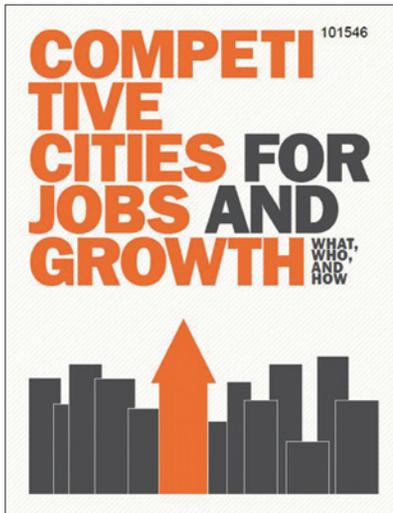


[보고서]

# 일과 성장을 추구하는 경쟁력 있는 도시들: 무엇을 누가 어떻게

## Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How

김묵한 연구위원 hookman@si.re.kr  
서울연구원



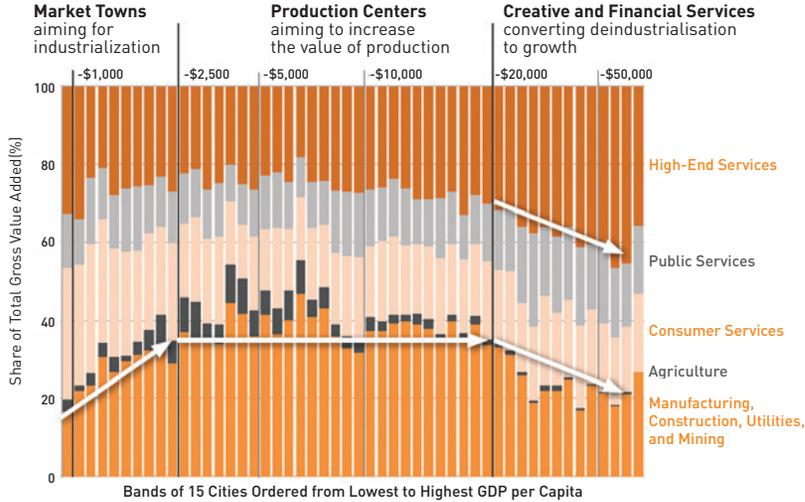
**Competitive Cities for Jobs and Growth:  
What, Who and How  
2015**

The World Bank Group

모든 도시들이 똑같은 속도로 발전하는 것은 아닙니다. 어떤 도시들은 다른 도시들보다 빠르게, 또 어떤 도시들은 다른 도시들보다 늦게 발전하기 마련입니다. 이를 달리 표현하면, 어떤 도시들은 다른 도시들보다 ‘경쟁력(Competitiveness)’이 있다고 합니다. 시간에 따라 순위는 바뀔지 모르겠지만 대다수의 도시가 바라는 바는 그리 다르지 않습니다. 보다 경쟁력 있는 도시가 되길 원하는 것이죠. 경쟁력 있는 도시는 어떤 도시이며, 누가 무엇을 어떻게 해야 도시의 경쟁력을 만들고 유지할 수 있는 것일까요. 궁금하긴 한데, 답을 구하기는 참 쉽지 않은 질문입니다.

작년에 세계은행은 2005~2012년까지 750개의 도시 자료 분석을 바탕으로 이에 대한 나름대로의 답을 제시한 바 있습니다. 이 보고서 제목이 바로 ‘일과 성장을 추구하는 경쟁력 있는 도시들: 무엇을 누가 어떻게(Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How)’입니다. 앞서 말한 대로 도시의 경제적 성과는 다르게 마련이고, ‘경쟁력 있는

그림 1 소득 수준의 차이에 따른 도시의 산업구조 변화



자료 World Bank, 2015, Competitive Cities do Jobs and Growth: What, Who and How

도시란 경제성과 면에서 표준을 넘어서는 도시들입니다. 이런 관점으로 세계은행에서는 ‘경쟁력 있는 도시’의 개념에 대해 도시의 기업과 산업이 성공적으로 일자리를 만들고, 생산성을 높이고, 시민의 소득을 늘리기 쉽게 하는 도시라고 정의합니다.

