

인천 영종도 국제자유도시 지정을 위한 법적 제도적 방안 연구

최종보고서

2017. 12.



연세대학교 동서문제연구원

Institute of East and West Studies, Yonsei University

제 출 문

여시재 귀하

이 최종보고서를 “인천 영종도 국제자유도시 지정을 위한 법적 제도적 방안 연구” 연구용역사업의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 12월 22일

○ 연구기관명 : 연세대학교 동서문제연구원

○ 연구책임자 : 박 용 석

○ 참 여 연 구 원

. 공 동 연 구 원 : 김 성 수

. 공 동 연 구 원 : 김 주 권

. 공 동 연 구 원 : 김 종 태

. 연 구 보 조 원 : 연 동 언

《 요약 문 》

인천시는 1989년 ‘공영개발사업단’을 통해 ‘영종도국제해양종합관광휴양단지’ 조성 사업계획을 확정하고, 관광단지 지정(1999년 10월), 복합물류도시 구상(참여정부), 경제자유구역 지정(2003년 8월) 등을 통하여 개발을 추진해 왔다. 인천시는 그동안 영종지구를 무비자 입국이 가능한 관광특구 등으로 개발하고 인천을 국제 교역도시로 계획하였고, 중앙정부(건설교통부)에서도 공항 배후지역인 용유 무의지역의 850만평 부지에 국내·외 기업 모두에게 세제혜택을 주는 ‘세계(자유)도시(世界市, World City)’ 건설을 통한 영종지구의 발전 방안을 모색하였으나 개발의 진행 속도나 투자유치가 여전히 미흡한 수준에 머물고 있는 실정이다.

따라서 본 연구는 인천 영종도 국제자유도시 지정을 위한 경제적·제도적·법적 방안을 연구하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 포터 교수의 다이아몬드 모델을 바탕으로 영종도 국제자유도시 개발을 위한 적극적인 전략을 제시하였다. 즉, 요소조건과 관련하여서는 영종도에 한국의 대표적인 랜드마크 건설을 추진할 것과 동시에 스마트시티 건설을 추진하여 관련 및 지원산업을 일으키고, 시장확대를 위해선 인천공항을 활용하는 에어시티로의 개발을 제안한다. 그리고 영종도지역에서 국내외기업들이 차별없이 투자가 활성화 되어 자본 집적지가 될 수 있도록 하는 정책적 지원이 이뤄져야 할 것이다. 추가로 정부의 역할과 관련하여서는 총리가 직접 나서서 도시재생특별법을 추진하여 경제위기를 극복한 일본의 경우에서처럼 국무총리가 영종도개발의 주체기관을 직접 관장하는 거버넌스를 제안한다.

영종도국제자유도시 추진을 위해 제주특별자치도 사례를 검토하였다. 현재 우리나라 실정법상 국제자유도시에 대한 개념은 ‘제주특별자치도 설립 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(이하 제주특별법이라 한다) 제2조에서 정의되고 있고 이를 근거로 하여 제주특별자치도의 거버넌스를 분석하였다. 제주국제자유도시개발센터(이하, JDC)는 제주특별도지사의 관할 하에 있으면서도 국토교통부의 관장을 받고 대외적으로는 제주특별자치도지원위원회에 보고를 하여야 한다. 또한 기획재정부에도 보고해야 하는 중층적이고 반복적인 보고와 통제체제는 JDC의 사업 활동의 효율성을 저하시키고 실질적인 사업추진에는 여러 가지 어려움이 따를 수밖에 없을 것으로 보여 본 연구에서는 중앙정부의 강력한 지지를 얻을 수 있는 영종도 개발주체의 거버넌스를 강조한다.

이어지는 연구에서는 영종지구(영종도, 용유도, 무의도를 포함한 인천국제공항 인접지역 전체) 개발 구상과 변천 그리고 추진 과정을 살펴보고 주요 개발사례 연구를 통해 성공요인과 실패요인을 분석하여 장래에 영종지구 개발의 개선방안을 제시하고자 한다. 우선 영종도 개발사업 추진과정에서의 문제점을 종합적으로 분석

해 보면 (i) 사업 및 투자자 검증 미숙, (ii) 정치적 입김에 의한 의사결정, (iii) 재무적 타당성 결여, (iv) 지형적 제약 - 국제공항, (v) 다수의 토지소유주체, (vi) 취약한 거버넌스 및 추진의지, (vii) 규제 및 제도적 문제점이 파악된다. 이에 대한 개선 방안으로 (i) 강력한 법적 제도적 지원 - 특별법안 추진, (ii) 독립된 거버넌스, (iii) 중앙정부의 강력한 의지를 제안한다.

이어지는 장에서 외국 경제자유구역의 성공사례 분석을 통한 영종도에 대한 시사점을 조직구조, 투자유치제도, 경제통합 유형 등으로 정리할 수 있다. 즉, 본 연구에서 조사한 싱가포르, 홍콩, 중국, 두바이 경제자유구역의 관리는 장관급 또는 총리급의 공무원의 강력한 행정력을 근간으로 추진되어 왔다. 또한, 투자 관련 모든 행정 업무가 일괄적이고 효율적으로 진행할 수 있도록 통합되어 있는 특징을 갖고 있다. 둘째, 외국인 투자기업에 대한 각종 인센티브 제공을 기반으로 하는 투자유치정책은 더 이상 효과적인 정책이 될 수 없다. 모든 나라들이 인센티브 정책을 계속 유지 확대할 수 없고 또한 국내기업의 역차별로 국가 경쟁력 강화에도 악영향을 미칠 것이기 때문이다. 셋째, 인천경제자유구역 또는 영종도 프로젝트의 자유경제 구역 유형은 한국이란 개별 국가를 중심으로 하는 것보다 여러 나라들을 또는 주변 국가들을 융합 또는 참여시켜 Cross Border 유형으로 진행하는 것이 보다 유용하고 효과적인 전략일 것이다. 그러나 경제자유구역으로 성공시키기 위해선 기본적으로 토지 확보 문제가 필수적으로 해결되어야 하고 한국의 지방 균형발전이란 정부 정책 기조에 따라 선결되어야 하는 산적한 정책적인 난제들 또한 해결되어야 할 것이다.

마지막 연구에서는 영종도 국제자유도시 지정을 위해 제주특별자치도와 세종특별자치시를 비교하여 헌법적 근거와 입법적 과제를 제시하였다. 영종도는 통일시대와 동북아 중심도시로서의 수도 서울의 外航이라는 지역적·역사적 특성을 가지고 있기 때문에 서울 인근의 국제자유도시로서 제주도와 비교하여 공통점과 동시에 차별성을 가지고 있기에 영종도에 입지하는 국제자유도시는 제주도를 넘어선 규제, 관세, 비자가 원칙적으로 존재하지 않는 이른바 三無原則을 지향해야 한다. 예를 들어 영리병원 역시 내국인의 설립을 불허하는 제한을 철폐하여 차별금지, 내외국인 동등처우원칙을 실현하여야 한다. 관련하여 영리병원의 위헌 여부와 그에 대한 대법원 판결과 헌법재판소 결정사항을 분석했다. 상기 제안된 모든 안을 바탕으로 새롭게 건설될 영종도국제자유도시의 대한민국의 성장엔진이 되어 국가경쟁력을 제고하는데 있어 큰 역할을 해 낼 것이다.

본 연구결과는 향후 영종도 국제자유도시 지정을 위한 경제적·제도적·법률적 방안을 제시하는 자료로서 활용될 것이다.