

뉴노멀 시대의 경제환경과 다양성*

구교준**

이용숙***

뉴노멀 시대에 우리 사회가 직면한 경제환경은 저출산, 빠른 기술변화, 세계화, 그로 인한 저성장의 고착화와 증대된 불확실성이라는 키워드로 요약된다. 본 연구에서는 뉴노멀 시대의 새로운 경제환경을 극복하기 위해 필요한 21세기형 혁신에서 다양성이 어떤 역할을 하는지 고찰한다. 또한 뉴노멀 시대의 새로운 환경 하에서 다양성이 어떻게 생존 가능성을 제고해 줄 수 있는지 탐구한다. 이러한 논의를 통해 본 연구는 우리 사회의 중요한 가치로서 다양성이 가지는 논거를 혁신과 생존이라는 두 가지 측면을 중심으로 제시한다.

주제어: 뉴노멀 시대, 경제환경, 다양성

I. 연구의 배경

21세기를 흔히 뉴노멀 시대라고 부른다. 저성장, 높은 불확실성, 빠른 기술변화 등으로 대표되는 뉴노멀 시대의 특징은 개인과 기업, 나아가서는 정부에 이르기까지 20세기 산업사회와는 다른 생존 전략을 요구한다. 특히 최근 저출산의 고착화와 세계화에 따른 물적 인적 자본의 자유로운 이동은 이러한 뉴노멀 현상을 더욱 두드러지게 만

* 본 연구는 고려대학교 정경대학 교수연구비와 한국연구재단(NRF-2013S1A3A2053959)의 지원을 받아 수행되었음.

** 교신저자. Univ of North Carolina at Chapel Hill에서 도시계획학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 지역혁신, 행복과 삶의 질 등이다(jkoo@korea.ac.kr).

*** Rutgers University에서 도시계획 및 정책학 박사를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시행정, 지역발전, 정책이동, 신공공성과 공동체 연구 등이다(youngsooklee@korea.ac.kr).

들고 있다.

지금까지 경험해 보지 못했던 뉴노멀 환경 하에서 가장 큰 어려움에 직면하는 분야는 경제분야라고 할 수 있다. 대부분의 선진국에서 2차 대전 이후 출생했던 베이비붐 세대가 2020년에서 2030년을 지나며 소비주체에서 본격적으로 퇴장함에 따라 인구 절벽으로 인한 소비부족과 저성장을 겪을 가능성이 크고, 이미 그 전조는 여러 분야에서 관찰되고 있다(해리 덴트, 2015). 또한 세계화로 인해 낮아진 경제 국경은 노동과 자본 뿐 아니라 기술의 국가 간 이동을 빠르게 진행시키고 있고, 이는 기업과 노동자들이 처한 환경의 불확실성을 그 어느 때 보다 크게 만들고 있다. 우리나라도 전 세계가 직면한 이러한 경제 사회적 환경의 변화를 피할 수 없다. 이미 우리 경제에서 1-2%대의 저성장은 거의 고착화 되었고 많은 국내 기업들이 저임금 노동력과 다국적 기업의 기술로 무장한 중국, 인도 등 신흥국 기업들의 추격으로 세계시장에서 많은 어려움을 겪고 있다.

저출산, 빠른 기술변화, 자유로운 자본과 노동의 이동, 그로 인한 저성장의 고착화와 증대된 불확실성 등은 뉴노멀 시대의 달라진 경제환경을 잘 보여주는 키워드들이다. 이러한 뉴노멀 시대의 새로운 경제환경은 우리 사회의 생존과 더 나아가서는 번영을 위해 지금까지와는 차원이 다른 접근을 요구한다. 20세기 산업시대의 경제환경이 2차 방정식이었다면, 21세기 뉴노멀시대의 경제환경은 훨씬 복잡한 3차, 4차 방정식이 되어버렸기 때문이다. 본 연구는 이와 같은 뉴노멀 환경 하에서 우리 사회에 요구되는 새로운 가치에 대한 연구 시리즈의 일환으로 다양성을 다룬다. 특히 본 연구에서 강조하는 다양성은 이번 기획의 다른 연구들에서 다루고 있는 보장성, 공감성, 중립성 등과 비교할 때 공적 부문뿐 아니라 사적 부문까지 포괄하는 우리 사회 전체가 나아가갈 방향으로서의 가치라는 점에서 좀 더 포괄적인 성격을 가진다.

우선 본 연구는 뉴노멀 시대를 대표하는 저성장 문제가 새로운 환경이라고 하지만 이를 극복하기 위한 해답은 멀리 있는 것은 아니며, Schumpeter가 강조한 혁신을 통한 끊임없는 변화는 이를 가능케 만들 수 있다고 본다. 다만 혁신의 범위와 속도는 뉴노멀 시대의 달라진 환경을 뛰어 넘을 수 있을 만큼 광범위하고 빨라야 한다. 뉴노멀 시대의 또 다른 키워드라고 할 수 있는 불확실성의 극복을 위해서는 다양성을 통한 시스템의 안정이 중요하다. 본 연구에서는 뉴노멀 시대의 새로운 경제환경을 극복하기 위해 필요한 21세기형 혁신에서 다양성이 어떤 역할을 하는지 고찰한다. 또한 뉴노멀 시대의 새로운 환경 하에서 다양성이 어떻게 생존 가능성을 제고해 줄 수 있는지 탐구한다. 이러한 논의를 통해 본 연구는 우리 사회의 중요한 가치로서 다양성이 가지는 논거를 혁신과 생존이라는 두 가지 측면을 중심으로 제시한다.

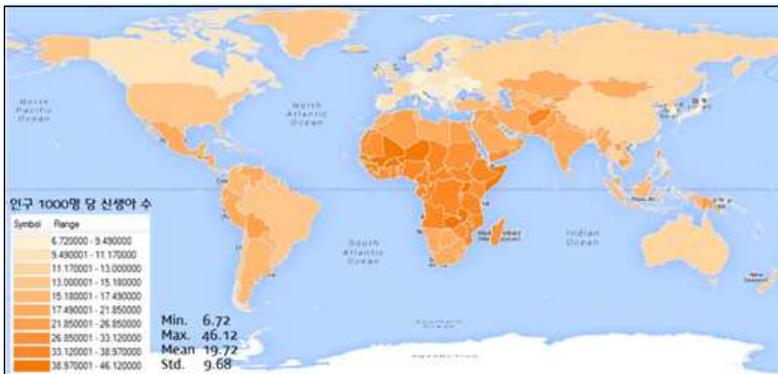
II. 뉴노멀 시대의 경제환경

뉴노멀 시대의 경제환경은 크게 노동과 기술 환경의 변화로 인해 그 성격이 규정된다. 본 절에서는 저출산과 세계화라는 흐름이 어떻게 기술 변화와 맞물려 뉴노멀 시대의 경제환경을 만들고 있는지 살펴본다.

1. 노동의 문제

전 세계의 주요 국가들은 정도의 차이는 있지만 대부분 2차 대전 이후 출생한 베이비붐 세대가 은퇴함에 따라 2020년 이후 상당한 수준의 수요부족과 저성장애 직면할 가능성이 높아지고 있다. <그림 1>은 전 세계 국가들의 인구 1천 명당 출생률을 보여 주는데 미국, 프랑스를 제외한 유럽 대부분 나라들과 중국, 일본 등의 출생률은 상당히 낮은 편이다.

<그림 1> 1천 명당 국가별 출생률(2014)



출처 CIA Factbook

그 중에서도 우리나라는 특히 심각한 문제를 직면하고 있는데, 우리나라의 인구 1천 명당 출생률은 일본, 대만 등과 함께 세계 최저 수준을 기록하고 있다. 통계청의 자료에 의하면 현재의 추세에 변화가 없는 한 우리나라의 인구 수준은 2030년 5,200만 명을 정점으로 하여 급격하게 줄어들어 2060년에는 4,400만 명 수준에 머물 것으로 예상된다(통계청 보도자료, 2015.7.8.).

잘 알려져 있듯이 저출산과 이로 인한 인구감소는 두 가지 측면의 문제를 야기한

다. 우선 수요부족의 문제이다. 저출산은 고령화와 인구감소로 이어지는데 이는 결국 전체 소비인구 뿐 아니라 소비가 왕성한 세대의 비중을 감소시켜 광범위한 수요부족 문제에 직면하게 만들 가능성이 크다. 또 다른 문제는 공급 측면의 문제인데 저출산으로 인해 노동시장에서 양질의 노동공급이 줄어들게 되면 경제 전체의 장기적인 잠재성장률은 하락하게 된다는 것이다. 이는 최근에 2%대로 거의 고착화된 우리나라의 연평균 성장률에서도 어느 정도 드러나고 있다. 뉴노멀 시대의 경제환경 하에서는 이러한 문제에 대한 대안을 찾기가 과거만큼 수월하지 않다.

