

글로벌 특화도시의 핵심성공요소 국제비교*

김정렬** · 김태완***

•요 약•

특화도시의 구현사례는 지구촌 곳곳에 자리한다. 성공한 개인이나 기업을 배우는 것처럼 잘나가는 도시의 노하우도 학습해야 한다. 첨단기술과 마찬가지로 현대도시도 변성과 쇠락 주기가 짧아지고 있다. 따라서 도시가 지속가능하려면 슈퍼터의 체언처럼 부단히 혁신해야 한다. 이에 본 연구는 국내외 도시를 대상으로 비교분석을 수행하였다. 해외사례는 미국의 시애틀과 캐나다 캘거리, 국내사례는 지방 거점도시인 전주와 청주를 선택하였다. 분석결과 글로벌 특화도시의 경쟁력의 증진수단으로 세계적 흐름과 지역적 가치를 혼합했다. 시애틀과 청주는 기업유치와 주거생활을 융합해 도시매력을 증진시켰다. 또한 캘거리와 전주는 지역 고유의 자연과 문화를 토대로 도시브랜드를 강화했다. 이처럼 산업경제와 문화관광이라는 상이한 도시발전 전략의 차이에도 불구하고 도시경쟁력을 강화한 비교대상 도시는 모범적이다. 도시정부를 비롯해 다양한 이해관계자가 결부된 정책형성 기제인 로컬거버넌스 역량이 도시발전의 결정적 변수로 작용했다. 시청이 제안한 혁신적 정책의제에 시민이 동참해 구체적 발전목표를 설정한 것이다. 정책집행 단계에서는 관료의 헌신과 시민단체가 조력이 안정적 정책집행을 담보하는 기제로 작용했다. 정책평가 단계에서는 양, 질, 격이 망라된 총체적 도시경쟁력 성과에 대한 지속적인 환류가 미래지향적 도전을 촉진했다.

주제어 : 도시경쟁력, 특화도시, 거버넌스, 국제비교, 글로벌

I. 서론

세계화와 지방화는 긴밀한 상호작용과 역동적 시너지를 창출해 왔다. 세계화는 경쟁과

* 대구대학교 2020년 교내학술연구비 지원에 의한 논문임.

** 대구대학교 공공인재대학 자치경찰학전공 교수

*** 서울대학교 대학원 석사과정

지배를 중시하나 지역화는 협력과 연대를 우선한다. 자본의 논리를 따르는 세계화가 득세하면 격차구조가 심화되고 자연환경이 파괴된다. 세계화 시대의 경제활동은 지역에서 생산이 가능한 것까지도 비교우위론에 따라서 교역의 대상으로 상정한다. 하지만 일정한 수준의 자급자족(*autarchy*)을 허용하는 지방화의 유용성도 허용해야 한다.¹⁾ 시민의 일상에서 멀어진 국가보다 도시의 경쟁력이 부와 행복 및 자부심의 원천으로 등장하고 있기 때문이다.

한국에서도 이미 30년 전부터 세계화와 지방화가 결부된 세방화(*Glocalization*) 대응전략이 국정운영과 지방자치의 화두였다. 이후 한동안 잠잠하던 글로컬 논의는 수도권과 지방의 양극화가 심화되면서 재조명되기 시작했다. 도시경쟁력과 국가경쟁력이 동일시되는 시대를 맞이해 한국의 도시들도 관리 중심의 소극행정을 탈피해 혁신 지향의 적극행정을 추구하고 있다. 우리 도시가 세계와 지역 모두가 인정하는 글로컬 경쟁력을 확보하려면 다국적기업과 국제행사의 유치는 물론 인구구조 변화나 다문화 포용에 유의해야 한다. 미래지향적인 차세대 도시는 균형발전, 도시재생, 도시거버넌스, 스마트도시 등에 주목해야 한다.

성공한 특화도시의 구현사례는 지구촌 곳곳에 자리한다. 성공한 개인이나 기업을 배우는 것처럼 도시의 성공비결도 학습해야 한다. 요즘은 국가가 도시의 성공을 배우는 시대이자 유능한 시장과 지사가 대권 후보로 부상하는 시대이다. 취업과 승진의 관문을 통과하려면 역량을 강화하고 지지도 확보해야 한다. 장사가 잘되는 맛집은 분명한 이유가 있다. 신선한 재료, 풍부한 양념, 친절함 접대, 깨끗한 매장 등 그 집만의 확실한 비법이 있다. 까다로운 손님의 기호에 제대로 부응하려면 각종 노하우를 결집한 고객감동 패키지를 구비해야 한다.

첨단기술과 마찬가지로 현대도시도 번영과 쇠락의 주기가 짧아지고 있다. 따라서 도시가 지속가능하려면 슈퍼터의 제언처럼 부단히 혁신해야 한다. 1958년 발표된 호손 효과도 작업 관찰, 조도 변화 등과 같은 지속적인 혁신조치가 조직의 생산성 향상에 기여한다고 보았다. 시민이 원하는 지역개발을 추진하는 정책주체와 이해관계자들은 견고한 거버넌스(*robust governance*)를 정립해 양적 성장에서 질적 성장으로 목표를 전환하고 안정적 집행과 주기적 평가의 미덕도 구현해야 한다.²⁾ 과거의 영광에 안주하며 신성장동력을 제대로 보충하지 못하면 신흥 강자에 밀려날 것이다. 수도권을 대표하는 산업도시 안

1) “거리두기 경제”, 『경향신문』, 우석훈, 2020년 4월 6일.

2) Kliksberg, Bernado, “Rebuilding the State for Social Development: Towards Smart Government”, *International Review of Administrative Sciences* 66, 2000.

산시는 반도체산업의 배후도시인 화성시에 밀려 러스트벨트의 디트로이트처럼 인구가 줄고 있다.

수원시의 홍보 문구처럼 살기 좋고 일하기 좋은 도시를 만들어야 한다. 평판이 좋아지면 자연스럽게 도시의 매력도가 증진된다. 생태와 교통 및 교육이 양호하면 티부의 가설처럼 인구가 증가한다. 세속적인 관심사인 집값이 오르는 도시가 될 확률도 높아진다. 물론 부동산 가격은 도시의 본질적 가치와 다른 경우가 많다. 한국에서 가장 살기 좋은 도시로 알려진 세종특별자치시나 송도국제도시도 주택시장을 교란하던 투기 광풍이 지나며 가격이 착해졌다. 이는 진짜 행복한 도시로 향하는 진화의 경로이다. 행복한 시민이 열심히 일하면 도시경쟁력이 증진되기 때문이다.

국가나 도시의 문제해결 과정은 계획-실행-평가로 구분된다. 삼권분립의 논리를 반영한 거버넌스도 창의적 정책형성(입법), 관료제의 집행능력(행정), 확실한 부패통제(사법)가 요체이다. 싱가포르 정부는 역동적 거버넌스를 구현하려고 미리 보기, 다시 보기, 두루 보기를 실천했다.³⁾ 특화도시라는 도시발전전략의 성공적 관리는 시민의 요구를 충족시키는 정책과 제도, 행정시스템의 선진화에 달려있기 때문이다.

도시정부가 문제해결에 동원하는 정책수단은 규제와 유인이다. 인·허가처럼 강제적인 규제수단은 충분한 정보제공이나 유도적인 넛지(Nudge) 스타일로 변화하고 있다. 예산을 투입하는 유인수단은 논란이 적기 때문에 합의에 유리한 경제정책 위주에서 복지정책과의 균형을 추구하는 방향으로 변화하였다. 정책혁신의 결과물인 도시정부의 변화는 단절적 변화와 점증적 변화로 구분된다.

우리는 산업, 과학, 문화, 예술, 관광, 휴양 등 특화도시 유형별로 핵심적인 성공요소를 학습해야 한다. 단순히 그 도시가 성취한 결과보다 준비 단계나 수행 과정의 노하우에도 착안해야 한다. 시장의 변혁적 리더십, 관료제의 안정적 정책집행, 도시정책의 결정구조, 이해관계자의 지원을 유도하는 협력체제, 역사문화 유산의 우수성, 도시 생태환경의 보존 등이 대표적이다.

이에 본 연구는 국내외 지역과 도시를 대상으로 특화도시 우수사례 비교분석을 수행하였다. 해외는 북미의 시애틀과 캘거리의 도시경쟁력 강화 사례를 선정하였다. 국내는 지방 거점도시인 전주와 청주의 도시경쟁력 강화 사례에 주목하였다. 사례분석의 대상으로 선정한 도시들은 오래된 지역의 거점도시라는 공통점을 지니고 있다. 20세기 중반까지 안정적인 발전성과를 유지했지만 글로벌 환경에 휘말리며 위기에 직면했다. 이에 세계적

3) Neo, Boon Siong & Chen, Geraldine, *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*, World Scientific Pub Co Inc, 2007.

흐름과 지역의 특성을 절충한 특화도시 전략으로 도시부활을 추진해 의미있는 성과를 창출했다. 더욱이 이들 도시는 기준에 수행된 국내외 특화도시 국제비교에서 제대로 다루어지지 않았다는 점에서 본 연구의 의의를 찾아볼 수 있다.

갈수록 치열해지는 도시 간 경쟁에서 생존을 담보하는 해법이 절실하다. 물론 본 연구가 제안하는 잘나가는 도시의 핵심성공요소가 철칙은 아니다. 하지만 우리는 역사의 흐름과 도시의 유형이라는 종단과 횡단 비교로 도출한 핵심성공요소를 신축적으로 혼합하고 적용하는 방식으로 문제해결을 촉진할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경과 분석 방법론

1. 도시의 본질과 특성화 전략

도시의 개념은 가변적이다. 한적한 시골에 비해 도시는 인구가 밀집한 곳이다. 농산어촌보다 공장과 사무실이 밀집한 제조업과 서비스업 지대를 관장한다. 한자어로 도시(都市)는 정치·행정의 중심지인 도(都)와 경제·상업의 중심지인 시(市)가 결합된 곳이다.

