

세계도시지역론과 그 지역정책적 함의*

이 재 하**

Global City-Regions Theory and its Implications for Regional Development Policy in Korea*

Jaeha Lee**

요약 : 이 연구는 아주 최근에 새롭게 제기된 세계도시지역론을 고찰하고, 이에 기초하여 한국의 지역발전 정책을 위한 함의를 제안하고 있다. 세계의 주요한 거대도시지역으로 이루어진 정치·경제적 조직체 또는 다중심적 구조를 지닌 새로운 규모의 도시조직으로 정의되는 세계도시지역은 세계경제의 역동적인 성장뿐만 아니라 지역 발전도 동시에 유발함으로써 세계화시대에서 대안적인 신지역주의 발전모델로 평가된다. 한국에서 세계도시지역 모델의 정책적 적용은 특히, 비수도권의 거대도시지역의 세계적 경쟁력 강화와 수도권과 비수도권 간의 극심한 지역격차를 완화하기 위해서 필요시 된다. 그러나 부산, 대구, 광주, 대전 등의 비수도권의 광역시가 세계도시지역으로 발전하기 위해서는 시·도 통합과 지방분권과 같은 제도개혁이 선행되지 않으면 안 된다.

주요어 : 세계화, 신지역주의, 세계도시, 세계도시지역, 제도개혁

Abstract : This study examines the emerging global city-regions theory and suggests its implications for regional development policy in Korea. Global city-regions defined as an economic and political organization of metropolitan regions or a new scale of urban organization with polycentric structure, is appreciated as a new regionalist model of development in the globalization era. In Korea, the application of global city-regions model is required particularly for strengthening the international competitiveness of metropolitan areas except the capital region including *Seoul*, and resolving inequalities between the capital region and non-capital regions. However, Institutional revolution including consolidation of *Shi*(metropolitan area) and *Do*(province), and devolution should be preceded above all things to develop metropolitan cities such as *Busan*, *Daegu*, *Gwangju*, and *Daejeon* toward global city-regions.

Key Words : globalization, new regionalism, global city, global city-regions, institutional revolution

1. 서론

세계화는 경제활동에 있어 공간적 및 비공간적 측면에서 각각 새로운 변화를 수반하였다. 하나는 경제활동 공간이 국경을 초월하여 전 지구적으로 통합·확대됨에 따라 세계경제에 있어서 국가의 중요성과 역할보다는 경제활동이 실질적으로 집적되어 있는 도시와 지역이 상대적으로 더 중요시 되고 있다는 것이고, 다른 하나는 표준화된 대량

생산과 소비를 바탕으로 하는 종전의 포드주의(fordism)적 자본주의 생산양식이 하나로 통합된 세계시장의 치열한 경쟁체제에 보다 유연하게 대응하기 위해 기술혁신과 소량생산을 특징으로 하는 유연적 생산체제(flexible production systems) 즉, 포스트 포디즘(post-fordism)생산양식으로 전환되었다는 것이다.

이러한 변화 때문에 관련 학자들은 경제활동이 집적되어 있는 도시나 지역 중에서도 세계경제 속

* 이 논문은 2000년도 경북대학교의 연구비에 의하여 연구되었음.

** 경북대학교 지리학과 교수(Professor, Department of Geograpy, Kyungpook National University), leejha@knu.ac.kr

에서 경쟁력을 유지하며 지속적으로 발전을 거듭하고 있는 장소 또는 지역에 특히 주목하고, 이들 지역의 발전 메커니즘을 밝히려는 연구노력을 활발히 전개해 왔다. 그 결과 1980년대 이후 다양한 지역발전모델이 제기되고 있는데, 이러한 모델에서 강조하는 경제발전 및 지역발전에 있어서 지역의 새로운 역할과 중요성을 함축적으로 표현하여 신지역주의(new regionalism) 또는 신지역론이라고 일컬어지고 있으며(Macleod, 2001), 또한 이러한 발전모델들을 신지역주의 발전모델(new regionalist model of development)이라고 한다. 신지역주의 발전모델 가운데 그 동안 우리에게 잘 알려진 대표적인 것으로는 신산업지구론, 세계도시론, 산업클러스터론, 지역혁신시스템론 등이 있다.

신산업지구(new industrial districts)이론은 대량생산에서 유연적 생산체제로 전환되면서 유사한 종류의 중소기업들이 그들에 적합한 산업집적지역을 형성하여 기업간의 거래연계와 국지적 착근성을 강화함으로써, 실리콘밸리의 사례처럼 관련산업의 경쟁력 확보는 물론이고 당해 지역도 역동적으로 발전한다는 것이다(대표적인 연구로는 Piore and Sabel, 1984; Markusen et al., 1986; Scott, 1988). 세계도시(world city, global city)이론은 세계화로 통합된 세계경제 속에서의 도시의 기능과 역할에 주목한 발전모델로서, 도시 중에서도 세계경제활동의 중추적인 기능과 산업(다국적 기업의 본사, 국제은행의 본점, 국제적 생산자서비스, 첨단산업 등)이 집중되어 세계경제의 공간적 결절점이 되고 있는 초국가적인 도시(transnational city) 즉, 세계도시는 그것이 갖고 있는 세계경제에 대한 통제력과 그에 따른 국제경쟁력 및 상대적으로 높은 수준의 도시 삶의 질 때문에 경쟁력 있는 세계도시로서 지속적인 발전을 유지할 수 있다는 것이다(Friedmann, 1986; King, 1990; Sassen, 1991; Beaverstock et al., 1999). 산업클러스터(industry cluster)이론은 특정지역에 상호 연관된 기업과 지원기관들이 집중되면 공간적 근접성(spatial proximity)으로 인한 기업들의 거래비용 최소화 이점 외에 기업간의 다양한 네트워크 형성으로 기술혁신의 잠재력이 높아지고 지역의 경쟁력도 높아진다는 것이다(Porter, 1990; 2001; Krugman, 1991; 1995). 그리고 지역혁신시스템(regional innovation system)이론은 국가 및 지역

발전에 있어 지역에서의 기술혁신의 중요성과 역할에 주목하고, 특정지역이 내생적으로 혁신을 창출하는 시스템을 구축하기 위해서는 필요한 물리적 하부구조(도로, 공항, 컨벤션센터 등)뿐만 아니라, 다양한 경제주체(기업, 대학 및 연구소, 지방정부, 기타 관련기관)간의 협력적 네트워크 형성과 상호간의 공동학습 및 혁신을 촉진하는 사회문화적 제도와 환경조성 등이 특히 중요하다고 주장한다(Cooke, 1992; Cooke et al., 1998; 박삼욱, 2002).

이와 같은 신지역주의 발전모델들은 그 동안 각각 이론적으로나 경험적으로 그 타당성이 입증돼 세계의 도처에서 지역발전 정책에 널리 적용되어 왔다. 이 같은 모델 외에 아주 최근에는 세계도시지역론(global city-regions theory)이라는 대안적 신지역주의 발전모델이 제기되고 있어 이런 주제의 연구에서 새로운 관심의 초점이 되고 있다. 세계도시지역론의 이론화를 처음 시도한 Scott은 인구 및 산업활동이 밀집되어 있는 세계의 주요한 거대도시지역들은 세계화로 인한 국경 없는 자유시장 경쟁의 가속화에 대응하기 위해, 종래의 지역과는 달리 국가(중앙정부)의 명령과 간섭에서 벗어나 스스로 지방정치 차원에서 자원의 동원화와 재조직화에 노력을 기울인 결과, 국가내의 한 지역임에도 불구하고 상당히 자유로운 독자적 사회조직을 이루며 세계의 발전을 주도하는 새로운 중심지역이 되고 있다면서, 이를 세계도시지역이라 명명한 바 있다(Scott, 2001). 이러한 세계도시지역론은 신지역주의 발전모델 가운데 지역의 규모가 가장 크고, 또한 정치적 자율성도 가장 많이 확보하고 있어 역동적인 세계화 경제에 가장 적극적으로 대응할 수 있는 지역발전 모델로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 아직까지 국내에서는 이 이론에 대한 연구가 시도되지 않고 있다.

