



연구보고서 18-31



사회통합형 통상정책 연구

정철
배찬권
김종덕
구경현
정민철
이시영
한홍열

사회통합형 통상정책 연구

정철 · 배찬권 · 김종덕 · 구경현 · 정민철 · 이시영 · 한홍열

연구보고서 18-31

사회통합형 통상정책 연구

인 쇄 2018년 12월 26일
발 행 2018년 12월 31일
발행인 이재영
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 유월애(02-859-2278)

©2019 대외경제정책연구원

정가 7,000원
ISBN 978-89-322-1730-7
978-89-322-1072-8(세트)



서언

최근 일련의 국제통상환경 변화, 특히 무역자유화의 혜택이 고르게 분배되지 않는다는 비판은 반세계화 및 반자유무역 정서의 확산으로 이어지고 있습니다. 이러한 변화는 세계 여러 나라에서 국내 정치적 유인과 맞물려 각국의 통상정책 방향은 물론 메가 FTA 등 지역무역협정(RTA)을 강조하던 국제통상의 흐름에도 영향을 미치고 있습니다. 또한, 제2차세계대전 이후 무역자유화를 선도해온 WTO 중심의 다자무역체제 기능이 약화되는 가운데 세계 각국의 보호무역주의 조치는 확대일로에 있습니다.

정부는 급격히 변화하는 국제통상환경을 반영하여 새로운 통상정책방향을 모색할 필요가 있습니다. 특히 4차 산업기술혁명 시대를 대비하는 혁신과 함께 포용적 경제정책을 강조하는 이번 정부에서 통상정책의 기본 방향은 새로운 기술을 접목한 디지털 무역과 무역자유화 혜택의 공정한 배분을 중시하는 사회통합형 통상정책으로 진화되어야 할 것입니다. 사회통합형 정책의 중심에는 정책에 대한 국민적 신뢰 확보가 자리하고 있다는 점에서 이러한 정책의 수립과 추진이 국가적으로 매우 중요하다고 하겠습니다.

경제가 발전하고 소득수준이 높아지면서 사회 구성원으로부터의 정책수요는 더욱 다양해지고 있습니다. 다양한 수요를 충족시키고 구성원 간의 불필요한 갈등을 해소하기 위해서는 신뢰 구축이 필요하고, 이는 사회적 자본의 축적을 의미합니다. 이 연구에서는 사회통합의 개념을 제시하고, 경제학뿐만 아니라 다른 학문 분야에서 어떻게 정의하고 있는지를 조사하는 한편, 기존 통상정책에 따른 사회적 갈등에 대한 이론적 분석과 국민인식 설문조사를 통해 바람직한 통상정책 방향을 가늠하고 있습니다. 이러한 조사 연구를 바탕으로 이

보고서는 사회통합형 통상정책의 근간에는 효율성과 공정성이 함께 내재되어 있다는 점을 논의하면서 포용적 정책의 성공적인 추진을 위해 행동경제학적 요소를 결합한 정책마케팅의 중요성을 강조합니다. 또한 사회통합형 통상정책의 방향으로 ‘효율성’과 ‘공정성’이라는 대원칙하에 새로운 통상정책체계 구축, 중소기업 국제화 역량 강화, 분배문제 고려, 산업구조 고도화, 국민적 신뢰 확보 등을 제안하고, 이를 위한 실행과제로 정부의 통상조직 및 기능의 효율적 개편, 산업정책과 통상정책의 일관성 확보, 중소기업 지원형 지역무역협정 모형의 개발, 통상협상 관련 보완대책의 보상 및 무역조정 기능 강화, 통상정책의 국민인식 개선을 위한 정책마케팅 강화, 통상절차법의 실효성 확보, 무역전문 인력 양성, 포용적 통상의 국제적 논의에 적극 참여 등을 제시하고 있습니다. 이러한 정책 제안은 기존의 통상정책에서 긍정적인 측면과 부정적이거나 미진했던 부분을 보완하여 효율성과 공정성을 확보하자는 것입니다. 즉 중소기업의 국제화와 산업구조의 고도화를 추진하는 가운데 분배문제의 개선과 국민적 신뢰 확보를 중시하는 새로운 정책체계의 구축이 사회통합형 통상정책의 핵심이라고 할 수 있겠습니다.

이 연구는 본원의 정 철 선임연구위원이 연구책임을 맡고 중앙대학교의 이시영 교수, 한양대학교의 한홍열 교수가 공동연구진으로 참여하였습니다. 원내 연구진으로 배찬권, 김종덕 연구위원, 구경현 부연구위원, 정민철 연구원이 참여하였고 김준동 선임연구위원이 자문을 맡아주었습니다. 더불어 심의과정에서 연구의 질적 향상을 위해 조언을 아끼지 않으신 기획재정부 김후진 과장, 공주대학교 박순찬 교수, KDI 국제정책대학원 이시욱 교수, 동국대학교 송백훈

교수, 서울시립대학교 성한경 교수, 본원의 최낙균, 서진교 선임연구위원 그리고 보고서 편집과정에서 수고해주신 김정아 주임연구조원, 길하영 연구조원에게 감사의 말을 전합니다.

이 보고서는 사회통합형 통상정책을 심사숙고하면서 정책방향을 큰 그림에서 논의하고 세부적인 실행과제를 제시하는 데 중점을 두었습니다. 사회통합형 통상정책이라는 용어 자체가 생소하고 개념도 모호한 부분이 있어 이처럼 새로운 연구를 추진하고 분석과 논지를 종합하여 정리하는 데 많은 어려움이 있었을 것으로 짐작합니다. 그럼에도 불구하고 심혈을 기울여 연구를 수행한 연구진과 도움을 주신 심의위원과 자문위원 등 모든 분들께 심심한 감사의 말씀을 드리고 싶습니다. 이 연구가 향후 후속연구는 물론 우리나라 무역통상 정책방향 수립에 유용한 기초자료가 되고 국가발전에 기여하기를 기대합니다.

2018년 12월

원장 이재영



국문요약

글로벌 금융위기 이후 반세계화 정서가 확산된 배경에는 양극화, 불평등의 확대에 따른 불만과 함께 자유무역의 혜택이 사회구성원들에게 고르게 분배되지 않는 것과 이를 적절히 해결하지 못하는 정책에 대한 불신이 자리하고 있다. 따라서 이러한 문제를 인식하고 해결하기 위한 정책적 노력이 필요하다. 특히 분배 문제의 개선에 보다 적극적으로 접근하고 국민적 신뢰를 확보할 수 있는 통상정책을 수립할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 통상환경의 변화에 대응하는 새로운 통상정책으로 사회통합형 통상정책을 제시하면서 그 의미와 정책방향을 설명하고 세부 실행과제를 제안하고자 한다.

제2장에서는 통상 측면에서 효율성과 공정성 조화 논의의 배경을 살펴보고 통상과 개방의 문제에 있어 효율성과 더불어 공정성에 대한 고려가 중요하다는 점을 논증하였다. 사회통합의 정의와 관련하여 금융위기 이후 각국의 경제상황 악화로 인한 불평등 문제가 심화되면서 OECD 등의 국제기관에서는 사회통합 개념에 불평등이나 차별의 해소를 적극적으로 포함시키고 있다. OECD가 제공하는 사회통합지표(social cohesion indicators)에 따르면 우리나라는 소득과 인구구조변화 등에 대한 일반지표를 비롯해 고용상황, 불평등, 건강 영역의 주요 지표들이 OECD 회원국들보다 낮게 나타났으며, 특히 삶의 만족도 지표가 OECD 하위 수준이었다. 그러나 범죄율이 상대적으로 높지 않고 투표 참여율이 높은 것은 사회적인 불만이 제도적으로 개선될 수 있다는 데 대한 기대가 높은 것으로 이해할 수 있다. 개방과 불평등 간의 직접적인 관계를 통계자료를 이용해 살펴본 결과, 한국의 개방도는 GDP 기준 경제규모에 비해 상당히 높은 편이지만 Gini 계수로 표시된 소득불평등도는 다른 나라에 비해 높지 않고

10여 년간 상당히 안정적인 모습이었다. 다만 상위 1%, 상위 10% 소득비중이 빠르게 증가하고, 중소기업의 고용비중이 대기업에 비해 증가하는 반면 임금수준은 대기업에 비해 지속적으로 낮아지고 있었다.

최근 확대되고 있는 통상정책의 공정성 논의에서는 개방을 이상적인 방향으로 추진하기 위해서는 국내 이해관계를 어떻게 조율하는가가 관건으로, 피해 산업이나 계층에 대한 공정한 보상, 정부의 신뢰성 확보, 정책방향의 일관성 등이 중요하다고 보았다. 통상정책을 통합적 사회정책의 맥락에서 추진하는 것이 타당해 보이나, 이러한 정책기조의 변화는 비용을 수반하므로 소통과 이해 확대를 통한 사회적 합의가 필요하다. 또한 개방의 절차적 측면과 보상정책의 투명성 강화 등을 통해 개방의 이익이 보다 투명한 메커니즘에 따라 공정하게 공유될 수 있도록 정책적 방안을 보완해나가는 것도 중요하다.

제3장에서는 폭넓은 국민적 지지와 공감을 이끌어낼 수 있는 사회통합형 통상정책 방향 설정의 근거로 활용하고자 설문조사를 실시하여 FTA 정책을 중심으로 통상정책에 대한 우리나라 국민들의 인식을 살펴보았다. 설문조사 결과에 따르면, 우리나라 국민의 약 72.5%가 FTA 정책을 찬성하고 있는 반면 약 14.0% 정도의 국민만이 FTA 정책을 반대하고 있는 것으로 나타났다. 이는 FTA 찬반 여론이 비교적 팽팽하게 맞섰던 이전 FTA 관련 설문조사 결과와 비교해볼 때 우리나라 국민들의 FTA 정책에 대한 인식이 상당히 긍정적으로 변화되었음을 말해준다.

FTA에 대한 찬성 여론이 전반적으로 높음에도 불구하고 우리나라 국민들의 상당수는 FTA가 사회통합을 저해하는 요인이라고 생각하였다. 이것은 상당수

의 국민이 FTA를 소득불평등을 심화시키는 요인으로 인식하고 있으며 동시에 우리나라의 FTA 보완정책이 그동안 공정하게 시행되지 않았다고 생각하는 것과 밀접한 연관이 있었다. 이와 관련하여 현재 우리나라 국민의 대다수는 효율성만큼이나 공정성을 FTA 정책의 주요 평가 기준으로 판단하였으며, FTA 정책의 공정성을 높이기 위해서는 ‘정책 투명성 제고’와 ‘보편적 복지제도 강화를 통한 동등한 기회 보장’이 가장 중요하다고 답하였다.

FTA 보상정책과 관련하여, 우리나라 국민들은 보편적인 복지제도 외에도 선별적 지원정책에 대해 여전히 많은 정책적 수요를 가지고 있는 것으로 나타났다. 다만 지원 정도 혹은 지원 범위에 대해서는 중간 정도의 지원 수준을 바라는 것으로 드러났다. 따라서 현재의 국민인식을 고려하여 정부는 적정 규모의 보편적·선별적 FTA 보상정책들의 전략적인 조합을 당분간 유지해나가되, 지원 형태와 지원 규모에 대한 전문가들의 주된 견해를 꾸준히 공론화해나가면서 발전적인 방향으로 FTA 보상정책 수립에 대한 사회적 합의를 이끌어 나갈 필요가 있다.

제4장은 사회통합을 위한 통상정책의 구체적 방향 제시를 위해 통상정책의 공정성과 국민인식, 통상보완정책, 중소기업 친화형 통상정책과 관련한 주요 이슈를 살펴보았다. 먼저, 공정성과 국민인식에서는 공정성의 사회통합 기능과 국민인식의 결정요인을 언급하고, 그 다음 통상보완정책에서는 보완정책의 목적과 필요성, 미국과 EU의 정책 사례, 우리나라 무역조정지원제도의 현황과 한계를 짚어보았다. 마지막으로 중소기업 친화형 통상정책에서는 우리나라 중소기업의 수출 현황과 문제점, 정책 지원의 필요성, 중소기업 국제화를 위한

정책 개선의 주요 과제를 제시하였다.

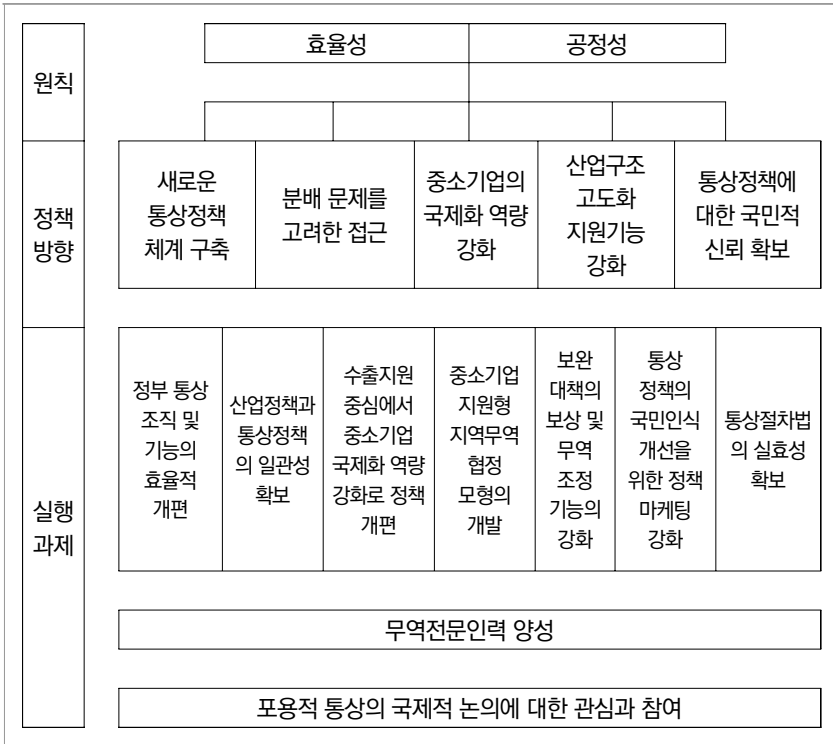
이를 종합해보면, 바람직한 통상정책은 효율성을 근간으로 하되, 공정성을 콘텐츠로 포함하는 포용적 정책으로 정의된다. 공정한 정책은 경제주체의 인센티브에 대한 반응을 강화함으로써 생산성을 제고하여 궁극적으로 경제의 효율성을 높이는 역할을 하기 때문이다. 경제통상 관련 교육은 정부가 추진하는 통상정책의 공정성에 대한 불필요한 오해의 소지를 줄일 수 있으며, 행동경제학적 요소를 결합한 정책 마케팅은 정부의 통상정책에 대한 국민적 지지를 끌어올리는 데 기여할 수 있다. 효율성과 공정성을 담보한 포용적 통상정책, 그리고 이에 대한 국민인식을 제고하는 다양한 지원 전략과의 결합이 사회통합에 기여하는 바람직한 통상정책의 구성요소가 된다.

우리나라 통상정책에 대한 국민인식 조사 결과에 따르면, 정책의 공정성은 기업 수준에서 중소기업을 보호하고 개인의 관점에서 피해자에 대한 안전장치를 강화함으로써 확보될 수 있다. 기업 측면에서 통상정책의 공정성에 대한 의문은 일정 부분 그것이 대기업을 위한 정책이라는 믿음에서 비롯되는 경향이 있다. 이러한 인식은 역사적으로 대기업 중심의 성장 전략에서 기인한 측면이 강하지만, 대기업보다 현저히 낮은 중소기업의 FTA 활용률에서도 현시된다. 그러나 중소기업의 상대적으로 낮은 FTA 활용률은 정책 그 자체의 공정성 외에도 FTA 활용과 관련한 높은 고정(지식)비용을 감당하기 어려운 중소기업의 특성에서 비롯될 수 있다. 따라서 통상정책의 공정성을 높이기 위해서는 중소기업 친화적인 통상모형을 개발하여 그 자체로서 공정성을 확보하는 동시에 중소기업의 정책 활용 잠재력을 높이는 지원정책을 수반할 필요가 있다. 또한

개별적 국민 차원에서 공정성을 확보하기 위해서는 통상정책의 추진과정에서 발생하는 피해자에 대한 효과적인 보상과 조정지원 체계를 구축해야 한다.

제5장에서는 이상의 연구 결과를 토대로 효율성과 공정성이라는 대원칙하에 구체적인 정책방향과 실행과제를 제시하였다. 정책방향으로는 새로운 통상정책 체계의 구축, 분배 문제를 고려한 접근, 중소기업의 국제화 역량 강화, 산업구조 고도화 기능 강화, 통상정책에 대한 국민적 신뢰 확보 등 5대 방향을 설정하였다. 정책방향을 실현하기 위한 실천과제로 정부 통상 조직 및 기능의 효율적 개편, 산업정책과 통상정책의 일관성 확보, 수출지원 중심에서 중소기업 국제화 역량 강화로 정책 개편, 중소기업 지원형 지역무역협정 모형의 개발, 보완대책의 보상 및 무역조정 기능 강화, 통상정책의 국민인식 개선을 위한 정책 마케팅 강화, 통상절차법의 실효성 확보, 무역전문인력 양성, 포용적 통상의 국제적 논의에 대한 관심 참여 등 9대 과제를 제시하였다. 이러한 정책 제안은 기존에 추구해온 통상정책의 효율성이라는 긍정적인 측면을 더욱 부각하되 부정적이거나 미흡했던 부분에 대해서는 공정성에 기반하여 보완할 필요가 있다는 인식에 근거한다. 이러한 통상정책의 기대효과로 꼽을 수 있는 중소기업의 국제화나 산업구조의 고도화를 추진하는 한편, 분배 문제의 개선과 국민적 신뢰 확보를 핵심 의제로 삼는 새로운 통상정책 체계를 구축하는 것이 사회통합형 통상정책의 핵심 목표라고 할 수 있다.

〈그림〉 사회통합형 통상정책의 방향과 과제



자료: 저자 작성.



서언 3

국문요약 6

제1장 서론 17

제2장 사회통합과 무역 23

 1. 사회통합의 개념 24

 가. 사회통합의 의미 24

 나. 개방의 확대와 사회통합 논의의 필요성 27

 다. 다양한 지표로 본 한국의 사회통합도 29

 2. 경제적 불평등의 확대와 무역 37

 가. 무역의 확대와 소득불평등 38

 나. 무역의 확대와 소득불평등: 경제적 메커니즘 45

 3. 개방의 정치경제학: 무역에서 공정성 중시 56

 4. 소결 59

제3장 우리나라 통상정책에 대한 국민인식 조사 63

 1. 개요 64

 2. 설문조사 결과 68

 가. FTA 지지도 현황 68

 나. FTA 정책과 사회통합 76

 다. 바람직한 FTA 정책 수립 방향 81

 3. 소결 88

제4장 사회통합을 위한 통상정책의 주요 이슈	91
1. 통상정책의 공정성과 국민인식	92
가. 공정성의 사회통합 기능	92
나. 국민인식의 결정요인	95
다. 바람직한 통상정책의 방향	99
2. 사회통합을 위한 통상보완정책	100
가. 무역자유화 보완정책의 목적	100
나. 주요국의 사례	103
다. 우리나라 무역자유화 보완정책	110
3. 중소기업 친화형 통상정책	113
가. 중소기업의 수출 현황과 문제점	113
나. 중소기업 친화형 통상정책의 필요성	122
다. 중소기업 국제화를 위한 정책 개선의 주요 이슈	124
제5장 사회통합형 통상정책의 방향과 과제	131
1. 원칙	132
2. 정책방향	134
3. 실행과제	139
참고문헌	151
부 록	159
Executive Summary	164



표 차례

표 2-1. 사회통합의 다양한 정의	26
표 3-1. 설문조사 주요 항목별 표본수	66
표 4-1. 주요국의 수출집중도 비교	116
표 4-2. 중소기업 수출비중	117
표 4-3. 기업규모별 수출비중 추이	118
표 4-4. 수출강도와 평균수출규모	120
표 4-5. 한국의 수출지원사업 예산 추이	127
표 5-1. 통상절차법의 절차상 주요 조항	147



그림 차례

그림 2-1. 삶의 만족도	30
그림 2-2. 삶의 만족도(한국의 순위/OECD 국가표본 수)	31
그림 2-3. 타인에 대한 신뢰도	33
그림 2-4. 정부에 대한 신뢰도	33
그림 2-5. 고용시장에 대한 불안심리	34
그림 2-6. 투표율	35
그림 2-7. 수감인 비율	36
그림 2-8. 사회적 네트워크와 고립도	37
그림 2-9. 전 세계 GDP 대비 수출비중과 상위 1% 소득비중 간의 관계 (1980~2016)	40
그림 2-10. 한국의 GDP 대비 수출 비율과 지니계수의 변화	42
그림 2-11. 주요 OECD 회원국의 상위 10% 소득비중의 변화	43
그림 2-12. 주요 OECD 회원국의 상위 1% 소득비중의 변화	44
그림 2-13. 한국의 대기업 대비 중소기업 고용비중과 임금 비율의 변화	44
그림 2-14. 선진국 역외조달(offshoring)의 확대와 소득불평등	52
그림 2-15. 기업 생산성에 따른 수출 및 해외투자와의 이에 따른 수익구조	55
그림 3-1. FTA 정책 지지도: 전체	69
그림 3-2. FTA 정책 지지도: 소득별	69
그림 3-3. FTA 정책 지지도: 학력별	70
그림 3-4. FTA 정책 지지도: 통상지식별	70
그림 3-5. FTA 정책 지지도: 연령별	71
그림 3-6. FTA 정책 지지도: 산업별	71

그림 3-7. 주요 기체결 FTA 지지도	72
그림 3-8. FTA 찬성 이유	73
그림 3-9. FTA 반대 이유	74
그림 3-10. 사회통합을 저해하는 요인	77
그림 3-11. FTA가 소득불평등에 미치는 영향	78
그림 3-12. FTA 피해산업 보상대책의 필요성	79
그림 3-13. FTA 피해산업 보상대책의 공정성	79
그림 3-14. FTA 피해산업 보상대책의 공정성 여부: 항목별	80
그림 3-15. FTA 정책의 공정성 평가 기준	81
그림 3-16. 향후 FTA 정책 확대 여부	82
그림 3-17. 주요 미체결 FTA 지지도	84
그림 3-18. FTA 관련 정책의 평가 기준	84
그림 3-19. 소득불평등 개선에 가장 필요한 정책	86
그림 3-20. 소득불평등 개선정책의 필요 수준	87
그림 4-1. 비교군과 TAA 참가군의 재취업률 및 소득 비교	107
그림 4-2. EGF 참여자의 국가별 재취업률(2007~14)	109
그림 4-3. 수출의 구조 변화	115
그림 4-4. 한국의 수출집중도 변화	116
그림 4-5. 수출강도별 각 기업군의 수출비중	119
그림 4-6. 제조업 총수출에서 국내 및 국가별 부가가치 비중(%)의 변화	122
그림 5-1. 사회통합형 통상정책의 방향과 과제	133

제1장



서론



최근 글로벌 통상환경에 큰 변화가 일고 있다. 글로벌 금융위기 이후 세계경제가 더딘 회복세를 보이는 한편, 금융위기 이전 20여 년간 지속적으로 두세 배 가량 앞질렀던 글로벌 무역의 증가 속도가 둔화하는 현상이 나타났다. 금융위기로 인한 보호무역주의 확산, 글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)의 정체, 또는 세계경제 및 무역의 구조적 변화 등 다양한 요인이 이러한 변화를 촉발했을 가능성이 있다. 세계 교역의 둔화와 함께 두드러진 변화는 기존의 통상정책에 대한 반감이 증가했다는 점이다. 제2차 세계대전 이후 무역자유화가 급격히 진전됨에도 불구하고 세계적으로 양극화와 소득불평등 문제가 해결되지 않고 오히려 심화되는 양상을 보이면서 반세계화 정서가 확산되었고, 이는 브렉시트와 트럼프즘으로 대표되는 신보호무역주의가 대두되는 결과를 낳았다.

본 연구는 이러한 통상환경의 변화에 대응하는 새로운 통상정책으로 사회통합형 통상정책을 제시하면서 그 의미와 정책방향을 설명하고 세부 실행과제를 제안하는 것을 목적으로 한다. 글로벌 금융위기 이후 반세계화 정서가 확산된 배경에는 양극화, 불평등의 확대에 따른 불만과 함께 자유무역의 혜택이 사회구성원들에게 고르게 분배되지 않는 문제와 이를 적절히 해결하지 못하는 정책에 대한 불신이 자리하고 있다. 따라서 이러한 문제를 인식하고 해결하기 위한 정책적 노력이 필요하며, 특히 분배 문제의 개선에 보다 적극적으로 접근하고 국민적 신뢰를 확보할 수 있는 통상정책을 수립할 필요가 있다.

세계무역기구(WTO: World Trade Organization) 설립 이후 도하개발어젠다(DDA: Doha Development Agenda) 협상이 타결에 난항을 겪으면서 점차적으로 나타난 다자무역체제(MTS: Multilateral Trade System) 기능의 약화는 세계적으로 양자간 무역협정인 FTA를 확산시키는 계기가 되었다. 우리나라의 통상정책도 2000년대 초반 이후 다자간 무역협정보다 양자간 FTA의 적극적 추진을 통한 소위 '경제영토의 확대'에 초점을 맞추게 되었다. 통상정책의 전환이 한·미 FTA, 한·EU FTA, 한·중 FTA 등 거대경제권과의 자유무

역협정 발효라는 성과로 이어지면서 우리나라는 명실상부한 FTA 허브 국가로 발돋움하였고, 이러한 통상정책의 성과는 무역 증대와 국가경제 성장에 기여해 왔다. 반면, 외형적인 무역 및 경제 규모의 성장과 달리 불평등과 양극화가 심화되는 부작용이 나타났다는 비판적인 의견도 함께 대두되었다.

개방정책이 소득불평등을 심화시키고 실업을 야기한다는 주장을 담은 반세계화 정서의 확산은 소득불평등과 분배의 공정성 논쟁을 촉발시켰다. 개인 간 소득불평등 문제의 원인으로 무역자유화가 지목되는 한편, 무역자유화에 따른 혜택이 노동보다는 자본에 귀속되는 경향이 강하고 기업 수준에서는 대기업이나 다국적기업에 편중되고 있다는 인식이 반세계화의 근원적 논리로 작용하고 있다. 우리나라에서도 개방과 통상정책에 대한 불신과 불만이 사회적 갈등의 주요 요인으로 자리를 잡으면서, 2000년대 동시다발적 FTA 체결을 추진한 이래 FTA를 둘러싼 대립과 갈등이 반복되는 양상이 지속되고 있다.

우리나라가 추진해온 FTA 중심의 통상정책은 일차적으로 효율성을 추구하는 통상정책이라고 할 수 있으며, 이러한 통상정책의 기저에는 ‘낙수효과’에 대한 기대가 있었다. 자유무역협정의 체결로 혜택을 보는 집단과 피해를 입는 집단이 있을 수 있으나 그에 따른 불평등 확대는 일시적인 것이며, 개방적 통상정책의 추진으로 인해 더 넓은 경제영토를 확보하고 국내 효율성이 증대되면, 낙수효과에 따라 자유무역의 혜택이 경제 전반으로 확산될 것이라는 믿음이다. 그러나 과거에 비해 최근에는 낙수효과가 제대로 작동하지 않는다는 일부 연구 결과가 나오면서 낙수효과와 유효성에 대한 의구심이 커지고 그에 따라 통상정책과 분배의 공정성에 대한 논란도 증폭되고 있다.

통상정책이 야기하는 사회적 갈등의 원인은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 첫째는 정책집행으로 인해 실제로 이득을 얻는 집단과 그렇지 못한 집단이 발생하는 경우이다. 국제경제학 이론은 무역자유화가 개인 혹은 집단의 이득에 미치는 영향이 비대칭적임을 인정한다. 그러나 FTA 체결로 얻게 되는 총 이득이 총 손실보다 크다면 수혜자의 이득을 피해자의 손실 보전을 위해 재분배함

으로써 모든 사람이 적어도 FTA 이전 수준의 후생을 누리게 하는 것이 가능하다. 실제 존재하는 FTA 득실을 둘러싼 사회적 갈등은 재분배 정책의 수립과 집행의 강제성을 통해 정부에 통상정책 추진의 정치적 명분을 제공하고 경제적으로 파레토 개선을 가능하게 한다는 점에서 일정 부분 긍정적 역할을 한다고 볼 수 있다. 이에 따라 우리나라도 2004년 한·칠레 FTA 발효 이후부터 농어업에 대한 FTA 보완대책과 무역조정지원제도 등을 도입하여 개방에 취약한 산업의 피해를 보전하고 구조조정을 지원하는 정책을 시행하고 있다.

둘째는 어떤 집단이 정책집행에 따른 득실과는 다소 무관함에도 불구하고, 그것으로 인해 영향을 크게 받는다고 믿거나 득실의 크기를 실제보다 과다하게 인식하는 경우이다. 이러한 오해의 발생에는 정책 의사결정 과정의 공정성에 대한 인식이 중요한 역할을 한다. 통상정책의 수립과 집행과정이 공정하지 않다고 여길 때 사실에 기초하지 않은 불평등에 대한 인식이 극대화될 가능성이 크다. 또한 공정성에 대한 불신은 통상정책 자체뿐만 아니라 그와 연관된 재분배 정책에 대한 불신으로까지 확대되는 경향이 강하다.

사회통합적 통상정책은 그것으로부터 야기될 수 있는 사회적 갈등의 원천을 이해하고 적절한 처방을 내리는 정책 행위로 정의될 수 있다. 이는 실제 존재하는 개인이나 집단, 기업 간 이익 손실의 배분에서 불평등을 줄이고, 오해에서 비롯된 갈등의 경우 홍보와 소통을 통해 사실에 기반을 둔 인식으로의 전환을 유도하며, 정책수립과 집행과정의 투명성을 높임으로써 공정성에 대한 의구심과 불신을 불식시키는 정책일 것이다. 통상정책 자체는 효율성을 추구하는 정책의 기본 속성상 사회적 갈등을 유발할 수 있다. 따라서 사회통합적 통상정책은 정확하게는 내재적 갈등요인의 발현을 억제하는 일종의 관리 정책으로 볼 수 있다.

사회통합적 통상정책의 근간에는 기존에 추구해온 통상정책의 효율성을 강화하는 한편 그간 미흡했던 배분의 공정성을 제고하는 방식으로 통상정책의 틀을 새로 짤 필요가 있다는 인식이 내포되어 있다. 중소기업의 국제화나 산업구


조의 고도화를 추진하는 한편으로, 분배 문제를 개선하고 국민적 신뢰를 확보하는 것은 사회통합형 통상정책의 중요한 기대효과이자 핵심 목표라 할 수 있다. 본 연구에서 제시하는 통상정책의 원칙과 방향, 실행과제가 향후 우리나라 통상정책의 사회통합형 기능이 확대되고 발전하는 데 유용한 기초자료로 활용되기를 기대한다.

본 연구는 설문조사 결과를 사용하여 우리 사회의 구성원이 통상정책의 수립과정과 결과를 어떻게 인식하는가를 파악한 후 사회적 갈등을 해소하는 통상정책의 방향을 제시하고자 한다. 보고서는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 사회통합의 개념을 제시하고, 통상정책의 추진에 따른 사회적 갈등의 원인을 이론적 관점에서 고찰한다. 제3장에서는 FTA와 통상정책에 대한 국민인식 설문조사를 실시하고 그 결과를 활용하여, 그간 우리나라가 추진한 통상정책이 개인의 소득과 기업의 수익에 미친 비대칭적 영향을 국민들이 어떻게 인식하고 있는지 파악한다. 설문조사는 FTA에 초점을 맞추어 통상정책의 찬반 여부와 함께 이익 배분과 관련한 불평등의 정도, 보완대책을 포함한 정부의 통상정책 전반의 공정성에 대한 개인의 인식을 묻는다. 이를 통해 통상정책의 추진 결과로 비롯될 수 있는 갈등요인을 파악한다. 제4장에서는 제3장의 설문조사에 나타난 사회통합을 위한 통상정책의 현주소를 공정성과 국민인식, 통상보완정책의 사회통합 기능, 중소기업 친화형 통상정책으로 구분하여 보다 구체적으로 다루도록 한다. 마지막으로 제5장에서는 제4장의 논의를 보다 구체적으로 심화시켜 사회통합적 통상정책의 기본 원칙으로 효율성과 공정성을 제시하고, 이를 토대로 정부가 추진해야 할 통상정책 방향과 실행과제를 제안한다.

제2장

K

사회통합과 무역

- 
1. 사회통합의 개념
 2. 경제적 불평등의 확대와 무역
 3. 개방의 정치경제학: 무역에서 공정성 중시
 4. 소결

본 보고서에서 의도하고 있는 사회통합을 위한 본격적인 통상정책의 방향과 목표설정을 하기에 앞서, 제2장은 먼저 사회통합의 전반적인 개념(1.가.절)과 현시점에서의 사회통합 논의의 필요성을 검토(1.나.절)하고, 다양한 사회통합 지표를 살펴본다(1.다.절). 이어 최근 활발하게 논의되고 있는 무역과 경제적 불평등 간의 관계를 이해하기 위해 최근의 논의동향(2.가.절)과 무역과 불평등의 경제학적 메커니즘(2.나.절)에 대해 고찰한다. 이와 함께 효율성을 증시하는 신자유주의 경제학적 관점을 보완하기 위해 정치경제학적 측면에서의 사회통합 논의를 검토(3.가.절)하고 사회통합 차원에서 공정성 확보의 중요성에 대해 논의(3.나.절)한다. 마지막으로 소결을 통해 본 장을 마무리한다.

1. 사회통합의 개념

가. 사회통합의 의미

사회통합(social cohesion)이라는 용어는 직관적으로 쉽게 이해되는 듯하지만 학술적으로 직관을 넘어서는 정의를 내리기는 어려워 보인다. Friedkin (2004, p. 409)은 사회통합이라는 용어를 정의하는 어려움을 다음과 같이 말하고 있다.

“사회통합 일반이론 발전에 관심이 있는 연구자는 사회통합의 다양한 정의, 사회통합의 특정 측면에 대해서만 특화된 문헌, 그리고 특정 사회계층을 대상으로 한 사회통합을 염두에 둔 질문을 아울러야 하는 복합적인 작업에 맞닥뜨리게 된다.”¹⁾

1) 원문은 다음과 같다. “Investigators interested in developing a general theory of social cohesion are confronted with a complex body of work that involves various definitions of so-

이러한 어려움에도 불구하고 사회통합을 정의하기 위한 노력은 지속되어왔으며, 그중에서 Norton and de Haan(2013, p. 11)은 이러한 다양한 정의를 크게 사회학 문헌에서의 정의와 국제기구 차원의 정의로 구분하여 정리하고 있다. 사회학 문헌에서의 사회통합은 제도적인 측면보다는 사회 자체가 가지는 일종의 문화적 특성이나 힘에 기인하는 것으로 보며 계층이나 조직 등 사회구조적인 측면보다는 다소 개인적 측면에서 사회통합을 바라보는 경향이 있는 반면, 국제기구 차원의 정의는 상대적으로 계층이나 사회조직 간의 갈등에 대한 논의를 부각하고 있으며, 경우에 따라 경제적 측면의 불평등에 대한 논의도 포함하는 경향이 있다. 이 중 최근의 경제적 불평등에 대한 내용을 포함한 OECD(2011)의 사회통합 정의는 다음과 같다.

“통합적 사회(cohesive society)란 불균형(disparity)을 최소화하고, 소외(marginalization)가 나타나지 않도록 하는 동시에 모든 구성원의 더 나은 삶(well-being)을 향해 함께 일하고, 차별(discrimination), 배척(exclusion), 과도한 불평등(excessive inequality)에 대해 싸우며, 위로의 사회적 이동(upward social mobility)이 가능하도록 함으로써 서로 다른 사회적 계층과 관계, 신뢰, 정체성을 형성하도록 통합을 이루어나가는 사회를 말한다.”

OECD(2011)의 정의는 2000년대 후반 이후 경제성장의 이익이 사회 전체적으로 공유되지 못하고 전반적인 불평등이 확산되고 있는 현상에 대해 초점을 두고 있는 것으로 보인다. 특히 OECD의 정의에서는 기존의 사회학적 논의에 비해 상대적으로 사회계층이나 조직 간의 갈등에 대해 강조하고 있으며 구성원의 사회적인 통합과 더불어 개인의 사회적 지위의 변화나 이동에 대한 언급이

cial cohesion, specialized literatures on particular dimensions of social cohesion (e.g., membership turnover, organizational commitment, categorical identifications, interpersonal attachments, network structures), and lines of inquiry focused on the social cohesion of specific types of groups (e.g., families, schools, military units, and sports teams)”

나타나고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 본 보고서에서는 사회통합에 관한 하나의 특정 정의를 기반으로 논의를 전개하지는 않으나, 전반적으로 경제적 불평등과 개방이라는 주제를 다루면서 OECD의 정의에 가까운 사회통합에 초점을 맞추어 논의를 전개한다.

표 2-1. 사회통합의 다양한 정의

사회학 문헌에서의 사회통합에 대한 정의

“단순히 그룹이나 조직이 아닌, 사회가 집단행동문제(collective action problem)를 평화적으로 관리할 수 있는 사회의 역량”(Woolcock 2011)

사회통합의 부족은 “사회 내에서 사회적인 분열을 조장하는 사회적 또는 경제적 구분(소득, 인종, 정당, 신분제도, 언어 등에 따라)의 속성과 정도”에 근간을 두고 있다.(Easterly *et al.* 2006)

“집단의 분위기가 긍정적인 구성원의 행동과 태도를 만들어내며, 집단 구성원들 간의 대인관계가 집단의 이러한 분위기를 지속하도록 작용할 때 그 집단은 통합적이라고 한다. 따라서 통합적인 집단은 구성원들의 강력한 애착과 유대를 형성하며 스스로 유지된다.”(Friedkin 2004, p. 410)

“... 소속된 집단 내에 개개인을 엮는 힘”(Moreno and Jennings 1937)

“... 구성원들이 집단 안에 남아 있도록 작용하는 힘의 영역”(Festinger *et al.* 1950, p. 164)

“... 그 그룹에 머무르도록 구성원에게 작용하는 결과적인 힘” 혹은 “구성원들에게 있어 집단 구성원이 되는 것 자체의 매력”(Back 1951)

“사회통합은 개인, 그룹, 협회 및 영역과 같은 사회적 단위 간의 관계를 다루는 사회의 특성이라고 본다.”(McCracken 1998)

국제기구에서의 정의

“통합적 사회(cohesive society)란 불균형(disparity)을 최소화하고, 소외(marginalization)가 나타나지 않도록 하는 동시에 모든 구성원의 더 나은 삶(well-being)을 향해 함께 일하고, 차별(discrimination), 배척(exclusion), 과도한 불평등(excessive inequality)에 대해 싸우며, 위로의 사회적 이동(upward social mobility)이 가능하도록 함으로써 서로 다른 사회적 계층과의 관계, 신뢰, 정체성을 형성하도록 통합을 이루어 나가는 사회를 말한다.”(OECD 2011)

“통합적 사회는 민주적 수단을 통해 공동의 목표를 추구하는 자유의지를 가진 개인들이 상호 공조하는 공동체(mutually supportive community)이다.”(Council of Europe 2004)

“사회통합은 모든 구성원의 복지를 보장하고 불균형을 최소화하며 양극화를 피하도록 하는 사회의

역량이다. 통합적 사회는 민주적 수단을 통해 이러한 공동의 목표를 추구하는 자유로운 개인들이 서로 협력하는 공동체(mutually supportive community)다.”(European Committee for Social Cohesion 2004)

사회통합은 “공동체에 대한 소속감과 공동체 구성원으로 인정받는 느낌을 개인에게 함양시키는 일련의 사회적 과정”이다.(French Commissariat General du Plan 1997)

“사회적인 포용의 메커니즘과 사회 안에서 소속감을 생성하도록 하는 이러한 메커니즘이 작동하는 방식에 대한 사람들의 반응, 인식 그리고 태도 사이의 변증법적 관계”(UNECLAC)

“사회적 통합은 사회(국가를 포함해서) 안에 있는 사람들과 집단 간의 관계의 본질과 특성을 보여준다. 사회통합의 구성 요소는 복잡하지만, 본질적으로 사회통합은 적어도 집단이 평화적으로 공존할 수 있는 틀을 제공하는 사회집단 사이의 상호 수렴을 의미한다. 이러한 방식으로, 사회통합은 사람들이나 집단 간의 상호작용에 대한 예측 가능성을 제공하고, 동시에 집단으로서 행동할 유인을 제공한다.”(Social Development Department, World Bank 2012)

관련 개념

“공유 사회는 안정적이고, 안전하며 정의롭고, (취약한 집단과 사람을 포함하여) 모든 인권의 증진과 보호에 기반을 두고 있다.”(Club de Madrid 2009)

자료: Norton and de Haan(2013) p.11 Box1 재인용.

나. 개방의 확대와 사회통합 논의의 필요성

최근 전 세계적으로 경제적 불평등이 심화되면서 사회적 갈등이 커지고 있다는 보고가 잇따른다. 사회적 갈등이 지속되면 사회통합을 저해하고 궁극적으로 지속가능한 발전이 불가능해진다. 사회적 불평등과 갈등을 최소화하고 사회적 신뢰(social trust)를 제고하는 사회통합은 지속가능한 성장과 발전 여부에 중대한 영향을 미치는 중요한 요인이기 때문이다.

예를 들어 Williamson(1993)은 신뢰(trust)가 시장에서의 거래비용(transaction costs)을 줄이는 역할을 한다고 밝히고 있으며, Algan and Cahuc(2013)은 신뢰와 경제개발(economic development) 성과 간의 연관성에 대해서 논하고 있다. North(1991)는 시장을 활성화시키고 거래를 촉진하기 위해서는 ‘공식적 제도’

(예: 법률, 사회제도 등)와 함께 ‘비공식적 제도’(예: 문화, 관습, 사회규범 등)도 함께 발전하여야 한다고 주장하면서 공식적 제도와 비공식적 제도는 서로 보완관계를 가지고 있어야 거래가 촉진될 수 있다고 말한다. 거래를 활성화시키기 위하여 공식적 제도를 새롭게 도입하더라도 비공식적 제도가 확립되지 않으면 거래가 활성화되기 어렵다. 더 나아가 비공식적 제도가 공식적 제도와 상충되기도 하며 갈등을 증폭시키기도 한다는 점에 유의해야 한다고 지적하고 있다.

이처럼 사회통합은 정치적 안정과 경제 발전의 조건으로 인식되고 있다. 사회통합 수준을 높이기 위해서는 상호 신뢰 수준이 제고되어야 하고, 따라서 사회적으로 상호 신뢰 수준을 제고할 수 있는 변수를 찾아 이를 정책적으로 보완하여야 한다. 좋은 제도를 도입하더라도 사회적 신뢰수준이 낮으면 좋은 제도 자체가 무력화되고 효율성 향상을 기대하기 어렵다. 결국 사회통합 수준이 낮은 사회에서 경제발전은 요원한 과제가 된다. Harari(2011)는 인간사회에서 중요한 협업이 성공할 수 있는 논리를 제공한다. 그는 인류의 두뇌 활동보다도 언어와 사회성이 인류의 생존과 발전을 가능케 하였다고 주장한다.²⁾ 즉 호모 사피엔스는 협업을 통하여 공동체를 유지하고, 지식을 축적하여 오늘과 같은 문명을 이룩했다는 논리를 제시하는 것이다. 물론 이러한 협업은 조정비용(coordination cost)을 유발하며, 현대사회에서 조정비용은 상당히 높을 수 있다. 상호 신뢰(혹은 사회적 신뢰)는 이러한 조정비용을 낮추어 효율적 협업을 가능하게 할 수 있다는 점에서 제도의 효과성을 제고하는 역할을 한다. 상호 신뢰와 제도가 뒷받침되어 효율적 협업이 지속되면 사회통합과 지속가능한 발전이 자연스럽게 이루어질 것이다.

세계무역은 1980년대 이후 중간재 무역의 확대 및 글로벌 생산 네트워크의 발달과 함께 급격히 증가하였다. 동시에 해외직접투자 등을 통한 글로벌 소싱(global sourcing)이 전 세계적으로 확대되고 있다. 경제적인 측면에서 협업

2) Harari(2011)는 호모 사피엔스가 네안데르탈인을 물리칠 수 있었던 이유가 사회성에 근거한다고 주장하고 있다.

은 분업의 형태로 나타난다고 볼 수 있다. 세계화/국제화/개방화에 따라 분업의 범위는 한 국가 또는 지역 내 생산공장(production plant)에서의 업무분장을 넘어 국경 간 전문 업무의 분화로 확대되고 있다. 또한 이러한 국경 간 업무 분화를 효율적으로 수행하기 위한 거래비용을 과거에는 감당하기 어려웠으나, 기술 발전과 운송 및 정보통신 비용의 감축에 힘입어 세부 공정에서까지 국제적인 생산분업(production fragmentation)이 실시간으로 가능해졌다. 이러한 생산 단계의 분화는 제조업뿐만 아니라 서비스업에서도 나타나고 있다. 그러나 국제분업의 확대가 빠르게 전개된 것과 달리 기존의 분배구조에 미치는 영향에 대한 정책적·제도적 대응이 미흡했던 측면이 있다. 특히 기술발전과 개방확대에 따른 이익의 분배가 불공정하다는 비판과 더불어 불평등의 확대는 신뢰에 부정적인 영향을 주며 사회적으로 높은 조정비용을 유발하여 궁극적으로 경제성장을 저해한다는 주장이 제기되고 있다.

