기초지자체의 통근·통학 영향력지표 (상위 20개)

	1995		2000		2005		2010		2015	
	지자체	영향력 지표								
1	강남구	2.077	강남구	2.285	강남구	2.613	강남구	2.269	강남구	2.523
2	서울중구	1.830	서울중구	1.395	서울중구	1.737	서울중구	1.359	서울중구	1.522
3	영등포구	1.429	영등포구	1.167	종로구	1.311	서초구	1.120	서초구	1.246
4	종로구	1.381	종로구	1.130	서초구	1.297	종로구	1.035	종로구	1.213
5	동대문구	1.063	동대문구	0.963	영등포구	1.170	영등포구	0.978	영등포구	1.143
6	서초구	1.039	서초구	0.928	동대문구	0.754	마포구	0.646	성남시	0.891
7	인천남구	0.890	수원시	0.884	안양시	0.743	송파구	0.597	마포구	0.798
8	수원시	0.803	안양시	0.763	송파구	0.733	동대문구	0.592	화성시	0.747
9	안양시	0.742	용산구	0.626	성남시	0.730	화성시	0.570	송파구	0.709
10	성동구	0.735	서대문구	0.620	수원시	0.700	구로구	0.557	안양시	0.661
11	용산구	0.722	송파구	0.612	인천남동구	0.694	서대문구	0.520	구로구	0.647
12	구로구	0.711	성남시	0.591	마포구	0.684	성북구	0.498	수원시	0.626
13	서대문구	0.691	성북구	0.565	인천남구	0.675	인천남동구	0.487	동대문구	0.615
14	성북구	0.635	인천남구	0.561	용산구	0.668	용산구	0.487	성동구	0.560
15	송파구	0.626	마포구	0.553	서대문구	0.656	성남시	0.468	서대문구	0.548
16	부평구	0.617	구로구	0.545	구로구	0.642	안양시	0.466	용산구	0.547
17	마포구	0.598	성동구	0.521	성북구	0.640	수원시	0.433	인천남동구	0.545
18	인천남동구	0.582	부천시	0.512	화성시	0.577	성동구	0.429	금천구	0.539
19	부천시	0.521	안산시	0.503	부천시	0.549	동작구	0.405	부천시	0.530
20	인천중구	0.487	인천남동구	0.467	성동구	0.538	금천구	0.405	성북구	0.528

이후 인천의 기초지방자치단체는 남동국가산업단지가 있는 남동구를 제외하고 모두 20위권 밖에 있다.

〈그림 5-04〉는 1995년과 2015년 서울대도시권 전체 자치구의 영향력 지표를 그래프화 한 것이다. 강남구를 비롯한 서울의 3대 도심의 영향력은 1995년에 비해서 2015년에 더욱 강화되었다. 강남구의 영향력 지표는 1995년 2.077에서 2015년 2.5를 넘어섰고, 3대 도심에 해당하는 여타 자치구와의 간극도 더욱 벌어졌다. 특히, 금융기관이 밀집한 중구와 영등포구의 지표가 특히 눈에 띄게 낮아졌으며, 5개 자치구 뒤를 잇는 지역이 성남시, 마포구, 화성시인 것은 수도권 통근·통학을 양적으로 흡수하는 산업은 여전히 금융보다는 제조업과 IT관련 산업임을 암시한다. 1995년 비교적 높은 영향력 지표를 나타내며 핵심적인 지역으로 자리잡고 있던 미추홀구(구 남구), 부평구, 남동구, 중구 등은 2015년 남동국가산단이 있는 남동구를 제외하고 사실상 두드러지는 통근·통학지로서의 입지를 상실하였다.

〈그림 5-04〉 서울대도시권 주요자치구의 영향력지표 1995(위), 2015(아래)



출처) 각 연도별 통근·통학 이동. 통계청. 인구주택총조사.

〈표 5-14〉 2015년 인천광역시 각 구의 도착지별 발생통행

(단위: 명, %)

		중구	동구	남구	연수구	남동구	부평구	계양구	서구
2015	계	62,210	38,667	228,205	185,830	302,809	313,896	197,855	285,788
		(21,008)	(3,480)	(16,580)	(47,577)	(110,529)	(33,969)	(29,678)	(99,310)
		3.9%	2.4%	14.1%	11.5%	18.7%	19.4%	12.2%	17.7%
		(0.6%)	(-0.4%)	(-2.8%)	(0.5%)	(3.4%)	(-2.9%)	(-1.2%)	(2.8%)
	인천광역시	53,056	32,131	186,276	150,773	225,205	212,833	135,951	209,276
		(16,792)	(2,152)	(12,532)	(33,129)	(74,283)	(15,829)	(12,846)	(62,462)
		85.3%	83.1%	81.6%	81.1%	74.4%	67.8%	68.7%	73.2%
		(-2.7%)	(-2.1%)	(-0.5%)	(-4.0%)	(-4.1%)	(-2.6%)	(-4.5%)	(-5.5%)
	서울특별시	5,322	3,172	19,978	15,466	30,012	48,324	30,303	37,596
		(2,434)	(496)	(918)	(6,360)	(12,200)	(5,749)	(8,132)	(19,210)
		8.6%	8.2%	8.8%	8.3%	9.9%	15.4%	15.3%	13.2%
		(1.5%)	(0.6%)	(-0.3%)	(1.7%)	(0.6%)	(0.2%)	(2.1%)	(3.3%)
경기도	3,239	2,846	19,122	16,541	42,604	48,109	28,881	35,539	
	(1,497)	(636)	(2,998)	(6,786)	(21,313)	(10,953)	(7,431)	(15,634)	
	5.2%	7.4%	8.4%	8.9%	14.1%	15.3%	14.6%	12.4%	
	(1.0%)	(1.1%)	(0.8%)	(1.8%)	(3.0%)	(2.1%)	(1.8%)	(1.8%)	
2005	계	41,202	35,187	211,625	138,253	192,280	279,927	168,177	186,478
			3.3%	2.8%	16.9%	11.0%	15.3%	22.3%	13.4%
	인천광역시	36,264	29,979	173,744	117,644	150,922	197,004	123,105	146,814
			88.0%	85.2%	82.1%	85.1%	78.5%	70.4%	73.2%
	서울특별시	2,888	2,676	19,060	9,106	17,812	42,575	22,171	18,386
			7.0%	7.6%	9.0%	6.6%	9.3%	15.2%	13.2%
	경기도	1,742	2,210	16,124	9,755	21,291	37,156	21,450	19,905
			4.2%	6.3%	7.6%	7.1%	11.1%	13.3%	12.8%

주) 괄호 안은 2005년 대비 변화량

인천의 늘어나는 통근·통학 인구는 지속적으로 서울과 경기도로 향했다. 이러한 경향은 특히 청라국제도시가 속한 서구에서 두드러졌다. 〈표5-14〉는 인천 각 자치구에서 출발하는 통근·통학 이동을 도착지별로 분류한 것이다. 인구가 증가하면서 2015년 발생통행량은 모든 자치구에서 2005년 대비 증가하였다. 특히 이 기간동안 택지 개발이 집중되었던 연수구²²와 남동구²³, 서구²⁴에서의 발생통행량 비

²² 송도국제도시

²³ 논현지구, 에코메트로, 아시아드 선수촌 등

²⁴ 청라국제도시

〈표 5-15〉 인천의 통근·통학자 유형별 통근·통학지 및 소요 시간

(단위: %, 분)

		2019년												
		통근 및 통학지역(%)							통근 및 통학 소요시간(분, 편도)					
		인천	경기	서울	충청	강원	영남	호남	~30	30 ~60	60 ~90	90 ~120	120~	평균
전체		73.7	13.7	11.9	0.6	0.0	0.0	0.0	40.1	36.5	14.6	5.9	2.9	37.9
학력별	초졸이하	94.0	4.2	1.5	0.3	-	-	-	70.9	22.7	4.9	1.2	0.4	22.4
	중졸	89.9	6.4	3.5	0.1	-	-	-	51.6	34.8	9.8	2.9	1.0	30.2
	고졸	73.0	16.1	9.7	1.0	0.1	0.1	0.0	37.5	38.3	14.3	6.3	3.6	39.3
	대졸이상	66.6	14.8	18.2	0.4	0.0	-	-	34.4	37.4	17.8	7.2	3.2	41.1
직업별	전문관리	65.4	18.0	15.9	0.7	-	-	-	36.5	34.9	17.7	7.7	3.3	40.9
	사무	63.4	13.4	23.0	0.1	0.1	-	-	29.7	40.3	18.6	8.4	3.0	43.2
	서비스판매	78.9	10.7	10.1	0.2	-	-	-	46.0	36.4	12.3	4.1	1.2	32.7
	농어업	91.3	7.3	1.4	-	-	-	-	86.3	3.9	8.4	-	1.4	17.0
	기능노무	79.0	14.8	5.4	0.6	0.0	0.1	0.0	37.8	43.6	13.4	3.6	1.7	35.8
	학생	77.2	12.4	8.7	1.6	0.1	-	-	47.4	25.9	12.2	7.7	6.8	40.5
	주부	100.0	-	-	-	-	-	-	59.5	40.5	-	-	-	22.1
	무직/기타	69.8	5.4	23.2	1.7	-	-	-	28.3	33.7	22.1	10.6	5.2	48.6
월평균 소득 (만원)	~100	84.9	9.2	5.9	-	-	-	-	56.8	28.1	9.1	4.8	1.3	29.8
	100~200	83.4	8.9	7.0	0.5	-	0.1	-	43.3	41.0	10.5	3.7	1.5	33.5
	200~300	75.5	14.4	9.6	0.5	-	-	-	38.6	40.6	13.7	4.8	2.3	36.2
	300~400	71.3	15.1	12.6	1.1	-	-	-	38.5	35.8	15.1	6.3	4.3	40.0
	400~500	72.6	14.3	12.4	0.3	0.2	0.1	-	38.3	37.0	16.5	5.5	2.8	38.7
	500~600	70.1	14.7	14.3	0.8	0.1	-	-	39.8	33.8	15.5	7.5	3.5	39.5
	600~700	69.0	14.7	16.0	0.3	-	-	-	37.8	34.7	18.6	6.7	2.3	39.3
	700~	72.0	13.5	13.7	0.7	-	-	0.1	41.4	33.5	14.0	7.6	3.4	39.2

출처: 인천광역시, 인천광역시사회조사, 국가통계포털

중이 증가하였다. 그러나 영향력 지표로 확인할 수 있듯, 주요 업무중심지 발달에 실패하면서, 인천 내부로의 발생통행 비율은 모든 자치구에서 공통적으로 감소하였고, 서울과 경기도로의 통근·통학의 비중이 증가하였다.

서구와 남동구는 이러한 발생통행의 역외 통근·통학 증가의 중심에 있었다. 서구의 발생통행량 증가는 IFEZ 청라국제도시의 통근 범위의 확대를 추정하게 한다. 서구와 남동구는 2005년 대비 2015년 서울과 경기도로의 발생통행량이 가장 많이 늘어난 자치구이다. 10년간 서울과 경기도로의 발생통행 증가량 중 서구의 비중이 가장 높았으며(28.4%), 남동구(27.3%)를 포함하면 전체 증가량의 절반 이상을 차지하였다.

역외 통근·통학의 증가가 어떤 유형에서 주로 이루어졌는지를 정확하게 분석하기는 어렵다. 그러나 2019년 인천광역시 사회조사를 통해 드러난 인천에서의 통근·통학의 유형별 분석 결과는 여전히 인천이 양질의 일자리를 서울에 의존하고 있음을 유추할 수 있다. (<표 5-15>) 인천에서 통근·통학하는 사람들은 학력이 높을수록, 고위·전문직종이나 사무직에 종사할수록, 소득수준이 높을수록 서울로 출근하는 비중이 높아진다. 이들은 편도 40분이 넘는 시간을 투자하면서 서울의 직장과 학교를 유지하고 있다.

인천국제공항과 관련된 일자리의 증가, 송도국제도시의 성장에도 불구하고 여전히 직장과 학교를 서울에 의존하는, 즉 인천에 거주하지만 생활권이 서울에 있는 계층이 여전히 유의미하게 존재한다. 송도신도시-IFEZ를 통하여 “서울시를 비롯한 수도권 지역을 배후지로 하는 세계적 국제도시 (류제현, 2010)”로 변모하려는 기획은 지연되었다. 인천이 과거에는 ‘수도권의 관문’, ‘경인지역’과 같은 단어들로 삶의 터전을 서울과 연관지어 규정하였던 것처럼, 현재는 점차 광역화되는 도시가 행정경계를 넘어서면서 서울대도시권의 한 부분으로 인식된다. Tri-port의 한 축인 인천국제공항은 ‘수도권신공항’이라는 이름으로 준비되기 시작하여 공항에 ‘인천’이라는 이름을 넣기 위해 지난한 노력을 기울여야 했다. 자족적 업무중심지를 목표로 했던 송도국제도시에서는 여전히 서울 주요 지역으로 연결되는 광역 교통에 대한 지역주민들의 요구가 상존하고, 기초지자체는 이를 유지하기 위하여 노력한다(한국일보, 2019.3.19). 국제금융중심지와 상징적 초고층 타워의 청사진을 그렸던 청라국제도시 호수공원에는 2016년 업무용 건축물 대신 지하철 7호선도, 초고층의 시티타워도 없는 공간에 ‘지하철 7호선 청라시티타워역 희망탑’이 세워졌다(연합뉴스, 2016.2.18). 지하철 7호선의 청라국제도시 개통은 이미 기반시설을 건설한 LH에 지하철 7호선 건설 비용을 지급한 지역 주민들과의 신의 문제이기도 했지만, 그만큼 “청라국제도시의 완성을 위해서는 서울과 직접 연결되는 전철이 반드시 필요(동아일보, 2017.12.29)”하다는 지역사회의 인식 때문이기도 했다. 2019년 국토교통부의 ‘제4차 국가철도망구축계획’에 인천광역시가 신청한 7개의 철도 건설 사업 중 4개 노선²⁵이 서울과 결속하는 노선이었다(인천투데이, 2019.10.

²⁵ 제2경인선(청학-광명), 서울2호선 청라국제도시 연장(청라국제도시-신도림), 서울5호선

〈표 5-16〉 인천시민의 역외소비 비중 및 역외소비 지역

(단위: %)

		2019년											
		소비여부		소비지역			소비활동 비중						
		한다	하지 않는다	서울	경기	그외지역	~10%	10~30%	30~50%	50~70%	70~90%	90%~	평균
전체	소계	32.3	67.7	45.8	38.2	16.0	10.3	51.2	18.6	10.8	6.8	2.3	26.65
학력별	초졸이하	9.6	90.4	37.9	46.7	15.4	15.2	55.8	16.1	8.9	2.4	1.6	21.56
	중졸	17.9	82.1	43.1	39.9	16.9	17.2	51.6	13.8	8.0	6.9	2.5	24.27
	고졸	30.0	70.0	37.6	43.9	18.5	9.9	52.3	18.7	10.3	6.8	2.0	26.39
	대졸이상	46.6	53.4	52.6	33.3	14.1	9.5	50.2	19.2	11.7	7.0	2.5	27.45
직업별	전문관리	49.8	50.2	47.5	37.3	15.2	9.9	49.7	18.1	11.9	7.3	3.1	28.07
	사무	50.3	49.7	57.6	30.3	12.1	8.2	52.9	18.4	12.5	6.6	1.4	26.87
	서비스 판매	36.1	63.9	42.2	40.8	17.0	8.5	49.7	19.4	12.5	7.2	2.7	28.23
	농어업	30.1	69.9	27.2	62.1	10.6	3.8	51.7	22.1	10.4	4.7	7.3	30.38
	기능노무	27.6	72.4	29.1	48.6	22.2	10.5	55.4	17.3	9.0	5.4	2.4	24.66
	학생	31.0	69.0	55.9	32.1	12.1	11.7	47.6	19.1	11.5	9.3	0.9	27.53
	주부	23.7	76.3	38.2	43.6	18.2	12.7	52.1	18.9	8.0	5.9	2.4	24.73
	무직/기타	15.8	84.2	55.5	29.7	14.7	15.1	51.4	18.8	7.2	5.7	1.8	23.57
월평균 소득별 (만원)	~100	8.7	91.3	44.9	39.3	15.8	18.0	55.0	15.2	6.7	4.5	0.5	20.73
	100~200	20.6	79.4	41.1	37.6	21.3	11.2	52.5	15.6	10.6	7.8	2.3	26.22
	200~300	27.2	72.8	43.7	40.2	16.1	12.0	52.1	19.3	9.7	4.1	2.8	24.97
	300~400	34.2	65.8	47.3	38.1	14.7	9.2	51.5	19.4	11.0	6.9	2.1	26.73
	400~500	39.6	60.4	42.7	42.3	15.1	9.2	52.7	18.0	10.1	7.4	2.4	26.96
	500~600	41.5	58.5	48.8	36.8	14.4	8.3	48.8	19.6	13.8	7.8	1.8	28.42
	600~700	41.1	58.9	47.7	38.1	14.2	9.6	51.7	19.4	10.6	7.3	1.4	26.27
	700~	46.7	53.3	48.5	33.4	18.1	11.7	49.2	18.3	11.0	7.1	2.8	27.56

출처: 인천광역시, 인천광역시사회조사, 국가통계포털

30). 여전히 인천의 생활권은 서울과 연결하지 않고는 구성되기 어려우며, 서울대 도시권에서의 인천이 독립된 통근권으로 분석되는 것은 독립이라기보다 격리에 가깝다.

