

뉴노멀 경제와 한국형 뉴딜 동아시아 발전 모델의 전환을 위한 전략*

이일영** 한신대학교 교수, 경제학

1. 문제의 제기

도처에서 위기가 운위되고 있다. 대통령 탄핵 사태를 겪으면서 온 국민이 정치적 혼돈의 위기를 실감한 바 있다. 정치적 리더십의 붕괴는 북한 핵·미사일 문제와 미국·중국·일본과의 외교 관계 위기와 동반하여 나타났다. 해운업·조선업의 구조 조정 문제가 표면화되면서 1997년 이후 최대의 경제 위기 상황에 놓여 있다는 경고가 속출하고 있다. 현재 진행되고 있는 경제 위기는 구조적이고 장기적인 것이며 전례 없는 최대의 위기로 확대될 가능성이 높다는 점이 자주 지적되고 있다.¹⁾

계층과 세대를 통틀어 만연한 위기감은 어떤 계기와 만나면 폭발적인 형태로 확대될 가능성이 잠재하고 있는 것으로 여겨진다. 실제 존재하는 객관적 현실을 정확하게 인식하면 위기를 예방하거나 완화할 수 있다. 위기가 폭발하는 것은 현실 이상으로 위기감이 커질 때인 경우가

* 이 논문은 한신대학교 학술연구비를 지원받았다. 심도 깊은 비평과 조언을 해주신 세 분의 논평자들께 깊이 감사드린다.

** illee@hs.ac.kr

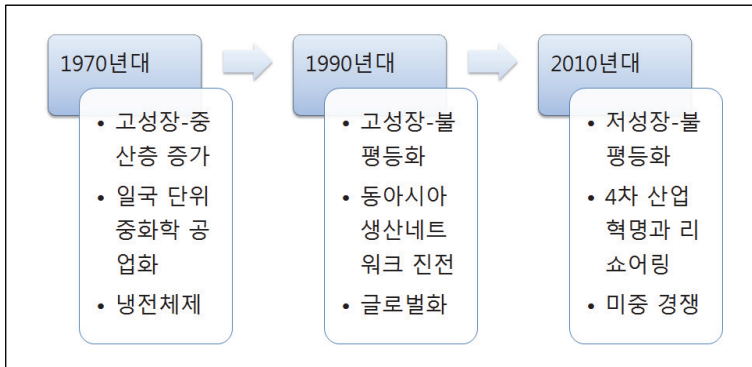
많다. 위기를 확대하는 것은 불안이다. 그런데 불안감의 상당 부분은 지금까지의 관습적 방식으로는 앞으로 닥칠 삶을 이해하거나 대비할 수 없을 것이라는 인식에서 나오고 있다. 따라서 새로운 현상을 새로운 개념을 통해 체계적으로 인식하는 것이 중요하다. 이에 본 연구에서는 한국에서의 복합적 위기 양상을 ‘뉴노멀’이라는 개념을 통하여 체계화한 후 이에 대한 대응 방안을 모색해 보고자 한다.

뉴노멀이란 아직은 학술적으로 확립된 개념은 아니지만, 경제는 물론 정치·사회·문화 및 일상생활의 변화를 신속하고 포괄적으로 담아낼 수 있는 장점이 있다. 새로운 삶의 방식을 단번에 체계적으로 이론화할 수는 없지만, 기존 이론 밖에서 일어나는 변화를 민감하게 수용해낼 수 있는 장점이 있다. 이 때문에 뉴노멀은 시대 변화에 민감한 언론과 비즈니스 쪽에서 거론되기 시작했다. 뉴노멀은 이전에는 비정상적인 것으로 여겨지던 것이 이제 상식적이고 일반적으로 변했다는 상황 변화를 지칭한 말이다.

뉴노멀 현상이 주로 거론된 것은 거시경제와 기술·산업 분야이다. 학계보다는 언론 및 비즈니스 종사자들이 경제나 기술·산업 분야에서 모두 전과는 다른 새로운 세상이 도래했다는 인식을 뚜렷이 나타내기 위해 뉴노멀이라는 용어를 사용하기 시작했다. 2009년 6월 15일 ABC 뉴스는 “대공황 이후 최악의 금융 위기와 뒤이은 불황이 미국인의 생활 방식에 크고 작은 변화를 가져왔다. 이것이 ‘뉴노멀’의 세계이다”라고 보도했다. 이 시기 이후 뉴욕타임스, CNN, BBC 등 다른 언론에서도 뉴노멀이란 용어가 자주 사용되기 시작했다.²⁾

뉴노멀이란 말이 더욱 확산된 것은 2013년 이후이다. 래리 서머스는 2013년 말부터 경제상의 ‘장기 침체’를 뉴노멀이란 말과 연관시키면서 여러 차원의 논쟁을 유발시켰다(Summers, 2013). 이후 뉴노멀은 2008년 세계 금융 위기 이후 선진국이 직면한 침체 상태를 지칭하는 용

〈그림 1〉 한국에서의 동아시아 발전 모델과 뉴노멀 경제의 전개



자료: 필자 작성

어로 자리를 잡았다. 또한 2012~2013년 중국 경제의 성장 둔화가 세계적 관심사로 등장하면서 중국의 변화를 설명하는 용어로도 많이 사용되었다.

기술·산업 분야에서는 거시경제 분야에 앞서 뉴노멀 용어가 사용되었다. 기업 경영과 IT의 융합에 대해 기업에 자문 활동을 하던 피터 힌센은 2010년 출간한 책에서 “디지털 혁명의 한계를 돌파하는 것”, 즉 새로운 디지털 혁명을 뉴노멀이라고 명명했다(Hinssen, 2010). 이는 독일, 미국 등 선진국에서 진행되고 있는 산업 혁신에 기초하여 세계 경제 포럼에서 주도적으로 유포한 ‘4차 산업혁명’ 담론의 맥락으로 이어졌다고 할 수 있다(Schwab, 2016).

본 논문에서는 이러한 뉴노멀 개념에 입각하여 한국의 경제적 전환의 주요 현상을 체계화한 후 이에 대응하는 정책 체계를 논의하고자 한다.

한국경제는 공업화의 진전과 산업 구조의 고도화, 그 결과로서의 상대적으로 공정한 성장이라는 동아시아 발전 모델을 대표하는 사례였

다. 동아시아 발전 모델은 거시적 성과와 함께 산업·기술 체제, 글로벌 분업 체제의 조건 등 서로 유기적으로 연결된 구성 요소를 지니고 있었다. 그러나 이런 요소들은 2010년경을 전후로 해서는 이제 더 이상 ‘노멀’의 것으로 존재하지 않게 되었고, 뉴노멀의 조건 및 추세가 나타나게 되었다(〈그림 1〉 참조).

뉴노멀은 단순히 거시경제적 성과의 부진에 그치는 것이 아니라 기존의 발전 모델이 제대로 작동하지 않게 하는 구조적 위기 요인을 의미한다. 뉴노멀 위기에는 과거에도 반복되었던 순환적 위기라는 측면과 이제는 더 이상 역전하기 어려운 추세라는 측면이 함께 존재한다. 따라서 이러한 위기에 대응하려면 한편에서는 회복을 추진하면서 또 한편에서는 새로운 적응을 도모하는 양면의 전환 전략으로 추진되어야 한다.³⁾ 이러한 전환의 전략을 본 논문에서는 ‘한국형 뉴딜’이라고 부르기로 한다.

2. 한국에서의 뉴노멀 경제 개념

1) 저성장과 불평등

뉴노멀 개념을 구성하는 대표적인 현상은 저성장 또는 성장 둔화라고 할 수 있다. 2008년 세계 경제 위기 이전 고소득국 경제는 대략적으로 연평균 3% 내외의 성장을 나타냈지만, 그 이후 성장률은 1% 내외 수준으로 급격히 떨어졌다. 1990년대 이후 2008년 글로벌 위기 때까지 중·저소득국 경제는 4.5% 내외의 높은 평균 성장률을 기록했다. 그러나 그 이후 성장률 추세는 꺾여서 완만한 성장세 또는 정체 상태가 새로운 추세로 형성되었다. 2000년대 이후 세계 경제에 깊숙이 편입된 한국 경제도 세계 경제의 흐름에서 크게 벗어나지 않는다. 2010년 이후 한국의

성장률은 2~3% 내외에서 변동하고 있다.

거시경제학에서 저성장은 세 가지 차원에서 정의될 수 있다. 첫째는 장기 잠재 성장률의 감소, 둘째는 잠재 성장률과 실제 성장률과의 갭, 셋째는 일회성의 GDP 수준의 변화이다(Teulings & Baldwin, 2014, pp. 3~4). 최근의 장기 경기 침체론은 성장 추세가 과거와는 다른 역사적 국면으로 들어갔다는 차원에서 새롭게 논의된 바 있다.

우선 공급 측면에 기반한 솔로우-로머의 성장 모형에 입각하여 장기 잠재 성장률이 감소하는 현상으로 장기 침체를 논의할 수 있다. 이에 따르면, 잠재 성장률은 생산 투입 요소의 증가 및 투입 요소 결합 방식의 효율성 증가에 의해 결정된다. 공급 측면에서, 인구 성장 정체와 기대 수명의 상승, 교육 수준의 정체가 나타나고, 다양한 개념의 자본 축적 미약 등 사회적 요인들, 경제의 성숙화에 따른 생산성 정체 등이 맞물리면서 성장률은 떨어진다는 것이다.

한편, 실제 성장률이 장기 잠재 성장률보다 낮아서 지속적인 GDP 갭이 있으면 케인스적인 의미에서의 총수요 부족이 장기화된다. 이를 전제로 서머스는 더 나아가 부채 기반 버블이 총수요 부족을 심화시킬 수 있음을 지적했다. 단기 실질 이자율의 하락과 부(-)의 이자율이 부채 기반 버블을 발생시키면 가계와 기업은 부채를 축소하게 되고, 이는 지속적인 총수요 부족으로 이어진다. 새로운 저축이 새로운 투자 기회를 찾지 못하면 경기 침체가 더 연장될 수 있다(Summers, 2014).

일시적인 경제 위기와 결부되어 나타나는 일회적인 공급 수준의 저하가 바로 회복되지 않으면서 저성장으로 나타나기도 한다. 만성적 경제 부진과 고실업을 동반한 '유럽의 동맥경화증'은 노동 시장의 기억 효과(hysteresis)로부터 기인하는 측면이 있다. 유럽의 경우 경기 침체 후에 실업이 급격히 증가하고 나서는 그 이전의 수준으로 회귀하지 않는 현상이 나타난 것이다(Blanchard & Summers, 1986).

