

회복력 있는 경제, 지역 뉴딜의 제안

2020. 12

강원대학교

정준호

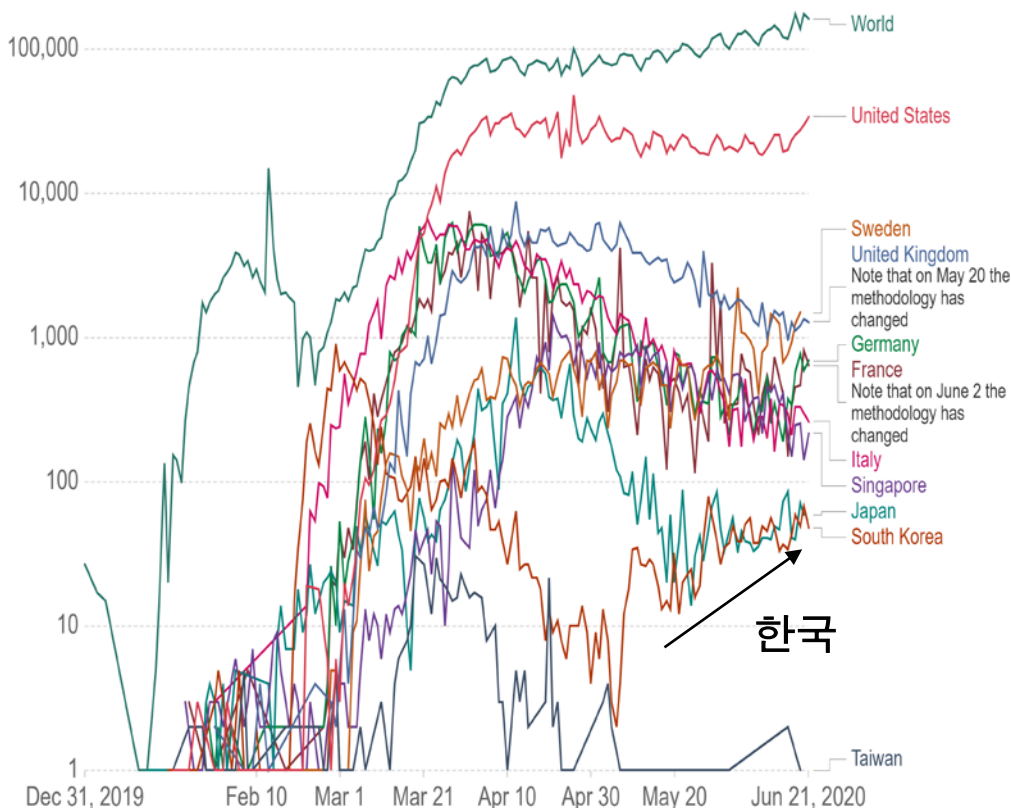
I

코로나19의 충격: 현황

대유행전염병(pandemic)인 코로나19

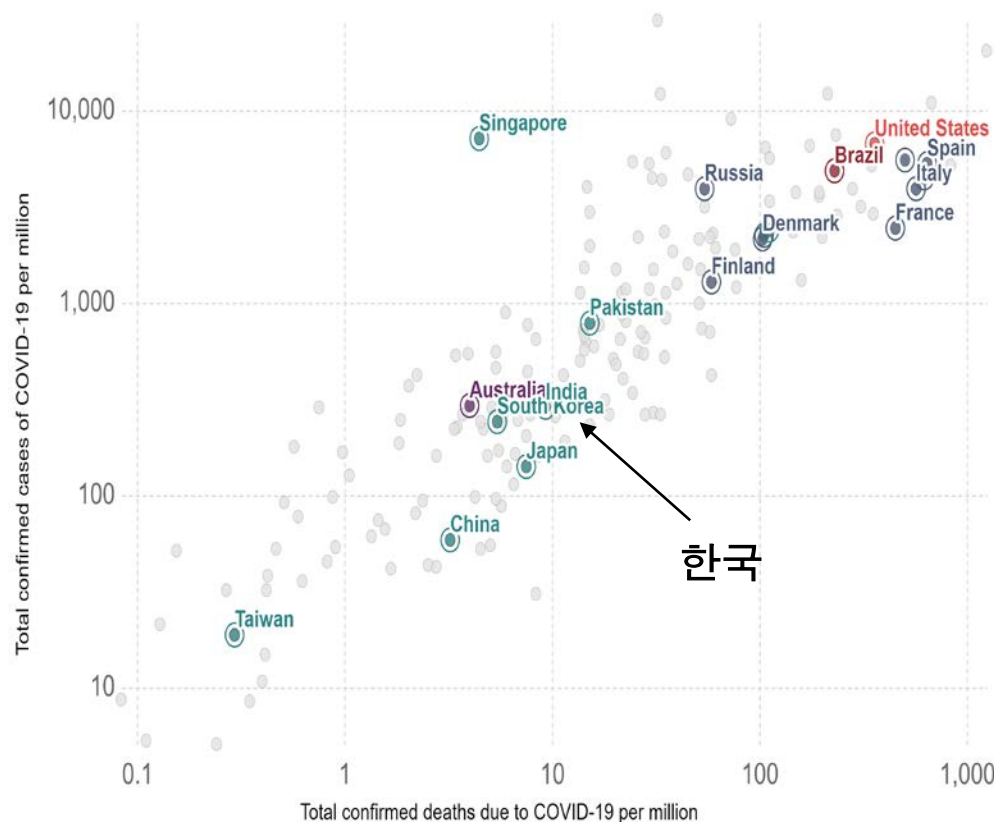
- 2020년은 코로나19의 충격이 세계경제 위기를 가져온 해로 기록
- 한국은 5월 이후 수도권을 중심으로 지속적으로 일일 확진자수 증가 추세

코로나19 일별 확진자수 추이



주: 로그 기준, 2020년 6월 21일 기준
자료: <https://ourworldindata.org/coronavirus>

코로나19 100만명당 확진수 대비 사망자수

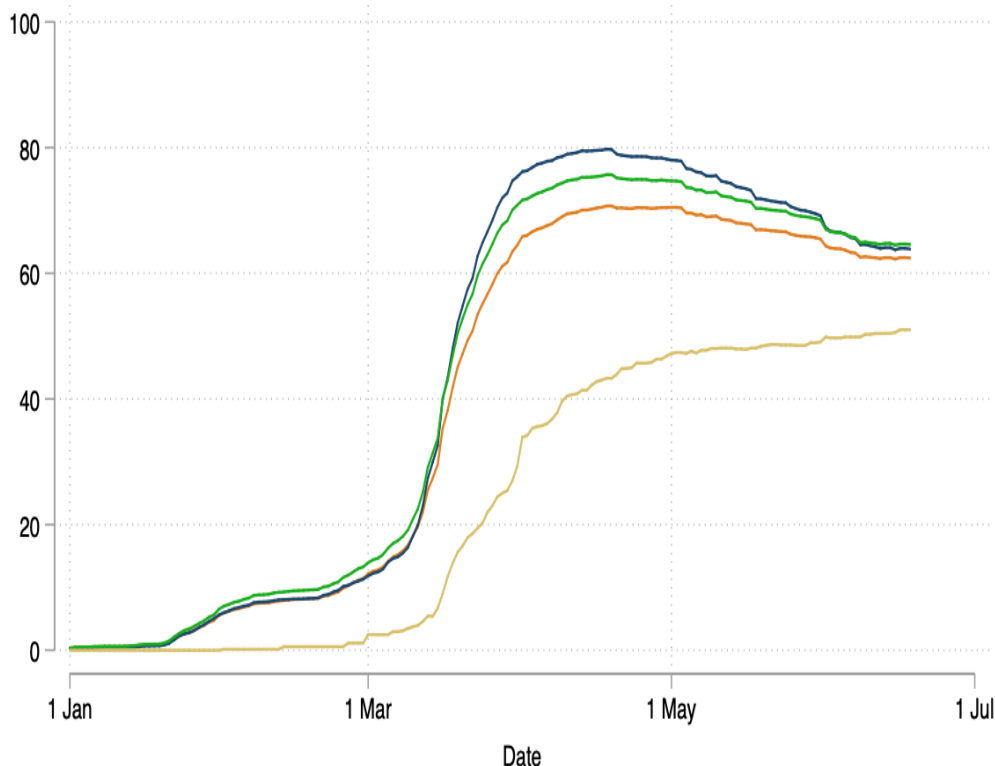


주: 로그 단위, 2020년 6월 20일 기준
자료: <https://ourworldindata.org/coronavirus>

대유행전염병(pandemic)인 코로나19

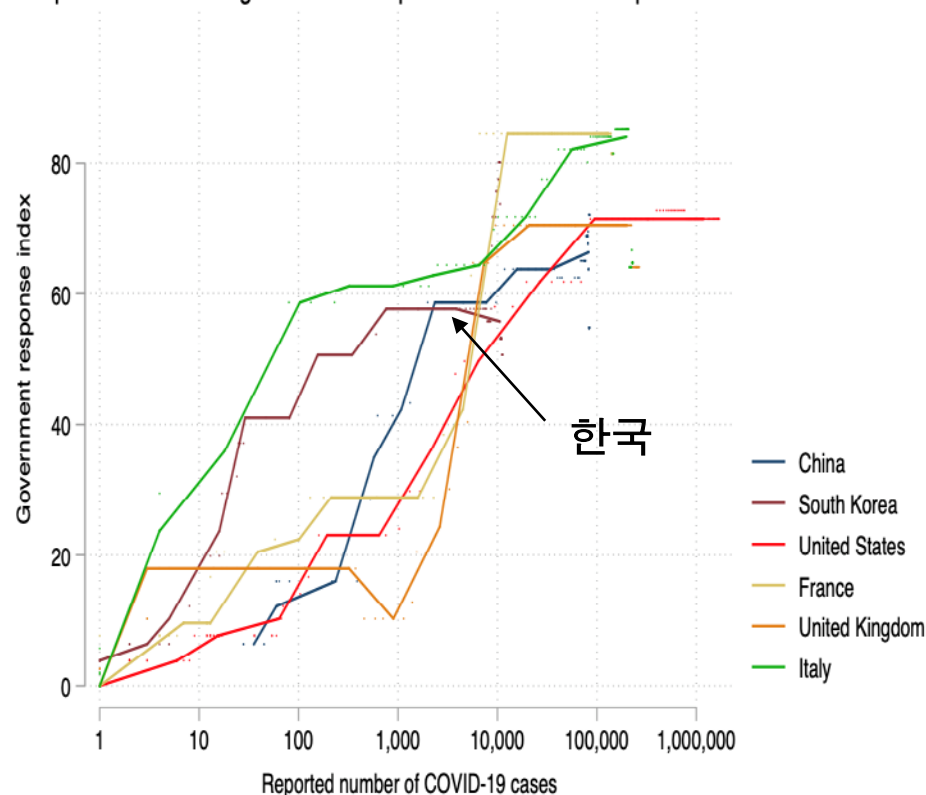
- 글로벌 차원에서는 점차로 방역 조치를 완화하는 반면 **경제 지원을 강화하는 추세**
- **한국의 방역 조치는 다른 국가와 비교해 느슨한 편이었음.**

글로벌 평균 지수: 175개국



Government response index Stringency index Containment and health index Economic support index

Comparison of level of government response to COVID-19 response in six countries



Data from 28 May 2020. Individual countries may be several days older.

