

OECD Territorial Reviews  
Competitive Cities in the Global Economy

Summary in Korean

OECD 국토 검토  
세계경제의 경쟁 도시

국어 개요

도시 역설: 국가경제, 세계경제 및 지속가능성에 던져진 도전요소

도시화 현상이 가속화되면서 대도시 또는 광역시 비중이 크게 늘어났다. 현재 대체적으로 도시인 지역에 거주하는 OECD 인구가 절반 이상이다(53%). OECD 지역에서 인구 150 만 명 이상의 광역시는 전부 78 개이며, 국내경제활동의 상당 부분을 집중하는 추세다. 부다페스트, 서울, 코펜하겐, 더블린, 헬싱키, 란드스타드-홀란드, 브뤼셀은 국내총생산의 거의 절반 정도를 집중하고 오슬로, 오클랜드, 프라하, 런던, 스톡홀름, 도쿄, 파리는 1/3 정도를 차지한다. 보다 중요한 사실은 대부분의 OECD 광역시가 국가평균보다 높은 1 인당 GDP 수준(78 개 광역시 중 66 개 경우)과 노동생산성(78 개 중 65 개)을 기록한다는 점이다.

몇 가지 요인이 높은 수준의 1 인당 생산과 생산성 창출에 유리한 **대밀집 지역의** 잇점을 설명한다.

- **집적경제**로 대광역시는 세계기업이나 지방기업의 본사를 끌어들이게 되면서 폭넓은 자원 선택 제공과 함께 특화 기업서비스 및 사회기반시설을 집중한다. 이러한 집적경제는 광역시의 **규모와 소득** 간의 긍정적 상관관계로 입증된바 특히 광역시가 국내총생산의 20% 이상을 집중할 때 두드러지는 현상이다.
- 광역시는 으레 **특화 및 다양성의 혜택**을 제공한다. 실로 지식 접근이 용이하여 고부가가치 활동에 특화 현상이 이루어진다. 또한 **R&D 활동 집중과 혁신 창출**에서 보인 광역시 역량이(OECD 특허 출원의 81% 이상이 도시지역에 위치한 신청자에 의함) 광역시 산업혼합의 순조로운 경과를 좌우하는 요소다.
- 광역시의 **(인적, 물적) 자본 확보는 보다 대규모로** 이루어지는 추세다. 광역시의 대다수 경우에 근로자 능력은 국가평균을 웃돌며 한편 인구통계구조가 더 유리한 편이다. 기업시설, 건물재고, 사회기반시설로 측정된 물적자본재고와 교통 편의, 정보통신 인프라에서도 광역시 수준이 더 우세하다.

그렇지만 광역시가 반드시 성공을 뜻하는 것은 아닌 만큼 광역시의 성장역량을 과대평가해선 안 된다.

- 베를린 (독일), 후쿠오카 (일본), 릴 (프랑스), 나폴리 (이탈리아), 피츠버그 (미국) 등 적잖은 **광역시가 국가평균에 뒤떨어진** 입장이다. 게다가 고용, 생산성, 생산수준이 국가평균과 크게 차이하지 않는 광역시도 허다하다. 그리고 대도시 외 지역의 연구단지에서 창출된 특허품조차 보통 대도시에 등록돼지는 경향을 감안하면 대도시의 **혁신 역량 또한 과대평가돼선 안 될 것이다**.
- 광역시는 대량의 장기 **실업 인구**를 집중한다. 78 개 광역시의 1/3 이 국가평균을 웃돈 실업률을 보인다. 아울러 도시지역은 놀랍게도 다른 지역보다 **낮은 경제활동률**이 특징이다(2003 년 중간 지역, 농촌 지역이 각각 49.7%, 44.5%일 때 도시지역은 44.3%).
- 대부분의 OECD 국에서 **소외, 빈곤**이 도시현상이 되었는데, 멕시코 시티 같이 덜 발달된 광역시뿐 아니라 파리, 런던 등 최부유 광역시의 근교는 물론 로테르담, 릴, 디트로이트 등 고강도 산업구조조정에 맞섰던 도시에까지 확장되었다. **사회경제적 불균등**은 모든 광역시의 공통 사안이다. 광역시의 인구에서 특히 취약층은 **이민자와 이민자 자녀**로 이들은 대도시에 몰리는 경향이 있으며 다수가 근로능력이 부진한 상태로 숙련 이민자조차 경제망 통합에 어려움을 겪는 실정이다.
- 빈곤, 사회 소외로 인해 높은 **범죄율**(도시지역은 보통 국가평균보다 30% 높음)과 **지역 양극화** 심화(10 개 OECD 조사국 결과, 인구의 7-25%가 빈곤지역에 살고, 이는 국민의 10%에까지 이르기도 함) 등 상당한 피해를 입게 된다. 결핍 지역은 공공 서비스 및 사회간접시설의 접근이 수시로 취약하고 1인당 투자규모가 부유지역에 미달된 것이 특징이다.  
사실, 광역시의 **부정적 외부효과**도 적잖은 편이다.
- (교통, 대기·수질 오염, 소음, 녹색지대 파손 등) **교통체증비용**은 서울, 이스탄불 같이 최근 급성장한 OECD 광역시뿐 아니라 파리, 도쿄, 런던처럼 오래 전에 확립된 주요 도시나 헬싱키, 스톡홀름 등 인구밀도가 덜한 일부 지역에서조차 특히 뚜렷이 드러나는 현상이다.
- 일부 광역시 경우, 비싼 유지비로 **사회기반시설의 품질 결여**가 야기될 수 있는바 특히 사회주택 공급이 밀집된 지역이나 경제활동이 소음, 기타 환경유해효과를 수반하는 지역에서 이 가능성은 심화된다.
- 인구수백만도시가 **집적 비경제**의 특징을 보이게 될 위험도 있다. 실로 인구 수는 일정 한도(7 백만 안팎)까지만 지역 부에 비례하며 서울, 멕시코 시티, 이스탄불, 도쿄 같이 이 한도를 넘을 경우, 광역시의 규모와 소득 간의 상관관계는 역전한다.

