

서울은 글로벌 메가시티로 어떻게 나아갈 것인가?

변미리*

서울시정개발연구원 연구위원

miree21@sdi.re.kr



I. 도시의 확장과 글로벌 메가시티

1. 도시의 양적성장과 글로벌 메가시티의 등장

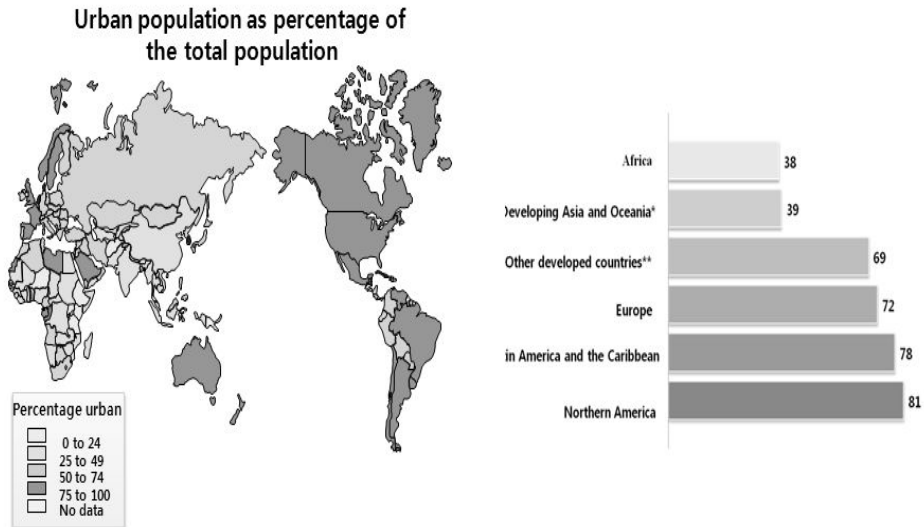
전 세계적인 도시화가 나타나고 있는 가운데 서울은 빠르게 글로벌 도시로 성장하고 있다. 도시의 양적 성장을 나타내는 인구규모를 보면 런던이 인구 100만을 넘어선 것은 200년전인 1988년이며, 뉴욕은 150여년전에 인구 100만을 넘었지만, 서울의 인구가 100만을

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 서울대학교 사회학박사, University of Massachusetts Amherst 방문교수
- 서울시정개발연구원 연구위원
- 글로벌 시대 도시경쟁력과 서울의 미래(2009)
- 세계대도시 비교 연구 (2009)
- 시정전환기 서울의 도시현황과 도시가치 제고 방안(2009) 등

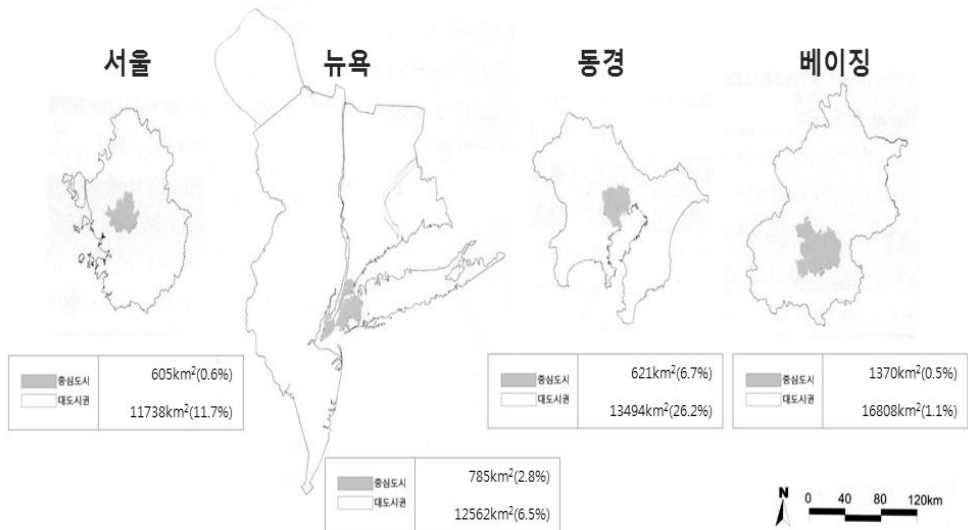
넘어선 시기는 불과 60여년전인 1942년이였다. 그러한 서울이 반세기도 안되어 인구 천만의 거대 도시가 된 것이다. 20세기 초 서울의 인구가 25만명 정도였을 때 런던은 이미 650만명, 뉴욕이 약 340만명, 파리가 약 370만명 이었고, 동경과 북경도 100만명을 넘는 인구를 가진 도시였음을 상기한다면 서울의 도시성장이 얼마나 단기간에 이뤄졌는지를 알 수 있다.