Source: Oxford COVID-19 Government Response Tracker. More at: github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker or bsg.ox.ac.uk/covidtracker

주: 2020년 6월 18일 기준

자료: Oxford COVID-19 Government Response Tracker.

II

회복력(resilience)의 문제 설정

위기의 징후에 대한 요인들의 구분 필요

- 위기는 slow burn, shock, 아니면 둘의 결합(OECD, 2014)
 - 둘을 구별하는 것이 필요(Pendall et al., 2010)
- 회복은 위기 이전의 상태로 돌아가는 것
 - 단순 충격이면, 소위 V자형 반등이나 약간의 조정 후 U자형 가능
 - 반면, slow burn + shock이면 회복은 L자형 또는 예전수준으로 회복 불가능
- 회복력(resilience): 외부적 충격 또는 위험에 마주할 때 하나의 시스템이 기존 발전 경로로 되돌아갈 수 있는 능력
 - 'root resilience'에서 나온 것으로, '뒤로 도약하거나 반등'한다는 의미
- 자연과학 및 공학 연구에서 회복력은 기존 균형으로의 회귀를 의미
 - 생태학 관련 연구에서 이는 시스템이 충격을 흡수할 수 있는 규모 측정에 초점
 - 공학 관련 연구에서 이는 충격에 대한 저항과 이전 상태로의 복귀 속도에 초점
 - 즉 시스템의 안정성이나 내구성의 유지에 관심

Bounce Back과 Bounce Forward 구별 필요

- 사회과학 연구는 'bounce back'과 'bounce forward' 구분
 - 회복력은 시스템 내구성의 유지 뿐만 아니라 새로운 발전 경로의 탐색을 추구하는 경제적, 사회적, 제도적 특성들의 집합을 의미
 - bounce forward가 강조, 관련 주체들 간 정치·사회적 긴장과 갈등 수반(Martin, 2012; Hu & Hassink, 2016; Martin & Sunley, 2015)
- 세 가지 차원의 회복 역량(OECD, 2014)
 - 시스템의 안정성을 지속할 수 있는 흡수적 역량
 - 외부적 충격에 유연하게 적응하고 이에 점진적으로 조정할 수 있는 적응적 역량
 - 기존 시스템을 근본적으로 변화시키는 전환적 역량
 - '바운스 백'은 흡수적 역량을 일차적으로 요구, '바운스 포워드'에는 적응적 역량과 전환적 역량 필요
- 충격에는 금융, 기술, 상품가격, 수요, 규제, 지정학, 환경(기후, 재난, 전염병 등) 등 포함
 - 충격의 효과를 발현·가중하는 요인으로 실업, 불완전 시장, 취약한 제도, 고령화, 저신뢰, 사회적 고립, 인프라 부재, 기후변화 등

회복력 = 위험 분산(다각화)과 충격 흡수(잉여)

- 회복력의 구성 원리 (OECD, 2014)
 - 준비성
 - 학습·혁신
 - 임계
 - 신속한 대응
 - 다양성과 잉여(redundancy)
 - 연계
 - 자기 조직
 - 사회적 통합과 포용 등
- 회복력은 기본적으로 충격에 대한 완충(buffer) 능력을 높이는 것이며, 무엇보다 다각화와 잉여의 원리가 중요(Giacometti & Teräs, 2019)
 - "코로나 이후 경제학 교과서, 리스크 중심으로 다시 써야" (조지프 스티글리츠, 매경 2020.05.10 17)

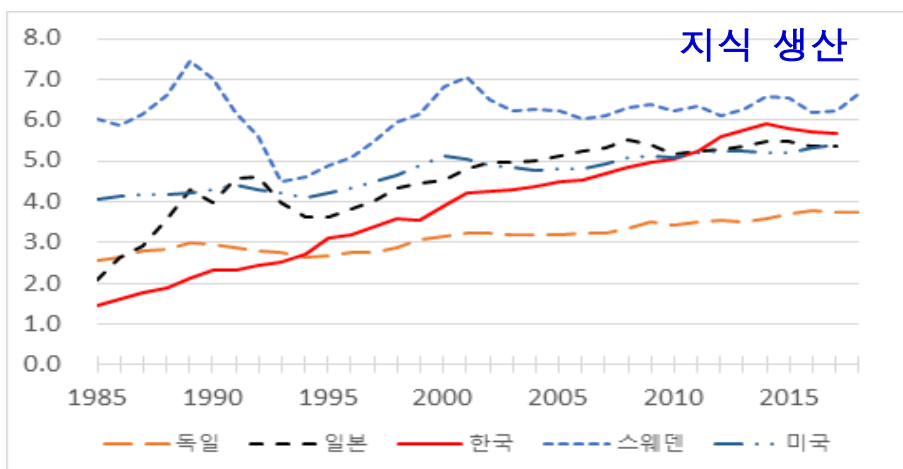
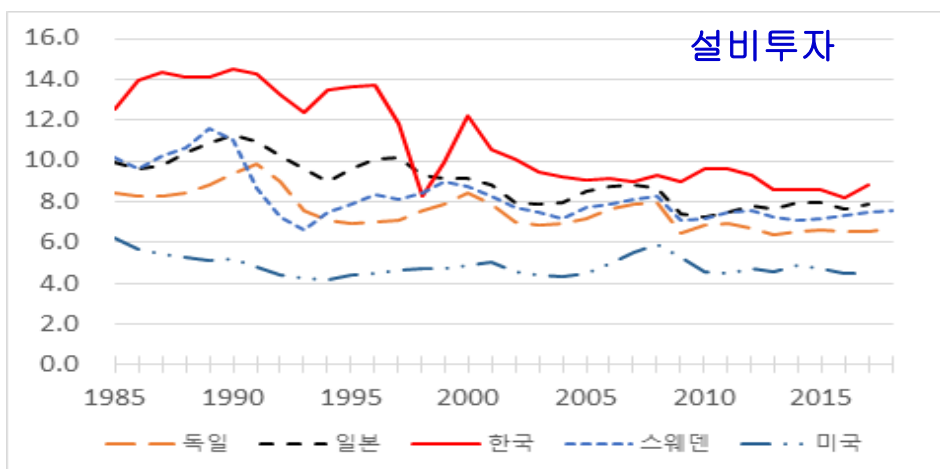
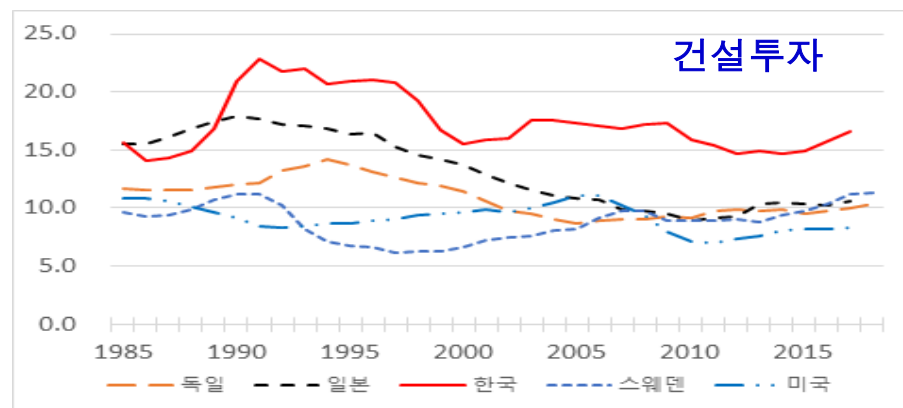
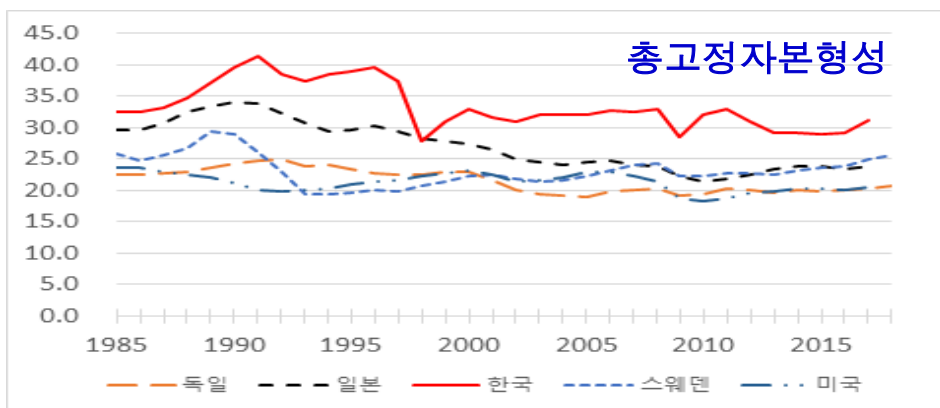
III

한국경제 특성과 지역경제

자본 투자 주도의 경제 (1)

- 1980년대 중반 이후 GDP대비 총고정자본형성 비중이 매우 **높음**.

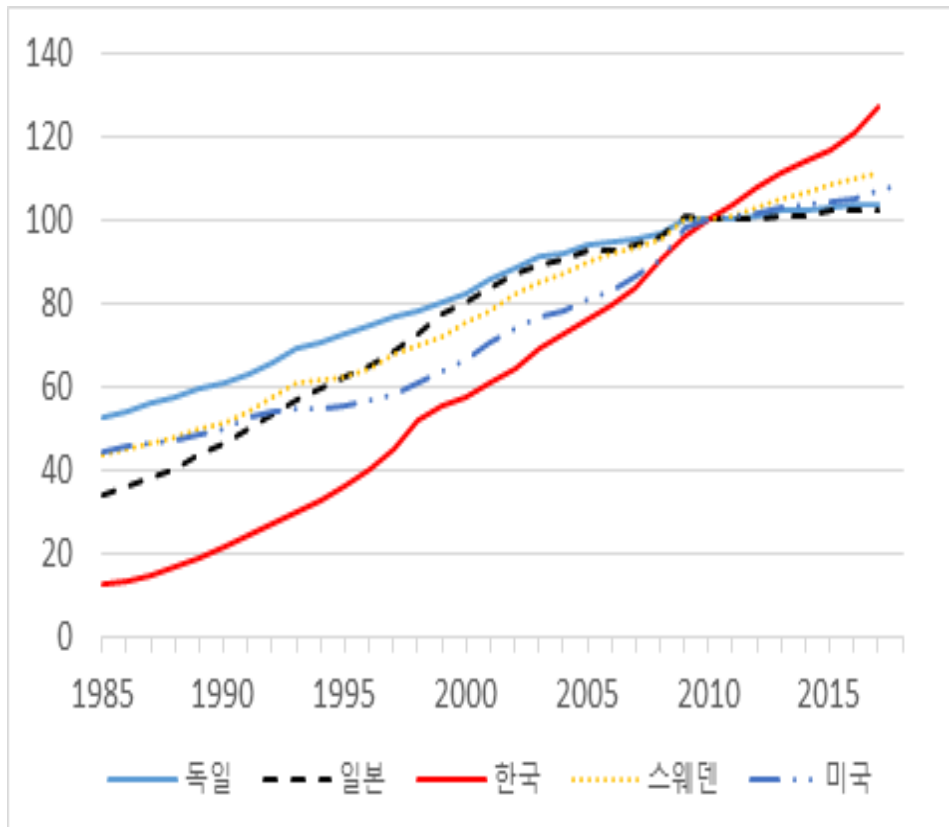
한국 및 주요 OECD 국가들의 GDP 대비 투자비중 추이: 1985-2018)