## 대도시 역할 증대: 정책당국이 해야 할 일은?

광역시의 경제적 이익과 또 한편의 광역시 증대로 인한 난해점은 일련의 **전략적 선택** 또는 **딜레마**를 정책당국에 제기한다.

### 딜레마 I. 파급효과는 긍정적이나, 부정적이나?

광역시는 경제성장의 원인인가 아니면 결과인가? 원인이면 광역시를 장려해야 할 것이요, 결과라면 광역시가 다른 지역을 등지어 끌어대는 자원이 전체적으로는 이익보다 해를 더 많이 입히는 것은 아닌지?

- **도시화 수준과 1 인당 소득 간의 인과관계는 명백치 않다.** 그렇지만 광역시는 내부 다양성을 적잖이 갖춘 지역인 만큼 소규모 지역, 특화 지역, 다원성이 덜한 지역에 비해 혁신에 적합한 장소로 대두될 소지가 크다.
- **광역시가 국내의 여타 지역에 미치는 영향 또한 분명치 않다.** 광역시내 창출된 부, 규모경제가 전국에 폭넓게 확산될 가능성이 있긴 하나 반면에 다른 지역의 자본, 특히 재원을 고갈시킬 위험도 있다.
- **국가 이해관계, 지역 이해관계를 플러스합계 게임에서 양립하도록** 전형적인 "중심지 대 변두리" 이분법을 초월한 전략을 새로이 마련할 필요가 있다. 파리, 도쿄, 런던, 서울 등 일부 OECD 국의 봉쇄정책은 가지각색의 결과를 냈다. 최고 성과 지역을 외면한 채 미달 지역에만 직접 보조금을 분배하는 조치보다 지역별로 경쟁우위차이를 파악, 활용하는 조치가 가장 효과적이다.
- (대학과 다른 지역 간의 자매결연사업, 주요 기술력 사업의 여러 측면을 두 곳에 설립하는 등) 주요 도시와 여타 지역 간에 **협력적 교환망을 구축하여 승수효과 창출을 도모할 수도 있다.**

### 딜레마 II. 정부는 시장경제 여건하 어떠한 전략적 비전을?

전략적 비전은 광역시의 경쟁 제고에 절대 필요하다. 하지만 정부당국은 변하는 역동적 경제에서 기능을 못 하는 뚜렷한 실질적 경제기획을 시도하지 않고도 이를 해낼 수 있는지?