이러한 거시경제 모형에서 저성장은 주기적으로 발생하는 문제이지만, 최근의 저성장 추세는 과거와는 다른 역사적 국면에서 나타나는 것으로 장기화할 수 있다는 지적이 나오고 있다. 저축 증가는 주로 고령화 요인에 의해 이루어지고, 이에 따라 저축 증가가 투자 및 성장과 연결되는 고리가 약화되거나 단절되고 있다. 서머스에 따르면, 저축과 투자 사이에 체계적인 불일치가 발생하여 완전 고용 이자율이 완전 고용을 달성하지 못하고 금융 불안정성을 증폭시킨다는 것이다. 이렇게 되면 저성장 추세가 장기화하면서 주기적으로 금융 위기가 발생하게 된다(Summers, 2014). 이는 소득의 안정성을 약화시켜 불평등을 더욱 더 강화할 수 있다.⁴⁾

한국의 경우에 저성장 추세로의 본격적인 전환이 이루어진 것이 2010년 이후이고, 불평등 추세로 전환한 것은 1990년대 초이다. 즉, 1990년대 초 이전은 고성장-평등화, 1990년대 초~2010년은 고성장-불평등화, 2010년 이후는 저성장-불평등화의 추세가 전개되었다.

한국에서는 1997년 외환 위기를 계기로 해서 소득 불평등이 크게 증가했다. 외환 위기가 중요한 계기를 제공한 것은 사실이지만, 불평등은 1990년대 초중반을 터닝 포인트로 하여 증가세로 전환하였다. 1960년대부터 조금 더 길게 볼 경우, 1970년대 후반 불평등이 증가했다가 1990년대 초반까지 정체 또는 감소하는 추세를 나타냈다가 이후 불평등 증가 추세로 전환했다. 1990년대 초중반 고성장-불평등화 추세로의 전환이 일어나게 된 요인은 무엇인가? 이 시기에 일어난 중요한 변화는, 첫째로 글로벌 분업 체제의 전환이고, 둘째로는 이에 따른 국내의 기업·산업·지역의 불균형 발전이다.

1992년은 중국과의 수교로 교역이 증대되기 시작한 시점이며, 1996년은 OECD에 가입한 해로 선진국 진입에 따른 보호무역주의의 해체와 자유화의 확대를 상징적으로 나타내는 시점이다. 이 시점에서 우리 경

제는 전면적인 개방 경제로 전환된다. 이러한 흐름이 1997년 외환 위기를 계기로 해서 증폭된 것으로 볼 수 있다. 중국 시장의 팽창에 의존하는 수출 주도형 성장 정책이 대기업과 중소기업, 수출 산업과 비수출 산업 사이의 격차를 확대하였다. 여기에 외환 위기 이후의 기업 경영 전략과 노동 시장 제도 변화는 정규직과 비정규직 간 격차, 즉 노동 내부의 격차를 확대하는 흐름을 만들어 냈다.⁵⁾

외환 위기 이후 노동 시장 내에서 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 수출 산업과 비수출 산업 사이의 임금 격차가 크게 확대되었다. 한국과 OECD 국가들을 비교할 때, 한국의 가계 소득 불평등도는 중간 정도이지만, 임금 소득 불평등도는 최고 수준이다. 임금 격차가 엄청나게 벌어지고 있는 추세 속에서 저소득 가계의 가구 구성원들이 노동 시장 참여율을 높여 부족한 가계 소득을 벌충하여 격차를 조금이라도 줄이려는 구조를 가지고 있는 것이다.

한국의 수출 대기업은 주로 수도권과 정부 축을 중심으로 분포해 있고 이는 지역 간, 도시 간의 자산과 소비, 교육과 주거 등에서의 불평등으로 이어지고 있다. 한국의 경우 개발 연대의 자산 가치 상승 과정에 중산층들까지 참여할 수 있었다. 이에 따라 가계 조사 자료에 입각한 한국의 자산 불평등은 OECD 선진국들보다도 낮은 것으로 나타나고 있다. 그러나 자산은 최상위층에 집중되는 경향이 있고 이들의 자산 파악은 매우 어렵다. 자산에 대한 통계 조사가 미흡한 상태에서 자산을 통한 세습 자본주의화 경향에 대한 사회적 담론이 확대되고 있는 상황이다.

한국은 저성장 하의 불평등 추세가 막 시작되었다. 향후 계층간·세대간·지역간 갈등은 매우 심각한 정도로 표출될 가능성이 있다. 제한된 자원을 놓고 여러 사회 세력들 사이의 갈등이 더 커질 수 있다.⁶⁾

2) 4차 산업혁명의 진전

케인스적 사고에서 성장과 고용의 결정은 총수요 요인에 의해 영향을 받는다. 다른 한편으로 신고전파적인 솔로우 성장 모형에서 성장을 좌우하는 핵심 요인은 바로 공급 측면의 기술 진보 요인이다. 최근에 나타난 저성장 추세는 수요 측면과 공급 측면에서 모두 구조적 전환이 이루어지는 속에서 나타나고 있다. 인구 전환과 관련한 저축 증가는 총수요 변동에 영향을 이자율의 기능을 크게 약화시켰다.⁷⁾ 게다가 4차 산업혁명에 관한 담론은 기술진보의 새로운 단계에는 지금까지 성장과 고용이 연계되어 있다는 경제학 상식이 흔들릴 수 있는 가능성을 제기하고 있다.

4차 산업혁명은 제조업을 중심으로 한 기존 산업의 경계가 허물어지는 과정의 연속선상에서 진행되고 있다. 과거에는 ‘제조업’이 수행하던 제반 가치 창출 과정이 분화하여 점차 독립적인 ‘서비스업’을 형성한 바 있다. 더 나아가 제조업의 가치 사슬에서도 제조 이외의 가치 창출의 비중이 높아지면서 부가가치 창출에 양적·물질적 투입보다는 질적·비물질적 투입이 더 중요해졌다.⁸⁾ 이러한 추세는 제조업이 IT와 결합하면서 더욱 강화되었다. 제조업의 소프트화는 센서 기술의 상호연결, 데이터 기술을 활용한 대량 맞춤형 수요 충족, 가치 사슬 통합, 효율성 증가 등이 연쇄적 효과를 일으키면서 급진전되고 있다.

4차 산업혁명의 핵심 요소에 대해, 세계경제포럼에서는 인공지능, 머신러닝, 로봇, 사물 인터넷, 3D 프린팅, 바이오 기술 등 발전에 기반한 기술 혁명을 언급한 바 있고, 클라우드 슈바프 교수는 물리학, 디지털, 생물학 등 3개 분야를 융합하는 신기술을 지목했다(Schwab, 2016). 독일의 인터스트리 4.0 프로젝트에서는, 스마트 공장, 산업 사물 인터넷, 사이버-물적 시스템 등을 도입한 생산방식의 전면 개편을 내세우고 있다. 여러 논의들에서 언급되는바 최근 기술 진보의 핵심 요소는

산업 구성 요소들을 연계하는 것인데, 이를 가능케 하는 것은 인공지능이다. 인공지능은 하드웨어, 소프트웨어, 데이터의 결합에 의해 발전하고 있다.⁹⁾

4차 산업혁명에 관한 담론은 세계경제포럼을 통해 크게 확산되었지만, 핵심적 내용은 2010년경부터 제시되고 있었다. 아서(B. Arthur)는 바이오 기술이나 나노 기술 분야는 시기상조이지만, 디지털 기술에서의 “심대하고, 완만하지만 조용한 변화”를 물리적 경제에 대비해 “제2차 경제”라고 명명한 바 있다. 이는 물리적 경제의 공정들이 다양한 서버들과 반(半)지능결절들을 통해 연결된다는 것을 의미한다. 산업혁명의 증기기관이 기계 성능의 형태로 근육조직을 구성한 것이라면, 디지털 기술은 지능적이고 자율적인 계통망(neutral system)을 형성하는 것과 같다. 따라서 이는 경제와 사회 전반에 심대한 파급 효과를 미치게 된다는 것이다(Arthur, 2011).

신기술이 경제 성장에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각하는 낙관론자는 IT, 바이오, 신소재 기술 등이 앞으로 세상을 뒤바꿀 것이라고 본다. IT 혁명의 과실을 현재의 GDP가 제대로 측정하지 못해 저성장의 논쟁이 촉발되고 있다고 비판하기도 한다(Mokyr, 2014). 새로운 기술이 새로운 일자리를 만들어 낼 수 있을 것이라는 기대를 하는 경우도 있다. 이러한 낙관론은 지금까지의 기술 혁신은 다른 한편으로 새로운 역량을 필요로 하는 일자리를 만들어 내서 장기적으로 고용률은 상당히 안정적으로 유지되었다는 역사적 경험에 근거한 것이다(Katz & Margo, 2013).

그러나 4차 산업혁명으로 일컬어지는 기술 진보는 역사상 경험했던 산업혁명 이상으로 기존의 노동 및 산업 체제에 심각한 충격을 가할 것이라는 예상이 속속 등장하고 있다.¹⁰⁾ 특히 4차 산업혁명 담론을 확산시킨 2016년 1월의 세계경제포럼에서도 기술 실업의 가능성을 거론

하면서 비관론이 크게 확산되고 있다. 이때 내놓은 전망은 선진국 15개국에서 2020년까지 710만 개의 일자리가 사라지고 202만 개의 일자리가 생긴다는 것이었다. 매킨지 글로벌연구소는 10년간 전 세계적으로 로봇이 4천만 개에서 7천5백만 개의 일자리를 위기에 빠뜨릴 것으로 전망했다(Frey, 2016, p. 35).

컴퓨터화 또는 자동화에 의한 일자리 감소에 대한 전망치로 자주 인용되는 것은 옥스퍼드 대학의 프레이와 오스본의 계량적 연구이다. 그들은 702종의 일자리를 대상으로 2010~20년의 자동화 가능성을 순위로 나열한 결과, 영국에서는 35%, 미국에서는 47% 정도의 일자리가 높은 위험에 처하는 것으로 분류하였다. 이와 유사한 방식으로 국가별로 기술 실업 위험이 높은 일자리의 비중을 보면, 에티오피아 85%, 중국 77%, 타이 72%, 인도 69%, 남아프리카 67%, 아르헨티나 65%, 나이지리아 65%, OECD 평균 57%로 추산되었다. 선진국에 비해 개도국의 기술 실업 충격이 훨씬 클 것으로 나타난 것이다(Frey, 2016; Frey and Osborne, 2013).¹¹⁾¹²⁾

4차 산업혁명은 노동 체제의 변동과 함께 새롭게 형성되는 산업에 독점 체제를 강화할 가능성도 있다. 새롭게 등장한 기술에 적절한 재산권을 부여하는 것은 중요한 일이다. 사유재산의 이점은 공유지의 비극을 막는 것이다. 기술 진보에 대해 사유재산권을 보호하지 않으면 기술 진보의 유인이 고갈된다. 희소한 자원에 대해 재산권을 부여해야 그 자원을 보존하는 기술에 투자가 이루어지고 그 자원이 필요한 사람에게 자원이 돌아가도록 할 수 있다. 그러나 복잡한 기술에 대한 재산권이 배분되는 데에는 정치적 힘이 작용하게 된다(Reich, 2016).