자본 투자 주도의 경제 (2)

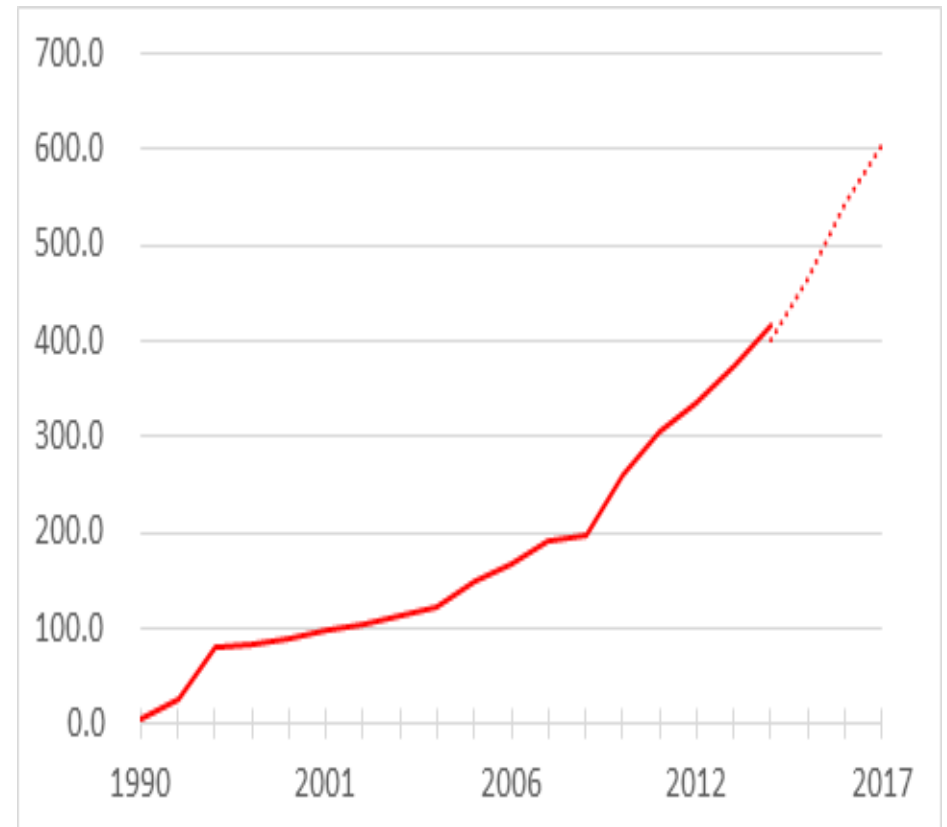
- 한국의 자본 심화 지수와 로봇 밀도는 2010년 이후 다른 국가들을 능가
- 2008년 이후 상대적으로 자본절약적인 기술진보에서 노동절약적인 기술진보로 진행

한국 및 주요 OECD 국가들의 자본심화 지수
추이(2000=100)



자료: OECD Stat.

우리나라 제조업의 로봇 밀도 추이(대)

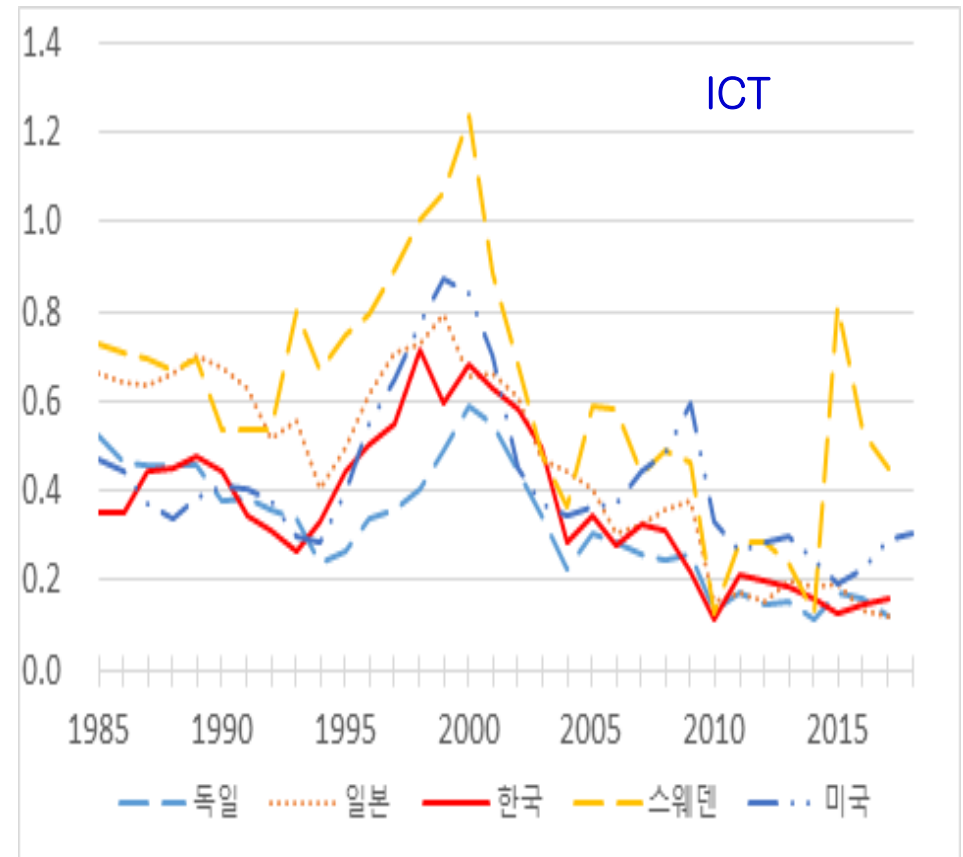
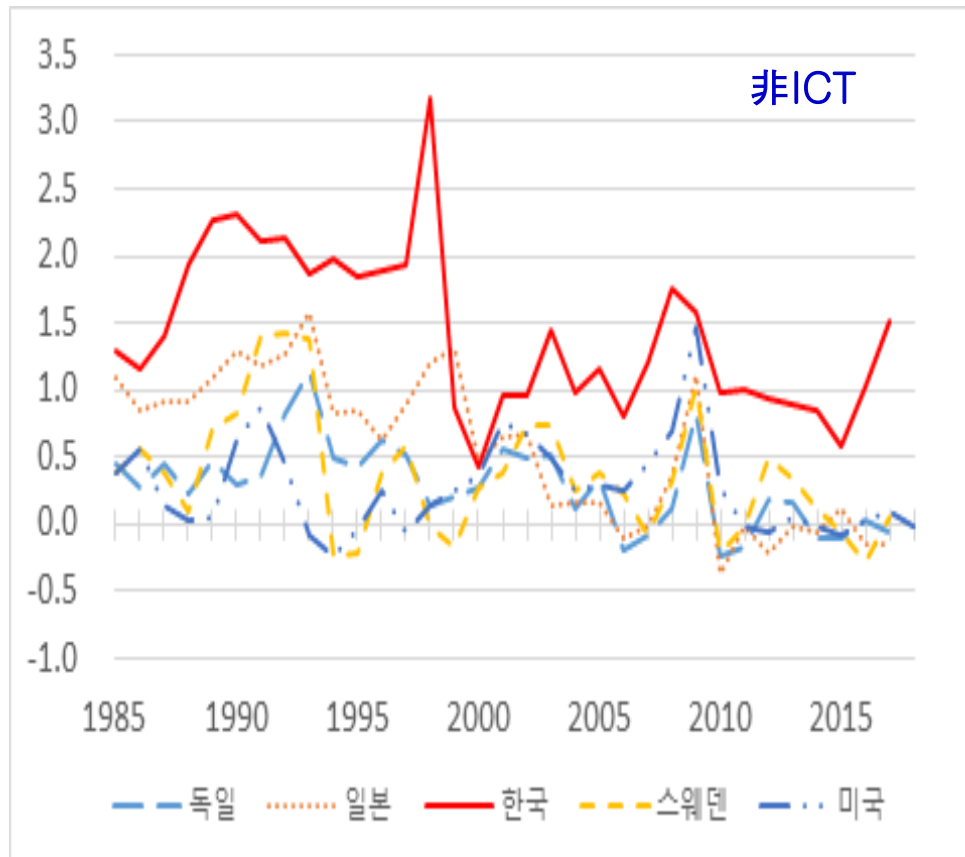


자료: 통계청 및 국제로봇연맹(IFR).

자본 투자 주도의 경제 (3)

- 한국의 자본 심화의 가속화는 ICT와 기존 기술들과 결합하는 **스마트한 방식이 아니라 단순 자동화**에 기반

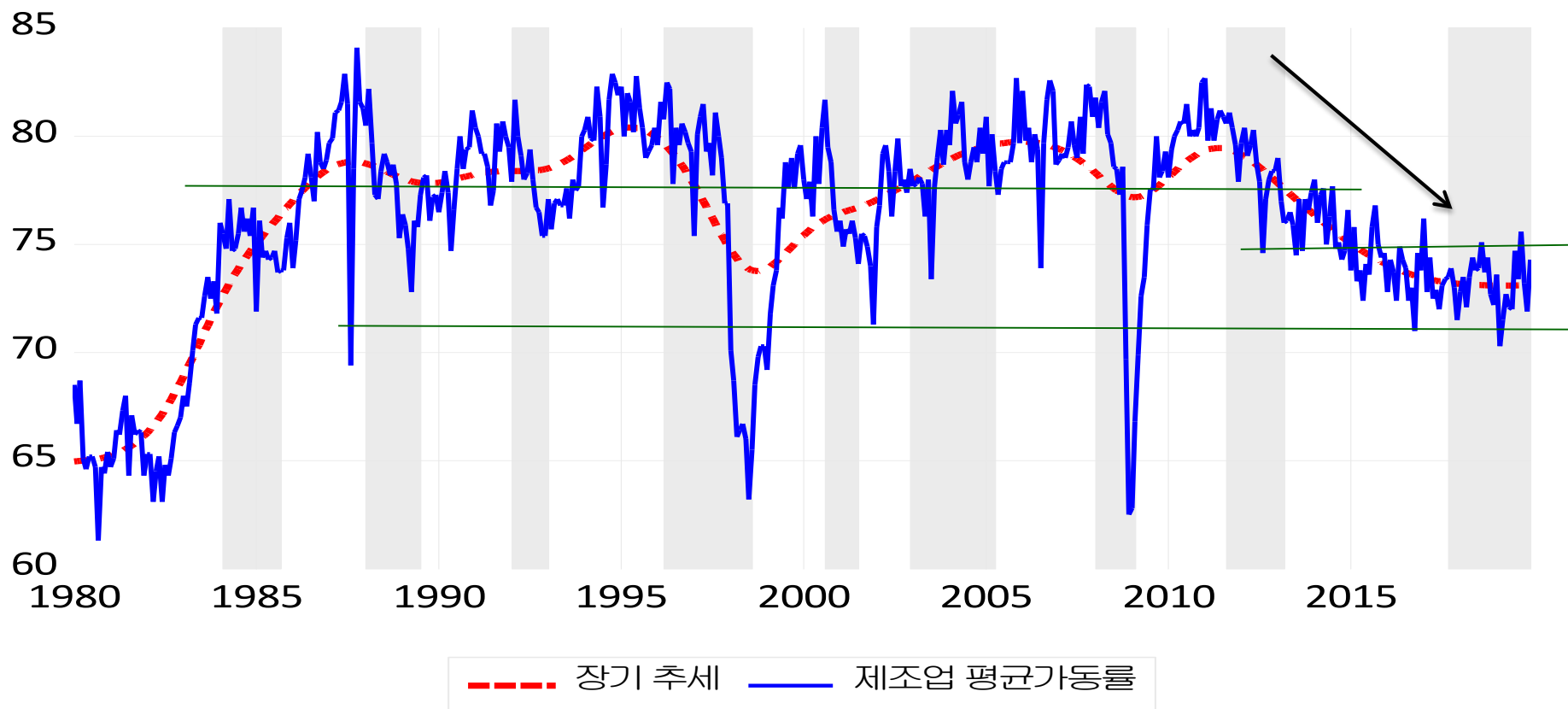
한국 및 주요 OECD 국가들의 자본 심화 지수의 노동생산성 성장 기여도 추이



