

신보호주의, 세계경제의 미래와 한국경제의 과제*

조 성 훈**

논 문 초 록 본 연구는 글로벌 금융위기 이후 미·중 패권 경쟁으로 촉발된 신보호주의와 공급망 블록화가 한국 경제의 총요소생산성(TFP) 및 잠재성장률을 항구적으로 하락시키는 구조적인 '부정적 총공급충격'임을 역사적, 이론적으로 보이고 한국경제의 재도약을 위한 과제를 제시한다. 한국 경제는 이미 오랜 기간 동안 TFP 증가율 둔화와 잠재성장률 하락을 경험하고 있는데, 이와 같은 대외적 환경변화는 구조적으로 한국의 생산성 도약을 더 어렵게 할 가능성이 높다. 과거 고도성장기에 효과적이었던 정부 주도의 성장전략과 경제제도는 선진국 단계에 진입한 현재의 경제 체제에서는 오히려 민간의 자율적 혁신을 가로막는 제약요인으로 작용하고 있다. 본 연구는 한국 경제의 근본적인 체질 개선과 지속적인 생산성 도약을 위해서는 단기적 정책보다 1) 규제 패러다임을 원칙적 허용에 기반한 네거티브(Negative) 시스템으로 전면 개편하고, 2) 정부의 역할을 직접적인 시장 개입 대신, 인적 자본 육성과 기초 혁신 인프라 조성 등 조력자(Facilitator)로 재정립할 것을 제안한다.

핵심 주제어: 신보호주의, 총요소생산성(TFP), 정부의 역할

경제학문헌목록 주제분류: F13, F41, L51, O47

투고 일자: 2026. 3. 9. 심사 및 수정 일자: 2026. 4. 8. 게재 확정 일자: 2026. 4. 21.

* 본 연구는 (재)경제법정책 연구원의 재정지원을 받아 작성되었고 동 연구원의 연구보고서의 축약본임을 밝힌다.

** 연세대학교 경제학부 교수, e-mail: sc719@yonsei.ac.kr

I. 서론

*“Change is the law of life.
And those who look only to the past or
present are certain to miss the future.”¹⁾*

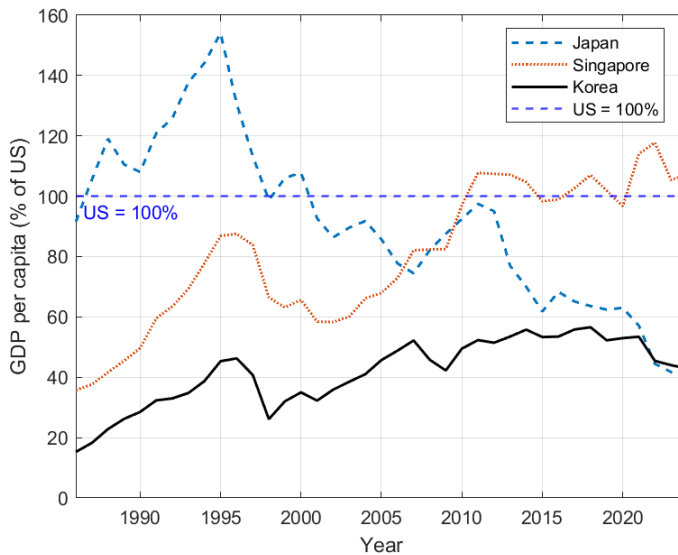
1963년 존 F. 케네디(John F. Kennedy)는 냉전기 국제질서를 독립과 상호의존이 공존하는 시대라고 규정하면서, 어느 한 나라의 문제도 더 이상 순수한 국내 문제가 아니라고 강조하며, 서방 세계가 무역 장벽 완화를 통한 “경제적 통합”으로 변화해야 한다고 주장하였는데 위 문장은 이를 함축적으로 담은 유명한 연설 대목이다. 그로부터 60년 이상이 지난 현재 세계는 정치·경제적으로, 기존 강대국이었던 미국 중심의 서방 세계와 급부상한 중국이 협력보다는 경쟁과 갈등 국면을 심화시키고 있는 상황에 놓여 있다. 세계 무역 체제 또한 미국과 서방 중심의 자유무역체제에서 신보호주의가 세계 무역 규범으로 급격히 부상하는 국면으로 전환되고 있다. 이러한 국제경제의 급변하는 대전환기에 대한민국 역시 정치·경제·사회 전반에 걸친 혁신적 변화가 필요하다고 판단된다.

지금까지 개방경제를 통한 고도성장을 기반으로 선진국 대열에 진입한 대한민국은, 최근 성장 잠재력이 약화되면서 미국의 1인당 GDP 대비 한국의 1인당 GDP 비율이 금융위기 이전까지 약 50% 내외 수준으로 지속적으로 상승해 오다가 2023년 이후 약 40%대 초반으로 하락하는 심각한 국면에 직면해 있다. 이는 급변하는 국제경제 환경에서, 과거의 정부 주도 성장 전략이 선진국에 진입한 한국경제에 더 이상 적합하지 않을 가능성을 시사한다. 미래에 대한민국이 다시 도약하기 위해서는 케네디의 연설에서 드러난 문제의식처럼 민간과 정부 모두에서 근본적인 “변화”가 절실하며, 본 연구는 한국경제가 지향해야 할 변화의 방향과 원칙을 제시하고자 한다.

제2차 세계대전 이후 세계 경제의 번영을 이끌어 온 GATT-WTO 체제 기반의 자유무역 질서는 현재 근본적인 위기에 직면해 있다. 2008년 글로벌 금융위기는 세계화의 이면인 소득 불평등 심화를 극명히 드러냈고, 이는 각국에서 자국 우선주의와 포퓰리즘이 득세하는 정치적 토양이 되었다. 이러한 흐름 속에서 2010년대 후반 본격화된 미·중 무역 분쟁은 무역 적자 해소 자체라기보다 기존 패권국 미국의 전략적 견제로 이해할

1) Address in the Assembly Hall at the Paulskirche in Frankfurt, June 25 1963.

〈그림 1〉 미국 대비 한국, 일본, 싱가포르의 1인당 명목 GDP 비율 (1986-2024)



주: World Bank, World Development Indicators (series code NY.GDP.PCAP.CD) 자료를 이용하여 저자 시산.

필요가 있고 이러한 흐름은 이른바 ‘신보호주의(new protectionism)’로 인식할 수 있다 (Irwin, 2020).