4차 산업혁명에 의해 쏟아져 나오는 지적 재산은 새로운 경제를 구성하는 주요 요소가 된다. 복잡한 기술 자산의 어떤 측면을 어떤 조건으로 누가 소유할 수 있을지에 대해 정부 또는 정치적 힘이 개입되지 않

을 수 없다. 강력하고 영구적인 재산권은 투자와 혁신을 장려하지만 소비자 가격을 상승시키고 재산권자의 힘을 더욱 강력하게 한다. 새로운 기술의 중추 세력은 대기업이 될 가능성이 높다. 이들은 기술력, 경제력, 정치력을 통합하여 새로운 독점 전략을 수립할 수 있다. 첨단 기술 기업은 표준과 플랫폼 시스템에 대한 특허권을 획득하고 이를 사법적 제도를 통해 보호받으려 한다. 과거 독점 기업이 생산을 통제하려 했다면, 신흥 독점 기업은 네트워크를 통제하려 한다.

4차 산업혁명의 기반 기술 개발에는 대규모 투자가 이루어지는 경우가 많다. 통상 기반 기술 형성에는 정부가 공공 투자를 행하는 경우가 많으나 이러한 투자의 이익은 소수의 기술 독점 기업에게 포획될 가능성이 있다. 또한 플랫폼이나 네트워크는 긴 가치 사슬의 네트워크에서 협업과 공유를 기반으로 진행되는 경향이 있으나 이 과정에서 사용되거나 창출되는 공유적 데이터를 소수 기업이 독점적으로 소유하는 경향이 나타날 수 있다.

이미 신기술에 대한 과도한 재산권 부여와 독점화 현상의 부작용이 나타나고 있다. 거대 기술 기업들이 특허와 소송에 많은 노력을 기울이고 있고 기업과 대중 사이의 이익 갈등도 빈발하고 있다. 발명자의 권리와 대중의 이익을 적절하게 조화시키고 새로운 독점화 경향을 견제하여 혁신의 상호작용을 강화하는 것도 중요한 과제로 등장했다.

3) 글로벌 분업 및 동아시아 지역 체제 변동

1990년대 이래 글로벌화라는 개념이 확산되면서 글로벌화가 거시경제 성과에 강력한 영향력을 미치는 요인으로 거론되었다. 특히 1980년대 이래 선진국 내의 임금 불평등은 증가한 원인을 두고 격론이 벌어지면서 어디까지가 저개발국과의 무역 때문이고 어디까지가 기술 변화 때문인지가 논쟁의 대상이 되곤 했다. 분배상의 변화가 무역에 의한 것이

라는 견해도 있고, 무역과 기술 혁신의 영향이 비슷하다는 견해로 나뉘었다(Held, 1999). 그러나 2008년 세계 경제 위기를 겪으면서 선진국에서도 글로벌 분업이 더욱 관심의 대상이 되었다. 글로벌화와 오프쇼어링과 같은 지리·공간적 배치가 기술 변화보다 더욱 중요한 구조적 실업의 요인으로 보는 견해가 나타났다(Vivarelli, 2012).

글로벌 경제가 형성된 시기에 관해서는 여러 가지 주장이 많지만, 1880년대 이후, 1945년 이후가 글로벌 경제 통합에 중요한 역할을 했다는 것은 분명한 사실이다. 특히 1945년 이후에는 동서 양 진영으로 갈라져 체제 경쟁을 하는 속에서 글로벌화가 진전되었다. 1970년대 중반까지는 둘로 갈라진 글로벌화가 이루어졌고, 사회주의권이 본격적으로 붕괴한 1980년대 말부터는 전 세계 차원에서의 통합 현상이 더욱 가속화했다(Osterhammel & Petersson, 2007).

1945년 이후의 글로벌화는 동아시아 지역에서 3단계로 진행되었고, 이 시기에 각각의 발전 모델을 형성했다고 볼 수 있다. 즉, 동아시아 모델은 글로벌 분업 구조의 형성 단계에 따라 1950년대~1980년대의 동아시아 모델 1.0, 1980년대 말~2008년의 냉전 이후 시대의 동아시아 모델, 2008년 세계 경제 위기 이후 뉴노멀 시대의 동아시아 모델 3.0으로 구분하여 유형화할 수 있다.¹³⁾

첫 번째 동아시아 모델은 두 진영으로 나누어져서 만들어졌다. 제2차 세계대전이 끝난 후 동아시아는 자본주의와 사회주의의 양 진영으로 분단되었다. 제2차 세계대전 후에도 동아시아에서는 한국전쟁, 베트남전쟁과 같은 세계적인 전쟁이 이어졌다. 한국전쟁이 진행 중이던 1951년 9월 체결된 샌프란시스코 강화조약 이후 일본은 사회주의 진영에 대치하는 전략적 요충지로 재건되었다. 한국전쟁 이후 중국과 북한에서는 집권적 사회주의 체제가 강화되었고, 한국은 미국의 원조에 의존하여 기간산업을 건설했다. 베트남전쟁 이후 동아시아 전체에 군수

공업과 결합된 중공업화가 진전되었다. 즉, 1950년대~1980년대 냉전 시대에는 일본, 한국, 대만 등에 시장 경제 유형의 동아시아 모델 1.0a가, 중국과 북한에는 계획 경제 유형의 동아시아 모델 1.0b가 수립되었다.

두 번째 동아시아 모델은 냉전 이후의 동아시아 생산 네트워크 속에서 작동했다. 1970년대 초 미중 관계 개선이라는 국제정치 환경이 조성된 후, 중국은 1978년 시장 경제 체제로의 이행을 본격화했다. 동남아 역시 전쟁의 환경에서 벗어나면서 적극적으로 글로벌화를 지향했다. 아세안은 1990년대 초에 자체 내로 자유무역협정(FTA) 체제를 수립했고, 중국은 1992년 개혁개방의 원칙을 재천명하였고 한중 수교를 단행했다. 중국이 동아시아에서 생산 네트워크에 조립 생산자로서 참여하자 이후부터는 생산에서 중국의 역할이 커지고 새로운 네트워크 형성을 자극했다. 한국과 대만도 네트워크 생산에 깊숙이 참여하기 시작했다.

이에 1990년대 초반 이후 중국, 한국, 대만의 무역액이 급속히 증가했다. 동아시아 생산 네트워크 속에서 상호 간 무역이 증대하면서 참여 국가들의 경제 성장을 견인했다. 네트워크에 결합한 기업·산업·지역이 불균형적 고도성장하면서 국내적 격차는 확대되었다. 이렇게 동아시아 생산 네트워크로 연결된 중국, 아세안, 대만, 한국, 일본 등의 시장 경제 유형을 동아시아 모델 2.0a라고 부를 수 있다. 한편, 북한은 글로벌 생산 네트워크에 합류하지 못하고 군사 경제를 강화하면서 부분적으로 시장화를 묵인하는 데 머물렀다. 북한의 경우 동아시아 분업 체제에 부분적으로만 연결되고 계획 경제와 시장 경제의 이중 체제를 형성했다는 점에서 동아시아 모델 1.5b로 부를 수 있다.¹⁴⁾

세 번째 동아시아 모델은 2008년 세계 경제 위기 이후 형성 중에 있다. 이 시기는 뉴노멀 경제 또는 재균형화의 시대이며, 동아시아 차원에서는 동아시아 모델 3.0으로의 전환이 진행 중이라고 할 수 있다.

미국의 대(對) 아시아 정책의 기본 전략은 시어도어 루스벨트 대통령 이래 100년 넘게 지속되어 온 외교 전략의 틀 속에 있다. 즉, 미국을 둘러싼 두 대양을 사이에 두고 미국과 마주하고 있는 대륙에서 미국의 체계모니에 도전할 수 있는 국가의 도전을 막는 것이다(Kissinger, 2014; 김태형, 2017). 이러한 기조하에서 미국은 제2차 세계대전 시기의 일본, 냉전 시대의 구소련과 대결한 바 있고, 2008년 위기 이후에는 중국이 경제의 대상으로 떠오르게 되었다.

2008년 이전까지 미국은 중동의 동아시아에 사활적 이익을 걸고 개입하는 대신 온건한 역외 균형(offshore balancing) 전략을 추구해 왔다. 미국의 신자유주의 전략은 동아시아·중국으로의 제조업 이동과 수출 주도 전략과 병존하여 추진되었다. 이에 따라 미중 협조 체제가 비교적 순조롭게 작동했고 중국이 글로벌 경제에 편입되어 고도성장을 이룰 수 있었다. 그러나 2009년경부터 시작된 미국의 아시아 재균형 정책은 경제적 재균형과 군사적 재균형이 결합되어 추진되었다.

미국의 경제 위기가 종래의 글로벌 분업 체제의 재균형화를 압박했고, 역외로 이동했던 제조업 라인이 국내로 회귀하는 리쇼어링(re-shoring) 현상이 등장했다(이일영 외, 2016). 재정적 곤란은 다른 한편에서 군사적 전략의 수정을 압박했다. 군사적 재균형 정책은 2011년 이라크에서의 미군 철수로부터 본격적으로 시작되었는데, 2011년 11월 오바마 대통령은 ‘아시아 회귀’(Pivot to Asia) 전략을 공표했다(이성우 2014; 이희옥 2017).¹⁵⁾

미국의 자국 산업 중심주의는 2008년 경제 위기 이후 부각되고 있으며, 2016년 트럼프 대통령 당선으로 뚜렷한 흐름을 형성했다. 특히 2008년 경제 위기로 제조업을 중심으로 한 미국의 고용 수준이 크게 후퇴한 것이 결정적 계기였다. 미국의 제조업 취업자 수는 1998년 1천969만 명, 2001년 1천964만 명에서 2008년 1천590만 명, 2010년에는 1천

408만 명까지 감소했다(통계청 국가통계포털). 이에 따라 2008년 이후 미국은 자국 산업 경쟁력 강화와 제조업 르네상스를 지향하게 되었다. 단, 오바마 산업 정책이 전통 제조업보다는 스마트 제조업에 비중을 둔 것이었다면, 트럼프는 선거 과정에서부터 강력한 보호무역, 감세, 이민 규제 강화가 고성장과 일자리 증가를 가져다 줄 것이라고 주장했다.¹⁶⁾

한편, 중국은 1970년대 말 개혁개방 이래 발전도상국가인 중국의 국력의 한계를 인정하고 미국 중심의 세계 체제에 들어간다는 전략을 취하면서도, 점차 미국의 패권으로부터 벗어나 중국의 세력권을 형성하고 확장하는 전략을 꾸준히 추진해 왔다(이희옥, 2007). 그러나 중국의 부상을 관찰한 역내 국가들도 역외 균형자인 미국을 불러들여 균형을 추구함으로써 지역 내에서 새로운 경쟁이 나타났다. 이에 따라 중국도 주변 지역에 대해 핵심 이익을 적극적으로 확대하면서, 2012년경부터는 ‘신형 대국 관계’를 언급하기 시작했다(이희옥, 2017).