제조업 가동률 추세가 2010년대 이후 지속적 하락세

- 2011년 이후 하락 추세이나, 2018년 이후 다소 주춤
- 2010년대 이후 한국경제는 구조적으로 이전과는 다른 국면으로 진입한 것으로 보임

제조업 평균 가동률(%) 추이



자료: 통계청

지정(경)학적 조건은 한국 경제성장의 핵심 축 중 하나

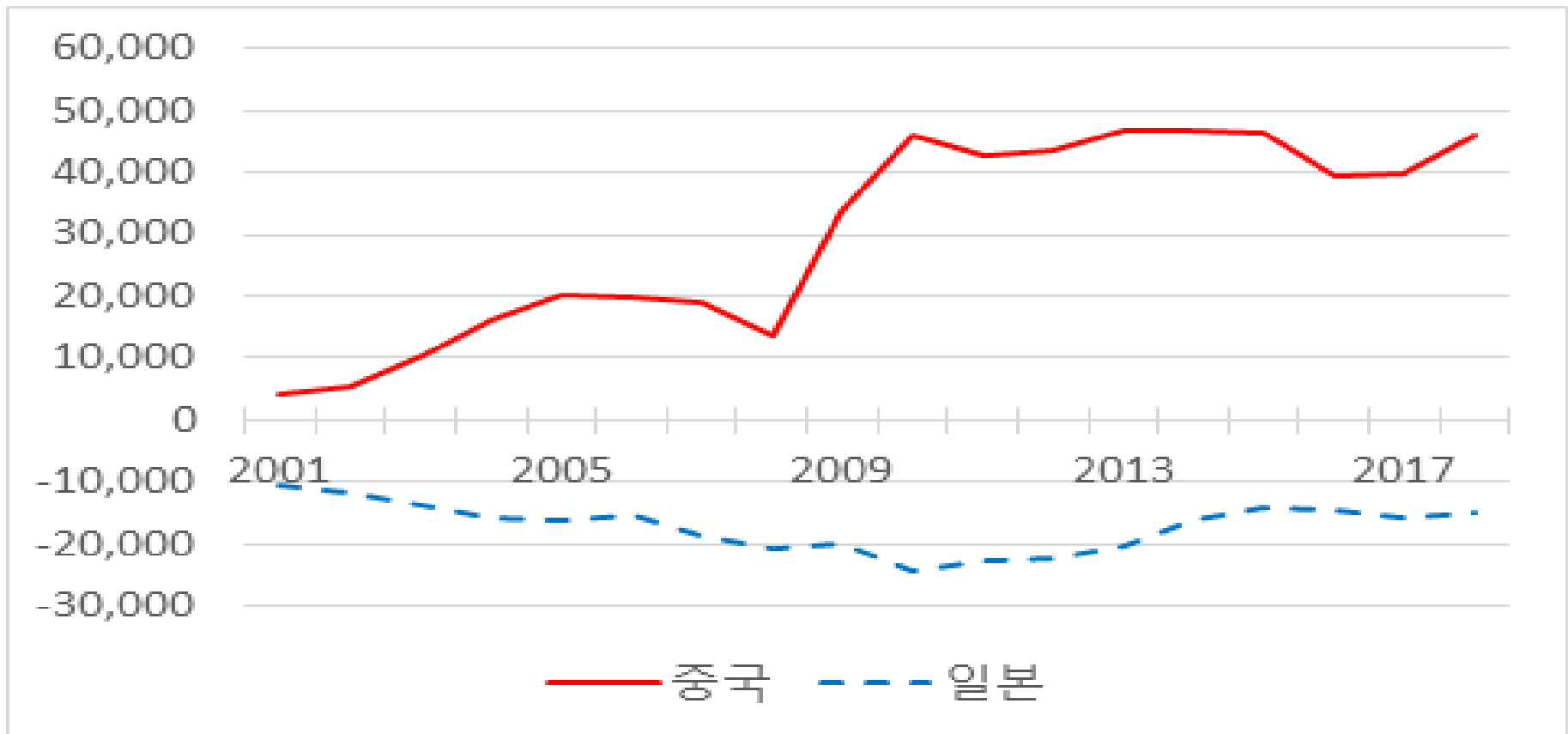
- 한국의 공업화에서 냉전 시기의 한·미·일 분업구조 및 중국의 개방 이후 동북아 분업구조 등 지정(경)학적인 조건은 핵심적
 - 단시간 내에 핵심 부품·소재와 설비 기계 분야의 국산화와 내수시장 확보가 힘들기 때문에 이러한 문제를 해결할 수 있는 주요 부품·소재의 수입과 기술이전, 최종재 소비시장 간의 국제 분업구조가 필요
 - 이러한 구조 하에서 한국에게 일본은 중·고급 부품·소재의 공급지, 중국은 초·중급 부품·소재 및 최종재 시장, 그리고 미국은 고급 최종재 시장으로 기능
- 저임금을 활용하고 상당한 정도의 수출 신장을 기대할 수 있는 중국시장이 1990년대 초반 열림.
 - '중국 효과'는 기업 내 노사 간의 지난한 기술적·조직적 혁신 대신에 손쉬운 공간적 해결(spatial fix) 수단을 제공
- 교통과 통신기술 발전(기술 체제적 조건), 탈냉전으로 중국이 미국 시장에 자유로이 접근할 수 있었던 글로벌 체제 조건 속에서 형성

외환위기 이후 우리나라 기업들은 중국 효과를 구가

- 글로벌 가치사슬이 본격적으로 구축되면서 자본재와 부품의 아웃소싱이 강화

부품소재 품목의 대일본과 중국과의 무역수지: 2001-2018년

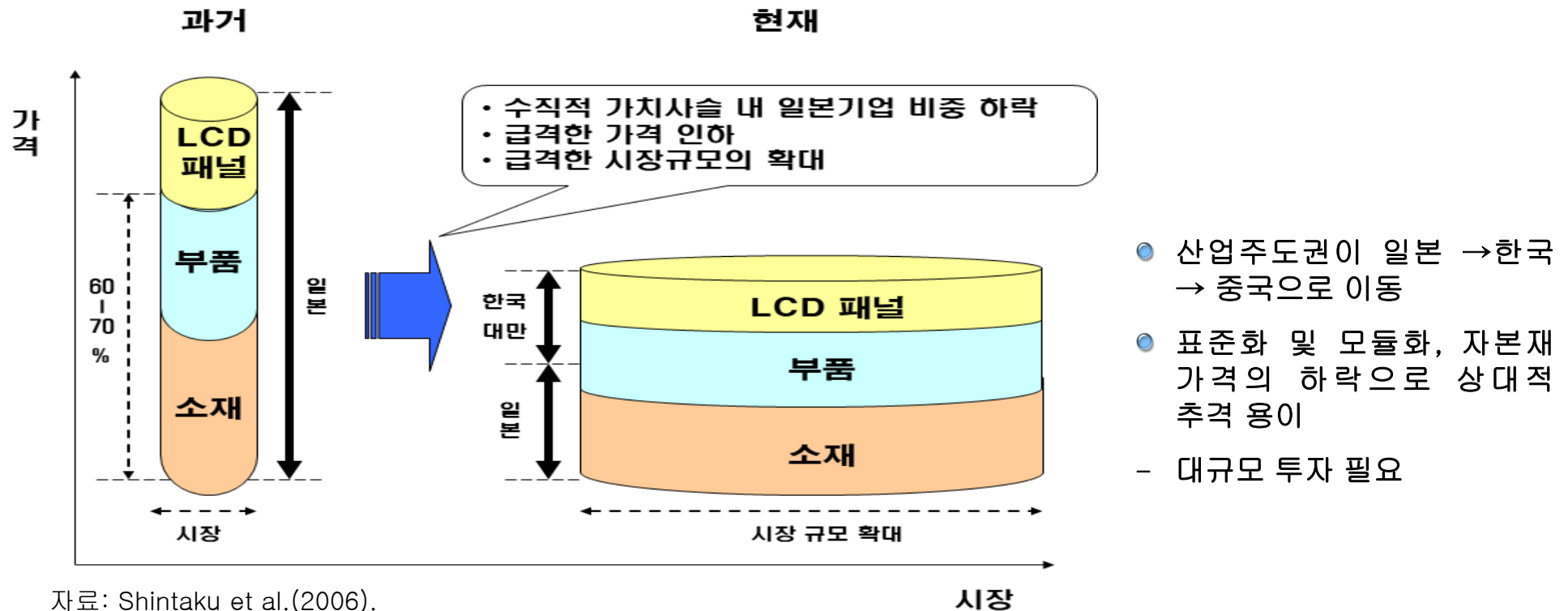
(단위: 백만불)



글로벌 가치 사슬의 형성: 하나의 사례

- 1990년대 중반 이후 생산 공정의 공간적 분산(global fragmentation of production)과 통합(integration) 가속화(Gereffi et al., 2005)
- LCD 패널처럼 우리나라는 **글로벌 가치사슬의 전개와 개방화에 따른 이점을 통해 글로벌 플레이어로서 등장**(Shintaku et al., 2006)