우선 국내 수요의 부족 문제는 수출로 어느 정도 메워질 수도 있으나 전 세계적인 출생률 저하 현상은 지난 세기에 경험했던 수출을 통한 문제의 근본적 해결을 어렵게 만든다. 한편 노동 공급의 부족 문제는 미국의 예에서 보는 것처럼 외국으로부터의 노동력 수입이나 기술개발을 통한 생산성 향상으로 어느 정도 해소 가능할 수 있다. 그러나 첫째, 우리 사회는 아직 적극적으로 다민족 사회를 지향할 만큼 개방적이지 않고, 둘째, 물리적 국경이 사라진 경제환경 하에서 새로운 기술이 만들어 낸 경쟁우위의 지속기간은 점점 짧아지고 있다는 점에서 한계에 봉착하게 된다. 그리고 이러한 문제들은 서로 맞물려 결과적으로 저성장의 고착화로 이어질 가능성이 크다.

2. 기술의 문제

정보혁명, 지식혁명으로 대변되는 지식경제는 20세기 후반 후기 산업경제로부터 대두되기 시작하여 21세기를 정의하는 사회 경제적 패러다임으로 자리매김 하고 있다. 뉴노멀 시대 경제환경의 특징은 바로 세계화된 시대에 이러한 지식경제가 가지는 특징이라고도 볼 수 있다. 따라서 뉴노멀 시대 경제환경에 대한 이해는 경제성장이론에서 산업경제와 비교할 때 지식경제의 차이를 이론적으로 가장 잘 보여주는 요소인 기술이 차지하고 있는 위치의 변화로부터 시작할 수 있다.

먼저 신고전성장이론은 자본과 노동을 중심으로 기술되어 있다. 물론 신고전성장 이론도 지식과 기술에 대한 고려를 하고는 있으나, 기본적으로 지식과 기술을 누구나 접근이 가능한 공공재로 개인 간, 기업 간, 지역 간, 국가 간에 차이가 존재하지 않는다고 가정하여 경제성장 결정요인으로서 기술이 갖는 중요성을 희석시킨다. 따라서 신고전성장이론에 의하면 경제성장은 자본과 노동의 투입 수준에 영향을 끼치는 저축률과 인구성장률에 의해 결정된다(Solow, 1956). 이 때, 자본과 노동의 한계생산성은 체감하므로 이러한 환경 하에서 선진국과 후진국 간의 경제 격차는 시간이 지나면서 줄어들게 된다.

새로운 지식과 기술의 발전이 상대적으로 느리고 안정적이었던 산업경제 시대에는 이러한 신고전성장이론의 접근이 어느 정도 설명력을 가지고 있었다. 신고전성장이론이 가지고 있는 함의는 국가별 혹은 지역별 경제수준이 궁극적으로 수렴할 것이라는 결론인데, 이는 논란이 있기는 하지만 여러 학자들에 의해 부분적이지만 실증적으로 검증된 바 있다(Barro & Sala-i-Martin, 1991; Baumol, 1986; Borts & Stein, 1964). 그러나 지식과 기술의 중요성이 점차 커지고, 새로운 기술의 등장 속도가 20세기 산업경제 시대와는 비교할 수 없을 정도로 빨라진 지식경제 시대에까지 이와 같은 산업경제 시대의 접근을 적용하기에는 무리가 따른다. 특히 신고전성장이론은 기술의 역할과 수확체증 현상에 대한 고려가 결여되어 있다는 점에서 비판을 받아 왔다. 자본이나 노동과 같이 생산 활동에 사용되는 중요한 투입요소인 지식은 여러 경제주체가 공유한다고 해서 그 양이 줄어들지 않는 공공재적 성격을 분명히 가지고 있다. 하지만 동시에 특허제도 등을 통해 지식의 배타적 소유권이 인정되고 보호되기 때문에 개별 기업이나 국가는 새로운 지식과 기술의 개발을 위해 투자할 유인을 가지게 된다. 즉 지식은 사적재와 공공재적 성격을 동시에 가진다고 할 수 있다. 지식이 가지는 이러한 특징이 최근에 소개된 신성장이론과 만나게 되면 지식확산(knowledge spillover)으로 인한 수확체증 모델로 이어진다(Romer, 1986, 1990).

이러한 논의 과정에서 중요한 역할을 하는 요인은 지식과 기술의 성격이다. 지식과 기술의 성격에 대한 본격적인 고찰은 1960년대로 거슬러 올라간다. Polanyi (1967, 1969)는 지식의 종류를 암묵지(tacit knowledge)와 형식지(codified knowledge)로 나누는데, 암묵지는 문자 등을 통해 형식화될 수 없는 지식을 의미하며 따라서 암묵지의 교환에는 대면접촉을 통한 커뮤니케이션이 매우 중요한 역할을 한다. 오랜 경험을 통해 쌓아 온 연구자의 노하우, 최초로 개발된 신기술 등이 여기에 해당된다. 이에 반하여 형식지는 문자 등을 통해 형식화 될 수 있는 지식을 의미하며 따라서 형식지의 교환을 위해서 지식의 제공자와 수요자가 반드시 같은 시간, 같은 장소에 있어야 할 필요성이 사라진다.¹⁾

이러한 암묵지와 형식지 간의 관계를 살펴보면, 암묵지는 시간이 지나면서 형식지로 변환되어 가는 경향이 있음을 알 수 있다. 최신 지식과 기술도 시간이 지남에 따라 모든 사람이 당연시하는 일반화된 지식과 기술이 되어가기 때문이다.

암묵지의 존재는 지식과 기술을 바탕으로 한 20세기 말에 벌어진 초기 지식경제의 경쟁에서 개인과 기업이 앞서가는 첨단 도시나 국가로 모여들게 하는 유인을 제공한

1) 경영학의 지식관리(knowledge management) 분야에선 지식과 정보를 구별하고, 형식지를 정보의 일종으로 차별화해서 개념화하기도 한다.

다. 이는 암묵지의 특성상 지리적으로 제한된 범위 안에서 지식확산이 이루어지기 때문이다(Feldman, 1999; Jaffe, Trajtenberg, & Henderson, 1993; Koo, 2005). 그리고 이와 같은 지리적 집중현상은 선진국이 끊임없이 새로운 지식과 기술을 생산해내도록 만드는 혁신의 원동력이 된다. 이렇게 해서 형성된 지식과 기술의 생산, 확산, 다시 생산으로 연결되는 선순환은 새로운 지식이나 기술이 소개되는 속도를 더욱 높여 첨단지역에 존재하는 암묵지의 양을 지속적으로 증가시킨다. 이러한 메커니즘은 지식의 수확체증 현상을 낳고 결과적으로 앞선 기업과 후발 기업, 앞서 가는 첨단지역과 뒤쳐진 낙후지역 간의 격차를 더욱 벌려 놓는 역할을 하게 되는 것이다.

한편 지식경제는 21세기 세계화와 IT혁명이라는 후기 지식경제의 큰 흐름과 결합하여 암묵지로부터 형식지로의 변환과 노동의 한계화를 촉진시킨다. 산업경제에서도 자본가와 노동자 사이에 불평등이 존재했지만 생산직 노동자의 경우 자신의 노동력을 생산 활동에 투입요소로 제공함으로써 일정 수준 이상의 생활수준을 유지할 수 있는 임금소득을 올릴 수 있었다. 특히 어느 정도의 학력과 기술이 뒷받침 될 경우 1970, 80년대 미국 실리콘밸리의 Intel과 HP 생산라인 노동자들처럼 중산층 정도의 생활수준을 누리는 것이 가능했다. 그러나 숙련된 Intel, HP의 기술자가 가지고 있던 마이크로프로세서 및 컴퓨터 조립공정에 관한 암묵지는 새로운 기계와 기술이 개발되면서 간단한 훈련을 통해 누구나 수행할 수 있는 형식지로 빠르게 변해 갔다. 더군다나 세계화로 인해 실리콘밸리의 값 비싼 숙련공이 하던 일을 인도 뉴델리의 값 싼 미숙련공도 새로운 기계와 IT 기술의 도움으로 할 수 있게 되면서 주요 IT 기업들이 인건비가 훨씬 비싼 실리콘밸리에서 생산시설을 운영할 이유가 없게 되었다.