학자들 간에 의견의 일치(consensus)를 보기 드문 경제학계에서 무역으로 인한 이익(gains from trade)은 이론적, 실증적으로 입증된 몇 안 되는 사실로 인식되어왔다. 다만 자유무역과 개방으로 인한 이익을 분배함에 있어 이론과 달리 공정하고 효과적인 메커니즘이 존재하지 않는 상황에서 개방은 사회통합의 저해요인으로 지적되기도 한다. 최근 들어 일부에서 무역이 불평등 심화의 원인 중 하나로 지적되면서 개방을 추구하는 통상정책에서 사회통합의 중요성이 더욱 커졌으며, 이를 뒷받침해 줄 수 있는 각종 사회적 제도의 정비와 신뢰를 제고하는 정책방안을 마련하는 것이 시급하다.

다. 다양한 지표로 본 한국의 사회통합도

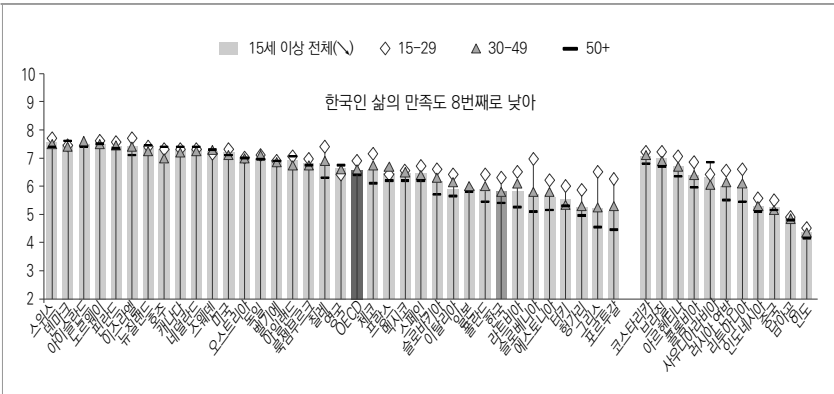
최근 많은 국가의 정부는 사회통합의 중요성을 인식하여 이를 주요 정책목표 중 하나로 삼고 있다. 그러나 앞 절에서 언급한 바와 같이 사회통합은 여타 정책목표와 달리 추상적인 개념이고 국가마다 다르게 인식할 수 있기 때문에

일의적으로 정의하거나 이를 객관적으로 측정하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 OECD는 최근 사회통합에 영향을 미칠 수 있는 다양한 사회정책과 지표를 활용하여 회원국의 사회통합지표를 측정하고 이를 2년마다 발표하고 있다. OECD 지표는 광범위한 정책분야에 대한 사회적 상태와 대응으로 구분된다. 본 절에서는 OECD가 제공하는 다양한 지표들을 이용하여 우리나라 사회통합의 현주소를 살펴보기로 한다.

OECD는 “2016년 한눈에 보는 사회(Society at a Glance 2016)”에서 회원국들의 사회통합지표(social cohesion indicators)를 제공하였다. OECD가 제시한 사회통합지표는 크게 삶의 만족도(life satisfaction), (타인 또는 정부에 대한) 신뢰(trust), 투표(voting), 범죄와 수감인(crime and prisoners), 사회적 네트워크(social network) 등 다섯 가지 범주다.

OECD가 제시한 지표에 포함된 다섯 가지 범주를 구체적으로 살펴보면 먼저, 회원국별 삶의 만족도는 [그림 2-1]에 제시되어 있다. 여기서 삶의 만족도(life satisfaction)는 경제적 발전 정도와 생활여건 등을 측정하여 결정된다.

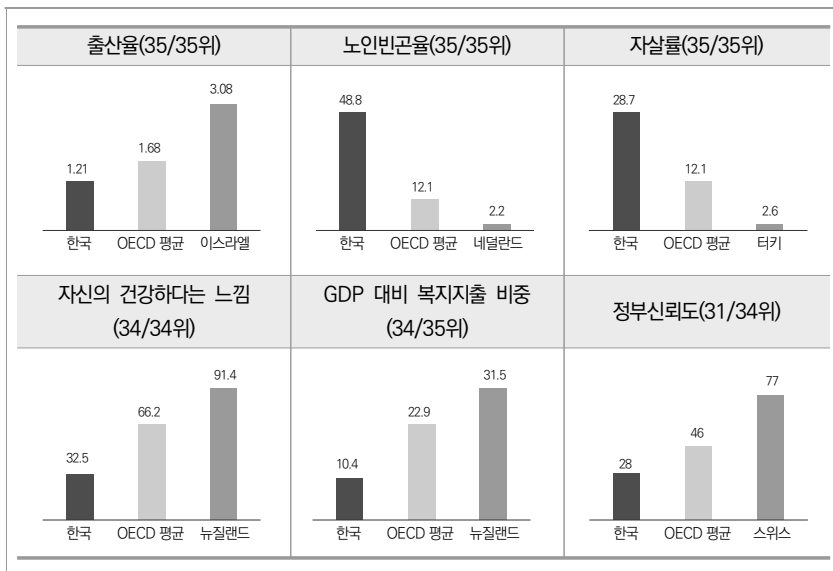
그림 2-1. 삶의 만족도



OECD 국가 중 북유럽 국가들 대부분이 상위 5개국(스위스, 덴마크, 아이슬란드, 노르웨이, 핀란드)을 차지하고 있는 반면, 경제적 개발단계가 여타 유럽 국가에 비해 상대적으로 낮은 동유럽 국가들(슬로베니아, 에스토니아, 헝가리 등)과 재정 등 경제적 위기상황을 겪고 있는 남유럽 국가들(그리스, 포르투갈 등)이 하위권을 차지하고 있다. 우리나라의 경우, 35개국 중 28위로 폴란드, 라트비아, 슬로베니아 등과 함께 하위권에 속해 있다.

삶의 만족도에 포함된 구체적인 항목은 출산율, 노인빈곤율, 자살률, 개인의 건강에 대한 자신감, GDP 대비 복지지출 비중, 정부신뢰도 등이다. [그림 2-2]에는 한국의 지표값, OECD 평균, 해당 지표 1위 국가의 지표값이 제시되어 있

그림 2-2. 삶의 만족도(한국의 순위/OECD 국가표본 수)



자료: OECD(2016), Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators의 raw data를 다음과 같이 참고하였음.

- 1) 출산율: 그림 3.4. p. 81, <http://dx.doi.org/10.1787/888933405149>.
- 2) 노인빈곤율: 그림 5.6. p. 105, <http://dx.doi.org/10.1787/888933405464>.
- 3) 자살률: 그림 6.6. p. 119, <http://dx.doi.org/10.1787/888933405598>.
- 4) 인지하는 건강상태: 그림 6.4. p. 117, <http://dx.doi.org/10.1787/888933405577>.
- 5) 복지지출: 그림 5.9. p. 109, <http://dx.doi.org/10.1787/888933405490>.
- 6) 정부신뢰도: 그림 7.5. p. 129, <http://dx.doi.org/10.1787/888933405731>. (모든 자료의 검색일: 2018. 10. 28).

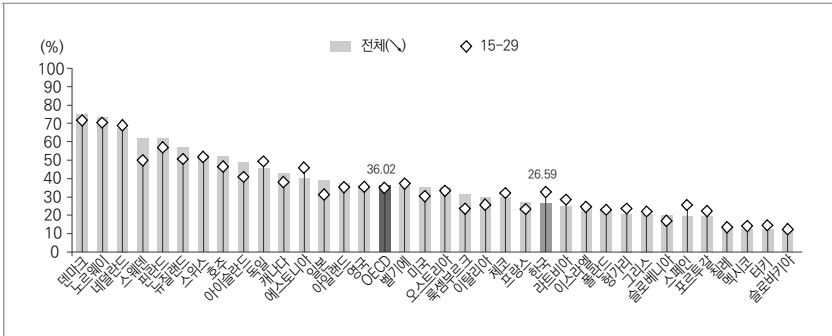
다. 한국을 중심으로 각 지표를 살펴보면, 먼저 출산율의 경우 우리나라는 1.21명으로 35개 국가들 중 35위로 나타났다. 노인빈곤율의 경우도 48.8%로 35개국 중 35위로 OECD 평균인 12.1%에 비해 월등히 높은 것으로 나타났다. 자살률 역시 인구 10만 명당 28.7명으로 OECD 회원국 중 가장 높다. 또한 자신이 건강하다는 느낌 항목에서 34개국 중 34위로 한국 사람들은 전반적으로 자신이 건강하다고 생각하지 않는 것으로 나타났다. 특히, 노인빈곤율이 가장 높은 반면 국내총생산(GDP) 대비 복지지출은 약 10.4%로 OECD 평균인 22.9%의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타나 이 분야에서 정책대응 필요성이 큰 것으로 보인다. 더욱이 우리나라의 급격한 저출산·고령화 추세를 감안할 때 이는 시급한 과제라 할 수 있다. 개개인의 삶의 만족도가 낮을 수밖에 없는 상황에서 열악한 재분배 정책은 정부의 신뢰도를 낮출 것으로 예상되며, 실제로 지표상 한국 정부에 대한 신뢰도 역시 하위권을 기록한 것으로 나타났다.

OECD가 제시한 사회통합지표의 두 번째 범주인 신뢰(trust)는 타인에 대한 신뢰, 정부에 대한 신뢰 그리고 노동시장 불안심리 등으로 분류된다. 먼저 타인에 대한 신뢰의 경우 [그림 2-3]에서 보는 바와 같이 한국은 약 26.6%로 OECD 평균 36%에 비하여 10% 포인트 가량 낮은 것으로 나타났다(전체 35개국 중 23위). 다만 젊은 세대(15~29세)의 타인에 대한 신뢰는 전체 인구에 비해 높게 나타났다. 타인에 대한 신뢰가 가장 높은 국가는 덴마크(73%), 노르웨이(72%), 네덜란드(68%) 순으로 대체로 북유럽 선진국이다. OECD 회원국 중 타인에 대한 신뢰가 가장 낮은 나라는 슬로바키아, 그 다음으로 터키, 멕시코 순이다.

신뢰의 범주에서 두 번째 항목인 정부에 대한 신뢰도는 [그림 2-4]에서 보는 바와 같다. 한국의 경우 OECD 평균 46%에 비해 현저히 낮은 28%를 기록했다(OECD 35개국 중 29위). 특히, 젊은 세대(15~29세)의 정부신뢰도는 20%에도 이르지 못하는 것으로 나타났는데, 이는 전체 인구 평균에 비해 낮을 뿐만 아니라 회원국 전체에 비해서도 두 번째로 가장 낮은 수준이다. 국가별로 보면 정부에 대한 신뢰도는 스위스(77%), 룩셈부르크(68%), 노르웨이(65%), 뉴질

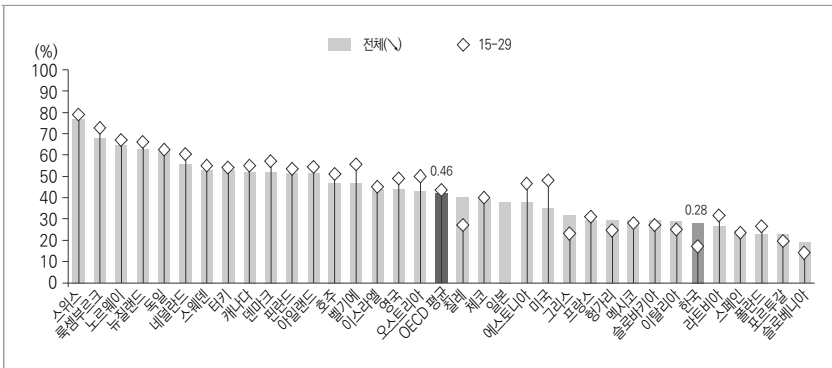
랜드, 독일이 높은 편이며, 슬로베니아(19%), 포르투갈(23%), 폴란드(23%) 등의 국가에서는 정부에 대한 신뢰도가 낮은 것으로 나타났다.

그림 2-3. 타인에 대한 신뢰도



자료: OECD(2016), Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators, 그림 7.4, p. 129, <http://dx.doi.org/10.1787/888933405711>(검색일: 2018. 10. 28).

그림 2-4. 정부에 대한 신뢰도

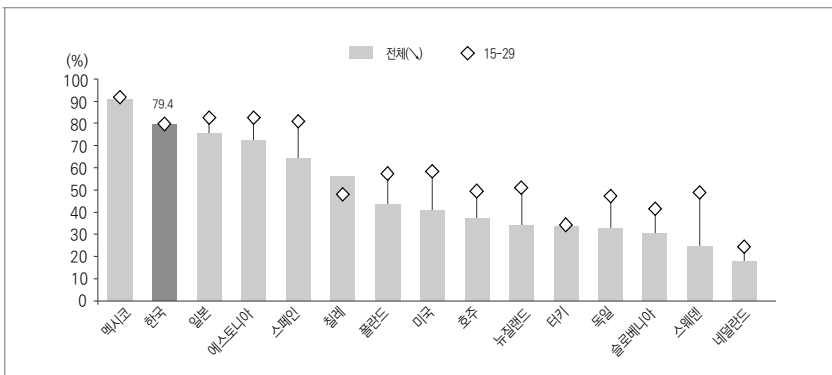


자료: OECD(2016), Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators, 그림 7.5, p. 129, <http://dx.doi.org/10.1787/888933405726>(검색일: 2018. 10. 28).

다음으로, 신뢰 범주에 포함된 세 번째 항목인 노동시장 불안 심리를 살펴보면, OECD 사회통합 관련 지표로 일자리의 안정성을 중시하는데, 이를 위해 미래에 일자리를 잃거나 쉽게 취직할 수 없을지 모른다는 불안심리를 측정한다.

[그림 2-5]에서 보여주는 바와 같이 한국은 79.4%가 고용시장에 대한 심각한 불안심리를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이 수치는 90.6%를 기록한 멕시코에 이어 최하위권이며, 1위인 네덜란드의 17.9%, 2위인 스웨덴의 24.7%만 일자리에 대한 불안심리를 가지고 있는 것과 크게 대비된다. 흥미롭게도 다른 항목에서 상대적으로 높은 사회통합지표를 보인 일본도 이 항목에서는 우리와 유사하게 높은 불안심리(75.5%)를 가지고 있는 것으로 나타났다.³⁾ 고용시장 불안심리와 관련하여 한 가지 눈여겨볼 만한 특징은 대부분 OECD 국가에서 젊은 세대(15~29세)의 불안감이 각국의 전체평균보다 전반적으로 높게 나타나는 것이다. 이는 그만큼 세계적으로 일자리에 대한 젊은 세대의 불안감이 크다는 것을 방증한다. 한편 한국은 멕시코, 칠레, 터키 등과 함께 예외적으로 15~29세의 노동시장에 대한 불안심리가 전체평균보다 높지 않게 나타났는데 이는 한국의 젊은 세대가 고용불안을 크게 느끼지 않는다고보다 전 연령대에 걸쳐 고용상황이 전반적으로 좋지 않다는 간접적인 증거로 볼 수 있다.

그림 2-5. 고용시장에 대한 불안심리

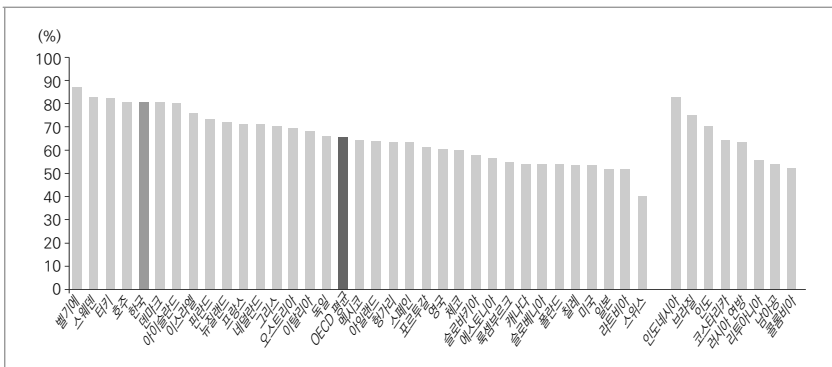


자료: OECD(2016), Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators, 그림 7.6, p. 129, <http://dx.doi.org/10.1787/888933405731>(검색일: 2018. 10. 28).

3) 반면, 상대적으로 낮은 사회통합지수로 평가받았던 슬로베니아는 30.2%만 불안심리를 가지고 있는 것으로 측정되었다.

신뢰에 이어 세 번째로, OECD는 투표(voting)를 사회통합지표의 한 범주로 활용하고 있다. 한 국가의 높은 투표율(voter turnout rate)은 국민들의 정치 참여도(participation)가 높다는 것을 반영한다고 보고, OECD는 투표율이 낮은 국가의 사회신뢰도는 낮고 사회통합 수준도 낮을 가능성이 높다고 보는 것으로 이해할 수 있다. OECD 회원국의 2015년 의원선출(parliamentary election) 평균 투표율은 65.6% 수준이다(당해 연도에 투표가 없는 경우 가장 가까운 해의 투표를 참고). 한국은 벨기에, 스웨덴, 터키에 이어 호주 다음으로 5번째로 높은 투표율을 보이는 것으로 집계되어, OECD 국가 중 중위권에 해당하는 것으로 나타났다.

그림 2-6. 투표율



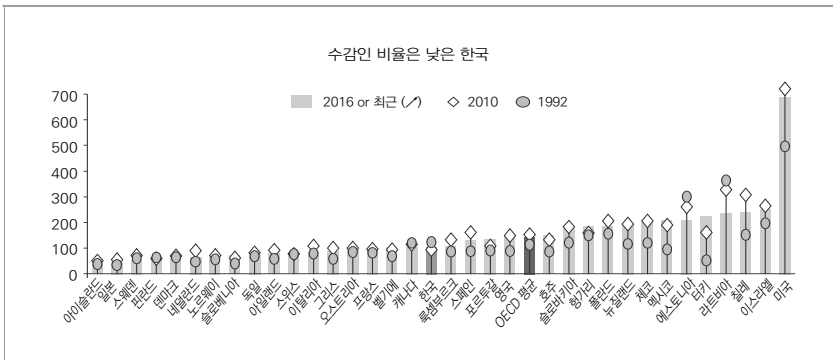
자료: OECD(2016), Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators, 그림 7.7, p. 131, <http://dx.doi.org/10.1787/7/888933405740>(검색일: 2018. 10. 28).

OECD는 네 번째 사회통합범주로 범죄와 수감인(crime and prisoners)을 활용한다. 이에 수감인 비율 지표도 포함하고 있는데, [그림 2-7]에서 제시한 바와 같이 한국은 인구 10만 명당 수감인은 107명으로 OECD 평균인 147명보다 낮은 것으로 나타났다. 18세 미만 청소년의 수감 비율도 평균보다 낮은 편이다. 가장 낮은 수감인 비율을 보여준 국가는 아이슬란드, 일본, 스웨덴 등이며, 이들 국가의 수감인 비율은 인구 10만 명당 5명 정도이다. 반면 최하위

인 미국은 10만 명당 700명 정도로 상당히 높은 편이다. 다만 높은 수감인 비율 자체가 사회적인 갈등의 정도를 나타내는 직접적인 지표로 보기 어려운 측면이 있으며, 어떠한 사회구조적인 이유로 수감인의 비율이 높은가에 대해 추가적인 검증이 필요하다.

사회통합의 마지막 범주로 OECD는 사회적 네트워크(social network)를 중요한 사회통합의 지표로 보았다. [그림 2-8]에서와 같이, OECD는 사회관계망을 측정하여 평가하고 이를 발표하고 있는데, 주변에 믿고 의지할 수 있는 친척 혹은 친구들이 있는지 여부를 파악하고 이를 근거로 사회관계망을 평가하였다. 이는 사회관계망 외부에 있는 사람들은 사회관계망 안에 있는 사람보다 건강악화 및 사망으로 이어지는 경향이 있고, 실제로 사망률 증가와 관련이 높다는 것에 기초한다. 우리나라의 경우, 모든 연령층에서 사회관계망 지표가 낮은(고립감이 높은) 사회로 평가되었는데, 30~49세 중장년층의 경우 조사대상국 중에서 3번째로 낮았고 청년층도 7번째로 낮은 것으로 나타났으며, 특히 50세 이상층 연령대에서는 34개국 중 최하위(34위)를 차지하는 것으로 측정되었다.

그림 2-7. 수감인 비율



자료: OECD(2016), Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators, 그림 7.11, p. 133, <http://dx.doi.org/10.1787/888933405783>(검색일: 2018. 10. 28).

는 현상이 나타나면서 무역과 개방이 불평등에 미치는 영향에 대해 학계와 정책입안자 사이에서 논란이 되기도 하였다.

국제무역이론에서는 이미 무역이 불평등에 미치는 메커니즘에 대해 설명하고 있으며 다양한 실증분석을 통해 이러한 이론적 설명을 검증해왔다. 본 절에서는 먼저 우리나라에서 진행된 무역을 통한 개발의 확대와 경제적 불평등의 변화를 통계자료를 이용해 간략히 살펴본다. 이어 경제학 이론에서 말하는 무역과 소득불평등 메커니즘에 대해 고찰하고 관련된 실증분석 결과들을 소개한다. 특히 최근 이질적 경제주체와 관련하여 국제무역이론에서 미시 자료를 바탕으로 한 연구가 크게 증가하면서 기존 연구에서 부족했던 무역과 불평등에 관한 보다 엄밀하고 다양한 메커니즘이 소개되고 있다. 본 절에서는 이처럼 다양한 연구를 바탕으로 소득불평등을 해결하기 위해 보완할 점과 이를 통해 이후의 장에서 구체적으로 논의될 통상 차원의 사회통합정책적 방안을 고찰한다.

가. 무역의 확대와 소득불평등

세계적으로 소득불평등은 크게 두 가지 측면에서 논의되고 있다. 한 가지는 국가간의 소득불평등(between-country inequality)이고 다른 한 가지는 국가 내의 소득불평등(within-country inequality)이다. 국가간 소득불평등은 일반적으로 선진국과 개도국 간의 소득격차로 인한 (수평적) 불평등을 의미하는 반면, 국가 내 소득불평등은 한 국가 내에서의 소득분배의 (수직적) 불평등을 의미한다. 제2차 세계대전 이후 불평등의 문제는 대부분 선진국과 개도국 간의 문제였다. 따라서 저개발국가의 빈곤탈출(poverty escape) 문제와 개발(development) 등이 주요 관심 주제였다. 경제학 이론에 따라 무역은 이러한 선진국과 개도국 간의 불균형 문제를 해결할 수 있는 핵심 메커니즘으로 이해되었으며 이러한 이해를 바탕으로 가능한 한 많은 국가가 자유무역에 참여할 수 있도록 독려했다.⁴⁾ 하지만 1980년대 이후 운송 및 정보통신 기술발달 등

으로 무역이 크게 증가하면서 선진국과 개도국 간의 경쟁이 심화되고 선진국을 중심으로 국가 내 불평등 문제에 대한 관심이 커지게 되었다. 특히, 글로벌 금융위기 이후 세계 각국의 경제 상황이 어려워지고 이러한 경제적 어려움이 자산이나 안정적 소득이 적은 중산층 이하 계층에 가중되는 반면 상위 1% 소득은 지속적으로 증가하면서 국가 내 소득불평등 논란이 커지게 되었다. 그에 따라 최근 무역을 통한 개방의 확대가 한 국가 내에서의 소득분배에 미치는 영향에 관한 연구가 이론적, 실증적으로 증가하고 있다. 본 보고서는 이러한 국가 내에서의 불평등 이슈를 중심으로 논의를 전개한다.

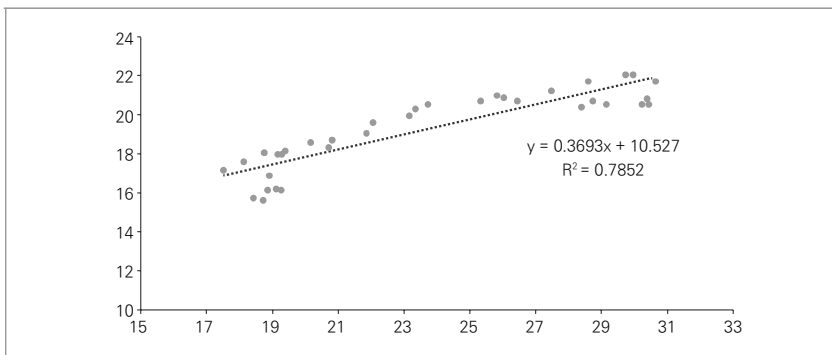
1980년대는 전 세계 무역이 급격히 증가하기 시작하는 시기였던 동시에 국가 내 소득불평등의 문제도 같이 부각된 시기이다. World Development Indicators(World Bank)와 World Inequality Database⁵⁾를 이용하여 살펴본 결과 1980년부터 2016년까지 전 세계 GDP 대비 수출의 비율과 상위 1%의 소득 변화가 상당히 유사한 패턴을 보이며 변화하는 것을 보여주고 있다. 먼저, 전 세계 GDP 대비 수출 비율은 1980년대 중반까지 GDP 대비 20%에도 채 이르지 못했으나 2007년 약 30%를 넘기게 되었다. 최근 글로벌 금융위기 이후 무역의 성장이 둔화하면서 GDP 대비 수출 비율이 감소하는 추세를 보이고 있음에도 불구하고 2016년 말 현재 GDP 대비 수출 비율은 약 29%에 이른다. 동기간 동안 전체 소득에서 상위 1% 소득이 차지하는 비중 변화도 역시 비슷한 패턴을 보이는데, 1980년대 초 약 16%정도였던 상위 1%의 소득비중이 2006년 약 22%까지 증가하였으며 글로벌 금융위기 이후 집중도가 다소 완화되는 모습을

4) 개도국이나 저개발국은 지속적으로 제2차 세계대전 이후부터 지속된 불균형 문제의 해결과 경제개발의 기반을 확보하기 위한 제한조치 부여 등을 주장하였다. 이러한 맥락에서 GATT/WTO 일반특혜관세제도(GSP: Generalized System of Preferences) 또는 특별하고 차별적인 대우(S&DT: Special & Differential Treatment) 논의가 발전되어왔다. WTO가 출범과 함께 개발 문제에 관심을 가지고 2001년 도하개발어젠다(DDA: Doha Development Agenda) 협상을 시작하게 된 것도 이러한 경제적 배경과 관련이 있다.

5) 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).

보이고 있다. [그림 2-9]는 1980년에서 2016년까지 전 세계 GDP 대비 수출 비율(가로축)과 상위 1% 소득비중의 변화 간의 상관관계를 보여주며, 두 지표 간에 양의 상관관계가 나타나고 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 상관관계가 인과관계(causal relation)를 나타내는 것은 아니나, 개방과 불평등 간의 관계에 대한 최근 논란의 이유를 설명해준다고 할 수 있다.

그림 2-9. 전 세계 GDP 대비 수출비중과 상위 1% 소득비중 간의 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.

국가간 소득불평등과 국가 내 소득불평등 두 가지는 상호배타적이지 않으며 서로 연결되어 있다. Milanovic(2016)는 전 세계 소득추정자료를 이용하여 일명 ‘코끼리 커브’로 알려진 세계소득분포 변화 그래프를 작성하였다. 이후 World Inequality Report(2018)에서 Milanovic(2016)의 연구를 데이터베이스화하였는데, 전 세계 인구를 기준으로 소득구간을 100분위로 나누어 1980년부터 2016년까지 실질소득의 변화를 나타냈으며 99% 분위 이상의 상위 1%, 0.01%, 0.001% 소득구간에 대해서는 다시 각각 10개의 구간으로 구분하여 표시하였다. 이렇게 작성된 코끼리 커브를 통해 발견한 가장 큰 두 가지 특징은 다음과 같다. 첫째, 지난 약 30년 동안 최상위 소득군의 소득 증가가 다

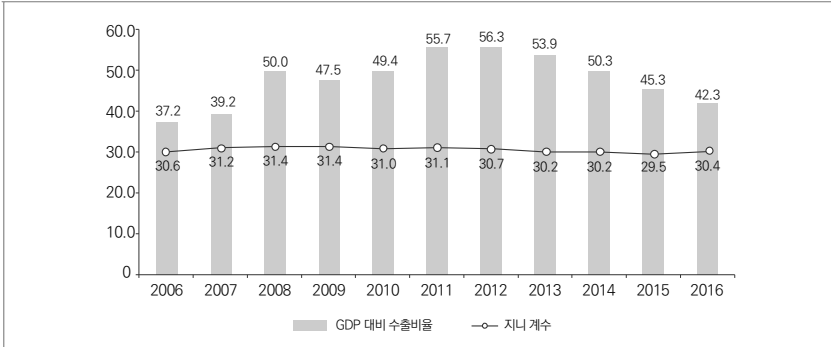
른 소득군에 비하여 압도적으로 크다는 것이다. 둘째, 신흥국(emerging countries)에서 소득분포가 집중되어 있을 것으로 추측되는 하위 50% 소득군의 소득 증가가 미국 및 서유럽 선진국 하위 90%에 해당하는 소득군이 집중되어 있는 것으로 기대되는 약 50~90% 소득군의 소득 증가보다 월등히 높다는 점이다.⁶⁾ World Inequality Report(2018)에 따르면 지난 약 30년간의 전 세계 소득성장 중 약 27%를 상위 1%의 소득군의 소득성장이 설명하는 반면, 하위 50% 소득군의 소득성장은 전 세계 소득성장의 약 12% 정도만을 설명한다고 밝히고 있다. Bourguignon(2015)에 따르면 현재까지 국가간 불평등의 문제가 세계 불평등 문제의 대부분을 설명하고 있으나 1980년대 이후 국가간 수평적 불평등은 지속적으로 완화된 반면 국가 내 수직적 불평등은 시간이 지남에 따라 점차 악화되어 왔다.

한국은 1960년대 초 경제개발 초기 단계에는 경제개발계획 5개년 계획 진행으로 인해 급격하게 늘어나는 단기외채를 줄이기 위한 방편으로 수출을 정책적으로 이용하였으나, 이후 수출이 경제에 미치는 영향에 대한 이해가 높아지면서 중요한 성장의 발판으로 생각하게 되었다.⁷⁾ 우리나라는 이를 계기로 1967년 GATT에 가입하였고 1995년 WTO에 원년 회원국으로 참여하였으며, 2004년 한·칠레 FTA를 시작으로 2018년 말 현재 싱가포르, EFTA, ASEAN, 인도, EU, 페루, 미국, 터키, 호주, 캐나다, 중국, 뉴질랜드, 베트남, 콜롬비아 등 52개국과 FTA를 체결하였다.

6) 2001년 중국이 WTO에 가입하면서 교역량과 성장률이 크게 높아지고 동시에 거대 신흥시장이 세계경제에서 차지하는 비중이 커지게 되었고 이에 따라 소득불평등에 미치는 영향도 단순한 선진국·개도국 간의 소득격차 문제에서 국내 소득불평등 문제와 연계되기 시작하였다. 선진국의 중산층 이하 저임 노동자들이 개도국 노동자와 경쟁하면서 선진국의 국내 소득불평등이 악화되었다는 주장이 제기된다.
 7) 한국경제 60년사(사공일, 고영선 편, 2010).

그림 2-10. 한국의 GDP 대비 수출 비율과 지니계수의 변화

(단위: %)



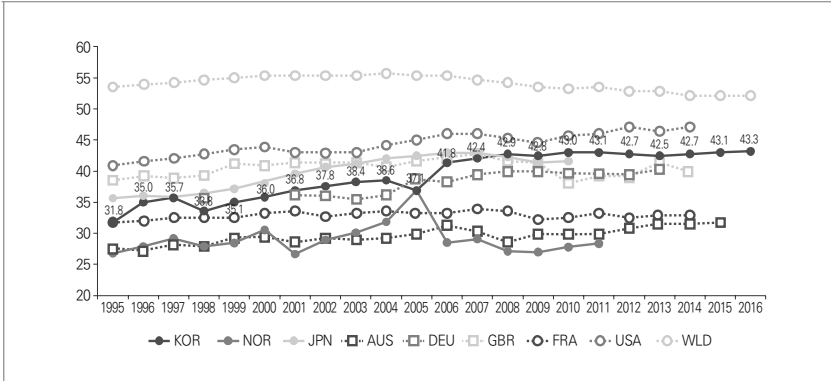
자료: World Bank, World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>(검색일: 2018. 11. 18); OECD Income Distribution Database, <http://oecd.org/social/income-distribution-database>(검색일: 2018. 11. 18).

이렇게 수출주도형 성장정책으로 시작된 무역의 증가는 최근까지 꾸준히 이어져왔다. 1967년 GATT 가입 당시 GDP 대비 수출의 비중이 11.9%에 불과하였으나, 1995년 WTO 출범 당시에는 21.9%로 2배 가까이 증가하였고, 2006년에는 약 37.2%, 2012년에는 약 56.3%까지 빠르게 증가하였다. 2008년 글로벌 금융위기의 여파와 세계경제적 여건 변화 등이 2012년 이후 한국의 무역 흐름에도 영향을 미치면서 그 비율이 다소 감소하는 양상을 보였음에도 불구하고 2016년 말 기준으로 이 비율은 42.3%에 이른다.

상대적으로 짧은 기간 동안 높은 개방의 성과를 이룬 한국은 현재 진행되고 있는 불평등 논의의 맥락에서 다음과 같은 특징을 보여준다. 먼저 국가간 불평등 측면에서 한국은 개발의 성공사례로 꼽힐 수 있다. 1967년 GATT 가입 당시 최빈 개도국이었으나, Nielson(2011)에 따르면 한국은 UNDP, IMF, World Bank 분류기준 모두에서 선진국(advanced economies 또는 developed economies)으로 분류되고 있다. 하지만 국가 내 불평등도의 경우는 좀 더 면밀한 논의가 필요한 것으로 보인다. 먼저, 2006년에서 2016년까지 한국의 개방수준에 큰 변화가 있었음에도 불구하고 소득불평등의 지표로 가장 많이 활용되는

그림 2-11. 주요 OECD 회원국의 상위 10% 소득비중의 변화

(단위: %)



자료: World Inequality Database, <https://wid.world/data/>(검색일: 2018. 11. 12).

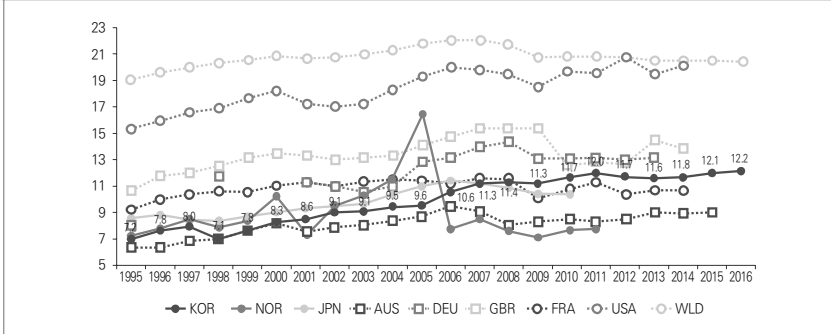
지니계수(Gini coefficient)는 같은 기간 동안 큰 변화 없이 안정적인 모습을 보인다. 또한 다른 OECD 회원국과 비교해 보더라도 한국의 소득불평등도는 독일, 프랑스, 스위스 등과 비슷한 수준으로 지니계수로 본 한국의 불평등도는 심각하게 우려할 만한 수준은 아닌 것으로 판단된다. 다만 한국에서도 상위 10% 및 1% 소득의 비중이 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 먼저 [그림 2-11]은 OECD가 1995년부터 2015년 사이 집계한 주요 OECD 회원국 상위 10% 소득 비중(P90/P100)의 변화를 보여준다. 한국의 경우 이 비중이 1995년 약 31.8%이었으나 2016년에는 약 43.3%까지 높아졌다. 1995년 일본, 영국, 프랑스와 비교하여 같거나 낮았던 한국의 상위 10% 소득비중이 빠른 증가속도로 인해 2008년 이후에는 이들 국가보다 높아진 것을 알 수 있다.

상위 1%의 소득비중(P99/P100)은 [그림 2-12]에 나타난 바와 같다. 1995년 상위 1%의 소득비중은 약 7%에서 꾸준히 증가하여 2016년에는 12%에 이르렀다. 증가속도 역시 OECD 회원국에 비해 상대적으로 빨라서 상위 10% 소득비중이 1995년 당시에는 일본, 프랑스보다 작았으나, 2008년 이후에는 이들 국가보다 커졌음을 알 수 있다.⁸⁾

8) 상위 10% 및 상위 1% 소득비중의 변화와 관련된 또 하나의 큰 특징은 개도국의 소득불평등이 선진국에

그림 2-12. 주요 OECD 회원국의 상위 1% 소득비중의 변화

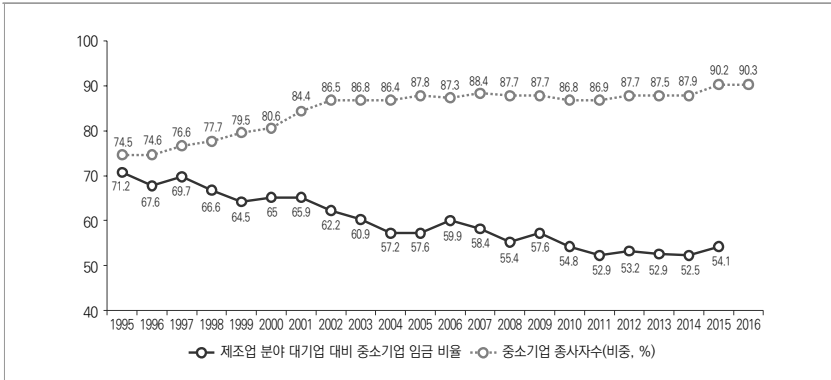
(단위: %)



자료: World Inequality Database, <https://wid.world/data/>(검색일: 2018. 11. 12).

그림 2-13. 한국의 대기업 대비 중소기업 고용비중과 임금 비율의 변화

(단위: %)



자료: e-나라지표, 중소기업본부 중소기업현황, http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2898&stts_cd=289804(검색일: 2018. 11. 12).

대기업과 중소기업 간의 소득격차 심화는 소득불평등과 관련하여 최근 관심이 특히 커지는 부분이다. [그림 2-13]은 한국의 제조업 분야에서 대기업과 중소기업 간의 고용수준과 임금격차의 변화를 보여준다. 1995년도에 중소기업

비해 심하다는 점이다. [그림 2-11]과 [그림 2-12]에서 알 수 있듯이 전 세계 상위 10% 및 상위 1% 소득 비중은 미국을 비롯한 선진국들의 그것에 비해서도 크게 높다는 것을 알 수 있다.

은 전체 고용의 약 74.5%를 차지하였으며 이후 지속적으로 증가하여 2016년에는 약 90.3%에 이르게 된다. 반면, 1995년 중소기업의 임금수준은 대기업의 약 71.2%에 해당되었으나, 이후 지속적으로 감소하여 2015년에는 약 54.1%까지 낮아진 것으로 나타났다. 이러한 변화에 기초하여 유추해볼 때 지난 20여 년간 대기업은 생산성이 상대적으로 높은 자본집약적 산업과 업무에 집중하면서 임금수준이 상승한 반면, 중소기업은 생산성이 낮은 노동집약적 업무에 집중되고 있다고 할 수 있다. 이는 중소기업의 고용비용이 증가하면서 대기업과 중소기업간 소득불평등이 커질 수밖에 없었음을 간접적으로 시사한다.

나. 무역의 확대와 소득불평등: 경제적 메커니즘

앞의 절에서 밝힌 바와 같이 무역으로 인한 불평등 논의는 크게 국가간 소득 불평등과 국가 내 소득불평등 두 가지 측면에서 진행되고 있다. 본 보고서는 이중 국가 내 소득불평등의 확대, 특히 상위 소득분위의 비중 증가와 중소기업과 대기업 간 격차확대를 위주로 논의를 전개한다. 이러한 국가 내 소득불평등의 문제는 2008년 글로벌 금융위기 이후에 많은 국가에서 경제성장이 정체하면서 다시 부각되었다. 위기로 인한 고통이 중산층 및 저소득층에 집중되면서 소득불평등 문제가 재조명되었으며, 개방 및 무역은 이러한 소득불평등의 주요 원인으로 지목되었다. 이러한 불평등의 문제는 단순히 개방의 문제라기보다는 기술발전, 글로벌 가치사슬의 확대 등 세계경제의 구조적인 변화와 맞물려 있다. 기존의 비교우위를 기반으로 한 분석은 이러한 최근 무역패턴의 변화를 적절히 설명하기 어려울 뿐더러 소득불평등과 관련하여 실제와 다른 예측을 제공하고 있다. 최근 국제무역이론은 이러한 경제환경의 변화와 함께 다양한 설명을 제공하고 있는데, 특히 2000년대 초반의 이질적 기업(heterogeneous firms) 이론의 발달은 기존의 소득불평등에 대해 다양한 연구와 새로운 시각을 제공한다. 본 절에서는 글로벌 금융위기 이후 제기된 소득불평등의 문제에 대

한 논의를 최근의 연구 결과에 기초하여 정리하고자 한다. 또한 문헌검토를 통해 무역이론에서 나타나는 불평등의 메커니즘을 살펴보고 관련된 실증적 연구 결과를 비교한다. 전반적인 이론적 설명은 전통적인 비교우위 모형(comparative advantage model)을 기본으로 산업 내 무역(intra-industry trade)에서는 신무역이론(new trade theory)과 2000년대 이후 발전한 신신무역이론(new-new trade theory)을 기반으로 설명한다. 특히 각 모형이 제시하는 무역과 소득불평등 간의 관계에 대해 집중적으로 살펴보고 현실에서 나타나는 소득불평등 현상과 비교해보면서 정책적 측면에서 개선이 필요한 부분에 대해 논의한다.

1) 비교우위 무역과 분배의 변화: Stolper-Samuelson 정리

국가간 무역이 발생하면서 예측되는 현상 중 대표적인 것이 산업 간 구조조정이다. 전통적인 비교우위(comparative advantage)에 기반한 무역이론에서는 개방의 확대는 산업구조에도 영향을 주게 된다. 이러한 현상은 헉셔-올린(Heckscher-Ohlin) 이론으로 설명한다. 헉셔-올린 이론에 따르면 무역 대상국에 대하여 상대적으로 경쟁력이 높은 분야(주로 사용되는 생산요소가 무역 대상국에 비해 상대적으로 풍부한 분야로 동일한 상품을 무역 대상국보다 낮은 가격으로 공급)의 수요가 증가하면서 생산요소가 해당 분야로 이동하고 생산량이 증가하는 반면에, 경쟁력이 낮은 분야(주로 사용되는 생산요소가 무역 대상국에 비해 상대적으로 부족한 분야로 동일한 상품을 무역 대상국보다 높은 가격으로 공급)에서는 수입이 국내 생산을 대체하면서 국내 생산이 감소하고 동시에 생산요소 사용도 감소하게 된다. 이렇게 산업의 구조조정이 일어나면서 생산요소의 실질소득도 변화하게 되는데, 헉셔-올린 모형하에서 ‘Stolper-Samuelson 정리’로 이러한 변화를 설명할 수 있다. Stolper-Samuelson 정리에 따르면 비교우위가 있는 산업에서 주로 사용되는(intensively-used) 생산요소의 실질소득은 증가하는 반면 비교우위가 없는 산업에서 주로 사용되는 생산요소는 실질소득이 감

소하게 된다. 일반적으로 선진국의 경우 숙련노동(skilled labor)에 대한 수요가 크게 증가하면서 자본에 대한 보상(return)이 상승하고 숙련노동의 실질임금이 증가하는 반면 비숙련노동(unskilled labor)의 실질소득은 감소하게 된다. 저기술 산업에 비교우위가 있는 개도국의 경우 개방은 비숙련노동의 수요를 증가시켜 비숙련노동의 실질임금이 증가하는 반면 숙련노동의 실질임금이 감소한다.

Stolper-Samuelson 정리의 이론적 예상은 현재 발생하고 있는 상황과 비교했을 때 현실에 부합하지 않거나 설명하지 못하는 측면이 많으므로 추가적인 불평등 요인에 대한 고려가 필요하다고 판단된다. 먼저 이론적인 예측이 현실과 부합하는 측면은 숙련노동이 풍부한(skilled-labor abundant) 선진국에서 개방의 확대와 함께 숙련노동집약적(skilled-labor intensive) 산업의 수출이 증가하면서 숙련노동의 실질임금이 상승하는 반면 비숙련노동의 실질임금이 하락하는 현상이다. 반면 현실을 설명하지 못하는 측면은 크게 다섯 가지로 볼 수 있다. 첫째, 산업 간 생산요소의 완전한 이동성(perfect mobility)을 가정함으로써 동일한 생산요소에 대해 산업별로 발생하는 임금격차를 설명하지 못한다. 둘째, 개방에 따른 산업의 구조조정으로 인한 실업과 실업으로 발생할 수 있는 불평등이 충분히 드러나지 못하고 있다. 셋째, 국가 내 소득불평등의 문제가 선진국만의 문제가 아니며 개도국에서의 불평등 문제가 오히려 심각하다는 것을 설명하기 어렵다. 넷째, 중소기업과 대기업 또는 글로벌 기업 간의 격차와 불평등을 설명하기 어렵다. 다섯째, 최근 크게 이슈가 되고 있는 상위 1%의 소득비중 증가에 대한 설명이 어렵다. 이어지는 절에서는 이러한 다섯 가지 측면의 문제점에 대해 검토해본다.

