



## 新自由主義의 後退와 國際通商環境의 未來\*

유 장 희\*\*

### 초 록

최근 국제통상질서는 그동안 보편적으로 수용되어 왔던 신자유주의적 질서에 문제점이 크다는 주장이 제기되어 다소 흔들리고 있는 양상이다. 대표적 문제점으로 지적되고 있는 것은 자유무역의 확대에 인하여 소득 불평등이 심화되었다는 점이다. 그러나 세계무역기구 (WTO) 출범 이후 각국의 무역통계와 소득분배 통계를 세밀히 분석해 보면 무역자유화로 인한 무역규모의 확대가 세계 소득분배의 불평등을 가져왔다고 단정하는 것은 그 근거가 빈약하다. 오히려 각 소득계층간 소득증가율을 비교해 보면 세계 전체의 소득 분배의 불평등 현상은 많이 완화 되었다는 결과가 나온다. 그리고 국가간 소득 불평등도 세계무역기구 (WTO)의 출범 이래 자유무역의 추세를 타고 많이 해소되었다고 평가된다. 그러나 신자유주의 추세가 선진국 내부의 불평등은 줄여 주지 못 했다는 주장이 나오고 있다. 즉 선진국들의 시장이 무역 자유화로 인해 개도국들에게 크게 침탈되어 비숙련 노동자들의 소득이 감소함으로써 불평등이 악화 되었다는 주장 (밀라노비치 가설)은 심층 분석이 필요하다. 개도국들과 심한 무역수지 불균등을 경험하고 있는 선진국들의 경우 국내의 노동시장 경직성, 국내 기술수준의 심각한 격차, 대기업들의 전횡 등이 문제가 되어 계층간, 대기업-중소기업간 소득 불평등 현상이 나타날 수 있다. 이 문제는 무역자유화를 막거나 선진국들이 보호무역주의로 되돌아 감으로써 해결 할 일이 아니다. 오히려 기존 다자주의적 무역질서를 더 강화하여 개도국들이 불공정 방식으로 선진국 시장을 무차별 공략하는 일이 없도록 하는 일과 선진국 내에서는 비숙련 노동력의 질적향상과 중소기업들이 더 자유스럽고 활발하게 시장에 참여할 수 있는 여건을 마련하는 일이

\* 본 논문은 2020년도 대한민국학술원 전문학술활동 연구비 지원으로 이루어짐

\*\* 대한민국학술원 인문·사회과학부 제6분과 회원

우선되어야 할 것이다. 한편 다자주의적 무역질서를 더 강화하는 일을 위해서는 그동안 세계통상질서의 발전을 위해 공적이 많은 나라가 앞장 설 필요가 있다. 이를 위해 한국은 세계 7대 무역국으로서 WTO 기능의 강화에 앞장서고 자유, 공정, 평등의 무역질서를 옹호하는 국제적 노력에 뜻을 같이 하는 국가들과 상호 협력하여 리더십을 발휘하는 것이 옳은 일이라 판단된다.

## 목 차

|  |   |
|--|---|
| I. 서론<br>II. 신자유주의 이론의 생성과정과 역사<br>III. 세계무역기구(WTO)의 출범과 성과<br>IV. 주요국의 보호무역 정책의 배경 - 밀라노비치(Milanovic) 가설 검토<br>1. 교역확대와 소득 불균형<br>2. 산업구조조정과 요소소득<br>3. 노동력의 국가 간 이동<br>4. 무역협정의 공정성 과제<br>V. WTO 질서의 개편가능성<br>1. 개편의 불가피성 논리 | 2. 개편보다는 내실을 주장하는 논리<br>VI. 한국통상정책에 주는 함의<br>VII. 정책제언<br>1. WTO 체제 개혁에 동참<br>2. 다자주의의 보완책 마련<br>3. 신자유주의 복원을 위한 통상이론개발<br>4. FTA의 지속적 추진 및 확산<br>5. KORENTER 선언<br>VIII. 요약 및 결론<br>참고문헌<br>Abstract |
|--|---|

## I. 서론

애덤 스미스의 자유방임론을 기반으로 하여 자본주의 경제이론은 지금까지 꾸준히 진화해왔으며 1980년대에 들어와서 신자유주의(neoliberalism)라는 명칭을 달고 주요국의 경제정책도 시장에서의 자유경쟁 고취, 정부 간섭의 배제, 민영화의 증진 식으로 전개되어 왔다. 미국에서 레이건 정부, 영국에서의 대처정부가 이러한 정책을 시행한 대표적인 예다.

그러나 최근에 와서 신자유주의의 문제점이 제기되고 있고 그것에서 파생된 각 가지 「시장중심적」 경제정책이 수정되어야만 다는 주장이 나오고 있다. 문제점 중 가장 두드러진 것은 국내적으로 소득(부)의 불평등 문제요, 국제적으로는 국가 간 무역수지의 불균등이라고 볼 수 있다. 특히 국가 간 무역수지의 불균등이 국내에

서의 소득(부)의 불평등을 유발하는 주요 요소 중의 하나라는 가설도 등장하고 있어 세계무역기구(WTO)에 의해 진화되어온 다자간 무역질서(multilateralism)가 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다는 비판이 나오고 있을 정도이다. 이러한 비판에 발맞추어 이미 미국정부는 주요교역 상대국을 향하여 보호주의적 정책을 발하고 있으며 최근에는 무역전쟁으로까지 비화될 조짐을 보이고 있다. 본 연구에서는 먼저 신자유주의의 생성과정과 그 이론적 근거를 파악하고 과연 신자유주의 이론의 내용 중에 국내적 불평등, 국제적 불균등을 유발할 수 있는 요인이나 단서가 있는가를 검토하고 만일 그러한 문제점이 있다면 이를 어떻게 해결해낼 수 있을까를 다루어 보고자 한다. 이를 바탕으로 한국의 통상정책에 주는 함의를 찾고 향후 한국 정부의 정책적 방향을 제시해 보고자 한다.

## II. 신자유주의 이론의 생성과정과 역사

애덤 스미스의 국부론(The Wealth of Nations)에서 시장의 중요성 및 시장의 자율조절능력이 강조되고 정부의 개입이나 간섭이 오히려 경제 질서를 교란시킨다는 이론이 제시된 이후 근대 주류 경제학에서는 자유방임론(Laissez-faire), 시장경제론, 신고전경제이론 등의 명칭이 주로 사용되어 왔고 이의 연결선상에서 신자유주의(neoliberalism)라는 단어가 등장한 것은 사실상 최근 일이다.

이른바 “레이저노믹스” 또는 “대처리즘”이라고 불리는 1980년대의 시장자유화 조치 또는 노동의 유연성 정책을 통칭하여 학계에서 신자유주의라는 명칭을 붙였는데 이는 사실상 하이엑(Hayek)이나 미세스(Mises)류의 자유주의 이론을 배경으로 한 것이라고 보는 것이 옳을 것이다.<sup>1)</sup> 즉 인간은 기본적으로 이기적이고 탐욕적이어서 시장 안에서 서로 경쟁하도록 자유를 허용하면 균형가격이라는 매개물을 형성하여 자연스럽게 거래가 이루어진다는 이론이다. 이 과정에서 정부는 규제를 완화하고 시장 질서를 지키는 역할과 노동시장을 유연화시키는 노력을 해주면 된다고 믿게 되었다.

레이저노믹스와 대처리즘이 등장한 이후 시장과 학계의 반응은 매우 긍정적이었다. 그 시기에 미국과 영국의 산업계가 1970년대에 줄곧 두 나라 경제를 괴롭

---

1) Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press, 1944 및 Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, Yale University Press, 1944

혀 왔던 스태그플레이션과 노조의 압력으로부터 벗어날 수 있는 계기가 되었고 산업 활동이 활기를 띠었을 뿐만 아니라 거시경제의 제반 지표가 호전되는 경향을 보였기 때문이었다.

이러한 긍정적 결과에 힘입어 미국정부와 영국정부 뿐만 아니라 학계와 언론계에서도 일제히 자유경쟁과 자율보전이 승리한다는 자연의 법칙에 따른 정책을 썼기 때문에 성공하였다고 평가하였다. 이때부터 신자유주의(neoliberalism) 라는 용어가 보편화되었다. 이즈음 노벨경제학상 수상자인 시카고 대학의 밀튼 프리드만 교수와 그 부인이 공저로 펴낸 「선택의 자유」(Free to Choose : 1980)라는 책이 출간되었다. 출간되자마자 5주 동안 미국전역에서 베스트셀러가 되었는데 그는 이 책에서 자유시장제도야말로 인류사회가 안고 있는 많은 문제를 해결할 수 있는 최고의 해법이며 이를 통해 번영과 안정, 그리고 조화를 도모할 수 있다고 강변했다. 이로부터 파생된 자본주의 사회의 주도적 사조는 이윤 추구를 위해 자유롭게 활동하는 기업인들이 우리 사회의 발전 동력이요 그들을 밀어주는 정책과 제도가 바람직스럽다는 이론이었고 이 이론을 중심으로 수많은 정책대안도 잇달아 나왔다.

실제로 프리드만 교수의 책이 출간된 이후 약 30년 동안은 자유시장경제체제가 꽃을 피우는 시기였다. 미국, 영국, 프랑스, 일본 등 주요 자본주의 시장경제 국가들에서 높은 성장률, 낮은 실업률, 활발한 민간부문 및 정부부문의 투자, 이에 걸맞게 적절한 공공 인프라 시설의 확장 등에서 나타났듯이 자유시장제도, 자유기업이 발전의 주역을 담당해왔다고 해도 과언이 아니었다. 이러한 추세에 맞춰 주요 연구기관, 대학, 언론기관들도 경제운용의 기초는 시장의 자유화, 정부의 규제최소화, 심지어는 국제통상질서도 자유화 방향으로 신속히 개혁해 나가야 한다는 것을 주장하였다.

특히 국제통상질서의 자유화, 공정화에 대한 요구도 이 시점에서 큰 힘을 발휘하였다. 1980년대 초반서부터 GATT(관세와 무역에 관한 일반협정)에 의해 지탱해 오던 세계무역질서는 새로 등장한 신생공업국들 때문에 그 효력을 상실하기 시작하였다. 특히 수출주도형 성장정책을 내세운 개도국 정부는 선진국 시장을 뚫고 들어가기 위해 원산지 규정, 지적재산권 규정 등을 위반하며 자국 상품의 신규진출을 노렸고 농산물의 경우 자국 농업을 보호하기 위해 정부가 나서서 수입규제정책을 남발하는 경향을 보였던 것이다. 이러한 상황이 신자유주의 이론을 주장하던 선진국들의 정책담당자들이나 경제학자들 간에 자유시장, 공정경쟁 원칙이 국제부문에 있어서도 적용되어야 한다는 주장이 더욱 강하게 제기 되었고 정부의 간섭이나 보조금 지급제도가 사라져야 한다는 논리가 쉽게 힘을 얻게 되었다.

드디어 1986년 6월에 GATT의 주요국 통상장관들이 우루과이의 폰타델에스테 시

에 모여 GATT의 새 협상라운드(8차)를 전개할 것에 합의하였다. 동 라운드의 목적은 비단 회원국 간 관세인하를 추진하는 것뿐만 아니라 GATT에 구체적으로 담겨있지 않은 새로운 분야 (예: 지적재산권, 서비스, 농산물, 정부조달, 분쟁해결 방법 등)에 대해 구체적인 이행규정을 제정하는 목적도 담고 있었다.

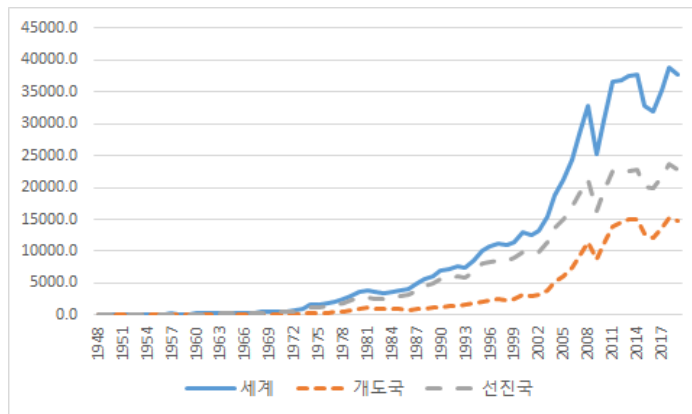
장장 7년에 걸친 우루과이 라운드 협상결과로 1995년 1월 세계무역기구(World Trade Organization : WTO)가 탄생하였고 국제교역에 참여하는 117개 국가가 회원국으로 가입하여 명실상부하는 세계통상질서 집행을 위한 강력한 국제기구로 출범하게 된 것이다. WTO의 출범은 세계경제 발전사에서 크게 기록될 4가지 의의를 담고 있다. 첫째, 자유롭고 공정한 국제교역을 확산시키기 위한 다자주의 질서(multilateral order)를 형성한 것이고 둘째, 국제통상에서 일어날 수 있는 수없는 애매한 사건들을 비교적 광범위하고 상세하게 다룸으로써 규정이 없어서 옳고 그름을 판단할 수 없는 일이 최소화 되도록 「법체계」를 구축하였고 셋째, 만일의 경우 분쟁이 발생할 때 이를 신속하고 공정하게 해결해낼 수 있는 「분쟁해결절차」를 설치함으로써 국제통상의 조화로운 발전을 기할 수 있게 하였고 넷째, 다자주의 체계를 건설함으로써 몇몇 강대국의 일방주의적이고 이기적인 힘의 과시를 사전에 막을 수 있는 장치가 마련되었다는 점이다.

