

글로벌 정책 패러다임 변화와 도전과제*

정대희

KDI 글로벌경제연구실장



* 본 자료는 박복영 (경희대학교 국제대학원 교수) 의 자문 보고서를 바탕으로 작성되었음.

Contents

01

**글로벌 경제정책
환경 변화**

02

**도전과제 및
대응방안**

01

글로벌 경제정책 환경 변화

| 포괄적 보호주의: 미중 전략 경쟁 심화로 포괄적 보호주의 및 보호주의의 진영화 진입

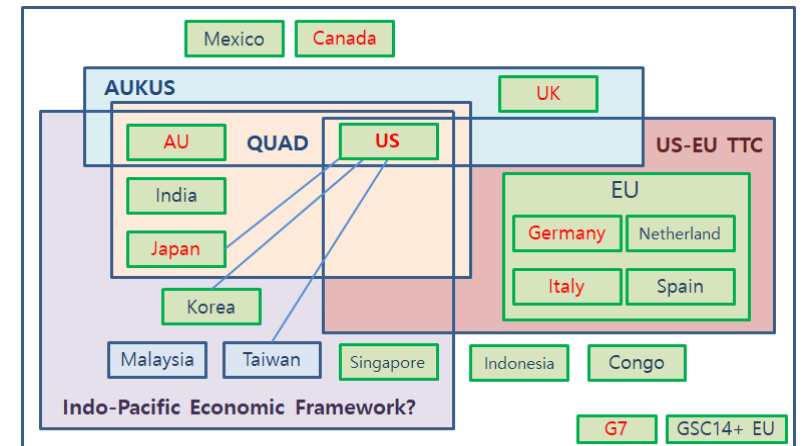
포괄적 보호주의 등장

- ‘상품무역관세’ 중심에서 ‘해외 경제주체 대상 모든 종류의 차별적 정부개입’으로 진화된 보호주의 (Evenett, 2019)
- ‘비시장경제’ 중국의 보조금 지급, 국유기업 지원, 외국 자본 통제, 기술 탈취 등 다양한 ‘불공정’ 무역행위에 대응해, 중국의 부상을 억제하고자 했던 미국의 대응이 그 배경
- 코로나 발발은 포괄적 보호주의를 더 강화하는 계기, 미·중 전략경쟁은 미래 최대의 공급망 교란 요인으로 작용

보호주의의 진영화 시도

- 유사국을 규합해 반중 공동전선을 펴고자 하는 ‘보호주의의 진영화’
- 첨단 이중용도(경제 및 군사용) 기술 분야에서만 중국을 공급망에서 분리
- 우방 진영 내 공급망을 구축하려는 전략
- QUAD, G7, TTC, G14+EU, IPEF 통한 연대의 중층적 형성

| 미국의 다차원적 공급망 강화 노력





미국 : 공급망

- 공급망을 강화하여 산업기반을 강화하고 양질의 일자리를 창출하는 21세기형 산업정책을 추진
- 5대 축:
 - ① 공급망 회복력, ② 목표 지향 공공투자 확대,
 - ③ 공공조달의 전략적 이용, ④ 기후위기 대응 강화,
 - ⑤ 평등과 공정성 강화



중국 : 쌍순환

- 기존의 국제대순환 전략에서 국내순환에 중점을 두는 쌍순환 전략으로 이행
- “중국제조 2025”(2015), “14.5 계획”(2021) 등의 정책을 통해 제조업 지원(조립대국 → 제조강국)
- 미국 주도 글로벌 기술체제 디커플링에 대응하여 기술자립화 정책을 강화



EU : 전략적 자율성

- 핵심 원자재, 기술, 식량, 인프라 등 전략 부문에 대한 대외 의존도 축소와 유럽 내 생산을 강화하는 전략적 자율성 (strategic autonomy) 정책을 추진
- 산업전략 업데이트(2021.5.)에서 배터리, 반도체와 같은 전략적 제품의 자립화를 도모하는 새로운 산업정책 발표



일본 : 전략적 불가결성

- 미·중 전략적 경쟁에 대응한 전략적 불가결성 (strategic indispensability) 확보를 위해 통합 혁신 전략, 경제안보 컨트롤 타워 창설 등 대응 체제 구축
- 신기술 선점 경쟁을 위해 과학기술종합정책인 통합 이노베이션 정책을 추진(2020.7.)