2) 산업 간 생산요소 이동성과 소득불평등

무역이 발생하고 비교우위가 있는 산업의 상품에 대한 수요가 증가하면 생산을 증가시키기 위하여 생산요소에 대한 수요가 증가하고 생산요소에 대한 보수(return)도 증가한다. 따라서 비교열위(comparative disadvantage)에 있

는 산업에서 비교우위가 있는 산업으로 생산요소가 이동하는 것은 자연스러운 현상이다. 하지만 현실에서 생산요소가 한 산업에서 다른 산업으로 이동하는 데는 상당한 제약이 존재한다. 자본의 경우 기존의 자산을 청산하거나 이동화하는 데 상당한 시간이 걸린다. 노동의 경우 각 산업에서 요구하는 인적자원이 상이한 경우 역시 상당한 시간이 걸릴 수 있다. 전통적인 비교우위 모형에서는 생산요소의 이동에 제약이 있는 경우를 리카도-바이너(Ricardo-Viner) 모형 또는 특정요소(specific factors) 모형이라고 하며 이렇게 요소의 이동이 어려운 경우 소득불평등의 문제는 좀 더 심각한 문제가 된다.⁹⁾ 예를 들어, 농업에 비해 제조업에 비교우위가 있는 국가에서는 제조업에 비교우위가 있으므로 개방 이후 제조업에 대한 수요가 증가하고 가격이 오르게 되며 제조업 생산이 증가하면서 생산요소에 대한 수요가 증가한다. 제조업 생산품의 가격이 상승하면서 자본의 이동은 자유로우므로 제조업 분야의 자본이 증가하지만 노동의 경우 농업에서 제조업으로의 이동에 제약이 있으므로 제조업에 종사하는 노동에 대한 자본결합비율이 증가하고 제조업에서 노동의 생산성이 증가하면서 보수가 증가하게 된다. 결국 제조업 종사 노동의 실질소득이 증가하게 된다. 반면, 농업분야의 노동은 자본과의 결합비율이 낮아지면서 생산성이 감소하고 실질소득이 감소하게 된다. 다시 말해 노동의 산업 간 이동이 어려운 경우 수출산업과 수입산업 간의 소득격차가 커지게 된다. 자본가의 경우에도 개방으로 인한 실질소득의 증가가 보장되지 않는다. 요소의 산업 간 이동이 어려운 경우 최소한 단기적으로는 경제 전반의 고통이 가중된다는 것을 알 수 있다.

대부분의 이론 모형이 장기 균형에 초점을 맞추고 있으므로 단기 조정과정에서 발생할 수 있는 어려움에 대한 고민이 부족한 것이 사실이며 이러한 요소의 이동성 제약이 주는 시사점이 크다고 하겠다. 개방과 요소의 이동성이 소득 불평등 또는 빈곤에 미치는 영향은 실증적으로도 검증되고 있다. Goldberg and Pavcnik(2007b)은 콜롬비아의 데이터를 이용하여 지역 간 또는 산업 간

9) 특정요소 모형에 대한 좀 더 구체적인 설명은 Mussa(1974)를 참고.

이동성의 제약이 클수록 관세감축으로 인한 상대임금 격차가 커지는 것을 밝혔다. Topalova(2007, 2010) 역시 직업의 이전이 제도적/문화적으로 자유롭지 못한 인도의 데이터를 이용하여 무역자유화의 충격이 요소의 산업 간 이동이 낮을수록 크게 나타난다는 것을 보였다. Anderson(2011)은 이러한 요소이동성의 제약으로 인한 소득불평등을 기술진보(technological progress)와 연계하여 좀 더 세련된 방식으로 모형화하였다. 그는 경제전체에 영향을 주는 기술진보의 경우 소득불평등에 영향을 주지 않지만, 특정 분야에서 나타나는 기술진보는 해당 산업의 비교우위에 영향을 주면서 요소의 이동성에 따라 소득불평등에 영향을 주는 이론적인 메커니즘을 밝혀내었다. 직접적으로 소득불평등을 분석하고 있지는 않으나 Akay(2012)는 미국 데이터를 이용하여 산업 간의 대체탄력성을 추정하였으며, 이를 이용하여 개방에 따라 산업특정자본(sector-specific capital)의 수익이 어떠한 영향을 받는지에 대해 칼리브레이션 분석을 수행하였으며 특정요소 모형의 현실 설명력이 높다고 주장하였다.

3) 무역과 실업

국제무역이론에서 실업은 상당히 오랜 기간 큰 관심을 받지 못하였다. 위에서 언급한 특정요소 모형(specific factors model)에서 요소이동성의 제약이 단기적 현상으로 인식되듯이 무역이론에서 실업은 단기적인 현상으로 궁극적으로 해소되는 현상으로 이해되어왔다. 무역이론에서 주로 차용하는 비교정태 분석은 새로운 균형에서 실업의 존재를 정당화해줄 만한 근거가 없었다. 하지만, 경제가 고도화되고 실업이 사회문제로서 심각하게 인식되고 무역이 이러한 실업의 발생에 역할을 하는 것으로 이해되면서 무역에서도 실업을 고민하기 시작하였다. Davidson, Martin, and Matusz(1999)는 기존의 무역모형에 탐색과 매칭(search and matching) 그리고 실업을 고려하였으며, 이러한 마찰(friction)을 고려할 경우 기존의 문헌에서 제시하는 무역의 재분배 효과에 대해 상당한 수정이 필요하다고 밝히고 있다. 특히 탐색과 매칭이 반영된 실업을 고려할 경우 위에

서 논의한 헥셔-올린 모형에서 나타나는 소득불평등이 기대평생소득(expected lifetime income) 차원에서 발현된다고 주장하고 있다. 다만 최근 다수의 실증 분석 결과가 대부분 공통적으로 단기적으로 무역을 통한 개방이 실업에 부정적인 영향을 주지만 장기적으로는 실업을 감소시키는 것으로 나타나 이들의 주장하는 바와 다소 상충되는 측면이 있다. Dutt, Mitra and Rajan(2009)은 탐색으로 인한 실업을 헥셔-올린 모형에 기반하여 이론분석을 제시하고 90개국의 1990~2000년 데이터를 이용하여 실증분석을 실시하였다. 분석 결과, 노동이 풍부한 국가에서 개방으로 인한 실업이 단기적으로 발생하는 것으로 나타났으나 장기에는 실업이 감소하는 것을 보였다. Felbermayr, Larch, and Lechthaler (2013) 그리고 Felbermayr, Prat and Schmerer(2011)는 OECD 국가의 데이터를 이용하여 무역이 실업을 감소시킨다는 것을 실증적으로 보였다. 반면, UNCTAD(2014)는 97개 국가 1995~2009년 데이터를 이용하여 비교우위와 개별국가의 노동시장의 마찰 정도를 실증분석 모형에 기반하여 분석하였으며, 마찰적 실업이 큰 산업의 경우 개방이 고용에 부정적 영향을 미친다는 결과를 제시하였다.

4) 글로벌 가치사슬의 발달과 소득불평등

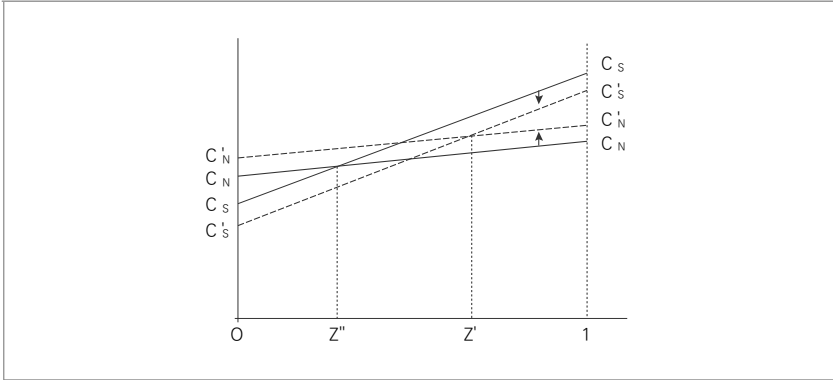
1980년대 이후 국제무역의 가장 큰 특징은 중간재 교역의 확대와 글로벌 가치사슬의 발달이다. 이와 더불어 정보통신 기술의 발달은 여러 단계의 생산 공정이 한 국가에 집적되기보다는 다양한 국가에서 해당 국가의 비교우위에 따라 이루어지는 것을 가능하게 만들었다. 이러한 변화는 무역의 개념이 상품(trade in goods)을 넘어 업무(trade in tasks)를 포괄하게 되었다. 이러한 무역의 속성 변화는 국가간 소득불평등의 패턴에도 영향을 준 것으로 받아들여지고 있다.

이러한 국제적 분업과 관련하여 Feenstra and Hanson(1996)은 글로벌 가치사슬의 발달로 인한 역외조달(offshoring)¹⁰⁾의 증가가 숙련노동과 비숙련

노동 간의 임금격차에 선진국과 개도국에서 각각 어떻게 나타나는지를 분석하였다. 이들은 국가간 분업의 확대가 선진국과 개도국 모두에서 소득불평등을 악화시킨다는 것을 보였다. 좀 더 구체적으로 Feenstra and Hanson(1996) 모형을 설명하면 다음과 같다. 위의 핵서-올린 모형에서와 유사하게 2국(선진국-개도국), 2생산요소(노동-자본) 모형을 상정하기로 한다. 다만 산업은 하나이며 완전경쟁을 하고 있고 노동은 숙련노동(skilled labor)과 비숙련노동(unskilled labor)으로 나뉜다. 선진국과 개도국의 차이는 숙련노동과 비숙련노동의 부존량에서 차이가 난다. 다시 말해 선진국은 개도국에 비해 상대적으로 숙련노동이 풍부한 반면 개도국은 비숙련노동이 선진국에 비해 상대적으로 풍부한 것으로 가정한다. 기업은 하나의 완성품을 생산하기 위하여 수많은 많은 공정과 업무(tasks)를 거친 중간재를 이용해야 하는데, 이때 중간재 생산에는 숙련노동과 비숙련노동이 함께 투입된다. 더 나아가 비용최소화 측면에서 한 국가에서 모든 중간재를 생산할 수 없으므로 선진국에서는 상대적으로 숙련노동을 많이 필요로 하는 중간재 생산에, 개도국은 상대적으로 비숙련노동을 많이 필요로 하는 중간재 생산에 집중하게 된다. 이때 개도국의 개방확대 또는 정보통신기술의 발달 등으로 선진국에서 개도국으로의 투자가 증가하면(그림 2-14에서 선진국은 C_N 에서 C'_N 으로 이동하고, 개도국은 C_S 에서 C'_S 으로 이동) 선진국이 생산하던 중간재의 일부를 개도국에서 생산하게 된다. 이 경우 양국 모두에서 숙련노동에 대한 수요가 증가하도록 만들면서 숙련 프리미엄이 상승하는 현상이 나타나게 되고 소득불평등이 커지게 되는 것이다. (그림 2-14에서 전체 숙련수준을 $[0, 1]$ 사이에서 연속이라고 할 때, 개방에 따라 선진국의 생산구간은 $[Z'', 1]$ 에서 $[Z', 1]$ 으로 이동하게 되며, 반대로 개도국 생산구간은 $[0, Z'']$ 에서 $[0, Z']$ 으로 이동)

10) 역외조달(offshoring)은 개념적으로 국제적인 외부조달(international outsourcing)과 같은 것으로 생각할 수 있다. 다만 국제무역 문헌에서 일반적으로 역외조달(offshoring)이라는 표현을 사용하므로 본 보고서에서는 이러한 관례를 따르기로 한다.

그림 2-14. 선진국 역외조달(offshoring)의 확대와 소득불평등



자료: Feenstra and Hanson(1996).

이러한 분석 결과는 기존의 전통적 비교우위 이론에서의 예측과 상반되는 결과로 전통적 비교우위 이론에서는 선진국과 개도국 간 무역이 이루어질 경우 선진국에서는 소득불평등이 악화되지만 개도국에서는 소득불평등이 개선될 것으로 예측하고 있는 것과 대조적이다. 이어 Feenstra and Hanson(1997)은 Feenstra and Hanson(1996)의 이론 모형을 기반으로 멕시코 사례를 실증적으로 분석하여 개도국에서의 소득격차가 커지고 있다는 실증적 근거를 제시하였다. Feenstra and Hanson(1997)은 미국의 전 세계 역외조달 데이터를 이용하여 역외조달로 인해 미국 비생산직 노동자의 임금비중이 상승하였음을 밝혔다. Goldberg and Pavcnik(2007a)은 관련하여 남미 일부 국가, 인도, 홍콩을 중심으로 개방과 소득불평등 간의 관계를 실증분석하였으며 개방이 개도국에서도 소득불평등을 일으켰다는 분석 결과를 제시하였다.

본 절의 앞부분에서 언급한 바와 같이 1980년대 생산공정의 국제적/지역적 분화는 무역의 흐름과 무역이 가져오는 경제적 영향에 변화를 초래하였다. 이러한 글로벌 가치사슬의 발달은 임금에도 영향을 주게 된다. Feenstra and Hanson(1996, 1997)의 논문에서 진일보하여 업무의 무역(trade in tasks)이

라는 개념이 Grossman and Rossi-Hansberg(2008)에 의해 이론적으로 구체화되었다. 해당 논문은 역외조달이 가능하도록 만드는 기술의 발달로 인해 노동확장적 기술진보(labor-augmenting technological progress)와 유사한 '생산성 효과(productivity effect)'가 발생할 수 있으며, 소규모 경제의 경우 이러한 생산성 효과로 역외조달이 비숙련노동자의 실질임금을 높일 수도 있다고 주장한다. 역외조달이 임금과 고용에 미치는 영향에 관한 실증연구도 최근에 증가하고 있다. 전반적인 결과는 역외조달이 고용을 감소시키는 것으로 나타나고 있으며, 실질임금의 경우 연구마다 다른 결과를 보여주고 있다. Amiti and Wei(2006)은 미국의 전 세계 역외조달 데이터를 이용하여 역외조달이 미국 노동자 일인당 부가가치를 높인다고 실증적으로 보인 반면, 이어지는 Amiti and Wei(2009) 연구에서는 동일한 데이터를 이용하여 고용을 감소시킨다고 분석하였다. Biscourp and Kramarz(2007)은 프랑스의 대세계 역외조달 기업 데이터를 이용하여 역외조달이 프랑스 기업의 고용을 감소시킨다고 분석하였다. 역외조달로 인한 실질임금의 감소를 주장하는 최근의 연구들로는 Ebestein *et al.*(2014)이나 Hummels *et al.*(2014) 등이 있다.

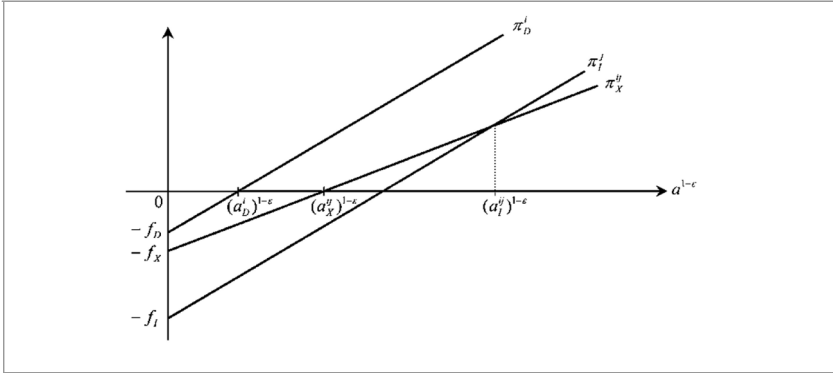
5) 이질적 기업(heterogeneous firms)과 기업 간 불평등

전통적 비교우위 이론은 기본적으로 산업 간 특화(inter-industry specialization)와 무역을 설명하고 있다. 다시 말해 특성이 다른 두 산업(예: 농업과 제조업) 간의 무역을 설명하고 있다. 하지만 1980년대 무역이론에 도입된 독점적 경쟁(monopolistic competition)과 규모의 경제(economies of scale)는 산업 내 무역에 대한 설명을 가능하게 되었다. 다시 말해 동일한 산업(예: 자동차 산업) 내에서의 차별화된 제품(differentiated products)에 대한 국제무역을 설명할 수 있게 하였다. 산업 간 무역의 경우 개방으로 인해 비교우위 산업과 비교열위 산업 간 구조조정이 발생하며 소득불평등이 발생하지만 산업 내 무역의 경우 무역은 상품의 다양성을 높이는 동시에 규모의 경제

로 인해 생산비를 낮추는 역할을 하면서 실질소득을 증대시키게 된다. 더 나아가 Krugman(1981)은 전 세계 무역의 경향이 산업 내 무역에 집중되어 있으며 결국 무역으로 인한 소득재분배 효과가 사실상 작다고 밝히고 있다.

하지만 이러한 Krugman(1981)의 주장은 동일한 산업 내에서 생산성이 다른 이질적 기업(heterogeneous firms)에 대한 고려가 부족하였다. 1990년대 후반 Bernard and Jensen(1997) 등의 실증분석을 통해 관심이 고조된 이질적 기업에 대한 연구는 2000년대 초반 Eaton and Kortum(2002), Melitz(2003)에서 이론으로 모형화되었다. 특히 Melitz(2003)은 기존 Krugman(1979) 모형의 특징을 포함하고 있고 본 보고서에서는 이를 중심으로 무역과 소득불평등 간의 관계를 설명하고자 한다. 이질적 기업 모형의 특징 중 하나는 기업의 생산성에 따라 해외진출을 위한 높은 고정비용을 감당할 수 있을 정도로 생산성이 높은 기업은 수출기업이 되는 반면 그렇지 못한 기업은 국내시장에서만 공급하거나 또는 시장에서 퇴출되는 기업이 된다는 점이다. Melitz(2003) 모형을 확장한 Helpman, Melitz and Yeaple(2004)는 해외직접투자기업까지 고려하였다. 기업의 생산성과 기업의 해외진출(해외투자기업, 수출기업, 국내기업) 여부 간의 관계를 정리하면 다음과 같다. 해외직접투자를 통해 진출하는 기업은 현지 진출을 위한 막대한 고정비용을 지불하고도 영(zero) 이상의 이윤을 획득해야 하므로 생산성이 가장 높은 기업군에서 이루어지며, 해외투자를 위한 고정비용을 감당하기는 어렵지만 그보다 낮은 수출을 위한 고정비용을 감당할 수 있는 기업군은 수출을 하게 된다. 수출을 위한 고정비용을 감당할 수 없는 기업은 국내시장만을 위한 내수기업이 되거나 시장에서 퇴출된다. 수출기업과 해외투자기업은 국내시장에도 공급이 가능하므로 전체적인 이윤(profits)의 수준이 내수기업에 비해 높아진다.

그림 2-15. 기업 생산성에 따른 수출 및 해외투자자 이에 따른 수익구조



자료: Helpman, Melitz and Yeaple(2004).

이질적 기업 모형의 가장 큰 공헌은 기업간 격차에 대한 설명을 가능하게 하였다는 점이다. 생산성을 기준으로 어떤 기업이 어떤 형태의 해외진출(수출 또는 해외직접투자)을 하게 되는가에 대한 설명이 가능하게 되었다. 다만 생산성이 높은 기업이 해외진출을 하게 되는 것인가 아니면 해외진출을 통해 기업의 생산성이 높아지는 것인가에 대한 논란이 있다.

6) 이질적 기업(heterogeneous firms)과 임금 소득불평등

2000년대 초반 이질적 기업이론은 기업의 생산성과 이윤을 중심으로 논의되었으나 개인의 소득과 관련된 내용은 단순화되어 소득불평등 논의와 거리가 있었다. 하지만 이후 논문들은 노동시장에서의 마찰(friction)이나 협상(bargaining) 등을 고려한 이론 등이 발전하였다. 먼저, Egger and Kreickemeier(2009)는 위에서 언급된 이질적 기업이론에 Akerloff and Yellen(1990)의 ‘공정임금-노력 가설(fair wage-effort hypothesis)’을 도입하였다. Egger and Kreickemeier (2009)가 말하는 공정한 임금은 생산성이 높은 기업에서 일하는 노동자는 높은 임금을 받아야 한다는 것을 의미한다. 결국 Egger and Kreickemeier (2009)의 논문에서는 ‘공정한 임금’에 따라 소득격차가 발생하게 되며 이는 무역의 영향을

받는 것으로 이론적으로는 Melitz(2003) 모형에 따라서 해외로 진출(수출 또는 해외직접투자)하는 기업은 생산성이 높아 큰 이윤을 창출하므로 이러한 해외진출 기업에서 일하는 노동자의 임금이 그렇지 않은 기업에서 일하는 노동자에 비해 높은 임금을 받게 되는 것이다.

이와는 또 다른 맥락에서 Helpman, Itskhoki and Redding(2010)은 Melitz 모형에 탐색마찰(search friction), 고용자(또는 기업, employer)와 피고용자(또는 노동자, employee) 간의 협상(bargaining) 등 다양한 노동시장 요소를 고려하였다. 특히 저자들은 생산성 높은 기업과 생산성 높은 노동자가 결합될 경우 높은 생산성을 발휘하면서 큰 이윤을 보게 되며 동시에 노동자는 높은 임금을 받게 됨을 보였다. 이때 생산성이 높은 기업은 생산성 높은 노동자를 선별(screen)하기 위해 비용을 지불하게 되며 선별된 노동자에게 높은 임금을 지불하지만 동시에 생산성이 낮은 노동력을 고용하지 않으면서 실업이 발생한다고 설명하고 있다. Helpman *et al.*(2017)은 Helpman, Itskhoki and Redding(2010)을 기반으로 브라질 데이터를 이용하여 무역과 소득불평등 간의 세 가지 정형화된 사실을 도출하였다. 첫째, 전반적으로 소득불평등은 산업(sectors) 간 또는 직종(occupations) 간에 나타난다기보다는 산업 내 또는 직종 내에서 나타나고 있다. 둘째, 산업 내 그리고 직종 내에서 나타나는 소득불평등은 상당 부분 기업간의 차이에 의한다. 셋째, 이러한 위의 두 가지 특징은 대부분 잔여 임금불평등의 성격을 보인다.

3. 개방의 정치경제학: 무역에서 공정성 중시

통상정책에 대한 정치경제학적 접근 역시 무역의 증가와 함께 크게 발달하였다. 사실상 자유무역이라는 이상과 통상정책이라는 현실 간의 괴리가 크기 때문 일 것이다. 이에 따라 경제학의 다른 분야와 달리 무역과 관련한 정치경제학 문헌

도 상당히 많다. 1980년대와 1990년대 초반 Nelson(1988), Hillman(1989), Grossman and Helpman(1994) 등 다양한 학자들이 이 문제를 고민하고 연구하였는데, 개방에 따른 소득 재분배 효과를 사전적으로 인지하고 개인이나 이익 집단이 투표나 로비의 방식으로 정책결정에 영향을 주어 보호주의적 통상정책이 나타나게 되는 메커니즘을 주로 설명한다. 하지만, 이러한 보호주의적 통상정책이 사회 전체적으로 비효율적인 것은 당연해 보인다. Acemoglu and Robinson(2001) 역시 통상을 포함한 다양한 분야에서 분배 차원의 비효율성을 지적하고 있다.

2000년대 후반 글로벌 금융위기와 함께 개방과 개방의 이익 그리고 개방의 이익에 대한 분배 문제를 다시 들여다보기 시작하였는데, 보호무역주의 정책에 대한 설명을 위주로 한 과거의 연구들과는 달리 분배(redistribution)와 공정성(fairness) 문제에 관심을 가지게 되었다. 분배나 공정성은 결국 정치경제학적 맥락에서 이해되어야 하며 많은 연구가 이러한 방향으로 전개되어왔다. Sapir(2000)는 논문 모두에 “인류의 정치적 문제는 경제적 효율성, 사회적 정의, 그리고 개인의 자유, 이 세 가지의 결합이다”라고 말한 Keynes(1926)를 인용하면서 개방정책에 있어 정치적 문제의 중요성을 강조하고, 국제무역 경제학자들이 ‘무역으로부터의 이익(gains from trade)’에 집착한 나머지 노동시장에서 나타나는 ‘무역으로부터의 고통(pains from trade)’을 무시해왔다는 점을 지적하고 있다. Davidson, Matusz and Nelson(2006, 2007, 2012)은 일련의 논문을 통해 개방과 같은 외부적 충격으로 인해 실업과 불평등이 예상되고 피해산업이나 피해계층의 투표권자는 투표를 통해 개방에 대한 부정적인 의사를 표시하게 되는 현상을 논의한다. 특히 Davidson, Matusz and Nelson(2007)은 중위투표자(median voter) 모형을 이용하여 선결적 보상이 개방의 추진에 도움이 된다는 것을 이론적으로 밝히고 있다. 다만 Davidson, Matusz and Nelson(2012)은 이러한 보상의 추진이 중요한 이유가 단순히 개방의 이익을 위한 것만은 아니며 피해산업이나 계층의 손실이 심리적 비용을

추가로 유발하게 된다는 점에 주목하고 있다.¹¹⁾ 예를 들어 실업은 사회에서 단절되는 느낌을 피해 당사자가 받게 되어 심한 좌절감으로 고통을 받을 수 있고 적절한 보상이나 대책이 없을 경우 공정성에 대한 의문을 제기할 수 있다. 더 나아가 이러한 심리적 비용은 피해 당사자에게 위협효과(scaring effect)를 유발할 뿐만 아니라 주변인들에게도 이러한 위협효과가 전이될 가능성이 높다고 지적한다. Lake and Millmet(2016)은 2003년에서 2011년 미국의 FTA 의회 투표와 TAA(Trade Adjustment Assistance) 프로그램 간의 관계를 실증적으로 분석하여 재분배정책이 강화될 경우 FTA에 대한 선호가 증가하는 것을 밝혔다.

Rodrik(2017, 2018a, 2018b)은 일련의 논문을 통해 무역이론에서 말하는 개방과 실제 현실에서 나타나는 통상 협상과 그 결과 간에 괴리에 대해 문제를 제기하며 무역 자유화의 문제를 정치경제학적 측면에서 접근하고 있다. 특히, Rodrik(2017, 2018a, 2018b)은 무역자유화 추진과 함께 피해산업에 대한 보상을 추진하면서 나타나는 정치적인 갈등의 심각성을 말하고 있다. 이러한 정치적 갈등의 근본적인 이유로 신뢰성(credibility)과 일관성(time consistency) 문제를 지적하고 있다. 무역협정의 체결과 함께 정부는 피해가 예상되는 산업이나 계층에 보상을 약속하지만 실제로 보상이 이루어지는 데는 난관이 많다. 보상이라 함은 결국 수혜를 보는 산업이나 계층으로부터 피해를 보는 산업이나 계층으로의 경제적 이전인데, 개방으로 인한 손실규모와 수혜규모를 사전적으로 정확하게 추정하기 어려울 뿐만 아니라 피해산업이나 계층은 피해 규모를 과대하게 추정할 가능성이 높으며 수혜 산업이나 계층은 수혜규모를 과소 추정할 가능성이 높다. 아울러 피해에 대한 보상은 정부에 대한 신뢰도가 중요한 역할을 하는데 피해 보상이 개방이후 미래에 점진적으로 이루어지기 때문에 정권교체나 경제환경의 변화 등 보상정책에 영향을 줄 수 있는 요인들이 많아 일관성을 유지하기 어렵고 결국 정부의 정책신뢰도는 낮아지게 된다.¹²⁾

11) Collier(2017)에서도 유사한 주장을 하고 있다.

이러한 개방에 대한 보상문제에 있어 정치적 갈등을 완화하기 위해 Rodrik (2017, 2018a, 2018b)은 통상정책과 보상의 문제가 특정 협정에 대한 대응이 아닌 한 국가의 일반적인 사회정책(general social policies)의 일부가 되어야 한다고 주장한다. 하지만 보편적 사회정책의 확대와 사회 안전망 구축은 상당한 비용이 소요되므로 사회적 합의가 필요하며 이 역시 또 다른 사회정치적 갈등을 유발할 수 있다는 점에서 정부의 신중한 접근이 요구되는 부분이다.

4. 소결

제2장에서는 통상과 개방의 문제에 있어 효율성과 더불어 공정성에 대한 고려가 중요하다는 점을 논의하였다. 최근 금융위기 이후 세계경제상황이 악화되면서 그 고통이 각국에서 중산층 이하의 소득계층에 가중되었고, 개방의 정당성에 대한 회의가 사회적으로 큰 이슈가 되었다. 이러한 효율성 위주의 개방과 무역에 대한 사회적 불만은 공정성 논의로 확대되었으며 정책적으로 어떻게 효율성과 공정성 간의 조화를 이룰 것인가 하는 문제는 정책측면에서뿐만 아니라 학술적 측면에서도 고민이다.

-
- 12) 일반적으로 사회구성원들이 특정 정책이 불공정하다고 인식하게 되면 크게 두 가지 형식으로 반응하게 된다. 두 가지 형식은 주로 방관적 침묵('exit')과 적극적 저항('voice')이다(Hirschman 1970). 먼저, 적극적 저항의 경우 단체행동문제(collective action problem)를 극복하여야 하기 때문에 불공정 정도가 심하다고 대다수 국민들이 인식하여야 한다. Passarelli and Tabellini (2017)는 불공정한 정책으로 고통(aggravement)이 커지는 경우 국민들은 적극적으로 저항할 가능성이 높다고 분석하고 있다. 적극적 저항은 개인적 비용을 유발하지만 동시에 심리적 위안감(psychological reward)을 얻게 되어 심리적 혜택이 개인적 비용보다 크면 적극적 저항 전략을 선택할 가능성이 커진다. 또한 다른 사람들의 행동 여부에 따라 적극적 저항 여부가 결정되기 때문에 집단의 동질성과 불공정 정도 그리고 정책의 당위성(entitlement) 등이 영향을 미친다. 문제는 적극적 저항전략이 성공하든 혹은 실패하든 궁극적으로 사회적 갈등을 야기할 수 있다. 특히 감정적 개입이 증폭되다 보면 감정적 결과를 초래할 가능성이 높아 사회통합이 어려워진다. 한편 방관적 침묵 전략은 사회구성원들이 수동적 저항으로 대응하는 행태로, 사회에 대한 도전은 아니지만 무관심에 대한 표명으로 사회통합을 저해한다. 침묵과 무관심 역시 정책에서 가장 중요한 요소인 참여율(participation rate)을 충족시키지 못하기 때문에 암묵적 사회갈등을 야기시키고 사회통합을 방해한다.

따라서 제2장은 통상 차원에서 효율성과 공정성 조화 논의의 배경을 살펴보았다. 먼저 사회통합의 전반적인 개념과 현 시점에서의 사회통합 논의의 필요성을 논의하였다. 최근 금융위기 이후 보호주의적 정책이 각국에서 나타나면서 이에 대한 한 원인으로서 불평등 문제가 제기되었다. 이러한 최근 논의의 동향을 반영하면서 OECD 등의 국제기구에서는 사회통합이라는 개념을 불평등이나 차별의 해소라는 차원에서 제시하고 있는 것으로 보인다. 이와 더불어 OECD가 제공하는 OECD 회원국들의 사회통합지표(social cohesion indicators)를 통해 한국의 사회통합 정도를 살펴보았다. OECD가 제공하고 있는 사회통합지표는 크게 삶의 만족도(life satisfaction), (타인 또는 정부에 대한) 신뢰(trust), 투표(voting), 범죄와 수감인(crime and prisoners), 사회적 네트워크(social network) 등 다섯 가지 범주인데, 이들 지표에 따르면 우리나라의 사회통합수준은 OECD 국가 중 하위권에 속한다. 소득과 인구구조변화 등을 담은 일반지표를 비롯해 고용상황, 불평등, 건강 영역의 주요지표들이 OECD 회원국들 평균치보다 낮게 나타났으며, 특히 삶의 만족도에서 출산율, 노인빈곤율, 자살률, 복지지출비율, 정부신뢰도 등은 OECD 하위 수준이다. 신뢰, 범죄와 수감인, 사회적 네트워크에서도 한국은 사회통합도가 낮은 편이다. 다만, 범죄율이 상대적으로 높지 않고 투표 참여율이 높은 것은 사회적인 불만이 제도적으로 개선될 가능성을 보여준다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

이어 2절에서는 개방과 불평등 간의 관계를 통계자료를 이용해 한국을 중심으로 살펴보았다. 한국의 개방도는 GDP 기준 경제규모에 비해 상당히 높은 편이지만 Gini 계수로 표시된 소득불평등도는 여타 선진국에 비해 높지 않고 10여 년간 상당히 안정적인 모습이였다. 다만 상위 1%, 상위 10% 소득비중이 빠르게 증가하고 있어 불평등 문제가 장기적으로 부각될 가능성이 높다. 또한 중소기업의 고용비중이 대기업에 비해 증가하는 반면 임금수준은 대기업에 비해 지속적으로 낮아지고 있다는 점이 나타났다.

무역과 소득불평등 간의 메커니즘에 대해서는 먼저, Heckscher-Ohlin 이

론의 Stolper-Samuelson 정리가 최근 국가 내 소득불평등 확대와 관련하여 예측한 부분과 예측하지 못한 부분을 설명하였다. 이어 Stolper-Samuelson 정리가 설명하지 못하는 부분은 생산요소 이동성, 실업, 가치사슬의 발달, 생산성이 다른 이질적 기업 등을 고려하여 논의하였다. 또한 무역이론에서 보여준 불평등의 문제를 이론적, 실증적 측면에서 논의하고 최근 활발해진 이질적 기업 이론 연구와 함께 이해가 깊어지고 있는 산업 내 소득격차를 논의하였다. 기존의 연구는 산업 간 불평등보다는 생산성 격차 등으로 인한 산업 내의 소득격차가 커지고 있음을 보여주며, 최근 연구에서는 과거에 비해 개방이 소득불평등에 미치는 부정적 영향이 커지는 결과를 제시하는 것으로 보인다.

3절에서는 효율성을 증시하는 신자유주의적 사고를 보완하여 최근 강화되고 있는 통상정책에서의 공정성 논의를 살펴보았다. 통상정책의 분야는 다른 경제학 분야와 다르게 개방을 위한 국가간 협상을 포함하고 있어 이상적인 정책적 목적을 실현하는데 어려움이 많다. 특히 국내 정치적 이해관계가 개방정책에 영향을 준다는 측면에서 더욱 그러하다. 개방을 전통적 국제무역이론에서 말하는 이상적인 방향으로 추진하기 위해서는 국내 정치의 이해관계를 어떻게 이러한 방향에 부합하도록 조율하는가가 관건이다. 피해 산업이나 계층에 대한 공정한 보상, 정부의 신뢰성 확보, 정책방향의 일관성 등이 정책에서 고려해야 할 중요한 요소일 것이다. 따라서 Rodrik(2017, 2018a, 2018b)의 제안에서와 같이 통상정책을 좀 더 일반적인 사회정책의 맥락에서 추진하는 것도 타당해 보인다. 하지만, 이러한 전반적인 사회정책의 변화는 필수적으로 비용을 수반하므로 지속적인 소통과 이해, 공감의 확대를 통한 사회적 합의가 필요하다. 이와 더불어 개방의 절차적 측면의 투명성과 보상정책의 투명성 강화 등을 통해 개방의 이익이 불평등과 갈등을 유발하기보다 투명하고 공정한 메커니즘에 따라 분배될 수 있는 정책적 방안을 보완해 나가는 것도 중요하다.

이러한 개방의 정책적 방향의 변화에 대한 국민적 인식이나 절차적 투명성 확보에 대한 논의는 제3장과 제4장에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

제3장



우리나라 통상정책에 대한 국민인식 조사

1. 개요
2. 설문조사 결과
3. 소결



우리나라는 2004년 칠레와의 FTA를 시작으로 다수의 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 체결을 통해 적극적인 대외개방 통상정책을 실시해 왔다. 2018년 현재까지 우리나라는 총 15건의 FTA를 발효시켰으며, 총 교역에서 이들 국가가 차지하는 비중은 약 68%에 달한다. 이외에도 타결 1건, 협상 중 5건, 재개개시여건조성 3건 등 현재도 FTA 중심의 통상정책이 지속적으로 추진되고 있는 상황이다.

그간의 FTA 정책이 우리나라 경제에 긍정적인 영향을 미쳤다는 평가가 정부와 학계, 경제인들 사이에서는 일반적이지만, 일반 국민들에게도 그런 FTA의 긍정적인 영향이 체감되고 있는지는 미지수이다. 더불어 최근에는 반세계화 및 반자유무역 정서를 기반으로 주요국들의 보호주의적 통상정책이 강화되고 있고, 국내적으로도 소득분배의 양극화 문제가 호전되지 않으면서 FTA에 대한 부정적인 인식이 확산될 수 있는 여건이 조성되고 있다.

대외무역의존도가 높은 우리나라의 경제적 상황을 감안할 때 FTA를 통한 효과적인 대외통상정책 수립과 실행은 중요한 정책과제이며, 이를 위해서는 정부의 통상정책에 대한 국민의 지지와 이해가 수반되어야 한다. 따라서 본 장에서는 최근 실시한 여론조사를 바탕으로 우리나라 FTA 정책에 대한 국민들의 인식을 살펴보고 보다 폭넓은 지지와 공감을 이끌어낼 수 있는 사회통합형 통상정책 방향 설정의 근거로 활용하고자 한다.

1. 개요

본 장에서는 설문조사 결과에 근거하여 우리나라 통상정책에 대한 국민인식에 대해 살펴본다. 설문조사는 대외경제정책연구원이 한국갤럽조사연구소에 의뢰하여 2018년 6월 20일부터 7월 13일 기간 동안 전국(제주 제외) 만 19세 이상 남녀 1,051명을 대상으로 실시되었다.

설문조사 문항은 FTA를 중심으로 우리나라 통상정책에 대한 국민 이해도와 선호도 등을 조사하여 실제 국민들이 체감하고 있는 인식 수준을 평가하고 향후 통상정책의 방향을 제시하기 위한 목적으로 설계되었다. 설문은 기본정보 및 세부 문항을 제외하고 ① 통상정책 인지 ② 통상정책 선호 ③ 소득분배 ④ 정책관련 질의 ⑤ 향후 통상정책 방향 ⑥ 사회통합과 관련된 28개 주제에 대하여 총 63개 질의로 구성되어 있다.¹³⁾

설문조사는 일대일 면접조사 방식으로 실시되었으며, 표본오차 $\pm 3.0\%p$, 95% 신뢰수준에서 총 1,051개 표본에 대한 응답 결과가 산출되었다. 조사의 표본 선정을 위한 설계는 2018년 5월 기준 행정자치부 주민등록 인구통계 현황을 기초로 하여 각 광역시·도 인구수를 기준으로 확률비례계통추출법을 적용하여 표본지점을 선정하였다. 이어서 표본 배분은 먼저 인구통계비례로 900명에 대한 조사를 진행하고, 추가적으로 농/임/어/광업 종사자에 대한 100개의 표본을 추가로 조사하였다. 이는 실제 인구통계에 비례하여 표본을 추출하는 경우 농/임/어/광업 종사자가 차지하는 비율이 3.7%에 불과하기 때문이며, 이에 해당 산업계의 표본 대표성 확보를 위해 100개의 표본을 추가로 선정하였다.¹⁴⁾

조사가 완료된 표본에 대해서는 주민등록 인구통계를 참고한 지역별, 성별, 연령별, 직업별 인구 분포를 반영하여 실제 모집단의 구성비와 일치시키기 위해 각 표본별 가중치(표본추출률의 역수)를 적용한다.¹⁵⁾ 이러한 방법을 적용하는 이유는 실제 설문조사의 표본 구성과 모집단의 구성이 다르기 때문이며, 이로 인해 표본 구성비가 높은 집단의 응답이 과대평가되는 것을 방지하기 위함이다.

13) 설문조사의 문항 구성에 대해서는 <부록 1>을 참고.

14) 추가적으로 농업과 임/어/광업 간에도 실제 인구통계에 비례하는 경우 약 89:11의 비율로 농업이 대다수를 차지하게 된다. 이를 보완하기 위해서는 제곱근비례할당을 적용하며 최종적으로 74:26 수준으로 실제 조사할 표본을 할당하였다.

15) 예를 들어 조사된 총 1,051개 표본 가운데 농/임/어/광업의 표본은 129개인데, 이들을 모집단의 분포(3.7%)와 일치시키기 위한 가중치를 적용하면 38개($=1,051 \times 3.7\%$) 표본에 대한 비중으로 보정된다.

최종적으로 집계된 설문조사 결과에 대하여 일관성 있고 유의미한 결과를 도출하기 위해 [표 3-1]과 같이 항목별로 분류하였다. 기본적으로는 표본추출 단계에서 이미 고려된 성/연령/지역/직종별 항목이 우선적으로 고려된다. 또한 설문조사에서 개인정보로서 응답을 요구한 항목인 가구소득, 정치성향, 최종학력, 산업군(주 소득원)에 대해서도 각 집단의 특징을 살펴볼 수 있도록 표본수를 고려하여 구분한다. 일례로 직종별 항목의 경우 설문조사 응답상 생산/기술직, 서비스/영업직은 블루칼라로 경영/사무/전문직, 공무원, 교사 등은 화이트칼라로 분류하였다. 반면 통상이해도의 경우 설문 설계자가 통상정책에 대한 인지 수준을 판단하기 위해 임의로 출제한 15개 관련 문항¹⁶⁾에 대한 응답자들의 정답 수를 기초로 구분하였다.

추가적으로 FTA 찬성/반대 문항에 대한 응답자들 역시 찬성자와 반대자로 나누어 각 응답 집단의 특성을 살펴볼 수 있도록 하였는데, 이러한 분석은 비단 FTA 찬/반 문항에 국한되는 것이 아니라 설문조사 전 문항에 걸쳐 가능하다. 또한 필요한 경우 각 항목들 간 복합적인 분석을 통해 보다 세분화된 응답자 집단들의 특성을 살펴보고자 하였다.

표 3-1. 설문조사 주요 항목별 표본수

(단위: 개)

항목	구분	추출 표본수	가중 표본수
성	남자	530	519
	여자	521	532
연령	19~29세	162	183
	30~39세	166	181
	40~49세	212	209
	50~59세	218	209
	60세 이상	293	269

16) 통상이해도 점검을 위한 문항은 무역이슈, FTA 지식, FTA 체결국 등을 묻는 문항으로 구성되어 있다.
(예: “한국은 세계무역기구(WTO) 회원국이다” → 그렇다/아니다/모르겠다)

표 3-1. 계속

(단위: 개)

항목	구분	추출 표본수	가중 표본수
지역	서울	193	207
	인천/경기	300	322
	강원	44	31
	대전/충청	122	110
	광주/전라	121	109
	대구/경북	114	107
	부산/울산/경남	157	165
직종	화이트칼라	175	277
	자영업	207	156
	블루칼라	281	271
	농/임/어/광업	129	38
	학생	63	45
	주부	173	192
	무직/기타/없음	23	71
가구소득	(하) 300만 원 미만	251	216
	(중) 300~500만 원	489	492
	(상) 500만 원 이상	311	343
통상이해도	(낮음) 정답 0~5개	303	301
	(중간) 정답 6~8개	485	464
	(높음) 정답 9~13개	263	287
최종학력	(하) 고졸 이하(또는 중퇴)	613	555
	(상) 대학재학 이상	438	496
산업군 (주 소득원)	농업	135	49
	제조업	112	133
	도소매업	210	196
	서비스업	387	415
	기타(주부/학생 등)	207	258
정치 성향	보수	286	267
	중도	415	406
	진보	317	337
	기타(모름/무응답)	33	41

표 3-1. 계속

(단위: 개)

항목	구분	추출 표본수	가중 표본수
FTA 찬반	찬성	733	762
	반대	170	148
	둘 다 아님	148	141

자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

2. 설문조사 결과

가. FTA 지지도 현황

우리나라 FTA 정책 시행 초기라고 할 수 있는 2000년대 중반에는 FTA에 대한 기대와 우려의 여론이 팽팽하게 맞서는 경우가 많았다. 한·미 FTA가 대표적인 예로 2007년 최종 협상안이 타결되기까지 찬반양론이 극명하게 대립하였으며 이러한 논란은 2011년 국회 비준 이후 시기까지도 계속 이어져왔다.¹⁷⁾

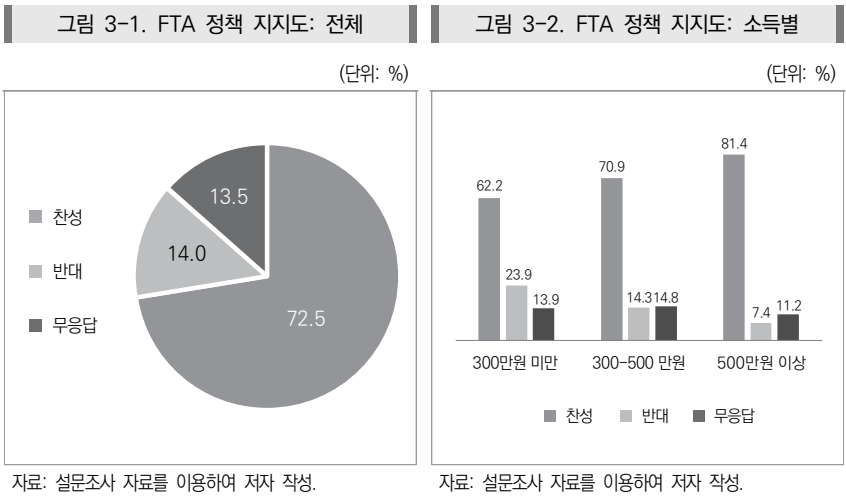
우리나라의 첫 FTA 였던 한·칠레 FTA 이후 약 15년이 지난 현 시점에서 우리나라 국민들의 FTA에 대한 지지도는 어떻게 변화하였을까? 본 연구의 2018년 자체 설문조사 결과에 따르면 놀랍게도 약 72.5%의 국민들이 우리나라의 FTA 정책을 찬성하고 있으며, 오직 14%의 국민들만이 FTA 정책에 대한 반대 의견을 표시하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 압도적인 다수가 FTA를 지지하는 것으로 나타난 것은 과거 국내 FTA 관련 여론조사 결과들과도 매우 대비될 뿐만 아니라,¹⁸⁾ 다른 국가들과 비교했을 때에도 이례적인 상황이라고

17) 「한미 FTA, 국민들 “반대”...의원들 “찬성” 다수」. (2007. 3. 26) 온라인 기사(검색일: 2019. 10. 17)
 「민주 “한미FTA 반대여론 높아진다”」. (2011. 11. 8) 온라인 기사(검색일: 2019. 10. 17) 참고.