이에 더하여 신자유주의 이론이 국제통상질서의 개편과정에 도입되어 시장자유화, 정부간섭의 배제, 국가 간 국경개방 등을 담는 새로운 질서를 조성해가는 과정에서 새로운 용어가 1980년대 중반에서부터 등장하였다. 이른바 세계화(globalization)라는 단어이다. 이는 좁은 의미에서 상품 및 서비스의 수출과 수입, 자본의 유출과 유입, 기술의 공유, 노동력의 국제이동 등이 “국경”이라는 장벽을 넘어 이루어지는 현상을 말하며 넓은 의미에서는 경제뿐만이 아니고 정치, 사회, 문화 등 모든 분야에서 실질적으로 세계 모든 국가가 자유롭게 협력하는 지구촌 공동체가 형성되어가는 과정을 일컫는다.

이렇듯 1980년대초 학계에서는 밀튼 프리드만 교수가 선두에 서서 주장하고 정계에서는 로널드 레이건, 마가렛 대처 등이 정책으로 실행에 옮긴 신자유주의는 지난 40년간 국내적으로는 자유시장경제, 국제적으로는 세계화 추세와 연결되어 세계무역기구(WTO)를 탄생시키는 등 경제발전을 가속화 시키는데 큰 역할을 했다. <그림 II-1>은 1948-2019년 기간 동안 세계에서 거래되는 무역액의 추이를 나타내고 있는데 지난 40년 동안 무역액이 약 10배 증가하였음을 볼 수 있다. 특히 WTO가 탄생하기 직전 해인 1994년에는 세계무역액이 8.5조 달러이었지만

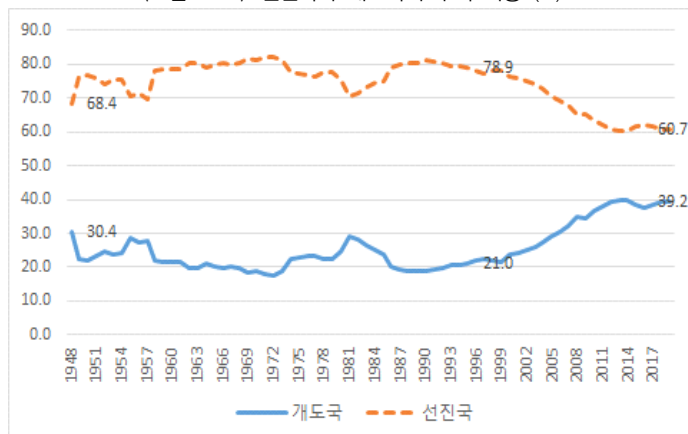
2019년에는 37.6조 달러로 약 4.4배 증가하였다. 또 선진국과 개도국들 모두 무역액이 급증하는 추세를 볼 수 있다. 세계 무역에서 선진국과 개도국들이 차지하는 비중을 보면 개도국의 비중이 점점 더 높아지고 있음을 볼 수 있다. <그림 II-2>를 보면 개도국의 비중은 증가하고 있음에 반해 선진국의 비중은 점점 줄어들고 있음을 볼 수 있다. 개도국과 선진국 비중이 WTO가 출범한 1995년에는 각각 21%와 79%이었지만 2019년에는 각각 39%와 61%로 되어 개도국의 교역 비중이 거의 두 배로 높아졌음을 알 수 있다.

<그림 II-1> 세계 무역 규모의 추이(1948-2019)



주: 무역액은 수출과 수입을 합한 금액임 (단위: 십억 달러).  
 개도국은 emerging and developing economies를 의미함.  
 출처: IMF, Direction of Trade 2020

<그림 II-2> 선진국과 개도국의 무역 비중 (%)



출처: IMF, Direction of Trade 2020

### Ⅲ. 세계무역기구(WTO)의 출범과 성과

전 세계적으로 풍미한 신자유주의 이념과 세계화(globalization)의 조류로 인해 1995년 1월 WTO가 출범하게 된 것은 전술한 바 있다. 그러나 WTO가 출범키 위해 진행되어 왔던 GATT의 제 8차 협상(우루과이 라운드)은 그 과정이 순탄치 않은 않았다. 참가한 국가 수도 많았고(117개국) 또 취급한 품목도 26만개가 넘을 정도로 많았으며 동 협상이 내건 의제 중 예민한 것들(예: 농산물, 서비스, 지적재산권, 원산지 규정, 분쟁해결 방식 등)이 다수 속해 있었기 때문이다. 당초에는 1986년에 협상이 시작되어 3년을 시한으로 끝내는 것을 목표로 하였다. 그러나 이를 지키지 못하고 네번을 연기한 끝에 1994년 4월 마라케시 각료회의에서 결론에 도달한 것이다.

이 과정에서 미국의 압력이 크게 작용했던 것은 널리 알려진 사실이다. 즉 농산물 등 민감한 분야에서 완전개방을 강력하게 반대했던 유럽연합(EU)과 일본 및 다수의 개도국들이 협상의 최종 선언문을 통과 시키는 데에 강력히 반발했던 것이다. 그런데 1993년 11월 미국 시애틀에서 아태경제협력체(APEC)의 각료회의가 개최될 예정으로 있었다. 이때 미국이 APEC의 의장국이었는데 당시의 클린턴 대통령이 각료회의를 정상회의로 격상시키면서 15개 회원국의 국가수반들이 참여하자는 것을 제안하였다. 이 제안은 모든 APEC 회원국들에 의해 받아들여졌으며 드디어 1993년 11월 20일 시애틀 근처의 블레이크아일랜드에서 제1차 APEC 정상회의가 개최되기에 이르렀다. 미국의 강력한 리더십에 의해 동 정상회의는 정상 선언문을 채택했는데 그 핵심부분에 「1993년 12월 15일까지 우루과이 라운드 협상을 종결지을 것」을 포함시켰다. 세계 40%의 인구를 수용하고 있고 전세계 GDP의 50%를 차지하고 있으며 미국, 중국, 일본, 한국, ASEAN 등 주요국들을 회원으로 포진하고 있는 APEC의 정상선언은 가위 위력적이라고 아니할 수 없었다. 이 결과로 우루과이 라운드 협상에 비협조적이던 EU와 개도국들이 태도를 바꾸었다.

즉 다음해 4월 모로코의 마라케시에서 열린 우루과이 협상 마지막 각료회의에서 지금까지의 협상 합의내용 만으로 일단 협상을 종결짓고 우선 WTO를 출범시키기로 합의했던 것이다. 이때 채택한 선언문의 주요 내용은 (1) 효과적이며 확실한 분쟁해결 수단을 비롯 국제무역의 규범으로 보다 강력한 법적 토대를 마련하고 전 세계에 걸쳐 관세를 40% 인하하고 시장개방을 확대하기로 합의 하며 (2)

농업, 섬유, 의류 부분의 다자간 무역 규정 강화 및 서비스 교역과 지적재산권 보호원칙에 관한 다자간 체제를 이룰 것, (3) 무역 자유화와 우루과이 라운드 협상을 통해 마련된 규정들이 교역 환경을 점진적으로 개선해 나갈 것이며 어떠한 보호주의 압력에도 강력히 맞설 것, (4) 무역, 금융, 재정 분야에서 각국 정책이 보다 긴밀해지도록 WTO를 창설, 국제통화기금(IMF), 세계은행(IBRD) 등과 협력을 강화하고 (5) 저개발 국가들의 무역, 투자 기회 확대를 위한 지원을 계속 한다는 것 등이다.<sup>2)</sup>

지난 25년 동안의 WTO의 역할과 그 효과는 괄목할만한 것이었다. 앞서 언급했듯이 1995년 이후 경상가치로 본 세계무역규모는 거의 4.4배로 증가하였고 실질가치로도 2.7배 뛰었다. 이는 세계 전체의 GDP 성장률보다도 2배나 높은 실적이다. 평균 관세율도 10.5%에서 6.4%로 낮아졌고 개별 회원 국가들의 분석에서도 그들의 시장개방이 국내 GDP 성장에 결정적 기여를 했다고 나와 있다. 국가 간의 관계에 있어서도 WTO 회원국들 간 산업부문에서 횡적협력과 생산관계의 종적 연결성에 있어서도 WTO의 시장자유화 노력이 큰 역할을 했다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> WTO의 분석에 의하면 세계무역의 증진과 이로 인한 경제성장으로 인해 세계 빈곤수치도 크게 낮아졌다고 나와 있다. 즉 1995년도에 세계은행이 제시한 빈곤 소득수준 이하의 인구가 30%였던 것이 2019년 말 10% 이하로 떨어졌다. 특히 전술한 바와 같이 개도국들 간의 통상관계는 더욱 깊어져서 세계무역 총량에서 차지하는 개도국 간의 무역량은 매년 증가세를 보여주고 있으며 이를 통해 빈곤국들의 경제 성장이 크게 높아졌음을 보였다.

그럼에도 불구하고 과연 신자유주의 이론에 입각한 무역 자유화가 회원국들 내부의 복지증진, 그리고 세계경제의 “균등한” 경제발전에 가시적인 효과를 내었느냐에 대해 의문을 제기하는 학자들이 늘고 있다는 점을 주시할 필요가 있다. 이러한 의문은 WTO를 중심으로 한 다자주의 체제를 유지할 수 있느냐의 여부와 관계있기 때문에 매우 중요하다. 왜냐하면 먼저 회원국들의 국내 불평등이 신자유주의 또는 세계화의 전개과정과 밀접한 인과관계가 있다거나 또는 무역자유화 과정에서 선진국-개도국간에 불균등이 존재한다면 아무리 WTO가 세계경제 전반의 성장에 기여했다 하더라도 개별 회원국들 내부에서 WTO 존재가치에 대해 정치적 지지를 얻기 힘들 것이기 때문이다.

2) WTO Documents on Line (Docsonline@wto.org)

3) WTO, *Director General Message*, January 1, 2020, by Roberto Azevedo.



사실상 지난 2년여 동안 각국 정부는 다양한 형태로 무역제한 조치를 취하고 있다는 것이 실증되었고 그 결과로 작년(2019년) 한해만도 전 세계적으로 약 7,470억 달러에 해당하는 수입 감소 현상이 나타났다. 무역제한 조치의 방법들은 그 양상이 관세인상에서부터 안보관련 수입금지 조치에 이르기까지 다양하다. 그런데 이러한 무역제한 조치, 즉 신자유주의에 반하는 조치들이 등장하게 된 근본 배경이 무엇인가를 따져보는 일은 아주 중요하다. 우선 그 배경을 큰 시각으로 보면 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 국가 간의 무역불균등(between-country imbalance in trade)이고 또 하나는 국내 소득불평등(within-country income inequality) 이라고 볼 수 있다. 다음 장에서 이 두 개의 원인을 집중 분석하고 그들이 각국의 보호무역 정책과 어떻게 연관되어 있는지를 보기로 한다.

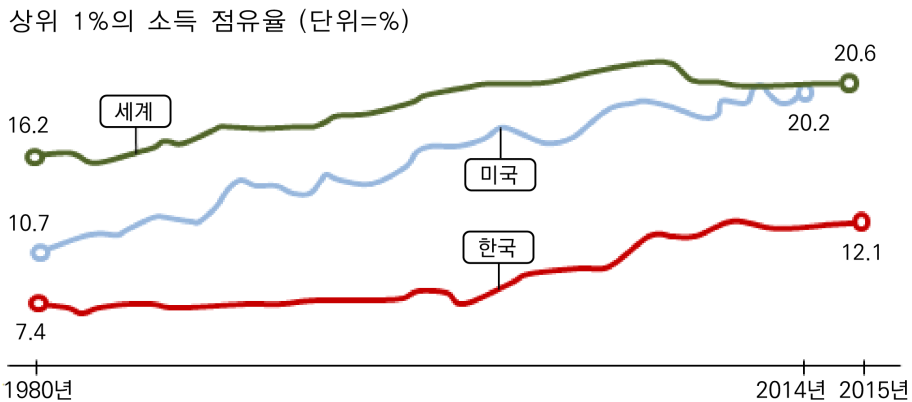
#### IV. 주요국의 보호무역 정책의 배경 - 밀라노비치(Milanovic) 가설검토

신자유주의와 세계화의 물결을 타고 성장위주로 순항하던 세계 경제는 예기치 않은 복병을 맞는다. 2008년도의 금융위기가 그것이다. 물론 직접적으로는 리먼 브라더스라는 금융회사가 대형 부도 사고를 내고 파산함으로써 그 파장으로 뉴욕 금융시장이 급속도로 혼란에 빠진 것이라고 봐야하지만 자본주의 체제의 핵심이라고 볼 수 있는 “자유금융시장제도”의 약점이 백일하에 드러난 계기가 되었던 것이다. 각국의 정부와 학계는 “자유시장” 프레임만 줄곧 주장하다가 이렇게 직격탄을 맞은 것에 대해 마땅한 해법을 찾지 못하고 허둥대는 꼴이 된 것이다. 신자유주의 이론을 대체할 만한, 또는 이를 보완할 만한 새로운 이론과 모델이 나와야 되지 않겠느냐 라는 자성론이 설득력을 얻고 있었다. 적어도 뉴욕 금융시장의 이기주의, 탐욕주의가 비판의 대상이 되면서 신자유주의, 나아가서는 세계화의 논리에 대대적 수선(修善)이 필요하지 않을까라는 움직임이 일어났다.