김단, 김포 연장(방화-한강신도시), 인천2호선 독산 연장(인천대공원-독산)

〈표 5-17〉 인천시민의 10년 후 인천 거주의향

(단위: %)

		2019					평균 (점)
		매우그렇다 (5)	어느정도 그렇다 (4)	보통이다 (3)	별로그렇지 않다 (2)	전혀그렇지 않다 (1)	
전체		17.0	34.9	29.6	14.3	4.1	3.46
학력별	초졸이하	29.0	33.6	26.6	8.3	2.4	3.79
	중졸	20.6	32.6	31.0	12.5	3.3	3.55
	고졸	16.5	36.0	29.3	14.1	4.1	3.47
	대졸이상	12.7	34.8	30.6	17.0	4.9	3.34
직업별	전문관리	11.9	33.3	32.0	17.3	5.5	3.29
	사무	14.0	31.9	30.4	18.6	5.2	3.31
	서비스판매	15.6	35.4	29.4	15.2	4.4	3.43
	농어업	48.5	22.6	20.6	5.1	3.1	4.08
	기능노무	18.0	38.2	26.5	13.6	3.6	3.53
	학생	10.4	33.6	35.9	15.1	5.0	3.29
	주부	19.7	35.8	29.1	12.1	3.3	3.56
	무직/기타	24.9	34.7	27.0	10.7	2.6	3.69
월평균 소득별	~100	32.7	32.3	23.7	9.4	1.9	3.85
	100 ~200	21.1	33.5	30.5	11.6	3.4	3.57
	200 ~300	16.7	34.1	31.3	14.4	3.4	3.46
	300 ~400	15.3	35.0	29.6	14.9	5.2	3.40
	400 ~500	12.3	35.6	32.1	16.1	3.9	3.36
	500 ~600	14.5	34.9	30.7	15.3	4.6	3.39
	600 ~700	14.7	35.5	28.6	17.0	4.2	3.39
	700~	12.8	38.4	27.5	15.5	5.8	3.37

출처: 인천광역시, 인천광역시사회조사, 국가통계포털

이러한 이유로 서울로의 통근·통학이 많은 계층일수록 인천에 대한 착근성이 낮게 나타난다. 서울로의 통근·통학 비중이 더 높은 직종과, 소득, 학력 계층에서 역외소비²⁶ 비중이 높아지고, 역외소비에서 서울이 차지하는 비중도 높아진다. (〈표 5-16〉) 또 이들은 지역성에 대한 자부심도 더 적고, 인천에 더 오래 머물고 싶은

²⁶ 인천 외 지역에서의 소비활동

〈표 5-18〉 인천광역시 각 구별 흡수통행량 변화

(단위: 명(%))

	2005	2015	변화량
중구	101,286	124,451	23,165
동구	43,883	44,199	316
미추홀구	193,853	188,270	-5,583
연수구	90,594	164,506	73,912
남동구	214,488	270,517	56,029
부평구	196,706	233,224	36,518
계양구	120,868	131,207	10,339
서구	168,126	233,292	65,166

출처: 통계청, 인구총조사 통근·통학, 국가통계포털

〈표 5-19〉 연수구의 흡수통행량 변화

(단위: 명(%))

	계	연수구	인천(연수구 외)	인천 외
2005	90,594	55,880 (61.7)	26,149 (28.9)	8,565 (9.5)
2015	164,506	96,936 (58.9)	43,186 (26.3)	24,384 (14.8)

출처: 통계청, 인구총조사 통근·통학, 국가통계포털

의향도 적다. (〈표 5-17〉)

역외로부터의 흡수통행이 증가하는 지역이 없는 것은 아니다. 송도국제도시가 속한 연수구는 첨단산업단지가 자리잡으면서 흡수통행량이 가장 크게 증가하였고, 역외 통근·통학의 비중이 늘어났다. IFEZ 송도국제도시에 첫 아파트 입주가 시작된 2005년 대비 2015년 인천 각 시군구로의 흡수통행량은 약 23% 증가하였다. 이 증가의 대부분은 공업단지가 위치하는 부평구, 신규 개발이 진행된 연수구, 두 가지 속성을 모두 갖춘 서구와 남동구에 몰렸으며, 원도심은 거의 늘어나지 않았다. 특히 연수구는 송도국제도시 개발의 인구증가 및 산업단지 조성을 바탕으로 가장 많은 흡수통행 증가를 보였다(〈표 5-18〉).

앞에서 보았듯이 인천의 대부분의 자치구의 영향력 지표는 서울대도시권에서 일자리 중심지로서 역할을 하는 것으로 보기는 어렵다. 그러나 IFEZ의 개발을 통해서 연수구는 기존 연수택지 중심의 주거지역의 역할을 탈피하고 있다. 〈표 5-

〈표 5-20〉 인천 각 자치구로의 역외 흡수통행 분포

(단위: 명(%))

	2005		2015	
	인천 외	서울	인천 외	서울
중구	23,186 (14.8)	12,770 (20.1)	27,313 (14.7)	14,005 (20.3)
동구	4,282 (2.7)	1,673 (2.6)	5,073 (2.7)	2,168 (3.1)
남구	29,962 (19.2)	13,069 (20.6)	23,383 (12.6)	9,098 (13.2)
연수구	8,565 (5.5)	3,120 (4.9)	24,384 (13.1)	9,225 (13.4)
남동구	28,036 (17.9)	8,618 (13.6)	31,089 (16.7)	8,570 (12.4)
부평구	26,545 (17.0)	10,393 (16.4)	30,250 (16.3)	10,466 (15.1)
계양구	18,965 (12.1)	8,415 (13.3)	18,858 (10.1)	6,990 (10.1)
서구	16,691 (10.7)	5,379 (8.5)	25,781 (13.9)	8,551 (12.3)

출처: 통계청, 인구총조사 통근·통학, 국가통계포털

19)은 같은 기간 연수구의 흡수통행을 출발지에 따라 분류한 것이다. 개발의 성과로 연수구 전체 흡수통행량은 10년간 80% 이상 증가하였다. 인천 내 타 군구에서 연수구로의 통근·통학은 비중은 약간 감소하였지만 65%가량 증가하였다. 또한 인천 외부에서 연수구로의 흡수통행은 3배 가량 증가하였다.

2015년에도 연수구의 영향력 지표는 남동구, 중구, 서구, 미추홀구, 부평구보다도 낮게 나타난다. 그럼에도 불구하고 연수구의 흡수통행의 성장이 부각되는 이유는 이 기간 인천 외부에서의 흡수통행이 가장 두드러지게 증가하였기 때문이다. 인천 외부에서 연수구로의 흡수통행 비중은 송도국제도시 개발 이후 크게 증가하였다. 지리적으로 먼 거리, 광역교통 연결의 약점에도 불구하고, 서울에서의 흡수통행 또한 가장 크게 증가하였다. 이는 송도국제도시의 산업과 대학 등이 인천 외부까지 통근·통학 범위를 넓혀가고 있기 때문이다. IFEZ는 서울대도시권 전체에 영향을 미치는 업무중심지를 형성하거나, 인천의 국가산업단지에 버금가는 일자리 개수를 만들어냈다고 보기는 어렵다. 그러나 특히 송도국제도시가 성장하면서 인천 역외까지 영향을 미치는 엣지시티로서의 성장 궤도로 진행하고 있다고 볼 수 있다. (〈표 5-20〉)

송도신도시부터 IFEZ까지의 개발이 지속적으로 강조해온 생산자서비스업에 대한 육성이나, 국제업무지역으로서의 역할을 통해 서울의 강력한 구심성을 이겨 내려는 시도는 가시성을 드러내지 못했다. 그러나 물류업과 첨단 제조업, 연구분

〈표 5-21〉 인천의 연도별 주택 보유량

(단위: 호(%))

주택 유형		계	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	영업용건물 내주택
연도	행정구역						
2000	중/연수/서	164,342 (27.9)	20,014 (20.8)	103,954 (30.8)	13,619 (17.5)	23,182 (36.6)	3,573 (24.3)
	동/미추홀/남	425,486 (72.1)	76,355 (79.2)	233,649 (69.2)	64,210 (82.5)	40,142 (63.4)	11,130 (75.7)
	동/부평/계양						
2018	중/연수/서	331,480 (34.5)	20,342 (27.4)	241,708 (38.9)	11,834 (48.0)	55,670 (23.7)	1,926 (25.9)
	동/미추홀/남	630,535 (65.5)	53,788 (72.6)	379,633 (61.1)	12,805 (52.0)	178,798 (76.3)	5,511 (74.1)
	동/부평/계양						

출처: 통계청, 주택총조사, 국가통계포털에서 재가공

야 중심으로 발달하면서 송도국제도시는 인천 내에서 가장 집중적으로 신규 산업이 육성되고 있으며, 집중적으로 개발되고 있는 지역이다. 청라국제도시 또한 IFEZ 타 지역에 비해 높은 서울로의 접근성과 2010년대 대규모 계획도시 조성이 가져오는 높은 삶의 질로 인해 거주지로 주목받았다. 지속적인 IFEZ 개발은 기존 구도심과 IFEZ 사이의 개발 격차를 확대시켰으며, IFEZ와 그 외 지역 간의 개발 격차는 IFEZ의 거주지로서의 입지를 더욱 부각시켰다.

IFEZ 개발은 인천의 주택 개발의 편중을 불러왔다 2001년 IFEZ가 지정되기 이전 중구, 연수구, 서구의 주택은 총 164,342호로, 인천광역시 구지역(강화군, 옹진군 제외) 주택의 26.8% 수준이었다. 2018년, 같은 지역의 주택은 두 배로 증가하였다(331,480호). 같은 기간 인천의 구지역 총 주택 증가량 372,187호의 45%가 이 지역에서 공급된 것이다. 공급된 주택의 질적인 차이도 크다. 중구, 서구, 연수구의 늘어난 주택 167,138호 중 아파트가 137,754호로, 이 지역의 대부분 주택 공급이 아파트의 형태로 이루어졌다.

IFEZ를 중심으로 신규 아파트가 집중 공급된 까닭에 2018년 인천시의 아파트 물량 중 중구, 연수구, 서구의 비중은 2000년에 비해 8%가량 상승하였다. 이는 전체 주택물량의 점유율에 비해 더 높은 것이다. 또한 상대적으로 고급 주택의 가능성이 높은 연립주택의 비중이 크게 상승한 반면, 다세대주택의 비중은 오히려

감소한 것은 중구, 연수구, 서구의 주거 환경이 지난 20년동안 상대적으로 더 개선되었음을 의미한다. (<표 5-21>)

대규모 주택공급사업이 IFEZ와 그 주변 지역에 집중되면서, 상대적으로 구도심지역의 주택 노후가 심화되었다. 2000년 기준, 인천에서 준공된 지 30년 이상인 주택의 비율은 3%에 불과했다(군지역 제외). 2018년 이 비율은 14.6%까지 상승했는데, 이 중 80%에 가까운 주택이 IFEZ가 속한 중구, 연수구, 서구 이외의 곳에 있는 주택이었다. 이들 지역의 단독주택 총 숫자는 줄었지만, 그 중 노후 주택은 2배 이상 늘어 3만 호가 넘었는데 이는 단독주택 중 60%가 넘는 주택이 30년 이상 되었다는 의미이다. 이 지역들은 준공된 지 30년 이상 지난 아파트 역시 5만 호를 넘어서, 이 지역 전체 아파트의 13%에 이르렀다. 1980년대까지 건립된 아파트 중 상당수가 2000년대 초에 재건축되었음에도 여전히 저층, 소규모 단지를 중심으로 노후 아파트가 남아있는 것이다. 이 지역의 노후 아파트 비중은 중구, 연수구, 서구에 비하면 4배나 높은 것이었다. (<부록 10>)

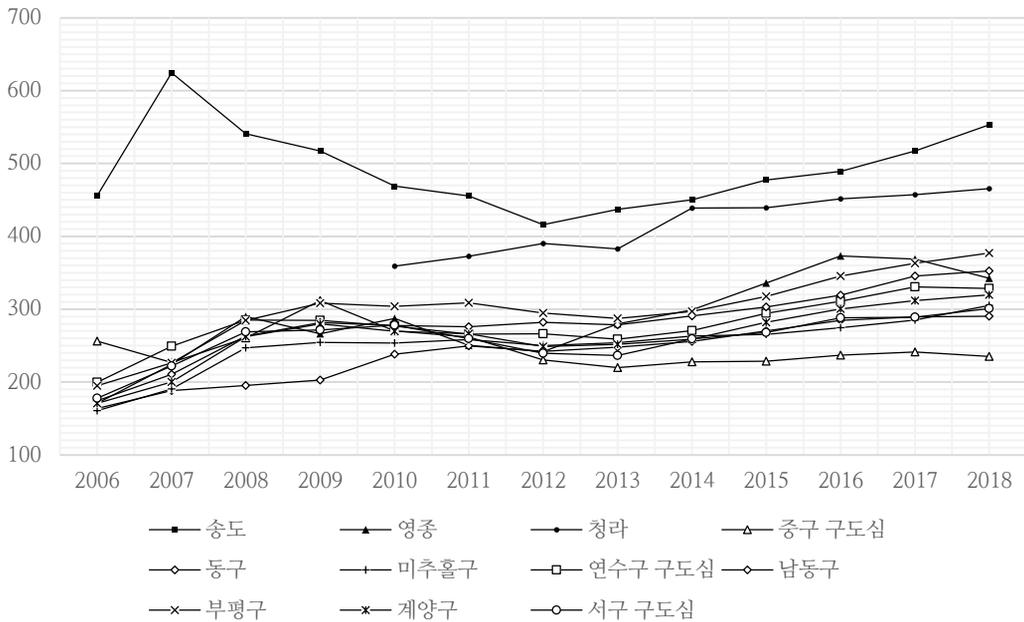
노후주택이 늘어나는 환경은 직접적으로 주택 가격에 반영된다. <그림 5-05>는 2006년 이후 인천의 공동주택 실거래가를 제곱미터당 가격으로 환산하여 각 지역별로 분류한 것이다.²⁷ 송도 및 청라국제도시와 기타지역의 주택가격은 극단적으로 이분화 된다. 80년대부터 전통적 부촌으로 인식된 산곡동이 포함된 부평지역, 90년대 이후 ‘인천의 강남’으로 자리잡았던 연수구의 구도심은 꾸준히 높은 주택가격을 형성하는 지역이다. 남동구는 논현지구 개발 이후 꾸준히 주택가격이 상승하여 구도심지역 중에서는 비교적 높은 주택가격을 형성하였다. 2018년, 이들 지역과 중구 구도심 간의 가격차이는 제곱미터 당 100만원 이상 간격이 벌어졌다.

그러나 IFEZ지역에 비하면 이 가격 격차는 무의미하게 보일 정도이다. 2006

²⁷ 본 데이터는 법정동으로 지역을 구분하고 있어, IFEZ 지역은 해당 지역의 법정동에 따라 구분하였다. 송도도시는 연수구 송도동, 영종국제도시는 중구 운남동, 운서동, 운북동, 중산동, 남북동, 덕교동, 을왕동을 대상으로 하였다. 청라지구는 경서동, 연희동, 월창동, 가정동의 일부가 2018년 7월 1일 청라동으로 분동 되어, 이에 따라 이전된 지번 변경을 반영하여 적용하였다. (청라동 법정동 설치에 따른 행정구역 지번별 변경 조서 안내. 정부24 홈페이지>기관정보>지자체소식)

<그림 5-05> 인천의 각 지역별 공동주택 실거래가

(단위: 만원/제곱미터)



출처: 국토교통부 실거래가 공개시스템

년 실거래가 공개 시점에서 이미 여타 지역의 두 배 수준의 가격을 보였다. 송도 국제도시를 통해 IFEZ의 주거지로 서의 가치를 학습한 결과, 청라국제도시의 공동주택 가격 또한 빠르게 상승하여 구도심과 분명한 격차를 발생시켰다. 영종국제도시는 교통 접근성, 도시 인프라 연결의 부족 등에 대한 인식이 있었으며, 이로 인해 상대적으로 다른 국제도시에 비해 부동산이 저평가 되었다. 그럼에도 불구하고 영종하늘도시의 공급이 진행된 2013년부터 급상승하여, 부평구나 남동구 평균 가격과 비슷한 수준에 도달했다. 부동산 가치의 측면에서 IFEZ의 개발 이후 인천은 명확히 IFEZ와 비IFEZ로 이분화 되었다. IFEZ는 인천 내에서 가장 화려하고 정비된 고급 주거지가 되었으나, 그 성공은 구도심의 침체를 담보로 한 것이었다.

송도국제도시 국제업무지구가 NSIC의 주주사들 간의 갈등으로 5년여간 개발이 멈춰 있던 동안, IFEZ는 베드타운으로 전락했다는 비판에 직면했다. 그러나 이 생산자서비스업으로부터 외면받은 이 ‘베드타운’은 물류, 첨단제조, 관광 등 산업

을 이끄는 지역이며, 지금까지 인천의 구도심 그 어느 지역보다 훌륭한 기반시설을 갖춘 도시이다. 이 곳은 마치 1기 신도시가 형성되고 기존 구도심과의 양극화가 발생한 것처럼(김성준, 안건혁, 2013), 인천의 주택 가격에서 독보적인 입지를 차지했다(김윤환, 신수현, 2016, p.171.). 그러나 서울대도시권의 영역에서 IFEZ는 서울 도심과 강남이라는 업무중심지와는 여전히 먼, 그래서 인천의 행정가들이 처음 상상했던 고층의 업무용 빌딩이 늘어선 업무지역이 아닌 외곽의 특화된 산업 지역이다. 이러한 특징으로 인해 IFEZ는 주거지로서는 무수한 투기규제의 그물망에서도 약간 비껴 있는 공간으로, ‘어포터블(affordable)한 고급 주거지’와 같은 모순적인 표현으로 설명될 수 있다.

제 6 장. 결 론

본 연구는 인천광역시의 송도신도시 개발계획과 인천경제자유구역 개발 사업을 통하여 지방자치단체의 메가 프로젝트의 개발 과정에 드러나는 이해관계자들의 거버넌스의 양상을 분석하고 광역화되는 도시권에서 더 넓은 범위의 거버넌스 형성의 필요성을 드러내고자 하였다. 또, 도시가 메가 프로젝트를 통해서 글로벌도시 네트워크의 연결성을 강화하려는 과정을 분석하고, 그 가능성을 모색하고자 하였다.

본 연구의 결론은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부의 제도적, 재정적 지원과 민간투자자의 자본을 활용한 ‘글로벌 특구’의 개발은 이해당사자 간의 의견차이와 갈등으로 인하여 목표와 다르게 진행되었다. 인천광역시는 메가 프로젝트를 현실화하기 위하여 기업가주의 도시 전략을 선택하면서, 민간자본과의 결합을 시도하였다. 도시개발에서 택지개발보다 산업입지가 중요하게 부각되면서, 인천광역시는 대규모 사업체를 이전하고자 하는 국내 재벌과의 협력을 통해 기본계획을 수립하고, 대규모 컨소시엄과의 개발 사업을 추진하였다. 국내 자본 투자가 무산되자 인천광역시의 개발사업 실천을 위하여 초국적 자본 유치로 선택하여, 외국인 투자자 및 기업을 통해 IFEZ를 개발하고자 하였다. 인천광역시는 민간투자자들을 유치하기 위하여, 중앙정부를 거치지 않고 직접 외국의 개발기업들과 협상함으로써 ‘스케일 뛰어넘기’를 시도하였다. 게일 인터내셔널의 송도 국제업무지구 투자계약은 이 시도의 성과이며, 인천광역시는 항해안 경제권 및 초국적 자본 투자유치 담론을 통해 중앙정부를 설득하여 경제자유구역을 획득할 수 있었다.

그러나 민간개발사업자 유치를 통한 도시개발은 참여 기업의 부침이나 사업 진행 방식에 대한 합의 부족으로 실현되지 못하였다. 국내 민간투자자들은 국가 전체를 대상으로 파트너십을 위한 지자체를 물색하였으며, 인천광역시와의 사업 모델을 결정하는 과정에서 양보와 협력보다는 이탈을 선택하였다. IFEZ 지정 이후 개발사업에 참여한 외국인투자자본 대다수는 개발

사업 수행을 위한 재정 확보에 실패하였으며, 국제업무지구 개발은 사업을 통해 도시 경쟁력을 제고하면서 성장의 효과를 인천광역시와 공유하는 장기적 전략 대신 주거지 개발을 선행하면서 단기적으로 수익을 최대화하는 방향을 선택하였다.