이 기간 동안 조사 대상 도시들 중 72%가 경제성장 면에서 자국의 성장치를 넘어서는 성과를 보였습니다. 하지만 이 중에서도 큰 차이가 있었으니, 상위 10% 도시들은 연간 9.2%의 일자리 성장을 기록한 반면, 나머지 90%는 1.9% 성장에 그쳤더군요. 만약 더 많은 도시들이 상위 10%의 도시들과 같은 성과를 거둘 수 있다면, 그와 같은 경쟁력을 가지게 된다면 어떨까요. 매년 수백만 개의 일자리가 창출될 겁니다.

상위 10% 도시들은 일자리뿐만 아니라 GDP 면에서도 연간 13.5%의 성장을 보였습니다. 이와 더불어 이 도시들에 사는 가구의 평균 가처분소득도 매년 9.8%씩 빠르게 성장했습니다. 이들은 또한 해외직접투자를 끌어들이는 지역이기도 합니다. 상위 5%와

나머지 95% 도시가 끌어들이는 해외직접투자의 규모가 대략 같다고 하나가요.

하지만 이 도시들이 꼭 어떤 나라의 수도거나 글로벌 상업의 중심지는 아닌 것으로 나타났습니다. 중소도시인 경우도 많고, 급속한 공업화를 겪고 있는 경우도 많지요. 또 지금 경쟁적인 도시라고 해서 지속적인 성공이 보장되었다고 말할 수 없는 경우도 많답니다. 어려운 와중에 분투하고 있는 도시들이 많은 까닭이죠. 성공을 위해서는 계속 경쟁력을 확보하려는 노력이 필요한 상황이라는 겁니다.

전반적으로 보면 대략 3/4 정도의 일자리가 민간 부문에서 창출되었다고 합니다. 이러하니, 도시의 경쟁력을 높이기 위해서는 도시의 공공 부문이 민간 부문을 끌어들이고 유지하며 확장하는 데 도움이 되는 요인이 무엇인지를 잘 알고 활용해야 할 필요가 있겠지요. 세계은행은 ‘경쟁력 있는 도시’ 보고서를 통해 도시를 경쟁력 있게 만드는 요인이 무엇이며, 어떻게 더 많은 도시들이 보다 경쟁력 있는 도시가 될 수 있는지를 정리해두고 있습니다. <그림 1 참조>

경제면에서 산업구조의 변화가 먼저 일어나면 이후 효율성이나 생산성까지 향상되는 경향이 있는 것 같습니다. 도시들이 항상 이들의 경제를 철저히 조사하는 것은 아닙니다. 때때로 이미 해온 일을 하되, 좀 더 잘하는 것으로 충분하다는 거죠. 도시자료 분석 결과에 따르면 다음과 같이 소득 단계에 따라 시장 도시에서 생산 중심지로, 다시 창조&금융 서비스의 장소로 변모해가며 경쟁력을 강화하는 흐름이 나타납니다.

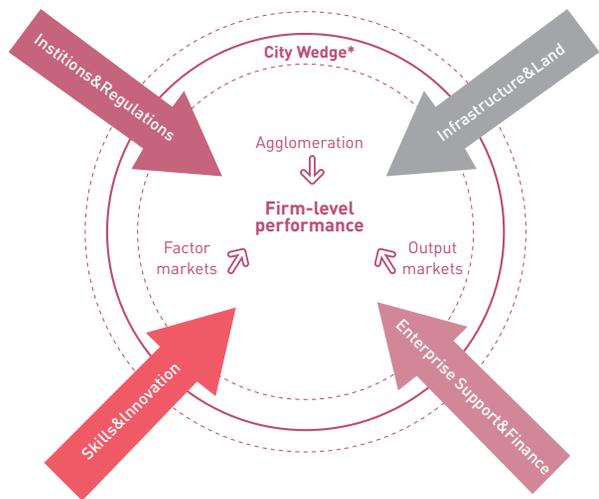
- 시장도시에서 산업도시로: 1인당 소득 2,500달러 미만의 시장 도시(market towns)는 산업화를 통해 소득을 올리는 데 집중한다.
- 생산중심지로서의 도시: 1인당 소득 2,500달러부터 도시들은 보통 기존 산업구조에서 비롯되는 가치를 증가시켜 1인당 소득 20,000달러까지 성장할 수 있는 '생산중심지'이다.
- 창조&금융 서비스의 확대: 1인당 20,000달러 이상으로 올라서기 위해서 도시들은 보통 보다 고차적인 창조&금융 서비스로 옮겨가야 한다.