물론 실리콘밸리는 최근 들어 IT, 바이오 분야(제약, 진단 및 의료기기 포함) 등에서 새로운 지식과 기술이 등장하면서 형식지화 되어가는 컴퓨터 하드웨어 분야의 암묵지들을 빠르게 대체하고 있다.²⁾ 실리콘밸리와 같은 첨단도시는 끊임없이 새로운 암묵지로 기존의 암묵지를 대체하는 과정을 통해 낙후 지역과의 격차를 더욱 벌이고 있는 것이다. 이 과정에서 하드웨어 분야의 단순 생산에 종사하던 노동자들의 노동 가치는 급속히 떨어졌고 결과적으로 이들 중 지식과 기술의 빠른 변화에 적응하지 못한 상당수가 생산현장에서 밀려났다. 이에 반하여 Yahoo, Google과 같이 새로운 암묵지를 생산하는 기업에 종사하는 노동자들은 새로운 지식과 기술을 만들어 내는 대가로 다른 산업분야 보다 훨씬 높은 보수 수준을 유지하고 있다. 지식의 성격에 따라 드

2) 한 예로 실리콘밸리 지역의 상위 50개 바이오 기업의 매출은 2003년에서 2004년 사이에 6배 증가하였고, 벤처자금을 투자 영역도 2005년 이후 바이오 분야가 IT 분야를 상회하기 시작했다(Mercury News, 2005년 4월11일).

러나는 산업별 보수 수준 변화는 아래 <표 1>에 잘 나타난다. 1977년 기준 \$6,217로 가장 낮은 평균연봉 수준을 기록한 호텔/요식업 분야는 30년이 흐른 2006년에도 \$17,065로 평균연봉 증가 수준이 3배에 미치지 못했다. 그러나 대표적인 지식집약 산업이라고 할 수 있는 프로페셔널 서비스의 경우 같은 기간 동안의 평균연봉 증가 수준이 거의 10배에 달했다.

<표 1> 실리콘밸리 지역의 산업별 종업원수, 사업체수, 평균연봉 변화

산업	총종업원수		총사업체수		평균연봉(\$)	
	1977년	2006년	1977년	2006년	1977년	2006년
농/임/수산업	1,736	137	311	31	9,507	30,628
광업	92	193	11	13	22,924	78,187
건설업	19,412	44,992	2,035	3,401	17,672	53,604
제조업	166,175	131,381	2,297	2,664	16,828	91,071
도매업	14,048	64,053	1,235	2,860	15,785	110,315
소매업	77,718	85,869	6,198	5,324	7,636	34,366
운수업	6,408	15,895	555	598	13,343	52,650
호텔/요식업	2,861	63,771	167	3,869	6,217	17,065
금융/보험/부동산	21,703	41,711	2,555	5,036	11,393	70,105
프로페셔널서비스	31,892	160,491	2,603	8,228	12,457	123,726
교육/보건/복지서비스	30,719	118,155	2,533	5,616	10,767	52,101
정보/통신업	-	55,573	-	1,203	-	158,164
기타 서비스업	18,176	102,025	2,315	6,353	10,174	32,587
전체	390,940	884,246	22,815	45,196	13,376	76,211

출처 구교준, 조광래(2011)

이와 같은 현상은 이미 오래 전에 자동차 산업에서 나타났다. 예를 들어 미국 디트로이트의 GM과 포드 공장에서 일하던 많은 노동자들은 멕시코 등 개도국으로의 공장 이전과 함께 직장을 잃고 중산층에서 저소득층으로 추락하는 경험을 하였다. 한 때 안정된 직장에서 전체 노동자 평균 이상의 임금을 받고 일하던 이들의 상당수가 월마트나 맥도날드의 카운터에서 시급을 받고 일하는 저임금 서비스업 종사자가 된 것이다. 산업경제 시대에도 지식과 기술의 변화가 있었으나 그 속도가 상대적으로 느렸기 때문에 노동자들이 변화에 적응하기 위해 지식과 기술을 끊임없이 업데이트할 필요가 없었고 따라서 경쟁에서의 낙오자도 적었다. 그러나 지식경제 시대의 빠른 변화는 끊임없는 자기 혁신을 하지 못하는 지역의 다수 노동자들이 경쟁에서 낙오되어 쉽게 하

층으로 추락할 수밖에 없는 환경을 만들었다. 그 결과 혁신의 사이클을 이끄는 노동력과 낙오되는 노동력 간의 격차가 심화되었고, 혁신의 속도가 암묵지가 형식지로 전환되는 속도를 따라가지 못함에 따라 양질의 일자리 창출 역시 둔화되기 시작하였다.

이제 다시 저출산, 고령화, 저성장으로 대표되는 뉴노멀 시대의 문제로 돌아가 보자. 저출산으로 인한 저성장 문제를 극복하기 위해서는 앞에서도 언급했듯이 끊임없는 기술 혁신과 창조적 파괴가 이루어져야 한다. 혁신은 새로운 수요를 창조하고 생산성을 향상시켜 수요부족 문제 뿐 아니라 노동공급 감소로 인한 잠재성장을 저하 문제를 동시에 해결해 줄 수 있다. 그러나 이러한 저성장 문제의 해결책으로서 혁신은 한계를 갖는다. 즉 빠른 기술변화와 함께 세계화와 IT 기술로 물리적 국경이 거의 사라진 세계 경제환경 하에서는 새로운 지식과 기술이 등장하더라도 그것이 암묵지의 성격을 유지하는 시간이 극히 짧아졌다는 점을 지적할 수 있다.

지식경제의 대표 상품 중 하나인 스마트폰은 이 같은 현상을 잘 보여주는 최근의 사례이다. 스마트폰이 처음 시장에 등장한 것은 이제 겨우 6년 정도가 흘렀을 뿐이다. 초기에는 제품의 기획과 생산이 주로 국내에서 이루어졌지만 이제는 사정이 많이 달라졌다. 대표적인 예가 최근에 높은 가성비로 각광 받아 크게 히트한 루나폰인데, 루나폰의 개발 기획은 한국의 TIG엔컴퍼니가 담당하였고 생산은 애플의 아이폰을 생산하는 대만의 폭스콘이 맡았다. 이 때, 루나폰의 기획에 참여한 국내 인력은 25명(디자인 5명 제품개발 20명)에 불과했다.³⁾ 스마트폰의 제품 기획과 생산이 한 곳에서 이루어질 필요가 없을 만큼 기술의 성격이 표준화되는데 걸린 시간은 고작 5-6년 정도이다. 이와 같이 암묵지가 형식지로 변화하게 되면 지식과 기술이 만들어내는 경쟁우위와 성장 효과는 거의 사라지게 되고 따라서 혁신을 통해 저성장의 트랩을 빠져나오는 것도 어려워진다. 즉 세계화와 IT 혁명으로 거의 하나로 묶여 버린 세계 경제환경 하에서는 새로운 혁신의 속도가 암묵지가 형식지로 변화되는 속도를 넘어서지 않는 이상, 혁신을 통해 저출산과 저성장으로 대표되는 뉴노멀 시대의 새로운 경제환경을 극복할만한 동력을 찾기 어려워진다.

한편 기술변화와 세계화는 여기에 더하여 또 한 가지 어려운 문제점을 만들었다. 세계가 하나로 얽히고설키면서 언제 어디서 어떤 위기가 발생할지 모르는 불확실성의 시대가 도래하게 되었다는 점이다. 2008년의 경제위기가 바로 그 예이다. 금융 분야의 대표적인 혁신이라고 할 수 있는 금융파생상품이 개발되면서 유동화라는 이름으로 큰 규모의 부채를 시장에서 작게 쪼개어 사고 팔기 시작했고, 그 결과 전 지구적 차원

3) 참고로 폭스콘의 직원은 130만 명에 이른다.

의 경제위기를 겪게 되었다. 그러나 이러한 subprime mortgage로 인한 위기 속에서 정부와 각종 금융 기관들은 부실 금융상품의 규모와 실태조차 제대로 파악하지 못했다. 시스템이 너무나 복잡하게 얽혀 있다 보니 리먼 브라더스사가 파산하는 사태가 발생할 수 있으리라는 것을 예상한 사람은 아무도 없었다.

3. 뉴노멀 시대의 위기와 신공공성

지금까지의 논의를 중심으로 뉴노멀 시대의 경제환경이 가지는 특징을 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 우선 저성장 시대에 양극화가 심해진다는 점이다. 기술변화가 빨라지는 데 비해, 기술격차는 줄어들면서 과거에는 한 세대를 먹여 살릴 수 있었던 신기술이 이제는 고작 몇 년의 유효기간만을 가지게 되었다. 따라서 새로운 기술에 끊임없이 적응하지 않는 이상, 많은 노동자들이 노동시장에서 잉여인력으로 낙오하게 된다. 결국 기술을 리드하는 소수의 엘리트가 얼마 되지 않는 성장을 독점하며 부를 축적하게 되고 나머지는 하향 평준화된 삶을 살 가능성이 높아지는 것이다. 따라서 뉴노멀 시대가 가져올 심화된 양극화라는 위기를 극복하기 위해서는 경쟁에서 낙오하는 그룹을 보듬어 안기 위한 노력이 요구된다.