본 연구는 세계도시지역론에 대한 국내 학계에서의 연구활성화를 촉진하고, 아울러 한국의 지역정책 대안으로서 수용가능성을 탐색해 볼 목적으로, 2장에서는 관련 문헌을 통해 세계도시지역론의 이론적 구성과 내용을 체계적으로 고찰하고, 또한 세계도시지역을 지향하는 정책 사례를 살펴봄, 이를 바탕으로 3장에서는 향후 우리나라의 지역발전정책 대안으로서 세계도시지역론의 도입 필요성과 도입시 선결적으로 요구되는 제도개혁 과제에

초점을 둔 정책적 함의를 논의하며, 4장 결론에서는 요약과 더불어 세계도시지역으로의 개발을 위해 필히 요구되는 그 밖의 주요한 정책과제를 제안하고자 한다.

2. 세계도시지역론의 이론과 정책 사례

1) 세계도시지역의 개념

세계도시지역 개념을 처음 제안한 Scott(1999)은 기존의 세계도시(world cities, global cities)개념과 유사한 현상을 지칭하기 위해, 이 용어를 사용한다고 하였다. 이러한 그의 언급에서 보면, 이 개념은 세계도시와 매우 유사한 기능과 특성을 지닌 지리적 지역 개념으로 볼 수 있다. 그는 지리적 관점에서, 대규모의 거대도시지역 또는 거대도시권이나 인접한 거대도시지역들의 집합체가 세계화과정에서 내부적으로 경제, 정치적 업무에 있어서 대외적인 국제관계를 강화하고 확대하는데 치중하여, 그것의 지리적 실체가 소멸되기는 커녕 오히려 더 성장해 왔다면서, 이처럼 통합된 세계경제체제 속에서 중요한 지리적 중심축(pillars)으로 기능하는 초거대도시지역을 세계적 도시지역(global city-regions)으로 인식하고, 그러한 용어를 주조한 것 같다.

이후 이 개념은 Scott을 비롯한 Agnew, Soja, Storper 등과 같은 학자들(1999:2001)에 의해 보다 정교화 된다. 이들은, 세계도시지역은 세계화의 위협과 기회에 대처하기 위한 수단으로서 거대도시를 중심으로 인접한 정치적 조직단위(주 또는 도, 거대도시, 대·중·소도시, 군 등)들이 지역간 연합 또는 합병과 같은 정치적 통합형태로 나타났다가, 지리적 현상으로만 보지 않고 최근에 새로이 출현한 중요한 지리적 및 제도적(institutional)현상으로 인식한다(Scott et al., 2001).

이와 같이 세계도시지역 개념은 세계화에 대응하기 위해 도시 중에서도 인구 100만 이상의 거대도시(metropolis)를 중심으로 형성되거나 만들어진 현상이다. 때문에 그것의 지리적 분포는 세계의 거대도시지역(metropolitan area or region)분포와 거의 유사하다고 볼 수 있다. 그렇다고 하여 세계의 모든 거대도시지역이 세계도시지역으로 동일시될 수는

없다. 이것은 모든 거대도시지역이 세계화과정에서 동일하게 대응하고 작동하지 않았기 때문이다.

세계도시지역은 공간적으로 볼 때, 도시화가 많이 이루어진 지역과 공간적 양극화 현상이 있는 지역에서 일반적으로 잘 발달되며, 그 형태는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다(Scott, 2001). 첫째는 거대도시지역의 기본형태로서, 하나의 거대도시가 개발이 다소 덜된 그 배후지 영역과 정치적으로 통합하여 세계도시지역으로 발전한 형태로서, 스페인의 Madrid 지역(Ezquiaga et al., 2000)과 2장 3절에서 정책사례지역으로 다루는 캐나다의 Toronto 대지역이 그 좋은 예로 볼 수 있다. 둘째는 인접한 거대도시들의 배후지역이 공간적으로 중첩되거나 수렴돼 연담도시(conurbation)형태를 이루고 있는 초거대도시지역으로서, 네덜란드의 Randstad 도시지역이 전형적이다. 이 지역은 Amsterdam, Rotterdam, The Hague, Utrecht 등의 주요 도시들이 연담도시 형태로 통합된 지역으로서, 1990년 현재 약 6,000km² 면적에 606만 여명(전국인구의 약 40%)이 거주하는 세계적인 산업지역이자 초거대도시지역이다¹⁾. 셋째는 가장 최근에 유럽 등지에서 새로이 나타난 협력적 통합형태로서, 지리적으로 분리되어 있는 인접한 도시 중심지들이 상호협력의 이익을 도모하기 위해 연합 또는 제휴하여 나타난 형태이다. 이 형태는 Copenhagen -Malmö, San Diego-Tijuana, Singapore-Johor-Batam 등의 사례와 같이 국경을 가로질러 나타나기도 한다. 최근에 출현한 이 같은 새로운 도시-지역적 실체(urban-regional entities)에 대해 유럽연합(EU)권에서는 공식적으로 이른바 하부국가(infranational)혁명이라고까지 일컫고 있다.

이와 같이 Scott과 동료 학자들은 세계도시지역을 경제의 세계화에 따라 거대도시지역을 중심으로 지리적으로 새롭게 출현한 정치·경제적 지역으로 보고 있다. Sassen도 경제활동의 세계화는 세계경제에 있어 새로운 유형의 조직구조를 수반하였으며, 이것을 이론적 및 경험적으로 파악하기 위해서는 상응하는 새로운 유형의 개념구조가 필요하다고 주장하면서, 세계도시와 세계도시지역 개념을 그러한 개념구조의 핵심요소로 보고 있다. 그러면서 이 두 개념의 차이점에 대해 이론적 및 경험적 차원에서 세 가지 가설을 제시하고 있다

(Sassen, 2001, 78-95).

첫째, 영역 규모 면에서 세계도시지역이 세계도시보다 더 크다는 것이다. 세계도시의 경제활동은 세계경제의 전략적 구성요소와 그에 따른 영향력(power), 주요 입지산업인 금융 및 전문서비스업의 네트워크 경제, 경제적 양극화 등과 같은 부문과 문제에 초점을 두고 있는데 비해, 세계도시지역은 거대도시의 배후지역에 발달한 제조업과 기초적 하부구조 또는 인프라(infrastructure)를 주요 경제활동으로 포함하고 있어 경제활동의 공간영역 규모가 세계도시의 그것보다 훨씬 더 크다는 것이다.