경제적 차원에서도 중국은 새로운 발전 모델을 모색 중이다. 세계 경제 위기를 겪은 후 대외 수요의 한계를 인식한 중국은 2010~2011년 경부터 ‘성장 전략의 전환’을 언급하기 시작했다. 이는 그 이전의 10%대의 높은 성장률을 7%대 혹은 그 이하로 안정화하면서, 수요 측면에서는 해외 수출과 높은 투자 증가에 의존한 성장을 내수 소비를 중심으로 한 안정적 수요 육성으로 전환하고, 공급 측면에서는 산업 구조 조정과 제도 개혁을 통해 산업의 효율성을 높이겠다는 것이다(지만수, 2015).¹⁷⁾

3. 뉴노멀에 대응한 한국형 뉴딜 전략

1) 87년 체제의 한계와 한국형 뉴딜

1980년대 말에서 2008년 세계 경제 위기 이전까지의 한국 경제 모델은

1987년에 마련된 헌법 질서하에서 작동했다. 이 시기의 경제 모델은 1987년 민주화 이후 진행된 국가 질서의 재편과 사회 변동 속에서 형성되었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 '87년 체제'는 헌정 체제라는 조건 속에서 형성된 제도·정책·조직의 집합체라고 할 수 있다. 이는 냉전 질서의 완화, 글로벌화와 정보화의 진전이라는 환경 속에서 형성된 '변형된 동아시아 모델'과 부분적인 민주화 체제를 하위 요소로 포함하는 것이다(이일영, 2012).

'87년 체제'의 경제는 동아시아 생산 네트워크에 연결된 노드 부분을 중심으로 한 성장 체제였다. 동아시아 생산 네트워크에 연결된 산업에서는 대기업을 중심으로 한 가치 사슬이 형성되고 이 가치 사슬의 핵심부에 위치한 부분과 나머지 부분의 격차가 심화되었다. 이러한 가치 사슬의 핵심 부분에 위치한 재벌 대기업, 수출 산업, 수도권, 정규직 노동 등이 상대적으로 고속 성장을 함으로써 여타 부분과의 격차가 확대되었다.

그런데 2008년 이후부터는 전 세계적으로 뉴노멀 경제의 흐름이 나타났다. 한국에서도 저성장·불평등화의 추세가 뚜렷해졌고, 4차 산업혁명의 진전, 자국 산업 중심주의와 미중 대립과 지역 경쟁의 격화 등으로 기존의 성장 체제는 더 이상 작동하기 어려워졌다. 미중 간 협조적 분업을 기초로 형성된 글로벌 생산 네트워크와 연결된 재벌 대기업과 수출 산업만을 중심으로 한 성장 체제는 난관에 부딪혔다. 이제 저성장·불평등 추세의 고착화를 개선하고 4차 산업혁명 및 새로운 글로벌 분업 체제의 진전에 대응하는 전략이 필요하다.

뉴노멀 추세는 한편으로는 세계적 차원의 완만한 장기 공황의 일환이라는 점을, 다른 한편에서는 종래와는 다른 성장 구조가 형성되고 있다는 점을 반영하는 것이다. 종전의 경제 변동 또는 공황의 패턴을 감안하면 1930년대 대공황에 대응한 케인스주의적 뉴딜 처방을 참고할

필요가 있다. 4차 산업혁명의 진전과 관련해서는 기술 진보와 제도 혁신이 보완적으로 상호 작용할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요하다. 또한 세계·동아시아·한반도 차원에서 진행되는 분업 체제 변동을 보완하는 대외 전략도 필요하다. 즉, 보다 균형화된 발전 모델의 구성 요소로, 첫째, 새로운 성장 자원을 발굴하는 분권화 전략, 둘째, 산업 혁신을 위한 공유 자산 형성 전략, 셋째, 국제정치·경제 관계의 재편성에 대응하는 지정학적 개발 전략을 제시한다.

2) 광역 지역에 기초한 경제적 연방주의

1930년대 미국의 뉴딜 정책에 대한 정의는 다양하게 내려질 수 있지만, 단순화하면 정책 목표로 경기 회복과 재분배를 지향한다는 것, 정책 수단으로 금융, 산업, 농업, 임금 등의 자원 배분 결정에 중앙 정부가 직접 개입한다는 것을 포함한다고 할 수 있다. 뉴노멀 시대에도 성장과 재분배를 함께 지향한다는 뉴딜의 목표는 그대로 채택할 수 있다. 그러나 당시 미국에서는 연방 정부 기능 강화를 통한 회복 효과를 도모했다는 점은 현재 한국의 상황과는 차별되는 조건이다. 또 정부가 직접 자원 배분에 개입한 경우에는 정책의 성과가 좋지 못했다는 점도 감안해야 한다.¹⁸⁾

한국형 뉴딜은 성장과 분배의 개선을 목표로 하되 과도한 국가 개입에 의한 시장 왜곡을 줄이는 것을 기본 방향으로 삼아야 한다. 그간 동아시아 발전 모델에서는 국가가 주도하여 자원을 동원하여 특정 부문·지역을 육성했고, 이들이 동아시아 생산 네트워크에 연결되었다. 그러나 2008년 경제 위기 이후 중국에서는 ‘성장 전략의 전환’이 논의되기 시작했다. 중국 안에서 네트워크가 확장되고 중국으로의 네트워크 집중이 심화되고 있다. 뉴노멀 조건 속에서 종래의 네트워크에 편승함으로써 얻을 수 있는 이익은 축소될 수밖에 없다.¹⁹⁾

1930년대 뉴딜이 연방 정부 차원의 기능을 강화하면서 그간 잘 사용되지 않았던 자원을 활용했다면, 뉴노멀 시대 한국에서는 지역 차원의 연결을 확대함으로써 연방주의적 성장과 혁신을 모색하는 전략이 요구된다. 동아시아 모델의 국가들에서는 초기부터 중앙 정부가 중요한 역할을 수행했지만, 경제 규모가 커질수록 정부 개입의 비효율성은 증대될 수밖에 없다. 새로운 성장 동력을 찾기 위해 보다 분권화된 거버넌스를 형성할 필요가 커졌다.

불균형 성장 모델이 장기 침체 속에서 악화되는 것에 대응하는 한국형 뉴딜 정책의 핵심 요소는 경제적 연방주의를 추진하는 것이다. 상당수 선진국들에서 중앙 정부와 대기업 이외의 다양한 자원을 활용하는 도구로 연방제가 활용되고 있음을 감안할 필요가 있다(전병유 외, 2011). 분권의 역사적 경험이 일천한 조건에서 정치적·행정적 차원의 연방제 도입은 쉽지 않다. 그러나 새로운 지역 경제 거버넌스를 만들고 수평적 지역 혁신 체계를 작동하게 하는 것은 시급한 필요성이 있다.

경제적 차원의 연방을 구성하는 단위는 인구 500만 명 정도 규모의 광역 경제권을 기준으로 삼는 게 좋다고 본다. 인구 500만 기준은 고용과 혁신 측면에서 우수한 성과를 내고 있는 독일, 스위스, 오스트리아, 그리고 북구 국가들에 공통된 것이라 할 수 있다. 독일의 분권화 단위인 주의 인구는 60만~1200백만 명이고, 그 외의 국가들도 인구 500만~1000만 명 규모를 지니고 있다. 분권화 수준이 높은 미국도 주 인구는 평균 500만 명 정도이다(이명현, 2016).

이러한 분권화의 인구 규모를 감안하면, 노무현·이명박 정부에서 형성되었던 '5+2 광역 경제권' 발전 모델을 활용하는 것이 제도 이행 비용을 줄일 수 있다(이일영, 2015). '5+2 광역 경제권'이란 전국을 인구 500만 명 이상의 수도권, 충청권, 호남권, 동남권, 대경권의 5대 광역 경제권과 500만 명 미만인 강원권, 제주권의 2대 특별 경제권으로 나뉘

각 권역별 협력을 강화함과 동시에 글로벌 경쟁력을 최대로 끌어올리겠다는 것이다.

그러나 '5+2 광역 경제권' 전략의 경우 중앙 정부가 주도하여 각 지역의 숙원 사업을 망라하는 방식이었다. 이는 정부 주도형으로 지나치게 많은 품목들이 나열되고 있다는 점에서 기존 산업 정책 모델을 답습하는 측면이 있다. 지역 경제로부터 올라오는 방식의 추진 체계를 갖출 필요가 있다. 그러나 한국 현실에서 5+2 광역 경제권에 일률적으로 추진 기구를 설치하게 되면 또다시 하향식의 일률적인 개발 패턴이 반복될 가능성이 많다. 지역 특색에 맞고 권역 내 하위 경제권들 사이의 협력적 발전의 방향이 확립된 경우부터 광역 경제권 기구(지역개발청) 설립을 추진하는 것이 소모적인 경쟁과 갈등의 여지를 줄일 수 있다.

현재의 법체계하에서는 광역 경제권 기구는 중앙 정부에서 의결 기관과 집행 기관을 구성하는 특별 행정 기관 형태로 구성할 수밖에 없다. 선거에 의해 주민 대표성을 갖는 광역 지자체와 광역 경제권 기구 사이에 발생할 수 있는 갈등을 완충하고 지역 차원의 뉴딜 사업 과제를 제기하는 지역 산업 및 주민 차원의 거버넌스를 보완적으로 마련하는 것이 바람직하다(김재홍, 2011).

