

특집

서울시 인프라 투자의 방향과 과제

서울의 지향 : 시민 행복과 도시 경쟁력, 그리고 인프라

강명구 | 서울시립대 도시공학과 교수

도시의 생명력은 창조, 생산, 일자리

사람에게 일이란 현재의 행복이자, 미래의 희망이며, 자신의 존재를 보여주는 자존감의 발현이다. 일을 한다는 것은 일차적으로는 생계의 수단으로서 경제적 풍요를 가져다 줄 수 있다. 동시에 오늘보다 더 나은 내일을 꿈꿀 수 있게 하는 희망을 품게 할 수 있다. 제일 중요한 것은 일을 함으로써 자신이 사회 및 다른 사람에게 공헌할 수 있는 기회를 제공함으로써 사회의 일원으로서의 자존감을 갖게 하는 역할도 한다.

2001년부터 2011년까지 11년 간 임금 수준별 일자리 추이 분석 결과, 중간 일자리의 비율은 43.5%(2001년)에서 35.4%(2011년)로 8.1%p 줄었고, 하위 일자리 비율은 23.2%(2001년)에서 26.7%(2011년)로 3.5%p 증가하였다. 즉, 일자리의 질적 측면은 악화되고 있으며, 양극화가 심화되고 있다(현대경제연구원, 2012년).

역사적으로 보면 이러한 양극화는 사회·경제적 패러다임이 급격하게 변할 때 발생해 왔다. 산업혁명의 시대에 증기기관 및 기계의 등장으로 인하여 사람의 근력을 대체하면서, 근력에 기반해서 일하던 중산층 및 서민에게 어려움을 주었다. 그 이면에는 그러한 기계를 잘 사용하는 사람들에게는 또 다른 큰 기회를 열어주었고, 기계 및 교통 분야의 일자리를 새롭게 창출하여 결과적으로 더 많은 사람들에게 더 많은 혜택을 만들었고, 더 많은 일자리도 만들었다.

최근에는 경제·사회의 근간이 20세기 산업사회에서 21세기 지식사회로 전환되고 세계화가 가속화되고 있으며, 이러한 변화는 다시 한 번 양극화를 증대시키고 있다. 산업사회에서는 제조업이나 사무직에 많은 일자리가 생기면서 중산층 및 서민들이 생성되었다. 하지만 최근에는 이러한 중간 일자리가 새로운 지식 기반 기술로 대체되면서 중산층 및 서민에게 어려움을 안기고 있다.

이러한 기술을 활용한 일련의 발전 과정은 생산성을 증가시킴으로써 기업이나 사회 전체에 장기적으로 이득을 준다. 다만, 단기적으로 이러한 구조 변화의 과정에서, 새로운 기술에 대체되는 다수의 사람들과 새로운 기술을 보완적으로 활용할 수 있는 소수의 사람들 간의 간극이 넓어지게 된다. 여기서 새로운 기술을 거부하기보다는 새로운 기술을 긍정적이고 건설적으로 활용함으로써 개인에게도, 그리고 사회 전체적으로도 이득이 될 수 있는 방향을 갈 수 있도록 서울시가 노력할 필요가 있다.

우리가 일자리를 이야기할 때, '일'로 볼 것인가 '일자리'로 볼 것인가에 따라 의미가 다르다. '일'로 본다는 것은 생산적인 행위를 의미한다. 무언가를 해결하거나 제품을 생산한다는 의미이다. '일자리'로 본다는 것은 직장이거나 생계 수단의 의미가 좀 더 크다. 이러한 시각의 차이는 미묘하지만 큰 차이를 낳는다. 예를 들어, 어떤 일을 처리하는 데 보다 효율적인 기계 또는 정보통신 기술이 도입된다고 했을 때, 일의 입장에서는 일을 효율적이고 생산적으로 끝낼 수 있기에 긍정적으로 받아들여지는 반면에, 일자리로 보는 경우에는 새로운 기계나 신기술은 일자리를 위협하는 위협으로 간주될 수 있다. 최근의 기술 발전은 많은 변화를 가져오고 있으며, 생산성을 획기적으로 높이고 있다. 이러한 경제 구조 변화의 과정에서 마찰적 실업은 발생할 수 있다. 마찰적 실업에 대하여 근시안적으로 일자리 지키기에 급급하게 접근하는 것은 옳지 않다.

'일'은 생산성이 높은 방향으로 발전할 수 있도록 해야 하며, '일자리'는 변화된 사회에 맞는 더 많은 새로운 일자리를 만드는 데 초점을 두어야 한다. 새로운 시대를 준비하는 데 있어서 중요하게 눈여겨 볼 것은

도시의 창조성이다. 시민들이 창조성을 발휘하고 새로운 가치를 만들어내기 위해서는 도시의 삶의 질과 사회적 물질 기반이 밑거름이 되어야 한다. 창조가 살아 숨 쉴 수 있는 사회적 분위기를 만들고, 교육 시스템을 발전시키고, 삶의 질을 향상시키기 위한 필요한 기반시설을 구축하고, 미래 지향적인 것과 지속 가능한 측면에서 사람이 사는 곳으로서의 도시라는 방향을 잡아야 한다. 이러한 의미에서 최근에 부각되고 있는 시민의 행복이라는 화두와 도시의 경쟁력이라는 화두는 분리되거나 상치되는 것이 아니라, 떼려야 뗄 수 없는 상호 필수불가결한 하나라는 점을 인식할 필요가 있다. 서울시는 장기적이고 지속 가능한 성장을 위해서 모두가 잘 살 수 있는 시스템으로 변화해야 한다. 양극화가 심화되면 도시는 경쟁력을 잃고 쇠퇴의 길로 접어들 수밖에 없다. 따라서 이러한 격차들을 어떻게 보완할 것인가가 과제로 대두된 것이다. 하나의 대응 방안은 적절한 인프라의 공급이다.