나라마다 도시를 허가하는 기준은 인구적, 물리적, 경제·사회적, 중심지적 기능을 충족해야 한다. 가장 대표적인 인구 기준은 수천에서 수만까지 다양하다. 도시의 면적이 자연적으로 형성된 마을이나 취락 면적을 넘어서지 않는 서구권 도시들은 도시의 인구가 상대적으로 적은 편이다. 하지만 중국이나 일본처럼 전체 인구가 많고 도시의 광역화에 친숙한 나라들은 수백만 규모의 대도시가 흔한 편이다. 우리나라에서 시·읍으로 승격하려면 도시의 형태를 갖추고 시는 인구 5만 이상, 읍은 인구 2만 이상이 되어야 한다. 나아가 도시의 특징으로는 농산어촌에 비해 전문적이고 이질적인 비농업 인구가 많고 공동체 지향적인 근린의식이 희박하다는 점이다.

도시가 농촌과 구별되는 특징은 집단성, 결절성, 비농업성이다. 우선 집단성의 기원은 다양하지만 피라미드나 공중정원을 건설한 고대 문명에서 시작되었다. 또한 결절성은 도시의 중심지와 주변부가 상호작용하면서 필요한 물자와 서비스를 충전해 진보한다는 것이다. 그리고 비농업성은 2차나 3차산업에 종사하는 비농업인구가 농업인구보다 높은 비중을 차지한다는 의미이다.⁴⁾

미국처럼 우리나라도 도시의 지위를 획득하지 못했지만 읍·면 중심지의 인구밀도가 높

4) 한국도시지리학회, 『도시지리학개론』, 서울: 법문사, 2020, p.4.

고 도시적 근린지구의 척도인 마트나 공동시설을 구비한 곳들이 늘고 있다. 더욱이 정부 보조금 지원이나 대학입학 특례를 유지하려고 도시 승격을 의도적으로 늦추는 곳들도 있다. 이러한 사정을 감안한다면 도시는 지방자치 구역의 보편적 형태로서 국가에 필적하는 지위를 확보한 것으로 평가할 수 있다.

미국의 연방체제는 연방-주-지방이라는 3개 층으로 구성된 종래의 계층적 연방체제(layer cake federalism)에서 서로 대등한 협조적 연방체제(cooperative federalism)로 전환되었다. 이에 따라 주정부나 지방정부에 대한 연방정부의 통제도 명령 위주에서 설득 방식으로 변화했다. 또한 카운티(county), 시(municipal), 읍(township), 특별구(special district) 등으로 이어진 지방정부의 재조직화도 활발한 편이다.

도시는 기능, 규모, 지리, 구조 등에 따라 다양한 유형으로 분류된다. 기능별 분류는 산업도시, 상업도시, 행정도시, 문화도시, 관광도시, 교육도시, 교통도시, 항만도시, 교역도시, 물류도시, 유흥도시 등이다.⁵⁾ 규모별 분류는 대도시, 중소도시, 소도시 등이다. 지리적 분류는 내륙도시, 해안도시, 산악도시, 사막도시 등이다. 구조적 분류는 단핵도시, 다핵도시, 단핵과 다핵이 혼합된 삼핵도시 등이다. 법제적 분류는 특별시, 광역시, 특별시, 지정시⁶⁾ 등이 있다. 전문적인 특성별 분류는 역사적 특성(역사도시, 현대도시), 경제적 특성(금융도시, 기술도시, 자원도시), 사회적 특성(위성도시, 계획도시, 슬럼도시) 등으로 세분화가 가능하다.

하지만 여기에서는 도시발전전략에 초점을 부여한 특화방안에 주목하였다. 현대 도시는 다양한 기능을 수행하지만 대학이나 기업처럼 특성화를 추구한 도시가 늘고 있다. 시민들이 만들어가는 도시의 모습도 다양하다. 소위 잘나가는 도시의 전형인 세계도시에서 반도시화 기조를 견지하는 슬로시티라는 양 극단 사이에 압축도시, 과학도시, 창조도시, 문화도시, 관광도시, 교육도시 등 다양한 특화도시가 위치한다.⁷⁾

5) 권용우 외, 『도시의 이해』, 서울: 박영사, 2016.

6) 일본은 기초자치단체 시정촌 중 인구 50만 이상의 도시에 대해 광역자치단체인 도도부현에 상응하는 일부 기능을 허용하는 지정시 제도를 운영한다. 우리나라도 인구 50만 이상의 도시에 행정구를 설치할 수 있도록 특례를 허용하는 한편 인구 100만 이상의 특별시는 시정연구원 설치 등 광역자치단체의 권한에 준하는 권한까지 허용하고 있다.

7) Smith, P.D. *City: A Guidebook for the Urban Age*. Bloomsbury, 2012, p.5.

〈표 1〉 특화도시의 유형과 사례

특화도시 유형	특화도시 유사사례	해외 구현도시 사례	국내 구현도시 사례
세계도시	메트로폴리스, 메트로폴리탄 연합도시, 메가시티, 메가시티 리전	런던, 뉴욕, 도쿄, 베를린, 모스크바, 파리, 토론토 연합도시	서울, 경인특별시 구상, 부울경 메가시티, 대구경북특별시 구상
위성도시	전원도시, 베드타운, 에지시티	렛취어스, 웰윈, 밀턴케인즈, 요코하마	부천, 성남, 고양, 의정부
압축도시	에지시티, 플랫폼도시, 농도지구	스트라스부르, 도야마, 캘거리	용인, 동탄, 김천, 나주
과학기술도시	테크노폴리스, 스마트도시, 안전도시	실리콘밸리, 싱가포르, 보스톤, 쓰쿠바, 본	대전 대덕밸리, 판교, 광교, 송도
산업도시	항구도시, 굴뚝도시, 경제자유구역	디트로이트, 뉴캐슬, 선전, 글래스고, 로테르담	울산, 창원, 포항, 구미, 거제
창의도시	예술도시, 음악도시, 역사도시, 문화도시	빌바오, 바르셀로나, 니스, 교토, 로마	통영, 안동, 목포, 경주, 공주,
생태환경도시	녹색도시, 친수도시, 건강도시, 보행도시	꾸리찌바, 프라이부르크, 탁사이드 그린, 토론토 (건강도시)	춘천, 에코델타시티, 상주(자전거도시), 무주 (건강도시)
행정역사도시	대학도시, 성곽도시, 평생학습도시	캔버라, 쿠알라룸푸르, 하이델베르크, 옥스퍼드	세종시, 전주, 경산, 해미읍성, 낙안읍성
관광휴양도시	전시·컨벤션도시, 힐링도시, 테마파크도시	라스베가스, 올랜도, 세도나, 베르켄	제주, 경주, 신안, 유성, 온양
농림축산도시	애그로폴리탄, 어항도시, 축산도시, 과수단지	덴버, 라팜파(방목), 발렌시아(오렌지), 암스테르담, 시드밸리	새만금(간척지), 김천 (포도), 논산(딸기), 태백
슬로시티	공동체도시, 휴양도시, 행복도시	오르비에토, 라다크, 상그릴라, 카를스루에	청산도, 증도, 악양, 단양, 영월

주: 표의 내용은 국내외 선행연구 결과를 토대로 저자가 작성

도시발전에 대한 접근방법은 다양하다. 기본적으로 효율성을 중시하는 경영·경제학 관점의 성장론자와 민주성을 중시하는 정치·사회학 관점의 보존론자가 대비적이다. 더불어 합법성을 중시하는 행정학·법학 관점의 절충론자가 포함된다. 전문서를 원용하면 〈도시의 승리〉를 저술한 에드워드 글레이저와 〈우리는 도시에서 행복한가〉를 저술한 찰스 몽고메리가 각기 경제와 사회 관점을 대표한다.⁸⁾ 도시의 매력을 중시하는 글레이저의 주장

8) 찰스 몽고메리 저, 윤태경 역, 『우리는 도시에서 행복한가』, 서울: 미디어월, 2014. 에드워드 글레이저

은 로버트 모지스나 오스만 남작과 같은 도시계획 실무자는 물론 부동산 개발업체들이 옹호해 왔다. 자연친화도시를 추구한 몽고메리의 주장에 동의하는 활동가로는 <월든>의 소로우, <미국 대도시의 죽음과 삶>의 제인 제이콥스 등이 있다.

2. 분석 방법론

본 연구는 글로벌의 도전에 직면한 국내외 우수도시의 특화발전 전략을 비교하고자 한다. 이때 글로벌 특화도시란 차별화된 전략적 대응으로 도시경쟁력을 증진한 도시를 의미한다. 국제비교의 완결성을 제고하려고 도시의 상황과 규모가 유사한 곳을 비교분석의 대상으로 설정하였다. 해외사례인 시애틀과 캘거리는 나라는 다르지만 지리적으로 근접한 영미문화권 도시이다. 국내사례인 전주와 청주는 각기 인구나 지리가 유사한 전북특별자치도와 충청북도의 거점 도시이다.

먼저 국내외 도시들이 채택하는 특화발전 전략은 글로벌 지향과 로컬 지향이라는 양극단을 중심으로 유형화가 가능하다. 글로벌 특화도시의 상대적 위치를 알려주는 선상의 양단에는 글로벌 주도형 세계도시와 로컬 주도형 슬로시티가 자리한다. 중앙에는 혼합형 에코스마트시티를 상정할 수 있다. 글로벌에 근접한 테크노폴리스(Technopolis)와 로컬에 근접한 애그로폴리탄(Agropolitan)도 상대비교가 가능한 특화도시이다.



〈그림 1〉 글로벌 특화도시의 유형화

저, 이진원 역, 『도시의 승리』, 서울: 해냄출판사, 2011.

변화된 환경의 동향인 세계화와 지방화라는 중층적 상황에 대한 대응전략은 세계도시와 슬로시티의 혼합비율에 따라 다양한 특화도시를 상정한다. 실제로 국내외 도시들은 미래의 도시경쟁력과 직결된 특화도시 청사진을 마련하는 일에 주력해 왔다. 각각의 특화도시가 달성하는 글로벌화 구현상태는 세계적인 것과 지역적인 것의 동시성을 인식하며, 세계적 획일성의 대항기제로 지역적 특수성을 반영한 새로운 가치를 창출한다. 기업에서는 맥도널드와 같은 세계적 브랜드의 현지화 전략으로 글로벌에 주목해 왔다.