18) 예를 들어 이시영, 김대영, 전성희(2013)에서는 한·중 FTA에 대한 찬성의견이 39%(반대의견은 61%)로 나타났고 한·일 FTA에 대해서는 찬성의견이 55%로 나타났다.

할 수 있다(그림 3-1 참고).¹⁹⁾

인구특성별로 FTA에 대한 찬반 비중을 살펴보더라도 특성에 따라 정도의 차이는 존재하지만 반대의견보다 찬성의견이 더 많았다. 가구소득별 찬반비중을 먼저 살펴보면 소득이 높을수록 FTA 찬성의 비중이 높아지고 반대 비중이 낮아지는 것으로 나타난다. 구체적으로 월평균 가구소득이 500만 원 이상일 경우 찬성의견은 81.4%로 평균보다 높은 반면에 반대의견은 7.4%로 평균보다 낮았다. 반대로 월평균 가구소득이 300만 원 미만이면 찬성의견은 62.2%로 낮아지고 반대의견은 23.9%로 높아졌다. 저소득 계층일수록 FTA 찬성과 반대의견 비율의 격차가 줄어들기는 하지만, 여전히 FTA를 찬성하는 사람의 비중이 반대하는 사람의 비중보다 두 배 이상 많음을 보여준다(그림 3-2 참고).

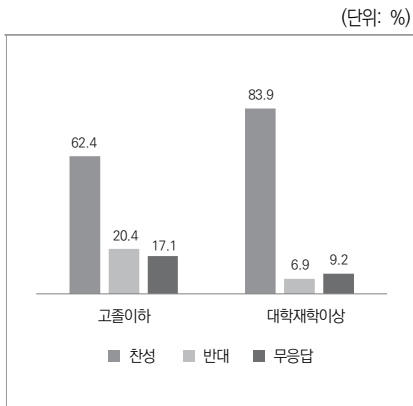


마찬가지로 학력이 높을수록 그리고 통상관련지식의 수준이 높을수록 FTA를 찬성하는 사람의 비중이 반대하는 사람의 비중보다 더 높은 경향을 보였다.

19) 예를 들어 Pew Research Center의 2018년 여론조사에 따르면 미국인들의 FTA 찬성 비율은 56%, 반대비율은 30%로 나타났다. (“Americans are generally positive about free trade agreement s, more critical of fariff increases”, 온라인 자료, 검색일: 2019. 10. 18).

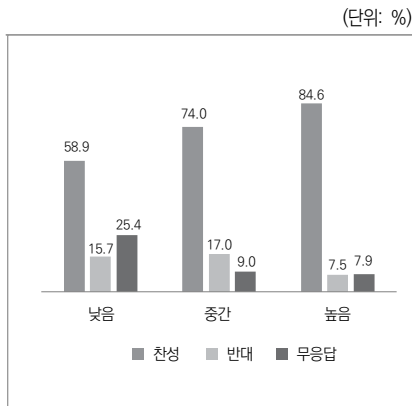
대학재학 이상의 학력을 가진 응답자의 경우 83.9%-6.9%의 FTA 찬성-반대 비율을 보였지만 고졸 이하의 학력을 가진 응답자들은 62.4%-20.4%의 FTA 찬성-반대 비율을 보였다. 이와 비슷하게 통상관련지식 수준이 높은 응답자들은 84.6%-7.5%의 FTA 찬성-반대 비율을 보인 반면, 통상관련지식 수준이 낮은 응답자들은 58.9%-15.7%의 FTA 찬성-반대 비율을 보여줬다. 가구소득 수준별 FTA 찬반 양상에서 확인했던 것처럼, 학력과 통상지식 수준이 낮을수록 FTA 찬성 비율이 낮고 반대 비율이 높은 경향성이 존재함에도 불구하고, 절대적인 수준에서 보면 학력 혹은 통상지식 수준과 상관없이 여전히 FTA 찬성 비율이 반대 비율에 비해 압도적으로 높은 것을 알 수 있다(그림 3-3, 그림 3-4 참고).

그림 3-3. FTA 정책 지지도: 학력별



자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

그림 3-4. FTA 정책 지지도: 통상지식별



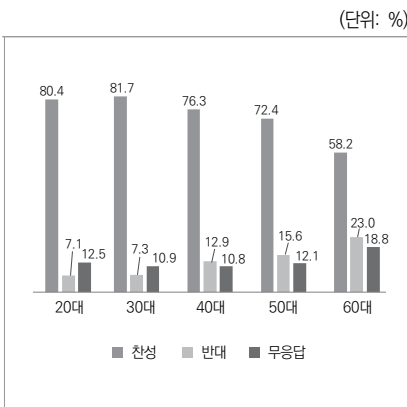
자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

연령별 FTA 찬반 비율의 경우 연령이 낮을수록 FTA 찬성의견이 반대의견보다 더 높은 경향을 보였는데 20~30대는 80% 이상, 40~50대는 70% 이상이 FTA 정책을 지지하였고 반대 의사를 표명한 비율은 각각 7%, 12~15% 정도에 그쳤다. 반면 60대 이상의 경우에 FTA 찬성 비율이 58.2%로 전 연령대에서

가장 낮았고, 반대 비율이 23.0%로 전 연령대에서 가장 높았다. 저연령대와 고 연령대를 비교해볼 때 FTA 정책에 대한 시각이 어느 정도 차이를 보이는 것은 사실이지만 전반적으로 모든 연령대에서 FTA에 대한 찬성의견이 반대의견보다 많은 것을 알 수 있다(그림 3-5 참고).

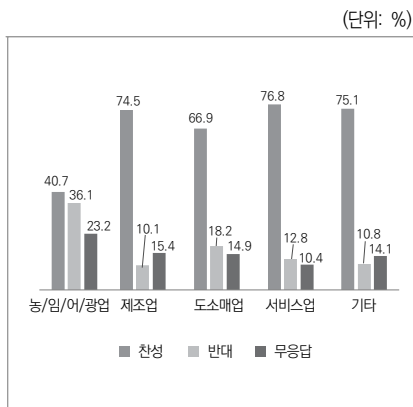
마지막으로 FTA 찬반 의견을 응답자 직업의 산업별로 나누어서 살펴보면 거의 대부분의 산업군에서 FTA 찬성 비율이 반대 비율을 월등하게 앞서지만, 오직 농/임/어/광업에서만 FTA 찬성 비율과 반대 비율이 거의 비등한 것으로 나타났다. 구체적으로 제조업, 도소매업, 서비스업, 기타 산업군에서는 찬성 비율이 약 70%, 반대 비율이 약 15% 정도인 반면, 농/임/어/광업은 찬성 비율이 40.7%, 반대 비율이 36.1%이었다. 농/임/어/광업 종사자들도 FTA 찬성 비율이 반대 비율보다 약간 더 높기는 하지만 다른 인구특성 카테고리들과 비교해 볼 때에 가장 낮은 FTA 찬성 비율과 가장 높은 FTA 반대 비율의 응답 양상을 보인 것을 알 수 있다. 이것은 그동안 농/임/어/광업 종사자들이 FTA로 인해 얻은 이익보다 손실을 더 많이 체감한 계층이라는 사실을 단적으로 보여준다 (그림 3-6 참고).

그림 3-5. FTA 정책 지지도: 연령별



자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

그림 3-6. FTA 정책 지지도: 산업별

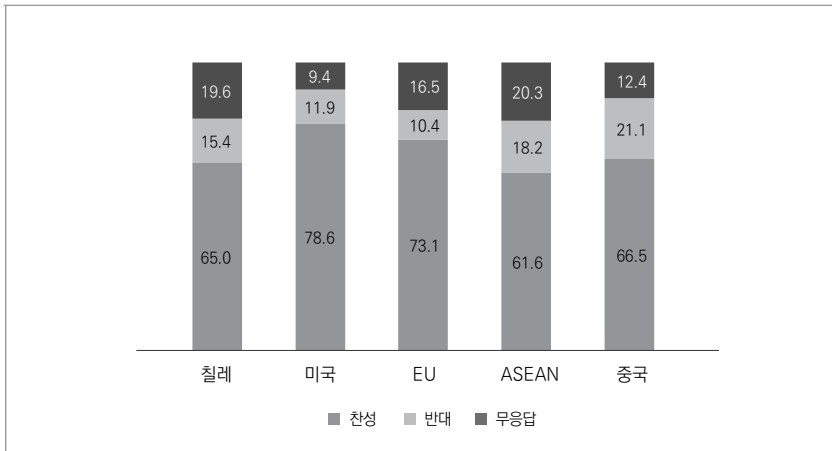


자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

[그림 3-7]은 우리나라 기체결 주요 FTA에 대한 우리나라 국민들의 지지도 현황을 보여준다. FTA 정책 전반에 대한 우리나라 국민들의 인식이 긍정적인 것을 반영하듯, 기체결 FTA에 대한 국민들의 찬성의견도 반대의견에 비해 상당히 높은 것을 알 수 있다. 칠레, 아세안, 중국과의 FTA에 대해서는 60% 이상의 국민들이 지지하고 있고 미국, EU와의 FTA에 대해서는 70% 이상의 국민들이 지지하고 있는 것으로 나타나서, 주로 선진국과의 FTA에 대한 국민들의 인식이 더 긍정적임을 알 수 있다. 특히 미국의 경우 78.6%의 국민들이 찬성의사를 표명하고 11.9%의 국민들만 반대의견을 표시해서 조사대상 기체결 FTA 중 가장 압도적인 지지를 받고 있는 것으로 나타났는데 이는 앞서 언급했듯이 불과 10여 년 전 우리나라 국민들의 한·미 FTA에 대한 찬반 여론이 팽팽하게 갈려 있었다는 사실과 비교해보면 매우 드라마틱한 변화라고 할 수 있다

그림 3-7. 주요 기체결 FTA 지지도

(단위: %)

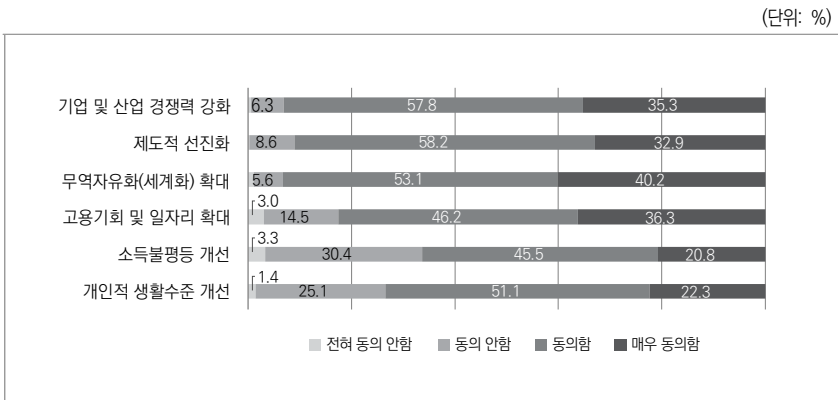


자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

추가적인 설문에서 응답자들에게 FTA 정책을 찬성하는 이유 혹은 반대하는 이유를 물어보았다. 먼저 FTA 정책을 찬성하는 사람들 중에서는 상당수가

FTA가 개인 생활수준에 미치는 긍정적인 영향보다는 국가경제 전반에 미치는 긍정적인 영향을 FTA 정책을 찬성하는 주요 요인으로 손꼽았다. 구체적으로 80% 이상의 FTA 지지자들은 FTA가 세계화를 앞당기고(93.3%), 우리나라 산업 경쟁력을 강화시키며(93.1%) 제도 선진화를 촉진하고(91.1%), 고용기회 및 일자리를 확대시키기(82.5%) 때문에 FTA를 찬성한다고 대답하였다.²⁰⁾ 그러나 개인적 생활수준 개선 등을 이유로 FTA를 찬성한다고 답한 응답자의 비율은 전체 FTA 지지자 중 73.4%로 비교적 작게 나타났다. 더불어 FTA가 우리나라의 소득불평등을 개선할 것이라고 생각하는 FTA 지지자도 66.3%에 그쳐서 우리나라 FTA 정책을 지지하는 사람들 중에서도 비교적 상당수가 FTA 정책이 우리나라의 소득불평등 완화에 기여하지 못한다고 판단하는 것으로 나타났다(그림 3-8 참고).

그림 3-8. FTA 찬성 이유



자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

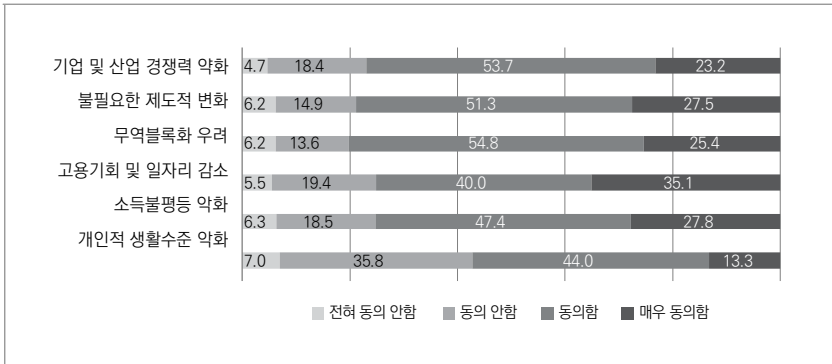
FTA 지지자들과 대조적으로 FTA 반대자들이 FTA를 반대하는 주된 이유는 FTA가 우리나라 경제 전반에 미치는 효과에 대해 FTA 찬성자들과 상반된 생

20) 우리나라 국민의 상당수가 무역자유화 혹은 세계화에 대해 긍정적인 생각을 갖고 있음을 엿볼 수 있다.

각을 갖고 있기 때문인 것으로 드러났다. 예를 들면 FTA 반대자들의 70% 이상이 FTA가 우리나라 기업 및 산업의 경쟁력을 약화시키고(76.9%) 불필요한 제도적 변화를 초래하며(78.8%) 무역블록화로 세계화를 저해할 것이라고 (80.2%) 생각하였고, 더불어 고용기회 및 일자리 감소(75.1%)와 소득불평등의 악화(75.2%)를 초래할 것이라고 답하였다. 반면에 FTA 지지자들과 마찬가지로 FTA가 개인적 생활수준에 미치는 영향에 근거해서 FTA를 반대하는 FTA 반대자들의 비중은 상대적으로 적었다. 즉 57.3%의 FTA 반대자만이 FTA가 개인적 생활수준을 악화시킬 것이라는 명제에 동의하였다(그림 3-9 참고).²¹⁾

그림 3-9. FTA 반대 이유

(단위: %)



자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

21) 이와 같이 개인적인 측면보다 거시적인 측면의 이유가 우리나라 국민들이 FTA 찬반을 결정하는 데 있어서 상대적으로 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나는 것은 어떤 정책의 찬반을 결정할 때 개인들의 이해관계보다 사회 지향적 관심(sociotropic concerns)이 더 중요하게 작용한다는 최근 연구 결과들과 일치하는 것으로 보인다(Mansfield and Mutz, 2009; Davidson, Matusz and Nelson, 2012). Mansfield and Mutz(2009)가 설명한 것처럼, FTA와 같은 통상정책이 개인적 이해관계에 미치는 영향을 평가하기가 상대적으로 어렵기 때문에 오히려 국민들은 FTA 정책이 경제 전반에 어떤 영향을 미치는지에 대한 판단을 기준으로 정책에 대한 찬반을 정할 유인이 큰 것으로 해석할 수 있다. 참고로 전통적인 정치경제학 관점에서는 개개인의 이득 혹은 선호가 정책의 찬반을 결정하는 주요 요인으로 보고 있다. 예를 들어 Baldwin(1989)은 통상정책의 선호도가 주로 개인적 이해관계나 이득에 따라 결정된다고 주장하고 있다.

지금까지 살펴본 것처럼 과거와 달리 현재 우리나라 국민들의 FTA 정책에 대한 전반적인 인식은 전 계층에 걸쳐서 매우 긍정적인 것을 알 수 있으며, 그 판단의 근거는 주로 FTA가 우리나라 경제 전반에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 생각에서 비롯된 것임을 알 수 있다. 이러한 우리나라 국민들의 FTA 정책에 대한 인식 변화를 어떻게 설명할 수 있을까? 먼저 사전 사후 불일치 문제(ex-ante and ex-post inconsistency problem)로 이 변화를 해석해볼 수 있다. 일반적으로 새롭게 추진되는 정책은 불확실성이 존재하여(사전적으로) 공포심을 유발하기 쉽다. 때문에 응답자들은 새롭게 추진되는 정책에 대해 반대할 가능성이 크다. 하지만 일단 정책이 추진되면 사후적으로 정책에 익숙해지게 되고 불확실성이 제거되어 사람들의 반대하는 경향이 상당 부분 감소한다.²²⁾ 과거 설문조사들은 대부분 FTA를 체결하기 이전에 응답자들의 선호를 질문한 설문조사들이지만, 본 설문조사는 주요 FTA들이 체결되고 난 이후에 수행되었다는 점을 고려해볼 때, 국민 대다수가 FTA를 찬성하고 있다는 이번 설문조사 결과는 우리나라 국민들이 이미 많은 국가들과의 FTA 체결 및 발효를 경험하면서 그들이 과거에 갖고 있던 FTA 정책에 대한 우려와 두려움, 불확실성에서 어느 정도 자유롭게 되었음을 보여준다고 할 수 있다.

우리나라 국민들의 대다수가 FTA를 찬성하는 것은 또한 현상유지편향(status quo bias) 혹은 소유효과(endowment effects)로 인한 결과로 해석할 수 있다. 현상유지편향은 사람들이 특별한 이유가 없는 한 새로운 변화보다는 현재 상태를 그대로 유지하기를 바라는 경향성을 말하며 이와 비슷하게 소유효과도 사람들이 무언가를 소유하고 나면 소유하기 이전보다 그것에 대해 더 높이 평가하는 경향으로 인해 쉽사리 그것의 소유를 포기하지 못하는 현상을

22) Mahasuweerachai Andersen, and Gneezy(2018)에서도 유사한 행태를 설명하고 있다. 태국 농민들이 새로운 우월한 기술을 도입하기 위한 가장 바람직한 방법은 사전적으로 불확실성을 미리 제거하는 방안이라고 설명하고 있다. 일단 기술이 도입되고 나서는 그 기술을 지속적으로 사용할 가능성이 커진다고 실험 결과를 보여주고 있다. 미경험과 불확실성이 사전적으로 가장 큰 걸림돌이 될 수 있다고 이 논문은 주장하고 있다.

말한다.²³⁾ 많은 응답자들이 FTA 정책을 찬성하고 있는 것으로 나타난 것은 현상유지편향 혹은 소유효과로 인해 이미 실행되고 있는 FTA 정책을 취소하는 것이 특별히 더 이득이 된다고 생각하지 않거나, 혹은 더 손실을 가져올 것이라고 인식하기 때문이라고 해석할 수 있다.²⁴⁾

마지막으로 우리나라 국민의 상당수가 FTA 정책을 지지하는 것은 부분적으로나마 FTA에 대한 학습효과의 결과로도 해석 가능하다. 즉 지난 10여 년간 미디어나 학교 교육, 정부 채널을 통해서 우리나라 FTA 통상정책과 그 (기대) 효과에 대한 학습이 꾸준히 이루어졌고, 그것이 우리나라 국민들의 FTA 효과에 대한 긍정적인 인식을 형성하는 데 어느 정도 기여했다고 볼 수 있다. 앞서 [그림 3-4]에서 본 것처럼, 정확한 통상지식을 가지고 있는 국민일수록 FTA 정책에 대해 찬성할 확률이 높다는 사실이 이러한 학습효과의 존재를 간접적으로 증명한다. 아울러 [그림 3-8]에서 많은 사람들이 FTA로 인한 개인 생활수준의 향상에 대한 체감이 없으면서도 FTA가 국가경제 전반에 미치는 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 생각해서 FTA를 찬성한다는 사실도 그동안의 FTA 정책효과에 대한 직·간접적인 홍보가 국민들의 FTA 정책에 대한 인식 형성에 어느 정도 영향을 주었음을 시사한다고 볼 수 있다.

나. FTA 정책과 사회통합

지금까지 살펴본 것처럼 우리나라 국민들의 FTA에 대한 지지도가 전반적으로 매우 높음에도 불구하고, 전체 국민들 중 약 49%, FTA 지지자들 중에서도 약 41.8%가 FTA 정책이 우리나라의 사회통합을 저해한다고 생각하는 것으로

23) Samuelson and Zeckhauser(1988)는 실험 참여자(subjects)들이 현상 유지에 의존하는 경향이 강하게 나타나고 있음을 보고하고 있다. 이러한 현상은 소유효과(endowment effect)와 유사한 행태로도 설명 가능하다(Kahneman, Knetsch, and Thaler 1991).

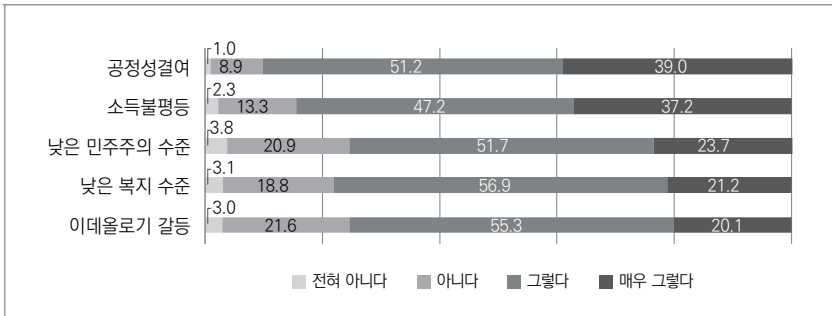
24) 뒤에서 더 자세히 다루겠지만, 우리나라 국민들의 미체결 FTA에 대한 인식은 기체결 FTA에 비해 덜 긍정적이며, FTA 지지자와 반대자 모두 FTA를 확대해나가야 한다는 의견보다 현재 FTA를 유지해야 한다는 의견이 압도적으로 많았다.

드러났다.25) 이것은 우리나라 국민들의 상당수가 FTA로 인해 우리나라의 소득불평등이 심화되고 있으며, FTA 정책이 대체로 공정하지 않다고 생각하는 것과 깊은 연관이 있는 것으로 나타났다.

구체적으로 전체 응답자의 약 40%가 ‘사회전반의 공정성 결여’와 ‘소득불평등’이 사회통합을 저해하는 매우 중요한 요인이라고 답한 반면에 약 20~25%의 응답자만이 ‘낮은 민주주의 수준’ 이나 ‘낮은 복지 수준’, ‘이데올로기 갈등’을 매우 중요한 요인으로 답하였다. 다시 말해 우리나라 국민들은 낮은 수준의 민주주의나 복지 혹은 이데올로기 갈등보다도 공정성 결여와 소득불평등을 사회통합을 저해하는 가장 중요한 요인으로 판단하였다. 그런데 상당수의 국민들은 우리나라의 FTA 정책이 그 두 요인을 심화시키는 원인으로 인식하는 것으로 드러났다(그림 3-10 참고).

그림 3-10. 사회통합을 저해하는 요인

(단위: %)



자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

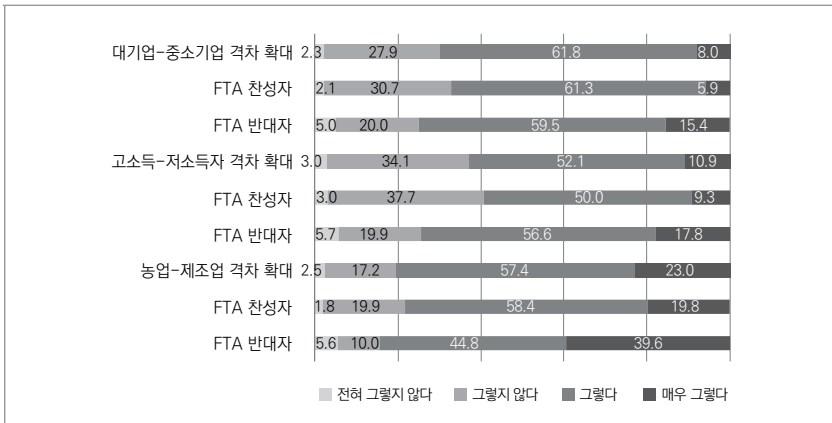
25) ‘FTA 정책이 우리 사회의 통합을 저해하는가’에 대한 설문 결과는 다음과 같다.

구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	어느정도 그렇다	매우 그렇다	
전체	5.5%	45.5%	42.9%	6.1%	
FTA 찬/반	찬성자	6.7%	51.5%	36.2%	5.6%
	반대자	3.8%	20.3%	63.1%	12.8%
	무응답자	0.4%	39.0%	58.4%	2.1%

우선 FTA 지지자들을 포함한 대다수의 응답자들이 FTA로 인해 우리 사회 여러 계층 간 소득불평등이 심화되고 있다고 답하였다. 예를 들어 전체 응답자의 69.8%, FTA 지지자의 67.2%가 FTA로 인해 대기업과 중소기업의 격차가 커진다고 생각하고 있으며, 이와 비슷하게 전체 응답자의 63.0%, FTA 지지자의 59.3%가 FTA로 인해 고소득자와 저소득자간의 소득격차가 더 심해졌다고 생각하였다. 특히 FTA로 인한 농수산업의 상대적인 피해는 더 많은 사람들이 인식하고 있는 것으로 드러났는데, 전체 응답자의 80.4%, FTA 지지자의 78.2%가 FTA로 인해서 농수산업과 제조업의 격차가 더 커졌다고 대답하였다 (그림 3-11 참고).

그림 3-11. FTA가 소득불평등에 미치는 영향

(단위: %)

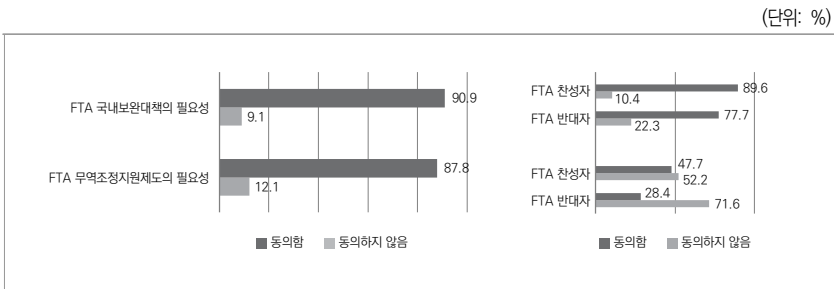


자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

이렇게 FTA로 인해 피해를 입은 산업, 혹은 FTA로 인해 발행한 소득격차에 대해 국민의 대부분은 국가지원의 필요성을 인정하였다. 예를 들면 FTA로 인해 피해를 입은 농축수산업 종사자와 제조업/서비스업 사업체를 지원하는 FTA 피해산업 보상대책²⁶⁾이 필요하다고 답한 응답자는 각각 전체의 90.9%와 87.8%를 차지하였다. 특이할만한 것은 이 질문들에 대해서 FTA 반대자들보다

FTA 찬성자들이 오히려 더 높은 비율로 피해보상대책의 필요성에 동의하는 것으로 나타났다는 점이다(그림 3-12 참고).

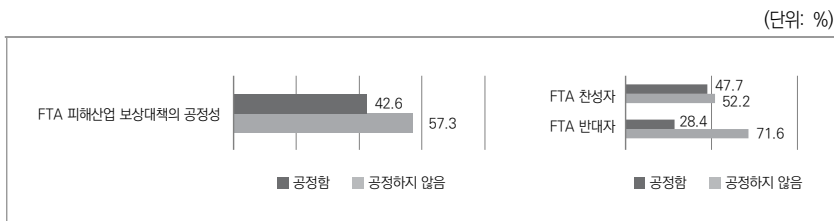
그림 3-12. FTA 피해산업 보상대책의 필요성



자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

이와 같이 대부분의 국민들이 정부의 FTA 피해지원정책 필요성에 대해 공감함에도 불구하고, 전체 응답자의 57.3%는 정부의 FTA 피해산업 보상대책이 공정하지 않다고 답하였다. FTA 반대자들 중에서는 무려 71.6%가 FTA 피해 보상대책이 공정하지 않다고 답하였고 FTA 지지자 중에서도 과반의 응답자가 같은 답을 하였다(그림 3-13 참고).

그림 3-13. FTA 피해산업 보상대책의 공정성



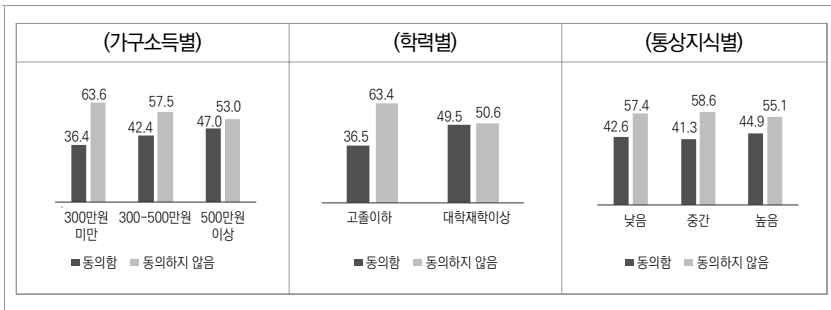
자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

- 26) 농축수산업을 지원하는 정책은 'FTA 국내 보완대책'으로 농수산물 수입에 따른 피해에 대한 직접보상 및 경쟁력 강화를 위한 투자·용자 사업을 실시한다. 제조업/서비스업 사업체 지원정책은 '무역조정지원제도'로 FTA로 인해 매출액 또는 생산량 피해가 인정된 기업에 대해 지원을 실시한다.

이러한 양상은 소득수준이나 학력수준, 통상 관련 지식수준과 상관없이 동일하게 나타났다. 즉 저소득, 저학력일수록 FTA 피해보상대책이 공정하지 않다는 생각이 더 강하게 나타나는 경향성은 존재하나, 고소득·고학력 계층도 과반 이상이 FTA 피해보상대책이 불공정하다고 답하였으며, 통상지식 수준의 경우도 모든 수준에서 과반 이상의 응답자가 FTA 피해보상대책이 공정하지 않다고 답하였다(그림 3-14 참고).

그림 3-14. FTA 피해산업 보상대책의 공정성 여부: 항목별

(단위: %)



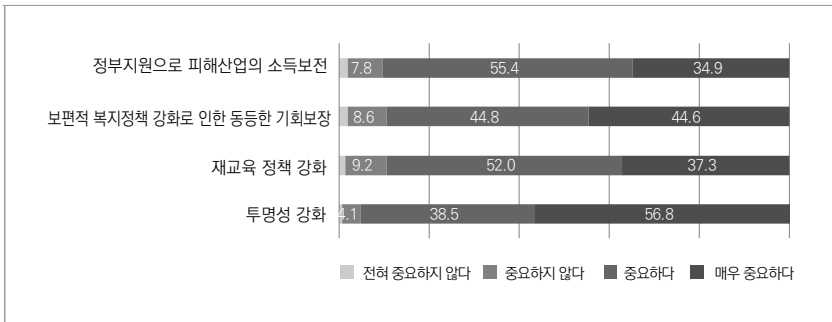
자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

응답자들에게 우리나라의 FTA 보상대책에 대해서 공정하지 않다고 생각하는 이유를 묻는 추가 문항이 없었기에 그 이유에 대해서 직접적으로 알 수는 없다. 그러나 FTA 정책의 공정성을 평가하는 가장 중요한 기준을 묻는 문항에 응답자들이 어떻게 답했는지를 살펴봄으로써 그 이유를 간접적으로나마 짐작해 볼 수 있다. 설문조사에서 응답자들에게 FTA 정책의 공정성을 평가하는 기준으로 '정부지원으로 피해산업의 소득 보전', '보편적 복지정책 강화로 인한 동등한 기회 보장', '재교육 정책 강화', '투명성 강화'를 제시했는데 네 가지 기준 모두 90% 이상의 응답자들로부터 '중요하다' 혹은 '매우 중요하다'라는 평가를 받았다. 그러나 '매우 중요하다'라고 응답한 비율을 기준으로 봤을 때는, '투

명성 강화'(56.8%)와 '보편적 복지정책 강화로 인한 동등한 기회 보장'(44.6%)이 '재교육 정책 강화'(37.3%)와 '정부지원으로 피해산업 소득보전'(34.9%)보다 더 중요한 기준으로 평가받았다(그림 3-15 참고).

그림 3-15. FTA 정책의 공정성 평가 기준

(단위: %)



자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

이와 같은 설문 결과를 고려하면, 상당수의 응답자들이 우리나라 FTA 보상 정책이 공정하지 않다고 판단하는 것은 FTA 정책의 수립 및 집행 과정이 투명하지 못하다는 인식, 그리고 FTA 정책을 보완할 수 있는 보편적인 복지제도가 미흡하여 동등한 기회 보장이 이루어지지 않고 있다는 인식과 더 밀접한 연관이 있음을 시사한다.

다. 바람직한 FTA 정책 수립 방향

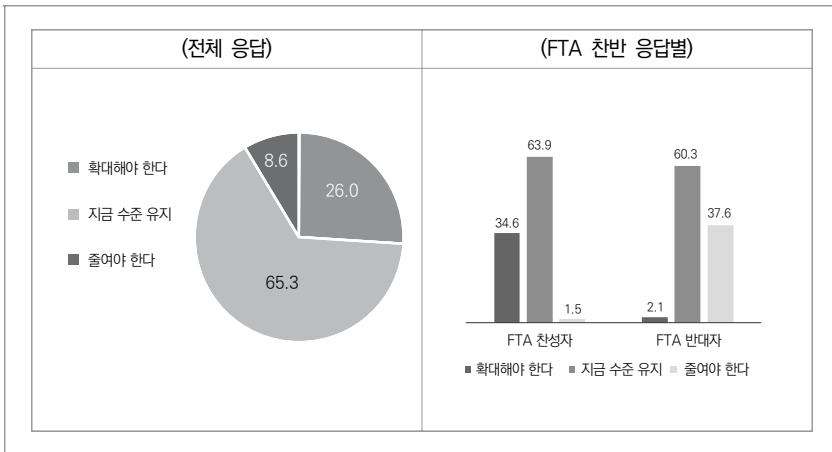
설문조사에서 나타난 우리나라 국민들이 바라는 FTA 관련 정책의 수립 방향은 크게 다음 네 가지의 특징을 보여주었다.

첫째, 우리나라 국민들의 대다수는 FTA 정책을 지지함에도 불구하고 추후 FTA 확대에 대해서는 전반적으로 신중한 태도를 보이는 것으로 나타났다. 구

체적으로 우리나라의 향후 FTA 확대/유지/축소에 대한 생각을 묻는 문항에서 전체 응답자의 65.3%가 ‘지금 수준을 유지해야 한다’고 답하였으며, 약 26.0%만이 FTA 확대를 지지하는 것으로 나타났다. FTA를 축소해야 한다는 응답자는 전체의 8.6%였다(그림 3-16 참고).

그림 3-16. 향후 FTA 정책 확대 여부

(단위: %)



자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

FTA 확대 의견이 주로 FTA 찬성자들로부터 나오고 FTA 축소 의견이 주로 FTA 반대자들로부터 나온 것은 자연스러운 결과지만, 주목할 만한 점은 FTA 찬성자뿐만 아니라 FTA 반대자들도 60% 이상이 FTA에 대해 ‘지금 수준을 유지해야 한다’고 답한 것이다. 이러한 결과가 도출된 이유로 FTA 찬성자와 반대자가 각기 다른 이유로 ‘지금 수준을 유지해야 한다’고 답했을 가능성이 존재한다. 예를 들어 FTA 찬성자들은 이미 주요 FTA를 모두 체결하였으므로 추가적인 FTA 체결의 필요성이 크지 않다고 판단할 수 있는 반면, FTA 반대자들은 이미 맺은 FTA를 철회하는 것에 대한 정치적·경제적 비용이 더 크기 때문에 지금 수준을 유지해야 한다고 생각할 수 있다. 이처럼 구체적인 이유는 다를 수

있어도 큰 틀에서는 앞에서 논의했던 현상유지편향(status quo bias) 혹은 소유효과(endowment effects)가 국민들의 FTA 정책 확대 여부에 대한 인식에 영향을 미친 결과로 해석할 수 있다.

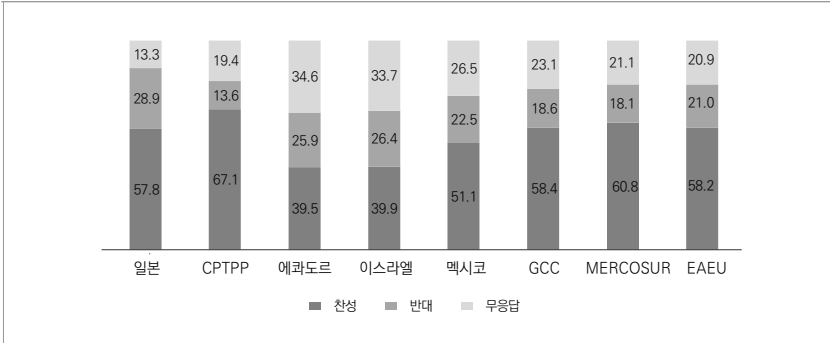
이와 비슷한 맥락에서 우리나라 국민들은 기체결 FTA에 비해서 미체결 FTA에 대해 더 낮은 찬성 비율을 보여줬다.²⁷⁾ [그림 3-7]에서 볼 수 있는 것처럼, 기체결 FTA들에 대해서는 응답자의 평균 69.0%가 찬성한 반면, [그림 3-17]과 같이 미체결 FTA들에 대해서는 응답자의 평균 54.1%만이 찬성하는 것으로 드러났다.

다만 미체결 FTA에 대한 국민인식을 보다 구체적으로 살펴보면, 우리나라 국민들이 추가적인 FTA에 대해서 무조건적으로 반대하는 것은 아님을 알 수 있다. 예를 들어 CPTPP는 67.1%의 가장 높은 지지(반대 13.6%)를 받았고, MERCOSUR와 GCC, EAEU, 그리고 일본과의 FTA의 경우도 약 60%의 비교적 높은 지지를 받았다. 반면 에콰도르와 이스라엘과의 FTA는 약 40%의 비교적 낮은 지지(반대 26.2%, 무응답 34.1%)를 받았다. 이를 종합하면, 상대적으로 선진국이나 경제규모가 큰 국가(경제권)와의 높은 수준의 협정에 대한 국민들의 선호가 높고, 반대로 규모가 작은 개발도상국과의 협정에 대해서는 국민들의 지지가 상대적으로 낮은 것으로 보인다. 앞서 확인했던 것처럼 상당수의 우리나라 국민들이 FTA의 양적 확대에 대해서 전반적으로 보수적이고 신중한 입장을 갖고 있음에도 불구하고, 선진국 혹은 큰 경제권과의 추가적인 FTA에 대해서는 여전히 많은 국민들이 긍정적인 인식을 갖고 있음을 알 수 있다.

27) 기체결 FTA 국가는 우리나라 최초의 FTA 체결국인 칠레와 경제적·정치적으로 중요도가 높은 주요 국(미국, 중국, EU, ASEAN)이며, 미체결 FTA는 현재 협상 중이거나 재개개시여건조성 상태로 향후 체결이 가능한 FTA 국가를 의미한다.

그림 3-17. 주요 미체결 FTA 지지도

(단위: %)



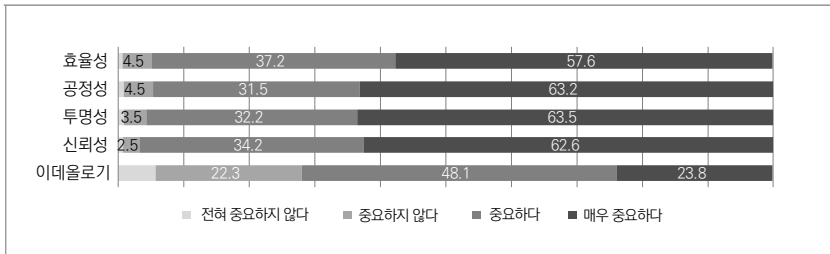
주: EU는 유럽연합(28개국), ASEAN은 동남아시아국가연합(10개국), CPTPP는 환태평양경제동반자협정(일본, 캐나다 등 11개국), GCC는 걸프협력회의(사우디아라비아 등 6개 아랍 산유국), MERCOSUR는 남미공동시장(브라질 등 4개국), EAEU는 유라시아경제연합(러시아 등 5개국).

자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

둘째, 현재 우리나라 국민들은 FTA 정책을 평가하는 기준으로서 효율성만 큼이나 공정성을 매우 중요한 요소로 생각하는 것으로 드러났다. 95.4%의 응답자가 효율성을 중요한 혹은 매우 중요한 FTA 정책 평가 기준으로 답하였고 이에 상당하는 94.8%의 응답자가 공정성을 중요한 혹은 매우 중요한 FTA 정책 평가 기준으로 답하였다. ‘매우 중요하다’라는 답변만 기준으로 봤을 때는 오히려 공정성(63.3%)이 효율성(56.2%)보다 더 중요한 기준으로 평가받았다고 볼 수 있다(그림 3-18 참고).

그림 3-18. FTA 관련 정책의 평가 기준

(단위: %)



자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

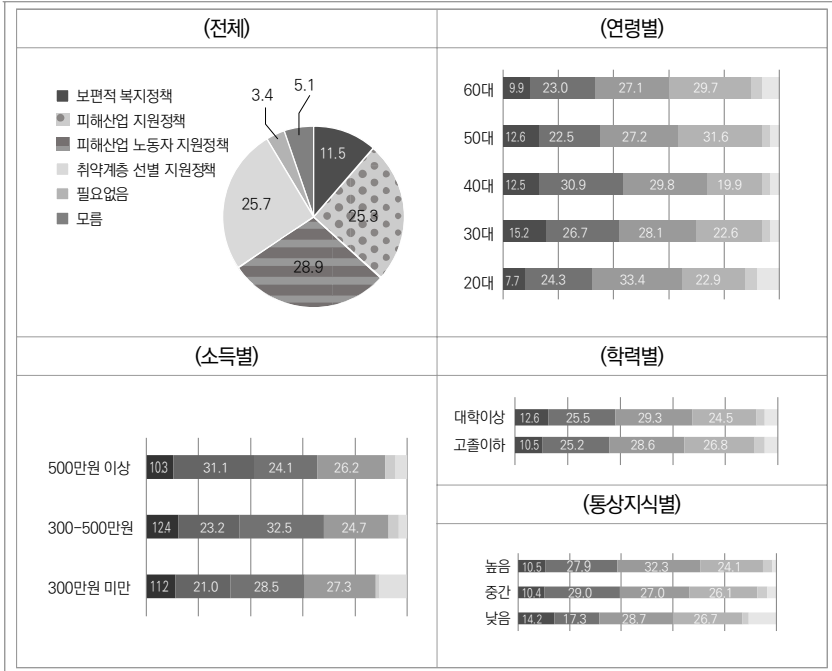
이러한 국민인식을 고려했을 때, 앞항에서 확인했듯이 국민 중의 과반수가 우리나라 FTA 보상정책이 불공정하다고 인식하고 있다는 사실은, 앞으로 FTA 관련 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 '공정성 확립'에 더 많은 주의를 기울일 필요가 있음을 시사한다. 역시 앞항에서 소개한 설문조사 결과를 고려하면, FTA 관련 정책의 공정성을 제고하고 그것이 국민에게 체감될 수 있도록 하기 위해서 가장 우선적으로 시행되어야 할 것은 FTA 관련 정책의 수립과 집행 과정의 투명성을 높이는 것이다. 더불어 전반적인 복지제도를 정비함으로써 FTA 정책으로 인한 이익과 손실이 어느 한 계층에게만 집중되지 않는 분배구조를 만들어갈 필요가 있다.