전세계의 도시화 규모와 속도 역시 놀라울 정도이다. 서울을 포함한 수도권의 인구는 2천3백여만명이며, 뉴욕은 2006년 기준 8,214,426명으로 나타났고, 런던 7백5십여 만명, 프랑스 대도시권인 일드프랑스(Il de France) 인구규모는 2005년 기준 천백여만명에 달하며, 일본의 동경도(東京道)는 12백오십칠만여명에 이른다. 오늘날 전지구 인구의 절반이 도시에 살고 있지만, 2030년이 되면 전지구 인구의 60%가 넘는 50억 정도의 인구가 도시에 살게 될 것이다(Science, Vol. 319, 2008).



[그림 1] 전체 인구 대비 도시 거주 인구

이제 세계도시는 대도시를 넘어 글로벌 메가시티로의 양적 위상을 드러내고 있다. 글로벌 메가시티는 인구 천만이상의 일련의 도시 혹은 도시군(群)을 의미하는 것으로 이들 도시는 일련의 지역권에서 정치, 경제, 문화의 거대한 중심으로 기능하는 핵심도시의 역할을 한다.



[그림 2] 서울, 뉴욕, 동경 그리고 베이징의 중심도시 및 대도시권 규모

2. 서울과 글로벌 메가시티

글로벌 메가시티는 도시 자체가 생물처럼 진화, 성장해야 하는 것으로 이는 생물세계의 군집처럼 중심도시를 중심으로 주변의 여러 개의 도시가 함께 성장하고 경쟁력을 키워나가는 공간 네트워크를 형성한다. 이미 도시의 성장과정에서 우리가 목격한 바처럼 전지구화의 변화 흐름에서 세상은 하나의 경계 안에서 끊임없이 상호작용하며 움직이고 있다. 이러한 전세계적 단일 영향권의 형성은 전인류의 형성이라는 긍정적인 측면과 함께 피할 수 없는 글로벌 경쟁 환경의 도래를 의미한다. 정보기술, 교통수단의 혁명적 진화로 인해 모든 도시들은 국가 단위의 내부적 경쟁이 아니라 세계 도시와의 경쟁을 통해 자신들의 힘을 키워야하는 상황에 직면하였다. 뉴욕은 시카고, LA만을 염두에 두고 경쟁하는 것이 아니라 라 중국의 상하이, 인도의 뭄바이, 일본의 동경까지를 생각하여 더 나은 도시를 만들어야 하는 것처럼 세계도시 서울 역시 이러한 변화된 조건에 도전하고 응전해야 한다.