중앙정부는 1998년 경제위기 이후 첨단 산업 및 서비스업을 육성하면서 인접국가와의 경쟁에서 우위를 확보하려는 아젠다를 설정하고 있었으며, 인천광역시의 개발 사업을 정부 사업으로 끌어들이므로써 이를 구현하고자 하였다. 그러나 중앙정부의 아젠다는 공간적으로 송도신도시와 인천에만 국한되지 않았다. 인천광역시가 송도신도시 개발을 위하여 글로벌 경쟁력과 해외 자본유치의 논리를 동원한 것처럼, 서울대도시권의 지방자치단체들은 각자가 기획하던 개발 계획을 국토개발의 아젠다 안에 편입시켰다. 또한 행정부의 변화와 이에 수반되는 아젠다의 수정, 다양한 분야의 정치적 의견 수렴 과정을 통해서 글로벌도시의 요소는 지역 개발보다는 제도적인 부분, 특히 금융시스템 개혁을 강조하는 방향으로 전환되었다. 이 과정에서 지역개발중심의 ‘경제자유구역’의 중요성은 희석되었고, 개발사업 또한 IFEZ 내부에서 서울대도시권 범위로 분산, 확장되었다. 이 과정에서 서울이라는 대도시권 내 압도적 수위도시는 중앙정부의 아젠다가 수정되고, ‘특구’라는 공간적 집중이 벌어지는 과정에서 스스로 다핵공간구조로 전환을 모색하고, 생산자서비스업을 도입하거나, 특화 산업으로 개발함으로써 글로벌도시의 요소를 투영하였다. 2000년 이후 서울의 주요 개발 프로젝트를 통해 이들이 빠르게 기업과 인구를 끌어모으면서, IFEZ는 서울에 새롭게 형성된 여러 클러스터들과 기능적으로 경쟁적 위치에 놓였다.

둘째, 인천광역시는 송도신도시와 IFEZ개발로 생산자서비스업을 육성하여 글로벌도시로의 성장을 도모하며, 이를 위하여 중앙정부의 아젠다와 민간투자자의 자본을 확보하고자 하였다. 1990년대 중반 인천광역시의 송도신도시 개발전략은 수도권 인구 집중을 완화하기 위한 중앙정부의 개발 규제 강화라는 외부적 배경과 도시 성장 동력의 둔화라는 도시 내부적 요인 안에서, 당시 강조되기 시작한 ‘도시 경쟁력’ 강화를 위한 대안으로 고안되었다.

인천광역시는 기존의 ‘상주인구’ 확보라는 지표에서 벗어나, ‘Tri-Port 전략’을 세계화의 흐름 속에서 도시 경쟁력을 확보하는 방안으로 제시하였다. 이 전략은 국가적으로 추진된 국제공항을 지역에서 활용하고, 기존의 해운 기능을 재발견하며, 시대적으로 각광받는 정보산업 육성을 통해서 도시 산업 구조를 개편하려는 전략이다. 송도신도시와 IFEZ 개발 계획은 공통적으로 정보통신산업과 금융업, 연구개발업, 물류업 등 생산자서비스업 개발을 핵심적인 목표로 강조하는 글로벌도시의 형태로 구상하였으며, 이 개발을 통하여 글로벌 범위의 경제체제에서 중심적 역할을 도모하였다.

그러나 IFEZ는 글로벌도시로 이행하기 위하여 Tri-port 전략에서부터 기대했던 금융업이나 전문서비스업 등을 성장시키지 못하였다. 강한 집적 성향을 보이는 생산자서비스업은 기존의 서울 업무지구에 더욱 집약되었다. IFEZ의 개발기간 동안 서울대도시권은 기존의 글로벌도시인 서울을 중심으로 광역화, 다핵화 되어 글로벌 도시권의 형태로 변화하는 도상에 있었다. 인천광역시가 송도신도시와 IFEZ를 통해 구상한 ‘글로벌 특구’는 서울과 인천, 경기의 주요 업무중심지와 다수의 클러스터로 확산되었다. 이를 대신하여 인천과 IFEZ는 대규모 SOC를 필요로 하는 물류 분야의 생산자서비스업과 바이오 분야의 첨단 제조업이 성장하였다. 결과적으로 IFEZ는 국가 수준에서 집중적인 지원을 받은 국제공항을 통한 물류중심지, 바이오 중심의 첨단제조업의 집적이 시작된 교외 산업지역, 서울대도시권 전체 기준에서는 비교적 합리적이지만 인천에서는 독보적인 가격의 주거지역이라는 복합적인 성격으로 변이하였다. 이를 통해 IFEZ는 다핵적 글로벌 도시권의 한 핵으로서 서울대도시권의 주요 생산자서비스업 중심지들과 상보적 관계를 구성하였다.

본 연구의 결과를 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 송도신도시에서 IFEZ에 이르는 일련의 개발 흐름은 여전히 택지개발과 주택공급 중심의 도시계획이 유효한 한국의 여건에서 산업구조 변화를 위한 기업유치 중심의 개발계획이라는 의의가 있다. 송도신도시와 IFEZ는 도시의 산업이 서비스업으로 전환되는 것에 맞물려, 대규모 산업단지와 아파트단지 중심의 신도시

사이에서 대도시에 집적하여야 하는 산업의 육성을 통해 인구를 유치하면서도 도시의 산업구조의 개편을 유도하는 균형점을 찾고자 하는 시도였다. 도시의 모든 유무형의 역량이 자산화되는 오늘날, 도시의 경쟁력은 결국 도시의 경제력과 깊이 연동된다는 점에서, 그리고 파주, 마곡, 잠실, 평택 등 주거보다 기업의 입지와 산업 육성을 위한 개발계획이 늘어나고 있다는 점에서 이 의의는 더욱 부각될 수 있다.

둘째, 그럼에도 불구하고 송도신도시-IFEZ 개발은 여전히 한국의 지방자치단체의 정치적, 제도적, 재정적 여건 속에서 독자적으로 대규모 도시개발을 진행하는 것에는 분명한 한계가 있음을 보여준다. IFEZ는 글로벌 범위에서 해외의 특구들과 경쟁하려는 목표를 세웠지만, 실제로는 서울과 경기도에 클러스터로 조성된 ‘작은 IFEZ들’과 서울대도시권 내에서 중복적이거나, 경쟁적 여건에 놓였다. 일부 개발사업의 둔화와 특정 산업의 클러스터화는 IFEZ의 활성화 과정이 공공계획의 영역보다는 시장의 선택에 따른 것일 수 있으며, 지난한 개발의 과정은 이에 대한 학습의 시간일 수 있다.

IFEZ 개발의 과정은 지방도시에 더 큰 시사점을 제공한다. 지방도시들은 상대적으로 서울대도시권의 도시들 비해 정치적으로 대규모 공간개발의 호응을 이끌어내기 어려우며, 인구와 재정적 측면에서 더 열악한 여건에 처해있다. 이들이 자체적인 행정기관 이전, 혹은 지방 이전 공공기관을 중심으로 신시가지 건설하는 오래된 개발의 문법은 인구와 연관 산업 유치의 관점에서 지극히 제한적인 효과를 가져왔다. 공공기관의 선제적인 이전은 해당 지역의 주택 공급과 건설경기 활성화에는 기여하였으나, 대부분의 경우 공공기관과 관련된 민간기업의 연쇄적인 집적이나 인구 분산의 효과까지는 도달하지 못하였다. 이러한 개발은 한국의 도시개발의 역사에서 지속되어온 주거지 확장의 도시개발 문법을 반복한다. 연쇄적인 효과를 기대하기 어려운 이러한 도시개발은 오히려 구도심의 공동화와 쇠퇴를 불러오면서 일종의 ‘도시공간의 삼포제’가 될 가능성을 내포한다.

셋째, 지방자치단체들의 도시개발의 효과를 극대화하고, 중복과 경쟁의 관계를 상보적 관계로 전환하기 위하여, 광역적 영역에서 지방자치단체와

중앙정부가 참여하는 다층적 거버넌스 형태의 제도적, 재정적 권한을 가진 거버넌스 구성이 필요하다. 도시권 내 지방자치단체들 간의, 또 이들을 중재하고 조정할 중앙정부를 포괄하는 광역적 영역에서의 거버넌스 부재는 도시권 내 지방자치단체들이 각각 개발하는 클러스터간의 관계를 제로섬 게임의 양상으로 만들었다. 보았던 유사한 기능의 개발계획의 병립이 가져오는 경쟁과 비효율을 완화하기 위하여, 도시들은 도시권을 형성하고 현재의 행정구역의 경계를 넘어서 더 많은 인구와 산업을 배경으로 하는 상보적 기능 분배를 통해 광역권의 경쟁력 제고를 모색하여야 한다. 도시 경계가 경제적 범위를 포용할 수 없다는 점이 명백한 시점에서, 대규모 메가 프로젝트를 통한 특구 계획의 문법은 글로벌 도시권 수준의 거버넌스에서 추진되어야 한다. 이를 위하여 도시권을 구성하는 기초 및 광역지자체, 중앙정부부처에 이르는 거버넌스 구성은 필연적이다. 지난 2018년 한 경기도지사 선거 후보의 ‘광역서울도’ 공약이나, 최근 부산, 울산, 경남의 ‘동남권 메가시티’ 구상 등은 광역지자체들 간의 국토 개발 전략의 공유와 이를 위한 거버넌스의 필요성을 역설한다.

어떠한 위상으로도, 도시와 도시권이 글로벌도시 네트워크에 연결되는 것은 더 많은 경제적 기회와 인구의 유지 및 증가를 위한 강력한 방법이다. 그러나 인천광역시의 글로벌도시를 향한 기나긴 기획과 부침, 절반의 성공은 도시가 글로벌도시 네트워크 연결성의 강화를 도모할 때, 단일 도시의 역량 확대와 개발 전략 이상으로 글로벌 도시권 규모에서의 개발계획과 이를 위한 의사결정구조의 필요성을 암시한다.

참고문헌

국내문헌

- 감사원. 2009. 감사결과 처분요구서 -경제자유구역 운영 및 사업 추진실태-.
- 강정규, 조성배. 2003. 공공사업의 문제점 해결을 위한 PFI 도입에 관한 연구-일본의 루베시베초 PFI 모델사업의 사업화 과정을 중심으로-. 주택연구, 11(1), 77-112.
- 건설교통부. 1998. 국제자유도시 건설 구상(안)
- 건설교통부 수도권계획과. 1998. 『國際自由都市』 개발 추진계획.
- 건설교통부장관. 2003. 인천경제자유구역 지정 협의(안). 중앙도시계획위원회 제1분과위원회 심의안건 제2호.
- 구해근. 2002. 한국 노동계급의 형성. 서울: (주)창작과비평사
- 국토해양부, 서울특별시, 인천광역시, 경기도. 2009. 2020년 수도권 광역도시 계획 - '09.4. 변경사항 반영-.
- 권오혁, 신철지. 2005. 네트워크 도시의 연계구조와 발전전략 -네덜란드의 란트스타트를 중심으로-. 공간과 사회, 24, 154-174.
- 권주안, 서옥순, 이유진. 2008. 금융시장 변화와 부동산개발금융 활성화 방안. 주택산업연구원 연구보고서, 2008(4), 1-74.
- 김동완, 김민호. 2014. 울산공단이 다중스케일적 조성 과정-정유공장 건설의 정치지리를 중심으로. 산업경관의 탄생. 서울: 알트.
- 김동주, 김현식, 구정은, 강민규, 최인혜. 2010. 글로벌 도시권 육성 방안 연구(I). 경기: 국토연구원.
- 김동주, 정일호, 서연미, 주미진, 이승욱, 강민규. 2011. 글로벌 도시권 육성 방안 연구(II). 경기: 국토연구원.
- 김동주, 주미진, 민성희, 남기찬, 윤영모. 2012. 글로벌 도시권 육성 방안 연구(III). 경기: 국토연구원.
- 김동현, 임엽. 2010. 서울시 생산자서비스의 공간적 집중. 국토계획, 45(5),

217-227.

김병선, 김걸. 2009. 서울시 생산자서비스 산업의 공간적 분포패턴 변화분석: FIRE 산업을 중심으로. 국토지리학회지, 43(3), 399-408.

김상곤. 1997. 신경영전략과 고용불안. 한신논문집, S, 761-788.

김선석. 2015. 송도국제도시의 글로벌화 제고를 위한 정책제언에 관한 연구. 한국도시행정학회 학술발표대회 논문집, 71-95.

김성민, 정우성, 공동성. 2016. 대규모 민관협력 도시개발 거버넌스의 위험요인 탐색: 용산국제업무지구 개발사업을 중심으로. 한국지방재정논집, 21(1), 41-71.

김성준, 안건혁. 2013. 신도시 조성 이후 신구도시의 계층변화 및 양극화-성남시 사례. 한국도시설계학회지 도시설계, 14(1), 53-66.

김성훈, 김태홍, 심의섭. 1992. 동북아 경제권-21세기 국가경영전략-. 서울: 비봉출판사.

김용창. 2015. 신자유주의 도시화와 도시인클로저(I). 대한지리학회지, 50(4), 431-449.

김원용, 안장원, 박홍태, 전용배. 1999. 건설 프로젝트 파이낸싱의 활용 방안에 관한 연구. 중앙대학교 기술과학연구소 논문집, 29, 81-92.

김윤환, 신수현. 2016. 확장하는 외지인의 도시 Part 1. 확장도시 인천. 서울: 마티.

김인. 2005. 세계도시론. 서울: 법문사

김재훈. 2015. 외국인투자기업의 한국 내 입지 결정요인 분석. 국제통상연구, 20(1), 93-121.

김주훈. 2014. 경제발전의 전개 형태와 중소기업. 한국형 시장경제 체제. 서울: 서울대학교 출판문화원.

김준우. 2004. 송도경제자유지구의 이상과 현실: 세계화와 국가의 관계를 중심으로. 한국경제지리학회지, 7(2), 245-260.

김준우, 안영진. 2006. 한국 경제자유구역의 개발 배경과 동인. 한국도시지리학회지, 79-87.

김찬. 2007. 인천경제자유구역과 인천경제자유구역청에 관한 약간의 고찰.

법학연구, 10(1), 111-136.

김창남. 2003. 동북아시아 경제발전과 경제협력 구도. 신동북아 경제론. 서울: (주)FKI미디어.

김창엽. 2004. 의료시장 개방 논의의 문제점. 예방의학회지, 37(1), 6-10.

김천권. 2003. 한국 도시체제에서 생산자서비스 산업의 입지분포와 성장, 1981-2000. 한국지역개발학회지, 15(3), 25-44.

_____. 2004. 중국경제의 심장 '상하이': 초국적 도시화와 기업가 도시의 건설. 사회세계 연구, 20, 31-48.

_____. 2008. 인천 송도경제자유구역의 초국적 도시 조성을 위한 SWOT 분석. 한국도시지리학회지, 11(2), 59-74.

김형주, 이정협. 2010. 생산자서비스 네트워크의 지역별 특성 연구: 수도권과 경상권의 비교 분석. 한국경제지리학회지, 13(1), 1-18.

김희곤. 2017. 헌법상 지방자치단체의 자치재정권 보장의 내용과 한계. 토지공법연구, 79, 493-524.

노승철, 심재현, 이희연. 2012. 지역 간 기능적 연계성에 기초한 도시권 설정 방법론 연구. 한국도시지리학회지, 15(3), 23-43.

동북아경제중심추진위원회. 2003. 동북아경제중심이 비전과 과제.

류제헌. 2010. 인천은 지방인가: 도시정체성의 탐색. 황해문화. 69. 153-171.

마강래. 2018. 지방분권이 지방을 망친다: 지방분권의 함정, 균형발전의 역설. 경기: 개마고원.

문남철. 2012. 국내 외국인직접투자기업의 입지분포 및 입지요인의 변화에 관한 연구. 국토지리학회지, 46(3), 255-272.

민문홍. 2005. 1990년대 유럽연합의 교육, 문화 정책 연구-동아시아에의 정책적 함의를 찾아서. 담론201, 8(2), 39-91.

박배균. 2013a. 국가-지역 연구의 인식론-사회공간론적 관점을 바탕으로. 국가와 지역. 서울: 알트.

_____. 2013b. 국가의 스케일재편과 지역. 국가와 지역. 서울: 알트.

_____. 2017. 동아시아에서 국가의 영토성과 예외공간: 동아시아 특구의 편

- 성과 특수성. 특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간. 서울: 알트.
- 박배균, 장세훈, 김동완. 2017. 발전주의 산업경관의 형성에 대한 다중스케일적 이해. 특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간. 서울: 알트.
- 박배균, 최영진. 2014. 마산수출자유지역, 국가와 지방의 교섭-수출자유지역 형성과 국가-지방 관계. 산업경관의 탄생. 서울: 알트.
- 박병상. 1997. 이성을 잃은 송도 앞바다 개발. 황해문화, 17, 27-29.
- 박상언. 1994. 유연성 확대를 통한 노동력관리 전략의 변화: 한국대기업의 노동과정과 내부노동시장 사례를 중심으로. 산업관계연구, 4(1), 273-302.
- 박연수. 2008. 대한민국의 지도를 바꿔놓은 남자. 서울: 한국경제신문 한경 BP.
- 박종필, 윤우진. 2017. 해외직접투자기업의 후속투자 결정요인에 관한 연구: 한국 진출 다국적기업을 중심으로. 국제경영연구, 28(3), 39-68
- 박준영. 1994. 국제화의 본질. 황해문화, 2, 50-63.
- 박진희. 2005. 지역노동시장은 존재하는가? 노동리뷰. 60-70.
- 박해식. 2003. 제4장 외환 및 국제 금융: 동북아 금융허브의 필요성. 한국금융연구원 기타보고서, 2004(3), 207-212.
- 방청록. 2005. 유럽연합의 대외정책과 다층적거버넌스에 대한 연구. 유럽연구, 21, 55-84.
- 변호득. 1998. 룡다리 왕발시장. 인천: 인천일보사 출판국.
- 사센, 사스키아. 2016. 사스키아 사센의 세계경제와 도시. 남기범, 이원호, 유환중, 홍인옥(역). 서울: 푸른길.
- 사회간접자본투자기획단. 1991. 수도권 집중규제대책의 강력 추진.
- 산업통상자원부. 2015. 경제자유구역 10년사: 2003~2013. 서울: 생각심표&(주)휴먼컬처아리랑.
- _____. 2019. '경제자유구역 7년형 조세감면에 관한 운영 규정' 등 10개 고시의 일괄폐지 고시안. 산업통상자원부 고시 제2019-189호.
- _____. 2020. 아시아 최초 바이오 전문인력 양성센터 탄생한다. 산업통상자원부 보도자료 2020. 7. 14.

