

# 직업의 지리학을 읽고

딜로이트 컨설팅

Government and Public Services Industry Leader

조용호 전무



# 직업의 지리학(\*1)을 읽고

## 들어가며

'직업의 지리학'은 세계화와 기술발전에 따른 미국 경제의 변화가 도시 공동체 등의 지역발전과 계층별 소득에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 경제 이론에 근거하여 쉽게 설명하고 있다.

4차 산업혁명이 화두로 되어 있는 요즘 일자리와 관련한 주제가 인구에 회자되고 있다. 날로 높아져가는 청년실업과 고용 부족, 단기·임시 노동의 증가에 따른 고용의 질 저하, 일자리의 양극화로 인한 소득불평등의 심화 등 일자리 문제는 개인의 문제일 뿐만 아니라 국가적인 차원의 사회·경제적인 문제이기도 하다. 또한 일자리는 글로벌 차원에서는 세계화와 기술발전 등 세계 경제구조의 변화와 밀접한 관련이 있으며, 지역적 차원에서는 인구 감소 및 성장 정체를 막고 도시가 성공하기 위해서 핵심적으로 고려해야 하는 문제이다.

이 책은 세계화와 기술발전에 따른 미국 경제의 변화가 도시 공동체 등의 지역발전과 계층별 소득에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 경제 이론에 근거하여 쉽게 설명하고 있다. 대부분의 분석과 사례가 미국을 대상으로 하고 있어, 우리와 다른 산업구조와 노동력의 구성, 지역 규모 등을 감안하여 해석할 수밖에 없겠지만 혁신 부문의 활성화를 통한 경제성장이 국가와 지역의 발전에 중차대한 과제로 대두되고 있는 우리나라의 상황에서도 시사하는 바가 많을 것으로 보인다.

책 전체 내용에 대한 소개보다는 관심있는 주제에 국한하였고 내용에 대한 간결한 이해를 돕기 위해 자유롭게 인용, 발췌, 편집하고 일부 내용을 추가하여 설명하였다. 보다 깊이 있는 내용이나 원문에 대한 이해를 얻고 싶은 분은 책을 구입하여 읽어 보시길 권한다.

## 두 가지 역설과 노동시장의 변화

제조업 고용의 감소는 미국에서만 벌어지고 있는 것이 아니라 독일, 일본, 한국 등 고소득 국가들이 대부분 겪고 있는 현상이다. 이는 세계화와 기술발전에 따른 것으로 경제발전에 따른 성과가 노동시장에 미친 영향은 대단히 불균등했다.

2차 세계대전이 끝난 이후 30년이 흐르는 동안 미국 사회는 역사상 가장 인상적인 경제적 변화를 경험했다. 그 기간 동안 중산층 소득은 자동차, 화학, 철강 같은 제조업의 생산성 향상에 연계되어 놀라운 속도로 늘었으며 사회 모든 계층에서 소비가 폭발적으로 증가했다(1975년이 되자 유아사망률은 절반으로 줄고 생활 수준은 두배로 높아졌다. 자동차와 가전제품처럼 비쌌던 상품들이 소득 상승과 생산성 향상에 따른 제품 가격하락으로 적당한 가격의 대중상품이 되었다. 이 기간 동안에 미국 공장 근로자 1인당 시간당 생산량은 두 배로 증가했다). 짧은 기간인 한 세대 만에 미국은 중산층 국가로 바뀌었다. 1978년 가을 약 2,000만 명의 미국인이 공장에서 일하게 되자 제조업 고용은 정점에 도달했다. 그러다 갑자기 제조업 고용의 성장이 둔화되었고, 중단되었으며, 곧이어 뒷걸음질 치기 시작했다. 1979년 초 오일쇼크로 생산비 상승에 따라 자동차 산업을 시작으로 기업들의 감원 사태가 다른 부문들로 확대되었다.

1) 이 책의 부제는 '소득을 결정하는 일자리의 새로운 지형'이다. (출판사 소개에 따르면 이 책을 통해) 저자인 캘리포니아대학교 버클리캠퍼스 경제학 교수 엔리코 모레티는 노동경제학과 도시경제학 등 풍부한 학문적 이론과 20여 년간의 일자리·평균소득 추이 분석을 통해 세계화와 기술 발전으로 인해 새롭게 재편되고 있는 일자리의 새로운 지형을 한눈에 파악하고, 생존과 번영에 성공한 혁신 중심지들만의 전략과 성공의 법칙을 제시하고 있다.