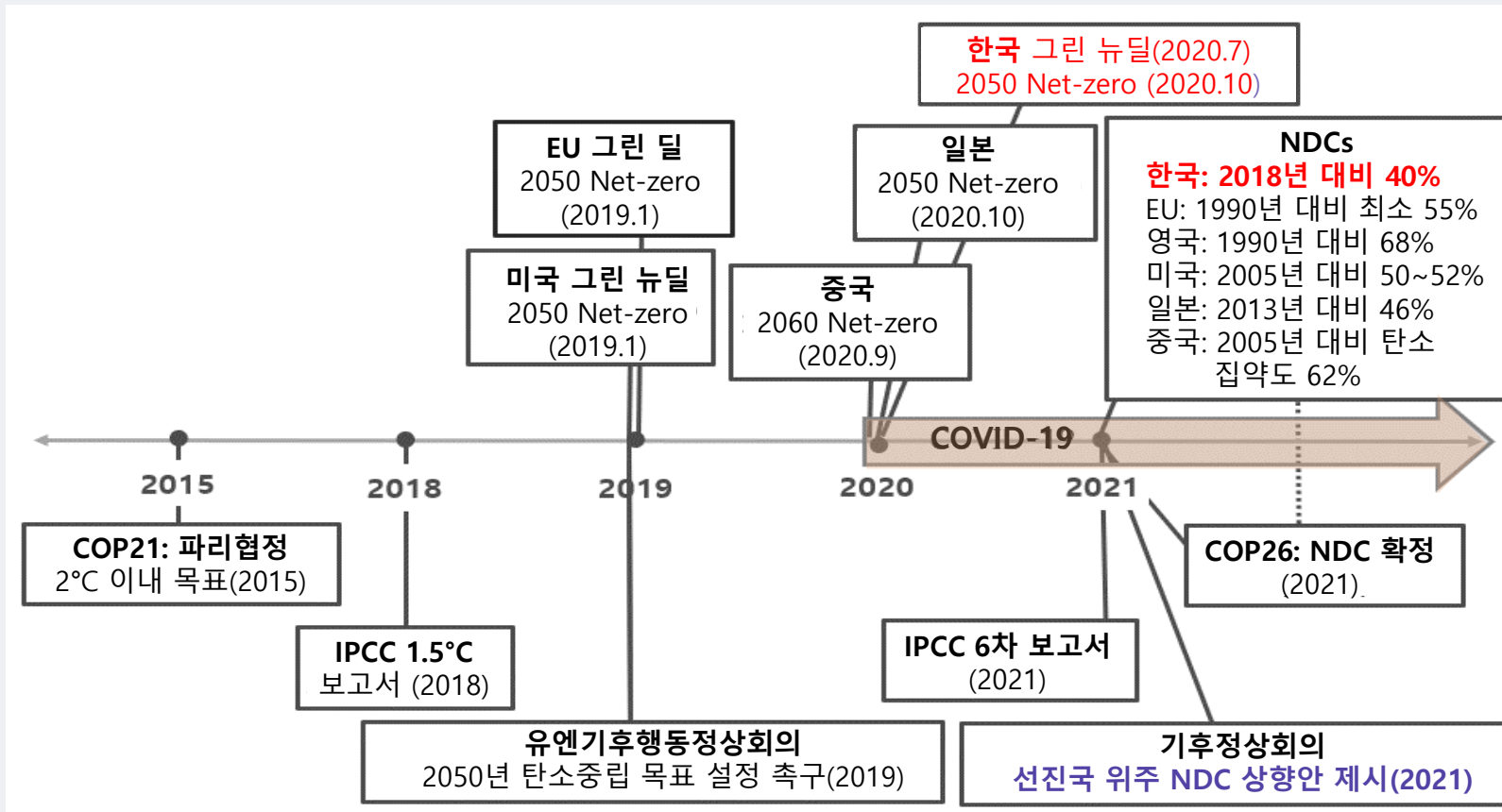
| 경제안보의 부상: 경제와 외교·안보의 결합으로 경제안보가 주요 정책분야로 부상

