

서울산업경제의 전망과 과제

서울경제의 세계화와 서울의 선택

<세계화와 지역화의 의미>

- 세계화에서 중요한 역할을 담당하고 있는 주체는 초국적 기업으로서, 이들은 생산, 유통, 금융, 서비스 등 전 분야에 걸쳐 국가간 경계를 무너뜨리고 국제적 분업을 촉진시키는 데 결정적인 역할을 담당하고 있음.
 - 세계 GDP 32.2조 달러 중 Global 500대 기업의 매출이 13.7조에 이르러 전세계 생산의 약 42.5%를 차지함(Financial Times, 2002).
- 세계화의 진전에 따라 미시적이고 지역적인 조정이나 지역적 특성을 반영하기 위한 노력이 지방차원에서 진행되는데 이것이 지역화라 할 수 있음. 지역화에는 케인즈주의의 전형적인 모습으로 지역내 국가간 연합을 통해 최소한의 규제장치를 마련하는 지역블럭화(regionalization)와 지역의 독특한 산업환경, 문화적 배경, 지방정부의 역할 등에 기반하여 지역의 발전을 도모하는 지방화(localization)의 두 가지 유형이 있음.
- 세계적인 경쟁이 치열할수록 초국적 기업은 더욱 더 지역적 차별성을 자신의 경쟁력 기반으로 활용하게 될 것이므로 세계화 시대에 지역경제는 위기이자 기회를 동시에 맞이하고 있음. 다국적 기업의 활동에 따라 지역경제의 운명이 좌우될 수 있다는 점에서는 위기이지만, 지역의 독특성과 고유성이 지역의 경쟁력일 수 있다는 점에서는 기회라 할 수 있음.

<분야별 세계화 추세>

- 한국에 진출한 외국인투자기업은 2001년 기준으로 11,000개에 이르렀으며, 서울에도 78개국 28개 업종 7,750여개 기업이 활동하고 있음(서울특별시, 2003).
- 우리나라 증권시장에서 외국인이 보유하고 있는 주식 비율은 40% 선에 육박하고 있으며, 2003년 말 기준으로 국내 최대주주보다 외국인 지분이 더 많은 상장사는 41개로, 2002년 말의 29개사에 비해 1년 사이 13개사가 증가함. 특히 한국의 초유량기업일수록 외국인 지분비율이 높은 것으로 나타남.
 - 삼성전자는 전체 주식의 57.3%가 외국인 투자자의 지분이며, 포스코는 66.7%, 현대산업개발 59.8%, SK 텔레콤 46.0%, KT 45%, 삼성물산 38.3%, 한국전력공사 29% 등을 차지함.
- 우리나라 은행산업에서 외국자본이 차지하는 비율은 약 30%로 세계 최고 수준에 이르고 있음. 국내 대규모 금융기관 중 외국자본의 경영지배를 받고 있는 제일, 외환, 한미 3개 은행외에도, 국민, 신한지주, 하나은행 등도 외국인 지분율이 각각 70%, 50%, 30%에 이르고 있음.
- 외국인이 소유하고 있는 토지면적은 4,493만평으로 금액으로는 21조원에 달하고 있음(2003 기준). 그 중 서울시에서 외국인이 보유하고 있는 토지는 7,803필지 87만 5438평(289만4천㎡)으로 집계되고 있음.
- 외환위기 이후 기업의 구조조정을 위해 내놓은 많은 프라임 빌딩이 외국인 투자자의 손으로 넘어가게 되었으며, 외국투자기관은 저렴한 가격으로 부동산을 매입한 이후 최근 높은 가격으로 되팔아서 막대한 수익을 올리고 있음.

<동북아경제권에서 서울의 위상>

- 동북아시아는 세계에서 가장 역동적인 경제권으로 이미 북미, EU와 더불어 세계 3대 교역권의 하나로 성장하고 있음. 이 지역은 세계 총생산량의 20.0%를 차지하고 있으며, 2020년경에는 그 비중이 30.0%에 이를 것으로 추정되고 있음. 또한 2006년경에는 동북아가 차지하는 세계 물동량의 비중은 30%를 상회할 것으로 예측됨.
- 한국은 지정학적으로 동북아경제권의 중심지역에 위치하고 있으며, 서울은 동북아 주요 대도시를 연결하는 Be-Se-To(베이징, 서울, 도쿄) 회랑의 중심도시 기능을 담당할 위치에 입지해 있으나, 국제적인 업무중심지로서의 위상은 취약함.
 - Fortune 1000개 기업 중 한국에 아시아지역본부를 설치한 기업은 프루덴셜생명과 Volvo 굴삭기 부문 등 2개에 불과하며, Fortune 500대 기업 중 한국에 연구개발시설을 운영하고 있는 기업은 단 한 개도 없음(서울시정개발연구원 · 노무라종합연구소, 2003).

