

서울경제

Seoul Economic Bulletin

1

통권 34호

January 2008

| 이달의 이슈 |

세계도시 서울

김 경 환(서강대학교 경제학부 교수)

| 경제포커스 |

‘글로벌 도시, 서울’을 향하여

최 재 현(건국대학교 지리학과 교수)

서울, 국제도시에서 세계도시로 도약

홍 석 기(서울시정개발연구원 연구위원)

| 생생리포트 |

2008년 서울시민 체감경기전망조사

박 회 석(서울시정개발연구원 부연구위원)

박 지 희(서울시정개발연구원 연구원)

| 자치구탐방 |

성수동 산업개발진흥지구 지정에 따른 지역경제 활성화

김 상 호(성동구청 행정관리국장)

| 경제동향 |

경기/고용/부동산/금융

| 부록 |

통계표

서울경제

2008. 1

차 례

- 이달의 이슈** 3 **세계도시 서울**
김경환(서강대학교 경제학부 교수)
- 경제포커스** 13 **‘글로벌 도시, 서울’ 을 향하여**
최재현(건국대학교 지리학과 교수)
- 24 **서울, 국제도시에서 세계도시로 도약**
홍석기(서울시정개발연구원 연구위원)
- 생생리포트** 39 **2008년 서울시민 체감경기전망조사**
박희석(서울시정개발연구원 부연구위원)
박지희(서울시정개발연구원 연구원)
- 자치구탐방** 57 **성수동 산업개발진흥지구 지정에 따른 지역경제 활성화**
김상호(성동구청 행정관리국장)
- 경제동향** 69 **요 약**
70 **경 기**
78 **고 용**
86 **부동산**
94 **금 융**
- 부록** 107 **통계표**

세계도시 서울

김경환*

서강대학교 경제학부 교수

kyungkim@sogang.ac.kr



세계도시와 도시경쟁력

세계도시의 원어는 world cities, global cities, global city regions 등 다양하다. 전문가에 따라 이들 개념을 혼용해서 쓰기도 하고 그 차이를 강조하기도 한다. world city 대신 global city라는 용어를 최초로 사용한 Sassen은 뉴욕, 런던, 동경을 지구화(globalization) 시대의 선도 도시라는 의미로 기존의 world city들과 구분하여 global city로 분류하였다. 이후 Marcuse와 van Kempen은 지구화현상이 Sassen이 지목한 global

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 서강대학교 경제학사, Princeton University 경제학박사,
- Syracuse University 경제학과 조교수, UN Habitat 도시재정자문관, 세계은행 컨설턴트, 아시아부동산학회 회장,
- 주택가격과 주택정책, 토지이용 규제, 수도권정책
- 도시경제(3판 2002), 미래지향적 수도권정책 (2002), 맨큐의 경제학 (4판 2007) 등
- 국제, 국내 학술지 논문 다수

city들뿐 아니라 보다 많은 도시에서 작용하고 있다는 뜻에서 globalising cities라는 새로운 용어를 사용하였다.

한편 Taylor(2005)¹⁾는 world city network을 구성하는 다양한 도시들을 cities in globalization 이라고 지칭하고 그 중에서 선도적인 도시들을 leading world cities로 분류하였다. 즉 세계도시는 크고 작은 다양한 다수의 도시들과의 연계관계라는 맥락에서 선도적인 역할을 수행한다는 도시이다.

이 글에서는 이러한 다양한 개념들의 세세한 차이를 무시하고 포괄적인 의미로 세계도시라는 용어를 사용하기로 한다. 즉 세계도시는 세계 정치, 문화, 사회, 경제 등에서 가치적인 영향력을 지닌 도시로서 보다 구체적으로 다음과 같은 특성을 지닌 도시들을 지칭한다.

