

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 618

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

지역경제 회복력(Regional Economic Resilience) 강화를 위한 정책 제언

홍사흠 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 저성장·고령화와 같은 급속한 대내외 여건변화에 따라 지역경제를 향한 부정적 충격을 완충·흡수하고 이로 부터 회복하는 일련의 과정과 능력을 일컫는 '회복력'에 대한 관심이 급속하게 증가
- 2 지역경제의 동태적 특성을 간과했던 그간 국내외 지역경제 회복력 연구들의 한계를 극복하기 위해 지역경기 순환을 추정하고, 이를 바탕으로 '충격반응력'과 '충격회복력'의 두 측면에서 우리나라 시·도의 경제회복력을 분석
- 3 고용, 제조업 생산, 소매판매액의 월별 시계열 자료를 활용하여 2004년부터 2015년까지 16개 시·도별 경기 순환 패턴을 추정하고 2008년 글로벌 경제위기 여파에 대응 및 극복하는 과정에서의 '충격반응력'과 '충격회복력'을 정량적으로 측정
- 4 측정결과를 바탕으로 충격반응과 충격회복 측면에서 각 지역을 유형화하고 각 유형별로 회복력 결정요인 및 사례분석을 실시하여 회복력 제고를 위한 정책방안을 도출

정책방안

- 1 사전적인 회복력 진단 시스템 및 위해(Hazard)저감계획 수립을 통해 충격 발생 이전의 지역경제 취약성을 진단 하고 대비하여 충격반응력을 제고하기 위한 회복력 시스템 개선방안의 도입 필요
- 2 단기적인 충격회복력 제고를 위해 '비상대책상황실'과 같은 위기대응 전담팀의 구성·운영지침 마련
- 3 지역 특화산업 지원 대상의 업종 확대 등 중장기적인 산업구조 다각화 추진을 통한 위험 분산 및 기존에 산재 되어 있는 지역혁신 역량의 연계·결집을 통한 회복력 증진 도모
- 4 시민뱅크와 클라우드펀딩 제도 활성화를 통한 지역·장소 기반의(Place-based) 주민주도적 소규모 사업 육성을 통해 지역 회복력 강화

1. 경기순환을 활용한 지역경제 회복력 분석

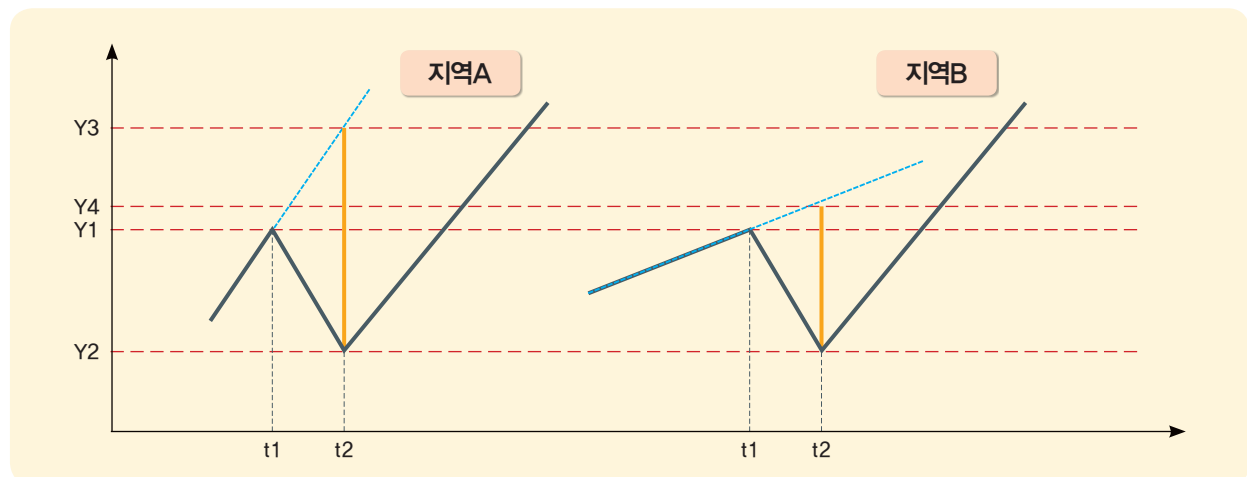
저성장·고령화와 같은 급속한 대내외 여건변화에 따라 지역경제를 향한 부정적 충격을 완충·흡수하고 이로 부터 회복하는 일련의 과정과 능력을 일컫는 ‘회복력’에 대한 관심이 급속하게 증가