셋째, FTA와 같은 개방정책의 (소득)보상정책과 관련해서는 여전히 많은 국민이 피해를 입은 특정 산업이나 계층에 대한 선별적 지원을 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다. 전체 응답자의 11.5%가 경제개방으로 인한 소득불평등 개선을 위해 가장 필요한 정책이 보편적 복지정책이라고 답한 반면, 79.9%에 해당하는 응답자는 피해산업 지원정책, 피해산업 노동자 지원정책, 취약계층 선별 지원정책이라고 답하였다. 이러한 응답 패턴은 응답자의 연령/소득/학력/통상지식 수준과 FTA 찬성 여부에 상관없이 일관되게 나타났다(그림 3-19 참고).

기존의 많은 연구 결과들이 선별적 통상보완정책의 효과성에 대한 합의된 결론에 이르지 못하고 있는 것을 고려할 때, 이러한 우리나라 국민들의 선별적 통상지원정책에 대한 뚜렷한 선호는 이 사안에 대하여 일반 국민과 전문가들의 인식과 판단에 아직 상당한 괴리가 있음을 보여준다. 전략적인 관점에서 당분간 어느 정도의 선별적 지원정책을 유지해나가되, 이와 관련된 전문적인 논의들을 꾸준히 공론화함으로써 그러한 인식의 괴리를 좁히고 장기적으로 적절한 지원정책 형태에 대한 국민적 합의를 이끌어낼 필요가 있다.

그림 3-19. 소득불평등 개선에 가장 필요한 정책

(단위: %)



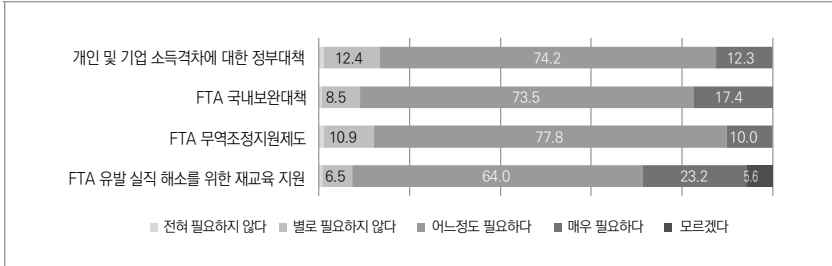
자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

넷째, FTA 보상대책과 관련하여 국민들은 매우 높은 수준의 지원보다는 중간 정도의 지원 수준을 선호하는 것으로 나타났다. 'FTA로 인해 발생하는 개인 및 기업 간 소득격차에 대한 정부 차원의 대책이 필요한가'라는 질문에 전체 응답자의 12.3%가 '매우 필요하다'고 답한 반면 74.2%가 '어느 정도 필요하다'고 답변하였고, 'FTA 도입으로 인해 피해를 입은 농축수산업 종사자 (혹은 제조업/서비스업 사업체)에 대한 지원 대책이 필요한가'라는 질문에 각각 전체 응답자의 17.4% (혹은 10.0%)가 '매우 필요하다'고 답한 반면, 73.5%(혹은 77.8%)는 '어느 정도 필요하다'고 답변하였다. 'FTA로 유발된 실직의 해소를 위해 이직·재취업을 지원하는 정부 차원의 재교육 프로그램이 필요한가'라는

질문에 대해서도 전체 응답자의 23.2%가 '매우 필요하다'라고 답변한 반면에, 64.0%는 '필요하다'라고 답변하였다(그림 3-20 참고).

그림 3-20. 소득불평등 개선정책의 필요 수준

(단위: %)



자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

이러한 결과는 대부분의 국민들이 FTA 정책으로 인한 소득불평등 완화를 위해 정부의 지원이 필요하다는 사실을 인정하면서도 모든 손실을 100% 지원 해줄 수 없다는 현실적인 인식 또한 가지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 어느 정도의 지원이 가장 적절한가에 대한 답은 전문가들 사이에서도 의견이 갈릴 수밖에 없고, 한 사회의 자원, 경제구조, 역사, 구성원들의 선호에 따라 그 답도 달라질 수밖에 없다. 다만 그 정책적 필요에 있어서만큼은 대다수의 국민들이 그 동의하고 있는 만큼, 이러한 국민인식을 원동력으로 삼아 전문가들의 엄밀한 연구와 연구 결과에 대한 효율적인 공론화를 통해서 우리 사회의 '적정' 수준의 지원 규모 및 범위에 대한 답을 찾고자하는 장기적 관점의 노력이 필요한 시점이다.

3. 소결

본 연구의 설문조사 결과, 우리나라 국민의 약 72.5%가 FTA 정책을 찬성하는 것으로 나타났다. 이는 반대 비율(14.0%)을 압도하는 결과로 FTA 찬반 여론이 비교적 팽팽하게 맞섰던 이전 FTA 관련 설문조사 결과와 비교해볼 때, 우리나라 국민들의 FTA 정책에 대한 인식이 상당히 변화되었음을 보여준다.

인구특성별로는 고소득·고학력 계층일수록, 통상관련 지식이 많을수록 FTA에 찬성하는 비율이 높고, 고령층이거나 농/임/어/광업에 종사하는 응답자들의 경우에는 찬성 비율이 상대적으로 낮았지만, 절대적인 수준에서 보면 모든 계층에서 FTA 찬성 여론이 반대 여론보다 높게 나타났다. 기체결 FTA 중에서는 미국과 EU와의 FTA의 찬성 비율이 각각 78.6%와 73.1%로 중국, 칠레, ASEAN과의 FTA의 찬성 비율(순서대로 66.5%, 65%, 61.6%)보다 상대적으로 높게 나타났다.

국민들이 FTA를 찬성하는 주된 이유는 '개인 생활수준의 개선' 과 같은 개인적 동기보다 '기업 및 산업 경쟁력의 강화'나 '제도적 선진화', '무역자유화(세계화) 확대'와 같은 거시적 측면의 이유인 것으로 나타났다. 마찬가지로 FTA 반대자들의 주된 반대 이유는 '개인 생활수준의 악화'와 같은 개인적 이유보다 거시적 측면에서 FTA가 '기업 및 산업 경쟁력을 악화'시키고 '불필요한 제도적 변화'를 유발하며 '무역 블록화를 조장'할 것이라고 생각하기 때문인 것으로 드러났다. 즉 FTA 찬성과 반대가 갈리는 핵심적인 부분은 FTA 정책이 경제 전반에 미치는 영향에 대한 시각 차이에서 비롯됨을 알 수 있다.

FTA에 대한 찬성 여론이 전반적으로 높음에도 불구하고 우리나라 국민들의 상당수는 FTA가 사회통합을 저해하는 요인이라고 생각하는 것으로 드러났다. 이것은 상당수의 국민이 FTA가 소득불평등을 심화시킴에도 불구하고 FTA 보상정책이 공정하게 이루어지지 않고 있다고 생각하는 것과 밀접한 관련이 있는

것으로 나타났다.

구체적으로 FTA 찬·반을 불문하고 대다수의 응답자가 FTA로 인해 대기업·중소기업 간, 농수산업·제조업 간, 고소득자·저소득자 간 소득격차가 심화되었다고 답하였으며, 90%에 가까운 응답자가 FTA 정책으로 인한 소득격차를 해소하기 위해 국가의 지원이 필요하다고 답하였다. 그러나 소득수준, 통상 관련 지식의 정도, 학력수준, FTA 찬성 여부와 상관없이 과반수, 혹은 그에 상응하는 비율의 응답자가 현재 우리나라의 FTA 보상정책이 공정하지 않다고 생각하는 것으로 드러났다.

다른 설문 문항에서 응답자의 대다수가 FTA 정책의 효율성만큼이나 공정성을 중요한 정책평가 기준이라고 답한 만큼, 응답자의 상당수가 현재 우리나라 FTA 보상정책이 공정하지 않다고 인식하고 있다는 사실은 앞으로 FTA 관련 정책방향을 결정하는 데 있어서 공정성 향상을 중대한 목표로 고려해야 함을 시사한다. FTA 정책의 공정성을 판단하는 기준으로 우리 국민들이 가장 중요하게 생각하는 두 가지가 '정책 투명성'과 '보편적 복지제도 강화를 통한 동등한 기회 보장'이라는 설문조사 결과에 기초하여, FTA 관련 정책의 수립과 집행에 있어서 투명성을 제고하고 FTA 정책의 혜택이 모든 계층에게 골고루 돌아갈 수 있도록 복지제도를 보완·수정해 나가면서 장기적으로 우리나라 FTA 정책의 공정성에 대한 국민들의 인식을 제고해나가고자 하는 전략적인 노력이 필요하다.

그 밖에 FTA 보상정책과 관련해서 우리나라 국민들은 보편적인 복지제도 외에도 선별적 지원정책에 대해 여전히 많은 정책적 수요를 갖고 있는 것으로 나타났으며, 다만 지원 정도 혹은 지원 범위와 관련해서는 중간 정도의 지원 수준을 바라는 것으로 드러났다. 따라서 이와 같은 현재의 국민인식을 고려하여 정부는 적정 규모의 보편적·선별적 FTA 보상정책들의 전략적인 조합을 당분간 유지해나가되, 지원 형태와 지원 규모에 대한 전문가들의 주된 견해들을 꾸준히 공론화해나가면서 발전적인 방향으로 FTA 보상정책 수립 방향에 대한 국민인식 및 사회적 합의를 이끌어 나갈 필요가 있다.

제4장



사회통합을 위한 통상정책의 주요 이슈

1. 통상정책의 공정성과 국민인식
2. 사회통합을 위한 통상보완정책
3. 중소기업 친화형 통상정책



1. 통상정책의 공정성과 국민인식

가. 공정성의 사회통합 기능

무역개방의 효과에 관한 기존 정책연구는 주로 연산가능일반균형(CGE: Computable General Equilibrium)이나 계량적 모형 등의 정량적 방법론을 활용하여 개방정책 추진으로 인한 성장률 향상과 개방의 이익을 분석하는 데 목적을 두고 있다. 이러한 정책연구들은 기본적으로 개방에 따른 거시경제적 효율성 향상을 중심으로 분석한다. 개방정책의 채택 여부를 무역에 따른 구조조정으로 인한 효율성 향상과 거시적 경제성장을 중점적으로 보고 개방의 확대에 의한 부정적 재분배 효과 등에 대해서는 장기적으로 구조조정 등을 통해 자연스럽게 해결되는 문제로 인식해왔다. 하지만 단기적으로나마 개방으로 인해 취약 산업이나 취약계층에 대한 피해가 발생할 수 있다는 점에서 일차적인 사회적 공정성 논란이 있을 수 있다. 더 나아가 취약산업이나 취약계층에 대한 피해를 최소화하기 위한 보상 및 지원 정책(compensation scheme)이 동반되는데, 이러한 보상 및 지원 정책의 공정성에 대한 이차적인 논란도 있다.

사회적인 합의가 없다면 장기적으로 개방을 지속할 수 없다는 점에서 통상정책의 원칙 수립에 있어 효율성뿐만 아니라 공정성도 함께 고려하여 기획하여야 한다는 의견이 증가하고 있다. 통상정책에서의 공정성 고려에 대한 필요성은 제3장 FTA 국민인식 조사 결과에서도 잘 나타난다. 응답자들은 FTA 정책의 평가기준으로 투명성이나 신뢰성을 기반으로 한 공정성이 효율성과 마찬가지로 중요하다고 답변하고 있다. 통상정책의 추진과정에서 공정성 확보가 FTA 정책의 효율성을 궁극적으로 실현시킬 수 있는 발판이 된다고 하겠다.

개방을 통한 거시적 효율성 향상에 대해 긍정적인 입장을 나타내고 있는 반면, 정부 정책에 대한 공정성에 대해서는 대략 응답자의 반 이상이 긍정적 견해

를 보이지 않는다. 제2장에서 보여준 OECD 사회통합지표에서도 우리나라 정부에 대한 신뢰도는 다른 OECD 회원국에 비해 상대적으로 높지 않다. 즉 우리나라 국민들은 FTA와 같은 통상정책을 포함하여 일반적으로 정책과 정부에 대해 그다지 높은 신뢰를 보내지 않고 있다. 그렇기 때문에 정부의 입장에서는 정책 개발 및 수행 시 투명성과 신뢰성을 기반으로 공정성 확보에 더욱 관심을 가져야 국민들을 설득할 수 있을 것이다.

좀 더 구체적으로 국민인식조사로부터 유추할 수 있는 FTA 정책의 공정성 개선을 위해서는 투명성 확보와 균등한 기회 보장이 중요한 것으로 보인다. 먼저, 투명성 확보와 관련하여 통상협상과정에서의 투명성과 협상 이후 보상 및 지원 정책에서의 투명성 두 가지 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 주지한 바와 같이, 일반적으로 FTA와 같은 통상정책은 국가간 협상을 통해 체결되는데 협상 결과가 특정산업이나 계층에 불리할 수 있다. 이러한 이유로 개방의 방향과 협상과정이 보다 투명하게 공개되어야 한다는 의견이 제기된다. 그러나 어느 정도의 투명성 확보는 중요하지만, 상대방이 존재하는 협상에서 세부 전략을 공개하는 것은 바람직하지 않다. 결국 협상의 준비와 진행 과정에서 어느 정도까지 투명성을 제공할 수 있는가가 관건이라 하겠다. 또한 보상 및 지원 단계에서의 투명성 확보에 대해서도 추가적인 논의가 필요하다.

다음으로 투명성과 함께 통상정책의 공정성 확보를 위한 요소로 동등한 기회 보장을 들고 있다. 동등한 기회 보장은 Rawls(1971)의 정의 이론에 따르면, 사전적 공정성에 해당하며 보편적 복지정책(교육, 의료보험과 사회복지 등)으로 이해할 수 있다. 사전적 공정성이 FTA와 같은 통상정책과 직접적 연관성은 없음에도 불구하고 국민인식조사에서 동등한 기회 보장이 주목을 받는 것은 연계사고(associative thinking)로 이어진 결과라고 생각된다. OECD 사회통합지수에서 나타나듯 우리사회가 공정성이 부족하다는 전반적인 인식과 연계되어 있는 것으로 보인다. 공정성이 부족한 것으로 인식되는 사회에서는 공정성에 대한 수요가 높고 다양한 사회이슈에서 공정성 연계사고가 발생할 수 있다.

사회구성원 대다수가 사회가 불공정하다고 느낀다면 공정성에 대한 수요가 높을 수밖에 없다.

사람들이 사회가 공정하다고 느낄 수 있도록 만들기 위한 방안으로 Kahneman and Tversky(1979)의 손실회피 개념을 적용하여 생각할 필요가 있다. 근본적으로 우리나라와 같은 국가에서 FTA나 개방으로 인한 사회적 불공정성 인식은 비교열위 산업의 미래에 대한 불확실성과 해당 산업에 속해 있는 노동자들의 고용 불안정성(job insecurity)에서 비롯된다고 볼 수 있다. 즉 비교열위 산업이 Kahneman and Tversky(1979)의 손실구간(loss range)에 처해 있는 것같이 인식되어 불안을 느끼게 되는 것이다. 이때 정부는 정책의 순서를 조정함으로써 이들이 손실구간에서 나올 수 있는 기회를 제공해야 할 필요가 있다.²⁸⁾ 적절하고 확실한 보상을 미리 제안하고 확정된 FTA 체결을 추진하는 방안이다. 이러한 방안의 목적은 피해가 예상되는 산업이나 사회계층이 손실구간에 있는 느낌을 사전적으로 제거하는데 있다. 손실구간을 사전적으로 회피하기 위한 구체적인 방안으로 디폴트 옵션(default option)의 변화와 같은 정책을 고려해 볼 필요가 있다. 여기서 디폴트 옵션의 변화는 마치 국민연금과 같이 피해산업에 속해 있는 기업과 노동자들이 일자리가 없어지게 되면 지급되는 보험을 자동가입하게 하는 플랜(scheme)이다. 비교열위 산업 노동자들의 일자리가 개방으로 인해 감소하는 경우 해당 산업의 피고용인은 다른 분야로의 이직할 때까지 소득을 얻지 못한다. 최근 Shiller(2018)에서 주장하고 있는 보험의 개념으로서 디폴트 옵션의 변화는 비교열위 산업의 근로자들에게 손실구간의 불안감이 아닌 안정감을 주게 된다. 이러한 주장은 보편적 복지정책 확대의 필요성과 맞닿아 있는데, 보편적 복지정책의 확대에는 비용이 발생하고 국가의 추가적인 재정이 확보되어야 하는 어려움이 있으므로 사회적인합의가 필요하다.

본 절에서 공정성에 대한 논의는 다음과 같은 두 가지 측면에서 정리될 수 있다. 첫째, 통상정책을 추진함에 있어 일률적인 효율성 위주의 평가에서 벗어나

28) Davidson, Matusz, and Nelson(2007)에서도 정책의 순차(sequence)가 중요하다고 주장하고 있다.

효율성과 공정성의 균형 있는 고려가 필요하다는 점이다. 통상협상이나 개방 관련 보상 및 지원에 있어 투명성 확보 등을 통해 공정성을 높일 필요가 있다. 물론, 보상이나 지원 정책에서 공정성뿐만 아니라 효율성을 확인하는 것도 중요하다. 둘째, 국민들의 공정성에 대한 인식을 제고할 수 있도록 정부의 지속적인 노력이 필요하다. 정책의 공정성 확보를 위한 실질적인 노력이 필요하고, 이러한 정책의 방향 설정과 운영을 최대한 투명하게 함으로써 사람들이 정부정책에 대한 전반적인 신뢰를 가질 수 있도록 노력해야 할 것이다. 다만 사회에 대한 신뢰 구축이 보편적 사회복지의 확보를 통해 이루어지는 경우 국가 차원의 재정지원이 필요할 수 있기 때문에, 이에 대한 사회적 합의를 먼저 이루는 것이 중요하다.

나. 국민인식의 결정요인

제3장의 설문조사 결과에 따르면, 우리나라 국민은 그간 정부가 추진한 FTA 정책을 경제 전반에 대한 긍정적 영향을 들어 대체로 지지하는 입장을 보이고 있다. 반면 향후 우리나라가 FTA를 확대하기보다는 현 수준을 유지하길 원하며, FTA가 사회통합에 미치는 부정적 영향을 우려한다. 이와 같은 FTA에 대한 국민인식의 특징은 앞서 언급했듯이 다음과 같은 행동경제학적 속성에 의해 설명될 수 있다.

첫째, 현상유지편향으로 이는 정책 시행 후 발생하는 정책 소유효과와 관련된다.²⁹⁾ 어떤 정책이 일단 채택되고 나면 큰 문제가 발생하지 않는 한 정책추진에 대한 반대는 대체로 서서히 줄어드는 경향을 갖는다. 정책이 채택되기 전 정책효과에 대한 불확실성은 국민적 불안과 반대를 초래하는 반면 그 정책을 시행한 이후에는 불확실성에 따른 우려가 줄어들기 때문이다. 이는 행동경제학

29) Kahneman, Knetsch, and Thaler(1991)는 현상유지편향과 소유효과의 공통점을 다루고 있다.

적 관점에서, 새로운 정책의 시행뿐만 아니라 신기술 도입과 같이 불확실성을 수반하는 사건에 반응하는 인간의 일반적인 행동양식으로 이해된다.³⁰⁾ 우리나라에서 FTA에 대한 사전적 찬성률보다 사후적 찬성률이 높고, 현재 논의 중에 있는 미체결 FTA보다 기체결 FTA의 찬성률이 높은 것도 일정 부분 동일한 맥락에서 해석될 수 있다.

어떤 정책의 시행에 대한 사전적 반대 또는 저항은 불공정성과 부당한 괴롭힘 또는 공포심에 대한 심리적 보상 심리와 관련되어 있다. Passarelli and Tabellini(2017)는 국민들이 공정성에 위배되는 정책에 저항하는 과정을 살펴봄으로써 정책 저항이 어떻게 정치 불안과 시위를 야기하는지 분석한다.³¹⁾ 불공정하다고 인식되는 정책이 추진될 때 국민은 감정적 동기에 의해 시위에 참여하면서 심리적 보상을 얻게 된다. 불공정하다고 느끼는 정도가 클수록 시위에 참여할 가능성이 높아지며, 다수의 집단행동 속에서 현상유지편향이 증폭되면서 정책 변화를 가져오기 위한 영향력을 행사하게 된다.

지난 2012년 미국산 쇠고기 수입 논란이 대규모 집회로 이어진 사례를 살펴보면, 정책 공정성과 이것에서 비롯되는 위험에 대한 국민적 인식이 어떤 요인에 의해 영향을 받는지 알 수 있다. 먼저, 당시 한·미 쇠고기 협상 이전 미국이 타결한 일본, 대만과의 협상 내용이 알려지면서 정책의 공정성에 대한 의구심이 확대되었다. 즉 이들 국가의 협상 내용이 국민들에게는 일종의 준거점 역할을 한 것으로 보인다. 그 다음, Sandman(1993)에 따르면, 국민들의 위험에 대한 인식(perceived risk)은 실제 위험(actual risk)에 공포심(outrage)을 더한 것이다.³²⁾ 즉 정책이 수반하는 실제 위험이 낮아도 공포심을 유발하게 되면 국민들이 느끼는 위험은 실제 위험보다 훨씬 높아진다. 또한 위험의 실현 확률

30) 예를 들어, Mahasuweerahai Andersen, and Gneezy(2018)은 신기술 채택에 대한 저항을 행동경제학 접근방식으로 설명한다.

31) Passarelli and Tabellini(2017)는 2012년 포르투갈의 사회보장제도와 이태리의 택시면허제도를 예로 들면서 이 정책들이 어떻게 국민적 공분을 사게 되어 정치 불안과 시위를 야기했는지 분석한다.

32) 인식하는 위험(perceived risk)=실제 위험(actual risk)+공포심(outrage).

이 49%에서 50%로 증가할 때보다 0%에서 1%로 증가할 때 사람들은 더 과민하게 반응한다. 결과적으로 2012년 쇠고기 수입 논란은 정책 공정성에 대한 의심과 공포심에 의해 증폭된 위협에 대한 인식, 여기에 더하여 위협의 발원지가 국내가 아닌 외국이었다는 사실이 국민인식을 심각하게 악화시킨 사례이다.

Passarelli and Tabellini(2017)에 따르면, 감정적 동기에 의한 사전적 저항은 장기적으로 지속되기보다는 정책 시행 후 정책 소유효과에 따라 현재의 새로운 상태를 선호하는 현상유지편향이 나타나면서 점차 사라지게 된다. 결국 정부는 다소 간의 반대가 있더라도 바람직한 정책이라면 일관되게 추진하되, 추진 과정에서 발생하는 사회적 비용을 최소화하는 것을 목표로 두어야 한다. 한편 사회적 비용, 즉 정책의 거래비용을 줄이기 위해서는 공정성에 대한 국민적 판단의 준거가 되는 사항들을 면밀히 파악해야 하고, 정책이 야기할 수 있는 위협에 대한 인식을 효과적으로 완화할 수 있도록 철저한 대내협상 및 정책 마케팅 전략을 수립해야 한다.

둘째, 정보를 선택적으로 다루는 확신편향(confirmation bias)이 국민인식에 영향을 미칠 수 있다. 어떤 경제정책에 대한 찬반은 그것이 개인 생활과 경제 전반에 미치는 영향에 대한 판단에 의존한다. Baldwin(1989)은 개인적 유불리를 가장 중요한 결정요인으로 강조하는 반면, Mansfield and Mutz(2009)는 경제 전반에 대한 평가를 더욱 중요한 요소로 보고 있다. 앞선 제3장의 설문조사 결과는 후자의 주장을 뒷받침한다.

통상정책은 매우 복잡하고 다차원적인 영향을 미치므로 그것으로부터 기인하는 개인적 유불리를 판단하기란 어렵다. 그러므로 경제 전반에 미치는 영향이 정책 찬반의 중요한 판단근거로 사용될 수 있다. 여기서 국민들이 획득하는 정보가 중요한 역할을 한다. 정보의 공급원은 언론이 될 수도 있고 인터넷상의 개인 매체가 될 수도 있다. 정보접근 비용이 적어 정보의 홍수 현상이 발생하면 수요 측면에서 확신편향이 중요하게 부각된다(Lee, Han, and Jun 2014). 확신편향은 어떠한 프레임에 따라 정보를 선택적으로 받아들여 판단하려는 경향

을 뜻한다. 정책 찬반에 결정적 영향을 미치는 프레임은 고정된 것이 아니라 새로운 정보에 의해 다른 형태로 전환되어 새로운 확산편향을 발생시킬 수 있다. 예를 들어, 한·미 FTA 개정협상 과정에서 미국 트럼프 대통령의 한·미 FTA에 대한 평가는 우리나라 국민들의 FTA 찬성 여론을 높이는 역할을 하였다. 즉 의도하건 의도하지 않았건 새로운 정보가 효과적으로 프레임화되면 확산편향이 핵심변수가 되어 의사결정에 영향을 미치게 된다.

셋째, 위험추구 성향과 익숙한 것에 대한 선호 현상 등도 통상정책에 대한 찬반에 영향을 준다. 설문조사 결과는 20대와 30대의 젊은 연령층에서 FTA 정책에 대한 높은 찬성의사를 보인 반면 연령층이 높아질수록 찬성률이 낮아짐을 보여준다. 이에 대해서는 다양한 풀이가 가능한데, 최근 만성화된 경제불황, 청년실업의 장기화 등과 관련지어 해석할 수 있다. Kahneman and Tversky (1979)의 전망이론(prospect theory)에 따르면, 인간의 손실기피(loss aversion) 곡선은 S-모양을 갖는다. 손실 규모가 상대적으로 커질수록 위험을 추구하는 행태를 보인다는 것으로 경기불황과 청년실업이 지속되는 과정에서 젊은 층이 새로운 정책이 가져올 위험을 회피하기보다는 오히려 그것을 추구하는 행태를 갖게 된 것으로 이해된다.

행동경제학에서는 사람들이 익숙한 환경을 선호하는 경향을 갖는 것으로 본다. 예를 들어 Nofsinger(2005)는 투자심리분석을 통해 투자자들이 보다 익숙한 금융자산에 투자하는 성향을 갖는다고 주장한 바 있다. 국민들이 일반적으로 익숙하거나 잘 알고 있는 것을 선호할 확률이 높다는 것이다. 통상정책에 대한 이해도와 찬성률과의 상관관계는 본 연구의 설문조사에서도 잘 나타나는 바이며, 젊은 층의 FTA 정책에 대한 찬성률과도 깊이 연관되어 있다. 이와 같이 정책 변화에 반응하는 국민 계층의 차이와 교육의 효과는 정책을 추진하는 정부가 국민적 지지를 끌어내기 위해 간과해서는 안 될 중요한 고려사항이다. 마지막으로 FTA가 경제 전반에 긍정적 영향을 주었다고 생각함에도 불구하고 다수의 국민이 FTA 정책을 사회통합의 저해요소로 인식하는 현상에는 위험의

전이가 적지 않은 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 앞서 수차례 언급하였듯이, FTA 정책은 수혜자와 함께 피해자를 낳는다. Kahneman and Tversky (1979)에 따르면, 사람들은 대체로 이익보다는 손실에 민감하게 반응하기 때문에 피해자에게 감정을 이입하는 경향이 강하다. 개방적 통상정책의 추진 결과로 피해산업에서는 실업이 발생할 가능성이 높다. 실업은 단순한 소득손실을 넘어 사회심리적인 고통을 유발한다. 이러한 고통은 위협효과를 갖게 되어 당사자를 넘어 제3자에게 쉽게 전이된다(Davidson, Matusz, and Nelson 2012). 그러므로 FTA의 사회통합 기능에 대한 국민의 인식은 피해자의 고통을 줄여주는 제도적 장치의 보완을 통해 위협효과의 발생과 전이를 차단함으로써 개선할 수 있다.

다. 바람직한 통상정책의 방향

바람직한 통상정책은 효율성을 근간으로 하되, 공정성을 콘텐츠로 포함하는 포용적 정책으로 정의될 수 있다. 공정한 정책은 경제주체의 인센티브에 대한 반응을 강화함으로써 생산성을 제고하여 궁극적으로 경제의 효율성을 높이는 역할을 하기 때문이다. 경제통상 관련 교육은 정부가 추진하는 통상정책의 공정성에 대한 불필요한 오해의 소지를 줄일 수 있으며, 행동경제학적 요소를 결합한 정책 마케팅은 정부의 통상정책에 대한 국민적 지지를 끌어올리는 데 기여할 수 있다. 효율성과 공정성을 담보한 포용적 통상정책, 그리고 이에 대한 국민인식을 제고하는 다양한 지원 전략과의 결합이 사회통합에 기여하는 바람직한 통상정책의 구성요소가 된다.

우리나라 통상정책에 대한 국민인식 조사 결과에 따르면, 정책의 공정성은 기업 수준에서 중소기업을 보호하고 개인의 관점에서 피해자에 대한 안전장치를 강화함으로써 확보될 수 있다. 기업 측면에서 통상정책의 공정성에 대한 의문은 일정 부분 그것이 대기업을 위한 정책이라는 믿음에서 비롯되는 경향이

있다. 이러한 인식은 역사적으로 대기업 중심의 성장 전략에서 기인한 측면이 강하지만, 대기업보다 현저히 낮은 중소기업의 FTA 활용률에서도 현시된다. 그러나 중소기업의 상대적으로 낮은 활용률은 정책 그 자체의 공정성 외에도 FTA 활용과 관련한 높은 고정지식비용을 감당하기 어려운 중소기업의 특성에서 비롯될 수 있다. 따라서 통상정책의 공정성을 높이기 위해서는 중소기업에 친화적인 통상모형을 개발하여 그 자체로서 공정성을 확보하는 동시에 중소기업의 정책 활용 잠재력을 높이는 지원정책을 수반할 필요가 있다. 또한 개인 수준에서 공정성 확보를 위해서는 앞선 절에서 언급한 바와 같이 통상정책의 추진과정에서 필연적으로 발생하는 피해자에 대한 효과적인 보상과 조정지원 체계를 구축해야 한다.³³⁾

2. 사회통합을 위한 통상보완정책

가. 무역자유화 보완정책의 목적

무역자유화가 경제구조의 효율성을 증진시킴으로써 장기적으로 국가 수준에서 이득을 가져다준다는 점은 널리 인정되나 일부 기업과 노동자에게 미칠 잠재적 악영향에 대한 우려도 항상 제기되어왔다. 개방적 통상정책의 부정적 영향이란 관세 양허와 같은 무역협정상 조항에 의해 수입장벽이 낮아지면서 발생하는 수입경쟁의 심화를 뜻한다. 우리나라의 경우 농산물에 대한 관세인하와 수입쿼터의 확대는 FTA 정책 추진 과정에서 항상 논란의 중심에 있었고 사회적 갈등을 증폭시키는 역할을 해왔다. 개방적 통상정책의 이득은 무역 확대의 결과로서 노동과 자본이 쇠퇴하는 산업과 기업으로부터 확장하는 그것들로 원

33) 이에 대해서는 각각 본 장의 다음 절에서 상세히 다루도록 한다.

활하게 이동할 때 비로소 실현된다. 하지만 새로운 산업구조로의 이행 과정은 실제로 많은 시간과 조정비용을 필요로 한다. 이러한 과정에서 어떤 노동자는 직업을 잃을 것이고, 어떤 기업은 경쟁력 있는 기술과 생산공정을 갖춘 외국기업에게 시장을 빼앗긴다. 만약 실직한 노동자가 쉽게 새로운 직업을 찾거나 기업이 새로운 시장을 개척하지 못할 경우 부정적 영향은 개별 경제주체에게 영구적으로 남을 수 있다. 또한 어떤 산업이 지역경제의 중추적 역할을 하고 있었다면 무역자유화는 지역사회에 재앙적 손실을 초래한다. 따라서 무역 확대를 목표로 하는 통상정책은 수립과 집행 과정에서 좁게는 개인과 기업 수준, 넓게는 산업과 지역사회 수준의 갈등으로 이어지며 사회통합을 저해할 수 있다.

정부의 무역자유화 정책에 따른 피해 보완대책은 미국에서 무역조정지원제도(TAA: Trade Adjustment Assistance)라는 이름으로 최초 도입되었다. TAA는 무역자유화에 따른 수입경쟁의 심화로 실제적 피해를 입은 개인, 기업, 산업, 지역 등을 지원하기 위한 목적으로 미국에 이어 EU, 한국, 캐나다 등으로 확산되었다. 초기에는 정부가 체결한 무역협정에서 기인한 수입증가의 영향을 보완하기 위해 설계되었으나 시간이 지나면서 무역협정에 국한하지 않고 수입 전반의 확대에 발생한 손실을 지원하는 방향으로 발전했다. 무역의 확대나 글로벌 경기변동, 기술변화 등 다양한 요인들에 의한 경제환경의 변화는 필연적으로 경제구조의 조정으로 이어진다. 그러나 무역에 따른 환경변화 외에 다른 경제충격에서 비롯된 부정적 영향을 보완하는 정부 차원의 제도를 찾기는 힘들다. 무역 확대의 원인과는 달리 경기변동이나 기술변화와 같은 요인에 의한 피해의 경우 책임의 소재가 누구에게 있는지 명확하지 않기 때문이다.

무역자유화에 따른 피해를 정부가 지원하는 이유는 다음과 같은 세 가지로 요약된다. 첫째, 정책집행 결과의 형평성을 위해서는 손실을 입은 경제주체에 대한 보상이 필요하다. 정부는 무역 효과의 경제주체 간 비대칭성을 인지한 상태에서 적극적으로 무역협정을 체결한다. 이는 무역의 이득은 다수가 누리는 반면 손실은 비교적 소수에 귀속되기 때문이다. 보상으로서의 TAA는 정책결

정에 의해 수입증가로 후생이 감소한 사람들에게 직접적인 지원을 제공한다. 둘째, 정책의 궁극적 목표인 경제적 효율성 제고를 위해서는 노동과 자본이 신속하게 새로운 산업으로 이동할 수 있도록 조정 과정에 대한 지원이 필요하다. 조정으로서의 TAA에는 대표적으로 실직자에 대한 직업훈련과 취업지원, 기업 경쟁력 제고를 위한 금융지원과 컨설팅 지원 등이 있다. 그러나 보상 차원의 소득지원 역시 경제주체가 새로운 환경에 적응할 시간을 벌어줄 수 있다는 점에서 조정 기능의 중요한 부분을 담당한다고 볼 수 있다. 셋째, 무역자유화의 정치적 실현 가능성을 높이기 위해 필요하다. 무역협정의 원활한 체결은 노동조합, 생산자 단체, 지방정부 등 직접적 이해당사자의 지지 또는 반대의 강도에 달려 있다. TAA는 조정지원이나 보상을 약속함으로써 무역자유화의 정치적 지지를 끌어낸다. 정치적 의미로서의 TAA는 이들의 협조에 대한 일종의 대가로 해석된다. 그러므로 사회통합의 관점에서, TAA는 보상과 조정지원 기능을 통해 개방정책을 둘러싼 사회적 갈등에 대한 정치적 타협점을 제시함으로써 사회통합에 기여한다고 볼 수 있다. 그러나 TAA의 사회통합 기능은 그것의 효과적 작동을 전제로 한 것이다. 만약 보상 수준이 손실에 크게 미치지 못한다면 조정이 지원 기능이 제대로 역할을 하지 못할 경우 TAA는 갈등을 일시적으로 봉합하는 데 그치거나 또 다른 형태의 사회적 갈등을 유발할 수 있다. 따라서 TAA의 효과에 대한 객관적 평가와 이에 기초하여 TAA의 효과성을 높이려는 정책적 개선 노력은 매우 중요하다.

무역자유화 정책으로부터 손실을 입은 개인과 기업은 TAA에 따라 직접적 금전 보상과 함께 재취업 또는 업종 전환이나 경쟁력 제고를 위해 조정지원을 받을 수 있다. TAA의 효과는 보상과 조정지원을 받아 다시 시장에 진입한 수혜자가 무역자유화 정책 시행 이전 수준에 상당하는 소득을 얻는다면 또는 무역자유화로 인해 손실에 직면한 경제주체가 TAA 시행으로 TAA가 없었을 때보다 높은 소득을 얻는다면 일단 성공적인 것으로 평가할 수 있다. TAA 효과의 정도는 제도 시행의 결과를 어느 시점의 상황과 비교하느냐에 따라 달라지는

데, 전자는 평가의 기준시점을 무역자유화 이전으로 놓는 것이고 후자는 무역자유화 이후만을 고려한다. 그 이유가 무엇이든 간에 직업을 잃거나 폐업을 한다는 것은 상당한 금전적 손실을 초래하므로 이를 온전히 보상하는 것은 어렵다. 또한 실직과 폐업에 따른 피해가 사실상 금전적인 부분을 넘어 상실감과 자책감 등 정신적 괴로움으로 연결되므로 전자의 기준에서 TAA가 성공적이라는 평가를 받기는 힘들다. 반면 TAA가 시행되지 않았다면 실업과 폐업에 대한 어떠한 금전적 지원이 없었을 것이므로 후자의 기준에서 보상 기능으로서의 TAA는 항상 긍정적 효과를 갖는다. 한편, 조정 기능으로서의 효과는 실직과 폐업 후 재기한 개인이나 기업이 TAA의 수혜를 받았을 경우와 받지 않았을 경우의 소득을 비교해야 하므로 실증분석으로 밝혀내야 하는 문제이다.

사회통합적 관점에서 정치적 기능으로서 TAA의 효과는 다소 모호하다. TAA의 보상과 조정지원으로 정부가 어떤 무역자유화 조치를 시행하는 데 성공했다면 단기적으로는 정치적 효과가 있는 것으로 인정된다. 그러나 TAA의 조정기능이 제대로 작동하지 않는다면 보상이 제공되는 동안 갈등의 표출을 일시적으로 억제하는 것에 그칠 수 있다. 다시 말해서 보상이 영구적이지 않다면 내재된 갈등은 다음 이어질 무역자유화 조치에 대한 반발로 표출될 수 있다. 최근 반세계화 정서의 확산과 보호무역주의 부상과 같은 시장개방에 대한 반발에는 소득불평등을 심화시키는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용했겠지만 무역자유화에 명시적 또는 묵시적으로 수반된 조정지원 기능의 미흡도 일정 부분 역할을 했을 것으로 추측된다. 따라서 다음 절에서는 미국과 EU의 사례를 통해 TAA의 효과를 조정지원 기능을 중심으로 살펴본다.

나. 주요국의 사례

1) 미국 TAA

미국의 TAA는 1962년 「무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)」에 근거

하여 처음 시행된 제도로 자유무역 추진 과정에서 시장개방에 의해 피해를 입은 기업과 노동자를 보호하고자 마련된 정책 프로그램이다. 미국에서는 의회가 통상 협상 권한을 가지고 있고, 행정부는 이른바 무역촉진권한(TPA: Trade Promotion Authority)을 통해 의회의 권한을 위임받아 협상을 진행한다. 당시 TAA는 미 의회가 행정부의 TPA를 인정하는 대신 무역자유화로 발생하는 피해를 최소화하기 위한 안전장치로 도입되었다. TAA의 도입 당시에는 노동자와 기업을 위한 프로그램만이 입안되었으나 2002년 농어민을 위한 TAA가 추가되는 등 여러 개정을 거쳐 자격요건, 제공되는 혜택의 유형 및 자금지원 등에 변화를 주었다. 도입 이래 주요한 변화로는 서비스 부문 노동자와 기업으로 지원대상 확대, 의료보험료 지원, 농어업인 및 지역사회에 대한 지원, 50세 이상 실직자에 대한 임금지원 프로그램 도입 등이 있다.³⁴⁾ 현재는 2015년 「무역특혜연장법」에 포함된 「무역조정지원재승인법(Trade Adjustment Assistance Reauthorization Act of 2015)」에 의해 노동자, 기업, 농어민을 위한 TAA 프로그램이 2022년 6월 30일까지 재승인되어 시행 중에 있지만, 연간 TAA 전체 예산의 90% 이상이 노동자 TAA에 할당되고 있어 사실상 노동자에게 사회안전망을 제공하는 노동시장 정책으로 간주된다.³⁵⁾

미국의 노동자 TAA는 무역자유화에 따른 일자리 해외 유출 또는 직접적인 수입 경쟁으로 해고되었음을 증명할 수 있는 노동자에게 연방정부의 지원을 제공한다. 지원의 종류는 실업급여(Unemployment Compensation) 종료 후 제공되는 소득지원인 무역재조정수당(TRA: Trade Readjustment Allowance), 건강보험료의 72%에 상당하는 세액공제, 직업훈련 및 재취업 알선서비스 등으로 구성된다.³⁶⁾ 이 중 직업훈련은 실직자가 기술을 습득하여 새로운 고소득 직업을 가질 기

34) TAA for workers, firms and farmers(Asia Society Policy Institute 2018, p. 3-4; Department of Labor 2017).

35) 2016년 회계연도 8억 6,100만 달러가 노동자 TAA의 예산으로 쓰였고 12만 6,844명이 노동자가 TAA 인정(2017년은 9만 4,017명)을 받았다.

36) 미국 노동자 TAA의 자세한 지원 내용은 Collins(2018)를 참고.

회를 제공하는 것으로 미국 TAA 조정기능의 핵심 요소로 볼 수 있으므로 직업훈련의 효과성을 살펴보는 것은 중요하다.

광범위한 표본을 사용하여 미국 TAA 직업훈련의 효과를 측정한 대표적인 연구로는 Mathematica Policy Research가 미국 정부의 의뢰를 받아 수행한 Schochet *et al.*(2012), D'Amico and Schochet(2012), Dolfin and Schochet(2012) 등이 있다. 이들 연구는 2002년 「무역법(Trade Act of 2012)」에 의해 재승인된 TAA 제도하에서 TAA 신청자격이 없는 일반 실업급여 수령자의 고용과 소득을 같은 기간 TAA 참가군의 그것과 비교하는 방법으로 TAA 직업훈련의 효과를 측정하였다. 일반 실업급여자로 구성된 비교군은 성향점수매칭(PSM: Propensity Score Matching)을 통해 관측된 특성이 TAA 참가군과 가능한 한 가깝도록 선정되었다. 비교군의 재취업 기회와 취업 후 임금 수준은 무역자유화 조치이후 TAA가 없었다면 현재의 TAA 적격자가 경험했을 일종의 가상적 상황으로 이해할 수 있다.

노동자 TAA의 목표는 제도가 없었을 경우라는 가상의 상황과 비교하여 수입경쟁으로 인해 해고된 실직자의 재고용과 소득을 높게 하는 것이다. 즉 TAA에 따른 직업훈련의 효과성 측정은 다른 모든 조건이 일정할 때 TAA 참가군이 비교군보다 평균적으로 취업기회가 많고 생산적이며 더 높은 임금을 받는다는 것을 가설로 한다. 이를 위해서는 먼저 TAA 참가군이 비교군보다 직업훈련을 받을 확률이 높아야 하며, 다음으로 그것이 실제 고용과 임金の 평균적 상승으로 연결되어야 한다.

Berk(2012)와 Dolfin and Schochet(2012)은 첫 번째 질문에 대한 답을 제공한다. TAA 참가자 대상 설문조사 결과에 따르면 TAA 참가의 주된 목적을 직업훈련에 둔 참가자는 65%였던 반면 소득지원인 무역재조정수당(TRA)에 둔 참가자는 26%에 불과했다(Berk 2012). 이에 따라 TAA 참가군 가운데 2/3가 어떠한 형태로든 직업훈련을 받은 것과는 달리 비교군은 27%에 그쳤다. 또한 같은 기간 TAA 참가군은 평균 49주의 직업훈련에 참여한 반면 비교군의 직

업훈련 기간은 평균 6주에 머물렀다(Dolfín and Schochet 2012).