헌법적으로 광역 경제권이 잘 기능하도록 뒷받침하는 방안을 모색해 볼 필요도 있다. 지금까지 지방 분권 강화를 위해 제기되는 헌법 개정안들의 유형을 분류해 보면 지방자치 강화안, 광역 지방 정부안, 연방 정부안 등이 있다(허진성, 2015). 현행의 지방자치를 강화하거나 광역 정부에 더 많은 자율권을 부여하는 방안은 자치 정부 규모가 너무 작다는 문제가 있다. 헌법 개정에 앞서 지자체 단위를 통합하는 것도 지난한 일이다. 국가 체제를 연방제로 전환하는 것도 현실성이 없다.²⁰⁾ 광역 경제권 사무를 지방자치 헌법 조항에 넣음으로써 중앙 정부와 지방 정부의 기능적 상호 의존의 영역을 점진적으로 확대할 수 있도록 하

는 것이 바람직하다고 본다.²¹⁾

3) 산업 혁신을 위한 공유 자산

1930년대 공황은 1920년대의 번영 이후 갑작스레 금융·산업·고용에서의 붕괴 현상이 나타나는 식으로 전개되었다. 뉴딜은 구제(relief)·회복(recovery)·개혁(reform)을 슬로건으로 내걸고 이에 대응했다. 이에 비해 뉴노멀 저성장은 폭발적인 공황을 저지하는 금융 조정이 이루어지는 가운데 진행되는 장기적 침체 현상이다. 뉴딜이 공적 부조는 도덕을 타락시킨다는 당대의 통념을 뒤집고 긴급 구제와 사회보장 제도 구축을 진행하는 데 초점이 두어졌다면, 뉴노멀 경제에서는 혁신의 지속과 확산이 가능한 조건을 형성하는 것이 중요한 과제라 할 수 있다.

세계적으로 4차 산업혁명 관련 기술의 급속한 진보와 혁신에 대한 투자가 이루어지고 있지만 생산성은 기대만큼 증대하지 않는 이른바 ‘혁신의 역설’이 나타나고 있다.²²⁾ 한국의 경우 산업 전체가 생산성 위기에 직면해 있을 뿐 아니라 구조적 문제도 심각하다. 우선 생산성의 기업 간 격차가 크다. 대기업 대비 중소기업의 총요소 생산성은 1983년 66.0%에서 1998년 84.7%까지 증가하였으나, 그 이후 감소세로 전환하여 2010년에 56.6% 수준까지 떨어졌다(김원규, 2017).²³⁾

4차 산업혁명이 산업간 융·복합을 통한 혁신, 새로운 산업과 생산 방식을 창출하는 과정이라 할 수 있지만, 한국에서 산업 간 연계성은 2000년대 후반 이후 오히려 약화되고 있다. 제조업과 서비스업의 연계성을 보면, 2005년에 비해 2014년의 경우 제조업과 서비스업 간의 구분이 좀 더 뚜렷해졌다(박문수·이동희, 2017).²⁴⁾

4차 산업혁명의 흐름을 주도한 선진국에서는 종래의 동아시아와는 다른 방식의 산업 정책이 추진되고 있다. 선진국의 경우에도 신산업을 선별하고 있지만, 이종 산업들 간의 융·복합을 가능케 하는 범용 기술

의 개발에 집중하고 그것을 통해 플랫폼 혁신을 추구하는 쪽에 초점을 맞추고 있다. EU는 개별적 R&D 중심 투자에서 벗어나 산업 간 융복합과 네트워크의 구성을 강조하는 ‘스마트 전문화’(smart specialization)를 추진 중이다. 미국은 누구나 접근이 가능한 ‘산업 공유 자원(industrial commons)’의 구축을 내세우면서 지원 대상을 개별 기업이 아닌 산업 생태계로 설정했다.

한국 정부 역시 신산업을 성장 동력으로 선정하는 계획들을 발표해 왔지만, 이는 전통적인 동아시아 모델 국가 주도형 산업 육성의 기조를 답습하고 있다. 노무현 정부는 ‘차세대 성장 동력 10대 산업’을, 이명박 정부는 ‘17대 신성장 동력 산업’을, 박근혜 정부는 ‘13대 미래 성장 동력 산업’ 등을 제시했다. 이들 신산업을 선진국의 경우와 큰 차이는 없지만, 지원이 개별적인 첨단 기술 및 산업에 집중되는 경향이 있다. 이러한 점은 R&D 투자에서 전형적으로 나타난다. 재원 투입에 비해 성과가 미흡하고, 특히 최종 성과가 저조한 것으로 평가된다(안중기, 2016). 전반적으로 투자 대비 성장 효과는 떨어지고 있다. 투자의 크기보다는 투자의 방식이 문제라고 할 수 있다(김세직, 2016).²⁵⁾

성장과 분배를 개선하기 위한 혁신을 위해서는 기존의 ‘선별주의적 산업 정책’에서 ‘혁신의 확산 효과’를 강조하는 정책으로 선회해야 한다(전병유·정준호, 2015, 24쪽). 개별 기업이 아니라 기업군으로 정책 중심이 이동하여 산업 생태계를 조성할 필요가 있다. 대기업·중소기업, 농업·제조업·서비스업을 연계하고 격차를 줄이는 ‘공유 자산’을 구축해야 한다.

향후 산업 발전에서는 인공지능이 중요한 역할을 맡을 수밖에 없다. 인공지능을 이용한 혁신에는 빅 데이터의 존재와 빅 데이터를 활용해서 학습하는 알고리즘 개발이 핵심 요소가 된다. 특정 기업이 빅 데이터의 사용과 소유에 대한 권리를 독점할 경우, 중요한 사회적 자원이

미활용·저활용되는 ‘반(反) 공유지의 비극’이 발생할 수 있다. 산업 혁신이 지속적이고 균형적으로 진행되려면 빅 데이터가 산업 공유 자원으로 사용될 수 있는 시스템이 마련되어야 한다. 이에 따라 산업 공유 자원을 확보하고 운영하는 새로운 거버넌스를 형성할 필요가 있다(이일영 외, 2017).

정책 추진 방식과 거버넌스 형태에서 정부 주도인가 또는 민간 주도인가를 구분하는 이분법에서 벗어날 필요가 있다. 중앙 정부, 지방 정부, 기업, 연구 및 교육 기관, 시민 사회를 연결하는 개방적·협력적 플랫폼 형태로 조직하는 것이 선진국의 경험이다. 혁신의 확산을 위해서는 이러한 혼합적 거버넌스에서 정부, 기업, 개별 연구자들이 가진 휴먼 특허를 풀링하고 이들 특허 사용에 관한 라이선스나 쿼터를 도입하여 혁신 활동에 사용하게 하는 새로운 권리를 창출하도록 해야 한다.

혁신 역량을 누적하고 확산하는 데에는 인적 자원이 집중된 대학을 연결하는 것이 유리하다. 대학을 개방형 혁신의 거점으로 발전시키면 집적된 데이터와 기술을 공유화하는 효과를 기대할 수 있다. 이를 위해 광역 경제권 지역 단위에서 대학 네트워크를 결성하고 연구, 교육, 학습, 평가에 사용되는 자원을 공유하는 ‘개방형 교육 자원(OER: Open Educational Resources)’ 플랫폼을 형성할 필요가 있다. 이는 방대한 과학기술 데이터를 축적하고 연구·교육하는 플랫폼을 공유 자산으로 확보하는 방안이다.

4차 산업혁명에는 연결과 융·복합에 의한 반(半)공유재(semi-commons)가 증가하는 과정이다. 집단의 상호 편익을 공유하는 반공유재를 개인 또는 기업의 배타적 소유권에 귀속시키면 결국은 혁신이 정체하고 불평등이 확대되게 된다. 또한 4차 산업혁명은 기술 진보에 의한 일자리의 충격을 가져오는 과정이다. 이에 대해 불안정해지는 노동 시장을 안정시키고 복지를 확대 공급하는 한편으로, 노동의 소멸에도 사

회의 존속과 경제의 순환을 가능하게 하는 기본 소득에 관한 실험도 진행해야 한다.

한편, 혁신이 노동을 위협하고 이것이 혁신에 대한 저항의 압력으로 작용하는 것을 노동의 가치를 유지하고 안정시킬 수 있는 자원이 필요하다. 노동 시장 안정, 기본 소득 실험에는 많은 재원이 필요하지만 저성장 추세 속에서 대폭적 증세에 대한 국민적 합의를 끌어내는 것은 한계가 있다. 따라서 정부가 보유한 공유 자산을 기업가적으로 활용하여 그 자산을 확충하는 방안을 강구할 필요가 있다.²⁶⁾²⁷⁾

재산권은 본질적으로 자원을 효과적으로 사용하게 하여 사회가 제대로 작동하게 하는 기능을 수행하는 것이다. 따라서 법체계는 4차 산업혁명의 성과에 의해 형성된 자산이 효과적으로 이용될 수 있게 하는 방향으로 조정될 필요가 있다. 신산업의 혁신과 성과 분배를 촉진하는 법률과 판례가 다수 형성되려면, 입법과 판결의 기준이 되는 공유적·반공유적 재산권에 관한 헌법적 조항이 필요하다고 여겨진다.²⁸⁾

4) 다변화된 글로벌 분업과 네트워크 국토공간

지금까지의 한국의 경제 성장은 수출과 투자 성장을 기초로 하여 진행되어 왔지만, 뉴노멀 시대에는 이러한 성장의 원천이 모두 벽에 부딪치고 있다. 기업의 투자 규모는 이미 과잉 상태로 더 이상 증대되기 어렵고 수출 부문도 증가율이 크게 둔화되고 있다. 2008년 세계 경제 위기 이후 회복 과정에서 무역은 정체 내지 후퇴의 기초가 계속되고 있다. 이를 ‘무역의 뉴노멀’이라고 부르기도 한다.²⁹⁾

무역의 위축은 세계적인 투자 위축으로 인해 투자재 생산에 사용되는 무역이 둔화된 데서 기인한다. 한국의 산업도 투자재 생산에 소요되는 수출 증가세가 크게 둔화되었다. 이는 1990~2008년 사이에 투자 및 무역의 호황을 누렸던 전자 산업은 2011년을 고비로 큰 폭의 하락세

로 전환했고, 자동차·전기·기계 업종의 최종재 수출도 정도의 차이는 있으나 모두 하락세로 전환했다. 4차 산업혁명은 효과는 양면적이다. 산업의 글로벌화를 촉진하여 무역 확대에 기여할 수도 있고 자동화를 통해 제조업 국내 회귀를 촉진하고 무역을 축소시킬 수도 있다(윤우진, 2017).³⁰⁾

당장 시급한 과제는 중국·미국·일본 등과의 무역량 급변동을 막는 것이지만, 중장기적으로 좀 더 다변화된 분업 구조와 ‘네트워크 국토 공간’ 전략을 추구할 필요가 있다.³¹⁾ 1930년대 뉴딜 정책에서는 국토 인프라에 대한 투자를 통해 경제 회복과 구제 활동을 도모한 바 있다. 뉴노멀 시대에도 새로운 형태의 공간 배치 전략을 장기침체에 대응하는 방책으로 활용할 필요가 있다. 좀 더 효과적인 투자와 무역을 위한 ‘공간적 해결’(spatial fix)이 제시된다면, 이는 성장과 분배에 기여할 수 있다.³²⁾

2008년 위기 이후 주요국들의 공간 배치 전략의 변화가 나타났다. 미국은 수입을 축소하고 해외에 나간 제조업을 국내로 회귀시키는 쪽으로 변화했다. 중국은 국내의 지역 간 균형뿐만 아니라 국내외 경제의 균형을 회복하고 자본과 기업의 대외 진출로 국제적 투자 기회를 찾으려 했다.³³⁾ 한국도 수출과 투자의 공간 배치를 조정할 필요가 있다. 최근 수출 구조 변화를 보면, 동남아 비중이 커져서 미국 정도의 비중을 차지하게 되었고, 베트남 시장이 일본 시장에 필적하게 되었다. 동남아 시장과 인도 시장에 대한 전략적 접근이 필요하다. 동북아 개발과 관련해서는 중국보다는 러시아의 요청이 더욱 적극적이다. 북핵 문제로 남북경협이 막혀 있는 것을 고려할 때, 러시아의 지정학·지정학적 이점은 훨씬 중요해졌다.