<세계도시를 위한 서울의 전략>

- 서울시가 급부상하고 있는 동아시아 권역의 중심국가의 중심도시가 되기 위해서는 이 지역에서 이미 세계도시의 위상을 차지하고 있는 도쿄, 홍콩, 싱가포르 등과 비교해 경쟁력을 지녀야 함.
- 서울시가 이들 도시와 중복되는 물류와 국제금융에 기반한 세계도시 조성전략은 한계에 도달할 수밖에 없으므로, 한국이 강점을 지닌 IT산업과 이에 기반한 연구개발을 중심으로 경쟁력을 제고하는 것이 필요함.
- 서울의 지역별 특화산업 중심지는 국내 산업간의 연계가 아니라 동북아 차원에서, 더 나아가 전세계적 차원에서 연구개발과 생산, 유통의 네트워크를 구축하는 것이 필요함.

워크를 구축하는 노력이 뒷받침되어야 성공할 수 있을 것임.

지식기반 경제로의 이행과 산업공간 정책

<미래 산업의 발전 경향>

- 1970년대 말 이후 서구 자본주의 국가에서 제조업의 쇠퇴는 서비스업으로 대체되지 않은 채 구조적인 실업이라는 사회적 문제를 발생시키고 있음. 이에 따라 현대의 제조업은 중소기업이 전문화된 기술에 기반하여 다품종, 소량생산을 통해 고부가가치를 올리는 산업으로서, 제조업의 장래를 재평가하고자 하는 노력이 제기되고 있음(Fingelton, 1999).
- 앞으로의 대도시 산업은 제조업의 쇠퇴와 서비스업의 확대라는 이원적인 구분이 아니라 제조업과 서비스업의 성격이 혼합된 새로운 형태의 산업을 기반으로 성장하게 될 것임. 기존의 서비스업은 디지털 기술을 기반으로 하는 디지털 콘텐츠산업과 대도시의 중추관리기능을 지원하는 FIRE(finance, insurance, real estate)라 일컫는 생산자 서비스를 중심으로 개편될 것임.
- 디지털 융합에 따라 통신, 가전, 컴퓨터 산업별로 특화된 하드웨어, 기술, 콘텐츠를 제공하던 수직적 산업구조는 범용 하드웨어, 통합 및 네트워크 기술, 통합 솔루션 소프트웨어를 강조하는 수평적 산업구조로 개편되고 있음.
- 앞으로는 인터넷을 기반으로 정보 자체를 활용하여 고부가가치를 창출하는 Smart Economy가 급속하게 성장하게 될 것임. 전세계의 콘텐츠 산업은 2002년 현재 1조 890억달러 규모로 추정되고 있으며, 오는 2007년에는 1조3천740억달러 대로 늘어날 것으로 전망됨.

<지식기반 산업구조로의 변화>

- 부가가치액을 기준으로 지식기반제조업이 제조업 전체에서 차지하는 비중은 1998년 14.7%에서 2000년에 30.0%로 확대되어 제조업 전체의 연평균 성장률 8.7%에 비해 두 배 이상 높은 연평균 18.3%씩 성장하고 있음. 또한 IT 기술을 기반으로 한 지식기반서비스업의 급속한 성장에 따라 지식기반서비스업도 전체 서비스업에서 차지하는 비중은 1986년에 4.1%에서 2000년에는 6.3%로 증가함.
- 수도권외 종사자 기준 서비스산업의 비중은 45.5%로 인구비중 46.2%와 비슷한 수준이나 지식기반서비스산업의 비중은 이보다 훨씬 높은 63.5%를 차지하고 있으며, 서울은 지식기반서비스업은 일반 서비스산업의 비중 29.7%에 비해 훨씬 높은 45.2%를 나타내고 있음.

