

경제·인문사회연구회
글로벌 이슈 브리프
ISSN: 2951-1380

GLOBAL ISSUE BRIEF

Vol. 01 2022년 7월 창간호

글로벌 복합 위기와 세계 경제



GLOBAL ISSUE BRIEF

발 행 처 경제·인문사회연구회(NRC)

주 관 한국개발연구원(KDI)

발 행 인 정해구

편집위원회

위원장	서중해	한국개발연구원
경제·산업·기술	고상원	정보통신정책연구원
	김석관	과학기술정책연구원
	안성배	대외경제정책연구원
	정대희	한국개발연구원
	정영식	대외경제정책연구원
	정은미	산업연구원
사회·교육·노동	김태완	한국보건사회연구원
	문미경	한국여성정책연구원
	오계택	한국노동연구원
	최정윤	한국교육개발원
인프라 (국토·환경·에너지 등)	김호석	한국환경연구원
	문정호	국토연구원
	이유수	에너지경제연구원
행정·거버넌스	이유봉	한국법제연구원
	이재호	한국행정연구원
	왕승혜	한국법제연구원
	조세현	한국행정연구원
외교·안보	민태은	통일연구원
	박정호	대외경제정책연구원
※ 사무국	KDI 글로벌경제연구실	

디자인·인쇄 경성문화사 044-867-7678

홈페이지 (NRC) www.nrc.re.kr / (KDI) www.kdi.re.kr

문의 경제·인문사회연구회 (044-211-1103)

한국개발연구원 (044-550-4171)

ISSN 2951-1380

©2022, 경제·인문사회연구회

본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견으로 소속기관이나 본지의 공식견해를 대변하는 것은 아닙니다.

Global ISSUE BRIEF는 경제·인문사회연구회 홈페이지(www.nrc.re.kr)와

한국개발연구원 홈페이지 (www.kdi.re.kr)에서도 볼 수 있습니다.

GLOBAL ISSUE BRIEF

Vol. 01 2022년 7월 창간호

글로벌 복합 위기와 세계 경제

- 高부채의 위험성과 부채 관리
- 복합위기 상황에서의 거버넌스와 전략
- 우크라이나 전쟁과 세계 질서 : 러시아의 시각
- 팬데믹 이후 바람직한 세계화
- 기술혁신과 경제 성장
- 탄소중립 시대 지구적 기후변화 대응 노력
- 불평등 : 현황과 과제
- 인구구조 변화와 연금 개혁 - 프랑스의 경우

[글로벌 싱크탱크 : Brookings Institution]

국가를 넘어 세계를 리드하는 세계최고 싱크탱크

우리나라는 그간 국민·기업·정부의 노력으로 국민국가의 건설, 압축적 산업화, 민주주의 발전이라는 근대화 과제에서 훌륭한 성과를 거두었고, 그 결과 선진국 대열에 서게 되었습니다.

현재 대한민국은 다양한 미래의 도전에 직면해 있습니다. 저출생·고령화로 인한 인구감소 문제, 디지털 전환과 그 과정에서 파생되는 사회문제, 인류 생존의 기반 자체를 위협하고 있는 기후·환경의 문제, 미중 패권경쟁 및 러시아의 우크라이나의 침공으로 인한 국제질서 변화 등이 그것들입니다.

이 같은 대전환의 시대에서 국정 운영 프레임은 보다 확장된 시간과 공간을 담아야 하는 것은 너무나 당연한 일입니다. 세계흐름의 프론티어에서 중추적 역할을 수행하기 위해서는 대한민국 스스로 글로벌 의제를 선도해야 합니다.

급변하는 세계적 이슈에 대한 신속·정확한 정보의 제공, 시의적절한 대응과 전략 제시는 경제·인문사회연구회(이하 연구회)의 역할과 임무입니다. 이에 연구회는 “대한민국의 미래를 디자인하는 글로벌 집현전”의 구체적인 비전 실현을 위해 『글로벌 이슈 브리프(Global Issue Brief)』를 발간하게 되었습니다. 연구회와 KDI를 비롯한 26개 소관 연구기관은 정부가 필요한 국가정책 마련에 시의성·속보성·심층성을 갖춘 정보를 제공하기 위해 노력하고자 합니다.

이에, 경제안보, 디지털 전환, 기후변화 등 다양한 세계적 의제에 대한 국제기구·싱크탱크의 논점, 세계 석학의 의견 등을 소개·분석하고 시사점을 제공하는 디지털 월간지를 발간합니다.

더 나아가 『글로벌 이슈 브리프』는 국제 공동의제에 대한 한국의 전략과 관점을 제시하는 매체로 발전하고자 합니다. 앞으로 본지에 대한 관심과 지원을 부탁드립니다.

감사합니다.

경제·인문사회연구회 이사장
정해구

새로운 천년을 맞이하며 가졌던 기대는 벌써 오래된 기억이 되어 버렸다. 세계는 더 평평해질 것이란 낙관론은 이제 탈세계화의 역풍을 맞고 있다. 근시안적 산업정책은 글로벌 공급체인에 균열을 초래하고 있다. 정보통신 기술혁신으로 세계는 더 긴밀하게 연결되었지만, 인공지능과 자동화의 확산으로 불평등 심화와 일자리 상실에 대한 우려가 커지고 있다. 러시아의 우크라이나 침공으로 에너지 가격이 상승하면서 에너지 안보 문제가 급부상하고 있다. 이러한 응급 상황의 기저에서 전 지구적으로 진행되고 있는 기후변화와 인구구조 변화는 경제사회 전반에 근원적인 충격과 전대미문의 도전을 제기하고 있다. 이제 고난도의 신종 복합위기에 대응하기 위한 정부-기업-시민사회 간 역할의 재정립과 새로운 거버넌스 운영 전략이 요구된다.

코로나19가 아직 종식되지는 않았지만, 바이러스로 촉발된 불확실한 상황에 대응하면서 의미 있는 교훈을 배우게 되었다. 근본적으로 미래는 현재의 연장이 아니라 우리가 예상하지 못한 다른 모습으로 등장한다는 것이다. 그런데 이는 현재의 지식을 훨씬 넘어서는 불확실성에 어떻게 대응하고 준비할 것인가라는 근본적인 질문을 제기한다. 연결성과 복잡성의 증가로 국지적 충격이 글로벌 차원으로 신속하게 증폭된다. 미래의 희망을 실현하려면 현재의 충격부터 극복해야 한다. 현실에 발을 딛고 미래를 향한 회복력을 기르는 것이 불확실성에 대응하는 최선의 길일 것이다.

위기상황에 효과적으로 대응하기 위해서는 무엇보다도 본질과 사안의 변화에 대한 근원적이고 체계적인 이해가 선결되어야 한다. 『글로벌 이슈 브리프』는 지구적 차원에서 진행되고 있는 주요한 변화에 있어서 사안의 핵심을 밝히는 데 기여하고자 한다. 경제·인문사회연구회의 학제적 역량을 활용하여 글로벌 이슈에 대한 신속하면서 심층적인 동향 분석을 제공할 것이다. 『글로벌 이슈 브리프』는 매월 기본적으로 편집위원회 분과별 리뷰와 특정 사안에 대한 초점으로 구성될 예정이다. 이번 창간호는 세계경제가 당면한 시급한 문제들과 구조적 과제들을 개관하였다.

2022년 7월 편집위원회

CONTENTS

07

高부채의 위험성과 부채 관리

대외경제정책연구원 정영식

29

우크라이나 전쟁과 세계 질서 : 러시아의 시각

대외경제정책연구원 박정호

19

복합위기 상황에서의 거버넌스와 전략

한국행정연구원 조세현

37

팬데믹 이후 바람직한 세계화

산업연구원 정은미



45

기술혁신과 경제 성장

과학기술정책연구원 김석관

67

불평등 : 현황과 과제

한국보건사회연구원 김태완

57

**탄소중립 시대 지구적 기후변화
대응 노력**

한국환경연구원 김호석

77

**인구구조 변화와 연금 개혁
- 프랑스의 경우**

한국개발연구원 서중해



87

[글로벌 싱크탱크 : Brookings Institution]

국가를 넘어 세계를 리드하는
세계최고 싱크탱크,
‘연구역량 개발과 정책과정 네트워킹

Korea Economic Institute 안혜경

[편집후기]

글로벌 복합 위기와 세계 경제

高부채의 위험성과 부채 관리

정영식 대외경제정책연구원
ysjeong@kiep.go.kr

고부채 위험성을 줄이기 위해 정부부채의 경우 경제성장 둔화, 금리상승, 부채의 취약성 증가 등을 고려한 재정정책을 운용하되, 부채 만기의 장기화, 자국 통화표시 부채 확대, 기대인플레이션을 낮은 수준으로 유지할 수 있는 중앙은행의 신인도 제고에 노력을 기울여야 할 것이다. 민간부채에 대해서는 기업 구조조정 및 부실처리 메카니즘의 강화, 비용 효율적인 가계부채조정 프로그램의 마련이 필요하다. 대규모 외화표시 부채가 있는 경우 외환-재정 건전성 및 국가신인도 제고도 빼놓을 수 없는 대목이다.



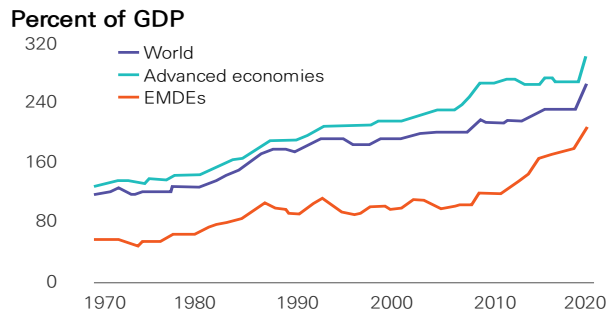
1

글로벌 부채 동향

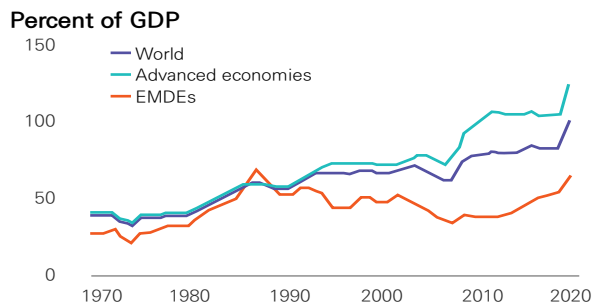
2020년 코로나 팬데믹 이후
글로벌 부채는 정부, 기업,
가계를 불문하고 가파르게
증가하고, 세계 GDP 대비
글로벌 총부채 수준은
1970년 이후 최고치를
기록하고 있다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 확대되던 글로벌 부채는 2020년 코로나 팬데믹을 거치면서 더욱 큰 폭으로 늘었다. 최근 글로벌 부채 수준(정부, 비금융기업, 가계를 합한 총부채 기준)은 1970년 이후 최고치를 기록하고 있다. 시기별로 보면 코로나 팬데믹 시기 증가 폭이 2008년 글로벌 금융위기 당시보다 큰 폭으로 늘었다. 이는 코로나 팬데믹 위기 대응을 위해 전례없는 확장 재정정책, 위기에 따른 가계 및 기업의 자금수요 증가, 유례없는 완화적 통화정책에 따른 위험자산 추구 현상에 기인하고 있다. 경제권 역별로는 총부채 기준으로 코로나 팬데믹 시기 선진국과 신흥국이 모두 유사한 폭으로 늘어났지만, 그 구성에는 차이를 보이고 있다. 선진국의 경우 정부부채가 민간부채보다 더 큰 폭으로 증가한 반면, 신흥국의 경우에는 민간부채가 정부부채보다 더 크게 늘었다. 민간부채 중에서 선진국은 비금융기업부채가 가계부채보다 큰 폭으로 늘고, 중국을 제외한 신흥국은 선진국과 유사한 패턴을 보였지만 중국은 가계부채가 비금융기업부채보다 크게 증가했다.

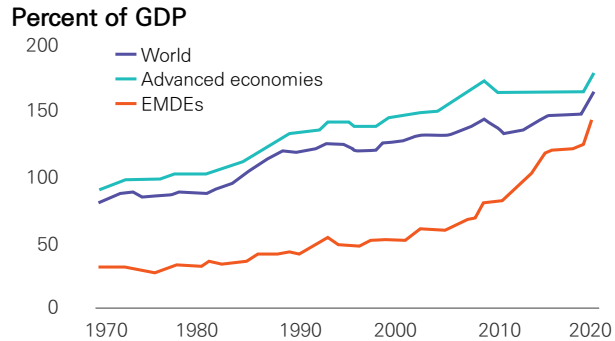
[그림 1] 총부채



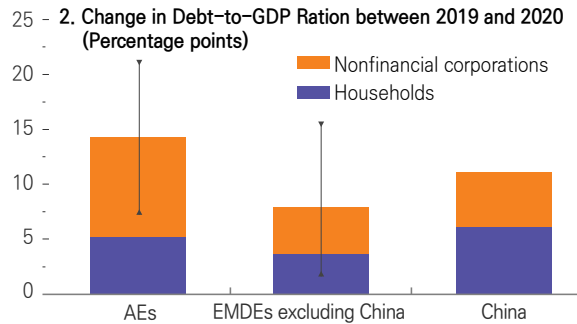
[그림 2] 정부부채



[그림 3] 민간 부채



[그림 4] 코로나19 발생이후 기업 및 가계부채 변화



자료: 그림 1~3의 경우 World Bank(2022). Global Economic Prospects, January 2022. p.50.

그림 4의 경우 IMF(2022). World Economic Outlook, April 2022. p.46

최근 미국을 중심으로
통화정책 정상화가
本格화되고 있고,
금융시장의 위험회피 현상이
고조되고 있어 세계적으로
고부채의 위험성에 대한
우려가 커지고 있다.

글로벌 부채가 가파르게 증가하자 부채의 지속가능성과 부채위기에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다. 글로벌 부채가 역사적으로 매우 높은 수준을 기록하고 있는 가운데 주요 선진국과 신흥국 모두 인플레이션 심화로 통화정책의 정상화 속도를 높이고 있고, 자산가격 하락, 위험회피 성향 고조 등 금융시장 불확실성이 높아지고 있기 때문이다. 2022년 들어 아르헨티나, 스리랑카, 이집트, 파키스탄 등 취약한 신흥국의 외환위기 및 국가부도 사태 또한 부채위기 우려를 가중시키고 있다. 그래서 본고는 먼저 부채의 위험성을 판단하는 기준을 알아보고, 다음으로 現 글로벌 부채의 위험성에 대한 주요 견해를 살펴보고, 끝으로 부채의 지속가능성 제고(부채의 안정적 관리) 방안에 대한 주요 논의를 정리해보고자 한다.

2

부채의 위험성을
판단하는 기준

판단 기준으로 부채의
잔고(stock)와 부채
상환능력 수준(flow) 지표가
있다. 부채의 잔고(stock)
지표 기준으로 과다부채
임계치(GDP 대비)는
가계부채 50~85%,
기업부채 80~90%,
정부부채의 경우 선진국은
85~90%, 신흥국은
50~70%로 알려져 있다.

부채의 위험성을 판단하는 기준을 살펴보기 이전에, 부채의 속성, 즉 부채는 위험한가라는 근본적인 질문에 대해 알아보는 것이 먼저이다. 이에 대해서는 시기별로 주류 견해가 달라지고 있다고 본다. 2008년 금융위기 이전에는 선진국의 경우 부채가 많더라도 한 경제주체의 부채는 다른 경제주체의 자산이어서 경제 전체로 보면 큰 문제가 되지 않는다는 견해가 힘을 받았다.¹⁾ 전반적으로 부채가 높은 수준에서도 가계의 소비지출 평활화(smoothing), 정부의 조세 평활화 등 실물경제에 미치는 긍정적인 영향이 우세하다고 보는 입장이다. 반면 2008년 금융위기 이후에는 선진국의 경우에도 많은 부채는 경제 전체로 큰 문제가 될 수 있다는 주장이 지지를 받았다. 부채 수준이 일정 수준 이하에서는 부채가 가계, 기업, 정부의 금융제약을 완화해 실물경제에 미치는 긍정적인 영향이 우세하지만, 부채가 일정 수준을 상회할 경우 가계의 부채 원리금 상환부담이 커지고, 기업의 자금조달 및 상환 여력이 악화되며, 정부의 재정여력이 악화되는 등 부정적 효과가 확대될 수 있다는 견해이다.²⁾ 즉 부채 수준이 높은 상황에서 부채가 실물 및 금융 부문에 부정적인 영향을 미치고, 부채와 자산은 주체가 비대칭적이기 때문에 부채 수준 자체만을 보는 것도 중요하다는 주장이다.

그러면 부채의 위험성은 어떤 기준으로 판단하는가? 먼저 부채의 잔고(stock) 지표이다. 대표적인 것이 GDP 대비 부채 비율이다. 많은 기존 연구에서 GDP 대비 부채 비율을 이용해 경제성장에 부정적인 영향을 주는 부채 수준을 도출하였고, 이를 부채의 위험성 여부를 판단하는 과다부채 임계치로 사용한다. 기존 연구에서 제시하고 있는 과다부채 임계치(GDP 대비)는 가계부채의 경우 50~85%, 기업부채의 경우 80~90%, 정부부채의 경우 선진국은 85~90%, 신흥국은 50~70%이다.

1) 2008년 금융위기 이전에도 이러한 견해는 대내부채에 일반적으로 적용되는데 반해, 대외부채의 경우에는 그렇지 않다. 즉 신흥국의 경우 빈번한 외환위기 등으로 대외부채의 위험성이 광범위하게 인정되었다.

2) 대표적인 학자는 Reinhart and Rogoff, Claessens and Kose, Lombardi, Koo 등이다.

부채 상환능력 수준(flow) 기준으로 가계 20%(원리금 상환액/가처분소득 기준), 기업 25%(원리금 상환액/GDP), 정부 30%(원리금 상환액/재정수입)로 알려져 있다.

3

現 글로벌 부채의 위험성 평가

[표 1] 과다부채 임계치(GDP 대비)

	가계	기업	정부
World Economic Forum(2011) ³⁾	75%	80%	90%
Cecchetti et al.(2011)	85%	90%	85%
Reinhart and Rogoff(2010)			90% (신흥국의 총대외부채 60%)
Arcand et al. (2015)	50%	민간 80~120%	
IMF(2016)			85%(신흥국 70%)

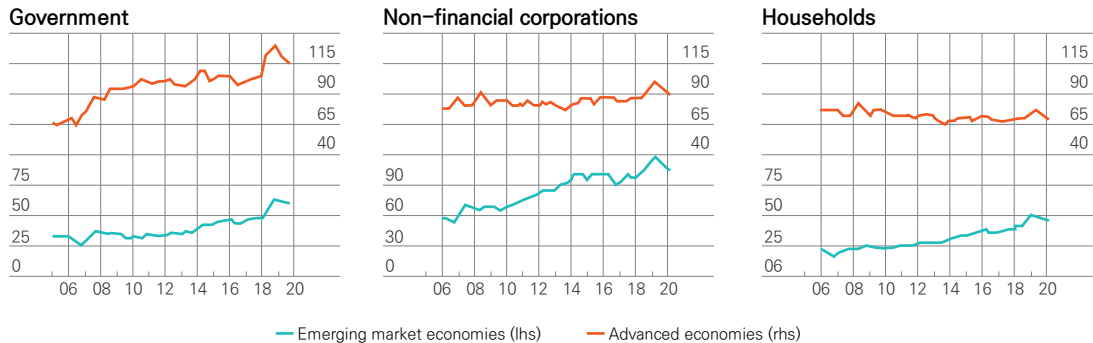
자료: 정영식(2013). "주요국의 부채 구조 및 수준 분석과 시사점". 삼성경제연구소. pp. 43~45; 한국은행 (2021). "매크로레버리지 변화의 특징 및 거시경제적 영향". BOK 이슈노트. p. 13 참고해 작성

다음은 부채 상환능력 수준(flow)이다. 부채 수준이 높다고 하더라도 금리가 매우 낮으면 원리금 상환금액이 줄어들고, 근로 및 자산 소득(가계), 영업이익 및 자산(기업), 재정수입(정부)이 늘면 부채의 위험성이 축소되는 것에 초점을 둔 지표이다. 구체적으로 가계부채의 경우 Debt service ratio(원리금 상환액/가처분소득), 기업부채의 경우 GDP 대비 원리금 상환액, 이자보상비율, 정부의 경우 재정수입 대비 원리금 상환액 등이 대표적인 지표이다. WEF(2011)에 따르면 flow 기준 과다부채 임계치는 가계의 경우 20%(원리금 상환액/가처분소득 기준), 기업의 경우 25%(원리금 상환액/GDP), 정부의 경우 30%(원리금 상환액/재정수입)이다.

먼저 앞 절에서 살펴본 과다부채 임계치(GDP 대비 비율)를 기준으로 볼 때 글로벌 부채 상황이 과거에 비해 위험해졌다. 부채의 위험성이 높아졌다는 것은 고부채로 인해 경제성장을 둔화, 경제주체가 부채를 상환하지 못해 파산할 가능성이 높아졌다는 것을 의미한다. 선진국의 경우 정부부채는 임계치를 크게 상회하고 있고 기업부채는 임계치 범위 상단에 있으며 가계부채는 임계치 범위 안에 있다. 신흥국의 경우에는 정부부채와 기업부채는 임계치 범위 안에 있고, 가계부채는 임계치를 하회하고 있다. 한국의 경우 BIS의 Debt-to-GDP ratio 자료에 따르면 2021년 말 정부부채는 45.9%로 임계치를 하회하고 있으나 가계부채 및 기업부채는 각각 106.6%, 114.5%로 모두 임계치를 상회하고 있다.

3) 50인 이상의 CEO, 중앙은행, 감독기구 및 학계전문가를 대상으로 지속가능한 신용(sustainable credit)의 규모에 대해 설문 조사한 결과

[그림 5] 경제주체별 부채비율(GDP 대비)



자료: BIS Debt-to-GDP ratio dynamics (https://www.bis.org/statistics/about_credit_stats.htm?m=2673(검색일: 2022.6.21.).

부채 위험성 판단기준으로 최근 글로벌 부채는 위험한 수준에 있다. IMF는 글로벌 민간부채의 경우 선진국은 평균적으로 3년 동안 누적 0.9%, 신흥국은 누적 1.3%의 경제성장이 둔화될 것이라고 그 위험성을 경고하고 있다.

최근 IMF(2022년 4월)는 글로벌 민간부채의 위험성을 경고하였다. 현재 수준의 민간부채 수준은 미래 경제성장에 부정적인 영향을 줄 것이라는 분석결과를 내놓았다. 선진국의 경우 평균적으로 3년 동안 누적 0.9%, 신흥국의 경우 누적 1.3%의 경제성장이 둔화될 것으로 추정하였다. 하지만 부정적 충격은 (1) 취약한 가계와 기업에 부채가 더 집중되어 있고, (2) 도산 처리시스템이 비효율적이며, (3) 정부 재정여력이 제한적이며, (4) 통화정책의 긴축 속도를 빨리 진행해야 하는 국가의 경우 더욱 클 것으로 분석하였다. 예를 들어, 정책금리가 단기간 100bp 인상될 경우 부채가 많은 기업의 투자는 2년에 걸쳐 누적 6.5%p 낮아지는데 반해 부채가 적은 기업의 투자는 2.5%p 하락에 그치는 것으로 분석되었다.⁴⁾ 최근 공격적인 금리 인상 기대로 자산가격이 하락하는 등 금융불안정이 확대되고 있어 이러한 부정적 충격, 즉 부채의 위험성은 더 커질 수 있다고 경고하였다.

다음으로 정부부채비율변동의 결정요인 기준을 이용한 정부부채의 지속가능성에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 정부부채비율의 변동 ($d_t - d_{t-1}$)은 실질이자율(r_t), 경제성장률(g_t), 기초재정수지비율(s_t)에 의해 결정된다. 정부부채비율은 정부부채/GDP, 기초재정수지비율은 기초재정수지/GDP을 의미한다.

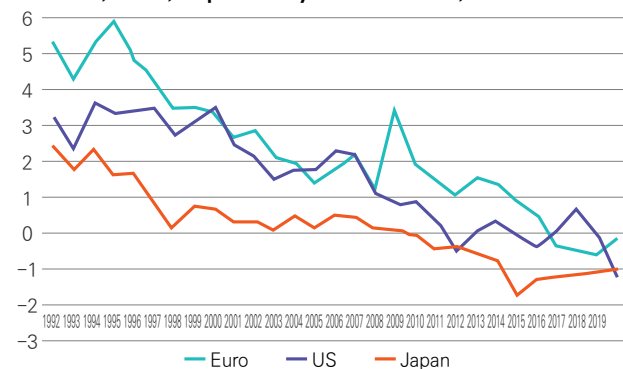
$$d_t - d_{t-1} = d_t (r_t - g_t) d_{t-1} - s_t$$

4) IMF (2022). "World Economic Outlook". April 2022. p.47.