둘째, 국제 경쟁력에 대해서 세계도시지역이 세계도시보다 훨씬 더 강조되고 있다는 것이다. 세계도시의 선도산업²⁾은 특성상 그 산업자체의 국제경쟁력보다는 오히려 상이한 국가와 또는 지역내 도시들간의 초국적인 네트워크 형성의 중요성과 기능의 전문화된 분업을 강화하는데 초점을 두고 있다. 이에 비해 세계도시지역의 주요 산업인 제조업은 세계도시의 산업처럼 네트워크화 되어 있지 않

을 뿐만 아니라, 대규모 제조업 단지의 경우는 국가적인 것으로 보는 의식이 높은 데다가, 소비시장 지향성이 강해 제품의 질과 가격 문제를 가장 중요시한다. 그러기 때문에 세계도시지역에서는 산업의 국제경쟁력이 보다 강조되고 있으며, 교통시설과 같은 인프라의 경쟁력 증대에도 훨씬 더 정책적 관심을 기울인다고 한다.

셋째, 둘째의 것과 관계되는 것으로서, 초국가적인 교류(transaction) 측면에서는 세계도시가 세계도시지역보다 더 많고 그 정도도 더 높다는 것이다. 세계도시 간에는 경제분야 이외에도 비공식적인 정치영역(예 : 환경운동에 관한 국제활동)과 사회(예 : 외국인 거주 증가), 문화(예 : 예술부문 국제시장 성장), 사법(예 : 범죄수사 국제공조) 등의 제 영역에서 초국가적인 교류와 네트워크가 크게 성장하고 강화되어온 것이 사실이다. 이에 비해 세계도시지역간에는 그러한 교류와 네트워크의 존재가 잘 확인되지 않고 있다는 것이다.

이러한 견해와는 달리 Hall은 세계도시지역을 새

표 1. 세계도시지역의 다중심적 내부구조

중심지 명칭	위 치	입 지 기 능	실례
전통적 도심지 traditional downtown center	구(舊)도시의 중심부	금융, 보험, 정부 등 전통적인 정보서비스	the City of London, Downtown Manhattan
신흥업무중심지 new business center	구명문 주거지구	기업봉사, 미디어(광고·홍보·디자인 등) 신 업무서비스	(London) West End, Midtown Manhattan
내부 첨각(尖角)도시 internal edge city	전통적 도심지에 인접한 구(舊)산업 또는 교통지구	전통적 도심지 기능	London Docklands, World Financial Center
외부 첨각도시 external edge city	공항이나 고속철도 기차역	(上同)	London Heathrow, Paris Charles de Gaulle
최외곽 첨각도시 outermost edge city complexes	주(主)도심으로부터 20~40마일 떨어진 주요 기차역	지원사무(back office) 연구개발(R&D)	Reading, Greenwich (Connecticut)
전문 부도심 specialized subcenter	전통도심에 인접한 매립지나 재활용지, 과거에 독립적인 도시	교육, 오락 및 스포츠단지, 전시 및 컨벤션센터, 첨단기술센터	Oxford, Cambridge, New Haven

주: 1) edge city는 세계화와 정보화의 진전에 따라 거대도시의 내부 및 교외에 공공 및 기업업무, 금융, 정보, 유통, 연구개발 등의 기능이 밀집된 새로운 업무지구가 다수 출현하였는데, 이를 지칭하는 용어이다. 국내 일부 학자들은 이를 '주변(周邊)도시'로 번역하여 사용하고 있으나, edge city는 구시가지 내부에도 나타나고 있어 그러한 번역 용어는 부적합 할 뿐만 아니라, 어떤 대도시의 주변에 입지한 도시라는 의미와 혼돈 할 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 edge city의 경관 형태가 입지한 업무빌딩 등으로 대체로 돌출된 각을 이루고 있음에 주목하여 '첨각(尖角)도시'로 번역하였다.

2) 외부 첨각도시는 그 입지기능에 대한 언급이 없으나, 명칭으로 볼 때 내부 첨각도시와 동일한 기능을 수행한다고 생각된다.

자료: Hall, 2001, 73-74에서 발췌 작성.

로운 도시형태로 보고 있다(Hall, 2001). 그는 세계 도시지역을, 외적으로는 지구적 규모에서 네트워크로 상호 연결된 업무, 정보 및 관련 서비스업, 제조업 및 물류, 오락 문화, 기타 서비스업 등이 집중되어 있는 대규모의 도시지역(city-region)이지만, 내적으로는 다중심적 내부구조를 형성하고 있어 그 면적이 수천 평방 킬로미터에 달하기도 하는 새로운 규모의 도시조직(urban organization)으로 정의하고 있다. 특히 대면적(對面的) 접촉을 통한 정보의 중요성에 주목하여, 교통 및 정보통신의 발달이 세계도시지역 내에서의 대면적 정보교환 활동을 증대시켰을 뿐만 아니라, 그러한 활동에 필요한 새로운 공간적 결절을 다수 출현하도록 하였다면서, 세계도시지역은 표 1에서처럼 다중심적 지리구조를 띠고 있다고 하였다. 그리고 세계도시지역의 개념화를 11개 초거대도시지역을 통해 시도하고 있는 Simmonds와 Hack도 교통과 전자통신의 발달에 따라 도시기능이 외연적으로 크게 확산됨으로서 종래의 거대도시와는 다른 새로운 거대한 다중심적인 정주형태가 출현했다면서³⁾, 이를 세계도시지역으로 보고있다(Simmonds and Hack, 2000).

이상에서 살펴본 것처럼, 관계학자들은 공통적으로 세계도시지역을 세계경제 속에서 범세계적인 경제활동의 중심이 되고 있는 거대도시와 그 배후지역을 통합한 새로운 형태의 초거대도시지역으로 이해하고 있지만, 그 개념 정의에서는 다소 견해를 달리하고 있다. 즉, Scott과 동료학자들(Agnew, Soja, Storper)은 세계도시지역을 거대도시지역으로 이루어진 하나의 정치·경제적인 영역적 조직체 또는 지역으로 인식하고 있는데 비해, Hall과 Simmonds 및 Hack 등은 세계화의 진전과 교통·정보통신의 발달에 따라 새롭게 형성된 거대한 규모의 새로운 도시조직 형태로 보고 있다.

2) 세계도시지역의 특성

세계도시지역 개념의 이론화를 시도하고 있는 관계 학자들은 그것의 보편적 특성을 도출하기 위해 많은 세계도시지역을 사례로 그것의 경제적, 사회적, 정치적, 공간적, 환경적, 개발정책적 등의 측면을 다각도로 분석·고찰하고 있다(Scott ed., 2001; Simmonds and Hack eds., 2000). 그러나 여기서는 이러한 많은 사례연구에서 공통적으로 많이

지적되고 있는 세계도시지역의 경제적, 사회적(공간적인 것 포함),정치적인 특성을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 경제적 특성

1970년대부터 탈표준화와 다양성을 강조하는 유연적 네트워크 생산체제로의 변화가 본격화됨에 따라, 그러한 생산체제에 중요한 기업활동 요소인 기술, 시장, 인적자원, 제품디자인, 패션 등에 관한 다양한 고급정보와 자원(특히, 인적자원)이 집적되어 있는 세계의 주요한 거대도시지역 즉, 세계도시지역에는 세계경제를 선도하는 첨단기술산업, 전문서비스업, 문화상품산업 등에 관련된 기업들이 더욱 집중하게 되었다. 그 결과 Scott이 언급하고 있는 것처럼 세계도시지역은 세계경제활동에서 첨단 기술 또는 신기술 산업으로 대표되는 유연적 제조업 부문과 기업업무·금융활동·뉴 미디어 등과 같은 서비스 부문의 중요한 중심지가 되고 있다(Scott, 2001). 이러한 경제적 기능의 특성 때문에 세계도시지역은 오늘날 포스트포디즘적 자본주의 경제발전을 위한 영역적 기반(territorial platform)으로서 뿐만 아니라, 다국적 기업들의 경영을 위한 중요한 활동근거지(staging post)로서 기능한다고 하였다.