각 단계별로 특성은 다르지만 공통된 테마가 하나 있는데, 보통 도시의 장기적인 일자리 성장은 소매나 공공서비스보다는 교역 부문(tradable sectors)에서 나타난다는 점입니다. 1인당 GDP 성장이 가장 빨랐던 상위 10% 도시에서 교역 부문은 비교역 부문(nontraded sectors)보다 2.5% 빠르게 성장했습니다. 또 교역 부문은 이러한 성장을 통해 비교역 부문의 성장을 견인하기도 합니다. 교역 부문이 가장 빠르게 성장한 도시들을 들여다보면 비교역 부문에서도 6.6%의 성장세를 보였습니다. 반면 그렇지 않은 도시들의 경우에는 교역이나 비교역 부문이나 모두 약 2%의 성장세를 보이는 데 그쳤죠.

이러한 장기적인 경제적 성과를 유지하는 데는 기업의 성장이 필수적입니다. 보고서는 대부분의 장기적인 경제성장을 유지하는 도시에서는 기존 기업의 성장, 외부 투자자의 유치, 그리고 신사업 창출이라는 세 가지 채널이 모두 작동하더라는 사례에 주목하고 있습니다. 경쟁력 있는 도시는 어느 한 채널에 치우치지 않고 이 세 가지 채널 간에 균형을 맞추는 추세를 보이더라는 겁니다.

그렇다면 도시들은 어떻게 경쟁력을 높일 수 있을까요. 세부적인 내용은 다르겠지만 공통으로 쓸 수 있는 정책 메뉴가 있습니다. 제도와 규제, 인프라와 토지, 숙련과 혁신, 기업지원과 금융이라는 방식을 동원하는 것이죠. 물론 각 도시의 정치적, 경제적 환경에 따라 메뉴의 적용은 달라집니다. 일반적으로 말하기는 어려울 수 있지만 보통 소득이 낮은 도시들의 경우에는 제도와 규제 그리고 기초 인프라가 경쟁력의 핵심 엔진으로 작용하는 경향이라고 합니다. 반면 소득이 높아지면 인적

그림2 경쟁력 있는 도시의 정책 메뉴와 작동 기제



자료 World Bank, 2015, Competitive Cities do Jobs and Growth: What, Who and How

표1 행위자별, 정책분야별 역량 예시

	제도와 규제	인프라와 토지	숙련과 혁신	기업지원과 금융
중앙정부	거시경영, 국가투자 및 무역정책, 법체제 및 재산보호, 산업별 세금 및 규제	고속도로, 도로, 공항, 항만, 전력망, 민관협력법 등 인프라 공금을 위한 규제	공공교육체제, 재능 유치를 위한 이민정책, R&D 투자 및 지원 기제, 헬스케어	수출입 촉진, 금융지원기제 제공
도시정부	지방세와 인센티브, 지역지구제와 토지이용 정책, 건설&사업허가, 공공안전과 법집행	도시도로 및 대중교통, 상하수와 위생, 공공안전, 주택/슬럼 개선	재능 유치 프로그램, 클러스터 개발 지원, 기업-학계 연계	기업지원서비스, 투자정책, 진흥 및 사후관리, 초기투입, 촉매 및 벤처캐피탈 촉진
민간부문	표준 및 인증협회	추가 인프라와 공유서비스	직업훈련 프로그램, R&D	기업협회와 지원 네트워크, 시장 및 사업 정보, 자기자본과 부채

자료 World Bank, 2015, Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who and How

자본, 고차 인프라, 혁신체계 등이 지속적인 경제성장과 일자리 창출에 보다 중요해집니다.

