

2022년 정세 전망

강 문 식 · 조 용 화

*본 이슈페이퍼에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 민주노총전북본부, 전북노동정책연구소의 입장과는 다를 수 있습니다.

민주노총전북본부 부설

 전북노동정책연구원

JBLI이슈페이퍼 2022-02

2022년 정세 전망

작성 | 강문식(전북노동정책연구원 연구위원)
 | 조용화(전북노동정책연구원 연구위원)

발행일 | 2022년 2월 22일

발행인 | 염경석

발행처 | 민주노총전북본부 부설 전북노동정책연구원

주소 | 전북 전주시 덕진구 벚꽃로 57 3층

전화 | 063.256.5003

이메일 | kctu.jbli@gmail.com

목 차

<제목 차례>

2022년 정세 전망

1. 세계 정세 전망

1) 세계 경제 전망 1

2) 주요국 전망

(1) 미국

① 현황 2

② 현재 미국 경제가 안고 있는 문제점 3

③ 2022년 전망 5

(2) 중국

① 현황과 전망 8

② 중국 경제의 구조적 문제 8

2. 한국 및 전라북도 정세 전망

1) 한국 경제 전망

(1) 개요 11

(2) COVID-19가 노동자 계급에 미친 영향 12

(3) 한국 정부의 2020년 경제위기 대응과 재정정책 14

(4) 한국 정부의 COVID-19 방역정책 16

(5) 문재인 정부의 부동산 정책 22

2) 전북 지역 정세와 과제

(1) 개괄 현황 24

(2) 전라북도에서 COVID-19 재난의 고용 영향 24

(3) 신기루 새만금 사업 25

(4) 주요 과제 27

3. 2022년 주요 정세 키워드

(1) 미-중/러 대립 심화 28

(2) 포스트 COVID-19 29

(3) 한국 출산율 급감·고령화와 연금개혁 31

참고문헌 34

<표 차례>

표 1 미국의 2020년 위기 대응 재정정책 법률	3
표 2 2011~2022년 GDP 성장률 전망 및 실제 실적, 물가상승률	11
표 3 2020년 위기 이후 추경 예산 내역	14
표 4 COVID-19 위기대응 금융정책	14
표 5 주요국 COVID-19 대응 재정정책 비교	15
표 6 정부 재정 수입(세입)·지출(세출) 예산 및 결산	15
표 7 전라북도 종사상지위별 취업자수	25
표 8 ‘포스트 코로나’ 연관어 분석(202004-202201)	30

<그림 차례>

그림 1 주요국 GDP 성장률	1
그림 2 OECD 성장경로 전망	1
그림 3 COVID-19 확산기간 초과사망률	1
그림 4 전 세계 백신접종 현황	1
그림 5 세계 교역량 변화율 추이	2
그림 6 2010년 이후 미국 비농업 부문 시간당 실질임금과 시간당 노동생산성	4
그림 7 미국 내 중소기업의 빈 일자리 비율	4
그림 8 제조업의 공급자 운송시간(supplire delivery times)	5
그림 9 미국 소득수준별 고용 변화	5
그림 10 일본 공작기계 수주(Machine Tool Orders)(전년 대비)	6
그림 11 미국 GDP갭 추이	6
그림 12 폴 크루그먼의 실질GDP 추정치	6
그림 13 미국의 자연이자율(Laubach-Williams 모델 추계)	7
그림 14 국가별 1인당 GDP(구매력평가 기준) 성장 비교	9
그림 15 GDP 성장률 저하 시점(T) 이후 GDP 추이	9
그림 16 중국 GDP 대비 총고정자본형성을	9
그림 17 중국 한계고정자본(ICOR) 지수	9
그림 18 2011~2021년 한국 제조업 생산능력 및 가동률지수	11
그림 19 2011~2021년 한국 반도체·자동차 제조업 생산능력지수	12
그림 20 취업자, 실업자, 비경제활동인구 증감 추이	12
그림 21 청년층 확장실업률과 공식실업률 비교	12
그림 22 COVID-19 이후 산업별 취업자 수 회복 추이	13
그림 23 주요국 GDP 대비 투자율	13
그림 24 주요국 COVID-19 대응 재정정책 비교	15
그림 25 통합재정수지와 관리재정수지 추이	15
그림 26 2020년~현재 누적 초과사망률	17
그림 27 COVID-19 확산기간 일터 방문자 수 변화 추이	18
그림 28 미국·일본 설비가동률	20
그림 29 2019~2021년 한국의 수출액	20

그림 30 기준금리와 주택매매가격상승률	23
그림 31 2019~2021년 전라북도 고용률·상용노동자수	24
그림 32 태양광 발전 가치 사슬(value-chain)	27
그림 33 ‘포스트 코로나’ 키워드 트렌드(201912-202201)	29

요 약

● 세계 경제 정세

2020년 1분기~21년 1(3)분기 경제위기를 경기 순환 사이클에서 불황공황 국면과 겹친 것으로 간주한다면 당분간 세계 경제는 완만한 회복세를 보일 것으로 예상된다. 오미크론 변이가 우점종이 되고 치료약이 보급되면 COVID-19와 병존하는 일상으로의 회복이 가속할 것이다. 그러나 이전 공황이었던 2007~9년 이후 2010년대 회복 국면에서 세계경제의 회복세는 미약했고, COVID-19 이후 심화된 양극화, 자산가격 상승, G2국가 갈등에 따른 세계 공급교역망 교란 등을 고려하면 앞으로의 회복국면에서의 성장전망 역시 불투명하다.

● 미국 정세

미국경제는 재정·통화정책과 백신접종률 확대에 따른 확산세 완화에 힘입어 회복세를 보였다. 그러나 미국 경제는 노동인구 회복 지연, 자산가격 상승, 인플레이션, 불평등 확대라는 문제를 안고 있다. 유연성을 확대시키며 재정지출을 통해 소비 수요를 유지시킨 미국 정부의 대응은 노동시장에서 다수의 노동인구를 이탈시키고 복귀를 지연시켰다. 통화정책을 통해 늘어난 본원통화 중 상당량은 실물경제로 유입되어 투자와 소비로 사용되는 대신 자산시장으로 흘러들어 자산가격을 상승시켰다. 재정·통화정책에 더불어 공급부족과 물류병목, 에너지 가격과 실질임금 상승이 복합되어 인플레이션이 발생하고 있다. 종합적 결론으로서 부의 양극화가 심화되었다. 주요 경제기관은 미국경제가 2022년에도 4.0% 이상 성장할 것으로 예상된다. 주요 쟁점은 인플레이션에 있다. 실업률이 지표상으로는 완전고용 수준으로 낮아졌지만 고용률, 경제활동참가율은 2020년 공황 이전 수준을 회복하지 못했다. 공급병목은 올해 중 상당부분 해소될 것으로 예상되며 자연이자율(r^*)은 1%를 하회하고 있다. 3월부터 금리인상이 단행될 것으로 예상되지만 연내 3회를 초과하는 금리인상이 이루어질 수 있을지 여부는 불투명하다. 바이든의 증세 정책 후퇴도 장기적으로 정부 부채를 상승시키며 긴축압으로 작용할 우려가 있다.

● 중국 정세

중국경제의 성장률 전망치는 하향조정되고 있다. 중국경제의 성장률 하락은 중장기 구조적 요인에 기인한다. 그간 자본투자가 생산설비보다 건설부문에 집중되었으며, 설비과잉·중복투자에 따른 생산성 저하도 발생하고 있다. 생산가능인구가 감소하고 있으며 저임금 노동력 공급에 의존한 성장이 어려워졌다. 농촌과 도시, 소수민족과 한족, 농민공과 정주노동자, 자산계급과 노동자계급 사이의 불평등은 심각한 사회 문제로 대두된다. 회사채 시장을 통해 성장하던 중국 자본은 정부의 경기부양책과 맞물려 부동산개발 투자에 뛰어들었는데 이들 부채의 질이 나빠 유동성·재정위기 발생 가능성이 높다. 최근 중국 정부는 노동자·소수민족에 대한 통제와 탄압을 강화하고 있다. 향후 중국의 성장이 부정적 경로로 이행한다면 노동자 민주주의 역시 더욱 위기에 처할 것으로 우려된다.

● 한국 정세

주요 경제기관은 한국의 올해 성장률을 3% 초반으로 전망한다. 현재 시점에서 한국의 설비기동률은 세계에서 가장 높으며 미국 및 글로벌 경제 회복세에 힘입어 2022년 1월에는 역대 최대 수출실적을 기록했다. 공급 병목 해소 추이에 따라 반도체 산업은 지속 성장할 것으로 예상된다. 다만 확진자 추적·관리에 초점을 맞춰온 K-방역의 암면으로 인해 2022년 초 확산되는 오미크론 변이는 유행의 규모가 더 클 것으로 예상된다. 확산 속도가 의료수용능력을 초과할 수 있다.

2020년 경제위기 이후 노동시장의 부정적 영향은 저임금, 저학력, 청년, 여성, 임시직, 비정규직 등 취약계층에서 상대적으로 크게 나타났다. 2020년 위기 이후 정부의 경제대책은 금융지원 및 통화정책을 통한 유동성 공

급 조치가 주를 이뤘다. 한국은 추가적 재정지출 여력이 있음에도 문재인 정부의 재정정책은 경기 흐름에 대응하는 수동적 부양책 정도에 머물렀으며 ‘재정건전성’에 과도하게 집착했다. 부채비율을 쟁점에서 상대화하고 부채를 누가 부담할 것인지, 즉 증세를 쟁점화할 필요가 있다.

한국은 COVID-19 유행이 비교적 안정적으로 관리되었기 때문에 낮은 수준의 정부지출로도 경제가 유지될 수 있었다. 그 밑바탕에는 기본권 제약을 자유롭게 넘나들던 K-방역이 있다. K-방역은 검사(test)-추적(tracing)-치료(treatment) 3T 전략과 거리두기 조치를 결합한 억제정책으로 특징 지워진다. 지난 2년 동안 확진자수, 백신접종률을 근거로 방역실패론이 지속적으로 제기되었지만 대부분 타당한 방향에서 제기되지 못했다. 한국의 초과사망률은 몇몇 동아시아 국가와 함께 매우 낮은 수준이었으며 인구당 확진자수, 사망자수, 백신접종률도 방역실패로 규정하기 어려운 수준이다. J-방역과의 비교가 다양한 시사점을 제공할 수 있는데, 일본은 확진자 선별·추적보다 고령인구 관리·치료에 자원을 많이 투입했다. 기본권 제약에 있어서도 한국, 대만에 비해 상대적으로 완화적이었으며 영업 제한 시 협조금을 선불로 지급하는 재정정책을 병행했다. 한편 백신접종을 통한 집단면역 획득이라는 신화는 생의학적 패러다임이 감염병 대응을 이끈 결과다. 생의학적 패러다임은 미생물과 숙주를 분리시키는데 집중하며 둘의 공진화를 주목하지 못한다. COVID-19 팬데믹의 엔데믹으로의 전환은 오미크론 변이 혹은 그보다 병원성이 낮아진 변이의 출현, 다시 말해 미생물의 진화가 그 계기가 될 것이다.

부동산 정책은 문재인 정부의 최대 실책으로 꼽힌다. 부동산 가격 상승에 대한 진단은 크게, 정부의 시장 개입과 부동산 투기세력 통제 실패라는 차원에서 제기되어 왔다. 근본적으로 주목해야 할 것은 금리와 유동성 공급에 있다. 특히, COVID-19 확산 이후 GDP 마이너스 성장 가운데에도 자산 가격은 가파르게 상승했다. 정부의 지원 대책 대부분이 유동성 공급이었기 때문이다. 작년 말부터, 문재인 정부는 기준금리 인상과 함께 시중은행의 신용·담보대출 규제를 시행했다. 시장에 풀린 유동성을 회수할 필요가 있으나, 유동성을 회수하는 만큼 한계가구에 직접적인 재정정책이 필요하다.

● 전라북도 경제

전라북도 GRDP(지역내총생산) 구성비는 1997년 이후 2009년을 제외하고 매년 하락했다. 특히 제조업의 구성비가 크게 하락하여 제조업이 다른 산업에 비해 심각한 위기를 겪고 있는 것으로 나타난다. 전라북도 고용률은 전국 대비 낮고 임금노동자 중 비정규직 비율은 전국 대비 높다. 특히 청년 고용률이 전국 최하위 수준이다. 사업체 현황에서도 5인 미만 사업체 비중이 전국 대비 높다. 동시에 사업체 규모별 시간당 임금 격차는 전국에 비해 큰 폭으로 확대되는 추세다. 전라북도 고용체제는 두터운 노동력 저수지를 바탕으로 한 불안정·저임금 체제로 진단할 수 있다.

2019년~2021년 전라북도 고용률은 큰 폭 증가했으나 계약직, 임시직, 일용직 일자리가 감소하고 시간제 일자리가 큰 폭으로 증가한 것으로 확인된다. 무급가족종사자와 고용원이 없는 자영업자 수도 증가했다. 상용노동자 중 1/4 이상이 일자리를 잃거나 종일제 일자리에서 시간제 일자리로 전락했고, 상당수는 일자리를 얻지 못해 가족의 매장에서 무급으로 일했음을 의미한다. 영세사업장·불안정노동자 비중이 높은 전라북도 산업·고용구조의 특성은 위기·재난 상황에서 그 피해를 더욱 확대시켰다.

새만금 사업은 여전히 종합적 전망이 불투명하고, 채워지는 SoC 사업 역시 각 시설의 이름을 갖추기 위한 수준에 머문다. 사업의 불투명한 전망은 새만금 일대를 각종 사업의 테스트베드로 활용되도록 만들고 있다. 새만금 신공항 사업은 미군기지 확장사업으로 의심되며, 신항만 사업은 중복 투자가 문제 된다. 특히 문재인 정부가 추진한 새만금 일대의 태양광 발전설비 사업은 사실상 1회성 토목사업에 불과하며 재생에너지 가치사슬을 조성하는 것과는 거리가 멀다.

전라북도에서 주요 과제는 지방정부의 노동정책 형성자 및 모범적 사용자 역할 수행을 요구하고 의제화시키는

데 있다. 전라북도의 경우 민선7기 송하진 지사의 101대 공약 중 ‘노동’공약은 전무하였으며 기업지원과 노사 화합산업평화의 결합을 경제 발전의 토대로 삼는 시대착오적 도식이 현존한다. 지방정부의 노동맹목은 각종 위기 대책에 수립에서도 위기의 여파를 추적하기 보다는 ‘대체산업 육성’, ‘지역산업 고부가가치화’ 등 추상적 담론에 머무는 원인이다.

불안정·저임금 일자리 중심의 저위(low-road)의 전략은 일자리의 질 뿐만 아니라 산업의 생산성도 열악한 상태로 고착화시킨다. 고위(high-road)의 전략을 도모하는 데 있어 노동조건을 하한선 대신 상한선을 정하는 지역형 일자리는 근본적으로 부적합하다. 노동기본조례 제정, 노동정책기본계획 수립, 노-정고섭 실시, 노동전담 부서 설치 등을 제기하고, 전라북도의 열악한 노동지표 안에 담겨 있는 노동자의 실상을 구체적으로 조망하며, 쉼다운 일자리(decent work) 개념을 사회적 공동합의로 이끄는 노동-사회운동을 형성해 나가야 한다.

● 주요 키워드

▶ 미-중/러 대립 심화

바이든 행정부는 트럼프 행정부가 추진했던 ‘공세적인 견제정책’ 기조를 유지하며 중국 견제를 강화하고 이슈별 소다지주의를 통한 아시아-태평양 지역 우방국 관계 확대 전략을 추진하고 있다. 이에 맞서 중국은 러시아를 중심으로 한 우방국과의 협력을 강화하려는 움직임을 취하고 있다. 러시아는 국경을 맞대고 있는 우크라이나의 NATO 가입 의사를 미국과 NATO의 동진으로 인식하고, 주력 전투부대 상당수를 국경에 배치하는 등 강경 대응을 통해 영향력을 확대할 기회를 노리고 있다.

대만도 우크라이나처럼 미-중/러 갈등의 중심에 놓여있는 지역인데, 중국 또한 대만의 방공식별구역을 지속적으로 침범하며 군사적 위협의 강도를 높여왔다. 지난 1월 중-러 화상 정상회담에서 시진핑과 푸틴은 서로의 우크라이나-대만에 대한 행보를 지지한다고 말한 바 있다.

세계자본주의 성장률 저하가 장기적으로 지속되어 미국 중심의 자본주의가 이전처럼 영향력을 발휘하지 못하고, 그 틈을 타 중국과 러시아가 영향력 확대를 위해 치고 나오는 상황이 세계 곳곳에서 지정학적 분쟁의 형태로 드러나고 있다.

▶ 포스트 COVID-19

COVID-19가 종식될 수 있다는 믿음이 희미해지는 지금, 한국(언론)에서 ‘코로나 이후의 변화’를 대비해야 한다는 담론이 처음 등장하기 시작한 것은 2020년 4월 무렵이다. 국내에서 ‘포스트 코로나’는 중앙정부와 각종 지자체, 시민사회 등에서 ‘코로나 시대의 위기 대응’이란 의제를 선점하기 위한 정책적 담론으로 활용되어 온 것으로 보인다.

한편 COVID-19는 사람들의 일상에 부정적인 감정을 확대하는 것으로 사회적 약자를 혐오하고 개인의 약자성을 집요하게 파고들어 공격하는 ‘사회현상’을 강화하고 있으며, ‘비대면’ 활동을 증가시켜 오프라인에서 온라인으로 사회적 만남의 방향성을 변화시키고 있다. 또한 COVID-19의 영향은 노동시장의 디지털화 자동화-비대면화를 가속화해 고용구조를 바꿔놓고 있는데, 이는 장기적인 산업 변화에 대한 대응이 필요함을 시사한다.

▶ 한국 출산율 급감 고령화와 연금개혁

한국의 합계출산율은 2010년 1.23에서 2020년 0.84로 10년 동안 32% 급감했으며, 이는 G20 국가 중 가장 가파른 감소세다. 이러한 사회현상은 수십 년 동안 국가가 보장해야 할 복지의 영역을 가족에게 이전해온 결과이기도 하다.

출산율 급감은 인구 감소와 고령화로 연결된다. 이에 따라 노동력 부족, 부양인구 증가, 국민연금 재원 등 연결된 문제가 이어질 것이다. 실질적인 국민연금 개혁 논의가 시급한 이유다. 추산 시기의 차이는 있지만, 국민연

금 기금이 저출산고령화로 인해 바닥을 드러낸다는 점에는 이견이 없다. 현재의 한국 국민연금 재정 운용방식은 완전적립식(fully funded scheme)과 완전부과식(pay-as-you-go(PAYG) scheme)을 혼합한 부분적립방식이다. 그러나 보험료 대비 소득대체율이 높은 국민연금 구조에서 기금 소진은 필연적이기 때문에, 개혁이 없다면 결국 미래의 기여자 세대가 은퇴한 이전 세대에게 지불하는 완전부과식으로 귀결된다.

문제는 세대 간 형평성이다. 노인부양비가 증가하는 상황에서 미래의 기여자 세대는 현재 세대보다 훨씬 높은 보험료율을 부담할 수밖에 없다. 인구 구조가 변화하며 급여 적절성(adequacy)과 지속가능성(sustainability)의 균형이 무너지고 있는 상황에서, 현행을 유지하자는 주장이나 보험료율을 놔둔 채 소득대체율을 인상하자는 주장은 결국 지금의 국민연금이 가진 문제를 방치하고 미래 세대에 떠넘기자는 이야기가 될 수밖에 없다.

한편 국민연금을 다른 복지제도와 연계해 근본적인 문제를 해결하는 방법(구조적 개혁)이 있다. 보험료율을 단계적으로 인상하고 기초연금을 강화하며 계층별 노후보장 체계를 수립하거나, 현행 연금 등을 통합하여 사회적 안전망을 확보하는 등 여러 논의가 있지만, 아직 한국의 논의 지형에서 구조적 개혁은 초보적인 수준이다.

2022년 정세 전망

1. 세계 정세 전망

1) 세계 경제 전망

세계 경제는 COVID-19 확산이 시작된 2020년 마이너스 성장을 기록하는 등 커다란 충격을 받았지만 2021년에는 선진국을 중심으로 빠르게 회복되고 있다. 2021년 회복세는 백신접종 확대, 각국의 재정정책 및 완화적 통화정책, 자본투자 확대 등에 기인한다.

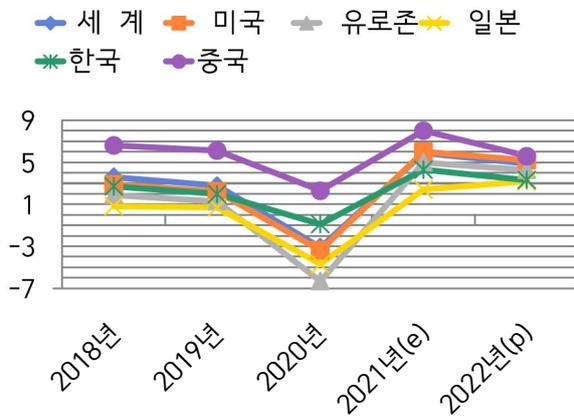


그림 1 주요국 GDP 성장률(자료 : IMF)

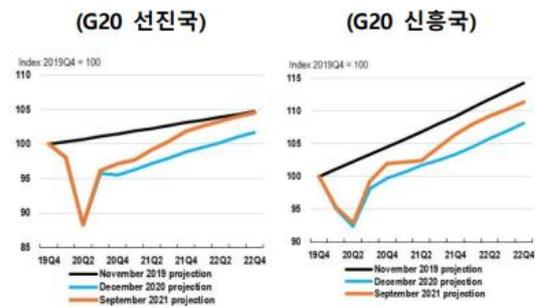


그림 2 성장경로 전망의 변화(출처 : OECD(2021a))

그러나 IMF, OECD 등 글로벌 경제기구의 전망이 공통적으로 지적하듯 백신 공급 및 재정·통화정책에 따라 경제회복세에서 양극화가 뚜렷하게 확인된다. OECD의 성장경로 전망에서 선진국은 2019년 전망에 도달했지만 신흥국은 그에 미달한다(그림2). 크리스탈리나 게오르기예바 IMF 총재는 국가 간 백신보급 격차와 회복대응 능력 차이 등 양극화가 세계 경제가 안고 있는 ‘신발 속 돌맹이’ 문제라고 지적했다.

