

세계도시 도쿄의 위상변화와 대응

- 세계화가 진전되면서 정보와 조정·통제기능이 수위도시로 집중되고 있으며, 국가경제에서 수위도시의 역할이 커지고 있음
 - 이러한 도시들은 외국인투자·기업본사 유치, 관광, 국제이벤트·컨벤션 등 다양한 세계시장에서 경쟁하고 있음
- 세계도시로서 일본경제를 주도해 온 도쿄의 기능과 변화과정을 개관하고 서울에의 시사점을 정리하고자 함

도쿄의 세계도시화

- 도쿄는 제조업의 생산·수출을 촉진하는 과정에서 세계시장에 편입되었으며, 1970년대부터는 주요산업에서 세계적 표준을 설정하는 능력을 갖게 됨으로써 세계도시로 부상하였음
 - 주요 제조·무역업체의 본사, 거대 조립공장, R&D 기능, 소재산업, 광고·디자인 등 서비스산업의 집적이 도쿄가 세계도시로서 기능할 수 있는 기반이 되었음. 또한 도쿄는 제조·무역업체가 세계무대로 진출하는 통로로서 이용됨
 - 제조업체의 수출을 위한 방편으로 세계화가 이루어졌으므로 자본의 자유로운 이동을 허용하는 서방에 비교할 때 폐쇄적이었다고 평가됨
- 1980년대를 경과하면서 도쿄는 무역으로 축적한 막대한 잉여를 매개로 하여 세계금융시장에서 뉴욕·런던과 함께 삼극(三極)체제를 형성하는 등 실질적인 세계도시로서의 면모를 갖추게 됨
 - 외국인투자자의 도쿄진출을 계기로 하여 일본의 초국적 제조업체의 주도하에 도쿄소재 일본은행, 증권회사, 보험회사가 해외에 영업망을 확장함으로써 금융의 세계화가 진전되었으며,

- 도쿄는 축적한 잉여를 세계금융시장에 공급하였고, 뉴욕은 새로운 금융기법을 고안하여 이윤의 창출이 가능한 상품으로 전환시키는 기능을 수행하였으며, 런던은 세계도처의 소규모 금융시장과의 네트워크를 토대로 자본을 관리하는 기능을 갖추어 삼자가 조화되는 구조가 유지
- 일본정부는 외환·자본거래와 역외금융개설에 대한 규제를 완화하여 도쿄의 세계금융 중심지화를 뒷받침하였지만 도쿄에서는 여전히 제조업이 큰 비중을 차지하였음
- 제조업은 대규모 고정자산을 필요로 하며, 기업경영에서도 장기적인 안정성 유지가 필요하다는 인식하에 인수합병·구조조정으로 소유·고용구조의 불안정을 수반하는 ‘완전 자본자유화’는 허용되지 않았음
- 이러한 역학이 조화된 결과 1990년경 도쿄는 제조업을 포괄하는 경제활동과 금융산업을 포함한 서비스업이 집중된 비교적 균형 잡힌 세계도시로서 그 역할을 수행했다고 평가됨

도쿄의 위상저하: ‘잃어버린 10년’의 시작

- 1990년대에 들어서면서 세계금융시장에서는 많은 산업자본이 수익과 이동성이 높으며 국제거래에 적합한 금융자본으로 변환되었지만 도쿄는 이러한 기회요인을 이용할 능력이 제한되어 있었음
- 1970년대 이래 금융시장의 구조, 인프라, 영업기술 등의 측면에서 뉴욕과 런던이 도쿄에 비하여 우위에 있었음
- 따라서 도쿄는 금융산업에서 표준을 설정하는 기능은 보유하지 못하였으며, 이 부분 역시 도쿄 금융산업 발전의 한계로 나타났음
- 세계화는 다른 한편에서 국가간 경쟁을 심화시키는데 제조업 분야에서 일본의 부상은 미국·유럽과의 통상마찰을 야기하는 한편 기술추격(catch-up)을 달성한 후발 동아시아 국가와의 경쟁으로 인하여 수출경쟁력도 약화되는 상황에 처함