정책과정의 견지에서 특화도시의 결정과 집행 및 평가는 도시경쟁력이라는 성과를 좌우하는 핵심적 변수이다. 이에 본 연구는 정량적 성과와 정성적 노력을 결합해 특화도시 국제비교 모델을 설계하였다. 구조(거시)-제도(중범위)-행위(미시)를 연계한 방법론과 정책형성(plan)-정책집행(do)-정책평가(see)를 망라한 정책과정을 투명한 총체적 도시경쟁력 모델의 구성요소로 정책추진체제, 정책집행수단, 정책평가에 주목하였다. 특히 정책형성 단계에서의 상반된 이해관계를 조정하는 소통과 기획능력이 필수적이다. 또한 막대한 사업비가 소요되는 정책집행 단계에서는 재원조달과 사업홍보가 필수적이다. 나아가 우수사례로 도약하는 첨경인 정책평가의 요소는 양, 질, 격으로 구분된다.

한편 특화발전 전략이 창출한 도시경쟁력 수준은 양, 질, 격을 망라해야 한다. 기존의 도시경쟁력 모델은 대부분 수십 개의 지표를 조합해 점수나 지수로 전환하는 방식을 채택해 왔다. 정량지표를 지수화한 도시경쟁력 모델의 대표적 사례로는 Oxford Economics'의 Global Cities Index, 모리기념재단의 Global Power City Index(GPCI), Mercer의 Quality of Living City 등이 있다. 배지현·배한이(2023)가 활용한 지역경쟁력지수(RCI)는 유럽연합의 분석틀을 활용해 시도와 시군구의 경쟁력을 평가했다. 분석대상 세부지표는 기본 역량 19개, 효율성 역량 13개, 혁신 역량 13개로 구성되어 있다. 또한 최은수는 도시경쟁력 3대 결정요인인 풍(豊, wealth)-화(和, harmony)-격(格, premium)을 매슬로의 욕구 5단계설과 결합했다.⁹⁾

도시정부를 비롯해 다양한 이해관계자의 노력이 결집된 정책형성 기제인 정책추진체제(로컬거버넌스)와 정책집행(정책수단)은 정책평가(성과)를 좌우하는 원인이자 독립변수이다. 이에 본 연구는 독립변수인 노력의 결과물이자 종속변수의 상태로서 도시경쟁력은 각기 양, 질, 격을 대표하는 지역경제, 시민행복, 도시매력으로 구분하고자 한다.

9) 최은수, “도시경쟁력 결정요인에 대한 탐색적 사례연구”, 한국경영학회 융합학술대회, 2010.

〈표 2〉 도시경쟁력의 3대 변수와 구성요소

- 지역경제(정책평가; 양): 지역 총생산, 혁신 생태계, 기업 생산성, 일자리 창출
- 시민행복(정책평가; 질): 삶의 질, 사회적 포용성, 정주와 고용, 심리적 안정
- 도시매력(정책평가; 격): 도시브랜드, 도시평판도, 도시흡인력, 도시경관

도시의 발전성과는 양과 질 및 격을 혼합해야 한다. 도시경쟁력은 한 도시가 가지고 있는 경제력과 행복도 및 매력도라는 삼박자를 망라한 총체적 역량으로 여타 도시에 대한 상대적 우위라고 볼 수 있다. 따라서 도시경쟁력은 국가경쟁력과 마찬가지로 산업경제적 차원을 넘어서는 총체적 개념으로 이해되어야 한다. 발전은 물질적 요인을 강조하는 성장 개념과 달리 양적 성장과 질적 성숙, 또는 물질적 요인과 인간적 진보를 모두 포괄하는 종합적 개념이기 때문이다.¹⁰⁾

양적 성과인 지역경제는 지역 총생산, 혁신 생태계, 기업 생산성, 일자리 창출 등으로 파악이 가능하다. 지역 총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product)은 일정기간 동안 정해진 경제구역 내에서 생산된 모든 최종재화와 서비스의 시장가격 합으로 경제구조나 규모 파악에 활용한다. 또한 시민들의 생계를 책임지는 일자리를 창출하고 기업하기 좋은 제도와 시설도 필요하다. 하지만 경제활성화 수준이 해당 도시에 거주하는 시민의 행복을 좌우하는 것은 아니다. 우리는 풍족한 삶을 위해 도시로 이주하지만 봄비는 출퇴근과 심각한 스트레스에 시달리기 일쑤이다.

질적 성과인 시민행복은 삶의 질, 사회적 포용성, 정주와 고용, 심리적 안정 등으로 파악된다. 도시발전은 분석적이고 가시적인 지역경제의 동의어가 아니라 사회정의와 삶의 질 향상을 지향해야 한다. 빈부격차, 소득격차, 의료격차, 교육격차 등을 해소하는 포용적 발전을 구현하지 못한 상태에서 중장기 발전역량을 담보하기 어렵다. 시민행복을 쾌적한 기후, 고학력·고소득 이웃, 아름다운 풍경 등이 보장하는 것은 아니다. 범죄의 도시 보고타나 추위가 심한 코펜하겐이 지구촌 최고의 행복도시로 부상한 일이 대표적이다.

격을 대리하는 성과인 도시매력은 도시브랜드, 도시평판도, 도시흡인력, 생태환경 등으로 파악이 가능하다. 도시브랜드란 여타 도시와 차별화된 해당 도시의 특성과 이미지를 총칭한다. 도시는 자신이 소유한 자연환경, 역사적 특성, 문화적 매력, 고품질 행정서비스 등을 활용해 확실한 정체성을 확립해야 한다. 안홀트가 도시브랜드 육각형 모델에서 제시한 존재감, 장소성, 잠재력, 역동성, 인적 요소, 인프라 등을 자극해야 한다.¹¹⁾ 도시가

10) 이도형·김정렬, 『비교발전행정론』, 서울: 박영사, 2019.

빌딩과 생태 같은 유·무형 도시경관을 활용해 도시의 이미지를 증진하면 방문의사와 자산가치가 증진된다. 더불어 도시가 고품격 이미지를 창출하려면 다문화 포용성과 공적개발원조 확대도 추구해야 한다.

Ⅲ. 국내외 특화도시 사례평가

1. 해외의 특화도시 구현사례: 시애틀과 캘거리 비교

1) 시애틀의 특화도시 전략과 도시경쟁력 평가

1853년 미국에 편입된 시애틀과 인근 지역은 조지 워싱턴의 이름을 차용해 워싱턴 준주로 정해졌다. 1889년 초대 대통령 취임 100주년을 기념해 정식 주로 승격했다. 미국 북서부는 19세기 후반에 철도와 항만으로 번성했다. 시애틀, 타코마, 포틀랜드 등은 목재, 조선, 철강, 항공산업의 중심지로 부상했다. 이 지역은 풍부한 삼림, 수력, 광물자원을 보유해 제조업 발전에 유리한 곳이다. 수많은 이민자와 내륙의 주민이 유입되면서 도시화가 촉진되었다. 1890년대 골드러시로 시작된 시애틀 항구는 지금은 아시아 무역의 전초기지로 전환했다.

서부의 번두리로 치부되던 시애틀은 관문공항인 시애틀-타코마국제공항(SEA)의 경쟁력을 앞세워 아마존, 보잉, 스타벅스 등을 품은 기업도시로 성장했다.¹²⁾ 워싱턴의 주도는 시애틀이 아니라 퍼젯만 안쪽의 중소도시 올림피아이다. 시애틀 광역권의 인구는 약 400만 명에 달한다. 시애틀은 샌프란시스코, LA, 포틀랜드 등과 태평양 연안의 패권을 다투고 있다.

20세기 중반에는 1916년 설립된 보잉사가 시애틀 경제를 부양했다. 세계 각지의 공장에서 부품을 조달해 항공기를 조립하고 출고하기 위해 자체 비행장도 지니고 있다. 방문객을 대상으로 공장견학 서비스도 제공한다. 제2차 세계대전과 냉전으로 군수품과 선박 수요도 급증했다. 전략적 중요성을 반영해 미국의 군사기지도 배치되어 있다. 하지만 20세기 후반 제조업 생산기지가 해외로 이전하면서 침체하기 시작했다. 북서부 규제당국의 강력한 환경보호정책이 일부 산업의 부담으로 작용하기 시작한 것이다.

이에 자치단체와 지역산업이 공조해 제조업과 농림업 중심에서 정보통신기술과 서비스

11) 최현희, 『사랑받는 도시의 선택』, 경기: 헤이박스, 2024, p.77.

12) “시애틀공항에서 배우는 대구신공항의 미래”, 『한국일보』, 김성우, 2021년 8월 4일.

산업으로 전환을 모색했다. 시애틀은 1970~90년대 마이크로소프트와 아마존처럼 기술력을 지닌 테크기업에 힘입어 정보기술산업의 허브로 진화했다. 창조기업 아마존은 도서 유통에서 시작해 전자상거래와 클라우드 컴퓨팅을 선도하는 글로벌 리더로 부상했다. 요즘은 바이오테크놀로지와 생명과학 분야 기업의 비중도 늘어나는 추세이다.

시애틀은 동아시아 지역과의 교류가 활발한 곳이다. 미국은 중국에서 공산품을 들여오는 대신에 농산물을 수출한다. 미국과 중국의 국토 면적은 유사하지만 인구는 3배 이상 중국이 많기 때문이다. 미국은 광활한 평원과 기계화 농업을 활용해 농축산 경쟁력을 증진해 왔다. 카길과 같은 농산물 유통 다국적기업이 탄생한 연유이다. 다른 한편으로 도시 농업이나 외곽 농장에서 생산한 농산물은 로컬과의 상생이나 지속가능성 확보 차원에서 파머스 마켓이나 팜투테이블(Farm-to-table) 레스토랑에서 소비된다.

파이크 플레이스 마켓은 파머스 마켓 이상의 파급효과를 창출한 세계적 명소이다. 해안 경관이 수려한 워터 프론트에 자리한 공공시장은 114년의 역사를 자랑한다. 수공예품을 파는 상점과 꽃을 파는 가게가 많다. 생선가게는 요란한 호객행위로 유명하다. 전통시장의 활성화 우수사례인 공공시장은 환경변화와 내부역량에 부응해 로컬 푸드와 로컬 공예품에 특화했다. 가장 지역다운 것이 가장 세계적인 것이라는 모토에 부응하는 역동적 마케팅믹스 전략도 구사했다. 마케팅믹스란 제품(product), 유통경로(place), 판매가격(price), 판매촉진(promotion) 등 4P 요소를 결합한 마케팅 전략이다.