석유 값이 내려 갔을 때에도 일자리 손실은 계속되었는데 당초 일시적 경기침체로 보였던 것이 오늘날까지 지속되고 있다. 1985년 이래 미국에서는 해마다 평균 37만 2,000개의 제조업 일자리가 사라져 왔다(현재 미국 인구는 1979년의 인구보다 훨씬 많지만, 제조업 일자리 수는 그 절정기의 절반에 지나지 않는다). 이러한 추세는 미국에서만 벌어지고 있는 것이 아니라 고소득 국가들이 대부분 겪고 있는 현상이다. 독일의 경우 제조업 근로자 비중은 1970년 40%에서 현재 21%로 급격히 하락했으며, 한국의 경우 1995년까지 계속 성장하다가 지난 15년 사이 가파르게 줄어왔다. (한국은행 통계에 따르면 제조업의 고용 비중은 1991년 27.6%-취업자 수 516만명-를 정점으로 2018년에는 16.8%로 감소하였다) 2000년과 2010년 인구조사 결과 과거 미국 제조업의 거대 기지였던 주요 도시들은 인구가 가장 많이 감소한 도시들의 상위권을 차지했다. (디트로이트 -25%, 클리블랜드 -17%, 신시내티 -10%, 피츠버그 -8% 등)

미국의 제조업 일자리가 급격히 줄어든 것은 우선 노동집약적 생산공정의 해외이전이나 저가 수입품의 국내시장 침투 등 세계화의 진전과 관련이 깊다. 1991년까지만 해도 저임금 국가들에서 들어오는 제품은 미국 제조물 수입의 3% 미만이었다. 2000년이 되자 저소득 국가들에서 수입하는 비율이 두배가 되었고, 2007년에 이르러 수입 증가분의 대부분을 중국산이 차지하자 그 비율이 다시 두배가 되었다. (거의) 모든 경제학자들이 동의하는 비교우위의 원칙의 핵심적 원리는 각 나라가 자국의 생산성이 상대적으로 더 높은 산업에 집중하면 모두 승자가 된다는 것이다. 각 국은 자국이 특히 잘 만드는 제품을 수출하고 그 대신 국외에서 상대적으로 더 효율적으로 생산되는 다른 제품들을 수입한다. 그 최종 결과, 모두가 좀 더 부유해 진다는 것이다. 실제로 미국인들은 궁극적으로 많이 부유해졌다. 오늘날 미국의 국민소득은 국제무역을 하지 않았을 경우보다는 훨씬 더 많다. 다만, 이러한 영향은 지역과 근로자 계층에 불균등하게 미치는데, 중국과 직접적으로 경쟁하는 도시들에서는 수입으로 인해 실업증가, 경제활동 참가율 감소, 임금 저하가 초래되었으며 또한 일자리 손실에서 오는 피해가 근로자 계층 중 저숙련 근로자들에게 대부분 물리게 되었다. 한편, 중국산 수입이 가장 많이 늘어난 부문들에서 소비재 가격이 가장 많이 떨어졌으며 최근 소득수준이 다른 가계들의 소비 행태 연구 결과 저소득 소비자들은 저임금 국가에서 만든 상품을 비교적 더 많이 사는 경향이 있고 고소득 소비자들은 개인 서비스(이/미용, 집 청소, 외식, 의료 서비스 등등)를 비교적 더 많이 사는 경향이 있다. 그 결과 소득 하위 20%를 대상으로 한 물가지수는 소득 상위 20%를 대상으로 한 물가지수보다 그 상승 속도가 세 배 느렸다. 세계화의 역설 가운데 하나는, 일자리 면에서 가장 크게 타격을 입었던 바로 그 사람들이 소비자로서는 더 많은 이득을 누렸다는 점이다.