둘째, 저출산, 저성장으로 대표되는 새로운 경제환경은 기술변화와 세계화 추세가 합쳐지면서 더욱 어려운 상황을 만들고 있다. 저출산, 저성장만의 문제라면 새로운 혁신이 가져올 수요창출이나 생산성 향상의 효과가 어느 정도 해결책이 될 수 있지만, 앞에서도 언급했듯이 여기에 기술변화와 세계화가 합쳐지면서 혁신의 효과는 과거에 비해 반감되고 있다. 따라서 지금보다 더 빠르고 강도 높은 혁신이 지속되지 않는 이상, 혁신을 통한 뉴노멀 시대의 문제 해결은 한계를 맞을 수밖에 없다. 이는 곧 민간부문과 공공부문을 아우르는 우리 사회 전반의 혁신역량 제고를 위해 지금까지와는 다른 차별화된 접근이 요구되는 이유이다.

셋째, 급속한 기술변화와 경제지도에서 빠르게 사라져 가는 국가 간 물리적 경계는 경제환경의 불확실성을 높인다. 경제시스템의 여러 요소들이 얽히고설키면서 2008년의 경제위기에서 보는 바와 같이 어디서 어떤 문제가 발생하는지 전혀 인지하지 못하는 상황이 과거보다 훨씬 쉽게 도래할 수 있다. 환경의 불확실성으로 인한 경제시스템 실패의 가능성이 급격히 상승한 것이다. 따라서 뉴노멀 시대에는 시스템 실패로 인한 혼란과 엄청난 사회적 비용을 예방하기 위해 시스템을 안정화시키고 생존 가능성을 높히려는 노력이 그 어느 때 보다 중요하게 요구된다.

이번 특별기획에서 제시되는 신공공성 개념들은 바로 이와 같은 뉴노멀 시대가 제

시하는 새로운 도전에 효과적으로 대응하기 위한 가치라고 할 수 있다. 뉴노멀 시대가 심화시키는 양극화 문제의 해결을 위해서는 중립성, 보장성, 공감성과 같은 가치가 정부의 정책 뿐 아니라 사회 전반을 흐르는 중요한 가치로서 필요하다. 이에 더하여 저성장과 불확실성의 문제를 극복하기 위해서는 다양성의 가치를 통한 사회 전반의 혁신 및 역량 제고가 요구된다. 다음 절에서는 그 중에서 다양성의 가치가 저성장과 불확실성의 도전을 극복하는 데 어떻게 기여할 수 있는지에 대한 논거를 제시한다.

Ⅲ. 뉴노멀 시대를 넘어서: 다양성 논의를 중심으로

앞에서도 언급하였듯이 뉴노멀 시대가 가져온 새로운 위험은 저출산, 저성장, 세계화 등으로 인한 증대된 위험과 불확실성이라고 표현될 수 있다. 그리고 이러한 문제들이 가져올 충격은 두 가지 측면에서 완화될 수 있다. 첫째, 혁신을 통한 새로운 수요의 창출과 생산성 향상이 필요하다. 그러나 혁신의 속도가 뉴노멀 시대가 가져올 충격을 충분히 흡수할 수 있을 만큼 빠르지 못하다는 데 한계점이 있다. 결국 뉴노멀 시대 위험 극복의 핵심은 어떻게 하면 우리 사회의 혁신 역량과 속도를 이러한 변화의 속도보다 높은 수준으로 충분히 끌어올릴 수 있을지에 달려있다. 둘째, 증대된 불확실성에 대비하여 생존의 가능성을 높여야 한다. 여기서 다양성은 이 두 가지 문제를 풀어 줄 핵심적인 메커니즘으로 작용한다.

1. 혁신과 창의성

혁신 역량의 제고를 고민하기 위해서는 혁신의 본질과 더불어 혁신과정에서 무엇이 요구되는지에 대한 질문으로부터 논의를 시작하여야 한다. 혁신을 과거에 존재하지 않았던 무언가를 새롭게 만들어내는 것으로만 생각하는 경우가 많은데, 이는 잘못된 이해이다. 혁신이론의 주창자라고도 할 수 있는 Schumpeter(1947)는 혁신을 “the doing of new things or the doing of things that are already being done in a new way”라고 설명한다. 즉 새로운 것을 만들어내는 것 뿐 아니라 이미 존재하는 것을 새로운 방법으로 활용하는 것을 모두 포함하는 개념인 것이다. 실제 혁신의 역사를 살펴보면 전자보다 후자가 숫자도 훨씬 많고 중요한 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

우리 삶을 바꾼 중요한 기술혁신의 하나인 레이저를 예로 살펴보자. 막스 플랑크의

양자론에 기초한 레이저는 1960년대에 벨연구소에서 우연히 만들어졌는데, 레이저를 만든 연구자들은 새로운 기술을 어디에 어떻게 활용해야 할지 몰라서 특허조차 출원하지 않았다. 그러나 레이저는 이후 CD, DVD 플레이어와 같은 음향 영상산업, 정밀의료기기 등에 접목되어 폭넓게 활용되었으며, 특히 1980년대 이후 광섬유 기술과 레이저 기술이 결합한 광통신이 소개되면서 통신혁명에까지 이르게 된다(Rosenberg, 1998). 지식이 가지는 가장 중요한 특징은 이러한 “blind variation”이라고 할 수 있다. 즉 새로운 지식이 언제 어디에서 어떻게 변화되어 사용될 것인지 예측할 수 없다는 것이다. 이러한 특징을 만들어내는 원천이 바로 혁신이다.

한편 이 같은 혁신과 구분하여야 하는 개념이 창의성이다. 창의성은 혁신의 원동력이라고 볼 수 있는데, 흔히 1) 새로운 아이디어를 만들어 내는 개인적 능력 혹은 성향, 2) 새로운 아이디어의 생성을 촉진시키는 환경, 3) 새로운 아이디어의 생성 과정 등으로 정의된다(Im, 1999). 특히 Martins and Terbalanche(2003)와 Sternberg(1999)는 창의성에서 설명하는 아이디어는 단순히 새롭기만 한 것이 아니라 가치있는 상품이나 서비스 등으로 연결될 수 있는 것 이어야 한다고 설명한다. 즉 창의성 개념은 새로운 가치를 창출할 상품이나 서비스로 연결될 수 있는 아이디어를 만들어 낼 수 있는 잠재적 능력 혹은 성향으로 정리할 수 있다.

이와 같은 창의성에 대한 정의에서 흥미로운 부분은 바로 창의성은 새롭게 만들어진 아이디어나 상품이 아니고 그런 것들을 가능하게 하는 잠재적 능력이나 성향을 의미한다는 점이다. 창의성에 대한 기존 연구들이 창의성을 설명하면서 거의 예외 없이 “potential” 혹은 “capability”라는 용어를 사용하는 이유가 바로 여기에 있다. 따라서 창의성은 직접 관찰하는 것이 어려운 일종의 잠재변수(latent variable)라고 볼 수 있다. 창의성의 개념에 대한 다양한 정의가 혼재하는 것은 바로 창의성이 눈으로는 볼 수 없는 잠재적 현상이기 때문이라고 볼 수 있다.

이에 비하여 혁신은 훨씬 구체적이고 따라서 측정이 상대적으로 용이한 개념이다. 우선 새로운 아이디어나 상품으로 현시되지 않기 때문에 관찰과 측정이 어려운 창의성과 달리 혁신은 새로운 아이디어나 상품을 통한 변화와 연관되기 때문에 측정이 가능하다(Drucker, 1985). 대표적인 예가 새로운 벤처기업의 등장이나 특허 등을 통한 측정이다(Acs & Audretsch, 1989; Acs, Anselin, & Varga, 2002; Archibugi, 1992). 특히 Abernathy(1985) 등은 혁신의 성격을 조직이나 시장에 급격한 변화를 가져오는 아이디어나 상품에서 찾고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 창의성은 새로운 것을 만들어 내는 잠재적인 능력 혹은 아이디어로, 혁신은 이러한 잠재적 능력 혹은 아이디어가 실제 현시되어 나타난 결과물로 해석할 수 있다. 따라서 창의성은 넓게 보면

혁신과정의 일부라고도 볼 수 있을 것이다(Alves, Margues, Saur, & Marques, 2007).

2. 혁신과 다양성

그렇다면 뉴노멀 시대가 가져오는 위기를 극복하기 위한 수단으로서 혁신 역량을 제고하기 위해서는 우리 사회에서 어떤 가치가 강조되어야 할까? 그 해답에 대한 단초는 앞에서도 언급한 혁신이 가지는 성격에서 찾을 수 있다. 본 연구에서는 뉴노멀 시대가 초래할 위험을 넘어서는데 가장 중요한 가치로서 다양성을 다음과 같은 논거를 바탕으로 제시하고자 한다.

1) 다양성은 혁신의 가능성을 높인다.