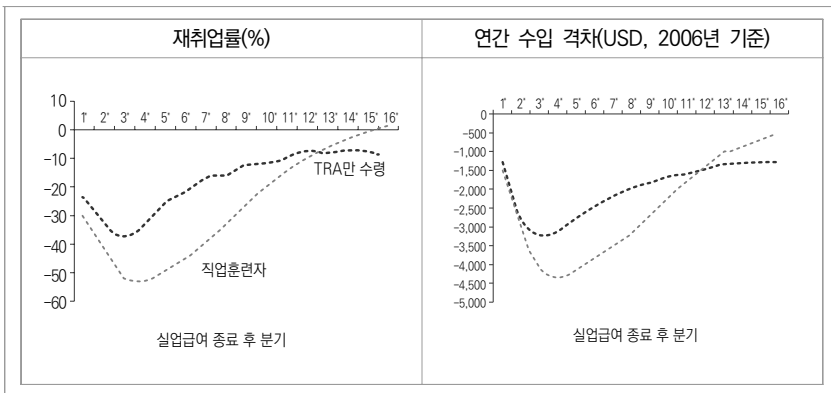
두 번째 질문과 관련하여, Schochet *et al.*(2012)은 TAA 참가군의 재취업률은 직업훈련 기간을 고려할 때 처음에는 비교군보다 낮다가 시간이 지나면서 비교군을 따라잡을 것으로 기대하였다. 그들의 예상대로 실직 초기 고용침체가 발생했지만 기대했던 수준까지 회복되는 데 4년이 소요되었다. 비교군의 1년 이내 재취업률은 70%이었던 반면 TAA 참가군의 재취업률은 4년이 흘러서야 그에 근접하는 64.7%를 기록했다. 소득의 경우도 재취업률과 유사한 추이를 보였는데, 실직 후 4년 동안 연간 소득에서 TAA 참가군이 비교군보다 평균적으로 통계적으로 유의하게 3,300달러 낮은 반면 4년차 격차는 761달러까지 급격히 줄어드는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 미국의 노동자 TAA가 조정 지원 측면에서 그다지 성공적이지 못한 것으로 해석될 수 있다. 그러나 Schochet *et al.*(2012)은 TAA 참가군의 상대적으로 낮은 재취업률과 소득의 원인을 TAA의 효과성보다는 미국의 경기상황에서 찾았다. 불행하게도 4년 동안 TAA 직업훈련에 참여했던 TAA 참가군의 노동시장 진입시기가 대부분 실업률이 높았던 2008~09년 미국 금융위기 기간과 맞물렸던 것과는 달리 비교군인 일반 실업급여자는 그 이전에 취업을 했을 가능성이 컸다. 어쨌건 Schochet *et al.*(2012)에 따르면 조정의 관점에서는 미국 TAA가 매우 효과적이라고 단언하기 어렵다.³⁷⁾

TAA 직업훈련의 효과가 기대만큼 크지 않을 경우라 할지라도 소득 증가에 유의하게 기여한다면 사회통합의 관점에서 TAA 조정기능을 긍정적으로 평가할 수 있다. D'Amico and Schochet(2012)은 TAA 참가군을 직업훈련 이수 자 집단 TRA 지원만 받은 집단으로 구분하여 일반 실업자로 구성된 비교군과 대조하였다. TAA 직업훈련 참여자의 재취업률과 소득은 TRA만 받고 직업훈

37) 그렇다 하더라도 직업을 잃고 실업급여 소진 이후 어떠한 보상도 받지 못하는 실직자를 고려할 때 TAA가 제공하는 TRA나 의료보험세액공제 등 소득지원은 적어도 보상의 관점에서 실직자의 후생을 높이는 긍정적 역할을 한다.

련은 받지 않은 노동자에 비해 높게 나타났는데, 실직 후 4년차 TAA 직업훈련 참가자의 재취업률과 소득이 비교군의 수준에 도달하는 동안에도 TRA 수혜자와 비교군의 재취업률과 소득격차는 줄어들지 않았다(그림 4-1 참고). 즉 직업훈련 참여 여부는 TAA 실직자와 취업률과 소득 상승에 유의미한 영향을 미쳤다. 결과적으로 TAA의 직업훈련은 충분하지는 않지만 장기적으로 실직자의 재취업 기회와 소득을 높여줌으로써 무역자유화로 인한 실업에서 파생되는 갈등을 줄이고 사회통합에 기여할 것으로 예상할 수 있다.³⁸⁾

그림 4-1. 비교군과 TAA 참가군의 재취업 및 소득 비교



자료: D'Amico and Schochet(2012), p. 8.

2) 유럽세계화조정기금(EGF)

EGF(European Globalisation Adjustment Fund)는 무역정책에 대한 독점적 권한을 가진 EU 집행위원회가 세계화로 인한 경제적 변화에 대해 재정적 책임을 져야 한다는 인식으로부터 설립된 기금이다. 2007년 무역자유화로 인해 해고되거나 해고될 위험이 있는 노동자를 구제하기 위한 목적으로 도입되었

38) 이와 관련하여, Reynolds and Palatucci(2011)에 따르면 TAA 참여자는 일반 실직자보다 연령이 낮고 교육수준이 낮다. 따라서 높은 임금의 일자리를 얻기 위해서는 무엇보다도 직업훈련이 중요하다.

으나, 2009년 개정되어 현재는 무역자유화뿐만 아니라 글로벌 금융위기 및 경제불황으로 인한 실직자까지 지원하는 것으로 범위가 확대되었다. EU의 2014~20년 예산계획에 따르면 EGF의 연간 예산은 최대 1억 5,000만 유로이며, EU 집행위원회가 회원국의 신청에 따라 직업훈련, 구직 또는 창업 지원 등 노동시장 지원사업을 수행하는 데 필요한 비용의 최대 60%를 지원한다. EGF의 적용요건은 최소 500명 이상의 노동자가 정리해고될 때이며, 피해 기업이 아닌 실직자가 지원대상이다. EGF 지원이 승인되면 국가 또는 지방정부가 2년간 사업을 운영하는데, 직업훈련, 구직활동 지원, 고용 인센티브와 같은 적극적인 노동시장 정책만을 지원사업으로 인정하고, 실업급여나 연금 등 수동적 사회복지정책은 지원대상사업에 포함되지 않는다.³⁹⁾ 일례로 EU 집행위원회는 2014년 10월 이탈리아 Trento에서 폐업한 월풀 냉장고 공장에서 정리해고당한 608명의 노동자를 지원하기로 결정하였다. 사업 수행을 위해 60 대 40 원칙에 따라 EU가 180만 유로, 이탈리아 정부가 130만 유로를 출자하였다. 월풀의 실직 노동자에게는 맞춤형 상담과 지도, 기능평가, 직업훈련, 창업지원 서비스 등이 제공되었다.⁴⁰⁾

2007~16년 10년간 14만 545명의 해고 노동자를 포함하는 147건의 EGF 신청이 승인되었다. 연간 15건, 건당 1,000명으로 연간 합계 1만 5,000명의 노동자가 혜택을 받는 셈이다.⁴¹⁾ EGF 수혜자의 실업 원인을 살펴보면, 48%가 세계화, 52%는 경제 및 금융위기와 관련된 것이었다. 2009년 미국발 글로벌 금융위기의 확산과 뒤이은 유럽 재정위기의 영향이 세계화로 인한 실직자의 상대적 비중을 낮춘 것으로 해석된다.

조정지원 기능으로서 EGF의 효과성은 EGF 지원을 받은 실직자의 재취업률

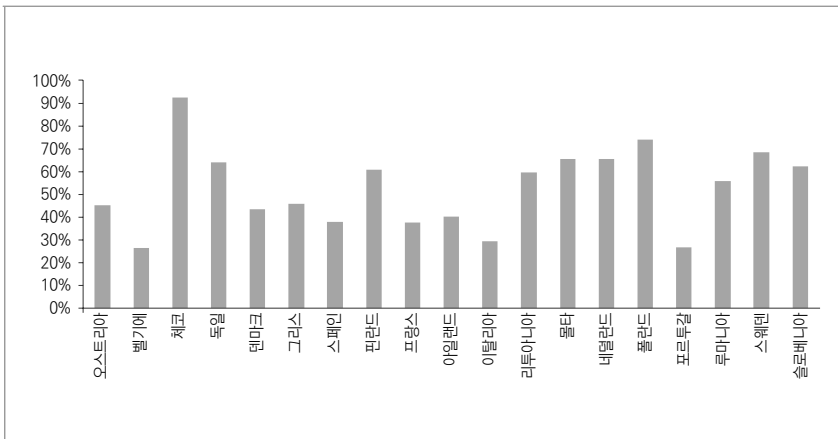
39) Cernat and Mustilli(2017).

40) Lysenko and Schwartz(2016).

41) 데이터가 가용한 2007~14년을 고려할 때, 승인된 11만 3,904명 가운데 9만 1,505명만이 실제 EGF 지원을 받았고 나머지는 EGF 기금 집행 시점에 이미 새로운 일자리를 찾았다. Claeys and Sapir(2018) 참고.

을 통해서 알 수 있다. 2007~14년 121건의 EGF 지원 사례연구에서 해고 노동자의 재취업률은 2년의 지원기간 말에 평균 46%로 나타났는데, 이 수치는 EGF 승인 취득자 중 2/5만이 EGF 지원으로 새로운 일자리를 찾았음을 의미한다. 1/5은 EGF 지원이 시작되기 전 이미 재취업에 성공하였으므로 나머지 2/5는 2년 지원기간이 종료된 후에도 일자리를 찾지 못한 셈이다. 국가별로 살펴보면, 동유럽과 북유럽 국가의 재취업률이 비교적 높고 서유럽과 남유럽 국가는 다소 낮게 나타난다.⁴²⁾ 다른 유럽 지역과 비교할 때 동유럽 국가의 상대적으로 높은 경제성장률과 북유럽 국가의 안정적인 노동시장 체계가 실직자의 재취업에 긍정적 영향을 미쳤을 것으로 추정된다.

그림 4-2. EGF 참여자의 국가별 재취업률(2007~14)



자료: Claeys and Sapir(2018), p. 8.

그러나 이러한 결과만으로 EGF가 조정기능을 얼마나 성공적으로 수행했는지 평가하기는 어렵다. EGF의 주된 평가방법은 지역과 국가 단위에서 지원사업을 관리하는 데 참여한 관계자와 수혜자에 대한 인터뷰였다. 수혜자 집단에

42) Claeys and Sapir(2018), pp. 8-9 참고.

대한 인구통계학적 정보는 거의 없고 개별 수혜자가 받았던 실제 지원조치에 대한 정보도 없다. 종합적인 데이터가 부족하기 때문에 미국 TAA 성과평가 같은 비교군과의 통계적 차이 같은 체계적인 정량적 성과는 알 수 없다. 결국 재취업률과 EGF 지원 간 명확한 인과관계는 아직 밝혀지지 않았다. 다만 2014년과 2015년 사례연구에서는 2년 이내 재취업자의 59%가 상용직으로 고용되었고, 재취업 노동자의 절반 정도가 당초 종사하던 산업 부문과는 다른 분야에 취업한 것으로 나타났다.⁴³⁾ 다수의 EGF 수혜자가 상용직 취업이 어렵고 다른 산업으로 옮기길 꺼려하는 고령자임을 감안할 때, 이는 다소 고무적인 결과로 해석될 수 있다.

다. 우리나라 무역자유화 보완정책

1) 현황

우리나라는 2004년 한·칠레 FTA 이후 무역자유화로 피해를 입거나 피해를 입을 것으로 예상되는 개인과 기업을 지원하는 FTA 보완대책을 마련하였다. 이러한 우리나라의 무역피해지원은 농어업과 제조업을 구분하여 지원하는 이원화된 제도적 체계를 가지고 있다. 농어업에 대해서는 2004년 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」에 따라 FTA 이행으로 수입량이 급격히 증가하여 가격하락의 피해를 입은 품목의 생산자에게 가격하락의 일정 부분을 지원하는 피해보전직불제도와 피해가 있거나 피해가 예상되는 품목의 생산자가 폐업을 결정할 경우 지원금을 제공하는 폐업지원제도를 운영한다. 2008~16년 피해보전직불금 1,493억 원, 폐업지원금 5,645억 원이 지출되어 농산물 수입증가에 따른 직접피해보전에 총 7,138억 원이 사용되었다.⁴⁴⁾ 그밖에 농어업의 경쟁력제고와 체질 개선을 위한 투융자 사업이 동일

43) Cernat and Mustilli(2017), pp. 19-20 참고.

44) 산업통상자원부(2018), p. 400 참고.

법체계하에서 시행되고 있으나, 이는 성격상 FTA 무역피해구제를 위한 지원정책이라기 보다는 농어업의 장기적 발전을 목적으로 하는 농어업에 관한 종합적인 산업정책에 가깝다.

제조업의 경우 2006년 「자유무역협정체결에 따른 제조업 등 무역조정 지원에 관한 법률」에 의거하여 무역조정지원제도를 운영하고 있다. 이 법률은 2007년 12월, 지원대상 업종의 범위를 기존 제조업과 제조업 관련 서비스업에서 대통령령으로 정하는 서비스업 전반으로 확대했다. 무역조정지원제도는 기업과 그 기업에 속한 노동자를 지원대상으로 하지만 주로 기업 지원에 초점을 맞추고 있다. 노동자에 대한 지원은 고용보험제도와 같이 대체로 기존 일반 실직자 지원제도를 확대하는 방식이고, 무역피해 노동자에 특화된 지원제도의 대부분도 실직자를 위한 직접 지원보다는 사업자에게 지원하는 체계로 이루어진다.⁴⁵⁾ 기업이 무역조정지원기업으로 지정되면 용자, 경영 및 기술 컨설팅, 출자지원 등이 제공된다.⁴⁶⁾ 2007년부터 2017년 상반기까지 146개 기업이 무역조정지원을 신청했고 128개 기업이 FTA에 따른 무역피해가 인정되어 지원기업으로 지정받았다. 처음 무역조정기업 지정이 발생한 2008년부터 2011년까지 지정기업수는 연 2~3건에 불과했으나 2012년 지정요건이 피해기준 관련 매출액 또는 생산량 25% 감소에서 용자지원을 위해 10%, 컨설팅 지원을 위해 5% 감소로 완화되고 한·EU FTA가 발효되면서 신청과 지정기업의 수가 증가했다. 전체 무역조정지원기업 중 한·EU FTA와 한·아세안 FTA에 따른 지정이 전체 건수의 각각 39.1%와 28.1%로 이 둘을 합치면 약 67%에 이른다.⁴⁷⁾ 같은 기간 무역조정지원기업의 직원수는 소상공인을 포함하여 10인 이하가 47.1%, 50인까지 확대할 경우 90.4%에 달한다. 지원조치의 유형별 이용 현황

45) 무역피해 노동자에게 특화된 지원제도는 교육훈련 우선지원, 전직지원장려금 증액 적용, 고용촉진지원금 우대지원, 농어민고용촉진장려금 신설 등이 있다. 배찬권 외(2013, p. 178) 참고.

46) 용자지원은 시설자금과 운전자금 지원이며, 출자지원은 기업구조조정조합이 무역조정지원기업에 투자하면 조합출자금의 일정 부분을 지원하는 것을 말한다. 배찬권 외(2013, p. 176) 참고.

47) 산업통상자원부(2018), p. 524 참고.

과 지원 규모를 살펴보면 2008~16년 무역조정지원기업 모두 용자지원을 받은 반면 컨설팅지원 건수는 지정건수의 25%인 27건에 그쳤다. 평균 건당 지원 금액의 경우 용자지원은 약 3억 8,000만원, 컨설팅 지원은 약 1,700만 원, 출자지원 실적은 없는 것으로 나타났다. 한편 무역조정지원기업 중 폐업한 기업의 수는 2015년 말 기준 15개로 총 지정건수 중 비율은 18.3%이며, 한·EU FTA와 한·아세안 FTA에 따른 무역피해로 지정된 기업이 각각 10개와 5개를 차지하였다.⁴⁸⁾ 우리나라 무역조정지원제도가 용자지원 중심으로 운영되고 있음을 감안할 때 지정기업의 폐업 비율은 결코 낮은 수치라고 보기는 어렵다.

2) 한계

무역자유화에 대한 보완정책은 보상과 조정지원을 통해 단기적으로 무역자유화 정책을 둘러싼 정치적 갈등을 해소하는 데 기여한다. 그러나 보상과 조정지원 기능이 충분하지 않거나 제대로 작동하지 않는다면 장기적으로 사회적 갈등은 다시 표출되고 당초 무역자유화로부터 기대했던 경제적 이득도 실현하지 못할 수 있다.

우리나라의 FTA 체결에 따른 국내보완대책은 수입증가로 피해를 입은 농수산업과 제조업·서비스업을 서로 다른 법적 체계와 운영 방식을 통해 지원하고 있다. 농수산업 보완대책은 보상기능인 직접피해보전제도와 조정지원 기능에 해당하는 경쟁력제고를 위한 투용자사업으로 구성되어 있다. 앞서 언급한 대로 투용자사업은 산업의 전반적인 경쟁력을 강화하기 위한 정책으로 여기서 다루고 있는 무역피해자에 대한 조정지원과는 다소 거리가 있다.

우리나라는 무역피해를 입은 기업에 대한 지원을 위해 무역조정지원제도를 운영하고 있다. 주된 지원방식은 용자지원으로 무역피해기업의 특성상 확보된 자금은 사업전환을 위한 시설투자나 제품개발에 사용되기보다는 긴급한 운전자금으로 투입된다. 이는 무역조정지원기업이 어려운 경영 상황에서 지원을 받

48) 고준성·윤정현·김양평(2017). pp. 33-34.

은 경우가 대부분이며, 지원자금의 규모도 시설투자를 하기에는 부족하기 때문이다. 무역조정지원기업을 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면 지정기업의 62.3%가 경영상황의 개선을 보고하고 있으나⁴⁹⁾ 지정 후 폐업하는 기업의 수도 적지 않다. 따라서 무역조정지원제도가 조정지원 기능을 충분히 수행하고 있다고 평가하기는 어렵다. 무역조정지원제도에 의해 투입되는 기업당 지원규모와 지원형태로 볼 때 만족할만한 조정지원 기능을 기대하는 것은 사실상 무리인 측면이 있다.

우리나라의 무역조정지원제도는 미국이나 EU와는 달리 노동자에 대해서는 직접적인 지원보다는 기업을 지원함으로써 고용을 유지하는 간접적인 지원 방식을 택하고 있다. 그러나 무역조정기업의 절반이 직원을 감축하거나 감축할 계획이 있고,⁵⁰⁾ 더욱이 폐업을 한 기업의 직원은 모두 일자리를 잃게 된다는 점에서 기업 지원 중심의 제도 운영은 고용 유지에 있어 한계를 갖는다. 결국 무역자유화로 인한 실직자는 별도의 보상 없이 고용보험법상 실업급여와 같은 사회보장제도의 틀에서 지원을 받을 가능성이 크다.

3. 중소기업 친화형 통상정책

가. 중소기업의 수출 현황과 문제점

2000년대 이후 우리나라의 통상정책은 중소기업에 어떠한 영향을 가져왔을까? 통상정책의 근간이 FTA의 확대라는 점에서 세계시장에 대한 시장접근의 개선은 수출 확대에 긍정적 효과를 가져왔을 것이라는 추론은 자연스럽다. 그러나 거시적인 측면에서 볼 때, 수출과 국내 산업생산에 대한 효과 간의 괴리

49) 고준성·윤정현·김양팽(2017). p. 51.

50) *Ibid.*, p. 48.

현상은 분명해 보인다. 대기업 위주의 수출, 그리고 이들의 글로벌 전략에서 중소기업이 대체로 소외된 것이 중요한 원인이다. FTA로 집중된 통상정책이 중소기업의 수출과 생산증가로 이어지지 못하고 있는 것이다.

1) 수출구조의 변화

우리나라는 세계 6~7위권의 수출 규모를 가지고 있는 국가라는 점에서 수출구조의 변화가 빠른 속도로 발생하기가 쉽지 않다. 그렇지만 최근 수년간 우리나라 수출의 지역구조 및 품목구조에서 상당한 변화가 발견된다. 우선 지역적 구조를 살펴보면 홍콩을 포함한 대중국 수출은 약 32%를 차지하고 있는데 그 높은 비중에도 불구하고 2014~17년 기간 오히려 더 늘어났다. 이와 함께 대베트남 및 대호주 수출이 3.9%에서 8.3%, 1.8%에서 3.5%로 두 배 가량 증가하였다. 반면, 대일본 수출은 5.6%에서 4.7%로 상당 폭 감소하였다. 결과적으로 미국을 포함한 상위 3개 지역에 대한 수출이 전체 수출의 절반 이상을 기록하고 있어 지역적 편중도가 오히려 강화되었다.

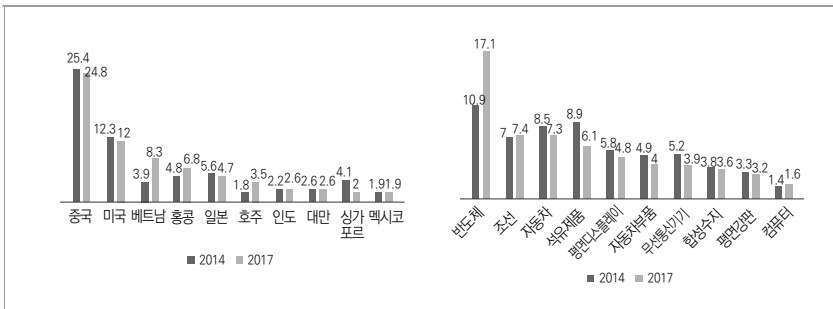
수출의 품목구조 변화를 살펴보면, 최근 들어 반도체에 대한 수출의존도가 비정상적으로 높아진 것이 가장 눈에 띈다. 2018년에는 전체 수출의 20%를 초과하였다. 불과 5년 사이에 10% 이상 비중이 증가한 것이다. 조선을 제외한 나머지 주력 수출품인 자동차, 석유제품, 평판디스플레이, 그리고 자동차 부품의 수출 비중은 현격히 감소하였다. 반도체는 수출시장의 환경변화에 따라 변동 폭이 심한 것이 사실이지만 그 비중을 지속적으로 높여온 것도 사실이다. 실제로 2019년 이후에는 반도체 경기의 급락이 예상되기도 한다. 수출구조의 안정성 측면에서 우려할 대목이 아닐 수 없다.

결론적으로 한국의 수출정책은 지역 및 수출품목의 다변화를 통하여 수출의 안정적 구조를 추진해왔으나 최근 추세는 이에 크게 역행하는 모습을 보이고 있는 것이다. 이러한 추세적 변화가 한국의 산업활동 현황을 반영하고 있음은 물론이다. 예를 들어 베트남에 대한 수출증가는 국내 대기업의 글로벌 전략이

베트남을 중심으로 진행된 결과이다. 이 과정에서 중소기업의 생산은 상당 부분 부정적 영향을 받고 있다. 반도체 수출의 비중 증가 역시 이와 동일한 선상에서 이해할 수 있다.

그림 4-3. 수출의 구조 변화

(단위: %)



자료: 한국무역협회 통계, <http://www.kita.net/>(검색일: 2018. 10. 22) 활용하여 저자 재작성.

2) 수출의 대기업 편중 심화

우리나라 상위 10대 기업의 수출집중도는 여타 선진국에 비하여 압도적으로 높다. 국제적으로 비교 가능한 2015년을 기준으로 할 때, 상위 5대 기업의 수출집중도는 0.23으로서 가장 높지만 독일도 0.21로 큰 차이라고 볼 수는 없다. 그러나 상위 10대 기업 수출의존도를 살펴보면 독일과 0.11까지 그 격차가 확대된다. 상위 1000대 기업을 기준으로 할 때 우리나라는 0.84로 스웨덴의 0.83과 거의 동일하다. 이에 비해 독일은 0.59에 그친다. 여타 선진국과 비교해도 훨씬 낮은 수치이다. 독일의 중소기업이 수출에서 차지하는 역할을 짐작케 하는 통계가 아닐 수 없다(표 4-1 참고).

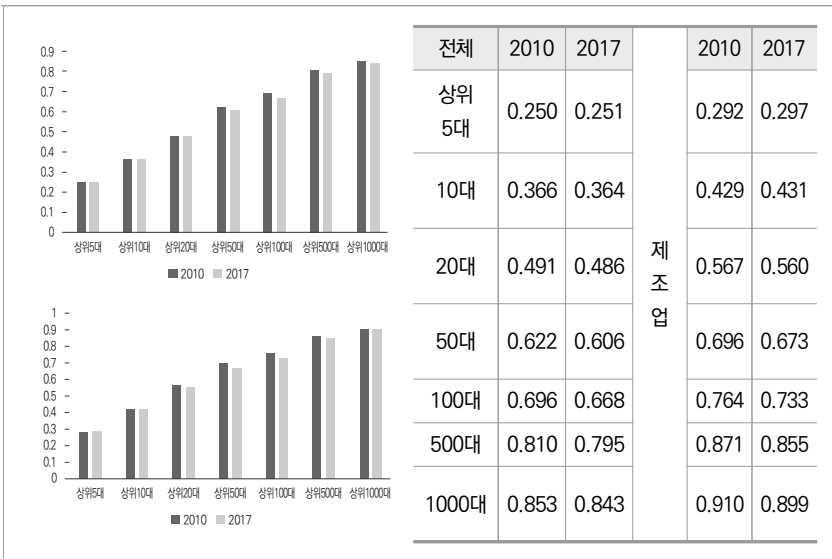
표 4-1. 주요국의 수출집중도 비교

(2015년 기준)

	프랑스	독일	스웨덴	미국	영국	한국
Top 5	0.17	0.21	0.17	0.09	0.18	0.23
Top 10	0.22	0.25	0.24	0.14	0.25	0.36
Top 20	0.27	0.29	0.32	0.20	0.32	0.48
Top 50	0.37	0.35	0.45	0.31	0.43	0.60
Top 100	0.45	0.39	0.55	0.40	0.50	0.67
Top 500	0.62	0.53	0.75	0.62	0.66	0.79
Top 1000	0.69	0.59	0.83	0.70	0.73	0.84

자료: OECD, <https://stats.oecd.org/>(검색일: 2018. 7. 25)를 활용하여 저자 작성.

그림 4-4. 한국의 수출집중도 변화



자료: KOSIS, <http://kosis.kr>(검색일: 2018. 7. 25) 통계를 이용하여 저자 작성.

[그림 4-4]는 최근 수출집중도의 변화를 보여주는데, 전체 수출과 제조업 수출 공히 상위 10대 기업의 수출비중은 증가하였으나 기업의 범위를 확대할수록 수출비중이 감소하였다. 제조업을 기준으로 할 때, 2010~17년 상위 5대와

10대 기업의 수출비중은 각각 0.7%p와 0.2%p 상승하였다. 반면에 상위 1,000대 기업을 기준으로 수출비중은 1.1%p 감소하였다. 이 기간 우리나라의 수출이 전반적으로 부진하였다는 사실과 함께 상위 일부 기업의 집중도 증가는 이하에 살펴보는 바와 같이 기업당 수출규모의 전반적 하락에 기여한 것으로 보인다.

수출집중도의 심화는 중소기업의 수출역량 약화를 시사한다. 중소기업의 수출비중은 2011년 14.7%로서 최고 수준을 보인 이후 지속적으로 감소하여 2016년에는 8.7% 수준까지 떨어졌다(표 4-2 참고). 2010년과 비교해서도 2%p 하락한 것이다. 한편 전 산업을 기준으로 할 때, 중소기업 수출비중은 20.1%로 2010년에 비해 1%p 하락하였다. 중소기업의 내수 의존적 구조가 더 심화된 것이다. 특기할 점은 제조업 분야에서 중소기업 수출비중이 크게 감소한 반면 전체 산업에서 중소기업의 수출비중은 제조업 중소기업 수출이 증가한 2011년에 오히려 상당 폭 감소한 이후 최근까지 꾸준한 증가세를 보이고 있다는 것이다. 이러한 구조 변화가 비제조업 분야에서 중소기업의 수출 가능성을 시사하는 것인지 그 추이를 관찰할 필요가 있다.

표 4-2. 중소기업 수출비중

(단위: 억 달러, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
총 수출액(A)	4,664	5,552	5,479	5,596	5,727	5,268	4,954
(전년대비 증가율)	(28.3)	(19.0)	(-1.3)	(2.1)	(2.3)	(-8.0)	(-5.9)
중소기업(B)	986	1,016	1,029	955	1,033	962	995
(전년대비 증가율)	(28.4)	(3.0)	(1.3)	(-7.2)	(8.2)	(-6.8)	(3.4)
중소기업 수출비중(B/A)	21.1	18.3	18.8	17.1	18.0	18.3	20.1
중소제조업 수출비중	10.5	14.7	13.2	14.0	9.7	8.4	8.7
중소제조업 내수비중	89.5	85.3	86.8	86.0	90.3	91.6	91.3

주: ()는 전년대비 증감률(%)

자료: 중소기업중앙회, 2017년 중소기업 위상지표. <http://www.kbiz.or.kr/>(검색일: 2018. 7. 25).

3) 전반적 수출역량의 약화

중소기업과 대기업을 막론하고 발견되는 특징은 수출규모의 변화인데, 중소기업의 국제화 역량이 상대적으로 더 크게 약화되었다. 일반적으로 시장개방은 경쟁의 심화를 통한 기업규모 합리화 효과를 유발한다. 불완전경쟁시장에서 규모의 경제 효과를 통하여 대체로 기업의 매출규모가 증가한다는 것이다. [표 4-3]은 2010~16년 기간 기업규모별 수출비중의 추이를 보여주는데 수출액과 기업수 기준 모두 큰 변동은 없으나 1~9인 기업의 수출액 및 기업수 비중이 약간 감소하고 250인 이상 대규모 기업의 비중은 증가했다.

표 4-3. 기업규모별 수출비중 추이

(단위: %)

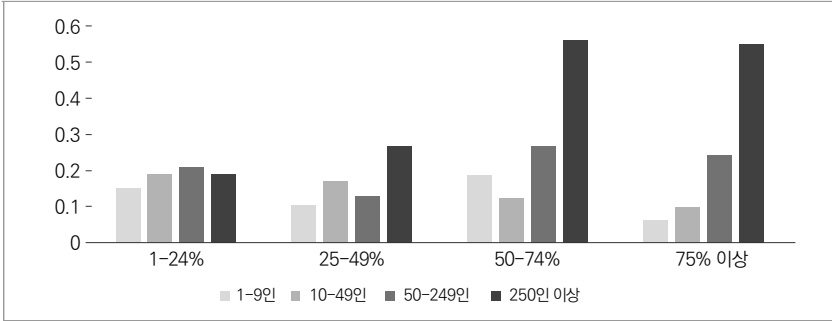
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
수출액 기준							
1~9인	5.3	4.9	5.7	4.9	4.9	4.9	5.0
10~49인	5.7	5.7	5.7	5.6	5.6	5.5	5.8
50~249인	10.6	9.8	9.6	9.5	10.3	10.2	10.6
250인~	78.3	79.5	79.0	80.0	79.2	79.4	78.6
기업수 기준							
1~9인	64.3	63.8	64.0	63.3	62.8	62.7	63.0
10~49인	25.2	25.4	25.3	25.5	25.8	26.0	25.8
50~249인	8.6	8.8	8.8	9.0	9.2	9.1	9.0
250인~	2.0	2.0	2.0	2.1	2.2	2.1	2.1

자료: KOSIS, <http://kosis.kr>(검색일: 2018. 7. 25) 통계를 이용하여 저자 작성.

[그림 4-5]는 수출강도(총 매출액 대비 수출의 비중)별로 각 기업규모군에 해당하는 기업 수출의 상대적 비중을 보여준다. 가장 뚜렷한 특징은 수출강도가 낮은 기업군에 있어서 각 규모별 기업그룹의 수출이 차지하는 비중이 커다란 차이가 없다. 그러나 수출강도가 50% 이상인 경우, 대기업의 비중이 절대적으로 높다는 사실이 분명히 드러나는데, 이는 당연한 결과라 할 수 있다. 우리나라의 수출이 매우 대기업 의존적인 구조를 갖는다는 것은 대기업과 중소기업

간 국제화 수준의 양극화를 보여준다.

그림 4-5. 수출강도별 각 기업군의 수출비중



자료: KOSIS, <http://kosis.kr>(검색일: 2018. 7. 25) 통계를 이용하여 저자 작성.

[표 4-4]는 이러한 변화를 보다 자세히 설명해준다. 첫째, 모든 규모의 기업에 있어서 평균 수출액이 감소하였다. 우리나라 기업의 평균 수출액은 2011년 현재 660만 달러로 최고를 기록한 이후 지속적으로 감소하여 2016년 현재 530만 달러로 낮아졌다. 특히 2014년 이후의 감소폭이 매우 크다. 기업규모별로 볼 때, 250인 이상의 대기업의 평균 수출규모가 2011년 2억 6,600만 달러에서 2016년 1억 9,700만 달러로 감소함으로써 25% 이상의 가장 큰 감소폭을 보였다. 이러한 결과는 과거 1990년대 한국경제의 본격적 개방 시에 전반적인 규모 합리화 효과가 관찰되었던 사실과 크게 대조된다.⁵¹⁾

둘째, 평균수출액과 수출강도를 기준으로 할 때, 수출강도와 기업규모가 높은 기업군에서 평균수출액 감소폭이 두드러지게 크다. 수출강도가 50~74%에 속하는 대기업군(250인 이상)의 경우 평균수출액이 가장 높은데, 같은 기간 평균수출액이 3,430만 달러에서 2,070만 달러로 줄었다. 특히 250인 이상

51) 한홍렬(1997).

표 4-4. 수출강도와 평균수출규모

(단위: 종업원 수, 백만 달러)

수출강도		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
전체	평균	5.7	6.6	6.3	6.2	6.4	5.8	5.3	-0.4
	1 ~ 9	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	-0.1
	10 ~ 49	1.3	1.5	1.4	1.4	1.4	1.2	1.2	-0.1
	50 ~ 249	7.1	7.4	6.9	6.5	7.1	6.5	6.3	-0.8
	250 이상	229.9	266.0	247.4	237.5	228.9	217.5	197.4	-32.5
1~24%	평균	1.2	1.5	1.2	1.4	1.5	1.2	1.1	-0.1
	1 ~ 9	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0
	10 ~ 49	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	-0.1
	50 ~ 249	2.0	2.3	2.2	2.0	2.1	2.1	1.9	-0.1
	250 이상	32.0	43.5	35.7	41.3	41.1	34.5	32.5	0.5
25~49%	평균	15.6	17.3	21.8	23.9	22.4	18.6	18.8	3.2
	1 ~ 9	0.5	0.5	0.6	0.4	0.5	0.4	0.4	-0.1
	10 ~ 49	2.4	4.2	3.2	2.9	3.1	2.8	2.6	0.2
	50 ~ 249	14.1	15.0	14.6	15.2	18.8	13.3	12.7	-1.4
	250 이상	452.0	486.0	592.4	600.0	552.5	518.3	504.2	52.2
50%~74%	평균	28.3	34.3	28.2	25.3	25.9	24.5	20.7	-7.6
	1 ~ 9	0.8	1.0	1.5	0.9	0.9	0.8	0.8	0
	10 ~ 49	4.8	4.7	4.6	5.0	6.1	5.0	4.4	-0.4
	50 ~ 249	28.2	30.2	29.2	23.2	24.8	25.5	25.7	-2.5
	250 이상	1,294.3	1,553.9	1,263.9	1,037.0	992.4	808.2	686.2	-608.1
75% ~	평균	6.4	7.0	5.6	5.1	5.9	6.3	5.7	
	1 ~ 9	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	-0.7
	10 ~ 49	6.9	8.0	8.2	8.3	7.9	7.3	7.8	0
	50 ~ 249	42.5	34.9	26.6	31.0	29.7	30.7	32.0	0.9
	250 이상	1,324.3	1,716.7	1,016.4	814.1	972.1	999.1	773.6	-10.5

자료: KOSIS, <http://kosis.kr>(검색일: 2018. 7. 25) 통계를 이용하여 저자 작성.

규모의 기업군에서는 평균수출액이 15억 5,000만 달러 수준에서 6억 8,000만 달러로 60% 이상 감소하였다. 반면 수출강도 25~49%에 속하는 250인 이상 대기업군의 경우, 2013년에 6억 달러에 도달한 이후 하락세를 보였으나 여전히 2010년보다는 높은 수준이다.

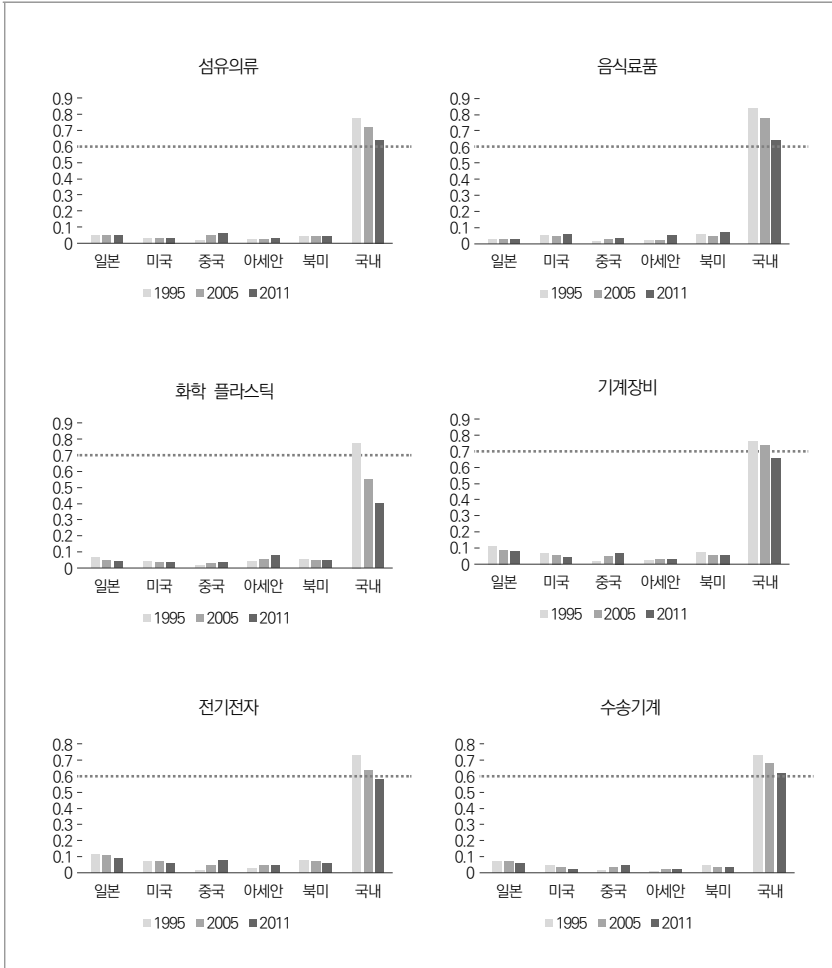
셋째, 중소기업의 수출규모는 상대적으로 안정적이다. 2011년의 경우 거의 모든 기업군에서 평균수출액이 증가한 계절적 요인이 존재한다. 따라서 기준년도를 2010년으로 할 때, 50인 이하 중소기업의 평균수출액의 변화폭은 미미하다. 그러나 수출강도가 25~49%, 그리고 75% 이상 중소기업의 경우 2010년에 비해 높은 수준이지만 빠른 하락세를 보였다.

4) 수출의 해외 부가가치

대기업을 중심으로 한 글로벌 전략은 수출에서 차지하는 국내 부가가치 비중을 낮추는 방향으로 작용한다. [그림 4-6]에 따르면, 수출의 국내 부가가치 비중은 1995년 70%를 상회하였지만 2011년에는 50% 초반 수준까지 하락하였다. 같은 기간 일본과 미국의 부가가치는 하락했고 중국과 아세안은 증가하였다. 세계경제의 비교우위 구조 변화를 정확히 반영하는 동시에 기업의 글로벌 전략이 국내 경제에 갖는 딜레마를 보여준다.

이러한 과정은 중소기업의 수출비중 축소에 상당한 영향을 미쳤을 것으로 짐작할 수 있다. 일반적으로 대기업의 글로벌 전략에서 중소기업을 동반하는 현상은 약화되었다. 진출국의 정책 및 원가경쟁력 등의 이유로 대기업의 현지 조달 추세는 시간이 갈수록 강화되는 것이 일반적이다. 이를 극복할 수 있을 만큼 중소기업의 제품경쟁력이 강화되지 못하고, 국제화 역량의 미흡으로 인하여 내수시장에 집중할 수밖에 없는 것도 주요 요인이다. 이와 같은 추론의 타당성에도 불구하고 통계에 의해 반드시 정확하게 뒷받침되는 것은 아니다.

그림 4-6. 제조업 총수출에서 국내 및 국가별 부가가치 비중(%)의 변화



자료: OECD, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STANI4_2016(검색일: 2018. 7. 25)를 활용하여 저자 작성.

나. 중소기업 친화형 통상정책의 필요성

중소기업을 지원하는 통상정책은 ‘포용적 성장’의 정책목표와 일관된다. IMF 등 주요 국제기관은 ‘포용적 성장(Inclusive Growth)’의 필요성을 강조

하고 있으며 EU 역시 산업정책의 주요 축으로 삼고 있다. IMF 등은 국제적·국내적 소득불평등과 같이 세계화가 초래한 부작용을 인정하고 이에 대한 해소가 성장을 위한 필수요소를 강조한다. 또한 최근 우리나라 정부가 소득주도 성장전략을 채택한 것은 세계적인 추세에 동참한다는 의미가 있으며 통상정책이 어떻게 사회적 통합을 지원해야 하는가에 대한 고민의 배경이다.

지난 10여 년에 걸쳐 우리나라는 적극적인 FTA 중심의 통상정책을 활용하였음에도 중소기업의 수출역량 강화에 기여하지 못하였다. 주요 경제권과의 FTA 체결이 거의 완성되었다는 점에서 이의 적극적인 활용도 증진과 함께 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 새로운 통상정책이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 현재까지의 통상정책을 중소기업 육성의 관점에서 평가하고 이를 바탕으로 새로운 정책방향의 수립이 필요하다.

첫째, 우리나라의 통상정책은 수출시장 접근 개선에 높은 비중을 두어왔다는 점에서 수십 년에 걸친 대외지향적 정책의 기초 안에 있다. 2000년대 이후, '동시다발적 FTA' 정책이라는 전략하에서 거대경제권을 포함하여 다수의 자유무역협정을 빠른 시간 안에 체결하였다. 반면에 90년대에 비하여 국내시장 개혁을 위한 장치로서의 통상정책의 역할과 중소기업의 효율화 등 보다 다양한 기능에 대한 논의는 부족했다. 본질적으로 우리나라의 통상정책이 전통적인 '수출지향적 성장전략'의 주요 수단으로 간주되었다고 보는 이유이다. 이는 중소기업의 수출역량 강화에 별다른 효과가 없었다는 평가를 인정한다면 새로운 통상정책, 나아가 무역정책 전반의 방향 설정을 고민해야 할 시점임을 말해준다.

둘째, 무역정책이 협정 체결을 위한 통상기능에 집중되었다. 무역 및 투자와 관련한 정책자원이 통상정책에 집중됨에 따라 중소기업의 국제화를 통한 구조고도화 정책은 매우 미흡하였다. 중소기업의 국제화 정책은 여전히 수출지원제도의 성격에 머무르고 있는 현실이다. 이나마도 '분절과 파편'이라는 특징 때문에 실질적인 효과에 대한 의문이 제기된다. 또한 중소기업 매출의 절대적 비중

이 대기업에 대한 낯품에 의존하고 있는 상황에서 대기업의 글로벌 전략으로부터 소외되고 있다. 통상정책이 중소기업의 고도화에 초점을 맞추는 것은 고용 창출 능력의 향상을 통하여 사회통합 기능을 확보하는 데 의미가 있을 뿐 아니라 적극적으로 산업정책을 지원하는 효과가 있다. 따라서 통상정책이 중소기업을 국제적 생산분업 구조에 편입시키기 위한 역할에 소극적인 것은 비판의 대상이 될 수 있다.

셋째, 통상환경의 변화에 따른 제도와 정책의 능동적 대응이 미흡하였다. 예를 들어, 중소기업 중시의 정부조직 개편에도 불구하고 산하기관의 역할분담 내지 재조정은 이루어지지 않았다. 이는 시장의 전면적인 개방에도 불구하고 정책적 수요에 효과적으로 부응할 수 있는 제도적 변화에 대한 관심이 부족하였음을 말해준다. 정책자원의 재분배 문제뿐만 아니라 지난 50년 이상 '수출지원 DNA'에 의하여 고착된 정부 기능이 고착화 현상을 보이고 있다고 해도 과언이 아니다. 수출지원정책이 한계를 드러냄에 따라 지원 관련 제도와 공공기관은 오히려 확대되었다.

다. 중소기업 국제화를 위한 정책 개선의 주요 이슈

지금까지의 논의는 통상정책 또는 보다 넓은 의미의 무역정책이 중소기업의 수출역량 또는 국제화 역량에 특기할 만한 효과를 발휘하지 못하고 있음을 시사한다. 요약하자면, 전체 수출에서 중소기업의 수출비중은 상대적으로 약화한 반면 상위 10대 기업의 수출집중도는 세계 최고수준일 뿐만 아니라 최근에 더 증가하는 현상을 보인다. 이와 함께, 기업규모와 무관하게 기업당 수출규모는 오히려 감소하고 있다는 점에서 일부 대기업을 제외하고는 수출역량이 전반적으로 하락하고 있다. 대기업을 중심으로 한 글로벌 생산전략의 확대 과정에서 국내 제조기업들이 소외되고 있으며 이는 수출과 성장 간의 괴리라는 현상을 설명해준다. 이러한 구조적 변화에 통상정책이 대응할 수 있는 정책적 공간

의 크기가 어느 정도인지 알기는 어렵다. 그러나 이러한 문제의식하에서 현재의 추세에 효과적으로 대응하기 위한 통상정책 개선의 주요 이슈를 짚어보기로 한다.