신보호주의는 사실 1970년대 중반 1차·2차 오일쇼크와 경기 침체를 계기로 선진국들은 자국 내 실업과 산업 공동화에 대응하기 위해 고율 관세 대신 자율적 수출규제, 반덤핑 관세, 수입할당제, 기술·위생 기준 등 비관세 장벽을 적극적으로 활용하면서 시작되었다고 알려져 있지만, 2000년대 초반까지만 해도 자유무역주의가 국제질서로 유지되면서 국제무역은 지속적으로 증대되어 왔다. 그러나 글로벌 금융위기를 기점으로 세계 무역 개방도가 정체를 겪는 이른바 슬로벌라이제이션(Slowbalization) 국면에서 신보호주의는 더욱 구조적이고 장기적인 흐름으로 자리 잡고 있다(Albertoni, 2021; Evenett and Fritz, 2019). 최근 미국의 인플레이션 감축법(IRA), 반도체과학법(CHIPS), EU의 탄소국경조정제도(CBAM) 등은 기후 변화 대응, 국가 안보, 기술 패권을 명분으로 한 다층적 신보호주의의 전형이다. 경제 인프라 자체가 압박 수단으로 활용되는 ‘무기화된 상호의존성’(Farrell and Newman, 2019)의 양상은, Allison(2017)이 제시한 투키디데스의 함정 논의처럼 패권 경쟁의 일환으로 무역 질서의 긴장을 심각하게 증대시키고 있다.

이러한 글로벌 구조 변화 속에서 특히 주목해야 할 지점은 신보호주의가 한국 경제에

미치는 영향이 대내적인 '성장 전략의 질적 전환 실패'라는 내부적 한계와 맞물려 증폭되고 있다는 점이다.

〈그림 1〉은 지난 40년간 한국, 일본, 싱가포르의 1인당 명목 GDP가 미국 대비 어느 수준에 위치해 왔는지를 보여준다.²⁾ 한국은 2010년대 중반까지 꾸준한 경제성장으로 미국의 약 50% 수준까지 수렴했지만, 이후 구조적 정체를 거쳐 최근에는 40%대 초반으로 지속 하락하고 있다. 반면 싱가포르는 2000년대까지만 해도 일본보다 낮았으나 이후 지속적인 생산성 향상을 통해 미국과 비슷하거나 더 높은 수준으로 수렴하였다. 동일한 대외적 세계화 둔화 환경 속에서도 국가 간 경로가 이토록 크게 갈라진 것은, 한국 경제의 위기 극복 여부가 대외 통상 여건이 아니라 대내적으로 과거 성공적이라고 평가되는 정책과 제도가 선진국 시대에도 크게 변화하지 않았기 때문일 가능성을 시사한다.

실제로 한국경제는 2008년 글로벌 금융위기 이후 실질성장률이 지속적으로 하락하고 있으며, 잠재성장률과 총요소생산성(TFP, Total Factor Productivity)에 대한 국내의 추계 역시 1990년대 이후 점차 둔화되는 모습을 보이고 있다. 이는 인구 고령화, 내수·서비스 부문 생산성 정체 등 대내적 요인과 더불어, 신보호주의 확산이 한국의 성장 잠재력을 제약하는 중요한 대외 환경으로 작용하고 있음을 보여준다. 따라서 한국경제가 과거의 정부 주도·추격형 성장 전략에 안주할 경우 일본과 유사한 저성장·정체 경로에 수렴할 위험이 있는 반면, 규제·제도의 개혁, 인재·연구 인프라 확충을 중심으로 생산성 도약에 성공한다면 신보호주의 환경 속에서도 싱가포르와 같이 새로운 성장 경로를 개척할 여지가 남아 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로, 신보호주의를 단순한 통상 갈등이 아니라 세계경제 구조와 한국경제 발전 전략의 전환을 요구하는 거시적·제도적 충격으로 해석하고, 이에 대응하기 위한 한국경제의 구조적 과제를 제시하고자 한다. 단기적인 대외 통상 협상 대응에 주로 초점을 맞추고 있는 기존 연구들(구자현 외, 2023; Park, 2023)과 달리, 본 연구는 신보호주의를 거시경제 전반의 공급 능력을 구조적으로 훼손하는 항구적 '비용 인상 충격'으로 진단하고 포괄적 네거티브 규제 시스템으로의 전면 전환이라는 대내 구조 개혁을 핵심 과제로 제시한다.

본 연구는 제2절에서 무역 체제의 역사적 변천 과정을 고찰하고, 제3절과 제4절에서 자유무역의 이론적 기초 및 보호무역주의의 거시경제적 영향을 진단한다. 이를 바탕으

2) 〈그림 1〉은 PPP 기준이 아닌 명목 달러 기준 비율이므로 환율 변동이 반영되어 있음에 유의할 필요가 있다. 그림에도 불구하고 미국 대비 각국의 상대적 위상을 파악하는 데에는 유용하다.

로 제5절에서는 한국 경제의 한계를 진단하고 중장기 구조개혁 과제를 제시하며 제6절에서 결론을 맺는다.

II. 무역 체제의 역사적 변천

세계 무역 체제는 1930년대 대공황기의 보호무역 심화, 1947년 이후 GATT-WTO 체제하에서의 관세 인하와 교역 확대, 그리고 최근 신보호주의의 부상이라는 세 단계를 거치며 큰 흐름을 형성해 왔다. 본 절에서는 무역 체제의 변화 양상을 입체적으로 조망하기 위해, 먼저 세계 무역 체제가 겪어온 역사적 순환과정을 살펴본다. 이를 통해 현재의 신보호주의 흐름을 이해하기 위한 토대를 마련하고 그 특징들과 관련 정책들을 소개한다. 우선 II.1항에서는 국제 분쟁과 관련된 역사적 흐름을 살펴보고, 다음으로 본 연구의 본격적 연구시기인 대공황기 보호무역주의, GATT-WTO 자유무역, 이후의 신보호주의시기로 나누어 역사적 사실과 경제학적 평가를 살펴본다.