<산업구조의 변화에 따른 새로운 산업공간의 등장>

- 대도시는 정보통신산업의 중심지로서 지속적인 혁신창출의 중심지로서 재평가되고 있음. 도시산업의 입지요인은 교통비용 절감에서 거래비용 절감으로, 최근에는 혁신과 학습을 위한 공간으로 변화 중이며, 이에 따라 대도시는 탈공업화를 넘어서서 새로운 산업공간으로 재인식되고 있음.
- 대도시는 풍부한 인적자원과 다양한 문화적 기반과 활력을 보유하여 지식기반 산업을 위한 최적의 입지를 제공하고 있음.
 - 대표적인 예로 뉴욕의 실리콘 밸리, 샌프란시스코의 멀티미디어 걸치, 도쿄의 비트밸리, 서울의 테헤란밸리 등이 있음.
- 서울의 고용중심지는 지난 20여년간 종로·중구·용산구를 포함하는 도심지역에서 강남지역이라 일컫는 동남권으로 급격하게 이동 중에 있음.

이러한 변화에는 정보통신기술의 발달에 따라 FIRE 산업의 등장, 벤처 기업의 활성화 등이 크게 기여함.

- 도심지역은 1981-91년 동안에는 약 3만 6천명의 고용이 증가했으나, 1991-2000년 동안에는 약 44만명의 고용이 감소하여 동남권(29.5%)과 서남권(24.2%)에 이어 제3의 고용중심지로 전락하였음. 반면, 동남권은 1981-91년간 약 56만명, 1991년 이후 28만명의 고용이 증가하여 서울시 권역 중 최대의 고용중심지로 부상함.

<향후 산업공간정책의 방향>

- 앞으로 대도시 산업의 경쟁력은 급격한 기술변화와 다양한 수요변화에 부응할 수 있도록 기존 산업공간을 얼마나 신속하게 재편하여 신산업을 위한 공간으로 전환시킬 수 있는가에 의해 좌우될 것임. 이런 측면에서 계획적으로 신산업 환경을 공간함으로써 도시의 상징성을 제고하고 지역경제를 활성화하기 위한 노력은 큰 의미가 있음.
 - 대표적인 예로 쾰른의 미디어파크, 헬싱키의 아라비아란타, 코펜하겐의 크로스로드, 몬트리올의 시테멀티미디어, 서울시 상암동의 디지털 미디어시티(DMC), 부산의 센텀시티 등이 있음.
- 향후 대도시의 산업공간은 기존의 공업단지와 유통단지, 업무단지의 평면적인 구분이 아니라 다양한 산업공간이 국지적으로 분포되어 상호네트워크를 형성하면서 발전하는 모자이크형 산업공간이 될 것임.
- 향후 새로운 유형의 제조업이 대도시 내에 입지할 수 있도록 다양한 공간을 제공하고, 새로운 기술의 발달에 부응하여 지속적인 혁신이 창출될 수 있도록 생산-연구개발-지원기능이 집적할 수 있는 공간을 체계적으로 지원할 필요가 있음.

산업구조변화와 대도시 고용의 구조의 변화 전망

<산업구조의 변화와 고용 문제>

- GDP 증가율 1%당 취업자는 1992-2002년간 평균 56천명이었으나, 2000년에는 93천명, 2002년에는 9.4명, 2003년에는 -1.0명으로 격감하여 경제성장에도 불구하고 일자리는 줄어드는 ‘고용없는 성장’의 시대를 맞고 있음.
 - 경제가 1% 성장할 때 지난 95년에는 새로운 일자리가 6만3870개, 2001년에는 13만3390개, 2002년에는 9만4460개씩 생겼으나 2003년에는 3만6450명으로 급락함(한국개발연구원, 2004).
- 산업구조의 전환에 따른 일자리의 변화를 살펴보면, 1994-2001년 기간 동안 건설업은 875천명에서 647천명으로 무려 26.5%의 일자리 감소를 나타내고 있으며, 제조업도 같은 기간 동안 20만명의 일자리가 축소됨. 반면, 새로운 성장산업이라 할 수 있는 금융, 부동산 등의 사업서비스업과 기타서비스업, 도소매, 음식숙박업은 같은 기간동안 각각 41.7%, 34.8%, 22.8%의 고용 증가를 보여주고 있음.
- 산업구조의 변화에 따른 일자리와 관련하여 또 하나 제기될 수 있는 문제는 고용의 안정성 문제임. 비정규직의 확대는 대량생산체제가 한계가 도달한 이후 기업이 생산방식, 기업조직, 입지결정, 노동조직 등에서 유연성을 확보하고자 한 일련의 적응전략의 결과임. 초국적 기업들은 노동유연성 전략을 통해 비용을 절감하고, 생산공정의 디지털화와 자동화를 통해 고부가가치화를 추구함에 따라 고용불안정은 더욱 확대되고 있음.