1) 산업정책과 통상정책의 재조정

산업정책과 통상정책이 정부 조직의 재편에 그치지 않고 정책목표에 따라 전반적으로 조정되어야 할 필요가 있다. 2000년대 이후 우리나라의 통상정책은 한마디로 FTA 협상의 추진을 위한 주관 부처의 변동으로 대변된다. 이 변화의 배경에는 ‘통상기능’을 독립적으로 운영할 것인지 아니면 ‘통상과 산업의 연계’를 강화할 것인지에 관한 논쟁이 있었다. 지난 정부에서 통상기능이 다시 산업부처로 이전되었는데, 이것이 우리나라의 산업정책적 수요와 통상정책이 과거보다 더 유기적 관계를 만들었다고 할 객관적 증거를 찾기는 어려워 보인다.

산업통상자원부는 국내적 산업정책을 담당하는 차관실과 대외적 통상정책을 담당하는 통상교섭본부로 구성되어 있다. 전술한 바와 같이 산업정책과 통상정책을 주관하는 기능이 동일한 부처에 속함으로써 양자 간의 조율이 효율적으로 이루어지는 구조를 갖추었다. 이 구조가 갖는 장점에도 불구하고, 양자 간 정책조율의 용이성이 반드시 바람직한 결과를 가져오는 것은 아니다. 예를 들어 양자의 기능이 분리되어 있었을 때, 통상정책의 방향이 산업적 이해관계가 반드시 일치하지 않는다는 비판이 제기되는 경우가 많았다. 이러한 비판은 산업정책의 수립과 이행에 있어 흔히 발견되는 ‘지대추구행위’를 일정 수준 견제하는 측면도 있었음을 간과해서는 안 된다.

FTA 정책이 통상정책의 근간으로 자리잡으면서 통상정책의 자원이 대부분 통상교섭 기능으로 이전되었다. 그러나 통상교섭 수요가 감소한 오늘날의 시점에서 정책자원이 정책수요에 따라 다시 재배치될 가능성은 커 보이지 않는다. 우리나라가 그간 적극적으로 FTA를 확대해온 것은 비록 그 내용이 ‘개방의 확대’라 하더라도 이는 산업적 수요에서 비롯된 것이라기보다 정부의 판단에 입

각한 정책 공급이었다. 현 정부에서 단행된 정부조직의 개편과 통상교섭본부의 부활은 정부의 구조가 통상교섭의 수요를 만들 가능성을 열어놓았다. 적어도 단기적으로는 분야별로 통상분쟁에 대한 수요가 높아질 가능성이 큰 상황에서 새롭게 구성된 통상체제에서는 조직과 기능 간 괴리가 발생할 가능성이 높아졌다.

한편, 통상정책과 제반 무역지원정책을 적절하게 배분 및 통합하는 방안을 고려할 필요가 있다. 현재 정부는 각 부처별로 통상 관련 업무를 담당하는 부서를 두고 있다. 따라서 각 부서들은 사안별 효율적 협력이 필요하며 이를 위한 조정기능 역시 확보해야 한다. 특히 중소기업에 대한 무역지원 업무는 중소벤처기업부가 신설됨에 따라 기존 정부 부처와의 중복성을 해소하고 일관성 있는 정책시스템의 구축이 요구된다. 다만 산업통상자원부와 중소벤처기업부 간 업무조정에는 통상교섭 및 무역지원에 대해 기능별 분배를 검토할 수 있으나, 업무 효율성 약화라는 문제가 발생할 것으로 예상된다. 또한 협정 체결을 위한 조직과 기능에 핵심을 두고 있는 통상교섭본부를 보완하기 위한 조치도 필요하다. 구체적으로 KOTRA, 중소기업진흥공단 등 관련 공공기관의 역할 분담과 재구성 등을 통해 정책효율성을 제고할 필요가 있다. 예를 들어, 가장 핵심 역할을 담당하고 있는 KOTRA가 정보의 생산과 현지의 통상지원 역할을 전담하고, 중소기업진흥공단은 국내기업의 신규 수출기업화, 해외진출, 수출산업 육성 등에 대해 중소 수출업체 지원업무를 담당하는 방안을 검토할 수 있다.

2) 중소기업 국제화를 위한 정책목표 설정

중소기업 관련 통상정책은 독립적인 지위가 아닌 무역정책의 보조적 수단의 역할을 담당한다. 주로 수출지원을 축으로 중소기업의 국제화를 지원하는 구조이다. 통상정책이 FTA 체결을 축으로 하고 있었기 때문에 중소기업에 대한 지원은 FTA 활용을 통한 시장접근의 개선이나 시장개방에 따른 중소기업의 피해를 보상하기 위한 무역조정지원제도 등으로 한정되었다. 따라서 좁은 의미에서

통상정책의 중소기업에 대한 수단은 수출지원이나 사후적으로 부작용을 보완하는 성격에 머물러 있다. 그러나 무역정책으로 통상정책의 범주를 넓힌다면 수출지원제도가 중소기업 관련 통상정책 수단으로서 가장 중요한 역할을 담당하고 있다.

[표 4-5]는 수출지원제도의 핵심 부처라고 할 수 있는 산업부와 중기청 그리고 농식품부의 예산을 정리하고 있다. 수출지원제도는 4가지 기능별로 구분되어 집행된다. 즉 수출기반 구축지원, 역량 강화, 마케팅 지원, 그리고 기타 서비스 분야에 대한 수출지원이다. 각 부처 공히 수출역량 강화 분야에 대한 지원이 가장 많으며 수출 마케팅, 기반 구축의 순으로 예산비중이 높다.

표 4-5. 한국의 수출지원사업 예산 추이

(단위: 백만 원)

부처	구분	2014	2015	2016
전체	기반구축	74,991	107,447	127,169
	역량강화	508,460	1,141,042	1,065,680
	마케팅	157,404	249,935	258,846
	서비스지원	55,323	57,756	60,073
	합계	796,178	1,556,180	1,511,768
산업부	기반구축	25,250	24,181	24,758
	역량강화	163,812	180,937	70,824
	마케팅	70,143	76,187	75,221
	서비스지원	600	600	600
	소계	259,805	281,905	171,403
중기청	기반구축	13,277	14,161	15,829
	역량강화	177,575	299,371	308,743
	마케팅	54,675	51,531	52,551
	소계	245,527	365,063	377,123
농식품부	기반구축	-	26,827	39,358
	역량강화	-	490,804	481,888
	마케팅	-	83,790	90,378
	소계	-	601,421	611,624

자료: 기획재정부 내부자료를 활용하여 저자 재정리.

수출지원제도의 가장 큰 특징은 파편화된 프로그램들이 주를 이루고 있다는 사실이다. 예를 들어 수출전시회 지원사업은 총예산이 수십억 원 수준에 이르거나 연간 수십 개의 행사로 구성된 소규모 지원이다. 2015년 한해, 58개 전시회 지원을 통해 해외바이어 총 5만 9,926명이 참가하고 48.4억 달러의 수출계약이 성사되었다. 그러나 이러한 단순 평가는 적절하지 못하다. 2015년을 예를 들면, 약 68억 원의 예산으로 58개의 전시회를 지원하였다. 즉 전시회당 1억 원, 해외 바이어당 11만 원 가량 지원한 셈이다. 그럼에도 불구하고 계약체결 금액 전액을 지원사업의 효과로 간주하여 목표달성도를 평가하고 있다. 중소기업에 한정된 지원이므로 수혜대상 기업은 실질적으로 더 높은 금액의 혜택을 받지만 반대로 그 숫자는 제한된다. 수출지원 효과의 엄밀한 분석 필요성을 상기시키는 사례이다.

주요 역점사업으로 분류되는 수출기반구축지원 분야의 수출인큐베이터 사업은 중소기업의 신흥시장 진출지원을 위한 신규 수출인큐베이터를 개소하거나 입주기업의 발굴을 지원하는 것이다. 수출인큐베이터를 신규로 개소할 경우, 임차료와 현지직원 인건비, 기타 시설비용을 지원한다. 또한 수출인큐베이터에 입주하는 기업의 발굴과 관련한 비용을 지원하거나 입주 및 졸업기업의 사후관리 등을 위한 국내 운영비 지원을 주된 내용으로 하고 있다. 그러나 그 실적을 보면, 2016년에 12개국 22개 수출인큐베이터 및 글로벌 BI에 대하여 각각 40억 원대의 지원을 한 것으로 나타난다. 대부분 현지 운영비의 성격으로 그 효과를 가늠하는 것은 매우 어려운 상황이다.

따라서 가장 시급한 과제는 중소기업에 대한 정책 정체성의 확보라고 할 수 있다. 중소기업을 위한 다양한 지원프로그램에도 불구하고 정책목표, 예산규모, 그리고 집행관리 등을 종합적으로 파악할 수 없기 때문이다. 예를 들어, 각 부처 산하기관의 수출지원 사업비가 중앙부처의 관련 예산에 포함되지 않는 경우도 많다. 수출지원정책의 정체성 부족은 관련 정책수단의 분절화 및 파편화 현상으로 이어진다. 수출지원정책이 각 부처와 지방자치단체의 '장식적 프

그럼'으로 전락하는 경향이 발생하고 있는 것이다. 수출지원 중심의 파편화된 사업을 종합하고 중소기업 국제화를 위한 정책목표를 하나로 일원화하는 방안 모색이 필요하다.

3) 중소기업의 국제적 생산분업을 지원하는 통상정책 개발

2000년대 이후 '동시다발적 FTA 체결' 정책은 이제 거의 마무리되었다고 볼 수 있다. 국제통상질서 역시 세계화 추세를 뒷받침하기 위한 '국제주의'적 질서에서 일방주의적 조치에 의해 지배되는 시기를 맞이하고 있다. 이러한 현상은 다자적·지역적 협력을 통한 국제적 질서의 확립이 미국 등 개별국가의 이해관계를 충분히 반영하지 못하는 현실을 반영하는 것이다. 우리나라의 통상정책 역시 새로운 지역협정을 추가적으로 추진해나갈 여지는 많지 않다. 다수의 FTA 체결에 따라 추가적 FTA의 한계편익은 크게 감소했다. 기존 협정의 효과적 관리가 중요한 시점이 된 것이다. 또한 다자간 무역체제도 현 수준의 관리체계에 만족해야 할 것이라는 점에서 다자측면의 통상정책 수요도 당분간 높지 않을 것으로 예상된다.

통상정책적 관점에서 볼 때, 전통적 무역협정을 추가적으로 추진하는 것은 정책 낭비일 수 있으므로 국익에 부합하는 새로운 전략의 개발이 필요한 시기이다. 그리고 그 방향은 우리나라가 오랫동안 유지해왔던 세계시장에의 접근 전략의 선상에서 찾아야 한다. 우리나라의 대외지향적 전략은 전통적으로 '시장 개척'과 '수출 고도화'의 기초하에 이루어졌다. FTA 정책은 신시장 개척이라는 기초에 충실한 정책으로 평가할 수 있다. 그러나 세계 주요 시장과의 FTA 체결이 마무리된 상황임을 감안하면, 이러한 정책방향이 한계에 부딪힌 것으로 보인다. 수출의 고도화 역시 제조업이 충분히 성숙한 단계에 이르고 중국 등과의 경쟁, 글로벌 가치사슬을 활용한 국제적 생산분업 활동 등을 감안할 때 추가적으로 부가가치를 창출하고 경제성장에 기여할 여지도 크지 않아 보인다.

따라서 기존의 대외지향적 전략을 새로운 차원으로 재해석하고, 이에 적합한 정책수단의 개발이 필요하다. 구체적으로 산업협력적 요소를 포함하는 지역무역협정의 개발과 추진을 통해 우리나라의 중소기업 고도화를 지원해야 한다. 그것의 목적은 우리나라 중소기업이 해외기업과의 전략적 제휴, M&A 등을 통해 국제적 생산분업 체계에 편입할 수 있도록 하는 데 있다. 특히 최근 추진되고 있는 FTA 대상 국가들은 단순 시장접근이 아니라 산업적 측면의 협력을 위해 더욱 포괄적인 협정을 원하고 있다. 또한 시장접근을 중심으로 하는 기존의 FTA에 대한 부정적인 견해가 지배적인 상황이다. 그러므로 이러한 전통적인 FTA에서 더 나아가 무역개발협정(TDA: Trade and Development Agreement) 모형을 제시해야 할 필요가 있다.

상기한 통상정책 또는 지역협정의 새로운 방향은 중소기업 국제화를 위한 지원을 수출지원으로 한정하지 않고 국제적 생산분업을 지원함으로써 새로운 경쟁우위를 창출할 수 있다. 이른바 글로벌 가치사슬의 구조변화가 중소기업 국제화 정책에 갖는 함의에 대한 충분한 고찰이 필요함을 알 수 있다. 통상정책이 중소기업의 수출시장 확대와 제품의 구조고도화를 지향하던 데서 나아가 국제적 생산분업의 설계를 바탕으로 공정의 수출 가능성을 확대하는 방향으로 질적인 변화를 해야 할 시점인 것이다.

제5장



사회통합형 통상정책의 방향과 과제

1. 원칙
2. 정책방향
3. 실행과제



1. 원칙

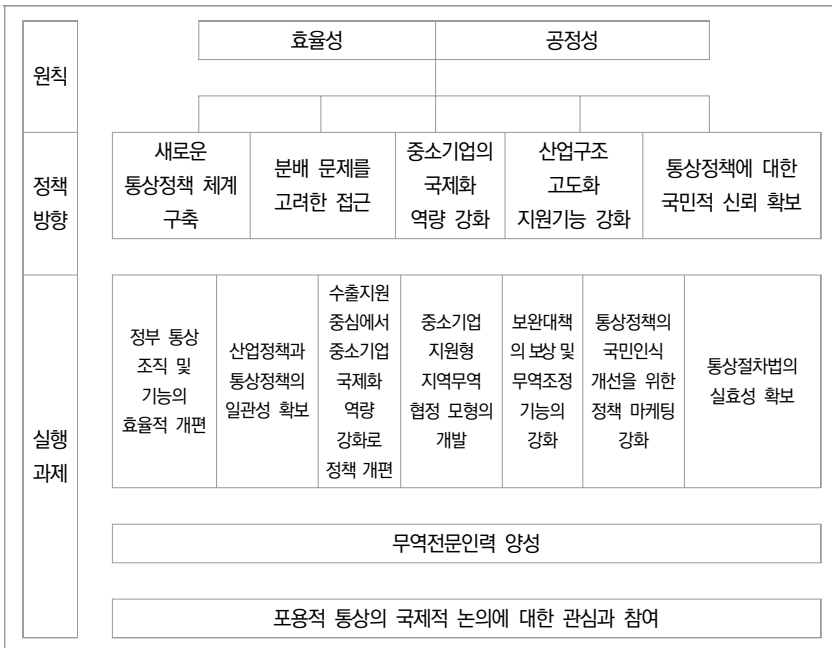
사회통합형 통상정책의 방향을 설정함에 있어 고려해야 할 두 가지 기본 원칙으로 효율성과 공정성이 있다. 기존의 통상정책은 무역의 확대를 통한 경제적 이익의 확보에 중점을 두면서 경제학적 효율성을 추구한 측면이 강하다. 이는 우리나라의 동시다발적 FTA 체결을 통한 경제영토의 확대와 연결된다. 이러한 통상정책을 추진한 배경에는 수출기업 및 대기업의 성장이 '낙수효과'를 통해 중소기업 및 소비자에게도 이익이 되며 궁극적으로 국가경제에 기여하는 결과를 가져온다는 논리에 기인한다.

그러나 최근 낙수효과가 과거처럼 유효하지 않다는 점이 지적되면서 성장에 따른 혜택이 분배될 수 있는 메커니즘을 정책적으로 고안해야 할 필요성이 제기되었다. 과거 낙수효과가 유효할 경우에는 1차적인 정책대상이 누구인지 또는 정책의 우선순위가 그다지 중요하지 않으며 따라서 가장 효율적인 방식으로 정책을 수립하고 집행함으로써 궁극적으로는 경제 전반에 걸쳐 긍정적인 효과를 기대할 수 있었다. 그러나 낙수효과가 유효하지 않을 경우 초기 단계부터 정책의 효과가 다르게 나타날 것으로 예상되는 분야와 집단에 특화된 정책을 각기 다르게 수립하고 시행할 필요가 있으며 이는 공정성의 범주에서 다루어져야 한다.

사회통합형 통상정책의 방향을 제시하는 본 연구에서는 이들 효율성과 공정성이라는 대원칙 하에 구체적인 정책방향과 실행과제를 제시한다. 이는 기존에 추구해온 통상정책의 효율성의 긍정적인 측면을 더욱 부각하되 부정적이거나 미흡했던 부분에 대해서는 공정성에 기반하여 보완할 필요가 있다는 인식에 근거한다. 통상정책의 기대효과로 꼽을 수 있는 중소기업의 국제화나 산업구조의 고도화를 추진하는 한편, 분배 문제의 개선과 국민적 신뢰 확보를 중요한 여젠다로 삼는 새로운 통상정책 체계를 구축하는 것이 본 연구에서 추구하는 사회

통합형 통상정책의 핵심 목표다. 이번 장에서는 이들 정책방향에 대한 구체적인 설명과 함께 다양한 실행과제를 제시한다. 본 장에서 제시하는 통상정책의 원칙과 방향, 실행과제가 향후 우리나라의 통상정책이 사회통합형 정책으로 발전하는 계기가 되고, 새로운 통상정책의 틀을 구축하는 데 유용한 초석이 될 수 있을 것이다.

그림 5-1. 사회통합형 통상정책의 방향과 과제



자료: 저자 작성.

2. 정책방향

가. 새로운 통상정책 체계의 구축

한국 경제의 성장잠재력과 일자리 창출능력이 구조적으로 약화하고 있는 상황에서 통상정책은 새로운 체계를 확립하여 보다 적극적인 지원역할을 담당해야 할 시점에 있다. 통상정책의 사회통합적 기능을 강화하고 급변하는 무역환경에 대응하기 위해서는 새로운 통상정책 모형을 구축해야 한다. 그동안 통상정책은 무역환경의 변화에도 불구하고 그 역할이 새롭게 정의되지 못한 채 지역무역협정 체결 등 통상교섭과 협정의 사후관리 기능에 치우쳐 있다.

통상정책은 무역정책 목표를 이행하기 위한 주요 정책수단이다. 무역정책 역시 여타 경제정책과 같이 경제의 구조고도화, 포용적 성장, 그리고 다양한 부문의 경제개혁 관련 정책과제의 달성을 지원해야 한다. 1990년대 본격적 개방 이래 우리나라의 대외정책은 지속적으로 개방을 지향해왔다. 그러나 최근 국제환경의 변화에도 불구하고 새로운 역할을 부여받지 못하였다. 통상정책이 FTA 체결에 집중된 이유도 여기에 있다. 오늘날 한국경제는 글로벌 가치사슬의 심화, 수출시장의 지역적 구조변화, 수출과 성장 간의 괴리, 비교우위의 동태적 변화 가속화, 다자체제의 약화와 일방주의 강화 등 매우 다양한 도전에 직면하고 있다. 따라서 무역정책은 직면한 도전에 적극적으로 대응하는 것을 목표로 삼아야 한다. 명백한 점은 FTA 체결에 집중된 정책이 자동적으로 해답을 제공하지 못한다는 것이다. 통상정책이 새로운 정책 체계의 구축을 통해 무역정책의 목표를 이행하는 핵심수단으로서 역할을 담당해야 할 이유이다.

새로운 통상정책 체계의 구축에 있어 논의되어야 할 요소는 다음과 같다. 첫째, 산업 및 무역 정책의 목표와 일관된 통상정책의 역할 재규정이다. 기업의 글로벌화에 따른 대외진출 양상의 변화, 산업현장의 새로운 메가트렌드 등과

같은 환경변화에 적합한 통상정책 수단의 개발이 필요하다. 둘째, 무역구조의 지역적 편중, 일부 산업에 집중된 수출구조 개선 등 무역구조의 취약점을 해결하는데 통상정책이 적극적인 역할을 담당해야 한다. 셋째, 국내외 경제의 구분이 약화함에 따라 통상정책 역시 독과점 등 국내시장의 제반 문제점을 개선함으로써 시장의 공정성과 효율성을 동시에 증진하는 기능을 확보해야 한다. 넷째, 오랜 시간에 걸쳐 구축된 통상 관련 제도와 인프라에 대한 전반적 평가를 바탕으로 시대적 요구에 부응하는 통상 조직 및 제도의 재정비를 추진해나가야 한다.

나. 분배 문제를 고려한 접근

무역의 확대가 분배구조의 변화를 가져온다는 사실은 부인할 수 없다. 문제는 재분배 정책을 개방과 독립된 별개로 볼 것인가라는 점이다. 다수의 국제무역학자들은 대체로 분배의 문제를 별도의 것으로 보고 있다. 그러나 개방으로 인한 구조조정은 장기간에 걸쳐 일어날 수 있고, 이에 따른 피해 산업이나 계층의 고통도 장기간 지속될 수 있다. 이러한 상황은 개방에 대한 부정적인 인식의 강화를 부추긴다. 동시에, 피해 산업이나 계층이 국내에서 이익집단으로서 정치적 영향력을 행사하여 개방에 반대하거나 과도한 보호주의 정책으로 선회하게 할 가능성이 있는 등 시장 왜곡에 대한 우려도 존재한다. 사실상 이러한 문제들은 우리가 지금까지 경험해오고 있는 것으로 전 세계적인 반세계화 정서의 확산에도 기여하였다.

본 보고서의 설문조사에서 나타나듯이, 특정 산업을 중심으로 개방에 대한 반대가 심하고 정부 정책에 대한 불신이 높은 것은 개방의 추진과 함께 재분배 정책에 대한 고민이 충분하지 못했기 때문이다. 왜곡된 개방과 이에 따른 사회적 비용을 고려한다면, 재분배 정책에 대한 설계는 개방정책과 함께 이루어지는 것이 바람직하다. FTA 보상정책과 관련해서 우리나라 국민들은 보편적인

복지제도 외에도 선별적 지원정책에 대해 여전히 정책적 수요가 높은 것으로 나타났으며, 지원 정도 혹은 지원 범위와 관련해서는 완전한 지원보다는 적정 수준의 지원을 바라는 것으로 드러났다. 따라서 이와 같은 현재의 국민인식을 고려하여 정부는 적정 규모의 보편적·선별적 FTA 보상정책들의 전략적인 조합을 당분간 유지해나가되, 지원 형태와 지원 규모에 대하여서는 꾸준히 공론화해나가면서 발전적인 방향으로 FTA 보상정책 수립 방향에 대한 국민인식 및 사회적 합의를 이끌어 나갈 필요가 있다. 특히 현재의 설문이 특정 시점의 의견을 담고 있으며, 추가적인 개방이 이루어지고 산업구조가 변하게 되면 개방으로 인한 이익의 재편 문제가 다른 산업 다른 계층에서 이루어질 수 있다는 점에 주의해야 한다는 측면에서 재분배 정책이 지금과 같은 특정 산업에 대한 보상과 지원에 초점을 맞추기보다는 전반적인 사회보장제도라는 큰 그림 아래서 종합적으로 검토되어야 한다. 궁극적으로 개방에 따른 산업의 구조조정을 두려워하지 않고 경제환경의 변화에 따른 체질개선이 원활하게 이루어질 수 있도록 유도하고, 분배 문제가 보상위주의 정책을 넘어 새로운 산업에서의 신규 창업 지원 확대 등으로 이어질 수 있도록 하는 폭넓은 정책대안을 찾아나아가는 것이 진정한 의미의 분배 문제 해결의 방향일 것이다.

다. 중소기업의 국제화 역량 강화

본 연구에서 살펴본 바와 같이, 대기업을 중심으로 한 글로벌 생산전략의 확대과정에서 국내 중소 제조기업이 소외되고 있고, 이는 다시 수출과 성장 간의 괴리라는 현상으로 이어지고 있다. 수출 확대에 집중한 무역과 통상정책이 국내경제의 활성화와 고용 창출에 기여하는 데 한계를 보이고 있는 것이다. 중소기업의 글로벌 역량강화를 통해 중소기업 경쟁력을 확보하는 동시에 국내 제조업의 원활한 구조조정이 이루어져야 할 필요성이 바로 여기에 있다. 당연히 통상정책 역시 이와 같은 정책과제의 달성에 기여함으로써 사회통합적 기능을 수

행해야 할 것이다. 이를 위해 통상정책은 중소기업이 글로벌 가치사슬에 효과적으로 편입되도록 하기 위해 우리나라 제조역량에 대한 수요가 높은 개발도상국을 중심으로 생산분업 관계의 형성을 전략적으로 지원할 수 있도록 재편되어야 한다. 또한 시장접근 개선을 위한 무역협정 체결에서 더 나아가 산업협력적인 요소를 포함하는 새로운 형태의 무역투자개발협정 모형을 개발하고 중소기업이 참여토록 하는 정책적 노력이 요구된다. 이를 위해 기존의 WTO 규범에 준거한 무역협정에 얽매이지 않고 정부가 적극적으로 위험을 공유하는 방향으로 통상정책의 범주를 넓힐 필요가 있다.

라. 산업구조 고도화 지원 기능 강화

무역자유화가 초래하는 경제구조의 변화는 산업과 기업의 구조조정을 요구하며, 이에 속해 있는 노동자의 기능 조정을 필요로 한다. 노동자의 관점에서 현재 기업 중심의 무역조정지원은 마치 실업급여 지급기간의 단순한 연장과 상당 부분 유사한 것으로 보인다. 무역자유화의 경제적 당위성은 생산요소의 효율적인 배분을 근거로 한다. 그러나 노동시장이 완벽하게 작동하여 실직자가 손쉽게 새로운 직업을 찾게 될 것이라는 생각은 그러한 당위성을 약화시킬 수 있다. 실직자가 새로운 직업을 찾도록 도와주는 안전망은 결과적으로 무역자유화의 총합적 혜택을 더욱 강화시켜준다. 이러한 제도적 장치가 없다면 개방적 통상정책을 둘러싼 사회적 갈등은 증폭될 것이고, 중국에는 보호무역주의와 반무역정서가 그간 우리 경제가 누려왔던 개방의 혜택을 훼손할 수 있다. 선행연구는 무역자유화에 의한 노동시장의 조정 과정이 과거와 비교할 때 훨씬 더 길고 힘든 여정임을 보여준다.⁵²⁾ 개방에 따른 구조조정에 대비한 보다 적극적인 노동시장 정책이 우리에게도 요구되는 이유이다.

52) Autor *et al.*(2014); Autor(2018).

더 나아가 통상정책은 산업 경쟁력을 높이고 장기적으로 새로운 고부가가치 산업 발전의 토대를 제공함으로써 성장과 고용이 선순환하는 경제체제의 구현을 지원하도록 설계되어야 한다. 산업구조의 고도화는 생산성이 높은 산업의 비중은 물론 경제 전체의 생산능력 확대를 지향하는 것으로 수출과 내수를 증대시켜 궁극적으로 양질의 일자리를 창출하는 데 기여한다. 이를 위해 통상정책은 공정하고 창의적인 경쟁 환경의 조성을 통해 경제의 혁신역량을 높이는 제도적 기반 확보로 이어져야 하며, 특히 4차 산업혁명 시대의 새로운 산업 패러다임 변화에 대한 대응능력 향상에 이바지해야 한다. 산업구조의 고도화는 자원의 효율적 재배치를 전제로 한다. 통상정책은 자원의 원활한 이동을 촉진하고 조정과정에서 발생하는 마찰과 비용을 최소화하는 다양한 정책과의 결합을 통해 산업구조 고도화의 성공적 안착을 지원해야 한다.

마. 통상정책에 대한 국민적 신뢰 확보

사회통합은 사회적 신뢰(social trust)를 기반으로 한다. 다양한 불확실성과 리스크가 상존하고 있는 오늘날, 사회적 신뢰는 더욱 중요하다. 사회적 신뢰가 형성되기 위해서는 공정한 정책을 통해 공정한 사회를 확립해야 할 필요가 있다. 통상정책의 경제적 당위성은 기본적으로 효율성을 근간으로 하나 통상정책에 대한 신뢰는 공정성에 의존한다. 앞선 설문조사 결과에서 응답자의 절반 이상이 통상정책의 불공정성을 말하고 있다. 이는 통상정책의 국민적 신뢰 제고를 위해 정책의 공정성 확보에 더욱 관심을 가져야 함을 시사한다.

공정성은 주로 동등한 기회 보장을 의미하는 사전적 공정성과 통상협상의 이득 배분과 관련한 사후적 공정성으로 구분될 수 있다. 설문조사 결과에 따르면, 우리 국민들 사이에는 기회 제공의 측면에서 통상정책이 계층 간, 산업 간 동등성을 보장하지 못하고 있다는 인식이 적지 않게 형성되어 있다. 또한 사후적 공정성을 강화하는 다양한 무역자유화 보완대책도 그다지 국민적 신뢰를 얻

지 못하고 있다. 이와 같은 통상정책에 대한 국민적 인식은 정책 의사결정 과정에서 투명성에 적지 않게 영향을 받는다. 다시 말해서 통상정책의 추진 과정이 투명하지 않다고 생각할 때 공정성에 대한 인식이 저하된다. 이는 통상협상은 물론 그것이 수반하는 보완정책에 대한 신뢰 하락으로 이어지는 경향이 있다. 정책에 대한 신뢰도가 낮으면 정책 추진시 거센 저항에 직면할 가능성이 높고, 이 경우 막대한 사회적 비용이 초래되어 궁극적으로 통상정책의 효율성도 떨어진다.

사회통합적 통상정책은 그것에 대한 국민적 신뢰를 제고하는 정책 행위이다. 여기에는 통상정책의 결과로 인해 손실구간에 위치한 피해자를 식별하고 피해자의 입장에서 다양한 정책수단을 통해 실제적 공정성을 개선하고 통상정책 추진 절차의 투명성을 높임으로써 인지적 공정성을 제고하는 정책이 포함된다. 또한 이러한 정책 자체와 그것의 추진 결과를 적극적으로 홍보하고 소통하는 것도 국민적 신뢰를 기반으로 하는 사회통합적 통상정책의 중요한 요소가 될 수 있다.

3. 실행과제

가. 정부 통상 조직 및 기능의 효율적 개편

최근의 통상환경 변화는 통상 조직과 기능의 효율적 개편을 요구한다. 정부 부처와 관련 기관의 조직 구조에 따라 통상정책의 중점방향이 결정되는 현상을 개선하고 시장의 수요에 효과적으로 대응할 수 있는 방향으로 제도적 개편이 필요하다. 예를 들어 통상교섭본부의 존재는 산업 측면의 수요와는 크게 상관 없이 ‘무역협정 중심의 통상교섭’이라는 정책적 공급을 확대하는 결과로 이어진

다. 중소기업부의 신설에도 불구하고 무역지원 관련 산하기관의 재조정 가능성이 낮은 것은 시장의 수요와 정책공급 간의 괴리 현상을 단적으로 보여준다. 이를 극복하기 위해서는 다음과 같이 제도적 개편을 추진해나가야 한다.

첫째, 우선적 과제는 통상교섭본부 위주의 통상정책을 전반적인 대외경제정책 목표의 관점에서 재구성하는 것이다. 이는 기존의 '시장접근적' 관점에서 벗어나 국내 중소기업의 글로벌 역량 강화를 통한 경쟁력 제고, 산업구조의 고도화 지원, 수출시장 및 품목구조의 다변화, 신흥시장과의 전략적 산업제휴, 전자상거래와 서비스 무역 등 새로운 형태의 국제 경제활동 등 복합적이고 고차원적인 정책목표를 설정하는 데 초점을 맞추는 것이다. 이를 위해 통상교섭본부는 기존의 '교섭' 중심에서 통상 이슈와 관련한 '연구와 개발, 새로운 국제규범의 형성을 위한 국제협력'의 방향으로 그 기능을 확대할 필요가 있다.

둘째, 한국 경제의 개발과정에서 오랫동안 형성된 무역과 통상 관련 정책 서비스가 기존 조직의 이해관계에서 벗어나 정책목표 중심으로 재편되어야 한다. 앞서 언급했듯이, 현 정부의 정책 기조하에서 출범한 중소기업부의 국제화 관련 정책역량이 미비한 상황임에도 불구하고 여타 부처에 속해 있는 중소기업 수출지원기관의 조정은 여전히 이루어지지 않고 있다. 또한 지방자치단체별로 산재한 수출지원기능은 그 파편적 특성으로 인해 중소기업의 글로벌화 효과가 높지 않은 것으로 평가되고 있다. 부처 중심주의에서 벗어나 정책기능 중심으로 정부 및 산하기관의 재편 필요성이 제기되는 이유다.

나. 산업정책과 통상정책의 일관성 확보

제조업은 그간 우리나라 경제발전의 견인차 역할을 해왔다. 그러나 2000년대 이후 산업의 구조고도화를 충분히 이루지 못하면서 대내외적으로 구조조정 압박에 노출되었다. 최근 정부는 첨단 제조업의 혁신을 통해 성장동력을 회복하는 데 정책목표를 두고 있으며, 이는 자연스럽게 광범위한 중소기업의 구

조조정 및 고도화 필요성과 연결된다. 또한 첨단산업의 육성과 함께 다양한 부문의 서비스산업 경쟁력 확보도 산업정책의 주요한 과제로 대두되었다. 우리나라가 일정 수준의 경제성장을 이룩함과 동시에 새로운 구조고도화의 과제에 직면하는 것은 경제발전 단계상 피할 수 없다. 따라서 무역정책 역시 혁신과 구조고도화를 위한 산업정책의 추진을 효과적으로 뒷받침할 필요가 있다. 따라서 산업정책과 일관된 무역정책의 목표와 수단을 발굴하는 것이 현재 우리나라 통상정책의 당면과제라 할 수 있으며, 이를 위해 다음의 두 가지를 고려할 필요가 있다.

첫째, 통상정책의 의제는 산업현장의 새로운 추세를 반영하여 설정되어야 한다. 통상정책이 산업구조 고도화를 촉진하기 위해서는 산업활동의 새로운 추세를 어떻게 지원할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 현재 스마트화, 서비스화, 플랫폼화, 친환경화의 트렌드가 가속화하는 동시에 IoT, 인공지능, 빅데이터 등 새로운 차원의 대변혁이 촉발되고 있다. 이러한 현상은 국제경제활동의 양상에 근본적인 변화를 초래할 것이라는 점에서 전통적인 통상의제의 유효성을 감소시킨다.

둘째, 통상정책이 다양한 분야에서 신산업 경쟁력 확보와 해외진출을 지원할 수 있어야 한다. 예를 들어 우리나라 제조업의 고부가가치화를 위해서는 서비스와의 융합이 필요하다. 또한 CO₂ 저감 등 환경규제에 대비한 핵심기술을 확보하고 에너지신산업 분야의 경쟁력도 선진국 수준으로 높여야 한다. 모바일, SNS, 소셜미디어, 빅데이터 등 ICT 기술과 금융이 결합된 핀테크와 같은 새로운 형태의 금융서비스는 미래 성장산업으로 간주되기도 한다. 우리나라의 통상정책이 방어적인 관점에서 벗어나 선진국과의 무역협정을 보다 적극적으로 활용하고, 향후 시장의 변화 방향을 제시함으로써 관련 국내산업의 생산역량 강화와 국제경쟁력 개선을 촉진할 필요가 있다.

다. 수출지원 중심에서 중소기업 국제화 역량 강화로 정책 개편

중소기업 관련 통상정책은 수출지원을 축으로 FTA의 활용을 통한 시장접근의 개선이나 시장개방에 따른 중소기업의 피해를 보상하기 위한 무역조정지원제도 등에 한정되어왔다. 문제는 중소기업에 대한 다양한 지원프로그램에도 불구하고 정책목표, 예산규모, 집행관리 등을 종합적으로 파악할 수 없을 정도로 정책적 정체성이 확보되어 있지 않고, 이는 다시 정책수단의 분절화와 파편화로 이어진다는 데 있다. 수출지원 중심의 파편화된 사업을 종합하고 중소기업 국제화를 위한 정책목표를 하나로 일원화하는 방안 모색이 필요하다.

구체적으로 중소기업의 글로벌 역량강화를 위해 통상정책은 다음과 같은 정책기능을 확보할 필요가 있다. 첫째, 중소기업이 대기업에 의존하지 않고 자체적으로 글로벌 전략을 추진할 수 있도록 지원해야 한다. 통상정책은 중소기업을 글로벌 가치사슬에 효과적으로 편입시키기 위해 우리나라의 제조역량에 대한 수요가 높은 개발도상국을 중심으로 생산분업 관계의 형성을 전략적으로 지원할 수 있도록 재편되어야 한다. 둘째, 이러한 정책방향의 전환은 수출을 중심으로 한 지원 체계와 수단의 파편성을 극복할 때 가능하다. 특히 통상정책이 중소기업의 글로벌 역량강화를 위한 인적자원의 양성에 그치지 않고 중소기업에 대한 실질적인 고용지원으로 이어져야 한다. 이는 대외경제정책 관련 정책자원의 근본적 재배분에 대한 논의가 필요함을 시사한다.

라. 중소기업 지원형 지역무역협정 모형의 개발

한국의 대외지향적 전략은 ‘시장의 개척’과 ‘수출의 고도화’ 기조로 요약된다. 2000년대 이후 동시다발적 FTA 정책은 이러한 기조와 일관된다. 그러나

세계 주요 시장과의 FTA 체결이 마무리됨에 따라 기존의 대외지향적 전략을 새로운 차원으로 업그레이드 하고 이에 적합한 정책수단의 개발이 필요한 시점이다. 그 방향은 산업협력적 요소를 포함하는 FTA 개발 및 추진을 통하여 우리나라 중소기업의 고도화를 지원하는 데 있어야 한다. 전통적인 FTA에서 더 나아가 무역투자개발협정 모형을 개발하고 주요 신흥시장에 적용해나갈 필요가 있다. 무역투자개발협정은 기존의 FTA에 더하여 산업협력과 같은 새로운 요소를 포함하는 것이다. 그 요소는 다음과 같이 열거될 수 있다.

첫째, 전통적인 FTA와 같은 시장접근 개선이다. 즉 우리나라가 그동안 체결한 전통적인 시장접근 중심의 FTA가 기반이 된다. 다만 신흥시장과의 FTA에서 시장접근적 요소가 일부 미흡한 경우 협정을 개정할 때 시장접근의 개선에 반드시 높은 우선순위를 부여할 필요는 없다. 둘째, 공동 산업정책의 수행을 위한 정책 수립과 이행 메커니즘이다. 산업협력은 국가간 공동 산업정책의 수행을 필요로 한다. 따라서 기존의 다양한 공동위원회를 활용하되 체약국 간 합의를 기반으로 정책수립 및 집행기능을 추가적으로 부여하는 것을 고려할 수 있다. 셋째, 산업협력을 위한 정책자원의 조성이다. 여기에는 산업협력기금의 조성 과 인프라 공급협약 등이 포함될 수 있다.

마. 보완대책의 보상 및 무역조정 기능의 강화

직접피해보전제도의 핵심요소인 피해보전직불제도는 가격, 총수입량, FTA 체결국으로부터의 총수입량 변동을 고려하여 FTA가 가격하락의 원인이라고 판단되면 생산자에게 수입기여도에 따른 보상금을 지불한다. 이 제도는 FTA에 따른 수입증가의 직접적인 피해품목에 대해 선별적으로 보상지원을 하는 것이므로 공정하고 투명한 운영이 사회통합의 관점에서 매우 중요하다. 보상의 공정성을 유지하기 위해서는 지급요건의 충족 여부와 수입기여도 산출에 필요한 데이터를 확보하여 보상의 근거를 명확히 제시할 수 있어야 한다. 그러나 세부

품목 단위에서 보상 수준의 결정에 필요한 모든 데이터를 확보하기란 현실적으로 어렵다. 한편 농수산업 종사자는 일반적으로 연령이 높고 직종전환 동기가 부족하며 가능성도 낮다. 따라서 보상의 범위와 수준을 확대하는 것은 피해보상의 공정성을 둘러싼 갈등을 줄이고 고령자에 대한 사회안전망을 강화하는 데 기여할 수 있다.⁵³⁾

무역조정지원제도가 기업 지원을 통해 고용 안정을 도모하기 위해서는 단기적 운영자금의 지원보다는 사업전환을 촉진하는 방향으로 개선되어야 한다. 기존 기업의 성공적 사업전환은 지원예산의 획기적 증대와 효율적 사용, 그리고 새로운 사업에 적합하도록 훈련시키는 노동자 조정지원을 필요로 한다. 기존 기업의 사업전환에 투입할 예산이 부족한 경우라 하더라도 무역피해 노동자에 대한 조정지원은 이루어져야 한다. 또한 미국과 EU의 사례에서 나타나듯 지원 기간을 길게 가져갈수록 노동자 조정지원의 효과성이 높아진다는 점을 염두에 두어야 한다.

본 연구의 설문조사 결과에 따르면 우리나라 국민은 FTA로 피해를 입은 경제주체에게 선별적으로 지원하는 것을 선호한다. 그러나 해외투자의 증가, 글로벌 가치사슬의 확대, 빠른 기술전파 속도, 디지털 무역의 활성화 등 무역자유화는 다양한 경로를 통해 개인과 기업의 소득에 영향을 미친다. 무역의 피해요인을 단순히 전통적인 상품과 서비스 수입의 증가로 지나치게 협소하게 정의하는 것은 현실에도 맞지 않을 뿐더러 지원정책을 둘러싼 또 다른 사회적 갈등을 유발할 수도 있다. 따라서 무역자유화의 보완정책은 무역피해에 국한하여 선별적으로 지원하되, 피해요인에 있어서는 다양한 전달채널을 고려하여 보편성을 추구하는 방향으로 설계되어야 한다.

53) 예를 들어, 현재의 지급요건을 FTA 수입량 증가에서 총수입량 증가만으로 보상이 가능하도록 완화하고, 동일 품목의 수입으로 인한 직접 피해 외에 소비대체에서 발생하는 간접 피해도 지원대상에 포함하는 것을 고려할 수 있다.

바. 통상정책의 국민인식 개선을 위한 정책 마케팅 강화

좋은 정책이라 하더라도 효과적인 소통이 없다면 정책이 제대로 추진되기 어렵다. 그러므로 어떤 정책을 추진할 때 정책 마케팅 전략도 함께 수립하여 국민과 소통함으로써 사회적 공감대를 확보해야 할 필요가 있다. 앞선 설문조사 결과는 무역과 통상정책에 대한 이해도가 높은 사람일수록 FTA 추진정책에 찬성하는 경향이 높음을 보여준다. 이는 통상에 대한 이해를 높이는 학습이 통상정책의 추진에 대한 국민적 지지를 확보할 수 있음을 암시한다. 행동경제학은 어떤 대상을 선호할 확률과 그것에 대한 익숙함, 높은 이해도 간에 정(正)의 상관관계가 있고, 제대로 이해하고 있지 못할 경우 불필요한 오해의 소지가 커진다는 점을 지적하고 있다. 따라서 학생, 기업인과 노동자 등을 포함한 국민을 대상으로 하는 경제통상 교육의 강화는 통상정책에 대한 국민인식을 제고하는데 도움을 줄 수 있다.

정책 마케팅은 홍보대상에 대한 체계적이고 세밀한 분석을 토대로 제공되어야 한다. 핵심은 무엇을 강조하고 그것을 위해 어떤 정보를 어떻게 설명하고 보여주는가에 있다. 동일한 정보라 하더라도 그것을 어떠한 프레임하에서 다루느냐에 따라 국민들의 선택이 달라질 수 있다. 프레임을 효과적으로 구성하기 위해서는 무엇보다 통상정책의 긍정적인 면을 부각시켜야 할 필요가 있다. 예를 들어 FTA가 어떻게 또는 어떠한 경로를 통해 일자리를 창출하는지, 서민경제에 어떻게 긍정적 영향을 미치는지 보여주는 것이다. 현재 우리 사회에서 어려움에 직면하고 있는 청년과 서민에 초점을 맞추어 정부가 추구하는 통상정책의 목표와 정확한 정보를 토대로 그들에게 희망의 메시지를 전달하는 긍정적 프레임 마케팅 전략이 요구된다.

FTA 정책이 대기업을 위한 정책이라는 국민인식은 여전히 팽배해 있으며, 이는 통상정책의 공정성에 대한 의문으로 이어지는 경향이 있다. 현재 정부는 중소기업의 FTA 활용률 제고를 위해 전방위적으로 정책자원을 투입하고 있다.

정부의 중소기업 FTA 활용지원정책에 대한 홍보를 그 대상인 중소기업뿐만 아니라 일반 국민에게까지 확대함으로써 통상정책 추진에 따른 혜택의 공정성 확보를 위한 정부의 노력을 적극적으로 알릴 필요가 있다. 특히 여기에 중소기업이 FTA를 활용하여 수출에 성공하고 고용을 늘린 성공 사례를 추가하는 것은 중요한 홍보자원이 될 수 있다.

사. 통상절차법의 실효성 확보

통상협상이 관세감축뿐만 아니라 서비스, 지식재산권, 투자 등 제도적인 측면을 포괄하고, 특히 2000년대 이후 여러 국가와 FTA를 추진하면서 복잡하게 얽혀있는 국내 이해관계자의 의견을 체계적이고 합리적으로 수렴할 필요가 있다는 의견이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 한·미 FTA, 한·EU FTA를 거치고, 한·중 FTA 교섭을 개시하면서 통상협정의 체결을 규율하는 국내법적 근거가 필요하다는 인식에 따라 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」(이하 '통상절차법')이 2013년 3월23일자로 시행되었다. 통상협상의 결과는 국내 경제주체의 경제적 이득에 영향을 미치며, 이는 통상조약별로 다른 양상으로 나타난다. 따라서 제도 변화의 핵심은 투명한 통상협상 절차의 진행을 통해 정책 신뢰성을 제고하고 궁극적으로 무역협정의 공정성을 확보하는 데 있다.