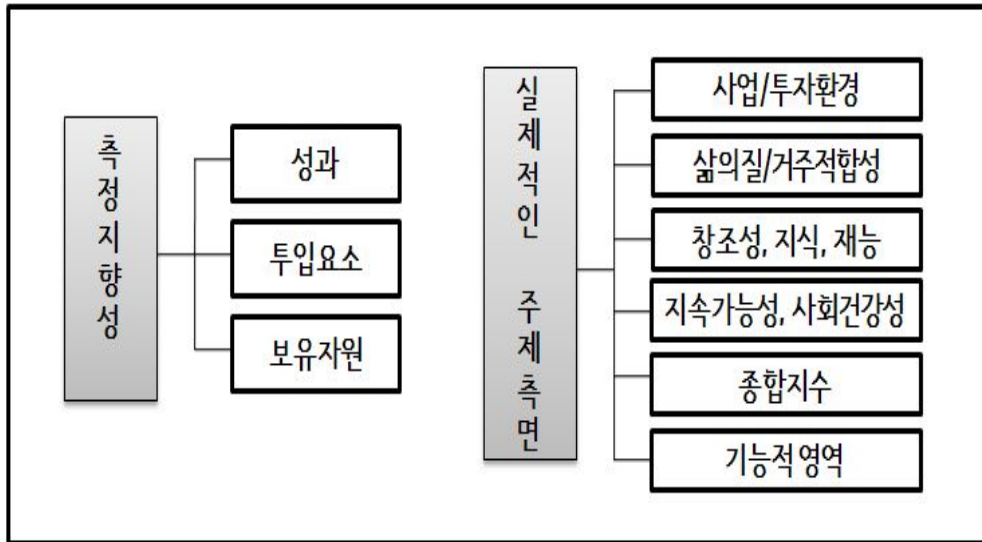
아시아의 다이نام직한 국가 대한민국의 수도 서울 역시 이러한 도전에 대응하려고 한다. 서울은 20여 년 전 1988년 전지구적 축제인 올림픽을 치르면서 세계인의 뇌리에 강한 인

식을 심어준 인구 천만의 글로벌 도시이다. 2002년의 월드컵을 통해서 ‘붉은 악마’라는 새로운 코드로 전지구인을 흥분시키기도 하였다. 서울시청 앞 광장에 모여든 수많은 사람들은 월드컵을 삶의 축제로 만들었으며,ダイナ믹한 서울, 에너지 넘치는 젊은 도시 서울을 전 세계로 방영하였다. 2010년 G20 서울 정상회의는 세계도시로서의 위상과 리더십을 보여준 좋은 계기였다. 이러한 서울에 대한 긍정적인 이미지는 첨단기술로서의 반도체, 휴대폰의 강점과 결합되면서 생동감, 에너지, 열정, 디지털 문화라는 ‘서울의 문화 코드’를 만들어내고 있다. 아시아 변방의 도시 서울이 천만인의 사람과 기술, 전통을 기반으로 글로벌 메가시티로 나아가기 위해 서울은 어떤 노력을 기울어야 하는가?

II. 글로벌 메가시티의 도시경쟁력 평가

1. 도시경쟁력 평가의 유용성

글로벌 메가시티 서울로의 도약을 이루려는 서울의 노력이 결실을 맺기 위해서는 지금 현재 서울의 위상을 객관적으로 파악해야 한다. 이를 위한 유용한 도구가 도시경쟁력 평가 체계에 대한 검토이다. 도시경쟁력 평가를 리뷰해 보면서 서울의 객관적인 위치와 여건, 잠재력을 체계적으로 분석 평가할 수 있다. 최근 도시 경쟁력 개념을 중심으로 많은 도시 전문가들과 국제기구 등에서 각 도시의 현재 위상을 탐색, 평가하고 그 우열을 가리는 일이 활발해지고 있는 것도 이러한 이유에서 이다. 사실 글로벌 도시경쟁력을 평가하는 수백 개의 체계와 수천 개의 지표가 존재하지만 이에 대한 명확한 기준은 없다. 최근에는 경제성이나 미래 경쟁력에 대한 다양한 측정 방법을 통해 어떤 도시가 경쟁력이 더 우위에 있는지에 관한 다양한 결과가 도출되고 있다. 이러한 도시경쟁력을 측정하는 다양한 경쟁력 기준 지표들은 두 가지 매트릭스로 구분가능하다. 즉, 측정지향성이라는 한 축과 실제적인 주제 측면이다. 다시 말하면 측정지향성 측에 따라 현재의 성과, 투입 요소, 보유 자원이라는 영역을 구분할 수 있다. 또 다른 한 축인 실제적인 주제 측면에서는 사업/투자환경, 삶의 질/주거적합성, 창조성, 지식, 재능, 지속가능성 등으로 구분할 수 있다. 한편, 도시경쟁력 지표를 생산하는 곳과 소비하는 곳이 어디냐에 따라 도시경쟁력 지표 또한 다양한 지평을 형성하고 있는데, 생산주체에 따라 다국적 기업, 싱크탱크, 미디어, 도시정부 등이다(D Webster & J Valentine, 2008).