무역 투자 관계는 기본적으로 시장 원리에 의해 전개될 수밖에 없다. 그러나 한국이 동남아 시장에서의 접근성을 지속적으로 확대해가려

면 동남아의 발전 전략에 부합하는 중장기적인 개발 협력 투자 프로젝트를 가동할 필요가 있다.

동남아와의 네트워크를 선점한 것은 일본과 중국이다. 특히 일본이 주도한 ADB는 1992년부터 ADB가 주도한 교통망 건설 사업을 중심으로 메콩강 경제권 형성을 추진했다. 중국 쿤밍에서 태국 방콕까지 이어지는 도로망이 개통되면서는 중국의 영향력 확대가 가시화되었다(이상국, 2015). 동남아 입장에서는 일본, 중국과도 적극적인 협력 사업을 추진하려는 유인이 있다. 한국은 통신망 연계 사업, 교육 개선 사업, 과학기술 이전 사업, 서비스 시장 진출, 동남아 후발국 원조 사업 등에 강점을 가질 수 있다.³⁴⁾

러시아와의 전략적 협력은 두만강 하구 개발 사업을 통해 추진할 수 있다. 두만강 하구는 시베리아 횡단 철도와 맞닿는 곳으로, 유라시아 대륙과 한반도를 연결하는 물류 기지가 될 수 있다. 두만강 하구는 6개국 공동 특구로 발전할 수 있는 가능성을 지닌 곳으로, 유라시아대륙 철도(TSR, TCR, TMGR, TMR) 사업을 촉진하는 역할을 할 수도 있다(김석철, 2012).

남북한 간 관계도 종래의 물질적 영토와 국경이라는 제약을 넘어서는 연성 국토, 글로벌 국토의 개념에 입각하여 사고할 필요가 있다. 향후 남북 간 국토 공간 연계가 이루어지는 기회가 있다면, 이미 진행된 바 있는 협력 사업인 개성공단과 금강산 관광 사업을 기반으로 확대하는 것이 효과가 클 것이다. 그러나 종래와 같은 남북한만의 협력 사업으로 진행하는 것보다는, 미국·중국·일본·러시아 등이 함께 참여할 수 있는 방안을 추진하는 것이 좋다고 본다. 남북관계의 개선 이전에는 수도권 북부 지역과 강원 북부 지역 등 남북 접경 지역은 경제·문화·역사·관광·환경 생태 등 지역 특성을 살린 복합 지역으로 발전시킬 수 있다.

‘네트워크 국토 공간’의 확장은 기존의 헌법 체제와 모순되지 않는 방향으로 해석하는 것이 가능하다고 판단된다. 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속 도서로 한다”라고 규정하고 있다. 이 조항은 북한의 존재에 의한 영역 지배력의 제한, 글로벌화에 의한 영역 지배력의 중첩 등 문제로 개정 또는 폐지의 논란이 제기된 바 있다. 그러나 글로벌 국토, 북한과 연결되는 네트워크 국토 등은 다양한 국제법 주체들의 협약에 의해 형성되는 영역으로 볼 수 있다. 이는 헌법에서 고유 영토를 상징적으로 언급하는 조항 이외의 영역으로 해석할 수 있다.³⁵⁾

4. 요약 및 결론

본 논문에서는 최근 한국의 경제적 전환의 주요 현상을 체계화한 후 이에 대응하는 정책 체계를 논의했다. 한국에서의 뉴노멀 경제는 기존 동아시아 발전 모델이 작동하지 않게 하는 구조적 위기 요인이다. ‘한국형 뉴딜’은 새로운 구조적 위기에 직면한 동아시아 발전 모델의 전환을 위한 정책 패키지이다(〈그림 2〉 참조).

한국 경제의 뉴노멀 경제는 기존 발전 모델에 대한 세 가지 위기 또는 변동 요소를 포함하는 것으로 개념화할 수 있다. 첫째, 저성장-불평등화 추세이다. 한국에서는 1990년대 초 이전은 고성장-평등화, 1990년대 초~2010년은 고성장-불평등화, 2010년 이후는 저성장-불평등화의 추세가 전개되었다. 둘째, 4차 산업혁명이다. 이는 매우 근본적인 기술 진보의 과정이지만, 기존의 노동 체제를 위협하고 새로운 산업 독점을 심화하는 혁신의 위기를 초래할 수 있다. 셋째, 글로벌 분업 구조와 동아시아 지역 체제의 변동이다. 한국에서는 기존에 국가 주도 발전

〈그림 2〉 뉴노멀 경제와 한국형 뉴딜의 구성 요소



자료: 필자 작성.

모델, 동아시아 생산 네트워크에 연결된 발전 모델이 형성되었는데, 2008년 위기 이후 이러한 발전 모델을 작동시켰던 분업 구조와 네트워크가 변동하고 있다.

‘한국형 뉴딜’은 저성장·불평등 추세, 4차 산업혁명, 새로운 글로벌 분업 체제의 진전 등 세 가지 위기 요소에 대응하여 새로운 발전 모델로의 진화·적응을 유도하는 정책 전략들로 구성된다. 첫째, 광역 지역에 기초한 경제적 연방주의 전략이다. 국가 개입과 동아시아 생산 네트워크를 통한 성장 전략이 벽에 부딪친 조건에서 새로운 성장 자원을 구하기 위해 인구 500만 정도 광역 지역 단위에서 지역 경제 네트워크를 구축하도록 한다. 둘째, 산업 혁신을 위한 공유 자산 형성 전략이다. 혁신의 독점을 넘어 혁신의 확산을 위해 대기업·중소기업, 농업·제조업·서비스업을 연계하고 격차를 줄이는 산업 공유 자산을 구축하도록 한다. 셋째, 다변화된 글로벌 분업과 네트워크 국토 공간 형성 전략

이다. 다변화된 분업 구조를 지향하여 급격한 무역량 감소를 막고 ‘네트워크 국토 공간’에 대한 인프라 투자를 통해 성장과 분배의 효과를 높이는 것이다.

2017. 04. 03 접수/ 2017. 04. 23 심사/ 2017. 05. 02 채택

주석

- 1) 한국 최대의 주류경제학회라 할 수 있는 한국경제학회에서는 2017년 3월 2일 “절대 위기의 한국 경제, 어디로 가야 하나”라는 정책 세미나를 개최했다. 여기에서 ‘절대 위기’라는 표현은 장기적·단기적 측면에서 모두 위기의 구조와 징후가 뚜렷하다는 문제의식을 뚜렷이 드러낸 것이다.
- 2) 위키피디아에서는 ABC 뉴스 비즈니스 유닛에 게재된 Alice Gomstyn의 기사 “Finance: Americans Adapt to the ‘New Normal’”(15 June 2009)를 ‘뉴노멀’ 용어를 거론한 선구적인 기사로 제시하고 있다(<http://abcnews.go.com/Business/Economy/story?id=7827032&page=1>).
- 3) ‘적응’은 여러 차원에서 이루어질 수 있다. 시장 불완전성에 적응하는 정확적 적응도 있을 수 있고, 기술 혁신, 상대 가격 변화, 법적·정책적 조건의 틀의 변화 등 시장 외부의 조건의 변화에 의한 동학적 적응도 있을 수 있다(米倉等·黒崎卓, 1995). ‘뉴노멀’ 현상은 기술 체계는 물론 국제 분업 구조, 지정학적 환경의 변화까지 이루어지는 것이므로, 여기에 적응하는 것은 구조적·제도적·초(超)동학적인 적응이라고 할 수 있다.
- 4) 기존의 거시경제 모델이 형성된 역사적 조건은 기술적 차원에서도 중대한 변화를 겪고 있다. 기존 거시 모형의 성장론이 작동하지 않는 배경으로는 다른 한편으로 디지털 기술, 로봇, 유전학, 3차원 프린팅, 빅 데이터, 사물 인터넷 등 최근의 기술적 진보의 파급 효과는 기존 범용 기술의 그것과는 차원이 다르다는 주장이 제기되고 있다(Arthur, 2011).
- 5) 이하 불평등화에 관한 논의는 전병유(2016)를 참조.
- 6) 한국의 경우 사회적 갈등을 관리하고 조절하는 능력이 매우 낮은 것이 현실이다. 한국보건사회연구원의 연구에 따르면, 2011년을 기준으로 한국의 ‘사회갈등판리지수’는 OECD 34개국 중 27위에 머물러 있다(정영호·고숙자, 2015).
- 7) 통화 정책이 장기적 차원에서는 무용하고 단기적 차원에서는 유용하다는 것은 기존 신고전파 경제학의 원론적 입장이다. 그러나 초저금리 현상의 지속, 인내를 수반하는 시간 선호의 변동 등 통화 정책의 단기적 부양 효과가 크게 감소한 것도 현실이다.
- 8) 제품의 연구 개발, 생산, 마케팅에 이르기까지의 부가 가치를 단계별로 그래프로

나타내면 ‘스마일 커브’의 모양으로 그려질 수 있다.