세계화는 제조업 일자리가 감소하는 데 있어 단지 부분적 원인에 지나지 않는다. 미국은 많은 소비재의 경우에는 수입에 의존하지만 여전히 많은 항공기, 산업용 기계, 고급 의료장비 같은 비소비재들을 생산한다. 미국 공장들에서는 중국과 동일한 산출, 일본 산출의 두 배 이상을 생산하고 있으며 미국 제조업은 그 하나만으로도 영국 전체 경제 규모보다 크며, 성장하고 있다. 미국 공장들은 기술 발전과 새롭고 더 복잡한 기계에 투자함으로써 과거보다 훨씬 더 효율적으로 운영되어 같은 수량의 제품을 생산하는 데 필요한 근로자의 수가 갈수록 적어진다는 것이다. 오늘날 미국의 평균적인 공장 근로자는 1978년 생산했던 것의 세 배가 넘는 매년 18만 달러 상당의 제품을 만든다. 현재 제조업에 일자리를 가지고 있는 근로자들은 과거보다 생산성이 높으며, 따라서 과거보다 임금을 더 받는다. 경제성장의 또 다른 역설로 생산성 향상은 소비자 가격을 낮추고 임금을 올리는 반면 궁극적으로는 일자리를 없애는 결과를 가져온다. 비판자들은 일자리 손실을 강조하지만, 노동 생산성 향상은 사회를 더 발전시키고 사람들의 생활 수준을 높이는 주된 방식이다.

세계화와 기술변화가 노동시장에 미친 영향은 대단히 불균등했다. 제조업의 블루칼라 근로자 수는 1978년 이래 급속도로 줄어든 반면, 제조업의 기술자 수는 두 배로 늘어났다. 전반적으로, 미국 노동시장 전체의 취업 기회는 고숙련 고임금 일자리들(전문직, 기술직, 경영직)과 저숙련 저임금 일자리들(식품 서비스, 돌봄 서비스, 경비직)에 집중되었다. 중임금 중숙련 화이트칼라·블루칼라 근로자들을 위한 일자리는 급격히 감소했다. 신기술은 고도로 숙련된 근로자들을 선호하고, 중간 정도의 숙련도가 요구되는 많은 직업들에 대한 필요성을 낮추며, 숙련도 스펙트럼에서 밑바닥에 위치한 직업들에 거의 영향을 미치지 않는다. 2003년 MIT의 노동경제학자 데이비드 오토와 두 명의 동료들은 컴퓨터와 로봇이 정례적 과업들(반복적 대고객 서비스, 기록 관리, 다른 많은 중소득 사무직 일자리)을 수행하는 데 특히 효율적임을 보여주었다. 하지만 비정례적 육체노동 과업들로 정의되는 목수, 트럭운전자, 주택 청소부, 경비원 그리고 다른 많은 직종들은 컴퓨터 때문에 특별히 피해를 입지는 않았다. '비정례적 문제해결 및 복잡한 의사소통 과업들'(과학, 기술, 마케팅 등)은 실제로 컴퓨터로 인해 생산성이 높아졌다. 미국에서와 마찬가지로, 중임금 일자리 수는 한국과 일본을 포함해 모든 선진 국가들에서 감소한 반면, 저임금과 고임금 일자리 수는 증가했다.

## 혁신 일자리, 교역 부문과 비교역 부문, 승수효과

일자리의 많은 양을  
비교역적 부문이  
담당함에도 불구하고  
국가 번영을 주도하는  
것은 교역부문이다.  
교역부문 중에서도  
혁신 산업 부문의  
활성화에 해당 부문의  
일자리만이 아니라  
전체 경제의 성패가  
달려 있는 것이다.

지난 50년에 걸쳐 미국 경제는 전통적 제조업으로부터 지식, 아이디어, 혁신의 창조 쪽으로 점차 이동했다. 전통적 제조업 일자리가 계속 사라지는 가운데 혁신 부문은 계속 성장하고 있다. 이 부문은 곧 1950년대와 1960년대에 제조업이 맡았던 역할, 즉 미국 번영의 원동력이 될 것이다. 혁신 부문의 일자리를 정의하기란 쉽지 않다. 물론 여기에는 첨단기술 부문이 포함된다. 정보기술, 생명과학, 친환경 기술, 신물질, 로봇공학, 나노기술 등이 있다. 하지만 혁신 일자리는 과학과 기술 바깥의 노동시장 중 일부도 포함한다. 예술, 오락 분야 등 혁신 일자리는 흔히 예상하지 못했던 장소들에서 발견되고, 인적 자원과 인간의 독창성을 집중적으로 사용한다는 공통점을 가지고 있다. 혁신 부문을 산업 측면에서 보면 인터넷, 소프트웨어, 생명과학, 선진 제조업(로봇공학, 제약, 고급 의료장비 등) 뿐만 아니라 오락, 산업 디자인, 마케팅, 심지어 금융처럼 다양한 산업의 부분들을 포함한다. 미국의 경우로 보자면 전체 일자리의 약 10%가 혁신 부문에 속한다고 보는 것이 합리적인 추정이다.