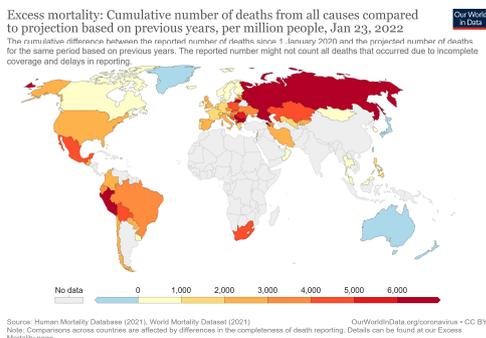


그림 3 COVID-19 확산기간 초과사망률(자료 : OWID)

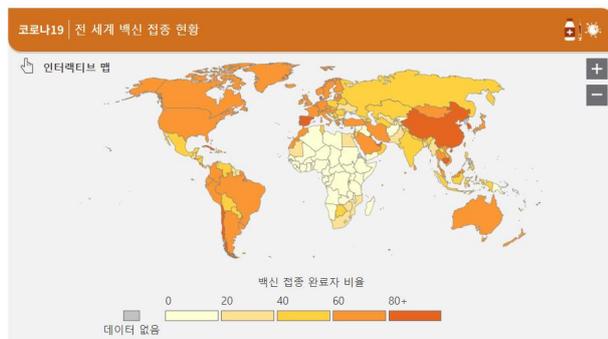


그림 4 전 세계 백신접종 현황(자료 : OWID)

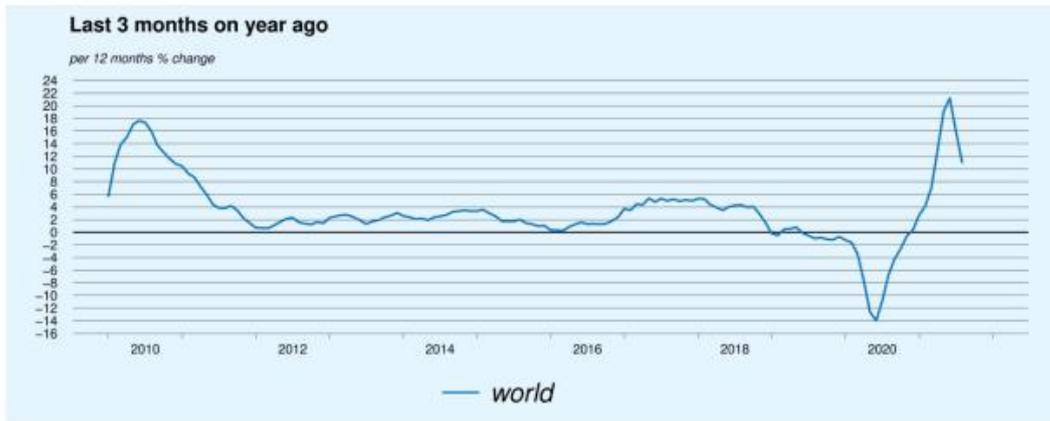


그림 5 세계 교역량 변화율 추이(자료 : CPB World Trade Monitor)

COVID-19 확산은 각국이 국경을 닫고 물류·인구 이동을 제한하도록 해 전세계 공급망과 교역망을 훼손시켰다. 이미 2010년대 이후 지속되던 세계교역량 증가율 감소 추세가 COVID-19 확산을 계기로 극단적 형태로 발현된 것이다(그림5).

7~10년 주기로 반복되는 자본주의 고유의 산업 순환과 주기적 공황¹⁾을 토대로 분석할 때 2018년 상반기까지의 상승국면을 지나 2018년 하반기는 이미 순환적 위기의 진입 시점으로 보인다. 실물경기 추이를 보여주는 세계산업생산 증가율은 2018년 하반기부터 하락하기 시작했고 미국 경제 성장률 역시 2018년 3분기부터 둔화되어 2019년에는 2.2%로 감소했다. 2020년 1분기~21년 1분기 경제위기를 경기 순환 사이클에서 불황·공황 국면과 겹친 것으로 간주한다면 당분간 세계 경제는 완만한 회복세를 보일 것으로 예상된다. 오미크론 변이가 우점종이 되고 치료약이 보급되면 COVID-19와 병존하는 일상으로의 회복이 가속할 것이다. 그러나 이전 공황이었던 2007~9년 이후 2010년대 회복 국면에서 세계경제의 회복세는 미약했고 인플레이션 역시 각국 중앙은행의 목표치에 미달했다. GDP 대비 투자율은 2008년 이전 수준으로 회복되지 못했다. COVID-19 이후 심화된 양극화, 자산가격 상승, G2국가 갈등에 따른 세계 공급·교역망 교란 등을 고려하면 앞으로의 회복국면에서의 성장전망 역시 불투명하다.

2) 주요국 전망

(1) 미국

① 현황

2020년 2월 미국의 실업률은 3.5%로 50년 만에 가장 낮았으나 COVID-19 확산 초기인 2020년 4월 14.7%까지 높아졌다. 미국은 COVID-19 확산 이후 섀도우에 나섰고 설비기동률은 2020년 3월 77%에서 5월 64%로 급감했다.

미 정부는 적극적 재정정책에 나섰다. 2020년 3월 27일에 시행된 CARES법안(Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act, 3월 27일)은 2021년까지 미국 정부가 시행한 대규모 지원정책의 대강을 담고 있다.

1) 이에 대한 서술은 김성구(2017), 김성구(2018)의 논의를 참고했다. 김성구에 따르면 마르크스의 이윤율 경향적 저하 법칙은 이념적 평균으로서 생산가격의 분석 수준에서 자본주의 장기적 위기를 규정하는 일반적 분석이다. 따라서 이를 통해 자본주의의 주기적 공황을 설명하는 것은 타당하지 않다. 김성구는 주기적 공황 분석에는 현실 경쟁론의 매개가 필요하고 산업순환에 따른 시장에서의 수급 변화와 시장가격의 변동을 반영하는 시장가격 이윤율이 문제라고 주장한다. 이상의 논의에서 마르크스적 공황(과잉생산 공황)은 호황기의 축적 과정에서 자본간 경쟁에 의해 과잉생산과 불비례가 형성된 뒤 이 모순이 시장가격의 폭락과 시장 이윤율의 급락이라는 형태로 표현되는 것을 의미한다. 산업 순환 과정 가운데 호황기보다 불황 말기에 유기적 구성이 구도화된다는 면에서 이윤율의 경향적 저하는 오히려 공황의 결과이다. 또한 김성구는 이윤율의 논의에 있어 생산가격 이윤율(부문 간 경쟁의 이념적 평균을 상징)과 시장가격 이윤율(수요 공급의 자립적인 운동과 그에 따른 가치(생산가격)로부터 순환적으로 괴리)이 상이함을 지적한다.

미국은 직접지원 정책을 주로 사용했으며 직접지원은 크게 급여보호프로그램(Paycheck Protection Program, PPP), 실업수당, 경제부양지원금(Economic Impact Payment, EIP)으로 이루어졌다. 이 법안에서 실업수당은 기존 수당에 더해 추가수당을 지급하고 수급기간을 확대했다. 또한 고용을 유지하는 소규모 기업에게 현금을 지원하는 급여보호프로그램을 시행했다. 급여보호프로그램은 형식상 소규모 기업에 대한 무이자 대출이었지만 인건비성 경비로 사용할 경우 상환을 면제한다는 점에서 실질적으로는 무상지원이었다²⁾. 경제부양지원금은 가계에 대한 직접 현금 지원으로 연간 소득을 기준으로 차등하여 지급했다. 미 정부 의회는 이후에도 급여보호프로그램 법률(Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act, 4월 23일)을, 지원연장법(Consolidated Appropriations Act, 12월 17일), 미국인구구조계획법(The American Rescue Plan Act, 21년 3월 11일)을 제정하며 급여보호프로그램, 실업수당, 가계현금지원 정책을 이어갔다.

법률명	제정일	급여보호프로그램	실업수당	EIP	비고
「Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act」 (CARES)	2020.03.27.	3,490	2,680	2,930	1차 EIP(인당 최대 \$1,200) 실업수당 \$600/주
「Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act」 (PPP)	2020.04.23.	3,210	1,200	-	
「Consolidated Appropriations Act」 (CAA)	2020.12.27.	2,840	1,200	1,660	2차 EIP(인당 최대 \$600) 실업수당 \$300/주
「The American Rescue Plan Act」 (ARP)	2021.03.11	72.5	2,060	4,020	3차 EIP(인당 최대 \$1,400) 실업수당 \$300/주

표 1 미국의 2020년 위기 대응 재정정책 법률(자료 : 미 정부 발표 자료 재정리, 단위 : 억 \$)

동시에 연방준비제도(이하 연준)는 통화완화 정책으로 대응했다. 연준은 2020년 3월 3일 기준금리를 0.5%p 인하하겠다고 밝혔다가 3월 15일에는 1%p인하하기로 결정했다. 이로써 제로금리가 시행된다. 또한 연준은 7천억 달러 규모의 국채와 주택저당증권을 매입하기로 했고 금융기관에 저금리 대출도 시행한다. 8월에는 물가상승률 목표를 '장기 평균 2%'로 수정하여 인플레이션이 2%를 초과해도 금리인상을 하지 않을 수 있음을 밝혔다.

2021년 1월에 취임한 바이든 정부는 '그린뉴딜'을 표방하며 적극적 경기부양책을 시행했다. 바이든 대통령의 재정확대 정책은 크게 3가지다. 첫 번째는 미국 구조계획(American Rescue Plan)이다. 1조 9,000억불 규모의 이 재정지출 계획은 코로나 19에 대응하기 위해 현금 지원과 실업급여 확대 등 사회안전망을 강화하려는 연방 정부의 대규모 재정지원정책이다. 두 번째는 미국 일자리계획(American Jobs Plan)이다. 이 계획은 도로·철도 등 인프라 재건과 5세대(5G) 이동통신 등 미래산업 인프라 투자, 그리고 친환경 에너지 관련 인프라 강화 등에 초점을 맞추어 향후 8년 동안 총 2조 2,500억불 규모의 재정을 지출하는 내용을 담고 있다. 세 번째는 미국 가족계획(American Families Plan)이다. 1조 8,000억불 규모의 이 계획은 어린이 보육과 교육 등 '사회적 인프라' 지원에 중점을 두고 있다(송영관, 2021).

② 현재 미국 경제가 안고 있는 문제점

이와 같은 재정·통화정책과 백신접종률 확대에 따른 확산세 완화에 힘입어 미국경제는 2020년 3분기 이후 소비지출이 전년 대비 오히려 증가했다. 2021년에는 델타변이가 확산되던 3분기는 GDP 2.0% 성장에 그쳤으나 연율로는 6.0% 성장했다. 그러나 미국의 경제회복세에는 중요한 문제가 있다.

● 노동인구 회복 지연

첫째, 생산가능인구와 고용률 회복이 더디다. 고용률은 2020년 2월 61.2%에서 4월 51.3%로 급감했고 2021년

2) 만약 임금을 줄일 경우 줄어든 금액만큼의 용자는 2년 이내에 상환해야 한다.

에 회복세가 이어졌으나 12월 기준 59.5%로 이전 수치를 회복하지 못했다. 생산가능인구 역시 2020년 2월 82.9%에서 2021년 말 81.7% 수준이다. 미국의 비버리지 곡선³⁾은 우상방으로 이동하여 실업률과 빈일자리율이 같이 상승하고 있음을 보인다. 노동력 수요는 있으나 공급이 이에 미치지 못하는 구인난이 있음을 의미한다. 이러한 실정에 대해서는 미국과 유럽의 노동시장 정책 대응의 차이를 비교해볼 필요가 있다. 2020년 상반기 미국의 실업률이 다른 선진국에 비해 급격히 높아진 것은 실업급여를 확대하며 해고의 '유연성'을 확대시키는 방식으로 대응했기 때문이다. <표-1>에서 고용유지지원금에 해당하는 급여보호프로그램이 2021년 들어 1/30 규모로 축소되었고 실업수당과 EIP 예산이 늘어났음을 볼 수 있다. 반면 유럽은 고용유지 자금을 지원하며 일자리 자체를 최대한 유지시키는 방향으로 대응했다. 미국이 유럽에 비교해 갖는 차이는 유연성을 강조하는 미국식 노동시장 제도의 특성에 더해 해고 회피와 고용유지를 요구하는 압력이 낮은 노동운동의 조건이 결합되어 있다.

대응의 차이는 회복 경로에도 차이를 불러올 것이다. 유연성을 확대시키며 재정지출을 통해 소비 수요를 유지시킨 미국 정부의 대응은 노동시장에서 다수의 노동인구를 이탈시키고 복귀를 지연시켰다. 구인난으로 인해 비농업부문 시간당 실질임금이 시간당 노동생산성을 초과하여 상승했고, 지난해 11월 미국 노동부는 시간당 임금이 4.8% 증가했다고 밝혔다. 미국과 유럽의 회복경로를 살펴보는 것은 향후 위기 대응에 참고점이 될 것이다.

한편 설비기동률과 고용률 하락, 소비(수요) 확대는 수입 증가로 이어져 보호주의에서 다소 후퇴한 것으로 비춰지게 하나 미국의 대외정책 기조가 변했다고 보기에는 근거가 부족하다.

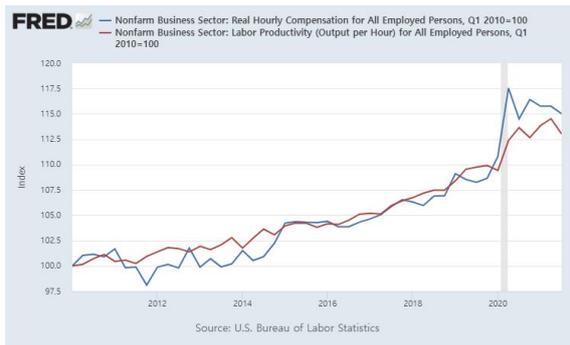


그림 6 2010년 이후 미국 비농업 부문 시간당 실질임금과 시간당 노동생산성(자료 : FRED)

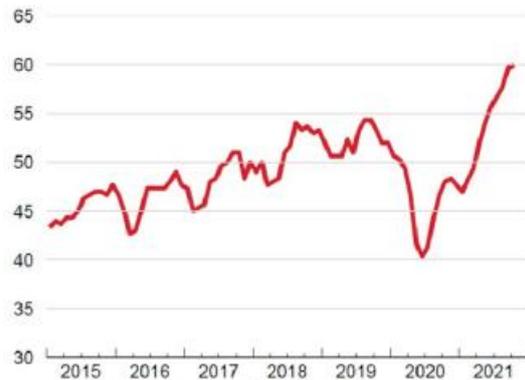


그림 7 미국 내 중소기업의 빈 일자리 비율(출처 : OECD(2021b))

● 자산가격 상승

둘째, COVID-19 기간 미국 내 자산가격이 대폭 상승했다. 뉴욕증권거래소에 상장된 대형기업 500개의 시가총액을 기준으로 한 S&P500 지수는 2020년 2월 3,380에서 3월에 2,304로 연중 저점을 기록했다. 그 이후 GDP가 마이너스 성장을 하는 동안에도 2020년 12월 말 3,756으로 이전 고점을 넘어섰고 2021년에는 4,818까지 성장한다. 이와 같은 추세는 증시, 채권, 부동산 등 모든 자산가격에서 동일하게 보여진다. 미국 광의의 통화(M2)는 2020년 1월 154,060억 달러에서 2021년 12월 216,380억 달러로 늘어났으나(1.4배) 같은 기간 미국의 본원통화량은 34,426억 달러에서 64,133억 달러로 더욱 크게 늘어났다(1.8배). 통화승수⁴⁾로 비교하면 같은 기간 4.5에서 3.4로 하락했다. 늘어난 본원통화 중 상당량은 실질경제로 유입되어 투자와 소비로 사용되는 대신 자산시장으로 직행하여 자산가격을 상승시켰음을 의미한다. 연준은 2021년 5월 발표한 '금융 안정 보고서'에서 "몇몇 자산의 가격이 역사적인 정상치를 벗어난 높은 수준으로 상승해 있다"며 이례적으로 강한 어조로 지적했다.

3) 노동 공급(실업률)과 수요(빈일자리율)의 관계를 나타내는 곡선

4) 광의의 통화량(M2)을 본원통화량으로 나눈 비율

● 인플레이션

셋째, 인플레이션이 발생하고 있다. 2017년 이후 미국의 물가상승율은 연준의 정책목표인 2%에 근접하여 오르내렸다. 그러나 2020년 1분기에 0% 수준으로 낮아진 이후 점차 회복하여 2021년에는 급격하게 상승한다. 미국경제에서 2021년 12월에 기록한 7% 물가상승률은 1980년대 초반 이후 최고 수치다. 인플레이션을 야기한 첫 번째 요인으로 공급부족과 물류병목이 지목된다. 글로벌 설비가동률이 낮아져 공급망에 차질이 생겼고, 반도체 생산량 감소는 이를 필요로 하는 상품(특히 자동차)의 생산을 제한했다. 특히 신흥국보다 미국을 비롯한 선진국에서 공급업체의 납품시간이 매우 높은 수준으로 상승했다. 원자재를 비롯한 에너지 가격과 실질임금도 상승했다. 문제는 이보다 더 근본적일 수 있다. 이는 아래 전망에서 다시 다룬다.

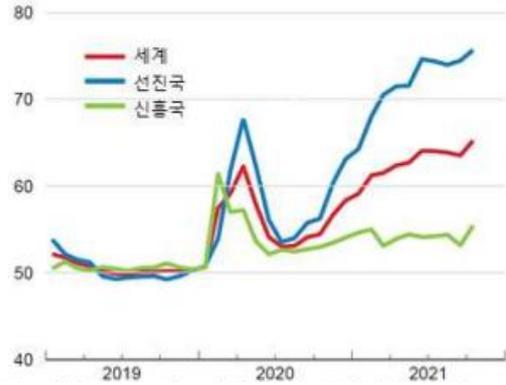


그림 8 제조업의 공급자 운송시간(supplier delivery times)(출처 : OECD(2021b))

● 자산 및 소득 양극화

넷째, 종합적 결론으로서 부의 양극화가 심화되었다. 미국의 경제회복은 V자형이나 U자형이 아닌 업종별, 노동유형별로 회복경로에 차이가 있는 K자형(K-shape)을 보인다. K자 상단에 위치한 계층은 막대하게 공급된 유동성으로 주식, 부동산 등 자산가격이 상승하는 수혜를 입었다. 미국에서 가장 부유한 자산가 15명은 2020년 3월 이후 자산이 4천 억 달러 증가했다. 상위 1% 부자의 자산은 2020년 3월에서 12월 사이 7조 달러 증가했다. 자산가격에 있어서도 시기총액 상위 5개 기업이 전체 시총에서 차지하는 비중이 급격히 늘었다. 반면 K자의 아래쪽은 더욱 두터워졌다. 식당, 소매업,接客업 등 대면서비스업이 큰 피해를 입었고 여기에 주로 종사하던 흑인 및 히스패닉, 여성, 저학력 노동자들은 일자리 상실로 최저생계비도 확보하지 못했다. 실업률이 다소 회복된 2021년 3월에도, 백인의 실업률은 5.4%이었으나 히스패닉계는 7.9%, 흑인은 9.6%였다. 하버드대브라운대가 공동으로 조사한 바에 따르면, 상위 소득 노동자는 2021년에 이전 소득수준을 회복했지만 하위 30%

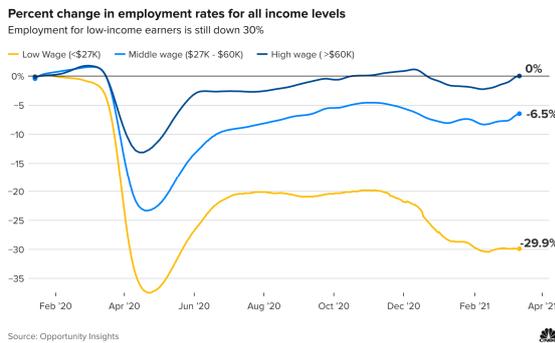


그림 9 미국 소득수준별 고용 변화(출처 : Iacurci(2021))

수준의 노동자는 소득이 이전에 비해 30%(연간 2만7천 달러) 감소한 수준을 유지했다. 또한 저소득층일수록 COVID-19로 더 많이 사망했다. 한 연구(Kaufman, Niles & Nash, 2021)는 흑인이 백인에 비해 2배 이상의 사망률을 보였다고 지적한다. 자산가격 상승의 반대급부로 주거지에서 퇴거위기에 놓인 인구도 수백만명에 이르러 사회적 문제가 되었다. 향후 실업인구가 노동시장으로 복귀하게 될 때 격차 확대 문제는 보다 확연하게 드러날 것이다. 양극화는 미국 사회 내 문제에 그치지 않으며 고소득 국가와 저소득-저개발 국가 사이에서도 확인된다.

③ 2022년 전망

주요 경제기관은 미국경제가 2022년에도 4.0% 이상 성장할 것으로 예상한다. 세계은행은 3.7% 성장을, 한국은행은 3% 후반~4%대 성장을 예측했다. 미국 경제는 성장 있는 인플레이션이라는 점에서 1970년대 스태그플

레이션 국면과는 상이하다. 일각에서 슬로우플레이션 우려를 제기하고 있으나 침체(공황) 후 회복에서 호황이 반복되는 자본주의 고유의 순환 사이클의 전례에 비추어 당분간은 지켜볼 필요가 있다.

2020년 위기를 재정·통화정책으로 지나오면서 공황 후 회복의 계기여야 할 과잉생산 해소가 충분하지 않았고 한계기업을 생존시켰다는 점에서 정부개입 축소는 그 자체로 위험 요인이 될 수 있다. COVID-19 피해에 대한 단기적 재정정책은 인프라 투자의 장기 정책으로 전환되나 확장적 재정정책은 유지될 것이다. 완화적 통화정책의 건축 역시 완만한 속도로 지속될 것으로 예상된다. 앞서 지적한 통화·재정정책에 따른 몇 가지 근본적 문제가 상존하겠지만 자산가격의 상승 자체는 소비 증가세를 지속시킬 것이다. 설비투자도 전년보다 완화되겠지만 증가세가 지속될 것이다. 고정자본 지출의 대표적 선행지표인 일본 공작기계 수주액은 2021년 3월부터 회복세가 뚜렷하다. 전세계적으로 위중증을 감소로 COVID-19 확산세가 안정화되는 것과 맞물려 훼손된 글로벌 가치사슬이 복구되면 인플레이션 압력도 다소 완화될 것이다.