공정성 강화를 위한 제도적 보완에도 불구하고 통상절차법이 소기의 목적을 달성하고 있는가에 대한 문제 제기가 여전히 지속되고 있다. 사실상 통상협정은 방대한 양의 매우 전문적이고 기술적인 세부내용을 담고 있을 뿐만 아니라 협상에서 우위를 점하기 위한 전략적 모호성은 협상 내용의 공개를 어렵게 한다. 그럼에도 불구하고 실제로 법령상에서도 정보의 공개를 제약할 수 있는 조건이 광범위하게 설정되어 있다는 지적이 있다. 특히 공청회나 설명회 등은 절차적인 요건을 만족하는 수준에서 진행되고 있다는 비판이 많다. 또한 공청회 등의 참석자들이 실제 이해당사자 집단의 의견이나 입장을 적절히 대변하지 못

표 5-1. 통상절차법의 절차상 주요 조항

통상협상 개시 전 절차
공청회 개최 (7조)
체결계획의 수립 및 국회 보고 (6조)
경제적 타당성 검토 (9조)
통상협상 진행 중 절차
협상의 진행 및 국회의 의견제시 (10조)
통상협상 종료 후 절차
영향평가 (11조)
협상결과 보고 (12조)
서명 후 비준동의의 요청 (13조)
설명회 개최 (14조)
이행상황 평가 및 보고 (15조)

자료: 외교통상부(2012)를 바탕으로 저자 작성.

하는 경우도 발생하고 있어 통상절차법의 실효성에 대한 의문은 끊이지 않고 있다. 통상절차법의 실효성을 담보하여 공정성을 강화하는 제도적 보완이 필요한 이유다.

제도적 보완을 위해 이상적으로는 통상조약 체결 계획 단계부터 정부와 국회 간 충분한 협의절차를 거치도록 하고, 이어 통상교섭자문위원회를 확대하여 다양한 이해집단의 구체적이고 현실적인 의견을 충분히 수렴하고 조율할 필요도 있다. 통상협정을 다루는 국회 해당 상임위는 물론 그것으로 영향을 받는 다른 상임위와 공동으로 통상협정의 내용에 대해 정부에 의견을 제시하는 방안도 고려해볼 수 있다. 또한, 자문회의가 형식적인 기구에 그치지 않도록 만드는 것이 중요하다. 자문회의의 운영에서 가장 큰 어려움은 협상의 전략 등을 자문회의와 어느 정도 공유해야 하는가와 자문회의의 자문결과를 협상에 어떻게 반영할 수 있는가에 대한 것이다. 또한 이러한 제도 개선이 정치적 이해관계나 이익집단의 이기주의에 따라 협상을 지연시키고 보상을 극대화하기 위한 방편으로 변질되지 않도록 주의해야 할 것이다.

아. 무역전문인력 양성

대외의존도가 매우 높은 우리나라는 무역전문인력에 대한 상대적으로 높은 수요가 상시적으로 존재함에도 불구하고 그 공급이 늘 충분치 않다는 지적이 있다.⁵⁴⁾ 무역·통상 전문인력의 공급 불충분 문제는 양적인 부분뿐만 아니라 질적인 문제도 포괄한다. 다시 말해서, 시장에 무역전문인력으로 나오는 노동 공급 자체도 불충분하지만, 일단 고용했을 때 기업이 즉각적으로 통상업무에 투입할 수 있을 만큼의 지식과 숙련도를 갖춘 무역전문인력이 드물다는 점이 문제다.

무역전문인력의 양적·질적 공급 부족 문제는 최근 국제통상환경의 급변과 맞물리면서 점점 심화되는 추세다. 생산의 글로벌화와 지식기반 신기술 발전이 가속화되면서 교역되는 상품과 서비스, 그리고 그것과 관련한 위생, 표준, 지식재산권 등 규범이 점점 복잡다단해지고, 이들의 교역을 위해 요구되는 지식의 수준도 점점 높아지고 있다. 특히, 지역무역협정이 활발하게 체결되고 여러 신흥국과의 교역규모가 급격히 증가하면서 다양한 지역의 언어, 정치, 경제, 문화에 대한 이해와 전문적인 지식에 대한 수요도 크게 증가하고 있다.

무역에 필요한 지식과 기술이 점점 고도화, 전문화된다는 것은 해외시장 진출에 있어서 중소기업과 대기업 간의 격차가 점차 확대될 가능성을 의미한다. 대기업의 경우 고도의 무역전문인력을 양성하기 위한 자체적인 시스템을 갖추고 활용할 수 있지만, 단순 무역실무를 담당하기 위한 인력 한 명을 고용하기도 쉽지 않은 대부분의 중소기업이 그러한 높은 전문성을 갖춘 무역전문인력을 양성 혹은 고용한다는 것은 쉽지 않은 일이다.

그동안 여러 연구⁵⁵⁾에서 무역전문인력의 공급 부족을 해결하기 위한 방안으

54) 대외경제정책연구원(2008)의 『무역전문인력 양성을 위한 중장기 로드맵 연구』에 따르면 2013년에 무역전문인력의 공급이 수요에 비해 약 5,000명 정도 적을 것으로 예상되었다.

55) 오원석 외(2009); 이경원(2016).

로 학생들의 무역 실무적인 역량 육성을 위한 대학 관련 학과의 교과과정 개편, 무역 현장 경험이 풍부한 강사진 육성, 정부·민간 합동 무역전문인력 양성 프로그램 개발 등이 제시되어왔고, 이를 반영하기 위한 정부 차원의 노력도 꾸준히 이어져 왔다.⁵⁶⁾ 그러나 사회통합형 통상정책 관점에서 한 걸음 더 나아가 생각해야 할 과제는 그렇게 늘어난 무역전문인력의 공급의 혜택이 실질적으로 중소기업에게 이어져야 한다는 점이다. 따라서 수준 높은 무역전문인력 양성 체계를 지속적으로 발전시키고자 하는 노력과 중소기업이 그러한 혜택을 비교적 저비용으로 누릴 수 있도록 하는 다양한 지원 체계에 대한 고민도 함께 이루어져야 할 필요가 있다.

차. 포용적 통상의 국제적 논의에 대한 관심과 참여

최근 통상협정에는 경쟁정책, 반부패, 노동기준이나 근로조건, 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility) 등에 대한 내용들이 적극적으로 포함되고 있다. 다만, 이러한 협정 내용의 도입이 실질적으로 포용성을 높여주는 역할을 하는지에 대한 지속적인 모니터링은 필요하다.

아울러 무역이 실제로 소득불평등을 악화시켰는가라는 문제와는 별도로 현재 체결하고 있는 포괄적 내용의 무역협정이 애초에 무역이론에서 말하는 개방과 동일한 방향으로 진행되고 있는지에 대한 문제 제기에 대해서도 관심을 가져야 한다. Rodrik(2018b)은 경제학적 관점에서의 무역은 기본적으로 개방하는 국가 모두에게 이득이 되어야 함에도 불구하고, 최근 강화되고 있는 지식재산권, 국경 간 자본 흐름에 관한 규범, 투자자·국가 분쟁해결, 규제 표준의 조

56) 산업통상자원부가 2018년 1월 10일에 발표한 보도자료에 따르면 “전국 20개 대학에 설치한 지역특화 청년무역전문가 양성사업단(GTEP)을 통해 예비 무역인력 1,280명에게 지역별로 특화된 무역 실무 교육을 실시하기로” 했고, 특별히 “2018년에는 전자상거래, 융합교육 등 신규 교육프로그램을 확대하고 무역업무 10년 이상 경력자를 교수요원 및 중소기업 자문단으로 신규 채용하여 지역별로 특화된 컨설팅을 제공할” 예정이다.

화 등은 선진국과 개도국 간에 불평등한 경제적 결과를 초래할 수 있음을 지적하고 있다.⁵⁷⁾

국내 분배 문제에 있어서도 포용성이 고려된 국제협정에 대한 논의 필요성이 제기되고 있다. Grossman(2016)은 통상협정의 체결에 있어 이익집단의 단기적 이해관계로 인해 동태적 비일관성(dynamic inconsistency)을 우려하면서 통상협정이라는 외부성이 국내적 이해관계에 따른 분배구조의 왜곡을 줄이는데 기여할 수 있을 것이라고 주장하고 있다. 이러한 논의들은 개방의 영향에 대한 기존의 분석에서는 누락되는 경우가 많았으나, 우리도 이 문제에 관심을 갖고 우리나라가 가지고 있는 문제를 국제사회에서 공유하고 포용성 강화를 위한 국제적 논의에 적극적으로 참여할 필요가 있다.

57) Rodrik(2018b).

참고문헌

[국문 자료]

- 고준성, 윤정현, 김양평. 2017. 「무역조정지원사업 활성화방안」. 중소기업진흥공단 용역보고서.
- 대외경제정책연구원. 2008. 「무역전문인력양성을 위한 중장기 로드맵 수립에 관한 연구」. 한국무역협회 발주 용역보고서
- 배찬권, 전주연, 김정근, 이주미. 2013. 『대외개방이 국내 노동시장의 숙련구조에 미치는 영향, 연구보고서 13-09』. 대외경제정책연구원
- 산업연구원(2017), “글로벌 환경변화에 따른 중소기업수출 효율화 방안”
- 산업통상자원부. 2018. 『한·미 FTA 이행상황평가 보고서』.
- 오원석, 양정호, 박세훈. 2009. 「무역전문인력 양성 선진화방안에 관한 연구」. 지식경제부, 26.
- 외교통상부. 2012. 통상절차법 해설서.
- 이경원. 2016. 「한국의 무역전문인력 양성에 관한 연구」. 경기대학교 석사학위논문.
- 이시영, 김대영, 전성희. 2013. 『한-중/한-일 FTA 국민인식 조사 및 정책적 시사점』. KIEP.
- 정해식. 2016. 『사회통합지수 개발 연구』. 한국보건사회연구원.
- 한국경제 60년사 편찬위원회. 2010. 『한국경제 60년사』. 한국개발연구원.
- 한홍렬. 1998. 「수입자유화의 기업규모 합리화 효과에 관한 실증분석」. 『국제경제 연구』, 4(2), pp. 197-219.

[영문 자료]

- Acemoglu, D. and Robinson, J. 2001. “Inefficient Redistribution.” *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 3, pp. 649-661.
- Asia Society Policy Institute. 2018. *Adjusting to Trade: Asia-Pacific Approaches To Assisting Displaced Workers*.
- Akay, G. H. 2012. “Trade and Factor Returns: Empirical Evidence from

- U.S. Economy.” *International Review of Economics & Finance*.
- Algan, P. and Pierre Cahuc. 2013. “Trust, Institutions and Economic Development.” *Handbook of Economic Growth*.
- Amiti, Mary and Shang-Jin Wei. 2006. “Service Offshoring and Productivity: Evidence from the United States.” National Bureau of Economic Research Working Paper, no. 11926.
- _____. 2009. “Does Service Offshoring Lead to Job Losses? Evidence from the United States.” Marshall Reinsdorf and Matthew Slaughter eds. *International Trade in Services and Intangibles in the Era of Globalization*, pp. 227-243. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Anderson, J. E. 2011. “The Specific Factors Continuum Model with Implications for Globalization and Income Risk.” *Journal of International Economics*, 85, pp. 174-185.
- Autor, D. 2018. “Trade and Labor Markets: Lessons fro China’s Rise.” World of Labor.
- Autor, D., D. Dorn, G. Hanson, and J. Song. 2014. “Trade Adjustment: Worker-Level Evidence.” *Quarterly Journal of Economics*, pp. 1799-1860.
- Baldwin, R. 1989. “The Political Economy of Trade Policy.” *Journal of Economic Perspectives*, 3(4), pp. 119-135.
- Berk, J. 2012. “Characteristics of TAA Eligible Workers and Their Training Experiences.” TAACCCT Grantee Meeting(February 2012). Mathematica Policy Research.
- Bernard, Andrew B., and J. Bradford Jensen. 1997. “Exporters, Skill Upgrading, and the Wage Gap.” *Journal of International Economics*, 42(1-2): 3-31.
- Biscourp, Pierre and Francis Kramarz. 2007. “Employment, Skill Structure and International Trade: Firm- Level Evidence for France.” *Journal of International Economics*, 72(1), pp. 22-51.
- Bourguignon, F. 2015, “The Globalization of Inequality.” Princeton University Press.
- Cernat, L. and F. Mustilli. 2017. “Trade and Labour Adjustment in Europe: What Role for The European Globalization Adjustment

- Fund?." Chief Economist Note.
- Claeys, G. and A. Sapir. 2018. "The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the Pain from Trade?." *Policy Contribution Issue*, 05. Brugel.
- Collins, B. 2018. "Trade Adjustment Assistance for Workers and the TAA Reauthorization Act of 2015." Congressional Research Service.
- D'Amico, R. and P. Schochet. 2012. *The Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: A Synthesis of Major Findings*. Mathematica Policy Research.
- Davidson C., L. Martin, and S. Matusz. 1999. "Trade and Search Generated Unemployment." *Journal of International Economics*, 48.
- Davidson, C., S. Matusz, and D. Nelson. 2006. "Fairness and the Political Economy of Trade." *World Economy*, 29, pp. 989-1004.
- _____. 2007. "Can Compensation Save Free Trade?." *Journal of International Economics*, 71(1), pp. 167-186.
- Deardorff, Alan. 1982. "The General Validity of the Heckscher-Ohlin Theorem." *American Economic Review*, 89(4).
- Department of Labor. 2017. *Trade Adjustment Assistance For Worker Program*.
- Dolfin, S. and P. Schochet. 2012. *The Benefits and Costs of the Trade Adjustment Assistance (TAA) Program Under the 2002 Amendments*. Mathematica Policy Research.
- Dutt, P., D. Mitra, and P. Ranjan. 2009. "International Trade and Unemployment: Theory and Cross-National Evidence." *Journal of International Economics*, 78, pp. 32-44.
- Eaton, J. and S. Kortum. 2002. "Technology, Geography and Trade." *Econometrica*, 70(5), pp. 1741-1779.
- Ebenstein, Avraham, Ann Harrison, Margaret McMillan, and Shannon Phillips. 2014. "Estimating the Impact of Trade and Offshoring on American Workers Using the Current Population Surveys." *Review of Economics and Statistics*, 96(4), pp. 581-595.
- Egger, Hartmut and Udo Kreickemeier. 2009. "Firm Heterogeneity and the Labor Market Effects of Trade Liberalization." *International Economic Review*, 50(1), pp. 187-216.
- Feenstra, R. and G. Hanson. 1996. "Foreign Investment, Outsourcing and

- Relative Wages.” R. C. Feenstra, G. M. Grossman, and D. A. Irwin eds. *Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati*, pp. 89-127. Cambridge, MA: MIT Press.
- _____. 1997. “Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico’s Maquiladoras.” *Journal of International Economics*, 42, pp. 371-393.
- _____. 1999. “The Impact of Outsourcing and High-Technology Capital on Wages: Estimates for the United States, 1979-1990.” *Quarterly Journal of Economics*, 114(3), pp. 907-940.
- Felbermayr, G., J. Prat, and H. Schmerer. 2011. “Trade and Unemployment: What Do the Data Say?.” *European Economic Review*, 55, pp. 741-758.
- Felbermayr, G., M. Larch, and W. Lechthaler. 2013. “Unemployment in an Interdependent World.” *American Economic Journal: Economic Policy*, 5, pp. 262-301.
- Fiddick, L. and D. Cummins. 2007. “Are Perceptions of Fairness Relationship-Specific? The Case of Noblesse Oblige.” *The Quarterly Journal of Experimental Psychology*, 60(1), pp. 16-31.
- Friedkin, N. E. 2004. Social cohesion. *Annu. Rev. Sociol.*, 30, 409-425.
- Goldberg, P. K. and N. Pavcnik. 2007a. “Distributional Effects of Globalization in Developing Countries.” *Journal of Economic Literature*, vol. XLV.
- _____. 2007b. “The Effects of the Colombian Trade Liberalization on Urban Poverty.” A. Harrison ed. *Globalization and Poverty*, Chapter 6. University of Chicago Press.
- Grossman, G. M. 2016. “Purpose of Trade Agreements.” *Handbook of Commercial Policy*, Volume 1A, Chapter 7.
- Grossman, G. M. and E. Helpman. 1994. “Protection for Sale.” *American Economic Review*, 84, pp. 833-850.
- Grossman, G. M. and E. Rossi-Hansberg. 2008. “Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring.” *American Economic Review*, 98(5), pp. 1978-1997.
- Harari, Y. 2011. *Sapiens: A Brief History of Humankind*. Amazon.
- Helpman, Elhanan, Oleg Itskhoki, Marc-Andreas Muendler, and Stephen

- Redding. 2017. "Trade and Inequality: From Theory to Estimation." *Review of Economic Studies*, 84(1), pp. 357-405.
- Helpman, Elhanan, Oleg Itskhoki, and Stephen Redding. 2010. "Inequality and Unemployment in a Global Economy." *Econometrica*, 78(4), pp. 1239-1283.
- Helpman, E., M. J. Melitz and S. Yeaple, 2004. "Export versus FDI with Heterogeneous Firms." *American Economic Review*, 94(1), pp. 300-316.
- Hillman, A. L. 1989. *The Political Economy of Protection*. Harwood Academic Publisher, Chur.
- Hirschman, A. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press.
- Hummels, David, Rasmus Jørgensen, Jakob R. Munch, and Chong Xiang. 2014. "The Wage Effects of Offshoring: Evidence from Danish Matched Worker-Firm Data." *American Economic Review*, 104(6), pp. 1597-629.
- Kahneman, D., J. Knetsch, and R. Thaler. 1991. "The Endowment Effect, Loss Aversion, & Status Quo Bias." *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), pp. 193-206.
- Kahneman, D. and A. Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica*, 47, pp. 263-291.
- Keynes, J. M. 1926. "Liberalism and Labor." Speech delivered at the Manchester Reform Club, and collected in J. M. Keynes(1963), *Essays in Persuasion*. New York: W. W. Norton.
- Krugman, P. 1979, "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade." *Journal of International Economics*, 9, pp. 469-479.
- Krugman, P. 1981. "Intraindustry Specialization and the Gains from Trade." *Journal of Political Economy*, vol. 89, no. 5.
- Lake, J. and D. Millimet. 2016. "An Empirical Analysis of Trade-related Redistribution and the Political Viability of Free Trade." *Journal of International Economics*, 99, pp. 156-178.
- Lee, S., T. Han, and S. Jun. 2014. "Perception and Policy: Korea's Experience with US Beef Imports and its Implications for KORUS FTA." 『국제통상연구』, 19(1), pp. 145-176.

- Lysenko, D. and S. Schwartz. 2016. Does Canada Need Trade Adjustment Assistance?
- Mahasuweerachai, P., S. Andersen, and U. Gneezy. 2018. "Behavioral Insights and a New Design to Enhance New Technology Adoption among Thai Farmers." Paper presented at AED, Chiang Mai, Thailand.
- Mansfield, E. and D. Mutz. 2009. "Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Groups Anxiety." *International Organization*, 63, pp. 425-457.
- Melitz, Marc J. 2003. "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity." *Econometrica*, 71(6), pp. 1695-1725.
- Milanovic, B. 2016. "Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization." Harvard University Press.
- Mussa, M. 1974. "Tariff and the Distribution of Income: The Importance of Factor Specificity, Substitutability, and Intensity in the Short and Long Run." *Journal of Political Economy*, vol. 82, no. 6.
- Nelson, D. 1988. "Endogenous Tariff Theory: A Critical Survey." *American Journal of Political Science*.
- Nofsinger, J. 2005. *The Psychology of Investing*. NJ: Prentice Hall.
- North, D. 2001. "Institutions." *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 97-112.
- Norton, A., & A. de Haan. 2013. *Social cohesion: Theoretical debates and practical applications with respect to jobs*. Washington, DC: World Bank.
- OECD. 2011. *Perspectives on Global Development: Social Cohesion in a Shifting World*.
- Rawls, J. 1971. *Theory of Justice*, reprinted from Harvard University Press.
- Reynolds, K. and J. Palatucci. 2011. "DOES TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE MAKE A DIFFERENCE?." *Contemporary Economic Policy*, 30(1), pp. 43-59.
- Rodrik, D. 2017. "Straight talk on trade: Ideas for a sane world economy." Princeton NJ: Princeton University Press.
- _____. 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.
- Samuelson, W. and R. Zeckhauser. 1988. "Status Quo Bias in Decision Making." *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, pp. 7-59.
- Sandman, P. M. 1993. Responding to community outrage: Strategies for effective risk communication. AIHA.
- 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.
- Schochet, P., R. D'Amico, J. Berk, S. Dolfin, and N. Wozny. 2012. *Estimated Impacts for Participants in the Trade Adjustment Assistance (TAA) Program Under the 2002 Amendments*. Mathematica Policy Research.
- Shiller, R. 2018. "How to Protect Workers without Trade Tariffs." Project Syndicate.
- Topalova, P. 2007. "Trade Liberalization, Poverty and Inequality." A. Harrison ed. *Globalization and Poverty*, Chapter 7. University of Chicago Press.
- _____. 2010. "Factor Immobility and Regional Impacts of Trade Liberalization: Evidence on Poverty from India." IMF Working Paper WP/10/218. IMF.
- Williamson, Oliver E. 1993. "Calculativeness, Trust, and Economic Organization." *Journal of Law and Economics*, 36, 453-486.
- World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- World Inequality Lab. 2018. "World Inequality Report 2018 (coordinated by, Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, and Zucman)."

[온라인 자료]

- 「민주 "한미 FTA 반대여론 높아진다"」. 2011. 『연합뉴스』 (11월 8일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20111108080951001>(검색일: 2018. 10. 17).
- 산업통상자원부 보도자료. 2018. 「혁신성장을 이끌 산업·지역·에너지·무역 전문

- 인력 8천명 양성」(1월 10일) http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=160061&bbs_cd_n=81¤tPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v= (검색일: 2019. 10. 18)
- 중소기업중앙회, 2017년 중소기업 위상 지표. <http://www.kbiz.or.kr/>(검색일: 2018. 7. 25).
- 「한미 FTA, 국민들 “반대”... 의원들 “찬성” 다수. 2007. 『프레시안』 (3월 26일). <http://www.pressian.com/news/article/?no=83592#09T0>(검색일: 2018. 10. 17).
- e-나라지표. 중소기업벤처부 중소기업현황. http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2898&stts_cd=289804(검색일: 2018. 11. 12).
- KOSIS, <http://kosis.kr>(검색일: 2018. 7. 25).
- Nielson, L. 2011. Classification of countries based on their level of development. IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1131.pdf>.
- OECD. <https://stats.oecd.org/>(검색일: 2018. 7. 25).
- OECD. 2016. *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators*. <http://dx.doi.org/10.1787/888933405682> 외 (검색일: 2018. 10. 28).
- OECD. Income Distribution Database, <http://oecd.org/social/income-distribution-database.htm>(검색일: 2018. 11. 18).
- Pew Research Center. 2018. “Americans are generally positive about free trade agreements, more critical of tariff increases.” <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/05/10/americans-are-generally-positive-about-free-trade-agreements-more-critical-of-tariff-increases/> (검색일: 2018. 10. 18)
- 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.)

[설문조사 자료]

- 대외경제정책연구원, 한국갤럽조사연구소. 2018. 우리나라 통상정책에 대한 국민 인식 조사.

부 록

K
P
E



부표 1. 설문조사 문항 구성 내용

분 야	내 용	
개방 및 통상정책에 대한 인지	개방 찬성 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 세계화 - 금융시장 및 외국인 투자자본 - 서비스 시장 - 제조업 시장 - 외국 노동자 유입
	FTA 정책 및 외국기업의 국내투자진출 정책 관심 정도	<ul style="list-style-type: none"> - 한국의 세계무역기구 회원국 여부 - FTA는 가장 낮은 수준의 경제통합 단계 - FTA 협정 체결 시 국회 비준 필요 - FTA 담당 부처는 외교부 - 현재 최대 무역 상대국은 미국 - 투자자국가 소송제도 - 셰이프가드 - FTA 체결_미국, 일본, 유럽연합(EU), 대만, 중국, 멕시코, 캐나다, 호주
통상정책에 대한 선호도	FTA에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> - FTA 찬반
	FTA 찬성 이유	<ul style="list-style-type: none"> - FTA 찬성 이유_기업 및 산업 경쟁력 강화 - FTA 찬성 이유_소득불평등 개선 - FTA 찬성 이유_개인적 생활수준 개선 - FTA 찬성 이유_고용기회 및 일자리 확대 - FTA 찬성 이유_제도적 선진화 - FTA 찬성 이유_무역 자유화 확대
	FTA 반대 이유	<ul style="list-style-type: none"> - FTA 반대 이유_기업 및 산업 경쟁력 약화 - FTA 반대 이유_소득불평등 약화 - FTA 반대 이유_개인적 생활수준 약화 - FTA 반대 이유_고용기회 및 일자리 감소 - FTA 반대 이유_불필요한 제도적 변화 - FTA 반대 이유_무역 블록화 우려
	우리나라 FTA 정책에 대한 생각	
	외국인 직접투자 찬반	<ul style="list-style-type: none"> - 기업 및 산업 경쟁력 강화 - 소득불평등 개선 - 개인적 생활수준 개선 - 고용기회 및 일자리 확대 - 제도적 선진화 - 외국 기술의 국내 이전

	외국인 직접투자 반대 이유	<ul style="list-style-type: none"> - 기업 및 산업 경쟁력 약화 - 소득불평등 약화 - 개인적 생활수준 약화 - 고용기회 및 일자리 감소 - 불필요한 제도적 변화 - 국내 기술의 해외 유출
	통상정책에 대한 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인직접투자 유치 정책에 대한 생각 - 통상정책의 경제 전반에 대한 긍정적 영향 평가 - 통상정책을 통한 생활수준 상승 여부
	기체결 FTA 찬반	<ul style="list-style-type: none"> - 칠레, 미국, EU, ASEAN, 중국
FTA 및 외국기업의 국내진출과 소득분배	FTA로 인한 불평등 정도 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업중소기업 격차 심화 - 농수산업제조업 격차 심화 - 고소득자저소득자 격차 심화
	FTA로 인한 부정적 영향	<ul style="list-style-type: none"> - 계층별 소득 - 산업군 - 직업군
	외국기업의 국내투자진출로 인한 부정적 영향	<ul style="list-style-type: none"> - 계층별 소득 - 산업군 - 직업군
	정책 평가 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 효율성 - 공정성 - 투명성 - 이데올로기 - 신뢰성 - 직업군
	우리나라 정부 정책 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 신뢰도 - 정책 공정성
	정책관련 질의사항	<ul style="list-style-type: none"> - 동등한 기회 보장 - 투명성 - 노블리스 오블리제 구현 - 공평한 소득분배 - 피해산업의 소득보전
	FTA 정책 평가 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 효율성 - 공정성 - 투명성 - 이데올로기 - 신뢰성

	FTA 정책 공정성 평가 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 피해산업 소득 보전 - 동등한 기회 보장 - 재교육 정책 강화 - 투명성 강화
	FTA 보완정책 필요성 평가	<ul style="list-style-type: none"> - FTA 국내보완대책 필요 여부 - 무역조정지원제도 필요 여부 - FTA 피해산업 보상대책 공정성 - 외국기업의 국내투자유입 장려 정책의 우리 사회 공정성 강화 여부 - FTA로 인해 발생하는 격차에 대한 대책 필요여부 - 소득불평등 개선을 위한 가장 필요한 정책 - 정부 실업보상금 지급 시, FTA 추진 동의 여부 - 실직해소를 위한 정부 차원의 재교육 프로그램 필요 여부
향후 통상정책 방향	향후 FTA 찬반	<ul style="list-style-type: none"> - 일본 - CPTPP(환태평양경제동반자협정) - 에콰도르 - 이스라엘 - 멕시코 - GCC(걸프협력회의) - MERCOSUR(남미공동시장) - EAEU(유라시아경제연합)
사회통합과 통상정책	사회통합 저해 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 공정성 결여 - 소득불평등 - 낮은 민주주의 수준 - 낮은 복지 수준 - 이데올로기 갈등 - FTA 정책 - 외국기업 국내투자유입정책 - FTA로 인한 매출액 감소 100% 보상 - FTA로 인한 매출액 감소 50% 보상 - FTA로 인한 일자리 감소 시, 임금 100% 보상 - FTA로 인한 일자리 감소 시, 임금 50% 보상
	FTA 추진 이유	<ul style="list-style-type: none"> - 우리나라 경제발전 - 고용 질 상승 및 청년실업 감소
	FTA에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> - “FTA를 통한 공평한 경쟁의 장 마련” 동의 여부 - 가장 체결하지 않았어야 하는 FTA

FTA 반대 이유	<ul style="list-style-type: none"> - FTA 반대 이유_공정성 결여 - FTA 반대 이유_소득분배 악화 - FTA 반대 이유_중소기업 및 농수산업 피해 - FTA 반대 이유_개인적 생활수준 저하 - FTA 반대 이유_개방확대 반대
FTA 대책	<ul style="list-style-type: none"> - FTA로 인한 실업 시, 정부 우선 요구 사항

자료: 설문조사 자료를 이용하여 저자 작성.

Social Cohesion and Implications for Korea's Trade Policy

Chul Chung *et al.*

Good trade policies should be fair as well as efficient. Fairness in trade policies incentivizes people in the right direction and ultimately increases the efficiency of the economy by promoting productivity. Providing proper education regarding trade policies helps people to correctly understand the fairness of policies pursued by the government, thus eliciting support from the people. Building up social capital through inclusive trade policies that are grounded in both efficiency and fairness, together with diverse strategies to raise the public's understanding of these inclusive policies, is the primary component of "good" trade policies contributing to our society's integration and enhancing trust in the society.

According to our survey of the Korean people's perception on Korea's trade policies, people believe that the fairness of trade policies can be achieved by supporting small and medium enterprises (SMEs) at the firm level and by strengthening the social security system at the individual level. People tend to think that trade policies are unfair because these policies mostly benefit large companies. Although this kind of perception can be attributed to Korea's past economic growth paths that had emphasized *trickle-down effect*, the fact that SMEs utilize FTAs to a lesser extent than large firms also reinforces this popular perception. However, it should be noted that the lower FTA utilization rate by SMEs is more attributable to structural factors such as relatively high fixed costs for SMEs utilizing FTAs rather than any intrinsic unfairness in trade policies

per se. Therefore, we need to develop trade policies that are friendly to SMEs in order to improve the fairness of trade policies. Simultaneously we need to implement policies that help SMEs enlarge their capacity for utilizing FTAs and outcomes of trade policies. Further, in order to raise the level of fairness, an effective trade adjustment system should be set up for individuals who were hurt directly by trade policies.

Thus, we suggest the policy recommendations in the structure of principles, goals, and tasks for inclusive trade policies as follows:

(Figure) The principles, goals, and tasks for inclusive trade policies

Principles	Efficiency		Fairness		
Policy Goals	Developing a new trade policy scheme	Improving re-distributional channels	Strengthening SMEs' capacity for internalization	Supporting industrial advancement	Gaining people's trust in trade policies
Tasks	Renovating the function and organization of the government's departments regarding trade policies				
	Maintaining consistency between industrial and trade policies				
	Moving from SME-export-promotion policies toward SME-internalization-capacity-building policies				
	Developing SMEs-friendly RTA models				
	Reinforcing supplementary trade policies for trade adjustment				
	Improving effectiveness of policy PR(public relations) to build up people's trust in trade policies				
	Improving effectiveness of Korea's Trade in Conclusion Procedure Act				
	Developing trade incubator programs to improve skill levels of trade workforce				
Enhancing international cooperation on inclusive trade policy					

정 철

미국 University of Michigan 경제학 박사
미국 Georgia Tech 경제학부 교수
대외경제정책연구원 부원장
(現, E-mail: cchung@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『2015 Trans-Pacific Intellectual Dialogue』(공저, 2016)
『신보호주의하에서 미국 무역구제제도의 변화와 주요 사례 연구』(공저, 2018) 외

배찬권(裴燦權)

미국 Indiana University Bloomington 경제학 박사
대외경제정책연구원 무역통상실장
(現, E-mail: ckbae@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『디지털상거래가 무역과 고용에 미치는 영향』(공저, 2017)
『신보호주의하에서 미국 무역구제제도의 변화와 주요 사례 연구』(공저, 2018) 외

김종덕(金鍾德)

미국 Michigan State University 경제학 박사
대외경제정책연구원 무역통상실 무역투자정책팀장
(現, E-mail: kim.jd@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『브렉시트의 경제적 영향 분석과 한국의 대응전략』(공저, 2016)
『한국의 비관세조치 현황 분석: NTM-HS코드 연계를 중심으로』(공저, 2017) 외

구경현(丘景鉉)

미국 Michigan State University 경제학 박사
대외경제정책연구원 무역통상실 무역투자정책팀 부연구위원
(現, E-mail: khkoo@kiep.go.kr)

저서 및 논문

“The Evolution of Earnings Volatility during and after the Great Recession”
(2016)

“The Rise of China and the Rebound in Korea’s Manufacturing
Employment”(공저, 2018) 외

정민철(鄭旻澈)

서울시립대학교 경제학 석사
대외경제정책연구원 무역통상실 무역투자정책팀 연구원
(現, E-mail: mcchung@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『원산지 누적 조항의 무역비용 추정과 경제적 효과』(공저, 2017)

『신보호주의하에서 미국 무역구제제도의 변화와 주요 사례 연구』(공저, 2018) 외

이시영

미국 University of Chicago 경제학 박사
중앙대학교 경영경제대학 경영학부 교수
(現, E-mail: SYL1347@hanmail.net)

저서 및 논문

“Ethnic Diversity and Economic Performance in China”(Coauthor, 2019)

“Has the Chile-Korea FTA Served as the Bridgehead FTA?”(Coauthor, 2017) 외

한홍열

미국 University of Pittsburgh 경제학 박사
한양대학교 경제학부 교수
(現, E-Mail: hyhan@hanyang.ac.kr)

저서 및 논문

“Industrial, Science and Innovation Policy of South Korea and Japan”(2017)

『최근 국제통상환경의 변화에 따른 한국의 새로운 통상정책방향』(공저, 2017) 외

KIEP 연구보고서 발간자료 목록

■ 2018년

- 18-01 글로벌 부동산 버블 위험 진단 및 영향 분석 / 정영식 · 김경훈 · 김효상 · 양다영 · 강은정
- 18-02 리쇼어링의 결정요인과 정책 효과성 연구 / 이수영 · 최혜린 · 김혁황 · 박민숙 · 남시훈
- 18-03 디지털혁신의 국제비교와 시나리오별 무역영향 분석 / 최낙균 · 이규엽 · 김혁황 · 장윤중
- 18-04 미국 통화정책이 국내 금융시장에 미치는 영향 및 자본유출입 안정화방안 / 강태수 · 김경훈 · 서현덕 · 강은정
- 18-05 ASEAN 지역의 인프라 시장 확대와 한국기업의 진출방안 /곽성일 · 정재완 · 이재호 · 김제국 · 김미림
- 18-06 통화정책이 환율에 미치는 영향분석과 정책적 시사점: 기축통화 보유 여부를 중심으로 / 윤덕룡 · 김소영 · 이진희
- 18-07 국제사회의 기후변화 대응 인프라 투자와 한국의 정책과제 / 문진영 · 나승권 · 이성희 · 김은미
- 18-08 소득주도성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구 / 조동희 · 김홍중 · 윤여준 · 김종혁 · 임유진 · 문성만
- 18-09 개도국 SDGs 이행 지원을 위한 개발재원 확대방안 / 정지원 · 정지선 · 이주영 · 유애라
- 18-10 중동 주요국의 중소기업 육성정책과 한-중동 협력 확대방안 / 이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호
- 18-11 아프리카 농업 가치사슬 분석과 한국의 농정경험을 활용한 정책제안 / 박영호 · 정재욱 · 김예진
- 18-12 비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점 / 정형곤 · 김병연 · 이 석 · 조남훈 · 이정균 · 김범환
- 18-13 푸틴 집권 4기 극동개발정책과 한-러 신경제협력 방향 / 박정호 · 강부균 · 민지영 · 세르게이 루코닌 · 올라 쿠즈네초바
- 18-14 북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점 / 최장호 · 최유정 · 임소정 · 이효영

- 18-15 한국의 대인도 수출경쟁력과 애로요인 분석 /
조충제 · 송영철 · 이정미 · 윤지현
- 18-16 중국 공급측 구조개혁 평가와 시사점 /
현상백 · 박민숙 · 박진희 · 조고운 · 김부용
- 18-17 신보호주의하에서 미국 무역구제제도의 변화와 주요 사례 연구 /
배찬권 · 엄준현 · 정민철 · 이장완
- 18-18 국경 간 데이터 이동에 관한 국제적 논의 동향과 대응방안 /
이규엽 · 조문희 · 강준구 · 강민지
- 18-19 한·중·일 산업협력 방안: 4차 산업혁명 · 전자상거래 · 문화콘텐츠를
중심으로 / 김규판 · 이현태 · 오윤미 · 김승현 · 이정은
- 18-20 WTO 체제 개혁과 한국의 다자통상정책 방향 /
서진교 · 김종덕 · 박지현 · 김민성 · 안덕근
- 18-21 개방경제하에서의 금융혁신 파급효과와 블록체인기술 발전의 시사점 /
안성배 · 김효상 · 신타비 · 김지수 · 장희수
- 18-22 금융불안지수 개발과 금융불안요인 변화 분석 /
정영식 · 최혜린 · 양다영 · 강은정 · 고덕기
- 18-23 ASEAN 서비스산업 규제 현황과 시사점 /
라미령 · 신민이 · 신민금 · 정재완 · 김제국
- 18-24 자유무역협정의 구성요소가 교역에 미치는 영향 분석 /
조문희 · 김영귀 · 구경현 · 박혜리 · 금혜윤
- 18-25 한국의 대(對)동남아 소비재 수출 활성화방안: 한중일 비교분석을
중심으로 / 최보영 · 이수영 · 이형근 · 이보람 · 이정은
- 18-26 중국 인터넷융합 전략의 특징과 지역 사례 연구 /
이상훈 · 김홍원 · 김주혜 · 최재희
- 18-27 EU 혁신성장정책의 주요 내용과 시사점: 산업정책과 일자리 창출을
중심으로 / 이명현 · 한홍열 · 주상영 · 정준호 · Martin Falk
- 18-28 EU 혁신성장정책의 주요 내용과 시사점: 중소기업정책을 중심으로 /
김홍중 · 오태현 · 이현진
- 18-29 일자리 창출을 위한 유럽 주요국의 성공사례 연구 /
박성훈 · 안세화 · 정세원 · 김다현 · 김근효
- 18-30 한·중 경제협력의 새로운 도약을 위한 정책과 비전 / 남수중 · 왕윤중 ·
박순찬 · 박승찬 · 조정원 · 김정인 · 최종석 · 오대원 · 유정원
- 18-31 사회통합형 통상정책 연구
정철 · 배찬권 · 김종덕 · 구경현 · 정민철 · 이시영 · 한홍열

■ 2017년

- 17-01 대ASEAN FDI 결정요인의 특징과 정책적 시사점 / 정형곤 · 방호경 · 이보람 · 백중훈
- 17-02 중동지역의 전력산업 정책과 국내기업 진출 확대방안 / 이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호
- 17-03 중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안 / 이승신 · 이현태 · 현상백 · 나수엽 · 김영선 · 조고운 · 오윤미
- 17-04 한국 중소기업의 동남아 주요국 투자실태에 대한 평가와 정책 시사점 /곽성일 · 김재완 · 김재국 · 신민이
- 17-05 부패 방지의 국제적 논의와 무역비용 개선의 경제적 효과 / 김상겸 · 박순찬 · 강민지
- 17-06 북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석 / 최장호 · 임수호 · 이석기 · 최유정 · 임소정
- 17-07 주요국의 4차 산업혁명과 한국의 성장전략: 미국, 독일, 일본을 중심으로 / 김규판 · 이형근 · 김종혁 · 권혁주
- 17-08 세계 무역둔화의 구조적 요인 분석과 정책 시사점 / 최낙균 · 강준구 · 이홍식 · 한치록
- 17-09 환율변화가 한국기업에 미치는 영향분석과 정책적 시사점: 기업데이터 분석을 중심으로 / 윤덕룡 · 김효상
- 17-10 남미공동시장(MERCOSUR)의 경제환경 변화와 한·MERCOSUR 기업간 협력 활성화 방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 김효은
- 17-11 국제금융시장 통합이 한국 통화정책과 장기금리에 미치는 영향 및 정책 시사점 / 김경훈 · 김소영 · 강은정 · 양다영
- 17-12 원산지 누적 조항의 무역비용 추정과 경제적 효과 / 정 철 · 박순찬 · 박인원 · 김민성 ·곽소영 · 정민철
- 17-13 아프리카 소비시장 특성 분석과 산업단지를 통한 진출방안 / 박영호 · 정재욱 · 김예진
- 17-14 미국 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미·중 관계를 중심으로 / 윤여준 · 김종혁 · 권혁주 · 김원기
- 17-15 한·유라시아경제연합(EAEU) 산업협력 증진방안 / 박정호 · 염동호 · 강부균 · 민지영 · 윤지현
- 17-16 ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로 / 허윤선 · 정지선 · 이주영 · 유애라 · 윤상철 · 이종욱
- 17-17 인도 제조업의 세부 업종별 특성 분석을 통한 한·인도 협력방안 / 이 용 · 배찬권 · 이정미

- 17-18 수출이 국내 고용에 미치는 영향 /
황운중 · 이수영 · 김혁황 · 강영호
- 17-19 디지털상거래가 무역과 고용에 미치는 영향 /
이규엽 · 배찬권 · 이수영 · 박지현 · 유세별
- 17-20 북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄 · 철광석)을
중심으로 / 임수호 · 양문수 · 이정균
- 17-21 뉴노멀 시대 중국의 지역별 혁신전략과 한국의 대응방안 /
정지현 · 이상훈 · 오종혁 · 박진희 · 이한나 · 노수연
- 17-22 대외개방이 국내 분배구조에 미치는 영향 /
김영귀 · 남시훈 · 금혜윤 · 김낙년
- 17-23 중국의 제조업 발전 현황과 한국의 대응방안 /
이현태 · 최장호 · 최혜린 · 김영선 · 오윤미 · 이준구
- 17-24 신보호무역주의하에서의 비관세조치 현황과 영향에 관한 연구:
UNCTAD 비관세조치 분류체계를 중심으로 /
조문희 · 김종덕 · 박혜리 · 정민철
- 17-25 글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책 /
김규판 · 이형근 · 이정은 · 김제국
- 17-26 아시아 주요국의 4차 산업혁명 추진전략과 협력방안: 중국, 인도,
싱가포르를 중심으로 / 조충제 · 정재완 · 송영철 · 오종혁
- 17-27 국제 에너지시장 구조변화의 거시경제효과 분석 /
안성배 · 김기환 · 김수빈 · 이진희 · 한민수
- 17-28 브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책 시사점 /
조동희 · 이철원 · 오태현 · 이현진 · 임유진
- 17-29 한 · 중 · 일의 서비스무역규제 분석 및 정책적 시사점 /
최보영 · 이보람 · 이서영 · 백종훈 · 방호경
- 17-30 대중국 서비스무역 활성화 방안: 주요 업종별 · 지역별 분석 /
이상훈 · 정지현 · 김홍원 · 박진희 · 이한나 · 최지원 · 김주혜 · 최재희
- 17-31 온실가스 감축을 위한 국제사회의 탄소가격제 도입과 경제영향
분석 / 문진영 · 한민수 · 송지혜 · 김은미
- 17-32 투자주도 성장정책의 이론과 정책의 국제비교 / 표학길

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
 대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀
 연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
 E-mail: sgh@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간에 가격인상과 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지
개 인 회 원 <input type="checkbox"/>		
연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>		

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



Social Cohesion and Implications for Korea's Trade Policy

Chul Chung *et al.*

본 연구는 효율성과 공정성이라는 대원칙하에 사회통합형 통상정책의 구체적인 정책방향과 실행과제를 제시한다. 이는 기존에 추구해온 통상정책의 효율성이 갖는 긍정적인 측면을 더욱 부각하되 부정적이거나 미흡했던 부분에 대해서는 공정성에 기반하여 보완할 필요가 있다는 인식에 근거한다. 통상정책의 기대효과로 꼽을 수 있는 중소기업의 국제화나 산업구조의 고도화를 추진하는 한편, 분배문제의 개선과 국민적 신뢰 확보를 중요한 어젠더로 삼는 새로운 통상정책 체계를 구축하는 것이 본 연구에서 추구하는 사회통합형 통상정책의 핵심 목표다.



9 788932 217307

ISBN 978-89-322-1730-7
978-89-322-1072-8(세트)

정가 7,000원