이때에 등장한 새로운 용어가 뉴노멀(New Normal)이다. 세계금융위기 이후 새롭게 나타난 신자유주의 이론에 대한 비판과 함께 세계 경제는 저성장, 규제강화, 소비위축, 미국 시장의 영향력 감소 등의 현상에 빠질 수밖에 없으며 그 결과로 전 세계는 성장보다는 구조조정을, 고위험 투자보다는 안정적 투자를, 개발보다는 환경 보전을, 소비보다는 저축을, 이윤극대화보다는 분배정의를 강조하는 분위기가 형성되었다.<sup>4)</sup>

뉴노멀이 담고 있는 개혁 이론은 크게 두 가지다. 하나는 지난 40여 년간 출몰 성장 위주로 달려온 자본주의 경제는 이제 이기주의와 탐욕의식을 버리고 성장의 과실을 합리적으로 나누는 소득평등화의 길이 없는가를 찾아내어야 한다는 것과 또 하나는 미국 주도의 세계경제 질서를 개선하여 세계 여러 나라들이 동참하여 이루어가는 새로운 다자적 질서를 구상해야 된다는 것이다. 특히 전자의 주장에서 강조하는 것은 신자유주의적 정책이 뉴노멀 시대에는 결코 맞지 않으며 자유만 강조하다가 자본주의 사회가 치유 불가능할 정도의 소득불평등(inequality)의 함정에 빠질 수도 있다는 엄숙한 경고를 내린 것이다.

〈그림 IV-1〉 불평등 지수(세계, 미국, 한국)



자료: 세계 불평등 데이터 베이스, 2016

〈그림 IV-1〉에서 보이는 바와 같이 지난 1980년 초 이래 상위 1%의 소득점유율은 세계, 미국, 한국 모두에서 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉 소득불평등이 이렇게 전 세계적으로 악화되고 있는 기간이 공교롭게도 신자유주의에 의한 교역자유화가 활발하던 기간과 겹친다. 이 기간 동안에 신자유주의 물결이 지속적으로 전 세계에 풍미하였음은 1980년대 말 사회주의 체제가 붕괴되고 수많은 구 사회주의 국가들이 자유 시장경제 체제를 전환했고 국제경제에서도 우루과이 라운드가 결론을 맺음으로써 자유무역, 공정무역을 표방하는 세계무역기구(WTO)가 출범한 것에서도 나타났던 현상이다. 즉 자유를 구가했던 지난 40년 동안 불평등

4) M.A.EL-Erian, *When Markets Collide : Investment Strategies for the Age of Global Economic Change*, Kindle Edition, 2008.

의 문제는 수면 아래 묻혀 있었던 것이다. 그러던 중에 토마 피케티 (Thomas Piketty)의 「21세기 자본론」(Capital in the Twenty-First Century : 2013)이 출간되었다. 이 책에서 피케티는 1970년대 이후 유럽과 미국에서 자본소득 증가율이 경제성장률보다 꾸준히 높아짐으로써 기업가들과 노동자들 간의 소득격차는 점점 커져왔음을 보이고 있고 피케티 이전에 이미 아나톨 칼레츠키(Anotole Kaletsky)는 「자본주의 4.0」(Capitalism 4.0 : 2010)에서 소득불평등 문제는 국내적으로나 국제적으로나 모든 경제적 해법을 시장 자유화에서 찾으려고 했기 때문이라고 지적하고 있다. 이들의 주장이 신자유주의, 세계화 이론의 맹점을 지적하기 시작한 출발점이 되었고 국제통상에서의 자유화 물결이 결코 소득평준화에 도움이 되지 못한다는 주장이 등장하게 된 계기가 되었다고 볼 수 있다.

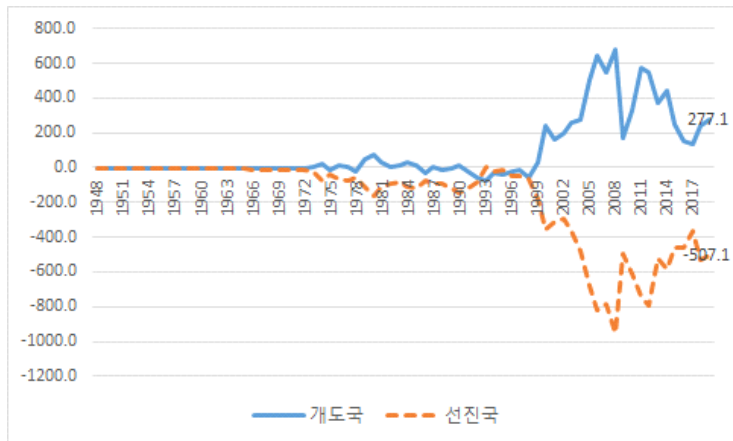
WTO를 중심으로 한 시장자유화, 다자체제화가 소득불평등의 원인으로 지적되고 있는 것은 가히 충격적이다. Ricardo - Heckscher - Ohlin - Hayek - Mises - Friedman - Stigler 로 이어지는 「자유무역⇒경제성장⇒복지증진」의 도식이 무너지는 것을 의미할 뿐만 아니라 1986년에서 1993년에 이르기까지 거의 전 세계가 모여 지혜를 공유하며 어렵게 탄생시킨 WTO체제와 다자주의가 비판의 대상이 되었기 때문이다. 만일 그 비판에 일리가 있다면 무역 자유화가 과연 어떤 경로로 소득불균형의 원인이 되었는가를 살펴보아야 할 것이다.

## 1. 교역의 확대와 소득 불균형

〈그림 IV-2〉는 1948-2019년 기간 동안 선진국과 개도국의 무역수지(trade balance) 추이를 보여주고 있다. 1948-1972년 대부분의 기간 동안 두 국가 그룹 모두 무역수지가 비교적 균형을 이루고 있었다. 그러나 1973년 개도국이 흑자로 돌아선 이후 1990년까지 대부분의 기간 동안 흑자를 유지한 반면 선진국은 여전히 적자를 기록하였고 적자 폭이 확대 되었다. 한편 1990년대에 들어온 후 1995년 까지는 추이가 뒤바뀌어 선진국보다 개도국의 적자가 더욱 확대 되었다. 그러나 그 이후 개도국의 적자는 줄어들었고 1998년에 무역흑자를 시현하면서 흑자가 급격히 늘어난 반면 선진국의 적자 규모는 반대로 지속적으로 커지면서 글로벌 금융위기가 발생한 2008년에는 개도국의 흑자는 6,800억 달러, 선진국의 적자는 9,500억 달러에 달했다. 그 이후 무역 불균형의 규모는 줄어들고 있지만 2019년 현재 개도국의 흑자와 선진국의 적자는 각각 2,770억 달러와 5,070억 달러에 달하고 있다.

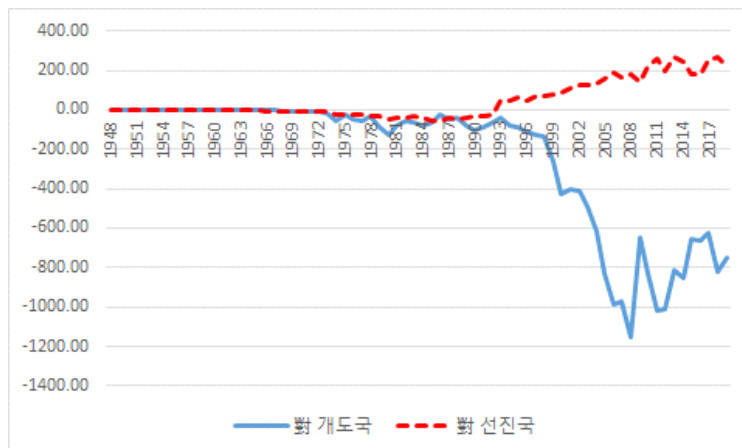
이처럼 1990년대 중반부터 선진국과 후진국의 무역수지 불균형이 매우 커졌는데 불균형을 가져온 상대국이 누구인가를 보기로 하자. <그림 IV-3>과 <그림 IV-4>는 각각 선진국과 개도국의 무역수지 구조 추이를 보여주고 있는데 무역 불균형을 가져오는 상대국이 선진국과 개도국이 正 반대임을 알 수 있다. 선진국은 對 선진국 무역 흑자를 내고 있는 반면 개도국은 對 개도국 적자를 내고 그 규모가 꾸준히 증가하고 있다. 즉, 선진국 무역 적자의 근본 원인은 개도국과의 교역으로부터 초래되었다는 것을 암시하고 있다.

<그림 IV-2> 선진국과 개도국의 무역수지 추이



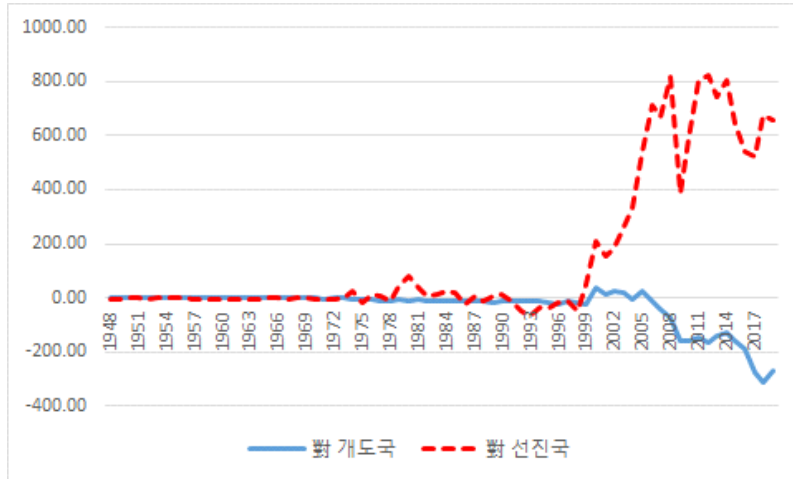
자료: IMF, Direction of Trade 2020

<그림 IV-3> 선진국의 무역수지 구조



자료: IMF, Direction of Trade 2020

〈그림 IV-4〉 개도국의 무역수지 구조



자료: IMF, Direction of Trade 2020

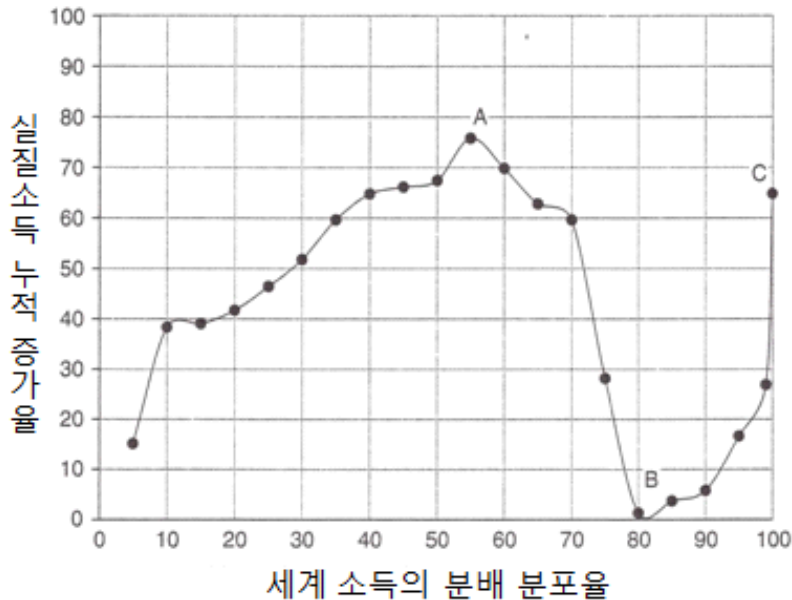
요약하면, 1995년 WTO 설립이후 개도국의 무역량은 크게 증가하였으며 동시에 선진국의 대 개도국 무역 적자 규모는 큰 폭으로 증가하였다. 또 이 기간동안 선진국의 숙련노동자들의 소득은 증가했으나 비숙련노동자들 소득은 감소하여 소득분배가 악화되었고 이 때문에 선진국들은 개도국과의 교역이 소득분배 악화의 원인이라고 주장하고 있다. 즉, 소득분배의 악화를 막기 위해서는 보호무역을 사용해서 개도국과의 교역을 줄여야 한다는 것이다.