- **다양한 집단중심 접근법을 활용하여 전략적 비전의 위험을 일부 배제할 수 있을 것이다.** 대밀집 지역의 주요 잇점은 다양해진 경제 여건으로 각종의 특화 집단을 내포한다는 점이다. 우선순위 설정에 다양성의 장점을 살리면서도 각 집단의 발전단계를 감안한 맞춤형 정책을 토대로 특화, 다양성을 촉진함이 바람직하다.
- **관계자산을 구축하고 지방 공동재를 제공하는 것이 절실하다.** 광역시 개발에 있어 네트워크는 핵심 자산이다. 일부 정책방안을 마련하여 대학연구기관과 과학기초산업이나 중개 서비스 간에 업계특유의 연계성을 구축하고 기업간의 연계성 및 중소기업 참여를 도모해야 한다. 교통, 공공사회기반시설 등의 공동재 제공 또한 중요한 사항이다.
- **모든 광역시가 첨단기술분야의 세계 주도자가 되는 것은 아니다.** 따라서 이 분야 이외의 유망하고 탄탄한 틈새시장분야를 모색할 필요가 있다. 가끔 광역시급 정부가 과거 성공사례가 전무했던 분야를 새로이 장려하려고 애쓰는 것을 보는데 사실 급진적 혁신조차 현존하는 역량과 알아볼 수 있는 잠재력을 바탕으로 으레 발전, 개발되어 왔음을 되새겨야 한다.

- **여러 행위자를 폭넓게 개입시킴으로써 전략적 비전의 위험을 일부 감축할 수도 있다.** 광역시급 정부는 미래 국토개발 형성에 기여할 수 있는 수많은 주체간에 내재된 결정적인 이해관계를 확인하도록 해야 한다.

### 딜레마 III. 경제 역동성이나, 살기에 알맞은 도시나?

인구 집중이 광역시의 역동성에 어느 정도 기여하긴 하나 교통체증, 열악한 환경, 주택 부족난, 계도 형성 등의 원인이 되기도 한다. 경제 역동성과 살 만한 도시 사이에 선택의 여지는 있는지?

- **매력적인 환경이 경제적 성공에 한몫한다.** 그런데 이러한 문제는 자주 해결이 과도로 난해하며 예방이 가능했었을 때보다 발생한 후에 해결하려면 더 많은 희생을 치르어야 한다. 예로, 빈곤주택촌은 일단 형성되면 이곳 주민 생활의 파탄과 함께 또 다른 새로운 문제를 유발하는 일 없이 철거하기란 거의 불가능하다.
- **지속가능한 지역 접근법이 도시의 거주 가능성과 매력도를 향상시킨다.** 이러한 전략 예로 런던, 스톡홀름, 싱가포르의 도로사용료 징수나 교통체증비용, 서울의 녹색지대 개발, 멜부른의 다-결절 접근법을 들 수 있다. 글래스고우, 빌바오, 클리블랜드, 기타규수 같이 빈곤지역의 문화자산 개발에 기초한 도시부흥 전략은 창조적, 혁신적 인구의 유인과 관광업, 지방 상품화 촉진에 유용하며 FDI 유입에 핵심 주체가 될 수 있다.
- **빈곤, 지역 양극화가** 광역시 입장에서는 **가장 난해한 도전요소일 것 같다.** 실로 상기 접근법이 사회적 소외층 계도와 나란히 도시 중심지의 매력 강화에 기여할 순 있으나 모든 문제를 해결치는 않는다. 광역시 전체의 경제성장이 경제적 상호의존성과 사회통합에 좌우됨에도 사회정책, 빈곤지역정책은 가지각색의 결과를 냈다. 대부분의 도시와 정부당국이 일부 책임을 떠맡으며 이 문제 해소에 나서긴 하나 제기된 도전요인에 적정 자원을 할애하려는 정책적 의지는 부족한 상태다.

### 딜레마 IV. 적정 범위에서, 아니면 시민에 가깝게?

광역시급 전략적 비전과 총체사회기반시설 기획의 필요성은 적정 지리범위내 자치적 공공당국이 필요함을 뜻한다. 그런데 이 지리범위는 수많은 시민의 지방 관심사항과 동떨어질 것이다. 이 긴장상태에서 어떻게 균형을 이룰 수 있나?

- **광역시 관리체제방식은 OECD 국가마다 크게 다양하다.** 가장 급진적 해결책은 기능 차원에 신규 정부급을 창설하는 것인데 런던, 스투트가르트, 포틀랜드는 추가 정부급을 사이에 끼어 넣은 경우고 몬트리올, 토론토, 부산, 이스탄불은 기존 도시 경계를 확장한 경우다. 협조 방식도 각급 정부간의 공동작업 계약 체결에 의한 지자체간 기구 창설, 전문기관 창설, 비공식 협력협정 등 다양하다. 협조 범위 또한 다양하여 밴쿠버, 리옹처럼 다기능적 협조가 있는가 하면 아테나, 필라델피아처럼 교통 따위의 개개 서비스를 위해 지정된 협조사업도 있다.
- **각 방식이 편익 비용 차원에 상당한 상충관계를 내포한다.** 효율성 측면에서, 자체자금조달하고 직선을 거친 행정기관에 비할 때 협력체제는 차선책이 될 수 있겠으나 의사교환 장려나 관료주의적 임무로 뻗치려는 성향 배제에는 더