혁신이 미국 경제의 새 엔진이 되었다고 할 때 경제의 엔진이 반드시 경제의 최대 부문은 아님을 명확하게 하는 것이 중요하다. 그 수가 늘고 있지만, 혁신 부문이 전체 고용 가운데 다수가 되는 일은 결코 없을 것이다. (전성기의 제조업조차 미국 노동 인구의 30%밖에 고용하지 못했다) 그 이유는 단순하게도 현대 사회에서 방대한 수의 일자리가 지역적으로 생산되고 소비되는 웨이터, 배관공, 간호사, 교사, 부동산 중개인, 미용사, 개인 트레이너 등 지역적 서비스에 포진되어 있기 때문이다. 미국의 경우 모든 일자리의 3분의 2가 이처럼 전국적·국제적 경쟁에서 격리되어 있는 비교역적 부문에 있다. 지난 20년 동안 창출된 일자리 2,700만 개 가운데 대부분이 교역 불가능 부문에서 나왔다. 그 중에서 의료 서비스의 성장 속도가 가장 빨랐다. 반면 혁신 산업의 대부분 일자리는 전통적 제조업, 일부 서비스(금융, 광고, 출판의 일부), 농업 그리고 석유, 가스, 목재 같은 채굴업의 일자리와 더불어 교역적 부문에 속한다. 전체 일자리의 약 3분의 1을 차지하는 이들 일자리들은 지역 바깥에서 대부분 판매되며, 따라서 전국, 세계 시장에서 경쟁력이 필요한 상품이나 서비스를 생산하기 때문이다. 역설적이게도, 일자리의 많은 양을 비교역적 부문이 담당함에도 불구하고 국가 번영을 주도하는 것은 교역 부문이다. 그 이유는 두 부문이 생산성 성장이 다르다는 것이다. 비교역적 부문의 많은 부분들에서 노동 생산성은 그리 크게 성장하지 않는다. 반면 교역적 부문의 생산성은 기술 진보 덕분에 시간이 갈수록 향상되고 있다. 교역적 부문에서 근로자들의 생산성이 높아지면 그 부문 근로자들을 포함하여 다른 부문 근로자들, 특히 숙련도가 비슷한 근로자들의 급여 또한 높아졌다(숙련도 대비 임금 차이가 크면 부문 간 유출입이 일어나기 때문에). 역사적으로도 제조업 부문이 근로자 수에서는 노동 인구 전체에서 소수만 차지했지만, 수십 년간 서비스 업종에서 일하는 사람들을 포함해 많은 미국 근로자의 봉급을 끌어올리는 강력한 엔진이었다. 따라서 전통적 제조업이라는 엔진이 꺼진 현재 상황에서 혁신 산업 부문의 활성화에 특정 부문의 일자리만이 아니라 전체 경제의 성패가 달려 있는 것이다.

혁신의 활성화는 경제 전체에 미치는 영향도 있지만 지역적인 차원에서도 매우 중요한데 한 기업이 혁신 부문에서 일자리를 만들어낼 때마다 그 기업은 또한 같은 도시의 비교역적 부문에서 추가 일자리를 간접적으로 창출한다. 모레티 교수의 연구에 의하면 교역적 부문이 모두 승수효과를 갖지만 전통적 제조업에 일자리 한 개를 유치하면 추가적인 지역 서비스 일자리 1.6개가 생기는데 반해 혁신 부문의 경우 이의 세 배인 다섯 개의 추가적인 일자리를 가져온다고 한다. (예를 들어 애플은 캘리포니아 쿠퍼티노에서 근로자 3만 3,000명을 고용하고 있다. 하지만 승수효과를 통해 그 대도시 지역에서 17만 1,000개 이상의 추가적인 서비스 일자리를 창출하는데, 이 가운데 10만 2,000개는 미숙련 일자리이며 6만 9,000개는 숙련 일자리이다. 믿기 어렵겠지만, 이것은, 애플이 그 지역의 고용에 미치는 주된 영향이 첨단 기술 바깥의 일자리에 대한 것임을 의미한다) 첨단 기술의 승수효과가 타 산업에 비해 높은 이유는, 첨단기술 기업의 활동에는 많은 지역적 사업서비스가 요구되고, 해당 부문 근로자들의 높은 보수는 지역적 서비스를 더 많이 소비하게 하며, 첨단기술 기업들은 서로 가까이 자리잡는 경향이 있기 때문이다.