더욱이 세계도시지역내에 입지한 기업 가운데 유사업종 기업들은 거래비용을 경감하고 지식과 정보를 공유하기 위해, 유관 기관(대학 및 연구소, 각종 지원기관 등)과 함께 긴밀한 네트워크를 형성하면서 공간적으로 특정한 곳에 집적해 있는 경우가 많다. 다시 말해서 세계거대도시지역에서는 관련산업이 국지적 집중과 네트워크 형성을 통해 산업 클러스터(cluster) 또는 국지적 클러스터를 이루고 있는 경우가 많다. 주요한 세계도시지역에서 잘 발달되어 있는 클러스터는 첫째, 세계도시지역 경제시스템의 전반적 효율성을 보장해주고 둘째, 그것에 의해 생산자의 유연성이 증대되고, 창의성과 학습 및 혁신이 강화됨으로써 세계도시지역의 전반적인 생산성이 향상되고 있으며, 나아가 도시 발달에도 중대한 계기가 된다고 하였다.

게다가 이와 같은 클러스터가 형성되어 있는 도시지역의 경제는 세계시장과 밀접히 연결되어 있어 세계경제의 성장을 자극하고, 이것은 다시 그

지방의 산업 네트워크 내에 전문 생산자를 더 많이 배출하여 지역의 경제적 경쟁력을 신장시킨다는 것이다. 클러스터 가운데 세계시장수요와 강하게 연계되어 성공적인 것으로 평가되는 것은 헐리우드의 영화산업, 실리콘밸리의 반도체산업, 뉴욕과 런던의 은행 및 금융서비스, 파리의 패션산업, 북부 이탈리아 소기업 장인 기술산업, 방콕의 보석산업, 멕시코 과달라하라의 가구생산업 등등이 있다고 한다. 이처럼 세계도시지역은 산업 클러스터 또는 국지적 클러스터를 형성하고 있어 세계경제의 지역적 동력(motor)으로서 기능하는 것이 특징이다(Scott et al., 2001).

(2) 사회적 특성

세계도시지역은 공통적으로 지난 20년에 걸쳐 두드러진 성장을 경험하였다 (Simmonds and Hack, 2000, 7). 이러한 성장은 세계도시지역의 내부 사회지리에 커다란 영향을 끼쳤다. 그 중에서도 세계도시지역에서 나타나는 사회지리적인 측면에서 가장 두드러진 변화특성은 다음 세 가지로 지적된다(Scott, 2001, 5-6 ; Scott et al., 2001, 18-21).

첫째, 세계도시지역의 문화적 및 인구적 이질성이 증대되었다는 것이다. 세계화와 더불어 국제적 인구이동 또는 이주가 특히 거대도시지역으로 활발히 진행됨에 따라 세계도시지역은 역사상 문화적, 민족적, 인종적 다양성이 가장 많아진 사회로 변모되었다. 그러나 이러한 문화적 이질성 증대는, 사회적 이동성과 사회정의의 측면에서 보면, 창의적인 새로운 기회로 작용하기도 하지만 LA폭동 사례에서 보는 것처럼 폭발적인 위험요소가 되기도 한다.

둘째, 세계도시지역의 공간형태가 현저히 변화되었다는 것이다. 과거 대부분의 거대도시지역은 주로 하나의 중심도시(경우에 따라서는 간혹 두 개의 중심도시)를 중심으로 하여 지역을 형성하고 있었으나, 세계도시지역은 다중심적 또는 다집적지 형태를 이루고 있다. 이것은 세계화와 정보화의 진전에 따라 거대도시지역에서 분산화(decen-tralization)와 재중심화(recentralization)가 동시적이고 복합적으로 전개되었기 때문이다. 그 결과 세계도시지역은, 구도심(舊都心)에는 새로운 이주민과 경제기능에 의해 재활성화(gentrification)가 나타나

는 한편, 외곽도시(outer cities)와 침각도시(edge city)들이 새롭게 나타나 빨리 성장하고, 주변 농촌 지역에는 도시 중심지가 개발되는 등 다중심적이고 다집적지적 공간형태를 형성하고 있다. 이러한 공간구조는 선진국의 주요 세계도시지역에서 뿐만 아니라, 중국과 같은 개도국의 상하이 지역과 주장(珠江) 삼각주 대통합경제지역(홍콩-선전-주하이-마카오-광저우)에서도 잘 나타난다고 한다.

셋째, 사회·경제적 불평등이 심화되고 있다는 것이다. 이와 같은 양극화 현상은 상·하류층간의 소득격차에서 특히 잘 나타나고 있다. 세계화는 거대도시지역에서 고임금 전문직의 성장을 촉진하여 그들의 소득이 극적으로 높아지는 반면에, 한계적인 저임금·저기술의 일자리는 특히 저임금 국가로부터의 지속적인 이주민 유입으로 말미암아 임금상승이 없이 오히려 증가하고 있는 것이 특징이다.

한편 이러한 사회적 양극화에 일조를 하고 있는 외국 이주민들은 특히 의류, 전자, 각종 서비스 업종 등에 관계된 유연적 생산 설비 및 소기업 부문에서, 값싼 노동력과 혁신적 기업가로서의 역할을 수행하여 지역경제 발전에 크게 이바지한다는 사실이 많은 경험적 연구에서 입증되고 있다. 따라서 이러한 외국인의 이주는 21세기에든 세계도시지역으로 지속적으로 나타날 것으로 보인다. 그러나 이들을 위한 주택, 교육 및 사회통합 등에 대한 적절한 대책이 없이는 그들의 지역경제에서의 생산적 역할을 유지하거나 확대시키기 어려울 것이기 때문에, 세계도시지역에서는 이들 외국 이주민들의 기본적인 복지를 위한 사회정책이 향후 중요한 과제가 될 것으로 전망된다.

(3) 정치적 특성

세계도시지역은 민족국가 영역 내에서 중앙정부에 의해 만들어지고 통제 받던 종래의 행정단위지역과는 달리, 세계화의 진전에 따른 세계시장의 확대와 지역간 경쟁심화에 대한 지방의 직접적인 대응의 산물로 발생한 지역이다. 따라서 세계도시지역은 이와 같은 세계의 지역간 경쟁에 능동적으로 대처하기 위해서, 정치적으로 비록 그것이 한 국가 내의 정치적 지역임에도 불구하고 중앙정부의 간섭과 통제를 거의 받지 않을 만큼 상당한 자율권과 자치권을 확보하고 있는 것이 특징이다. 이러한

점에 유의하여 Scott은 세계도시지역을 준국가적(subnational)조직 이라고 일컫기도 하였다(Scott, 2001). 뿐만 아니라 세계도시지역은 정치적 관심사와 그 해결방식에서도 종래의 행정지역과 매우 상이하다.

오늘날 세계의 주요 거대도시지역의 지방정치에서 최대 관심사는 각 지역의 경제적 경쟁력과 효율성을 증진시키기 위한 정책개발과 그것의 효과적 실현에 있다. 각 지방은 지역의 특성을 이용하여 지역의 경제적 우위 강화, 새로운 기업 설립 장려, 지방기업을 위한 경제환경 개선, 그리고 유동자본을 더 많이 유치하기 위한 매력적인 사업환경 조성 등에 관한 정책을 수립하는데 많은 노력을 기울이고 있다(Scott et al., 2001).