- 도쿄 내부에서는 도시의 경쟁력을 약화시키는 비생산적 투자의 누적, 제조업체의 비용구조 약화와 공동화, 그에 따른 R&D 기능의 저하가 나타남
 - 도쿄로의 과도한 인구·기능집중과 엔고 등으로 지가, 임금, 상품가격이 급격히 상승하였으며, 이러한 고비용구조의 도래는 기업과 가계부문을 망라한 도시경제에 심각한 악영향을 끼침
 - 고비용을 감내하지 못했던 제조업체의 이전과 조업중단 등이 이어져 제조업 공동화가 초래됨
 - 일본의 자동차, 기계, 전자, 전기산업의 생산성 제고에 기여했던 고도의 기술집약적 중소기업도 모기업과 함께 이전되거나 소멸되어 혁신을 담당하던 중소기업 저변이 취약해짐

제조업 공동화와 금융산업의 침체가 병존

- 제조업 공동화가 진행되면서 도쿄는 뉴욕과 런던의 성장경로를 따라서 발전될 것으로 기대하였으나 결과적으로 금융산업의 침체도 초래됨
 - 자본의 이동성은 높아진 반면 일본정부는 자본의 이동을 규제하였으므로 도쿄의 메리트는 감소되었고 일부 외국계 금융기관은 저비용과 자유로운 시장관행을 찾아서 싱가포르나 홍콩으로 아시아지점을 이전
 - 일본 금융기관은 정부의 보호와 지도 하에 육성되었으며, 세계금융시장에서 생존하기 위한 기법과 위험관리 등을 숙지하지 못하였고, 이에 더하여 버블붕괴는 투기에 익숙했던 금융기관에 타격을 입힘
 - 결과적으로 세계금융시장에서 도쿄가 차지하는 비중이 낮아졌고, 일본 금융기관의 취약과 부실이 노정되어 국제 금융중심지 도쿄의 위상에 부정적인 영향을 미치게 되었음. 따라서 도쿄는 세계도시로서의 역할을 재정립하고 조정해야 하는 상황에 처하게 됨
- 1997년부터 일본정부는 금융산업 침체의 원인으로 평가되는 금융시스템

개혁을 수행하였으며, 도쿄는 시의 사회·경제적 토대를 강화함으로써 도쿄의 위상제고를 위하여 노력하였음

- 일본정부는 도쿄를 자유롭고 공정한 세계금융 중심지로 만들겠다는 의지를 표명하고 외환자유화, 주식·자본자유화, 지주회사의 합법화 등 금융관련제도를 개선하였음
 - 도쿄는 지역을 ‘주거환경이 좋은 도시’로 변환시키려는 도정(都政)을 수립하였지만 경제침체에 따른 도쿄의 재정부족, 국가의 경제문제를 해결해야 하는 정부와의 의견대립으로 계획을 실현하지 못함
 - 1990년대 중반 지가의 하락과 엔화의 약세 등으로 외국 기관들의 도쿄 진출이 재차 시도되었으나 1997년에 시작된 동아시아의 경제위기는 일본 금융산업을 재차 위축시키는 계기로 작용함
- 결과적으로 1991~1994년간 일본경제는 정의 성장을 하였으나 도쿄경제는 마이너스 성장을 기록하였으며, 1997년 이후에는 실물경제가 급속히 악화되면서 동반 하락하는 폐해를 경험하게 됨

21세기, 새로운 방향의 모색

- 제조업의 표준창출 능력과 세계금융시장에서의 역할을 통하여 세계도시로서 기능하던 도쿄는 이동성이 높아진 자본·기업에 대한 대응 미흡, 동아시아의 위기, 투기와 버블붕괴, 금융시스템 오류의 후유증으로 인하여 21세기 초반에도 다른 세계도시에 비하여 침체된 상황에 있음
- 일본정부가 도쿄를 국제금융 중심지로서 기능할 수 있도록 계속해서 후원할 것인지는 명확하지 않음. 반면 자본·기업의 이동성을 충분히 인지한 일본정부나 도쿄 모두 국가경제 회복을 위해서는 ‘대도시의 경쟁력을 높여야 한다’는 일치된 견해를 보이고 있음
- 정부는 국가의 활력을 찾기 위해서는 관리기능이 집중된 도쿄와 오사카가 세계적인 경쟁력을 가져야 하는바 1990년대의 불황으로 인하여