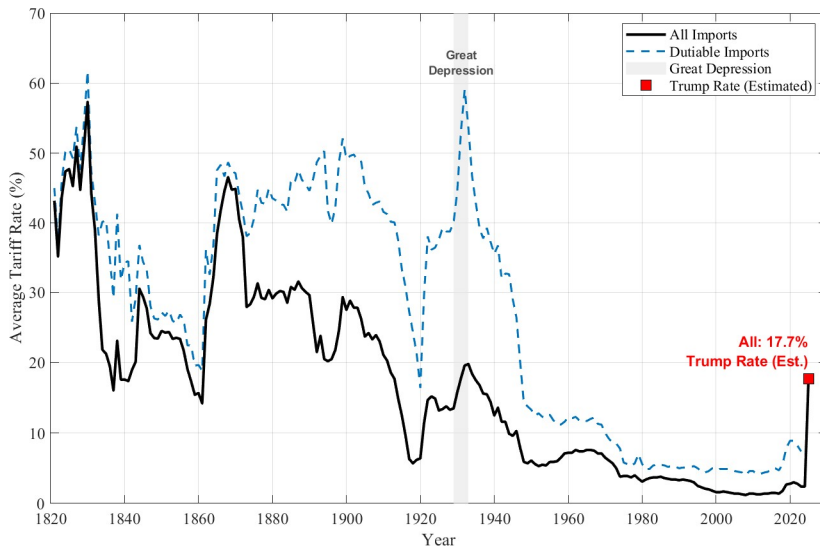
1. 세계 무역 체제 역사

여기에서는 우선 관세율 추이를 통해 무역정책의 큰 흐름을 파악하고 주요 무역 갈등 사례를 검토한다. 미국의 평균 수입 관세율 추이는 <그림 2>와 같다. 이 그림에 의하면 과거 무역 체제의 변화를 길게 살펴보면 대공황 이후 자유무역시기는 보호무역 시대보다 역사적으로 오히려 짧고, 보호주의가 역사적으로 반복되어 왔음을 확인할 수 있다. 따라서 최근의 신보호주의는 새로운 현상이 아니며 장기적으로 지속될 가능성이 높은 구조적 변화로 인식할 필요가 있다. <그림 2>에서 보듯 대공황 이후 GATT-WTO 체제하에서 미국 평균 관세율은 역사적으로 매우 낮은 수준까지 하락했다.³⁾ 최근의 관세율 상승과 신보호주의 부상은 과거에도 반복되었던 보호무역 사이클의 일부로 해석될 수 있다.

다음으로 세계 중심국들의 무역 갈등 사례를 살펴보면, 최근 신보호주의의 등장 역시 패권 전쟁의 맥락에서 이해할 수 있다. Allison(2017)은 신흥 강대국이 기존 지배 강대국을 위협할 때 발생하는 ‘투키디데스의 함정(Thucydides's Trap)’을 분석하며, 지난 500년간 16건의 사례 중 12건이 전쟁으로 귀결되었다고 주장했다.

3) 관세총액을 총수입액과 관세대상 수입액으로 나눈 것으로, 총수입 대비 관세율이 상대적으로 낮다.

〈그림 2〉 미국의 평균 관세율 추이 (1821-2025)



주: 이 그림은 미국의 총수입액(All Imports) 대비, 그리고 관세대상 수입액(Dutiable Imports) 대비 총 관세수입으로 계산한 평균관세율을 도식한다. 자료는 Tax Foundation, US International Trade Commission, US Census Bureau의 자료를 이용하여 추출한 Statista를 사용하였고 2025년 자료는 추정치이다.

이러한 분석 결과는 현재의 미·중 관계가 매우 위험한 구조적 긴장 상태에 있음을 시사한다. 이미 2014년에 중국의 GDP는 구매력 기준 미국을 추월했고(World Bank, 2024), 기술 및 군사 분야에서도 맹추격하고 있다. 이러한 중국의 부상은 기존 질서를 흔들며, 양국의 무역 분쟁은 경제적 갈등뿐만 아니라 패권 전쟁으로 심화되고 있다. 즉 신보호주의는 이러한 패권 경쟁에서 유발된 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 자유무역과 보호무역 체제는 역사적으로 반복되었음을 확인할 수 있는데, 이하에서는 대표적으로 대공황기 보호무역시대, GATT-WTO 자유무역 시대, 신보호주의라는 세 시대적 특징을 고찰하고 경제학적 진단을 수행한다.

2. 대공황과 보호무역주의

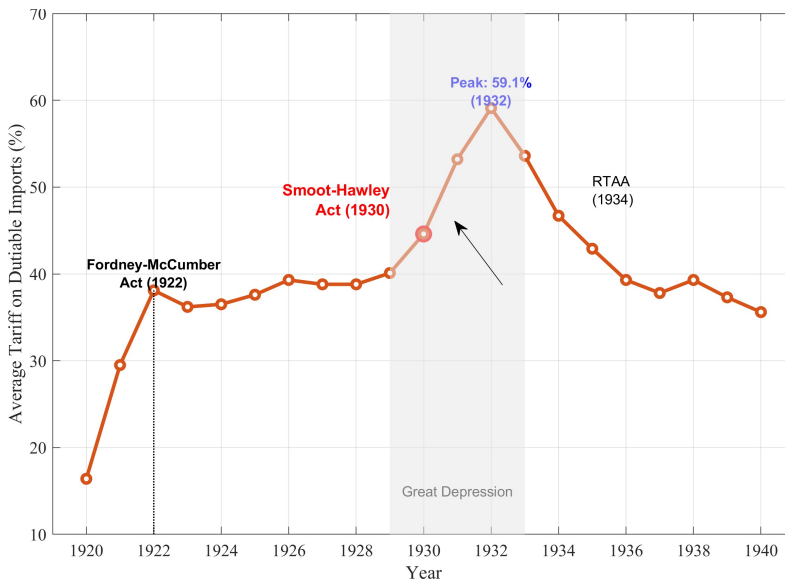
1929년의 대공황은 금융 시스템의 붕괴가 실물 경제를 타격하며 시작된 매우 심각한 재앙이었다. Federal Reserve History(2013)에 의하면, 1920년대 과열된 신용 투기 붐으로 폭등했던 다우지수는 뉴욕 연준의 할인을 인상 이후 1929년 10월 대폭락했고, 1932년에는 고점 대비 89%나 증발했다. 이러한 금융 붕괴는 곧장 실물 경제로 전이되

어 기업들의 연쇄 도산과 대량 실업을 낳았다. Lebergott(1948, p.51)에 따르면 1929년 3.2%였던 실업률은 1933년 24.9%까지 치솟았다.⁴⁾ 이처럼 노동인구 4명 중 1명이 일자리를 잃는 극심한 수요 위축의 악순환은 각국 정부가 자국 우선주의와 보호무역으로 선회하는 결정적 배경이 되었다.

