



Ilmin
International
Relations
Institute

No. 50

IIRI Online Series

신보호주의 시대, 글로벌 경제 거버넌스의 미래

김현경

일민국제관계연구원 연구교수

2019. 05. 28



일민국제관계연구원
Ilmin International Relations Institute

신보호주의 시대, 글로벌 경제 거버넌스의 미래

김 현 경

(고려대 일민국제관계연구원 연구교수)

2019. 05. 28

트럼프의 신보호주의가 초래한 아이러니

“Make America Great Again(미국을 다시 위대하게)”라는 구호로 집권에 성공한 미국 트럼프 대통령은 자국의 이익을 위해서 다자주의보다는 일방주의, 자유무역보다는 보호무역을 기꺼이 선택하겠다는 입장을 천명하면서 대외정책 기조의 근본적인 수정을 예고했다. 실제로 집권하자마자 TPP(Trans-Pacific Partnership)를 탈퇴하고, 캐나다와 멕시코를 압박하여 NAFTA(North American Free Trade Agreement)를 대체할 새로운 협정을 2018년 11월 30일 체결했다. USMCA(United States-Mexico-Canada Agreement)라고 명명된 이 협정의 핵심내용을 살펴보면 트럼프 행정부의 통상정책의 핵심과 다자주의적 세계무역체제를 바라보는 시각이 여실히 드러난다.

첫째, 미국노동자를 위한 보다 공정한 경쟁의 장을 마련하고자 하며, 이는 자동차와 같은 생산품의 원산지에 관한 규정 및 환율조작 등에 관한 원칙을 보다 엄격하게 수립함을 뜻한다.

둘째, 미국의 농업 및 목축업을 돕기 위해 북미지역 내 식품 및 농산품 무역을 현대화하고 강화한다.

셋째, 미국의 지적재산권 보호 및 서비스산업의 무역기회를 확충한다.

넷째, 디지털 무역, 반부패, 규제개선 및 중소기업을 위한 새로운 규정을 수립한다.¹⁾

수십 년간 유지되었던 공화당과 민주당 간 자유무역의 확대라는 초당적 합의가 붕괴되었음을 뜻하는 트럼프 행정부의 일방주의적 보호무역 정책이 그 실체를 본격적으로 드러내면서 우리는 흥미로운 상황을 목도하게 되었다. 우선, 자신이 기업인임을 내세워 미국의 산업계 및 기업 리더들과의 돈독한 친목과 지지를 과시하곤 했던 트럼프 대통령의 정책에 반기를 들거나 우려를 표하는 CEO들의 수가 늘어나고 있는 것이다. 지난해 12월 예일대 경영대학원이 주최한 CEO써밋에서, 참석한 CEO를 대상으로 설문조사를 진행하였는데 75%의 응답자가 해외의 비즈니스 파트너들에게 트럼프 대통령의 정책에 대해 미

1) USTR, “United States-Mexico-Canada Agreement”, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>, (Accessed May 1, 2019)

안하다는 의사표시를 종종 하게 된다고 답했으며, 3분의 2는 정치적 불확실성이 비즈니스에 가장 큰 위협이 되는 요소로 느낀다고 대답해, 트럼프 행정부가 취하고 있는 통상정책을 비롯한 대외정책이 실제로는 미국기업들의 이익을 보호하고 있지 못함을 단적으로 보여주었다.²⁾

둘째로, 자유무역의 확대 및 WTO(World Trade Organization)를 비롯한 글로벌 경제 거버넌스의 확립을 주도했던 미국이 거꾸로 이를 위협하는 이 시점에, 자유무역체제에 뒤늦게 합류하여 종종 규칙위반자로 비판받곤 하던 중국이 오히려 글로벌 경제 거버넌스의 원칙을 강조하며 그 수호를 자처하는 아이러니한 광경이 연출되고 있다. 미국은 중국과의 ‘불공정한 무역’을 바로잡기 위해 중국산 수입품에 대해 부과되는 관세를 인상하겠다고 거듭 위협하고 이에 대해 오히려 중국이 WTO체제의 규범과 의무를 충실히 준수하고 이행하고 있다며 자유무역 원칙에 거듭 호소하곤 하였다.