- 삼성바이오로직스. 2020. 반기보고서(제10기). 금융위원회, 한국거래소.
- 서영진, 박주문. 2018. 인천 경제자유구역의 현황과 발전방향 - 중국 경제 특구와의 비교를 통해-. 도시과학, 7(1), 11-21.
- 서병철. 2019. 기업도시와 도시레짐: 1970-80년대 포항개발 사례를 중심으로. 지역사회학, 20(3), 223-262.
- 서울산업통상진흥원(편). 2013. 디지털 미디어 시티 10년사 및 발전방향.
- 서울특별시. 2006. 2020년 서울도시기본계획.
_____. 2014. 2030년 서울도시기본계획.
- 서울파이낸셜포럼. 2003. 아시아 국제금융중심지로서의 한국: 비전과 전략.
_____. 2008. 국제금융중심지로서의 한국: 이명박 정부를 위한 정책제언.
- 서충원. 1999. 도심재개발 주체로서의 공공 주도 파트너십. 공간과 사회, 11, 62-85.
- 손승호. 2006. 생산자서비스 입지 변화에 따른 서울 강남지역 경제공간의 재구조화. 한국도시지리학회지, 9(1), 47-60.
- 손정렬. 2011. 새로운 도시성장 모형으로서의 네트워크 도시-형성과정, 공간 구조, 관리 및 성장전망에 대한 연구동향. 대한지리학회지, 46(2), 181-196.
- 손정렬, 김상배, 박경숙, 권규상. 2018. 네트워크로 바라본 아시아. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 송영길. 2013. 물을 지배하라. 서울: 중앙북스(주).
- 송영길. 2014. 경제수도 인천 미래보고서. 경기: 도서출판 시론.
- 수도권정비심의위원회. 1992. 수도권내 대규모개발사업 심의지침 통보.
- 쉬진위, 박배균. 2016. 타협과 실험의 공간으로서의 특구: 대만 가오슝가공 수출구를 사례로. 한국경제지리학회지, 19(2), 173-188.
- 신의철. 2004. 경제자유구역 내 외국인병원의 진입유형 및 대응전략 개발.
- 신현방. 2017. 국가에 의해 상상되다: 기업가주의 도시화와 송도 신도시 만들기. 특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간. 서울: 알트.

- 안상수, 최원식. 2002. 민선 3기 새 시장에게 듣는다 - 안상수 신임 시장 대담. 황해문화. 36, 251-274.
- 안형도, 오용협. 2004. 동북아금융허브: 주요국의 자산운용업 현황과 시사점. 동북아허브전략연구 04-01. 서울: 대외경제정책연구원.
- 양승훈. 2019. 중공업 가족의 유토피아-산업도시 거제, 빛과 그림자. 파주: 도서출판 오월의봄
- 어리, 존. 2012. 사회를 넘어선 사회학. 윤여일(역). 서울: (주)휴머니스트 출판 그룹.
- 여영현, 김혜정. 2010. 경제자유구역(인천·부산·광양만)의 P·D·S 성과분석과 제도적 개선연구. 한국정책연구, 10(3), 175-199.
- 오마이뉴스. (2017. 6. 23). 인천시 ‘아트센트’ 실사결과 운영비 조달도 어려워
- 유병윤. 2019. 인천 송도 스마트시티 발전방안에 관한 연구: 유시티에서 스마트시티로. 인하대학교 박사학위논문.
- 유영철. 2008. 사회기반시설의 확충을 위한 민간투자 정책개발에 관한 연구 - 수익형 민자사업과 임대형 민자사업의 사례연구를 중심으로. 한국정책학회보, 17(2), 1-32.
- 윤석만. 2000. 정부 주도의 산업발전전략에 관한 연구: 포항제철의 기관형성사를 중심으로. 국가정책연구, 14(2), 313-329.
- 이강국. 2017. 상하이 자유무역시험구. 경기: 북스타.
- 이상철. 2005. 경제자유구역사업의 전개 과정에 대한 일고찰: 인천경제자유구역을 중심으로. 동향과 전망, 65, 40-65.
- 이상호. 2008. 지역노동시장권(LLMAs)의 측정과 적용 가능성에 관한 연구. 노동정책연구, 8(4), 147-182.
- 이세원, 이희연. 2015. 지역노동시장권 설정방법에 기초한 도시권 획정과 공간구조 분석. 국토연구, 84, 165-189.
- 이승우, 김현아. 2009. 금융위기 이후 공모형 PF사업의 실패와 정책 방향. 건설이슈포커스, 9(22), 1-26.
- 이시욱. 2015. 경제자유구역 활성화를 위한 개선 과제. 한국경제연구원 정책연구, 2015(07), 1-43.

- 이신욱. 2014. 노태우정부의 북방정책과 대외전략: 네트워크 이론과 소프트 파워의 이론적 적용. 평화학연구, 15(4), 145-163.
- 이용균. 2003. 생산자서비스의 입지적 특성과 공간적 영향에 관한 연구. 대한지리학회지, 38(3), 444-462.
- 이재기. 2006. 동북아 금융허브 발전전략에 관한 연구. 국제지역연구, 10(3), 623-645.
- 이재하. 2013. 세계도시지역론과 그 지역정책적 함의. 대한지리학회지, 38(4), 562-574.
- 이종욱. 2003. 국제금융센터의 발전, 결정요인 및 그 시사점. 동북아연구시리즈 03-03. 서울: 대외경제정책연구원.
- 이창길. 2011. 경제자유구역의 현황 및 문제점과 활성화를 위한 방안: 인천 경제자유구역의 활성화 방안을 중심으로. 정부와 정책, 3(2), 45-78.
- 인천광역시. 1998. 외국인 ()의 투자의향서 제출에 따른 의견조회. 인천광역시 공문, 투자 58400-317.
- _____. 1999. 외국인의 투자의향 제시에 따른 의견조회. 인천광역시 공문, 투자 41530-251.
- _____. 2000a. 송도신도시 기본계획.
- _____. 2000b. 송도신도시 및 주변지역 개발기본구상
- _____. 2000c. 송도신도시 사업화계획.
- _____. 2003. 인천경제자유구역 개발계획.
- _____. 인천발전연구원(편). 2004. 지도로 보는 인천 120년.
- 인천경제자유구역청. 2007. (IFEZ)인천경제자유구역 백서: 2005.10-2007.10, 인천: 인천경제자유구역청.
- _____. 2008. 투자유치현황(2007. 12. 31일 현재). 인천경제자유구역청 홈페이지.
- _____. 2017. 2016년 기준 인천경제자유구역 사업체 실태조사 보고서.
- _____. 2018. 2017년 기준 인천경제자유구역 사업체 실태조사

보고서.

_____. 2020. ○○○○○○○○○. 내부자료.

인천국제공항공사. 2000. (인천국제공항)부지조성공사: 1992.11.5 ~ 2000.3.31. 인천국제공항공사 [편].

_____. 2001. 인천국제공항 건설사: 1단계 1992~2001. 인천국제공항공사 [편].

임성일. 2013. 우리나라의 중앙지방정부간 재정관계 재정립. 저스티스. 394-427.

임영일. 2006. 제5장 1987 이후 한국의 노동운동과 계급형성: 금속부문 노동자들을 중심으로. 한국 노동계급의 형성:1987-2003. 파주: 한울아카데미.

장세훈. 2014. 구로공단 조성의 신화, 그 허상과 실상: 초기 수출산업공단 조성 과정에서 국가와 시민사회의 역할. 산업경관의 탄생. 서울: 알트.

장환영, 문태현. 2012. 연계성에 따른 지방 광역도시권의 설정과 발전 방향. 국토계획, 47(1), 5-18.

재정경제부. 2003. 인천경제자유구역지정 고시. 재정경제부고시 제2003-19호.

재정경제부, 교육인적자원부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부, 기획예산처, 국무조정실, 금융감독위원회, 방송위원회. 2002. 동북아 비즈니스 중심국가 실현방안.

전경련 동북아허브TF팀 편. 2003. 동북아허브로 가자. 서울: (주)FKI미디어.

전상인. 2011. 외생적 기업도시에서 협력적 기업도시로. 한국지역개발학회지, 23(2), 1-17.

조덕훈. 2017. 역사적 제도주의 관점에서 부동산개발 금융시스템의 변화과정 분석. 도시행정학보, 30(1), 51-78.

조성찬. 2017. 중국의 개발구 발전전략 이해: 수조우 공업원구. 특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간. 서울: 알트.

조순철, 송우경. 1998. 서울시 생산자서비스의 공간적 분포변화에 관한 연구-정보창출적 서비스를 중심으로. 서울학연구, (11), 239-278.

- 조철주. 2009. 광역경제권의 이론적 배경. 지역발전과 광역경제권 전략. 서울: 지역발전위원회.
- (주)대우, Nikken Sekkei. 1998. Creating Business Ecommunity: Song-Do New Town Conceptual Master Plan. 서울: (주)대우.
- (주)대우, OMA. 1998. 인천 송도 신도시 기본계획. 서울: (주)대우.
- 주상영. 2003. 금융개발과 금융발전: 국제금융센터에 대한 시사점을 중심으로. 동북아연구시리즈 03-02. 서울: 대외경제정책연구원.
- 지주형. 2011. 한국 신자유주의의 기원과 형성. 서울: 책세상
- 최기선. 2016. 최기선, 인천시대를 열다. 인천: 다인아트.
- 최병두. 2011. 데이비드 하비의 지리학과 신자유주의 세계화의 공간들. 한국학논집, 42, 7-38.
- 최영진, 박배균. 2017. 마산수출자유지역: 냉전 지경학과 지정학의 교차점. 특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간. 서울: 알트.
- 최중기. 1997. 인천연안도서 개발과 문제. 황해문화, 17, 14-16.
- 최천운, 유정석. 2011. 경제자유구역 개발사업의 지역경제 파급효과 및 개발 전략의 적합성 분석 -산업연관분석을 중심으로. 한국지역개발학회지, 23(1), 77-102.
- 하비, 데이비드. 2005. 신제국주의. 최병두(역). 경기: 한울엠플러스.
- _____. 2017. 데이비드 하비의 세계를 보는 눈. 최병두(역). 파주: (주)창비.
- 한경희, 다우니. 2016. 엔지니어들의 한국사. 김아림(역). 서울: 휴머니스트 출판그룹.
- 한국산업단지공단. 1999. 국가산업단지현황. 국가공단자료(98-12호). 한국산업단지공단.
- 한국은행 인천본부. 2017. 인천지역 바이오클러스터 구축 현황 및 향후 과제. 지역경제조사연구 인천 제2017-1호.
- _____. 2019. 인천지역 물류산업이 현황 및 과제. 지역경제 조사연구.

한국토지공사. 1997. 일산신도시개발사.

해양수산부. 1999a. 송도신도시 건설사업의 외국인투자유치에 대한 의견통보. 해양수산부 공문, 연안 58160-50.

_____. 1999b. 외국인의 투자의향 제시에 따른 의견 회시. 해양수산부 공문, 연안 58160-138.

허동훈. 2003. 동북아중심국가론과 인천경제자유구역. 황해문화, 39, 204-222.

_____. 2019. 인천, 경제자유구역을 말하다. 인천: 다인아트

허정화. 2016. 초국적 메가프로젝트의 개발거버넌스 구조와 특징: 송도 국제 업무단지 개발사례를 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.

황진태, 박배균. 2014. 구미공단의 다중스케일적 조성 과정-계획합리성과 국가중심론을 넘어서. 산업경관의 탄생. 서울: 알트.

SoA. 2016. 송도신도시: New city for none place on the new place. 확장도시 인천. 서울: 마티.

Abadie, R., & Howcroft, A. 2004. Developing PPPs in New Europe. *Price Waterhouse Coopers*.

Beaversotck, J. V., Smith, R. G., and Taylor, P. 1999. A roaster of world cities. *Cities*, 16(6), 445–458.

Bie, J., Jong, M. D., & Derudder, B. 2015. Greater Pearl River Delta: historical evolution towards a global city–region. *Journal of Urban Technology*, 22(2), 103–123.

Casado-Díaz, J. M. 2000. Local labour market areas in Spain: a case study. *Regional Studies*, 34(9), 843–856.

Calzada, I. 2015. Benchmarking future city–regions beyond nation–states. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 351–361.

Coombes, M. 2002. *Travel to work area and the 2001 census*. Centre for Urban and Regional, UK

Coombes, M., Openshaw, S. 1982. The use and definition of travel–to work areas in Great Britain, *Regional Studies*, 16(2), 141–149

Crane, G, T. 1994. Special Things in Special Ways'; National Economic Identity and China's Special Economic Zones. *The Australian Journal of Chinese Affairs* 32.32 , 71–92.

Davoudi, S. 2003. Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies*, 11(8), 979–999.

Derudder, B., Devriendt, L., and Witlox, F. 2007. Flying where you don't want to go: an empirical analysis of hubs in the global airline network. *GaWC Research Bulletin* 187.

Derudder, B., Taylor, P. 2016. World city network 2016: service value matrix and global network connectivities. *GaWC Data Set* 28.

Derudder, B., Witlox, F., and Taylor, P. 2007. United States cities in the world city network: comparing their positions using global origins and destinations

- of airline passengers. *GaWC Research Bulletin* 173.
- Ducruet, C., Notteboom, T. 2010. The worldwide maritime network of container shipping: spatial structure and regional dynamics. *GaWC Research Bulletin* 364.
- ESDP. 1999. European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and sustainable Development of the Territory of the EU. Luxemburg: CEC
- Florida, R., Gulden, T., & Mellander, C. (2008). The rise of the mega-region. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1(3), 459–476.
- Friedmann, J., Wolff, G. 1982. World city formation an agenda for research and action. *International journal of urban and regional research*, 6(3), 309–344.
- Hall, P. 2001. Christaller for a Global Age: Redrawing the Urban Hierarchy. *GaWC Research Bulletin* 59.
- Hall, T., and Hubbard, P. 1996. The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies? *Progress in Human Geography*, 20:2, 153–174.
- Hill, R., & Fujita, K. 1995. Osaka's Tokyo problem. *International Journal of Urban and Regional Research*, 19, 181–191.
- Hill, R., & Kim, J. W. 2000. Global cities and developmental states: New York, Tokyo, and Seoul. *Urban Studies*, 37(12), 2167–2195.
- Hsu, J., Gimm, D., Glassman, J. 2018. A tail of two industrial zones: a geopolitical economy of differential development in Ulsan, South Korea, and Kaohsiung, Taiwan. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(2), 457–473.
- Jacobs, W., Koster, H., Hall, P. 2011. The location and global network structure of maritime advanced producer services. *GaWC Research Bulletin* 342.
- Jessop, B. 2000. Globalization, entrepreneurial cities, and the social economy. *Urban movements in a globalising world*, 81–100.
- Kasarda, J. D. 2006. Airport cities and the aerotropolis. *Im Internet under: http://www.aerotropolis.com/files/2006_07_Airport-Cities.pdf [Stand:*

12.05. 2007]

Kloosterman R. C., & Musterd S. 2001. The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda, *Urban Studies*, 38, 623–633.

Kwon, K. 2016. The evolution of the world city network, 2006–2013: the case of the organizational structures in transnational corporations. *GaWC Research Bulletin* 449.

Lim, S., 2012. Regional headquarters inducement strategy of South Korea's Free Economic Zones: the pursuit of a premier business hub in Northeast Asia. *Issues & Studies*, 48(3), 185–210.

Marks, G. 1993. Structural policy and multilevel governance in the EC. *The Maastricht debates and beyond*, 392.

Meijers, E. 2005. Polycentric urban regions and the quest for synergy: Is a network of cities more than the sum of the parts? *Urban Studies*, 42(4), 765–781.

Neal, Z. 2012. Structural determinism in the interlocking world city network. *Geographical Analysis*, 44, 162–170.

Olsson, J. 2003. Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research, *Journal of European Public Policy*, 10:2, 283–300.

Ota, T. 2003. The role of special economic zones in China's economic development as compared with Asian export processing zones; 1979–1995. *Asia in Extenso*.

Swyngedouw, E., Moulaert, F., and Rodriguez, A. 2002. Neoliberal urbanisation in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode*, 34(3), 380–404.

Rodriguez-Pose, A. 2008. The rise of the “city-region” concept and its development policy implications. *European Planning Studies*, 16(8), 1025–1046.

Rossi, E., Taylor, P. 2006. “Gateway cities” in economic globalization: how banks are using Brazilian cities. *GaWC Research Bulletin* 148.

- Rutherford, F., Gillespie, A., and Richardson, R. 2004. The territoriality of pan-European telecommunications backbone networks. *GaWC Research Bulletin* 136.
- Saito, A. Global city formation in a capitalist developmental state: Tokyo and the Waterfront sub-centre project. *Urban Studies*, 40(2), 283–308.
- Sassen, S. 2000. The global city: strategic site/new frontier. *American Studies*, 41(2/3), 79–95.
- Sassen, S. 2005. The global city: introducing a concept. *Brown J. World Aff.*, 11, 27.
- Scott, A. 2001. Globalization and the rise of city-regions. *European Planning Studies*, 9(7), 813–826.
- Shin, H., Park, S. H., and Sonn, J. W. 2015. The emergence of a multiscalar growth regime and scalar tension: the politics of urban development in Songdo New City, South Korea. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, 1618–1638.
- Taylor, P. J. 2000. Global Network Service Connectivities for 315 Cities in 2000. *GaWC Data Set* 12.
- Taylor, P. 2012. Competition and cooperation between cities in globalization. *GaWC Research Bulletin* 351.
- Taylor, P., Catalano, G. 2001. World city network formation in a space of flows. *GaWC Research Bulletin* 61.
- Taylor, P., Derruder, B. 2015. World city network: a global urban analysis. London: Routledge.
- Taylor, P. J., Pain, K. 2007. Polycentric mega-city regions: Exploratory research from Western Europe. In *The Healdsburg research seminar on megaregions*. 59–67. The Healdsburg Research Seminar on Megaregions, Healdsburg, USA, Lincoln Institute of Land Policy and Regional Plan Association.
- Taylor, P. J., and Walker, D. R. F. 2001. World cities: a first multivariate analysis of their service complexes. *Urban Studies*, 38(1), 23–47.

Taylor, P. in association with Ni, P., Derudder, B., Hoyler, M., Huang, J., Lu, F., Pain, K., Witlox, F., Yang, X., Bassens, D., and Shen, W. 2010. Measuring the world city network: new results and developments. *GaWC Research Bulletin* 300.

Witlox, F., Vereecken, L., and Derudder, B. 2004. Mapping the global network economy on the basis of air passenger transport flows, *GaWC Research Bulletin* 157.

Yao, D., Whalley, J. 2016. The China (Shanghai) pilot free trade zone Background, developments and preliminary assessment of initial impacts. *The World Economy*, 39(1), 2–15.

Yeh, A. G., Yang, F. F., & Wang, J. 2015. Producer service linkages and city connectivity in the mega-city region of China: A case study of the Pearl River Delta. *Urban Studies*, 52(13), 2458 – 2482.