인프라와 도시의 발전

서울은 도시 경쟁력을 더욱 향상시킴으로써 글로벌 생산 및 창조 네트워크의 주요 거점으로서의 입지를 공고히 할 필요성이 더욱 커졌다. 도시 경쟁력 제고는 시민들에게 행복한 삶과 일자리를 가질 수 있도록 해 주는 것이다. 환황해경제권 및 국내 경제에서 서울의 선도적 역할을 수행하면서 지식과 창조를 바탕으로 경제 고도화를 견인해야 한다. 세계적인 도시간의 네트워크에서 거점(node)으로 자리 매김할 수 있도록 만들어야 한다.

인프라란 한 국가, 지역, 도시의 경제·사회 발전의 근간이 되는 기반시설이다. 사회간접자본을 의미하는 포괄적 용어로서, 도시 개발 및 정비(산업 거점, 주거

특집 서울시 인프라 투자의 방향과 과제

거점, 도시정비 등), 교통과 물류 시설(도로, 철도, 교량, 항만, 공항, 운하 등), 물과 위생 관련 시설(담, 관 개용 수로, 송수관, 상하수도, 폐기물 집하처리), 에너지 시설(발전, 송배전, 유류저장 및 송유설비, 가스관 등), 그리고 정보통신 시설(u-City, 전화, 인터넷 등)을 포함한다. Hirshman(1958)은 인프라를 규모의 경제를 공유하는, 사회간접자본의 기술적 형태¹⁾로 정의하였고, Snieska and Simkunaite(2009)은 인프라를 핵심적인 물적 구조로서 교통, 상하수도, 정보통신, 전력 시설 등을 의미한다고 하였다.

인프라 개발은 두 가지 측면에서 경제 발전에 긍정적인 영향을 미친다. 하나는 인프라 개발 자체가 단기 총생산을 증가시키는 측면이 있고, 다른 하나는 인프라 개발이 적절하게 이루어졌다면 경제 전반의 효율성을 증가시켜 장기 총생산도 증가시키게 된다(World Bank, 1994; Snieska and Simkunaite, 2009 등).


단기 총생산이 증가하는 이유는 인프라 투자가 내수시장 활성화에 큰 효과를 가지기 때문인데, 첫째, 건설업이 부가가치율은 높고 생산유발계수는 큰 반면 수입 유발은 적다는 점과 둘째, 고용 창출 효과가 높아 소비 성향이 높은 저소득층의 소득을 증가시킨다는 점이 그 이유가 된다(임재빈, 2010).

장기 총생산이 증가하는 이유는 인프라의 구축이 동일한 규모의 노동과 자본 투입에 대해 더 효율적인 투자와 부가가치 창출을 이끌어내기 때문이다. 통계적으로도 인프라 축적이 많아질수록 1인당 GDP 증가율도 높아지는 경향이 있다고 알려져 있다. 인프라는 경제 발전의 측면뿐만 아니라, 사회적으로도 양극화를 줄이고 형평성을 증가시키는 역할을 한다. 인프라는 시민 모든 사람들에게 매우 공정하게 공급되는 기

반으로서 개인적인 삶이나 기업의 활동에 있어 비용을 절감해주고 효율을 증대시키기 때문이다. Calderon and Serven(2004)의 연구에 의하면, 남미의 경우에는 깨끗한 상수도의 공급만으로도 Gini 계수를 0.02~0.09 정도 개선할 수 있음을 보이고 있다.

도시의 지속 가능한 성장

도시가 경쟁력을 갖추는 데는 오랜 시간이 걸리는 특성이 있다. 반대로 경쟁력이 높던 도시가 도시 정책의 부실로 경쟁력이 악화되는 데도 오랜 시간이 걸린다. 경쟁력을 강화하기 위해서는 수 년 또는 그 이상의 세월이 걸리기도 하기에 장기적인 안목에서 균형 잡힌 접근이 중요하다. 그러한 노력의 결과로 서울이 경쟁력이 높아지면 일이 많아지고, 사람도 많아지고, 더욱 생산성이 높아지면서, 삶의 질이 높아질 것이다. 시민들이 행복해지고, 미래에 대한 희망을 품을 수 있으며, 서울시민으로서의 자긍심이 높아짐으로써 서울의 경쟁력은 더욱 향상되는 선순환을 이룰 수 있게 되는 것이다. 한편, 미래를 창조할 인재들은 도시의 삶의 질에 민감한 특성을 갖고 있다. 특히, 최근의 교통 및 정보통신의 발달로 물리적으로는 입지에 대한 자유도가 높아진 결과, 역설적으로 인재들의 장소에 대한 선호는 강화되고 있다. 이러한 인재들을 위하여, 물리적으로나 사회적으로 수준 높은 고품격의 도시를 만들어내는 것이 중요한 과제이다.

인프라가 잘 갖추어지고 사회적으로 품격 있는 도시를 만드는 것은 결국 모든 시민을 위해 바람직하다. 더욱이 우리의 다음 세대를 생각한다면 도시 기반에 대한 지금의 장기적인 안목과 준비는 빼놓을 수 없는 더욱 특별한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 

1) Sharing technical features such as economies of scale and economic features like spillover from users to non-users.