시애틀지역 파머스 마켓은 비영리단체인 협회에 소속해 활동한다. 각종 유기농 채소와 과일, 꽃과 꿀, 먹거리와 의류, 예술품과 장신구가 주력 상품이다. 거리 음악가들도 있고, 다국적 음식을 판매하며 아시아 전통문화를 알리고 있다. 파이크 플레이스 마켓에서 향구의 페리터미널을 경유해 경전철역이 자리한 스타디움 지대로 이동하면 고층빌딩의 파노라마와 출근길 활력을 접할 수 있다.

시애틀은 항공과 정보기술, 음악과 커피문화를 결합해 도시경쟁력을 제고했다. 시애틀은 아름다운 산과 바다로 둘러싸여 있어 쾌적한 환경에서 근무하기를 원하는 여피스타일 고학력자의 로망이다. 도심에서 보이는 설산 레이니어는 도시의 상징적 배경이며, 퍼젯만이 연출한 청정한 해안에서 액티비티를 즐길 수 있다. 이러한 낭만적 분위기는 시애틀이 음악과 미술 및 영화에서 탁월한 성과를 창출한 원동력이다.

시애틀은 앵커기업 유치에 힘입어 도시가 더욱 빠르게 성장하며 활기찬 분위기를 자아낸다. 도심에는 새장처럼 생긴 시애틀 중앙도서관을 비롯해 이색적 건물이 포진해 있다. 친환경 건물의 상징인 LEED 인증을 받은 불리트센터는 에너지 자립과 물 재사용 시스템을 갖추고 있다. 최근 아마존 다운타운 캠퍼스에 개장한 온실인 스피어스(Spheres)는 3개

의 유리 돔이 서로 연결되어 있다.

로키산맥과 태평양 사이에 자리한 항구도시 시애틀은 산과 바다의 하모니가 장관이다. 다운타운 빌딩가나 페리로 출퇴근하는 섬의 주거공간도 매력적이다. 도심에서 멀지 않은 곳에 바다와 자연이 어우러진 경관의 명소가 자리한다. 살기 좋은 도시의 전형답게 도시의 가로수와 숲도 인상적이다.

1992년 리우선언이 주창한 지속가능한 개발은 지구의 환경용량 내에서 개발을 추진하는 방식이다. 시애틀도 지속가능한 근린생활권 확대에 주력했다. 환경친화적 주거단지의 평가기준인 교통, 에너지, 물, 식생, 쓰레기 처리, 커뮤니티, 토지이용, 토양안전 등에 유의했다.

1962년 시애틀 엑스포는 당시 미국이 열망한 우주개척에 초점을 부여하였다. 냉전시대의 맞수 소련은 1957년 세계 최초로 인공위성 발사해 미국에 스푸트닉 쇼크를 촉발했다. 1961년 유리 가가린은 인류 최초로 우주비행에 성공했다. 이에 미국은 아폴로 프로젝트를 가동해 1969년 닐 암스트롱과 버즈 올드린을 달에 착륙시켜 자존심을 회복했다. 시애틀 엑스포의 상징탑인 스페이스 니들은 비행접시 모양으로 탁월한 전망대 역할을 수행하고 있다.

1993년 톰 행크스와 맥 라이언이 출연한 영화 <시애틀의 잠 못 이루는 밤>은 로케이션 마케팅의 성공사례이다. 도시에 포진한 전시컨벤션센터를 활용해 글로벌 비즈니스 허브 육성, 문화적 다양성을 추구하는 예술가와 크리에이터 도시 표방, 대중교통과 재생에너지를 중시하는 친환경도시 구현, 로컬브랜드를 육성한 푸드투어리즘 활성화, 1976년에 킹돔을 건설해 프로구단인 시애틀 매리너스와 시애틀 시호스 창단, 대규모 음악 페스티벌 개최나 국제회의 유치 등이 대표적이다.

메가이벤트에 부가해 시애틀이 개최하는 다양한 축제도 주목할 만하다. 노동절 주말에 열리는 음악축제 범버슈트, 여름철 해상축제인 시애틀 씨페어, 북미를 대표하는 시애틀국제영화제, 다운타운 퍼레이드 행사, 메모리얼 데이 주말에 열리는 민속예술축제 등이 유명하다. 시애틀은 베트남, 일본 등 아시아를 비롯해 다양한 국가의 음식을 접하는 미식여행지로 부상했다.

시애틀은 기업과 관광객을 유치하려고 도시에 문화예술로 대표되는 감성을 장착했다. 수제맥주 브루어리, 아이리쉬 스타일 펍, 다운타운의 야간 포장마차, 다인종 푸드 레스토랑, 해산물 식당, 다목적 북카페 등이 대표적이다. 커피문화를 접하려면 스타벅스 1호점이나 캐피톨 힐의 대규모 매장을 찾아도 좋다.

시애틀은 도시행정의 혁신도 선도해 왔다. 다양한 도시개발과 혁신정책을 통해 지속가

능한 발전과 시민의 삶의 질을 개선해 왔다. 시민들의 지속가능성 요구에 부응하기 위해 1991년 ‘지속가능 시애틀(Sustainable Seattle)’이라는 비영리기관 설립해 지속가능성 지표를 개발해 다양한 프로젝트에 적용하였다. 이 지표는 1996년 UN 커뮤니티 분야 최고 우수지표로 인정을 받으면서 국내외적으로 폭넓게 활용되고 있다.¹³⁾ 스마트 기술을 활용한 도시의 효율성 제고, 공공 데이터의 개방을 통한 투명성 제고, 온라인 플랫폼을 활용한 시민참여 촉진, 기후변화에 부응하는 지속가능성 정책기조, 경찰활동의 신뢰성 제고, 공공주택 프로그램 확대 등도 모범적이다.

2) 캘거리의 특화도시 전략과 도시경쟁력 평가

캘거리는 대초원과 로키산맥 사이에 위치한 천 미터 고원도시이다. 미국의 마일도시 콜로라도나 한국의 고원도시 태백과 유사한 지리적 특성을 지니고 있다. 건조지대지만 10월부터 4월까지 눈이 내리고 겨울철은 평균 영하 20도 정도이다. 캘거리는 토론토나 밴쿠버와 더불어 캐나다에서 가장 크고 부유한 도시이다. 하지만 성장에 치중하는 영미 스타일 도시의 일반적 한계와 마찬가지로 이웃집 사람에 대한 신뢰도가 가장 낮아 불행한 도시그룹에 속한다는 도시공동체 관점의 비판적 조사결과도 존재한다.¹⁴⁾

캐나다는 영국의 지배를 받다가 1867년 캐나다 자치령으로 출범했다. 1931년 웨스트민스터 헌장의 적용을 받아 대영제국 내 자치령이 되어 본국과 분리되었고, 1951년 국가의 명칭을 캐나다 자치령에서 캐나다로 변경하였다. 통치체제는 내각제를 채택하고 있으며 보수당과 자유당이 번갈아가며 국정을 운영하고 있다. 이처럼 150여 년의 짧은 역사와 인구 4000만 명의 작은 인구 및 광활한 영토의 일부에만 조성된 약한 인프라에도 불구하고 G7 국가로 도약했다. 창의적 도시와 성숙한 시민이 캐나다의 비상을 창출한 원동력이다.¹⁵⁾

미국 서부와 마찬가지로 19세기 말 금광개발 붐을 타고 개척이 이루어졌고 철도가 발전의 촉매제 역할을 수행했다. 요즘은 목축업과 농업 및 광공업이 주력 산업이다. 캐나다인 로키의 관문이라 관광과 휴양도시의 역할도 수행해 왔다. 한국인은 물론 중국인들이 동경하는 전인교육의 적지이기 때문에 가족단위 교육이민이 활발한 편이다.

캘거리는 캐나다인 로키의 추운 겨울에 대응하기 위해 빌딩과 빌딩의 2층을 연결하는

13) 시애틀과 유사한 시민주도 도시발전 사례는 포틀랜드가 대표적이다. 야마자키 미츠히로 저, 손예리 역, 『포틀랜드, 내 삶을 바꾸는 도시혁명』, 서울: 아젠다, 2017.

14) 찰스 몽고메리 저, 윤태경 역, 『우리는 도시에서 행복한가』, 서울: 미디어월, 2014, p.62.

15) “캐나다와 우리나라의 차이”, 『경북일보』, 박종국, 2024년 9월 9일.

스카이웨이 시스템을 도입했다. 이후 고가보도에 면한 소매공간이 가로 레벨보다 각광받는 현상이 발생했다. 도시당국은 개발업자에게 고가보도의 제공퍼트마다 지역지구제가 허용하는 건폐 면적보다 우대조치를 시행하였다. 겨울이 길고 눈이 많은 미니애폴리스도 스카이웨이 제도를 운영해 도심 외곽의 대형 물에 필적하는 도심 상권의 경쟁력 강화에 기여하였다.¹⁶⁾ 반면에 쿠알라룸푸르는 더위와 비에 대응하기 위해 도심지 쌍둥이 빌딩 인근에 스카이웨이를 설치해 운영하고 있다.

1955년 미주리주 세인트루이스시는 프루잇-이고(Pruitt-Igos) 프로젝트에 따라 대규모 노동자 주택단지를 완성했다. 총 2,870가구가 입주한 단지는 백인단지와 흑인단지로 구분했다. 9.11테러로 무너진 국제무역센터 빌딩을 설계한 미루노 야마사키는 단지를 설계하면서 르코르뷔지에의 공중가로 아이디어에 착안해 지붕이 있는 공중가로를 설치했다. 하지만 1972년에 흑인단지 슬럼화와 관리소홀로 일부 동을 철거하면서 근대 건축의 실패를 상징하는 사례로 전락하고 말았다.¹⁷⁾

캐나다 앨버타주와 항공사 웨스트젯 대표단이 2024년 6월 방한해 기자간담회를 열었다. 앨버타주는 로키를 품은 밴프, 재스퍼 국립공원이 있으며 수위도시 캘거리와 주도 에드먼턴이 대표 도시이다. 로키 산행의 성수기인 5월부터 10월까지 인천~캘거리 직항을 운항하며, 캘거리에서 80여 개 목적지로 가는 스톱오버 프로모션도 진행한다. 이러한 마케팅을 통해 앨버타주는 관광수입 증대를 추구하는 것이다.

항공사가 제공하는 24시간 이내 레이오버나 24시간 이상 체류하는 스톱오버 프로모션을 구매하면 항공료 절감은 물론 저가로 호텔과 관광지 입장권을 예약할 수 있다. 싱가포르항공을 이용해 발리로 가거나 에티하드항공이나 카타르항공 편으로 유럽이나 아프리카 자유여행을 떠나면서 수일 동안 아랍권 도시의 매력을 느끼는 일과 유사한 방식이다.