무역 자유화가 각국의 경제성장에 중요한 역할을 했다는 것은 전술한 바 있거니와 자유화가 과연 국내 소득 분배에 어떤 영향을 미쳤는가 하는 것은 그동안 크게 주목받지 못하다가 B.Milanovic의 2016년 저서에서<sup>5)</sup> 이의 문제점이 처음 제기된 이래 세계은행에서 세계 불평등 보고서(2018)가 발간됨으로써 논의가 본격화 되었다.<sup>6)</sup> 먼저 Milanovic의 연구 결과를 보면 전세계 소득추정자료를 이용하여 일명 “코끼리 커브”로 알려진 세계소득분포 변화와 소득 불평등 지수와 의 관계를 나타내는 그래프를 제시하였다. 1988~2008년까지의 데이터를 이용하여 구성한 〈그림 IV-5〉에서 횡축은 세계 소득 분배수준을 백분비로 나타낸 수치이며 종축은 실질 소득의 누적 증가율을 나타낸 수치이다.

5) B.Milanovic, *Global Inequality : A New Approach for the Age of Globalization*, 2016, Harvard University Press

6) World Bank, *World Inequality Data Base*, <https://wid.world/data> (2018.11.12.)

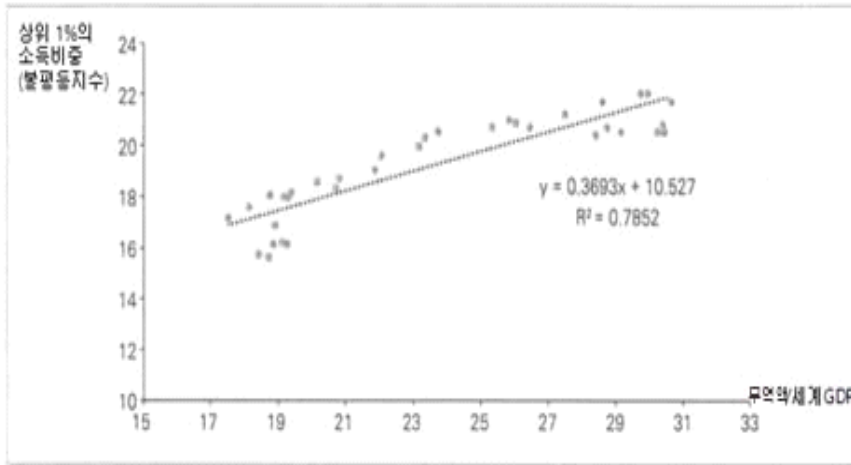
〈그림 IV-5〉 세계 실질소득의 증가 (1988-2008)



자료: B. Milanovic 저, Global Inequality : A New Approach for the Age of Globalization, 2016, P.11

〈그림 IV-5〉에서 나타난 “코끼리 커브”의 의미는 자못 크다. 즉 소득분배수준에서 고위층에 속하는 선진국의 부유층 (최고 1%)은 그들의 실질소득증가에서 높은 실익을 거두고 있음(그림에서 C점)에 비하여 세계 소득분배수준에서 80% 정도에 속하는 계층, 즉 선진국의 중산층 이하 계층의 실질소득증가는 가장 낮은 수준(그림에서 B점)에 머물고 있다는 뜻이다. 다시 말해서 세계 교역의 자유화가 빠른 속도로 진행된 1988-2008 기간 동안 선진국에서는 소득분배가 개선되기 보다는 더욱 악화되었다는 것을 나타내는 것이다. 이러한 논거를 뒷받침 해주고 있는 연구결과가 세계은행에서도 나왔다. 즉, 1980년에서 2016년까지 전세계 GDP대비 수출규모(EXP/GDP)와 상위 1%의 소득비중 간의 관계를 조사한 결과 비록 정확한 인과관계를 설명하는 것은 아니라 할지라도 높은 정함수(正函數) 관계를 나타내는 것으로 나왔다. 〈그림 IV-6〉에서 횡축은 세계무역액/세계GDP를, 종축은 상위 1%의 소득 비중을 표시한 것인데 0.7852의 높은 상관관계지수( $R^2$ )를 나타내고 있다.

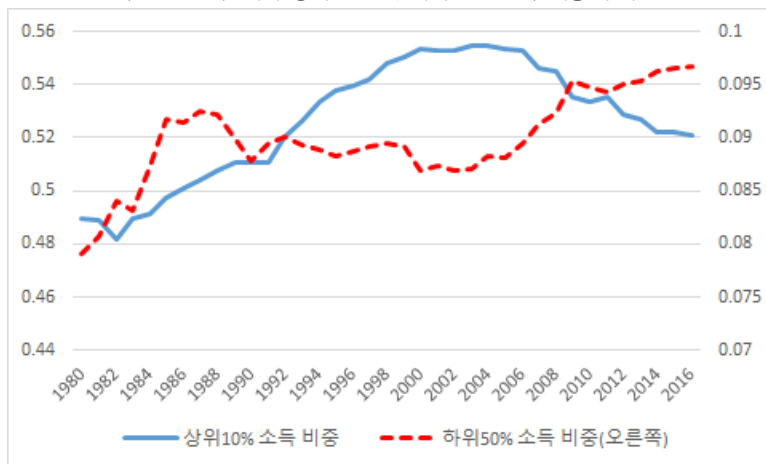
〈그림 IV-6〉 전세계 GDP 대비 수출비중과 상위 1% 소득비중의 관계 (1980 - 2016)



주: 1980년부터 2016년까지 전 세계 GDP 대비 수출 비율(가로축)과 상위 1% 소득비중 간의 상관관계.  
 자료: World Bank, World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>(검색일: 2018. 11. 18); World Inequality Database, <https://wid.world/data/>(검색일: 2018. 11. 12)를 이용하여 저자 계산 및 작성.

〈그림 IV-5〉와 〈그림 IV-6〉이 공통적으로 나타내고 있는 가설은 무역자유화로 인해 전 세계 무역량이 커질수록 선진국 내에서의 소득분배는 더욱더 고소득층으로 쏠리고 있고 중산층 이하가 희생을 당하고 있다는 것이다. 본 연구에서는 이를 밀라노비치 가설(Milanovic Hypothesis)이라 명명하였다.

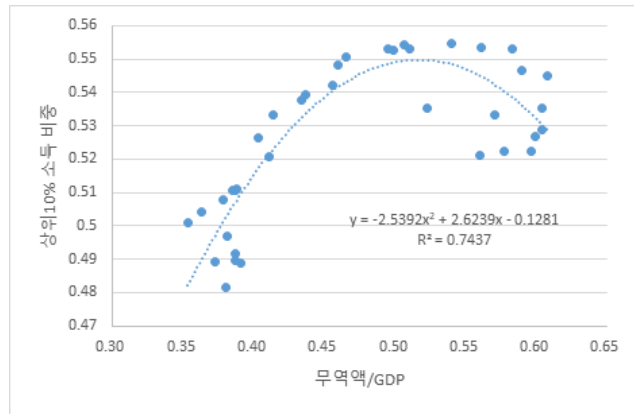
〈그림 IV-7〉 세계 상위10% 및 하위50% 소득 비중 추이



자료: World Bank, World Inequality Database, 2019

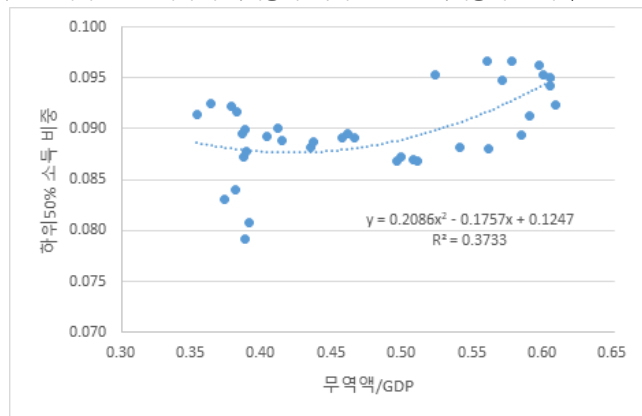
그러나 소득분배를 다르게 측정하면 다른 결과를 얻을 수 있다. <그림 IV-7>은 1980-2016년 기간 동안 전 세계 상위 10% 및 하위 50% 소득 비중 추이를 보여 주고 있다. 상위 1%와는 달리 상위 10% 소득 비중은 2004년까지는 증가하였지만 그 이후에는 꾸준히 낮아지고 있다. 하위 50% 비중은 1980년대 중반까지 증가하였지만 그 이후로 완만한 하락추세에 있었다. 그러나 2003년 이후에는 그 비중이 꾸준히 높아지고 있다. 즉, 2000년대 중반부터는 상위 10%의 비중은 낮아지고 하위 50% 비중은 높아져 오히려 세계 소득분배는 개선되고 있음을 알 수 있다.

<그림 IV-8> 전 세계 GDP 대비 무역비중과 상위 10% 소득비중의 관계(1980-2016)



자료: World Bank, World Inequality Database, 2019  
IMF, Direction of Trade 2020

<IV-9> 전 세계 GDP 대비 무역비중과 하위 50% 소득비중의 관계 (1980-2016)

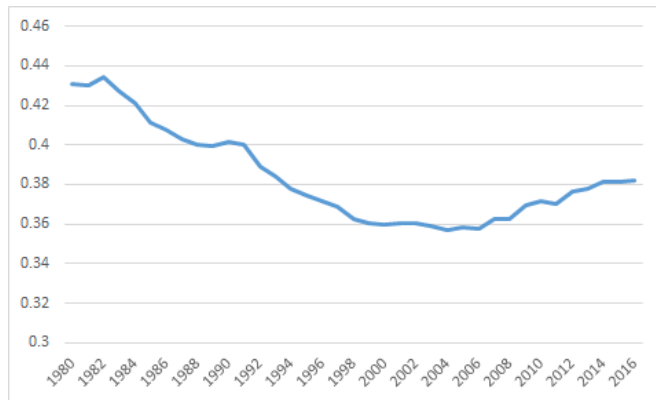


자료: World Bank, World Inequality Database, 2019  
IMF, Direction of Trade 2020



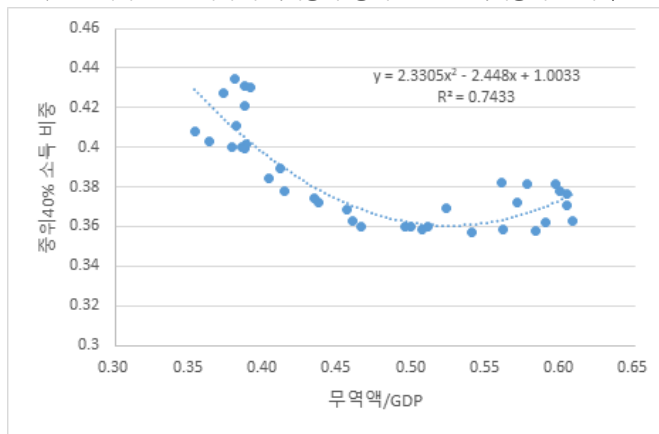
또한 무역과 소득분배와의 관계를 보기위해 <그림 IV-8> 및 <그림 IV-9>과 같이 GDP 대비 무역규모와 상위 10% 및 하위 50% 소득 비중과의 관계를 살펴보았다. <그림 IV-8>을 보면 무역 비중과 소득 상위 10% 비중은 역 U자형 관계에 있고 <그림 IV-9>를 보면 무역 비중과 소득 하위 50% 비중이 U자형 관계에 있다는 것을 나타내고 있다. 즉, 소득 상위 10% 및 하위 50% 비중으로 소득분배를 측정했을 때 1980-2016년 기간 동안 GDP 대비 세계 무역 규모가 GDP 대비 약 50%가 될 때까지는 소득분배가 악화되었으나 그 이후에는 점차 개선되어 있음을 나타내고 있다.

<그림 IV-10> 세계 중위 40% 소득 비중 추이



자료: World Bank, World Inequality Database, 2019

<그림 IV-11> 전 세계 GDP 대비 무역비중과 중위 40% 소득비중의 관계 (1980-2016)



자료: World Inequality Database, 2019  
IMF, Direction of Trade, 2020

이제 세계 중위 40% 소득 비중을 소득분배 지표로 이용한 경우를 살펴보자. <그림 IV-10>에서 볼 수 있듯이 2000년대 중반까지는 중위 40% 비중도 낮아졌지만 그 이후에는 높아지는 추세에 있다. <그림 IV-11>도 무역 규모와 중위 40% 비중의 관계가 U자형을 보여주고 있는데 이는 GDP 대비 무역 비중이 증가함에 따라 처음에는 중위 소득 40% 비중이 낮아지다가 GDP 대비 무역 비중이 약 50%를 넘게되면 중위 소득 비중이 높아졌다는 것을 의미한다. 즉, 중위 소득 비중을 소득분배 지표로 보았을 때도 2000년대 중반부터는 세계 교역규모가 증가함에 따라 세계 소득불공평도가 낮아졌음을 알 수 있다.