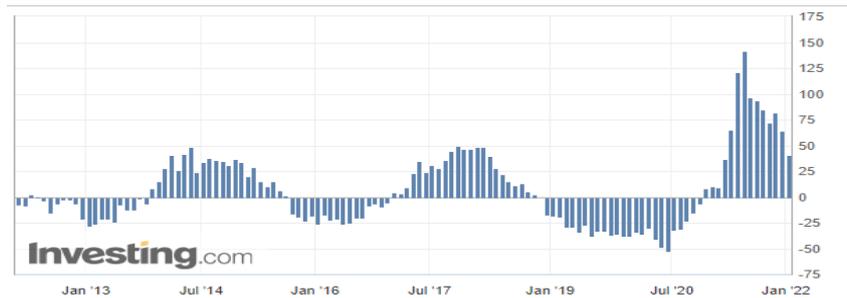


그림 10 일본 공작기계 수주(Machine Tool Orders)(전년 대비)(출처 : Investing(2021))

그래도 주요 쟁점은 인플레이션에 형성되어 있다. 연준은 2007-09년 위기 이후 비전통적인 양적완화(QE) 통화정책을 장기간 사용해왔다. 저금리에 저인플레이션이 오랜 기간 유지되어 왔지만 지속가능성에 대해서는 의문이 제기된다. 재정정책에 대한 비판도 제기된다. 올리비에 블랑샤르(2021)는 GDP갭⁵⁾이 낮지 않고 현 경기부양책의 규모가 GDP갭 규모를 상회함을 들어 급격한 인플레이션을 전망하기도 했다. 실제 미국의 GDP갭은 지난 위기 이후 실질GDP가 잠재GDP를 밀도는 마이너스 수준에 머물러왔다. 그러나 2021년에 플러스로 전환되어 향후 그 차이가 더 벌어질 것으로 예측된다. 래리 서머스(2021) 역시 경제 손실분 대비 재정지출 규모가 최소 3배로 2009년 위기 당시 2배에 비해 과도하다고 주장한다. 이에 대한 반론으로 산출 모형에 따라 잠재GDP의 추정값에도 큰 차이가 있어 잠재GDP가 과소추정되었다는 의견도 있다. 실제 미국의 잠재GDP는 2019년에도 플러스 수준이었지만 인플레이션 압력은 낮았다. 폴 크루그먼은 인플레이션에 대한 우려가 과도하고 대응 정책수단이 있다는 입장이었으나, 인플레이션에 대한 느슨했던 자신의 관점이 반박되었다며 유보적 입장을 밝힌다 (Krugman, 2022). 다만 크루그먼은 2021년 4분기에 여전히 실질GDP가 잠재GDP를 밀돌 것으로 추정한다.

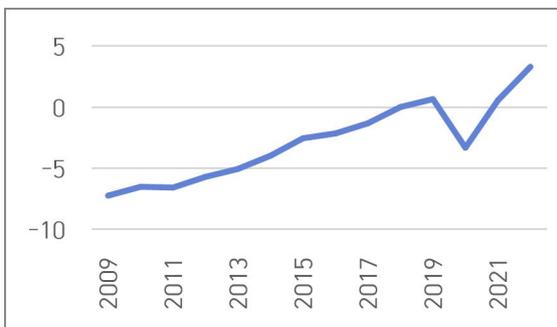
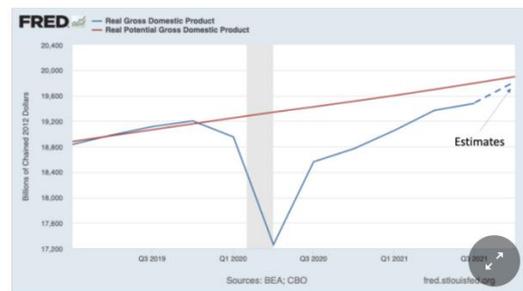


그림 11 미국 GDP갭 추이(자료 : IMF)



Still not back to trend. FRED, author's estimate

그림 12 폴 크루그먼의 실질GDP 추정치(출처 : Krugman(2021))

5) (실제GDP-잠재GDP)/잠재GDP

통화정책에 있어 미 연준의 자산매입규모 축소(테이퍼링)와 금리인상 일정표는 세계 거시경제의 주요 변수다. 미 연준은 2020년 9월 연방공개시장위원회(FOMC) 정례회의 후 낸 성명에서 금리인상 조건(forward guidance)을 3가지로 제시했다. ①완전고용 수준(실업률 4%)으로 노동시장 조건 회복, ②물가상승률 2% 도달, ③물가상승률이 일정 기간 2%를 완만하게 상회하는 데도에 도달할 때까지 현행 금리 상태를 유지한다는 것이다. 연준은 인플레이션과 실업률이 목표범위에 들어온 2015년 12월부터 대략 분기별 1회꼴로 금리인상을 단행한 바 있다. 2021년 12월 미국 실업률은 3.9%로 낮아졌고 물가상승률은 수개월째 2%의 몇 배 수준을 유지 중이다. 이르면 테이퍼링이 종료되는 3월부터 금리인상이 단행될 것으로 예상된다. 하지만 연내 3회를 초과하는 금리인상이 이루어질 수 있을지 여부는 불투명하다.

R-STAR FOR THE UNITED STATES
LW Estimation



Source: Laubach and Williams (2003).
Note: We plot estimates of the natural rate of interest (r-star) along with those for the trend growth rate of the U.S. economy, a source of change driving r-star.

그림 13 미국의 자연이자율(Laubach-Williams 모델 추계)(출처 : Newyorkfed, 2020)

우선 실업률이 지표상으로는 완전고용 수준으로 낮아졌지만 고용률, 경제활동참가율은 2020년 위기 이전 수준을 회복하지 못했다. 공급병목은 올해 중 상당부분 해소될 것으로 예상되며 이에 따라 인플레이션이 완화된다면 금리인상은 속도조절에 들어갈 것이다. 자연이자율(r^*)이 1%를 하회하고 있어 당장은 금리인상의 범위에도 제약이 있다. 자연이자율이 상승해야 금리인하의 정책적 효과가 발생할 수 있다. 참고로 연준의 2021년 잭슨홀 회의에서는 자연이자율의 하락이 불평등 심화에 기인한다는 주제의 발표가 있었다. 재정정책에 있어서도 역시 지속가능성이 관건이다. 인플레이션에 대한 우려와 긴축 이후 성장 모멘텀 감소 사이에서의 상당 기간 충돌과 저울질이 예상된다. 적절한 성장 및 인플레이션이 담보된다면 명목 재정지출 확대에도 부채비율이 유지될 수는 있다. 그러나 이윤을 저하라는 자본주의의 장기 경향 아래에서 이 같은 조건이 충족되기를 낙관하기는 어렵다. 그렇다면 재정정책의 유지를 위해서는 적극적 조세정책이 뒤따라야 한다. 이 점에서 바이든 정부의 행보는 우려스럽다. 바이든 정부는 재정확대정책의 재원 마련을 위해 대기업과 고소득자 증세를 추진했다. 작년 3월, 바이든은 ①현행 21%인 법인세 최고세율을 28%로 올리고, ②고소득자의 세율은 37%에서 39.6%로 올리며, ③자본이득이 100만 달러 이상인 개인에 대한 자본이득세를 현행 20%에서 39.6%로 올려 10년간 3조6천억 달러 규모의 증세를 계획했다. 그러나 2021년 10월에는 ①대기업 법인세 최저 실효세율 15%(글로벌 최저 법인세율도 15%로 각국에서 입법하도록 추진6)), ②고소득자에 대해서는 연간 소득 1,000만 달러 이상자에는 5%, 2,500만달러 이상자는 8%의 누진세를 적용하는 수준으로 증세계획을 후퇴한다. 증세가 뒷받침되지 못한다면 장기적으로 부채비율이 증가하며 긴축재정으로 전환해야 한다는 압력을 높일 것이다. 재정정책의 긴축화는 그에 의존하던 하위계층의 생계 및 주거부터 곤란하게 만들어 양극화를 재차 심화시킬 우려가 있다.

6) 한국의 공시규정이 강화되면서 2009년에 유한회사로 전환한 애플코리아가 12년 만에 감사보고서를 공개했다. 감사보고서에 따르면 2021년 애플코리아의 매출은 7조 971억원이었지만 영업이익은 1,115억 원, 한국 정부에 납부한 법인세도 630억 원에 불과했다. 작년에 애플코리아는 이익잉여금 9,809억 원을 배당금으로 책정하여 8,730억 원을 아일랜드에 소재한 본사로 보냈고, 수입대금으로 6조 7,233억원을 싱가포르 법인인 애플 사우스 아시아로 보냈다. 아일랜드와 싱가포르는 법인세율이 낮아 조세회피처로 이용된다. 글로벌 최저 법인세 도입 논의는 애플, 구글과 같은 금융화된 자본의 조세회피를 막는데 목적이 있다. 노동·사회운동의 관심이 필요한 대목이다.

(2) 중국

① 현황과 전망

국제통화기금(IMF)은 지난 1월 25일 발표한 세계경제전망(WEO) 보고서에서 22년도 중국 경제성장률을 기존 5.6%(10월 발표)에서 4.8%로 0.8%p 하향 조정했다. 이는 세계 경제성장률 조정폭이 4.9%에서 4.4%로 0.5%p 하향 조정된 것에 비해 0.3%p 높은 수치이며, 신흥국(중국, 인도, 러시아, 브라질, 멕시코, 사우디, 남아공 등 포함) 경제성장률이 5.1%에서 4.8%로 0.3%p 하향 조정된 것에 비해 0.5%p 높은 수치다. 경제협력개발기구(OECD)가 지난 12월에 발표한 OECD 세계경제전망(OECD Economic Outlook)도 9월 전망에 비해 수치는 다르지만 비슷한 예측을 보여주고 있다(중국 경제 성장률 5.8%→5.1%로 0.7%p 하향 조정).

세계경제전망 보고서에서 경제성장률이 전반적으로 하향 조정된 이유는 ① 오미크론 확산, ② 예상보다 높은 인플레이션, ③ 중국 부동산 시장 리스크 및 소비감소가 요인으로 지적되었다. 이중 중국 부동산 시장 리스크는 부동산 거품 꺼짐이 급격할 경우 중국의 경제성장이 추가로 둔화될 가능성도 안고 있다.

중국은 지난 2021년 8월 시진핑 주석이 언급한 ‘공동부유(共同富裕)’ 정책 기조를 유지하고 있다. 공동부유란 다 같이 잘사는 사회를 만들겠다는 의미로, 본격적으로 부의 재분배를 추진하고자 하는 내용을 담고 있다. 중국에게 2022년은 2월 베이징 동계올림픽을 중심으로 국제 외교 무대가 펼쳐지는 해이자, 5년 만에 열리는 공산당 당대회에서 시진핑 주석의 연임이 결정되는 해이기도 하다. 이러한 정치적 상황을 감안할 때 공동부유는 시진핑 주석의 장기집권 기반을 다질 의도로 평가할 수 있다. 중국은 공동부유 기조 아래 자국 내 플랫폼 산업 제재와 빅테크 기업 규제 강화, 부동산 규제책 등의 정책을 추진해왔다.

문제는 부동산 규제책 강화가 중국 부동산 업체들의 디폴트(채무불이행)를 촉발했다는 것이다. 부동산 부문 대출이 어려워지고 차입비를 제한이 까다로워졌으며, 부동산 기업의 채권 발행도 어려워지면서 부채 비율이 높던 부동산 업체들이 디폴트를 선언하고 있다. 중국 부동산 개발업체 2위인 헝다그룹이 파산 위기에 놓였으며, 자자오예와 화양넨, 신리 등 주요 부동산 업체들이 무너지며 부동산 산업이 다소 위축되었다. 중국 당국은 부동산 시장에서 재무 건전성이 떨어지는 기업들을 정리하기 위해 규제 정책을 유지한다는 방침을 이어가는 동시에, 최근 인민은행이 기준금리를 인하하고 대출 규제를 완화하는 등 일부 안정책도 취하고 있는 모양새다. 중국 국내 총생산에서 부동산 부문 산출이 30%가량의 비중을 차지하고 가계 자산 중 부동산 비중이 59.1%에 달한다. 2008-09년 금융위기 직전 스페인과 아일랜드 국내총생산에서 부동산 관련 경제활동 비중은 각각 25.0%, 20.1% 수준이었다. 렌 저평(전 헝다그룹 연구소 수석연구원)은 2020년 중국 부동산 시가총액은 GDP 대비 414%로 미국(148%), 일본(233%), 독일(271%), 영국(339%), 프랑스(354%)에 비해 높다고 지적한다. 부동산을 통한 경기 부양 혹은 부동산 규제 강화를 통한 거품 축소 양쪽 모두 중국 경제에 커다란 위험 요인이다.

COVID-19가 다시 급격히 확산되면서 중국이 ‘제로 코로나’를 위한 도시봉쇄 등 엄격한 제한조치를 펴고 있는 상황에서, 전력난과 원자재 가격 상승, 그리고 부동산 시장 리스크 등 문제가 산적해 있어 5% 성장 전망은 다소 불투명하다.

② 중국 경제의 구조적 문제

중국 경제의 성장률 하락은 일시적 위험 요인이 아닌 중장기 구조적 요인에 기인한다. 고정자본 투자와 유기적 구성 고도화, 이에 따른 이윤율 및 성장률 저하라는 자본주의 고유의 장기 동역학은 중국 경제에도 적용된다⁷⁾. 중국의 GDP와 1인당 GDP는 모두 성장률이 하락하는데 특히 국민의 생활수준을 나타내는 1인당 GDP 성장률 추세가 한국, 일본, 대만에 미달한다. 중국은 표면적으로는 샤오강(小康) 사회 건설 목표(2020년에 2010년 1인당 GDP의 2배를 목표)를 달성했지만 향후 전망은 어둡다. 중국의 성장률 저하의 주요 요인으로는

7) 중국의 사회성격을 사회주의가 아닌 자본주의로 규정하는 데 대해서는 하트-랜스버그&버킷(2005) 참고.

과잉축적으로 인한 생산성 저하, 인구 고령화와 빈부 격차 확대, 과도한 부채 등이 꼽힌다.

● 생산성 하락

중국의 중요소생산성⁸⁾ 수준은 2014년을 정점으로 하락하고 있으며, 한국은행(2021) 추산으로는 중국 GDP 성장률에 중요소생산성의 기여도가 2000~2009년 4.6%에서 2010~2019년 2.2%로 하락했다. GDP 대비 총고정자본형성은 2012년 이후 다소 낮아졌으나 여전히 40%를 상회하고 자본(한계)생산성의 역수인 한계고정자본지수(ICOR)도 금융위기 이후 계속 상승했다. 투자가 중국 경제의 생산성을 높이는 생산설비보다는 건설부문에 집중된 데 주로 기인하는 것으로 평가되며(한국은행, 2021 재인용), 설비과잉, 중복투자에 따른 생산성 저하도 지적된다.

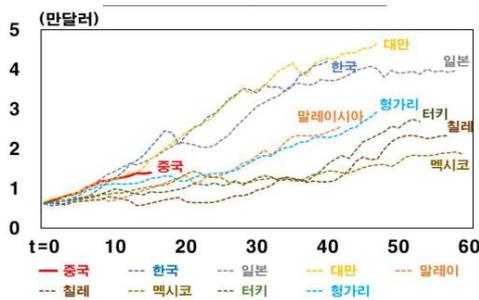


그림 14 국가별 1인당 GDP(구매력평가 기준) 성장 비교(t=0는 1인당 소득이 6,000달러 시점)(출처 : 한국은행(2021))

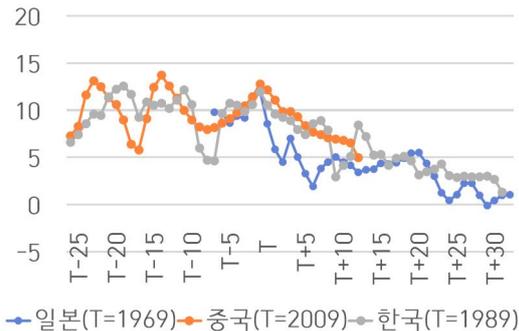


그림 15 GDP 성장률 저하 시점(T) 이후 GDP 추이(자료 : OECD, 3년 이동평균, %)



그림 16 중국 GDP 대비 총고정자본형성율(자료 : OECD, 단위:%)



주: 1) ICOR = Δ 고정자본스톡/ Δ GDP
자료: CEIC, 조사국 시산

그림 17 중국 한계고정자본(ICOR) 지수(출처 : 한국은행(2021))

● 인구성장 둔화와 불평등

중국의 생산가능인구(15~64세)는 출산률 감소로 2013년 10.1억 명에서 2020년 9.7억 명 수준으로 줄어들었다. 반면 총인구 중 65세 이상 고령인구 비중은 2010년 8.9%에서 2020년 13%로 급격히 증가하는 중이다. 동시에 중국의 미국대비 임금 수준(구매력 기준)은 2000년 8.8%에서 2020년 33.5%로 높아졌다. 저임금 노동력 공급에 의존한 성장이 불투명해졌으며 중국(및 동유럽, 여성)의 저임금 노동력 공급에 의존해온 세계 경제의 저인플레이션 성장 역시 문제가 발생할 수 있음을 의미한다. 동시에 중국의 불평등 확대도 중국 경제의 주요 문제다. 리커창(李克強) 총리는 2020년 5월 28일 전국인민대표대회 폐막 기자회견에서 “중국인 1인당 연간 평균소득은 3만위안(약 513만원)에 달하지만 14억 인구 가운데 6억 명의 월수입은 1,000위안(약 17만원)에 불과하다”고 말했다. 중국 내 불평등은 농촌과 도시, 소수민족과 한족, 농민공(이주노동자)과 정주노동자, 자산보유계급과 노동계급 사이에서 두드러진다.

8) 신고전파 성장회계에서 그 사회의 기술수준을 나타내는 것으로 간주된다.

● 부채 의존 성장

국제결제은행(BIS)에 따르면 2020년 말 기준 중국의 국가부채 비율(Total credit to the non-financial sector)은 GDP 대비 289.6%, 정부 부채비율은 GDP 대비 67.3%였다. 부채비율과 증가율 자체는 다른 주요국과 비교하여 높은 수준은 아니다. 문제는 GDP 대비 160.6% 수준인 기업부채와 40% 수준인 지방정부 부채의 질이다. 1990년대 세계의 공장으로서 부상하던 중국은 미약한 자본축적의 해결 방법으로 적극적인 회사채 시장 육성에 나선다. 1990년대 말부터 회사채 시장이 성장하여 중국 기업들은 레버리지를 활용한 성장을 추구했다. 특히 2007-09년 세계경제위기를 대항SoC 사업과 경기부양책을 통해 상대적으로 빠른 회복을 보인 뒤 자산가격 상승, 주요 산업의 공급 과잉, 부채비율 상승의 문제를 고질적으로 안게 되었다. 그러나 중국 정부는 2010년대 중반에도 경기부양책⁹⁾을 지속하여 과잉자본의 구조조정을 지연시켜 생산성을 하락시키는 결과를 낳았다. 경기부양책은 동시에 자산가격을 상승시켰다. 부동산 가격 상승은 부동산 개발 회사들이 회사채 발행을 통해 개발 사업에 나서게 하는 유인이 되었다. 지방정부도 기업유치와 신축 주택 공급을 위한 부동산개발에 적극 나섰다. 지방정부는 토지사용권을 부동산개발기업에 판매한 수익을 재정의 주 수입원으로 삼았고 부동산개발기업은 회사채로 자금을 조달해 주택을 공급하였으며 시민들은 은행 대출로 주택대금을 치르는 순환이 이어졌다. 따라서 회사채 부실은 중국 경제의 뇌관이다. 대출규제가 시작되면서 2020년에만 중국 역내에서 2,220억 위안 규모의 회사채 디폴트(국유기업 48.6%)가 발생했고, 2021년 상반기 부동산 회사 중 1.8%(일반 회사 평균 0.5%)가 디폴트 상태에 빠졌다. 부동산개발기업의 연쇄도산 위기는 토지사용권 매각수익 감소로 지방정부 부채위기로 파급 중이다. 하지만 중국 인민은행은 2021년 12월에 또다시 기준금리를 인하하여 유동성 공급에 나섰다. 이 같은 조치는 부채위기의 폭발 시 그 피해와 여파를 키우는 결과를 낳는다.

종합하면 중국이 당면한 생산성 및 성장률 둔화, 생산가능 인구 감소와 불평등, 부채·재정위기 증대는 단기적 처방으로 벗어나기 어려운 구조적 문제다. 최근 중국 정부는 노동자 소수민족에 대한 통제와 탄압을 강화하고 있다. 향후 중국의 성장이 부정적 경로로 이행한다면 노동자 민주주의 역시 더욱 위기에 처할 것으로 우려된다.

9) 미국의 양적완화(QE)는 금융위기라는 특수한 상황에서 금융경색에 대응하기 위한 비전통적 통화 정책이므로, 경기부양책과 양적완화는 일치하는 개념은 아니다.

2. 한국 및 전라북도 정세 전망

1) 한국 경제 전망

(1) 개요

2007~09년 위기 이후 한국의 경제성장률은 2%~3% 초반대를 오르내렸다. 2020년 COVID-19 위기와 중첩된 위기를 맞아 마이너스 성장을 보인 뒤 2021년에 전망치를 상회하는 4.0% 성장을 기록했다. 한국 경제의 이 같은 흐름은 세계 경제의 흐름과 크게 다르지 않다. 한국의 물가상승률은 저성장에 따른 0~1%대 저물가 흐름에서 2021년에는 2.5%로 상승했다. 추세에 비해서는 상승이지만 미국과 달리 인플레이션을 우려할 정도는 아니다. 여기에는 소위 K-방역 아래에서 섰다움이 없었던 한국의 특수한 사정이 반영된다. 참고로 2011년부터 기획재정부가 전망한 실질GDP 성장률과 실적치는 아래와 같다.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
실질GDP성장률 전망(A)	5.0	4.5	4.0	3.9	3.8	3.1	2.8	3.0	2.6~2.7	2.4	3.2	3.1
실제 실질GDP성장률(B)	3.7	2.0	2.9	3.3	2.6	2.7	3.1	2.7	2.0	-0.9	4.0(e)	-
A-B	1.3	2.5	1.1	0.6	1.2	0.4	-0.3	0.3	0.6~0.7	3.5	-0.8	-
물가상승률	4.0	2.2	1.3	1.3	0.7	1.0	1.9	1.5	0.4	0.5	2.5	-

표 2 2011~2022년 GDP 성장률 전망 및 실제 실적, 물가상승률(자료 : 기획재정부)

제조업 평균가동률은 2011~2016년까지 하락세를 보이다 2017~2019년까지 회복하는 흐름을 보였다. 2020년 1분기 경제위기를 맞아 가동률이 급전직하했으나 같은 해 4분기에는 이전 수준을 넘어서 100을 상회한다. 제조업 생산능력은 2010년대 후반부 이후 전반부에 비해 증가율이 완만해진다. 제조업 생산능력과 가동률은 업종별로 상당한 편차가 있다는 점을 주목해야 한다. 반도체 산업 생산능력은 2015~2021년 2.4배 성장했으나 같은 기간 자동차 산업의 생산능력은 오히려 감소했다. 반도체 설비투자와 수출은 한국 경제 성장의 핵심 부문으로 자리 잡고 있다.