트럼프 대통령이 집권한 지 이년 반 정도의 시간이 지난 지금, 우리는 아래와 같은 질문에 대한 중간평가를 내려 볼 수 있는 시점에 접어들었다. 트럼프 대통령의 등장으로 세계는 신중상주의적 보호주의가 지배하는 무역전쟁의 시대에 돌입한 것인가? 그리고 각국이 수십 년의 노력으로 쌓아 올린 글로벌 경제 거버넌스의 시대는 막을 내릴 것인가? 미국의 일방주의적 정책, 이로 인해 격화된 미-중 무역분쟁, 서유럽 각국의 포퓰리즘적 우파정치세력의 등장 및 성공은, 다자주의와 글로벌 경제 거버넌스가 붕괴하고 1차 세계대전 이후와 같은 경쟁적 보호주의 시대로 회귀할 수 있다는 불길한 기시감을 불러일으킨다. 하지만 앞에 묘사한 두 가지 역설적 그림은 보다 희망적인 전망을 가능케 하는 새로운 징후를 우리에게 제시하고 있다.

2) *Fortune*, “Sorry About the President: 75% of CEOs Apologize for Trump to Their International Business Partners, Survey Finds”, <http://fortune.com/2018/12/18/business-leaders-apologize-for-trump/> (Accessed May 1, 2019)

누가 보호주의를 지지하는가

국제정치경제의 제1원칙은 자유무역은 궁극적으로 모두에게 이익이라는 것이다. WTO와 같은 글로벌 무역 거버넌스 체제는 바로 이러한 원리에 기반해 자유무역을 증진시키는 것을 목적으로 하는데 현실적으로는 기회만 있다면 어떤 정부든 자국의 산업을 보호하고자 하는 유혹에 노출되어 있기 때문이다. 자유무역이 윈-윈 게임이라는 공리에도 불구하고 국내적으로 보면 자유무역의 확대를 통해 수혜를 보는 이들(자본가 혹은 노동자, 숙련노동자 혹은 저숙련노동자), 산업, 기업이 있는가 하면, 무역개방으로 피해를 보는 그룹도 있다. 자유무역으로 피해를 보는 이들이 바로 보호주의를 지지하는 이들이며, 오늘날 미국에서는 러스트벨트의 제조업에 종사하는 블루칼라 노동자들로서 이들이 바로 트럼프의 당선에 가능케 했던 핵심지지층이다. 한마디로 말해 보호주의가 우세하는가 아니면 자유무역정책이 우세하는가는 이득을 보거나 손해를 보는 이들이 누구인가, 또한 각각 어느 정도의 정치적 힘을 갖는가에 따라 결정되는 국내정치의 산물인 것이다.

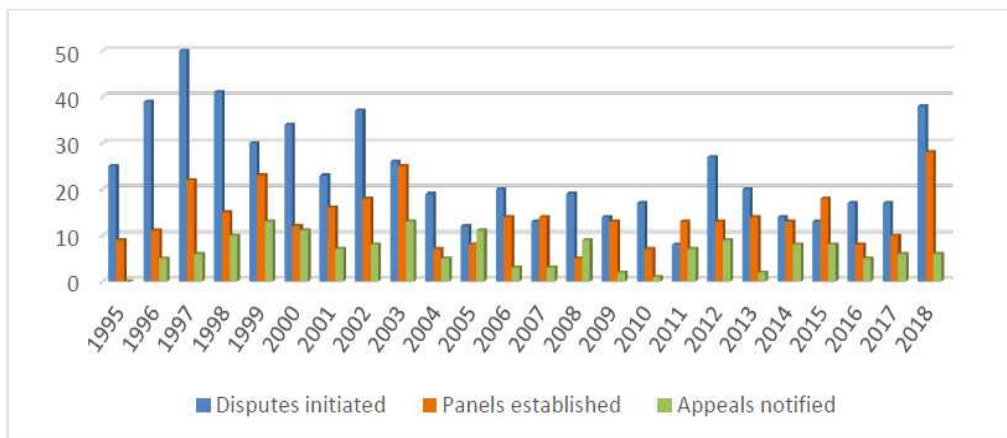
무역정책을 둘러싼 정치적 갈등의 양상을 분석하기 위해 국제정치경제학자들은 몇 가지 모델을 발전시켰다. 이 중 계급중심이론이라 할 수 있는 스톨퍼-사무엘슨(Stolper-Samuelson)/ 헤셔-올린(Heckscher-Ohlin) 모델은 자유무역은 한 나라의 풍부한 생산요소의 소유자에게 이득을 주기 때문에 이들은 자유무역의 지지층이 되는 반면, 그렇지 않은 생산요소의 소유자들은 보호무역을 선호한다고 본다. 이 계급중심이론은 미국의 국내적 갈등을 잘 설명해준다. 자본과 고숙련-고학력 노동이 풍부한 미국에서 자본가 및 고숙련-고학력 노동자는 자유무역을 지지하는 반면, 보호무역의 지지층은 저숙련-저학력 노동자들이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 근래에 이르기까지 크게 보면 통상정책을 둘러싼 미국의 계급적 갈등은 꽤 잘 관리되어 왔다고 할 수 있다. 이는 자유무역의 수혜자와 피해자를 가르는 선이 계급이든 산업이든 개별기업이든 간에 이를 대변하는 것은 결국 정당이기 때문이라고도 볼 수 있다.

