

# 서울, 현재 경쟁력 진단 토대로 경제역량 높이고 지속가능한 미래도시 경쟁력 강화방안 마련 필요

## 서울·도쿄·베이징·상하이 경쟁력 비교해 서울 경쟁력 강화방안 세워야

경쟁력 개념은 국가 간 경쟁에서 '도시'의 다양한 층위들에서의 경쟁으로 이행하면서 도시경쟁력을 둘러싼 연구들과 도시경쟁력을 측정하는 지표체계들이 확산되고 있다. 서울을 둘러싼 외부 환경과 내부 조건들에서의 불확실성이 높아지고, 전 세계적인 팬데믹의 영향과 팬데믹 이후 사회의 변화에 대한 예측, 그리고 도시성장의 모멘텀을 발굴해야 하는 등 서울은 변화 중인 환경에서 도시경쟁력을 높일 방안을 마련해야 한다. 따라서 글로벌 도시로의 성장과 시민 삶의 질을 높이는 것이 도시의 주요 목표인 서울시는 이러한 환경에서 도시경쟁력 제고를 위한 도시 비전과 도시 전략을 기획해야 하며 현재의 도시 역량을 진단하고 이에 근거한 대응 전략을 모색해야 할 시점이다. 특히 포스트 코로나 시기, 도시경쟁력을 높이기 위해서는 현재 급격하게 변화한 환경 요인들이 향후 어떤 방식으로 지속되고 변형될 것인지를 판단하고, 비대면화된 일상생활과 관련된 도시구조의 변화를 모색해야 하는 등 여러 도전에 직면해 있다. 이에 이 연구에서는 서울과 함께 아시아의 주요 도시인 도쿄, 베이징, 상하이의 도시 경쟁력을 비교 진단하고 이를 바탕으로 서울의 도시경쟁력 제고를 위한 방안을 제안하고자 한다.

## 모리재단 등 세계도시연구소·민간 컨설팅기관 중심 도시경쟁력·삶의 질 평가

전 세계적으로 도시경쟁력을 평가하는 기준으로서의 도시경쟁력 지표체계로는 중국 사회과학원의 세계도시경쟁력 지표, 모리재단의 글로벌 파워 도시지수, AT커니의 글로벌 도시지수 등이 대표적이다. 중국사회과학원 경제전략연구소와 UN 해비타트가 공동으로 수행하는 세계도시경쟁력 지표는 전 세계 1,000개 이상의 경제 경쟁력과

지속 가능한 경쟁력을 측정하기 위한 지표체계이다. 일본모리기념재단 도시전략연구소는 2008년부터 글로벌 파워 도시지수(Global Power City Index, GPCI)를 발표하고 있다. 2020년 기준 총 48개 도시를 경제, 연구개발, 문화교류, 거주환경, 생태·자연환경, 접근용이성 측면에서 평가한다. AT커니는 2008년부터 전 세계 주요 도시의 세계화 수준을 평가하기 위해 전 세계 150개 도시를 대상으로 글로벌 도시지수(Global City Index, GCI)를 발표한다. 5개 분야(기업활동, 인적자원, 정보교류, 문화적 체험, 정치적 참여도), 29개 지표로 구성되어 있다. 머서의 삶의 질 지수는 대표적인 삶의 질 평가체계이다. 머서는 글로벌 기업 주재원의 파견수당 선정을 위한 기초 자료로 활용하기 위해 1997년부터 발표하였다. 전 세계 450개 도시의 삶의 질과 생활환경을 10개 분야(소비재, 경제환경, 주거환경, 의료 및 보건위생, 자연환경, 정치·사회적 환경, 공공서비스 및 교통, 휴식 제공, 교육 환경, 사회·문화 환경), 39개 항목으로 평가하고 있다. 2020년은 코로나19로 세계 도시 생활환경이 급격하게 변화되어 삶의 질 지수를 발표하지 않았다. EIU(Economist Intelligent Unit)는 140개 도시를 대상으로 한 ‘세계에서 가장 살기 좋은 도시’지수를 평가한다. 평가는 연 2회 진행되며, 총 5개 항목(안전성, 건강·보건, 문화환경, 교육, 인프라 구축), 30개 지표로 구성되어 있다.

### 경제역량, 중국 세계 영향력 증가… 기술역량, 서울이 도쿄·베이징·상하이 앞서

아시아의 중심 도시인 베이징, 서울, 도쿄 등의 도시화 정도를 비교해 보면, 아시아의 도시화 속도는 미국, 유럽의 도시화율보다 2~3배 빠르게 나타난다. 2020년 기준 한국 81.4%, 일본 91.8%, 중국 51.4%의 도시화율을 보인다. 이렇듯 급속한 도시화와 그에 따른 도시인구의 집중 결과, 기업들의 도시 집중성이 높아지고 글로벌 기업의 본사가 주요 도시에 자리잡게 되면서 도시의 경제역량이 강화되는 경향이 있다. 아시아 국가에서 가장 두각을 보이는 곳은 중국이다. Fortune Global 500에 따르면, 중국의 글로벌 영향력이 점차 증가하고 있다. 2000년 10개 불과했던 중국의 세계 500대 기업 포함 기업 수가 2020년 124개로 증가해 처음으로 미국의 121개 기업 수를 추월한 것으로 나타났다. 한국은 500대 기업 본사 유치 수가 최근 5년간 감소 추세이며 2020년 현재 14개 사가 설립되어 있다. 기술 역량 측면에서는 한국이 도쿄, 베이징, 상하이에 앞선다. 2020 글로벌 혁신지수에 따르면, 한국은 10위로 중국 14위,

일본 16위보다 높은 순위를 보였으며 한국은 최초로 10위 안에 진입하였다. 한국의 부문별 순위는, 투입 부문인 ‘인적자본 및 연구’ 부문 세계 1위, ‘기업 고도화’ 부문 7위, 산출 부문인 ‘지식 및 기술 산출’ 11위, ‘창의적 산출’ 14위이다. 글로벌 과학기술 클러스터는 1위가 도쿄-요코하마, 2위가 선전-홍콩-광저우, 3위가 서울, 4위가 베이징 순이다.