인구규모가 큰 도시; 지하철, 버스 등 대중교통망이 광범위하게 갖추어진 도시, 다른 도시들과 항로, 해로, 육로를 통해 밀접하게 연결되어 있는 도시; 주요 국제기구가 위치해 있거나 국제사(international affairs)에 적극적으로 관여하는 도시; 도시 내에 China Town, Little Italy 등 다른 국제 도시가 위치해 있는 도시; 우수한 국제적 금융기관의 세계 본부, 또는 세계경제에 영향을 미치는 주식시장 및 외환시장이 존재하는 도시, 세계적인 고등교육기관이 위치한 도시; 국제영화제가 개최되고 세계적으로 유명한 극장, 박물관, 오페라단 등이 존재하는 도시; BBC나 New York Times 같은 세계적인 언론사의 본사가 위치한 도시 등이다.

한편 도시경쟁력이란 한 도시가 다른 도시에 비해 소비자들에게 더 가치있는 재화와 서비스를 생산하고 판매할 수 있는 능력을 말한다. 연구자나 평가기관에 따라 사용되는 구체적인 지표는 다양하지만 도시경쟁력은 기업의 사업환경과 주민들의 삶의 질에 초점이 맞춰져 있다. 지구화된 세계에서 한 도시의 경제적 성과는 그 도시에 위치한 기업들이 국내시장과 세계시장에서 얼마나 잘 경쟁하느냐에 달려 있고, 삶의 질은 그 도시의 경제적 성과뿐 아니라 환경적, 사회적 성과에 의해 결정되며 지식기반사회의 경쟁력 원천인 고급 인력의 유치의 관건이기 때문이다.

이제 이러한 개념을 기초로 세계도시로서의 서울의 위상을 점검해보고 서울의 경쟁력을 강화하기 위한 방안을 논의하기로 한다.

1) Leading World Cities: Empirical Evaluations of Urban Nodes in Multiple Networks”, Urban Studies 42(9), 2005

서울의 현주소

서울은 인구나 경제규모 측면에서 세계 주요 대도시 중의 하나이다. PricewaterhouseCoopers의 조사²⁾에서 2005년 구매력평가 조정 GDP 기준세계30대 대도시 중 서울은 20위를 차지하였고 이들 30개 도시 중 인구는 11위로 나타났다. 참고로 1위는 동경이고 2위 뉴욕, 3위 LA, 4위 시카고, 5위 파리, 6위 런던, 7위 오사카-코베 순이다.

그러나 서울은 세계도시 순위나 OECD의 도시경쟁력 순위에서 낮은 평가를 받고 있다. 예컨대 Globalization and World Cities(GaWC) Research Group and Network의 연구(Beverstock-Taylor-Smith 1999³⁾)는 세계 주요도시들을 Alpha 세계도시, Beta 세계도시, Gamma 세계도시 등 3등급으로 분류하였다. 최상위 Alpha급에는 런던, 파리, 뉴욕, 동경, 시카고, 프랑크푸르트, 홍콩, LA, 밀라노, 싱가포르 등이 포함되었다. 서울은 샌프란시스코, 시드니, 토론토, 취리히, 브뤼셀, 마드리드, 멕시코시티, 상파울로에 이어 모스크바와 함께 Beta급 도시 중 최하위로 평가되었다. 보다 최근 연구인 Taylor(2005)는 경제적(고급 생산자서비스, Fortune 500대 기업 소재 등), 문화적(미디어, 건축 등), 정치적(UN 기구, 외국 공관, 지방자치단체 세계 기구 등), 사회적 측면(NGO, 과학부문 연구 협력 등) 지구화 영역별 지표들을 토대로 선도적 세계도시(leading world cities)를 선정하였다. 상위 15개 도시는 런던, 뉴욕, 파리, 홍콩, 동경, 워싱턴, LA, 싱가포르, 방콕, 브뤼셀, 제네바, 시카고, 샌프란시스코, 시드니, 토론토 등이었다. 서울은 순위에 들어 있지 않다.