- 자연재해에 대한 충격을 중심으로 연구되었던 회복력에 대한 논의가 2008년 글로벌 금융위기를 기점으로 사회·경제적 회복력까지 포함하는 보다 광범위한 내용으로 적용
- 특히 최근의 거제, 울산사레처럼 특정산업부문이 고도로 특화된 지역의 경우, 해당 산업부문에 충격이 발생 하게 되면 그 여파가 지역경제 전반의 피해화로 이어지는 심각한 문제가 발생
- 그러나 기존 연구들은 이론적·개념적으로 나열된 지역경제 회복력의 개념과 구성요소를 정리하는 수준에 그치고 있으며, 이를 극복하기 위해 정교하게 지역경제 회복력을 측정하고 이를 토대로 회복력 증진을 위한 정책을 제안하는 실증적인 연구가 필요

경기순환을 활용하여 지역경제의 동태적(Dynamic)인 특성을 감안한 회복력 분석이 필요

- 지역경제의 동태성을 감안할 때, 회복력은 외부충격을 중심으로 과거로부터 현재, 충격이후의 미래로 이어 지는 경제적 진화과정(Evolutionary Process)(변창욱 2015; Simmie & Martin 2012)
- 즉, 충격 이전과 이후의 지역경제를 단기적인 균형상태로 인식하기보다 특정한 방향성을 가지고 변화하는 경기순환상의 추세를 고려한 경로(Path)의 관점에서 분석해야 할 필요가 있음

그림 1 추세와 회복력



- 충격시점 t1과 경기저점 t2까지의 변화를 단기적인 관점으로 분석하면 A, B지역 모두 동일한 충격을 받은 것으로 측정되나, t1 이전 경기순환상의 상승 추세를 감안하면, A지역이 B지역보다 상대적으로 더 많은 충격을 받았다는 것을 알 수 있음
- 지역별로 상이할 것으로 예상되는 경기순환 패턴을 추정하고 이를 바탕으로 회복력을 분석할 필요가 있음

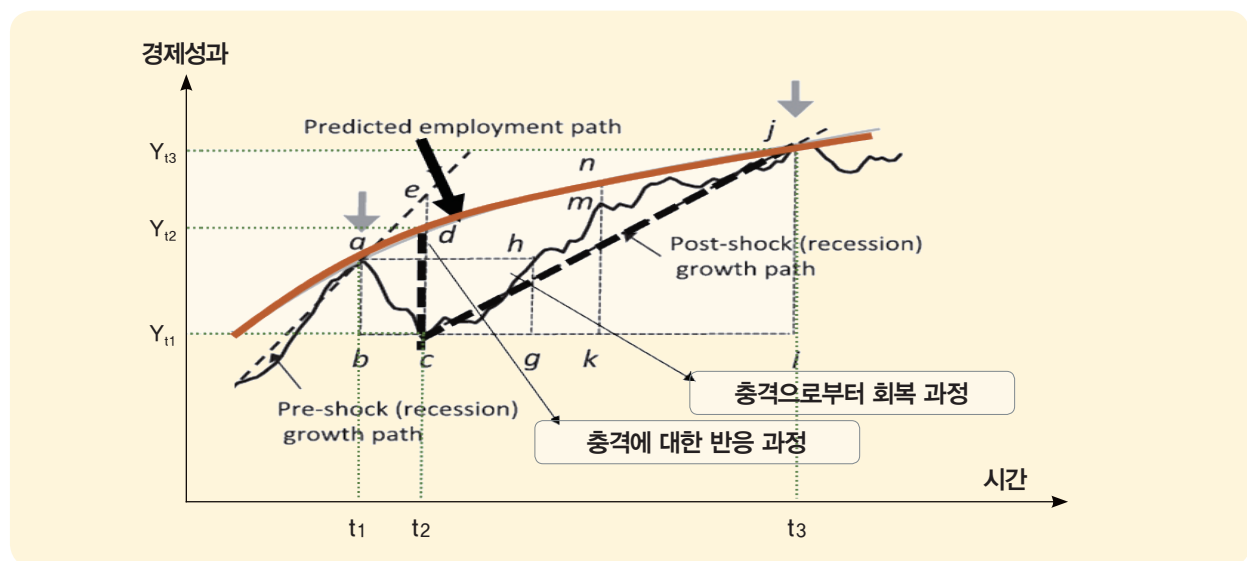
충격반응력과 충격회복력

경기순환의 국면 변화를 활용하여 지역경제 회복력을 조작적으로 정의

- 경기가 저점을 지나 회복기와 확장기를 거치는 과정을 확장국면이라고 하고 반대로 정점(Peak)을 지나 후퇴기와 수축기를 거쳐 저점으로 하강하는 과정을 수축국면이라고 함

지역경기순환을 활용한 충격반응력과 충격회복력을 정량적으로 측정

그림 2 경기순환을 활용한 지역경제 회복력 측정



자료: Martin R & Sunley 2014, 17, 재구성.