인터넷 사이트

공공데이터포털 <https://www.data.go.kr/>

국가통계포털 <http://kosis.kr>

국토교통부 실거래가 공개시스템 rt.molit.go.kr

노들섬 nodeul.org

법제처 국가법령정보센터 <http://law.go.kr>

산업통상자원부 <http://www.motie.go.kr>

서울특별시 열린데이터 광장 data.seoul.go.kr

송도컨벤시아 <http://www.sondoconvensia.com>

인천광역시청 <http://www.incheon.go.kr>

인천경제자유구역청 홈페이지 <http://ifez.go.kr>

정부24 홈페이지-기관정보/지자체소식

<https://www.gov.kr/portal/locgovNews?Mcode=11182>

통계청 마이크로데이터 통합서비스 <https://mdis.kostat.go.kr>

통계분류포털-표준산업분류 <https://kssc.kostat.go.kr:8443>

한국은행 경제통계시스템-산업연관표 ecos.bok.or.kr

Airportal <https://www.airportal.go.kr>

KINTEX <https://www.kintex.com>

일간지, 주간지 및 월간지 기사

- 경기신문. (2014. 1. 22). 송도 바이오 산업 육성 산·학·연 ‘의기투합’
- 경기일보. (2020. 6. 22). 인천경제청, 현대건설 6·8공구 개발사업 특혜 의혹…송도랜드마크시티(SLC)에 외투 지분 빠지도록 협약·계약 허술.
- 경인일보. (2016. 11. 16a). 삼성바이오로직스, 외투기업 가장 수백억 특혜 의혹
- _____. (2016. 11. 16b). 짜고치는 ‘무늬만’ 외투기업…IFEZ 외자유치 직격탄.
- _____. (2020. 7. 15). “인천항 새 배후단지, 자유무역구역 지정 필수”
- 경향신문. (2003. 9. 15). [시론] 의료시장 개방의 환상.
- 뉴스토마토. (2018. 4. 25). ③기업들도 땅 사놓고 눈치보기…노른자 땅 허허 별판.
- 뉴시스. (2004. 2. 11). 보건의료산업 시장개방 복지부-재경부 현격한 입장차 보여.
- 동아일보. (1999. 4. 29a). 일산에 亞洲최대 종합전시장 건립.
- _____. (1999. 4. 29b). 무역인프라 후진국 벗어난다.
- _____. (1999. 4. 30). 仁川市 “종합무역전시장 독자 건설”.
- _____. (2000. 6. 11). [현장진단]송도 신도시 건설 난항 “먼지만 폴폴”.
- _____. (2002. 5. 26). 민주 수도권 광역長후보 공동 공약 발표 “동북아 경제거점 육성”
- _____. (2004. 6. 21.). [인천/경기]대우自販 ‘105층 빌딩’ 건립 제동.
- _____. (2017. 12. 29). 이학재 “청라 7호선 연장, 솔한 난관…기적 일어났다” 감격.
- 디지털타임즈. (2000. 6. 22). 송도 미디어밸리 왜 결렬됐나.
- 매일경제. (1995. 1. 21). 韓獨 松島유원지 30만평 개발.
- _____. (1996. 2. 2). 大宇 松島에 스키돔건설.

- _____. (1996. 3. 22). <인천국제공항 명칭결정까지> 5개 이름놓고 3년넘게 "씨름"
- _____. (1996. 5. 10). 一山에 대규모 국제전시장
- _____. (1997. 6. 10). 仁川송도에 ‘한국판 실리콘밸리’
- _____. (1998. 10. 9). 인터뷰 최기선 인천시장 “동북아 정보·물류 거점 만들것”
- _____. (2003. 1. 3). 미국계 대형병원 송도신도시에 입주.
- _____. (2003. 1. 30). [서울 금융·IT밸리로 육성] 인수위, 수도권 동북아허브 추진
- _____. (2003. 8. 22). [진단] 교육·의료 시장 개방 - 의료시장 개방 안된다.
- _____. (2018. 9. 11). 포스코건설, 美계일과 결별... "파트너 교체"
- _____. (2020. 8. 30). [단독] ‘바이오 인력양성센터’ 사업...인천시-연세대 컨소 유력.
- 문화일보. (2010. 7. 21). 경제자유구역, 전면 수술 불가피하다
- 세계일보. (2020. 8. 4). 인천 ‘미단시티’개발사업 공사 재개 움직임...복합리조트 사업 활력 되찾을까?
- 시사인. (2019.10.3). 노무현의 균형발전 1.0 김경수의 균형발전 2.0
- 신동아. (2007.2). 인천경제자유구역 송도국제도시. 334-347.
- 아시아경제. (2012. 10. 9). ‘껍데기만 외자?’ 청라에서 재연된 ‘진실게임’
- 연세춘추. (2009. 2. 27). [보도기획] 송도캠, 세계를 향한 돛 올리나
- _____. (2009. 9. 26). 김한중 총장에게 듣는 송도캠의 현재와 미래
- 연합뉴스. (1997. 2. 13). 통산부, 산업기술발전심의회 개최.
- _____. (1999. 7. 6). 신공항 연륙교 캐나다 민자유치 검토.
- _____. (2004. 5. 25). 경제자유구역, 지자체로부터 독립성 강화.
- _____. (2004. 7. 8). 송도 테크노파크 첨단기술.창업 지원.

- _____. (2010. 12. 28). <표> 해제대상 경제자유구역 현황.
- _____. (2011. 2. 25). 삼성, 바이오제약 사업 본격 진출(2보).
- _____. (2015. 6. 4). 청라국제금융단지 사업후보자에 한양컨소시엄.
- _____. (2016. 2. 18). ‘7호선 청라 연장 염원’ 가상의 지하철 개통식 열려.
- _____. (2018. 10. 23). 외국인 겨우 1%인데…송도·청라·영종 너도나도 ‘국제도시’.
- 인천일보. (1999. 6. 10). [장면으로 보는 인천경제사](17)송도미디어밸리.
- _____. (2005. 11. 4). 송도국제병원 뉴욕프레스비테리안병원 선정
- _____. (2013. 4. 15). “청라, 주거·산업기능 공존 비즈니스타운으로”.
- _____. (2020. 11. 14). 청라국제업무단지 개발사업 미래에셋대우컨소시엄으로.
- 인천투데이. (2019. 10. 30). 인천시, ‘제4차 국가철도망구축계획’ 제2공항철도 등 7개 신청.
- 조선일보. (1994. 2. 2). 仁川 「국제화 2011」 선언.
- _____. (2018. 5. 3). 텅텅 빈 사무실…결국 베드타운된 송도.
- 한겨레. (1997. 4. 3). 대우본사 인천 송도로 이전.
- _____. (1997. 7. 5). 인천시 “송도 대우땅 용도변경 허용” 본사이전 위한 13만평.
- 한국경제. (1997. 3. 17). 송도신도시 개발방식 공방.. 인천시, ‘공영’강행-민자유치.
- 한국일보. (2019. 3. 19). 송도~여의도·잠실 M버스 내달 폐선…주민들 출·퇴근 어찌나.
- Economy21. (2002. 5. 16). [경영] 민간과 공공이 낳은 사생아.
- South China Morning Post. (2019. 8. 26.) China extends pilot free trade zones to strategic border regions.

〈부록 01〉서울대도시권 주요 시군구의 금융업/금융 및 보험관련 서비스업 종사자수

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
서울대도시권 합	180,870	189,398	203,934	180,106	172,860	182,393	192,132	204,679	214,602	229,181	250,802	251,358	247,955	243,618	252,133
서울 합	123,480 (68.3)	137,658 (72.7)	146,496 (71.8)	128,714 (71.5)	122,120 (70.6)	131,079 (71.9)	137,976 (71.8)	145,405 (71.0)	150,451 (70.1)	161,193 (70.3)	181,137 (72.2)	178,174 (70.9)	175,309 (70.7)	171,531 (70.4)	180,558 (71.6)
종로구	9,105 (5.0)	8,726 (4.6)	9,079 (4.5)	12,336 (6.8)	8,134 (4.7)	11,036 (6.1)	10,567 (5.5)	10,870 (5.3)	12,470 (5.8)	11,067 (4.8)	10,434 (4.2)	9,404 (3.7)	8,779 (3.5)	8,783 (3.6)	11,520 (4.6)
중구	21,936 (12.1)	36,703 (19.4)	27,585 (13.5)	25,809 (14.3)	26,043 (15.1)	28,727 (15.8)	30,245 (15.7)	36,985 (18.1)	32,468 (15.1)	34,820 (15.2)	49,912 (19.9)	41,305 (16.4)	39,753 (16.0)	38,887 (16.0)	39,496 (15.7)
마포구	3,646 (2.0)	2,502 (1.3)	3,480 (1.7)	3,172 (1.8)	3,437 (2.0)	4,290 (2.4)	4,598 (2.4)	5,518 (2.7)	5,847 (2.7)	7,116 (3.1)	8,079 (3.2)	8,945 (3.6)	9,376 (3.8)	8,389 (3.4)	8,142 (3.2)
영등포구	22,840 (12.6)	29,735 (15.7)	34,633 (17.0)	25,362 (14.1)	22,898 (13.2)	24,297 (13.3)	28,717 (14.9)	26,328 (12.9)	28,665 (13.4)	34,943 (15.2)	38,609 (15.4)	41,408 (16.5)	43,261 (17.4)	38,482 (15.8)	41,630 (16.5)
서초구	7,640 (4.2)	7,664 (4.0)	8,885 (4.4)	9,489 (5.3)	8,495 (4.9)	7,709 (4.2)	7,371 (3.8)	8,752 (4.3)	9,129 (4.3)	10,530 (4.6)	12,315 (4.9)	10,573 (4.2)	9,611 (3.9)	10,794 (4.4)	12,590 (5.0)
강남구	18,458 (10.2)	17,584 (9.3)	23,036 (11.3)	18,816 (10.4)	17,884 (10.3)	18,880 (10.4)	19,729 (10.3)	18,881 (9.2)	20,678 (9.6)	21,847 (9.5)	19,617 (7.8)	22,566 (9.0)	19,620 (7.9)	20,595 (8.5)	21,766 (8.6)
송파구	5,260 (2.9)	4,719 (2.5)	5,609 (2.8)	3,969 (2.2)	4,514 (2.6)	5,516 (3.0)	5,595 (2.9)	6,000 (2.9)	6,864 (3.2)	5,727 (2.5)	5,965 (2.4)	5,788 (2.3)	6,097 (2.5)	6,103 (2.5)	5,667 (2.2)
인천 합	12,850 (7.1)	11,342 (6.0)	12,787 (6.3)	10,394 (5.8)	10,970 (6.3)	10,906 (6.0)	11,431 (5.9)	12,542 (6.1)	13,003 (6.1)	13,665 (6.0)	15,099 (6.0)	15,248 (6.1)	15,023 (6.1)	14,580 (6.0)	14,339 (5.7)
중구	980 (0.5)	958 (0.5)	1065 (0.5)	737 (0.4)	853 (0.5)	757 (0.4)	811 (0.4)	869 (0.4)	816 (0.4)	901 (0.4)	901 (0.4)	913 (0.4)	893 (0.4)	816 (0.3)	747 (0.3)
동구	350 (0.2)	395 (0.2)	460 (0.2)	359 (0.2)	400 (0.2)	402 (0.2)	346 (0.2)	367 (0.2)	360 (0.2)	457 (0.2)	397 (0.2)	478 (0.2)	477 (0.2)	391 (0.2)	407 (0.2)

〈부록 01〉서울대도시권 주요 시군구의 금융업/금융 및 보험관련 서비스업 종사자수(계속)

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
미추홀구	2,997 (1.7)	2,204 (1.2)	2,793 (1.4)	2,238 (1.2)	2,395 (1.4)	2,419 (1.3)	2,374 (1.2)	2,702 (1.3)	2,902 (1.4)	2,730 (1.2)	3,823 (1.5)	3,845 (1.5)	3,421 (1.4)	3,178 (1.3)	3,301 (1.3)
연수구	757 (0.4)	634 (0.3)	629 (0.3)	650 (0.4)	532 (0.3)	603 (0.3)	676 (0.4)	722 (0.4)	822 (0.4)	800 (0.3)	932 (0.4)	867 (0.3)	913 (0.4)	904 (0.4)	922 (0.4)
남동구	2,180 (1.2)	2,425 (1.3)	2,929 (1.4)	1,951 (1.1)	2,218 (1.3)	2,085 (1.1)	2,449 (1.3)	2,467 (1.2)	2,735 (1.3)	2,994 (1.3)	2,819 (1.1)	2,897 (1.2)	2,658 (1.1)	2,761 (1.1)	2,897 (1.1)
부평구	3,414 (1.9)	2,456 (1.3)	2,262 (1.1)	2,338 (1.3)	2,143 (1.2)	2,127 (1.2)	2,388 (1.2)	2,849 (1.4)	3,037 (1.4)	3,326 (1.5)	3,673 (1.5)	3,601 (1.4)	3,772 (1.5)	3,796 (1.6)	3,398 (1.3)
계양구	657 (0.4)	754 (0.4)	1,066 (0.5)	774 (0.4)	984 (0.6)	1,003 (0.5)	785 (0.4)	914 (0.4)	876 (0.4)	909 (0.4)	984 (0.4)	926 (0.4)	951 (0.4)	831 (0.3)	900 (0.4)
서구	776 (0.4)	819 (0.4)	972 (0.5)	852 (0.5)	883 (0.5)	967 (0.5)	1,037 (0.5)	1,112 (0.5)	911 (0.4)	989 (0.4)	1,062 (0.4)	1,151 (0.5)	1,323 (0.5)	1,355 (0.6)	1,308 (0.5)
경기 합	44,540 (24.6)	40,398 (21.3)	44,651 (21.9)	40,998 (22.8)	39,770 (23.0)	40,408 (22.2)	42,725 (22.2)	46,732 (22.8)	51,148 (23.8)	54,323 (23.7)	54,566 (21.8)	57,936 (23.0)	57,623 (23.2)	57,507 (23.6)	57,236 (22.7)
수원시	4,897 (2.7)	4,642 (2.5)	5,469 (2.7)	5,259 (2.9)	4,816 (2.8)	5,018 (2.8)	5,149 (2.7)	5,400 (2.6)	5,547 (2.6)	5,861 (2.6)	6,346 (2.5)	6,950 (2.8)	6,708 (2.7)	6,993 (2.9)	6,802 (2.7)
성남시	4,023 (2.2)	3,783 (2.0)	4,366 (2.1)	3,747 (2.1)	3,924 (2.3)	4,230 (2.3)	4,774 (2.5)	5,174 (2.5)	5,692 (2.7)	5,283 (2.3)	5,699 (2.3)	5,938 (2.4)	6,095 (2.5)	6,707 (2.8)	6,833 (2.7)
부천시	3,365 (1.9)	3,542 (1.9)	4,080 (2.0)	3,666 (2.0)	3,354 (1.9)	3,433 (1.9)	3,590 (1.9)	4,113 (2.0)	4,319 (2.0)	4,388 (1.9)	5,514 (2.2)	5,431 (2.2)	5,611 (2.3)	5,273 (2.2)	5,638 (2.2)
고양시	3,075 (1.7)	3,106 (1.6)	3,492 (1.7)	3,388 (1.9)	3,512 (2.0)	3,797 (2.1)	3,896 (2.0)	4,337 (2.1)	4,813 (2.2)	5,678 (2.5)	5,110 (2.0)	5,792 (2.3)	5,484 (2.2)	5,054 (2.1)	4,862 (1.9)

출처: 통계청. 사업체총조사. 통계청 마이크로데이터서비스에서 재개공

〈부록 02〉서울대도시권 주요 시군구의 사업서비스1 부문 종사자수

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
서울대도시권 합	110,265	111,712	126,673	124,733	135,759	139,309	164,754	173,709	176,239	189,391	218,367	226,977	242,450	258,831	277,493
서울 합	103,911 (94.2)	106,351 (95.2)	117,949 (93.1)	114,868 (92.1)	124,793 (91.9)	124,905 (89.7)	143,669 (87.2)	151,115 (87.0)	152,398 (86.5)	162,902 (86.0)	187,068 (85.7)	192,069 (84.6)	197,694 (81.5)	202,970 (78.4)	215,611 (77.7)
마포구	3,479 (3.2)	3,624 (3.2)	3,798 (3.0)	4,071 (3.3)	3,952 (2.9)	4,951 (3.6)	5,781 (3.5)	8,164 (4.7)	8,628 (4.9)	9,283 (4.9)	12,667 (5.8)	13,510 (6.0)	13,533 (5.6)	15,618 (6.0)	15,186 (5.5)
구로구	1,186 (1.1)	1,392 (1.2)	2,550 (2.0)	6,116 (4.9)	9,139 (6.7)	12,486 (9.0)	14,942 (9.1)	17,561 (10.1)	17,646 (10.0)	21,978 (11.6)	25,841 (11.8)	25,484 (11.2)	25,070 (10.3)	26,739 (10.3)	25,222 (9.1)
금천구	227 (0.2)	375 (0.3)	1,548 (1.2)	2,120 (1.7)	7,626 (5.6)	7,822 (5.6)	10,216 (6.2)	13,881 (8.0)	15,729 (8.9)	19,361 (10.2)	23,390 (10.7)	25,876 (11.4)	26,694 (11.0)	27,389 (10.6)	27,067 (9.8)
영등포구	11,664 (10.6)	13,794 (12.3)	13,213 (10.4)	11,410 (9.1)	11,507 (8.5)	11,380 (8.2)	12,431 (7.5)	13,927 (8.0)	13,996 (7.9)	15,401 (8.1)	14,853 (6.8)	15,063 (6.6)	14,595 (6.0)	22,742 (8.8)	23,400 (8.4)
서초구	17,187 (15.6)	16,158 (14.5)	17,651 (13.9)	16,871 (13.5)	15,582 (11.5)	15,307 (11.0)	17,013 (10.3)	16,202 (9.3)	17,161 (9.7)	17,468 (9.2)	17,141 (7.8)	18,961 (8.4)	20,839 (8.6)	20,949 (8.1)	23,616 (8.5)
강남구	42,514 (38.6)	39,788 (35.6)	42,580 (33.6)	40,197 (32.2)	38,550 (28.4)	40,946 (29.4)	46,982 (28.5)	47,674 (27.4)	46,516 (26.4)	43,961 (23.2)	47,956 (22.0)	47,351 (20.9)	46,755 (19.3)	44,763 (17.3)	46,532 (16.8)
송파구	5,616 (5.1)	5,837 (5.2)	5,657 (4.5)	5,491 (4.4)	6,063 (4.5)	6,076 (4.4)	6,003 (3.6)	5,864 (3.4)	5,982 (3.4)	5,904 (3.1)	6,033 (2.8)	6,866 (3.0)	7,488 (3.1)	7,754 (3.0)	13,950 (5.0)
인천 합	1,112 (1.0)	1,230 (1.1)	1,042 (0.8)	1,016 (0.8)	894 (0.7)	995 (0.7)	1,079 (0.7)	990 (0.6)	1,095 (0.6)	1,016 (0.5)	1,173 (0.5)	1,429 (0.6)	1,472 (0.6)	1,891 (0.7)	2,380 (0.9)
중구	- (-)	- (-)	- (-)	18 (0.0)	17 (0.0)	- (-)	13 (0.0)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	104 (0.0)	40 (0.0)	40 (0.0)	70 (0.0)
동구	166 (0.2)	83 (0.1)	83 (0.1)	62 (0.0)	55 (0.0)	40 (0.0)	23 (0.0)	32 (0.0)	40 (0.0)	66 (0.0)	34 (0.0)	20 (0.0)	21 (0.0)	35 (0.0)	21 (0.0)
미추홀구	401 (0.4)	303 (0.3)	179 (0.1)	136 (0.1)	289 (0.2)	352 (0.3)	265 (0.2)	289 (0.2)	310 (0.2)	299 (0.2)	333 (0.2)	344 (0.2)	334 (0.1)	357 (0.1)	546 (0.2)