## 비교도시인 베이징·상하이, 도시경쟁력 크게 상승 … 도쿄도 여전히 상위권

GPCI를 기준으로 도쿄의 도시경쟁력을 진단해 보면 강점으로는 일본의 장기적 고도 성장 과정에서 체계적으로 정비된 인프라로부터 얻을 수 있는 혜택과 그 과정에서 만들어진 ‘일본다움’이다. 이는 도쿄를 ‘일본다움’을 바탕으로 도시경쟁력을 높일 수 있게 한 요소이다. 여전히 도쿄는 도시의 역량이 높은 아시아 1위 도시의 위상이지만 최근 도쿄는 우수한 인재 확보가 어려울 뿐 아니라 기존 기업의 활동은 활발한 데 반해 스타트업처럼 역동적인 활동이 약하다는 약점을 보이고 있다. 한편, AT커니의 글로벌 도시 지수에서는 중국의 글로벌 영향력 상승이 눈에 띈다. 특히 베이징은 인적자본에 대한 공격적인 투자를 바탕으로 처음으로 5위 안에 진입하였다. 베이징과 상하이는 세계 경제로 한발 나아가는 과정에서 글로벌 허브 도시로서의 기능이 향상되고, 과학기술 혁신중심으로서의 역량이 강화된 것을 알 수 있다. 세계 여러 도시경쟁력 지표 체계를 살펴보면 베이징과 상하이의 위상과 경쟁력이 크게 상승했음을 알 수 있다.

[표 1] 세계 도시경쟁력 순위 비교(2020)

도시	중국사회과학원, 세계도시경쟁력 지수	모리재단, 글로벌파워도시지수	AT커니, 글로벌 도시지수	GaWC
베이징	17	15	5	Alpha+
상하이	10	10	12	Alpha+
서울	15	8	17	Alpha-
도쿄	6	3	4	Alpha+

베이징과 상하이의 강점은 글로벌 허브로서의 도시 기능이 향상되고 과학기술 중심의 역량이 강화되고 있다는 점이다. 도시별로 살펴보면, 베이징은 인적자본에 대한 공격적 투자를 바탕으로 AT커니 지수에서 세계 5대 도시로 진입하였고, 상하이는 기업가

정신과 혁신(유니콘기업)을 바탕으로 도시경쟁력 순위가 크게 상승하였다. 다만, 중국의 두 도시는 인구집중과 높은 부동산 가격, 낮은 교통 접근성, 공공서비스 역량은 여전히 낮게 평가된다.

## 서울, 경쟁력 제고·지속가능한 미래도시 경쟁력 강화방안 동시 추구해야

서울은 지난 10년간 글로벌 파워도시, 세계도시경쟁력 지표 등에서 ‘경제’ 영역의 순위가 낮아졌고 삶의 질 부분의 평가 역시 더 나아지지 않고 정체 중이다. 도시경쟁력 진단에 근거해 서울의 강점을 살펴보면, 첫째, 높은 연구 및 기술역량이다. 글로벌 혁신지수에서 인적자본 및 연구는 세계 1위, 기업고도화, 지식 및 기술 산출, 창의적 산출 영역도 전반적으로 향상되었으며, 모리재단의 연구개발 분야에서도 2020년 6위로 상위권이다. 둘째는 대중교통 접근성과 K문화 중심으로서의 도시 매력도이다. 대중교통과 도시안전은 서울의 강점이다. 한편, 여러 도시경쟁력 지표체계에서 공통적으로 나타나는 서울의 약점을 살펴보면 첫째는 약화된 경제 경쟁력이다. 모리재단의 경제 부문 순위는 2015년 8위에서 2020년 20위로 대폭 하락했으며 중국세계도시경쟁력 보고서에서도 서울의 경제 경쟁력은 15위로 나타났다. 둘째는 인적자원 역량의 문제이다. GPCI에서 글로벌 경영자, 고급인재 평가결과가 2015년 9-10위에서 2020년 28-29위로 하락하였다. 셋째는 낮은 주거의 질이다. GPCI에 나타난 서울의 주거분야 순위는 39위로 하위권이다. 글로벌 도시의 현재 경쟁력에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 무엇보다 경제역량이다. 이런 점에 비춰볼 때 현재 서울의 경제 경쟁력을 제고하기 위해 서울의 강점에 기반해 집중할 수 있는 정책을 개발해야 한다.

더불어 지속 가능한 미래도시 경쟁력을 위한 정책 방안 역시 마련해야 한다. 서울이 가진 현재적 강점은 R&D 역량, 도시접근성과 안전성, 자연자원 등이며, 이러한 현재적 강점이 지속 가능한 미래경쟁력으로 역할을 하기 위해서는 스마트도시로의 성장역량과 소프트파워 역량을 더욱 활성화하고, 서울의 지속 가능한 미래역량을 약화시킬 요소로서의 사회적 격차와 불평등의 문제에 대한 대응책과 아시아 주요 도시와 비교해 상대적으로 약화되어 있는 혁신 역량을 강화할 수 있는 대응책을 마련해야 한다.