경기 침체가 가속화되자 1930년 미국 의회는 스무트-홀리 관세법(Smoot-Hawley Tariff Act)을 제정했다. <그림 3>은 당시 급격한 관세율 변화를 보여준다. 대공황 직전인 1929년 40.1%였던 관세율은 스무트-홀리법 제정으로 44.7%로 올랐고, 1932년에는 과세 대상 수입품 기준 59.1%에 도달하며 역대 최고점을 기록했다.⁵⁾

미국의 일방적인 고율 관세 인상에 대해 캐나다, 영국, 프랑스 등 주요 교역국들은 보복 관세와 수입 쿼터를 도입했다. U.S. Bureau of the Census(1975, Series U 324)에 따르면 1929년 약 23억 4천만 달러였던 미국의 대유럽 수출액은 보복 관세가 본격화된 1932년 7억 8천만 달러로 3년 만에 66.5% 급감하였다. 관세 전쟁과 보복 조치의 결과,

<그림 3> 미국의 유효 관세율 추이 (1920-1940): 스무트-홀리 관세법의 충격



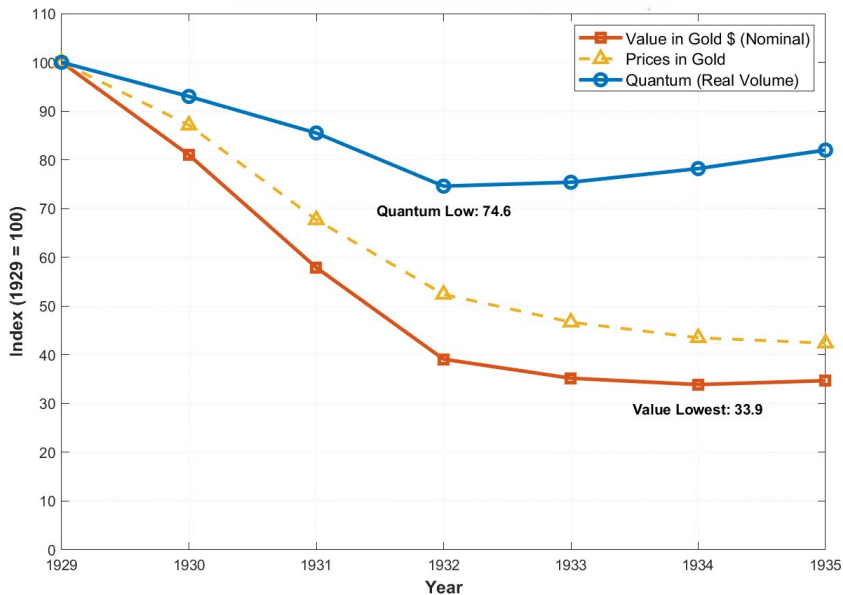
주: 이 그림은 1920-1940년 기간 동안 관세대상 수입액 기준으로 측정한 관세율을 보여주며 *Historical Statistics of the United States* (Series U-212) 자료 및 Crucini(1994)의 연구 자료와 동일하다.

4) 실업률은 실업자 수를 민간 경제활동인구로 나눈 값으로 1930년은 약 8.7%로 시산됨.

5) 이 수치는 미국 역사 통계 Series U-212에 근거한다. Crucini(1994)는 관세율 급등이 법적 세율 인상보다 급격한 디플레이션에 기인함을 주장하였다.

세계 무역은 급감했다. 국제연맹 통계(League of Nations, 1935, p.12)에 따르면, <그림 4>와 같이 1929년 100이었던 세계 무역 명목 가치 지수는 1933년 35.2까지 폭락하여 약 1/3 수준으로 쪼그라들었다. 여기에 극심한 디플레이션이 겹치며 세계 경제 후생은 더욱 악화되었다.

〈그림 4〉 세계 무역의 동향 (1929-1935)



자료: Reconstructed from League of Nations (1935)(League of Nations, 1935, p.12).

무역의 급감은 실물 경제에 큰 타격을 주었고, 각국은 이를 만회하기 위해 자국의 화폐가치를 경쟁적으로 하락시키는 ‘환율 전쟁(Currency War)’을 벌였다. 1931년 영국이 금본위제를 포기하며 달러 대비 파운드화 가치는 약 30% 절하되었고(Officer, 2025), 미국 역시 1933년 금본위제를 이탈한 뒤 달러화 가치를 인위적으로 평가절하했다(Richardson, Komai, and Gou, 2013). 결국 1936년 프랑스마저 금본위제를 포기하면서 주요국들은 환율 전쟁에 빠져들었다.

이러한 무역 붕괴와 환율 전쟁을 통상적인 경기 변동이라기보다 국제기구의 부재와 정책적 실패가 결합된 구조적 문제로 진단하는 해석이 설득력이 있다. 첫째, Kindleberger (1986)는 대공황의 근본 원인을 국제 공공재(international public goods)를 제공할 리더십의 공백에서 찾았다. 영국은 능력을 상실했고 미국은 책임질 의지가 없었기 때문

에, 각국이 경쟁적인 근린국뺏화 정책으로 맞서며 위기가 전 세계로 방치되었다는 것이다. 나아가 Eichengreen(1992)은 금본위제 잔류 국가들이 상대국의 통화 절하에 관세 장벽으로 대응하는 “이열치열(fight fire with fire)” 전략을 택하면서, 결과적으로 보복 관세와 국제 무역 위축이라는 공멸을 초래했음을 주장했다. 둘째, Madsen(2001)은 정량적 분석을 통해 당시 무역 감소의 주된 원인이 소득 감소(14%p)보다 인위적인 보호무역 조치(19%p)에 있었음을 실증했다. 이는 대공황기 무역 붕괴의 절반 이상이 각국 정부의 자국 우선주의 조치에서 비롯되었음을 명확히 보여준다.