이와 같은 지역정책의 추진방식도 과거의 지역정책에서 중앙 및 지방정부 주도로 일방적으로 운영해 가는 하향식 방식과는 상당히 다른 정치적 통치양식 또는 정치적 결정과정을 통해 이루어지고 있다. 세계도시지역은 세계경쟁에 대한 지방의 실질적인 대응방법으로서 뿐만 아니라 현재 이슈(issues)가 되고 있는 많은 사회·경제적 문제를 원활히 조정·해결해 가기 위해서, 세계화와 정보화에 따라 새롭게 제기되고 있는 통치양식인 거버넌스(governance) 방식을 널리 수용하고 있다(Scott et al., 2001). 거버넌스는 정치·행정 영역에서 단순한 시민참여 개념보다 급진적이고 적극적인 개념으로서, 정부기관, 기업, 시민단체 등이 함께 참여하고 협력하는 민간-공공 파트너십(partnership)을 통해 공공문제를 해결해 나가는 방식을 말한다. 이에 따라 세계도시지역의 지방정치 현안도 종래의 지방정부 중심으로 한 통치양식에서 벗어나, 지방정부가 기업과 시민단체와 함께 하는 지방 거버넌스 형태를 통해 경제발전 정책을 비롯한 제반 공공문제를 어떻게 협의·결정해 나갈 것인가에 집중되고 있다.

세계도시지역의 지방정치에서 또 다른 현안과제는 사회적 배제와 주변화(marginalization)에 대한 자발적 대응으로 발생한 많은 다양한 시민집단들이 공공의사결정에 더 많은 참여를 요구함에 따라, 민주적 참여문제에 대한 보다 급진적인 실천을 바라는 그들의 지속적인 요구가 새로운 정치적 초점이 되고 있다(Scott, 2001). 이러한 요구에서 최대

현안은 외국 이주민과 사회적 한계집단에게도 완전한 시민권을 부여하고 의무를 확대 부과하는 것이다. 외국 이주민에 대한 시민권 부여문제는 현재 많은 지역에서 현안과제가 되고 있으며, 암스테르담의 경우는 국적과 상관없이 그 지방사회에서 장기간 거주한 사람들에게 시민권을 확대하는 정책이 실제로 시도되고 있다.

3) 세계도시지역의 정책사례 : 토론토 대지역(GTA)의 경우

(1) 정책추진

캐나다 온타리오(Ontario)주와 주내 토론토 지역은 1990년대 초반에 극심한 경제불황을 겪고 있었다. 이러한 상황에서 1995년 선거에서 주지사로 선출된 Mike Harris⁴⁾는 북미자유무역협정(NAFTA)과 미국-캐나다 자유무역협정(FTA)에 의해 달라진 대외 경제환경에 적극 대응하여 북미의 지역국가(region-state)로 발전하기 위해, ① 온타리오 병원체제의 완전한 구조조정(restructuring), ② 온타리오 자치단체의 구조조정과 합병⁵⁾, ③ 주와 자치단체의 권한(power)의 전면적 구조조정, ④ 이러한 구조조정을 추진하기 위한 새로운 자치법 제정 등의 일련의 제도개혁을 단행함과 동시에 경제 전반에 걸쳐 세계적인 경쟁력 강화전략을 추진한다.

그리고 토론토(Metro Toronto)는 세계도시지역으로 발전을 위해 먼저, 인접한 4개 지역(Halton, Peel, York, Durham)과 통합하여 토론토 대지역(Greater Toronto Area)을 구성한다. 아울러 1996년에는 세계도시지역으로서의 토론토의 발전 비전(vision)을 “세계의 어느 곳에서나 거주 및 사업투자를 하고 싶은 지역”으로 설정하고, ① 물리적 및 인적 인프라에 초점을 두는 경제전략 수립, ② 실제가치에 기초한 일반 과세제도 도입, ③ GTA의 사업체가 교육을 위해 지불하는 재산세의 평등화, ④ 지속가능한 도시형태를 위한 인프라 투자의 장벽 제거, ⑤ 재정적 책임의 중립화를 통한 주와 자치단체간의 중복과 마찰 해소, ⑥ GTA탄생에 따라 Metro Toronto를 비롯한 기존의 5개 지역의 정부를 하나의 능률적인 정부조직 즉, GT의회(Greater Toronto Council)로 대체, ⑦ 지방자치단체에 권한과 책임을 더 많이 부여 등과 같은 각종

제도개혁 추진과 함께 인프라 투자확대, 재정유동성 증대, 지방정치발전 등에 주력한다(Courchene, 2001).

(2) 정책효과

온타리오 주와 GTA는 1995년 이후 경제회복이 뚜렷해져 캐나다 달러는 1991년 미 달러당 89센트에서 1998년에는 68센트로 크게 절상되었으며, 수출은 2배 이상 늘어나고 고용도 크게 증대되었다. GTA 지역의 경제는 자동차 부문에서 클러스터⁶⁾를 형성하고 있는 것 외에, 정보통신기술, 첨단공학 및 항공우주산업, 금융(캐나다의 big 5 은행의 본점 입지), 사업서비스, 보건·교육, 문화산업 등에서 세계적 경쟁력을 확보하여 미국과 캐나다에서 인구 400만 이상의 세계거대도시지역 가운데 8~9위의 지위에 달할 정도로 성장하였다. 그리고 GTA 지역의 경제규모도 크게 성장해 인구는 온타리오 주의 40%가 조금 넘는 약 450만이지만, GDP는 온타리오의 50%정도, 캐나다 전체의 20% 정도에 이른다고 한다. 이와 같은 높은 경제성장으로 토론토 대지역의 발전 비전인 세계의 누구라도 살고 싶어하고 사업하고 싶어하는 장소로서의 세계도시지역의 꿈도 상당히 실현되어 거주자의 45% 이상이 외국출생자(부모가 외국출생자도 포함)가 될 만큼 미국과 캐나다의 거대도시 가운데 가장 다민족 사회를 이루고 있다(Courchene, 2001).

3. 한국에서 세계도시지역론의 지역정책적 함의

1) 정책대안으로서 도입 필요성

(1) 비수도권 거대도시지역의 세계적 경쟁력 강화

세계화의 진전은 동시에 지방화(localization)를 수반한다. 오늘날의 세계는 세계화에 의해 하나로 통합되면서 국가간 보다는 각 국가의 지방과 지방간의 상호의존 관계와 경쟁이 증대되고 강화되는 현상, 즉 지방화가 활발히 진행되고 있다. 이러한 세계화와 지방화의 동시성을 Andrew Mair(1991)는 세계적 지방화(glocalization) 또는 세방화로 함축하여 표현하기도 한다(이재하, 1997; 김용웅, 1999). 이에 세계 각 국가의 지방자치단체들은 앞

다투어 세계적 지방화에 대응하기 위해, 각 지방(지역)의 세계적 경쟁력 제고를 위한 발전정책을 수립·추진하고 있다. 세계의 주요 도시에서 추진하고 있는 세계도시 발전전략(Schffer and Smith, 1986; Taylor and Kwork, 1989)과 앞에서 살펴본 토론토의 세계도시지역 발전전략은 이러한 지방차원의 지역발전정책의 좋은 사례이면서 성과이기도 하다.