종합해 보면, 세계 무역자유화로 인한 국가간 교역이 증가가 세계 소득분배의 악화와 관련되어있다는 주장은 그 근거가 빈약하다. 소득불평등도(income inequality)를 나타내는 지표들 (소득 상위 10%, 하위 50%, 그리고 중위 40% 비중)을 보면 교역의 증가와 함께 소득불평등도는 낮아지고 있다. 소득 상위 1%는 교역증가와 함께 오히려 그 비중이 높아졌지만 자료를 보다 더 자세히 보면 2006년의 22.08%를 정점으로 점차 하락하여 2016년 20.44%로 떨어졌다. 즉, 세계 교역규모가 급격히 증가함과 함께 2000년대 중반을 기점으로 소득분배가 점차 개선되었음을 알 수 있다.

## 2. 산업구조조정과 요소소득

전통적인 비교우위 가설에 의하면 무역 자유화를 통해 교역량이 증가함으로써 생산성이 높은 분야에 투입되는 생산요소의 소득이 높아지게 되어 있다. 가령 A국과 B국이 각각 X와 Y라는 두 가지 생산요소를 보유하고 있는데 A국이 생산하는 상품에서는 X라는 요소를 주로 쓰며 그 생산성이 아주 높고 B국은 Y라는 요소를 주로 써서 다른 상품을 생산할 때 경쟁력이 높다고 가정하자. A국의 경우 X라는 요소의 요소소득이 높고 Y요소의 소득은 낮을 것이며 B국의 경우는 그 반대일 것이다. 여기서 X를 숙련공, Y를 비숙련공이라고 할 때 높은 기술을 보유한 A국의 경우 숙련공을 많이 사용할 것이고 상대적으로 낮은 기술을 보유한 개도국에서는 비숙련공을 주로 사용할 것이다. 이렇게 될 때 A국은 무역 활성화를 통해 B국에 고급상품을 많이 수출하고 B국은 A국에게 노동집약적인 중저급 상품을 많이 수출할 것이다. 그런데 이것이 소득평등화에 어떤 영향을 미칠 것인가를 생각해 본다면 문제는 복잡해진다. 만일 A국에서 첨단산업이 빨리 발전하여 숙련노동

력이 많이 사용되고 산업구조조정도 순조로워서 A국에 존재하고 있는 비숙련 노동력이 빠른 시일 내에 숙련 노동력으로 전환될 수 있다면 비교우위에 의한 전문화 → 교역량 증대 → 국민소득 향상 → 모두에게 이익이 될 것이다. 그러나 대개의 선진국들은 비숙련공들의 숙련도전환에 어려움을 겪고 있으며 기존 노동조합의 압력도 강하여 구조조정에 많은 시간이 걸릴 수밖에 없다. 따라서 현존하는 비숙련 노동자들에게 소득불평등의 피해가 갈 수도 있는 것이다.

이에 반하여 개도국의 경우는 어차피 대부분의 노동력이 비숙련 노동력이고 산업구조가 노동집약적 구조로 되어있기 때문에 교역량 증대 → 국민소득 향상 → 비숙련 노동자들의 소득향상, 숙련노동자들의 실질소득 상대적 감소로 이어져 소득 불평등의 우려가 상대적으로 적을 것이다.<sup>7)</sup> 만일 이것이 일반적 현상이라면 무역자유화의 추세가 「소득불평등 문제」의 심각성에 연결될 때 선진국이 개도국보다 더 큰 문제를 야기할 수도 있다는 가설이 성립되기도 한다. 그러나 다른 한편으로 기술의 변화를 감안한다면 다른 결과가 나올수도 있다. 즉, 앞 절에서 언급했듯이 선진국의 경우 개도국과의 무역량 증가와 함께 개도국에 대해 무역적자가 더욱 커지고, 숙련노동자의 소득은 증가하면서 비숙련노동자의 소득은 감소하는 소득분배의 악화의 가능성을 언급했다. 하지만 여러 기존의 연구들은 (예를 들어, Goldin and Katz, 1998; Feenstra and Hanson, 1999) 이러한 소득분배의 악화는 숙련편향적인 기술의 변화(skill-biased technological change)에 기인한다는 설명도 있다. 즉, 숙련편향적인 기술의 진보가 있으면 비숙련노동자들에 비해 숙련노동자들의 소득이 증가하게 된다. 전통적인 무역이론에 의하면 숙련노동자들이 상대적으로 풍부한 선진국은 숙련 노동집약적 상품을 수출하고 비숙련노동자들이 풍부한 개도국은 비숙련 노동집약적 상품을 수출하게 된다. 그 결과 선진국은 숙련노동자들의 소득이 증가하고 개도국은 비숙련노동자들의 소득이 증가하게 된다. 그러나 실제 자료를 보면 선진국과 개도국 모두 비숙련노동자들에 비해 숙련노동자들의 소득이 증가하고 있다. 앞서 언급한 연구들에 의하면, 만약 무역자유화로 인한 교역의 증가가 숙련편향적인 기술의 진보를 가져온다면 선진국과 개도국 모두 숙련노동자들의 상대적 소득이 증가하므로 무역이 소득불평등도를 높일 수 있게 된다고 설명하고 있다. 즉, 무역이 기술의 변화에 영향을

7) 소위 Stolpor-Samuelson 정리는 바로 이러한 현상은 우려한 것이며 산업구조 조정이 쉽게 이루어지지 힘든 전통 자본주의 시장경제에서 흔히 일어날 수 있는 일이라고 말하고 있다. S.F.Stolper and P.A. Samuelson(1941) 참조.

주어서 간접적으로 소득분배의 악화를 가져올 수 있다는 것이다. 그러나 이 연구들이 합의하는 바는 그렇다고 해서 소득분배의 악화를 막기 위해 교역을 제한한다거나 기술의 발전을 억제하는 정책을 사용하자는 것은 아니라는 것이다. 오히려 모든 노동자들이 기술을 습득할 수 있는 정책을 발굴하여 기술의 진보로부터의 이익을 가능한 많은 사람들이 공유하게 하는 것이 소득분배의 개선을 위한 최선의 정책임을 강조하고 있다.

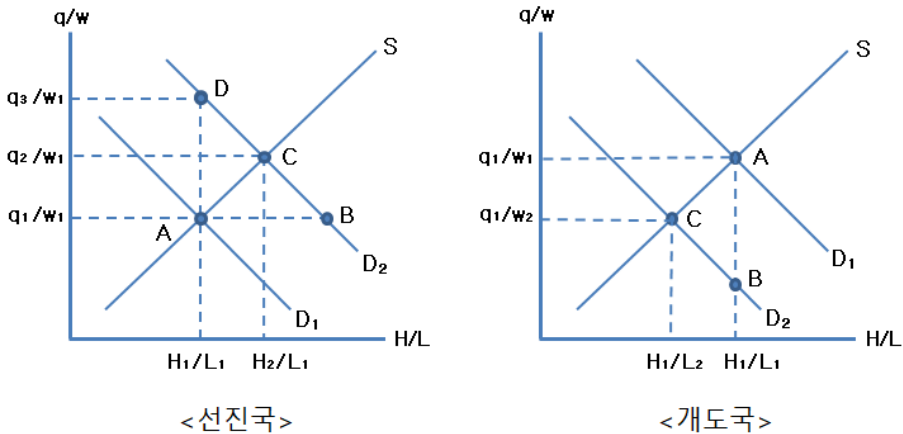
### 3. 노동력의 국가 간 이동

신자유주의적 논리에 의하면 세계화의 물결을 타고 교역의 장벽이 제거되면 노동력도 수요가 있는 국가로 자유로이 이동할 것이라는 주장이 가능하다. 그러나 이것도 선진국과 개도국간의 관계에 있어 이론만큼 쉽지가 않다. 앞에서 든 예로 다시 돌아가서 선진국 A에서 첨단산업에 비교우위가 있어 기술력이 높은 숙련 노동력을 개도국으로부터 유치한다고 가정하자. 우선 개도국 내에는 첨단산업에서 활용할 수 있는 고급인력이 많지 않을 것이므로 유입량은 그리 크지 않을 것이며 선진국 A에 상존하는 비숙련 노동력은 A국에서 그 수요가 줄었음에도 불구하고 그들을 필요로 하는 개도국 B로 이전할 것인가는 의문이다. 첫째로 임금 수준이 A국 만 같지 못할 것이고 둘째는 선진인력들이 생활환경이 열악한 개도국으로 이동치 않을 것이기 때문이다. 한편 개도국 B에서는 어쨌든 단기적으로는 비숙련 노동력에 의한 노동집약적 산업 위주로 운영될 것이기 때문에 선진국으로부터 비숙련 노동력이 와 주는 것을 바랄지 모르겠으나 대개의 경우 개도국의 실업률이 높은 상태일 것이므로 수요가 그리 크지는 않을 것이며 설사 수요가 있다 해도 선진국의 비숙련 노동력이 기꺼이 와주겠는가도 의문이다. 따라서 무역자유화 추세에 의해 세계 각국의 무역량이 늘어나고 이것이 경제성장으로 연결되는 것은 당연한 결과이나 국가 간 노동력 이동은 단기간에는 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 국내적으로 소득불평등의 문제는 야기할 수 있을 것이라는 주장이 충분히 나올 수 있다. 소득불평등의 문제는 선진국 A에서 더욱 심각할 수 있다. 왜냐하면 임금수준이 상대적으로 높고 임금의 하방경직성 때문에 기술 혁신이 일어날 때마다 비숙련 노동부문에서 구조적 실업이 발생하는 현상이 나타날 것이므로 시장 개방, 무역자유화로 인해 선진국 내에서 소득 불평등의 문제가 심각해질 수 있다.

Feenstra-Hanson(1995)은 그들의 연구에서 이러한 관계를 구체적으로 살펴

봤다. <그림 IV-12>에서 설명하는 가설은 선진국 A와 개도국 B의 노동시장을 결합해서 볼 때 무역과 투자의 자유화로 인해 숙련 노동자의 임금이 상대적으로 선진국 A에서 높아지고 비숙련 노동자들의 임금은 전과 같거나 적어질 것임을 보이고 있다. <그림 IV-12>에서 숙련노동력을 H, 비숙련 노동력을 L, 숙련 노동임금을 q, 비숙련 노동임금을 w라고 할 때 무역자유화 또는 투자자유화가 없을 때의 균형은 양국의 노동시장의 A점에서 이루어지고 상대적 균형임금의 비율은  $q_1/w_1$  일 것이다. 만일 무역자유화로 인한 기술 진보가 이루어져 신규투자가 일어났다고 보자.<sup>8)</sup> 노동 수요곡선은  $D_1$ 에서  $D_2$ 로 옮겨갈 것이다. 새로운 균형점은 C가 될 것이고 균형 임금은  $q_2/w_1$ 이 될 것이다. 이때 선진국의 경우, 신기술에서 요구하는 노동력은 숙련 노동력일 것이기 때문이다. 즉 C점에서 선진국은  $q_2$ 라는 임금에  $H_2$ 라는 숙련 노동력이 혜택을 볼 것이며 비숙련 노동력에 돌아가는 혜택은 없거나 적을 것이다. 만일 선진국에 숙련 노동력이 부족할 때 이의 임금은 크게 상승하여  $q_3/w_1$  이라는 수준까지도 올라갈 수 있다.<sup>9)</sup>

<그림 IV-12> 숙련 노동력의 수요 공급관계(선진국, 개도국)



개도국인 경우는 그 반대이다. <그림 IV-12>의 오른쪽 패널에서 기술진보가 아직 도입되지 않은 상황에서 숙련 노동력보다는 비숙련 노동력의 수요가 증가하여 노동수요곡선은  $D_1$ 에서  $D_2$ 로 이행할 것이며 횡축에서는  $H_1/L_1$ 으로부터  $H_1/L_2$ 로 이행할 것이다. 새 균형점은 C점이 될 것이며 이때 상대적 균형임금은  $q_1/w_2$ 가 될 것이다. 다시

8) 기술 진보는 선진국에서 먼저 일어난다고 가정하는 것이 대개의 개방경제 분석에서 일반적인 방식이다.  
 9) R.C.Feenstra and G.H.Hanson, "Foreign Investment, Outsourcing, and Relative wages," Working Paper No.5121, NBER, May 1995.

말해서 선진국에서 발생한 기술진보의 영향으로 개도국에서는 비숙련 노동력의 수요가 커질 것이며 임금도 상대적으로 상승할 것이다.