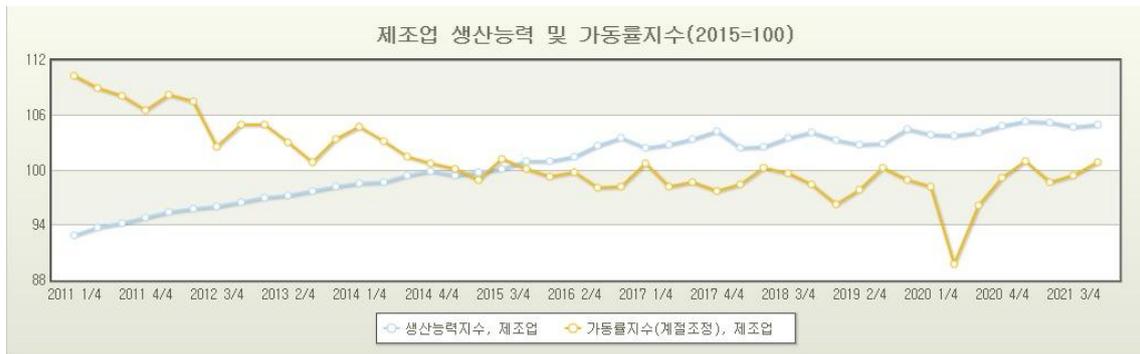


그림 18 2011~2021년 한국 제조업 생산능력 및 가동률지수(자료 : 광업제조업동향조사)

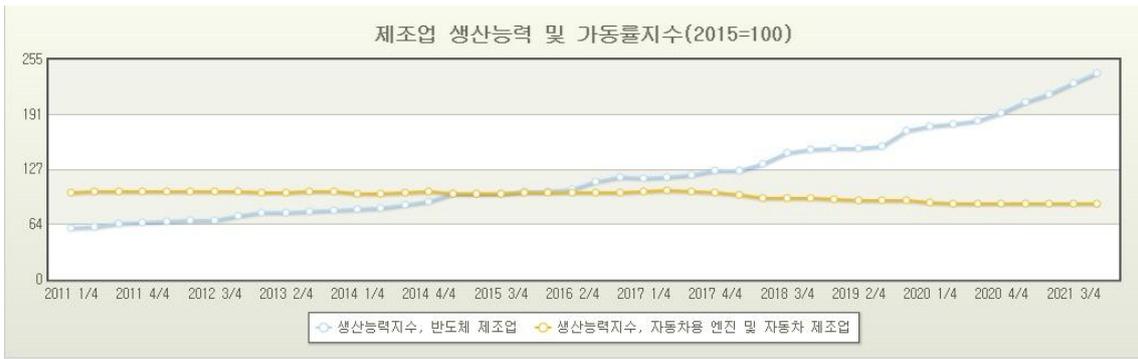


그림 19 2011~2021년 한국 반도체·자동차 제조업 생산능력지수(자료 : 광업제조업동향조사)

주요 경제기관은 한국의 올해 성장률을 3% 초반으로 전망한다. 주요기관별로 살펴보면 IMF 3.3%, 한국은행 3.0%, OECD 2.9%, 기획재정부 3.1%다. 전반적으로 양호한 수출, 소비, 설비투자가 올해 한국 경제 성장의 주요 요인이다. 현재 시점에서 한국의 설비가동률은 세계에서 가장 높으며 미국 및 글로벌 경제 회복세에 힘입어 2022년 1월에는 역대 최대 수출실적을 기록했다. 글로벌 공급교역망 정상화는 한국 수출세를 확대·유지시킬 것이다. 반도체 산업의 경우 비메모리 반도체 공급 병목이 전체 반도체 산업의 수요와 공급을 제약하고 있다. 공급 병목이 해소되는 추이에 따라 반도체 산업은 지속 성장할 것으로 예상된다.

다만 후술할 확진자 추적·관리에 초점을 맞춘 K-방역의 암면으로 인해 감염을 통해 면역을 획득한 사람의 수가 적기 때문에 2022년 초 확산되는 오미크론 변이는 유행의 규모가 더 클 것으로 예상된다. 확산 속도가 의료수용능력을 초과할 수 있어 여전히 방역위기는 2022년 정세를 관통하는 키워드다.

(2) COVID-19가 노동자 계급에 미친 영향

통계청 경제활동인구조사에 따르면 2020년 4월 기준 전년 동월 대비 취업자 수가 50만 명 감소, 비경제활동인구는 70만명 증가하는 등 2020년 경제위기는 노동자·자영업자에게 즉각적 피해로 돌아왔다. 이 같은 충격은 COVID-19가 장기화되면서 2021년 초까지 지속되어 2021년 1분기에도 취업자수가 전년동기 대비 38만 명 감소했다.

2020년 경제위기 이후 노동시장의 부정적 영향은 저임금, 저학력, 청년, 여성, 임시직, 비정규직 등 취약계층에서 상대적으로 크게 나타났다.

임금노동자 규모는 1998~1999년 경제위기 이후 처음으로 감소하여 2020년 8월 기준 전년 동월 대비 11만3천 명 감소했다. 임시직(-31만 2천 명), 일용직(-10만 1천명)이 많이 감소했고 상용노동자 수는 다소 증가했다. 이와 같은 추세는 이듬해까지 이어져 임금노동자 중 비정규직 비율은 2020년 36.3%에서 2021년 38.4%로 증가했다. 2021년 들어 고용률은 높아졌지만 36시간 미만 취업자 수도 대폭 증가하여 일자리 질이 하락했음을 보여준다.

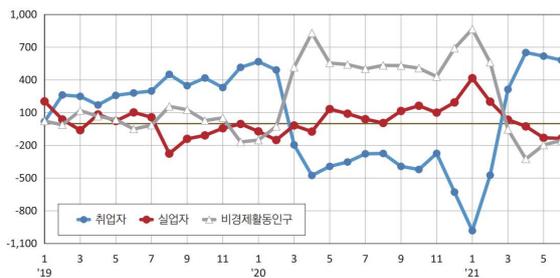


그림 20 취업자, 실업자, 비경제활동인구 증감 추이(자료 : 경제활동인구조사, 한국노동연구원(2021)에서 재인용)

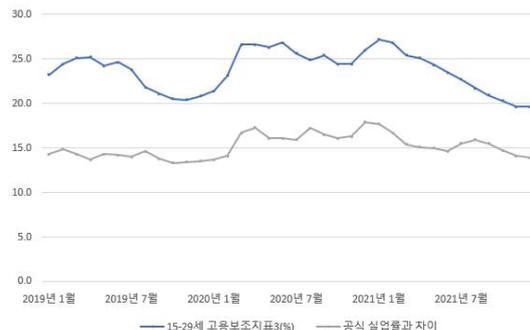


그림 21 청년층 확장실업률과 공식실업률 비교(자료 : 경제활동인구조사 고용보조지표)

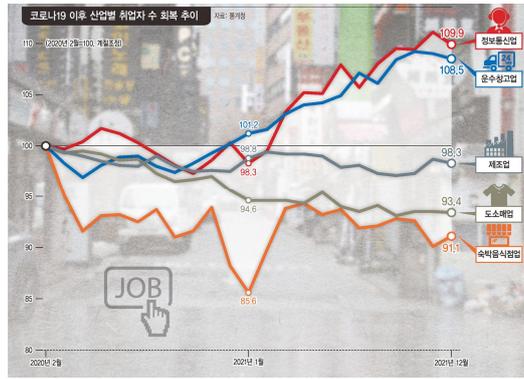


그림 22 COVID-19 이후 산업별 취업자 수 회복 추이
(자료 : 통계청, 그림출처 : 한겨레)

성별로는 2020년 여성 취업자 수가 전년에 비해 13만 7천 명 감소했는데 이는 남성 취업자 수가 8만 2천 명 감소한 것에 비해 1.7배 더 큰 규모다. 2020년 경제위기로 큰 타격을 받은 업종은 보건·사회복지, 교육, 숙박 및 음식점업 등 대면서비스업인데 여성 취업자의 1/3 이상이 이 세 업종에서 일하고 있었다. 2021년에도 여성의 노동복귀율은 남성에 비해 낮았다. 이 중 35~39세 여성의 고용률 감소가 두드러져 COVID-19에 따른 긴급돌봄 부담이 여성에게 전가되었을 것으로 추정된다. 회복에 있어 산업별 격차가 확인되는데 도소매업, 숙박 및 음식점업 등 대면서비스업종은 예년 수준의 고용을 회복하지 못해 노동시장 바깥으로 밀려난 여성이 재진입하는데 어려움이 있었음을 알 수 있다.

연령층 별로는 청년층 고용률이 2021년 1월 기준 41.1%로 전년 동월 대비 2.9%p 떨어졌고 전 연령층 중 가장 큰 폭으로 하락했다. 2021년 2분기부터 청년 고용이 확대되기 시작하지만 대부분 대면서비스업의 임시직 고용이었다. 청년층 공식 실업률은 2019년 8.9%에서 2020년 9.0%로 증가하였다가 2021년에는 7.8%로 감소했다. 그러나 ‘시간 관련 추가취업가능자’, ‘잠재경제활동인구’를 포함한 확장실업률은 2019년 22.9%에서 2020년 25.1%로 크게 증가했고 2021년에는 23.1%였다. 공식실업률과 확장실업률 사이의 차이 역시 2020년 16.1%로 확대되었다가 최근 폭이 좁아지고 있다¹⁰⁾.

임금에서도 고용형태별로 차이가 있었다. 사업체노동력조사를 통해 보면 상용노동자의 임금 상승률은 2018년 5.1%, 2019년 3.2%에서 2020년 0.2%로 크게 둔화되었다. 반면 같은 기간 임시·일용직의 임금 상승률은 오히려 5.5%, 6.2%에서 7.8%로 증가했다. 이는 숙박 및 음식점업 등 상대적으로 불안정하고 임금수준이 낮은 산업에서 노동자 수가 줄어들었기 때문이다. 2020년 경제위기의 충격이 상용노동자에게는 임금감소로, 임시일용직 노동자에게는 고용감소로 나타났다고 볼 수 있다(국회예산정책처, 2021).

경제위기가 ‘위기’인 것은 그 피해가 여성, 청년, 고령, 비정형 등 불안정 노동자에게 집중되기 때문이다. 한국의 노동자가 겪은 재난의 양상은 미국을 비롯한 다른 나라에서도 비슷했으며 이를 완화하려는 정책적 개입 없었거나 실패했다.



그림 23 주요국 GDP 대비 투자율(자료 : OECD)

10) 전 연령층으로 확대해서 살펴도 쉬웠음 인구나 구직단념자가 크게 늘어나 공식실업률과 확장실업률 사이의 차이가 상당히 하다.

(3) 한국 정부의 2020년 경제위기 대응과 재정정책

정부는 COVID-19 확산 후 “2020년 총 네차례의 추경과 310조 원 규모의 재정금융 지원대책을 통해 자영업자, 소상공인, 중소기업, 취약계층, 위기가구 등을 최대한 지원하고자 총력을 기울였다”고 설명한다. 정부의 경제대책은 크게 금융지원 및 통화정책을 통한 유동성 공급 조치와 재난지원금을 비롯한 각종 지원금 형태의 재정정책으로 이루어졌다.

● 2020년 위기 대응은 유동성 공급

2020~2021년 정부의 추경예산을 세부적으로 살펴보면 아래와 같다. 2020~2021년 COVID-19 위기 대응을 위한 추경총액은 116.6조였고, 일자리 유지를 위해서만 쓰인 예산은 4.4조원에 불과하다.

연도	추경 차수	추경 총액	주요 사업
2020	1차	11.7조	일자리안정자금 0.5조
	2차	12.2조	긴급재난지원금 12.2조
	3차	35.1조	구직급여 3.4조, 고용유지지원금 1.4조, 긴급고용안정지원금 0.6조
	4차	7.8조	소상공인 희망자금 3.3조, 고용유지지원금 0.5조, 긴급고용안정지원금 0.6조, 저소득층 생계지원 0.4조, 긴급돌봄지원 1.8조
2021	1차	14.9조	소상공인 버팀목자금 6.7조, 고용유지지원금 0.2조, 긴급고용안정지원금 0.5조
	2차	34.9조	상생국민지원금 8.6조, 상생소비지원금 0.7조, 소상공인 손실보상 4.2조, 고용유지지원금 0.1조
계		116.6조	40.7조 (노동 7.8조(실업급여 3.4조), 소상공인 14.2조, 소비진작 21.5조, 기타 2.2조)

표 3 2020년 위기 이후 추경 예산 내역(자료 : 정부 발표 자료 재정리)

결국 2020~2021년 한국정부의 COVID-19 지원대책의 핵심은 유동성 공급이었다. COVID-19 대응 금융정책은 여신 만기연장 및 신규 공급 형태의 금융지원정책과 채권 매입 및 펀드 조성이라는 금융안정정책으로 이루어졌다. 2021년 6월 기준 총 295.7조 규모다. 한국은행은 2020년 3월 기준금리를 1.25%에서 0.75%로 0.5%p 전격 인하했다. 이어 5월에는 0.5%로 0.25%p인하했고 이 같은 초저금리는 2021년 8월 금리인상 전까지 이어진다.

취약부문 자금지원 정책	기업자금조달 정책	금융시장 안정정책
<ul style="list-style-type: none"> - 소상공인 금융지원(21.5조) - 소상공인 특례보증 지원(17.9조) - 중소·중견기업 대출·보증 지원(45.3조) - 소상공인·중소기업 만기연장 및 상환 유예(153.7조 원, `21.3월 기준) - 가계대출 원금상환유예(0.6조) 	<ul style="list-style-type: none"> - 저신용 회사채 매입기구(3.7조) - 회사채 발행지원 프로그램(8.1조) - 기간산업안정기금(0.6조) - 기타 지원(3.8조) 	<ul style="list-style-type: none"> - 증권사 유동성 지원(10.5조) - 채권시장안정펀드(20조) - 증권시장안정펀드(10조)
239조 원	16.2조 원	40.5조 원

표 4 COVID-19 위기대응 금융정책(출처 : 금융위원회(2021))

2020년 위기에 대응하는 재정정책을 나라별로 비교하면 미국과 G20 주요국, 그리고 한국 사이에 차이가 두드러진다. 미국은 확장적 재정정책에 의존했고, 일본 및 유럽 주요국은 재정정책보다 유동성 공급의 비중이 컸다.

앞 절에서 다뤘듯 미국은 고용유지 대신 실업급여와 가계 직접 지원에 집중하는 방식으로 대응했다. 미국의 이 같은 정책은 유연성을 중시하는 노동시장과 복지 전달체계의 상대적 부재라는 미국 사회·경제적 특성이 반영되어 있다. 또한 기축통화 발권력을 통해 정부 부채비율을 감당할 수 있는 미국의 지위가 재정 정책 중심의 정책 대응을 가능케 했다. 반면 유럽은 고용유지에 초점을 맞추는 동시에 정부의 재정대책보다 유동성 공급을 통해 국가부채 증가를 억제하고 민간에 부담시키는 방식으로 대응했다. 한국은 유럽과 비슷한 추세를 보였으나 그 규모에 있어 현격한 차이가 드러났다.

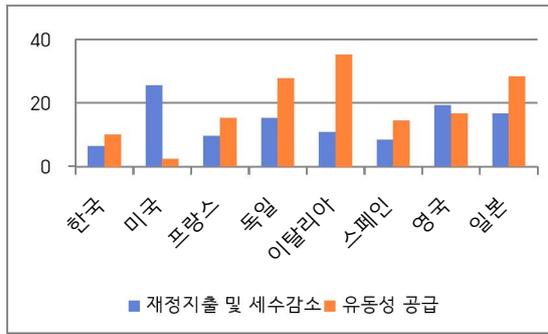


그림 24 주요국 COVID-19 대응 재정정책 비교(자료 : IMF(2021), 단위 : GDP대비%)

국가	재정지출(및 세수감소)	유동성 공급
한국	6.4	10.1
미국	25.5	2.4
프랑스	9.6	15.2
독일	15.3	27.8
이탈리아	10.9	35.3
스페인	8.4	14.4
영국	19.3	16.7
일본	16.7	28.3

표 5 주요국 COVID-19 대응 재정정책 비교(자료 : IMF, (2021), 단위 : GDP대비%)

COVID-19 대응 과정에서 한국 정부가 충분한 재정대책을 집행했는지, COVID-19 재난지원금 지급방식과 지급대상을 어떻게 적용해야 하는지 등을 쟁점으로 다양한 논쟁이 제기되었다. 한국 정부의 재정대책부터 간략히 점검하면, 2020~2021년 예산이 예년에 비해 확장적이었던 것은 사실이다. 그러나 각국 통계에도 드러나듯이 전례 없는 위기 속에서도 한국 정부의 재정지출 규모는 G20 주요국 중 최하위 수준에 머물렀다. 자유주의 시장경제 옹호론자들의 확장재정이라는 비난에도 불구하고, 실상 지난 5년 문재인 정부의 재정정책은 긴축적이었다. 통합재정수지와 관리재정수지 추이에서 보이듯 박근혜 정부 후반기에서 문재인 정부 중반기까지 통합재정수지는 균형재정을 상회하는 수준의 흑자를 기록했다. 2018년 하반기 이후의 재정수지 악화는 불황기 진입에 따른 성장률 하락에 대응하는 재정정책의 결과이고 2020년에는 본격적인 경제위기를 맞아 그 폭이 커졌을 따름이다. 국세 세입 역시 2019년을 제외하면 매년 예측을 초과한 세입이 발생했고 심지어 2021년에는 그 규모가 61.4조 원에 이른다.

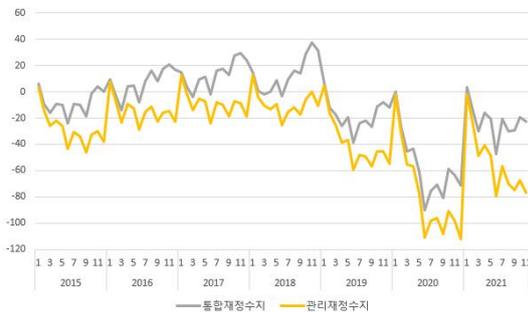


그림 25 통합재정수지와 관리재정수지 추이(자료 : 기획재정부)

	2018	2019	2020	2021
수입예산*	447.2	476.1	481.8	482.6
지출예산*	428.8	469.6	512.3	558.0
수입결산	465.3	473.1	478.8	-
지출결산	434.1	485.1	549.9	-
국세수입예산*	268.1	294.8	279.7	282.7
국세수입결산	293.6	293.5	285.5	344.1

표 6 정부 재정 수입(세입)·지출(세출) 예산 및 결산(자료 : 회계연도 국가결산, 회계연도 총세입총세출 마감(* : 본예산기준), 단위 : 조 원)

● 부채비율보다 부채의 책임으로 쟁점을 옮겨야

정부 부채 증가는 재정위기를 비롯해 여러 가지 문제를 초래할 수 있으나 가능성과 실체는 구분해서 접근해야 한다. 걱정된 부채비율 수준은 방정식과 해 모두 불명확하다. 단순하게 도출할 수 있는 최소한의 합의는 GDP 성장률 만큼의 부채증가율은 부채비율을 증가시키지 않고 국고채 금리와 GDP 성장률의 차이만큼의 부채 증가도 부채 이자 부담을 증가시키지 않는다¹⁾는 사실이다. 자연이자율(r^*)이 1% 아래 수준으로 추정되는 상황에서 국고채 금리는 중기적으로는 낮은 수준을 유지할 것이다. 성장률 둔화 속에서 각국이 감당가능한 부채비율 수준을 높이는 배경 중 하나다. 또한 한국 정부 채무에서 대응 자산이 있는 부채를 제외한 순부채비율은 GDP 대비 20% 미만으로 추산되며(²⁰년 기준 나라살림연구소 18%, S&P 15%로 추산) 주요 선진국 대비 양호한 편이다. 한국에는 정부의 추가적 재정지출 여력이 있음에도 문재인 정부의 재정정책은 경기 흐름에 대응하는

1) 부채는 저량(stock)이고 GDP는 유량(flow)이다. 유량끼리 비교를 위해서는 국채 이자(flow)를 GDP로 나누는 편이 타당하다.

수동적 부양책 정도에 머물렀으며 '재정건전성'에 과도하게 집착했다. 최저임금 인상 정책의 실패도 이 같은 긴축적 재정을 운용한 정부의 집착에 절반 이상의 책임이 있다.

정부 부채 증가 문제에 있어 현재 한국의 부채 수준을 놓고 볼 때 핵심 쟁점은 부채비율의 증가 여부 대신 비중립적으로 여겨지는 부채의 책임으로 옮겨져야 한다. 이 점에서 긴축재정론의 반대 편향에서 정부 부채에 대해 과도하게 너그러운 현대화폐이론(MMT), 포스트-케인즈주의와 구별점을 짚으면, 이들 이론은 이윤율(성장률)이 하락하는 자본주의의 구조적 조건에 맹목이며 성장을 낙관한다. 정부의 재정지출이 성장을 견인할 수 있을 것으로 전제하므로 부채비율은 그리 중요한 고려사항이 되지 못한다. 그러나 성장에 제약이 있다는 사실을 수용하면 점증하는 자본주의 국가의 부채는 (당장은 아니지만) 어느 시점에는 위기의 도화선이 될 것을 예상할 수 있다. 그리스, 아일랜드, 스페인 등에서 발생한 재정위기 경험에서 위기의 책임은 노동자계급에게로 전가되었다. 성장의 제약 가운데 부채의 유력한 대처 방법은 조세부담 인상이다. 그러나 바이든 정부와 달리 문재인 정부는 지난 5년 간 유의미한 증세계획을 제출한 바 없다¹²⁾. 요약하면 부채비율을 쟁점에서 상대화하고 법인세·자본소득세·고소득자세와 같은 조세부담률을 쟁점화하는 것이 타당하다.

2020년 위기 대응 과정에서 한국 정부의 재정지출은 주요국에 견줘 매우 낮은 수준이었다. 큰 비용을 치르지 않고 위기를 넘겼다고 자찬하기 전에 참고해야 할 사실이 있다. 오히려 문제는 정부 부채보다 민간 부채에 있을 수 있다. 전경련 산하 한국경제연구원은 2016년~2020년 민간부채 추이를 분석한 결과 가계부채의 증가폭이 세계평균보다 높아 우려할만한 수준이라고 주장한다. 그러나 민간부채의 증가, 특히 2020년의 급격한 증가는 정부가 재정대책을 충분히 펼치지 않고 유동성 공급으로 가계·기업으로 부담을 전가시킨 결과이다. 전경련과 같은 시장주의자들은 이 사실을 회피한 채 부채비율에만 집착한다.

(4) 한국 정부의 COVID-19 방역정책

한국은 COVID-19 확진자 및 위중증자 숫자가 낮은 수준으로 관리되었기 때문에 다른 나라 대비 낮은 수준의 정부지출로도 경제가 유지될 수 있었다. 그 밑바탕에는 기본권 제약을 자유롭게 넘나들던 K-방역이 있다.

대규모 감염병의 유행의 대응에 있어 이동량과 밀집을 제한하는 방역대책은 감염확산을 줄이는 대신 일상생활과 경제활동을 필연적으로 제약한다. 따라서 방역대책의 1차적인 목표는 일상생활의 제약을 최소화하면서 확진자와 위중증자 수를 안정적으로 관리하고 특히 위중증자수가 병상 수용 능력을 초과하지 않도록 하는데 있다. 방역의 종료는 미생물의 병원성이 약화되거나 감염 혹은 백신접종으로 일정 인구 이상이 면역을 획득하거나 치료약이 보급되어 일상생활로 회복될 수 있는 시점이다.