보우장을 따라 형성된 도심과 근린지구는 캘거리가 잘 정비된 계획도시의 전형임을 시사한다. 근린지구는 일상생활과 관계되는 공간단위이다. 전통적으로 1천 명 내외 학생이 다니는 1개의 초등학교가 필요한 주민 5천 명 내외 인구규모를 갖는 지역을 계획단위로 삼는다. 미국의 클래런스 페리가 주창한 근린지구에는 주거, 학교, 편의점, 약국, 문방구 등과 같은 판매시설, 놀이터, 소공원 등이 포함된다. 이는 영국 에버니저 하워드의 전원도시론과 더불어 현대 도시계획에 큰 영향을 미쳤다.

캘거리는 자전거와 도보전용 다리를 활용해 주택가에서 다운타운으로 출퇴근이 가능하다. 상수도용 원수를 보관하는 호수 주변을 청정 유원지로 활용하고 있다. 우리의 팔당호

16) 존 레비 저, 서충원·변창흠 역, 『현대 도시계획의 이해』, 서울: 한울 아카데미, 2013, p.217.

17) 조재성, 『현대도시계획론』, 서울: 한울 아카데미, 2020, p.181.

와 달리 보트놀이도 가능하다. 호수인근 공원의 연못에서는 어린이 낚시교육용 연못도 운영한다. 강에는 보를 설치해 수량을 확보하는 한편 레저용 급류타기나 소규모 수로를 운영한다.

그린웨이는 자연과 도시를 연결하자는 옴스테드의 제안에 힘입어 보스턴의 공원과 녹지길 구성에 처음으로 적용되었다. 1970년대 이후 지속가능한 도시개발 운동이 확산되면서 북미 전반으로 확산되었다. 주거지에서 도보로 25분 또는 자전거로 10분을 넘지 않은 거리에 녹지를 배치하는 친환경 도시의 건설을 추구한 것이다. 20세기 초반 등장한 파크웨이와 그린웨이는 모두 자연 환경과의 조화를 강조한 공간이다. 파크웨이는 주로 도로와 녹지가 결합된 형태로, 차량과 보행자가 공유할 수 있는 길을 의미한다. 반면에 그린웨이는 주로 보행자나 자전거 이용자를 위한 녹지공간이다.

이민자들의 민족적 특성을 허용하는 캐나다에서는 미국과 달리 도심에서 터번을 쓰고 일하는 사람들을 종종 목격할 수 있다. 캐나다의 모자이크 문화와 미국의 융광로 문화간에 존재하는 차이를 입증하는 사례이다. 인도 증시에 상장한 현대자동차도 머리에 터번을 쓰는 시크교도의 특성을 감안해 인도에서 생산하는 경차의 천장을 높혀 주목을 받기도 했다.

캘거리 외곽부터 캐나다인 로키가 시작된다. 루이스호수로 유명한 밴프는 캐나다 최초의 국립공원이자 유네스코 세계유산이다. 재스퍼는 밴프에 비해 한적하고 자연그대로의 모습을 간직한 곳이다. 말린 호수, 애서배스카 빙하, 콜럼비아 아이스필드 등을 무대로 래프팅, 카약, 캠핑 등의 체험이 가능하다. 별 관측이 용이한 다크 스카이 보호구역은 오로라 관측까지 가능하다. 제철 오로라는 북위 60도대의 엘로나이프가 적지이지만 북극광이 활성화되는 시기에는 북위 50도인 캐나다인 로키에도 출현한다.

스탬피드 축제는 캘거리에서 열리는 로데오 축제로 지역의 자부심을 충전한다. 축제의 핵심 이벤트는 말타기, 소몰이, 황소 타기와 같은 서부 스타일 레저 스포츠다. 축제의 시작은 화려한 퍼레이드로 시작되며 콘서트, 카니발, 전시회 등이 열린다. 매년 약 백만 명 이상의 관광객이 스탬피드 축제에 방문할 정도로 인기가 있다. 자연지리적 요소에 인문지리적 요소를 결합한 장소마케팅의 우수사례인 것이다.

2. 국내의 특화도시 구현사례: 전주시와 청주시의 비교

1) 전주시의 특화도시 전략과 도시경쟁력 평가

전주시는 전북특별자치도 행정과 교육의 중심지이다. 하지만 산업과 교통은 침체된 상

태이다. 인재의 산실인 지역명문고와 거점국립대도 약화되었다. 시청은 강한 경제를 육성해 전라도의 수도로 도약하자는 비전을 설정했다. 전주가 2036년 하계올림픽 대한민국 후보도시로 선정된 일은 고무적이다. 탄소섬유에 특화한 기회발전특구를 비롯해 문화와 교육 특구까지 석권했다. 하지만 지역발전 성과에서 충북 청주를 부러워하는 처지이다.

전주는 19세기 후반 농산어촌의 중심지인 농도로 부상했다. 탐관오리와 일제침탈에 항거한 동학혁명의 거점 역할도 수행했다. 동학의 뿌린 씨앗은 증산교와 원불교라는 민족 종교를 태동시켰다. 근대 교육은 기전과 신흥이라는 기독교 계열이 선도했다. 미국 장로교가 설립한 전주 예수병원은 대구 제중원과 달리 정체성이 확실하다. 방직과 제지의 전성기에 인구밀집도시의 위상을 유지했다. 하지만 영남제일문이 자리한 김천처럼 호남제일문과 수도권의 거리가 발목을 잡았다.

시민과 소상공인이 주도한 도시재생도 활발하다. 지역활성화는 혁신을 유도하는 로컬 크리에이터와 더불어 스타트업을 지원하는 액셀레이터가 필요하다. 전주의 양대 행정구인 완산구와 덕진구의 명칭도 흥미롭다. 완산성 전통과 친환경 못인 덕진공원을 브랜딩했다. 하지만 양대 구청의 35개 행정동은 대내외 인지도가 미약하다는 점에서 장소마케팅을 강화해야 한다.

전주는 역사문화도시와 예술음식도시의 정체성을 확립해 왔다. 조선을 창조한 왕엽도시로 한옥마을과 판소리 전통을 계승했다. 경기전은 조선을 건국한 태조 이성계의 본향이 전주임을 상기시키는 곳이다. 최명회는 소설 <혼불>에서 세월이 가도 결코 버릴 수 없는 꿈의 꽃심을 지닌 땅으로 전주를 묘사하기도 했다. 한지와 서예, 목판과 인쇄, 비빔밥과 콩나물국밥, 한복과 한정식, 감영과 향교, 연못과 산성 등도 전주를 대표한다. 이러한 상징성에 힘입어 전주한옥마을은 갈수록 붐비고 단장된 모습이다. 하지만 구도심의 상가나 음식점은 과거에 비해 퇴조하고 있다.

전주한옥마을은 안동하회마을처럼 전통문화를 보존해 관광객을 유치했다. 700여 채의 한옥을 무대로 한복 체험과 전통 놀이가 펼쳐진다. 전통 음식점과 현대적 카페의 조화도 매력적이다. 한지를 응용한 전통공예도 인기이다. 전주국제영화제는 영상과 콘텐츠 산업 기반을 강화했다. 할리우드를 꿈꾸며 부산을 비롯한 유사 영화도시와 차별화를 추구했다. 다양한 장르가 망라된 전주세계소리축제도 예술의 저변을 확대시켰다.

전주비빔밥은 도시브랜드의 성공사례이다. 시민단체 주도로 전통음식점을 육성해 음식문화의 세계화를 추구했다. 2012년에는 세계 4번째로 유네스코 음식창의도시로 선정되었다. 전주를 찾는 관광객들은 슈퍼스타일 가맥집에서 양념장 북어로 병맥주를 마신다. 모주와 수란을 곁들인 전주식 콩나물해장국은 숙취 해소에 탁월하다.

지속가능한 발전전략으로 에코시티를 지향했다. 청정한 전주천이 한옥마을의 가치를 증진했기 때문이다. 전주가 재도약하려면 역사와 환경을 결합한 도시경쟁력 강화전략과 더불어 교통망의 다변화에 유의해야 한다. 기존에 남북을 연결한 종적 교통망의 보완수단으로 전주와 김천을 연결하는 횡적 교통망 강화가 절실하다.

전주시 산업구조는 제조업 비중이 낮고, 자영업 비중이 높은 특징을 지니고 있다. 도소매업과 숙박음식점업이 가장 많은 전형적인 서비스업 도시이다. 고임금 근로자를 고용하는 대기업의 역할이 제한된 상태에서 지역경제의 성장을 기대하기 어려운 것이 현실이다. 이는 대기업의 진출이 활발한 청주에 비해 전주의 1인당 지역총생산이 떨어지는 주된 이유이다. 1990년에 인구 50만을 돌파한 지역의 거점도시지만 2010년 이후 65만에서 정체된 상태이다.

최근 전주시는 조용한 추격전을 시작했다. 10만 완주군과의 행정통합 추진과 더불어 전북특별자치도를 차용해 특례시 도전에도 나섰다. 청주와 통합한 청원군처럼 완주군은 기업유치, 이서혁신도시, 귀농·귀촌 등에 힘입어 활력을 유도했다. 하지만 통합 주민투표를 앞두고 밀당이 한창이다. 우석대가 자리한 삼례읍은 역사 미국창고를 문화예술촌으로 재창조했다. 군청은 정주환경을 개선하려고 메타버스 크리에이터 전문가 양성과정을 비롯해 청년층(18~39세)의 역량강화 교육에 유의하였다. 전통시장의 활성화 노력과 병행하여 청년 점포의 비중도 증가시켰다.

모악산에 들어선 로컬푸드 스테이션은 도농상생 6차산업의 구현사례이다. 6차산업 활성화를 주도한 (주)완주로컬푸드는 완주군과 지역 8개 농·축협이 참여한 제3섹터 법인이다. 외상후 스트레스에 시달리는 소방관들이 힐링농원이나 편백숲에서 체류하면 스트레스 호르몬이 줄어든다는 점에 착안한 것이다. 완주는 교통이 편리한 산업용지와 아파트가 자리해 전주와 경제적 시너지가 기대된다. 하지만 전원도시와 슬로시티 운동도 활발하다는 점에서 지역공동체 보존에도 유의해야 한다.