이상의 이론적 가설은 실증분석에서도 뒷받침되었다. Borjao, Freemam과 Kate(1992)에 의하면 1980년에서 1990년까지의 미국 내 임금변화에서 숙련 노동력(대졸 노동자)의 임금이 비숙련 노동력(고졸 노동자)의 임금보다 매년 15% 높게 증가하였고 Leamer(1993)의 연구에서는 오히려 이보다 높은 20%의 증가를 보였는데 이는 무역자유화로 인한 산업구조 전문화 및 국가 간 투자자유화의 결과라고 주장하고 있다. 고용량에 있어서도 Sachs와 Schatz(1994)의 논문에서는 미국 제조업의 경우 1950-1978년 기간 동안의 고용 증가세와 1978-1990년 간의 고용하락세 사이에는 고용량에서 40%의 차이가 나타났는데 이는 무역자유화가 상당한 속도로 진행된 1980-1990년 사이에 많은 부분의 제조업이 미국을 떠나 역외로 이전했기 때문이라고 분석하고 있다. 즉 대부분의 노동집약적(비숙련 노동력에 의한) 제조업에서 미국은 비교우위를 상실했음을 의미하는 것이다.

이상의 무역과 노동력의 관계는 소득 불평등을 설명하는데 큰 근거를 제공하고 있다. 선진국의 경우 무역자유화 → 비교우위 산업 등장 → 산업구조 개편 → 전통산업(제조업) 부진 → 실업증가 → 저소득층(비숙련 노동력)의 실질 소득감소 → 소득 불평등의 확대라는 전개 과정이 잘 설명될 수 있기 때문이다.

무역 자유화의 물결을 타고 중국의 대미수출이 미국 내 소득 불균형을 확대시켰다는 미·중 교역관계에 대한 연구도 최근 많이 나왔다. (예: Autor-Dorn-Hanson, 2013, R. Kim - J. Vogel, 2018 등)<sup>10)11)</sup> 이 논문들에 의하면 중국의 대미 수출은 중국이 WTO에 가입한 1991년에서 2007년까지 무려 1,156% 증가했으며 이 때문에 미국내 제조업 전반과 제조업에 종사하는 기업들에게 노동부문 뿐만 아니라 기업소득, 이전소득, 시장구조에 까지 많은 영향을 미쳤다고 나와 있다. 특히 노동부문에서는 임금수준과 고용수준에 영향을 미쳐 가계소득의 감소로 이어졌고 이는 또한 실업보험의 지출, 소득 보전지출, 무역조정 지출(TAA)의 증가 현상을 일으켜 주정부 및 연방정부에도 적지 않은 부담으로 작용하였다는 것이 발견되었다. 따라서 비단 학계에서 뿐만 아니라 정치계에서도 이러한 중국의 공세적인 대미 수출정책에 대해 어느 정도 제동을 걸어야 되지 않겠느냐 라는 주장이 나오고 있었던 것이다.

10) D.Autor, D.Dorn and G. Hamson, "The China Syndrome : Local Labor Market Effects of Import Competition in the U.S." American Economic Review, 103, 2013

11) R.Kim and J.Vogel, "Trade and Inequality Across Local Labor Markets: The Margins of Adjustment," Unpublished Manuscript, UCLA, 2018

#### 4. 무역 협정의 공정성 과제

더 자유롭고 더 공정한 무역질서를 만들어 나가자는 것이 GATT의 다년간 협상 목표였고 특히 제 8차 우루과이 라운드 협상에서는 공정, 자유는 물론이고 세계무역질서의 지배구조(governance)를 강화하기 위해 WTO까지도 출범시켰다. WTO와 함께 세계 각 지역에서는 다양한 자유무역협정(FTA)이 해결되었고 급기야 1990년대 후반부터 지금까지 세계 통상의 분위기는 국경의 의미가 없는(borderless) 세계화(globalization)의 과정에 박차를 가하는 것처럼 보였다.

그러나 WTO의 세부 규정과 각종 FTA의 세목을 자세히 보면 과연 협상의 결과가 공정하고 공평히 이루어졌는가를 의심할 수밖에 없는 부분이 있다는 주장이 있다. (예: D. Rodrik, 2018)<sup>12)</sup> 예를 들면 GATT에 서비스 관련 규정을 신설할 때 미국 정부의 협상단이 협상에 임하기 전에 이미 미국 내에서는 금융 업계, 보험 업계, 법률 서비스 업계에서는 국경을 넘어 타국에 진출할 수 있는 기회를 창출하기 위해 여론을 일으키고 미국정부에 압력을 가해 각종 준 정부 위원회를 구성하여 서비스 업자 대표들이 이러한 위원회에 위원으로 참여토록 분위기를 조성한 것은 잘 알려진 사실이다. 이러한 정치적 파워게임을 통해 미국의 주요기업들은 자기들의 對外國 진출은 쉽게 하면서 타국 서비스 업자들의 미국 내 진출은 막는 로비행위도 자행해왔다. 대표적인 사례가 미국의 해운협회가 1920년대에 체결된 상선국제법(일명 Jones Act)에는 자유화 협상 과정에서 손도 못대게 정부에 압력을 가한 일이다. Jones Act는 이른바 국가 안보에 해가 된다고 하여 외국 조선업이나 외국 해운업이 미국해안에 공장을 차리거나 미국 해안을 따라 운행할 수 없도록 하는 법이다. 미국 업자들은 WTO 서비스 협상 과정에서 미국 정부 대표들보다도 오히려 더 많은 인원들이 협상팀에 참여하여 그들의 전문지식과 정보를 제공하고 이를 토대로 상대국을 압박하는 일을 다반사로 해왔다. Rodrik(2018)의 논문에 의하면 미국의 통상협상 과정에서 미 제약협회, 미 자동차 제조업 협회, 우유 및 가공협회, 섬유협회, 정보통신협회, 예능오락협회 등이 힘의 논리를 구사한 예는 수없이 많았다고 주장하고 있다. 최근 범태평양협력협정(TPP) 과정에서 나타난 이들의 로비 활동은 더 설명이 필요 없을 정도로 지나쳤다는 것이다.<sup>13)</sup> 이러한 현상을 감안해본다면 자유와 공정을 표방하는 WTO 및

---

12) Dani Rodrik, "What Do Trade Agreements Really Do?" Journal of Economic Perspectives, Vol.32, No.2, Spring 2018

제반 FTA 협상 결과가 과연 국내외적으로 공정한가라는 의문이 당연히 제기된다. 특히 국내적으로 로비에 참여할 수 있는 대기업들에게는 특권 챙기기(rent-seeking)에 성공할 수 있는 기회가 많으나 이에 참여하지 못하는 미국내 중소기업들에게는 시장 개방으로 인해 자기들의 몫을 많이 빼앗기는 고통을 감수할 수밖에 없다는 것이다. (Rönnbäck)<sup>14)</sup>

협상 과정에서 뿐만 아니고 대기업들이 외국 정부와의 접촉에서 세금과 보조금을 얻어냄으로써 사실상 관계국 국민들과 중소기업들에게 돌아갈 수도 있는 혜택이 많이 희생되는 일도 비일비재하다. 따라서 문호를 개방하고 무역과 투자를 자유화하는 일이 공평하고 정의스럽지 못할 때 대기업-중소기업의 상대적 혜택 면에서 볼 때 소득불평등의 요인이 될 수 있다. 결과적으로 여러 가지 무역 협정이 관세와 비관세 장벽을 없애는 노력에서 더 나아가 국내법을 바꾸고 규제를 개편하여 대기업과 중소기업이 차별 없이 발전 할 수 있도록 하지 않는 한 소득불평등 문제는 더 커질 수밖에 없다는 지적도 가능하다.

## V. WTO 질서의 개편가능성

### 1. 개편의 불가피성 논리

앞의 IV절에서 선진국의 경우 신자유주의 또는 세계화의 영향으로 국내에 소득불평등의 문제가 야기될 가능성이 있음을 언급했다. 이를 정리해본다면 세 가지 문제점이 그 배경에 도사리고 있다. 첫째는 신자유주의의 물결이 세계화를 가속화시켜 값싸고 질 좋은 물품(특히 제조업 제품)이 대거 선진국 시장에 수입됨으로써 선진국 내의 전통 제조업들이 타격을 받고 실업 또는 임금하락의 고통에 싸이게 된다는 것, 즉 제조업 부문의 노동자들과 기타 부문의 노동자들 간에 소득불평등 현상이 나타난다는 것, 둘째는 최근의 기술혁신에 힘입어 선진국의 첨단산업이 기술 중심의 비교우위를 누리고 있으며 이들 제품이 활발히 개도국으로 수출되고

13) Dan Rodrik(2018), P.86-87

14) Klas Rönnbäck, "Interest Group Lobbying for Free Trade: An Empirical Case Study of International Trade Policy Formation", *Journal of International Trade of Economic Development*, 24(2), 2015. PP. 281-98



있기 때문에 선진국 내에서 첨단산업 종사자들과 재래식 노동자들 간에 임금격차가 점점 더 벌어지고 있다는 점, 셋째는 각종 국제 통상기구들(예: WTO, TPP, 각종 FTA 들)의 규정 채택과정에서 대개 선진국들의 대기업 로비력이 이면에서 작용하여 그들의 시장 내 입지가 강화되는 결과를 낳음으로써 WTO와 같은 국제기구의 성과를 논할 때 대기업과 중소기업 간 상대적 혜택면에서 볼 때 큰 차이를 벌여놓은 요인의 하나였다는 지적도 일리 있다.

문제는 이러한 소득불평등, 또는 기회불평등이 정치면에 영향을 미친다는 것이다. 제조업부문의 노동자 계층, 중소기업 부문의 종사자들이 숫적으로 다른 산업분야와 대기업 부문의 종사자들의 숫자보다 많으므로 정치인들이 이를 이용하여 인기위주의 정치(populism)로 기울어질 때 국내 경제 제도뿐만 아니라 국내통상질서에도 큰 영향을 미칠 것이라는 우려가 있다.

이러한 인기 위주의 정치가 신보호주의 또는 세계화 추세에 어떠한 영향을 미쳤는가는 2016년 미국의 대통령 선거 때 여실히 나타났다. 당시 공화당 후보였던 트럼프씨의 전통적 공업지대(rust belt)에서 벌인 캠페인 연설이 그 극적인 예라 볼 수 있다. 그는 제조업 공업지대인 펜실베니아, 오하이오, 미시건, 위스콘신, 일리노이, 인디애나, 아이오와, 뉴욕주 북부를 돌면서 이 지역의 경제가 나빠지고 실업률이 높은 이유는 바로 신자유주의에 뿌리를 둔 국제기구들 때문이라고 강렬히 주장하였다. 특히 각종 자유무역 협정 때문에 아시아의 저렴한 공산품이 대거 미국으로 수입되는 바람에 미국 내 공장이 문을 닫고 실업자가 양산되는 결과를 초래했다는 것이다. 원래 민주당이 우세했던 이들 지역에서 자유무역을 주장해왔던 공화당이 트럼프라는 후보가 나서서 역설적으로 WTO등 국제기구의 폐해를 주장하자 민심이 공화당 쪽으로 빠르게 움직였던 것이다.

이러한 결과로 트럼프 정부가 탄생했고 무역불평등현상에 대한 대책으로 트럼프 대통령은 취임 이후 꾸준히 WTO, NAFTA, TPP(범태평양협력체) 등의 역할에 회의적인 발언을 해왔는가 하면 미국우선정책(Buy American), 미국일자리정책(Hire American)을 줄곧 외쳤었다. 이미 TPP로부터는 탈퇴했고 NAFTA는 USMCA(미·멕시코·캐나다 협정)라는 새로운 통상협정을 맺어 변형시켰다. WTO는 트럼프가 비판하는 주요 타겟이 되었을 뿐만 아니라 매년마다 열리는 각료회의에도 2019년에는 미국의 불참으로 2020년으로 연기되었다.

미국 정부의 자세가 이렇듯 WTO를 중심으로 한 신자유주의로부터의 일탈 경향을 보이자 많은 학자들이 다자주의 또는 신자유주의가 쇠퇴하는 것 아닌가라는

우려를 표명하고 있다. 미국이 빠지거나 또는 지도력이 약화된 상황에서 WTO가 제대로 운영되겠느냐 라는 회의론이 등장하였고 오히려 WTO를 잠정적으로나마 대체할 수 있는 새로운 기구가 설립되는 것이 좋지 않겠느냐 라는 주장도 나오고 있다. 즉 트럼프 측이 WTO에 불만을 갖고 있는 이유는 중국을 비롯한 많은 개도국들이 WTO의 규정을 잘 지키고 있지 않거나 WTO내의 분쟁해결기구(DSB)가 제대로 정의롭게 작동이 안되어 미국이 바라는 자유롭고 공정한 무역이 잘 진행될 수 없기 때문이라는 주장이다. 이 때문에 미국 내 일각에서는 WTO 규정 내에 부속서를 첨부하여 WTO가 목표로 하는 자유화, 공정화 수준 이상을 달성하는 데에 동의하는 국가들(LMC: like-minded countries)끼리 복수협정을 맺을 수 있도록 하자는 주장을 내어 놓기도 한다, 이를 복수주의(purilateralism)라고 명명하며 이를 통해 LMC에 가입치 않은 국가들도 시간이 감에 따라 이에 참여하는 것이 건설적이고 유리하다고 판단될 때 신규로 가입할 수 있는 문호를 개방하는 것이다.<sup>15)</sup> 이렇게 되면 WTO는 두 트랙으로 운영이 되는 것이다. 모든 회원이 WTO의 규정에 따르는 다자체제와 그 수준을 더 높여 정해 앞서나가자는 복수체제가 될 것이다. 다행히 GATT 규정 24조에는 이러한 일부 회원국들의 수준 높은 자유화, 공정화를 이루기 위해 선제적으로 노력하는 것은 허용하는 것으로 되어있다. 수많은 자유무역협정(FTA)들이 이 법조항에 근거를 두고 있다.