- 충격반응력: 확장국면을 보이던 경기가 외부적 충격에 의해 정점을 기점으로 수축국면으로 접어들어 저점까지 이르는 과정에서 측정되며, 경기순환상의 추세를 반영하기 위해 외부충격이 없다고 가정할 때 예상되는 성장경로상의 예상치(Y_{t2})와 실제 외부충격으로 인한 지역경기순환상 저점에서의 실측치(Y_{t1})와 차이로 측정

→ 충격에 대한 해당 지역경제의 맷집이라고 할 수 있으며, 값이 작을수록 강한 충격반응력을 지니고 있다고 할 수 있음

$$\text{충격반응력} = \frac{Y_{t2} - Y_{t1}}{Y_{t2}}$$

- 충격회복력: 저점을 기점으로 반등하여 확장국면을 거치면서 기존의 성장경로로 회복하는 과정에서 측정되며, 경기저점에서부터 충격이 발생하지 않았을 경우의 성장경로 수준으로 얼마나 빨리 회복하는가, 즉 회복 속도(Recovery Velocity)로 측정

→ 값이 클수록 강한 충격회복력을 지니고 있다고 할 수 있음

$$\text{충격회복력} = \frac{Y_{t3} - Y_{t1}}{Y_{t1}} \cdot \frac{1}{t_3 - t_2}$$

2. 지역경제 회복력 측정결과 및 유형화

총고용, 제조업 생산, 대형소매점 판매액 이상의 세 가지 자료를 활용하여 2008년 글로벌 금융위기하에서 우리나라 16개 시·도의 지역경제 충격반응력과 충격회복력을 측정

- 국가 전체 수준에서의 충격반응력, 충격회복력 측정결과를 기준으로 다음의 네 가지 유형으로 16개 시·도를 분류

그림 3 회복력 측정결과를 활용한 지역경제 유형화

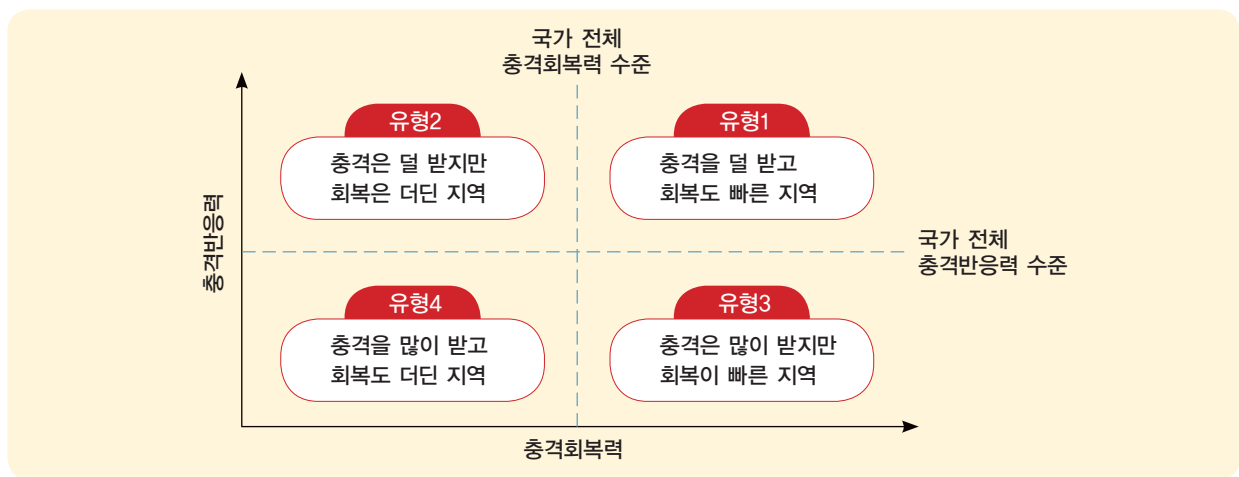


표 1 지역경제 회복력 측정결과를 활용한 16개 시·도 유형

유형	총고용	제조업 생산	대형소매점 판매액
유형1	인천, 대전, 전남, 광주	충북, 충남, 전남, 제주	충북, 대전, 인천
유형2	경북	경남, 강원, 울산	전남
유형3	충남, 부산, 제주, 전북, 경남	전북, 대구, 대전	강원, 제주, 대구
유형4	강원, 대구, 서울, 경기, 울산	인천, 경기, 서울, 부산, 광주, 경북	경북, 전북