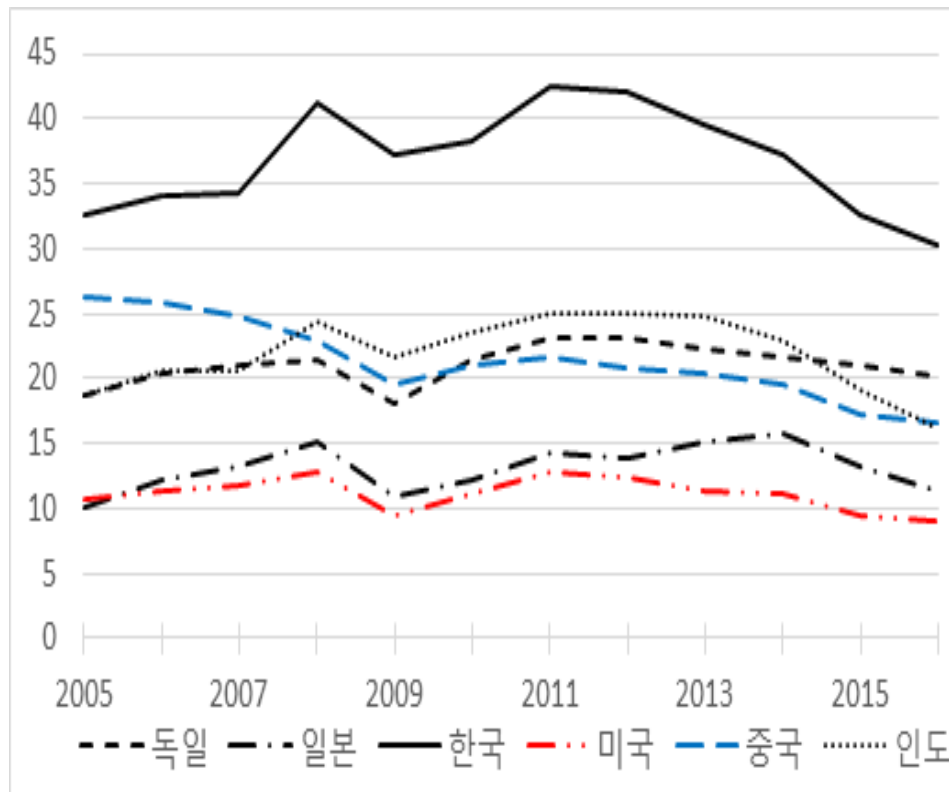
글로벌 가치사슬의 사례: LCD 패널의 경우



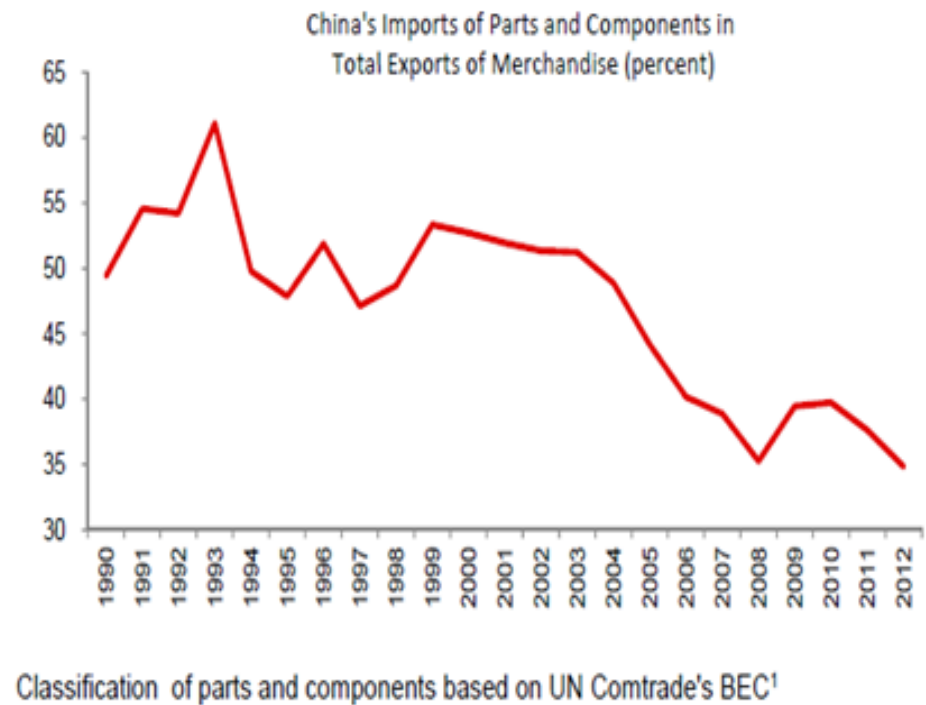
글로벌 가치사슬 변동과 리쇼어링(1)

- 글로벌 상호의존성의 둔화 또는 반전 추세는 최근 나타남(OECD, 2018)
- 2000년대 초반 이후 중국은 지속적으로 그 비중이 감소 추세

주요 OECD 국가들의 후방 연계 비중(%)



중국의 중간재 수입 의존도(%)



주: 후방연계는 전체 수출에서 차지하는 해외 부가가치 비중임.

자료: OECD(<https://stats.oecd.org>) 및 Constantinescu et al.(2014), "Global Trwn: Cyclical or Structural?",

Third IMF/WB/WTO Trade Workshop, 6, Nov.

글로벌 가치사슬 변동과 리쇼어링(2)

- 미국 리쇼어링 현상 2010년대 이후 나타남.
 - 공급사슬 단축, 운송비용 절감, 고객과의 근접성과 같은 지역화 편익, 양질의 노동력과 사업 환경 등(Boston Consulting Group, 2015)
 - 추가 비용 부담이 크지 않다면, 문화적으로, 지리적으로 가까운 국가로 생산시설을 이전하는 '**Nearshoring**'이 대안으로 등장(예: 베트남 등)
- 코로나 충격 이전에도 일본과의 정치적 마찰, 미중 무역 갈등 등으로 부품소재 국내 공급망 재정비 필요성 대두
 - 미중 무역 갈등으로 공급망을 동맹국 차원에서 구축하자는 안 제안(예: **EPN, G11 제안**)
 - 국내 또는 블록화된 공급망을 유지하는, 즉 **방어적 세계화 전략**이 대내외적으로 강제
- 남북협력 차원에서 국내 공급사슬 구축 가능성 제기 가능성
 - 북한 핵과 연관된 경제 제재 문제로 단기간 해결하기 쉽지 않음.

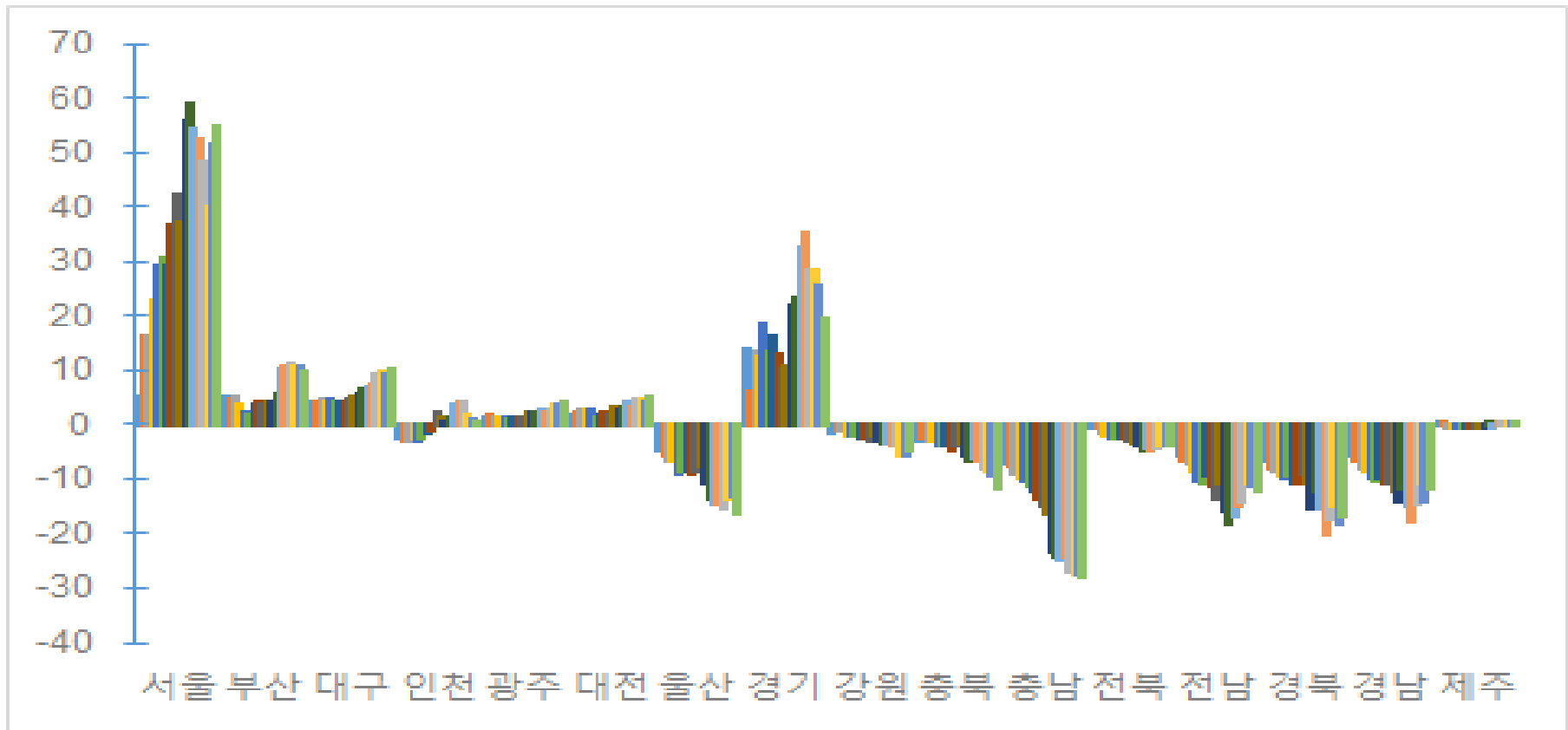
- 한국경제의 성장 과정에서 지정(경)학적 조건은 핵심 요인 중의 하나
 - **부품소재 공급지와 시장으로서 지리적으로 인접한 일본과 중국의 존재**
 - 2019년 한국의 수출액(5422억 3300만 달러): 5대 수출국[중국(25.1%), 미국(13.5%), 베트남(8.9%), 홍콩(5.9%), 일본(5.2%)]
- 미중 간 신냉전과 한일 무역 마찰은 **기존 동북아 분업 구조에 심대한 타격 가능성 대두**
 - 트럼프 정부는 중국 고립전략으로 **동맹국 역내에서 리어쇼어링 제안**
- 코로나19 사태로 전례없는 재정정책과 통화정책의 구사
 - 재정 건전성 논쟁 등장: [IMF 2019년 채무 비율 추정치: 대만(34%), 스위스(39%), 스웨덴(37%), 노르웨이(40%), 한국(40%)]
 - 기축통화 논쟁, 이론적으로 브레튼우즈 협정의 파기로 단일 기축통화는 존재하지 않지만, 한국 통화의 가치는 **국내 경제의 펀더멘털과 대외적 신뢰**에 기반
 - 최근 **한은 FRB와 달러 스왑** 체결 → 한은 금리인하 및 양적 완화 카드 제시 가능

수도권과 비수도권 간 공간분업 형성: 분공장 경제(1)

- 구상과 실행의 공간 분업: 서울 경기는 본사 및 R&D, 비수도권은 대기업 분공장
- 비수도권에서는 광역대도시로 소득 유입

지역별 역외소득의 순유출입 규모 추이(2000-17년)

(단위: 명목가격기준)