높은 정부부채에 대해
지속가능성 있다는
견해로 실질이자율이
성장률을 하회하는 경우
기초재정수지가 적자를
기록하더라도 현재의 높은
정부부채 비율을 안정적으로
유지할 수 있다.

먼저 최근과 같이 실질이자율(명목이자율-인플레이션율)이 성장률을 하회($r < g$)하고 있는 상황에서 정부부채가 지속가능하다는 견해이다. 대표적인 학자가 Olivier Blanchard(2019)⁵⁾이다⁶⁾. 그는 현재 미국을 비롯해 주요 선진국은 실질금리가 하락하고 있고, 이자율이 성장률을 크게 하회하고 있어 현재의 높은 정부부채수준은 지속가능하다고 주장하고 있다. 실질이자율이 성장률을 하회($r < g$)하는 조건 하에서는 기초재정수지가 적자를 기록하더라도 현재의 정부부채 비율을 안정적으로 유지할 수 있고, 기초재정수지 적자가 확대되더라도 정부부채 비율이 폭발적으로 늘어나지 않는다고 주장한다. 이러한 주장은 선진국에 해당되고 신흥국에는 해당되지 않을 수 있다고 지적한다. 정리하면 그는 부채의 지속가능성을 평가할 때 부채잔고(stock) 지표인 부채 비율(d) 보다는 부채상환능력 지표(flow 지표)인 부채상환율비율($(r-g)d$)이 더 중요하다고 강조하고 있다. 다만 Blanchard도 부채 비율이 크게 오르면 이자율이 성장률보다 상승함에 따라 부채를 무한정 늘릴 수 없다는 견해를 지지한다.⁷⁾

US, Euro, Japan 10-year real rates, 1992-2020



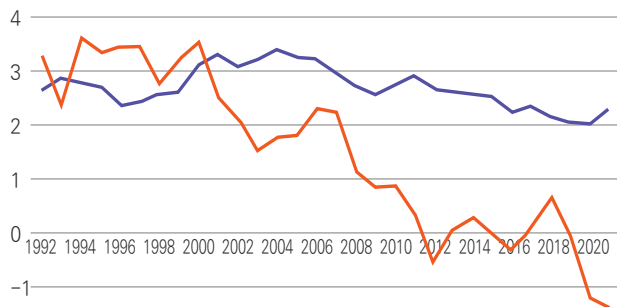
5) Olivier Blanchard (2019). "Public Debt and Low Interest Rates". American Economic Review. 109 (4). pp. 1197-1229.

6) Markus Brunnermeier는 고부채는 금리부담이 낮고 정부에 대한 신뢰가 있는 경우 디폴트 보다는 저성장의 문제이다. 다만 저부채 수준에서는 나쁜 균형(높은 이자율과 높은 디폴트 가능성)으로 가지 않겠지만 고부채 수준에서는 나쁜 균형으로 옮겨질 가능성이 있다. Jesús Fernández-Villaverde는 전반적으로 명목금리보다 실질금리가 중요하고, 낮은 실질금리 하에서의 부채 리스크는 낮아진다. 다만 고령화, 이념 갈등 등 정치경제 상황에 따라 부채 리스크는 달라진다. (Luis Garicano (2021). "Capitalism after Covid - Conversations with 21 Economists". CEPR Press. pp. 11-12, p. 27.)

7) Olivier Blanchard (2022). "Fiscal policy under low rate". PIIE. March 2022. p. 7.

반면 높은 정부부채수준이
지속가능하지 않다는
견해로 실질이자율이
성장률을 하회하더라도 높은
불확실성, 위험회피 성향,
만기연장 리스크(rollover
risk) 등이 존재할 경우
고정부부채가 지속되기
어렵다.

(r-g): 10-year forecast US real rate versus 10-year forecast US real growth



자료: Olivier Blanchard(2022). Fiscal policy under low rate. PIIIE. March 2022. p. 2., p. 6.

반면 실질이자율이 성장률을 하회할 경우($r < g$)에도 높은 불확실성, 위험회피 성향, 만기연장 리스크(rollover risk) 존재 등과 같은 제약 하에서 많은 정부부채는 지속가능하지 않다는 견해이다.(Maurr and Zhou, 2020; Moreno Badia et al., 2020; Jiang et al, 2019; Olijslagers et al, 2020). 만기연장 리스크는 펀드멘털 요인이 아닌 다른 요인(투자자 심리의 갑작스런 변화 등)으로 인해 이자율이 높아지는 위험을 지칭한다. 이를 부채시장 패닉(debt market panics), 순수유동성 위기(pure liquidity crises), 자기실현적 부채위기(self-fulfilling debt crises)라고도 부른다. 대표적인 만기연장 리스크 사례는 신흥국의 sudden stop(예상하지 않은 자본유입 중단과 이에 뒤이은 대규모 자본유출)이다. 만기연장 위험, 높은 불확실성, 위험회피 성향으로 기존의 부채수준이 지속가능하지 않거나 지속가능한 부채 수준이 변화될 수 있다는 것이다. 이들은 자기실현적 부채위기는 정부부채 수준이 높거나, 단기부채가 많거나, 중앙은행의 신인도가 낮은 국가에서 발생할 가능성이 높다고 평가하고 있다.⁸⁾

최근 세계적으로 전개되는 상황은 높은 정부 부채 수준이 지속가능하지 않다는 견해에 무게를 실어주고 있다. 최근 실질이자율이 실질성장률을 여전히 하회하고 있지만($r < g$), 하이퍼 인플레이션이 나타나고 있는 가운데 높은 불확실성과 위험회피 성향이 나타나고 있고 만기연장 리스크(rollover risk)도 제기되고 있기 때문이다. 여기에 이미 세계적으로 부채수준이 높은데다가 최근 인플레이션 심화로 중앙은행의 신인도가 떨어지고 있다는 점도 정부 부채의 지속가능성을 낮추는 또 다른 요인이다.

8) Tim Willems and Jeromin Zettelmeyer (2021). "Sovereign Debt Sustainability and Central Bank Credibility". CEPR. pp. 13-20.

4

부채의 지속가능성 제고(부채의 안정적 관리) 방안

국제기구는 민간부채에
대해 기업 구조조정에
대한 인센티브 제공, 법정
밖에서의 부실처리 메카니즘
강화, 비용 효율적인
가계부채조정 프로그램의
마련이 필요하고,
정부부채에 대해서는
경기둔화, 금리상승, 부채의
취약성 증가 등 최근 여건을
고려한 재정정책을 운용해야
한다고 권고하고 있다.

먼저 민간부채(가계, 기업부채)에 대해 IMF(2022년 4월)는 다음과 같이 여러 정책 방안을 권고했다. 코로나 대유행으로 심한 타격을 입으면서도 동시에 여타 권역으로 부정적 여파가 큰 산업에 대해 정부가 청산 등 구조조정에 대한 인센티브를 제공하고, 필요한 경우 지불 능력 지원을 고려해야 한다. 적절한 재정여력, 투명성 및 책임성을 가진 국가에서 중소기업에 대한 준자본 투입(예: 이익 참여 대출을 통한) 형태의 부채 완화를 고려할 수 있다. 또한 자원의 효율적인 배분을 위해 구조조정과 부실처리 메커니즘(예를 들어, 법정 밖에서 전담하는 구조조정을 통해)을 강화할 필요가 있다. 그리고 대규모 가계부채가 회복을 위협한다면, 정부는 상대적으로 소비성향이 높은 취약 개인에게 지원을 집중하는 비용 효율적인 부채 구조조정 프로그램을 고려해야 한다. 다만 이러한 프로그램은 도덕적 해이를 최소화해야 한다고 제안했다.⁹⁾

다음으로 정부부채에 대해서는 IMF(2022년 4월)가 경기둔화, 금리상승, 부채의 취약성 증가 등 최근 여건을 고려한 재정정책을 운용해야 한다고 강조했다. 높은 불확실성 속에서 정부부채의 중기 지속가능성을 보장하기 위한 재정전략 설정(신리할 수 있는 재정 프레임워크에 기반을 두고 강력한 컨틴전시 계획을 동반하는 재정전략 설정)은 정책 소통을 돕고 금융시장을 안정화해 차입비용 상승을 제한할 것이라고 평가했다. 경제성장이 강하고 인플레이션 압력이 높은 나라는 재정정책을 정상화로 전환할 필요가 있고, 이는 수요압력을 감소시켜 중앙은행이 인플레이션을 억제하는 데 도움을 줄 것이라고 언급했다. 높은 인플레이션과 글로벌 금융긴축 상황으로 부채 위험성이 높고 재정건전화 압박에 직면해 있는 신흥국은 취약성을 개선하기 위해 정부가 세입을 확대하고, 재정효과를 극대화하기 위해 감세보다는 재정지출에 주력할 필요가 있다고 제안했다.¹⁰⁾

끝으로 IMF 등 국제금융기구는 정부부채의 지속가능성을 제고하기 위해서, 즉 고부채의 위험성을 줄이기 위해서 부채 만기의 장기화, 자국 통화표시 부채 확대, 중앙은행의 신인도 제고가 필요하다고 권고하고 있다. 이 중에서도 특히 중앙은행의 신인도 제고가 매우 중요함을 강조하고 있다. 중앙은행의 신인도는 인플레이션 기대를 낮은 인플레이션 목표에 묶어둘 수 있는

9) IMF(2022). "World Economic Outlook". April 2022. pp. 58-59.

10) IMF(2022). "Fiscal Monitor". April 2022. pp.15-16.

특히 정부부채의
지속가능성을 제고하기
위해 부채 만기의 장기화,
자국 통화표시 부채 확대,
기대인플레이션을 낮은
수준으로 유지할 수 있는
중앙은행의 신인도 제고가
중요하다고 지적했다.

능력을 의미하는데, 신인도가 높은 중앙은행은 지속가능한 부채와 적자의 수준을 확대하고 경기역행적인 재정정책의 범위를 늘릴 수 있다. 반면 중앙은행의 신인도가 낮으면 국채 투자자들은 높은 인플레이션으로 채권가치가 감소할 것으로 기대해 신규 국채 투자를 기피하게 된다. 따라서 중앙은행의 신인도는 재정정책 측면에서 자산, 즉 평판 자본의 한 형태이다. 모든 국가가 주어진 부채 수준을 유지하는 데 있어 다른 것처럼 보이는 이유 중 하나가 바로 국가간 중앙은행의 신인도 차이이다. 그래서 보다 큰 재정여력을 누리기 위해서는 중앙은행의 신인도를 축적해야 한다고 강조하고 있다. 다만 기업 및 정부 채무를 외화로 조달하는 경향이 있는 신흥국은 중앙은행이 외화유동성에 매우 충분히 접근할 수 없어, 즉 최종대부자의 기능을 수행하기 어려워 부채의 지속가능성이 제약을 받을 수밖에 없다고 지적했다.

우리나라에 대한 시사점으로 최근 글로벌 위험회피 성향, 불확실성, 만기연장 리스크가 높아지고 있어 우리나라도 부채의 위험성을 낮추기 위한 노력이 절실하다. 민간부채의 위험성이 정부부채에 비해 상대적으로 높아 기업 구조조정 및 부실처리 메카니즘 강화, 비용 효율적인 가계부채조정 프로그램 등 국제금융기구의 정책 제언에 귀를 기울여야 할 것이다. 한편 정부부채의 경우에는 부채 만기의 장기화, 자국 통화표시 부채 비중 확대, 중앙은행의 신인도 제고에 노력을 기울이되, 우리나라는 외화표시 부채도 많다. 외환·재정 건전성 제고, 국가신인도 개선에도 더욱 관심을 가져야 할 것이다.



참고문헌

정영식(2013). “주요국의 부채 구조 및 수준 분석과 시사점”. 삼성경제연구소.

한국은행(2021). “매크로레버리지 변화의 특징 및 거시경제적 영향”. BOK 이슈 노트.

BIS Debt-to-GDP ratio dynamics

(https://www.bis.org/statistics/about_credit_stats.htm?m=2673(검색일: 2022.6.21.)).

IMF(2022). “Fiscal Monitor”. April 2022.

IMF(2022). “World Economic Outlook”. April 2022.

Luis Garicano(2021). “Capitalism after Covid – Conversations with 21 Economists”. CEPR Press.

Olivier Blanchard(2019). “Public Debt and Low Interest Rates”. American Economic Review. 109 (4). pp. 1197–1229.

Olivier Blanchard(2022). “Fiscal policy under low rate”. PIIE. March 2022.

Tim Willems and Jeromin Zettelmeyer(2021). “Sovereign Debt Sustainability and Central Bank Credibility”. CEPR.

World Bank(2022). “Global Economic Prospects”. January 2022.

GLOBAL ISSUE BRIEF

글로벌 복합 위기와 세계 경제

복합위기 상황에서의 거버넌스와 전략

조세현 한국행정연구원
sehyuncho@kipa.re.kr

코로나 19 팬데믹 이후 '큰정부'가 도래한 상황에서 복합 위기 대응을 위해 글로벌 싱크탱크는 국가-기업-시민사회 간 견제와 균형의 거버넌스구축의 필요성을 제시하며, 이러한 거버넌스는 민간의 정책과정 참여와 실험 기반의 민주적 혁신을 통해 구현되고 있다.



1

들어가며

불확실성과 복잡성을 상수로
갖는 격동적(turbulent)
환경에서 복합위기가 초래한
경제·사회 문제에 대한
창의적 솔루션을 찾기 위해
우리는 어떤 거버넌스를
지향하고, 어떤 전략으로
거버넌스를 운영해야 할지에
대한 글로벌 씽크탱크의
논의와 사례를 소개한다.

코로나 팬데믹이 아직 종식되지 않고 있는 상황에서 우크라이나 전쟁에 따른 공급망 위기와 원자재 및 원유 급등, 군사안보 위기, 미·중 통상 분쟁 등이 중첩적으로 진행되고 있다. 게다가 인류의 생존과 지구 생태계를 위협하는 기후위기까지 겹쳐진 복합 위기에 직면해 있다. 세계화, 파괴적 기술, 세계 정치 지형의 변화로 인해 정책환경의 변화는 더욱 비일관되고 예측하기 어려워지고 있다. 이른바 격동적(turbulent) 상황에 놓여있어 사악한 문제(wicked problems) 보다 더욱 풀기 어려운 문제들이다. 미증유의 리스크는 대응 매뉴얼이 없으며 유사한 사례가 있다고 해도 참조가 되지 못한다. 또한 개인의 일상의 문제가 국가의 문제이자 전 지구적 정치·경제 이슈와 복잡하게 얽혀 있다. 글로벌 집단지성과 협력을 바탕으로 위기 종식 방안 도출과 조율 과정이 필요한 시기임에도 불구하고 세계질서는 협력보다는 패권 간 갈등과 충돌의 구조로 변모하고 있다.

현재 전 지구는 복합위기가 초래한 경제·사회 문제를 어떠한 방식으로 풀어나갈 것인가가 향후 번영을 좌우하게 될 결정적 분기점(critical juncture)에 서 있다. 코로나19 팬데믹 위기의 극복을 넘어 경제 및 기후 등 다양한 분야의 고난도 신종 위기를 돌파하기 위한 창의적 솔루션을 찾음으로써 긍정적 변화를 꾀해야 하는 시점이다. 이에 본고에서는 불확실성과 복잡성을 상수로 갖는 격동적(turbulent) 위기 환경에서 ① 우리가 지향해야 할 거버넌스와 ② 거버넌스의 운영 전략에 대한 글로벌 씽크탱크의 제안과 전략의 적용 사례를 소개하고 ③ 글로벌 논의의 시사점을 논의하고자 한다.

2

복합위기 시대에 우리가 지향해야 할 거버넌스: 정부-기업-시민사회 간 견제와 균형의 거버넌스

복합위기 시대에 도래한 ‘큰 정부’의 역할은 국가-기업-시민사회 간 견제와 균형의 거버넌스 형성 차원에서 모색되어야 하며, 이러한 거버넌스는 시민사회의 참여를 더욱 촉진하는 민주주의 제도의 강화를 통해 가능하다.

코로나 19 상황을 겪으면서 우리는 ‘큰 정부’의 소환을 목도하였다. 사회적 거리두기와 섯다운을 강행하고 개인의 동선을 추적하여 방역의 효과를 극대화하며 재정지출을 확대하는 ‘큰 정부’를 경험하면서 위기 상황에서 정부 역할과 책임성, 동시에 그 위험성도 중요 이슈가 되었다. 코로나 19 이외에도 경제 성장을 위한 핵심 산업의 육성과 새로운 먹거리의 발굴, 기후 위기 완화를 위한 국제적 공조에의 동참, 분배구조 개선을 통한 양극화 해소 등 ‘큰 정부’의 역할에 대한 요구는 더욱 증가하고 있는 상황이다. 웬디 칼린 (Wendy Carlin)과 대런 애쓰모글루(Daron Acemoglu)의 Centre for Economic Policy Research (CEPR)와의 대담은 향후 국가-기업-시민사회 간 균형적 거버넌스와 역동성의 유지를 통한 시민사회의 자율성, 기업의 혁신성, 그리고 ‘큰 정부’의 책임성을 동시에 확보하여야 복합 위기에 대처할 수 있음을 시사한다.

웬디 칼린 (Wendy Carlin)은 복합위기를 해결하기 위해서는 정부, 기업 이외에 제3의 축(the third pole)으로서 시민사회의 역할이 필수적이라고 주장하였다. 법·제도에 대한 순응 및 선거제도를 근간으로 작동하는 정부 영역, 물질 동기와 가격 및 경쟁 시스템에 의해 운영되는 시장 영역만으로는 복합위기에 대응하는 것이 부족하며 사회적 규범의 자율적 준수와 사회적 정체성, 상호 신뢰, 이타주의, 지속가능성을 근간으로 움직이는 시민사회의 역할이 강화될 필요가 있다는 것이다. 웬디 칼린 (Wendy Carlin)이 제안하는 제3의 축(the third pole)은 정부-기업 축과 함께 정책의 형성과 집행이 발생하는 삼각 구도를 형성한다. 이는 법과 시장의 원리에만 의존하는 것보다 시민사회의 자발적 협력이 수반될 때 더 창의적이고 혁신적인 문제 해결이 가능함을 의미한다.

한편 대런 애쓰모글루(Daron Acemoglu)는 CEPR과의 대담에서 국가의 역량과 사회의 견제력 간 균형있는 성장을 주장하여 ‘큰 정부’가 도래한 복합 위기의 시대에 지향해야 할 거버넌스에 대한 통찰력을 제공한다. 그는 기업의 창의성과 혁신성을 저해하고 시민사회의 자율성과 개인의 사생활을 침해하는 권위주의적이고 착취적인 거버넌스가 아닌 민주적 거버넌스를 통한 번영의 길을 모색할 필요성을 제안한다.

일찍이 “국가는 왜 실패하는가”를 통해 국가의 성패는 정치·경제 제도의 질에 달려있다고 주장한 대런 애쓰모글루(Daron Acemoglu)는 복합위기가 현재의 경제 또는 정치 균형을 뒤흔들어 놓는 ‘결정적 분기점’ 역할을 할 만큼 대규모 충격적 힘을 갖고 있다고 보았다. 기존 정치·경제·사회 제 세력 간 힘의 균형, 복지 수준, 불평등 수준, 국가 권력의 행사 방식 등 다양한 요인이 함께 작용하여 인류가 결정적 분기점으로부터 도달하게 될 가능한 네 가지 미래를 그는 다음과 같이 제시한다.

첫째, 제도의 붕괴와 함께 위기 대응에 실패하는 상황: 대규모 정책 실패와 제도 붕괴에도 불구하고 기존 제도 개선 없이 문제를 그대로 방치할 경우 제도가 복합위기의 부정적 영향을 더욱 확대하는 환경을 조성하고, 기존의 사회경제적 요인과 함께 어우러져 결국 위기 대응 실패를 초래한다. 제도의 붕괴는 새로운 위기 촉발을 더욱 앞당기고 민주주의의 위기에 봉착하게 될 것이다.

둘째, 중국식 권위주의를 모방하는 “종이 리바이어던” 국가 상황: 중국의 경제성장은 당이 정치·경제 제도와 관료제를 독점하고 언론을 통제하고 시민의 정치 참여의 자유가 매우 제한된 권위주의 체제하에서 이루어진 것이다. 따라서 중국을 모방하여 권위주의적 경제성장을 달성하려고 한다면 독점적 정치 권력을 보장하고 정치·경제 엘리트의 이해관계에 부응하여 착취를 정당화하는 ‘종이 리바이어던 국가’ 체제를 지속적으로 유지하게 되고 결과적으로 시민사회, 민주주의 제도, 자유는 약화될 것이다.

셋째, 국가가 쇠퇴하는 대신 자본이 우위를 점하게 되는 상황: 국가 역량의 도태에 따른 문제해결의 반복적 실패는 정부신뢰를 저해한다. 그 결과 국민들은 국가보다 자본의 문제해결 역량에 의존하게 된다. 디지털 전환에 따라 플랫폼 기업의 영향력이 더욱 커지고 있는 상황에서 시민사회가 기업에 의존하게 된다면 사생활 침해와 독점의 폐해를 제도적으로 해결할 국가 역량과 의지를 기대하기 어려울 것이다.

넷째, 사회적 안전망과 전문성의 필요성에 대한 인지 및 정부신뢰가 충분한 상황: 복합위기에 대응하는 ‘큰 정부’와 ‘큰 정부’를 견제할 민주주의 제도 간 균형을 이룬 상황이다. 이러한 균형적 거버넌스가 존재할 때에야 비로소 ‘큰 정부’가 심화되는 양극화 문제에 대처하는 동시에 시장의 혁신성,

시민의 자유와 복리를 지속시켜나갈 수 있다. “좁은 회랑 (The Narrow Corridor)”(Acemoglu & Robinson, 2020)의 공저자 제임스 로빈슨 (James A. Robinson)과 함께 대런 애쓰모글루(Daron Acemoglu)가 가장 이상적인 형태로 제시한 이른바 “족쇄에 묶인 리바이어던 (A Shackled Leviathan)” 국가에서 정부-기업-시민사회 간 견제와 균형의 거버넌스가 가능한 것이다. 그는 시민의 결집과 참여를 이루어내는 등 민주주의 제도의 강화를 통해서만 이러한 균형이 가능하다고 주장한다.

3

복합위기 시대의 거버넌스 전략과 활용

정부는 협력과 민첩성에
기반한 정책공동생산 및
실험 등 민주적 혁신의
과정을 통해 복합위기에
대응해야 한다. 이를
위해 스스로 유연하게
변화하면서도 외부 환경의
부정적 영향력을 견뎌낼
수 있는 거버넌스(robust
governance) 운영전략을
마련해야 한다.

다음으로 정부-기업-시민사회가 균형을 이루는 거버넌스는 구체적으로 어떠한 전략을 가지고 운영되어야 하는지, 그리고 실제 어떻게 적용되고 있는지에 대해 글로벌 싱크탱크가 제안하는 방안을 소개한다. 거버넌스의 운영 전략은 정치제도, 정치 및 행정 과정, 정책수단의 선택 과정에서 정부와 민간의 다양한 행위자 간 상호작용, 그리고 자원과 기술의 동원 및 협력적 사용을 통해 참여가 원활하게 이루어지도록 하고, 이를 위한 정부의 역할 변화를 지원할 수 있어야 한다.

(1) 거버넌스 전략

OECD OPSI(Observatory of Public Sector Innovation)에서 주최한 Government Beyond Recovery Conference¹⁾ 참여자들은 코로나 19 이후 민주주의는 과거에 비하여 덜 희망적이며 (46.7%) 시민과 정부 간 관계의 밀접성이 더 저하되었다(55.9%)고 의견을 밝혔다²⁾. 그럼에도 불구하고 참여자 대상 조사 결과에 따르면 코로나 19 위기 대응 과정에서 정부와 민간이 협력하여 민첩하게 문제 해결책을 도출하고 실험해 본 경험을 통해 정책공동생산(co-creation)이 혁신의 민주성(democratic innovation)을 제고할 수 있다는 공감대가 형성된 것으로 판단된다. 이들은 정책공동생산을 통해 이해관계자 간, 그리고 정책 입안자 및 정책에 대한 상호 이해도와 신뢰를 제고하고, 정책과정에서 시민이 목소리를 낼 수 있는 권한을 강화하며 이는 정책 순응도의 제고로 이어진다고 보았다.