## 몽치의 힘, 세 개의 미국

*몽치의 힘은 어떤 지역이 갖는 노동시장, 생태계, 상호작용 등의 측면에서의 비교우위이다. 지난 40년간 지식 집약적 산업이 갖는 몽치의 힘에 따라 지리적 재분배 과정이 일어났다.*

많은 전통적 산업들의 경우 산업 중심지의 위치는 항구와의 접근성이나 천연자원과의 근접성 같은 물리적 요인들에서 그 기원을 찾을 수 있다. 하지만 혁신적 산업들의 지리적 집중은 설명하기가 훨씬 더 어렵다. 혁신적 산업들이 몰려 있는 보스턴, 샌프란시스코, 뉴욕 같은 곳들은 대단히 비싼 지역들로 미국에서 사업하는 데 가장 비용이 많이 드는 장소들에 속한다. 다른 곳에 있을 수 있는데도, 혁신적 기업들은 왜 이처럼 비싼 장소들에 서로 가까이 몰려 있는 걸까? 몽치의 힘은 어떤 지역이 갖는 세 가지 중요한 비교우위로, 층이 두툼한 노동시장(즉, 특정한 분야에서 훈련받은 숙련된 근로자들을 쉽게 선택할 수 있는 곳), 전문직 서비스 제공자들의 존재 그리고 가장 중요한 지식전파이다. 노동시장의 경우, 생활의 다른 많은 측면들에서처럼 규모가 정말 중요하다. 두꺼운 노동시장은 근로자와 기업 모두에게 유리하다. 고용주는 자사의 욕구에 딱 맞는 인재 채용을 통해 사업의 속도가 빨라지며 이는 회사의 수익 증대와 더 성공적인 기업공개로 이어진다. 고용주를 근로자에게 더 잘 연결시켜주는 두꺼운 노동시장의 경우 수입 증대로 측정되는 경제적 수익은 전문직 종사자들에게 두드러지는데 이는 지난 30년간 증가해왔다. 미국의 경우 100만 명 이상의 근로자가 있는 노동시장의 평균 임금은 25만 명 이하의 근로자가 있는 노동시장보다 3분의 1 높는데 이러한 차이는 1970년대보다 50% 정도 더 많아진 것이다. 첨단기술 생태계의 가장 중요한 부분은 아마도 모험자본일 것인데 자금 제공 외에도 모험자본의 업무 중 갈수록 중요해지는 부분은 신사업에 대한 적극적 관찰, 육성, 멘토링이다. 모험자본가들이 그의 사무실에서 자동차로 20분 거리 이내에 있는 기업들만을 자금 제공 대상으로 고려한다는 '20분 규칙'이 있을 정도로 모험자본 산업의 측면은 여전히 현장 중심적이라는 것이다.

새로운 지식과 아이디어가 경쟁적으로 생겨나고 실험되는 혁신 부문의 경우 특히나 지식전파가 중요하다. 과거 자동차 산업이나 PC 산업의 사례에서도 볼 수 있듯이 산업에도 생애주기가 있다. 유아기 때의 산업은 지도 전체에 걸친 수많은 작은 생산자들 사이로 분산되는 경향이 있고, 젊은 데다 혁신 잠재력이 정점에 달하는 인력 형성기의 산업은 단지의 힘을 활용하기 위해 집중하는 경향이 있다. 세월이 흐르고 제품이 성숙해지면 산업은 다시 분산되어 비용이 저렴한 곳을 찾아갈 가능성이 높아진다. 그러므로 혁신 부문이 몇 안되는 도시들에 집중되어 있는 것은 당연하다.