혁신의 요체는 바로 blind variation이며, 이는 다른 사람들이 보지 못하는 시장의 가치를 보는 특별한 눈을 가진 entrepreneur의 “recombinant search”를 통해 이루어진다. “recombinant search”란 이미 존재하는 지식을 현재 사용하는 방식이 아닌 다른 방식으로 창의적인 조합을 통해 결합하여 새로운 가치를 만들어내는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 혁신은 단순히 새로운 무언가를 만들어 내는 발명과 차이를 가진다. 많은 학자들이 entrepreneurship의 요체를 이미 존재하는 지식을 창의적인 방식으로 조합하여 새로운 시장의 기회를 만들어내는 것으로 정의하였다는 점은 혁신이 가지는 이러한 특징을 잘 보여준다(Schumpeter, 1934).

혁신의 핵심 개념을 설명하기 위해 Hargadon(2003)이 제시한 포드 모델 T의 사례는 recombinant search의 중요성을 효과적으로 대변해 주고 있다. 20세기 자동차 산업의 역사에서 가장 중요한 사건은 주문생산 방식의 자동차를 대량생산 방식으로 전환하여 자동차의 대중화에 기여한 포드 모델 T의 등장이라고 할 수 있다. 모델 T의 개발과정은 다른 분야에서 이미 존재하고 있는 세 가지 기술을 효과적으로 결합한 recombinant search의 교과서적인 예이다. 기계공업 분야에서 소개된 “interchangeable parts” 개념, 담배 및 시리얼 생산에 활용되고 있던 “continuous flow production” 개념, 그리고 맥주나 캔 음식의 생산에서 소개된 “assembly line production” 기술이 바로 그것인데, 모델 T는 바로 이들 기술을 자동차 생산과정에 창의적으로 조합해서 나온 결과물이라고 할 수 있다. Hargadon(2003)은 recombinant search의 이러한 특징을 고려해서 entrepreneur의 고유한 역할을 “knowledge brokerage”라고 표현하기도 한다.

이처럼 혁신 과정이 다름 아닌 “recombinant search”라고 한다면 혁신 역량을 결정하는 가장 중요한 요인의 한 가지는 바로 지식의 다양성이라 할 수 있다. 개인의 선호는 매우 다양하며 이질적이기 때문에 시장에는 언제나 새로운 틈새가 존재하며, 이를 채우는 역할을 새로운 혁신이 필요하게 된다. 그리고 이와 같은 niche-filling 혁신을 통해 새로운 시장과 수요가 만들어질 수 있게 되는 것이다. 그러나 한 가지 분야의 지식만을 가지고 있다는 것은 여러 분야의 지식을 창의적으로 결합하여 새로운 가치를 만들어 내는 recombinant search의 재료가 그만큼 적다는 것을 의미하며, 따라서 새로운 수요를 만들어내는 혁신으로 이어질 가능성도 낮아진다. 최근에 세상을 가장 많이 바꾼 혁신으로 들 수 있는 스마트폰도 모바일 통신, 인터넷, 사진 및 비디오, 음악에 관련된 지식을 창의적으로 융합하여 얻은 결과물이라고 볼 수 있다. 실제로 다양한 실증연구들이 한 지역이 가지고 있는 지식의 다양성이 혁신을 기반으로 한 기술창업 활동에 상당히 중요한 자극제로서의 역할을 하고 있음을 보여주고 있다 (Bae & Koo, 2009; Feldman, 1999; Glaeser, Kallal, Scheinkman, & Shleifer, 1992).

한편 혁신의 효율성은 흔히 전혀 관련이 없는 지식보다는 다양하지만 어느 정도 연관성을 가지고 있는 지식들 사이에서 더 잘 나타나는 경향이 있다. 이를 연관된 다양성이라고 부를 수 있는데, 예를 들어 혁신적으로 작은 크기의 iPod MP3 플레이어는 플래쉬 메모리의 등장으로 가능해졌다. 마찬가지로 오늘날의 소니를 만들어 준 워크맨도 트랜지스터의 등장으로 시장에서 빛을 보게 되었다. 그리고 이와 같이 연관된 기술을 활용한 혁신은 보다 성공적으로 새로운 시장을 만들고 수요를 창조해 왔다. 최근에 등장한 트렌드인 경쟁하는 기업 간의 협력은 바로 연관된 지식의 다양성을 추구하고자 하는 기업들의 행태를 잘 보여준다고 할 수 있다. 즉 혁신의 중요성이 그 어느 때보다 커진 지식경제 하에서는 단순한 경쟁이 아닌 연관된 지식의 다양성을 추구하는 협력적 경쟁이 생존과 나아가서는 성공의 새로운 패러다임으로 자리매김 하고 있다.

우리는 흔히 아인슈타인이나 에디슨과 같은 과학 영웅을 통해서만 혁신이 이루어지는 것으로 생각하는 경향이 있다. 그러나 혁신의 요체가 recombinant search이고 이를 위해 지식의 다양성이 중요한 이상, 한 사람의 영웅보다 천재는 아니지만 독특한 시각을 가진 여러 사람들이 모인 그룹에서 더 나은 혁신이 만들어질 수 있다. 조직 내에서의 다양성과 보통 사람들과 다른 사고방식이나 행태를 가진 소수의 중요성도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 다름이 인정되어야 다양성도 확보될 수 있고 이를 통해 혁신의 가능성도 높아질 수 있는 것이다.

2) 다양성은 문제해결 능력을 높여준다.

다양성이 recombinant search를 통해 혁신 성과를 높여주는 이유는 다양한 형태의 연구를 통해 설명되어 왔다. 가장 근본적인 설명은 바로 다양성이 창의성의 원천이 되어 문제해결 능력을 높여준다는 것이다. Page(2007)는 무작위 추출을 통해 만든 평범하지만 다양한 학생 그룹과 우수 학생 그룹의 문제해결 능력을 비교하면 거의 대부분 평범하지만 다양한 학생 그룹이 앞선다는 것을 보여주었다. 이러한 현상은 문제의 성격이 복잡하고 비정형화되어 정답을 찾기 쉽지 않을 경우 더 뚜렷하게 나타났다. 그리고 비슷한 결과를 보여주는 연구는 실험연구 뿐만 아니라 agent-based simulation과 같은 비실험 연구 중에서도 찾을 수 있다. 한편 2001년에 세계적인 다국적 제약회사인 Eli Lilly가 집단 지성을 활용해 만든 온라인 혁신 사이트인 InnoCentive의 사례는 다양성이 창의성과 문제해결 능력을 획기적으로 높여줄 수 있다는 것을 보여주는 좋은 사회실험의 장을 제공한다. InnoCentive에서 기업들은 연구개발 과정의 문제를 해결해주는 사람에게 적게는 수천 달러에서 많게는 수십만 달러의 현상금을 제시하고, 이에 따라 전 세계의 과학자와 공학자들이 해결책을 제시한다. InnoCentive에 올려진 문제 중 해결책을 찾은 데 성공한 것들의 공통된 특성을 살펴보면 한 분야의 사람들이 아니라 물리학자, 화학자, 분자생물학자 등 다양한 분야의 사람들이 머리를 맞댄 경우라는 점이다(Page, 2007). 이와 같은 사례는 복잡한 문제를 푸는 집합적 능력이 있어서는 다양성이 수월성을 뛰어 넘는다는 것을 잘 보여준다.

여기서 주의할 점은 다양성과 수월성이 반드시 둘 중의 하나를 선택해야만 하는 상충되는 개념은 아니라는 점이다. Page(2007) 등의 연구에서 강조한 점은 집단의 특성으로서 다양성이 가지는 중요성이다. 이에 비하여 수월성은 개인이 가지는 특성이다. 즉 수월성이 사과 한 개의 질이라면 다양성은 과일 바구니에 담긴 과일의 종류에 비유할 수 있으며, 따라서 둘은 양립이 가능하다. 다만 20세기 초반까지의 혁신이 단순한 기술을 활용하였기 때문에 에디슨, 포드와 같은 영웅들에 의해 주도되었다면 21세기의 혁신은 복잡한 기술을 활용하기 때문에 애플이나 구글과 같은 창의적인 조직에 의해 주도되며, 따라서 집단의 문제해결 능력을 향상시키고 창의성을 제고시키는 다양성이라는 가치가 과거에 비하여 더욱 중요하게 인식될 필요는 있다.

한편 다양성이 창의성과 혁신으로 연결되기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 첫째, 앞에서도 언급하였듯이 우선 다양하되 어느 정도 상호 연관성이 있는 지식이어야 한다는 점이다. 다만 여기서의 상호 연관성은 반드시 물리학과 화학처럼 직접적인 연

관성만을 의미하는 것은 아니다. 문제의 성격에 따라 연관성은 다르게 정의될 수 있으며, 따라서 연관성을 가지고 있는 지식의 조합 역시 다양한 형태로 존재할 수 있다. 즉 상호 연관성이란 해결하려는 문제의 맥락에 얼마나 근접해 있는지에 따라 다르게 정의될 수 있는 것이다. 예를 들어 언어학자, 도덕철학자, 수학자는 언뜻 보기에 연관성이 적은 조합으로 보일지 모르나 2차 대전 때 독일군의 암호를 해독하려는 목적으로 설립된 Bletchley Park에서는 상당히 효과적인 조합으로 작동하였다. 둘째, 다양성이 창의성으로 이어지기 위해서는 다양한 지식의 화학적 결합이 요구된다. 서로 다른 인지능력을 가진 사람들이 단지 물리적으로 존재하는 것만으로는 다양성의 효과가 나타나지 않는다는 것이다. 이들이 용광로에서 화학적으로 합쳐졌을 때에만 다양성으로부터 창의성을 이끌어낼 수 있다.

