

국토정책 *Brief*

제 285 호
2010. 7. 12

미국 쇠퇴 산업도시의 도시경제 재생전략과 시사점

이왕진(국토연구원 도시재생전략센터장)

- 쇠퇴한 산업도시를 재생하기 위해서는 다양한 활동주체가 파트너십을 형성하여 지역 핵심자산에 대한 투자효과를 극대화시키는 전략으로 접근하는 것이 중요함
 - 지역의 핵심자산이란 물적 자산, 비즈니스 자산, 인적 사람, 지식 자산을 말함
 - 지역이 가진 자산의 특성과 잠재력을 충분히 파악하고 적극 활용하여야 함
- 미국에서는 쇠퇴한 산업도시의 경제재생 지원정책이 세금감면 위주의 인센티브 제공방식에서 지역의 핵심자산 육성방식으로 변화하고 있음
 - 과거에는 세금관련 인센티브나 마케팅을 통해 기존기업을 유지하거나 새로운 기업을 유치하는 단순하고 제한적인 방식을 채택함
 - 최근 들어서는 지역이 가진 핵심자산에 투자하도록 파트너십을 활용하는 포괄적인 접근방식이 주목받고 있음
- 지역의 기존자산을 발굴, 육성하는 다각적이고 복합적인 투자로 변화하여야 함
 - 내생적 투자전략과 경제구조 다각화를 통해 지식기반 경제로 변화 유도
 - 공공-민간파트너십을 기반으로 지역특성에 맞는 투자방법을 개발
 - 물적 자산과 기반시설의 구축, 교육과 노동력 개발에 대한 투자 확대
 - 지역의 경쟁력 강화를 위한 핵심공간으로 도심지 재생사업에 투자집중

주: 본 국토정책Brief는 브루킹스연구소의 “Retooling for Growth: Building a 21st Century Economy in America's Older Industrial Areas(2008)”를 참고하여 작성하였음.

1. 미국 산업도시의 쇠퇴와 지원정책의 변화

● 경제구조변화가 도시에 미치는 효과

- 글로벌화가 급진전되고 자원기반경제에서 지식기반경제로 미국의 산업구조가 변화하면서 한때 경제성장을 견인하던 산업도시들이 급격한 쇠퇴를 경험하였음
 - 전통적인 제조업에 의존하던 미국도시의 경우 경제성장률과 1인당 소득수준이 낮아지고 실업률이 높아지는 쇠퇴현상을 경험함
 - 2001년~2006년 사이 미국 제조업부문에서 290만 개의 일자리가 감소하였는데, 이는 전체 제조업 고용의 약 17%에 해당하는 높은 수치임
- 단순한 일자리 감소뿐만 아니라 미국 쇠퇴산업도시의 경제회생을 제약하는 다양한 과제들이 산재해 있음
 - 줄어드는 일자리와 새로 만들어지는 일자리 간 기술과 임금수준의 격차 심화
 - 사람과 기업이 더 나은 환경을 찾아 이주하면서 상주인구 감소와 교외화 가속화
 - 근린지역이 가진 건전성과 경관적인 아름다움의 훼손, 경제여건을 악화시키는 노후산업용지와 방치된 토지(brownfield) 산재
 - 새로운 것을 시도하려는 기업가 정신과 역량의 부족
 - 도시기반시설의 노후화
 - 조직차원의 체계적인 지원과 공공과 민간의 협력적 리더십에 의한 지원 부족
- 이러한 도시들을 대상으로 경제재생을 위한 다양한 정책들이 실행되고 있으나, 효과는 구체적인 지원정책의 방향에 따라 매우 다르게 나타나고 있음
 - 단편적인 지역자산을 하나의 패키지로 묶어 종합적으로 관리할 수 있는가, 다양한 위계의 정부조직 및 민간조직과 협력적 파트너십을 구축할 수 있는가 등이 사업의 성패를 좌우하는 요인으로 작용

● 산업지원정책의 변화

- 연방정부의 재정지원이 줄어들면서 지방정부는 적은 공공재원으로 과거보다 훨씬 복잡해진 쇠퇴도시의 경제문제를 해결하기 위한 방안을 찾아야 하는 어려움에 직면하였음

- 이러한 여건변화는 제한적인 접근방식에서 포괄적인 접근방식으로 바뀌는 계기가 됨
 - 초기에는 세금과 관련된 인센티브를 제공하여 기존 기업을 유지하거나 새로운 기업을 유치하는 단순하고 제한적 방식으로 접근하였음
 - 새로운 경제구조는 지역 간 기업유치와 투자에 대한 경쟁을 고조시키게 되었고 경쟁적인 인센티브 제공방식은 지역협력에 오히려 장애요인으로 작용함
 - 기업유치를 원하는 타 도시에서 경쟁적으로 더 나은 유치조건을 제시하면 인센티브효과는 급속히 낮아지게 되고 해당 도시나 지역의 세수만 줄어드는 부작용이 발생함
 - 최근 들어서는 산업유치에 집중하는 제한적인 방식에서 탈피하여 지역이 가진 핵심자산에 투자하도록 파트너십을 활용하는 포괄적인 접근방식이 주목받고 있음