3. GATT-WTO 체제와 자유무역의 황금기

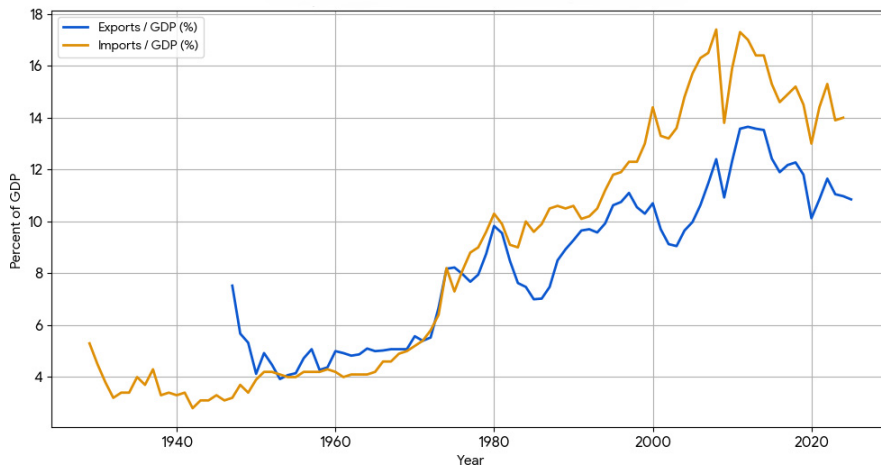
제2차 세계대전 이후 세계 경제는 1947년 ‘관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)’의 출범과 함께 자유무역주의라는 새로운 패러다임을 맞이했다. 이 시기는 다자간 무역 협상을 통한 관세 장벽의 점진적 인하와 글로벌 교역의 폭발적 성장이 있었는데 Ruggie (1982)는 이와 같은 시대적 특성을 ‘임베디드 리버럴리즘(Embedded Liberalism)’으로 정의하며, 국내적으로는 사회 안정을 국제적으로는 자유무역을 지향하는 절충적 체제로 설명하였다.

GATT 체제는 1947년 제네바 라운드부터 1994년 타결된 ‘우루과이 라운드(Uruguay Round)’까지 총 8차례의 다자간 무역 협상을 거치며 무역 장벽을 지속적으로 낮추었다(WTO, 2007). 출범 당시 22%~40% 수준이던 선진국 평균 관세율은 1990년대 후반 4% 미만으로 급락했다.⁶⁾ 특히 우루과이 라운드는 농산물, 서비스 무역(GATS), 지식재산권(TRIPS)을 포괄하는 규범 개편을 통해 1995년 강력한 분쟁 해결 기구(DSB)를 갖춘 ‘세계무역기구(WTO)’를 출범시켰으며, 2001년 중국의 WTO 가입은 자유무역 국제 질서의 확장을 상징하는 핵심 사건이었다.

관세 장벽의 획기적 축소는 미국의 경제 구조를 개방형으로 변화시켰다. 1947년 이후 미국의 관세율은 급격히 하락하여 2021년 기준 미국의 평균 최혜국 관세율은 3.4%로 세계 평균보다 현저히 낮다(Mayoral, 2021). <그림 5>에서 보듯 1960년대까지 5% 이내였던 미국의 GDP 대비 수출입 비중은 1970년대 이후 가파르게 상승하여, 1990년대 WTO 출범과 2000년대 중국의 부상에 힘입어 수입 비중이 15%를 상회하게 되었다.

6) Bown and Irwin(2015)은 1947년 GATT 출범 당시 주요 선진국의 평균 관세율이 통상적으로 보고되는 40%보다 낮은 약 22% 수준이었음을 밝혔으나, 여전히 현재보다는 높은 수준이었다.

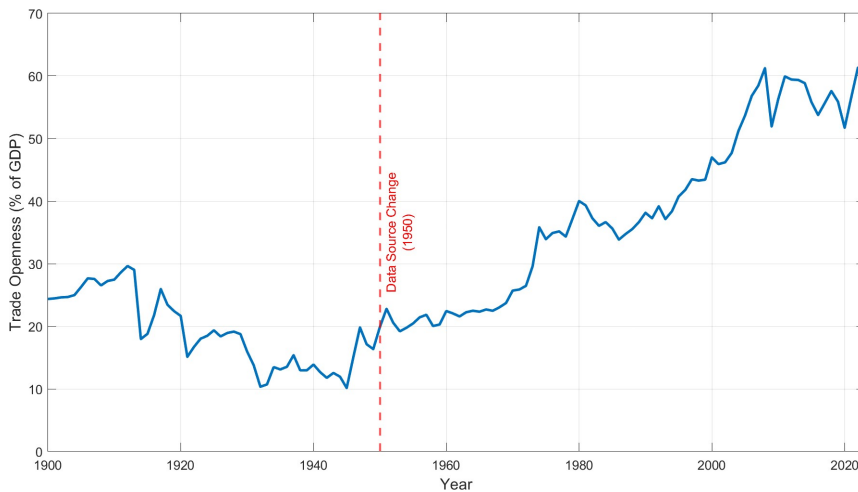
〈그림 5〉 미국의 GDP 대비 수출 및 수입 비중 추이 (1929-2024)



자료: U.S. Bureau of Economic Analysis (U.S. BEA (2025)). Federal Reserve Bank of St. Louis. (Series: B020RE1Q156NBEA & B021RE1A156NBEA).

이러한 다자간 규범 확립은 예측 가능성을 높여 전 세계적인 무역 성장을 견인했다. 〈그림 6〉은 대공황기 이후 세계 무역개방도가 지속적으로 증가해 온 추세를 뚜렷이 보

〈그림 6〉 1900년 이후 세계 무역개방도 추이



주: 이 그림은 전 세계의 수출액과 수입액의 합을 GDP로 나눈 무역개방도를 도시하고 있다. 출처는 Our World in Data에서 'Trade openness over time, World' 자료를 사용하였으며 1900-1949 기간에는 Klasing and Milionis(2014)의 추정치를, 1950-2017 기간은 Feenstra, Inklaar, and Timmer(2015)이 인용한 Penn World Table 9.1을 사용하였다.'

여준다. Irwin(2020)은 제2차 세계대전 이후 미국 주도의 GATT 제도가 '성장의 황금기(golden age of growth)'를 가능하게 한 핵심 요인이라 평가했으며, Baldwin(2011)은 1980년대 이후 정보통신 기술 발달에 따른 '제2차 언번들링(2nd Unbundling)'이 세계화를 더욱 진전시켰다고 보았다.

그러나 자유무역 체제는 무조건적인 비교우위론에 의해서만 작동하는 것은 아니다. Bagwell and Staiger(1999)는 국가 간 상호주의(reciprocity)가 잘 작동한다는 전제 조건이 필수적임을 강조했다. 일방적 관세 설정은 수입 수요를 줄여 자국 교역조건(Terms of Trade)을 개선하려는 유인을 낳고, 이러한 교역조건 외부성(trade externality)은 모든 국가가 높은 관세를 선택하는 비협조적 균형(non-cooperative equilibrium)을 초래해 후생 손실을 유발한다. 동 연구는 GATT/WTO의 핵심 원칙인 '상호주의'는 서로 양허 폭을 맞추어 시장 접근 개선을 대등하게 유지함으로써, 이러한 일방적 교역조건 조작 유인을 중화시키고 낮은 관세의 협조적 균형(cooperative equilibrium)을 달성할 수 있었다고 진단한다.