지금까지 논의한 다양성의 문제는 최근 행정학 분야에서 많이 논의되고 있는 조직 구성원의 다양성의 중요성에 대한 논의와도 연관시켜 생각해 볼 수 있다(Choi & Rainey, 2010; Milliken & Martins, 1996; Thomas & Ely, 1996). 특히 공공조직 구성원의 다양성과 성과에 대한 논의는 주로 인종이나 성별, 출신배경 등 개인의 identity의 다양성에 초점을 맞춘다. 이는 사고방식이나 현상의 바라보는 시각, 즉 perspective의 다양성에 초점을 맞춘 혁신에서의 논의와는 언뜻 다소 차이가 있어 보인다.⁴⁾ 그러나 인종이나 성별, 출신배경이 흔히 개인의 인식론적 행태에 영향을 미친다는 점을 고려할 때 identity의 다양성은 곧 perspective의 다양성으로 연결될 수 있다. 행정의 요체를 창의적인 문제해결이라 정의한다면, 이러한 identity의 다양성은 곧 문제해결 능력의 제고로 이어져 공공조직의 성과라는 측면에서 큰 의미를 갖게 된다. 즉 다양성의 가치는 기술 혁신 뿐 아니라 정책 혁신을 통한 공공 분야의 문제해결, 나아가서는 사회변화에도 직접적인 영향을 끼칠 수 있다는 뜻이다(배종훈, 2016).

3. 불확실성과 다양성

뉴노멀 시대가 만드는 또 다른 위협을 불확실성과 시스템 실패의 높아진 가능성이 라고 할 때, 다양성은 혁신과는 또 다른 측면에서 매우 중요한 가치를 가진다. 다양성은 시스템의 위협을 해징하고 생존과 연관된 버퍼의 역할을 수행하며, 지속가능한 성장을 위한 대안적 틀을 제공해주기 때문이다.

4) 다양성의 종류와 정의에 대해서는 Page(2007) 참조.

1) 다양성은 생존의 가능성을 높여준다.

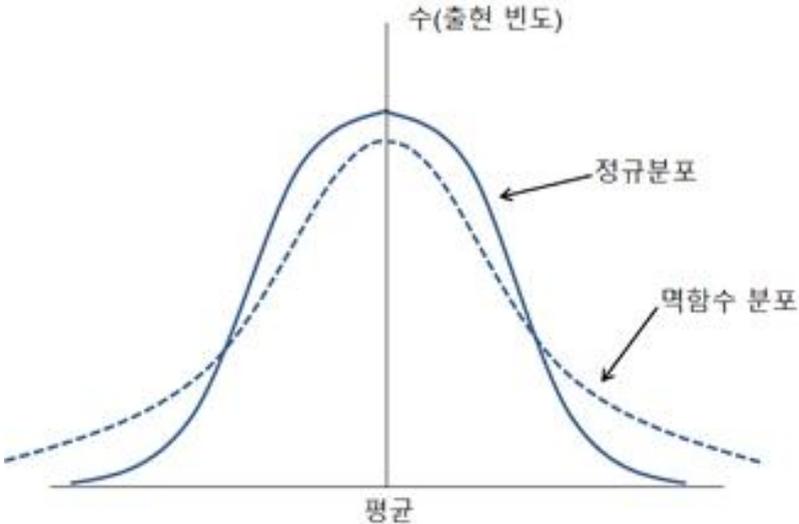
저성장과 함께 뉴노멀 시대의 특징을 잘 보여주는 현상은 불확실성이다. 빠른 기술적 변화와 함께 세계화는 전 세계를 하나로 엮히고설키게 만들었으며, 이에 따라 21세기의 사회 경제 현상은 극도로 복잡해졌고 불확실성 또한 그 어느 때 보다 높아졌다. 이때, 중요한 점은 뉴노멀 시대의 불확실성은 더 이상 예측 가능한, 그래서 대응 가능한 위험의 성격을 뛰어넘는다는 점이다. Knight(1921)는 위험의 개념을 발생 가능성을 예측할 수 있는 위험(measurable risk)과 예측할 수 없는 위험(unmeasurable risk)으로 나누고, 후자를 불확실성(uncertainty)이라고 정의하였다. 예측 가능한 위험은 발생할 확률이 알려진 불확실성이므로 시장을 통해 완벽하게 통제 가능하다는 것이 경제학의 기본원칙 중 하나이다. 이렇게 되면 불확실한 것은 사라지고(measurable한 불확실성은 통계를 통해 예측 가능하므로 실제로는 불확실성이 아님) 완전정보 상태와 유사한 상황이 되며 경제활동은 유기적이기보다는 기계적인 성격을 가지게 된다. 그러나 전 세계가 하나로 엮혀서 극도로 복잡해진 뉴노멀 시대에는 통제 가능한 위험보다는 통제 불가능한 불확실성에 더 쉽게 노출될 수 있다.

그 대표적인 예가 2008년의 경제위기라고 볼 수 있다. 현대경제학에 바탕을 두고 보험회사들이 예측 가능한 위험을 상품으로 개발해 거래하기 시작했는데(예를 들면 CDS, 즉 credit default swap), 2008년의 경제위기는 이처럼 모든 위험이 통제 가능하다는 가정 하에 subprime mortgage의 default risk를 잘게 쪼개서 시장에서 무분별하게 파생상품화해서 유통시키는 과정에서 일어난 사건이기 때문이다. 문제는 2008년의 전 세계적 경제위기와 같은 현상이 불확실성이 상시화된 뉴노멀 시대에는 그리 드물지 않은 사건일 수 있다는 점이다. 실제로 그 이후에 그리스-이태리-스페인-포르투갈의 재정위기, 최근의 브렉시트까지 불과 몇 년을 주기로 새로운 위기들이 끊임없이 등장하고 있다. 그리고 이러한 위기는 지엽적으로 발생하더라도 순식간에 글로벌한 문제로 확산되는 경향을 보인다.

현대 경제학은 위험을 측정할 때 종모양의 정규분포를 가정한다. 정규분포의 꼬리는 일어날 가능성이 매우 적은 위험을 대변할 수 있는데 <그림 2>과 같이 꼬리 끝으로 가면 갈수록 그러한 위험의 발생 가능성은 거의 0에 수렴하게 된다. 그런데 1963년 IBM에서 일하던 수학자인 Mandelbrot는 주식시장의 가격변화 패턴을 연구하던 중 꼬리가 훨씬 느리게 0으로 수렴하는 새로운 변화의 패턴을 발견하게 된다. 이를 멱함수라고 부르는데 <그림 2>과 같이 꼬리 쪽이 정규분포에 비해 훨씬 두껍다. 최근의 실증연구는 모든 종류의 시장에서 극단적인 변화는 정규분포보다는 멱함수분포를 따르

는 것으로 나타남을 보여주었다(Buchanon, 2007). 즉 경제위기와 같은 위험을 꼬리 끝에서 발생하는 사건이라고 한다면 이는 뉴노멀 시대에는 우리가 상상하는 것보다 훨씬 흔하게 전 지구적인 위험을 경험할 수 있다는 것을 의미한다. 노벨 경제학상을 수상한 두 학자가 설립했던 Long Term Capital Management가 1998년 1,250억 달러라는 천문학적인 손실을 입고 파산하면서 미국 경제를 휘청거리게 만들었던 사건은 아무도 예측하지 못했던 러시아의 금융 불안정 문제로 인해 발생하였다. 모두가 100년에 한번 일어날까말까 한 사건이라고 치부했던 위기는 그로부터 정확히 10년 만에 리먼 브러더스사의 파산과 함께 재현되었다.

〈그림 2〉 정규분포와 멱함수분포



출처: 마크 뷰캐년(2007)

Nassim Nicholas Taleb는 2008년 경제위기와 같이 기존의 지식/경험으로 일어날 것이라고 전혀 기대하지 못했으나 일단 일어나면 그 파급효과가 어마어마한 사건의 존재를 Black Swan Theory라 표현한다. 이러한 사건은 뉴노멀시대에 흔히 발생할 수 있으며 사후엔 설명할 수 있으나 사전에 예측하는 것은 불가능하다(Taleb, 2010). 다양성은 바로 이러한 뉴노멀 시대의 불확실한 경제환경에서 살아남기 위한 중요한 가치라고 할 수 있다. 특히 불확실성에 대비하기 위한 다양성은 가외성적인 성격도 가지고 있기 때문에 효율성을 추구하는 사적부문보다는 시스템의 안정성을 강조

하는 공적부문에서 더 요구되는 가치라고 할 수 있다.