2. 지역자산 육성을 통한 경제성장 촉진전략

● 지역자산 투자전략의 도입

- 쇠퇴하는 산업도시의 경우 지식기반경제로 성공적으로 전환하면서 기반시설의 노후화 심화 현상도 동시에 해결하여야 하는 과제에 직면하고 있음
- 이러한 상황하에서 쇠퇴도시 재생전략은 전략적인 틀(framework) 속에서 경쟁력 있는 지역자산(regional Assets)을 발굴하고 장기적인 관점에서 투자함으로써 도시나 커뮤니티의 경쟁력을 강화하는 방식으로 진행되어야 함
 - 이를 위해서는 새로운 협력적 파트너십의 개발, 새로운 정책수단의 채택, 사회네트워크의 재조정 등이 요구됨
 - 또한 물리적인 자산가치의 증대뿐만 아니라 인력개발훈련, 창업보육프로그램 지원과 같은 다양하고 포괄적인 접근방식이 중요함

● 지역자산의 유형화

- Finkle 등은 쇠퇴도시의 경제재생에 필요한 자산을 특성에 따라 네 가지 핵심자산(core assets)으로 유형화하였으며, 이를 구축하기 위한 접근방법과 적용사례를 정리하였음
 - 지역자산은 물적 자산(physical assets), 비즈니스 자산(business assets), 인적 자산(people-based assets), 지식 자산(knowledge assets)으로 구분됨

[그림 1] 지역자산 구성요소



3. 지역자산의 유형별 접근방식

● 물적 자산

- 기성시가지는 역사가 오래된 건축물, 문화자산, 공원, 수변공간과 같은 어메니티시설을 보유하고 있으나 세분화된 필지규모, 경직적인 용도지역제 운영방식, 높은 토지가격, 민간부문의 투자 회피 등으로 도시재생사업 추진에 어려움을 겪고 있음
- 도시재생에서 민간투자 촉진을 위한 다양한 재정지원수단과 사업비용 절감기법이 활용됨
 - 보조금, 융자(loans), 세금공제, 채권금융(bonds financing), 조세담보투자(TIF)
 - 개발권양도제(TDR), 개발권구매제(PDR), 지역권 증여(easement donations), 장부 토지가격 평가절하(land write-down), 기반시설 개선지원 등이 대표적인 기법임
- 특히 토지자산에 대한 전략적 투자를 촉진하기 위한 단계별 접근방식이 중요함
 - 재생사업지구 선정 및 개발계획 수립
 - 필요 시 계획을 관리 감독할 수 있는 공공적인 성격의 재생전담 공기업 설치
 - 복잡한 추진절차가 사업추진의 걸림돌이 되지 않도록 주 정부와 협력하고 시민참여를 보장하는 규정을 마련하여 실천
 - 토양오염지역 또는 쇠퇴지역에서는 정부부처별로 다양한 재정지원과 인센티브를 하나의 패키지로 묶어 통합적으로 운영

[표 1] 지역의 기존 물적자산 활용형 지원사례

볼티모어 동부지역 황폐지구 재생사례
• 실업률 25%, 공실률 55%, 주택 소유자의 거주율이 22%에 불과한 황폐화된 지역이었음 • 볼티모어 동부지역 개발법인(East Baltimore Development Initiative)이 주도하여 지역주민, 도시계획가, 성직자, 상인, 존스 홉킨스대학, 지역개발조직(Greater Baltimore Committee)을 상호 연계함 • 8~10년이 소요될 재개발사업에 8억 달러를 투자할 계획이며, 2003년부터 사업에 착수함 • 전체 32.4ha 가운데 생명공학 연구소를 위해 18.6ha를 제공하였음 • 4~6천 개의 새로운 일자리, 다양한 소득계층이 거주할 1,200호의 주택 및 소매·직업교육·가족상담·교육프로그램·약물남용 치료 등의 지원서비스시설을 제공함 • 민간자선단체(Annie E. Casey Foundation)와 파트너십을 형성하여 이주대상인 250가구, 13개 기업에 합리적 보상을 시행함으로써 이주에 따른 갈등을 해소하였음