4. 신보호주의의 등장과 그 특징

신보호주의라는 용어는 1970년대 오일쇼크와 스태그플레이션 국면에서 선진국이 관세 인하를 유지한 채 비관세 장벽과 각종 규제를 동원하기 시작한 현상을 가리키는 말로 널리 쓰이기 시작했다. 그럼에도 전후 GATT 체제와 1995년 WTO 출범 이후의 다자 교역질서는 최소한 2000년대 중반 글로벌 금융위기 이전까지는 자유무역을 기본 원리로 유지해 왔다. 오히려 2001년 중국의 WTO 가입 이후에는 이른바 '하이퍼 글로벌라이제이션'을 겪으며 전 세계 무역개방도가 급상승했다. 그러나 <그림 6>에서 나타나듯 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 무역개방도는 정체(슬로벌라이제이션) 현상을 보이고 있다. 중국이 '세계의 공장'으로 부상함에 따라 미국을 비롯한 서방의 견제가 강화되고 WTO의 분쟁 해결 기능이 약화되면서 보호주의적 조치가 눈에 띄게 늘어났다. 특히 최근의 미국발 급격한 관세 인상은 전통적인 보호무역조치에 안보 및 산업 정책이 결합된 형태로 나타나고 있으며, 급격한 관세 인상이 전 세계적인 무역 전쟁으로 확산되어 대공황을 심화시켰던 1930년대와 유사하다는 점에서 매우 우려스러운 상황이다.

이러한 신보호주의 확산의 이면에는 자유무역 체제가 누적해 온 경제적·정치적 명암이 자리 잡고 있다. ICT 발달과 '제2차 언번들링(2nd unbundling)'으로 알려진 생산 공

정의 국제적 분절은 가치 배분과 고용구조에 새로운 불균형을 낳았다(Baldwin, 2011). Baldwin and Ito(2022)는 제조업 수출에 내재된 부가가치의 원천이 제조 부문에서 서비스 부문으로 이동하였으며, 그 결과 조립·가공 단계는 저부가가치 일자리로 전락해 선진국들의 산업 공동화(hollowing out of their industry)가 심화되었음을 밝혔다. 한국은 일찍이 국내 공급망을 완성하여 'headquarter economy'의 성격을 유지했으나, 점차 산업 공동화 위험에 직면하고 있다고 경고한다. 이와 맞물려 2000년대 초 중국의 부상은 미국 제조업의 쇠락을 가속화했다. Autor, Dorn, and Hanson(2013)은 미국 지역 노동 시장을 분석하여, 중국산 수입품과의 경쟁에 노출된 지역일수록 제조업 일자리가 현저히 감소하고 임금이 하락했음을 입증했다. 이는 무역 자유화의 패자(Losers)들이 겪는 장기적 실업과 분배 불평등이 신보호주의의 중요한 배경임을 시사한다.

더불어 무역의 이익이 고르게 분배되지 않는 현실은 정치적 극단주의와 포퓰리즘의 부상으로 직결되었다. Funke, Schularick, and Trebesch(2016)는 1870-2014년 기간의 선진국 데이터를 분석하여, 금융위기 직후 극우 정당의 득표율이 평균 30% 증가했음을 밝혔다. 특히 1930년대 대공황 때와 유사하게 2008년 직후 프랑스, 영국, 스웨덴, 네덜란드, 일본 등 많은 선진국들에서도 극우정당 득표율이 두 배 이상 올랐다는 것이다. 동 논문은 금융위기 특유의 정책 실패와 불공정에 대한 불만이 자문화중심주의와 분리주의 등 극단주의와 포퓰리즘으로 표출된다고 해석한다. Rodrik(2018) 역시 사회적 안전망이 부재한 상태에서의 '초세계화'는 불평등을 심화시켜 정치적 반발을 부른다고 주장했다. 또한 Mayoral(2021)은 그간 미국의 관세 인하가 상대국의 상응 조치 없이 일방적(Unilateral)으로 이루어졌기에, 상호주의(Reciprocity)가 결여된 개방이 미국 내 제조업 고용 감소와 구조적 무역 적자 심화라는 부작용을 낳았다고 비판했다.

이처럼 정치·경제적 불만을 기반으로 강화되는 최근의 신보호주의는 과거의 관세 장벽보다 훨씬 다층적이고 복합적인 특징을 띤다. 첫째, 반도체·배터리 등 첨단 산업을 둘러싼 미·중 기술 패권 경쟁은 수출통제와 CHIPS Act, IRA 등의 산업보조금을 통해 공급망의 블록화를 강제하고 있다. 단일 글로벌 생산망 대신 지역·동맹 중심의 복수 공급망을 선호하게 되면서 중복 투자와 거래비용 상승이 초래되고 있다. 둘째, 환경 규제가 새로운 무역 장벽으로 작용하고 있다. 유럽 연합(EU)의 '탄소국경조정제도(CBAM)'는 탄소 규제가 약한 수입품에 사실상의 '탄소 관세'를 부과하는 제도로, 특히 대EU 수출 의존도가 높은 철강 산업 등에 상당한 비관세 장벽으로 작용하는 '그린 보호무역주의'의 대표적 사례이다(Martinus and Laopirun, 2023). 셋째, 신보호주의는 인적 자원과

연구 인프라까지로 확장되었다. 미국의 ‘행정명령 14110호’(Executive Office of the President, 2023)는 AI 전문 인력을 국가 안보 자산으로 규정하여 적극 영입할 것을 지시했으며, ‘국가 AI 연구자원(NAIRR)’ 프로그램(National Science Foundation, 2024)은 국가가 직접 컴퓨팅 자원과 데이터를 구축·제공함으로써 신산업의 기술적 우위를 독점하려는 국가 주도 신산업 정책의 단면을 보여준다.