우리나라에서도 최근에 각 지방자치단체는 지역의 세계적 경쟁력 제고를 위해 나름의 발전정책을 수립·추진하고 있다. 그러나 서울 중심의 세계화 전략(Kim, 1998), 지방자치단체의 면적과 재정규모의 영세성과 그에 따른 행정비용의 비효율성, 자치단체간의 이해관계로 인프라를 비롯한 각종 개발사업 투자의 낭비와 지연 또는 불가, 지방정부의 세계화 대응정책의 부재 등등으로 서울만 세계적 경쟁력을 지닌 세계도시로 발전하였고, 비수도권의 거대도시들은 그 규모에도 불구하고 아직까지 122개의 세계도시 명부에 오르지도 못하고 있는 실정이다(표 2 참조). 더욱이 서울은 도시기능 유지에 필수적인 주요 교통 인프라(예, 인천국제공항)와 산업단지 및 주거지의 상당부분이 그 배후지역(인천, 경기도)으로 확산되어져, 수도권은 이미 기능지역(functional region)적 의미에서 세계도시지역으로 발전하였다고 볼 수 있다.

따라서 세계적 지방화 관점에서 보면, 한국의 지역정책에서 우선적 현안과제는 비수도권의 거대도시(광역시)와 그 주변의 배후지역(도)들도 수도권처럼 세계 속에 경쟁력이 있는 도시지역으로 발전시키는 일일 것이다. 세계도시지역은 거대도시가 세계화에 효과적으로 대응하기 위한 지역의 경쟁력 강화 차원에서 그 배후지역과 인위적으로 통합함으로써 생겨난 정치·경제적 지역 개념인 바, 우리의 시·도지역도 세계적 경쟁력을 강화하기 위해서는 양 지역을 하나의 정치·경제적 지역으로 통합해 발전을 꾀하는 세계도시지역 개념을 우리의 지역정책에 적극 도입할 필요가 있다는 것이다.

(2) 수도권과 비수도권간의 지역격차 완화

우리나라 만큼 수도권과 비수도권간의 지역격차가 큰 나라는 없다. 지방자치체가 본격화된 1995년부터 2000년까지의 수도권과 비수도권간의 인구 및

표 2. 세계도시 목록

A. 알파급 세계도시	
12	: London, Paris, New York, Tokyo
10	: Chicago, Frankfurt, Hong Kong, Los Angeles, Milan, Singapore
B. 베타급 세계도시	
9	: San Francisco, Sydney, Toronto, Zurich
8	: Brussels, Madrid, Mexico City, Sao Paulo
7	: Moscow, Seoul
C. 감마급 세계도시	
6	: Amsterdam, Boston, Caracas, Dallas, Dusseldorf, Geneva, Houston, Jakarta, Johannesburg, Melbourne, Osaka, Prague, Santiago, Taipei, Washington
5	: Bangkok, Beijing, Montreal, Rome, Stockholm, Warsaw
4	: Atlanta, Barcelona, Berlin, Buenos Aires, Budapest, Copenhagen, Hamburg, Istanbul, Kuala Lumpur, Manila, Miami, Minneapolis, Munich, Shanghai
D. 미약한 세계도시(세계도시 형성)	
3	: Athens, Auckland, Dublin, Helsinki, Luxembourg, Lyon, Mumbai, New Delhi, Philadelphia, Rio de Janeiro, Tel Aviv, Vienna
2	: Abu Dhabi, Almaty, Birmingham, Bogota, Bratislava, Brisbane, Bucharest, Cairo, Cleveland, Cologne, Detroit, Dubai, Ho Chi Minh City, Kiev, Lima, Lisbon, Manchester, Montevideo, Oslo, Rotterdam, Riyadh, Seattle, Stuttgart, The Hague, Vancouver
1	: Adelaide, Antwerp, Arhus, Baltimore, Bangalore, Bologna, Brazilia, Calgary, Cape Town, Colombo, Columbus, Dresden, Edinburgh, Genoa, Glasgow, Gothenburg, Guangzhou, Hanoi, Kansas City, Leeds, Lille, Marseille, Richmond, St Petersburg, Tashkent, Tehran, Tijuana, Turin, Utrecht, Wellington

주: 표에서 아라비아 숫자는 생산자서비스업 가운데 회계, 광고, 금융, 법률 등의 4부문의 발달 수준에 의해 세계 여러 도시의 세계도시성 값(world-cityness values)을 측정된 수치로서, 이 값은 최소 1점 ~ 최대 12점이다.

자료: Beaverstock, Smith and Taylor, 1999 ; 이재하, 2001.

경제집중도 추이를 살펴보면, 수도권 인구는 1995년도에 전국대비 45.2%이었으나 2000년도에는 46.3%로 증가하였다. 이러한 수도권의 인구집중도는 OECD 국가 중에서 수도권 집중도가 높다고 알려진 일본(31.9%), 프랑스(18.5%), 영국(11.8%)에 비해서도 훨씬 높은 수치이다(초의수, 2002). 지역 총생산액 경우는 1995년의 수도권 비중이 45.7%에서 1999년에는 46.3%로 늘어났고, 은행예금 및 대출액의 경우는 1995년 70.2%에서 2000년 70.4%로 증가하였으며, 재정의 안정성과 관련된 국세 및 지방세의 경우는 1995년 64.3%에서 2000년에는 70.9%로 급증하였다. 이밖에 2000년말 현재 국가공공기관은 84%가, 30대 대기업본사는 88%가 수도권에 집중되어 있다고 한다(이정식, 2002).

이러한 수도권과 비수도권간의 극심한 지역격차는 종래처럼 중앙정부가 주도하여 국가자원의 공

간배분 또는 지역발전의 형평성에 역점을 두는 지역개발 정책으로는 해소될 수 없다. 세계적 지방화 시대에는 국가내 각 지역(지방)별로 지역의 세계적 경쟁력을 강화할 수 있는 세계도시지역을 형성하는 것이 궁극적으로 지역균형발전을 유도하는 길이 될 수 있을 것이다. 이러한 점에서 이미 세계도시지역을 이루고 있는 수도권을 제외한 비수도권 지역에 세계도시지역을 적극적으로 개발·육성하는 것은 지역 간의 발전격차를 완화하는데 크게 기여할 것이다.

2) 도입시 선결적 제도개혁 과제

(1) 시·도 통합

세계도시지역은 영역적으로는 하나 이상의 거대도시와 그 주변의 배후지역을 통합한 지역 개념이다. 그러나 우리나라는 현재 거대도시인 광역시와

그 배후지역인 도(道)가 단일의 도시경제권 또는 거대도시지역을 이루고 있음에도 불구하고 별개의 광역자치단체 지역으로 분리되어 있다. 이에 따라 광역시와 도는 각각 경제력과 재정 능력의 취약, 다양한 산업의 유치 및 육성의 불리, 행정 및 정책 추진의 비효율성 등으로 인해 세계화에 능동적으로 대응하는 능력이 약하다. 이러한 시·도가 세계화 시대에 경쟁력이 있는 하나의 거대도시지역 즉, 세계도시지역으로 발전하기 위해서는 선진국의 경험적 사례에서처럼 지역의 경쟁력 강화 차원에서 마땅히 통합되어야 한다. 선진국의 사례에서 통합의 의미는 두 지역이 한 지역으로 합병되는 완전한 통합과 정책 연합 형태의 다소 느슨한 통합을 동시에 내포하고 있다.