충격 완화를 통한 시스템 안정성과 생존 가능성 제고라는 다양성의 가치에 대한 아이디어는 원래 1950년대 생태학 분야에서 소개되었는데, Elton(1958), MacArthur(1955) 등은 급격한 환경변화 등 외부로부터의 큰 충격이 있을 경우 생태군의 다양성이 높을수록 전체 시스템에 미치는 부정적인 영향을 줄여 생존가능성을 제고시켜줄 수 있음을 보여주었다. 그리고 이러한 주장은 최근까지도 여러 분야에서 반복적으로 입증되었다(Ives & Carpenter, 2007). 다양성이 시스템의 안정성과 생존 가능성을 제고시켜 주는 가장 중요한 이유는 외부의 충격이 시스템 전체로 확대되지 않고 지역화(localize)될 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 경제 시스템의 안정성에 대한 연구에서도 다양성이 중요한 요인으로 다루어져 왔다(Dissart, 2003; Wagner & Deller, 1998). 즉 경제구조가 다양할수록 불황과 같은 충격에 견디는 회복탄력성(resilience)이 커지고 따라서 시스템의 안정성이 높아진다는 것이다.

경제 시스템의 다양성은 바로 변화한 세계 경제환경과 그로 인해 높아진 불확실성 하에서 외부로부터의 충격이 있을 때 우리 경제가 충격을 흡수하고 재도약하는 데 중요한 도움이 될 수 있다. 특히 소규모 개방경제로 무역의존도(국민들의 명목총소득 대비 수출입총액)가 90%에 이르는 우리나라의 경우 다양성이 가지는 중요성은 더욱 크다. 경제 시스템의 다양성은 여러 형태를 가질 수 있다. 가장 먼저 생각할 수 있는 것이 산업구조의 다양성인데, 제조업과 서비스업의 균형 발전, 제조업이나 서비스업 안에서도 어느 한 분야에 치우치지 않은 발전 등을 의미한다. 흔히 IT와 같은 첨단산업 중심의 발전을 선호하는 경향이 있지만 불황이 닥쳤을 때 가장 먼저 영향을 받는 부침이 심한 분야 역시 첨단산업이라는 점을 고려하면 다양한 산업의 고른 발전은 경제 체질 강화에 크게 기여할 수 있을 것이다.

2) 다양성은 또 다른 성장의 원천을 제공한다.

또 다른 측면에서 고려할 수 있는 경제 시스템의 다양성이 가지는 가치는 최근 전통적 자본주의 경제 시스템에 대한 보완적인 대안으로서 대두되고 있는 사회적 경제에서 찾을 수 있다. 뉴노멀 시대에는 시장에서 이윤 추구를 목적으로 경제활동을 영위하는 전통적 기업들 이외에 협동조합, 상호공제조합, 사회적 기업, 지역화폐, 마이크로크레딧, 크라우드 펀딩 등의 다양한 사회적 경제 조직들이 경제활동의 주체로서 주목 받게 되는데, 그 이유는 이러한 대안적 자조 조직들을 통해 경제 시스템의 다양성을 추구하여 불확실성에 대처하기 위함이다. 사회적 경제는 새로운 경제 질서가 요구

되는 뉴노멀 시대에 불확실성과 모호성에 대처하기 위한 대안적 수단으로 부상하고 있으며, 저성장 시대 경제 회복의 다양한 원천 중 하나로 논의되고 있다. 또한 사회적 경제는 자본주의의 시장에 대한 맹신과 경쟁 논리, 그리고 효율성에 경도된 신공공관리론의 한계를 극복할 수 있는 대안적인 경제적 조직과 영역으로 기여할 수 있다.

사회적 경제 영역은 19세기 산업화 시대 자유방임 국가 하에서 노동의 삶이 피폐하게 되자 이에 대한 자구책으로 자조 조직들이 결성되면서 등장했지만, 20세기 복지 국가의 성립과 더불어 쇠퇴하였다. 하지만 1970년대 오일쇼크로 촉발된 경제 침체와 고실업이 장기화되면서 서구의 복지국가체제가 심각한 위기를 맞게 되자 1980년대 이후 사회적 경제는 재등장하였다. 또한 2000년대 이후에는 롤리코스터처럼 호황과 불황이 지속적으로 반복되면서 세계 경제의 불안정이 극대화되고 2008년 세계적인 경제 위기 이후 경제 침체가 지속되자 사회적 경제는 경제 회복을 이끌 새로운 원천으로 재조명되고 있다(Dicken, 2015). 이러한 맥락 속에서 사회적 경제 영역은 새로운 형태로 진화하고 있는데, 크라우드 소싱 기반의 창업 플랫폼, 리빙랩, 마이크로연구개발사업 등을 그 예로 들 수 있다. 미국에서는 특히 크라우드 소싱 기반의 창업 플랫폼이 저성장 타개책으로 활성화되고 있으며(이형민 외, 2016), 사회적 경제 조직이 직접 리빙랩을 운영하고 있고, 사회적 경제를 위한 마이크로 연구개발 사업들이 적극적으로 추진되고 있다(송위진, 2014). 이러한 새로운 형태의 사회적 경제 조직과 영역들은 현재 전 세계적으로 확산되고 있으며, 국내에서도 사회적 경제 정책이 중앙 정부 각 부처 및 지방자치단체 별로 적극적으로 추진되고 있다(기획재정부, 2013).

사회적 경제는 오랜 역사 속에서 상이한 사회·경제적 맥락 속에서 다양한 분야별로 진화되어왔기 때문에 이에 대한 정의는 매우 다양하다. 하지만 본 연구는 사회적 경제를 “자본과 권력을 핵심 자원으로 하는 시장과 국가에 대한 대안적 자원배분을 목적으로 하며, 시민사회 혹은 지역사회의 이해당사자들이 그들의 다양한 생활 세계의 필요들을 충족하기 위해서 실천하는 자발적이고 호혜적인 참여경제방식”으로 정의하고자 한다(장원봉, 2006; 김성기 외, 2014; 송위진, 2014: 6 재인용). 이는 정부와 시장의 실패를 모두 경험한 뉴노멀 시대에 불확실성과 모호성에 대처하기 위해 경제 회복을 이끌 새로운 주체로서 공공성을 강조하는 사회적 경제 조직이 중요하기 때문이다.

사회적 경제는 시장 부문과 전통적 공공 부문에서 충족되지 못하는 재화와 서비스를 생산하고 제공한다. 또한 사회적 경제 조직들은 조합원에 대한 연대를 추구할 뿐만 아니라 지역사회에 대한 사회적 기여를 목적으로 노동자, 소비자, 지역공동체 등 다양한 이해관계자들이 의사결정에 참여하게 된다. 이렇듯 사회적 경제는 각 시대별로 자

본주의 시장경제 체제의 문제점을 보완 또는 대체하는 대안으로서 시도되고 있으며, 권위주의적 국가 시스템이나 이윤극대화를 추구하는 시장과는 달리, 자조 조직들의 참여를 통해 기초 민주주의의 토대를 제공한다. 따라서 사회적 경제의 정당성은 공공성에서 나오며, 사회적 경제가 대안적 영역과 방향을 설정하는 데 중요한 기준 역시 공공성이다. 이러한 사회적 경제에서의 공공성은 시민들이 스스로 토의하고 합의하는 자발성과 실행하는 책임성을 통해 확보되며, 이는 시민사회 및 자조조직들이 경제활동의 주체로서 자기 역할을 해야 함을 의미한다.

사회적 경제 하에서는 다양한 자조 조직들이 경제 활동에 참여하여 다수의 이슈들을 생성하고 다수의 책임자들이 관여하는 상황이 발생하게 된다. 이러한 상황에서는 공동으로 문제를 인지하고 대안을 탐색·마련하여 공동으로 책임지는 방식이 필요하다(한상일, 2013). 이렇게 공동으로 문제를 인식하고, 해결하고, 책임지기 위해서는 다양한 조직들과 시민사회의 참여와 의견 개진이 보장되어야 함은 물론, 자발적인 합의가 도출될 수 있도록 민주적인 절차적 정당성이 확보되어야 한다. 그러나 이 같은 민주적 절차적 정당성은 공유된 자율성 없이는 확보될 수 없다. 공유된 자율성을 확보하기 위해서는 협력적 의사결정과 암묵적 규범의 공유와 상호존중, 호혜성과 공정성에 기반한 내부통제 등이 중요하며(엄석진, 2009), 이를 위해 조직 내 조직간 상호학습의 과정이 필수적이고 특히 비공식적 학습에 기반한 성찰을 통한 상호 이해가 필요하다(Marsick & Watkins, 1990). 이렇듯 사회적 경제 시스템의 운영 메커니즘은 기존 경제 시스템과는 사뭇 다르며, 이를 용인하여 전체 시스템에 대안적인 생산과 소비의 방식으로 녹여 내기 위해서는 다양성이 가지는 가치에 대한 인식이 선행되어야 할 것이다.