후퇴한 민주주의와 정부신뢰를 회복하기 위해 가장 필요한 것은 코로나 19 대응 과정에서 경험한 협력 기반의 민주적 혁신을 글로벌 복합위기 대처 과정에서 지속적으로 활용 및 체계화 해 나가야 한다는 점이다. 정부-기업-시민사회 간 견제와 균형의 거버넌스 하에서 시민참여에 의한 민주적 혁신을 체계화 해 나가기 위해서 ‘큰 정부’는 협력에 기반한 유연하고 민첩한 정책공동생산을 통해 효과적인 위기 대응이 가능하도록 실용적인 거

1) 코로나 19 팬데믹에 대처하는 과정에서 OECD 국가 정부들이 학습한 것들을 바탕으로 향후 정부혁신의 방향을 제안하였다.
2) 과거에 비하여 민주주의가 더 희망적 (18.3%)이며 시민과 정부 간 더욱 밀접한 관계를 형성 (33.8%)했다고 밝힌 의견도 있다.

버넌스 운용 전략을 구사해야 한다. 협력적 혁신의 중요성을 지속적으로 피력해 온 Ansell 등(2021)은 격동적 (turbulent) 정책 환경에서 오늘날의 복합 위기에 효과적으로 대응하기 위해서 정부는 협력을 촉진하기 위한 대규모 자원 동원 체계 수립, 정책 프로토타이핑과 실험을 통한 적응적 (adaptive) 정책과정 설계, 상황 적응적 활용이 가능한 정책 수단의 개발 및 정책수단의 창의적이고 유연한 재조합, 중앙정부 가이드라인에 대한 지역 행위자의 자율적인 해석 허용으로 창의적 문제해결 지원 등과 같은 전략을 제시한 바 있다. Ansell 등 (2021)은 이러한 전략을 활용할 때에 정부는 스스로 유연하게 변화하면서도 외부 환경의 부정적 영향력을 견뎌낼 수 있는 거버넌스(robust governance) 운영을 할 수 있다고 주장한다.

정부가 유연하고 민첩하게 위기에 대응하기 위해서는 기업, 시민, 전문가 등 민간의 다양한 행위자가 가진 자원과 아이디어의 전략적 활용 및 아이디어에 대한 실험이 필요하다. 이는 정책과정의 개방성 확보가 전제될 때에 가능하다. 이하에서는 블랑사 (Olivier Blanchard)와 티롤 (Jean Tirole) 교수를 중심으로 프랑스 정부가 구성한 위원회의 보고서, 그리고 OECD OPSI가 제안하는 참여와 실험의 거버넌스 전략 사례를 소개한다.

(2) 거버넌스 전략 활용 사례

① 프랑스 사례(International Commission chaired by Blanchard and Tirole, 2021)

프랑스 정부는 불확실한 미래에 대응하기 위한 경제정책을 수립함에 있어서 민첩하고 유연한 정책 설계를 위해 정책수요자 대상 정기 서베이와 정책 전문가 참여, 실험을 적극적으로 활용한다. 정기 서베이는 “타운 홀 미팅의 스케일업 버전”으로 시민의 니즈를 이해하고 정책에 반영하기 위한 중요한 수단이 되고 있다. 경제 정책 집행의 효과성을 제고할 뿐만 아니라 정부 신뢰의 제고를 위해서는 정책 수요자인 시민, 고용주, 고용인의 숨은 니즈를 보여줄 수 있는 데이터가 필요하다는 인식 하에 기존의 여론조사와는 차별적인 목적을 갖고 정기 서베이를 실시한다. 즉 정부가 대규모 경제·사회적

층위의 다양한 시민과 소통하고 정책에 신속하게 반영할 목적으로 매년 시민대상 정기 서베이를 실시함으로써 정책의 의도하지 않은 효과 발생 가능성, 정책 집행 이전에 선결되어야 할 장애 요인 등 정책과 현실 간 갭을 신속하게 식별하고 여타의 정책평가 도구를 보완한다. 또한 정기 서베이는 위원회/포럼/플랫폼 등에 참여하지 못하여 경제정책에 대한 의견 개진 기회를 갖지 못하는 이들이 목소리를 낼 수 있는 통로 및 정책에 대한 올바른 정보 전달 수단으로 기능함으로써 정부신뢰 제고에 기여할 수 있다.

한편 프랑스 정부는 조세순응 정책을 실행하기에 앞서 반복적 실험 과정을 거친 바 있다. 셀프 수정 요청, 추가 정보 요청, 감사 통지, 캠페인 등 다양한 정책 프로토타입을 마련하여 “테스트-학습”하는 접근방식을 취하였다. 이와 더불어 데이터 기반 조세 회피 탐지 모델에 기반하여 조세순응 정책을 실시하도록 내부 직원의 교육훈련뿐만 아니라 외부 전문가와의 협력을 위한 투자를 아끼지 않고 있다. 이에 블랑샤 (Olivier Blanchard)와 티롤 (Jean Tirole)교수는 보다 창의적이고 효과적인 데이터 기반 조세순응 제고 정책 수립을 위하여 조세 데이터의 개방과 연계를 확대하고 경제학자, 데이터 사이언티스트, 통계학자의 활발한 참여와 협력을 촉구한다.

② 글로벌 혁신 협력체 (The Global Innovation Collaborative)

정부-기업-시민간 협력은 비단 한 국가 내에서만 한정되지 않고 국경을 넘어 이루어지고 있다. 글로벌 혁신 협력체는 코로나 19 이후 경제회복, 도시의 회복력과 지속가능성 제고를 위해 개별 지방정부가 직면한 공통의 문제를 해결하고자 전 세계의 중소기업 등 혁신 기업을 챌린지 과정을 거쳐 선발하고 지방정부는 기업에게 테스트베드 및 데이터를 제공하고 지역의 혁신자원을 연계하는 글로벌 도시 간 협력 플랫폼이다. 2021년에는 베를린, 영국, 뉴욕, 파리 시 정부가 문화예술 영역의 회복 문제를 선정하였다. 개별 도시의 맥락에서 구체적인 솔루션을 마련하는 과정에서 지방정부와 시민의 지속적 참여로 아이디어를 숙성하고, 그 중 집행을 통해 규모화가 가능한 아이디어를 최종 선발하여 지역 투자자와 연계하는 방식으로 협력 플랫폼을 운영하였다. 글로벌 도시 간의 협력은 비단 코로나 19뿐만 아니라 기후 변화, 일의 미래 등 지역의 문제이자 동시에 글로벌 차원의 이슈를 해결하기 위해 더욱 확대될 것으로 전망된다.

4

요약 및 시사점

'큰 정부'가 도래한 시기에
균림하는 주인(master)이
아니라 시민이 원하는 일을
하는데 권력을 사용하는
'섬기는(servant) 정부'가
되려면 민주적 혁신을 위한
참여 확대가 지속적으로
이루어져야 할 것이다.

지금까지 코로나 19 이후 글로벌 복합 위기에 대응하기 위한 거버넌스 체계에 대해 글로벌 싱크탱크는 어떠한 논의를 하고 있는지에 대해 거시적 수준에서 이상적 거버넌스 형태, 미시적 수준에서 거버넌스 운영 전략과 활용 사례를 중심으로 소개하였다. 격동적 정책 환경에서의 복합위기에 대해 '큰 정부'가 단독으로 대응하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 민간의 창의성과 자율성을 저해하고 민주주의를 위협하기 때문에 국가-기업-시민사회 간 견제와 균형의 거버넌스 구축이 필요하다. 그리고 이러한 거버넌스는 민간의 정책과정 참여와 실험을 통해 구현될 수 있다. 한편 다양한 행위자의 참여와 실험에 기반한 혁신은 글로벌 수준에서도 확장 적용되고 있어 향후에는 소수 국가의 리더십 하에 개별 국가가 공조하는 형태가 아닌 도시, 기업, NGO 등 다양한 주체가 이슈의 성격에 따라 빠르게 네트워크를 구축하여 복합위기에 대응할 것임을 예측할 수 있다.

우리는 코로나 19위기 대응 과정에서 마스크업 개발 등 민관협력에 의한 민첩한 문제해결 가능성을 경험한 바 있다. 하지만 실험과정에서 발생하는 오류와 상황 적응적 문제 해결을 위해 정책을 수정하는 것에 대한 국민적 불만이 높아지기도 하였다. 위기의 효과적 대응을 위한 정책 수단의 변경에 대해 국민이 납득하지 못하면 정책의 신뢰성과 정당성도 상실할 수 있다. 이는 정부에 대한 국민의 신뢰가 뒷받침될 때 실험적이고 유연한 거버넌스 운영 전략이 더욱 효과적으로 활용될 수 있음을 시사한다. 또한 정책 수요자 및 이해관계자의 정책 이해도와 신뢰를 높이고 정책과 현실 간의 간극을 좁히기 위해 정책 수요자의 정책과정 참여가 실험만큼 중요한 이유이기도 하다. 대런 애쓰모글루(Daron Acemoglu)의 지적처럼 '큰 정부'가 도래한 시기에 균림하는 주인(master)이 아니라 시민이 원하는 일을 하는데 권력을 사용하는 '섬기는(servant) 정부'가 되려면 민주적 혁신을 위한 참여 확대가 코로나 19 이후 복합위기 대응을 위해 지속적으로 이루어져야 할 것이다.



참고문헌

Centre for Economic Policy Research (CEPR) (2021). Capitalism after Covid: Conversations with 21 Economist.

Christopher Ansell, Eva Sørensen & Jacob Torfing(2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. Public Management Review. 23(7): 949-960.

International Commission chaired by Blanchard and Tirole (2021). Major Future Economic Challenges.

OECD OPSI (2021). Achieving Cross Border Government Innovation.

대런 애쓰모글루, 제임스 A. 로빈슨 저/장경덕 역 (2020). 좁은 회랑: 국가, 사회 그리고 자유의 운명. 시공사.

GLOBAL ISSUE BRIEF

글로벌 복합 위기와 세계 경제

우크라이나 전쟁과 세계 질서 : 러시아의 시각

박 정 호 대외경제정책연구원
jounghopark@kiep.go.kr

러시아의 우크라이나 침공은 유럽 안보 질서를 뒤흔든 중대한 사건이었다. 우크라이나 전쟁의 장기화에 따른 경제 안보 위기와 러시아의 전략적 선택은 세계 질서 전반에 중대한 파급 효과를 초래할 것이다.



1

우크라이나 전쟁의 발생 원인과 결과

러시아는 NATO의 동방 확장 정책과 포스트 소비에트 공간에 대한 영향력 경쟁이 러시아와 서방 간 갈등의 본원적 배경이자 우크라이나 전쟁의 본원적 도화선이라고 주장한다.

2022년 2월 24일 푸틴 대통령은 돈바스 지역의 러시아 주민 보호를 명분으로 내걸고 '특별 군사 작전' 실시를 명령했다. 러시아의 전격적인 우크라이나 침공은 유럽 안보 질서를 뒤흔든 중대한 사건이었다. 현재 우크라이나 전쟁은 5개월째 지속되고 있고, 기대를 모았던 평화협상도 전면 중단된 상태다. 최근 우크라이나 동남부 지역에서 치열한 교전이 지속됨에 따라 우크라이나 전쟁의 장기화 가능성도 점점 커지고 있는 형세다.

주지하듯이, 서방측은 러시아의 우크라이나 침공을 2차 대전 이후 수립된 국제질서에 대한 정면 도전으로 간주하고 있다. 반면 러시아는 지난 30년 동안 서방의 약속 불이행과 러시아의 안보 이해 무시에 대해 큰 불만을 표출해왔다. 특히 러시아는 미국의 주도로 1997년부터 본격화된 NATO의 동방 확장 정책과 포스트 소비에트 공간에 대한 영향력 경쟁이 러시아와 서방 간 갈등의 본원적 배경이자 우크라이나 전쟁의 본원적 도화선이라고 주장한다. 서방은 러시아의 전쟁 도발에 대해 역사상 가장 강력한 경제 제재 조치를 단행함과 동시에 우크라이나에 대한 무기 공급을 지속하고 있다. 이에 대해 러시아도 비우호국을 대상으로 에너지와 원자재 등 전략 자원을 활용한 규제 조치를 통해 보복을 가하면서 상호 간 제재 전쟁이 한창 진행 중이다.

그런데 중요한 문제는 우크라이나 전쟁의 발발과 장기화에 따른 안보 위기가 세계 질서 전반에 중대한 파급 효과를 초래할 수 있다는 점이다. 러시아와 서방 간 화해와 협력에 대한 기대 상실, 반러시아 정서의 기반 위에서 미국 주도의 대서양 동맹 강화, 유럽 역내에서 군사적 긴장의 지속과 분쟁 발생 가능성의 증대, 지구적 차원에서 러시아와 미국 간 전략적 안정을 위한 군비통제 협정 체결 가능성의 축소, 유럽의 안보 상황 악화에 따른 회원국의 군비 확장(GDP 2%까지 군사비 증액) 계획 추진, 유럽의 대러 에너지 의존도 축소와 새로운 대체 공급처 마련 등이 우크라이나 전쟁의 지정학 및 지경학적 결과물이다. 이 중에서 유럽 국가들의 군사비 지출 증가는 난민 관리 비용과 함께 사회적 지출을 대폭 축소함으로써 국내 정치적 불안 요인으로 작용할 개연성이 큰 사안이다. 더욱이 최근 유럽 사회에서 인플레이션 심화와 에너지 수급 문제로 우크라이나 전쟁의 외교적 해결을 촉구하는 목소리가 커지고 있다는 점도 새로운 변수다.

2

우크라이나 전쟁의 종식 시나리오와 파급 효과

우크라이나 전쟁의 출구 전략에 대한 세간의 관심이 증대되고 있는데, 크게 3가지 시나리오(러시아의 패배, 외교적 타협 모색, 전쟁의 교착)와 파급 효과를 상정해 볼 수 있다.

최근 에너지와 원자재, 식량 가격 등의 급등에 따른 인플레이가 더욱 심화되면서 우크라이나 전쟁의 출구 전략에 대한 세간의 관심이 증대되고 있다. 물론 우크라이나 영토에서 러시아의 특수 군사 작전이 어떤 형태로 마무리될 것인지에 대해 전망하기는 아직은 다소 이른 시점이다. 그렇지만 러시아 전문가의 의견을 통해 볼 때, 적어도 아래의 세 가지 시나리오와 세계 질서에 대한 파급 효과를 상정해 볼 수는 있을 것 같다.

첫 번째 가정은 서방측이 기대하는 시나리오다. 이는 러시아가 우크라이나 전쟁에서 예상과 달리 패배하는 경우다. 이는 2007년 뮌헨 안보 회의 연설에서 푸틴 대통령이 강조했던 바람직한 세계 질서, 즉 러시아 지도부가 지향해 온 다극 체제 건설 전략은 사실상 동력을 상실할 수밖에 없다. 우크라이나의 전쟁 승리는 서방의 막대한 군사적, 재정적, 외교적 지원과 단합된 노력의 결과물이며, 러시아를 실패한 국가로 만들어 버릴 수 있다. 미국은 NATO의 동방 확장 정책과 포스트 소비에트 국가들의 유럽 편입 작업 등 소연방 해체 이후 러시아를 길들이기 위해 30년이 넘는 시간 동안 많은 정책적 노력을 기울여왔다. 우크라이나의 전쟁 승리를 통해 미국은 마침내 오랜 시간 동안 고민해온 러시아 문제를 해결할 수 있는 매우 좋은 기회를 잡을 수 있을 것이다. 더욱이 러시아 문제가 자신의 계획과 의도대로 추진된다면, 미국은 중국에 대한 전 방위적 압박을 가하기 위해 인도-태평양 전략의 추진에 몰두할 수 있다. 결과적으로 중국은 미국의 단일 패권 유지에 유일한 장애물로 남게 될 가능성이 커지게 된다.

두 번째는 러시아와 우크라이나, 그리고 러시아와 서방이 외교적 및 정치적 타협을 어떤 형태로든 시도하는 시나리오다. 이 경우 영토 문제와 전쟁 책임론에 대한 근원적인 갈등이 완전하게 해결되지 않은 상태이지만, 상호간의 수용할 수 있는 수준에서 피해를 최소화할 목적으로 정치적 양보와 외교적 출구 전략을 모색하는 방안이다. 그런데 이 시나리오는 러시아와 우크라이나 간 국가발전 모델(유라시아 대 유럽)의 충돌을 재차 연기시킬 수 있다. 다시 말해서, 양국 간 사회 조직 모델 간의 근본적인 경쟁은 여전히 계속되겠지만, 전쟁이 아닌 다른 형태로 진행될 공산이 상대적으로 크다. 이와 더불어, 비록 일시적이라도 서방과 러시아 간의 정치적 및 외교적 타협이 결실을 거둘 수 있다면, 서방과 중국 사이에도 유사한 형태의 합의가 이루어질 가능성이 존재한다. 물론, 중국과 서방 국가들 사이의 타협과

합의에는 상당한 시간과 노력, 정치적 유연성 등이 더욱 필요할 것임은 틀림없는 사실이다. 타협의 결과는 러시아, 중국, 그리고 서방이 세계 질서의 개혁, 구시대의 규범과 국제기구(IMF, WTO 및 기타)의 재편 등을 포함하는 세계의 구조적인 변화를 함께 이끌어 나갈 수 있게 될 것이다.

세 번째는 단기 및 중기적 측면에서 서로 간의 합의를 이루지 못한 채 우크라이나 전쟁이 교착상태에 빠짐과 동시에 갈등이 첨예화하는 시나리오다. 이러한 가정에서 우크라이나 전쟁은 기존 국제질서에 큰 변화를 초래할 핵심 요인으로 작용할 수 있다. 비효율적인 세계 및 지역적 차원의 국제기구는 결국 세계 정치에서 자신의 역할을 상실하게 될 수밖에 없다. 게다가 주요 강대국 간의 군비 경쟁 가속화, 핵무기 확산의 연쇄적 반응 개시, 지역 갈등과 분쟁의 빈번한 발생, 국제 테러의 만연 등과 같은 심각한 지정학적 위기가 발생할 수 있다. 이러한 상황 전개는 당연하게도 세계 질서의 불안정 심화는 물론이고, 심지어 혼돈 상태로까지 이어질 개연성이 크다.

3

라브로프 외무장관의 연설과 러시아의 세계 질서 이해

현재 러시아는 '역사적
경로'를 선택해야 하는
중대한 갈림길에 서 있으며,
비서구 협력 국가들과 힘을
합쳐 새로운 유라시아 질서
및 세계 질서 형성과정에서
나름의 역할을 담당해 나갈
것이다.

2022년 5월 14일 세르게이 라브로프 러시아 외무장관은 제30차 외교·국방정책이사회 연설에서 다음과 같은 사실을 특별히 강조했다. 현재 러시아는 '역사적 경로'를 선택해야 하는 중대한 갈림길에 서 있다. 다시 말하자면 이는 1917년 러시아 대혁명과 1991년 소연방의 해체와 마찬가지로, 러시아가 독자적으로 중대한 역사적 경로를 다시 선택해야 하는 상황에 놓여 있음을 의미한다. 그러나 이번 역사적 선택에 따른 어려움은 이전 시기보다 오히려 고민이 크지 않을 수 있다. 미국을 위시한 서방 국가들이 러시아에 대해 전면적인 '하이브리드 전쟁'을 선언하면서 대립 구도를 원하고 있기 때문이다. 러시아는 우크라이나의 전쟁 발발 전 약 9개월 동안 서방과의 외교 협상에서 자신의 안보적 레드라인을 명확하게 제시하면서 설득을 시도했다. 그러나 러시아는 서방측과의 외교적 타협이 불가능하다는 사실을 명확하게 인식하게 되었다. 서방은 '러시아 공포증'을 더욱더 확산하며, 냉전 시기에도 거의 발생하지 않았던 외교관 추방 사태로 대응했다.

오늘날의 상황은 이전 시기와 비교할 때, 한층 광범위하고 빠르게 변화하고 있다. 미국은 냉전 종식 이후 세계 패권을 쟁취하고 일극 세계 질서를 영속하기 위해 러시아의 평화로운 발전을 억제해왔다. 한 편으로 NATO의 지속적인 동방 확장과 우크라이나의 서방 편입 작업이 러시아 억제 정책의 핵심 요소 중 하나였다. 다른 한 편으로 2014년부터 본격화된 대러시아 경제 제재 조치다. 특히 우크라이나 전쟁과 관련해서 서방은 러시아에 대해 에너지, 금융, 첨단기술 등 전방위적인 경제 제재를 단행한 바 있다. 그렇지만, 사실 러시아는 서방의 경제 제재에 대해 상당히 익숙한 편이다. 러시아는 소련 시절부터 오랜 시기 동안 다양한 형태의 경제 제재를 받았음에도 지금까지 잘 생존해 온 국가다. 더구나 러시아는 서방에 보복할 수 있는 강력한 수단을 보유하고 있다. 우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아 에너지 의존도 축소는 유럽의 최대 도전 과제로 대두되고 있다. 유럽 연합의 입장에서 에너지 대체 수급의 불확실성은 기후변화, 에너지 전환, 산업 경쟁력 확보 문제에 큰 차질을 빚을 수 있는 중대한 사안이다. 특히 '노드 스트림-2' 천연가스 파이프라인을 건설했던 독일의 경우 에너지 대체 공급지 확보는 매우 어려운 과제다.

미국은 '규칙 기반'의 세계 질서를 내세우면서 이를 따를 것을 암묵적으로 강요하고 있다. 이는 본질적으로 강력한 블록 규율의 부활과 워싱턴의 독재에 대한 동맹국의 무조건적 복종을 의미하는 것이나 다름없다. 만일 미국의 지침을 수용하지 않는 국가의 경우 엄중한 처벌을 받거나 특별한 혜택에서 언제든지 배제될 수 있다. 예를 들자면, 미국 달러와 국제 금융 시스템의 이점은 미국이 정한 규칙을 따르는 국가들에게만 허용될 수 있을 것이다. 또한 미국은 중국을 견제하기 위해 인도-태평양 전략을 본격적으로 추진하고 있다. 그 연장선상에서 보자면, 최근 엔스 스톨텐베르그 나토 사무총장과 리즈 트러스 영국 외무장관의 언급은 큰 전략적 의미가 있다. 그들은 NATO가 '인도-태평양 지역'의 안보 문제를 해결해야 할 전 세계적인 책임이 있다고 강조했다기 때문이다. 이를 토대로 본다면, 미국의 다음 방어선은 남중국해로 옮겨갈 것이 자명하다.

현재 비서구 국가들은 세계가 점점 더 다양해지고 있음을 보고, 또 몸소 느끼고 있다. 러시아와 중국의 관계는 역사상 최고 수준의 협력관계에 도달해 있다. 또한 러시아는 인도, 알제리, 이집트와의 특별한 전략적 파트너십을 강화하고 있을 뿐만 아니라, 페르시아만 국가들과의 관계도 완전히 새로운 차원으로 발전시켜 나가는 중이다. 이러한 러시아의 외교적 노력은 동남아시아 국가연합과 아시아태평양, 아프리카, 중남미 국가와의 관계에도 동일하게 적용되고 있다. 그 결과 압도적 다수의 러시아 협력 국가들은 서방의 경제 제재에 참여하지 않고 있다. 러시아는 이 국가들과 힘을 합쳐 새로운 유라시아 질서 및 세계 질서 형성과정에서 나름의 역할을 담당해 나갈 것이다.

4

러시아의 전략적
선택과 세계 질서

우크라이나 전쟁의 여파는 다른 지역에서 지정학의 위기를 더욱 심화시킬 수 있으며, 러시아의 전략적 선택에 따라 세계 질서 변화에도 중대한 영향을 미칠 것으로 예측된다.

우크라이나 전쟁은 당사자인 러시아와 우크라이나의 관계뿐 아니라, 러시아와 서방 관계에 회복하기 어려운 치명적인 타격을 가했다. 앞으로 전쟁이 어떤 형태로 마무리되든 간에 상호 관계 발전에는 본질적인 한계를 드러낼 수밖에 없다. 러시아와 우크라이나는 동슬라브 형제국이 아닌 전쟁 당사자이자 적대국으로 서로를 인식할 공산이 크며, 유럽 연합의 후보국 지위를 확보한 우크라이나는 자신의 길로 떠날 것이다. 다만 전쟁의 진행 상황과 외교적 해결 가능성에 따라 다소간의 변화가 발생할 여지는 분명 존재한다.

상술한 것처럼 러시아 지도부는 우크라이나 전쟁과 그 이후 펼쳐질 세계 질서에 대한 전략적 선택의 기로 앞에 서 있다. 이 선택의 문제는 기본적으로 다음의 두 가지 질문과 밀접한 연관성을 가지고 있다. 첫째, 러시아와 우크라이나 전쟁이 끝나면 세계는 다시 이전과 유사한 상태로 되돌아갈 수 있을 것인가? 둘째, 우크라이나 전쟁으로 인해 기존의 국제 관계와 세계 질서가 원 상태로 복원되기 어려운 지점을 지났다고 볼 수 있는데, 이는 앞으로 주변 상황이 이전과는 다를 것이라는 사실을 전제하고 있는 것인가?