따라서 정당을 중요한 행위자로 보고, 좌파정당과 우파정당 중 자유무역과 보호무역을 대변하는 쪽이 누구인가를 분석하고자 하는 시도들이 있었는데,

이러한 연구들은 대체로 우파정당이 자유무역에 보다 적극적이고 좌파정당은 보호주의적이라는 분석을 내놓았다.³⁾ 그런데 그간 미국의 무역구제조치 조사 개시건수를 대통령의 소속정당별로 살펴보면, 세간의 인식과는 반대로 공화당 대통령 집권 시에 그 빈도가 평균적으로 높은 것으로 나타났고, 대통령의 소속정당과 상하원 다수당이 상이한 경우, 즉, 분점정부 하에서 그렇지 않을 때 보다 빈도가 높은 것으로, 특히 공화당 대통령과 민주당 지배하의 의회의 경우 그 빈도가 가장 높았다는 통계도 있다.⁴⁾ 현재의 공화당 출신 트럼프 행정부를 보더라도 정당의 이념과 통상정책의 성격을 연결 짓는 것은 설명력이 높지 않은 것 같다.

신보호주의의 미래

트럼프 대통령의 집권으로 본격적인 무역전쟁이 시작된 것인지, 또한 앞으로 무역전쟁이 격화될 것인지에 대해서는 논쟁이 많다. 아래 WTO 분쟁해결절차의 개시 및 패널설치 건수를 보면 지난해 무역분쟁이 크게 증가한 것이 확인된다.



<그림 1> WTO 분쟁건수 (1995-2018)

(출처: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispustats_e.htm)

- 3) Dutt, P. & Mitra, D. "Political Ideology and Endogenous Trade Policy: An Empirical Investigation." *The Review of Economic and Statistics*, Vol.87, No.1 (February 2005).
Milner, H. & Judkins, B. "Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?" *International Studies Quarterly*, Vol.48, No.1 (March 2004).
- 4) 고준성 외, "미국의 신보호주의 부상에 대한 대응 연구", 『경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서』 (경제·인문사회연구회, 2017)

최근 출간된 한 논문은 미국이 다자주의적 제도에 기초한 글로벌 경제 거버넌스로부터 이탈하는 것의 결과에 대해 매우 흥미로운 예측을 하고 있다. 많은 이들은 이전의 역사적 경험에 근거해, 헤게모니를 가지고 있는 미국이 보호주의로 회귀할 경우 이는 연쇄작용을 유발해 자유무역체제가 붕괴하고 결국 만인의 만인에 대한 무역전쟁을 촉발할 수 있다고 우려해왔지만, 레슬리 존스, 크리스토프 펠크, 레이첼 웰하우젠은 *How a Retreat from Global Economic Governance May Empower Business Interests*란 논문에서 보호주의의 확산이 글로벌 거버넌스의 붕괴로 이어지지 않을 것이라 주장한다.⁵⁾ 그보다는 강력한 다국적기업과 시장행위자들을 중심으로 국가 간 공적 협력의 제도를 대체할 사적 거버넌스가 출현해 주도권을 갖게 될 가능성이 높다고 본다.