이러한 점에서 우리의 시·도 통합도 우선적으로는 합병을 추진하되, 합병이 지방자치제 시행의 일원화와 자치단체간의 이해관계 등으로 여의치 않을 경우에는 최소한 정책 연합 형태의 통합이라도 이루어야 할 것이다. 이 경우 시·도 통합은 지역의 역사·문화적 동질성, 중심도시(광역시)와 주변지역(도) 간의 지리적 근접성, 중심도시와 주변지역간의 사회·경제적 연계성, 지역의 인구규모와 면적 등을 감안하여 이루어져야 할 것이다. 이와 같은 통합기준을 고려하여 기존의 시·도를 광역시(특별시)중심으로 통합하여 보면, 표 3과 같다.

시·도 통합 개편안에서 보는 것처럼 서울·인천·경기도는 서울도, 대전·충남·충북은 대전도, 광주·전남·전북은 광주도, 대구·경북은 대구도, 부산·울산·경남은 부산도로 각각 통합·개편이 가능하다. 여기서 수도권을 서울도로 통합한 것은 수도권이 비록 세계적인 초거대도시지역 또는 거대한 단일경제생활권을 이루고 있어 기능적으로는 이미 세계도시지역을 형성하고 있지만, 정치적으로는 3개 광역자치지역으로 분리되어 있어 각종 개발 정책사업이 지역 간의 이해관계로 효율적 추진이 용이하지 않는바, 이 지역이 세계 속에서 보다 경쟁력 있는 지역으로 거듭나기 위해서는 정치적으로도 실질적인 한 지역으로 통합될 필요가 있기 때문이다. 충청지역과 호남지역과는 달리 영남지역을 대구도와 부산도로 각각 나누는 것은 잠재적인 세계도시인 부산과 대구를 중심도시로 하여 단일의 거대한 거대도시지역 또는 경제지역으로 묶는

것이 세계도시지역으로 발전하는데 더 유리할 수 있으나, 그럴 경우 이 지역의 규모가 타 지역에 비해 너무 비대해져 종래의 국토공간구조의 양극화 현상이 심화될 가능성이 있기 때문이다.

(2) 지방분권

세계도시지역은 앞에서 그 정치적 특성과 토론토의 사례에서도 언급한 것처럼 준국가적 조직이라 할 만큼 자치권이 많이 확보된 지역이다. 세계도시지역은 이와 같은 자치권을 바탕으로 변화하는 세계경제환경에 신속히 능동적으로 대응할 수 있기 때문에 지속적인 성장과 발전이 가능하다고 볼 수 있다.

따라서 앞에서 제안한 시·도 통합적 광역자치지역이 세계적 도시지역으로 발전하기 위해서 요구되는 또 다른 선결과제는 그러한 자치지역이 중앙정부의 통제로부터 벗어나 진정한 자치권을 행사할 수 있도록 하는 것이다. 우리나라는 지방자치제를 실시하고는 있지만, 과거의 중앙집권적 체제에서처럼 여전히 서울에 소재한 중앙정부가 권한과 재정을 틀어쥐고 있어 자치권 없는 비민주적 지방자치가 되고 있으며(김병준, 2002; 소영진, 2002; 지병문, 2002), 아울러 서울로의 경제력 집중을 부채질하는 동인이 되고 있다. 지난해 11월 7일에 대구에서 열린 「지방분권국민운동」 창립대회는 바로 이러한 망국적인 중앙집권과 서울 집중체제를 타파하여 지역균형발전과 진정한 민주적 지방자치를 구현하기 위한 전국민 각계 각층의 바람이고 호소이기도 하다. 이 운동에서 강력히 요구하고 있는 것처럼, 가칭 지방분권특별법이 조속히 제정되어 각 광역자치지역이 명실상부한 자치지역으로서의 자치권을 확보하고 각종 공공정책을 독자적으로 시행할 수 있어야만 세계도시지역으로의 발전이 가능할 것이다.

4. 결론

세계화시대에는 국가보다는 국가내 지역 또는 지방의 기능과 역할이 더 중요시되고 있다. 이에 본 논문에서는 세계화시대에서 세계경제의 역동적인 성장과 지역발전을 동시에 유발하여 21세기의

표 3. 시·도 통합 광역자치지역 개편

(단위 : km², 천명, %)

기존 시·도	면적 (구성비)	인구 (구성비)	시·도 통합 광역자치지역		
			명칭	면적 (구성비)	인구 (구성비)
서울	606 (0.6)	9,895 (21.4)	서울도	11,706 (11.8)	21,354 (46.3)
인천	965 (1.0)	2,475 (5.4)			
경기도	10,135 (10.2)	8,984 (19.5)			
대전	540 (0.5)	1,368 (3.0)	대전도	16,558 (16.6)	4,680 (10.1)
충북	7,432 (7.5)	1,467 (3.2)			
충남	8,586 (8.6)	1,845 (4.0)			
광주	501 (0.5)	1,353 (2.9)	광주도	20,538 (20.6)	5,240 (11.4)
전북	8,050 (8.1)	1,891 (4.1)			
전남	11,987 (12.1)	1,996 (4.3)			
대구	886 (0.9)	2,481 (5.4)	대구도	19,910 (20.0)	5,206 (11.3)
경북	19,024 (19.1)	2,725 (5.9)			
부산	760 (0.8)	3,663 (7.9)			
울산	1,056 (1.1)	1,014 (2.2)	부산도	12,331 (12.4)	7,656 (16.6)
경남	10,515 (10.6)	2,979 (6.5)			
강원도	16,572 (16.7)	1,487 (3.2)			
제주도	1,846 (1.9)	513 (1.1)	제주도	1,846 (1.9)	513 (1.1)
전국	99,461 (100.0)	46,136 (100.0)	전국	99,461 (100.0)	46,136 (100.0)

주: 1) 인구와 면적은 2000년 현재 수치이다.

2) 시·도 통합 광역자치지역의 명칭은 통합의 목적이 이들 지역의 세계도시지역화에 있는 바, 각 지역의 대표적 인 중심도시 명칭을 바탕으로 우리에게 친숙한 도(道)의 지역명을 결합하여 재구성한 것이다.

자료: 통계청 (<http://www.nso.go.kr>).

신지역주의 발전모델로 주목받고 있는 세계도시지역론을 고찰하고, 이에 기초하여 한국의 지역정책에서의 함의를 논의하였다.

1999년부터 이론화가 시도되고 있는 세계도시지역 개념은 세계의 인구 및 산업 밀집지인 주요 거대도시(metropolis)가 세계화에 대응하기 위해서, ①경쟁력 제고를 위해 각종 생산시설과 인프라가 입지해 있는 그 배후지역을 하나의 정치·경제적 지역으로 통합하거나 인접한 거대도시지역(metropolitan area)과 통합하고, ②경제적 측면에서는 인프라 투자 확대와 함께 국제적 기업업무와 관련서비스업의 유치·육성과 첨단기술적이고 유연적인 산업의 클러스터 형성에 힘쓰고, ③사회적으로는 저렴한 노동력 확보를 위해 외국인 이주 문호를 크게 개방하였으며, ④정치적으로는 중앙정부의 통제로부터 벗어나 자율적이고 상향적인 거버넌스(governance)통치방식으로 정책 현안문제를

해결하는데 노력한 결과, 단순한 거대도시지역이 아니라 세계경제 속에 경쟁력이 있는 준국가적인 새로운 형태의 초거대도시지역으로 발전하였다면 서, 이러한 새로운 초거대도시지역을 세계도시지역으로 이론화하고 있다.