K-방역은 대규모 선별검사를 통한 확진자 파악, 확진자 동선 추적 및 접촉자 격리(이른바 3T)를 기본으로 삼고 여기에 일상생활의 제약을 의미하는 거리두기 조치가 결합되었다. K-방역은 사회 통제를 토대로 한 억제정책으로 특징지워진다. K-방역에 대한 비판은 다양한 측면에서 끊임없이 제기되었다. 가장 거센 비판은 '확진자' 수가 늘어날 때마다 제기되는 방역실패론이다. 백신 확보, 특히 '화이자' 백신 확보가 늦어 백신 접종률을 빠르게 높이지 못했다는 비판도 있다.

● 동아시아와 다른 대륙 간 차이

K-방역에 대한 비판의 방향을 검토하기 위해 몇 가지 지표를 먼저 살펴본다. 우선 COVID-19가 인구 자체에 미친 영향을 가장 직접적으로 확인할 수 있는 지표 중 하나인 초과사망률¹³⁾을 살펴보면 국가 집단 별 차이가

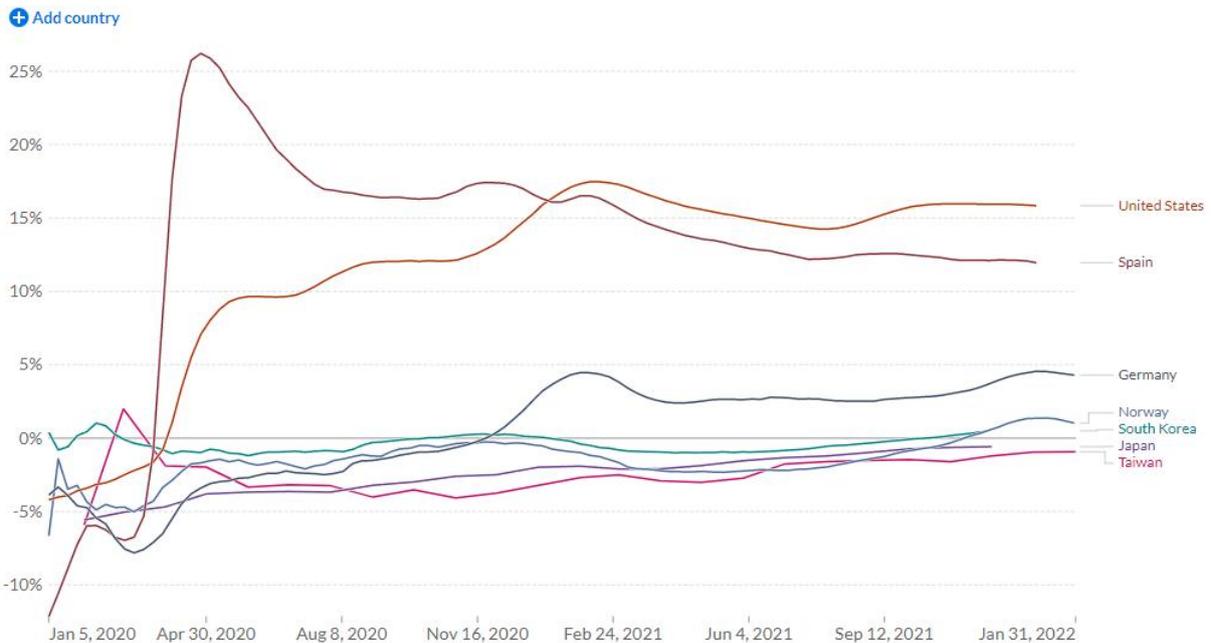
12) 자산가격 상승에 대응하는 성격의 증세가 있었으나 정부가 투기적 세입을 반겨서는 안될 일이며, 사회적 지출 및 부채 부담의 책임에 관한 사회적 논의를 성립시킬 수 없는 공시가격 인상과 같이 의회를 우회하는 방식의 증세도 한계적이다.

13) 국제보건기구(WHO)는 초과사망률은 "관심 인구에서 비-위기 시기 사망률에 기초한 예상보다 높은 사망률"로 정의한다. 수학적으로는 $Excess\ Deaths = Reported\ Deaths - Expected\ Deaths$ 로 표현된다. OWID는 Karlinksky & Kobak의 World Mortality Dataset 자료를 활용한다. 이 자료에서 Expected Deaths는 각 지역별 2015~2019년 실제 사망자 수를 토대로 회귀모델로 추정한다.

확인된다. 한국, 일본, 대만과 주요 몇 개국의 2020년 이후 누적 초과사망률을 그래프로 확인하면 <그림 26>과 같다. 미국은 COVID-19 감염률과 사망률 모두 높았던 나라다. 정부의 허술한 대처에 더해 낮은 의료접근성과 빈부격차가 주요 이유로 꼽힌다. 스페인은 보건의료 위기로 병상부족 문제를 심각하게 겪었다. 재정적 여력이 있던 독일은 누적 초과사망률이 유럽 국가들 중 낮은 편에 속한다. 노르웨이를 비롯한 북유럽 국가는 낮은 도시화율과 인구밀도가 감염병의 확산을 제한시켰다. 한국, 일본, 대만, 그리고 그래프에 담지 않았으나 몇 개의 동아시아 국가들은 COVID-19가 유행하는 기간 동안 초과사망률이 0% 아래였거나 낮은 수준을 유지했다. 대만의 방역사례를 모범으로 삼으며 K-방역의 비판 근거로 삼는 입장이 있으나 거시적 지표 상으로 의미 있는 차이가 확인되지 않는다.

Excess mortality: Cumulative deaths from all causes compared to projection based on previous years

The percentage difference between the cumulative number of deaths since 1 January 2020 and the cumulative projected deaths for the same period based on previous years. The reported number might not count all deaths that occurred due to incomplete coverage and delays in reporting.



Source: Human Mortality Database (2021), World Mortality Dataset (2021)
 Note: Comparisons across countries are affected by differences in the completeness of death reporting. Details can be found at our Excess Mortality page. OurWorldInData.org/coronavirus • CC BY

그림 26 2020년~현재 누적 초과사망률(출처:OWID)

COVID-19 방역결과에 있어 동아시아 지역 집단 내 동질성이 이외 지역 집단 간 이질성보다 큰 것으로 보인다. 그 차이가 발생한 데 대한 첫 번째 가설은 상대적으로 동아시아에서 시민의 기본권을 제약하는 조치가 사회적으로 순응되었다는 것이다. 미국의 COVID-19 확산은 마스크 쓰기와 같은 기초적 방역원칙마저 '자유'의 제한'으로 받아들이는 자유주의적 성향이 배경에 있다. 유럽도 확진자 동선을 추적을 기본권 침해로 받아들이는 인식이 크며 감염경로가 불명하여 추적이 불가능한 감염사례 비율이 높다. 반면 한국(코로나3법), 대만(전염병 방지 특별법), 일본(신형인플루엔자 등 대책특별조치법)은 COVID-19 확산 기간 중 관련법을 개정·제정하여 처벌 혹은 불이익처분을 강화했다. 그 결과 정부의 방역 지침을 위반할 경우 벌금, 과태료가 부과되고 형사처벌까지 이어졌다. 다만 결정적인 차이가 법의 존재 유무에 있지는 않다. 유럽 각국에도 방역 조치와 관련된 법률과 처벌조항이 있으나 규정의 사회적 수용성이 높지 않아 적용되는 강도가 상대적으로 약했다. 구글 이동성 지수를 통해 COVID-19 기간 일터 이동량을 비교해도 동아시아 국가보다 유럽, 아메리카 지역의 일터 이동량 감소폭이 크게 나타난다. 동아시아 국가들은 사회 통제를 바탕으로 경제활동의 섀도우·록다운을 최소화할 수 있었다. 문화적·이데올로기적 차이가 실물적 영향을 미쳤다고 이해할 수 있다¹⁴⁾.

14) 유럽에서는 유교문화권 국가-한국, 일본, 대만-의 방역 성적의 배경에 집단주의 문화가 있다는 시선이 있다. 한국의 방역정책에 대한 유럽 각국의 인식은 Cho 등(2020)을 참고할 수 있다.

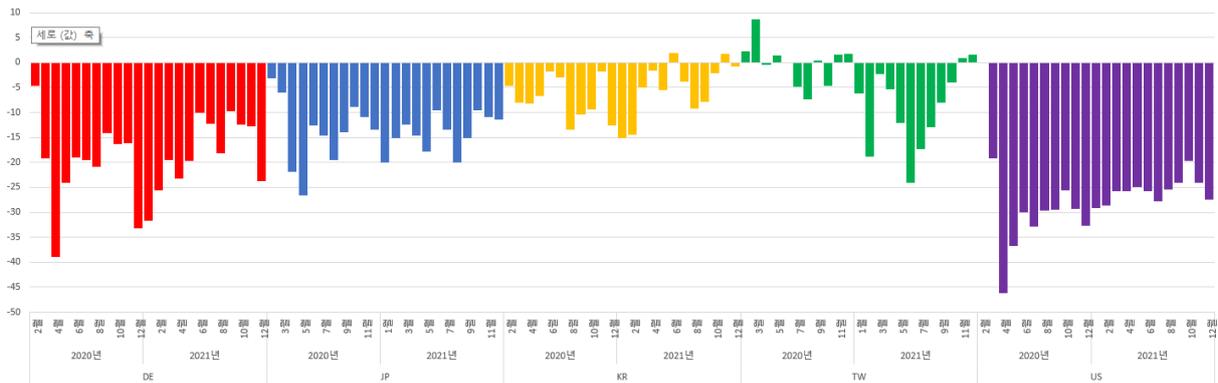


그림 27 COVID-19 확산기간 일터 방문자 수 변화 추이(자료:구글 지역사회 이동성 보고서, 기준:2020.01.03.~02.06. 중앙값)

이외에 동아시아에서는 마스크 쓰기, 손씻기가 COVID-19 발생 이전부터 익숙하고 자연스러웠다는 문화적 차이를 제기하는 사람도 있으며, 유전적 소인의 차이가 COVID-19 면역에 영향을 미쳤다는 가설¹⁵⁾도 상당히 유력하다. 이들 가설로 COVID-19 확산 양상의 차이를 충분히 설명할 수 있을지는 확실하지 않지만, 현재 시점에서 방역 결과를 놓고 볼 때, 동아시아 국가들 사이에는 방역에 영향을 미치는 경제의료·법제도·문화·이데올로기·인종 등 다양한 요인 중 영향력이 큰 요인들에서 동아시아 내에서는 차이보다 공통점이 많았을 것이라는 추정까지는 타당할 것 같다.

● 한국, 대만, 일본의 방역 정책 비교

동아시아로 범위를 좁혀서 살펴보면 한국과 일본, 대만 사이에 몇 가지 차이가 확인된다. 무엇보다 두드러진 차이는 ‘확진자’ 자체에 있다. 대만의 경우 확진자 대비 사망자 비율이 한국과 세계 통계에 비해 대단히 높다. 그만큼 숨은 감염자가 많고 확진자를 가려내는 데 한국만큼 공을 들이지 않았다는 뜻이다. 일본 역시 증상이 없는 경우 진단검사를 강제하지 않으면서 확진자 발견에 공을 들이지 않았다. 정부는 ‘확진자수’가 절대적 지표로 삼으며 생활 제약의 강도를 결정했다. 한국의 확진자 관리 중심 방역은 결과적으로 효과는 있었으나 투입되는 자원 및 사회구성원이 감내해야 하는 불이익 대비 효과라는 측면으로 보면 대만, 일본에 비해 비효율적이었다. K-방역 평가에서 가장 먼저 반성해야 할 지점이다. 대만의 방역사례를 배우자고 주장하면서 확진자수 지표를 통해 K-방역을 비판하는 방식은 타당하지 않다. 확진자수 자체보다 인구집단별 위중증률(치명률)·유효감염재생산지수·의료 대응 능력(가용 병상수 등)을 종합적으로 평가하도록 관점전환을 요구해야 한다.

다른 한 편 우익세력을 중심으로 대만과 한국의 방역을 비교하며 유행 초반 국경봉쇄 여부를 쟁점으로 삼는 경우도 있으나 다양한 연구는 여행제한이 확산 시점을 3~5일 지연(Chinazzi et al, 2020)시키거나 확산세가 급격할 때에는 별다른 효과가 없었다(Russell et al, 2021)고 지적한다. 미국은 2020년 2월 2일 중국을 방문한 외국인의 입국을 금지했으나 COVID-19 확진자 수 증가를 통제하지 못했고 이스라엘 역시 2020년 3월부터 국경을 봉쇄했으나 확진자 수는 큰 폭으로 증감을 반복했다. 전세계적으로 비과학적인 국경봉쇄 요구 및 시행의 배경에는 (미지의 감염병이라는 사실로 인해) 무지에서 오는 공포와 사회적 위기의 책임을 외부로 돌리려는 대중적 감정이 있다. 과학적 입장을 견지하지 못하며 보호주의, 인종차별과 혐오를 추동하는 흐름이 더 심각한 문제라고 평할 수 있다.

방역정책에 있어 대만보다 주요하게 살펴볼 것은 J-방역이다. 일본은 PCR 선별검사가 거의 이루어지지 않는 것처럼 보일 정도로 확진자 선별과 추적에는 자원을 소량 투입하고 대신 고령인구를 중심으로 관리와 치료에 집중했다. 초과사망률, 연령별 사망률 지표상 이 전략은 성공적이었던 것으로 확인된다. 한국 역시 인구집단 별 감염전과율을 살펴보면 80세 이상 인구집단 간 감염전과율이 전체 연령층 중 압도적으로 높아(이창형 외,

15) Shimizu 등(2021)은 일본인의 약 60%가 보유한 백혈구의 HLA-A24 항원이 코로나19 중증화를 예방할 수 있다고 주장한다. Zeberg & Pääbo(2020)는 네안데르탈인에게서 유래한 유전자 중 COVID-19 중증화에 연관된 유전자가 있으며 동아시아인 중 4% 이하만 이 유전자를 보유하고 있다고 밝혔다. 그러나 이듬해 Zeberg & Pääbo(2021)는 COVID-19 중증화를 막는데 기여하는 유전자도 네안데르탈인에게서 물려받았다고 밝힌다.

2021), 집단생활을 하는 요양원, 요양병원에서의 감염확산 대응이 가장 중요한 대책이었음이 드러난다. 하지만 한국에서는 (정부와 비판자 모두) 인구집단 전체의 확진자수 관리에 관심과 자원이 편향되었으니 이같은 세밀한 대응에는 공백이 발생할 수밖에 없었다.

또한 일본은 한국, 대만과 비교해 '기본권 제약에도 어느 정도 제약이 있었다. 2021년 2월 「신형인플루엔자 등 대책특별조치법」 개정과정에서 정부는 방역지침 위반 시 형사처벌 조항을 추가하고자 했으나 시민단체의 반대에 부딪혀 과태료 처분으로 완화되었던 사례가 대표적이다. 대신 영업시간 제한 등 방역조치에 협조하면 하루에 6만엔을 지원하는 식으로 적극적인 재정정책을 사용했다. 앞서 구글 이동성 지수에서 한국, 대만보다 일본의 일터 이동성 감소 폭이 크다는 점은 이와 같은 차이가 종합적으로 반영된다.

반면 한국 정부는 국민을 기본권 제약에 신속하게 순응시키기 위해 신천지교회 집단감염, 사랑제일교회 집단감염 사례에서 공권력을 동원하여 지침을 강제 적용시킬 수 있음을 전시켰다. 방역의 정치화다. 집회 개최를 이유로 노총의 대표자를 구속시킨 사례도 같은 범주다. 2021년 재보선 선거, 2022년 대선을 의식한 소비진작 정책 등 정부의 이율배반적 태도 역시 정치화된 방역의 일부였다. 인구집단, 공간의 성격, 활동 양태에 따른 감염 위험의 면밀한 평가 없이 일률적으로 강요되는 지침은 비과학적이기도 했다. 그러나 K-방역 신드롬 가운데 방역정책의 비과학적 성격에 대한 비판의 목소리가 자리 잡을 틈이 없었다.

방역 정책의 차이는 일상회복 속도의 차이로도 이어진다. 일본은 오미크론 변이 확산이 정점을 찍은 뒤 일상회복에 속도를 낼 것으로 보인다. 한국은 2022년 초부터 오미크론 변이가 확산되고 있으며 일본에 비해 확산세가 대단히 가파르다. 그동안 억제 정책의 결과로 한국의 항체양성률은 서구에 비해 크게 낮은 것으로 알려져 있다. 오미크론 변이 유행 규모의 확대는 K-방역의 부정적 후파이기도 하다. 오미크론 변이 확산 속도가 의료 대응 능력을 초과할 가능성이 있어 유의해야 한다.

● K-방역의 성과? 누군가의 희생!

결론적으로 한국에서 해외와 달리 오미크론 변이 확산 전까지 지역사회 감염이 거의 발생하지 않았다는 점은 확진자 추적과 거리두기를 통한 사회 통제가 대단히 강력하게 작동했음을 의미한다. 따라서 K-방역에서의 주된 비판점은 확진자 확인과 추적에 과도하게 집착하며 다른 주요 지표를 상대화하는 방역정책이었다는 점, 기본권 제약을 상수로 삼고 각 개인과 사회집단에게 책임을 불평등하게 부담시킨 방역정책이었다는 점에 두어야 한다. 한국의 인구당 확진자수·사망자수는 전세계에서 가장 낮은 수준이었지만 전체 시민이 부담해야 했던 고통의 강도는 결코 낮지 않았다.

이 같은 K-방역의 특성은 설비가동률과 수출실적에서도 드러난다. 한국의 설비가동률은 <그림18>에서 보듯 2020년 위기 이후 깊게 하락하였다가 1년이 지나 않아 이전 수준을 넘어 회복한다. 반면 미국은 많은 노동자들이 여전히 일터 대신 집에 머무르면서 설비가동률 회복이 더디게 이루어졌고, 일본도 비슷한 모양의 그래프다(<그림28>). 전 세계적으로 각국의 재정·통화정책에 따라 소비 수요는 증가했으나 많은 나라에서 섯다운과 이동제한이 반복되면서 공급은 제한적이었다. 그래서 생산에 제약이 없었던 한국은 역대 최고의 수출 실적을 기록할 수 있었다. 특히 미국은 막대한 재정정책으로 내구재 소비 수요가 늘면서 한국의 연간 대미수출액은 2020년 74,116백만 달러에서 2021년 95,864백만 달러로 크게 늘어났다(<그림29>). 전면적 섯다운이 없이 거리두기 지침만 운영하고 일자리 상실에 대한 보상이 없었던 한국 방역정책의 종합적 결과다. 2021년 4.0% 경제성장을 두고 정부는 위기를 빠르게 회복했다고 자찬했지만 그 이면에는 기본권 제약을 감내하면서 동시에 생계 유지를 위해 일터로 나서야 했던 노동자들의 희생이 있다¹⁶⁾.

16) 한국과 마찬가지로 방역조치로서 섯다운 없이 일상제약에 초점을 맞췄던 대만도 2021년 5.75% 성장했고 2020년 이후 대미 수출액은 70%이상 급증했다. 대만과 한국의 방역은 차이점보다 공통점이 많다. 다만 작년 대만의 대미 수출 증가는 미-중 대립의 결과가 포함되었다는 점을 고려해야 한다.

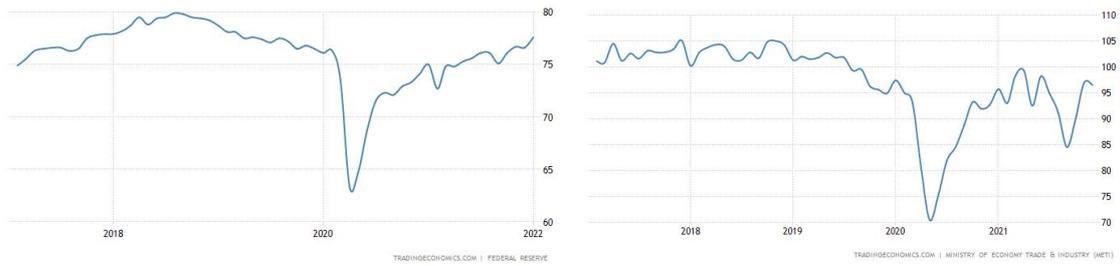


그림 28 미국·일본 소비자물가(왼쪽 : 미국, 오른쪽 : 일본)

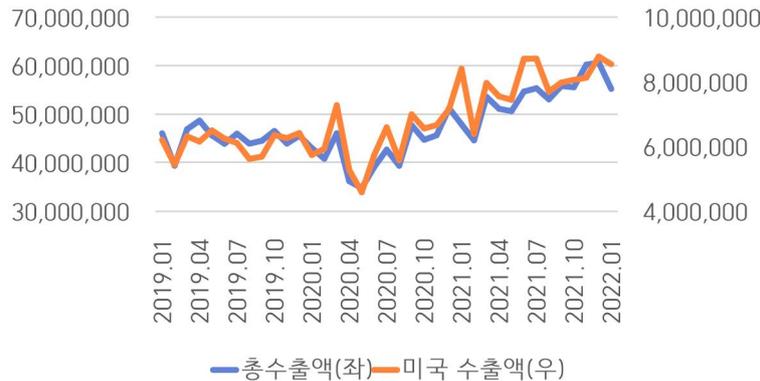


그림 29 2019~2021년 한국의 수출액(자료 : 관세청, 단위 : 천\$)

정부는 위기가 전개되는 기간 노동자·자영업자들이 감내해야 했던 희생에 보상을 고려하지 않았다. “올해 추석에는 국민들께서 양손에 선물을 가득 들고 고향에 가실 수 있게 하자”는 식의 전국민 재난지원금은 결국 소비진작으로 귀결되며 유통·상업자본의 영업이익 증대에 기여했을 따름이다. 또한 위기 속에서 오히려 막대한 초과이익을 전유해 간 자본가계급까지 지원한다는 점에서 불평등 해소와는 관계없는 몰계급적인 포퓰리즘 정책이었다. 확대재정은 격차를 축소하기 위한 적극적 재정정책을 의미하며 조세정책이 이를 뒷받침해야 한다. 바이트 정부의 증세계획이 초안에 비해 후퇴했는지언정 문재인 정부와는 대조적이다.