그 이유는 바로 자유무역이 가지는 차별적인 분배적 효과 때문이다. 자유무역으로 피해를 입는 이들도 물론 있지만 그간 자유무역의 확대로 혜택을 보고 있는 이들이 있고, 이 후자의 그룹은 낮은 상품가격으로 혜택을 누리는 파편화된 소비자들뿐만 아니라(이들은 집합행동에 취약하다) 강력한 조직적 자원(이는 집합행동에 매우 유리하다)을 가진 기업들을 포함한다. 이미 자유무역체제에 참여하여 이득을 보고 있는 행위자들, 특히 다국적 기업들은 자신들의 정부가 보호주의로 회귀하여 시장의 문을 걸어 잠그는 것을 원치 않는다. 이들이 자신들의 정부가 무분별한 무역전쟁으로 나아갈 수 없도록 억제하는 역할을 할 수 있다는 것이다. 이 점은 희망적이지만, 보다 중요한 점은 기업은 정부와는 다르다는 것이다. 다자주의 원칙에 근거해 협력을 제도화했던 국가들에 의해 형성된 글로벌 거버넌스는 공적 성격이 짙고 투명성과 형평성 혹은 비차별성을 특징으로 했던 반면, 이를 대체할 기업주도적 사적 거버넌스는 기본적으로 사적이익을 추구하기 때문에 투명성과 형평성을 결여하여 자신들의 사적이익추구를 견제할 시민사회의 참여에 적대적일 가능성이 높다. 즉, 기업주도적 사적 거버넌스는 공공의 복리를 증진시키는 데에 기여하는 것이 아니

5) Johns, L., Pelc, K. & Wellhausen, R. "How a Retreat from Global Economic Governance May Empower Business Interests." *The Journal of Politics*, Vol.81, No.2 (April 2019).

라 오히려 저해할 수도 있고, 특히 시장에서 큰 힘을 갖는 특정한 거대기업에 유리한 규제환경을 조성하는 결과를 낳고, 시장에서 불리한 위치에 있는 약자들, 가령 공급사슬(supply chain)의 말단부에 있는 하청기업에게는 매우 불리한 시장생태계가 만들어질 수 있다. 또한, 개발도상국의 노동자들의 인권, 환경문제 등은 사적 거버넌스가 지배하는 세계에서 개선될 여지도 적다.

결론적으로, 각국 정부가 보호주의를 요구하는 국내정치 유권자에 굴복하거나, 그들의 불만을 정확히 읽고 그 선호에 적극적으로 부응해 대중주의적 정책을 기획하고 정치경쟁의 문법을 바꿔놓는 수완이 뛰어난 정치기업가(political entrepreneur)들이 연달아 성공한다면, 이전 세기와는 달리 글로벌 경제체제는 쉽게 붕괴되지는 않겠지만 사적 이익이 주도하는 위험하고 불공정한 세계를 맞이하게 될지 모른다는 것이 바로 우리가 처한 상황이다.

여기에 덧붙여, 자유무역체제의 붕괴를 막는 데에 이해관계를 갖는 또 다른 중요한 행위자들의 역할에 주목할 필요가 있다. 국내정치행위자에서 분석수준을 한 단계 높여 국가단위로 초점을 이동하면 자유무역체제로부터 큰 혜택을 누려온 국가군, 즉 중국, 한국과 같은 신흥공업국이 있다. 이들은 WTO, TPP와 같은 다자적 무역체제뿐만 아니라 다자적 무역협정이 진전되지 않을 때는 양자적 FTA를 적극적으로 활용해 자유무역을 확대해왔다. 이들 국가는 글로벌 생산체제의 중요한 부분을 구성하며 수출산업의 비중이 높아 자유무역의 후퇴로 큰 타격을 입게 되는 국가들이다. 바로 이들이 미국과의 전면전을 피하면서 다른 부분에서의 양보를 통해서라도 자유무역체제의 붕괴를 막아야 할 막대한 유인을 갖고 있다. 중국은 자국수출품에 대한 미국의 잇따른 보복관세 인상에도 불구하고 분쟁이 확산되는 것을 피하기 위해 똑같은 방식으로 대응하는 것을 자제해왔다. 한국 역시 미국의 FTA 재협상 요구에 일정한 정도 양보를 감수하면서 핵심이익을 지켜내는 것에 목표를 두고 각고의 노력을 경주해 왔다. 미국이 관대한 패권국(benevolent hegemon)이길 거부하는 현상보다, 거친 통상환경에서 자유무역체제의 유지에 이해관계를 갖는 이들 국가가 앞으로 어떤 선택을 할지는 관심 있게 지켜봐야 할 부분이라고 할 수 있다.