IV. 결론: 뉴노멀 시대의 다양성

뉴노멀 시대는 저성장과 불확실성의 시대라고 할 수 있다. 그리고 이는 필연적으로 빈부격차의 심화와 양극화라는 부작용을 가져온다. 뉴노멀 시대에 우리 사회가 추구해야 할 가치 중 보장성, 공감성, 자율성 등은 바로 빈부격차와 양극화로 인해 낙오된 우리 사회의 일원을 보듬어 안으려는 노력 속에 녹아들어야 한다. 이와 더불어 다양성은 뉴노멀 시대 성장의 한계를 극복하기 위해, 그리고 증대된 불확실성에서 생존가능성을 높이기 위해 추구해야만 하는 또 다른 축이다.

다양성은 혁신의 요체인 recombinant search의 가능성을 높여 혁신 역량을 제

고할 수 있다. 또한 다양성은 경제주체들의 문제해결 능력을 제고하여 우리 사회의 혁신 시스템이 더 효율적으로 작동할 수 있도록 도와준다. 그리고 나아가서는 정책 혁신을 통한 사회변화의 원동력이 될 수도 있다. 다른 한편으로 이러한 다양성은 배의 침몰가능성을 낮춰주는 격실 설계와 같이 불확실성 하에서의 외부 충격을 완화시켜 시스템의 생존가능성도 높여줄 수 있다. 저성장으로 대표되는 뉴노멀 시대에 새로운 성장의 원천으로 대두되고 있는 사회적 경제의 가치를 포용하고 적극적으로 활용하는 것 역시 경제적 다양성을 인정할 때 비로소 가능해진다. 더욱이 혁신 역량 제고를 위한 다양성의 가치와 달리 생존가능성 제고를 위한 다양성은 특히 공공분야의 공공성과 밀접한 연관성을 가지고 있다. 이와 같이 다양성은 공공분야 뿐 아니라 뉴노멀 시대를 살아가야 하는 오늘날 우리 사회의 전 분야에 요구되는 중요한 핵심 가치라고 할 수 있다.

■ 참고문헌

- 구교준·조광래. 2011. “창의경제연구 어떻게 할 것인가?: 지식경제 분석의 관점에서.”. 《한국행정학보》, 45(2): 269-289.
- 기획재정부. 2013. 《사회적 경제의 특징과 정책적 시사점》.
- 마크 뷰캐넌. 2007. 《사회적 원자: 세상만사를 명쾌하게 해명하는 사회물리학의 세계》. 김희봉 역(2010). 사이언스 북스.
- 배중훈. 2016. “관료제적 규율, 희생제의 그리고 변화관리.”. 《인사조직연구》, 24(2): 43-76
- 송위진. 2014. “사회적경제 조직의 혁신활동 특성과 시사점.”, 《동향과 이슈》, 14: 1-22.
- 엄석진. 2009. “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁.”, 《한국행정학보》, 43(4): 19-45.
- 이형민·이분영·이남걸. 2016. “클라우드소싱 기반의 아이디어 사업화 전략: 아이디어 창업 플랫폼을 이용한 제품개발 사례.”, 《적정기술》, 8(1): 53-63.
- 《통계청 보도자료》. 2015. “인구의 날에 즈음한 세계와 한국의 인구현황 및 전망.” 7월 8일.
- 한상일. 2013. “한국 공공부문의 다양화와 새로운 책임성 개념의 모색.”, 《한국조직학회보》, 10(2): 123-151.

- 해리 덴트. 2015. 《2018 인구절벽이 온다》. 권성희 역(2015). 청림출판.
- Abernathy, W. J., & Clark, K. B. 1985. "Innovation: Mapping the winds of creative destruction." *Research Policy*, 14: 3-22.
- Acs, Z. J., & Audretsch, D. B. 1989. "Patents as a measure of innovative activity." *Kyklos*, 42: 171-180.
- Acs, Zoltan, Anselin, Luc, & Varga, Attila. 2002. "Patents and innovation counts as measures of regional production of new knowledge." *Research Policy*, 31: 1069-1085.
- Alves, J., Margues, M. J., Saur, I., & Marques, P. 2007. "Creativity and innovation through multidisciplinary and multisectoral cooperation." *Creativity and Innovation Management*, 16: 27-34.
- Archibugi, D. 1992. "Patenting as an indicator of technological innovation: A review." *Science and Public Policy*, 19: 357-368.
- Bae, J., & Koo, J. 2009. "The nature of local knowledge and new firm formation." *Industrial and Corporate Change*, 18: 473-496.
- Barro, R., & Sala-i-Martin, X. 1991. "Convergence across states and regions." *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 107-158.
- Baumol, W. 1986. "Productivity growth, convergence, and welfare." *American Economic Review*, 76: 1072-1085.
- Borts, G. H., & Stein, J. L. 1964. *Economic Growth in a Free Market*. New York: Basic Books.
- Buchanon, M. 2007. *The Social Atom*. New York: Bloomsbury.
- Choi, S., & Rainey, H. 2010. "Managing diversity in U.S. federal agencies: Effects of diversity and diversity management on employee perceptions of organizational performance." *Public Administration Review*, 70: 109-121.
- Dicken, P. 2015. *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. London: Sage.
- Dissart, J. C. 2003. "Regional economic diversity and regional economic stability: Research results and agenda." *International Regional Science Review*, 26: 423-446.
- Drucker, P. 1985. *Innovation and Entrepreneurship*. New York: Harper Collins.
- Elton, C. S. 1958. *Ecology of Invations by Animals and Plants*. London: Chapman &

Hall.

- Feldman, Maryann P. 1999. "The new economics of innovation, spillovers and agglomeration: a review of empirical studies." *Economics of Innovation and New Technology*, 8: 5-25.
- Glaeser, E. L., Kallal, H. D., Scheinkman, J. A., & Shleifer, A. 1992. "Growth in cities." *Journal of Political Economy*, 100: 1126-1152.
- Hargadon, Andrew. 2003. *How Breakthroughs Happen: The Surprising Truth about How Companies Innovate*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Im, S. 1999. *The Model of Effect of Creativity on New Product Success*. Unpublished Doctoral Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill, USA.
- Ives, A., & Carpenter, S. 2007. "Stability and diversity of ecosystems." *Science*, 317(5834): 58-62.
- Jaffe, Adam, Trajtenberg, Manuel, & Henderson, Rebecca. 1993. "Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations." *Quarterly Journal of Economics*, 108: 557-598.
- Knight, Frank. 1921. *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Koo, J. 2005. "Technology spillovers, agglomeration, and regional economic development." *Journal of Planning Literature*, 20: 99-115.
- MacArthur, R. H. 1955. "Fluctuations of animal populations and a measure of community stability." *Ecology*, 36: 533-536.
- Marsick, V., & Watkins, K. 1990. *Informal and Incidental Learning in the Workplace: International Perspectives on Adult and Continuing Education*. New York: Routledge.
- Martins, E. C., & Terbalanche, F. 2003. "Building organisational culture that stimulates creativity and innovation." *European Journal of Innovation*, 6: 64-74.
- Milliken, F. J., & Martins, L. L. 1996. "Searching for common threads: Understanding the multiple effects of diversity in organizational groups." *Academy of Management Review*, 2: 402-434.
- Page, S. 2007. *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Polanyi, M. 1967. *The Tacit Dimension*. New York: Doubleday.

- _____. 1969. "The logic of tacit inference." In M. Greene (eds.), *Knowing and Being*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Romer, Paul M. 1986. "Increasing returns and long-run growth." *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.
- _____. 1990. "Endogenous technological change". *Journal of Political Economy*, 98: S71-S102.
- Rosenberg, N. 1998. "Uncertainty and technological change." In D. Neef, A. Siesfeld & J. Cefola (eds.), *The Economic Impact of Knowledge*. Woburn, MA: Butterworth-Heinemann.
- Schumpeter, J. 1934. *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- _____. 1947. "The creative response in economic history." *Journal of Economic History*, 7: 149-159.
- Solow, R. 1956. "A contribution to the theory of economic growth." *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65-94.
- Sternberg, R. J. 1999. *Handbook of Creativity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taleb, Nassim N. 2010. *The Black Swan*. New York: Random House.
- Thomas, D. A., & Ely, R. J. 1996. "Making differences matter: A new paradigm for managing diversity." *Harvard Business Review*, 74: 79-90.
- Wagner, J., & Deller, S. 1998. "Measuring the effects of economic diversity on growth and stability." *Land Economics*, 74: 541-556.