- 9) 인공지능은 “사람처럼 행동하는 시스템, 사람처럼 생각하는 시스템, 합리적으로 생각하는 시스템”(Russell and Norvig, 2014), “인공지능은 문제를 풀고 결정을 내리기 위해 배우고 이해하는 능력”(Negnevitsky, 2002) 등으로 정의되고 있다.
- 10) 기술 실업에 대한 경고는 오래 전부터 존재하던 것이다. 이미 1930년에 케인스는 ‘손주 세대의 경제적 가능성(Economic Possibilities for Our Grandchildren)’에서 2030년의 세상을 예측한 바가 있다. “100년 뒤에는 생활 수준이 8배 더 높아져 노동 시간이 주당 15시간이면 충분할 것”이라고 예언하였다. 그리고 그는 “기술 실업이라는 신종 질병”에 대해 우려하고 있다. 이는 “우리가 노동의 새로운 사용을 찾을 수 있는 속도를 능가하는 노동의 사용을 절약하는 수단에 대한 우리의 발견에 기인한다”(Keynes, 1933, p. 3)는 것이다.
- 11) 프레이 등과 유사한 방식으로 한국에서의 자동화 위험 일자리를 추정한 결과 OECD 평균과 유사하게 57%의 직업이 자동화 위험에 민감하다는 계산치가 제시되었다(이장원, 2017).
- 12) 물론 기술 실업의 경향이 확정된 것은 아니라는 견해도 계속 나오고 있다. 현재 로봇이 노동자를 대체하여 노동생산성과 자본 및 기술 투자 증가가 확실하게 나타나고 있지 않다는 점을 지적하기도 한다(Lawrence & Heidi, 2017. 2. 21).
- 13) 이하 동아시아 모델에 대한 논의는 이일영(2015), 이일영 외(2016)의 논의를 요약한 것이다.
- 14) 북한에서는 1990년을 분기점으로 급속하게 경제가 후퇴하고 배급 체제가 약화되면서 합법적 비공식 부문이 암(暗)시장으로 기능하는 이중 경제 체제가 형성되었다. 또 1990년대 초 시점에서 국제사회와 핵무기 개발을 둘러싼 논의를 시작했고, 2006년 제1차 핵실험으로 핵무기 개발을 본격화했다.
- 15) 미국이 중동에서의 대 테러 전쟁을 수행하는 동안 중국은 자유 무역 체제와 미중 협조 관계 속에서 고도성장을 이루었고 이에 기반한 군사력 확장도 진행되었다. 이 때문에 9·11 테러의 최대 수혜자는 중국이라는 견해도 나오고 있다.
- 16) 트럼프는 특히 중국이 환율 조작 등의 조치를 취함으로써 미국에서 5만 개의 공장과 수천만 개의 일자리가 사라졌다고 주장한 바 있다.
- 17) 중국은 2013년 이후 ‘일대일로’라는 신(新) 실크로드 전략을 공식화했다. 이는 과거 미소 양대 강국이 점령에 실패했던 유라시아에 영역에 영향력을 확대하여 대

외 수요를 확보하려는 시도로 볼 수 있다.

- 18) 뉴딜의 핵심 정책은 금융 기능의 마비를 막기 위한 제도 개혁, 생산 회복을 위한 산업 통제, 소득 재분배를 위한 구호 정책 등으로 요약될 수 있다. 이 중에서 정부가 자원 배분에 직접 개입한 산업부흥법과 농업조정법은 효율성과 형평성 차원에서 그다지 성공적이지 못하였다. 1933년의 산업부흥법과 농업조정법은 국가 차원에서 이루어진 대규모 개입 정책이었다. 산업부흥법은 독점금지법을 2년간 정지하고 생산 설비, 가동 시간, 생산량 등을 제한할 수 있도록 하였다. 이러한 통제 정책은 대기업보다는 중소기업에 불리하게 작용하기도 했다. 농업조정법은 농업 생산량을 제한하여 가격 지지를 시도하는 것으로, 산업부흥법보다는 성공적으로 유지되었으나 대규모 상업적 농업에 유리한 정책을 구조화했다. 미국에서의 뉴딜이 대공황 극복에 긍정적 효과를 발휘한 것으로 평가되기도 하지만, 연방 정부와 지방 정부의 지출 비중이 역전되고 직·간접 규제가 지속적으로 확장된 것은 부정적 효과라 할 수 있다(양동휴, 2006).
- 19) 한국의 사드 배치에 따른 중국의 경제 보복 조치는 뉴노멀 경제의 구조 속에서 그 추세를 강화하는 계기라고 할 수 있다.
- 20) 한국은 대표적인 연방제 국가인 미국이나 독일의 경우와 같은 제도를 도입할 수 있는 연방주의의 전통이 약하다. 미국은 헌법에서는 연방제의 구체적 작동 방식이 구체적으로 명문화되어 있지 않고 지역에 포괄적 자율권이 정치적으로 부여되고 있다. 각급 정부 간에 권력이 서로 중첩되어 있고 이에 따른 견제와 균형의 정치적 과정이 작동하는 방식이다. 독일의 경우 연방 정부는 입법 영역에 집중하고 지역 정부는 법안을 집행하는 방식을 취하고 있는데, 헌법에 연방 정부와 주 정부 사이의 관계를 구체적으로 규정하고 있다.
- 21) 헌법 제117조는 ①항의 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라는 조항과 ②항의 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”로 구성되어 있다. 여기에 더하여 ③항으로 “중앙 정부와 지방자치단체의 협약과 법률에 의해 광역 경제권 기구를 둘 수 있다”는 조항을 추가하는 것을 검토해 볼 수 있다.
- 22) 미국의 경우 1947~83년 사이의 노동생산성 증가율이 연평균 2.8%였고, 2000~2007년에는 2.6%였으나, 2007~2014년에는 1.3%에 그쳤다. 총요소 생산성 증가율은 1995~2007년에는 연 1.4%였으나, 2007~2014년에는 0.5%에 머물렀다 (Schwab, 2016, p. 61). 한국의 경우 더욱 심각한 상황이다. 광공업 전체의 총요소 생산성 증가율은 1980년대 이후 하락세를 나타내다가 2000년대 전반에는

- 6.4%로 크게 증가했다. 그러나 2000년대 후반의 총요소 생산성 증가율은 1.8%로 급락했고 2011~2014년에는 0.1% 수준까지 떨어졌다(김원규, 2017).
- 23) 대기업 대비 중소기업의 총요소 생산성은 2014년에 다시 63.6% 수준으로 증가했지만, 이는 중소기업의 생산성이 개선된 결과가 아니라 대기업의 생산성 악화가 작용했고, 생산성 격차는 여전히 크다고 할 수 있다.
- 24) 한국 제조업의 서비스 생산유발계수는 0.23으로 주요국에 비해 크게 낮은 수준이다. 주요 선진국의 유발계수는 프랑스 0.52, 미국 0.41, 독일 0.40, 일본 0.40 등이고, 중국 0.29, 멕시코 0.25도 한국보다 높은 수준이다(박문수 외, 2017).
- 25) 한국은 그간 높은 투자율을 지속적으로 유지해 왔고, 설비 투자, 건설 투자, 지식 재산물 투자 등을 합한 국내 총투자는 GDP 대비 평균 31%선에 이르는 매우 높은 수준을 지속적으로 유지하여 왔다. 기술과 교육에 대한 투자도 세계 최고 수준으로, 자본, R&D, 인적 자본에 대한 투자를 합한 총투자는 GDP의 40% 선으로 세계에서 가장 높은 수준에 속한다(김세직, 2016).
- 26) 예를 들면, 각종 자산을 활용하여 공적인 특정 활동의 기금을 마련하거나 투자 재원을 확보할 수 있다. 고령자를 대상으로 한 주택연금과 토지연금 등을 활용한 주택 및 토지의 확보, 지역 간의 용적률을 거래하는 개발권 양도제 등을 통한 자산 확보 등을 검토해 볼 수 있다(전병유·정준호, 2015. 30~31쪽).
- 27) 국가사회주의에서 시장 경제로 이행 중인 중국의 경우에도 시장 경제에 대한 사회 회적 통제의 수단으로 공유자산을 활용하자는 전략에 관한 논의가 나오고 있다. 공유 자산을 민영화하는 방향보다는 공유 자산을 적극 활용하여 시장에서 수익을 거두고 이를 공익에 맞게 활용하는 것이 사회 전체적으로 이익이 된다는 것이다(추이즈위안, 2014).
- 28) 우리 헌법의 재산권 보장 규정은 독일 기본법과 유사한 구조로 구성되어 있다. 즉, 헌법 23조 ①항에 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다”라고 하여 재산권의 존재·내용·한계를 규정한 후, ②항에서 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하여야 한다”라고 하여, 재산권의 사회적 의무성 내지 구속성을 표현하며, ③항에서 “공공 필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”는 공용 수용과 그에 관한 허용 요건을 규정하고 있다. 이는 개인의 재산권 보장에 관한 규정이라고 할 수 있다(표명환, 2014). 여기에 더하여 여러 개인들의 기여에 의해 형성된 재산의 권리에 대한 규정도 새롭게 필요해졌다고 볼 수 있다. 예를 들면, ④항에 “다수 국민의 기여에 의해 형성된 재산은 공공복리에 적합하게 사용되어

야 한다”는 조항을 넣을 수 있을 것이다.

- 29) 세계 무역이 세계 GDP에서 차지하는 비중은 2008년 이후 급락 후 일시 회복하는 V자 형태를 보이다가 2011년경부터 다시 하락 추세로 돌아섰다. 이를 비정상적인 정체 또는 후퇴로 보는 견해도 있지만, 다른 한편에서는 1990년대 이후의 무역 호황기가 마감되고 정상 상태로 돌아가는 과도기로 보는 견해도 있다(윤우진, 2017).
- 30) 중국 경제의 구조 변화도 무역의 뉴노멀 추세에 크게 작용을 했다. 중국 경제가 세계 경제 위기 이후 투자 주도형 경제에서 소비 주도형 경제로 성장 전략의 전환이 이루어지면서 중국의 무역 구조도 변화하고 있다. 중국은 1990년대 이후 적극적인 개방화 전략 속에서 자본재를 수입하여 최종 소비재를 수출하면서 무역 의존도가 높아졌으나, 세계 경제 위기 이후에는 무역 의존도가 감소세로 전환했다. 이에 따라 투자용 최종재 수입은 감소하고, 투자용 중간재, 소비용 최종재·중간재 수입은 계속 증가하는 중이다(윤우진, 2017).
- 31) ‘네트워크 국토 공간’이란, 물질적 한계를 넘어서는 자산으로서의 국토 자본, 국경을 넘어서는 가상 국가(virtual state), 네트워크라는 교환 관계가 확대되는 네트워크 국가를 주요한 요소로 포함하는 개념이다(이일영 외, 2013).
- 32) ‘공간적 해결(spatial fix)’은 자본주의 위기에 대한 공간적 대응책이라는 의미로 비판적 경제지리학자인 데이비드 하비가 사용한 용어이다. 하비는 자본주의 사회의 집단정신에서 공간과 시간의 정복이 중요한 위치를 차지한다고 보았다. 자본의 세계에서는 ‘글로벌화’로 부르는 ‘시공간 압축’이 불변의 경향으로 나타나는 데, 이는 자본이 점점 더 빠르게 운동하고 상호 작용하는 거리가 압축되는 세계를 의미한다(Harvey, 2010, pp. 79~81, 226~228).
- 33) ‘일대일로’는 중국이 세계 경제 위기 상황에서 취한 ‘공간적 해결’ 전략이다. 중국 입장에서 일대일로는 자원 확보(특히 석유 및 광산 자원 합작) 및 전략적 중심 개척(연해 지역의 공업화 확장 및 서부 내륙으로의 이동을 통한 전략적 배치의 조정)의 의미를 지닌다(쉬진위, 2016/2016, 477쪽).
- 34) 현재 동남아와의 경제 관계에서의 문제점은 한국이 동남아로부터 지속적인 무역 수지 흑자를 나타내고 있다는 점, 투자가 제조업에 편중되어 이루어지고 있다는 점, 투자 지역이 역내 선발 국가에 집중되어 있다는 점, ODA와 투자가 연계되어 있지 않다는 점 등이 지적되고 있다(강영문, 2014).
- 35) 현대의 영역 국가는 법적 판단과 관련하여 헌법·일반 법률적 규범과 국제법의

관련 내용의 이중적 기초가 있다. 헌법에서도 국제법에서와 마찬가지로 국제법 주체 사이에 합의한 조약의 효력을 인정한다. 20세기 초에는 국가만이 국제법 주체로 인정되었지만, 현재는 국제기구, 비정부기구, 개인, 사기업 등도 국제법 주체로 인정된다(허완중, 2016, 8~9쪽).