도시 경쟁력 순위에 관한 OECD(2007)⁴⁾의 최근 평가에서는 OECD 회원국 주요 도시들을 최상위그룹인 월드 스타(고도로 특화된 기능들이 세계 전역에 연결되어 있으며 시민들의 1인당 소득이 OECD 평균치보다 높은 도시), 다음으로 내셔널 스타(1인당 소득이 국가평균보다 높고 쾌적한 환경으로 국가경제 성장 엔진 역할을 수행하는 도시), 그리고 최하위그룹인 전환기 도시(1인당 소득이 국가평균보다 낮은 도시)로 구분하였다. 월드스타급 도시에는 뉴욕, 런던, 동경, 뮌헨, 밀라노가 선정되었고 로마, 마드리드, 시카고, 부다페스트 등은 내셔널스타급으로 분류되었다. 서울은 베를린, 맨체스터, 몬트리올 등과 함께 전환기 도시로 평가되었다. 서울이 낮게 평가된 가장 중요한 이유는 서울의 1인당 도시총생산(GRDP)이 전국 평균에 미달하는데 있다⁵⁾.

2) "UK Economic Outlook", March 2007

3) J.V. Beverstock, R.G. Smith and P.J. Taylor, "A roster of world cities", Cities, 16 (6), 1999

4) "What policies for globalising cities? Rethinking urban policy agenda"

서울은 세계 주요도시와의 연계성에 있어서 비교적 높은 지위를 점하고 있다. 특히 물류 수송의 경우 2006년 Airports Council International 발표 국제 항공화물 운송량 순위에서 인천공항이 홍콩공항에 이어 2위를 차지하였다. 반면에 국제선 승객 수송인원 순위에서는 세계10대 공항에 들지 못했다. 참고로 국제선 승객 수송인원이 가장 많은 공항은 런던 히드로공항이고 이어 파리, 암스테르담, 프랑크푸르트 순이다. 아시아권에서는 홍콩이 5위, 동경이 6위, 싱가포르가 8위, 그리고 방콕이 9위를 차지하였다.

앞에서 설명한 바와 같이 세계도시의 특징 중의 하나는 고등교육의 중심지라는 것이다. 대학교육은 국제교역이 가능한 중요한 서비스이며 주요 대학들이 대부분 도시에 위치하고 있기 때문이다. UNESCO의 2001/02년 세계 유학생 분포 조사에 따르면 미국이 전체 유학생의 27%를 차지하였고 영국이 13%, 독일 13%, 프랑스 8%, 호주 6%, 러시아 및 일본 4% 등의 순이었다. 점유율 상위 14개국만 전체 유학생의 85%를 차지한 것으로 나타났다. 일본을 제외한 아시아 국가의 점유율은 1% 미만이었다. 우리나라 혹은 서울 소재 대학에 재학하고 있는 외국 유학생 수는 전체 학생 수에 비해 미미하다. 한편 영국의 the Times 2007년도 세계 대학 평가에 따르면 상위 100대 대학교 중 미국 37개, 영국 19개, 호주 8개, 캐나다 6개 등 4개국이 60개를 차지하였다. 아시아권에서는 일본이 4개, 중국 3개, 홍콩 3개, 싱가포르가 2개, 그리고 우리나라 대학으로는 서울대학교가 유일하게 포함되었다. 이들 100개 대학교 중 아시아권 주요 대학은 홍콩 3, 동경 2, 북경 2, 싱가포르 2, 오사카 1, 교토 1, 상해 1, 서울 1개 등 교토를 제외하고는 모두 대도시에 위치하고 있다. 세계 400위 안에 드는 우리나라 대학은 모두 7개교이며 이 중 5개교가 서울에 위치하고 있다.