러시아는 서방과의 관계 악화와 우크라이나 전쟁 이후 다극 체제 구축이라는 전략적 목표를 향해 더욱 전진해 나갈 가능성이 크다. 첫째, 러시아는 비서방 국가들과의 전략적 협력관계를 강화할 것이다. 특히 이 과정에서 중국, 인도, 이란, 파키스탄의 중립적, 실용적 입장과 태도가 중요한 역할을 담당할 수 있다. 이 국가들은 러시아의 '거대 유라시아 파트너십'의 최우선 협력 대상국이기 때문이다. 그런 점에서 러시아는 다극 체제 구축 전략을 추진하는 과정에서 이 국가들과 밀접하게 협력하면서 역할의 분담과 각자의 임무 수행을 기대할 것이다. 둘째, 러시아는 자국이 주도하거나 중심 역할을 담당하는 다자 협력 기구를 적극적으로 활용할 것이다. 특히 러시아는 EAEU(유라시아경제연합), SCO(상하이협력기구), BRICS(브릭스) 등의 플랫폼을 토대로 우호 세력을 결집하면서 유라시아 국가들과의 관계 발전을 도모해 나갈 것이다.

우크라이나 전쟁의 여파는 다른 지역에서 지정학의 위기를 심화시킬 수 있을 뿐 아니라, 세계 질서 변화에도 중대한 영향을 미칠 것으로 예측된다. 우크라이나 전쟁의 영향과 이후 세계 질서 향방에 대한 러시아 전문가들의

의견과 평가는 다양하다. 신중한 낙관론에서 다소 극단적인 종말론까지 등장하고 있다. 전자와 후자의 견해 차이는 기본적으로 다음과 같다. 낙관론자는 우크라이나 전쟁이 무기 통제, 핵 비확산, 국제 테러 퇴치 등에 상당히 부정적인 영향을 미칠 것이라는 점을 인정한다. 그러나 이들은 국제 안보가 현재의 상태로 존재할 뿐 아니라, 인류가 미래 전쟁의 재발을 방지하기 위해 우크라이나 사태의 교훈을 배울 것으로 판단한다. 따라서 전쟁 이후에 세계 질서도 어느 정도 안정을 되찾을 수 있다고 결론을 내린다. 반면 비관론자들은 무기 통제가 완전하게 회복되지 않을 가능성이 더욱 크다고 본다. 그 결과 대량살상무기와 화학무기, 국제 테러리스트 네트워크 확산 등이 국제 안보 질서에 큰 위협 요인이 될 것이라고 본다. 결국 이들은 우크라이나의 전쟁은 다른 지역에서의 안보 위기와 또 다른 전쟁 발생 가능성에 부정적 영향을 미칠 것으로 전망한다.



참고문헌

Андрей Кортунов, “Три сценария завершения военного конфликта России и Украины,” 21 мая 2022, Российский Совет по Международным Дела.

Андрей Кортунов, “Реставрация, реформация, революция? Сценарии и мироустройства после российско-украинского конфликта,” 29 апреля 2022, Российский Совет по Международным Дела.

Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова на XXX Ассамблее Совета по внешней и оборонной политике, Москва, 14 мая 2022 года.

GLOBAL ISSUE BRIEF

글로벌 복합 위기와 세계 경제

팬데믹 이후 바람직한 세계화

정은미 산업연구원
emjung@kiet.re.kr

코로나 팬데믹 이후 생산, 교역의 효율성을 넘어 복원력, 불균형, 일자리, 공동선에 대해 새로운 인식과 제언이 이어지고 있다. 새로운 국면으로 진입하는 세계화에 대한 주요한 관점을 살펴보면서 시사점을 도출한다.



1

배경

팬데믹 초기 예상되었던
급격한 글로벌 가치사슬의
붕괴와 침체는
상품부문에서는 빠르게
회복되었지만 국가별,
산업별 차이는 컸다. 이에
세계화란 무엇인가, 왜
추진해야 하는가, 그리고
앞으로 어떻게 해야
하는가에 대한 문제제기가
이어지고 있다.

코로나 팬데믹 초반에는 글로벌 가치사슬의 급격한 붕괴와 무역감소가 나타날 것이라고 예상했지만, IMF(2022)는 실제로 팬데믹에 의한 파급효과는 서비스에 비해 상품교역에서는 단기간에 그쳤다고 분석하고 있다. 따라서 IMF는 글로벌 가치사슬의 빠른 적응성과 높은 복원력을 고려할 때 팬데믹으로 인한 공급망 충격에 대해 리쇼어링과 같은 국내로의 회귀로 대응하는 것은 바람직하지 않다고 지적했다. 새로운 공급관계 설정을 위한 고정비용과 탄력성을 높이기 위한 비용만 증가할 가능성이 높기 때문이다.

한편 IMF는 효과적인 팬데믹대응체계, 디지털기술을 활용한 원격작업 수준에 따라 국가별 영향이 달라진 것을 지적했다. 실제로 팬데믹에 대한 초기 록다운은 2020년 상반기에 크게 수입을 감소시켰으며 GVC의존도가 높은 산업, 다운스트림 산업에서 영향이 크게 나타났다. 그러나 이러한 록다운에 의한 위축은 재택근무만으로도 완화되었으며 제품교역의 경우 시간이 지나면서 급격하게 회복했다.

따라서 IMF는 더 큰 충격에 대응하기 위해서라도 중간재 공급원을 다양화하고 대체성¹⁾을 높이는 것이 미래의 위험과 변동성을 낮출 수 있다고 지적하고 있다. 세계생산과 무역구조의 영구적인 변화를 도모하기 보다는 글로벌 가치사슬의 복원력을 높이기 위한 인프라 개선, 정보격차 축소, 무역비용 절감, 기업의 재고 확대와 자동화 촉진을 제안하고 있다.

[그림 1] 글로벌 교역추이



자료 : IMF(2022)

1) 예를 들면 테슬라는 자동차용 반도체의 공급차질에 대응하기 위해 소프트웨어를 교체하여 대체반도체를 투입했으며, 제너럴 모터스는 반도체 제조업체들과 협력하여 반도체 투입을 95%로 줄였다.

2

주요 내용

팬데믹 이후 세계화와
개방정책의 부정적 측면을
확인했으므로, 앞으로는
계층, 환경, 노동의 불균형을
해소하고 글로벌 공공재를
확충하는 방향으로 세계화를
추진해야 한다.
- Rodrik

코로나 팬데믹 이후 급격하게 진행된 세계화가 글로벌 공급망의 취약성을 가져왔다는 것을 인식하면서 그 원인과 과정, 그리고 영향에 대해 다양한 논의가 이루어지고 있다. 아울러 이를 극복하기 위해서는 세계화란 무엇인가, 그리고 왜 추진해야 하는가를 고민하기 시작했으며 이 문제가 단순히 교역이나 글로벌가치사슬의 변화 뿐만 아니라 국가간, 산업간, 그리고 경제주체간 불균형까지 심화시켰다는 문제에 대한 해답을 구하고 있다. 이와 관련하여 영국의 Centre for Economic Policy Research(2021)은 세계 석학들에게 보다 균형적인 세계화를 위해 어떻게 해야 할 것인가에 대한 문제를 제기하고 인터뷰 결과를 다루었다. 이에 주요한 내용을 정리하고 시사점을 정리한다.

(1) Dani Rodrik: Globalisation after the Washington Consensus

로드릭은 워싱턴 컨센서스 이후 세계화는 대부분 기업이 주도했으며, 지식재산권, 보조금, 농업, 서비스 등으로 확대되었지만 입증가능한 이익에 비해 부정적 측면이 나타나면서 전체적인 이익은 크지 않았다고 지적하고 있다. 따라서 무역과 투자를 위한 개방정책이 가져온 단기자본의 자유로운 흐름을 예외가 아닌 규범으로 만들었고 이로 인해 금융위기가 촉발되었으므로 앞으로는 글로벌 공공분야에 정치적 자본의 투자가 확대되어야 한다고 본다. 그리고 세계화에서 IMF, WTO, OECD 뿐만 아니라 WHO, UNESCO, UNICEF, ILO의 역할도 강화되어야 한다.

다음으로 일부 국가에서 자유로운 자본의 흐름과 낮은 세금으로 혜택을 향유하면서 넓은 범위에서의 조세공정성은 훼손되었고 세계적인 세율의 하락을 차익거래로 이어졌으며, 그 결과 과세부담이 자본에서 노동으로 이동했다. 이러한 취지에서 탈탄소화를 추진하는 국가의 기업들이 규제압력이 낮은 국가로 이동할 경우에 대응하는 탄소국경세 부과는 바람직하다. 나아가 노동기준이나 사회적 권리를 유지하기 위해 무역제한이 가해질 수 있으며 규제다양성과 다양한 유형의 공공재를 위한 절충이 필요하다.

글로벌 거버넌스 강화가 필요하다. 전염병 대응, 탈탄소화와 같은 글로벌 공공재를 강화하기 위해 세계화에 따른 무임승차를 제한하는 협력이 필요하다. 개방무역, 금융규제, 적절한 거시경제의 안정성은 주로 국가적 관점에서 이익이므로 글로벌 공공재로 볼 수 없다는 것을 의미한다. 다른 사례로 일부 국가가 독점권을 행사하거나 세금인하 경쟁을 통해 다른 국가들의 희생을 야기하면서 이익을 얻는 경우 글로벌 규제가 필요하다. 국제무역협상 혹은 국제금융협상이 특정국가, 나아가 중산층이 세계화로 인해 압력을 받기 때문이다.

상품과 서비스의 교역이 비교우위를 통해 상호이익이라는 세계화의 경제적 논리가 지속적인 자유무역협정 체결로 실현되는 것을 국내 경제를 위한 충분한 조치가 이루어지지 않는다면 잘못된 딜레마가 될 수 있다. 기후, 전염병, 조세피난 등에 대해 국제협력이 강화되어야 하고 특정국이 무임승차하지 않도록 해야 한다는 논리와 맥을 같이 한다. 만약 국제관계의 관리자를 자임하는 국가가 사라진다면 글로벌 거버넌스에서 가장 큰 위협은 글로벌 협력의 부족이 아니라 국내 거버넌스를 정상화하는 것이 시급하다.

한편 워싱턴 컨센서스²⁾ 이후 고용위기에 대한 전통적인 대책이 훈련과 기술 프로그램이지만 기술, 투자와 분리된 훈련 및 교육은 궁극적으로 기술이 기술수요를 따라잡을 수 없기 때문에 미래의 노동자들에게 불리하다. 또한 사람에 대한 투자가 늘어나더라도 기업이 노동수요를 늘리지 않는다면 효과가 없다. 본질적으로 노동시장이 양극화하고 중산층의 일자리가 사라지는 일반적 경향을 고려한다면 단순한 교육훈련이 아니라 기술수준에 대응하는 일자리 공급을 늘리기 위한 전략적 접근이 필요하다.

따라서 다양한 정책에서 공통적이고 보편적인 목표는 단순한 소득의 재분배가 아니라 좋은 일자리를 창출하는 것이 되어야 한다. 이를 위해 훈련 및 교육은 고용주와 훨씬 더 밀접하게 연계되어 고용주의 수요를 충족하는 동시에 고용주도 지역사회의 요구를 고려하면서 인적자본 개발에 주력해야 한다. 그리고 이를 ‘보스턴 컨센서스’로 정의하고 있다.

2) 미국과 국제 금융 자본이 미국식 시장 경제 체제를 개발 도상국의 발전 모델로 삼게 한 합의. 1989년 미국의 정치 경제학자 윌리엄슨(Williamson, J.)이 중남미 국가들의 경제 위기에 대한 처방으로 처음 사용한 개념이다. 이후 미국의 행정부와 국제 통화 기금, 세계은행 등 워싱턴의 정책 결정자들의 논의를 거쳐 정립되었으며 정부 규모 축소, 관세 인하, 시장 자유화와 개방, 민영화 등을 주요 내용으로 하고 있다.

다음으로, 자본투자에 대한 보조금 지원보다는 일자리를 창출하는 중소기업의 생산성 향상을 목표로 하는 새로운 산업정책이 필요하다. 현재 혁신과 기술정책이 대부분 기술변화의 방향에 집중하고 좋은 일자리 창출과의 관련성은 거의 배제하고 있는 상황을 개선해야 한다. 기술이 혁신의 방향을 바꾸지만 좋은 일자리 창출로 이어지지 않는다면 지역사회에 부정적 영향을 미치기 때문이다. 따라서 가능하면 신기술이 노동을 대체하기보다는 친노동적으로 활용되어야 한다.

(2) Pol Antras: Is globalisation slowing down?

현재의 움직임은
탈세계화라기보다는 무역과
자본흐름이 정체상태인
Slobalization으로 보아야
한다. 구조적 동인에 큰
변화가 없으므로 생산과
무역의 글로벌 재편은 보다
효과적이면서도 경쟁력을
높이는 방향으로 진행될
것이다.
- Antras

글로벌가치사슬의 출현과 무역, 불평등, 그리고 재분배의 상호작용에 대한 연구자인 폴 안트라스(Pol Antras)는 탈세계화를 Slowbalization으로 정의하면서 무역과 자본흐름이 정체하고 있지만 탈세계화의 뚜렷한 징후를 찾기는 어렵다고 주장한다. 그동안 세계화의 주요한 동인이 ICT를 중심으로 하는 기술혁신, WTO로 대표되는 다자간 무역자유화 시스템, 그리고 중국경제 개방과 인도 자유화라는 정치적 충격으로 인한 노동공급의 급증과 수요충격이었으며, 이러한 동인이 크게 변화했다고 보기 어렵기 때문에 탈세계화로 방향을 전환하는 것은 불확실하다고 보고 있다.

신기술에 힘입어 저임금 국가보다 선진국으로 생산기지가 이동할 것이라는 예상이 나오고 있다. 그러나 중국으로부터의 이탈은 있겠지만 멕시코, 독일 등으로부터의 중간재 구입으로 대체될 뿐이다. 자동화가 진행되면서 저임금과 고용이 세계화를 결정하는 요인으로서의 영향력은 줄어들지만 기술발전은 오히려 효율성 증가와 자유무역을 통한 상호보완성을 높여 신흥국의 생산기지로서의 경쟁력을 유지시킬 수도 있다. 물론 무역증가로 인한 불평등 증대로 세계화에 대한 불만이 커지고 보호무역주의 회귀가 일부 나타나겠지만 이는 기술에 편중된 변화이기 때문이지 세계화로 인한 것은 아니라는 점을 구분해야 한다.

무역과 자본흐름의 불균형이
근린궁핍화(beggarthy
neighbour)와 계급갈등으로
이어지고 있지만 새로운
규칙을 만드는 것이
용이하지 않아 국가적
위기를 회피하려는 노력이
장기침체로 이어질 가능성을
높이고 있다.
- Pettis

한편 중국충격으로 인한 공급망의 위기는 극단적인 경우 국가안보를 위협할 수도 있지만 그렇다고 국내생산으로 전환되는 것이 해결방안은 아니다. 실제로 글로벌가치사슬의 주요 주체는 국가보다는 글로벌 대기업이며, 이들은 팬데믹 충격에서도 비용이 많이 수반되는 전면적인 생산의 재편보다는 보다 광의의 이익을 위해 무역관계를 크게 변화시키지 않고 있다. 오히려 생산의 글로벌 재편은 공황이나 전염병과 같은 위기보다는 정책의 지속성이 큰 영향을 미칠 것으로 본다.

(3) Michael Pettis: Trade wars are class wars

Michael Pettis(마이클 패티스)는 소득불평등이 심할 때 소비총량과 생산총량이 불균형 상태로 이르게 된다는 존 홉슨의 100년전 이론을 상기시키면서 개방경제에서 나타나는 무역과 자본 흐름의 불균형이 궁극적으로는 임금인상을 억제하고 생산성경쟁을 촉발하면서 근린궁핍화(beggarthy-neighbour)로 이어진다고 지적하고 있다.

무역전쟁 역시 실제로는 국가간 갈등이라기보다는 국가간 불균형 혹은 경제부문간 부의 이전으로 나타나고 있으며, 그 결과로 계급갈등이 심화되고 있다. 예를 들면 독일은 무역자유화가 되면서 중산층의 임금상승이 억제되고 저축률이 높아졌지만 자국내 투자가 줄어들면서 결과적으로 막대한 무역적자와 경상수지 흑자가 발생했다. 마찬가지로 선진국에서 장기간에 걸쳐 나타난 실질금리 하락은 투자수요 감소, 기술발전, 혹은 고령화로 인한 물리적 자본수요 감소에서 주로 원인을 찾지만, 오히려 자본수요를 초과하는 개인의 저축에서 비롯되며 결국 국내 투자 감소에 의해 국가저축을 감소시키는 요인으로 작용한다.

이를 해결하기 위해서는 다음의 방안이 있다. 우선 흑자국과 적자국이 모두 모여 무역불균형을 조정하는 것이 최선이지만 매우 어렵다. 차선택으로 비슷한 조건의 국가들이 새로운 규칙을 만들고 다른 국가들을 참여시키는 방법이 있지만 역시 유럽, 일본, 인도와 같은 국가들을 고려하면 복잡해질 수 있다. 마지막으로 세계 전체 시스템에서 큰 비중을 차지하는 미국이 ‘관리자’ 역할을 중단하는 것과 같은 폭탄선언이 있지만 역시 쉽지 않다. 그러

3

시사점

미국은 공급망의 안정성, 안보와 복원력의 강화를 강조하고 있다. 수출입 비중이 높은 한국은 세계화의 국면전환, 그리고 글로벌 가치사슬의 재편과정에서의 역할과 위상을 미래지향적으로 정립해야 하는 상황에 당면하고 있다.

나 불균형을 시정하려는 노력이 없다면 일본, 소련과 같이 국가적 위기를 회피하려는 노력이 단기간에 진행되는 폭발적 형태가 아니라 장기적으로 극심한 침체로 나타나는 더 나쁜 결과를 가져올 수 있다. 이러한 점에서 중국의 향후 선택도 후자일 가능성이 높다.

최근 미국은³⁾ 생산공정의 세분화가 저소득국가의 생산성과 총소득을 증가시켰지만 자국내 재고감소와 공급망의 위험을 높였다고 지적하면서 팬데믹이 현대 공급망의 복잡성과 상호연결성을 인식하는 계기가 되었다고 강조하고 있다.

특히 중국의 WTO 가입으로 촉발된 오프쇼어링이 소비자 가격은 떨어뜨렸지만 미국의 혁신과 고용, 임금에 부정적인 영향을 미쳤다고 지적하면서 공급망 재편을 약속하고 있다. 그리고 공급망 재편의 방향은 비용절감이나 단기적인 효율성이 아니라 군사, 기후, 보건, 안보 등 중요한 부문에 명확한 신호를 제공하면서 가시성, 중복성, 민첩성을 통한 복원력의 회복이 될 것이라고 밝히고 있다.

글로벌 가치사슬에 긴밀하게 관련된 한국의 산업으로서는 현재 글로벌 공급망의 재편과정에서 미국, 중국 뿐만 아니라 다양한 국가들로부터 새로운 역할을 요구받고 있으며, 또 다른 측면에서는 국내 생산기반의 유지강화를 위해 해외 공급망의 안정성을 높이기 위한 다각적인 국제협력을 모색하고 있다. 그러나 우리도 자본과 노동의 이동, 그리고 기술의 활용과 아울러 전환기 한국 산업·경제의 위상, 그리고 글로벌 가치사슬에서 산업지형을 어떻게 설계해야 하는가에 대한 고민이 필요하다. 이러한 근본적인 문제제기와 해법 모색을 통해 즉자적인 대응이 아니라 중장기적인 전략을 모색해야 할 것이다.

3) Economic Report of the President, April 2022.



참고문헌

CEPR (2021), "A more balanced globalisation", Capitalism after COVID: Conversation with 21 Economist, 2021

IMF (2022), Chapter 4, World Economic Outlook, April 2022

US Government (2022), Economic Report of the President, Chapter 6, April 2022

GLOBAL ISSUE BRIEF

글로벌 복합 위기와 세계 경제

기술혁신과 경제 성장

김 석 관 과학기술정책연구원
kskwan@stepi.re.kr

영국 경제정책연구센터(CEPR)는 21명의 저명 경제학자들을 인터뷰해서 코로나19 이후 글로벌 경제가 직면할 도전 과제에 대한 의견을 청취했다. 기술혁신과 경제 성장에 관한 인터뷰 내용과 학계의 논의를 소개하고 시사점을 얻고자 한다.





배경

영국 경제정책연구센터(Centre for Economic Policy Research, CEPR)는¹⁾ 세계보건기구(WHO)에서 코로나19를 지구적 팬데믹으로 선언했던 2020년 3월부터 1년 동안 21명의 저명 경제학자들을 인터뷰해서 코로나19 이후 글로벌 경제가 직면할 도전 과제에 대해 의견을 청취했다. 인터뷰 내용은 부채, 불평등, 세계화, 거대 정부, 혁신, 기후변화 등 6가지 주제로 분류되어 Capitalism after Covid: Conversations with 21 Economists 라는 제목의 보고서에 수록되었다. 21명의 경제학자 중 Philippe Aghion,²⁾ John Van Reenen,³⁾ Fiona Scott Morton⁴⁾과의 인터뷰 내용이 혁신에 관한 내용으로 분류되어 한 챕터로 정리되었는데, 그 내용을 다시 세분하면 ‘기술혁신과 경제 성장’, ‘산업정책의 부활과 임무중심 혁신정책’, ‘디지털 경제와 플랫폼 규제’로 묶을 수 있다. 이번 창간호에서는 이 중 ‘기술혁신과 경제 성장’에 관한 이슈들에 대해 3명의 학자들이 말한 내용을 중심으로 최근의 논의들을 간략하게 소개하고 시사점을 얻고자 한다.

1) CEPR(Centre for Economic Policy Research)은 1983년 설립된 영국의 비영리 네트워크형 연구소로, 거버넌스 구조, 자원 조달, 운영 방식, 연구 영역 등 여러 면에서 미국의 NBER(National Bureau of Economic Research)과 유사하다. 정책 결정자에게 도움 되는 세계적 수준의 연구(Research excellence with policy relevance)를 지향하며, 1,500여명의 경제학자(대부분 유럽 대학 소속) 네트워크로 운영된다. 기관회원들(주로 은행과 기업들)의 회비와 발간물 판매 수입에 의존하는 독립 연구소로서 이해관계에서 자유롭다. 참고로, NBER은 1920년에 설립되었고, 북미 대학에 소속된 1,700여명의 경제학자가 참여하는 네트워크이며, 공공/민간 지원금으로 운영되는 비영리 독립 조직이다.

2) College de France, INSEAD, London School of Economics의 교수, 내생적 성장이론의 대가

3) London School of Economics 교수, 동 대학 Innovation and Diffusion 프로그램의 주임교수

4) Yale 대학 School of Management 교수, 동 대학 Thurman Arnold Project의 Director

2

혁신의 고갈과 R&D 생산성 문제

기술혁신에도 수확체감의 법칙이 작동해서, 혁신이 누적될수록 새로운 혁신을 위한 비용은 증가한다. 세대가 지날수록 학생들이 새로운 논문을 쓰려면 과거에 비해 더 많은 자료를 소화해야 하듯이 혁신이 누적될수록 새로운 혁신을 창출하기가 더 어려워진다.

(1) 아이디어의 고갈과 혁신의 수확체감

Van Reenen은 2020년에 발표한 공저 논문 “Are Ideas Getting Harder to Find?”을 중심으로 혁신의 수확체감 경향에 대해 이야기했다. 그는 이 논문에서 새로운 혁신을 창출하는 비용이 점점 더 커지고 있다고 진단했다(Bloom et al. 2020). 내생적 성장 이론에 따르면 경제의 장기적 성장은 창조적인 아이디어를 만들어내는 인적 자본에 의존하므로, 장기적 경제 성장률은 ‘연구 생산성’과 ‘연구자의 수’의 곱으로 나타낼 수 있다. 즉, 연구 생산성이 일정하다면, 연구자 수에 비례해서 장기 성장률도 상승할 것이다.

$$\text{Economic growth} = \text{Research productivity} \times \text{Number of researchers.}$$

e.g., 2% or 5%
↓(falling)
↓(rising)

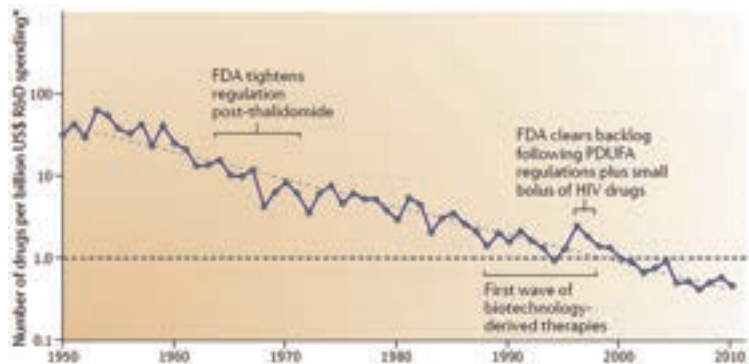
그러나 지난 수십 년간 선진국과 신흥국을 막론하고 연구자 수가 크게 증가했지만, 경제성장률은 크게 나아지지 않았다. Van Reenen은 그 원인을 연구 생산성의 하락에서 찾았다. 반도체 산업을 예로 들면, Moore의 법칙에 따라 동일 면적의 반도체 칩 안에 집적되는 트랜지스터의 수는 대략 매 2년마다 2배씩 증가해서 연평균 35%의 성장률을 보였지만, 이를 위해 투입된 연구 인력은 1970년대 이후 18배나 증가했다. 연구 인력의 증가를 고려하면 연구 생산성은 7%로 줄어든다. Van Reenen은 시간이 갈수록 혁신의 비용이 증가하는 패턴이 보건, 농업 등 미국 경제의 모든 분야에서 동일하게 확인된다고 말하면서, 그 근본 원인으로 혁신의 수확체감을 지적한다. 세대가 지날수록 학생들이 새로운 논문을 쓰려면 과거에 비해 더 많은 자료를 소화해야 하듯이 혁신이 누적될수록 새로운 혁신을 창출하기가 더 어려워진다는 뜻이다.