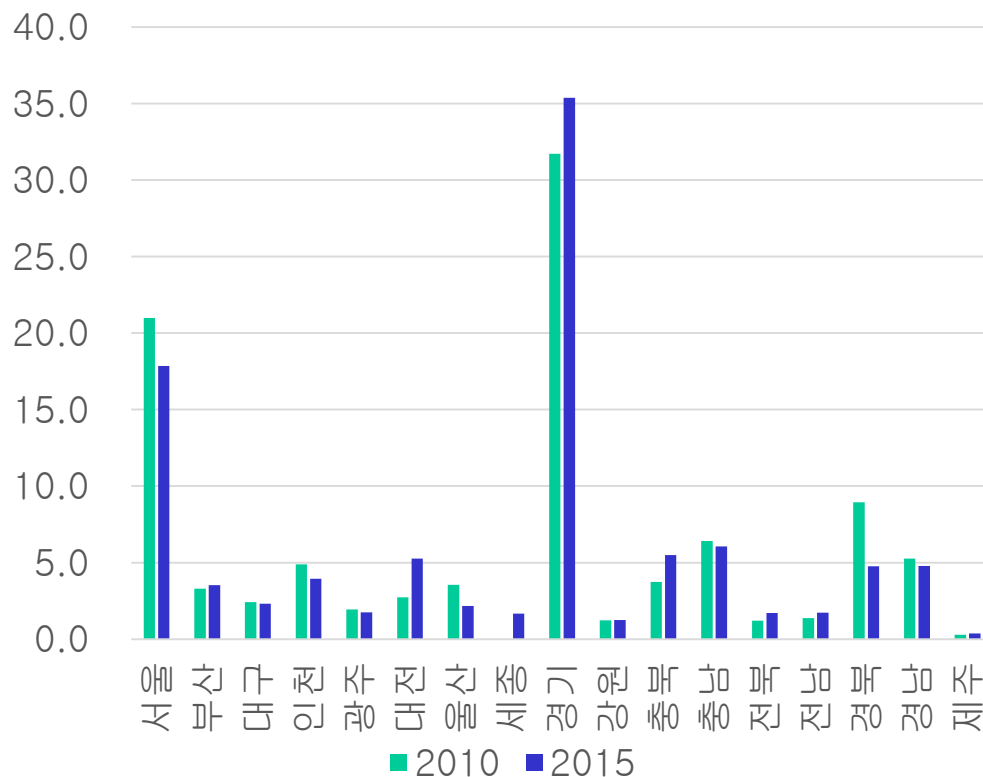
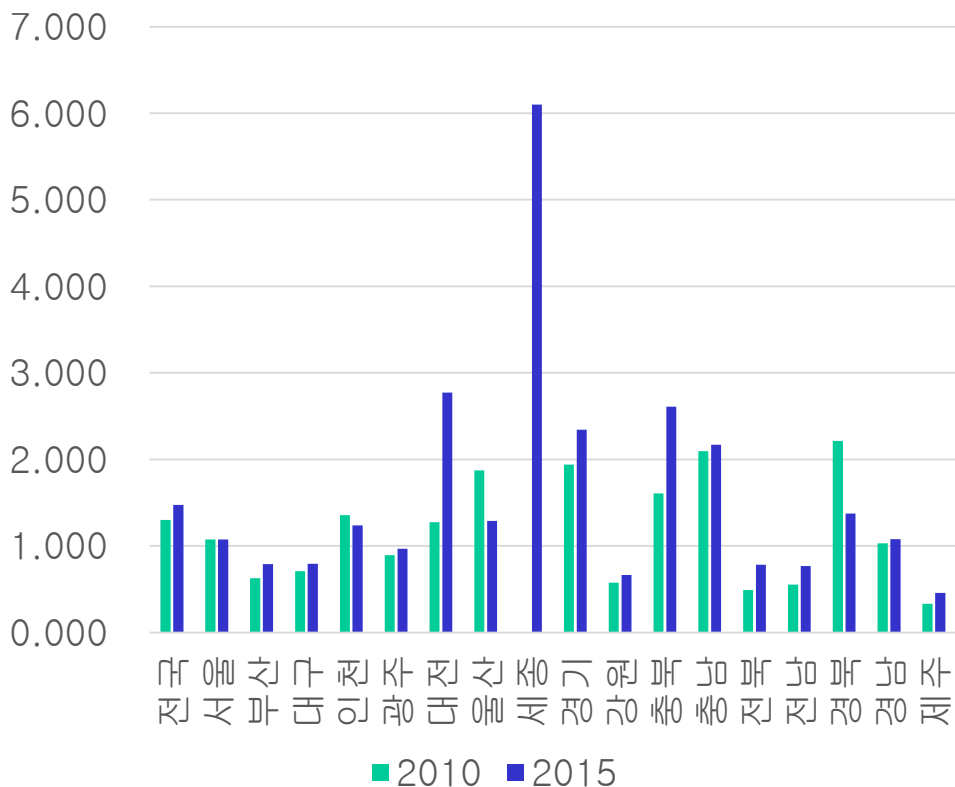


수도권과 비수도권 간 공간분업 형성: 분공장 경제(2)

● 수도권_충청권(수청권) vs 비수도권 간 격차 심화

지역별 종사자 1인당 연구개발비 및 점유율

(단위: 백만원, %)



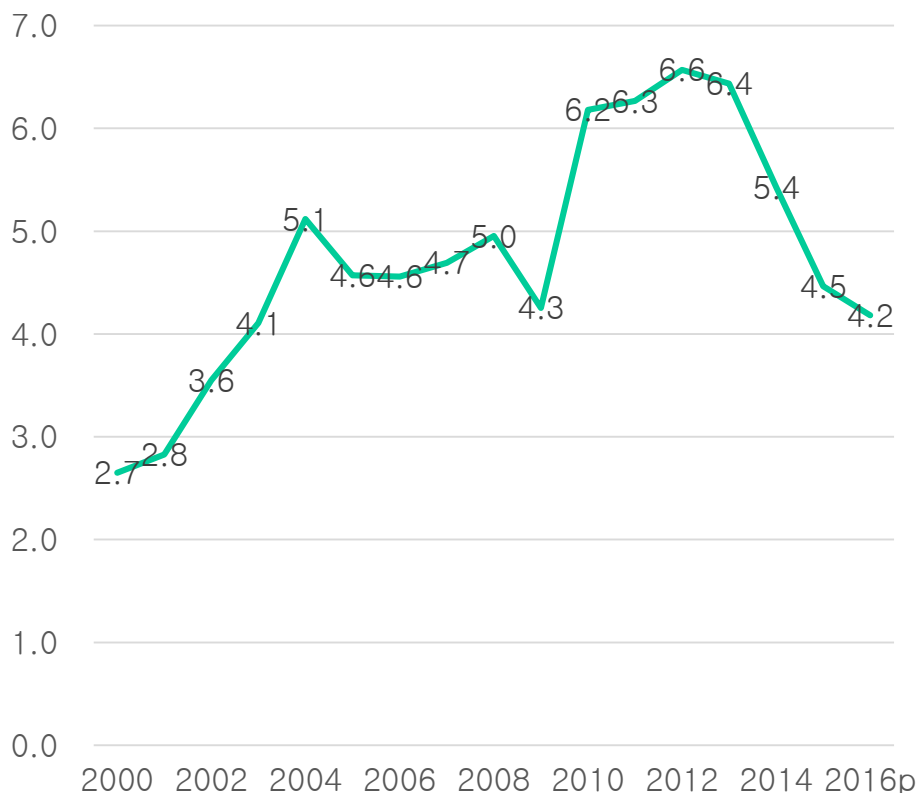
주: 종사자 1인당 경상연구개발비

자료: 경제총조사

수도권과 비수도권 간 공간분업 형성: 분공장 경제(3)

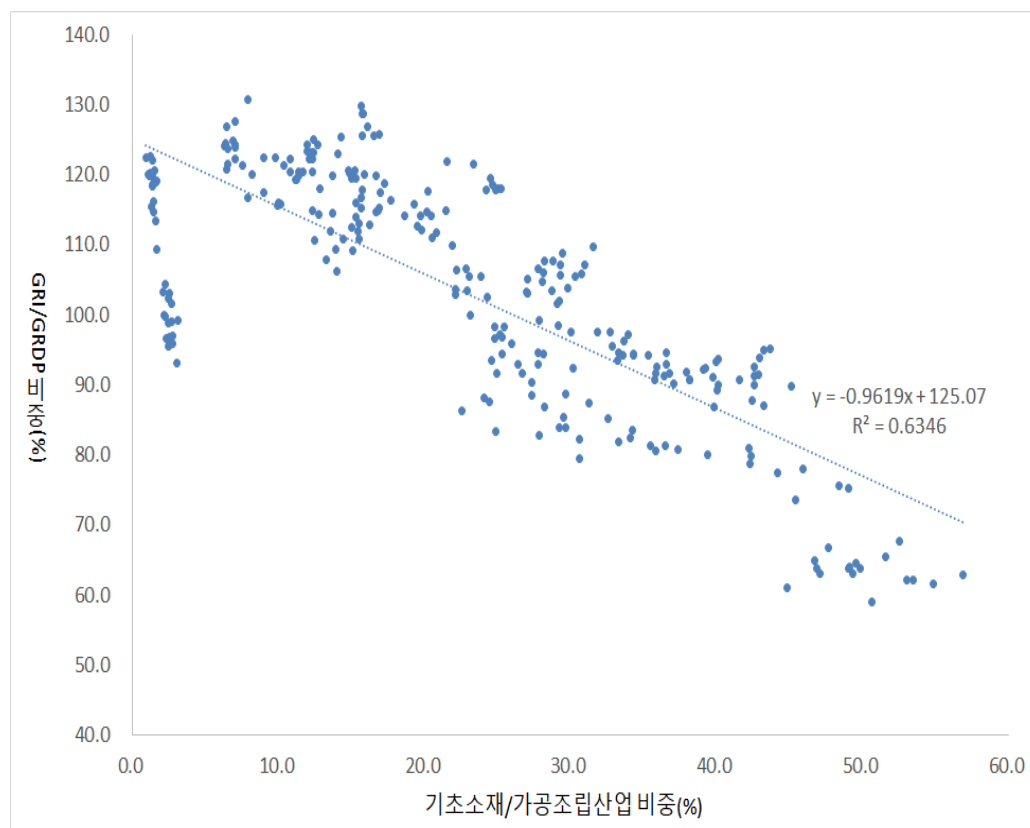
- 지속적으로 수도권으로 소득이 유입, 2012년 유입 비중이 감소하는 추이
- 가공조립산업 비중이 높을수록 소득 유출 비중 증가

전국 G(R)DP대비 수도권으로의 순소득유입액
비중(2000-16년)



자료: 통계청(<http://kosis.kr>).