지난 40년에 걸쳐, 지식 집약적 산업으로의 이행이 뚜렷해졌고, 지리적 재분배 과정이 일어났다. 이러한 추세는 세계 기술 상황의 심대한 변화와 세계 경제에서 미국이 갖는 비교우위를 반영하는데 1980년을 시작으로 미국 경제는 거의 두 갈래로 나뉘는 듯하다. 한쪽에서는, 인적자본이 변하지 않으며 전통적 경제를 영위하는 도시들이 수익 감소와 국외로부터의 심한 경쟁을 경험하기 시작했다. 다른 한쪽에서는, 인적 자본이 풍부하고 지식 집약적 부문들에 기반을 둔 경제를 영위하는 도시들이 수익 증가를 경험하기 시작했고 세계화된 시장을 전면적으로 이용했다. 그 결과 오늘날 미국의 경제지도는 한 개가 아닌 세 개의 미국을 보여준다. 스펙트럼의 한쪽 끝에는 숙련된 근로자와 미숙련 근로자 모두 높은 봉급을 받는 두뇌 중심지들 brain hubs이 있다. 그 반대편 끝에는 숙련 수준이 낮고 노동시장이 감소하고 있는 공동체들이 있다. 중간에 위치한 많은 도시들은, 그 미래에 어떤 방향으로든 향할 수 있는 가운데, 어느 방향을 택할지 결정 못한 상태로 보인다.

## 도시의 성공

*지역의 혁신이 성공한 뒤에 일어나는 일은 우리가 이해하기 쉽지만, 예측하기는 어려우며, 혁신을 성공시키기는 더더욱 어렵다. 지역 혁신이 성공하려면 대대적인 지원이 지속적으로 이루어져야 하며 공적자금의 투입과 관련한 경제적 근거의 타당성을 살펴야 한다.*

일자리와 숙련도가 잘못 혼합된 상태에 있는 뒤처지는 도시들을 어떻게 살릴 수 있는가? 이 질문에 답할 한 가지 방법은 기존의 혁신 단지들이 어떻게 창설되었는지 되돌아보고 다른 곳에서도 그러한 과정이 일어날 수 있는지 살피는 것이다. 생명공학 산업을 사례로 보면, 오늘날 민간 생명공학 기업들이 가장 많이 몰려 있는 지역은 보스턴-케임브리지 지역, 샌프란시스코 만안 지역 그리고 샌디에이고를 들 수 있다. 하지만 재조합형 DNA기법을 고안하여 생명과학연구의 경로를 완전히 바꾼 1973년에 미국 전역에 걸쳐 민간 생명공학 연구소 수십 곳이 출현했다. 이들 세 지역이 승자가 될 것임을 암시하는 요인은 전혀 없었다. 1998년 사회학자 린 G. 주커와 경제학자 마이클 다비가 제시한 이론은 민간 생명공학 기업들의 소재지와 성공을 진정으로 설명하는 것은 학문적 스타들의 존재라고 주장했다. 이 스타 교수들은 최고 대학들 중 우연히도 생명공학에 중요한 특정 세부 분야를 전공한 교수들로, 다른 대학들에도 연구 역량이 비슷한 교수들이 있었으나 이 분야를 전공한 교수들이 없었다. 주커와 다비가 추정하 바에 따르면, 모험자본 기업들과의 근접성, 우수 대학들의 존재, 또는 정부 자금 지원의 효과보다 스타 학자들이 훨씬 더 중요했다.

스타들에 성공여부를 의존하는 또 다른 대표적인 산업인 영화산업을 보면 제 1차 세계대전이 터지기 1년 전인 1913년, 영화산업은 대체로 주요 영화사들과 대형 스타들이 있는 뉴욕에 집중되어 있었다. 전쟁이 끝나고 1년 뒤인 1919년, 미국 영화의 80%는 캘리포니아에서 만들어졌다. 2006년 UCLA의 지리학자 앨런 스콧은 20세기 초반의 선구적인 스타 감독 D. W. 그리피스가 <국가의 탄생>을 찍은 1915년을 그 분기점으로 지목했다. 당시 수많은 새 영화제작 기법들을 창안한 그리피스의 영향력은 엄청났으며 제작비 8만 5천불을 쏟아 부은 <국가의 탄생>은 1,800만 달러가 넘는 흥행수익을 올렸다. 그 영화가 만들어지고 3년 뒤 로스엔젤레스에서는 이미 뉴욕보다 두 배 많은 사람들이 영화 산업에서 일했으며, 그 격차는 그로부터 20년간 해마다 커져갔다. 뭉침의 과정이 시작됐고, 되돌아감은 없었다. 다른 사례들을 보면, 실리콘밸리의 탄생은 트랜지스터를 발명한 전설적인 첨단기술 선구자 윌리엄 쇼클리가 씨앗이 되었으며, 소프트웨어 개발의 세계적 중심지인 시애틀의 사례는 마이크로소프트를 설립한 빌 게이츠가 있었다. 이와 같이 첨단기술 단지들의 내력을 보면 이야기의 핵심은 혁신 단지들이 매우 운이 좋았다는 것이다. 단지들이 자리를 잡고 난 뒤에 일어나는 일은 우리가 이해하기 쉽지만, 예측하기는 어려우며, 그 단지들을 창설하기는 더더욱 어렵다는 것을 알 수 있다.