● 비즈니스 자산

- 지역에 기반을 둔 기업을 유지 또는 확장하거나 소기업을 육성하는 방식으로 접근함
 - 미국의 경우 새로운 일자리 창출 및 자본투자의 76%가 민간부문을 통해 이루어지며 특히 커뮤니티 내 소기업이 핵심적인 역할을 담당하고 있음
 - 기업폐쇄와 이전을 경험한 쇠퇴산업도시의 커뮤니티들은 기업 신규유치보다는 우선 지역이 보유한 기업을 유지하고 강화하기 위한 전략으로 대응하고 있음
 - 지역기업의 휴폐업과 이전가능성을 줄이고 경쟁력을 높여 기업의 성장과 창업을 장려하는 역할을 수행하는 것이 중요함
- 지역의 기존 기업을 유지시키고 육성하기 위한 지원전략은 다음의 행동절차에 따라 단계적으로 접근하는 것이 효과적임
 - 지역기업의 특성, 주력업종, 요구사항에 대한 세부적인 조사
 - 기업이 안정성과 경쟁력을 확보하고 성장에 필요한 재정, 기술, 인적 자본에 쉽게 접근할 수 있도록 공공, 민간, 비영리단체 간 파트너십을 조직화
 - 주정부와 지방정부는 기업의 관심사를 지원하는 역할뿐만 아니라 지원을 제공하는 공급자와 이를 필요로 하는 기업을 연결하는 중재자의 역할을 수행
 - 중소기업의 성공기반을 강화할 수 있도록 후원, 교육, 자금지원을 강화하고 커뮤니티나 지역 내 다양한 이해당사자와 협력관계를 구축하여 우호적인 기업환경을 조성

【표 2】 지역의 기존 비즈니스 자산 활용형 지원사례

철강밸리협회(Steel Valley Authority)의 지원프로그램
• 펜실베이니아주 남서부지역의 ‘소규모 제조업체 육성’을 목적으로 1986년 창설한 조직임 • 일자리 감소를 막고 기업유지를 목적으로 1993년부터 전략적 조기경보 네트워크(Strategic Early Warning Network)를 구축하여 운영함 • 위기에 처한 기업을 조기에 모니터링하고 기업유지에 필요한 전략을 개발하는 역할을 담당함 • 어려움을 겪는 기업의 노동자, 경영진, 소유주와 협력하면서 공적 지원기금과의 연결, 기업운영, 재정구조 개선, 주식매입, 승계권 거래, 노사관계 등에 대한 다양한 전문컨설팅을 무료로 제공하였음 • 450개 기업, 2만 5천 명의 인력이 혜택을 보았으며 1aks 2,400개의 일자리 유지 또는 창출, 주정부의 인건비 절약 등의 다양한 효과를 발생시킴 • 10개 카운티를 대상으로 출발하였으나 최근 49개 카운티로 확대 운영되고 있음

● 인적 자산

- 쇠퇴산업도시에서는 구직자와 고용주 간 일자리 불일치(job mismatch) 현상이 발생하고 있는데 인적 자산에 대한 투자를 통해 이러한 문제를 해결하여야 함
 - 쇠퇴산업都市는 고령화가 진행되고 젊은 인력의 경우 유동성이 높음
 - 전통적 산업부문이 줄어들면서 기존 노동자들은 일자리를 잃게 되고 새로 만들어지는 일자리는 노동자들의 기술수준이 너무 낮거나 높은 임금을 지불해야 할 정도로 높아 사업주의 요구수준에 맞는 인력을 채용하는 데 어려움을 겪고 있음
- 지역의 특성을 반영한 인력시스템을 강화함으로써 필요한 노동력을 적시에 공급받고 경제개발목표와 연계되어 통합 운영될 수 있도록 조직적으로 대응하는 것이 중요함
- 최근의 노동수요 변화를 수용하고 인력풀을 확대하며 미래 변화에 대비한 인력시스템을 구축하기 위해 새로운 전략적 파트너십을 구축하는 방식으로 인적 자산 활용방식이 전환되고 있음
 - 필수노동력에 대한 공급 강화
 - 교육 중인 청년계층을 포함한 지식기반 노동자에 대한 인력풀 확대
 - 비숙련 노동자와 빈곤층 노동자에 대한 기술력 강화
 - 체계적이고 현장대응적(just-in-time)인 노동력대응 시스템을 구축하여 경제개발 활동과 인적 자원 육성이 통합되고 연계되도록 조정