<전통적 산업 정책과 새로운 산업정책>

	전통적 산업정책	구조개혁 접근	새로운 산업정책
목적	<ul style="list-style-type: none"> 특정 산업의 보호, 육성 	<ul style="list-style-type: none"> 시장 환경 정비 중시 	<ul style="list-style-type: none"> 미션 지향, 중장기 사회·경제과제 해결
이론적 근거	<ul style="list-style-type: none"> 시장실패의 시정과 유치산업 보호 	<ul style="list-style-type: none"> 시장기능 중시 정부실패 우려 crowd out 효과 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 불확실성 下 정부에 의한 시장의 창출 리스크를 감수하는 기업가 국가 정부투자가 민간투자를 유도하는 crowd-in
정책 프레임 워크	<ul style="list-style-type: none"> 미시 공급측 관주도 	<ul style="list-style-type: none"> 미시 공급측 민주도 	<ul style="list-style-type: none"> 미시 정책과 거시 정책의 통합, 수요와 공급을 통합 산관학 연계, 규제·제도, 국제표준화, 민간자본 유도, 국제협력 등 정책 수단 총동원
기술	<ul style="list-style-type: none"> 응용, 실용화 지향 	<ul style="list-style-type: none"> 기초연구 지향(소규모) 	<ul style="list-style-type: none"> 야심적, 극적 혁신 창출
정책 평가	<ul style="list-style-type: none"> 선진국 산업과 기술의 추적 	<ul style="list-style-type: none"> 엄격한 비용효과 분석에 기초, 사전평가 	<ul style="list-style-type: none"> 기술의 스피드 오버, 학습 효과, 인재육성 효과 등 부차적 효과도 포함하여 평가

| 상향된 NDC: 예상보다 빠른 기후변화 속도 → 온실가스 감축 목표 상향조정 필요

<파리 협정 이후 온실가스 감축 논의>



| 디지털화 중심의 기술 진보: 데이터·플랫폼 경제 활성화, 일·소비 방식 변화

데이터·플랫폼 경제

- **서비스화(servitization)**: 제조업의 스마트화 및 디지털 전환으로 생산과 서비스 융합
- 메타버스와 같은 가상의 공간에서도 다중적으로 초연결된 사회에서 플랫폼에 의한 생산과 소비가 주류가 될 수도 있을 것
- 주로 빅테크나 대기업에 의해 주도되는 디지털 전환 및 자동화는 생산방식과 비즈니스모델을 재구성하면서 성장의 모멘텀 제공
- 디지털 전환의 보편화와 비대면 교류에 대한 확산에 따라 플랫폼은 생산과 소비뿐만 아니라 분배에도 직/간접적으로 관련되고 영향력이 확대·강화됨으로써 “**플랫폼 자본주의**”로 불릴만한 경향이 부상할 것(정의진 외, 2021)

일·소비 방식 변화

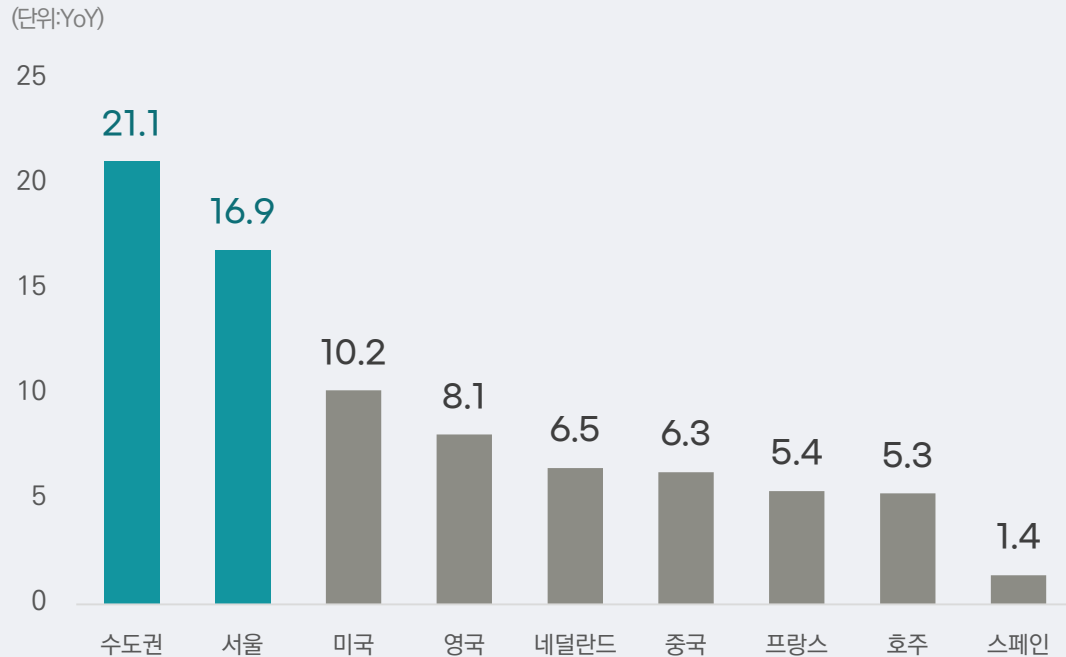
- 일하는 방식 변화(**재택근무** etc.), **일자리 양극화 현상**, 소비 방식 변화
- 디지털 전환과 Covid-19 팬데믹으로 인한 재택근무의 광범위하고 지속적인 실현으로 인해, 팬데믹 이후에도 일하는 방식은 이전으로 회귀하지 않을 것으로 전망
- 특정 부문(예: 유통, 물류 부문 등)에서의 일자리는 확대되는 경향을 보이지만, 소상공인이 집중된 음식료업이나 서비스 분야에서는 심각한 일자리 감축 발생
- 비대면 소비와 사회적 거리두기 등에 따른 e-commerce의 급속한 확대 등으로 인하여 미래의 소비방식 변화 전망