[그림 3] 도시경쟁력 평가에 대한 유형 분류

2. 포괄적이면서도 차별화된 도시경쟁력 요소들

그렇다면 이러한 도시경쟁력을 평가하는 기준으로서의 몇 가지 경쟁력 평가체계를 검토해 보자. 먼저 글로벌 도시의 삶을 질을 평가하는 대표적 체계로서의 머서 컨설팅 도시경쟁력(Mercer Consulting Survey)과 이코노미스트 삶의 질 평가를 비교해보면, 머서는 개인의 삶의 질 제고를 위해서는 도시공간의 정치경제적 상황의 질, 공간의 대중서비스 지원의 질, 기후, 지리, 여가의 질 등을 중시한 반면 이코노미스트의 삶의 질 평가 체계는 사회문화적 환경, 커뮤니티 환경, 가족과 직업 안정성 등이 삶의 질을 평가하는 중요 요소로 판단하고 있다. 한편, 세계은행(world bank)의 도시경쟁력의 근거로 제시된 삶의 질 지표는 문화, 환경, 사회적 형평, 주관적 복지, 기술혁신 등의 요소가 개인이나 특정 공간의 삶의 질을 결정하는 요소임을 알 수 있다.

도시의 종합적인 포괄적인 경쟁력 평가의 자료를 제공하는 마스터 카드는 종합적인 지수로 전통적인 경제 요소, 새로운 지식투입, 삶의 질 요소를 혼합하고 있다. 이 평가의 목표는 글로벌 통상을 이끄는 세계주요도시의 역할 및 순위를 조사하는 것으로 명확한 조사 방법과 가중치를 적용하고 있다. 이는 총 7개 범주를 조사하고 있는데, 그 범주는 ①법

적·정치적 환경, ②경제 안정성, ③사업하기 좋은 환경, ④금융 규모, ⑤비즈니스의 중심, ⑥지식과 정보, ⑦거주 적합성이다. 또한 최근에 중요시 되는 창의성과 재능분야를 포함하고 있다. 국제기구인 OECD는 대도시의 인구밀집 지역이 경제의 집적성 및 특화, 다양성, 규모의 경제가 가능하게 됨으로 글로벌 경쟁에서 유리하다는 점을 강조한다. 그리하여 도시총생산이 국가총생산과의 비율을 고려하여 도시경제가 국가경제를 리드하고 있는 월드스타그룹, 도시경제가 국가경제를 앞서고 있는 내셔널 스타그룹군, 마지막으로 도시의 생산력이 국가 생산력에 못 미치는 전환기의 도시 그룹이라는 세 그룹으로 도시경쟁력을 평가하고 있다. 이들의 평가 역시 도시의 포괄적이고 종합적인 다측면을 고려하고 있다. 미국의 외교전문지 외교정책(Foreign policy)의 글로벌 도시 지수는 AT커니, 외교담당의 시카고 협회, 피터 테일러, 사스키아 사센 등에 의한 작업으로 이들은 각 도시별로 기업하기 좋은 장소 및 문화활동이 가능한 장소 등을 표시하는 것이다. 창안자는 AT커니, 외교담당의 시카고 협회, 피터 테일러, 사스키아 사센으로 ① 비즈니스 활동(Fortune 선정한 500대 기업, 주식시장규모, 다국적 기업의 본사 수 등) ② 인적자원(이민자 수, 대학자 졸업자 비중) ③ 정보교류(국제뉴스 비중, 국내 신문에서 국제뉴스의 비중 등) ④ 문화체험(스포츠 이벤트, 국제행사 등) ⑤ 정치참여도(세계적 정책결정에 영향을 미치는 정도, 싱크 탱크 등)로 구성되어 있다.