이러한 세계도시지역 모델은 경험적인 발전 모델 이어서 우리나라의 신 지역발전정책을 위한 대안적 모델로서도 수용이 가능할 것이다. 우리나라는 특히, 비수도권의 거대도시지역의 세계적 경쟁력 강화와 수도권과 비수도권 간의 극심한 지역격차를 완화하는 차원에서 앞으로의 지역정책에 적극 도입될 필요가 있다. 비수도권의 거대도시지역이 세계도시지역으로 발전되기 위해서는 현재의 비효율적인 시·도 분리 광역자치체제와 자치권이 거의 없는 지방자치체제로는 불가능하다고 주장하고 첫째, 시·도 통합과 둘째, 그러한 지역의 자치권 강화를 위한 지방분권화와 같은 제도개혁이 선

행되어야 함을 강조하고 그 대안을 제시하였다.

이밖에도 비수도권의 시·도 통합적 거대도시지역이 세계도시지역으로 발전하기 위해서는 먼저, 각 지역별로 국제적 수준의 각종 인프라(특히, 국제공항과 국제항만)가 잘 구축되어야 하고, 다음으로는 서울에 집중되어있는 중앙행정부서와 전국 규모의 금융기관 본점 및 대기업 본사 등을 각 지역의 증추관리기능 또는 생산자 서비스 육성 차원에서 분산·이전하여야 하며, 마지막으로 이러한 인프라와 기능을 바탕으로 각 지역에 특정산업 중심의 경제특구 또는 산업클러스터를 조성하여 세계적 산업경쟁력을 제고하는 데에 노력을 아끼지 않아야 할 것이다.

註

- 1) Randstad 도시지역에 대한 자세한 내용은 다음 문헌을 참고하기 바란다(Tummers and Schrijnen, 2000).
- 2) 이러한 산업은 다국적 기업의 본사와 지사, 국제금융, 세계적 기업과 시장을 대상으로 하는 법률·회계·신용평가·정보통신·연구개발 등과 같은 생산자 서비스업, 첨단기술산업 등을 말한다.
- 3) 이러한 새로운 도시형태에 대해 Edward Soja는 종래의 metropolis와 구별하여 'post metropolis' 라고 표현하였다 (Simmonds and Hack, 2000에서 재인용).
- 4) 그는 보수적이고 시장 지향적인 진보보수당(Progressive Conservative Party) 출신이다. 한편 95년 이전에는 캐나다의 사회민주당에 해당하는 신민주당(New Democratic Party)에서 집권하였다.
- 5) 이러한 합병조치로 토론토 지역은 종래의 Metro Toronto 자치지역내 6개 시(市)자치단체(Etobicoke, York, North York, East York, Scarborough, the city of Toronto)가 Metro Toronto 하나로 통·폐합되어 초거대도시(mega-city)로 재탄생하였다.
- 6) GTA지역에는 GM, Ford, Daimler Chrysler 등의 자동차 부품공장과 Honda 자동차공장이 입지하고 있어 자동차 산업의 집적지가 형성되어 있다.

文 獻

- 국토연구원 엮음, 2001, 공간이론의 사상가들, 한울, 서울.
- 김병준, 2002, "우리나라에서의 분권화 개혁의 현황과 과제," 김형기(엮음), 지방분권 정책대안, 한울, 서울.
- 김용웅, 1999, 지역개발론, 법문사, 서울.
- 박삼욱, 2002, "네트워크 세계의 산업-산업의 세계화와 국제화-," 대한지리학회지, 37(2), 110-130.
- 소영진, 2002, "지방분권의 주요과제와 실천방안," 김형기(엮음), 지방분권 정책대안, 한울, 서울.
- 이재하, 1997, "세계화시대에 적실한 지역연구방법론 모색," 한국지역지리학회지, 3(1), 115-134.
- 이재하, 2001, "테일러의 세계체제론적 공간분석론," 국토연구원(엮음), 공간이론의 사상가들, 한울, 서울.
- 이정식, 2002, "국토균형발전과 지방분권," 김형기(엮음), 지방분권 정책대안, 한울, 서울.
- 지병문, 2002, "분권과 자치의 실현을 위한 제도개혁의 방향," 김형기(엮음), 지방분권 정책대안, 한울, 서울.
- 초의수, 2002, "수도권 집중화에 따른 지역격차문제와 해소방안," 김형기(엮음), 지방분권 정책대안, 한울, 서울.
- Beaverstock, J. V., Smith, R. G., and Taylor, P. J., 1999, A roster of world cities, *Cities*, 16(6), 445-458.
- Cooke, P., 1992, Regional innovation systems: competitive regulation in the new Europe, *Geoforum*, 23(3), 365-382.
- , Uranga, M. G., and Etxebarria, G., 1998, Regional systems of innovation: an evolutionary perspective, *Environment and Planning A*, 30, 1563-1584.
- Courchene, T. J., 2001, Ontario as a North American region-state, Toronto as a global city-region: responding to the NAFTA challenge, in Scott, Allen J.(ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Ezquiaga, J.M. et al., 2000, The Madrid region, in simmonds, R. and Hack, G.(eds.), *Global City Regions: Their Emerging Forms*, Spon Press, London.
- Friedmann, J., 1986, The world city hypothesis, *Development and Change*, 17, 69-83.

- Hall, P., 2001, Global city-regions in the twenty-first century, in Scott, Allen J.(ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Kim, Y-H., 1998, Globalization, Urban Changes and Seoul's Dreams, Ph. D Dissertation in Geography, Syracuse University.
- King, A.D., 1990, *Global Cities*, Routledge, London.
- Krugman, P., 1991, *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, M.A.
- , 1995, *Development, Geography and Economic Theory*, MIT Press, London.
- Macleod, G., 2001, New regionalism reconsidered: globalization, regulation, and the recasting of political economic space, *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(4), 804-829.
- Markusen, A., Hall, P. and Glasmeier, A., 1986, *High Tech America: The What, How, Where and Why of the Sunrise Industries*, Allen and Unwin, Boston.
- Piore, M. and Sabel, C., 1984, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York.
- Porter, M. E., 2001, Regions and the new economics of competition, in Scott, Allen J.(ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- , 1998, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- Sassen, S., 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- , 2001, Global cities and global city-regions: a comparison, in Scott, Allen J.(ed.) *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Schffer, J. R and Smith, N., 1986, The gentrification of harlem?, *Annals of the A.A.G.*, 76(3), 347-365.
- Scott, A. J., 1988, Flexible production systems and regional development: the rise of new industrial space in north America and western Europe, *International Journal of Urban and Regional Research* 12, 171-185.
- , 1999, Global city-regions and the new world system, *Department of Policy Studies and Department of Geography*, UCLA, Los Angeles.
- , Agnew, J., Soja, E. W., and Storper, M., 2001, Global city-regions, in Scott, Allen J.(ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Scott, A. J.(ed), 2001, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Simmonds, R. and Hack, G.(eds.), 2000, *Global City Regions: Their emerging forms*, Spon Press, London.
- Simmonds, R. and Hack, G., 2000, Introduction: planning the region, in Simmonds, R. and Hack, G.(eds.), *Global City Regions: Their Emerging Forms*, Spon Press, London.
- Taylor, B. and Kwok R. Y-W., 1989, From export center to world city: planning for the transformation of Hong Kong, *Journal of American Planning Association*. Summer, 309-322.
- Tummers, L. J. M. and Schrijnen, P. M., 2000, The randstad, in Simmonds, R. and Hack, G., (eds.), *Global City Regions: Their Emerging Forms*, Spon Press, London.

최초투고일 03. 07. 19

최종접수일 03. 09. 17