(2) 신약 개발에서의 R&D 생산성 하락: Eroom's Law

Van Reenen의 말대로 혁신의 수확체감은 다른 분야에서도 확인된다. 대표적인 분야가 신약 개발이다. 반도체 산업에 ‘Moore의 법칙’이 있다면 신

약 개발에는 (Moore의 철자를 역순으로 배열한) ‘Eroom의 법칙’이 있다. Scannell et al.(2012)에 따르면, 지난 60년 동안 신약 개발의 효율성을 높이는 다양한 과학기술적, 경영관리적 기법이 개발되었지만, 신약 개발 연구비 10억 달러 당 FDA 허가를 받은 신약 건수는 매 9년마다 절반으로 줄고 있다.

[그림 1] 신약 개발 효율성의 추세(인플레이션 보정)



자료: Scannell et al.(2012), p.192.

반도체 산업에 ‘Moore의 법칙’이 있다면 신약 개발에는 (Moore의 철자를 역순으로 배열한) ‘Eroom의 법칙’이 있다. 신약 개발비 10억 달러 당 FDA 허가를 받은 신약 건수는 매 9년마다 절반으로 줄고 있다.

Scannell 등은 신약 개발 생산성의 하락을 ‘Eroom의 법칙’으로 이름 짓고, 4가지 원인을 지적했다. 첫째, 약효가 좋은 신약이 많이 개발될수록 그 뒤에 개발되는 신약은 더 좋은 약효를 내기 어려운 혁신의 수확체감이 작용한다(‘better than the Beatles’ problem). 둘째, 좋은 신약이 누적되면서 규제 당국의 눈높이도 높아져서 안전성과 유효성 기준을 충족시키기가 어려워졌다(‘cautious regulator’ problem). 셋째, 이 문제를 해결하기 위해 기업들이 연구개발 조직을 대형화하고 연구비 투자를 늘리는 방향으로 대응해왔다(‘throw money at it’ tendency). 넷째, 신약 개발의 효율성을 높이는 기법들이 주로 기초연구 및 후보물질 검색 단계에 집중되어 있는데, 돈이 더 많이 들어가는 전임상/임상시험 단계를 효율화하는 개선이 필요하다(‘basic research-brute force’).

글로벌 제약업계는 신약 개발의 생산성을 높이기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 유전체 연구 성과 및 생물정보학을 활용한 신규 타겟 발굴, 환자 맞춤형 동물 모델(Patient Derived Xenocraft)을 활용한 전임상 평가의 정확도 제고, 동반진단(Companion Diagnostics)을 활용한 임상시험

3

생산성 패러독스: Gordon과 Brynjolfsson의 논쟁

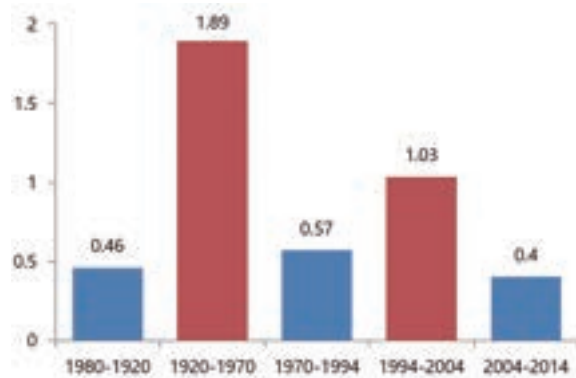
“3차 산업혁명은 분명
혁명이었지만, 모든 것을
바꿔놓은 2차 산업혁명과
달리 그 영향력의 범위는
제한적이다” - Gordon

그룹 설정, 면역세포치료제, mRNA 백신 등 새로운 형태(New Modality)의 의약품 개발, 상대적으로 허가가 용이하고 약가가 높은 희귀질환 분야 공략, 바이오텍 스타트업과의 분업 구조 강화, 인공지능을 활용한 후보물질 발굴 등 다방면으로 노력한 결과 Scannell 등의 논문이 발표된 후 지난 10년간 신약 개발의 생산성이 약간 좋아지기도 했다(Ringel et al. 2020).

혁신을 창출하는데 더 많은 비용이 들어가는 것도 문제이지만, 창출된 혁신이 경제 전반의 생산성을 높이지 못한다면 그것도 문제일 것이다. Van Reenen과의 인터뷰에서는 이와 관련해서 ‘생산성 패러독스’ 문제도 다루고 있다. 1987년, 노벨상 수상자인 Robert Solow는 정보혁명의 결과가 구체적인 생산성 증가로 나타나지 않는 현상에 문제를 제기하면서 “어디서나 컴퓨터 시대임을 실감하지만 생산성 통계에서만은 확인할 수 없다”고 지적하였다. 이 발언으로 촉발되었던 정보기술의 생산성 기여 효과에 대한 논쟁은 인공지능과 ‘4차 산업혁명’ 논의가 등장한 2010년대에 재점화되었다. Van Reenen은 인터뷰에서 이 논쟁의 당사자인 Gordon과 Brynjolfsson의 견해를 언급하며 양자 모두 일리가 있다는 평가를 내리고 있다.

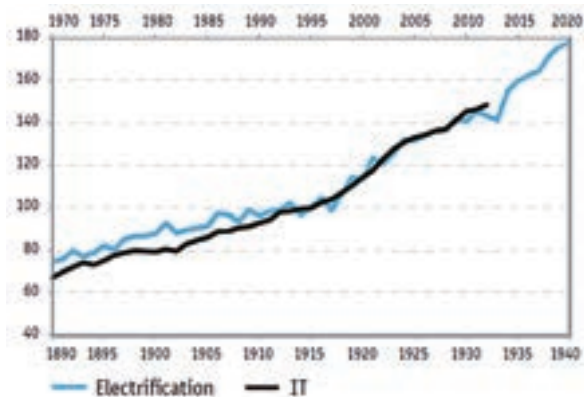
이 논쟁을 압축해서 설명하면, [그림2]와 [그림3]으로 요약될 수 있다. 먼저 미국의 저명한 경제사학자 Robert Gordon은 2012년 논문과 2016년의 단행본에서 자신이 직접 구축한 미국의 생산성 데이터를 근거로 Solow의 주장이 여전히 유효함을 보였다. 그에 따르면 1920~1970년의 50년 동안 미국에서 (2차 산업혁명의 결과로) 평균 1.89%의 높은 총요소생산성 증가율이 나타났지만 (정보혁명이 시작된) 1970년 이후로는 이와 같은 수치가 나타나지 않는다는 것이다. Gordon은 생산성 수치와 더불어 2차 산업혁명의 수많은 혁신들이 현대 산업문명과 생활세계 전반을 떠받치고 있는 현실을 상세하게 설명하면서, “3차 산업혁명은 분명 혁명이었지만, 모든 것을 바꿔놓은 2차 산업혁명과 달리 그 영향력의 범위는 제한적”이라고 평가했다(고든, 2017: 818).

[그림 2] 미국의 총요소생산성 증가율



자료: 고든(2017), p.813

[그림 3] 전기와 IT시대 미국 노동생산성 증가



주: 전기시대 1915=100, IT시대 1995=100

자료: Syverson(2013), p.38.

“역사 속의 모든
범용기술들은 즉시 생산성의
개선을 가져오지 않았고,
수많은 보조기술의 개발과
조직, 문화, 제도적 변화가
이루어진 후에 본격적인
생산성 증가로 이어졌다.”
- Brynjolfsson

이에 대해 Brynjolfsson은 2014년의 책과 2017년의 논문 등 다수의 저작에서 정보기술 혁명이 생산성 증대로 나타나기 위해서는 시간이 더 필요하다는 논리를 펼친다. 즉, 역사 속의 모든 범용기술(General Purpose Technology)들은 즉시 생산성의 개선을 가져오지 않았고, 수많은 보조기술의 개발과 조직, 문화, 제도적 변화가 이루어진 후에 본격적인 생산성 증가로 이어졌다는 것이다. [그림 3]은 범용기술의 이러한 특징을 보여준다. 전기가 발명된 후 미국의 노동생산성 증가는 완만하게 이루어졌는데, 정보기술도 마찬가지로의 양상을 나타낸다는 것이다.

2차 산업혁명이 1870년 무렵 시작되었고 그것의 열매가 경제 성장으로 드러난 것이 1920년대부터라면, 1970년대 시작된 정보기술 혁명의 열매가 성장으로 결실을 맺는 것도 어느 정도 시간이 필요할 것이다. 그러나

4

내생적 성장과 인적자본 투자: ‘우리가 놓친 아인슈타인’

우리 주변에 “우리가 놓친
아인슈타인”이 많다. 즉
유년기에 혁신에 노출되는
경험을 했더라면 매우
중요한 발명을 했을 사람이
많고, 특히 여성, 소수자,
저소득 가정에 잃어버린
아인슈타인이 많다.

Gordon의 지적대로 혁신의 내용과 범위 등을 고려할 때 과연 정보기술 혁명이 2차 산업혁명에 버금가는 파급 효과를 가져올지는 미지수이다.

성장에는 혁신이 필요하고 혁신은 기술을 통해 나타나지만, 그 기술은 사람이 개발하는 것이다. 그래서 내생적 성장 이론에서는 장기 성장을 견인하는 동력으로 인적자본의 역할을 중시한다(Lucas, 1988; 1993). 일례로 김세직과 정운찬은 1997년 외환위기 이후 한국의 장기성장률이 매 5년마다 1%씩 하락하는 것(‘5년 1% 하락’ 법칙)을 확인한 후, 인적자본의 관점에서 원인을 분석하고 대안을 제시했다(김세직, 2016; 김세직, 정운찬, 2007). 즉, 1997년 이후 한국의 장기성장률이 지속적으로 하락하는 것은 과거의 압축 성장을 견인했던 ‘모방형 인적자본’ 투자가 더 이상 효과를 내지 못하기 때문이며, 이제는 기술의 프론티어를 개척할 ‘창조형 인적자본’에 대한 투자가 필요하다는 것이다.

Van Reenen은 인적자본 투자를 중시하는 맥락에서 2019년 “Lost Einstein”이라는 별칭이 붙은 매우 흥미로운 논문을 발표했다(Bell et al., 2019). “Who Becomes an Inventor in America? The Importance of Exposure to Innovation”라는 제목의 이 공저 논문은 미국에서 발명가가 되는데 어떤 요인이 중요하게 작용하는지를 밝히기 위해 1996~2014년 사이 미국에서 특허를 받은 발명자 120만명의 사회경제적 배경을 조사해서 어떤 요소가 그들이 발명가로 성장하는 것에 영향을 미쳤는지 실증 분석했다. 이 논문의 가장 중요한 기여는 유년기 ‘혁신에 대한 노출도’가 발명가로 성장하는데 매우 중요한 환경적 요소였음을 밝힌 것으로, 어릴 때 가족이 ‘고혁신 지역’(발명이 많이 이루어진 지역)으로 이사한 아이는 발명가로 성장할 가능성이 높았음을 보인 것이다. 그리고 이 노출 효과는 기술 특이적이고 젠더 특이적이었다. 즉, 특정 기술 분야의 특허가 많이 나온 지역에서 자란 아이는 동일한 기술 분야에서 발명가가 될 가능성이 높았고, 특정 기술 분야의 여성 발명이 많은 곳에서 자란 여자 아이는 같은 기술 분야에서 발명가가 될 가능성이 높았다. 이런 기술/젠더 특이성은 롤모델이나 네트워크 효과를 통해 매개될 가능성이 높았다. 이 논문의 함의는 우리

5

혁신과 불평등:
포용적 성장

주변에 “Lost Einstein”, 즉 유년기에 혁신에 노출되는 경험을 했더라면 매우 중요한 발명을 했을 사람이 많다는 것이고, 특히 여성, 소수자, 저소득 가정에 잃어버린 아인슈타인이 많다는 것이다.

이 논문의 교육에 대한 시사점은 분명하다. 유년기 학생들이 발명가로 성장하기 위해서는 가능한 많은 발명가나 과학자와 만나는 것이 필요하다. 그런데 모든 학생들 주변에 발명가들이 살 수는 없으므로 발명가들이 학교를 방문하는 프로그램이 필요하다. 미국 특허청이 2020년 9월 시작한 National Council for Expanding American Innovation 프로그램은 이러한 목적의 프로그램이다.

마지막 인터뷰 주제는 성장에 필수적인 창조적 파괴와 사회적 보호의 양립 가능성에 대한 것이다. 유럽과 미국의 경제를 비교해보면 창조적 파괴를 잘 하는 것과 탄탄한 사회적 보호망을 구현하는 것은 길항관계(trade-off)에 있는 것처럼 보인다. 미국은 혁신에 능한 반면 사회적 보호망이 취약하고, 유럽은 복지체제는 견고한데 혁신은 취약한 것처럼 보이기 때문이다. 그 결과 사회적 서비스가 부족한 것은 혁신 경제의 대가라는 인식마저 생겨났다(Acemoğlu et al., 2012).

과연 혁신과 사회적 보호망은 길항관계에 있는 것인가? 둘 다 구현할 수는 없는 것인가? 이 질문에 대해 Aghion은 2021년 책 *The Power of Creative Destruction: Economic Upheaval and the Wealth of Nations*에서 한 국가가 미국만큼 혁신적이면서 유럽만큼 보호적일 수 있다고 주장했다. 그가 예로 든 것은 스웨덴과 덴마크이다. 스웨덴은 소득세와 자본소득세를 인하하고 노동시장 유연성을 높이는 개혁을 통해 혁신을 촉진하고 생산성을 높이면서도, 국가의 복지 시스템은 그대로 유지함으로써 지니계수나 빈곤율로 측정한 사회적 불평등 정도는 거의 증가시키지 않고 과거 수준으로 유지하는데 성공하였다. 덴마크는 노동시장의 유연안전성(flexicurity)을 높이는 개혁을 성공적으로 추진하였다. 실업보험을 강화해서 창조적 파괴로 인해 실직한 노동자에게 넉넉한 실업 급여를 제

“창조적 파괴를 통한 성장과
사회적 보호는 서로 제로섬
관계가 아니며, 양자를
동시에 얻는 것이 가능하다.”
- Aghion

6

시사점

공하고, 이들이 새로운 직장을 구할 수 있도록 재교육 기회를 제공하였다. Aghion은 이런 예에서 보듯이 제도를 잘 구성하면 창조적 파괴도 촉진하면서 사회적 보호망도 강화할 수 있다고 보았다. 그는 “창조적 파괴를 통한 성장과 사회적 보호는 서로 제로섬 관계가 아니”며, 양자를 동시에 얻는 것이 가능하다고 보았다.

더 나아가 Aghion은 지속가능한 포용적 성장을 위해 기업(시장), 정부, 시민사회의 삼각동맹이 필요하다고 제안하였다. 기업은 혁신 과정의 핵심에 있다. 백신 개발에서 보듯이 시장 인센티브는 기업이 혁신 경쟁에 참여하는데 중요한 전제조건이 된다. 정부는 혁신에 대해 재산권을 보장하며 계약이 존중될 수 있도록 감시하고, 혁신에 대한 투자자이자 사회적 보호를 제공하는 주체로서 개입한다. 시민사회는 행정 권력을 견제하며, 시장 운영이 효율적이고 공정하게 이루어지도록 감시하는 역할을 맡는다.

이상의 논의에서 한국이 얻을 수 있는 시사점은 3가지로 요약된다. 첫째, 혁신의 수확체감 및 생산성 패러독스 문제는 한국도 예외가 아니다. 특히 국내에서는 R&D 투자 대비 사업화 성과가 낮은 문제가 자주 지적되며, 이를 Korea R&D Paradox라고 부르기도 한다. 이와 관련해서는 먼저 Korea R&D Paradox가 실체가 있는 현상인지 검증하는 것이 필요하고, 실체가 있다면 R&D에서 사업화에 이르는 여러 단계 중 어디에 문제가 있는지 진단하는 것이 필요하다.

둘째, 혁신과 성장을 위한 동력으로 인적자본 투자가 중요하다는 지적은 우리의 교육 제도와 내용에 대한 점검과 개혁이 필요함을 시사한다. 탈추격 혁신 모델을 찾고 국가적 전략을 수립하는 것도 중요하지만, 창의적 인재 양성을 위한 근본적인 교육 개혁도 병행되어야 한다.

셋째, Aghion은 한 나라가 혁신과 사회적 보호망이 모두 강한 국가가 될 수 있다고 주장했는데, 한국이 과연 그런 나라가 될 수 있을지, 그렇게 되려면 무엇이 필요한지에 대한 논의가 요구된다. 자본주의의 다양성(Varieties of Capitalism) 이론의 관점에서 보면 한국은 제조업이 강한

한국은 조정시장경제와
자유시장경제가 섞여 있는
혼성 자본주의 국가이다.
따라서 미국식 모델과
유럽식 모델이 한 나라에
구현 가능하다는 Aghion의
구상이 한국에서 먼저
실현될 수도 있다.

독일/일본식 조정시장경제(Coordinated Market Economy)의 특징과 IT/BT 신산업이 강한 미국식 자유시장경제(Liberal Market Economy)의 특징을 모두 가진 혼성(hybrid) 자본주의 국가로 볼 수 있다(김석관 외, 2019). 이렇게 된 데에는 한국의 역사적 맥락이 있지만, Aghion의 주장이 타당하다면 이는 약점이 아니라 장점이 될 수도 있다. 미국식 모델과 유럽식 모델이 한 나라에 구현 가능하다는 Aghion의 구상이 한국에서 먼저 실현될 수도 있다. 이를 위해서는 혁신과 제도의 관계에 대한 관심과 연구가 더 강화될 필요가 있다.



참고문헌

김석관 외(2019), 「한국형 발전모델의 탐색과 성장동력 정책의 전환 - 제3권 한국 경제의 성장경로 분석 및 국가 발전모델 비교」, 과학기술정책연구원.

김세직(2016), “한국경제: 성장 위기와 구조 개혁”, 『경제논집』, 55(1): 3-27.

김세직, 정운찬(2007): “미래 성장동력으로서의 창조형 인적자본과 이를 위한 교육 개혁”, 『경제논집』, 46(4): 187-214.

Acemoglu, A, J. A. Robinson. and T. Verdier(2012), “Can’t We All Be More Like Scandinavians? Asymmetric Growth and Institutions in an Interdependent World”, NBER Working Paper18441.

Aghion, P., C. Antonin and, S. Bunel(2021), The Power of Creative Destruction: Economic Upheaval and the Wealth of Nations, Harvard University Press. [국역본: 필리프 아기옹 외(2022), 「창조적 파괴의 힘: 혁신과 성장 그리고 자본주의의 미래」, 이민주 옮김, 예코리브르]

Bell, A., R. Chetty, X. Jaravel, N. Petkova, and J. Van Reenen(2019), “Who Becomes an Inventor in America? The Importance of Exposure to Innovation”, The Quarterly Journal of Economics, 134(2): 647-713.

Bloom, N., C. I. Jones, J. Van Reenen, and M. Webb(2020), “Are Ideas Getting Harder to Find?”, American Economic Review, 110(4): 1104-1144.

Brynjolfsson, E. and A. McAfee(2014), The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies, New York: W. W. Norton & Company. [국역본: 에릭 브린올프슨 & 앤드루 맥아피(2014), 「제2의 기계시대: 인간과 기계의 공생이 시작된다」, 이한음 옮김, 청림출판]

Brynjolfsson, E., D. Rock, and C. Syverson(2017), “Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: A Clash of Expectations and Statistics”, NBER Working Paper No.24001.

CEPR(2021), Capitalism after Covid: Conversations with 21 Economists, CEPR Press.

Gordon, R. J.(2012), “Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds”, NBER Working Paper No.18315.

Gordon, R. J.(2016), The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living Since the Civil War, Princeton: Princeton University Press. [국역본: 로버트 고든(2017), 『미국의 성장은 끝났는가』, 이창남 옮김, 생각의힘]

Lucas, R.(1988), “On the Mechanics of Economic Development,” Journal of Monetary Economics, 22: 3–42.

Lucas, R.(1993), “Making a Miracle”, Econometrica, 61(2): 251–272.

Ringel, M., J. Scannell, M. Baedeker, and U. Schulze(2020), “Breaking Eroom’s Law”, Nature Reviews Drug Discovery 19(12): 833–834.

Scannell, J. W., A. Blanckley, H. Boldon, and B. Warrington(2012), “Diagnosing the Decline in Pharmaceutical R&D Efficiency“, Nature Reviews Drug Discovery, 11: 191–200.

Solow, R.(1987), “We’d Better Watch Out”, New York Times Book Review, July 12, 1987, p.36.

Syverson, C.(2013), “Will History Repeat Itself? Comments on “Is the Information Technology Revolution Over?””, International Productivity Monitor 25: 37–40.

USPTO 홈페이지, “USPTO launches National Council for Expanding American Innovation (NCEAI)” September 14, 2020, Press Release.

GLOBAL ISSUE BRIEF

글로벌 복합 위기와 세계 경제

탄소중립 시대 지구적 기후변화 대응 노력

김 호 석 한국환경연구원
hskim@kei.re.kr

파리협정 채택 이후 지구적 기후변화 대응은 '저탄소 발전'으로의 전환을 목적으로 추진되고 있고 그 노력은 팬데믹 이후 더욱 강화되고 있다. 이 글은 최근 주요 국제기구에서 발간한 문헌을 통해 전 세계적 기후변화 대응 동향을 살펴본다.



1

기후변화 문제

파리협정을 통해 모든 회원국이 온실가스 감축목표 설정에 동참하게 되었고, 온실가스 감축을 '저배출형 발전'(low GHG emission development)이라는 전환적 노력을 통해 이행한다는 데 전 세계가 합의하였다.

기후변화 문제에 대한 지구적 대응에서 1992년, 2005년, 2015년은 특별히 중요한 해이다. 1992년에는 UN기후변화협약(UNFCCC)이 채택되었고, 2005년에는 선진국의 감축 목표치가 담긴 교토의정서가 발효되어 지구적 차원의 실질적 감축 노력이 본격화되었다. 그리고 2015년은 지구적 지속가능발전과 연계된 '보편적 기후 합의'(universal climate agreement)인 '파리협정'이 합의된 해이다.

인류의 기후변화 대응에 있어서 가장 먼저 등장한 이슈는 - 심지어 최근에도 간간히 등장하는 - 기후변화의 과학적 근거, 즉 "인류가 배출하는 일부 기체가 지구 평균기온의 상승을 유발하는가"에 대한 불확실성이다. 이런 배경에서 1990년에 발간된 제1차 IPCC 보고서가 1992년 기후변화협약 체결의 기반이 되었는데, IPCC는 지금까지도 기후변화 관련 다양한 과학적 근거를 제공하여 이 이슈에 대응하고 있다.

기후변화 대응에 있어서 또 다른 핵심 이슈는 온실가스를 누가 얼마나 줄일 것인가에 대한 국가(그룹) 간 입장 차인데, 이 역시 지금까지도 매년 당사국총회(COP)에서 지속적으로 논의되는 주제이다. 의미 있는 수준의 온실가스 감축을 위해서는 화석연료 사용 제한이 불가피한데, 이것이 일반적으로 에너지집약적 산업에 의존도가 높은 신흥시장·개발도상경제에 불리하게 작용하기 때문이다. 이것은 선진국의 '역사적 책임'(historical responsibility) 이슈와 함께 기후변화 협상 과정에 자주 등장한다.