유효하다. 으레 opt-in, opt-out 가능성을 갖춘 지자체 연합이나 조직은 지자체간 협력사업이 지방 상황과 문화에 맞게 차근차근 진행된다라는 점을 잘 아는 만큼 시범사업의 유연한 실시를 가능케 한다. 공식 기관은 전 광역시에 걸친 정책목표 조정과 지역간 격차의 해결책 마련에 있어 유리한 입장일 수 있다. 간소한 비공식의 관리체제방식은 광역시 전체의 이해관계자를 공동 비전 주위로 모으는데 더 효과적인 경향이 있으나 시행 차원에서는 행동계획, 대규모 자금조달이 절대 필요한 만큼 협력·협조 수단의 공식적 토대가 절실히 필요할 수 있다.

- **여론 지지와 정당성은 개혁 성공의 관건이다.** 카리스마와 영향력을 갖춘 인격자 그리고/또는 (NGO, 민간분야 등) 분야별 대표연합이 발휘하는 막대한 지도력이 신규 기구 창설에 결정적이었다. 하지만 강요되거나 대립을 조장하는 모델 도입은 개혁 훼손(암스테르담의 합병계획 거부에 대한 국민선거투표), 또는 신생 구조의 안정 훼손(몬트리올의 합병분리 움직임)을 야기할 수 있다. 따라서 지방 주체 참여를 투표, 대표 차원에서뿐 아니라 비정부 주체·연합의 정책망 차원에서도 모색하여 사회 분쟁 및 긴장을 해소해야 한다.

#### 딜레마 V. 광역시 대 중앙정부?

광역시급 지자체는 권력 이양을 지향하는 반면 중앙정부나 연방국의 주정부 같은 상급 정부는 여전히 대도시를 통제하길 바란다. 이 가운데 어디서 균형을 찾아야 하나?

- **상급 정부는 광역시의 협력 구축에 핵심 요소다.** 대개 경우, 국가정부가 개혁을 강요하거나 장려하면서 주도적 역할을 해 왔다. 실로 법적 근거가 수시로 (한국, 캐나다의 퀘벡, 온타리오 경우) 개혁 절차를 정당화하고, (프랑스, 이탈리아, 포르투갈 경우) 지자체간의 협력을 촉진하는 역할을 한다. 이 법률이 수반하는 (조세적 혹은 재정적) 유인책이 개혁 시행 절차에 결정적으로 작용하는 바다.
- **광역시의 수직 관계에 적절한 도구를 새로이 개발하는 중이다.** 하향식 전략만으로는 전국개발전략 구상에 필요한 안전한 미래비전 창출이 불가능할 것이다. 프랑스 대도시, 스톡홀름, 밴쿠버 같이 일부 법률조치 도입으로 여러 지자체간의 계약에 기초한 도시 파트너 구축을 유도하는 것이 중요하다. 계약 체제는 각급 정부간에 참여 유인책, 뚜렷한 목표를 수반한 협상교섭구조, 정밀 일정, 평가 구성부분 등과 관련한 기획절차상의 협상이 이루어졌을 때 보다 효율적이다.

#### 딜레마 VI. 광역시 관리체제에 민간분야 주체 참여는?

지자체는 경제발전을 위한 지방 파트너 구축에 민간분야를 개입시켜야 하지만 이 때에 부적당한 로빙이나 대기업에 의한 중소기업 퇴출 가능성은 차단할 수 있는가?

- **광역시 관리체제에 민간분야 개입은 기회 제공과 함께 위험을 수반한다.** 지방기업을 광역시의 전략 비전 구축에 개입시킴으로써 지자체는 시장 현실에 가까이 머물 수 있는 잇점을 누린다. 그렇지만 대화자로 선정된 기업이 이 위치를 활용하여 경쟁자 퇴출을 피하려 할 수 있다(예로, 다국적 기업이 지방 중소기업 경쟁자를 상대로). 지자체는 개인 기업보다는 동업조합을 주로



상대하면서 이 문제를 일부 해소할 수 있다. 하지만 이 방법은 (쇠퇴 중일 수 있는) 기정 업계를 우선적으로 상대하여 신규 업계에는 불리할지 모른다(예로, 80-90년대 유럽도시에 지배적이었던 제철업, 제련공업).