● 생의학 패러다임의 공백과 공진화

백신 불평등이 방역위기를 초래했다는 방역의 정치경제학도 중요하지만, 여기에서는 주류화된 백신 정책에 생태학적·진화론적 사고의 공백이 있다는 점을 짚고 넘어가고자 한다. 자본주의적 의료의 밑바탕에 놓인 생의학 패러다임과 달리 본래 사회의학·예방의학 패러다임에서는 역학적 접근에서 미생물이라는 단일 원인에 초점을 맞추지 않는다. 하지만 최근의 백신 담론은 숙주에게서 미생물의 제거하거나 차단하는 데 초점을 맞춘 접근이라는 점에서 생의학 패러다임과 공명한다. 미생물의 제거, 차단이 감염병의 유일한 해결 방법은 아니다. 대개 감염병의 자연사에서는 미생물은 전파력이 높아지는 대신 숙주를 죽이지 않고도 함께 살아갈 수 있을 만큼 병원성이 약화 되는 방향으로 진화했다. COVID-19 역시 결국 바이러스의 병원성이 약화 되는 방향으로의 공진화가 최종적인 출구이다. 백신만능주의에 가까운 현 방역대책은 이를 사고하지 못한다. 미생물은 숙주와 공진화하며, 알려진 바에 따르면 백신화 된 숙주와도 공진화한다. 기본적으로는 백신접종을 통해 미생물이 다른 숙주로 옮겨가기 어려운 환경이 조성되면 병원성이 낮은 방향으로 진화한다. 반면 감염과 전파가 가능한 불완전한 백신화는 병원성이 강한 미생물의 자연도태를 막아 병원성이 강한 미생물이 확산될 수 있는 생태적 조건을 만들어 주었다는 사례(Read et al, 2015), 백신을 투과하거나 항체에 저항하면서 발생하는 변이가 COVID-19 바이러스의 진화 기전이 될 수 있다는 주장(Wang, Chen & Wei, 2021)도 있다. 숙주의 백신화에 따른 진화압이 어떤 방향으로 작동할 것인지는 단정할 수 없다.

현재까지의 조건을 놓고 보면 COVID-19 향후 전망에서 오미크론 변이 혹은 그 이후 우세변종이 엔데믹으로

전환하는 계기가 될 것이다. 이런 측면에서 오미크론 변이가 출현했던 생태적 환경에 주목해보는 것도 향후 감염병의 사회적 대응을 준비하는 데 있어 의미가 있을 것이다. COVID-19 확산 이후 진단검사가 강조되며 사회의 의료화 현상이 심화되었고, 글로벌 제약자본이 주도하는 자본주의적 의료체계가 강화되고 있다. 감염병의 생의학적 패러다임적 접근에 대한 진화론적 비판이 더욱 보강될 필요가 있다.

한편 한국 정부가 거리두기에만 집중하며 백신 정책 대응이 늦어 (화이자) 백신 확보에도 차질이 있었다는 평가를 검토하면, 실제 데이터로는 한국의 백신접종률이 2021년 6월 이후 빠르게 확대되어 현재는 G20 국가 중에서는 중국에 이어 2번째에 이른다. 따라서 해당 주장은 2021년 6월 이전 몇 주간의 단기 데이터를 바탕으로 한 비뚤림에 기초한다. 화이자 백신이 다른 제약회사 백신에 비해 우수하다는 단정 역시 위험하다. 코미나티주(화이자), 일래섬린(모더나)은 mRNA 기술로 상용화된 첫 번째 백신으로 아직 안전성과 중화능을 종합적으로 평가할 수 있는 데이터는 제한적이다. 특히 안전성은 보다 장기 데이터가 축적되어야 객관적 평가가 가능할 것이다. 코미나티주 임상3상에서 부작용 사례가 축소 보고되었다는 내부고발(Thacker, 2021)은 가볍게 넘길 주제가 아니다. 코미나티주 접종이 시작된 이후 접종자 중 0.027%에게 아나필락시쇼크가 발생한 것으로 보고(Blumenthal et al, 2021)되었는데 21,700여 건의 임상에서 아나필락시쇼크가 보고되지 않은 것은 임상시험 데이터가 무결하지 않을 수 있음을 시사한다. COVID-19백신 임상에서 여성의 생리주기 이상·출혈과 관련된 부작용은 보고되지 않았으나, 많은 여성이 이를 호소하고 있으며 최근 연구에서는 백신 접종자에게 생리주기의 유의한 변화가 있었음이 확인(Edelman, 2022)되기도 했다¹⁷⁾.

● 소결

K-방역은 검사(test)-추적(tracing)-치료(treatment) 3T 전략과 거리두기 조치를 결합한 억제정책으로 특징 지워진다. 지난 2년 동안 확진자수, 백신접종률을 근거로 방역실패론이 지속적으로 제기되었지만 대부분 타당한 방향에서 제기되지 못했다. 한국의 초과사망률은 몇몇 동아시아 국가와 함께 매우 낮은 수준이었으며 인구당 확진자수, 사망자수, 백신접종률도 방역실패로 규정하기 어려운 수준이다.

비판의 방향을 검토하기 위해 세계 지역별로 비교하면 동아시아 국가들 전반이 유럽, 아메리카 지역에 비해 상대적으로 감염지표가 양호한 것으로 나타난다. 이는 기본권 제약의 수용성 차이에서 비롯되었을 가능성이 높다. 동아시아 내에서 일본, 대만과 비교했을 때 K-방역의 두드러진 차이는 확진자수에 집착했다는 점에 있었다. 대만, 일본은 확진자 발견에 집중하지 않았으며 실제 숨은 감염자가 많이 있었을 것으로 추정된다. 확진자수 자체보다 인구집단별 위중증률(치명률)·감염재생산지수·가용 병상수를 종합적으로 평가하는 관점전환이 필요하다. 방역정책의 비교에 있어 대만보다 일본과의 비교가 다양한 시사점을 제공한다. 일본은 확진자 선별·추적보다 고령인구 관리·치료에 자원을 많이 투입했다. 기본권 제약에 있어서도 한국, 대만에 비해 상대적으로 완화적이었으며 영업 제한 시 협조금을 선불로 지급하는 재정정책을 병행했다. 방역 정책의 차이는 일상회복 속도의 차이로도 이어진다. 일본은 오미크론 변이 정점을 찍고 일상회복에 속도를 낸다. 한국은 그동안 억제 정책의 결과로 항체양성률이 서구에 비해 크게 낮은 것으로 알려져 있다. 오미크론 변이 유행 규모의 확대는 K-방역의 부정적 후과이기도 하다.

K-방역을 바탕으로 한국의 COVID-19감염지표는 양호하게 관리되었으나 시민이 감당한 고통의 강도는 낮지 않았다. 각국이 섰다운과 재정정책을 활용할 때 한국에서는 각 개인이 기본권을 제한하며 통상 경제활동을 수행했다. 그에 따라 코로나19 확산 기간 설비가동률, 수출증가율은 어느 때보다 높은 수준을 기록했다. 한국 정부는 물계급적이며 소비진작 목적인 ‘전국민’ 지원금 지급 정책만을 반복하였으며 경제위기 기간 확대된 불평등을 축소하기 위한 재정·조세정책은 검토하지 않았다. 이는 미국 바이든 정부의 조세정책과도 대조된다.

백신접종을 통한 집단면역 획득이라는 신화는 생의학적 패러다임이 감염병 대응을 이끈 결과다. 생의학적 패러다임은 미생물과 숙주를 분리시키는데 집중하며 둘의 공진화를 주목하지 못한다. 미생물과 숙주의 공진화는 백

17) 2020년 12월 말까지 COVID-19 관련 임상시험 45건 중 성별의 차이를 고려한 임상시험은 8건이었다(Brady et al, 2021). 현대 의학의 젠더 맹목에 대한 비판은 Northrup(2000) 참고.

신화된 숙주에서도 일어나며 불완전 백신화가 조성한 생태적 조건의 진화압이 어느 방향으로 작동할지는 분명하지 않다. 그 결과를 확인하기 위해서는 좀 더 장기간의 관찰과 데이터가 필요하다. 특정 제약회사 백신의 우수성을 평가할 수 있는 데이터는 아직 제한적이며 코미나티주 임상3상에서 부작용이 축소 보고되었다는 등의 고발은 가벼운 문제가 아니다. 자본주의적 의료의 근간인 생의학적 패러다임에 유물론(진화론)적 비판이 필요하다. COVID-19 팬데믹의 엔데믹으로의 전환은 오미크론 변이 혹은 그보다 병원성이 낮아진 변이의 출현, 다시 말해 미생물의 진화가 그 계기가 될 것이다. 이 점에서 오미크론 변이가 출현한 생태적 조건을 추적하는 것도 의미가 있을 것이다.

(5) 문재인 정부의 부동산 정책

부동산 정책은 문재인 정부의 최대 실책으로 꼽힌다. 2017년 당시 김수현 청와대 사회수석은 “내년 4월까지 집 팔 기회를 주겠다”고 선언했다. 2019년에는 문재인 대통령이 나서 “전국적으로 부동산 가격이 하락했다”며 부동산 문제에 자신 있다고 호언했다. 2020년 들어서도 정부의 통계로는 서울 아파트값이 14% 밖에 오르지 않았다는 진단을 고수했다. 그러나 문재인 정부 임기 내내 아파트 가격은 쉼 없이 상승했다. KB국민은행 통계에 따르면 서울의 아파트 중위가격은 2017년 6억 3천만원에서 2021년 10억 3천만원으로 63% 상승했다.

● 부동산 정책 실패에 대한 두가지 진단

부동산 가격 상승에 대한 진단은 크게, 정부의 시장 개입과 부동산 투기세력 통제 실패라는 차원에서 제기되어 왔다. 전자는 부동산 시장도 수요와 공급에 따라 가격이 결정되는데 정부의 개입으로 인해 공급이 제한되면서 가격이 올랐다는 것이고, 후자는 다주택자들의 투기 수요가 부동산 가격 상승을 이끌었다는 것이다. 정부는 후자의 입장에서 여러 대책을 내놓았다. “다주택자”를 겨냥한 취득세, 종합부동산세, 양도세 강화와 규제지역에서 부동산 담보 대출 제한이 골자다.

두 입장 모두 결합이 있다. 우선 부동산은 특수한 상품으로 신고전파 미시경제학이 제시하는 수요-공급 곡선에 곧장 부합하지 않는다. 부동산 공급은 가격 비탄력적이고, 특히 토지는 완전 비탄력적이다. 수요의 가격탄력성 역시 비탄력적이다. 오히려 2010년대 후반부 한국의 부동산 시장은 가격의 상승에 따라 수요량이 상승하는 수요곡선을 추정하는 것이 타당하다. 합리적 개인이 투명한 시장에서 상품을 거래한다는 자유주의 경제학의 환상이 어긋나는 대표적인 상품이 부동산이다. 시장왜곡에 따른 공급 부족이 아파트 가격 상승의 원인이라는 진단도 시장경제 이데올로기의 한 형태다¹⁸⁾.

더불어민주당정부의 다주택자 때리기도 본질은 비껴갔다. 1주택 보유자에게도 부동산 매수의 동기에는 시세차익이 있다. 1주택자의 시세차익은 용인하며 다주택자 시세차익만 중과한다는 발상은 그 둘 사이에 질적 차이가 없으므로 실효성도 없다. 사람들은 소위 ‘뽕뽕한 한 채를 찾았고 2017~2018년 서울 집값은 전국 평균에 비해 가파르게 상승했다.

● 유동성 공급과 자산가격 상승

이와 같은 세간의 진단 대신 근본적으로 주목해야 할 것은 금리와 유동성 공급에 있다. 특히, COVID-19 확산 이후 GDP가 마이너스 성장을 하는 가운데에도 부동산주식 가격이 가파르게 상승했다는 사실을 살펴야 한다.

금리가 상승할 경우 주식, 채권, 부동산 등 자산을 통해 얻을 수 있는 미래 수익의 현재가치가 낮아지게 되어 자산가격이 하락하게 된다는 것이 통설이다. 이에 더해 한국의 경우 부동산, 특히 아파트 구입에는 대개 대출을

18) 공급 부족이 부동산 가격 상승을 견인했다는 주장에는 문제가 있으나, 공급 부족 자체가 거짓은 아니다. 전국의 아파트 공급은 연평균 41.1만 호로 이명박 정부 시기 25만 호, 박근혜 정부 시기 27.9만호에 비해 상당히 많았다. 하지만 주택보급률은 오히려 하락했다. 주택수보다 가구수가 더 늘어났기 때문이다. 정부의 공공주택 공급 계획이 특히 미흡했다. 경실련은 문재인 정부에서 증가한 공공주택 32.8만 호 중 85%는 10년 임대전세임대매입임대행복주택 등 가짜 공공주택이라고 비판한 바 있다. 문재인 정부의 신도시 공급 계획에도 공공임대는 없고 민간-공공 분양 일색이다. 문재인 정부는 사람들이 원할 때 거주할 만한 주택에 입주할 수 있으리라는 믿음을 주지 못했다.

통한 레버리지를 활용하므로 금리가 낮아지면 수요가 크게 증가한다. 실제 한국의 주택 매매가격 상승률은 한국은행 기준금리와 반대 방향으로 움직여 왔다. 이명박 정부 이후 한국 정부는 줄곧 완화적 통화정책을 사용해왔다. 문재인 정부의 출범 이후에도 기조는 변하지 않았으며 오히려 2019년 경기침체를 맞아 금리를 더욱 인하시켰다. 여기에 2020년 COVID-19 확산이 겹치며 한국은행 기준금리는 0.5%까지 낮아졌다.

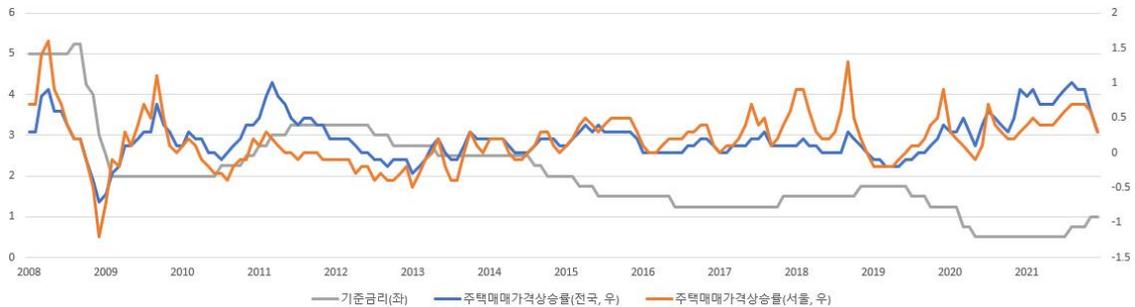


그림 30 기준금리와 주택매매가격상승률(자료:한국은행, 한국부동산원, 단위:%)

COVID-19 지원을 위해 정부가 내놓은 대책의 대부분이 유동성 공급이었다는 측면에서 COVID-19는 부동산 가격 상승에 기름을 끼얹었다. 정부의 유동성 공급이란 것은 결국 직접 지원 대신 대출보증을 완화하는 등의 방법을 통해 레버리지를 확보해주는 정책을 의미했다. COVID-19 이후 마이너스 성장을 하는 상황에서 유동성이 확대되면 개개인에게는 이를 잘해야 본전인 사업유지에 활용하기 보다 자산시장에서 수익 추구에 활용하는 것이 보다 합리적인 선택이 된다. 국민경제의 마이너스 성장과 무관하게 역대 최고치를 갱신한 코스피 지수는 시중에 공급된 유동성이 어디로 흘러들었는지를 보여 준다.

자산가격의 상승, 이에 따른 불평등 심화는 2007-09년 위기 이후 자본주의의 유지 방식과 분리시켜 이야기할 수 없다. 미국의 경우 국채매입을 통한 재정정책이 있긴 했으나, 나머지 대부분 국가는 금리를 인하하는 완화적 통화정책으로 대응해왔다. COVID-19 위기 속에서도 기획재정부는 재정건전성, 균형재정을 외치며 재정정책에는 인색했고 대신 통화정책에는 유연했다. 표면적인 현상유지와 커져가는 자산불평등을 교환한 셈이다. 자산격차 확대는 재정정책으로 해야 할 일을 통화정책에 모두 맡겨놓았으니 발생하는 필연적인 결과다. COVID-19 이후의 상황에 국한해서 이야기해보자면, 정부는 피해를 입은 사람들에게 직접 지원을 강화하고 위기 속에서도 이득을 취한 이들에게 과세를 강화해야 했다. 정부가 유동성 공급으로 전달한 메시지는 국가가 빚을 지기보다는 각 개인이 빚을 지라는 요구였다. 각자도생하라는 정부의 메시지에 시장은 정말 그렇게 움직였다.

그래서 위가재난 대책의 부정의를 지적하지 않은 채 부동산 정책의 실패만을 비난하는 것은 절반에 못미치는 진실만 이야기하게 될 뿐이다. 문재인 정부가 과녁을 다주택자에게로만 쏠 겨누면서 양도세보유세가 충분히 강화되지 않았지만, 이와 같은 세제가 강화되었다 해도 초저금리에 적극적 유동성 공급 정책이 이어지는 한 부동산 가격이 안정화되기는 어려웠을 것이다. 공공국민임대 공급의 대폭 확대 역시 단기간에 시행할 수 있는 정책이 아니기도 할뿐더러, 설사 공급이 이루어졌다 해도 마찬가지로 자산가격이 진정되리라 기대하기 어렵다. 또한 자산가격의 상승은 자산들 사이에서도 격차가 확대되는 방향으로 이루어졌는데, 서울의 부동산 가격이 상승하는 동안 지방의 부동산 가격은 그에 못 미쳤고, 한 도시 내에서도 신도심과 구도심 사이의 부동산 가격 격차가 발생했다. 이는 저성장 시대의 단면으로 사람들은 향후 상승 여력이 있거나 최소한 가격이 하락하지 않을 것으로 기대되는 자산을 취득하고자 한다. 이 때문에 오히려 공급이 가격을 상승시키는 기형적 결과를 낳는다. 따라서 당면한 공급 확대는 부동산 가격을 안정화시키기 위한 대책으로서가 아니라 안정적 주거를 보장하기 위한 정책으로, 즉 분양이 아닌 장기 임대 공급을 원칙으로 해야 한다. LH 직원, 혹은 공직자들의 투기가 부동산 가격 상승을 부추겼다는 주장 역시 대중들의 감정을 자극하며 시선을 돌릴 수는 있겠으나 지엽적인 지적일 뿐이다.

● 유동성 회수의 공평과 정의

작년 말부터, 문재인 정부는 기준금리 인상과 함께 시중은행의 신용담보대출 규제를 시행했다. 시장에 풀린 유동성을

회수할 필요가 있으나 여기에서도 누구에게 주어진 것부터 어떤 방식으로 회수할 것인지에서 공평과 정의의 문제가 결부된다. 전세대출을 틀어막으면 통계상의 가계대출은 줄어들지만 그 가계가 부담하게 될 월세지출과 그에 따라 줄어든 가계소비는 개인의 몫으로 남는다. 한계에 내몰려 신용대출에 의존할 수 밖에 없는 사람들은 2금융권, 3금융권, 사채시장으로 넘어가면서 부담이 늘어난다. 유동성을 회수하는 만큼 이들에게 직접적인 수입 보전 대책을 수립하고 이를 뒷받침하기 위한 재정정책이 필요하지만 재정건진성을 우선순위에 두는 재정준칙 하에서는 공염불일 것이다.

2) 전북 지역 정세와 과제

(1) 개괄 현황

전라북도 GRDP(지역내총생산) 구성비는 1997년 이후 2009년을 제외하고 매년 하락했다('97년 3.67%→'19년 2.67%). 특히 제조업의 구성비가 1997년 3.9%에서 2019년 2.2%로 하락하여 제조업이 다른 산업에 비해 심각한 위기를 겪고 있는 것으로 나타난다. 한국GM 군산공장 폐쇄, 중대형상용차 산업 위기를 비롯해 세아베스탈두산인프라코어(현대중공업)·OCI 경영악화 등 제조업 전반의 퇴조는 가시적으로도 확인되고 있다.

지역별고용조사에서 전라북도 고용현황을 살펴보면 2020년 상반기 전라북도 고용률은 58.7%로 전국대비 0.7%p 낮았고 임금노동자 중 비정규직 비율은 44.2%로 전국 36.3%에 비해 7.9%p 높았다. 특히 청년 고용률은 31.5%로 전국 최하위 수준이고 청년 인구 역시 2019년 314천 명에서 2020년 303천 명으로 감소하는 등 청년 인구유출이 심각하다. 반면 빈일자리는 전국에서 가장 높은 수준인 1.6%였다(전국 평균 1.0%). 사업체 현황에서도 2019년 5인 미만 사업체 비중이 82.0%로 전국 61.6% 대비 20.4% 높았다. 5인 미만 사업체는 각종 노동관계법 적용의 예외 대상으로 대표적 노동권 배제영역으로 꼽히는 곳이다. 동시에 사업체 규모별(5~9인, 300인 이상) 시간당 임금 격차는 2013년 3,685원에서 2020년 5,822원으로 전국에 비해 큰 폭으로 확대되었다.

이를 종합하면 전라북도 고용체제는 두터운 노동력 저수지를 바탕으로 한 불안정·저임금 체제로 진단할 수 있다. 또한 영세한 규모의 사업체가 많고 규모별 격차, 노동시장 분절도 빠른 속도로 확대되고 있다.

(2) 전라북도에서 COVID-19 재난의 고용 영향

COVID-19 재난은 전라북도 노동자에게 큰 피해를 안겼다. 경제활동인구조사 상 2019년~2021년 전라북도 고용률(%)은 59.3→59.9→61.2로 다른 광역시도와 달리 오히려 취업자수가 큰 폭 증가했다. 종사상지위별로 살펴봐도 2019~2021년 상용노동자 수(천명)는 400→412→432로 증가했다. 전북연구원(2021)은 COVID-19의 경제영향을 분석하며 위 통계를 토대로 “상용근로자의 증가는 고용시장의 질적개선에 긍정적”이라고 평가한다.

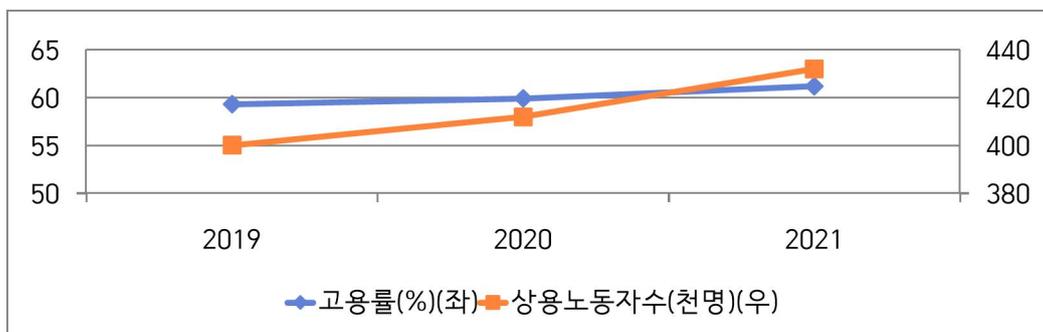


그림 31 2019~2021년 전라북도 고용률·상용노동자수(자료 : 경제활동인구조사)

하지만 이 같은 단편적 이해는 현실을 왜곡한다. 경제활동인구조사와 지역별고용조사에서는 기간제·시간제 비

정규직 노동자도 상용노동자로 포함되므로 이를 분리해서 살펴야 한다. 비임금노동자 중 무급가족종사자, 고용원이 없는 자영업자의 추이도 파악해야 한다. COVID-19 위기가 고용에 직접적인 피해를 입힌 2020년 상반기 기준을 다시 살펴보면 전라북도의 취업자수는 전년도에 비해 큰 폭으로 감소한다(전북 남성 4.7%, 여성 9%↓). 그 감소 폭은 전국의 감소폭에 비해 3~4배 높았다(전국 남성 1.1%, 여성 2.8%↓). 고용형태별로는 계약직, 임시직, 일용직 일자리가 감소하고 시간제 일자리가 큰 폭으로 증가해(‘19년 상반기 18,363명 → ‘20년 상반기 129,947명) 불안정 노동자에게 피해가 집중되었음이 뚜렷이 확인된다. 어떤 종류의 시간제 일자리가 어디에서 늘어났는지는 연령대별 고용률을 통해 추측할 수 있다. 전라북도 2020년 연령대별 고용률(%)(전년대비 증감(%p))은 15~29세 31.5(-1.2), 30~59세 77.4(0.3), 60세 이상 50.9(2.5)로 60세 이상 연령층에서 고용률이 크게 높아졌다. 정부의 노인일자리 사업(시간제) 등 경기부양책에 의한 고령 고용률의 증가가 전라북도 고용률 상승을 견인한 것으로 추측된다. 2020년 위기 이후 전라북도 전체 상용노동자 숫자가 40만명 초반대에서 완만하게 증가했다는 사실을 결부하여 해석하면 상용노동자 중 1/4 이상이 일자리를 잃거나 종일제 일자리에서 시간제 일자리로 전락했음을 의미한다¹⁹⁾.