여기서 또 한 가지 깊고 넘어가야 한 사항은, 경쟁력 있는 도시들이 이러한 정책 수단을 개별 산업 진흥에만 사용하는 데 그치지 않았다는 점입니다. 적어도 사례연구를 보면 보다 나은 사업 환경을 만드는 전략과 특정 산업 부문을 목표로 수행되는 경제개발 프로젝트 전략 간에 상충되는 관계를 보이지 않았습니다. 오히려 경쟁력 있는 도시들은 이 두 가지 전략을 같이 수행하는 경우가 더 많았다고 하더군요. 수익성 있는 산업은 경제 환경의 변화에 따라 계속 변화하기 마련이어서 특정 산업에 고착되지 않는 체질을 만드는 것 또한 중요한 전략입니다.

맞춤형 정책 수행을 위해서는 도시 행위자들 간의 긴밀한 협력 또한 중요하다고 합니다. 공공은 실제 사업 진행에 필요한 사항에 관해 계속 기업에게 자문을 구했고, 공동의 민관 프로젝트를 구성하여 산업을 지원했습니다. 또한 그에 따라 인프라 투자를 진행하였고, 실질적인 필요에 따른 기술교육도 진행했지요. 결과가 항상 좋았는지는 모르겠지만, 적어도 이런 사례가 경쟁력 있

는 도시에서 보다 뚜렷하게 나타난 것만은 사실입니다.

대표적인 사례가 경제개발에서 공공-민간의 성장연합(growth coalition)의 유무겠지요. 경쟁력 있는 도시들에서는 대부분 크건 작건 성장연합이 있었습니다. 누가 경제개발을 할 수 있을 것인가에 대한 도시들 나름대로의 대답이라고 보아도 좋을 정도로 말입니다. 종종 이런 성장연합은 지역경제 환경에 뿌리내린 전략을 지원하는 경우에 도시의 경계를 넘어 공통의 문제를 해결하도록 하는 핵심 역할을 담당하곤 합니다.

경쟁력 있는 도시가 해야 할 일은 많습니다. 경제개발을 위한 전략을 선택하고, 여기에 쓸 예산과 인력을 충당하는 한편, 실제 수행에서 발생하는 문제를 해결하고 최종 성과의 품질관리에도 신경을 써야 하지요. 이 모든 절차를 독자적으로 수행할 수 있는 도시는 사실상 없기 때문에 도시들은 국가 혹은 지방정부, 민간 영역의 파트너와 협력하는 방법을 배워야만 합니다. 사례 연구를 보면, 경쟁력 있는 도시들은 도시의 경쟁력에 필요한 요소가 여러 수준의 정부·기업·단체에 흩어져 있다는 사실을 알고 있으며, 지방정부는 이러한 요소를 효과적으로 활용할 수 있는 방식을 찾는 데

힘을 기울이고 있었던 것으로 확인됩니다.

경쟁력 있는 도시가 되기 위한 만능 레시피 같은 것은 없습니다. 처음 어떻게 도시가 되었는지, 현재의 크기는 어떤지, 경제 구조와 행정적 특성은 어떠한지 등에 따라 도시들이 서로 다 다르게 발전하니까요. 하지만 이 보고서에서 짚어주고 있는 것처럼 경쟁력 있는 도시가 되기를 원하는 도시들에게 힌트가 될 만한 공통의 요인이나 패턴 같은 것들은 있지요.

세계은행은 이 전체 보고서와 더불어 보고서의 방법론과 결론을 보완하는 동반 보고서를 다음과 같이 제공하고 있습니다. 관련 분석방법이나 사례 연구, 그리고 정책과 전략에 대한 내용에 대해 좀 더 세부적인 내용을 담은 보고서들은 [www.worldbank.org/competitivecities](http://www.worldbank.org/competitivecities)에서 찾아볼 수 있습니다. 보다 구체적인 분석내용이나 정책사례에 대해서는 이 보고서들을 참조하시는 것이 도움이 될 것입니다. **W**

#### 세계은행 참고 보고서

1. City Analytics
2. Deep-Dive Quantitative Studies
3. Six Case Studies of Economically Successful Cities: What Have We Learned?
4. User's Guide to Implementing City Competitiveness Interventions
5. What Do Multinational Firms Want from Cities?
6. Growth Pathways: A Diagnostic Methodology for City Competitiveness
7. Public-Private Dialogue for City Competitiveness
8. What Makes a Good City Strategy