## 2. 개편보다는 내실을 주장하는 논리

국제무역의 현 질서를 비판하는 트럼프의 논리는 사실상 WTO, NAFTA, TPP 등의 국제기구에서 미국이 정당한 대우를 못 받는다는 것과 중국을 비롯한 개도국들이 규정을 멋대로 어기는 것을 제대로 응징하지 못한다는 데에 있다. 이를 트럼프 독트린이라고 부른다면 이 독트린이 겨냥하고 있는 것은 이들 기구의 불공정, 무능, 불평등일 뿐이지 사실상 신보호주의를 부정하는 내용은 아닐 수도 있다. 국내 정책에서 그가 2018년에 <조세감면 및 일자리 관련 법>을 통과시킬 때 이는 시장의 자유화와 자율화를 목표로 하는 것이므로 그의 경제적 이념은 기본적으로 신자유주의로부터 이탈한 것이 아님을 알 수 있다.<sup>16)</sup>

15) C.D. Cimina-Isaacs, I.F. Ferguson, and P.F. Fefer, *World Trade Organization : Overview and Direction*, Congressional Research Service Report, December 6, 2019

16) M.R. Rossi, "Trump's New Neoliberalism," *New Compass*, July 1, 2018

트럼프의 <조세감면 및 일자리 관련 법>을 자세히 들여다보면 그동안 부당하게 차별대우 받아오던 백인 저소득층의 살길을 열어주는 내용을 포함하고 있다. 트럼프는 대통령선거 캠페인 때서부터 모든 정부규제와 소수민족에 대한 특혜 관련 규정을 살살이 뒤져 백인이었기 때문에 역차별 당하는 일이 없나를 살펴봐야 한다고 했다. 그의 주장 중에는 한 개인이 부자가 되는 길은 무슨 인맥이나 교육이 아니라 근면과 직관력이라는 것이다. 백인 저소득층에게 이러한 장점이 있으므로 그들에게 공평한 기회를 제공해주어야 한다고 역설하였다. 즉 시장에서 아무 역차별이나 걸림돌 없이 자유롭게 경쟁할 수 있는 분위기를 백인 저소득층에게도 부여해야 된다는 것이 그의 주장이다. 정치적으로도 이 부분에 표(票)가 많으므로 백인 저소득층에 크게 어필하는 주장이다.

트럼프의 신자유주의 이념이 극명하게 드러나는 분야가 사회보장제도(social security system), 복지제도(welfare system), 그리고 세제이다. 자유와 평등 위에 서있는 신자유주의는 어떤 제도가 일부 시장참여자에게 특혜를 준다거나 그 때문에 다른 참여자들에게 불이익을 주어서는 안된다는 전제를 포함한다. 이 때문에 트럼프는 미국으로 새로 입국한 합법 또는 불법 이민자들이 정부의 각종 빈민구제제도와 관련한 법적용 관행의 혜택을 너무 많이 받고 있다고 판단했으며 그 때문에 정직하고 정당하게 일하려는 미국의 주류 노동자들이 피해를 보고 있다는 것이다. 이는 능력 있는 정부에 의해 막아야 한다고 주장한다. 신자유주의의 원조(元祖)적인 밀튼 프리드만 교수가 주장한대로 강력한 법집행, 민간의 계약준수, 자유경쟁의 보장 등이 유능한 정부의 책무라고 강조하고 있다.<sup>17)</sup>

이러한 트럼프 독트린을 국제통상 분야에 적용해 볼 때 트럼프의 WTO 평가절하, NAFTA의 재협상, TPP로부터의 탈퇴, 대중(對中) 통상 압박 등 일련의 조치가 신자유주의로 부터의 후퇴라든가 WTO 등 기존질서를 무시하자는 것이라기보다는 이를 기본적으로 고수하되 유능한 정부가 자유 시장 질서를 견지하는 것과 마찬가지로 강력한 국제무역기관이 등장하여 반칙을 일삼는 국가들을 엄단하기를 원하는 일종의 내실 있는 법치주의(法治主義)를 주장하고 있다고 보는 편이 옳을 것이다. 따라서 어느 날 WTO가 강화되고 NAFTA, TPP 등의 법적타당성과 집행능력이 강화되어 국제무역 질서가 트럼프의 기대대로 자유화 기반 위에 우뚝 서게 될 때 적어도 미국이 주도한 신자유주의의 후퇴현상은 나타나지 않을 것이라는 해석도 가능하다.

17) M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962

## VI. 한국통상정책에 주는 함의

1980년대 중반부터 고조된 무역의 자유화 물결은 다분히 신자유주의 사조에 영향 받은바 크다. 한국의 경우 이러한 신자유주의적 다자질서(multilateral order)에 힘입어 무역에 적극적으로 뛰어들었고 그로 인해 놀라운 경제성장을 이룩했다. 따라서 앞으로도 신자유주의, 다자질서, 세계화 등의 세계적 추세는 이어지는 것이 한국경제 성장에 도움이 될 것이다. 신자유주의 추세가 만일 꺾인다면 WTO와 같은 자유, 공정의 질서가 무너질 수도 있기 때문에 한국과 같은 중소기업들에게는 큰 충격이 될 수도 있다.

지난 반세기동안 한국 정부의 통상정책 기조는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 전방위 통상강화 정책이다. 한국은 그동안 지역, 이념, 체제, 선후진국을 막론하고 경제적 호혜 관계가 가능하다고 인정되는 모든 국가들과 문호를 개방하여 수출, 수입, 투자, 인적교류 등을 활발히 전개해 나가는 정책을 써왔으며 앞으로도 그럴 것이다. 둘째는 자유무역과 공정무역을 통상질서 유지를 위한 가장 중요한 가치로 여기고 따라서 WTO 체계를 지키며 보강해나가는 데에 앞장서는 정책이다. 즉 다자주의(multilateralism)를 지켜나가는 정책을 견지한다. 셋째는 선진국과 개도국의 중간에서 교량역할을 하며 개도국 신흥경제가 더욱 발전하도록 선진경제와 한국경제의 장점을 전수하는데 도움이 되는 통상정책을 펼 것이다.<sup>18)</sup>

이러한 통상정책의 기조를 견실하게 유지하기 위하여는 비록 신자유주의에 기본을 둔 무역자유화가 선진국에서의 소득불평등의 원인이 된다 하더라도 세계 주요국의 경제정책이 신자유주의를 부정하는 대신 선진국 내에서의 고용전환 및 기술력제고 등 비숙련 노동자들을 위한 정책을 통해 이를 극복할 일이지 혹시라도 보호주의 방향으로 일탈하는 일이 없도록 해야 할 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 최근 2년 동안 나타난 무역제한 조치는 주로 강대국(미국, 중국, 일본, EU 등)들이 취했던 조치이며 이는 신자유주의를 격하시키기 위해서라기보다는 WTO의 기능이 약화되고 통상의 공정성이 유지되지 못하는 데에서 일어난 반사적, 보복적 현상이며 장기간이라기보다는 단기적으로 반응하는 행위였다고 보는 것이 더 현실에 가깝다는 판단이 나온다.

따라서 한국이 취할 통상정책부문에서의 자세는 먼저 주요 강대국들이 최근 시

18) 서진교 외 4인, WTO 체제 개혁과 한국의 다자통상정책방향, KIEP 정책연구브리핑, 2019. 3. 25.

행하고 있는 각종 무역제한조치의 근본 의도가 무엇인지를 객관적이고 냉정하게 파악하는 일이다. 가령 미·중간의 최근 무역 갈등은 그 목적이 신자유주의 질서를 후퇴시키자는 데에 있지 않음을 간파해야 한다. 미국의 트럼프 대통령의 국내 경제정책 방향을 보면 민간 부문의 조세 부담을 경감시키고 지나치게 특혜를 받는 계층의 특혜를 줄이고 모두에게 균등한 기회가 주어지는 정책에 초점을 맞추고 있으므로 다분히 시장 친화적 정책 방향이라고 볼 수 있고 대외정책에서는 중국을 비롯한 무역 대국들이 「공정무역」을 해치는 행위에 대해 경종을 울리는 조치들이었다고 해석할 수 있다. 또한 중국의 시진핑 주석의 의중을 보면 이른바 중국몽(中國夢)을 실현시키기 위해 세계시장에서 중요한 역할을 하되 WTO의 주요 회원국으로서 자유무역 질서를 증진시키는데 응분의 역할을 하겠다는 의지를 나타내고 있다.<sup>19)</sup>

이러한 관점에서 볼 때 한국의 자세도 신자유주의적 정책을 유지하고 실천하면서 소득 불평등 문제는 국내의 다른 경제정책적 차원에서 해결해 나가는 데에서 찾아야 할 것이다. 즉 국제시장에 자유롭게 참여하고 교역 당사국가들 간 장벽을 낮추고 호혜의 정신으로 교류하는 자세를 견지하는 것이다. 다만 주도국들의 소득 불평등 문제는 “자유무역” 때문이 아니고 「공정」을 결여했기 때문임을 강조할 필요가 있다.

그렇다면 향후 한국의 통상정책의 방향을 정함에 있어 기존의 기본 정책적 기초 즉 ① 전방위 통상강화 정책 ② WTO 체제유지 강화정책 ③ 선진국·개도국 간 가교역할 등을 그대로 견지하면서 국제통상 질서를 더욱 「공정하게」 만들어 나가는데 리더십을 발휘해야 할 것이라는 함의를 도출할 수 있다.

## VII. 정책제언

지난 반세기 여 동안 모범적 성장을 해온 한국경제의 이면에는 신자유주의 물결이 있었음을 부인할 수 없다. 최근에 이 물결이 각국의 이기적 정책에 의해 도전을 받고 있고 일시적으로 후퇴의 양상을 보이고 있으나 자유, 공정, 민간 주도

19) 시진핑 주석은 2018년 12월 아르헨티나의 부에노스아이레스에서 개최된 G20 정상회의에서 다자간 무역체제를 지지하면서 자유롭고 포용성 있는 국제경제환경을 구축해 나가자고 역설하였다.

의 기본적 가치를 주장하는 신자유주의의 기본 원리는 지켜져야 한다고 본다. 특히 국제통상 분야에 있어 WTO를 중심으로 한 다자적 질서가 지켜져야 한다고 보며 이를 위해 한국 정부의 정책적 방향이 견실하게 정해져야 한다고 본다. 다음 다섯 가지를 제안해 볼까한다.

## 1. WTO체제 개혁에 동참

현재 164개국에 가입해있는 WTO는 각 회원국들이 기존의 규정을 확실하게 지킬 것을 전제로 하고 있다. 특히 모든 국내통상 관계 규정을 알기 쉽고 투명하게 정리할 것과 매년 국내 규정상, 무역통계상 변화가 있을 때 이를 WTO 사무국에 정확히 통보할 의무는 무엇보다도 중요하다. 한국은 WTO 출범 때에서부터 주요 창설 멤버 중의 하나이고 통상 규모에서 세계 7위에 올라와 있으므로 투명성 강화, 회원국의 통보의무 준수를 위해 WTO 사무국과 긴밀히 협조하며 개도국 멤버들에게 지적, 물질적 협력을 제공해야한다.

WTO 개혁 중 가장 핵심적인 분야가 DSB(분쟁해결기구)의 강화와 공정성 유지일 것이다. 기구의 판결위원을 선정할 때 자격기준을 엄격히 하고 선정절차를 공정, 투명하게 할 것과 상소심 심리기간을 확실하게 준수하고 해당국간의 협의를 통해 시한연장을 가능케 하되 그 연장 요건을 세밀하고 확실하게 정할 것을 요한다. 상소를 자제하는 제도적 장치도 마련하여 상소이전에 중재를 통해 접점을 찾는 방법도 마련해두어야 할 것이다. 이러한 개혁 작업에서 한국이 선도적 입장을 취하는 것이 바람직스럽다.