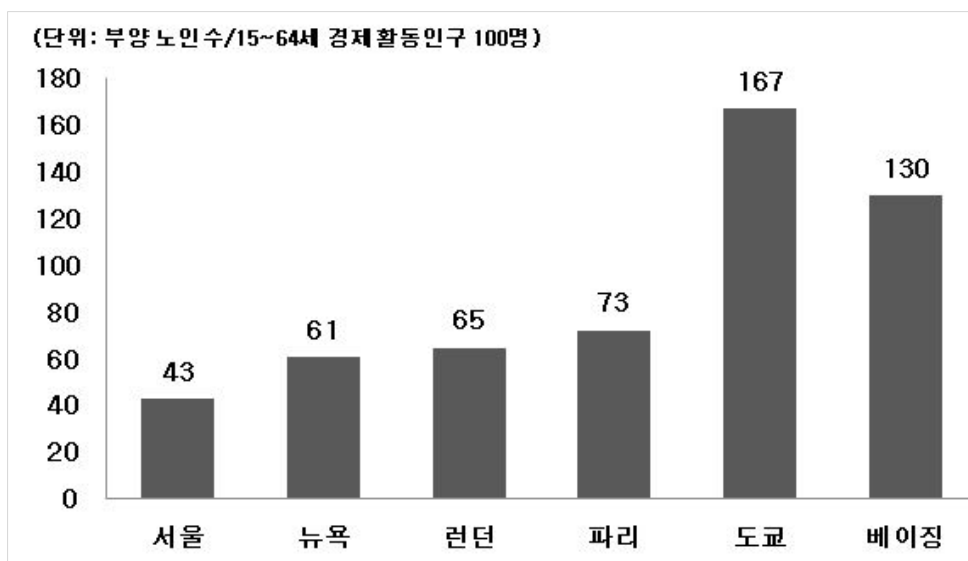
이러한 다양한 도시경쟁력 기준에 따르면 글로벌 도시들이 각각 차별적인 요소로 자신들의 도시 경쟁력을 확장시키고 있음을 알 수 있다. 영역별로 세계도시들이 가진 경쟁력 요소를 파악해보면, 금융부문에서는 런던, 뉴욕, 동경, 홍콩, 프랑크푸르트 등이 경쟁력 우위를 갖고 있으며, 첨단지식의 생산과 이용 측면에서는 더블린, 서울, 싱가포르, 대만, 상하이 등이 주목을 받고 있다. 21세기 산업으로서의 디자인과 문화자본 부문에서는 밀라노, 파리, 서울, LA 등이 경쟁력있는 도시이며, 창조적 지식 부문에서는 보스턴, 베이징, 동경, 런던, 스톡홀름 등이, 삶의 질 영역에서는 밴쿠버, 멜버른, 비엔나, 제네바 등이 상대적으로 우위에 서 있다는 평가이다. 이러한 도시경쟁력을 보는 기준들을 통해 우리는 글로벌 메가시티로 나아가기 위한 경쟁력은 이제 하나의 요소만 존재하는 것이 아니라 포괄적이면서도 차별적인 측면들이 존재하면서, 동시에 네트워크성, 지식집약성, 사회문화적 무형가치 등이 중요하다는 점을 파악할 수 있었다.