기후변화에 대한 지구적 대응에 있어서 파리협정(the Paris Agreement)은 두 가지 측면에서 특별한 의미가 있다. 첫째는 모든 회원국이 온실가스 감축목표 설정 및 이행에 동참하게 되었다는 것이고, 둘째는 이러한 온실가스 감축을 '저배출형 발전'(low GHG emission development)이라는 전환적 노력을 통해 이행하는 데 합의했다는 점이다. 이는 기후변화 대응이 단순히 '기후기술'(climate technology)의 적용이라는 방편적 노력이 아니라 발전 방식 자체를 바꾸는 근본적인 변화를 통해 이행되리라는 것을 의미한다.

파리협정 채택 이후 2019년, '기후목표상향동맹: 2050 탄소중립'(Climate Ambition Alliance: Net Zero 2050) 이니셔티브를 계기로 '탄소중립'이 기후변화 대응의 기본 방향으로 자리 잡고, 2020년 초부터 시작된 코로나19

2019년 이후 '탄소중립'이
기후변화 대응의 기본
방향으로 자리 잡았고,
코로나19 팬데믹
이후 전 세계적으로
녹색소비주의(green
consumerism)가
확산되면서 산업계의 참여도
확대되고 있다.

2

지구적 기후변화 대응 동향

IPCC 보고서에 따르면
인류의 온실가스 순배출량은
2010~19년 기간 계속
증가하는 추세이며, 연평균
배출량은 과거 그 어떤
시기보다 높았다.

팬데믹 이후 녹색소비주의(green consumerism)가 확산하면서 과거 소극적이었던 국가들과 산업계도 '2050 탄소중립'을 거스를 수 없는 추세로 받아들이고 있다.¹⁾ 이같은 최근 강화되고 있는 지구적 기후변화 대응 현황과 이것이 우리에게 주는 시사점을 살펴보려고 한다.

(1) 지구적 온실가스 배출

올해 발표된 IPCC 제3작업반 보고서에 따르면 인류의 온실가스 순배출량(total net anthropogenic GHG emissions)은 2010~19년 기간 계속 증가하는 추세를 보였다. 연평균 배출량은 과거 그 어떤 시기보다 높았다. 2019년 순배출량은 59 ± 6.6 GtCO₂-eq(이산화탄소 환산 기가톤)으로 2010년 대비 12%, 1990년 대비 54% 높은 수준이다. 이 기간의 온실가스 배출량 증감 요인을 살펴해보면, 'GDP 대비 에너지집약도'(=에너지/GDP)와 '에너지 대비 탄소집약도'(=탄소/에너지) 개선에 힘입어 화석연료 사용 및 산업공정에서의 배출은 줄었지만 산업, 에너지공급, 수송, 농업, 건물 부문의 활동 증가에 따른 배출이 이 감소분보다 더 큰 폭으로 증가했다.²⁾

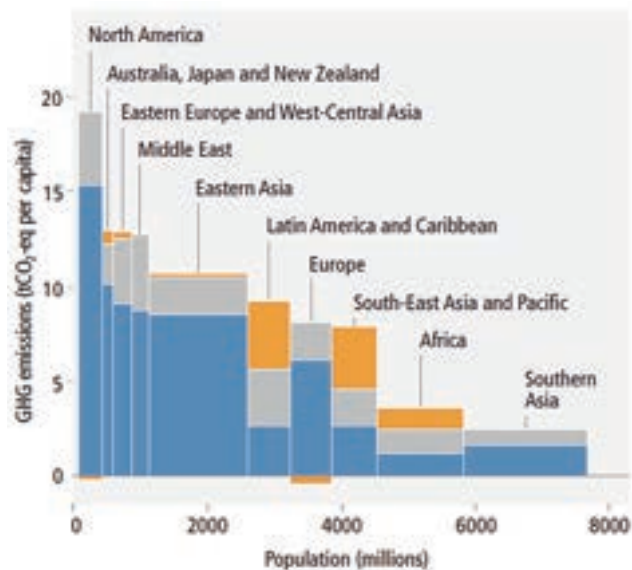
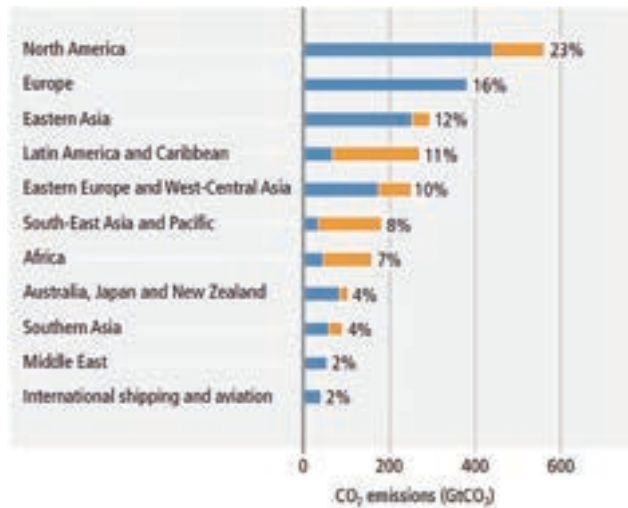
2019년 기준으로 지구 전체 순배출량의 34%는 에너지공급, 24%는 산업, 22%는 농업·산림·기타토지이용(AOFLU), 15% 수송, 6%는 건물 부문에서 배출되었다. 지역별 배출량은 누적 배출과 연간 배출 측면에서 큰 차이가 있다. 1850~2019년 기간 누적 배출량에서는 북미(23%)와 유럽(16%)이 가장 큰 비중을 차지하고 있지만, 2019년 배출량에서는 동아시아(Eastern Asia)가 지구 전체 배출량의 27%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

1) McKinsey & Company, 2022, The Net-Zero Transition: What it would cost, what it could bring.

2) IPCC, 2022, Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, IPCC Sixth Assessment Report.

1850~2019년 기간
누적 배출량에서는
북미(23%)와 유럽(16%)의
비중이 가장 컸지만,
2019년 배출량에서는
동아시아(Eastern Asia)가
지구 전체 배출의 27%로
가장 큰 비중을 차지하였다.

[그림 1] 전 세계 역사적 누적 배출량(위)과 일인당 배출량(아래)



주 1) ■ 화석연료와 산업, ■ 토지이용·토지이용변화·산림, ■ 기타 배출

2) 누적배출량(GtCO₂)은 19850~2019 기간, 일인당 배출량(tCOeq)은 2019년 기준

IPCC의 특별보고서에 따르면 인류 활동으로 인해 이미 산업화 이전 대비 0.8~1.2℃의 지구온난화가 진행되었다. 이 추세가 1.5℃를 넘지 않도록 하기 위한 온실가스 감축 목표가 '2050년 탄소중립'이다.

(2) 탄소중립

유엔환경계획(UNEP)과 세계기상기구(WMO)에 의해 1988년에 설립된 IPCC(The Intergovernmental Panel on Climate Change)는 기후변화와 관련된 과학적 지식을 검토·제공함으로써 기후변화 대응을 위한 인류의 현명한 의사결정을 돕는다. IPCC를 중심으로 축적된 과학적 지식은 지구 온난화의 원인과 함께 기후변화 안정화를 위한 배출량 수준이 어느 정도인지를 제시한다. 축적된 지식이 집약된 '기후모형'(climate models)을 이용해 기후변화를 설명·예측하는 한편, 인류가 관리하고자 하는 목표 지구온난화 수준에 상응하는 온실가스 배출량을 계산하는 것이다. IPCC의 특별보고서 「Global Warming of 1.5℃」에 따르면 인류 활동으로 인해 이미 산업화 이전 대비 0.8~1.2℃의 지구온난화가 진행됐다. 파리협정은 이 추세가 1.5℃를 넘지 않도록 노력할 것을 목표로 하고 있는데, 이를 위해 달성해야 할 온실가스 감축량을 역산하여 도출된 것이 2050년 탄소중립 목표이다. CLIMATEWATCH의 '탄소중립 트랙커'(Net-Zero Tracker)에 따르면 지금까지 모두 83개 국가가 탄소중립 달성을 선언하였고, 이들이 지구 전체 배출량 중에서 차지하는 비중 역시 74.2%로 의미 있는 수준이다.³⁾

2050 탄소중립은 1.5℃ 시나리오를 달성하기 위한 온실가스 감축목표 이상의 의미를 갖는다. 이것은 “지구 전체 온실가스 배출을 언제, 얼마나 줄일 것인가”라는 질문을 “언제까지 탄소중립을 달성할 것인가”로 바꾸어 놓아 기후변화 대응의 궁극적 목표가 ‘완전한 감축’(zero carbon)임을 명확히 전달하고 있다. 지역과 국가 단위 참여가 이어지면서 이제 탄소중립 노력은 도시 단위와 기업, 금융기관 등 민간으로 확산하고 있다. 탄소중립 선언으로 미래 기후정책 수준에 대한 불확실성을 사라지면서 민간의 투자도 본격화하고 있다. 2050년은 탄소중립을 달성할 목표인 동시에 화석연료에 의존하는 기존 기술과 발전 방식의 수명이 다하는 해가 될 것이다.

3) CLIMATEWAT, “Net-Zero Tracker”. (<https://www.climatewatchdata.org/net-zero-tracker>)

UN은 기후변화를 지구적
지속가능발전의 도전인
동시에 기회로 보고 있다.
온실가스 저배출형 발전으로의
전환을 위한 다양한 투자가
경제, 사회, 환경 분야의
지속가능발전에 도움을 줄
것으로 기대된다.

IMF는 기후변화가 장기
경제성장을 위협하는 주요
요인 중 하나라고 보고,
기후변화 대응에 있어서
재정정책과 거시경제정책의
역할을 주목하고, 회원국의
기후변화 대응을 위한
'전환적 개혁'을 지원하고
있다.

(3) 국제기구의 기후 행동

» UN

UN 시스템에서 기후변화는 빈곤 퇴치와 함께 가장 우선순위가 높은 글로벌 아젠다이다. 2015년, 파리협정에 앞서 채택된 「2030의제」는 기후변화를 우리 시대의 가장 중요한 도전 중 하나로 지목하고 '지구적 문제인 기후변화 대응을 위해서는 가능한 가장 폭넓은 국제협력의 필요'함을 강조했다.⁴⁾ UN은 기후변화를 지구적 지속가능발전의 도전인 동시에 회원국의 지속가능발전 수준을 높일 기회로 보고 있다. 온실가스 저배출형 발전으로의 전환을 위한 다양한 투자가 관련된 경제, 사회, 환경 분야의 지속가능발전에 도움을 줄 것으로 기대하고 있다.

지난 5월에 발표된 2022년도 「SDGs 성과」(Progress towards the SDGs) 보고서 역시 코로나19, 분쟁과 함께 기후변화를 인류가 직면한 지구적 위기로 지목하였다.⁵⁾ 이 보고서에 따르면 경제활동 위축으로 2020년에 감소했던 지구적 온실가스 배출이 석탄, 석유, 가스 수요가 회복되면서 2021년에는 6% 증가하였다. 현재 제출된 국가별 감축 공약을 토대로 추정하면 2020년대 지구적 배출은 거의 14% 증가할 것이 예상되기 때문에 향후 감축 공약의 강화와 국제적 협력 확대가 시급한 상황이다.

» IMF

IMF는 기후변화가 장기 경제성장을 위협하는 주요 요인 중 하나라고 보고 기후변화 대응에 있어서 재정정책과 거시경제정책의 역할을 주목하고 있다. 온실가스 감축을 위한 탄소세 도입, 화석연료 보조금 감소·폐지, 규제 개선과 같은 주제를 관심 있게 다루고 있으며, 기후변화 적응 측면에서 자연재해, 이상기후가 유발할 수 있는 재정적, 금융적 불안정에도 주목하고 있다.

4) UN, 2015, Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

5) UN, 2022, Progress towards the Sustainable Development Goals, Advance unedited version.

올해 4월에 발표한 ‘2022년 지구 정책 아젠다’를 통해 IMF는 기후변화 대응을 위한 ‘전환적 개혁’(transformational reforms)의 필요성을 지적하고 이를 위해 새로운 국가 지원 전략이 진행 중임을 밝혔다.⁶⁾ IMF는 최근 에너지 가격 상승과 에너지안보 불안정이 재생에너지로의 전환을 촉진하고자 하는 국가에 유리한 여건을 제공할 것으로 보고 있다. 또한 향후 가격 상승이 누그러지는 시기를 탄소 가격 도입의 기회로 활용할 것을 제안하였다. IMF는 ‘기후 거시경제 평가’(Climate Macroeconomic Assessments)를 포함한 기후변화 관련 업무를 확대하고 있고 이를 기후변화 데이터 확대 중요성을 강조하는 G20 Data GAP Initiative와도 연계한다는 계획이다.

» OECD

OECD는 기후변화를 ‘지속가능한 성장’(sustainable growth)을 통해 극복할 경제적 도전으로 보고 개발도상국의 ‘탄소중립 전환’(a transition to net-zero emissions)을 지원하고 있다. 기후변화 대응을 위해 OECD가 주목하는 주제는 ‘시장기반적 정책 수단’(market-based instruments, MBIs)의 확대이다. MBIs는 조세, 배출권과 함께 화석연료 보조금 개혁(fossil fuel subsidies reform)을 포함하는데, 이들 정책 수단은 시장의 효율성을 제고하고 친환경적 기술 혁신에 지속적인 유인을 제공한다는 장점이 있다.

OECD가 기후변화 대응을 위해 주목하는 또 다른 주제는 ‘지속가능한 인프라’(sustainable infrastructure)이다. 인프라는 한 번 투자되면 오랜 기간 그 경제적, 환경적 영향이 고정적으로 지속되는 속성이 있어서 지속가능한 성장을 달성하는데 핵심적인 요소이다. 이러한 맥락에서 OECD는 친환경적 재정지출을 통해 팬더믹 이후 경제위기를 극복하자는 ‘녹색 복구’(green recovery)를 정책 수단으로 제시하는 한편 국가들의 노력을 관찰해 그 결과를 ‘OECD 녹색복구 DB’(the OECD Green Recovery Database)를 통해 공유하고 있다.⁷⁾

OECD는 기후변화를 ‘지속가능한 성장’을 통해 극복할 경제적 도전으로 보고 개발도상국의 ‘탄소중립 전환’과 이를 위한 재정지출을 팬더믹 이후 경제위기 대응과 연계한 ‘녹색복구’(green recovery)를 정책 수단으로 제안하고 있다.

6) IMF, 2022, The Managing Director’s Global Policy Agenda, Spring Meetings 2022.

7) OECD, “Focus on Green Recovery”. (<https://www.oecd.org/coronavirus/en/themes/green-recovery>)

OECD는 '탄소 배출에 대한 조세와 배출권의 합'으로 정의되는 '유효 탄소 요율'(effective carbon rates, ECR)을 이용해 Carbon Pricing 수준을 측정한다.

EU는 탄소국경조정 규제를 도입해 낮은 정책 강도의 국가로부터 수입되는 상품이 기후정책 효과를 상쇄하는 것을 차단하려고 한다.

(4) 탄소 가격 부여, 탄소국경조정메커니즘, 지속가능금융

» 탄소 가격 부여(Carbon pricing)

2050년 탄소중립 선언으로 장기 목표가 같은 국가들 사이에도 온실가스 저감 수단(mitigation options) 선택과 2050년까지 감축 스케줄은 다를 수 있는데, 이러한 차이는 결국 기후정책 강도의 차이로 나타난다. 현재 일반적 기술 여건에서 온실가스 배출을 제한하는 정책은 명시적, 암묵적으로 경제적 비용을 유발하는데, 이것이 소위 '탄소 가격 부여'(carbon pricing)의 개념이다. 이 주제를 특별히 주목하고 있는 OECD는 '탄소 배출에 실효적으로 가격을 부여하는 조세와 배출권의 합'을 '유효 탄소 요율'(effective carbon rates, ECR)로 정의하고 이를 이용해 회원국의 carbon pricing 현황을 측정하고 있다.⁸⁾

» 탄소국경조정메커니즘(CBAM)

탄소 배출에 가격을 부여하는 정책은 탄소를 줄이는 활동, 기술에 경제적 편익을 발생시켜 시장 작동을 통해 산업의 탈탄소화(decarbonizing industry)가 이루어지도록 한다는 장점이 있지만, 이때 만약 수입된 대체재나 기후정책 강도가 낮은 생산지로의 이전 가능성 존재한다면 그 효과는 상쇄된다. EU는 SDGs와 파리협정 이행을 목표로 하는 '지속가능한 미래를 위한 EU경제 전환'(transforming the EU's economy for a sustainable future) 전략인 '유럽 그린딜'(European Green Deal)을 2019년에 발표하였다. 그리고 기후변화 분야 이행을 위해서 '유럽기후법'(European Climate Law)을 제정하여 2050 탄소중립과 'Fit for 55 package'(2030년 배출량을 1990년 대비 최소 55% 감축 방안)를 중장기 목표로 설정하였다. 지난 3월에 EU이사회에서 도입이 합의된 EU의 탄소국경조정 규제(Carbon Border Adjustment Mechanism regulation)는 EU 기후정책의 효과가 그보다 낮은 정책 강도의 국가로부터 수입되는 상품으로 인해 상쇄되는 것을 막기 위한 것이다.

8) OECD, 2021, Effective Carbon Rates: Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emission Trading.

지속가능금융은
환경친화적 사업이나
활동에 더 유리한 금융
환경을 제공하는 효과가
있다. 국제지속가능성
기준위원회(ISSB)는
'지속가능성 관련 재무정보
공개'를 위한 일반적
요구사항'과 '기후변화
관련 정보공개'로 구성된
'지속가능성 보고 글로벌
기준'을 연내 발표 할
계획이다.

» 지속가능금융(sustainable finance)

‘탄소 가격 부여’(carbon pricing)가 친환경적이지 않는 활동에 비용을 발생시키는 정책이라면, 지속가능금융은 환경친화적 사업이나 활동에 더 유리한 금융 환경을 제공하는 방식의 정책이다. EU는 유럽 그린딜 달성을 위해 촉진되어야 할 ‘지속가능한 경제활동’(sustainable economic activities)을 분류하여 ‘EU taxonomy’로 제시하는 한편 기업의 기후변화, 지속가능성 관련 정보 공개를 의무화함으로써 역내에서 녹색채권, 지속가능투자자 같은 지속가능금융이 확대될 수 있는 기반을 조성하고 있다.

2021년, G7 재무장관·중앙은행총재회의는 TCFD 기반의 ‘기후 관련 금융정보 공개 의무화’(mandatory climate-related financial disclosures)를 지지하였고, 같은 해 11월, 국제회계기준(IFRS)은 ‘지속가능성 보고 글로벌 기준’ 개발을 위해 국제지속가능성기준위원회(International Sustainability Standards Board, ISSB)를 설립하였다. 그리고 이때 설립된 ISSB는 지난 3월에 ‘지속가능성 관련 재무정보 공개를 위한 일반적 요구사항’(General requirements for disclosure of sustainability-related financial information)과 ‘TCFD 권고가 포함된 기후변화 관련 정보공개’(Climate-related disclosures with the TCFD recommendations) 초안을 발표하고 연내 최종 글로벌 기준을 발표할 계획이다.⁹⁾

9) IFRS, 2022, [Draft] IFRS S1 General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information, [Draft] IFRS S2 Climate-related Disclosure with the TCFD Recommendations.

3

시사점

탄소중립이 장기 목표로
설정된 상황에서
기후변화 대응의 핵심은
2050년까지의 탈탄소
스케줄을 조정하는 것이다.
전 세계적인 저탄소, 탈탄소
전환 추세 속에서 국내
기후정책은 산업의 장기적
경쟁력을 강화하는 관점에서
운용될 필요가 있다.

팬데믹 이후 탄소중립을 향한 전 지구적 노력은 가속화되었고 이는 자본 투입과 생산물의 가격에 탄소 관련 비용을 반영하는 방식으로 글로벌 경제, 산업구조를 바꾸고 있다. 탄소중립이 장기 목표로 설정된 상황에서 이제 기후변화 대응의 핵심은 2050년까지의 탈탄소 스케줄을 결정하는 것인데, ‘빠른 전환’에는 이미 우리 산업이 확보한 산업경쟁력의 손실과 아직 수명이 남은 탄소 의존 자본의 조기 퇴출이라는 비용이 있고, ‘늦은 전환’에는 탄소중립 시대를 주도할 새로운 기술, 산업경쟁력 확보에 발 빠르게 나서지 못한다는 비용이 있다. 이 두 비용의 크기는 업종별 상황에 따라서도 상당히 다를 것이기 때문에 국가적 차원의 의사결정이 쉽지 않은데, 바로 이것이 최근 국내 기후정책을 둘러싼 논의의 핵심이다. 다만 이글에 살펴 보았듯이 탄소 가격 부여, 탄소국경조정메커니즘 도입, 지속가능금융 확산으로 대표되는 최근 국제적 대응 동향은 ‘늦은 전환’의 경제적 편익이 국내 산업이 기대하는 것보다 크지 않을 수 있음을 암시하고 있다.



참고문헌

IFRS, 2022, [Draft] IFRS S1 General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information, [Draft] IFRS S2 Climate-related Disclosure with the TCFD Recommendations.

IMF, 2022, The Managing Director's Global Policy Agenda, Spring Meetings 2022.

IPCC, 2022, Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, IPCC Sixth Assessment Report.

McKinsey & Company, 2022, The Net-Zero Transition: What it would cost, what it could bring.

OECD, 2021, Effective Carbon Rates: Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emission Trading.

UN, 2015, Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

UN, 2022, Progress towards the Sustainable Development Goals, Advance unedited version.

GLOBAL ISSUE BRIEF

글로벌 복합 위기와 세계 경제

불평등 : 현황과 과제

김 태 완 한국보건사회연구원
taewan@kihasa.re.kr

국민 삶과 사회통합을 파악할 수 있는 지표의 하나로, 불평등 통계는 국가는 물론 국제기구나 연구기관 등에서 주기적으로 공표하고 있다. 2021년 상위 10%의 소득점유율은 전체 소득의 절반이 넘는 52%를 자산은 3/4이 넘는 76%를 점유한 것으로 보고되었다. 2022년 코로나19 팬데믹의 지속과 우크라이나 전쟁으로 저개발국가는 백신 공급, 식량 및 에너지 부족으로 빈곤층의 위기가 가속화 될 것이 우려되고 대응 필요성이 제기되고 있다. 대내외 여건변화에 대한 모니터링과 정책대응을 통해 불평등이 심화되지 않도록 해야 한다.





들어가며

한국은 1998년 IMF
외환위기 이후 빈곤 및
소득분배 악화 등을
경험하며 사회보장제도가
확충되는 계기가 되었다.
최근에는 코로나19 감염병
위기로 인한 불평등 확산
우려가 커지고 있다.

불평등(Inequality) 혹은 빈곤(Poverty)은 국민 삶과 사회통합 정도를 파악할 수 있는 주요한 지표 중 하나이다. 국민은 불평등이 증가하느냐 감소하느냐, 빈곤층이 늘어났느냐, 줄어들었느냐를 통해 자신의 삶을 돌아보고, 다른 사람의 삶에 관심을 가지기도 한다. 또한 국가 정책과 방향을 정하는데 있어서도 핵심적인 지표 중의 하나로 관리되고 있다. 불평등 관련 통계는 개별 국가는 물론 국제기구나 주요 연구기관 등에서 주기적으로 관리되고, 그 변화를 언론, 발표자료 등을 통해 공표하고 있다.

한국도 1998년 IMF 외환위기 이후 빈곤층 증가, 소득분배 악화 등을 경험하며 이를 극복하기 위해 사회보장제도가 확충되는 계기가 되었다. 가깝게는 2018년 소득분배 악화를 계기로 사회정책에 대한 관심과 지원이 크게 늘어나기도 했다. 최근에는 전세계가 경험하고 있는 코로나19 감염병 위기로 인한 불평등 확산 우려가 커지고 있다. 코로나19는 소득이 높은 국가와 소득이 낮은 저개발국가 간 차이를 더 벌어지게 하였으며, 국가내에서도 노동시장 참여에 대한 제한을 통해 소득이 높은 계층과 낮은 계층 간 격차를 벌이는 주요 원인으로 나타나고 있다.

이하에서는 발표된 불평등 통계를 통해 현재의 불평등 상황에 대해 살펴보고, 코로나19 팬데믹으로 인한 문제와 더불어 한국이 직면하고 있는 불평등 정도는 어느 정도인지 살펴보고자 한다.

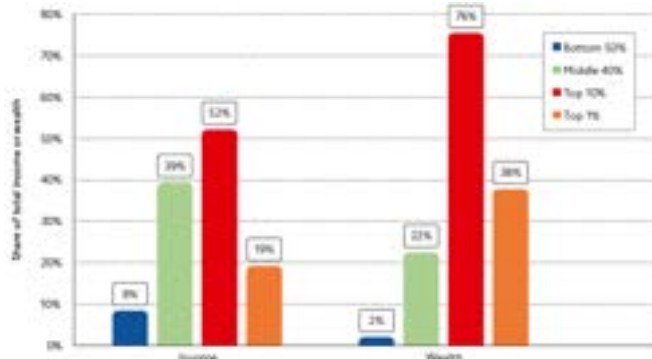
2

세계불평등 현황

세계불평등연구소(World Inequality Lab) 자료를 보면, 2021년 상위 10%의 소득점유율은 전체 소득의 절반이 넘는 52%를 자산은 3/4이 넘는 76%를 점유한 것으로 보고하였다. 중간소득 이하 50%는 소득은 8%, 자산은 2%에 불과하였다.