특이한 점은 앞서 언급했듯이 2020년 하반기부터 취업자수가 증가해 고용률이 높아진다는 점이다. 지위별 변화 현황을 살펴보면 2020년에는 무급가족종사자와 고용원이 없는 자영업자 수가 증가하면서 취업자수가 늘어났다. COVID-19 위기로 일자리를 잃은 노동자들 중 상당수가 일자리를 얻지 못해 가족의 매장에서 무급으로 일했음을 시사한다. 폐업이 속출했던 COVID-19 위기 속에서 고용원이 없는 자영업자의 증가는 신규 매장사업장 개설이 아니라 라이더, 대리운전 등 특수고용-플랫폼 지위의 불안정 노동자가 증가했음을 뜻한다.

	2019	2020	2021
취업자수	928	932	953
비임금노동자	314	329	332
자영업자	244	254	260
-고용원이 있는 자영업자	34	35	37
-고용원이 없는 자영업자	211	218	223
-무급가족종사자	70	75	72
임금노동자	613	604	621

표 7 전라북도 종사상지위별 취업자수(자료:경제활동인구조사, 단위:천명)

결국 영세사업장·불안정노동자 비중이 높은 전라북도 산업·고용구조의 특성은 위기·재난 상황에서 그 피해를 더욱 확대시켰다. COVID-19 재난 뿐만 아니라 현재 닥쳐있고 앞으로 더욱 거세게 도래할 산업위기(전환) 역시 하청사에 재직하거나 파견·기간제 등의 불안정 노동자들에게 더 파괴적 영향을 미칠 것이다.

(3) 신기루 새만금 사업

새만금은 지난 30여년 동안 전라북도의 모든 이슈를 흡수하는 공간으로 자리잡고 있다. 최근 새만금 사업은 공항·항만·도로·철도·산업단지 건설 등 SoC 중심으로 추진되고 있으며, 문재인 정부 들어 재생에너지 발전 사업이 주요 사업의 하나로 추가되었다. 주요 SoC 사업의 현황과 문제점을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.

● 새만금 신공항 사업

새만금 신공항 사업은 기존 군산공항과 1,300m떨어진 부지에 활주로 2,500m×45m, 계류장 면적 25,200㎡(4대) 크기의 소형 공항을 건설한다는 계획이다. 활주로 길이는 기존 군산공항보다 짧아 C급 이하 항공기만 취항할 수 있고 국제선의 수요도 불투명하다. 지방공항의 대다수가 적자를 면치 못하는 상황에서 새만금 신공항 사업이 예비타당성조사를 면제받고 사업이 본격화되는 배경에 의문이 제기된다.

하나의 가설은 주한미군과의 이해관계다. 군산공항을 통제·관리하는 주한미군은 2019년 7월에 열린 새만금 합

19) 원자료를 이용한 보다 구체적인 분석이 요구된다.

동실무단 회의에서 새만금 신공항과 군산공항을 하나의 관계탑에서 관제하는 것이 적절하다는 입장을 밝혔고 국토부는 이를 수용했다. 새만금 신공항 전략환경영향 평가서에는 군산공항과 새만금 신공항을 연결하는 '유도로(Taxyway)' 사업이 미군 요구에 의해 추가됐다. 주한미군은 2007년과 2013년에 현 새만금 신공항 부지에 군산공항의 활주로 추가 설치를 요청한 바 있다. 이를 종합하면 새만금 신공항 사업은 사실상 미군의 통제·관리에 놓이는 군산공항 확장사업이라고 볼 수 있다.

● 새만금 신항만

새만금 신항만 역시 중복투자라는 우려가 제기된다. 군산 신시도 남편에 건설되는 새만금 신항만은 새만금 산업단지의 수출입을 지원하고, 대중국과의 교류 활성화를 목적으로 신설된다. 그러나 새만금 산업단지와의 거리는 군산항이 가까우며, 접안능력 역시 최대 5만톤 급으로 기존 군산항과 동일하다. 컨테이너선의 경우 4,000TEU 1척으로 군산항의 2,000TEU(2척)에 비해 접안능력은 높으나 최대 2만TEU급 이상의 대형 화물선이 취항하는 국제 추세에 비하면 크게 뒤쳐진다. 결국 새만금 신항만이 운영을 시작하면 군산항과 물량 경쟁관계에 놓일 수밖에 없다.

● 새만금 태양광 사업과 문재인 정부 재생에너지 정책

문재인 정부 들어 새만금 사업의 주요 키워드는 재생에너지 사업에 놓여 있다. 2018년 10월 문재인 대통령의 새만금재생에너지 비전 선포식과 함께 새만금 일대 수상·육상 태양광발전단지를 조성하는 사업이 시작되었다. 이 같은 정책은 토목 일변도라는 새만금 사업의 이미지를 전환하려는 그린워싱(Green washing)의 측면이 있다.

새만금수상태양광 사업은 총 4조 6천억 원을 들여 새만금 방조제 내 미매립 공유수면 27.7km²에 설비용량 2.1GW의 태양광패널을 설치하고 345kV 송전탑을 세워 송전하겠다는 계획이다. 사업을 추진하기 위해 한국수력원자력과 현대글로벌이 지분을 투자해 특수목적법인 '새만금솔라파워'를 설립했다. 그러나 설계를 맡은 현대그룹 계열사인 현대글로벌은 설계업 면허가 없는 무자격 업체로 감사원 감사 결과 드러났고, 송·변전설비 공사 입찰 업체가 현대글로벌과 공동이행방식 계약을 맺도록 하는 계약 조건 역시 재벌그룹 계열사 특혜 몰아주기라는 비판이 제기되고 있다. 이와 같은 논란 가운데 결국 3년이 지난 현재까지도 사업에 진전은 없다.

새만금 육상 태양광사업은 총사업비 4,300억원을 들여 3.53km² 면적에 300MW 규모의 태양광패널을 설치하는 사업이다. 육상 태양광 발전시설 중 1구역이 2021년 12월에 준공되었고 2022년 내 2·3구역이 준공될 예정이다. 그러나 새만금 육상 태양광 발전시설에 쓰인 재료 상당부분이 수입산(중국)이어서 재생에너지 기술 확보 및 산업 육성과 거리가 멀다는 지적이다. 정부는 설치된 태양광 패널 모듈이 국산이라고 주장하지만 모듈을 국내에서 조립만 했을 뿐 모듈의 핵심 원료인 셀은 75%가 수입산(중국)인 것으로 알려졌다. 태양광 발전의 특성상 특정 시간(낮)에만 전기가 생산되므로 안정적·효율적 전기 공급을 위해서는 에너지저장장치(ESS)가 필요하나 새만금 육상 태양광 발전시설에는 ESS도 설치되어 있지 않다.

새만금 재생에너지 사업을 통해 문재인 정부의 재생에너지 정책을 전반적으로 살펴보면 재생에너지 관계 기술 확보 및 산업조성 노력보다는 에너지 생산량을 중심으로 단기 실적 창출에 초점이 맞춰져 있는 모습이다. 따라서 재생에너지 생산을 확대한다는 장기적 전망 아래 관련 산업을 육성하기 보다는 재료의 해외 수급에 의존하는 중이다. 태양광 발전 가치 사슬은 폴리실리콘 원료를 막대 형태로 가공한 잉곳, 이 잉곳을 얇게 판으로 절단한 웨이퍼, 이 웨이퍼로 만든 태양광 전지(셀), 셀을 조립한 모듈, 모듈의 설치로 연결된다. 국내에서 폴리실리콘을 생산하던 OCI와 한화솔루션은 2020년에 사업을 정리했고, 유일하게 잉곳과 웨이퍼를 생산하던 웅진에너지도 2019년에 기업회생절차에 들어갔다. 문재인 정부가 추진하는 태양광 에너지 확대 사업은 가치사슬의 최후단(모듈, 설치)으로 국한되어 있다. 문재인 정부 들어 재생에너지 실적 확대가 강조되면서 재생에너지 보조금 지원에 있어 부정수급 사례가 크게 증가했다는 지적도 연장선상에서 볼 수 있다. 최종 판매자에게 지급되는 보조금 투여가 가치사슬 전반부의 기술 확보와 산업 육성 대신 중간 업체들의 유통 마진으로 귀결되는 셈이

다. 새만금 재생에너지 사업이 대통령 임기 내 실적 필요에 따른 신기루성 사업이었다고 이해하면 한수원과 현대그룹의 수상한 관계 역시 설명되는 측면이 있다. 명확한 규명이 필요하다.

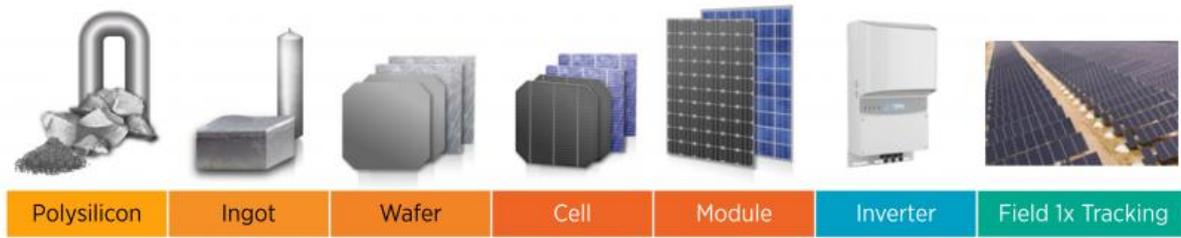


그림 32 태양광 발전 가치 사슬(value-chain)(출처 : 미국 에너지부 홈페이지)

● **소결**

새만금 사업은 여전히 종합적 전망이 불투명하고, 채워지는 SoC 사업 역시 각 시설의 이름을 갖추기 위한 수준에 머문다. 사업의 불투명한 전망은 새만금 일대를 각종 사업의 테스트베드로 활용되도록 만들고 있다. 특히 문재인 정부가 추진한 새만금 일대의 태양광 발전설비 사업은 현재대로면 사실상 1회성 토목사업에 불과하며 전라북도에 재생에너지 산업 기반을 조성하지 못하면서 전라북도의 성장에도 큰 기여가 없었다.

(4) 주요 과제

지방정부의 노동정책에서 역할은 크게 정책 형성자 역할과 모범적 사용자 역할로 나눌 수 있다. 전라북도의 경우 민선7기 송하진 지사의 101대 공약 중 ‘노동’공약은 전무하였으며 노동을 전담하거나 정책을 생산하는 부서 역시 부재한다. 전라북도에 기업지원과 노사화합산업평화의 결합을 경제 발전의 토대로 삼는 시대착오적 개발독재기 도식이 현존한다. 전라북도의 노동행정은 기업지원과 노사협력팀에서 담당하고 있으며, 노동관계 예산 역시 ‘노사화합 산업평화 정책’이라는 명목으로 집행된다. 노사협력팀의 주된 사무는 노동단체, 사용자단체 관련 업무로 독립적 노동정책 수행부서가 아니며, 노사관계 역시 기업지원의 하위범주로 여겨지는 실정이다. 이와 같은 ‘노사화합’, ‘산업평화’이라는 구시대적 정식은 노동권을 헌법적 기본권으로서 인지하지 못하는 맹목에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 노동기본조례, 노동 기본정책도 수립되어 있지 않아 노동정책의 제도화에서도 전국 타 지방정부에 비해 뒤쳐져 있다. 전라북도의 노동정책 형성자로서의 역할은 대단히 미흡하다.

장기간 지속되는 전북도청 재직 노동자의 투쟁 과정에서 대화를 회피하거나 시혜적 태도로 접근하는 전라북도의 모습은 모범적 사용자 역할의 대척점에 있었다. 노-정 관계는 지역노사민정협의회를 중심으로 이루어지며 노사민정에 참여하지 않는 민주노총과 지방정부 사이의 공식적 협의기구는 부재하다. 지방정부와 노총 사이의 노정교섭은 노총의 노동대표성을 인정한다는 공동합의가 형성되어 있음을 의미하는데 전라북도의 노정교섭 및 민주적 거버넌스 부재는 지역 사회에 이와 같은 컨센서스가 부재함을 뜻한다.

지방정부의 노동맹목은 각종 위기 대책에 수립에서도 위기의 여파를 추적하기 보다는 ‘대체산업 육성’, ‘지역산업 고부가가치화’ 등 추상적 담론에 머무는 원인이다.

불안정·저임금 일자리 중심의 저위(low-road)의 전략은 일자리의 질 뿐만 아니라 산업의 생산성도 열악한 상태로 고착화시킨다. 낮은 생산성은 낮은 투자로, 낮은 자본 축적은 또다시 낮은 생산성으로 악순환한다. 전라북도 역시 ‘고부가가치’라는 추상적 담론에서 벗어나 고위(high-road)의 전략을 도모해야 한다. 이같은 전략에서는 노동조건을 하한선 대신 상한선을 정하는 지역형 일자리는 근본적으로 부적합하다. 또한 지역형일자리 실제 운용에 있어서도 자체 기술이 없거나 성장가능성이 낮은 기업이 사업에 참여하는 등 사실상 기업 보조금 사업으로 변형되고 있어 저위의 전략으로서도 성공 가능성이 불투명하다.

2022년에는 대선지방선거가 있으므로 적극적으로 지방정부의 노동정책 형성자 및 모범적 사용자 역할 수행을 요구하고 의제화시키는 것이 중요하다. 노동행정의 세부 과제로는 노동기본조례 제정, 노동정책기본계획 수립, 노-정교섭 실

시, 노동전담부서 설치 등이 있다. 그리고 전라북도의 열악한 노동지표 안에 담겨 있는 노동자의 실상을 구체적으로 조망하며 괜찮은 일자리(decent work) 개념을 사회적 공동합의로 이끄는 노동-사회운동을 형성해 나가야 할 것이다.

3. 2022년 주요 정세 키워드

(1) 미-중/러 대립 심화

외교안보연구소(2021)는 2021년 바이든 행정부의 대중국 전략경쟁의 특징을 세 가지로 정리하고 있다. 첫째, 미국은 Quad²⁰⁾, AUKUS²¹⁾, 마일호주, 한마일 등 이슈별로 다양한 소다자주의에 기반하여 우방국을 묶고 유연하게 인도-태평양 전략을 추진하기 시작했다. 둘째, 글로벌 공급망 구축을 중심으로 다양한 국가들과 관계를 구축하여 중국 견제를 진행하고 있다. 셋째, 여러 국가들과의 양자 및 다자 간 연합군사훈련을 확대하기 시작했다. 이와 같은 특징들은 트럼프 행정부가 추진했던 ‘공세적인 견제정책’ 기조를 유지하는 것이다. 이는 바이든 행정부가 미국 국가안보의 핵심으로 중국과의 경쟁을 꼽고 있기 때문이다. 이에 따라 미국 정부는 중국 견제 강화를 위한 자원을 아시아-태평양 지역에 집중하는 정책을 잇달아 펼치고 있다. 대만이 미-중 경쟁의 핵심 지역으로 떠오른 것 또한 이와 무관하지 않다.

이에 대해 중국은 러시아를 중심으로 한 우방국과의 협력을 강화하기 위한 움직임을 취하고 있다. 2022년 베이징 동계올림픽과 공산당 당대회가 코앞으로 다가온 시기, 시진핑 주석은 3연임을 위해 대미 관계에 강경한 태도로 일관해왔다. 시진핑 주석은 각국 정상들이 참석하지 않겠다는 ‘외교적 보이콧’이 이어지고 있는 상황에서 서도 지도력을 바탕으로 베이징 동계올림픽을 성공적으로 치러내고 연임하는 그림을 그리고 있을 것이다. 아시아-유럽-아프리카를 잇는 교통 인프라를 구축하겠다는 내용을 담은 일대일로(一帶一路) 협력사업에 중국이 21년 한 해 동안 595억 달러(약 71조 7000억 원)를 쏟아부은 사실은 상징적이다. 미국 중심의 소다자주의에 맞대응하는 경제체계를 구축하려는 시도이기 때문이다. 일대일로 협력사업 확대에 대해 미국이 중동 지역에서 물러나는 틈을 타 중국이 중동 지역에 대한 영향력을 확대하고 있다고 해석하는 시각도 있다.

한편 바이든 행정부는 출범 이후 러시아에 대해서 우호적인 노선을 유지해왔다. 지난 6월 제네바 정상회담 이후 양국 간 외교 채널이 재가동되고, 트럼프 정부에서 러시아를 견제하기 위해 반대하던 ‘노르트스트림2(러시아-독일을 잇는 해저 천연가스관 건설 사업)’를 허용하는 제스처를 취하기도 했다. 전반적으로 러시아와의 갈등이 벌어질 만한 요소들을 최소화하려는 시도다.

그러나 러시아는 미국이 아닌 중국과의 공조를 확대하는 모양새다. 미국 주도의 베이징 동계올림픽 ‘외교적 보이콧’이 이어지고 있는 상황에서 푸틴 대통령은 올림픽 개막식에 참석해 시진핑 주석과 만나겠다고 밝혔다. 지난 1월에는 화상 정상회담에서 “제3자(미국)의 영향을 받지 않는 독립적인 금융 네트워크를 만들려는 노력을 가속화하겠다”며 달러 패권에서 벗어나려는 의도를 분명히 밝히기도 했다. 이는 러시아-중국이 미국 중심의 자본주의와 다른 체제-비전을 제시하겠다는 것보다는, ‘경제 안보’ 측면에서 자국과 동맹국 중심의 독자적인 영향력을 구축하고자 하는 의도로 보인다. 러시아와 중국은 노르트스트림2와 같이 양국을 잇는 ‘시베리아의 힘-2’ 천연가스관 사업을 통해 에너지 안보를 확립하겠다는 의지를 보였다.

우크라이나는 이러한 공조와 갈등의 핵심 지역이다. 21년 9월 우크라이나 젤렌스키 대통령이 미국 바이든 대통령을 만나 NATO²²⁾ 가입을 승인해달라고 요청한 이후 러시아는 10만 명의 병력을 국경에 집결시켜 공격

20) Quadrilateral Security Dialogue. 미국인도-일본호주 안보협의체.

21) Australia, the United Kingdom and the United States. 호주영국미국 안보협의체.

22) North Atlantic Treaty Organization. 북대서양조약기구.

위협을 하는 등 우크라이나의 가입을 강력하게 막고자 하는 중이다. 소련의 영토였던 우크라이나는 NATO와 EU 가입을 추진하며 러시아의 영향력에서 벗어나려 해왔다. 그러나 러시아는 국경을 맞대고 있는 우크라이나의 NATO 가입을 미국과 NATO의 '동진'으로 받아들이고 있다. 소련 붕괴 이후 NATO에 가입한 동유럽 국가는 꾸준히 늘어왔으며, 러시아는 그때마다 강경하게 대응해왔다. 푸틴의 2008년 조지아 전쟁, 2014년 크림반도 합병, 우크라이나 내전은 NATO의 동진을 막겠다는 분명한 목적이 있었다. 또한 러시아는 우크라이나의 시도를 무마하고 영향력을 회복할 수 있다면 미국의 견제를 무마하는 동시에 미국 중심의 세계 질서에 균열을 낼 수 있다고 평가하고 있는 것처럼 보인다. 바이든 행정부가 중국과의 경쟁에 집중하고, 에너지 가격 폭등으로 러시아산 천연가스의 가치가 높아져 대규모 경제체제가 어려워지며, 아프가니스탄에서 미군이 철수한 지금, 푸틴 대통령은 기회를 노리고 있다.

러시아의 우크라이나 영향력 회복 시도가 성공한다면 중국의 대만 영향력 확보 시도 또한 성공 가능성이 높아진다. 1월 화상 정상회담에서 시진핑은 푸틴의 우크라이나에 대한 행보를 지지하고, 푸틴은 시진핑의 대만에 대한 행보를 지지한다고 말했다. 중국은 대만의 방공식별구역을 지속적으로 침범하며 군사적 위협의 강도를 높여왔다.

세계자본주의 성장률 저하가 장기적으로 지속되고 있다. 미국 중심의 자본주의가 이전 같은 영향력을 발휘하고 있지 못하고 주춤하자 중국과 러시아의 영향력이 상대적으로 부상하는 중이다. 이러한 변화가 대만과 우크라이나, 중동과 유럽 등 세계 곳곳에서 갈등의 형태로 드러나고 있는 것이다. 그러나 성장 중심의 자본주의를 추구한다는 점에서 미국과 중국러시아는 유사한 경제체제와 비전을 공유하고 있다. 중국과 러시아의 국제 영향력 확대가 두 국가의 정부 주도 개발독재가 내포한 한계를 극복하고 미국 중심 자본주의의 성장률 저하를 극복할 새로운 축적체제가 될 수 있을 것인가. 전망은 밝지 않은 가운데 갈등은 불거지고 있다.

(2) 포스트 COVID-19

COVID-19가 '종식'될 수 있다는 믿음이 희미해지고 있다. COVID-19는 우리 사회에 지울 수 없는 흔적을 이미 남겼으며, 실시간으로 더 깊어질 흔적을 남기는 중이다. '포스트 COVID-19'에 대한 관심은 우리 사회가 COVID-19의 영향에서 더는 벗어날 수 없으며, 이후의 변화를 대비해야 한다는 불안을 반증한다.

아래는 한국언론진흥재단에서 서비스하는 뉴스빅데이터 분석 서비스 빅카인즈(BIGKinds)를 이용해 54개 언론사의 2019년 12월-2022년 1월 사이 '포스트 코로나' 관련 검색어를 포함한 기사를 분석한 결과다. <그림 33>은 해당 기간의 기사에서 '포스트 코로나'를 언급해온 동향을 보여준다. 한국 언론에서 '포스트 코로나'는 2020년 4월을 기점으로 언급이 급증했다가 완만하게 감소하는 추세를 보였다.