Ⅲ. 글로벌 메가시티로의 진전을 위한 제언

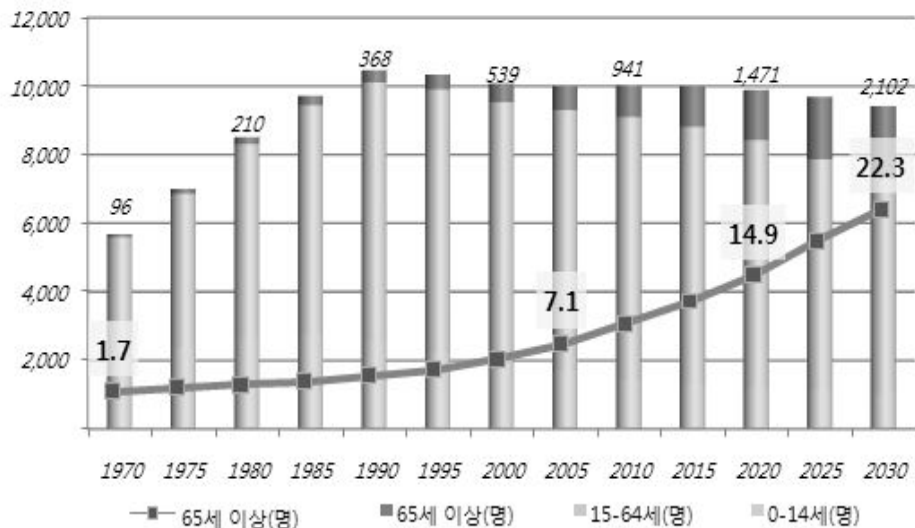
1. 서울의 현재 모습

흔히 도시와 도시간 네트워크를 발전시키고 창의적 산업, 무형자본의 축적을 확장하는 것이 글로벌 메가시티로 나아가는 핵심적인 요소라고 한다. 이러한 지적은 우리가 앞에서 분석한 글로벌 도시의 경쟁력 요소에 맥이 닿아있다. 서울의 글로벌 도시로서의 가능성을 진단한 분석(서울시정개발연구원·노무라연구소, 2002)에 따르면 서울은 국내시장 지향이면 서도 코스트지향과 지식지향의 중간에 위치해 있는 것으로 평가되었으며, 향후 네트워크 지향과 지식지향성을 지닌 방향으로 도약이 필요하다는 진단이었다. 이제 서울은 글로벌 메가시티로의 도약을 위해 현재의 도시환경의 변화에 적절하게 대응해야 한다.

오늘날 서울은 빠른 속도로 다문화사회로 진입하고 있다. 2008년말 기준 서울에 거주하고 있는 외국인인 255,207명으로 서울시 전체인구의 2.44%를 차지하고 있는데, 이는 2005년 기준 12만 9천여명이었던 외국인 수는 2008년 25만5천여명으로 96.8%이상 증가한 것이다. 서울이 다양한 일자리를 창출해서 외부의 사람들을 끌어들이는 그 첫 단계를 이제 막 시작하고 있는 것이다. 다른 한편으로 서울은 젊은 도시로서의 면모를 보이면서도 급속한 고령화라는 현재에 직면해 있다. 즉, 2005년 기준으로 서울은 뉴욕, 동경 등 다른 대도시 에 비해 젊은 도시이다(그림 참조). 그럼에도 불구하고 고령화 속도에 있어서는 세계 최고 수준이라고 할 수 있다. 서울의 2000년 기준 경제활동인구 100명 당 부양노인수를 의미하는 고령화지수는 31이었으나 2005년 43로 변화하였다. 서울은 2005년 65세 인구가 7%를 넘어서는 고령화사회에 진입하였으며, 2030년 전체 인구의 22%가 65세 이상 인구인 초 고령사회가 될 것으로 예상된다.



[그림 4] 세계 대도시 고령화 지수



[그림 5] 서울시 고령화를 변화 및 향후 추이

한편, 서울은 네트워크성, 지식지향성에 있어 세계 도시와 비교하여 중상위 정도에 있는 것으로 판단할 수 있다. 지식기반기술이나 개인의 지식축적 정도에서 다른 도시에 비해 우월성을 보이고 있으며, 네트워크 지향으로서의 도시공간의 네트워크성, 인적 네트워크 성 정도 역시 상대적으로 글로벌화된 도시로서의 역량을 쌓아나가고 있다고 하겠다. 다원성과 개방성, 혁신성을 주요 요소로 하는 글로벌 메가시티의 준비는 이제 시작단계라고 볼 수 있다.