<부록 02>서울대도시권 주요 시군구의 사업서비스1 부문 종사자수(계속)

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
연수구	66 (0.1)	83 (0.1)	75 (0.1)	83 (0.1)	20 (0.0)	- (-)	23 (0.0)	21 (0.0)	52 (0.0)	28 (0.0)	131 (0.1)	257 (0.1)	281 (0.1)	587 (0.2)	632 (0.2)
남동구	259 (0.2)	303 (0.3)	240 (0.2)	248 (0.2)	280 (0.2)	266 (0.2)	266 (0.2)	256 (0.1)	233 (0.1)	216 (0.1)	218 (0.1)	248 (0.1)	264 (0.1)	205 (0.1)	232 (0.1)
부평구	158 (0.1)	180 (0.2)	121 (0.1)	271 (0.2)	91 (0.1)	289 (0.2)	335 (0.2)	292 (0.2)	338 (0.2)	298 (0.2)	362 (0.2)	349 (0.2)	386 (0.2)	511 (0.2)	672 (0.2)
계양구	47 (0.0)	248 (0.2)	293 (0.2)	146 (0.1)	98 (0.1)	48 (0.0)	154 (0.1)	100 (0.1)	122 (0.1)	109 (0.1)	91 (0.0)	96 (0.0)	103 (0.0)	101 (0.0)	155 (0.1)
서구	15 (0.0)	30 (0.0)	51 (0.0)	52 (0.0)	44 (0.0)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	11 (0.0)	43 (0.0)	55 (0.0)	52 (0.0)
경기 합	5,242 (4.8)	4,131 (3.7)	7,682 (6.1)	8,849 (7.1)	10,072 (7.4)	13,409 (9.6)	20,006 (12.1)	21,604 (12.4)	22,746 (12.9)	25,473 (13.4)	30,126 (13.8)	33,479 (14.7)	43,284 (17.9)	53,970 (20.9)	59,502 (21.4)
성남시	1,420 (1.3)	730 (0.7)	3,720 (2.9)	4,322 (3.5)	4,975 (3.7)	8,951 (6.4)	13,025 (7.9)	14,814 (8.5)	14,597 (8.3)	16,724 (8.8)	18,632 (8.5)	21,606 (9.5)	28,768 (11.9)	38,611 (14.9)	42,387 (15.3)
안양시	527 (0.5)	641 (0.6)	971 (0.8)	1,260 (1.0)	1,224 (0.9)	1,561 (1.1)	2,518 (1.5)	2,462 (1.4)	2,542 (1.4)	2,678 (1.4)	2,912 (1.3)	3,076 (1.4)	3,450 (1.4)	4,455 (1.7)	4,678 (1.7)

주) (-): 종사자 부존재. (0.0): 종사자 비율이 0.05% 미만.

출처: 통계청. 사업체총조사. 통계청 마이크로데이터서비스에서 재개공

〈부록 03〉서울대도시권 주요 시군구의 사업서비스3 부문 종사자수

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
서울대도시권 합	178,668	196,969	208,099	224,012	235,179	246,214	251,571	348,660	413,484	427,724	444,001	466,052	472,614	487,026	511,450
서울 합	136,806 (76.6)	148,190 (75.2)	157,299 (75.6)	167,069 (74.6)	173,677 (73.8)	184,361 (74.9)	185,597 (73.8)	266,249 (76.4)	316,399 (76.5)	322,259 (75.3)	330,895 (74.5)	347,922 (74.7)	356,285 (75.4)	359,843 (73.9)	376,961 (73.7)
종로구	8,610 (4.8)	9,095 (4.6)	9,611 (4.6)	9,820 (4.4)	9,953 (4.2)	9,625 (3.9)	9,205 (3.7)	15,859 (4.5)	18,055 (4.4)	19,487 (4.6)	19,141 (4.3)	18,794 (4.0)	20,293 (4.3)	20,807 (4.3)	20,492 (4.0)
중구	11,871 (6.6)	13,313 (6.8)	16,653 (8.0)	16,135 (7.2)	16,958 (7.2)	16,778 (6.8)	14,392 (5.7)	26,258 (7.5)	26,535 (6.4)	28,947 (6.8)	27,431 (6.2)	30,840 (6.6)	35,804 (7.6)	34,127 (7.0)	35,600 (7.0)
영등포구	11,174 (6.3)	11,883 (6.0)	11,845 (5.7)	11,998 (5.4)	13,243 (5.6)	12,973 (5.3)	12,376 (4.9)	24,176 (6.9)	31,990 (7.7)	28,533 (6.7)	27,439 (6.2)	29,373 (6.3)	29,964 (6.3)	28,651 (5.9)	29,610 (5.8)
서초구	20,975 (11.7)	23,875 (12.1)	25,369 (12.2)	27,365 (12.2)	26,722 (11.4)	30,264 (12.3)	28,550 (11.3)	35,114 (10.1)	49,030 (11.9)	50,797 (11.9)	47,047 (10.6)	51,503 (11.1)	53,082 (11.2)	53,048 (10.9)	56,787 (11.1)
강남구	44,806 (25.1)	47,353 (24.0)	47,218 (22.7)	46,736 (20.9)	50,283 (21.4)	55,110 (22.4)	57,793 (23.0)	80,339 (23.0)	92,163 (22.3)	90,155 (21.1)	88,300 (19.9)	91,034 (19.5)	94,781 (20.1)	97,861 (20.1)	102,695 (20.1)
인천 합	7,932 (4.4)	9,468 (4.8)	9,070 (4.4)	8,931 (4.0)	9,785 (4.2)	10,452 (4.2)	10,686 (4.2)	12,305 (3.5)	13,967 (3.4)	15,061 (3.5)	13,550 (3.1)	15,112 (3.2)	14,857 (3.1)	16,400 (3.4)	18,494 (3.6)
중구	717 (0.4)	726 (0.4)	646 (0.3)	613 (0.3)	650 (0.3)	632 (0.3)	587 (0.2)	745 (0.2)	933 (0.2)	844 (0.2)	704 (0.2)	725 (0.2)	534 (0.1)	800 (0.2)	723 (0.1)
동구	382 (0.2)	1,004 (0.5)	337 (0.2)	235 (0.1)	254 (0.1)	301 (0.1)	281 (0.1)	297 (0.1)	317 (0.1)	240 (0.1)	289 (0.1)	341 (0.1)	361 (0.1)	347 (0.1)	385 (0.1)
미추홀구	1,929 (1.1)	1,935 (1.0)	1,958 (0.9)	1,941 (0.9)	2,316 (1.0)	2,430 (1.0)	2,446 (1.0)	2,642 (0.8)	3,231 (0.8)	3,387 (0.8)	2,981 (0.7)	3,113 (0.7)	3,120 (0.7)	3,220 (0.7)	3,634 (0.7)
연수구	182 (0.1)	169 (0.1)	206 (0.1)	210 (0.1)	244 (0.1)	562 (0.2)	547 (0.2)	1,544 (0.4)	1,882 (0.5)	2,151 (0.5)	1,773 (0.4)	1,939 (0.4)	1,905 (0.4)	2,637 (0.5)	3,896 (0.8)
남동구	2,151 (1.2)	2,724 (1.4)	2,924 (1.4)	2,518 (1.1)	2,891 (1.2)	2,665 (1.1)	2,715 (1.1)	3,122 (0.9)	3,265 (0.8)	3,737 (0.9)	3,594 (0.8)	3,789 (0.8)	3,685 (0.8)	3,937 (0.8)	4,039 (0.8)

〈부록 03〉서울대도시권 주요 시군구의 사업서비스3 부문 종사자수(계속)

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
부평구	1,193 (0.7)	1,069 (0.5)	1,063 (0.5)	1,131 (0.5)	960 (0.4)	1,371 (0.6)	1,388 (0.6)	1,590 (0.5)	1,767 (0.4)	1,982 (0.5)	1,719 (0.4)	2,069 (0.4)	2,246 (0.5)	2,233 (0.5)	2,555 (0.5)
계양구	637 (0.4)	705 (0.4)	785 (0.4)	808 (0.4)	790 (0.3)	820 (0.3)	858 (0.3)	1,187 (0.3)	1,086 (0.3)	1,023 (0.2)	1,038 (0.2)	1,144 (0.2)	1,151 (0.2)	1,303 (0.3)	1,355 (0.3)
서구	622 (0.3)	1,010 (0.5)	1,005 (0.5)	1,325 (0.6)	1,483 (0.6)	1,518 (0.6)	1,715 (0.7)	1,011 (0.3)	1,314 (0.3)	1,525 (0.4)	1,283 (0.3)	1,811 (0.4)	1,679 (0.4)	1,737 (0.4)	1,731 (0.3)
경기 합	33,930 (19.0)	39,311 (20.0)	41,730 (20.1)	48,012 (21.4)	51,717 (22.0)	51,401 (20.9)	55,288 (22.0)	70,106 (20.1)	83,118 (20.1)	90,404 (21.1)	99,556 (22.4)	103,018 (22.1)	101,472 (21.5)	110,783 (22.7)	115,995 (22.7)
성남시	2,756 (1.5)	2,996 (1.5)	3,426 (1.6)	5,488 (2.4)	6,295 (2.7)	6,734 (2.7)	7,689 (3.1)	11,129 (3.2)	12,620 (3.1)	14,471 (3.4)	15,219 (3.4)	22,376 (4.8)	19,053 (4.0)	24,506 (5.0)	25,598 (5.0)
안양시	3,578 (2.0)	4,780 (2.4)	4,593 (2.2)	6,248 (2.8)	6,933 (2.9)	7,849 (3.2)	8,834 (3.5)	11,160 (3.2)	14,337 (3.5)	17,193 (4.0)	16,808 (3.8)	15,980 (3.4)	15,460 (3.3)	16,372 (3.4)	15,881 (3.1)

주) (-): 종사자 부존재. (0.0): 종사자 비율이 0.05% 미만.

출처: 통계청. 사업체총조사. 통계청 마이크로데이터서비스에서 재개공

〈부록 04〉 서울대도시권 주요 시군구의 금융업/금융 및 보험관련 서비스업, 사업서비스1, 사업서비스3 부문 업체당 종사자수

(단위: 명)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
금융/금융 및 보험관련서비스															
서울특별시	20.8	21.3	18.9	18.5	19.0	19.7	19.6	20.2	21.1	22.7	21.2	20.1	19.9	19.9	21.6
종로구	21.9	21.7	28.6	21.1	25.8	24.5	23.9	28.7	25.5	23.4	20.8	20.0*	20.5	24.4	25.6
중구	46.8	30.7	28.1	30.5	32.8	35.9	39.6	34.9	37.0	52.6	43.2	36.5	36.9	36.9	47.3
영등포구	54.1	69.7	49.0	46.0	42.4	48.4	42.5	45.0	51.5	52.1	51.9	52.1	44.3	39.7	48.2
서초구	17.3	19.7	21.4	19.0	16.5	14.8	15.7	17.3	18.7	20.4	15.8	13.8	15.7	16.9	13.7
강남구	19.2	23.2	19.3	18.7	18.7	18.4	16.5	18.6	18.8	16.4	17.7	14.9	15.6	15.1	15.0
인천광역시	10.9	11.3	10.2	10.8	10.3	10.5	10.8	11.2	11.3	12.2	11.9	11.5	11.2	11.1	11.0
중구	12.1	12.4	9.1	10.8	10.0	10.5	10.7	10.1	10.6	10.7	10.7	10.4	10.0	8.7	8.2
연수구	10.1	11.0	10.5	9.5	9.1	10.1	9.9	10.4	9.4	10.4	9.0	9.2	9.2	9.5	8.7
서구	9.8	11.2	10.5	10.6	11.5	11.0	11.1	9.7	10.5	10.7	9.7	9.9	9.9	10.1	9.8
경기도	10.9	11.4	11.0	10.7	10.5	10.5	10.6	11.0	11.4	10.8	11.0	10.8	10.8	10.6	
수원시	10.8	11.0	11.3	10.9	10.8	11.3	11.0	10.9	11.7	12.3	12.6	11.8	11.9	11.6	0.0*
성남시	10.8	12.3	11.1	11.3	11.5	11.8	11.5	12.2	11.2	11.1	11.2	11.1	12.4	12.0	0.0*
안양시	12.1	11.6	11.4	10.5	10.7	10.8	12.0	10.9	12.3	11.7	12.4	13.1	12.3	12.4	0.0*
과천시	22.2	21.1	21.4	18.5	13.4	10.5	15.3	10.7	11.5	10.9	11.1	11.8	12.2	10.9	11.1
화성시	9.5	10.2	9.7	9.6	9.8	10.2	9.2	10.3	10.2	8.6	9.4	9.4	9.3	9.2	9.0
사업서비스업 1-시스템 운영관리, 정보서비스등															
서울특별시	19.0	18.5	18.4	20.8	20.2	21.9	22.7	23.5	23.6	23.9	20.0	17.8	17.3	15.3	15.9
종로구	20.5	26.4	25.3	30.2	30.7	32.2	35.4	35.6	41.3	30.4	22.9	20.5	27.2	20.8	24.2
중구	37.6	38.2	36.3	56.3	36.4	46.5	37.4	38.0	40.1	64.6	50.8	45.7	23.8	20.6	22.9
영등포구	21.6	18.8	19.0	20.1	19.2	19.9	20.7	22.4	23.3	20.5	18.3	16.0	23.6	20.5	18.1
서초구	16.5	16.1	16.8	18.4	18.4	20.4	19.4	23.9	25.0	21.3	17.9	16.2	15.8	14.7	15.4
강남구	22.4	23.1	23.2	24.1	26.0	29.9	32.6	34.7	31.8	32.5	26.3	22.9	20.1	15.6	16.3

〈부록 04〉 서울대도시권 주요 시군구의 금융업/금융 및 보험관련 서비스업, 사업서비스1, 사업서비스3 부문 업체당 종사자수(계속)

(단위: 명)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
인천광역시	7.7	7.3	7.2	5.6	6.3	6.6	5.8	6.4	6.0	5.9	5.6	4.8	5.7	5.4	4.8
중구	0.0*	0.0*	3.0	4.3	0.0*	2.6	0.0*	0.0*	0.0*	0.0*	10.4	2.7	2.9	3.5	3.7
연수구	16.6	25.0	10.4	3.3	0.0*	2.9	2.3	4.3	2.3	8.2	8.0	7.0	9.5	6.9	5.3
서구	7.5	17.0	10.4	6.3	0.0*	0.0*	0.0*	0.0*	0.0*	0.0*	1.4	3.6	3.4	2.9	2.6
경기도	8.3	11.6	11.5	12.3	14.5	17.8	18.0	17.8	18.7	18.1	17.0	16.5	18.4	16.3	-
수원시	7.0	6.2	6.7	6.5	8.2	7.8	7.7	7.5	9.6	9.2	8.9	8.2	7.7	7.0	0.0*
성남시	9.4	28.4	27.7	24.6	34.7	35.0	38.1	36.1	39.3	37.3	36.1	36.6	41.5	33.7	0.0*
안양시	7.1	7.5	8.4	7.5	8.4	12.0	10.8	10.9	11.2	9.8	9.8	8.0	9.1	8.0	0.0*
과천시	45.7	47.2	62.2	127.0	19.2	77.7	84.9	94.6	94.7	83.8	68.1	96.5	88.3	60.2	51.1
화성시	0.0*	0.0*	0.0*	7.3	0.0*	4.3	8.8	6.5	5.1	7.5	5.6	5.0	4.6	4.2	5.3
사업서비스업 3-전문서비스															
서울특별시	8.4	8.0	8.1	8.3	8.6	8.8	12.0	13.6	13.6	13.5	12.9	11.8	11.6	10.8	10.6
종로구	9.0	9.3	9.4	9.4	8.7	9.1	14.8	17.4	19.6	19.1	17.4	16.9	16.5	14.8	15.3
중구	7.7	6.0	5.4	5.7	6.2	5.8	10.6	10.2	11.6	11.8	12.7	12.6	12.4	12.8	12.9
영등포구	11.5	11.1	11.2	12.0	11.8	11.4	18.5	22.0	19.3	17.8	17.8	17.0	15.2	13.4	12.7
서초구	8.1	7.8	7.9	7.8	8.3	7.9	9.6	13.1	13.3	11.6	11.3	10.1	10.0	9.7	9.5
강남구	11.4	11.0	10.5	11.1	11.2	11.7	15.7	17.5	16.8	16.4	14.8	13.5	13.7	12.0	11.7
인천광역시	5.3	4.9	4.8	5.1	5.5	5.6	6.1	6.8	7.1	6.3	6.5	6.1	6.5	6.8	6.6
중구	7.5	5.3	5.4	5.6	5.7	5.4	6.6	8.3	7.4	6.8	6.7	5.0	8.1	6.2	5.8
연수구	2.8	2.8	3.0	3.3	6.2	6.7	13.0	13.9	15.7	13.5	12.6	11.3	13.3	16.8	14.1
서구	6.4	6.1	8.1	8.7	8.7	9.2	5.4	7.1	7.8	6.4	7.5	6.6	6.6	6.0	6.1
경기도	5.9	5.6	6.0	6.3	6.2	6.2	7.2	8.0	8.6	8.9	8.6	7.8	8.1	7.8	
수원시	6.4	5.7	5.5	5.6	5.8	6.0	6.6	7.1	7.5	6.5	6.3	5.9	6.1	5.9	0.0*
성남시	5.4	5.5	7.9	8.4	8.4	7.9	10.5	10.7	12.6	12.5	16.9	13.1	15.8	14.3	0.0*
안양시	8.0	6.5	8.5	9.8	10.2	10.6	11.6	14.1	16.2	14.4	12.8	11.5	12.1	10.7	0.0*

〈부록 04〉 서울대도시권 주요 시군구의 금융업/금융 및 보험관련 서비스업, 사업서비스1, 사업서비스3 부문 업체당 종사자수(계속)

(단위: 명)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
과천시	23.9	25.1	25.1	35.9	3.0	2.6	40.3	41.3	53.1	56.7	41.9	34.7	30.8	24.7	24.1
화성시	5.5	5.5	5.2	4.7	5.0	5.9	6.2	7.5	6.0	6.1	6.0	6.6	6.1	6.0	6.3