역외소득 유출입과 산업구조 간 관계(2000-16년)

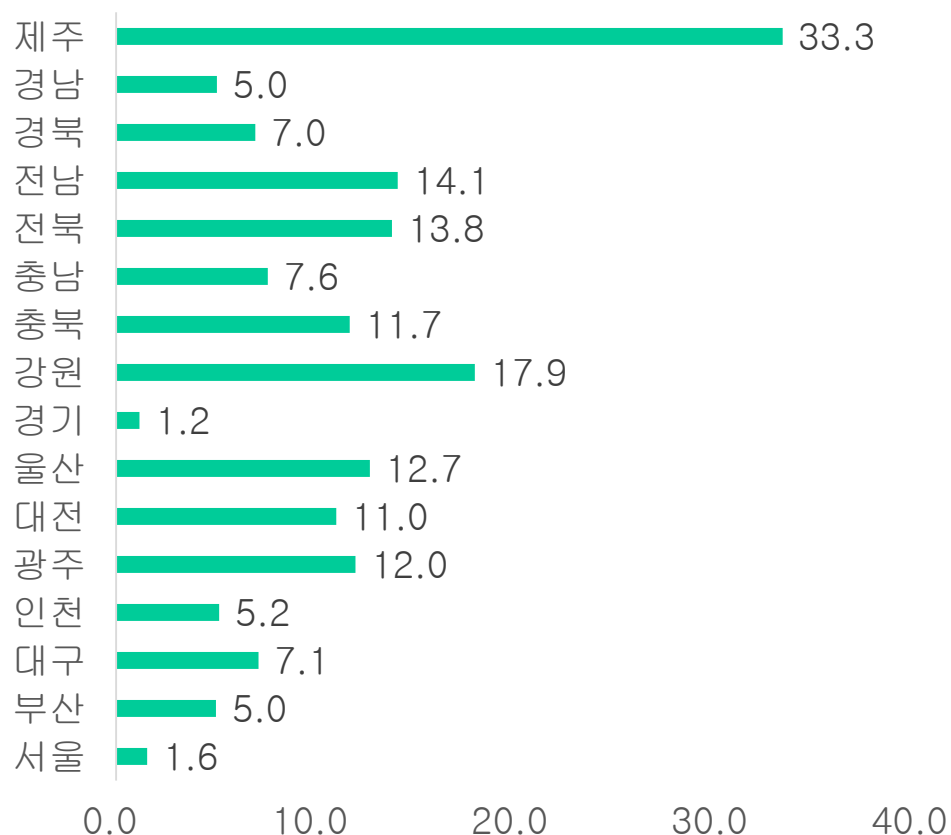
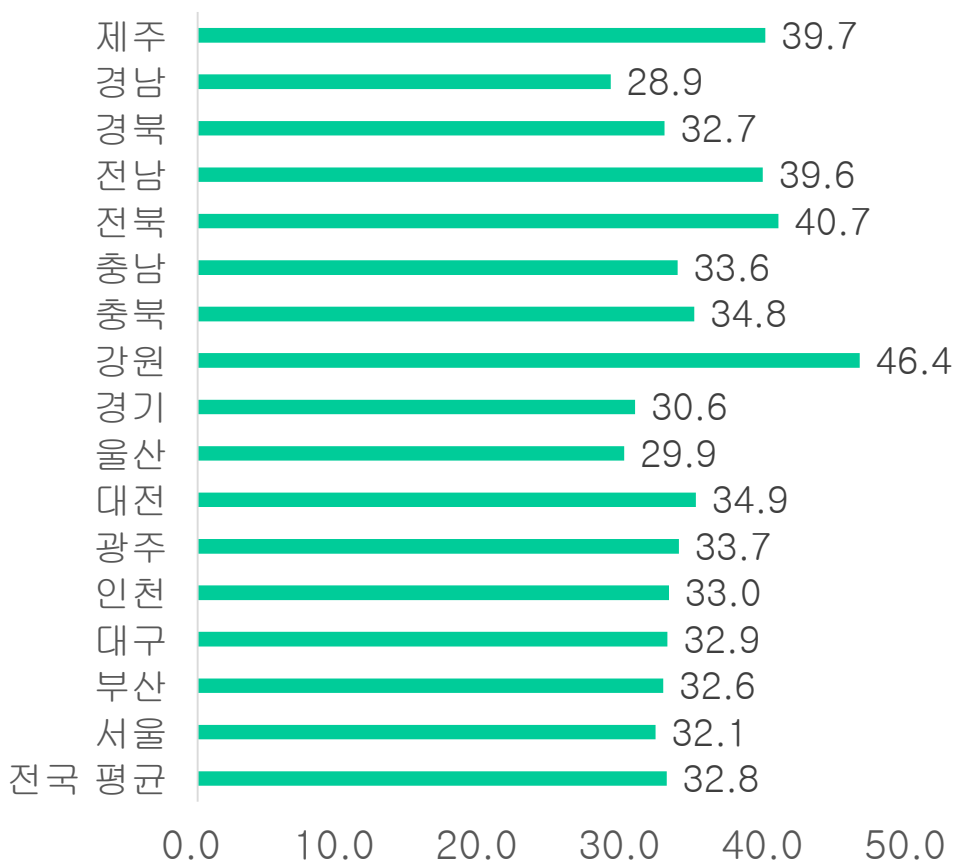


주: 기초소재 및 가공조립산업은 지역경제의 석탄 및 석유, 화학제품 제조업, 비금속광물 및 금속제품 제조업, 전기 전자 및 정밀기기 제조업, 기계 운송장비 및 기타 제품 제조업의 합계임.

수도권과 비수도권 간 공간분업 형성: 분공장 경제(4)

- 비정규직의 경우에도 지방 비중이 상대적으로 높음(관광과 서비스 산업 기인)

지역 간 격차: 비정규직 비중

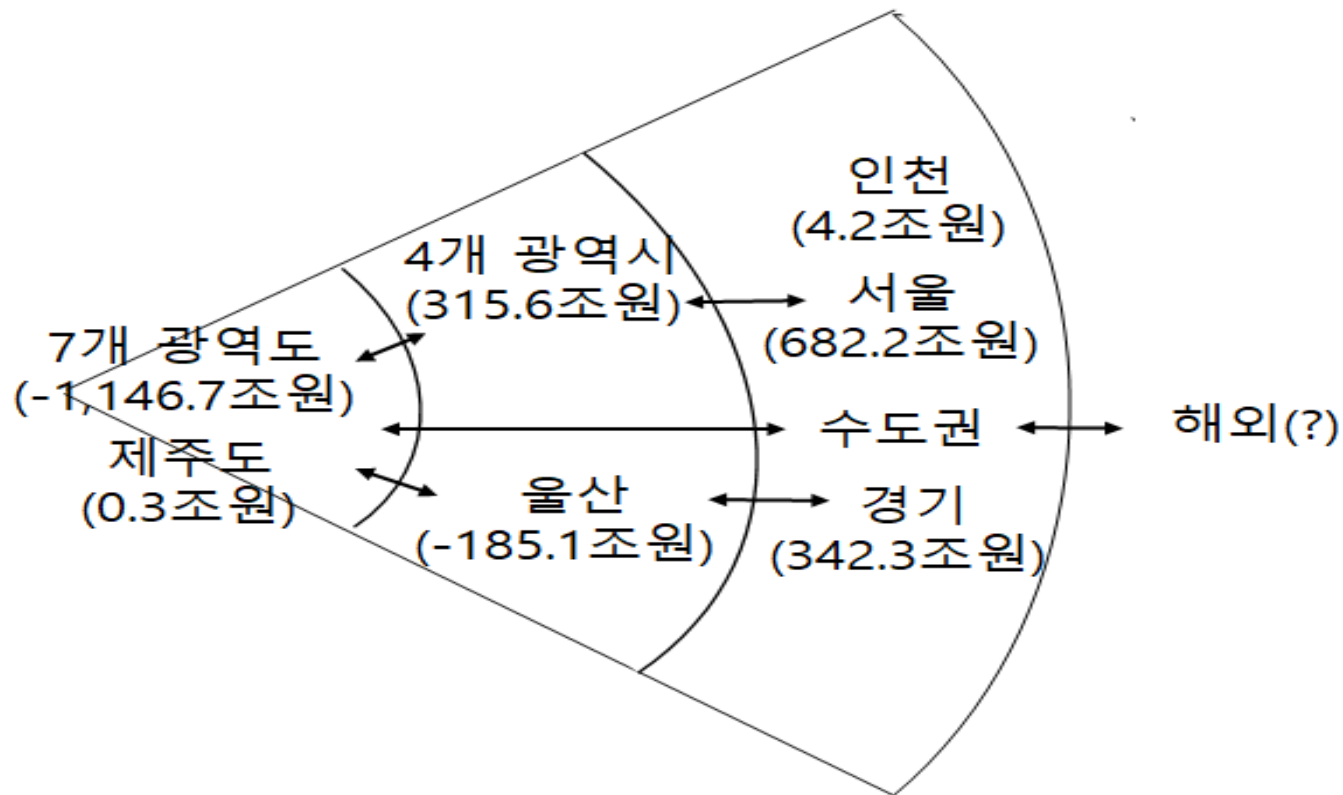


수도권과 비수도권 간 공간분업 형성: 분공장 경제(5)

- 광역도에서 광역시로 다시 수도권으로 그리고 해외로 소득이 유출되는 깔때기 구조

역외소득 순유출입의 누적규모와 공간적 흐름(2000-17년)

(단위: 명목가격 기준)

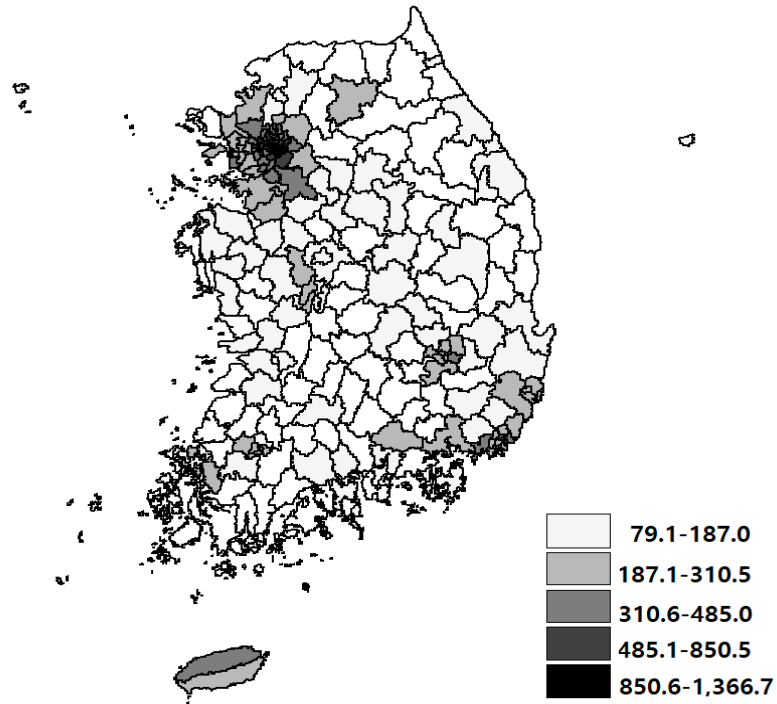


수도권과 비수도권 간 공간분업 형성: 분공장 경제(6)

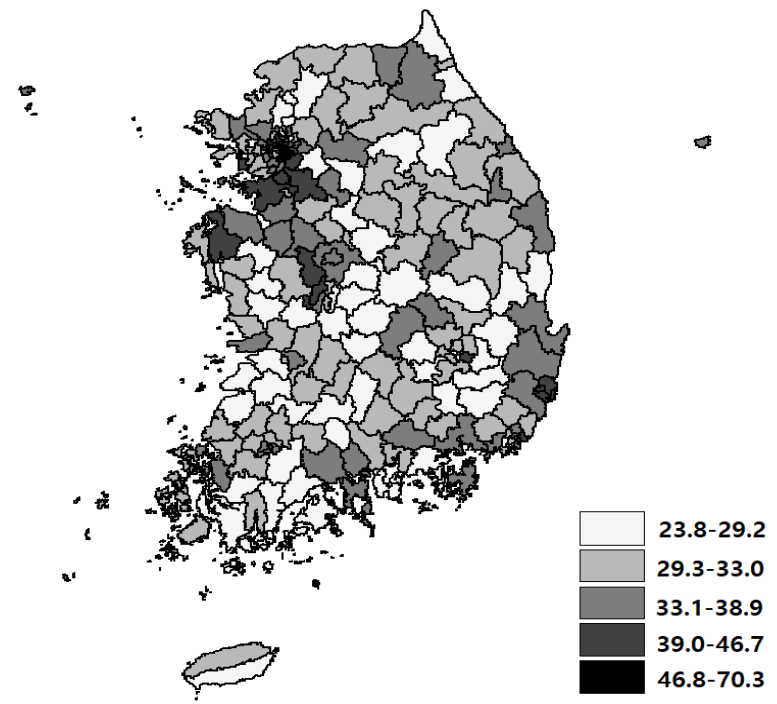
- 광역도에서 광역시로 다시 수도권으로 그리고 해외로 소득이 유출되는 깔때기 구조

시군구별 평균 근로소득 및 평균 아파트매매가격(백만원): 2017년

평균 아파트 가격



평균 근로소득(급여총계)



주: 평균 근로소득은 주소지 기준의 2017년 급여총계를 납세자수로 나눈 값이지만, 신규입사자 및 중도퇴사자, 이종근로자의 급여가 이중 계상되어 있어 이 값이 근로자의 급여수준의 지표로 사용하는 데에는 일정한 한계가 있음에 유의해야 하고, 평균 아파트매매가격은 2017년 12월 기준임.