## 2. 다자주의의 보안책 마련

회원국들 간 다양한 이해관계 때문에 164개국 전체가 합의를 도출하지 못할 때 의견을 같이하는 국가들(LMC: like-minded countries)끼리 따로 협정을 맺어 그들 간의 협력을 이루어 나가되 그 취지가 자유, 공정의 원칙을 더 강화시키는 방향으로 나타나도록 하는 보완책도 필요할 것이다. 이를 복수주의 혹은 신축적 다자주의(flexible multilateralism)이라고 부를 수 있으며 전자상거래, 서비스교역 자유화, 농업분야 원활화, 투자활성화 등에서 선진국과 함께 한국도 동참하는 것이 좋을 것이다.

### 3. 신자유주의 복원을 위한 통상이론 개발

최근 비판의 대상이 되고 있는 신자유주의적 통상질서는 「공정」에 대한 비판이 크다. 트럼프 대통령 등 선진국 지도자들이 WTO를 비판하는 것은 중국을 비롯한 개도국들의 「불공정」한 행위 때문이다. 이를 바로잡기 위하여 한국은 세계 통상질서를 정의롭게 만들어 나가는 데에 앞장서는 모습을 보여야한다. 즉 WTO내의 분쟁해결절차(DSB)는 어디까지나 사후조정절차에 불과함으로 부당 행위의 사전적 예방을 위한 기구를 설치하는 노력을 해야 할 것이다. 가령 규정위반예방기구(Violation Preventive Board : VPB) 같은 것을 WTO내에 설치하여 개도국 통상 담당자 및 전문가들을 정기적으로 교육·훈련시키는 역할을 맡기는 것이다.

### 4. FTA의 지속적 추진 및 확산

그동안 한국정부는 세계 여러 나라와 자유무역협정(FTA)을 체결해왔다. 2019년말 현재 한국은 세계주요 58개 무역 국가들과 FTA을 맺었고 2022년까지 이를 70개 국가로 확장하려는 계획을 갖고 있다. 뿐만 아니라 RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans - Pacific Partnership) 등에도 적극 참여하여 통상의 영역을 확대해 나가야 할 것이다.

### 5. KORENTER 선언

반세기 넘게 무역을 통해 놀라운 성장을 구현한 한국은 세계 통상질서가 흑시라도 보호주의 방향으로 역전하는 일이 없기를 바랄 것이며 이를 위해 한국 스스로 「자유」와 「공정」을 위한 국제기구에는 어디에도 능동적으로 참여하겠다는 개방적, 협력적, 이타적(利他的)자세를 크게 선언할 일이다. 영국이 EU로부터 빠져나가는 것을 BRitain EXIT, 즉 BREXIT라고 명명한 것에 비추어서 한국은 국제질서를 발전시키는 노력에 어느 때라도 참여하겠다는 KORea ENTER를 열어 「KORENTER」를 선언하는 것이 필요하다고 판단된다.

## VIII. 요약 및 결론

1980년대부터 전개되어 2000년대까지 크게 확산된 신자유주의 경제 이론은 최근 주로 소득과 부의 불평등 문제에 부딪혀 그 이론적 골격이 비판 받고 있다. 비판의 주요 내용은 자본주의 시장경제의 주요 원리인 자유경쟁, 사유재산보장, 영리극대화 등이 적자생존, 승자독식, 대기업 전횡 등의 현상을 낳았고 이로 인해 자연스럽게 불평등 심화라는 부작용이 초래 되었다는 것이다. 불평등에는 국가간 불평등과 국내적 불평등이 있다. 우선 국가간 불평등은 WTO의 출범이래 자유무역의 추세를 타고 개도국들의 무역참여와 경제성장이 크게 개선되어 개도국과 선진국간 불평등이 많이 해소되었다고 평가되고 있다. 그러나 신자유주의 추세가 WTO 각 회원국들(주로 선진국들) 내부의 불평등을 줄여 주었느냐에 대한 평가는 이론이 분분하다. 오히려 무역자유화 때문에 선진국들의 시장이 WTO 출범이후 개도국들에게 크게 침탈되어 선진국의 비숙련 노동자들의 소득이 감소하는 현상이 발생하였고 이 때문에 선진국들 내부의 소득 불평등이 악화 되었다는 주장이 나오고 있다. 밀라노비치 가설(Milanovic Hypothesis)이 그 대표적인 예다.

그러나 소득 불평등 지수를 개도국 대 선진국으로 분류하지 않고 세계 전체를 대상으로 집계하여 볼 때 세계무역 자유화로 인한 국가간 교역 증가가 세계 전체의 소득분배를 악화시켰다는 주장은 설득력이 없다. 오히려 소득상위 10%, 하위 50%, 중위 40%를 조사해 보면 교역의 증가가 세계 전반의 소득불평등 현상을 어느정도 해소해 가고 있다는 결과가 나온다.

따라서 소득 불평등이 신자유주의를 비판하는 가장 중요한 논거라면 이는 주로 선진국 내에서의 문제라고 보는 것이 옳을 것이다. 무역 자유화의 확대로 선진국 시장에서 비숙련 노동자들이 불리해지고 있다면 이들을 재교육시켜 개도국형 산업에서 선진국형 산업으로 옮기도록 정책적 노력을 기할 일이다. 다만 자유무역, 공정무역의 원칙을 무시하고 선진국시장을 저돌적으로 공략하는 개도국들에 대한 견제장치는 물론 신설되어야 하며 따라서 WTO의 권한을 강화하여 법치주의가 강력하게 작동하도록 체제를 개혁하는 일이 선행되어야 할 것이다. 신자유주의가 후퇴하는 것을 좌시할 것이 아니라 자유, 공정, 평등의 새 통상질서가 오히려 더욱 짜임새 있게 등장하는 것이 바람직스럽다.

이를 위해 한국이 해야 할 숙제가 많다. 세계 7대 무역국으로서 WTO 기능 강



화에 앞장서야 할 것이다. 특히 분쟁해결기구를 강화하고 WTO 기구내에 규정위 반예방기구(VPB) 같은 것을 신설토록 해야 할 것이다. 뿐만 아니라 자유, 공정, 평등의 무역질서를 옹호하는 국제적 노력에 한국은 언제라도 참여하겠다는 코렌터(KORENTER) 전략을 온 세계에 천명하는 것도 중요하다고 본다.

## 참 고 문 헌

- Autor, D. 2018. "Trade and Labor Markets: Lessons from China's Rise," *World of Labor*,
- Autor, D., Dorn, D., and Hanson, G. H. 2013. "The China Sundrome : Local Labor Market Effects of Import Competition in the U.S.," *American Economic Review*, 103.
- Borjas, G. J., Freeman, R.B., and Katz, L. F. 1992, "On the Labor Market Effects of Immigration and Trade," in *Immigration and the Work Force: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, University of Chicago Press.
- Cernat, L. and F. Mustilli, 2017. "Trade and Labour Adjustment in Europe: What Role for The European Globalization Adjustment Fund?." Chief Economist Note.
- Cimina-Issacs, C. D., Ferguson, I.F., and Feter, P.F. 2019. *World Trade Organization : Overview and Future Direction*, Congressional Research Service Report, December, 6,
- Deardorff, Alan, 1982. "The General Validity of the Heckscher-Ohlin Theorem." *American Economic Review*, 89(4).
- EI-Erian, M. A. 2008, *When Markets Collide : Investment Strategies for the Age of Global Economic Change*, Kindle Edition.
- Feenstra, R. and G. Hanson, 1999. "The Impact of outsourcing and High-Technology Capital on Wages: Estimates for the United States, 1979-1990," *The Quarterly Journal of Economics*, 114(3). pp. 907-940.
- Feenstra, R. C. and Hanson, G. H. 1995. "Foreign Investment, Outsourcing, and Relative Wages," Working Paper No.5121, NBER, May.
- Friedman, M. 1962, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.
- Gloin, C. and L.F.Katz, 1998. "The Origins and Technology-Skill Complementarity," *The Quarterly Journal of Economics*, 113(3). pp. 693-732.
- Grossman, G. M. and E. Rossi-Hansberg. 2008. "Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring." *American Economic Review*, 98(5), pp. 1978-1997.
- Hayek, F. 1944, *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press.
- Helpman, Elhanan, Itskhoki, O. Muendler, M-A, and Redding, S. 2017. "Trade and Inequality: From Theory to Estimation." *Review of Economic Studies*, 84(1), pp. 357-405.

- Helpman, Elhanan, Itskhoki, O., and Redding, S. 2017., "Inequality and Unemployment in a Global Economy." *Econometrica*, 78(4), 2010. pp. 1239-1283.
- Kim, R. and Vogel, J. 2018, "Trade and Inequality Across Local Labor Markets : The Margins of Adjustment," Unpublished Manuscript, UCLA.
- Lake, J. and Millimet, D. 2016., "An Empirical Analysis of Trade-related Redistribution and the Political Viability of Free Trade." *Journal of International Economics*, 99, pp. 156-178.
- Leaner, E. E. 1993, "U.S. Manufacturing and an Emerging Mexico," *The North America Journal of Economic and Finance*, Vol. 4(1).
- Mansfield, E. and Mutz, 2009. "Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Groups Anxiety." *International Organization*, 63, pp. 425-457.
- Milanovic, B. 2016, *Global Inequality : A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.
- \_\_. 2019, *Capitalism, Alone : The Future of the System That Rules the World*, Harvard University Press.
- Mises, L. V. 1944, *Bureaucracy*, Yale University Press,
- OECD. 2011. *Perspectives on Global Development: Social Cohesion in a Shifting World*.
- Rodrik, D, 2018a. "Populism and the Economics of Globalization." *Journal of International Business Policy*, 1(1-2), pp. 12-33.
- \_\_. 2018b. "What do trade agreements really do?" *Journal of Economic Perspectives*. 32(2), pp. 73-90.
- Rodrik, D. 2018, "What Do Trade Agreements Really Do?" *Journal of Economic Perspective*, Vol. 32, Spring.
- Rönnbäck, K. 2015, "Interest Group Lobbying for Free Trade : An Empirical Case Study of International Trade Policy Formation, " *Journal of International Trade and Economic Development*, 24(2),
- Rossi, M.G. 2018, "Trump's New Neoliberalism", *New Compass*, July 1,
- Sachs, J. and Schatz, H. 1994, "Trade and Jobs in U.S. Manufacturing," *Brookings Papers*.
- Sapir, A. 2001. "Who's Afraid of Globalization? Domestic Adjustment in Europe and America." R. B. Porter et al. eds. *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*. Brookings Institution.
- Stolper, W. F. and Samuelson, P. A. 1941, "Protection and Real Wages," *Review of Economic Studies*, 9.

- Topalova, P. 2007. "Trade Liberalization, Poverty and Inequality," A Harrison ed. Globalization and Poverty, Chapter 7. University of Chicago Press.
- World Bank, 2018. World Inequality Data Base, <http://wid.world/data> (2018.11.12.)
- World Inequality Lab. 2018. World Inequality Report 2018(coordinated by, Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, and Zucman).
- WTO, 2011. Analysis of World Trade Volume Trend,
- WTO, 2020. Director General Message, January 1, 2020 by Roberto Azevedo
- WTO, WTO Documents on Line, Docsonline@wto.org
- 서진교 외 4인, 2019. WTO체제 개혁과 한국의 다자통상정책방향, KIEP 정책연구브리핑, 2019. 3. 25.
- 정철 외 6인, 2018. 사회통합형 통상정책 연구, KIEP 연구보고서 18-31, 대외경제정책연구원, 2018. 12. 31

Abstract

**A Retreat of Neoliberalism and the Future of  
International Trade Order**

Yoo, Jang-Hee \*

Recently, the current international trade order seems to be shaken due to the criticism against the neoliberalism upon which the current order has long been based. The major criticism among others is about international income inequality that is allegedly caused by neoliberalism. The income inequality of the whole world, however, appears to have been reduced significantly due to trade liberalization since the World Trade Organization (WTO) was launched. The income inequality between developed countries (DCs) and less developed countries (LDCs) also has been reduced since the WTO was launched. Nevertheless, there is an argument that income inequality within developed countries has been worsened due to trade liberalization. The major reason is that LDCs' exports to DCs tended to deprive of job opportunities of workers in DCs, thus reduce the latter's income (Milanovic hypothesis). This hypothesis needs more precise analysis. In those DCs that were severely attacked by LDCs, trade liberalization could have caused worsening their domestic income inequality as the former's labor market is rigid and their technological diffuse is slow. The matter could be worse as the monopolistic firms in DCs are strong and powerful. Therefore, the solution is not in protectionism but rather in transforming the labor market and putting more efforts to reducing technological divide within DCs. It is also important for DCs to give more opportunities to medium and small-sized enterprises. In the meantime, the world should upgrade its efforts to

---

\* Member, The National Academy of Sciences, Republic of Korea

strengthen multilateral trade order with WTO so that all the participants in world trade abide by freer and fairer trade order. For that matter Korea's role becomes more important as the world's 7th largest country in terms of trade volume. That is, it should carry the banner for even more stronger neoliberalism with freer and fairer trade. Korea should work with like-minded countries for that task and show its impartial leadership if necessary.