마지막으로, 신보호주의의 심화는 다자간 국제무역 질서의 구조적 약화와 강하게 맞물려 있다. 미국은 2018년 이후 무역확장법 232조와 무역법 301조를 전면 재가동하여 동맹국과 중국을 가리지 않고 일방적인 고율 관세를 부과했다(Bown, 2025). 특히 중국 수입품에 대한 25% 고율 관세 부과와 중국의 농산물 보복 관세 등 상호보복적 관세전쟁이 벌어졌다. Flaaen and Pierce(2019)는 이러한 관세 조치와 보복 관세가 비용인상 충격을 유발해 오히려 미국 제조업 고용에 부정적 순효과를 미쳤다고 분석했다. 또한 Choi and Lim(2021)은 보복 관세 피해를 입은 농업 중심 지역에 대한 보조금 지급이 2020년 대선에서 공화당 득표율을 끌어올리는 효과를 낳았음을 실증하며 관세 정책이 정치적 유인에 의해 강하게 작동하고 있음을 보여주었다. 더욱 심각한 문제는 이처럼 심화되고 있는 자국 이기주의를 통제해야 할 WTO 분쟁 해결 기능의 마비다. 미국이 상소기구(Appellate Body) 위원 재임명을 거부함에 따라, 패널 판정에 불복해 상소만 제기하면 절차가 무기한 중단되는 ‘상소 마비(appeal into the void)’가 발생했다(Hopewell, 2025). 강제력 있는 집행 메커니즘의 상실은 규범 기반 다자주의 질서를 약화시키고 있으며, 1930년대와 같이 국제 리더십 공백이 지속되는 한 신보호주의가 지속적으로 고착화될 가능성이 높다고 할 수 있다.

III. 자유무역의 이론적 기초, 실증분석 및 비판

위에서 살펴본 바와 같이 각 시기마다 구체적 양상은 달랐지만 보호무역주의와 자유무역체제는 역사적으로 반복되어 왔고 현재 급속하게 확산되고 있는 보호무역주의 또한 영원하지 않을 가능성이 높다고 할 수 있다. 본 절에서는 우선 자유무역주의에 대한 경제학 이론을 살펴본다. 다음으로 자유무역주의에 대한 비판적 시각 또한 제시하고 마지막으로 보호무역주의 관련 학술적 이론들 또한 살펴본다.

1. 현대 자유무역 이론 및 실증분석

자유무역의 이론적 기초는 애덤 스미스(Adam Smith)의 ‘절대우위론’에서 출발하여 데이비드 리카도(David Ricardo)가 1817년 제시한 ‘비교우위론(Theory of Comparative Advantage)’에 의해 확립되었다. 이에 따르면, 한 국가가 모든 재화 생산에 절대적 열위에 있더라도 상대적으로 기회비용이 낮은 재화에 특화하여 교역하면 참여국 모두가 소비 가능 영역을 확장할 수 있다. 이는 무역이 누군가의 이익이 다른 누군가의 손실이 되는 ‘제로섬 게임(Zero-sum Game)’이 아니라, 참여국 모두의 부를 증대시키는 ‘포지티브섬 게임(Positive-sum Game)’이라는 것이다. 현대 자유무역이론들 또한 원칙적으로는 이러한 국가 간 포지티브섬 게임이 자유무역이론의 본질임을 인정한다.

이하에서는 현대 무역이익의 메커니즘들을 살펴보고, 대표적 무역모형을 한국경제 자료에 근거하여 무역의 이익을 측정해 본다. 무역이익의 기본원리가 비교우위라는 것은 무역이 자원과 산업의 재배치를 통해 생산성 증대와 비용절감을 가져오기 때문인데, 현대 이론은 이러한 추가 경로들을 보다 정교하게 제시한다. 대표적인 논리들은 다음과 같이 요약할 수 있다.

(1) 이질적 기업과 ‘자원 재배치(Reallocation)’의 생산성 효과

Melitz(2003)와 그 후속 연구들(e.g., Melitz and Redding, 2014)은 무역의 이익이 국가 간 비교우위뿐만 아니라, 국가 내 ‘기업 간 생산성 격차(Firm Heterogeneity)’에서 발생함을 규명했다. 이 이론은 무역이 경제 내 고생산성 기업이 확장되고 저생산성 기업을 퇴출되는 선별과 재배치(Selection and Reallocation) 메커니즘으로 작동함을 보여준다.

관세 장벽이 낮아지면 생산성이 높은 해외 기업의 진입으로 내수 시장 경쟁이 치열해진다. 이때 발생하는 자원 재배치 효과는 세 가지 과정을 통해 나타난다. 첫째, **퇴출(Exit)** 측면에서 생산성이 낮은 한계 기업(least productive firms)은 경쟁 압력을 견디지 못하고 시장에서 퇴출된다. 둘째, **확장(Expansion)** 측면에서 생산성이 높은 기업은 수출 시장이라는 새로운 기회를 통해 시장 점유율을 늘린다. 셋째, 이러한 선별적 퇴출과 확장의 결과로 **총요소생산성(Aggregate TFP) 상승**이 발생한다. 저생산성 기업이 점유하던 노동과 자본이 고생산성 기업으로 이동(reallocation)함에 따라, 개별 기업의 기술 진보 없이도 국가 전체의 평균 생산성은 구조적으로 상승한다.

요컨대, 기존의 동질적 기업 모형이 무역 개방의 효과를 주로 제품 다양성 증가와 규모의 경제 실현으로 설명했다면, 이질적 기업 모형은 고생산성 기업의 시장 확대와 저생산성 기업의 퇴출을 통한 산업 내 재배치(within-industry reallocation)가 산업 전체의 평균 생산성을 끌어올리는 핵심 메커니즘이라는 것이다. 이는 저효율 기업을 인위적으로 보호하는 정책이 단기적으로는 고용이나 특정 산업을 유지할지 모르나, 장기적으로는 자원의 생산적 재배치를 지연시켜 전체 경제의 성장 잠재력을 약화시킬 위험이 있음을 시사한다. 오히려 재배치를 촉진하도록 기존 산업에 대한 보완 정책을 시행하는 것이 산업 간 불평등을 완화시키면서도 생산성 촉진을 이룰 수 있다.

(2) 중간재 교역의 비용감소 효과

Caliendo and Parro(2015)는 리카디안(Ricardian) 모형을 다국가·다산업 구조로 확장하고, 산업 간 투입-산출(Input-Output) 연관 관계를 적용하여 중간재 교역의 효과를 분석했다. 동 논문의 분석에 따르면, 관세 철폐로 수입 중간재 가격이 하락하면 이를 직접 사용하는 산업의 제조 비용이 우선적으로 감소하고, 이렇게 절감된 비용으로 생산된 제품이 다시 다른 산업의 중간재로 투입되면서 경제 전체에 걸쳐 생산성 향상이 연쇄적으로 증폭되는 승수효과(multiplicative effect)를 발생시킨다. 이러한 파급 효과 때문에 중간재 교역과 글로벌 가치사슬(GVC)을 반영한 모형에서 측정되는 무역 이익은 최종재 교역만을 고려한 경우보다 훨씬 크게 나타난다.