2) 청주시의 특화도시 전략과 도시경쟁력 평가

청주시는 바다와 접하지 않은 충청북도의 도청소재지이다. 한때 충주에서 이전한 충청도 감영이 자리했지만 광주로 넘겨주었다. 청주 외곽의 상당산성은 나제통문과 단양적성에 필적하는 삼국의 접경지대였다. 고려시대 사찰이 주도한 불경 인쇄의 전통이 창출한 세계 최고의 금속활자본인 직지심체요절은 행정교육도시 청주의 자존심이다.

내륙에 자리한 청주는 사람들이 몰리는 천안 못지않게 편안하고 안전한 도시이다. 이 상과열 상태인 수도권에 온기가 전해지는 곳이라 인구도 늘고 있다. 산업화 초기까지 산

악과 평야의 전이지대인 구릉지에서 담배나 뽕잎을 수확했다. 연초제조장이 번성하고 거점국립대학에 연초학과를 운영했던 연유이다. 실크의 원료인 누에고치가 귀하던 시절에는 잠사연구소도 운영했다. 하지만 지금은 방직과 식품의 시대를 지나 반도체와 바이오가 주력 산업으로 부상했다.

청주시의회가 1991년 제정한 전국 최초 행정정보공개조례 발의 및 시행은 지방자치 혁신의 선구적 사례이다. 당시 집행부의 재의요구와 대법원 제소에도 불구하고, 재의결 및 대법원에서의 승소를 통해 조례를 제정함으로써 전국적으로 정보공개조례를 확산시켰다. 더불어 현행 <공공기관의 정보공개에 관한 법률>을 제정하는 데 기여했다. 요즘도 시청은 시민참여예산제, 온라인 플랫폼, 현장 간담회 등을 활용해 시민과의 소통을 강화하고 맞춤형 정책을 창안하고 있다.

청주시의 도시경쟁력 우수사례는 경제산업과 교통인프라에 집중되어 있다. 고속철도역사 개통이라는 기회요인을 극대화해 오송역 일원을 제약, 의료기기, 화장품 산업이 집적된 바이오밸리로 육성했다. 반도체, AI, 데이터통신 등 첨단산업을 유치해 산업경쟁력을 강화한 일도 고무적이다. 오송역 주변에는 세종시를 지원하는 사설 회의공간이 활성화된 상태이고 인근 산업산지와 결합된 주거시설도 쾌적하다. 오송호수공원을 상징하는 다섯 그루의 소나무는 인근 연구단지나 주민들의 자랑거리이다.

청주시는 중앙부처나 충청북도의 협력을 유도하는 방식으로 투자유치와 기업지원 정책을 고안했다. 중소기업 육성, 창업 지원, 연구개발 지원 등과 같은 지원정책수단에 부가해 수도권 대비 낮은 임대료와 운영비가 기업들에게 매력적 요인이다. 청주시는 쾌적한 생활환경과 낮은 생활비가 강점이라 근로자들에게 인기가 있다. 이러한 기업친화도시 역량이 청주를 반도체 및 바이오헬스 분야의 중심지로 부상시켰다.

선진적 교통 인프라를 대표하는 청주국제공항은 항공허브를 꿈꾸고 있다. 인근 오창산업단지와 연계된 항공물류 허브의 구축에도 유의해 왔다. 대전, 세종, 천안 등 충청권 주요 도시를 연결하는 철도망 구축은 교통 접근성을 증진시켰다. 하지만 청주시는 충청북도 발전을 이끄는 지역거점도시라는 점에서 도내 불균형 발전의 심화에 유의해야 한다. 최근 도청이 제안한 레이크 르네상스의 거점인 대청호와 충주호 지역의 균형발전역량 확보가 대표적 사례이다.

상대적으로 부족한 문화관광 분야의 투자와 관심도 분발이 요구된다. 직지를 테마로 축제를 개최하고 드라마 <제빵왕 김탁구>가 흥행하자 수암골 벽화마을에 방문객을 유치했다. 하지만 노잼도시의 치욕을 당하고 말았다. 매력도시로 도약하려면 무심천 강수욕장과 초정온천 힐링타운도 실행력을 보여야 한다. 청주시가 생태환경 이미지와 관광산업

활성화를 유도하려면 과산과 보은 및 상주와 협업해 속리산 권역의 활성화에 나서야 한다.

이탈리아의 도시재창조 사례는 제조업 위기론이 부상한 우리 산업도시가 정면교사할 대상이다. 제조업과 서비스업이 혼합된 탄탄한 산업구조를 창출해야 글로벌이 초래한 위기를 극복하고 재도약 기회를 포착할 수 있다. 통일운동과 올림픽으로 알려진 토리노는 1982년 옥상에 테스트 트랙을 갖춘 피아트 공장이 문을 닫자 호텔과 컨벤션으로 재창조했다. 청주시도 연초제조창을 문화제조창으로 탈바꿈시키고 공예비엔날레를 성공리에 개최한 저력을 이어가야 한다.

관광특구로 지정된 유성은 온양이나 수안보처럼 충청권을 대표하는 온천휴양도시이다. 인근에 계룡대와 과학단지가 자리해 유동인구도 많은 편이다. 이에 정부나 공공기관이 주도하는 각종 컨벤션이 활발한 곳으로 유명하다. 하지만 오송역의 접근성을 앞세운 세종시나 청주시의 도전에 직면한 상태이다. 청주에도 대규모 호텔이 들어서면서 전국적 행사가 빈번하게 개최되기 시작했다.

인구 88만 청주시는 100만 자족도시를 구현하려고 원도심 개발 활성화, 초정치유마와 과 청원생명축제를 앞세운 꿀잼도시 강화, 25분 생활권 도로·교통망 구축, 기업하기 좋은 도시, 아이 낳고 키우기 좋은 도시 등에 주력할 예정이다. 2024년 한국기업평판연구소의 기초자치단체 브랜드 평판에서 2개월 연속 비수도권 도시 1위를 차지한 일은 이러한 목표설정에 고무적이다. 하지만 수도권에서 히트한 황토길을 무분별하게 확충하는 모방전략은 시민의 요구를 감안하더라도 창의적인 시도로 평가하기 어렵다.

IV. 글로벌 특화도시의 성공요소 평가

1. 국내외 특화도시 전략의 차이: 글로벌 지향과 로컬 지향

글로벌 특화都市는 세계적 보편성과 지역적 특수성을 결합한 도시이다. 보편성과 특수성의 조화롭고 역동적인 결합이 새로운 경쟁력의 원천이자 뉴노멀 추세이다. 우리는 600대 도시가 세계 총생산의 70% 가까이 차지하는 시대를 맞이했다. 한국적 특수성에 기반한 대중가요나 드라마가 세계화에 성공한 것처럼 하드파워 제조업과 소프트파워 문화예술의 혼합이 도시경쟁력의 첩경이다.

시애틀은 1970년대 이후 동아시아 국가의 추격으로 경쟁력을 상실한 중후장대 제조업의 경쟁력을 보완하려고 첨단기술산업 유치에 주력했다. 보잉과 아마존의 성장에 힘입어

관련 기업들을 대거 유치했다. 광산업과 목축업에 의존하던 캘거리도 지역의 핵심자산인 캐나다안로키의 배후도시로 적극 홍보했다. 내륙형 휴양관광도시의 성공과 직결된 허브 공항의 활성화에 주력한 점이 결정적 변수였다. 다운타운 중심으로 밀도를 증진한 캘거리는 압축도시의 성격도 지닌다.

국내의 우수도시들은 지역의 특성을 고려해 특화발전 전략을 추진했다. 시애틀은 우주 개척 엑스포와 지속가능도시 비전을 통해 첨단기업도시로 전환하는 계기를 마련했다. 캘거리도 산업화에 불리한 서부내륙에 자리했지만 에너지에 추가해 휴양관광도시 이미지를 강화하면서 침체된 도시에 활력을 보충했다. 청주와 전주도 내륙도시의 한계를 탈피하는 일에 주력해 왔다. 청주는 안정적 주거여건에도 불구하고 도시매력의 저하 문제를 해결하기 위해 서비스산업의 육성에 주목하기 시작했다. 최근에 대한민국의 무게중심이라는 지리적 이점과 교통망 강화를 활용해 컨벤션 산업에도 주목하기 시작했다. 전주는 수도권과의 거리감을 극복하는 전략으로 한옥마을을 활용한 체류형 관광을 육성해 왔다. 지리산과 서해안이라는 인접 자산을 효과적으로 연계하면 시너지 창출이 촉진될 것으로 보인다.

우리는 20세기를 풍미한 국가주도의 기획시대라는 메가트렌드가 전환되는 역사적 사건을 목격하고 있다. 한국의 권역별 산업단지나 신도시 건설도 개발시대의 유산이다. 최근 도시계획 분야에서는 포괄적 그랜드플랜보다 구체적 연동계획을 중시하는 새로운 흐름이 포착되었다. 변화의 폭과 깊이 및 속도가 연착륙하는 관리의 시대를 맞이해 작고 정교한 계획이 각광받기 시작한 것이다. 빅데이터와 AI는 이러한 추세를 후원하는 핵심적 수단이다.¹⁸⁾ 국제비교 대상 4개 도시들은 스마트 도시를 지향하는 도시계획의 완결성을 확보하려고 수립의 초기 단계부터 시민, 전문가, 공무원들이 공동으로 참여해 목표를 공유했다.

비교대상 4대 도시는 지역의 거점으로 우수 인재가 포진해 있다. 이들의 아이디어를 자극하고 반영해야 지역발전이 촉진된다. 지속가능하고 미래지향적인 도시발전을 추구하려면 과학도시, 문화도시, 건강도시, 관광도시 등 특화전략을 강화해야 한다. 새로운 사명과 목표를 공유하면 성과 창출의 모멘텀 확보가 가능하다. 도시에 오랫동안 거주한 시민들이 지역의 가능성을 충전하는 주역이다.¹⁹⁾ 시민에게 체화된 경험과 진심어린 애착이 지역발전의 싱크탱크나 불도저 역할을 촉진한다. 시장이나 공무원은 시민을 자극하고 지원하는 역할에 충실해야 한다.

18) “삼국지, 제갈량, 그리고 지역개발”, 『경북일보』, 김주일, 2024년 4월 8일.