하버드대학교 경영대학원 교수인 마이클 포터가 1990년대 초 '단지구축cluster building'이라는 기억하기 쉬운 개념을 유행시킨 이래, 도시들과 주들은 경제학자들이 공간 기반 정책이라고 부르는 다양한 시책들을 통해 단지를 구축하려 노력해왔다. 이러한 시책에 연간 약 600억 달러가 주정부들과 연방정부에 의해 지출된다. 이러한 시책 중 하나인 수요 측면의 접근법은 근로자들이 따라오리라는 희망에서 고용주들을 유치하려 노력하는 것이다. 이 방식에는 한 장소를 기업에게 매력적이게 하려고 인센티브와 세금 우대 조치를 제공하는 것이 포함된다. 다른 하나인 공급측면의 접근법은 고용주들이 따라오리라는 희망에서 근로자들을 유치하려 노력하는 것이다. 이 방식에는 재능있는 근로자들을 유혹하기 위해 그 도시의 현지 생활 편의시설들을 개선하는 것도 포함된다. 요약하자면 첫 번째 전략은 기업들을 매수하는 것이고, 두 번째 전략은 사람들을 매수하는 것이다.

공급측면의 접근법, 공적인 재개발 자원이 '창의적인 사람들'을 유치하기 위해 주로 도시 생활 편의시설을 개선하는 데 집중되어야 한다는 이 구상은 수십 명의 공공기관 간부들과 현지 정책 당국자들에게 수용되어 미국 전역에서 수억 달러가 지출되었으며 지금도 지출되고 있다. 하지만 원인과 결과를 확실하게 구분해야 한다. 많은 경우 도시들이 굳건한 경제적 기반을 구축하는데 성공했기 때문에 매력적이 된 것이지 그 역 또한 마찬가지이지는 않다. 삶의 질이 좋은 것은 도시에 인재를 유치하고 경제적으로 성장하는 데 분명 도움이 된다. 하지만 좋은 삶의 질, 오직 그 힘만으로 고전 중인 공동체를 혁신 단지로 전환시키는 원동력이 될 수는 없다.



한편, 대학을 혁신 단지의 성장 엔진으로 보는 견해도 있는데 연구 대학의 존재가 더 잘 교육받은 노동력과 더 높은 현지 임금과 대체로 관련되어 있어 연구대학과의 근접성은 중요하지만 그것 하나만으로 지속 가능한 혁신적 기업들의 단지를 형성하기는 아직 부족하다. (대졸 근로자들 수는 도시의 경제적 성공을 추동하는 핵심 요인이긴 하지만 대졸자들은 매우 이동성이 높은 집단이며, 그래서 그들은 시장 여건이 매력적이지 않으면 그들이 학교를 다닌 도시에 반드시 그대로 주저앉지 않는다) 대학은 혁신 활동의 더 큰 생태계, 즉 전문적인 노동력과 전문적인 중간 서비스의 두꺼운 시장이 포함된 생태계의 부분이고, 지역경제를 형성하는데 가장 효과적이다. 단지가 일단 설립되면, 대학들은 그 단지의 성장을 촉진하는 데 중요한 역할을 하며, 많은 경우 그 단지를 지원하고 성공시키는 생태계의 핵심적 부분이 된다.