한편 서울의 전반적인 삶의 질에 대한 평가는 낮다. Mercer Human Resource Consulting (MHRC)사는 정치 및 사회적 환경(정치적 안정성, 범죄율 등), 경제적 환경(환율규제, 은행서비스 등), 사회문화적 환경(검열, 개인자유에 대한 제약 등), 보건위생 환경(의료서비스, 전염병, 대기오염 등), 교육(국제학교 수 등), 레크리에이션(식당, 극장, 영화관, 스포츠, 여가 등), 공공서비스와 교통(전기, 수도, 대중교통, 교통혼잡 등), 소비재(생활 필수품, 승용차 등), 주택(주택, 가전제품, 가구 등), 그리고 자연환경(기후, 자연재해 등) 등 10개 영역의 39개 지표를 기준으로 작성된 삶의 질 지수를 매년 조사한다. MHRC사의 2007년 세계 215개 주요도시 삶의 질 순위에서 서울은 2006년보다 순위가 2단계 높아졌지만 87위에 그쳤다. 상위 도시들이 대부분 스위스(1위 취리히, 2위 제네바, 9위 베

5) 데이터의 정확성과 GRDP가 경제력의 지표로 적절하지에 관한 논란이 있다.

른), 캐나다(밴쿠버 3위), 독일(뒤셀도르프 5위, 프랑크푸르트 7위, 뮌헨 8위), 오세아니아(오�클랜드 5위, 시드니 9위) 등에 위치해 있다. 아시아권에서는 싱가포르가 34위로 가장 높았으며 일본이 동경(38위), 요코하마(38위) 등 모두 9개 도시가 100위권 내에 들었다. 이밖에 칼라룸푸르(75위), 타이베이(83위)를 차지하였고 중국 도시로는 상해가 유일하게 100위를 기록하였다.

세계도시로서 서울의 약점 중의 하나는 비싼 물가이다. MIRC사는 주택, 교통, 식품, 의복, 소비재, 여가 등 200개 품목의 가격을 기준으로 세계 주요도시의 생활비를 비교 조사한다. 2007년 세계 143개 도시 생활비 조사에 따르면 뉴욕의 생활비를 100으로 할 때 서울의 생활비는 122.4로 모스크바(134.4), 런던 (126.3)에 이어 세계 3위로 평가되었다. 아시아권 주요 도시로는 동경이 4위(122.1), 홍콩이 5위(119.4), 오사카가 8위(108.8) 싱가포르는 14위(100.4)를 차지하였다.

세계도시의 상징은 고층건물로 구성된 skyline이다. 서울은 세계 마천루도시 순위(world skyscraper cities ranking)에서 12위를 차지하였다. 흥미로운 점은 11위까지의 도시들 중 뉴욕(2위), 두바이(3위), 시카고(6위) 등 3개를 제외한 나머지 8개가 아시아권에 있다는 사실이다. 즉 홍콩(1위), 동경(4위), 상해(5위), 방콕(7위), 광저우(8위), 중경(9위), 싱가포르(10위), 쿠알라룸푸르(11위) 등이다. 현재 여의도를 중심으로 고층건물의 신축이 진행 중이지만 경제규모에 비해 고층건물이 부족한 편이다.

이밖에 서울은 영어 소통 가능성, 외국인 비중, 국제기구 및 다국적 기업 본사 또는 지역본부 입지 등 국제화 지표에서 아시아 주요도시들에 비해 떨어진다.

세계도시 서울의 과제

서울의 도시경쟁력을 높이고 명실상부한 세계도시를 만들기 위한 과제들에 대해 국내외에서 다양한 연구가 진행되어 왔다. 서울시정개발연구원-노무라종합연구소(2003)의 “세계도시 서울은 가능한가?” 와 OECD(2005) “OECD Territorial Reviews, Seoul” 등이 대표적인 연구이다. 이들 연구의 공통적인 제안은 서울이 지닌 경제적 장점과 잠재력을 더욱 강화시키면서 삶의 질을 개선하고 세계를 향해 사회적, 문화적으로 더 개방된 도시로 변화하라는 것이다.