<서울시의 고용변화와 고용 불안정의 확대>

- 1995년-2001년간 건설업과 제조업은 우리나라 전체산업과 마찬가지로 각각 48%와 18%의 고용이 감소함. 서비스산업 중에서 보험 및 연금업과 금융업, 소매업의 고용은 각각 40%, 26%, 22%의 감소를 보이고 있음. 반면 신성장산업이라 할 수 있는 통신업의 고용은 127% 증가하였으며, 사회 및 개인서비스업과 음식숙박업이 각각 49%와 22%가 증가함.
- 1995년-2001년간 생산액을 기준으로 13% 성장하였으나, 고용은 3%가 감소하여 고용감소가 수반되는 성장패턴을 보여주고 있음. 특히 서울의 미래 성장산업이라 할 수 있는 금융보험업(-0.3), 통신업(0.4), 부동산 및 사업서비스(0.1) 등에서도 고용창출효과가 거의 미미하거나 마이너스로 나타남. 따라서 앞으로 서울경제가 지속적인 성장을 하더라도 고용창출로 연계되지 않으므로 향후 고용창출을 위한 산업정책을 추진할 필요가 있음.
- 임금근로자 중 상용근로자는 1991년에 160만명, 1996년에 178만명에서 2001년에는 137만명으로 각각 23만명, 41만명이 감소한 반면, 임시근로자나 일용근로자는 1991년에 166만명에서 2001년에는 183만명으로 17만명이 증가함. 이러한 변화는 기업의 구조조정과 고용 유연성 확대정책에 따라 임금근로자의 상당수가 자영업자나 비정규직 근로자로 전락하고 있음을 보여줌.

<대도시 고용의 전망>

- 대도시의 산업구조가 재편되면서 대도시 고용에서 등장하는 문제는 크게 고용창출 능력, 고용의 안정성, 고용의 이중구조 등으로 압축할 수

있음.

- 탈공업화에 따른 대규모 고용 창출 산업의 서비스산업으로 대체 혹은 타지역으로의 이전, 정보기술의 발달에 따른 자본에 의한 노동력 대체 현상 확대, 기업 생산능력의 확대에 따른 전세계적으로 과잉공급 시대 도래 등이 고용기반 축소의 주된 요인으로 작용함.
- 고용의 유연성은 세계적인 경쟁에서 생존하기 위한 기업의 불가피한 전략일 뿐만 아니라, 고용 유연성에 기반한 노동규율은 국제적인 규범으로 자리를 잡아가고 있음. 절대적인 고용기반의 감축에 따라 구직을 위한 노동자들간의 경쟁이 심화되면서 고용불안정성을 반대하는 노동조합의 단결력이 한계에 도달하고 있음. 또한 고용의 유연성 여부가 산업입지의 가장 중요한 요소 중의 하나로 평가되기 시작하면서 국가나 지방자치단체가 경쟁력 확보를 위해 경직된 노동관행을 타파하는데 더욱 노력을 경주할 가능성이 높아짐.
- 대도시 산업구조가 급속하게 탈산업화, 디지털화로 재편되면서 신성장 산업을 위한 고급노동력과 단순직간의 격차가 확대될 것임.

<대도시 고용정책의 방향>

- 대도시의 고용안정을 위해서는 도시의 신성장 산업의 육성과 아울러 기존의 도시제조업이나 서비스업을 디지털화하여 고용기반의 확충과 산업 경쟁력을 동시에 추구하는 전략이 필요함. 또한 신산업과 기존 산업간의 연계를 강화하고, 지역별로 산업을 특성화하는 노력이 병행되어야 할 것임.
- 치열한 국제경쟁하에서 도시의 다양성이나 문화적 풍요로움을 상실하지 않도록 도시환경을 조성하는 데 공공부문의 투자와 이를 통한 고용창출

의 노력도 필요함. 노인 및 육아, 장애인 등을 위한 복지 인력, 도시 문화 및 재교육을 위한 전문인력, 자원봉사 및 시민단체와 관련된 NGO 인력 등이 새로운 고용창출 기반으로 활용할 필요가 있음.

- 고용문제의 해결을 위해서는 정부뿐만 아니라 기업, 노동조합의 협력과 일자리 공유를 위한 노사정간의 사회적 합의 도출이 필요함. 기존의 노동조합은 비정규직 문제 해소를 위해 자신의 몫을 적극적으로 양보할 준비가 되어 있어야 하고, 기업들도 비용측면만을 고려한 인력감축보다는 다양한 형태의 근무유형을 도입하여 일자리 수 자체를 증대시키는 노력이 필요함.

변창흠 · 세종대학교 행정학과 교수
changbyeon@sejong.ac.kr