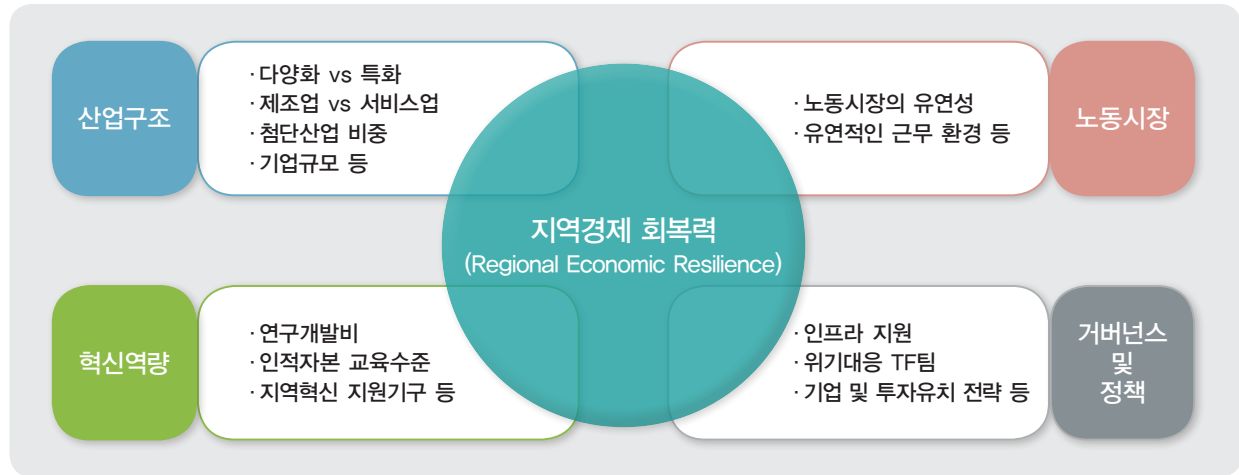
주: 각 부문별로 글로벌 경제위기로 인한 충격이 발생하지 않은 시·도는 위 분류 결과표에서 제외하였음.

3. 지역경제 회복력 결정요인

지역경제 회복력에 관한 기존 연구에서 지역의 산업구조적 특성, 노동시장 특성, 혁신역량, 거버넌스 및 정책 등이 대표적인 회복력 결정요인으로 제시

- 특히 실증적으로 결정요인을 연구한 대다수의 관련 연구에서 지역경제 회복력을 결정하는 가장 주요한 요인으로 '산업구조의 다양성'을 지목

그림 4 지역경제 회복력 결정요인



지역경제 회복력 결정요인 분석 결과

충격반응력

- 충격분산 측면에서 산업구조의 다양성 및 제조업-서비스업의 균형이 매우 중요하게 작용한 것으로 나타남
- 쇼핑센터 등 소비시설과 관련한 인프라투자와 정주여건 개선 등의 노력 역시 적정인구의 유지·유입을 통해 지역경제 충격반응력에 긍정적으로 작용
- 반면 기업규모 측면에서 대기업에 지나치게 의존한 지역의 경우, 위기 상황에서의 대량해고와 같은 기업의 적극적인 위험회피 전략의 피해를 고스란히 안게 되는 부정적인 결과를 초래
- 특히 대기업의 경우 국제적인 경제위기 및 충격에 더 쉽게 노출될 가능성이 있으며 이러한 충격의 폐해가 지역경제에 직접적으로 전가되기 쉽다는 위험이 있음