세계불평등연구소(World Inequality Lab)에서 나온 자료를 기초로 보면, 2021년 상위 1%가 보유한 소득은 전체의 19% 수준이었으며, 자산은 38%를 점유하고 있는 것으로 분석되었다. 상위소득을 좀 더 확대하여 상위 10%의 소득점유율은 전체 소득의 절반이 넘는 52%를 자산은 3/4이 넘는 76%를 점유하고 있는 것으로 보고하고 있다. 반면에 중간소득 이하 50%의 소득점유율은 소득은 8%, 자산은 2%에 불과하여 소득수준별로 소득점유율과 자산점유율에 있어 상당한 불평등이 존재하고 있는 것을 확인할 수 있다(Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al., 2022).

[그림 1] 세계 소득 및 자산 불평등 현황(2021년)



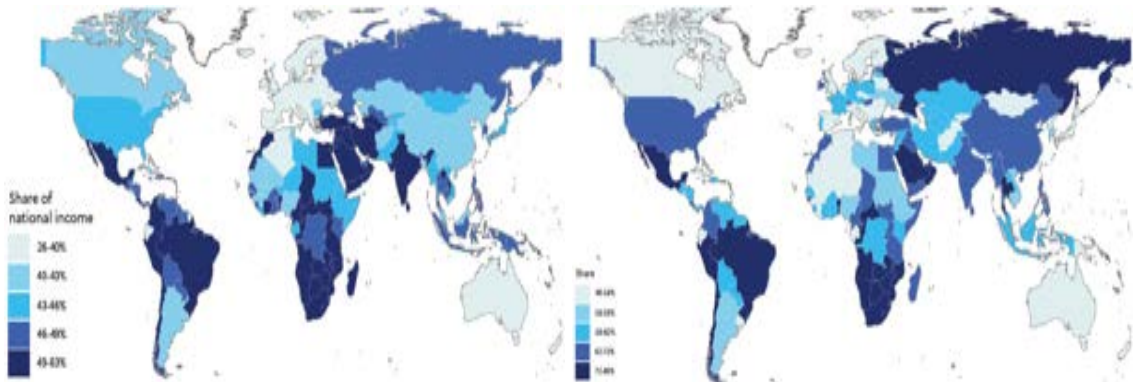
주 : 1) 구매력평가(Purchasing Power Parity, PPP)로 측정. 소득은 경상소득 기준임
 자료: Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (2022).
 World Inequality Report 2022, World Inequality Lab. 재인용

전세계 국가를 기준으로 보면, 아프리카, 남미 일부 국가에서 소득 상위 10%의 소득 및 자산 점유율이 가장 높은 50% 이상이었으며, 반면에 유럽국가는 소득과 자산 점유율이 다소 낮은 소득은 40% 이하, 자산은 58% 이하인 경우가 많았다. 한국의 경우에도 상위 10% 이상 계층의 소득점유율은 46% 이상, 자산은 60% 정도 수준으로 보고되었다. 지역과 국가별로 소득과 자산점유율 간 많이 차이를 보이고 있다.

[그림 2] 전세계 국가 소득 불평등 현황(2021년)

[상위 10% 소득점유율 비교]

[상위 10% 자산점유율 비교]



주 : 1) 구매력평가(Purchasing Power Parity, PPP)로 측정. 소득은 경상소득 기준임

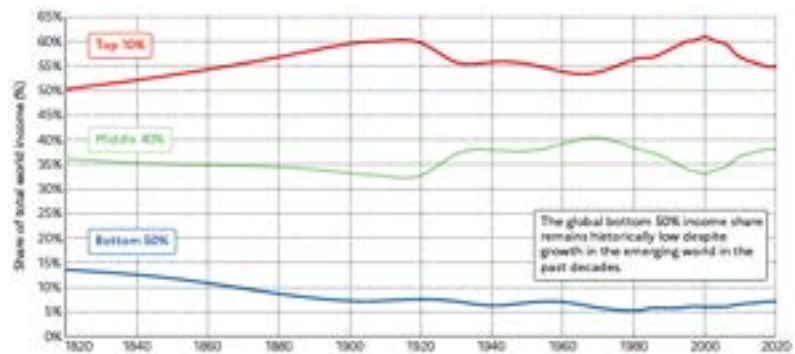
자료: Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (2022).

World Inequality Report 2022, World Inequality Lab. 재인용

중간층은 40%와 소득하위 50%이하의 경우 장기간 시간이 지나도 소득점유율에 있어 많은 변화가 나타나지 않고 있다.

장기간에 걸쳐 소득계층별 소득 점유율의 변화를 보면, 소득 상위 10% 계층은 1920년 직전 60%까지 높아진 이후 하락하지만 2000년대 들어 다시 증가한 것으로 나타났다. 2020년에는 다소 줄어든고 있지만 여전히 높은 50% 수준을 보여주고 있다. 반면에 중간층은 40%와 소득하위 50% 이하의 경우 장기간 시간이 지나도 소득점유율에 있어 많은 변화가 나타나지 않고 있다. 중간층은 35% 수준에서 변화를 보이고 있으며, 하위층은 5%를 조금 상회하는 수준으로 역시 큰 변화는 나타나고 있지않다.

[그림 3] 소득계층별 점유율 변화(1820-2020년)



주 : 1) 구매력평가(Purchasing Power Parity, PPP)로 측정. 소득은 1인당 경상소득 기준임

자료: Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (2022).

World Inequality Report 2022, World Inequality Lab. 재인용

감염병위기 지속과 2022년 발생한 우크라이나 전쟁으로 인해 코로나19 팬데믹 이전 완만하게 감소하고 있던 전세계 빈곤층 규모가 다시 증가할 수 있다는 우려가 있다.

2020년과 2022년 5월에 개최된 세계경제포럼(World Economic Forum, 일명 다보스 포럼)에서도 불평등 문제를 주요하게 다룬 바 있다(주원, 류승희, 정민, 2020). 특히 2022년의 경우 코로나19 팬데믹의 지속과 우크라이나 전쟁 등으로 저개발국가를 중심으로 백신 공급 부족, 식량 및 에너지 부족으로 빈곤층의 위기가 가속화 될 것을 우려하고 이에 대한 대응 필요성을 강조하였다(World economic forum, 2022).¹⁾²⁾

세계은행 추계에 의하면 감염병위기 지속과 2022년 발생한 우크라이나 전쟁으로 인해 전세계적으로 빈곤층이 크게 증가할 것으로 예측하고 있다(Daniel G. M, Nishant, Y., Ruth H., Christoph, L., Haoyu W., Nobuo Y., 2022). 코로나19 팬데믹 이전 완만하게 감소하고 있던 전세계 빈곤층 규모가 다시 증가할 수 있다는 우려를 가지고 있다. 세계은행 예측에 의하면 팬데믹 발생이전 세계 빈곤인구 5억 8,100만명으로 예상했지만, 이후 감염병과 전쟁 등으로 추가적으로 빈곤인구가 약 7,500만 명에서 많게는 9,500만 명의 사람들이 극빈한 빈곤을 경험할 것으로 예상되어 전체적으로 6억 5,700만 ~ 6억 7,600만 명이 절대빈곤을 경험할 것으로 예측하였다(Daniel G. M, Nishant, Y., Ruth H., Christoph, L., Haoyu W., Nobuo Y., 2022). 이는 2020년 빈곤 인구가 증가한 이후 두 번째로 나쁜 상황인 것으로 보고하였다. 여기에 전쟁 위협으로 향후 식품 가격이 추가로 1% 인상될 때마다 거의 천만 명이 추가로 극심한 빈곤을 경험할 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다(Daniel G. M, Nishant, Y., Ruth H., Christoph, L., Haoyu W., Nobuo Y., 2022).

1) 세계은행(World Bank Group) 역시 코로나19 팬데믹으로 인한 전지구적 백신 접종 확대가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 하지만 국가와 지역별로 백신접종에 큰 차이를 보이고 있는 문제를 지적하였으며, 옥스팜(Oxfam) 역시 저소득 국가 국민은 선진국 국민에 비해 코로나19로 인한 사망가능성이 2배 이상 높다고 주장하였다. 옥스팜은 이를 "백신 아파르트헤이트"로 보고 이는 세계적 불평등을 가중시킬 것이라고 주장하였다(World Economic Forum, 2022. 재인용; OXFAM, 2022).

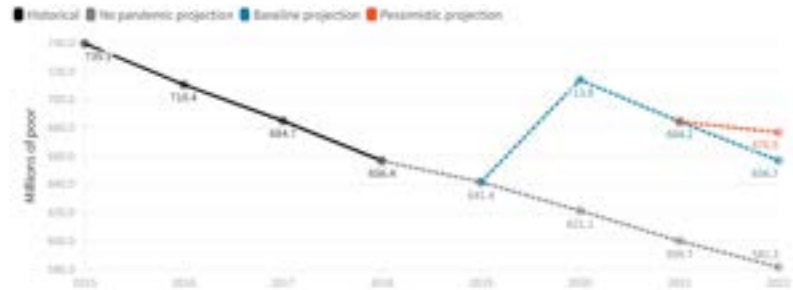
2) IMF 총재(크리스탈리나 게오르기예바)는 "To put it very simply, a war in Ukraine means hunger in Africa,"라고 표현(World Economic Forum. 2022)

3

한국 불평등 현황

시장에서 불평등 증가는
근로연령층에서 발생하고
있으며, 코로나19 팬데믹
전후인 2019년에 비해
2020년에 불평등,
빈곤지수가 증가하고 있다.

[그림 4] 코로나19 팬데믹 전후 세계빈곤층 변화



주 : 1) 절대빈곤 기준은 하루 \$1.90 이하임

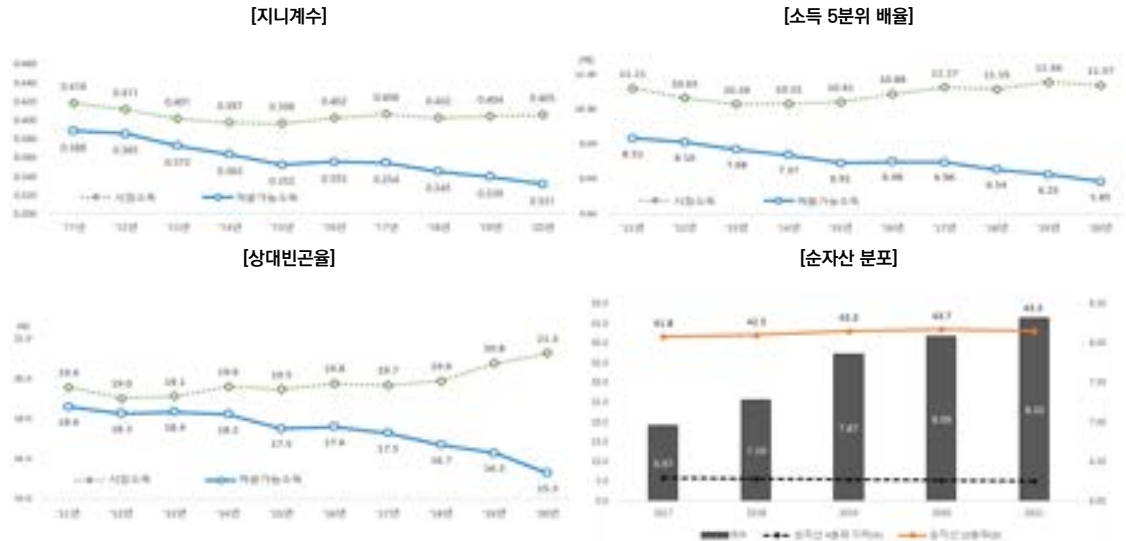
자료: Daniel G. M, Nishant, Y., Ruth H., Christoph, L., Haoyu W., Nobuo Y. (2022). Pandemic, prices and Poverty, World Bank Blogs. (2022.07.05. 인출) (<https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>)

통계청 가계금융복지조사 결과를 통해 불평등 현황을 살펴보면, 정부의 현금지원이 지급된 이후 소득인 처분가능소득 기준 지니계수 및 5분위 배율은 지속적으로 감소하는 경향을 보여주고 있다(그림5). 반면에 일자리, 자영업 등 참여를 통해 벌어들이는 시장소득의 지니계수, 소득5분위 배율 및 상대적 빈곤율은 크게 변화가 나타나고 있지 않았다. 오히려 소득 5분위배율에서는 최근 들어 분배가 나빠진 것으로 보고되었다. 이로 인해 시장소득과 처분가능소득 간의 격차도 많은 차이를 보이고 있다.

순자산을 기준으로 한 변화에서는 최근 들어 분배 상황이 좋지 않은 것을 확인할 수 있다. 순자산 상위 10%와 순자산 하위 40% 이하 간의 순자산 배율은 2017년 6.97배에서 2021년에는 8.33배로 격차가 19.5% 증가한 것으로 분석되었다. 시장소득과 더불어 자산 분배도 코로나19 팬데믹 이후 악화된 것을 볼 수 있다.

불평등을 연령별로 구분하여 보면, 최근에 나타나고 있는 시장에서의 불평등 증가는 주로 근로연령층에서 발생하고 있는 것을 확인할 수 있다. <표 1>에서 보면 근로연령층의 경우 코로나19 팬데믹 전후를 보면 2019년에 비해 2020년에 불평등, 빈곤지수가 증가한 것으로 나타나고 있다. 한국에서는 팬데믹 위기가 고령층 보다는 근로연령층에게 좀 더 많은 영향을 주고 있는 것으로 보인다.

[그림 5] 최근 불평등 변화



자료 : 통계청, 2021년 가계금융복지조사 결과, 보도자료(2021.12.16.)

[표 2] 연령별 소득별 소득분배 변화

(단위: 배, %, %p)

구분		전체			근로연령층(18~65세)			은퇴연령층(66세 이상)		
		2019년	2020년	증감	2019년	2020년	증감	2019년	2020년	증감
지니 계수	시장소득	0.404	0.405	0.001	0.362	0.365	0.003	0.554	0.554	0.000
	가처분소득	0.339	0.331	-0.008	0.317	0.312	-0.005	0.389	0.376	-0.013
	개선효과	0.065	0.074	-	0.045	0.053	-	0.165	0.178	-
소득5분 위배율	시장소득	11.56	11.37	-0.19	7.48	7.55	0.07	42.82	43.13	0.31
	가처분소득	6.25	5.85	-0.40	5.40	5.19	-0.21	7.21	6.62	-0.59
	개선효과	5.31	5.52	-	2.08	2.36	-	35.61	36.51	-
상대 빈곤율	시장소득	20.8	21.3	0.5	13.3	14.1	0.8	61.0	60.2	-0.8
	가처분소득	16.3	15.3	-1.0	11.1	10.6	-0.5	43.2	40.4	-2.8
	개선효과	4.5	6.0	-	2.2	3.5	-	17.8	19.8	-

자료 : 통계청, 2021년 가계금융복지조사 결과, 보도자료(2021.12.16.)



전망과 과제

대외내 여건 변화에 대한
모니터링과 정책대응을 통해
불평등이 심화되지 않도록
관찰할 필요가 있다.

이 글에서는 코로나19 팬데믹 전후의 세계 및 한국의 불평등 현황에 대해 소개하고 있다. 그림과 표 등에서 살펴본 것과 같이 코로나19 팬데믹 이전 점진적으로 줄어들고 있던 세계 불평등 현황은 코로나19 팬데믹 현상속에서 다시 증가하는 양상을 보여주고 있다. 특히 빈곤에 매우 취약한 저개발 국가는 팬데믹이후 닫힌 세계경제 침체와 2022년 발생한 전쟁과 유가인상 및 인플레이션 공포로 인해 더한 고통을 경험하고 있다. 저개발국가가 경험하고 있는 불평등, 빈곤 증가 현상은 쉽게 해소되지 않을 것이라는 예측을 보면 향후 저개발국가 국민 특히 빈곤층은 힘든 상황이 벌어질 것이 예상된다. 한국 역시 불평등 현상에서 자유롭지 못하다. 코로나19 극복과정에서 정부는 추가경정예산 등 공적이전 지출을 통해 서민과 빈곤층은 물론 노동시장 참여 불안정계층, 영세소상공인, 중소기업 등을 지원하였다. 이와 같은 정책 결과 공적이전 지원 이후의 불평등은 완화되고 있지만, 공적이전이 들어가기 이전은 시간이 지나도 불평등이 줄어들지 않고 있다. 더욱이 국가 핵심연령인 근로연령층의 불평등이 심화되는 점은 매우 우려할 사항이다.

세계적으로 코로나19 팬데믹 현상은 여전히 진행중이며, 외부적으로는 우크라이나 전쟁과 팬데믹 극복을 위한 정부의 과도한 재정지출 증가는 높은 인플레이션과 고금리 현상을 수반하고 있다. 대내외적인 여건 변화는 세계 불평등은 물론 한국의 불평등 상황에도 영향을 미치고 있으므로 대외내 여건 변화에 대한 지속적 모니터링과 정책대응을 통해 불평등이 심화되지 않도록 계속해서 관찰할 필요가 있다.



참고문헌

주원, 류승희, 정민. (2020). 2020년 다보스포럼의 주요내용과 시사점. 경제주평 866호. 현대경제연구원

통계청. 2021년 가계금융복지조사 결과. 보도자료(2021.12.16.)

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (2022). World Inequality Report 2022, World Inequality Lab.

Daniel G. M, Nishant, Y., Ruth H., Christoph, L., Haoyu W., Nobuo Y. (2022). Pandemic, prices and Poverty, World Bank Blogs.(2022.7.5. 인출)

(<https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>)

OECD (2021), Does Inequality Matter-How People Perceive Economic Disparities and Social Mobility, OECD Publishing, Paris,

OXFAM. (2022). Inequality Kills: The unparalleled action needed to combat unprecedented inequality in the wake of COVID-19.

World Economic Forum. (2022). Economic inequality has deepened during the pandemic. That doesn't mean it can't be fixed

GLOBAL ISSUE BRIEF

글로벌 복합 위기와 세계 경제

인구구조 변화와 연금 개혁 - 프랑스의 경우

서 중 해 한국개발연구원
suh@kdi.re.kr

인구구조 변화는 사회경제 전반에 장기적 구조적 충격을 초래할 것이다. 인구구조 측면에서 프랑스는 상대적으로 우호적인 여건이지만, 미래를 대비하기 위해서 가장 중요한 과제가 연금 개혁으로 인식하고 있다. 연금 개혁을 향한 프랑스 사례는 우리에게도 중요한 시사점을 제공한다.



1

배경

엠마뉴엘 마크롱 대통령의 요청으로 구성된 블랑샤-티롤 자문위원회는 지구 온난화, 불평등 및 고령화 문제를 국가적 과제로 파악하여 보고서를 2021년 6월 발표하였다.

프랑스가 당면한 인구 문제는, 다른 나라와 비교하여, 나쁜 것은 아니지만, 미래를 위한 대비에서 가장 중요한 과제는 연금 개혁이다.

2020년 1월 엠마뉴엘 마크롱 프랑스 대통령은 저명한 경제학자인 올리비에 블랑샤 그리고 장 티롤 교수에게 프랑스가 당면한 구조적 도전과제를 검토할 위원회를 구성할 것을 요청하였다. 이 요청에 따라 24명의 경제학자로 구성된 위원회가 구성되었다.(위원회 구성은 8명의 프랑스인, 8명의 미국인, 8명의 비-프랑스 유럽인으로 구성되었다) 이 위원회는 지구 온난화, 불평등 및 고령화 등 세 문제에 초점을 맞추었다. 이 세 도전과제는 모두 시한폭탄이지만, 즉각적인 충격이 장기적 효과보다 훨씬 약하기 때문에 공공정책에서 미루게 된다. 위원회가 2021년 6월에 발표한 보고서는 프랑스를 직접 대상으로 하였지만, 유럽 그리고 세계경제라는 맥락에서 작성되었다. 이들 세 과제는 한 국가에 한정된 것이 아니라, 유럽과 세계경제 모두 공통적으로 당면한 과제이며, 또한 대응책도 프랑스에 한정되는 것이 아니라는 문제의식이 있다.

보고서는 인구문제를 연금개혁과 관련하여 다루었다. 프랑스 또한 인구 고령화가 진행되고 있지만, 이 상황 자체가 나쁜 것만은 아니다. 평균수명이 증가하는 것은 더 좋은 사회, 더 건강한 사회의 단면이기도하기 때문이다. 그러나 인구구조의 고령화로 생산가능 인구 대비 노령 인구가 증가하면서 연금 제도의 지속가능성 문제가 제기되고 있다. 오랫동안 프랑스에서 연금개혁은 지속적으로 추진되었지만, 근본적인 개혁을 이루어내지 못하고 있다. 연금 개혁의 필요성에는 국민들은 공감한다. 그러나 개혁에는 다양한 이해관계자, 사회계층 사이의 타협과 희생이 요구되지만, 정부의 개혁 시도는 번번이 실패하였다.

이 보고서가 발간된지 일년이 되지 않은 시점에서 프랑스 대통령 선거가 있었고 프랑스 대선 과정에서 연금개혁 문제는 가장 중요한 사안의 하나로 다루어졌다. 보고서 발간 이후에 진행된 상황을 간단하게 정리하고, 시사점을 정리한다.

참고 자료: 프랑스의 연금제도 (OECD, 2021)

프랑스의 연금제도는 산업별/직업별로 구분되어 42개로 구성되어 있다. 이를 모자이크 체제라 불리기도 한다. 재원조달 방식에 따라 1/2/3/층 제도로 구분된다. 1층은 공적연금의 기본이며 부과방식으로 재원을 조달한다. 2층은 강제가입 방식의 보충제도도 구성된다. 3층은 임의가입성격을 지닌 추가보충제도로 기업들이 독자적으로 운영한다. 프랑스 근로자의 은퇴연금은 <연평균 급여 * 50% * 연금률> 공식에 따라 산정된다. 이 때 연평균 급여는 지난 25년 기간 가장 높은 연봉 평균으로, 연금률은 근로자의 보험 기간을 연금 전액 수령하기 위해 충족해야 하는 기간으로 나눈 값이다.

2020년 기준으로, 프랑스는 GDP의 13.6%를 연금으로 지출하는데 이는 OECD 평균 7.7%를 크게 상회한다. 또한 65세 인구의 기대수명은 OECD 평균보다 높은 반면, 노동인구 대비 65세 이상 인구 비중은 37.3%로 OECD 평균 30.4%보다 현저하게 높다. 이러한 인구구조는 연금제도의 지속가능성에 큰 문제를 야기하여, 프랑스 역대 정부에서 연금개혁을 시도하였으나, 계획대로 이루어진 경우는 전례가 없다.

2

주요 내용

프랑스의 인구 고령화는
완만하게 진행되고
있지만, 소득과 부에 따라
기대수명이 불균등하다.

(1) 인구구조 전망 및 몇 가지 근본적인 문제들

» 프랑스의 인구구조는 양호하지만 노인의 수는 증가할 것이다.

다른 유럽 연합(EU) 국가에 비해 프랑스의 인구 고령화 현상은 완만하다. 이는 프랑스의 출생률이 대체 수준에 비교적 가깝기 때문이다. 프랑스의 기대수명과 60세의 건강 기대수명은 남녀 모두 OECD 국가 중 가장 높다. 다른 나라와 마찬가지로 건강과 기대수명은 불균등하게 분배되는데 소득과 부에 따라 증가한다. 프랑스의 인구구조는 생산 가능 연령(20-64세)의 인구 수에 비해 향후 20년 동안 65세 이상 인구의 수는 36% 증가할 것으로 예상된다.

현재 분절된 연금제도는
불투명성과 불신이 많고,
장기적으로 지속가능하지
않다. 연금제도의 구조적
개혁이 필요하다.

낮은 고용률을 높여야 한다.

» 연금제도는 구조개혁이 필요하다

프랑스의 공적 연금 지출은 국내총생산(GDP)의 15%로 매우 높다. 국제 비교에서 이탈리아만이 더 높지만(15.6%) 이탈리아는 고령 인구가 훨씬 많다. 현재 퇴직자의 생활수준은 일반 인구평균 보다 높는데 이는 세대 간 불균형을 시사한다. 연금을 임금에서 물가에 연동시킨 정책변화로 연금 제도는 함정에 빠졌다. 연금제도를 인구구조라는 기본조건보다는 인플레이션-생산성 문제로 결부시켰기 때문이다. Conseil d'orientation des retraites(COR)의 최근 전망은 장기적으로 재정이 지속 가능하다고 본다. 그러나 이 전망은 생산성 성장을 낙관적으로 보고 있다. 더욱이 현행 제도는 임금에 비해 연금 수급 수준을 크게 낮출 것이다. 퇴직자들은 아직 이것을 느끼지 못하지만 연금 제도의 불투명성 때문에 사회적으로 용인될 가능성이 낮고 연금 제도에 대한 불신이 더욱 커질 것이며 따라서 정치적으로 지속 가능하지 않을 것이다. 따라서 연금제도는 구조적 개혁이 필요하다.