2. 글로벌 메가시티로의 진전을 위하여

글로벌 도시의 출현과 진화, 발전을 다루는 도시학자들은 글로벌 메가시티로의 도시환경의 변화에서는 개별 도시가 보유하고 있는 전문화를 특화시키면서 차별화 전략을 취하는 것이 그 어느 때보다 중요하다고 말한다. 다시 말하면 글로벌화로 인해 도시가 비슷해지고 있고 이제 계속해서 재건되고 있고, 또 새롭게 만들어지고 있기 때문에 도시 내에서, 도시와 도시 간에 있어서의 차별화가 필요하며 이러한 요소가 개별 도시의 기회와 번영에 큰 의미를 준다는 것이다(Sassen, 2009). 또한 오늘날의 글로벌 메가시티로의 진전과정에서 글로벌화의 의미는 다층적으로, 이는 다국가 블록, 국가단위 블록, 도시단위 블록 등이 다층적으로 존재한다(Scott, 2009). 이러한 관점에서 스콧은 도시발전의 변화 과정에서 서울은 대도시권의 복합성 측면, 도시발전 측면에서 유리한 중심축에 위치해 있다고 분석한다. 다시 말하면 이러한 글로벌 메가시티로의 진전이 단순히 몇 개의 대도시들이 묶여지는 측면 뿐 아니라 도시발전의 전략, 도시공간의 분포가 재형성 혹은 재조정(rescheduling)되고 있기 때문이다.

앞에서 논의된 것처럼 글로벌 메가시티로 나아가기 위해서는 네트워크성과 지식지향성을 근간으로 하는 다양성, 개방성, 혁신성을 갖춰 나가야 한다. 즉, 글로벌 메가시티로 진전하기 위해서는 경제적, 사회적, 문화적 차원의 통합요소를 확장하는 일이 중요하기 때문이다. 이를 통해 글로벌 메가시티로서의 중심역할을 할 수 있는 전략적 차별화가 가능하기 때문이다. 마치 인도에서 ‘헐리우드’가 아닌 ‘벨리우드’ 개념으로 영화시장에서 차별화 전략을 부각했듯이 서울 역시 서울이 가진 자원을 바탕으로 그러한 궤도를 만들어 나가야 한다.

이러한 발전전략을 추진하기 위해서는 사회 전체적으로 상황적응적 조정과 협력을 핵심으로 하는 제도를 구축하는 것이 필요하다. 오늘날 도시 발전은 전형화된 틀이나 프레임

의 역할이 약화되고 있기 때문이다. 또한 전사회적으로, 도시간 연계성을 확장시키기 위해서는 효율적인 네트워크가 필수적인데, 이를 위해서는 신뢰 구축을 바탕으로 한 협력과 협업이 이뤄져야 한다. 글로벌 메가시티는 다원성과 개방성을 특징으로 한다. 도시에는 창의적인 계층이 부상할 뿐 아니라 도시하층을 구성하는 외국인 노동자들도 존재한다. 이러한 다원성으로 인해 글로벌 메가시티에서는 정치적인 갈등과 긴장이 도시사회의 일부가 되었다. 따라서 시민사회의 민주적인 원칙을 기반으로 한 시민정신, 참여정치를 기반으로 한 도시 커뮤니티의 재구축이 궁극적으로 글로벌 메가시티로서의 도시 경쟁력과 도시의 가능성을 실현할 수 있는 중요한 통로인 것이다. 이제 도시사회에서는 점차 사회적이고 정치적인 사고가 더욱 중요해지고 있는 것이다. **SDI**

참고문헌

- Douglas Webster & Jon Valentine, 2008, *Incorporating New Understanding of What Constitutes Place-Based Competitiveness into Urban Competitiveness Indices*, presented in the international workshop on the national competitiveness indicators hosted by Korean Planners' Association
- Sassen, S., 2009, *The Global City Today : Advantages of Specialization and Cost of Financialization*, Presented in the Global Metropolitan Forum of Seoul 2009
- Scott, A J., *Global City-Region : Economic Motors and Political Actors on the World Stage* presented in the Global Metropolitan Forum of Seoul 2009
- 서울시정개발연구원, *글로벌시대의 도시경쟁력과 서울의 미래*, 2009
- 변미리 외, *세계대도시 비교 연구*, 2009