19) 이도형, 『소멸시대의 지역활성화와 도시사랑법』, 서울: 한국학술정보, 2025, p.3.

4개 도시를 비교분석한 결과 글로벌 특화도시의 성공에는 이해관계자들의 열린 소통이 주요했다. 변혁적인 시장의 결단이나 엘리트 관료의 분석도 중요하지만 결정과 집행을 관통하는 최고의 비결은 협력적 거버넌스 방식이다. 시민과 기업도 정부의 선의를 기대하는 소극적 자세를 탈피해 주도적으로 요구하고 실천해야 한다. 도시발전의 주도자인 관료와 시민이 추구할 최고의 덕목은 겸손이다. 내가 최고라는 오만한 자세로는 주변의 인정과 협력을 유도하기 어렵다. 우수인재의 유치와 직결된 도시매력 증진성과에도 주목해야 한다.

도시가 국가에 비해 불리한 규모의 한계를 극복하려면 협력적 네트워크를 가동해 범위의 미덕을 구현해야 한다. 시민들이 적극적으로 정책과정에 참여해 민주적 절차를 확립하지 못하면 정책은 힘가진 자들의 소원수리 수단으로 전락할지도 모른다.²⁰⁾ 국가와 달리 도시는 일상과 직결된 문제들을 다룬다는 점에서 공동체의 원리를 우선해야 한다. 북미 국가의 도시들은 시민참여를 촉진하는 방식으로 도시재생을 전개했다. 한국의 도시는 북미에 비해 시민참여가 저조한 편이지만 지방자치가 안정되며 우수사례의 창출빈도가 높고 있다.

도시의 활력을 증진하는 비결은 분명한 목표설정과 시민참여의 활성화이다. 소멸과 침체라는 태생적 한계를 탈피하려면 도시정체성을 재정립하고 교통통신을 강화해야 한다. 수입의 감소나 자산의 하락에 실망해 지역을 떠나는 시민과 기업을 설득해 도시재창조 운동에 참여시켜야 한다. 문제를 해결하는 과정상의 작은 실천이 우수한 성과를 창출하는 첩경이다. 지역의 미래에 투자하는 시민모금운동이나 고향사랑기부제도 발전성과와 직결된 문제이다.

도시의 발전역량을 강화하려면 수많은 인재들이 집단지성을 발휘해야 한다. 에드워드 글레이저는 인적자본을 끌어들이고 결집시키는 도시매력도가 부와 행복을 좌우할 것으로 보았다. 인도 뱅갈루루와 미국의 실리콘밸리는 도시의 인접성·친밀성·혼잡성을 극대화시키는 방식으로 기술혁신의 중심지로 부상했다. 도시발전은 인재유치를 촉진하는 행정과 정책의 혁신역량에 달려있다.

우수인재의 유치와 직결된 도시매력도 강화도 주목할 만하다. 여피스타일 전문직을 중심으로 자연친화적 주거에 대한 선호가 증가하면서 숲세권과 공세권이 부상했다. 북미 국가 도시들은 도시재생을 통해 시민과 관광객들이 원하는 도시환경과 생활을 조성하였다. 한국의 도시도 수변주거지나 공공시설을 확충하는 방식으로 도시매력을 증진했지만 청주 사례처럼 노점도시 탈피에는 상당한 시간이 소요될 것이다.

20) 박치성, 『정책학』, 서울: 박영사, 2024, p.17.

〈표 3〉 비교대상 글로벌 특화도시의 전략 비교

	시애틀	캘거리	전주	청주
특화도시 목표	첨단과학도시 휴양관광도시 문화예술도시	휴양관광도시 압축도시 건강도시	역사문화도시 예술음식도시 생태도시	첨단과학도시 행정교육도시 안전도시
특화도시 추진체제	효율성 중시 정부-기업관계 강화	공공성 중시 정부-시민관계 강화	공공성 중시 정부-시민관계 강화	공공성 중시 정부-기업관계 강화
핵심적 정책수단	기업유치 규제개혁 시민행복 안전장치	도시공간 공동활용 자연보호 강화	정부보조금 유치 시민제안 활용	도농통합 구현 도시마케팅 강화
집행과정의 특성	신속한 집행 (하향식과 상향식 절충)	점진적 집행 (상향식 집행전략)	점진적 집행 (상향식 집행전략)	신속한 집행 (하향식과 상향식 절충)
특화도시 성과	세계도시 도약 시민행복 증진 도시브랜드 향상	거점도시 강화 시민행복 증진 도시인지도 향상	시민소득 부진 시민행복 저하 도시매력도 향상	경제활성화 유도 시민행복 증진 도시매력도 정체
특화도시 미래	지속적 강화	점진적 강화	점진적 강화	지속적 강화

주: 표의 내용은 비교분석 결과를 토대로 저자가 작성

2. 국내의 도시경쟁력의 성과 비교: 양과 질 및 격의 조화

특화도시의 성공비결은 환경과 제도 및 사람 변수의 하모니가 좌우한다. 환경 변수의 우수사례는 시대의 요구나 거대한 흐름에 잘 적응한 도시이다. 제도 변수의 유용성은 정부의 정책이나 기업의 혁신이 촉발한 선한 영향력은 물론 협동조합이나 산학협력 네트워크의 제도적 유용성을 반영한다. 사람 변수가 창출하는 효과는 시민의 헌신과 창의에 힘입어 도약한 도시이다.

특화도시가 창출한 성과는 양과 질 및 격으로 구분된다. 먼저 양적 성과는 인구와 소득이 대표적이다. 시애틀은 1990년부터 2023년까지 꾸준한 인구 증가세를 보였다. 2010년 이후 IT 및 기술산업의 성장으로 인구가 급증했다. 2022년에서 2023년 사이 지역총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product)이 6.2% 증가할 정도로 경제성장세도가 빠르다. 캘거리는 1990년대부터 현재까지 지속적인 인구성장을 기록했다. 에너지와 휴양관광산업의 발전으로 인구유입이 활발한 편이다. 2024년 GRDP는 2%로 안정된 성장세를 유지했다. 전주는 1990년대부터 2000년대 초반까지 빠른 인구 증가세를 보였으나,

2010년 이후 증가세가 둔화되었다. 청주는 1990년대부터 꾸준한 인구증가세를 보였다. 2014년 청원군과의 통합으로 인구가 크게 증가했다. 특히 대기업을 유치한 청주는 1인당 GRDP에서 전주를 압도했다.

다음으로 질적 성과는 시민행복도가 대표적이다. 아래의 표에 제시한 것처럼 2024년 세계행복보고서(World Happiness Report)에서 미국(시애틀)은 24위, 캐나다(캘거리)는 18위, 한국(전주·청주)은 58위를 기록하며 국가별 삶의 질에서 차이를 보였다. 또한 행복 도시지수(Happy City Index)에서는 캘거리만 136위를 기록하며 전 세계 250위 이내 순위를 기록 반면에 시애틀, 전주, 청주는 순위권 밖에 머물렀다. 이러한 평가는 사회적 지원, 1인당 GDP, 기대수명, 자유, 관용, 부패에 대한 인식, 감정 등을 기준으로 이루어진다. 즉, 지역별 경제력과 사회적 환경이 시민 삶의 질에 미치는 영향력을 반영하고 있다.

한편 격을 반영한 성과는 도시평판도가 대표적이다. 2023년 삶의 질 지수(Quality of Life Index)에서 캘거리는 36위, 시애틀은 39위를 기록하며 서구권 세계도시 중에서 높은 순위를 차지했다. 국내 기관이 조사한 도시브랜드 순위는 청주가 16위, 전주는 21위로 평가되었다. 이는 지역적 특성과 산업적 기반의 차이를 반영한다. 이러한 평가는 생활비, 주거비용의 적정성, 대기·수질오염 수준, 범죄율, 의료 시스템의 질, 교통 체증 및 통근 시간 등을 종합적으로 고려한 것이다. 이러한 요소들은 도시매력도를 좌우하는 결정적 변수이다.

〈표 4〉 비교대상 글로벌 특화도시의 성과 비교

	시애틀	캘거리	전주	청주
인구	약 75만명/405만 (도시/대도시권)	약 141만명	약 65만명/75만 (도시/대도시권)	약 88만명
면적	약 217km ²	약 825km ²	약 206km ²	약 940km ²
지역총생산(GRDP)	\$487.75 billion	CA\$102.66 billion (75.97 billion USD)	약 15조 6,000억	약 34조 6,500억원
1인당 GRDP	68,074USD	CA\$79,885 (59,115 USD)	2400만 원 (18,500 USD)	3,930만 원 (30,000 USD)
일자리(고용인 수)	약 2,100,000명	약 900,000명	34만 5000명	30만 5800명
시민만족도(2024)	24위(미국)	18위(캐나다)	58위(한국)	58위(한국)
도시평판도(2023)	국제 39위	국제 36위	국내 21위	국내 16위

주: Calgary website(www.calgary.ca)(검색일: 2024.10.31), US Census(www.census.gov/)(검색일: 2024.10.31), 청주시(www.cheongju.go.kr)(검색일: 2024.01.31), 전주시(www.jeonju.go.kr)(검색일: 2024.01.31), 한국기업평판연구소(brikorea.com)(검색일: 2024.01.31), Institute for Quality of Life(<https://happy-city-index.com>)(검색일: 2024.10.31), WGR(worldhappiness.report)(검색일: 2024.10.31), Numbeo(www.numbeo.com)(검색일: 2024.10.31).

청주와 전주는 지방 거점도시로 행정과 교육에 치중했던 도시이다. 하지만 1990년대 이후 수도권의 급속한 비대화로 인해 도시경쟁력이 약화되었다. 부동산 가격의 하락이나 지방사립대 신입생의 미달이 대표적 징후이다. 지역인재들이 수도권 대학을 선호하면서 지방 거점도시의 위상도 약화되었다. 이에 편리한 교통과 오랜 역사를 기반삼아 첨단기술과 문화예술에 특화한 발전전략을 추구했다. 하지만 이러한 특화전략은 청주를 노잡도시와 전주를 역사도시로 각인시키는 부정적 결과도 초래하였다.