I 취약계층 노동 기반 약화: 코로나 19 경제위기 이후 불평등 확대 가능성

- 급격한 경기위축에 대응한 초저금리정책과 대규모 유동성 공급은 경기회복에는 기여했으나,
- 주식 및 부동산 등 자산가격 급등을 초래하여 부와 소득의 불평등 심화라는 부작용을 수반

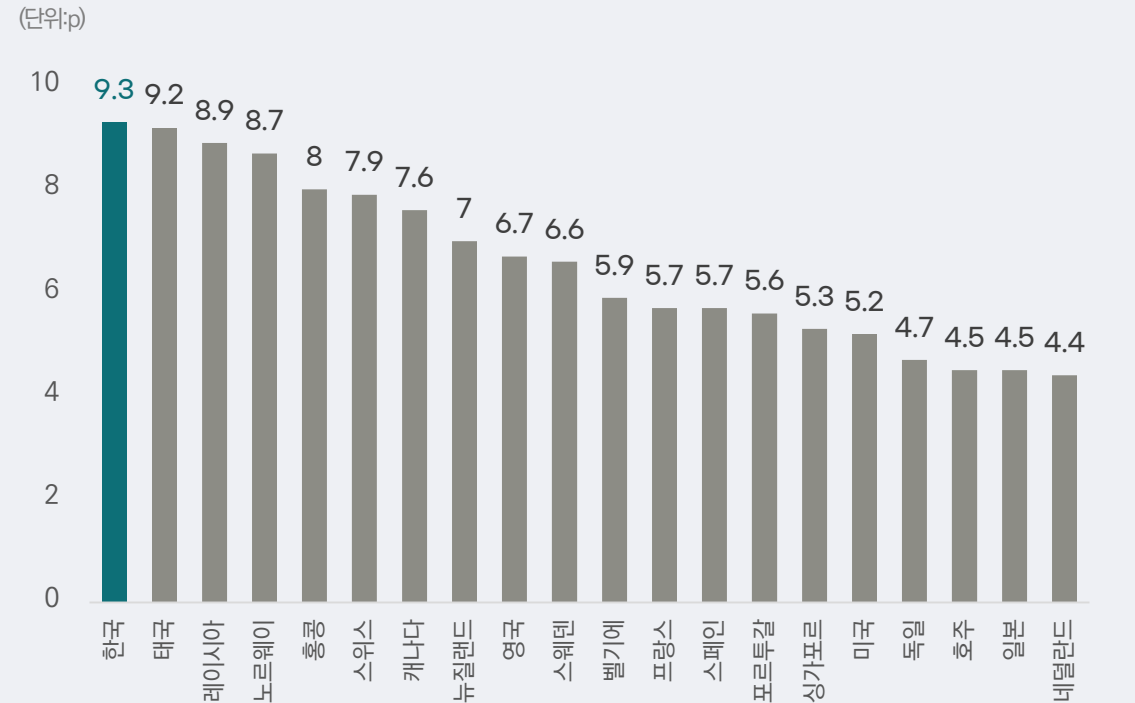
- 코로나19 이후 급증한 가계부채는 향후 통화정책 정상화 과정에서 금리인상이 수반되면서 취약계층을 중심으로 가계부실을 확대시킬 우려