충격회복력

- 충격반응력에 비해 정책이나 제도적인 노력들이 여타 지역 특성에 기반한 결정요인에 비해 회복속도를 결정하는 데 더 큰 영향을 주는 것으로 관찰됨
- 연구개발비 증가와 같은 지역혁신역량의 증대를 통한 산업구조의 고도화가 충격회복력 제고에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타남
- 지역의 재정건전성에 기반하여 경기변동에 관계없이 꾸준히 지역투자 등을 실시하는 지역들 역시 위기를 극복하는 데 더 나은 역량을 발휘
- 기업규모 측면에서는 지역에 뿌리내린(Place-based) 다양한 소규모 창업 활성화가 회복과정에 긍정적으로 작용
- 위기극복을 위해 전담팀을 운영하는 등의 정책적 역량을 결집하는 노력 역시 매우 중요한 충격회복력 결정요인으로 분석됨

4. 지역경제 회복력 강화를 위한 정책제언

지역경제 회복력 관리방안

지역경제 회복력 진단 시스템 도입

- 상시적인 지역경제 회복력 관리를 위해 현재의 지역경제가 얼마나 취약하며 대응능력은 어느 정도 수준인지를 진단하고 분석하는 지역경제 회복력 진단 시스템(Regional Economic Resilience Investigation System)을 도입
- 회복력 진단 체크리스트를 활용하여 각 지역별로 경제적 취약성 및 회복력을 사전에 진단하고 정책적 대응 방안을 모색

그림 5 지역경제 회복력 진단 체크리스트 예시

8. 노동력의 기술과 능력제고 및 계획수립을 위한 지원:

경제적 충격 시 유연한 기술력을 지닌 지역 인적자원의 효과적 재취업 및 전직 지원제도 점검
→ 예시: 실업자에 대한 전직, 구직, 창업 지원 등의 정책적 지원방안이 마련되어 있는가?

9. 경제적 다각화:

지역의 특정산업 의존도를 진단하고 경제적 다각화를 위해 새로운 산업개발이나 유치를 위한 협력활동 추진 및 위해 요인 저감을 위한 해결책을 모색
→ 예시: 기업유치를 위한 지자체의 인센티브나 세제혜택 등의 지원방안이 마련되어 있는가?

11. 지역기업들 간의 정보공유 시스템:

경제적 충격 전후 중요 정보들의 원활한 공유를 위한 커뮤니케이션 시스템을 구축하고 이를 통해 충격 경감과 회복을 위한 안내지침 배포 및 필요 시 적극적인 기업 간 협력을 도모
→ 예시: 경제적 위험의 사전인지 및 공유를 위한 조기경보 시스템 등이 마련되어 있는가?

자료: 미국 경제개발처(EDA) 2015, 재구성.

지역경제 회복력 제고방안

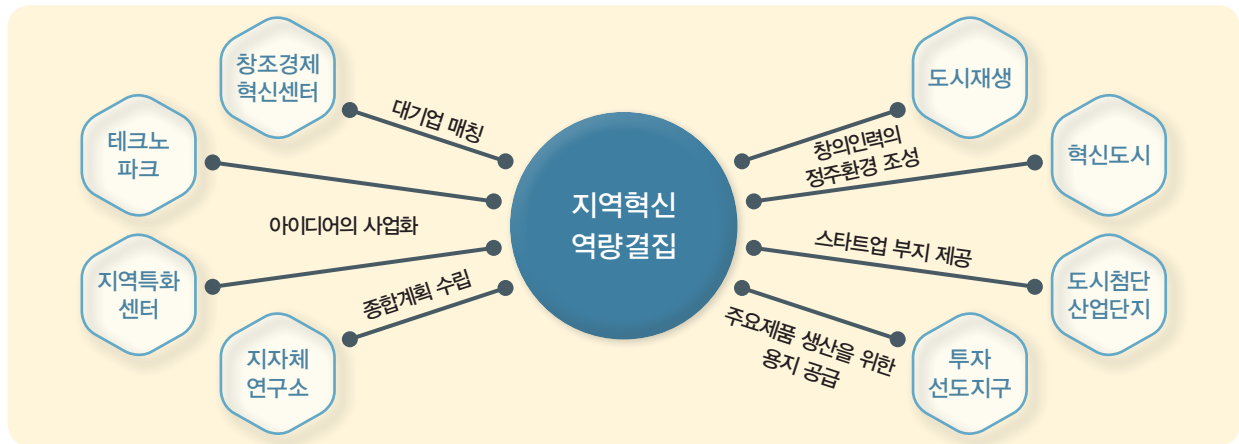
단기적인 위기 대응 제도 운영

- 경제위기 발생 시 지역의 실물경제 전반에 대한 교차점검(Cross-Check)을 통해 지역 실정에 맞는 선제적 대응 및 신속한 지역경제 회복 방안 모색을 위한 단기적 위기 대응 제도를 운영 (예: 대구시의 '비상경제상황실')
- 지역인력과 기업을 매칭하는 '(가칭)고용가능성진단 시스템'의 구축 및 활용을 통해 단기적으로 급증이 예상되는 실업자들의 전직 및 창업을 적극적으로 지원