〈부록 05〉 인천의 사업서비스업2 부문 종사자수 및 비율

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
인천 합	2,320 (6.7) (100.0)	1,799 (6.1) (100.0)	893 (2.3) (100.0)	1,097 (2.9) (100.0)	1,299 (3.3) (100.0)	1,700 (3.5) (100.0)	2,176 (4.1) (100.0)	2,160 (3.2) (100.0)	2,328 (3.0) (100.0)	3,976 (4.2) (100.0)	3,977 (4.2) (100.0)	4,331 (3.6) (100.0)	4,049 (4.4) (100.0)	5,342 (4.3) (100.0)	6,170 (4.2) (100.0)	7,176 (4.2) (100.0)
중구	- (-) (-)	112 (0.4) (6.2)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	86 (0.1) (2.2)	135 (0.1) (3.4)	78 (0.1) (1.8)	- (-) (-)	148 (0.1) (2.8)	134 (0.1) (2.2)	166 (2.3)
동구	14 (0.0) (0.6)	- (-) (-)	- (-) (-)	5 (0.0) (0.5)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	10 (0.0) (0.4)	12 (0.0) (0.3)	14 (0.0) (0.4)	11 (0.0) (0.3)	4 (0.0) (0.1)	18 (0.0) (0.3)	- (-) (-)	- (-) (-)
미추홀구	1,144 (3.3) (49.3)	- (-) (-)	72 (0.2) (8.1)	- (-) (-)	70 (0.2) (5.4)	73 (0.1) (4.3)	17 (0.0) (0.8)	35 (0.1) (1.6)	67 (0.1) (2.9)	67 (0.1) (1.7)	47 (0.0) (1.2)	57 (0.0) (1.3)	89 (0.1) (2.2)	100 (0.1) (1.9)	124 (0.1) (2.0)	185 (2.6)
연수구	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	667 (1.4) (39.2)	832 (1.6) (38.2)	1,135 (1.7) (52.5)	1,658 (2.1) (71.2)	1,953 (2.1) (49.1)	2,244 (2.4) (56.4)	2,247 (1.9) (51.9)	2,030 (2.2) (50.1)	2,646 (2.1) (49.5)	2,896 (2.0) (46.9)	3,338 (4.6.5)
남동구	21 (0.1) (0.9)	49 (0.2) (2.7)	96 (0.2) (10.8)	178 (0.5) (16.2)	307 (0.8) (23.6)	160 (0.3) (9.4)	390 (0.7) (17.9)	32 (0.0) (1.5)	36 (0.0) (1.5)	22 (0.0) (0.6)	56 (0.1) (1.4)	56 (0.0) (1.3)	37 (0.0) (0.9)	79 (0.1) (1.5)	50 (0.0) (0.8)	157 (2.2)
부평구	317 (0.9) (13.7)	483 (1.6) (26.8)	314 (0.8) (35.2)	417 (1.1) (38.0)	440 (1.1) (33.9)	344 (0.7) (20.2)	404 (0.8) (18.6)	477 (0.7) (22.1)	510 (0.6) (21.9)	667 (0.7) (16.8)	712 (0.8) (17.9)	716 (0.6) (16.5)	753 (0.8) (18.6)	431 (0.3) (8.1)	484 (0.3) (7.8)	458 (6.4)
계양구	376 (1.1) (16.2)	- (-) (-)	33 (0.1) (3.7)	- (-) (-)	18 (0.0) (1.4)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	7 (0.0) (0.3)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	- (-) (-)	22 (0.0) (0.4)	31 (0.4)

〈부록 05〉 인천의 사업서비스업2 종사자수 및 비율(계속)

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
서구	448 (1.3) (19.3)	1,155 (3.9) (64.2)	378 (1.0) (42.3)	458 (1.2) (41.8)	464 (1.2) (35.7)	456 (0.9) (26.8)	533 (1.0) (24.5)	481 (0.7) (22.3)	40 (0.1) (1.7)	1,169 (1.2) (29.4)	769 (0.8) (19.3)	1,166 (1.0) (26.9)	1,136 (1.2) (28.1)	1,920 (1.5) (35.9)	2,460 (1.7) (39.9)	2,841 (39.6)

주1) 각 항의 내용은 아래와 같음

종사자수 (서울대도시권 내 비율) (인천광역시 내 비율)

주2) (-): 종사자 부존재, (0.0): 종사자 비율이 0.05% 미만

주3) 인천 합은 강화군, 옹진군 종사자수를 포함

주4) 2015년 서울대도시권 내 비율은 경기도 일부 지자체의 종사자 수가 기록되지 않아 확인되지 않음

출처: 통계청. 사업체총조사. 통계청 마이크로데이터서비스에서 재개공

〈부록 06〉 인천의 운송관련 서비스업 종사자수 및 비율

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
인천 합	7,190 (10.5) (100.0)	8,940 (11.2) (100.0)	15,010 (18.2) (100.0)	14,071 (17.2) (100.0)	14,721 (18.2) (100.0)	15,233 (16.7) (100.0)	17,818 (18.9) (100.0)	19,077 (19.6) (100.0)	14,765 (15.3) (100.0)	17,963 (16.9) (100.0)	19,029 (17.2) (100.0)	22,046 (19.0) (100.0)	20,692 (18.1) (100.0)	20,329 (17.3) (100.0)	24,670 (19.4) (100.0)	21,124 (100.0)
중구	4,004 (5.9) (55.7)	6,065 (7.6) (67.8)	11,116 (13.5) (74.1)	9,348 (11.4) (66.4)	10,714 (13.3) (72.8)	11,251 (12.4) (73.9)	12,861 (13.6) (72.2)	14,104 (14.5) (73.9)	10,901 (11.3) (73.8)	13,957 (13.1) (77.7)	13,665 (12.30) (71.8)	15,591 (13.4) (70.7)	14,954 (13.1) (72.3)	14,179 (12.1) (69.7)	17,807 (14.0) (72.2)	15,818 (74.9)
동구	741 (1.1) (10.3)	744 (0.9) (8.3)	1,051 (1.3) (7.0)	1,504 (1.8) (10.7)	1,186 (1.5) (8.1)	845 (0.9) (5.5)	911 (1.0) (5.1)	769 (0.8) (4.0)	472 (0.5) (3.2)	496 (0.5) (2.8)	784 (0.7) (4.1)	732 (0.6) (3.3)	537 (0.5) (2.6)	378 (0.3) (1.9)	549 (0.4) (2.2)	500 (2.4)
미추홀구	423 (0.6) (5.9)	540 (0.7) (6.0)	618 (0.7) (4.1)	872 (1.1) (6.2)	740 (0.9) (5.0)	657 (0.7) (4.3)	775 (0.8) (4.3)	1,015 (1.0) (5.3)	760 (0.8) (5.1)	753 (0.7) (4.2)	1,170 (1.1) (6.1)	1,186 (1.0) (5.4)	1,271 (1.1) (6.1)	2,009 (1.7) (9.9)	1,940 (1.5) (7.9)	1,305 (6.2)
연수구	38 (0.1) (0.5)	371 (0.50) (4.1)	264 (0.3) (1.8)	130 (0.2) (0.9)	63 (0.1) (0.4)	161 (0.2) (1.1)	492 (0.5) (2.8)	417 (0.4) (2.2)	216 (0.2) (1.5)	188 (0.2) (1.0)	328 (0.3) (1.7)	352 (0.3) (1.6)	357 (0.3) (1.7)	290 (0.2) (1.4)	492 (0.4) (2.0)	482 (2.3)
남동구	196 (0.3) (2.7)	154 (0.2) (1.7)	214 (0.3) (1.4)	500 (0.6) (3.6)	382 (0.5) (2.6)	572 (0.6) (3.8)	652 (0.7) (3.7)	715 (0.7) (3.7)	538 (0.6) (3.6)	595 (0.6) (3.3)	640 (0.6) (3.4)	1,240 (1.1) (5.6)	933 (0.8) (4.5)	518 (0.4) (2.5)	594 (0.5) (2.4)	412 (2.0)
부평구	495 (0.7) (6.9)	389 (0.5) (4.4)	387 (0.5) (2.6)	334 (0.4) (2.4)	292 (0.4) (2.0)	386 (0.4) (2.5)	466 (0.5) (2.6)	478 (0.5) (2.5)	534 (0.6) (3.6)	503 (0.5) (2.8)	432 (0.4) (2.3)	773 (0.7) (3.5)	473 (0.4) (2.3)	596 (0.5) (2.9)	599 (0.5) (2.4)	417 (2.0)
계양구	461 (0.7) (6.4)	208 (0.3) (2.3)	769 (0.9) (5.1)	662 (0.8) (4.7)	727 (0.9) (4.9)	813 (0.9) (5.3)	961 (1.0) (5.4)	893 (0.9) (4.7)	714 (0.7) (4.8)	839 (0.8) (4.7)	953 (0.9) (5.0)	783 (0.7) (3.6)	975 (0.9) (4.7)	884 (0.8) (4.3)	1,197 (0.9) (4.9)	867 (4.1)

〈부록 06〉 인천의 운송관련 서비스업 종사자수 및 비율(계속)

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
서구	646 (0.9) (9.0)	384 (0.5) (4.3)	520 (0.6) (3.5)	655 (0.8) (4.7)	547 (0.7) (3.7)	485 (0.5) (3.2)	641 (0.7) (3.6)	634 (0.7) (3.3)	567 (0.6) (3.8)	571 (0.5) (3.2)	1,015 (0.9) (5.3)	1,347 (1.2) (6.1)	1,136 (1.0) (5.5)	1,420 (1.2) (7.0)	1,421 (1.1) (5.8)	1,264 (6.0)

주1) 각 항의 내용은 아래와 같음

종사자수 (서울대도시권 내 비율) (인천광역시 내 비율)

주2) (-): 종사자 부존재, (0.0): 종사자 비율이 0.05% 미만

주3) 인천 합은 강화군, 옹진군 종사자수를 포함

주4) 2015년 서울대도시권 내 비율은 경기도 일부 지자체의 종사자 수가 기록되지 않아 확인되지 않음

출처: 통계청. 사업체총조사. 통계청 마이크로데이터서비스에서 재개공

〈부록 07〉 인천의 폐기물처리/원료재생/환경정화 및 복원업 종사자수 및 비율

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
인천 합	2,545 (24.2) (100.0)	2,778 (23.6) (100.0)	2,988 (24.3) (100.0)	3,164 (23.2) (100.0)	3,066 (21.3) (100.0)	2,802 (18.0) (100.0)	2,665 (18.7) (100.0)	2,907 (18.4) (100.0)	2,929 (17.4) (100.0)	2,884 (17.6) (100.0)	3,534 (19.2) (100.0)	3,215 (17.5) (100.0)	3,192 (16.8) (100.0)	3,576 (17.3) (100.0)	3,741 (16.5) (100.0)	3,977 (16.5) (100.0)
중구	215 (2.0) (8.4)	154 (1.3) (5.5)	345 (2.8) (11.5)	265 (1.9) (8.4)	330 (2.3) (10.8)	286 (1.8) (10.2)	124 (0.9) (4.7)	139 (0.9) (4.8)	176 (1.0) (6.0)	233 (1.4) (8.1)	226 (1.2) (6.4)	185 (1.0) (5.8)	189 (1.0) (5.9)	198 (1.0) (5.5)	233 (1.0) (6.2)	211 (1.0) (5.3)
동구	214 (2.0) (8.4)	232 (2.0) (8.4)	220 (1.8) (7.4)	128 (0.9) (4.0)	135 (0.9) (4.4)	90 (0.6) (3.2)	168 (1.2) (6.3)	94 (0.6) (3.2)	57 (0.3) (1.9)	- (-) (-)	91 (0.5) (2.6)	161 (0.9) (5.0)	112 (0.6) (3.5)	65 (0.3) (1.8)	109 (0.5) (2.9)	80 (2.0)
미추홀구	108 (1.0) (4.2)	51 (0.4) (1.8)	105 (0.9) (3.5)	140 (1.0) (4.4)	168 (1.2) (5.5)	108 (0.7) (3.9)	106 (0.7) (4.0)	113 (0.7) (3.9)	138 (0.8) (4.7)	156 (1.0) (5.4)	102 (0.6) (2.9)	149 (0.8) (4.6)	150 (0.8) (4.7)	213 (1.0) (6.0)	235 (1.0) (6.3)	224 (1.0) (5.6)
연수구	- (-) (-)	38 (0.3) (1.4)	72 (0.6) (2.4)	67 (0.5) (2.1)	96 (0.7) (3.1)	120 (0.8) (4.3)	82 (0.6) (3.1)	106 (0.7) (3.6)	143 (0.8) (4.9)	117 (0.7) (4.1)	182 (1.0) (5.1)	309 (1.7) (9.6)	186 (1.0) (5.8)	176 (0.8) (4.9)	199 (0.9) (5.3)	190 (0.9) (4.8)
남동구	454 (4.3) (17.8)	651 (5.5) (23.4)	659 (5.4) (22.1)	558 (4.1) (17.6)	479 (3.3) (15.6)	538 (3.5) (19.2)	505 (3.5) (18.9)	545 (3.4) (18.7)	556 (3.3) (19.0)	631 (3.9) (21.9)	811 (4.4) (22.9)	705 (3.8) (21.9)	695 (3.7) (21.8)	916 (4.4) (25.6)	975 (4.3) (26.1)	1,109 (4.3) (27.9)
부평구	157 (1.5) (6.2)	113 (1.0) (4.1)	102 (0.8) (3.4)	260 (1.9) (8.2)	179 (1.2) (5.8)	122 (0.8) (4.4)	97 (0.7) (3.6)	145 (0.9) (5.0)	178 (1.1) (6.1)	178 (1.1) (6.2)	199 (1.1) (5.6)	146 (0.8) (4.5)	166 (0.9) (5.2)	180 (0.9) (5.0)	184 (0.8) (4.9)	201 (0.8) (5.1)
계양구	183 (1.7) (7.2)	174 (1.5) (6.3)	169 (1.4) (5.7)	190 (1.4) (6.0)	221 (1.5) (7.2)	173 (1.1) (6.2)	163 (1.1) (6.1)	216 (1.4) (7.4)	190 (1.1) (6.5)	148 (0.9) (5.1)	226 (1.2) (6.4)	183 (1.0) (5.7)	162 (0.9) (5.1)	168 (0.8) (4.7)	200 (0.9) (5.3)	201 (0.9) (5.1)

〈부록 07〉 인천의 폐기물처리/원료재생/환경정화 및 복원업 종사자수 및 비율(계속)

(단위: 명(%))

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
서구	1,214 (11.5) (47.7)	1,365 (11.6) (49.1)	1,316 (10.7) (44.0)	1,556 (11.4) (49.2)	1,458 (10.1) (47.6)	1,365 (8.8) (48.7)	1,420 (9.9) (53.3)	1,549 (9.8) (53.3)	1,491 (8.9) (50.9)	1,421 (8.7) (49.3)	1,697 (9.2) (48.0)	1,377 (7.5) (42.8)	1,532 (8.1) (48.0)	1,660 (8.0) (46.4)	1,606 (7.1) (42.9)	1,761 (44.3)

주1) 각 항의 내용은 아래와 같음

종사자수 (서울대도시권 내 비율) (인천광역시 내 비율)

주2) (-): 종사자 부존재, (0.0): 종사자 비율이 0.05% 미만

주3) 인천 합은 강화군, 옹진군 종사자수를 포함

주4) 2015년 서울대도시권 내 비율은 경기도 일부 지자체의 종사자 수가 기록되지 않아 확인되지 않음

출처: 통계청. 사업체총조사. 통계청 마이크로데이터서비스에서 재개공

〈부록 08〉 인천의 제조업 부문별 사업체수, 종사자수, 사업체당 종사자수

(단위: 명)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
제조업 전체	사업체수	20,879	21,006	19,940	19,560	20,252	20,922	22,183	22,175	23,276	24,200	24,246
	종사자수	225,572	222,740	212,859	208,176	218,806	223,240	228,556	229,736	235,135	242,922	247,613
	사업체당 종사자수	10.8	10.6	10.7	10.6	10.8	10.7	10.3	10.4	10.1	10.0	10.2
식료품 제조업	사업체수	2,023	2,008	1,908	1,907	1,877	1,841	1,852	1,815	1,860	1,901	1,904
	종사자수	9,996	9,932	9,720	10,111	9,696	10,685	10,112	9,943	10,327	11,083	10,940
	사업체당 종사자수	4.9	4.9	5.1	5.3	5.2	5.8	5.5	5.5	5.6	5.8	5.7
음료 제조업	사업체수	12	14	15	16	12	14	23	25	26	26	25
	종사자수	146	151	139	148	139	152	148	167	163	137	131
	사업체당 종사자수	12.2	10.8	9.3	9.3	11.6	10.9	6.4	6.7	6.3	5.3	5.2
섬유제품 제조업; 의복제외	사업체수	499	501	474	468	477	470	506	502	516	550	543
	종사자수	2,872	2,961	2,939	2,582	2,946	2,841	2,795	2,892	2,869	3,208	3,117
	사업체당 종사자수	5.8	5.9	6.2	5.5	6.2	6.0	5.5	5.8	5.6	5.8	5.7
의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	사업체수	696	655	610	607	577	588	591	580	573	566	531
	종사자수	4,971	4,336	3,930	3,877	3,976	4,177	4,210	3,951	3,839	3,626	3,603
	사업체당 종사자수	7.1	6.6	6.4	6.4	6.9	7.1	7.1	6.8	6.7	6.4	6.8
가죽, 가방 및 신발 제조업	사업체수	159	142	122	128	142	149	175	178	184	194	197
	종사자수	1,143	1,060	912	884	1,049	1,017	1,099	1,151	1,101	1,159	1,178
	사업체당 종사자수	7.2	7.5	7.5	6.9	7.4	6.8	6.3	6.5	6.0	6.0	6.0
목재 및 나무제품 제조업;가구제외	사업체수	736	722	670	638	633	607	620	601	597	589	595
	종사자수	7,985	8,183	7,839	7,141	7,384	7,564	7,037	7,252	6,671	7,522	7,832
	사업체당 종사자수	10.8	11.3	11.7	11.2	11.7	12.5	11.4	12.1	11.2	12.8	13.2
펄프, 종이 및 종이제품 제조업	사업체수	259	269	253	260	255	255	268	264	288	291	295
	종사자수	2,317	2,546	2,360	2,471	2,535	2,398	2,604	2,657	2,839	2,839	2,956
	사업체당 종사자수	8.9	9.5	9.3	9.5	9.9	9.4	9.7	10.1	9.9	9.8	10.0

〈부록 08〉 인천의 제조업 부문별 사업체수, 종사자수, 사업체당 종사자수(계속)