비교대상 도시들은 도시매력을 증진하려고 도시마케팅을 활용했다. 지역축제를 활용해 관광객을 유치한 일이 대표적이다. 지역자산을 활용해 문화·관광시설 및 서비스를 개발하면 지역경제의 활성화에 기여할 수 있다. 역사문화도시 전주와 청주는 장소성에 기반한 문화콘텐츠의 성공적 활용사례이다. 브랜드는 무형의 가치로 대중 속의 심상에 해당한다. 마음에 들면 강력한 힘을 발휘한다. 도시브랜드에는 시민들이 추구하는 도시의 지향점이 담겨 있다. 시애틀은 영화 로케이션이나 엑스포 행사를 활용해 도시이미지를 증진시켰다. 캘거리도 지역의 특성을 반영하는 로데오 축제나 다문화 이벤트를 주기적으로 개최하여 내외부의 관심을 유도하였다.

V. 결론

참발전(true development)은 상반된 가치가 조화된 균형발전을 추구한다. 지역경제와 시민행복 및 도시브랜드가 엇박자 나는 왜발전(distort development)과 대비된다. 발전의 고저가 표시된 기상도는 국가경쟁력을 관리하는 중앙정부는 물론 도시경쟁력을 중시하는 도시의 관심사다. 상대적으로 산업화와 도시화 역사가 오래된 영미권 도시들은 균형발전 마인드에 친숙한 편이다. 하지만 한국을 대표하는 지방 거점도시들은 양적 성장에 대한 편향성을 극복하지 못하고 있다.

도시경쟁력의 강화도 국가경쟁력 만큼이나 난제이다. 지금 우리는 글로벌 확산을 주도한 세계도시와 로컬의 부활을 표방한 문화도시를 비롯해 다양한 스펙트럼의 특화도시가 연출하는 분투를 목격하고 있다. 성공한 특화도시는 전략적 선택이론의 가정처럼 연계망을 창조하는 능동적 존재이지만 실패한 특화도시의 조직군 생태학이론의 규범처럼 변화를 회피하는 수동적 존재이다.

글로벌 특화도시의 강화전략으로 세계적 흐름과 지역적 가치를 혼합했다. 시애틀과 청주는 기업유치와 주거생활을 융합해 도시매력을 증진시켰다. 또한 캘거리

와 전주는 지역 고유의 자연과 문화를 토대로 도시브랜드를 강화했다. 이처럼 산업경제와 문화관광이라는 상이한 도시발전 전략의 차이에도 불구하고 도시경쟁력을 강화한 비교대상 4개 도시는 모범적이다.

도시정부를 비롯해 다양한 이해관계자가 결부된 정책형성 기제인 로컬거버넌스 역량이 도시발전의 결정적 변수로 작용했다. 시청이 제안한 혁신적 정책의제에 시민이 동참해 구체적 발전목표를 설정한 것이다. 정책집행 단계에서는 관료의 헌신과 시민단체가 조력이 안정적 정책집행을 담보하는 기제로 작용했다. 정책평가 단계에서는 양, 질, 격이 망라된 총체적 도시경쟁력 성과에 대한 지속적인 환류가 미래지향적 도전을 자극했다.

도시가 안정적으로 경쟁력을 유지하려면 어려움, 위기, 스트레스, 변화 등의 상황에 신속하게 적응하는 회복력(Resilience)을 보여야 한다. 리질리언스는 적응력, 복원력, 안정성, 긍정적 사고, 지속적 학습, 성장 지향성 등의 의미이다. 리질리언스는 조직은 물론 개인이나 사회에도 적용이 가능하다. 리질리언스는 타고나기도 하지만, 학습과 훈련을 통해 강화할 수 있다. 긍정적 사고 훈련, 문제 해결 능력 강화, 사회적 지지망 구축 등이 대표적 기제이다.

현대 도시정부의 정책결정은 불확실성과 복잡성을 요체로 한다. 따라서 합리모형의 가정처럼 도시정부가 채택한 정책이 그 체계적 계산과 적정한 절차에 따라 전략적 목표나 목적을 극대화하기는 어렵다. 오히려 반대의 경우인 쓰레기통모형(garbage can model)의 가정인 우연과 기회라는 우발적 결정방식이 설득력을 지닌다. 도시정부의 정책결정도 죄수의 딜레마 게임이나 예산 찢짜미 로그롤링처럼 전략과 타협의 산물이라는 점을 충분히 인식해야 한다.

미래지향적 도시는 지구온난화나 팬데믹 해결을 선도하지만 과거지향적 도시는 눈앞의 이익이나 일상의 행정절차에 함몰된다. 전통적인 학교교육과 마찬가지로 협소한 도시서열 구조에 안주하며 단선적인 순위경쟁에 치중하면 창의성과 역동성을 구현하기 어렵다. 글로벌 시대가 원하는 특화도시의 비전은 기존에 정립된 특화도시를 결합해 시너지를 창출해야 한다. 세계도시와 슬로시티, 문화도시와 과학도시, 스마트도시와 생태도시, 교육도시와 혁신도시 등을 결합해야 차세대 도시경쟁력의 강화가 촉진될 것이다.

참고문헌

- 권용우 외, 『도시의 이해』, 서울: 박영사, 2016.
 김경배, “지속가능한 근린주구 계획: SEFC 프로젝트 사례 연구”, 『서울도시연구』, 제5집 제1호, 서울연

- 구원, 2004.
- 김용웅 외, 『신지역발전론』, 서울: 한울, 2009.
- 박치성, 『정책학』, 서울: 박영사, 2024.
- 배지현·배한이, 지역경쟁력 현황 및 시사점, 대구: 한국은행 대구경북본부, 2023.
- 야마자키 미츠히로 저, 손예리 역, 『포틀랜드, 내 삶을 바꾸는 도시혁명』, 서울: 아젠다, 2017.
- 이도형, 『소멸시대의 지역활성화와 도시사랑법』, 서울: 한국학술정보, 2025.
- 이도형·김정렬, 『비교발전행정론』, 서울: 박영사, 2019.
- 이두현·류주현, 『미래를 준비한 세계의 도시들』, 서울: 지식과 감성, 2024.
- 이해서·장영호·김주연, “사례분석을 통한 시흥시 그린웨이 네트워크 활성화 방안 연구”, 한국공간디자인 학회논문집, 제15권 제5호.
- 에드워드 글레이저 저, 이진원 역, 『도시의 승리』, 서울: 해냄출판사, 2011.
- 조재성, 『현대도시계획론』, 서울: 한울 아카데미, 2020.
- 존 레비 저, 서충원·변창흠 역, 『현대 도시계획의 이해』, 서울: 한울 아카데미, 2013.
- 찰스 랜들리 저·임상오 역, 『창조도시』, 서울: 해남, 2005.
- 찰스 몽고메리 저, 윤태경 역, 『우리는 도시에서 행복한가』, 서울: 미디어월, 2014.
- 최은수, “도시경쟁력 결정요인에 대한 탐색적 사례연구”, 한국경영학회 융합학술대회, 2010.
- 최현희, 『사랑받는 도시의 선택』, 경기: 헤이박스, 2024.
- 한국도시지리학회, 『도시지리학개론』, 서울: 법문사, 2020.
- Kliksberg, Bernado, “Rebuilding the State for Social Development: Towards Smart Government”, *International Review of Administrative Sciences* 66, 2000.
- Neo, Boon Siong & Chen, Geraldine, 『Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore』, World Scientific Pub Co Inc, 2007.
- Smith, P.D. *City: A Guidebook for the Urban Age*. Bloomsbury, 2012.
- “시애틀공항에서 배우는 대구신공항의 미래”, 『한국일보』, 김성우, 2021년 8월 4일.
- “삼국지, 제갈량, 그리고 지역개발”, 『경북일보』, 김주일, 2024년 4월 8일.
- “캐나다와 우리나라의 차이”, 『경북일보』, 박종국, 2024년 9월 9일.
- “거리두기 경제”, 『경향신문』, 우석훈, 2020년 4월 6일.
- Calgary website. www.calgary.ca. (검색일: 2024.10.31).
- Global Cities Index. <https://www.oxfordeconomics.com>. (검색일: 2024.10.31).
- Global Power City Index. <https://mori-m-foundation.or.jp>. (검색일: 2024.10.31).
- Institute for Quality of Life. <https://happy-city-index.com>. (검색일: 2024.10.31).
- Mercer. <https://www.mercer.com>. (검색일: 2024.10.31).
- Numbeo. www.numbeo.com. (검색일: 2024.10.31).
- US Census. www.census.gov/. (검색일: 2024.10.31).
- WGR. www.worldhappiness.report. (검색일: 2024.10.31).
- 전주시. www.jeonju.go.kr. (검색일: 2025.01.31).
- 청주시. www.cheongju.go.kr. (검색일: 2025.01.31).
- 한국기업평판연구소. www.brikorea.com. (검색일: 2025.01.31).

【 Abstract 】

International Comparison of Key Success Factors for Glocal Specialized Cities

Kim, Jung-Yul · Kim, Tae-Wan

Cases of specialized city implementation can be found across the globe. Just as insights are drawn from successful individuals and corporations, the expertise of thriving cities must also be studied. Similar to advanced technologies, modern cities face increasingly short cycles of prosperity and decline. Consequently, for urban sustainability, continuous innovation is imperative, as Schumpeter advocated with the notion of creative destruction. In this context, this study undertakes a comparative analysis of domestic and international cities. The international cases selected are Seattle(USA) and Calgary(Canada), while the domestic cases are Jeonju and Cheongju (South Korea), key regional hub cities. The analysis indicates that glocalization specialized cities enhance their competitiveness by strategically blending global trends with distinct local values. Seattle and Cheongju enhanced their urban attractiveness by integrating business recruitment with improvements in residential livability. Moreover, Calgary and Jeonju enhanced their city brand by drawing upon their unique environmental and cultural assets. Despite pursuing different development strategies some driven by industrial growth, others by cultural and tourism priorities, the cities under comparison all succeeded in enhancing urban competitiveness but also serve as exemplary models. The capacity of local governance, a policy formation mechanism involving diverse stakeholders including city government, acted as a decisive factor in urban development. In these cities, citizens actively participated in shaping concrete developmental goals, responding to innovative policy agendas proposed by municipal authorities. During the policy implementation phase, the commitment of public officials and the supportive role of civic organizations served as stabilizing forces that ensured effective execution. In the policy evaluation phase, continuous feedback on

holistic urban competitiveness outcomes encompassing quantity, quality, and prestige stimulated future-oriented initiatives.

Key Words : Urban Competitiveness, Specialized City, Governance, International Comparison, Glocalization