참고문헌

- 강영문 (2014). 아세안의 변화와 한아세안 통상협력에 관한 연구. 『통상정보연구』 16권 2호, 3~22.
- 김석철 (2012). 『한반도 그랜드 디자인』. 파주: 창비.
- 김세직 (2016). 한국경제: 성장 위기와 구조개혁. 『경제논집』, 55권 1호, 3~27.
- 김원규 (2017). 기업규모별 생산성 격차 분석과 해소 방안, 『i-KIET 산업경제이슈』 제9호, 산업연구원.
- 김재홍 (2011). 잉글랜드 광역경제권 정책의 전환: RDA의 폐지와 LEP 창설을 중심으로. 『지방정부연구』, 15권 1호, 187~214.
- 김태형 (2017). 트럼프의 대외정책과 동아시아. 세교포럼 120 발표문. 세교연구소.
- 박문수 · 이동희 (2017). 4차 산업혁명 시대 산업간 연계성 강화 필요: 제조업 · 서비스업 생산연계 네트워크 분석. 『i-KIET 산업경제이슈』, 6호. 산업연구원.
- 쉬진위 (2016), 중국 '일대일로'의 지정학적 경제학: 포용적 천하인가, 예외적 공간인가?. 백지운 (역). 『창작과비평』, 44(3), 476~493.
- 안중기 (2016). R&D 투자의 국제비교. VIP Report, 2016. 8. 1. 현대경제연구원.
- 양동휴 (2006). 『21세기 경제사』. 서울: 일조각.
- 윤우진 (2017). 한국 무역, 뉴노멀 시대의 도전과 대응. 『i-KIET 산업경제이슈』, 6호. 산업연구원.
- 이명현 (2016). 중앙설계에서 지역혁신으로: '농정 연방주의'를 향하여. 『농정연구센터 논집』, 58호, 70~90.
- 이상국 (2015). 대메콩지역 연계성의 이상과 현실: 도로 교통을 중심으로. 『공간과사회』, 25(4), 221~263.
- 이성우 (2014). 아시아와 중국의 아시아: 아시아로 회귀와 신형대국관계의 충돌. 『국제정치논총』, 54(2), 243~271.
- 이일영 (2012). 87년 체제와 네트워크국가: 경제민주화의 발전경제학. 『동향과 전망』, 86호, 44~77.
- 이일영 (2015). 동아시아 발전 모델의 전환과 지역 성장전략: 서남권 지역을 중심으로. 『동향과 전망』, 95호, 44~81.
- 이일영 · 강남훈 · 양재진 · 주현 · 정준호 (2017). 4차 산업혁명을 준비하는 제도적 적응, 4차 산업혁명과 차기정부의 과제. 『한국일보』, 2017. 3. 13.

- 이일영 · 김석현 · 장기복 (2013). ‘네트워크 국토공간’의 비전과 정책. 『동향과 전망』, 88호, 7~47.
- 이일영 · 양문수 · 정준호 (2016). 『동아시아 생산네트워크를 고려한 남북경협방안』. 통일부 연구과제 보고서, 2016. 12. 9.
- 이장원 (2017). 양극화 극복을 위한 정책 방향, 사회자본 확충을 위한 중장기 정책대응방향. KDI 컨퍼런스 발표 자료(2017. 2. 9).
- 이희옥 (2007). 『중국의 국가 대전략 연구』. 서울: 폴리테이아.
- 이희옥 (2017). 동아시아 판의 변화와 한중관계의 동태적 전환. 『동향과 전망』, 99호, 51~82.
- 전병유 · 김석현 · 김창호 · 안병진 · 정준호 · 조명래 (2011). 『지방정부 주도의 분권정책 실행 방안: 분권자치형 국가발전 모델 연구』. 한신대 산학협력단.
- 전병유 (편) (2016). 『한국의 불평등 2016』. 서울: 페이퍼로드.
- 전병유 · 정준호 (2015). 한국경제 성장 체제의 재구성을 위한 시론. 『동향과 전망』, 95호, 9~43.
- 정영호 · 고숙자 (2015). 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향. 『보건복지포럼』, 221호, 44~51.
- 지만수 (2015). 중국형 발전전략의 등장과 그 의미. 서울사회경제연구소 심포지엄, 2015. 3.
- 허완중 (2016). 한국 헌법체계에 비춘 헌법 제3조의 해석. 『저스티스』, 154호, 5~57.
- 米倉等 · 黒崎卓 (1995). 不完全市場下の制度適應. 米倉等 (編). 『不完全市場下のアジア農村－農業發展における制度適應の事例』. アジア經濟研究所.
- Arthur, B. (2011). *The second economy*. McKinsey Quarterly. URL: http://www.mckinsey.com/insights/strategy/the_second_economy
- Blanchard, O., & Summers, L. H. (1986). Hysteresis and the European unemployment problem. In S. Fischer (Ed.), *NBER macroeconomics annual* (Vol. 1). MIT Press.
- Frey, C. B. (2016). The rise of the robots. *Management Today*, June 2016, Issue 6.
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2013). The future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?. *Technological Forecasting*

and *Social Change*, 114, 254~280.

- Hinssen, P. (2010). *The new normal: Explore the limits of the digital world*. Uitgeverij Lannoo. 이영진 (역) (2014). {뉴 노멀: 디지털 혁명 제2막의 시작}. 서울: 흐름출판.
- Katz, L. F., & Margo, R. A. (2013). Technical change and the relative demand for skilled labor: The United States in historical perspective. In L. P. Boustan, C. Frydman, & R. A. Margo (Eds.), *Human capital in history: The American record* (pp. 15~57). National Bureau of Economic Research.
- Keynes, J. M. (1933). Economic possibilities for our grandchildren (1930), Essays in persuasion.
- Kissinger, H. (2014). *World order*. Penguin Press.
- Lawrence, M., & Heidi, S. (2017). Robots, or automation, are not the problem: Too little worker power is. Economic Snapshot, February 21, 2017. URL: <http://www.epi.org/publication/robots-or-automation-are-not-the-problem-too-little-worker-power-is/>
- Mokyr, J. (2014). Secular stagnation? Not in your life. In C. Teulings & R. Baldwin (Eds.), *Secular stagnation: Facts, causes and cures*. A VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- Negnevitsky, M. (2002). *Artificial intelligence: A guide to intelligent systems* (3rd Edition). Pearson Education Ltd. 김용혁 (역) (2013). 『인공지능 개론』. 서울: 한빛아카데미.
- Reich, R. B. (2016). *Saving capitalism: For the many, not the few*. Vintage Books. 안기순 (역). 『로버트 라이시의 자본주의를 구하라』. 파주: 김영사.
- Russell, S., & Norvig, P. (2014). *Artificial intelligence: A modern approach* (3rd Edition). Pearson Education Ltd. 유광 (역) (2016). 『인공지능: 현대적 접근방식』. 제이펍.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. WEF. 송경진 (역) (2016). 『클라우드 슈밥의 제4차 산업혁명』. 서울: 새로운현재.
- Summers, L. (2013). Why stagnation might prove to be the new normal. *Financial Times*, December 15, 2013.
- Summers, L. (2014). US economic prospects: Secular stagnation, hysteresis and the zero lower bound. *Business Economics*, 49(2), 65~73.
- Teulings, C., & Baldwin, R. (Eds.) (2014). *Secular stagnation: Facts, causes and cures*. A VoxEU.org eBook, CEPR Press.

- Vivarelli, M. (2012). Innovation, employment and skills in advanced and developing countries: A survey of the literature. *Journal of Economic Issues*, 48(1), 123~154.
- Osterhammel, J., & Petersson, N. P. (2007). *Geschichte der Globalisierung: Dimensionen, Prozesse, Epochen*. Verlag C. H. Beck, 배윤기 (역) (2013). 『글로벌화의 역사』. 서울: 에코리브르.

뉴노멀 경제와 한국형 뉴딜 동아시아 발전 모델의 전환을 위한 전략

이일영

본 논문에서는 이러한 뉴노멀 개념에 입각하여 한국의 경제적 전환의 주요 현상을 체계화한 후 이에 대응하는 정책 체계를 논의했다. 첫째, 한국에서의 뉴노멀 경제는 기존 동아시아 발전 모델이 작동하지 않게 하는 구조적 위기 요인이다. 한국경제는 동아시아 발전 모델을 대표하는 사례였으나, 2008년 세계 경제 위기 이후에는 상대적으로 공평한 성장으로 대표되는 동아시아 모델의 특징은 더 이상 ‘노멀’한 것이 아니다. 둘째, ‘한국형 뉴딜’은 새로운 구조적 위기에 직면한 동아시아 발전 모델의 진화 및 전환을 위한 정책 패키지이다. 뉴노멀 위기에는 순환적 위기와 더 이상 역전하기 어려운 추세의 측면이 함께 존재한다. 따라서 ‘한국형 뉴딜’은 회복과 새로운 적응을 도모하는 양면의 전환 전략으로 추진할 필요가 있다.

주제어 · 뉴노멀 경제, 한국형 뉴딜, 동아시아 발전 모델

Abstract

The New Normal Economy and the Korean New Deal

Strategies for Transformation of East Asian Development Model

Lee, Il-Young

In this paper, we have organized the main phenomena of economic transition in South Korea recently and discussed the corresponding policy system. First, the 'New Normal' economy in South Korea is a structural crisis that prevents the existing East Asian Development Model from functioning. The characteristics of the East Asian model represented by relatively fair growth after the global economic crisis in 2008 is no longer 'normal' in South Korea. Second, there are both a cyclical crisis and an irreversible trend in the 'New Normal' economy. Therefore, 'Korean New Deal' needs to be promoted as a two-sided transition strategy to promote recovery and new adaptation.

Key words · New Normal Economy, Korean New Deal, East Asian Development Model