(단위: 명)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
인쇄 및 기록매체 복제업	사업체수	541	561	519	529	531	551	572	538	543	572	578
	종사자수	1,956	2,160	2,009	2,331	2,351	2,358	2,471	2,271	2,508	2,413	2,589
	사업체당 종사자수	3.6	3.9	3.9	4.4	4.4	4.3	4.3	4.2	4.6	4.2	4.5
코르크, 연탄 및 석유정제품 제조업	사업체수	14	17	12	13	15	11	14	10	10	11	11
	종사자수	486	542	552	597	779	599	643	674	693	717	706
	사업체당 종사자수	34.7	31.9	46.0	45.9	51.9	54.5	45.9	67.4	69.3	65.2	64.2
화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	사업체수	443	450	432	422	434	439	472	466	516	572	587
	종사자수	7,103	7,089	7,180	6,734	6,665	6,838	7,315	7,182	8,014	8,195	8,497
	사업체당 종사자수	16.0	15.8	16.6	16.0	15.4	15.6	15.5	15.4	15.5	14.3	14.5
의료용 물질 및 의약품 제조업	사업체수	27	28	24	21	28	29	28	28	34	36	38
	종사자수	692	761	796	881	1,214	1,423	1,749	2,322	2,745	2,896	4,057
	사업체당 종사자수	25.6	27.2	33.2	42.0	43.4	49.1	62.5	82.9	80.7	80.4	106.8
고무제품 및 플라스틱제품 제조업	사업체수	1,102	1,148	1,187	1,190	1,219	1,275	1,341	1,313	1,403	1,444	1,455
	종사자수	15,489	15,470	16,214	15,593	16,075	16,524	17,372	17,636	17,972	17,954	17,841
	사업체당 종사자수	14.1	13.5	13.7	13.1	13.2	13.0	13.0	13.4	12.8	12.4	12.3
비금속 광물제품 제조업	사업체수	373	362	340	337	345	330	344	362	363	378	363
	종사자수	3,738	3,676	3,552	3,446	3,877	3,556	3,428	3,641	3,701	3,541	3,315
	사업체당 종사자수	10.0	10.2	10.4	10.2	11.2	10.8	10.0	10.1	10.2	9.4	9.1
1차 금속 제조업	사업체수	616	636	590	586	666	674	718	677	673	634	651
	종사자수	13,388	13,340	12,744	12,554	13,313	14,481	14,593	13,443	13,364	12,099	12,028
	사업체당 종사자수	21.7	21.0	21.6	21.4	20.0	21.5	20.3	19.9	19.9	19.1	18.5
금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외	사업체수	4,773	4,875	4,754	4,624	4,727	4,958	5,293	5,259	5,333	5,453	5,504
	종사자수	33,993	35,083	32,691	32,529	34,662	35,059	35,432	36,003	36,417	37,462	37,886
	사업체당 종사자수	7.1	7.2	6.9	7.0	7.3	7.1	6.7	6.8	6.8	6.9	6.9

〈부록 08〉 인천의 제조업 부문별 사업체수, 종사자수, 사업체당 종사자수(계속)

(단위: 명)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	사업체수	1,352	1,334	1,230	1,203	1,347	1,461	1,712	1,744	1,894	1,930	1,893
	종사자수	22,469	21,697	19,650	19,024	21,402	21,839	24,496	25,010	25,406	29,149	29,619
	사업체당 종사자수	16.6	16.3	16.0	15.8	15.9	14.9	14.3	14.3	13.4	15.1	15.6
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	사업체수	389	432	378	409	437	478	564	583	649	663	685
	종사자수	4,200	4,320	3,897	3,965	4,384	4,899	5,162	5,282	5,529	5,846	5,832
	사업체당 종사자수	10.8	10.0	10.3	9.7	10.0	10.2	9.2	9.1	8.5	8.8	8.5
전기장비 제조업	사업체수	1,464	1,422	1,295	1,281	1,343	1,368	1,466	1,499	1,588	1,773	1,829
	종사자수	16,085	15,841	14,464	14,916	14,116	14,567	14,227	14,550	15,938	16,273	17,287
	사업체당 종사자수	11.0	11.1	11.2	11.6	10.5	10.6	9.7	9.7	10.0	9.2	9.5
기타 기계 및 장비 제조업	사업체수	3,332	3,396	3,159	2,992	3,078	3,227	3,370	3,465	3,840	4,202	4,220
	종사자수	38,377	36,993	37,664	35,382	37,413	39,490	38,838	39,304	40,504	41,172	41,392
	사업체당 종사자수	11.5	10.9	11.9	11.8	12.2	12.2	11.5	11.3	10.5	9.8	9.8
자동차 및 트레일러 제조업	사업체수	545	517	460	462	560	593	610	628	655	700	668
	종사자수	24,866	24,523	22,489	22,167	23,866	21,970	23,497	23,347	22,988	24,436	25,687
	사업체당 종사자수	45.6	47.4	48.9	48.0	42.6	37.0	38.5	37.2	35.1	34.9	38.5
기타 운송장비 제조업	사업체수	56	55	51	63	65	66	65	66	71	81	66
	종사자수	587	552	587	952	878	651	713	620	576	609	484
	사업체당 종사자수	10.5	10.0	11.5	15.1	13.5	9.9	11.0	9.4	8.1	7.5	7.3
가구 제조업+	사업체수	708	659	673	647	676	701	713	730	778	748	721
	종사자수	7,948	6,874	6,505	6,061	6,181	6,131	6,428	6,341	6,620	6,403	6,165
	사업체당 종사자수	11.2	10.4	9.7	9.4	9.1	8.7	9.0	8.7	8.5	8.6	8.6
기타 제품 제조업	사업체수	760	803	784	757	807	837	866	842	881	886	887
	종사자수	4,765	4,650	4,026	3,830	3,903	4,021	4,187	4,097	4,336	4,183	4,471
	사업체당 종사자수	6.3	5.8	5.1	5.1	4.8	4.8	4.8	4.9	4.9	4.7	5.0

출처: 통계청, 사업체총조사, 국가통계포털.

〈부록 09〉 서울, 인천, 경기 전산업 및 제조업의 전국평균대비 근로시간, 총급여액, 시급

(단위: 시간, 원)

		1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전산업																						
서울	총근로시간	-95	-69	-143	-32	-125	-118	-121	-133	-108	-122	-71	-101	-122	-126	-87	-90	-79	-87	-69	-51	-43
	총급여액	145,531	175,434	247,311	30,526	195,055	383,101	373,860	314,385	337,478	432,439	380,685	381,972	541,245	471,751	485,112	441,957	403,141	416,914	421,218	431,601	446,482
	시급	1,025	1,118	1,761	287	1,587	2,567	2,592	2,565	2,647	3,338	2,619	2,922	4,166	4,125	3,517	3,335	3,012	3,483	3,376	3,135	3,019
인천	총근로시간	104	38	-22	37	41	22	53	76	84	91	56	80	67	47	49	59	39	64	47	28	12
	총급여액	-48,272	-233,859	-25,880	-86,066	-86,321	-195,491	-224,217	-177,988	-149,692	-202,874	-207,238	-171,396	-143,124	-183,743	-244,730	-262,909	-279,789	-267,523	-289,312	-320,848	-388,700
	시급	-516	-1,233	-54	-573	-587	-1,050	-1,331	-1,307	-1,298	-1,633	-1,460	-1,454	-1,270	-1,436	-1,694	-1,880	-1,816	-2,137	-2,163	-2,114	-2,260
경기	총근로시간	22	04	20	76	61	45	38	65	53	49	34	38	-02	-01	-02	10	08	24	19	19	24
	총급여액	-40,229	-90,872	-73,156	-57,519	-110,199	-107,664	-103,695	-88,018	-100,544	-133,807	-97,600	-80,465	-84,527	51,732	-68,166	-115,477	-110,904	-88,077	-87,990	-82,950	-81,091
	시급	-255	-450	-410	-574	-777	-717	-685	-807	-863	-1,022	-752	-701	-436	299	-345	-702	-662	-751	-723	-685	-711
제조업																						
서울	총근로시간	-133	-102	-203	-06	-214	-155	-180	-225	-179	-183	-89	-149	-211	-209	-159	-180	-151	-174	-159	-120	-103
	총급여액	21,511	49,583	105,057	-53,976	163,457	300,587	257,015	249,349	175,436	131,758	199,052	118,494	267,746	317,697	187,196	-199,089	-193,294	-203,650	-155,124	-145,333	-198,352
	시급	495	563	1,159	-241	1,752	2,181	2,151	2,701	2,177	1,995	1,688	1,769	3,254	3,954	2,478	568	375	746	974	569	66
인천	총근로시간	63	-10	-94	-73	-48	-52	-52	-10	15	57	01	46	02	12	29	29	29	67	19	06	-27
	총급여액	-711	-133,796	18,707	-36,570	-119,743	-78,679	-149,910	-189,114	-80,067	-199,091	-268,570	-266,509	-46,700	-116,915	-95,958	-128,921	-146,603	-69,853	-173,876	-233,525	-307,971
	시급	-171	-606	365	78	-405	-174	-502	-867	-487	-1,307	-1,359	-1,596	-250	-721	-719	-879	-983	-1,017	-1,142	-1,322	-1,340
경기	총근로시간	-12	-36	-26	39	23	07	-16	16	-17	-19	-19	-24	-67	-70	-58	-47	-40	-35	-34	-26	-19
	총급여액	-12,614	-74,958	-49,975	5,722	-79,860	-90,879	-83,853	-131,259	-119,262	-175,225	-143,162	-158,476	-131,006	55,739	-138,849	-179,504	-161,517	-158,084	-163,788	-133,972	-95,204
	시급	-26	-252	-159	-105	-462	-455	-331	-715	-490	-748	-597	-613	-171	944	-229	-518	-477	-500	-531	-444	-298

주1) 해당 데이터는 상용근로자를 기준으로 각 년도 전국평균과의 차이.

주2) 총급여액 = 상용월급여액 + 상용특별급여. 세금공제 전 기준.

출처: 고용노동부, 사업체노동력조사 재구성. 국가통계포털.

〈부록 10〉 인천의 연도별 노후주택 수

(단위: 호, %)

연도	총계			단독주택			아파트			연립주택			다세대주택			영업용 건물내 주택		
	계	노후주택	노후도	계	노후주택	노후도	계	노후주택	노후도	계	노후주택	노후도	계	노후주택	노후도	계	노후주택	노후도
연도	2000																	
인천광역시	589,828	61,529	10.4	96,369	41,354	42.9	337,603	11,696	3.5	77,829	4,801	6.2	63,324	0	0.0	14,703	3,678	25.0
중/연수/서	164,342	8,999	5.5	20,014	7,091	35.4	103,954	604	0.6	13,619	462	3.4	23,182	0	0.0	3,573	842	23.6
동/남/남동/부평/계양	425,486	52,530	12.3	76,355	34,263	44.9	233,649	11,092	4.7	64,210	4,339	6.8	40,142	0	0.0	11,130	2,836	25.5
중구	17,757	5,223	29.4	6,811	4,000	58.7	5,060	514	10.2	768	37	4.8	3,694	0	0.0	1,424	672	47.2
동구	18,171	7,116	39.2	10,259	6,053	59.0	5,270	458	8.7	224	0	0.0	1,455	0	0.0	963	605	62.8
남구	98,112	21,269	21.7	28,791	14,581	50.6	40,186	4,409	11.0	14,048	989	7.0	11,343	0	0.0	3,744	1,290	34.5
연수구	62,995	1,014	1.6	4,126	960	23.3	54,056	0	0.0	2,012	0	0.0	2,408	0	0.0	393	54	13.7
남동구	101,170	10,456	10.3	12,267	4,190	34.2	55,107	5,539	10.1	15,000	490	3.3	16,367	0	0.0	2,429	237	9.8
부평구	123,495	10,793	8.7	19,454	7,890	40.6	75,769	614	0.8	17,545	1,700	9.7	7,952	0	0.0	2,775	589	21.2
계양구	84,538	2,896	3.4	5,584	1,549	27.7	57,317	72	0.1	17,393	1,160	6.7	3,025	0	0.0	1,219	115	9.4
서구	83,590	2,762	3.3	9,077	2,131	23.5	44,838	90	0.2	10,839	425	3.9	17,080	0	0.0	1,756	116	6.6
연도	2018																	
인천광역시	962,015	124,603	13.0	74,130	42,142	56.8	621,341	62,158	10.0	24,639	9,276	37.6	234,468	8,504	3.6	7,437	2,523	33.9
중/연수/서	331,480	25,197	7.6	20,342	8,606	42.3	241,708	11,303	4.7	11,834	2,713	22.9	55,670	1,951	3.5	1,926	624	32.4
동/남/남동/부평/계양	630,535	99,406	15.8	53,788	33,536	62.3	379,633	50,855	13.4	12,805	6,563	51.3	178,798	6,553	3.7	5,511	1,899	34.5
중구	43,765	8,252	18.9	8,080	4,129	51.1	25,530	3,647	14.3	1,796	87	4.8	7,694	50	0.6	665	339	51.0
동구	25,011	7,969	31.9	7,065	5,492	77.7	14,393	2,175	15.1	258	42	16.3	3,012	71	2.4	283	189	66.8
미추홀구	144,504	31,243	21.6	21,817	15,700	72.0	65,638	11,341	17.3	3,756	1,790	47.7	51,406	1,588	3.1	1,887	824	43.7
연수구	109,637	1,544	1.4	3,547	819	23.1	98,631	596	0.6	891	70	7.9	6,273	30	0.5	295	29	9.8
남동구	181,834	19,953	11.0	8,443	3,122	37.0	124,017	14,044	11.3	2,472	936	37.9	45,644	1,621	3.6	1,258	230	18.3
부평구	171,740	24,480	14.3	12,523	7,574	60.5	107,643	12,147	11.3	4,491	2,203	49.1	45,676	2,048	4.5	1,407	508	36.1
계양구	107,446	15,761	14.7	3,940	1,648	41.8	67,942	11,148	16.4	1,828	1,592	87.1	33,060	1,225	3.7	676	148	21.9
서구	178,078	15,401	8.6	8,715	3,658	42.0	117,547	7,060	6.0	9,147	2,556	27.9	41,703	1,871	4.5	966	256	26.5

출처: 통계청, 주택총조사, 국가통계포털

Abstract

A Study on the Global Special Zone Strategies led by Local Government

– the formation of a polycentric global city–region
and the role of IFEZ –

KIM, Yoonhwan

Department of Environmental Planning

Graduate School of Environmental Studies

Seoul National University

The Free Trade Zone (FTZ) system, launched in 2003, is a spatial response strategy to regional changes in East Asia, such as the expansion of the global economic order and the reform–open policy of China. Incheon Free Trade Zone (IFEZ), which is a form of FTZ, is understood to be the product of national state’s plan to transform the neo–liberalistic economic system and overcome the advanced producer services(APS) based on attracting foreign investment companies. However, the analysis of the mega– project established upon the national state limits the depth of one’s understanding of the various roles of the private sectors. In addition, major cities connected to the global economic network simultaneously merged and fostered the surrounding areas, while internally, they expanded spatially and transformed into global city–

regions by complementarity networks. Therefore, the IFEZ's 'International City' should also be defined within the scope of the global urban area and growth should be confirmed.

Fabricating upon such background, the study analyzed the aspects of governance revealed in the development of mega-projects, which in turn revealed the need for governance that encompasses a wider range of stakeholders in the regionalized city-region. Moreover, the analysis further extended into the exploration of the process of strengthening the connectivity of the global city network through the mega-project. Literatures, interviews and statistical data were analyzed to identify the changes of developmental processes and industrial structures from Incheon Metropolitan City's 1990s Songdo New Town development plan to the current IFEZ.

The study revealed the following two conclusions. First, the development of the 'Global Special Zone' using the institutional and financial support of the national state and the capital of private investors was diverted from the primary goal due to disagreements and conflicts between the stakeholders. Urban development through the attraction of the private developers became largely infeasible due to the prosperity and adversity of the private collaborators, and the differences in revenue models among the public and private collaborators. The disagreements on method of project progression, incapability, and desertion of the developers further intensified the complication. The national state's planning agenda was not limited to the new Songdo City and IFEZ spatially, and local governments in the Seoul Metropolitan Area (SMA) incorporated their respective development plans into the national agenda. As SMA transformed into a polycentric spatial structure, IFEZ was functionally competitive with several newly formed clusters in SMA. Furthermore, as the national state's public plan shifted from regional development to improvement of financial system, especially by

abolishment of financial legislation, the importance of regional development oriented FTZ was diluted and the mega-project extended from IFEZ to SMA.

Second, the local government of Incheon sought to grow into global city and be involved in the global city network by fostering the APS through the development of Songdo New Town and IFEZ. The Songdo New Town development strategy of the local government of Incheon was designed as an alternative to enhance 'City's competitiveness' within the external background of strengthening the national state's development regulations to ease the population density of SMA and internal factor of city's growth retard. The local government of Incheon diverged from its original indicator, which was 'resident population', and reforming its industrial structure by utilizing the international airports, rediscovering the existing marine transports, and fostering the information industry in 1990s. The Songdo New Town and IFEZ development plan were designed in the form of a global city, which emphasized the development of APS, such as information and communication, financial business, R&D, and logistics. Through this development, the local government of Incheon aspired to play the primary role in the Global economic order. However, as SMA changed to a polycentric global city-region, IFEZ was transformed into a complementary cluster within the global city-region from its form of directly accessing the global city network. The expected growth of APS and financial business from the Tri-port strategy to advance into global city failed in IFEZ. On the other hand, IFEZ grew into a large logistics hub based on international airports with intensive support at the national level, integrating logistics-related services, and forming a bio-cluster through the attraction of large and government projects in the bio-healthcare sector.

The study revealed the following implications. First, the series of development flows from Songdo New Town to IFEZ is still essential as a

corporate-oriented development plan for industrial structure change in Korea's conditions, where housing site project and housing supply-oriented urban planning are valid. Today, this implication is further emphasized as the city's competitiveness is deeply interconnected to the city's economic power, which is evidently displayed by the development plans for corporate location and industrial development being preferred than housing development in Paju, Magok, Jamsil, and Pyeongtaek.

Second, nevertheless, the development of Songdo New Town-IFEZ still shows that there is a clear limit to independently conducting large-scale urban development under the political, institutional and financial conditions of local governments in Korea. IFEZ set a goal of competing with foreign SEZs on a global scale, but the actual competition arose with the clusters of 'fragmented IFEZs' in Seoul and Gyeonggi Province, and some sectors of mega-projects decelerated due to the lack of market choice despite public planning support. This is based on the evidence that older development method, such as moving of local agencies or construction of new towns established upon the relocation of public agencies within the inadequate provincial cities, is more limited in terms of attracting population and associated industries. Third, in order to maximize the effectiveness of urban development of local governments and to convert overlapping and competitive relations into complementary relationships, multi-level governance involving local governments and national state is necessary. The lack of governance among local governments in the regional scale that encompasses the national state to mediate and coordinate them has made the relationship between clusters in city region a more competitive zero-sum game than complementary. Since it is evident that city boundaries cannot embrace economic scope, the method of special zones planning through large-scale mega projects should be derived from global city region governance. Therefore, governance constituted local and regional governments, and ministries of national state, which leads into city-region is

inevitable.

Keywords: Free Trade Zone, IFEZ, Global city, City-region, Multi-level governance.

Student Number: 2014-30775