<코로나19 전후 주택가격 상승률>



주: '19년말대비 '20년말 증가율

<GDP 대비 가계부채 비율 상승폭>



주: '21.1분기말 기준, 전년동기대비

02

도전과제 및 대응방안

| 글로벌 공급망 재편 참여: 새로운 단계의 미·중 경쟁 및 국제협력에 대한 각성

공급망 구축 난관

- 우방국간 공급망 (TVC: Trust Value Chain) 혹은 탈중국 공급망은 단기간 내 형성 가능성 크지 않을 전망
- 우방국 간 신뢰 구축이 아직 취약해 보이며, 안보 논리와 시장 논리 간 균형과 조화 역시 쉽지 않을 것
- 미국이 각 공정에 고루 경쟁력을 갖춘 반도체 정도만 우방국간 공급망 구축이 용이하나, 이 또한 상당한 비용과 시간이 소요될 전망

가치· 규범의 경쟁

- 미중 경쟁은 양자간 무역 분쟁과 기술패권 경쟁 수준을 넘어, 진영간 가치와 규범의 경쟁, 안보 대립이 고조되는 보호주의의 진영화 단계에서는 **한국 경제 및 기업에 부담이 될 수 있는 상황**
- 새 단계로 진입한 미중 경쟁에 대한 환경 변화에 대한 현실 인식이 필요

일관된 국제 협력

- 중요성이 커진 **국제협력에 대한 각성 필요**
- 보호주의의 진영화 단계에 대한 인식은 앞으로 한국의 미래가 국제협력에 좌우되는 상황에 처했음을 알려줌
- 다자주의도 훼손되고 세계가 두 진영으로 양분되는 상황에서 한국은 **일관되고 원칙 있는 대응으로 국제적 고립을 피해야 함**
- 하지만, 미중 간 디커플링에 대한 양자택일 식의 단면적이고 이분법적 시각을 벗어나 **복합적이고 입체적인 조망이 필요**

| 새로운 산업정책: 전략성 회복, 미래역량 강화

경쟁 심화

- 첨단기술·산업 주도권 확보를 위한 국가간 경쟁 격화
- 자국 또는 지역 내 공급망 자립화 강화로 중간재 수출에 영향을 미칠 수 있으며, 특히 중국으로의 **중간재 수출이 위축될 수 있음**
- 신기술, 신산업 주도권을 둘러싼 산업강국 간 경쟁의 격화로 **기술에 대한 접근성 제약**

새로운 국제 질서

- 미-중간 글로벌 공급망 디커플링과 **무역과 투자의 지역 블록화 강화**로 한국 산업의 글로벌화 전략 수정 필요
- 소수의 전략 기술 및 산업은 디커플링, 나머지는 상대적으로 자유로운 무역이 공존하는 부분적인 디커플링 가능
- 미국이 주도하는 **동맹국 클럽형 무역질서의 구축** 가능성 (미-EU 간 **무역기술이사회(TTC)**, 포괄적 경제 프레임워크(IPEF, Indo-Pacific Economic Framework) 등)

전략적 산업 정책

- 산업정책의 전략성 회복: 장기 계획 기능 강화, 사회적 미션 제시 및 선도 투자 실행
- 경제안보 정책 강화, 생산적 정부지출 확대, 산업 및 노동정책 재정비
- 미래역량 강화를 위한 투자 확대 및 민간부문의 참여를 유도한 접근법 등

| 저탄소 사회로의 균형적 전환: 탄소배출 감축, 산업경쟁력 확보, 기술투자 및 공정한 전환

국제 사회 압력

- 선진국 수준의 경제대국으로 진입했음에도 불구하고 온실가스 배출량은 지속적으로 증가해 국제사회로부터 감축 압력을 받아왔음
- 이에 대응해 우리는 '2050 탄소중립' 목표를 제시했으며 '2030년 NDC 상향조정안(2018년 배출량 대비 40% 감축)'을 국제사회에 약속