수요 측면의 접근법으로 고용주들을 유치함으로써 노동에 대한 수요를 늘리는 것은 흔히 장기적으로 자립하는 단지를 형성하겠다는 희망에서 혁신적 기업들에 계획적으로 인센티브를 제공하는 행위로 나타난다. 일단 산업 단지가 성공적으로 가동되면, 시간이 흐르면서 그 흐름은 강해지는 경향이 있다. 문제는 그 단지의 시작에 많은 힘을 기울이는 부분이 가장 힘들다는 것이다. 저성장의 덩어리에 빠진 도시에 혁신을 불어 넣기 위한 유일한 방법은 대대적 지원을 하는 것이다. 이것은 교착상태를 끊고 숙련 근로자들, 고용주들, 전문적인 사업 서비스 업체들을 동시에 새로운 장소로 데려오는 합동정책이다. 하지만, 이런 정책들의 실적은 엇갈린다. 성공하려면 그 지원이 진짜 어마어마하게 클 필요가 있다. 또한 단호하고도 무엇보다도 (본 궤도에 오르기 전까지) 지속적이어야 하며, 가장 중요하게는, 보조금은 알맞은 수혜자들을 대상으로 삼아야 한다. 비용은 예상보다 높을 수 있으며 성공은 단지 일시적일 수도 있다. 과거 제조업이 일자리 성장의 엔진이던 시절과 달리 오늘날 지역 공동체들에게 가장 중요한 성공 결정 요인은 인적 자본이며, 올바른 결정을 내리기가 훨씬 더 어렵다. 어떤 분야, 어떤 혁신 기업, 어떤 핵심 기능을 끌어와야 하는가? 전문적인 모험자본가들조차 어떤 산업들과 어떤 기업들이 성공할지 예측하는 데 애를 먹는다. 미국의 주요 혁신단지들을 보노라면 대대적 지원에 의해 탄생된 사례를 찾기는 어렵다. 공적 보조금을 산업에 투입했을 때의 궤적을 보면 미국이나 유럽이나 의미 있는 성과를 거둔 사례는 드물다. 세계의 여타 지역에서는 대대적 지원이 성공한 사례도 일부 있다. 아일랜드는 적극적인 세금 혜택과 기타 유인책들을 통해 이전에 존재하지 않았던 첨단기술과 금융에서 중요한 단지들을 창설했다. 이스라엘의 첨단기술 단지는 이 나라의 군대에 크게 의존하는데, 혁신적인 국방기술과 전문적인 인적 자본에 대한 필요성 때문에 간접적으로 민간부문을 발전시켰고, 민간 부문은 뒷날 세계적 경쟁력을 갖추게 되었다. 대대적 지원을 통해 성공을 거둔 가장 뚜렷한 사례로 대만의 반도체 산업을 들 수 있다. 대만은 중국인 과학자들을 미국에서부터 데려오는 데 성공했고, 공적 지원을 받는 R&D 단지를 설립했다. 그들이 몇몇 실패한 기술에 기대를 걸었던 것도 사실이지만 아주 일찍부터 반도체에 기대를 걸었다. 반도체는 신속하게 대만 첨단부문의 핵심이 되었으며 대만 번영의 엔진이 되었다. 더 최근에 와서 대만의 첨단기술 단지는 생명과학을 포함한 신기술들을 수용해오고 있다.

결론적으로 말하면, 대부분의 정치가, 유권자나 지역의 공공부문 정책가들이 기대하는 것보다 지방정부가 할 수 있는 역할은 낮으며, 한 도시의 경제적 운명은 실상 역사적 요인들에 의해 결정되는 부분이 적지 않다는 것이다. 지방정부들은 확실히 경제개발을 위한 초석을 놓을 수 있으며, 일자리 창출에 친화적인 기업환경을 포함해 도시의 재탄생에 필요한 필요한 모든 여건들을 창출할 수 있다. 하지만 경제부흥을 위한 마법 공식은 없다. 지방정부는 민간기업을 지원하기 위해 공적 자금을 투입할 때면 언제든, 그러한 결정을 내릴 경제적 근거가 타당한지를 잘 살펴봐야 한다. 또한 지방정부들은 그들의 기존 역량을 기반으로 지역 자체의 비교우위를 파악하고 지역의 힘과 전문성을 활용해야 한다.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/kr/about](http://www.deloitte.com/kr/about) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte’s more than 220,000 professionals are committed to making an impact that matters..

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.