» 특히 55-64세 남성의 고용률이 낮다.

프랑스의 고용률은 모든 연령 범주(중년 여성 제외)에서 EU 평균보다 낮지만 55-64세 남성의 경우 현저히 낮다(11포인트 낮음: 56% vs. EU 67%). 한 가지 원인은 55-64세 남성과 여성의 상대적으로 높은 실업률이다. (6.3% 대 EU 4.9%). 그러나 더 중요한 것은 노동력의 조기 퇴출이다. 프랑스는 60.8세로 OECD 국가 중 노동시장 이탈 평균 연령이 가장 낮다. 높은 기대 수명과 함께 조기 퇴직은 EU 및 OECD 국가에서 가장 긴 퇴직 기간을 만든다. 프랑스 남성은 EU보다 은퇴 후 4.5년을 더 보낸다. 이 차이는 더 높은 연금 지출의 약 25%를 차지한다. 따라서 미래의 고령화 문제는 현재 퇴직자에 비해 상대적으로 적은 수의 근로자로 인해 악화된다.

고용률과 유병률 모두
사회경제적 수준에 따라
차이가 있다.

» 질병 문제는 계층에 따라 다르다.

다른 EU 국가와 마찬가지로 프랑스에서도 만성 질환이 증가하고 있다. 만성 질환이 있는 사람들은 모든 연령대에서 일할 가능성이 낮지만, 프랑스 노인들의 낮은 고용률이 만성 질환의 유병률에 기인하지는 않는다. 그러나 만성 질환의 발병률과 사망 연령 및 노동 시장 참여에 미치는 영향은 사회적 계층에 따라 다르다. 사회경제적 수준이 낮은 그룹은 기 사망할 가능성이 더 높으며, 은퇴가 임박한 연령 집단에서 만성적인 건강 제한이 있는 경우 노동 참여는 더 제한된다.

이민자의 사회 통합이
중요하다.

» 이민자의 노동 시장 통합이 부진하다.

이민자들의 통합 부진은 프랑스의 낮은 고용률에 기여한다. 프랑스에서 이민자의 노동력 참여율은 특히 비유럽인과 여성 이민자 사이에서 낮다. 비유럽계 이민자 여성의 45% 이상이 실업 상태이거나 구직 활동을 하지 않고 있으며 이 격차는 시간이 지남에 따라 서서히 줄어들고 있다. 교육 수준이 더 높은 이민자들은 노동 시장에서도 어려움을 겪는다. 일자리를 찾는 사람들은 비숙련 직업에서 일할 가능성이 더 높고 종종 자격이 부족하다고 느낀다. 이민자가 노동 시장에서 불리한 이유는 낮은 수준의 교육/기술(프랑스에서 외국 자격 증명을 인정받기 위한 어려움, 프랑스어 능력 부족, 비 이민자와의 사회적 유대 부족 등 노동 시장 관련 자원 부족), 이민자의 문화적 배경과 태도, 민족/인종 차별 등이다.

(2) 근본적인 정책 대응: 고령화 대책으로서 연금 개혁

현 연금제도의 파편화
문제를 해결해야 한다.

고령화 문제에 대한 대응뿐만 아니라 세대 간 불평등을 야기하고 불공평하다고 인식되는 현 연금제도의 파편화 문제를 해결해야 한다. 현재의 연금제도는 그 복잡성으로 인해 이해하기 어렵고 관리 비용이 많이 든다. 2020년 1월 정부의 Delevoye 계획에 기반한 Assemblée Nationale 제안은, 즉 보편적인 포인트 시스템을 만드는 AGIRC-ARRCO 시스템 제안은, 투명하고 소통하기 쉽기 때문에 훌륭한 출발점이다. 그러나 Delevoy

연금 시스템의 기본조건을
인구구조적 상황에 맞추어야
한다.

연금 수급을 물가보다는
임금 인상에 연동시킨다.

계획에 대한 세 가지 개선 사항이 중요하고 필요하다. 첫 번째는 포인트 구매가치에 대한 불신을 해소하도록, 포인트와 수익 사이의 관계를 단순하고 투명하게 하는 것이다. 두 번째 개선 사항은 연금 시스템을 인구구조 및 거시경제 상황에 맞게 조정하는 균형 메커니즘이다. 우리는 두 가지 메커니즘의 가중 혼합을 권장한다. 즉, 초기 연금 혜택을 임금에서 차감한 시스템의 부양 비율(기여자 수를 수혜자 수로 나눈 값)에 연동시키고, 노동시장 퇴장의 평균 연령을, 연령 기준에만 의존하지 않고, 높이는 것이다. 각 요소의 가중치는 사회적 파트너를 포함하는 운영 위원회에서 현재 상황, 기금 전망 및 예비 기금의 건전성을 고려하여 결정한다.

Delevoye 계획에 대한 두 가지 개선 사항은 인플레이션과 생산성 간의 상호 작용에 대한 현재 의존도에서 인구 구조적 기본조건으로 연금 시스템을 재설정하는 것이다. 노동 시장에서 평균 퇴출 연령을 높이는 것은 주로 연금 시스템의 재정적 건전성의 균형을 맞추는 것을 목표로 하는 것이 아니라, 더 높은 퇴직 연령을 장려하는 것이 고령 근로자의 노동 참여를 증가시키는 직접적인 방법이기 때문에 거시 경제 성장에 필수적이다. 이는 잠재적 성장에 강력하고 긍정적인 영향을 미친다.

세 번째 개선 사항은 재배분을 근본적으로 수정한다. 정부가 제시한 포인트 제도는 최저 연금으로만 보호받는 저소득자에게 낮은 연금 수급으로 이어진다. 저소득자에게 추가 "보너스 포인트"를 제공하면 노년 빈곤에 가까워지는 것을 방지할 수 있다. 또한 점수의 합이 목표 대체율 달성 연령을 결정하기 때문에 저소득 근로자가 정부 제안보다 더 빨리 이 연령에 도달할 수 있다. 보너스 포인트의 도입은, 연금 수급을 물가보다는 임금 인상에 연동시키는 것인데, 제안된 연금 개혁의 정치적 수용도를 높일 것이다.

(3) 개혁에 수반되는 조치

» 장기 근로를 지원하는 노동 시장 정책

노동시장 참여를 장려하는
방향으로 노동시장 정책과
연금 정책을 전환한다.

개인의 노동 활동을 오래 유지하려면 실업을 낮추기 위한 노동 시장 정책이 수반되어야 한다. 정책은 최소 적격 연령 이후에도 계속 일을 하는 사람들을 지원하고 그 연령 이전에 노동 시장에서 퇴출하는 것을 제한해야 한다. 노동 시장 정책은 고용주 및 기타 사회적 파트너와 협력하여 고령 근로자의 근로 조건을 개선해야 한다. 고령 근로자를 위한 "좋은 일자리"는 근무 시간과 부분 퇴직에 있어 더 큰 유연성을 허용해야 한다. 고령 실업자를 재고용하기 위한 임금 보조금 및 대상 훈련 프로그램과 같은 적극적인 노동 시장 정책 수단을 더 사용해야 한다. 고령 근로자와 젊은 근로자 간의 기술 격차를 줄이기 위해 직업 교육을 더욱 강화해야 한다. 연령 차별을 근절해야 한다. 대상 정책은 작업 조건을 개선하고 직업병 및 사고를 줄이기 위해 직장에서 건강 프로그램을 지원해야 한다.

» 만성 질환의 증가를 막기 위한 건강 정책

건강한 생활을 유지하도록
한다.

더 오래 일하려면 퇴직 연령 전후의 세대뿐만 아니라 고령 근로자의 미래 세대가 될 젊은 개인에게도 더 나은 건강 유지가 필요하다. 이는 예방 진료의 양을 늘리고 만성 질환의 조기 치료에 더 중점을 두어 만성 질환의 지속적 증가에 대처하는 정책을 의미한다. 의료 시스템의 경우 의료 공급자 및 수요자를 위한 재정적 인센티브 변경이 필요하다.

» 이민자의 노동력 참여를 제고하기 위한 통합 정책

이민자의 사회 참여를
장려하고 차별을 해소한다.

프랑스는 이민자 통합으로 EU 평균에 못 미치는 고용 격차를 줄일 수 있다. 이를 위해서는 특히 최근 이민자에 대해 기존 기술의 인정과 노동 시장, 가장 중요한 언어 기술과 관련된 새로운 기술 및 자격 증명의 성취를 지원하는 일관된 정책이 필요하다. 노동 시장에서 차별을 해소하는 것도 필요하다.

3

보고서 발간 이후 상황

마크롱 대통령은 재선에 성공하였으나 총선에서는 과반 확보에 실패하였다. 마크롱 대통령은 개혁 의제를 추진하는데 어려움을 겪을 것이다.

프랑스는 2022년 4월 10일 1차 투표와 4월 24일 결선 투표를 거쳐 에마뉼 마크롱 대통령은 재선에 성공하였다. 마크롱 대통령은 대선 기간 중 인 3월 17일 재선을 위한 공약 발표에서 가장 먼저 내세운 의제가 연금 개혁안이었다. 42개 직군별로 나누어져 있는 퇴직연금 제도를 단일화하고, 법정 정년을 현 62세에서 65세 올리고 그만큼 연금 보험료를 더 납부하자는 연금 개혁안이었다. 마크롱 대통령은 “고령사회에 살고 있기에 과거보다 일을 더 많이 하는 것이 정상”이라며 개혁의 필요성을 거듭 강조했다. (동아일보, 2022년 3월 24일자) 그러나 여론조사에 따르면 마크롱 대통령이 추진하는 ‘퇴직연령 65세 상향’에 대한 반대 의견이 약 77%로 나타난 빠른 정책추진은 어려울 것으로 전망된다.(윤형중, 2022) 또한 2022년 6월 19일 치러진 프랑스 총선에서 마크롱 대통령이 이끄는 범여권이 의회 과반 확보에 실패하였다. 최근 20년 사이에 처음으로 여당이 의회에서 과반을 확보하지 못한 결과이다. 이러한 정치적 상황은 마크롱 대통령의 개혁 의제를 추진하는데 어려움을 겪을 것으로 전망할 수 있다.

4

시사점

구조적 개혁은 정치적 리더십과 국민의 지지로 이루어진다.

장기적 구조적 개혁은 정치적 리더십과 폭넓은 국민의 지지가 없으면 이루어내기 어렵다. 블랑샤-티롤 위원회 보고서에서도 이 어려움을 명시적으로 다루고 있다. 위원회는 세 가지 과제는 프랑스 사회가 당면한 심각한 도전이고 해법은 존재하지만 진전을 이루지 못하고 있다고 지적한다. 개혁의 부진에 대해서 보고서는 세 가지 질문을 던진다. 심각하게 고려된 개혁인가? 국민의 지지를 얻지 못한 인기 없는 개혁인가? 신중한 조치들이 수반되지 않은 잘못 시행된 개혁인가? 문제의 심각성은 인식하면서도 개혁을 추진하지 못하는 근본적인 도전과제를 실행해 내기 위해서는 정치적 리더십과 폭넓은 국민의지지, 그리고 잘 준비된 실행전략이 필요하다는 점을 확인할 수 있다.



참고문헌

윤형중, 「2022 프랑스 대통령선거 결과와 정책 전망」, 『KIEP 세계경제 포커스』, 2022년 5월 4일.

International Commission chaired by Olivier Blanchard and Jean Tirole, Major Future Economic Challenges, France Stratégie, June 2021.

OECD, Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators.

[글로벌 싱크탱크 : Brookings Institution]

국가를 넘어 세계를 리드하는 세계최고 싱크탱크,
‘연구역량 개발과 정책과정 네트워킹’



미국 브루킹스 연구소(Brookings Institution)

국가를 넘어 세계를 리드하는 세계최고 싱크탱크, ‘연구역량 개발과 정책과정 네트워킹’

안혜경

(Korea Economic Institute of America, Senior Adviser)

싱크탱크에 아무런 관심이 없는 사람도 브루킹스 연구소(Brookings Institution)라는 이름은 들어봤을 것이다. 2020년 기준 전 세계에는 11,000개가 넘는 싱크탱크가 존재하는데, 브루킹스는 그 중에서도 단연 돋보인다. 미국 펜실베이니아대학교의 싱크탱크·시민사회 프로그램(Think Tanks and Civil Societies Program)이 매년 발표하는 세계 싱크탱크 순위에서 브루킹스는 전 세계 싱크탱크를 통틀어 항상 ‘최고의 기관(Worldwide Center of Excellence)’으로 분류되며, 2020년에도 ‘올해의 싱크탱크(Think Tank of the Year)’로 선정되었다. 브루킹스의 연구 분야는 사회과학의 전 분야를 망라할 정도로 광범위하다. 대부분의 싱크탱크들이 특정 분야에 집중하고 있는 반면에 “지방(local), 국가(national), 세계(global) 차원에서 사회가 직면한 문제 해결을 위한 새로운 사고를 지원하는 심도 있는 연구의 수행”을 핵심 임무로 규정하고 있듯이 브루킹스는 외교, 국방, 안보에서부터 경제, 에너지, 자원, 환경, 교육, 사회, 거버넌스에 이르기까지 정

부 정책의 전반을 다룰 뿐만 아니라 그 모든 분야에서 세계 최고 수준의 평가를 받는다.

1916년 세인트루이스 출신의 사업가 브루킹스(Robert S. Brookings)는 정부의 정책 결정이 충분한 자료와 객관적 분석에 기초하지 못한다는 인식 하에 정부조사연구소(Institute for Government Research)를 설립하였다. 정부조사연구소는 공공정책 이슈 분석에 초점을 맞추었다는 점에서 최초의 국가 수준에서의 정책연구를 위한 싱크탱크라고 할 수 있다. 설립자 브루킹스는 1922년 경제연구소(Institute of Economics)를 설립하였고, 1924년에는 연구와 교육을 목적으로 세인트루이스 소재 워싱턴대학교에 대학원(Robert S. Brookings Graduate School of Economics and Government)을 설립하였다. 이들 3개 기관, 즉 정부조사연구소, 경제연구소, 그리고 대학원은 1927년 현재 사용하고 있는 브루킹스 연구소라는 이름으로 통합되었으며, 웹사이트 주소에 교육기관을 의미

하는 도메인 네임 'edu'가 들어가는 것은 바로 그 때문이다. 브루킹스는 1930년대 대공황 시절 라디오 경제특강을 통한 국민 계도, 1960년대 케네디 대통령 암살사건 등으로 인한 국론 분열 시 국가지도자 대상 교육프로그램 최초 개설 등 선도적 역할을 수행하면서 세계적 명성을 지닌 연구기관으로 성장하였다.

브루킹스는 연구 역량의 수월성이 전제되어야 영향력 있는 정책연구를 할 수 있다는 판단하에 학계 최고 수준의 질 높은 연구를 추구한다. 정책을 사고 파는 산업으로 특징되는 미국식 싱크탱크 공동체에서 브루킹스는 정부과제 수주, 정파적 옹호, 시장형 정책개발보다는 객관적이고 철저한 연구를 강조한다. 실제로 브루킹스가 발간하는 경제학 저널(Brookings Papers on Economic Activity)은 세계 최상위급으로 평가된다. 이외에도 연구의 경쟁과

질적 제고를 위해 소속 연구원의 외부 단행본 출간과 학술지 논문 게재를 장려하고 있다. 연구 주제의 결정 방식도 상향식(bottom-up)을 택함으로써 개별 부서와 연구원들이 자율적으로 주제를 정하도록 하고 있다. 연구의 수월성과 객관성을 유지하고자 하는 브루킹스의 노력은 재정에서도 나타난다. 브루킹스의 재정은 각 부서가 독립적으로 재정을 책임지는 탈중앙 연방제형으로서 기관 차원에서의 예산 확보 노력도 있지만 개별 부서와 연구원이 외부로부터 예산을 프로젝트 단위로 확보하는 것을 기본으로 한다. 또한 연구에 대한 영향력을 배제하기 위해 정부 및 특정 기부자들에 대한 재정 의존도가 일정한 비율에 머물도록 엄격하게 규정하고 있다. 약 5억달러에 달하는 자산도 브루킹스의 연구 독립성 유지에 크게 기여하고 있다.

브루킹스 연구소 입구 (출처: Brookings Homepage)



다른 싱크탱크와 마찬가지로 브루킹스 또한 연구 결과가 정책에 반영되도록 하는 것이 중요하다는 인식을 가지고 있다. 단지 의회뿐만 아니라 정부, 학계, 기업, 학생 등을 아우르는 넓은 청중을 대상으로 설정하고 있으며, 연구논문 및 단행본 출간 외에 현안 진단, 언론기고, 방송출연, 정책토론회 개최, 뉴미디어 활용 등 연구 결과를 널리 확산시키기 위한 활동을 활발히 전개하고 있다. 실제로 브루킹스는 연간 약 200개 정도의 행사를 개최하고 있는데, 대면 참석을 기준으로 연간 약 2만명 이상이 참가한다. 브루킹스는 연구소 전체 차원에서는 물론 각 프로그램 별로 미디어 담당자를 배치할 정도로 연구 결과를 확산시키기 위해 미디어를 적극 활용하고 있다. 또한 연구원들의 언론 인터뷰, 방송 출연 등 미디어 접촉 시에는 연구소 차원에서 적극적인 협조를 제공한다. 뿐만 아니라 라디오/TV 스튜디오를 매일 운영하여 소속 연구원의 라이브 및 사전녹화 인터뷰 진

행에 도움을 주고 있으며, 프로그램 별로 각각 3~4개 정도의 소식지 및 조직 전체 차원의 특정 주제 관련 소식지를 포함하여 약 25개 종류의 뉴스레터를 발간한다. 블로그는 2022년 1월 기준 16개이며, 소셜 미디어로는 페이스북, 트위터, 유튜브, 팟캐스트 등을 운영한다. 팟캐스트는 2020년 1,750만회, 2021년 2,390만회 다운로드되었을 정도이다.

싱크탱크는 행정부와 함께 사회 문제 해결에 기여한다. 브루킹스도 정부의 한계를 보완하여 국가 어젠다 설정에 앞장서고 있다. 예컨대 2021년 주최한 ‘미국의 부흥과 번영을 위한 청사진(Blueprints for American Renewal & Prosperity)’은 의회와 바이트 행정부를 위한 정책 아이디어(경제성장과 동력, 인종 정의, 노동자 사회적 이동, 거버넌스, 국제안보, 기후, 회복 탄력성 등) 제안으로서 커다란 각광을 받았다. 또한 어반-브루킹스 조세정책센터

브루킹스 공개컨퍼런스 장면 (출처: 구글)



(Urban-Brookings Tax Policy Center)를 2002년부터 도시연구소(Urban Institute)와 공동 운영하며, 세금, 예산, 사회정책에 대해 현재 당면한 문제뿐만 아니라 장기적 관점에서도 중요한 이슈를 연구하고 있다. ‘미국과 세계를 다시 열기: 생명과 생계를 구하는 방법(Reopening America & the World: How to Save Lives and Livelihoods)’이라는 제목의 행사는 2020년 코로나 상황에서 어떻게 벗어날 수 있는가에 대한 해법을 미국뿐만 아니라 전 세계를 위해 제시했다.

브루킹스는 해외 기관 및 전 현직 고위 인사들과의 네트워킹을 통해 글로벌 어젠다에도 적극 대처하고 있다. 현재 Julia Gillard(前 호주 총리), Salam Fayyad(前 팔레스타인 총리), Itamar Rabinovich(前 주미 이스라엘 대사), Javier Solana(前 스페인 외무장관) 등이 특별연구원(Distinguished Fellow)으로 몸담고 있으며, 한국의 경우 한국국가전략연구원(KRINS), 동아시아연구원(EAI)과 정기적으로 공동 프로그램을 진행한다. 이외 일회성으로 한국의 다양한 싱크탱크들과 이벤트를 공동 주최하고 있으며, 한국과 관련한 연구는 16개 센터 중 하나인 동아시아 정책연구센터(Center for East Asia Policy Studies, 이하 CEAPS)에서 수행하고 있다. CEAPS는 1998년 설립되었으며, 현재 한미관계, 핵·미사일 문제와 같은 북한 연구, 한국의 글로벌 역할 확대에 초점을 맞추고 있다. 현 정부의 글로벌 중추 국가(global pivot state) 구상과 함께 브루킹스와의 더욱 밀접한 협업을 통해 국제사회에 대한 기여를 강화할 수 있을 것으로 전망한다.

 편집
후기

창간호는 현재 세계적으로 주목받는 사안들을 개관하였다. 본지 발간을 알리고 편집 방향을 소개하고자 하는 의도이기도 하다. 개별 원고의 작성은 저자의 판단으로 여러 싱크탱크 발간물을 검토하였는데, 아래의 두 보고서를 공통으로 하였다. 독자 여러분의 질정을 바랍니다. [_서중해](#)

- Luis Garicano, ed., Capitalism after Covid, CEPR, 2021.
- International Commission chaired by Olivier Blanchard and Jean Tirole, Major Future Economic Challenges, France Stratégie, 2021.

글로벌 이슈와 글로벌 싱크탱크의 논의는 소극적인 차원(한국에 미치는 영향, 벤치마킹 측면)뿐만 아니라 적극적인 차원(글로벌 선진 국가로서의 역할 수행 측면)에서도 우리가 더욱 관심을 가져야 할 부분이다. 이러한 차원에서 글로벌 이슈 브리프 발간이 의미가 있다. [_정영식](#)

코로나 19 팬데믹 대응과정에서 국가-기업-시민 간 거버넌스 균형의 중요성에 대한 학습, 그리고 협력에 의한 문제해결 솔루션 실험의 경험은 현재 복합위기의 대응에서도 이어지고 있다. 우리나라에서도 이러한 경험을 학습하고 반추하여 불확실한 환경에서 회복 탄력성 있는 거버넌스와 전략을 실행할 수 있기를 바란다. [_조세현](#)

외교·안보 영역에서는 현재 국제 관계의 핵심 이슈인 우크라이나 전쟁에 관한 내용을 소개했다. 러시아의 시각에서 우크라이나 전쟁 이후 세계질서를 조망하는 데 기본 목적을 두었다. 이를 위해 Sergey Lavrov 러시아 외무장관의 외교국방정책위원회 총회 연설과 Andrey Kortunov Russian International Affairs Council 사무총장의 최근 저작을 중심으로 러시아의 세계질서 이해와 전망을 다루었다. [_박정호](#)

글로벌가치사슬, 공급망 재편을 넘어 바람직한 세계화란 무엇인가에 대한 의견을 정리했다. 해법까지는 아니더라도 한국적 맥락에서 바람직한 세계화에 대한 성찰이 시작되기를 희망하면서... [_정은미](#)

이제까지 각 기관들이 발행하는 동향지는 많았지만, 경제·인문사회연구회 연구기관들이 힘을 합쳐 만드는 종합 동향지는 처음이다. 여러 난관이 있겠지만, 성공적으로 정착되어 정부를 비롯한 정책 집단에서 유용한 자료로 활용되기를 기대한다. [_김석관](#)

팬데믹을 거치면서 전 세계적으로 ‘지속가능발전’은 미래 발전모델로 확고하게 자리잡았다. 탄소중립 선언이 확산되었고, G7에서 ‘자연협정’이 체결되었으며, 순환경제가 모든 산업에서 핵심 이슈로 등장하였다. 지속가능발전과 관련된 새로운 국제적 합의와 제도에 대한 소식이 쏟아지고 있는 상황에서 『Global Issue Brief』 발간은 환영할 일이다. 창간호에서는 최근 가장 많은 관심을 받고 있는 기후변화 주제를 중심으로 국제적 대응 노력을 소개하였다. [_김호석](#)



경제·인문사회연구회

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR
ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

건축공간연구원

과학기술정책연구원

국토연구원

대외경제정책연구원

산업연구원

에너지경제연구원

육아정책연구소

정보통신정책연구원

통일연구원

한국개발연구원

KDI국제정책대학원

한국교육개발원

한국교육과정평가원

한국교통연구원

한국노동연구원

한국농촌경제연구원

한국법제연구원

한국보건사회연구원

한국여성정책연구원

한국조세재정연구원

한국직업능력연구원

한국청소년정책연구원

한국해양수산개발원

한국행정연구원

한국형사·법무정책연구원

한국환경연구원