지식기반 경제에서 경쟁력의 원천은 지속적으로 혁신하는 기업과 양질의 인적자원에서 있다. 세계도시로서의 서울의 경쟁력을 높이려면 기업환경을 개선하고 주민들의 삶의 질을 높이는 일이 가장 중요하다. 이를 위해서는 전반적인 도시관리 역량을 높이고 규제를 글로벌 기준에 맞춰야 한다. 서울이 보다 많은 다국적 기업이나 국제기구를 유치하려면 그 종사자들이 원하는 양질의 주택, 의료서비스, 국제학교 등이 적절한 비용에 공급되어야 한다. 소득이 증가함에 따라 양질의 주택에 대한 수요는 계속 증가할 것이므로 주택공급의 양적, 질적 확충 노력을 지속해야 한다. 또한 환경의 질, 교통 등도 개선되어야 한다.

서울의 교통혼잡과 이에 따른 대기오염은 가장 심각한 문제이다. 지하철 땅이 계속 확대되고 버스운영체계 개선 등의 긍정적인 효과를 내고 있지만 승용차 이용은 지속적으로 증가하고 있다. 이에 따라 도심 승용차 진입을 억제하기 위해 혼잡통행료 시행 확대 방안이 검토되고 있다. 이와 관련하여 합의도출 과정이 중요하다. 런던에서는 오랜 연구와 홍보, 의견수렴을 거쳐 무리 없이 혼잡통행료 징수제도가 정착된 반면 뉴욕 맨해튼 일부지역에서 2008년부터 시범 실시하려던 계획이 뉴욕주 상원에서 승인되지 않아 좌절되었다. 이 과정에서 시민들의 찬반 의견이 팽팽하게 맞선 것이 부담으로 작용했다.

대도시권의 경제활동의 공간적 범위는 행정구역과 일치하지 않는다. 따라서 통근행태 등을 기준으로 정의된 기능적 도시지역 Functional Urban Region(FUR)이 유용한 분석단위가 된다. 유럽 대도시권 비교연구에 따르면 행정구역이 FUR과 일치하는 정도가 높을수록 도시권의 경제적 성과가 우수한 것으로 나타났다. 서울의 교통과 환경문제는 광역적 해법을 필요로 한다. 서울로 유입되는 통행량 중 상당수가 경기도 소재 차량이고 환경오염은 시경계를 넘나들기 때문이다. 따라서 광역적 교통 및 환경관리가 필수적이며 이와 관련된 계획의 수립과 정책 집행을 위해 수도권 시도협의체가 필요하다.

수도권 정책에 관한 논쟁에서 경기도가 주도적 역할을 하는 반면 서울은 소극적인 입장을 취해왔다. 수도권규제가 서울에도 적용되지만 제조업의 비중이 높은 경기도가 산업 입지에 대한 직접적 규제를 받는 것과는 달리 서울의 산업구조는 서비스업 위주로 되어 있어 상대적으로 입지규제의 피해가 적기 때문이다. 그러나 서울이 국제적인 금융 중심지로 성장하려면 첨단시설을 갖춘 대형 고층건물이 더 늘어야 한다. 대규모 건축물에 대한 과밀부담금은 장애요인이다. 서울시는 수도권의 중심도시로서의 역할 수행에도 보다 적극적인 일 필요가 있다.

서울은 1,000만명에 가까운 인구가 거주하는 세계 12위 경제의 견인차이며 기술혁신과

문화의 중심이다. 또한 통신과 교통망으로 세계 각지로 연결된 도시로서 일본을 제외한 동아시아 지역을 대상으로 고급 도시서비스를 제공할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 그러나 서울이 대한민국의 수도 서울 (Seoul, Korea)이 아닌 세계 도시 서울로 한 단계 업그레이드되려면 여러 부문에서 개선이 요구된다.

경쟁력은 상대적인 개념이므로 우리가 아무리 잘해도 경쟁상대가 더 잘하면 뒤처지게 된다. 서울시가 아시아 금융허브를 목표로 삼는다고 해서 그대로 이루어진다는 보장도 없다. 서울시의 능력과 잠재력을 다른 경쟁도시와 비교하여 냉정하게 평가하고 보다 개방적인 시각에서 문제점들을 보완해 나가는 것이 세계도시로의 도약할 수 있는 비결이며 서울 시민들의 삶의 질을 높이는 길이다. **SDI**