자료: 2018년 국세통계연보(국세청) 및 한국감정원 부동산통계정보(<https://www.r-one.co.kr/>).

수도권과 비수도권 간 공간분업 형성: 분공장 경제(7)

- 광역대도시와 수도권으로의 소득 유입은 **직주 분리와 법인 잉여의 이전**에 의한 것임

시/군/구의 근로소득 수준(급여총계 기준)

2017년 원천 징수지 기준: 상위 15개 시/군/구

시/군/구	평균소득(원)
울산 북구	56,590,405
경기 수원시	53,504,950
인천 동구	52,844,762
서울 종로구	48,068,866
전남 나주시	47,826,792
서울 영등포구	47,387,759
경기 이천시	45,574,154
전남 무안군	44,315,770
울산 동구	43,914,566
경북 포항시	43,637,086
서울 중구	43,188,531
경기 성남시	41,596,584
충남 서산시	41,528,492
대전 동구	41,358,906
대전 유성구	40,517,898

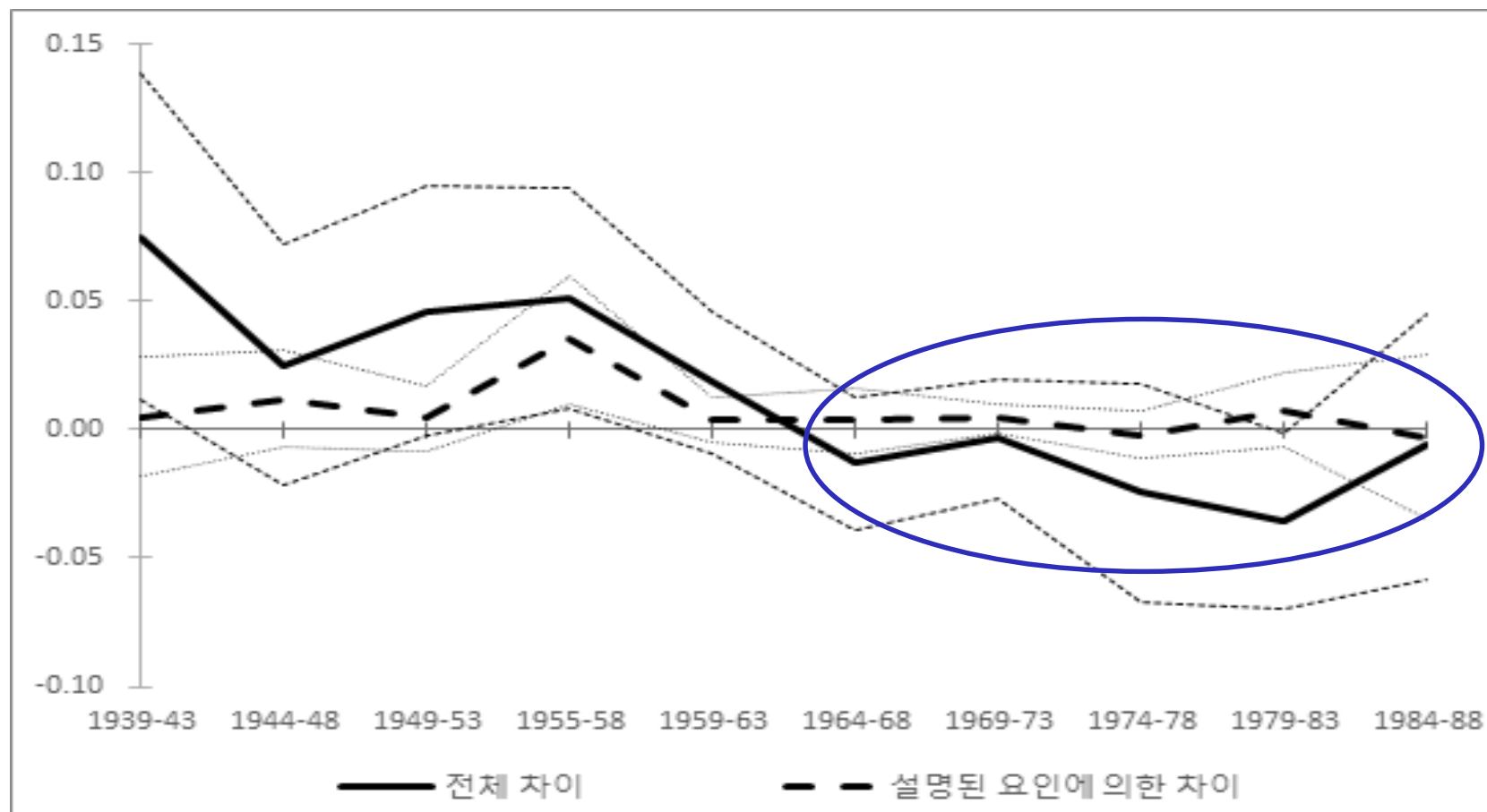
2017년 주소지 기준: 상위 15개 시/군/구

시/군/구	평균소득(원)
서울 강남구	70,288,948
서울 서초구	68,563,794
서울 용산구	57,264,589
경기 과천시	53,540,006
서울 송파구	46,755,214
서울 종로구	46,591,874
울산 북구	45,169,121
대전 유성구	45,109,483
경기 성남시	45,019,191
울산 남구	44,701,501
충남 계룡시	43,807,784
대구 수성구	43,546,071
경기 용인시	43,509,443
서울 중구	43,236,590
서울 양천구	42,799,615

수도권과 비수도권 간 공간분업 형성: 분공장 경제(8)

- 소득 불평등의 지역 간 격차에서 관측되지 않은 **제도적 · 사회적 요인**들이 더 중요

개인 소득 불평등의 수도권과 비수도권 간 차이의 코호트 효과: 1998-2018(KLIPS)



IV

회복력 있는 경제, 지역 뉴딜 방향

- 한국판 뉴딜: 5년간 76조 투자하여 일자리 55만개 창출 (2020. 06. 01.)
 - 디지털 뉴딜 + 그린 뉴딜 + 고용 안전망 강화
 - 디지털 뉴딜: 빅데이터 플랫폼 구축, 공공 데이터 개방, 국가망 5G 전환, 5G·AI 융합, AI·소프트웨어 인재 양성, 디지털 기반 교육 인프라, 비대면 디지털 건강관리시스템 등
 - 그린 뉴딜: 그린리모델링(공공임대주택 18만채), 아파트 500만호 스마트전력망 구축 등
 - 고용 안전망: 한국형 실업부조제도(국민취업지원제도)도입, 특고 종사자의 고용보험 가입 추진 (cf. 순수 자영업자의 경우 로드맵 제시)
- 투자 및 소비 촉진
 - 카드 소득공제한도 상향, 승용차 개소세 30% 인하(한도가 없음)
 - 기업 설비투자·리쇼어링 세제혜택 대폭 확대
- 기존 성장 경로 회복을 위한 '바운스 백' 회복 도모
 - '바운스 백'을 보완하기 위해 고용보험·실업부조로 확충

두 가지 회복의 경로: 바운스 백 vs 바운스 포워드(1)

- 미국 뉴딜: 3R(Recovery , Relief , Reform)을 지향
- 한국판 뉴딜에도 시스템 개혁적 요소가 필요
 - 시스템 개혁에는 새로운 성장-분배 엔진 형성, 그린 뉴딜의 프로그램 형성, 롱테일을 이루는 저소득층의 복지 사각지대 해소 등을 포함
 - 그린 뉴딜에는 환경친화적 비용구조 개편 시도 필요 등
- 새로운 발전 경로는 비생산적인 부문 제거로 기존 부문에 대한 일정한 구조조정 수반
 - 사회·경제적 갈등과 긴장을 완충하는 잉여의 영역 또는 통로가 필요
- 회복력 제고 정책은 위험 분산과 충격 흡수를 위한 의도적 완충 장치 방안 제시 필요
 - 경제성장 축(부문)의 다극화, 분권(산)화, 잉여 인력 흡수, 사회 안전망 확충, 인프라에 대한 접근성 강화(중복) 등
 - 고비용 경제, 이를 감당하기 위한 생산-복지체제 결합이 중요
 - ICT 주도의 회복을 지향하더라도 기존 풀세트형 산업구조(예: 중소기업, 3D 업종 등)의 유지 또는 경쟁력 제고 방안 필요

두 가지 회복의 경로: 바운스 백 vs 바운스 포워드(2)

- 향후 두 가지 회복의 경로
 - 1유형: ICT 대기업 중심의 회복, 잉여 인력의 배출, 복지제도의 확충을 결합하는 길
 - 2유형: ICT를 이용한 지역산업 중심의 회복, 잉여 인력의 흡수, 지역의 재발견의 길
- 1유형은 기존 시스템에서 충격이나 위험을 흡수하는 '바운스 백' 회복 추구
 - 핵심 대기업 산업기반과 조직을 유지하여 충격을 최대한 흡수하여 V자형, 안되면 U자형 반등 추구
 - 예: 일부 기업의 구조조정을 가령 공적 자금의 지원을 통해 시스템 내 수용(40조원 규모의 기간산업안정기금 등)
- 우려사항:
 - 해외 수요가 반등하지 않으면 대기업 수출주도 경제는 위기 확대로 이어질 가능성 (서비스업 → 제조업 → 금융 전이 가능성)
 - 1997년 외환위기 때 경험한 '손실의 사회화와 이익의 사유화' 재현 가능성

두 가지 회복의 경로: 바운스 백 vs 바운스 포워드(3)

- 2유형은 국민경제를 여러 개의 **광역 순환형 지역경제**로 구성하고, 지역 차원의 교통, 통신, 의료 등에 거대한 **인프라 투자와 제도적 정비**를 추진
 - 과도한 수도권 쏠림으로 충격 분산 불가능하고, 전염병의 위험성 증폭
 - 코로나 충격 및 방어적 세계화로 인한 공급 기반의 유지를 위해 **내수 확대** 필요
 - 규모의 경제, 글로벌 분업, 기존의 성장 경로를 감안하여 수도권, 영남권, 호남권 등에 성장-분배 엔진 배치
 - 순환형 지역경제는 생산과 소비 및 에너지와 같은 자원이 지역내 에서 순환할 수 있는 것을 의미하므로 그에 맞추어 **순환형 교통, 전력, 통신망 구축**
- **인프라에 대해서는 중복 또는 잉여의 원리**에 따라 구축 필요
 - 공적 보험 장치로서 복지는 각종 사회적 위험에 대처하고 사각지대를 줄일 필요, 고용보험뿐만 아니라 산재보험 확대 필요
 - 단기 시간 지평이 아니라 **장기 시간 지평**을 감안하여 **보건의료와 자연재해 방지 시스템** 구축 필요

감사합니다 !