● 지식 자산

- 도시의 산업경쟁력은 필요한 지식자본을 적시에 공급받고 이를 시장에 적용할 수 있는 능력에 따라 달라지는데 쇠퇴하는 산업도시의 변화를 제약하는 많은 요인이 존재함
 - 지식노동자와 교육기회의 부족, 새로운 기술개발 및 혁신 창출, 시장에 적용할 수 있는 기업가정신과 기업조직의 취약 등이 대표적인 제약요인임
- 경제개발 주체는 쇠퇴산업도시의 지식자산 축적을 위한 기본전략을 체계화하는 것이 중요함
 - 민간기업 또는 신생기업이 대학과 연구기관의 최첨단기술과 혁신성과물을 적극 활용하여 기업을 확장하거나 창업할 수 있도록 지원함으로써 쇠퇴 산업도시의 경제성장 및 일자리 창출과 연계시킴
 - 창업이 활발히 이루어질 수 있도록 새로운 시장개척, 인사노무관리, 창업자본, 기술 지원뿐만 아니라 연구시설, 물리적 공간 제공과 같은 비즈니스 지원체계를 강화

【표 3】 지식자산 축적 지원사례

바이-돌 법률(The Bayh-Doyle Act)에 의한 지원
• 1980년 제정된 특허 및 상표등록에 관한 법률임 • 대학, 대학병원, 비영리연구소가 “연방정부의 자금을 지원받아 창출한 연구개발사업의 성과물의 경우 해당기관이 특허권(Ownership)을 가지고 기술사용료(License)를 받을 수 있도록 허가”함 • 교육연구기관에서 특허출원이 급증하게 되고, 기술사용료를 지불 후 원천기술을 상업화하고자 하는 민간기업 또는 신생기업을 중심으로 상품화가 활발하게 진행됨 • 연구결과가 제품생산, 일자리 창출과 연결될 경우 낙후한 지역경제를 발전시키는 데 도움을 줄 수 있음

- 쇠퇴산업도시의 경우 사업이 성공할 가능성이 낮아 초기자본 확보가 어려운 문제가 있는데 초기단계 자금의 성공적 확보는 일자리를 창출하고 새로운 자본을 유치할 수 있는 창업과 성장의 원동력이 될 수 있음
 - 벤처자본이나 종자돈(seed money)을 확보할 수 있는 방법에 대한 정보제공 및 교육
 - 지역의 기업가를 주주(equity investor)로 만들거나 주주와 기업가를 연결하는 중개자로 승격시킴으로써 지역차원의 관심과 책임을 공유
 - 재정소요 비용과 재정조달비용 간의 차이(financial gap)를 완화하거나 특정 산업부문에 집중 투자할 수 있도록 자기자본에 대한 투자비율을 확대
 - 지역에 기반을 둔 종자돈 및 벤처자본을 육성하여 납입자본금을 확대

4. 미래변화와 시사점

● 쇠퇴산업도시의 경제구조 개편방향

- 지식기반경제가 지배하는 21세기 도시경제 재생전략은 이전과는 다른 새로운 전략, 새로운 파트너십, 새로운 접근방식이 요구됨
 - 쇠퇴지역의 경제구조를 변화시키기 위해서는 지역이 가진 물적 자산, 비즈니스 자산, 인적 자산, 지식 자산의 특성과 잠재력에 대한 충분한 파악이 선행되어야 함
 - 쇠퇴도시가 갖는 본질적 수요창출 한계로 인한 투자위험도 감수해야 하므로 지원유형 별로 조화를 이루고 시너지효과를 낼 수 있도록 통합적이고 전략적인 접근이 중요함

● 시사점

- **통합성:** 정치리더, 기업, 언론, 시민 등 다양한 이해당사자들에게 분산되어 있는 지역자산을 통합적으로 조정, 관리할 수 있도록 파트너십을 구축하여 운영하여야 함
- **일자리의 질적 수준:** 지식기반경제에서는 단순일자리 창출보다 부의 생산과 일자리의 질적 수준이 더욱 중요함
 - 단기간에 일자리의 양을 늘리기보다는 부의 창출과 공평한 분배를 나타내는 1인당 GRDP의 증가를 더 중요한 지표로 인식하고 활용하여야 함
- **기존 자산 육성:** 쇠퇴도시 재생전략은 세금인센티브와 마케팅에 의존하는 기업 유치 전략에서 탈피하여 지역의 핵심자산을 발굴, 육성하는 다각적이고 복합적인 투자로 변화하여야 함
 - 내생적 투자전략과 경제구조 다각화를 통해 지식기반경제로 변화
 - 공공-민간 파트너십을 기반으로 지역의 특성에 맞는 투자방법을 개발
 - 물적 자산과 기반시설의 구축, 교육과 노동력 개발에 대한 투자 확대
 - 지역의 경쟁력 강화를 위한 핵심지역으로 도심지 재생사업에 집중 투자

● 국토연구원 녹색국토 · 도시연구본부 이왕건 도시재생전략센터장 (wglee@krihs.re.kr, 031-380-0242)