다른 세계도시에 비해 본연의 기능을 수행하지 못한다고 인식하였고 따라서 도시재건을 지원토록 함(Emergency Economic Package, 2001)

- 도쿄는 국가경제 회복의 동인을 도쿄에서 찾아야 한다는 입장을 표명하고 ‘세계화와 경쟁’을 수용한 개발방향을 수립함
 - 첫째, 산업의 측면에서는 R&D 기능을 갖춘 기술집약적 중소기업의 집적화를 유도하고 재정비하려는 계획을 추진중임
 - 이는 도쿄 제조업의 혁신창출 · 표준설정의 저변을 확대하려는 것임
 - 둘째, 1980년대 중심상업지구(CBD: central business district)의 기능 분산 기조와는 달리 CBD에 비즈니스기능을 집적시키는 동시에 고급의 생활환경을 제공하겠다는 계획을 수립하였음
 - 전통적인 집적경제의 이익을 향유하자는 의도도 있지만, 법 · 제도라는 국가수준의 정책에서 나아가 도차원에서 가능한 정책, 즉 도시의 어메니티(amenity, 도시의 쾌적성 · 편리성)가 갖는 장점을 최대한 활용하여 기업 · 자본이동에 영향을 미치는 사회적 네트워크(사회적 자본, social capital)를 구축하겠다는 것임

서울경제에 대한 시사점

- 정보 및 중추기능의 수위 · 대도시로의 집적은 세계화 · 정보화시대의 시장질서에 의한 결과이므로 공공부문은 세계무대에서 경쟁할 수 있는 실체가 대도시임을 인식하고 인위적인 기능의 분산보다는 대도시 경쟁력의 유지 · 제고에 중점을 두어야 할 것임
 - 서비스부문 역시 개방되고 있으므로 그 경쟁력의 기반이 되는 집적경제를 창출해야 하는 시의성도 있음
 - 기업과 자본의 국가간 이동성이 점차 높아지고 있으므로 대도시의 복합적인 기능제고는 기업 · 자본유입의 인센티브로도 작용할 것임

- 정부는 동북아경제중심국가 건설, 금융 중심지화 등 한국경제를 세계·아시아경제권의 분업체계 내로 보다 깊이 편입시키려는 정책을 추진하고 있는바 일본도 경쟁국임을 인식하고 그 경험을 원용할 필요가 있음
 - 외자유치를 수단으로 이용할 경우 국가경제의 실익, 국내의 지역여건, 일본·중국 등 경쟁국가의 상황을 고려하여 적합한 규제완화나 인센티브를 제공해야 할 것이며, 외자도입의 본질적인 위험을 완화하기 위해서는 국내 민간자본의 참여방안도 적극 강구해야 할 것임
 - 금융산업의 예와 같이 뚜렷한 강점이 없으며 국제표준 설정에 참여할 수 없는 상황에서 세계시장에 편입될 경우 파국적인 결과가 초래될 것이므로 기능측면에서 틈새를 찾고 점진적으로 접근하는 것이 필요
 - 특히 금융산업에서는 2000년대 이전 일본의 경험을 교훈삼아 정부의 보호·간섭을 배제하고 국제수준의 프랙티스(practice)를 정착시키면서 금융중심지 등을 논의하는 것이 바람직함
- 서울은 현재 전개되고 있는 세계체제 내에서의 경쟁에 대비하는 동시에 국내경제에 보다 기여할 수 있는 기능을 갖추어야 할 것임
 - 도시경쟁력의 근간으로서 점차 중요성이 커지고 있는 어메니티를 제고하고 사회적 자본을 확충해야 할 것임(예: 화상(畫像)회의시스템을 통한 정보공유, 접촉·거래비용 감소)
 - 서울이 가진 다양한 기능을 바탕으로 국제적 네트워크를 구축하고(예: World Bank와의 도시정보 네트워크 구축) 공유하는 것, 서울의 R&D 기능과 주변지역 양산(量産)기능의 결합 등도 서울이 지향해야 할 과제임

지해명 · 서울시정개발연구원 연구위원
 hmj@sdi.re.kr