경제적 비용

- 에너지 집약적 수출제조업 비중이 큰 한국 경제의 특성 상 2050 탄소중립목표나 2030 NDC 목표 달성을 위한 경제적 비용은 OECD 평균 보다 높을 것으로 추정
- 2050 탄소중립 달성을 위해 세계적으로 향후 10년간 공공부문의 경우 GDP 규모의 0.5-4.5% 수준 (대체로 2%)에 해당하는 신규투자가 필요한 것으로 추정(김현석, 2021)
- 하지만 우리나라의 2021년 그린 뉴딜 예산(5,044억원)의 GDP 대비 비율은 0.39%로, 최근 2년간 기후관련 독일 연방정부 예산의 GDP대비 비중(약 1%로 추정)에 비해 낮은 수준(오형나, 2021)

저탄소 전환

- 배출권 거래제 등 가격 시그널을 통한 탄소배출 감축 유도
- 기존 주력산업의 국제 경쟁력 유지 (GVC 참여도 높은 에너지 다소비 소재산업 부문 공정혁신 지원 등)
- 탄소저감 분야(배터리, 수소 선박 등)의 신생 산업 투자, 적정 녹색 분류체계 확립
- 불공평한 저탄소 전환 영향 최소화 위한 정부의 적극적 개입

| 혁신과 규제 조화: 공공서비스 플랫폼, 핵심 인프라 투자, 플랫폼 규제, 디지털 자산 관리

공공 서비스 플랫폼

- 공공서비스 플랫폼으로서의 정부와 지자체 역할 강화 필요
- 정부와 지자체 등 공공기관의 플랫폼 구축은 기업, 시민(소비자), 행정기관 등의 참여자에 대한 일방적 서비스 지원을 넘어, **참여자 협업 플랫폼으로 진화**할 것을 요구
- 사회의 주요 문제, 지속가능한 성장, 기술 혁신, 환경 문제 등을 **상호 연계한 해결 솔루션** 개발

핵심 인프라

- Covid-19 팬데믹과 같은 외부의 충격에 대비하기 위해서 정부는 민간이 하기 어려운 장기적 투자를 보완
- 위험이 큰 핵심 인프라 투자를 정부가 주도하면서 **경제·사회 전반의 dynamism을 높이는 것이** 미래형 정부와 공공 부문의 역할
- **미래형 일자리 창출 및 전환과 고용 프로그램을 개발**하여 민간 노동력의 유연성을 높일 수 있도록 유도

플랫폼 규제

- 디지털 전환을 주도하는 **플랫폼의 혁신**에 대한 새로운 인식과 접근법 필요
- 플랫폼 등 디지털 전환을 이끄는 주체가 가치를 창출하는 과정과 이것을 배분되는 과정은 전통 독점기업 (예: US Steel)과 크게 다르므로 **차별적 접근법** 필요

디지털 자산 관리

- 데이터를 비롯한 **디지털 자산의 효율적 관리 및 통제** 필요
- 디지털 무형자본 산출·활용 비즈니스 생태계 규명, 구조적 특징과 연관관계 파악, 시대별 양상 추적을 통한 디지털 전환의 방향 전망 및 올바른 정책 방향 제시

I 분배 중립적 위기대응: 위기대응체계의 개편, 복지정책 강화, 재정구조 개혁

분배 중립적 위기대응

- 코로나19 대응으로 나타난 **가계부채의 확대**와 부동산 등 **자산가격의 급등**은 금융위기로 이어질 수 있는 잠재적 불안요인
- 최근의 **인플레이션 확대**도 경제 불확실성을 증대시키고 저소득층의 생활여건을 악화시키는 요인으로 작용 가능
- 금리인상 기조에서 코로나19로 인해 기반이 약화된 취약부문을 지원하고 성장을 뒷받침하기 위한 금융중개자금지원 등 선별적 통화정책을 고민할 필요
- 향후 소득불평등 완화를 위한 통화정책의 역할이 요구된다는 점에서 위기 대응 거시경제정책 체계의 개편을 검토할 수 있을 것

복지 정책

- 코로나19로 확대된 소득불평등이 지속될 경우 우리 경제의 지속성장 기반을 약화
- 향후 코로나19 대응 정책으로 인한 부작용을 최소화하는 한편 경제불평등을 완화하는 것이 중요
- 향후 재정정책은 복지정책 강화 등을 통해 **소득불균형 완화**에 더 많은 노력을 기울여야 할 필요
- 다만 향후 고령화로 재정수지 악화 가능성이 있어 세입세출구조 정비, 세율조정 등 국가재정구조의 중장기적 개혁을 동시에 진행해야 할 필요