중장기적인 산업구조 다각화·고도화 전략 추진

- ‘지방투자촉진보조금제도’의 지역 지원 대상 산업부문의 유연한 확대 적용과 같은 중장기적 관점에서의 산업구조 다각화전략 추진
- 테크노파크, 지역특화센터, 지자체연구소, 창업보육센터, 창조경제혁신센터와 같은 지역혁신 기관과 도시재생, 혁신도시, 도시첨단산업단지, 투자선도지구와 같은 지역경제 혁신공간과의 연계 및 정주여건 개선을 통해 혁신역량 제고와 산업구조 고도화를 도모하고 충격회복력을 증진

그림 6 지역경제 회복력 제고를 위한 지역혁신 역량결집



- 제조업 분야의 전문화, 글로벌화를 지원할 수 있는 ‘비즈니스 서비스 산업(예: 법률, 회계, 외국어)’의 육성을 통해 제조업과 지식서비스업 간의 융합을 통한 산업경쟁력 제고 도모

지역·장소 기반(Place-based)의 주민주도적 소규모 사업 육성

- 기존의 마을기업, 협동조합 등을 지원하는 중간지원조직의 경우 행정지원에 그치고 있어 실질적인 기업 경영에 도움이 되지 못하고 있으며 대안으로 제시된 지역 공동체 금융기관(예: 신탁, 새마을 금고)의 경우엔 재정적 지원에만 머무르는 현실
- 시민뱅크제도의 도입을 통해 지역의 산업 발굴 과정에서 재정적 지원, 경영 노하우 제공 등의 주민주도적 사업을 종합할 수 있는 조직으로서의 역할 강화 및 활성화 추진

그림 7 시민뱅크제도



- 지역크라우드펀딩¹⁾ 활성화를 통해 지역기반 사업의 초기 재정문제를 주민주도적으로 해결하고, 그 과실 역시 지역공동체가 공유할 수 있는 형태의 주민주도적 지역공동체를 형성
- 영국에서는 자치행정부의 재정지원으로 민간자원을 전담하는 마을주식추진단(Community Shares Unit)에서 마이크로 지니어스(Microgenius) 플랫폼을 통해 마을사업에 대한 주식공모를 실시하여 현재 주민들이 주도하는 지역공동체사업인 마을기업, 협동조합, 마을상점, 마을 펍, 공동체 주택, 마을교통 등의 중요한 지역사회 사업에서 활발하게 적용되고 있음

그림 8 영국 지역 크라우드 펀딩 주식공모 플랫폼 사이트



참고문헌

- 변창욱, 2015. 지역경제 회복력의 개념과 정책방향, 국토 400호: 11-16.
 홍사흠 외, 2016. 지역경제 회복력 진단 및 증진방안 연구, 안양: 국토연구원.
 Martin R & Sunley, 2014. On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualization and Explanation, *Journal of Economic Geography* 15: 1-42.
 Simmie, J & R. Martin, 2012. The Economic Resilience of Regions: Toward an Evolutionary Approach, *Cambridge Journal of Regions, Economy, and Society* 3, no.1: 27-43.
 U.S. Economic Development Administration, 2015. *Resilience and Economic Development: Moving from Idea to Action*, New York: U.S. Economic Development Administration.

※ 본 자료는 '홍사흠, 2016. 지역경제 회복력 진단 및 증진방안 연구, 국토연구원의 내용을 발췌·정리한 것임.

홍사흠 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원(saheum@krihs.re.kr, 044-960-0356)

1) 군중 또는 다수를 의미하는 크라우드(Crowd)와 자금 조달을 뜻하는 펀딩(Funding)의 합성어로서 창의적 아이디어나 사업계획을 가진 기업이 다수의 소액투자자로부터 자금을 모집하는 방식임. 지난 정부 '벤처/창업 생태계 선순환 방안(2013.5)'의 일환으로 제도화가 제시되었으나 지역기반 소규모 기업화 및 사업화의 수단으로는 아직 확대되지 않음.