- **광역시 범위는** 현존 업거나 잠재 업계 **활동의 획득 기회를** 지방 차원에서보다 **더 많이 제공한다.** 이 경우에도 역시 개발전략 편성에서 기업 이해관계의 유익한 참여 보장과 또 한편의 특혜 받는 로빙과 시장 왜곡의 출현 가능성 사이에 상충관계가 야기된다.

### 딜레마 VII. 불균등한 부담이나, 왜곡적 보조금이나?

광역시의 대규모 지출 수요는 큰 재정적 도전요소를 제기한다. 그럼에도 지역간 형평성을 추구하는 국가목표로 인해 광역시는 국내 여타 지역에 재정적으로 기여할 의무를 지게 될 수 있다. 어떻게 적절한 균형을 이룰 수 있나?

- **광역시 특유의 도전요인은 지자체 재정에 대한 도시 접근법 적용을 필요로 한다.** 광역시는 국내의 다른 지역보다 수시로 다양한 서비스를 폭넓게 제공하는 만큼 광역시에 맞도록 지방 세제를 고쳐야 한다. 수입 부분에서, 광역시가 지방세 결정이나 지방 우선순위 설정에서 충분한 자율성을 부여받도록 해야 한다. 이때에 조세 수입의 다양화나 교통체증비용, 환경세 등의 "배상세금" 도입을 모색할 수 있다. 지출 부분에서는, 가장 적정급 정부에 일부 기능을 할당함으로써 지출 효율성을 제고할 수 있다. 폐기물 관리, 도로 유지 등의 지방 서비스 제공은 지방 차원에 위임하고 대기 오염, 수질 관리 같이 외부효과가 상당한 공공재는 도시 차원보다 대규모 기관에 맡기는 것을 일반 원칙으로 한다.
- **재정 형평성 계획은 다소의 역효과를 낼 수도 있다.** 중앙정부가 대면한 주요 딜레마는 국토 형평성 목표를 달성키 위해 광역시의 재정 역량을 훼손하지 않으면서 광역시로부터 어떻게 충분히 얻어 내는가 하는 점이다.
  - **광역시내 형평화 계획**은 도시 스프롤의 부정 효과와 소득 양극화를 해소키 위해 마련한 조치다. (미네아폴리스-세인트 폴 등) 크게 세분화된 광역시는 물론 (이스탄불, 도쿄, 서울 등의) 수많은 광역시 정부가 이 계획을 시행한 상태다. 프랑스 경우, 광역시내 형평화 계획을 수용하는 지자체에 한해 추가 양여금을 제공하고 있다.
  - 부유지역에서 빈곤지역으로의 자원 재분배를 피하는 **전국적 형평화 계획**은 흔히 논의되는 논란 사안이다. 사실 (스톡홀름은) 비싼 노동비, (헬싱키는) 비싼 토지비 등 일부 지출 요소를 참작치 않는 경우가 더러 있으며 (암스테르담 등) 높은 과세 역량의 지자체가 더 많은 전입금을 받는 경우도 있다. 형평화 계획은 세수 확대 의욕을 저하하기도 하여 (서울처럼) 조세 수입 징수 노력에 매진하는 광역시에게 불리하게 작용할 수 있다.

### 개요: 국가도시전략 재구상

도시는 국토개발전략의 핵심 주체다. 그런데 과거의 국가도시정책은 대처, 개선 차원이었지 사전활동적, 역동적이진 않았다. 이제는 도시 사안을 보다 표면화하고 국가정책에서 높은 우선순위에 두어야 할뿐 아니라 국가, 지역, 지방 차원에 새로운 정책방안을 마련할 필요가 있는 시점이다. 각급 정부가 자체 역할 및 책임을 재검토하여 협력 테두리에서 승수효과 증진을 이루는 방법을 모색해야 한다.

© OECD 2006

본 개요는 OECD 공식 번역이 아닙니다.

본 개요의 복제는 경제개발협력기구의 저작권 및 해당 출판물의 제목이 명시될 때에만 허가됩니다.

본 개요는 다음과 같은 영어 붙어 제목으로 출판된 경제협력개발기구 출판물 중에서 발췌한 내용을 번역한 것입니다.

본 개요는 경제협력개발기구의 온라인 서점에서 무료로 보실 수 있습니다.  
홈페이지 주소: [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

자세한 정보는 OECD Rights and Translation unit,  
Public Affairs and Communications Directorate 부로 문의하여 주시기 바랍니다.

이메일: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

팩스: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

본 기구 웹사이트 [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)를 방문하시기 바랍니다.