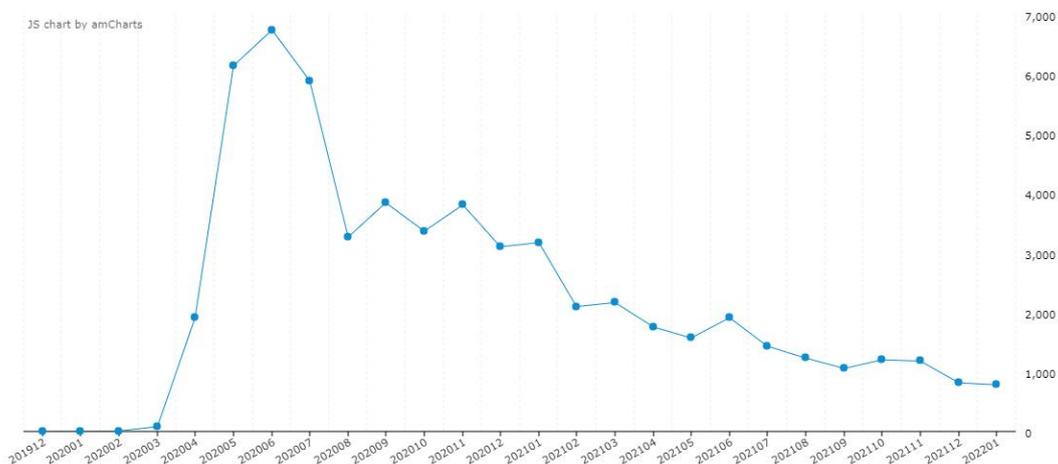


그림 33 '포스트 코로나' 키워드 트렌드(201912-202201)

<표 1>은 특정 기간에 ‘포스트 코로나’를 언급한 기사들이 같이 언급한 연관어들을 워드클라우드로 시각화하여 보여준다. 2020년 4월 문재인 대통령이 ‘포스트 코로나’를 직접적으로 언급한 이후 ‘포스트 코로나’ 버즈량이 폭발적으로 증가했는데, 해당 시기 연관어 분석에서는 문재인 대통령을 중심으로 언급된 정부 부처와 주요 의제에 대한 단어들이 눈에 띈다. 버즈량이 가장 높게 나타나던 2020년 5~6월에는 중앙정부와 각종 지자체, 시민사회에서 ‘지역경제 활성화’와 ‘비대면(언택트)’, ‘일자리’ 등 COVID-19 상황에서 경제 분야에 대한 ‘선제적’ 대응을 요구하는 기사들이 중심을 이루었다. 이후에는 시기별로 조금씩 차이는 있지만, 점차 언급량이 줄어드는 가운데 의제를 선점하기 위한 여러 지자체에 관한 연관어들이 눈에 띈다. 보다 상세한 분석이 필요하겠지만, 거칠게 요약하면 적어도 한국의 언론 지형에서 ‘포스트 코로나’는 코로나 시대의 위기 대응이란 의제를 선점하기 위한 정책적 담론으로 활용되어온 것으로 보인다.



표 8 ‘포스트 코로나’ 연관어 분석(202004-202201)

그렇다면 사람들의 일상에서 포스트 코로나는 어떤 형태로 드러나고 있는가? 한국언론진흥재단 미디어연구센터(2020)에서 전국 만 19세 이상 성인 1,000명을 대상으로 진행한 ‘COVID-19 이후 국민의 일상 변화 조사’에 따르면, COVID-19 이전에 비해 부정적 감정이 늘어났다는 응답이 매우 높게 나타났다. ‘걱정과 스트레스’는 응답자의 78.0%, ‘불안과 두려움’은 65.4%, ‘분노 또는 혐오’는 59.5%, ‘무기력감 또는 좌절감’은 52.4%, ‘외로움 또는 우울함’은 46.4%가 증가했다고 답했다. 해당 조사보고서는 이를 우리 사회의 정서가 불안과 우울함의 단계인 ‘코로나 블루’에서 분노의 단계인 ‘코로나 레드’로 넘어가고 있다고 분석했다. 조사 시점에서 1년 반 이상 지난 현재, 이러한 부정적 감정의 확대가 사회적인 혐오 문제로 확대되고 강화되는 경향성은 여러 연구들에서 분명히 확인되는 중이다. 사회적 약자를 혐오하고 개인의 약자성을 집요하게 파고들어 공격하는 ‘사회현상’이 심화되고 있다.

같은 조사에서, COVID-19 이후 일상 활동이 얼마나 변했는지 물었다. 여행(85.1%), 공연·예술극장(83.3%), 오프라인 사교 활동(81.5%) 등이 급격히 감소했으며, 미디어 이용(70.3%), 온라인 쇼핑(63.2%), 배달음식 주문/직접 요리(58.3%) 등이 가장 많이 증가했다. 오프라인 활동이 온라인 활동 또는 재택 활동으로 대체되고 있는 것이다. 흥미로운 지점은 COVID-19 이후 사교 관련 활동 변화 예상에 대한 응답이다. 코로나 이후 온라

인 사고 활동이 늘어났다고 답한 응답자의 절반 가량은 현 상태를 유지하겠다고 응답했다. 또한 오프라인 사고 활동이 감소했다고 답한 응답자의 36.4%도 현 상태를 유지하겠다고 응답했다. COVID-19 이후 사고 활동은 점차 오프라인에서 온라인으로 방점을 옮겨갈 가능성이 높다. 접촉의 감소는 사회적 만남의 방향을 변화시키고 있다.

노동시장도 급격히 변화했다. 통계청 고용동향(2021년 12월)에 따르면 작년 12월 취업자 수는 한 해 전보다 77만 3천 명 늘었다. 그러나 고용이 회복되고 있다는 ‘체감’은 크지 않다. 업종별 차이가 크기 때문이다. 2020년 대비 2021년 고용자 수가 가장 많이 증가한 산업은 보건업 및 사회복지서비스업(17만 4천 명), 운수 및 창고업(12만 7천 명), 교육서비스업(11만 5천 명)이었으며, 가장 많이 감소한 산업은 도매 및 소매업(8만 명), 공공행정, 국방 및 사회보장행정(5만 6천 명), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업(2만 9천 명)이었다. 한편 세부적으로는 정보통신업, 전문화학기술업, 운수창고업 등 ‘비대면’과 관련된 산업의 일자리가 꾸준히 증가하고, 도소매업과 숙박음식업 등 ‘대면’과 관련된 산업의 일자리가 꾸준히 감소하고 있다. 특히 도소매업 일부와 숙박음식업은 키오스크로 자동화가 급격히 퍼져나감에 따라 고용 회복이 거의 일어나고 있지 않다. “IMF 외환위기 때 비정규직화·외주화가 벌어졌다면, 코로나 확산기엔 디지털화·자동화·비대면화가 산업 전반에서 가속화되고 있다”는 김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원의 분석은 장기적인 산업 변화에 대한 대응이 필요함을 시사한다(이지혜, 2022).

(3) 한국 출산율 급감·고령화와 연금개혁

지난 2021년 7월 미국 싱크탱크인 피터슨국제경제연구소(PIIE)가 한국 정부의 연구 의뢰를 받아 내놓은 한 연구보고서가 화제가 되었다. ‘COVID-19 대유행의 광범위한 영향: 한국의 재정 전망 및 출산율 전망’이란 이름의 연구보고서는 한국 정부의 ‘지나치게 낙관적인’ 출산율 전망을 반박하는 분석 결과들을 담고 있다. 한국의 합계출산율은 2010년 1.23에서 2020년 0.84로 10년 동안 32% 급감했으며, 이는 G20 국가 중 가장 가파른 감소세다. 이에 대해 한국 정부와 통계청은 합계출산율이 2040년까지 1.27로 반등할 것으로 예측하고 있으나, PIIE 보고서는 한국과 경제 규모가 비슷한 국가들의 역사적 선례를 볼 때 현실적이지 못한 전망이라 지적한다. 특히 한국 출산율 급감이 ‘여성의 과도한 가사노동 부담’, ‘상대적으로 높은 교육비 부담’, ‘고학력 여성의 결혼 기피’, ‘혼인한 부부 외 가정에서 양육되는 자녀에 대한 법적·사회적 차별’이라고 볼 때, 이는 단기간 해결이 어려운 문제들이라 출산율 저하 경향을 역전시키는 것은 매우 어렵다는 것이다. 이민자 유입으로 인한 부분적 완화 가능성은 중국과의 정치적 긴장 고조로 인해 불투명해지기도 했다. 보고서는 따라서 한국 정부가 출산율 회복을 확보하기 위한 명확한 지출 방법은 없다는 점을 인정하고, 장기적으로 감소 추세를 완화하기 위해 ‘혼외 자녀 또는 비정형 가정에서 태어난 자녀에 대한 법적 차별 철폐’와 ‘결혼 장려를 위한 이민법 개정’을 실시할 것을 제안하고 있다.

사실 이 보고서가 담고 있는 전망이 그리 새롭지는 않다. 한국의 출산율 감소는 세계적으로도 독보적인 추세를 보이고 있으며, 꾸준히 같은 방향으로만 이동해 왔다. 몇몇 원인에 대한 분석을 추가로 요하는 부분도 있다. PIIE 보고서는 청년 세대의 심리적 요인과 주거·일자리 문제 등을 언급하지 않고 있기 때문이다. 한편으로 이러한 사회현상은 수십 년 동안 국가가 보장해야 할 복지의 영역을 가족에게 이전해온 결과이기도 하다. 장영섭 서울대 사회학과 교수는 한국의 혼인율과 합계출산율 급감에 대해 다음과 같이 언급한다.

“한국에서는 가족이 사적인 영역이 아니라 사회간접자본이다. 국가가 경제성장을 앞세워 공백 상태로 방치하다시피 한 복지를 가족이 메워왔다. 동시에 가족은 개발주의에도 편승했다. 세계 최고 수준으로 자녀교육에 투자하고, 주택 투기도 보편화되다시피 했다. 개발주의하에 국가와 가족이 연합해서 도박성 짙은 ‘복불복’ 사회 재생산 체계를 만든 것이다. 가족에 가해지는 압력이 정말 크다. 이렇게 재생산에

필요한 자원까지 썩 다 끌어다 경제발전에 쏟아부으니 사회, 노동, 가족, 개인 모두 존속 자체가 위협받게 된 것이다. 청년세대들에게 결혼과 출산이 부담스러운 게 당연하다.”(최민영, 2022)

원인에 대해서는 여러 측면에서 분석할 필요가 있겠지만, 그 이상으로 주목해야 할 부분은 출산율 감소 현상 자체가 아니라 인구 감소와 연결된 사회문제다. 출산율 감소와 인구 고령화에 따라 노동력 부족 문제와 부양인구 증가, 국민연금 재원 등 연결된 문제가 이어질 것이다. 고용노동부가 지난 3일 발표한 ‘2020~2030 중장기 인력수급 전망’에 따르면 저출산과 고령화의 영향으로 8년 뒤에는 15~64세 생산가능인구가 320만 2천 명, 같은 연령대 경제활동인구는 125만 1천 명 감소할 것으로 분석됐다. 베이비붐 세대(1955~1963년생)가 65세로 편입되는 2024년이 정점이다. 인구에서 청년층(15~29세)이 차지하는 비율은 2010년 23.8%에서 2030년 14.7%로 낮아지고, 장년층(50세 이상)은 2010년 35.1%에서 2030년 55.0%로 높아질 것으로 전망된다. 21년 12월 통계청이 발표한 ‘2020~2070년 장래인구추계’에 따르면 2070년 생산연령인구 100명이 부양할 인구가 117명에 달한다. 이는 2017년 18.8명의 약 6배에 달하는 수치다. 실질적인 국민연금 개혁 논의가 시급한 이유다.

추산 시기의 차이는 있지만, 국민연금 기금이 저출산고령화로 인해 바닥을 드러낸다는 점에는 이견이 없다. 현재 한국의 국민연금은 가입자가 경제활동기간 동안 기금을 적립하고 은퇴 후 이를 사용하는 완전적립식(fully funded scheme)과 현재 기여자 세대가 은퇴한 이전 세대에게 지불하는 완전부과식(pay-as-you-go(PAYG) scheme)을 혼합한 부분적립방식으로 연금재정을 운영하고 있다. 이러한 운용방식은 보험료의 급격한 상승 또는 외부 재정지원 등이 없다면 결국 가입자들이 은퇴 전 적립한 기금이 소진되어 완전부과식으로 귀결되는데, 한국에서는 인구부양비가 급격히 증가할 것으로 예상됨에도 불구하고 사회적 합의 없이 가입자에게 높은 수준의 보험료율을 요구하는 완전부과식 전환으로 흘러가고 있다. 한편 완전적립식 전환은 필연적으로 현세대의 추가부담을 요구하는데, 국민연금 재정추계 보고서의 데이터를 바탕으로 국민연금 재정목표의 달성 가능성을 분석하면 개혁 시기가 늦어질수록 재정목표 달성에 필요한 최종 보험료 인상률과 국가 보조금 부담이 늘어나며, 2025년에 개혁이 실시된다면 사실상 어떤 정책변수 조합으로도 완전적립식 재정 달성이 불가능하다(이동열 외, 2020).

앞서 언급한 인구 전망을 고려하면 국민연금의 완전부과식 전환은 세대 간 형평성 문제를 강하게 불러온다. 노인부양비가 증가하는 상황에서 현재 세대가 소득의 9%를 보험료로 내는데 비해 미래의 기여자 세대가 부담해야 할 보험료율은 세 배에 달한다(보건복지부의 제4차 재정계산 기준 2088년 필요보험료율은 28.8%)다. 현행 국민연금에서 보험료율을 많이 높이지 않고 완전부과식 전환을 이루는 방법은 소득대체율 인하뿐이며, 소득대체율을 유지한다면 필연적으로 보험료율을 점차 높여야만 한다. 또한 현행 국민연금은 가입 기간이 길수록(=대체로 소득이 높을수록) 순혜택이 많다. 이는 결국 소득대체율에 비해 보험료율이 매우 낮고 계층별로 가입기간에 차이가 나는 가운데, 가입자의 소득과 가입기간을 기준으로 급여액이 산출되기 때문에 벌어지는 현상이다.

노후를 보내기에 적절한 수준의 국민연금액을 의미하는 급여 적절성(adequacy)과 미래 재정이 안정될 수 있는지를 의미하는 지속가능성(sustainability)은 대부분의 국가가 연금 개혁 목표로 삼고 있는 지점이다. 그러나 지급액과 재정을 동시에 유지하는 것은 상충되는 목표이기 때문에, 국민연금 개혁안은 두 목표 사이의 균형을 잡는 안이 되어야 한다. 국민연금에 대한 다양한 논의 지형들이 있지만 인구 구조가 변화하며 급여 적절성과 지속가능성의 균형이 무너지고 있는 상황에서, 현행을 유지하자는 주장이나 보험료율을 놔둔 채 소득대체율을 인상하자는 주장은 결국 지급의 국민연금이 가진 문제를 방치하고 미래 세대에 떠넘기자는 이야기가 될 수밖에 없다. 특히 소득대체율 인상이 가져올 연금액 증가 효과가 저소득층에선 미미하고 고소득층에서 큰 동시에 지속가능성에 큰 타격을 입힌다는 점에서, 이는 급여 적절성과 지속가능성을 모두 위협하는 방안이 된다.

현행 제도를 유지한 상태에서 국민연금을 개혁하는 방법(모수적 개혁)은 보험료율을 높이고 소득대체율을 낮추거나 수급 연령 기준을 높이는 것으로 ‘고갈 시기’를 늦추는 방식이다. 그러나 이는 결국 논의 없이 미래 세

대에 책임을 떠넘기는 형태의 완전부과식 전환으로 귀결될 것이다. 한편 국민연금을 다른 복지제도와 연계해 근본적인 문제를 해결하는 방법(구조적 개혁)이 있다. 보험료율을 단계적으로 인상하고 기초연금을 강화하며 계층별 노후보장 체계를 수립하거나, 현행 연금 등을 통합하여 사회적 안전망을 확보하는 등 여러 논의가 있지만, 아직 한국의 논의 지형에서 구조적 개혁은 초보적인 수준이다. 그럼에도 확실한 사실은, 국민연금 개혁이 필요한 시기가 지금 당장이라는 것이다.

[참고문헌]

- 국회예산정책처. (2021). NABO 경제·산업동향 & 이슈. NABO 경제·산업동향 & 이슈, (14).
- 금융위원회. (2021). 코로나19 위기대응 금융정책 평가 및 향후 운용방향.
- 미디어연구센터. (2020). COVID-19 이후 국민의 일상 변화 조사. 한국언론진흥재단.
- 외교안보연구소. (2021). 2022 국제정세전망(보고서 번호: 11-1261021-000003-10). 국립외교원.
- 이동열·김상연·원종현·김우창. (2020). 완전적립식 국민연금 재정 달성 가능성 분석. 대한산업공학회지, 46(1), 34-41.
- 이창형, 이효정, 정은옥, 정일효, 손우식. (2021). 「수리모델링으로 분석한 COVID-19 유행예측」. 국가수리과학연구소.
- 전북연구원. (2021). 전북경제동향 2021년 2분기.
- 한국노동연구원. (2021). 2021년 상반기 노동시장 평가와 하반기 고용 전망. 고용·노동브리프, (105).
- 한국은행. (2021). 중국의 중장기 성장을 제약하는 구조적 리스크 요인에 대한 평가. 국제경제리뷰, 2021(28).
- Blumenthal, K. G., Robinson, L. B., Camargo, C. A., Jr, Shenoy, E. S., Banerji, A., Landman, A. B., & Wickner, P. (2021). Acute Allergic Reactions to mRNA COVID-19 Vaccines. JAMA, 325(15), 1562-1565.
- Brady, E., Nielsen, M. W., Andersen, J. P., & Oertelt-Prigione, S. (2021). Lack of consideration of sex and gender in COVID-19 clinical studies. Nature communications, 12(1), 4015.
- Chinazzi, M., Davis, J. T., Ajelli, M., Gioannini, C., Litvinova, M., Merler, S., Pastore Y Piontti, A., Mu, K., Rossi, L., Sun, K., Viboud, C., Xiong, X., Yu, H., Halloran, M. E., Longini, I. M., Jr, & Vespignani, A. (2020). The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak. Science (New York, N.Y.), 368(6489), 395-400.
- Edelman, A., Boniface, E. R., Benhar, E., Han, L., Matteson, K. A., Favaro, C., Pearson, J. T., & Darney, B. G. (2022). Association Between Menstrual Cycle Length and Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Vaccination: A U.S. Cohort. Obstetrics and gynecology, 10.1097/AOG.0000000000004695. Advance online publication.
- IMF. (2021). Database of fiscal policy responses to COVID-19.
- Kaufman, H. W., Niles, J. K., & Nash, D. B. (2021). Disparities in SARS-CoV-2 Positivity Rates: Associations with Race and Ethnicity. Population health management, 24(1).
- Kirkegaard, J. (2021). The Pandemic's Long Reach: South Korea's Fiscal and Fertility Outlook. Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 21-16.
- Lawrence H. Summers. (2021). The Biden stimulus is admirably ambitious. But it brings some big risks, too. The Washington Post.
- OECD. (2021). OECD Economic Outlook, Interim Report September 2021: Keeping the Recovery on Track, OECD Publishing, Paris
- OECD. (2021), OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 2, OECD Publishing, Paris.
- Olivier Blanchard. (2021). In defense of concerns over the \$1.9 trillion relief plan. PIIE.
- Paul Krugman. (2022). Inflation and the Power of Narrative. The New York Times.
- Read, A. F., Baigent, S. J., Powers, C., Kgosana, L. B., Blackwell, L., Smith, L. P., Kennedy, D. A., Walkden-Brown, S. W., & Nair, V. K. (2015). Imperfect Vaccination Can Enhance the

- Transmission of Highly Virulent Pathogens. PLoS biology, 13(7), e1002198.
- Russell, T. W., Wu, J. T., Clifford, S., Edmunds, W. J., Kucharski, A. J., Jit, M., & Centre for the Mathematical Modelling of Infectious Diseases COVID-19 working group (2021). Effect of internationally imported cases on internal spread of COVID-19: a mathematical modelling study. The Lancet. Public health, 6(1), e12-e20.
- Seo-Young Cho, Eric J. Ballbach, Daniela Claus-Kim, 김현경, Eun-Jeung Lee and Jaemin Shim. (2020). South Korea's Soft Power in the Era of the Covid-19 Pandemic-An Analysis of the Expert Survey in Europe. Seoul Journal of Economics, 33(4), 601-626.
- Shimizu, K., Iyoda, T., Sanpei, A., Nakazato, H., Okada, M., Ueda, S., Kato-Murayama, M., Murayama, K., Shirouzu, M., Harada, N., Hidaka, M., & Fujii, S. I. (2021). Identification of TCR repertoires in functionally competent cytotoxic T cells cross-reactive to SARS-CoV-2. Communications biology, 4(1), 1365.
- Thacker P. D. (2021). Covid-19: Researcher blows the whistle on data integrity issues in Pfizer's vaccine trial. BMJ (Clinical research ed.), 375, n2635. <https://doi.org/10.1136/bmj.n2635>
- Wang, R., Chen, J., & Wei, G. W. (2021). Mechanisms of SARS-CoV-2 Evolution Revealing Vaccine-Resistant Mutations in Europe and America. The journal of physical chemistry letters, 12(49), 11850-11857.
- Zeberg, H., & Pääbo, S. (2020). The major genetic risk factor for severe COVID-19 is inherited from Neanderthals. Nature, 587(7835), 610-612.
- Zeberg, H., & Pääbo, S. (2021). A genomic region associated with protection against severe COVID-19 is inherited from Neandertals. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 118(9), e2026309118.

<단행본>

- 김성구. (2017.) 금융 위기 이후의 자본주의. 서울: 나뭇박스.
- 김성구. (2018.) 마르크스의 정치경제학 비판과 공황론. 서울: 나뭇박스.
- Christiane Northrup. (2000). 여성의 몸 여성의 지혜. 서울: 한문화멀티미디어.
- Martin Hart-Landsberg. (2005). 중국과 사회주의. 경기도: 한울아카데미.

<웹페이지 및 기사>

- 최민영. 2022.01.18. “정치인들, 남녀 갈라치는 역사적 중범죄...청년층 뭉쳐 싸워야”. 경향신문.
- 이지혜. 2022.01.25. “5년 이상 걸릴 전환을 1년만에...코로나가 바꾼 노동시장”. 한겨레.
- Greg Iacurci. (2021). The Covid recovery still has a K shape. CNBC.
- 일본 공작기계주문 <전년 대비>, 2022년 2월 1일 접속,
<https://kr.investing.com/economic-calendar/machine-tool-orders-200>
- Measuring the Natural Rate of Interest, Newyorkfed, 2022년 2월 1일 접속,
<https://www.newyorkfed.org/research/policy/rstar>