이들은 우선 NAFTA(북미자유무역협정) 체결로 관세 인하가 회원국에 미친 정태적 후생 변화를 분석했다. 1993년에서 2005년의 관세 변화를 추정한 결과, 멕시코의 후생은 1.31%, 미국은 0.08% 증가하고 캐나다는 0.06% 감소하는 것으로 추정되었다.⁷⁾ 무엇보다 중간재 및 투입-산출 연관 관계를 고려하지 않았을 때에는 후생 효과가 평균 50-70%가량 작게 추정됨을 보여주며, 산업 간 연관 구조가 관세 변화의 후생 효과를 증폭하는 메커니즘이라고 주장한다. 이에 따르면 한국과 같이 대외개방도가 높고 중간재 비중이 큰 국가에서는 관세 인하로 인한 무역 및 후생 증대 효과가 더욱 클 수 있음을 시사한다.

이처럼 다양한 원천에서 발생하는 무역 이익을 거시적으로 측정하기 위해, Arkolakis, Costinot, and Rodríguez-Clare(2012)는 정태적 후생 이익(실질소득, W 의 변화)이 (i)

7) 캐나다도 교역량 자체는 증가하지만 교역조건이 상대적으로 악화되어 총 후생이 0.06%로 약간 줄어든 것으로 나타났다.

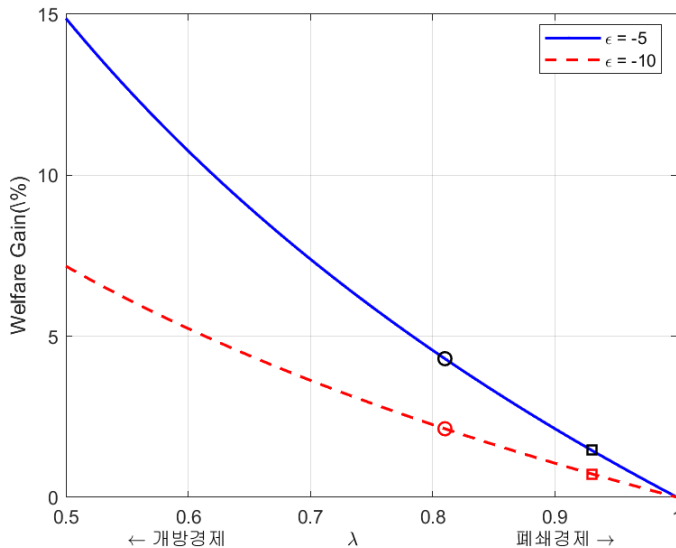
국내재 지출 비중 λ 와 (ii) 무역탄력성 ϵ 두 통계로 완전히 요약될 수 있다는 ACR 공식을 제시했다.⁸⁾

$$W = \lambda^{1/\epsilon} \quad (1)$$

직관적으로, 무역비용이 하락하여 다양한 수입재를 더 저렴하게 사용하게 되면 국내재 지출 비중 λ 가 감소하며, 개방 상태에서 얻는 정태적 후생 수준은 높아진다. 무역탄력성 ϵ 은 기존 문헌에서 대략 -5에서 -10 정도로 추정되며, 그 절댓값이 클수록 동일한 수입 규모 아래에서 정태적 이익은 더 작게 측정된다.

〈그림 7〉은 이러한 이론적 관계를 시각적으로 보여준다. 예를 들어 2000년 기준 미국의 λ 는 0.93이며, 무역에 인한 정태적 후생 이익은 대략 0.7%에서 1.4%이다. 반면 대외 개방도가 높은 한국은 한국은행 자료를 통해 시산한 2020-2023년 평균 국내재 지출 비

〈그림 7〉 백분율로 계산한 무역의 이익



주: 이 그림은 Arkolakis, Costinot, and Rodríguez-Clare(2012)가 무역의 이익을 계산한 바와 같이 $100(W-1)$ 을 $\epsilon = -5, -10$ 의 경우에 그린 함수이다. $\lambda = 1$ 인 경우가 폐쇄경제(Autarchy)이고 λ 가 작을수록 국내재 지출비중이 작고 수입침투율($1-\lambda$)이 큰 경우이므로 개방 정도가 커짐을 의미한다. □는 $\lambda = 0.93$ 인 미국, ○는 $\lambda = 0.81$ 인 경우의 한국을 나타낸다.

8) 국내재 지출 비중 λ 는 1에서 수입침투율(총산출 대비 총수입액)을 차감하여 정의한다. 무역탄력성 ϵ 은 무역비용이 1% 증가할 때 수입이 몇 % 감소하는지를 나타낸다.

중이 약 0.81에서 0.86 수준이다.⁹⁾ 이를 바탕으로 무역 이익을 계산하면 대략 1.5%에서 4.3% 정도로 미국보다 월등히 높다. 이는 최근의 신보호주의 확산으로 무역 비용이 증가하여 국내재 지출 비중이 커질 경우, 한국이 입게 될 무역 손실이 미국에 비해 매우 막대할 수 있음을 실증적으로 시사한다.

한편, 앞선 ACR 공식은 무역비용 변화에 따른 '정태적(static) 이익'만을 측정한다는 한계가 있다. 이를 보완하기 위해 혁신과 기술진보 등 동학적 요인을 모형화한 연구들이 등장했다. Hsu, Riezman, and Wang(2019)에 의하면 범용기술(General Purpose Technology) 혁신을 도입한 무역 모형을 통해, 무역 자유화가 혁신 유인을 증가시켜 장기 성장률을 높인다. 무역 자유화는 세계 총수요를 증가시켜 혁신의 기대 수익을 높이고, 이는 더 많은 R&D 투자와 성장을 유도하는데, 이들의 계량 분석에 따르면, 폐쇄경제 대비 무역의 총 이익 중 약 78%가 동태적 이익에서 비롯되었으며, 나머지 22%만이 정태적 ACR 이익에 해당했다. 이는 기존 측정치보다 무역 이익이 훨씬 크며, 경제의 동태적 성장 경로를 고려할 때 자유무역 질서의 훼손이 초래할 장기적 비용이 매우 높을 수 있음을 의미한다. 한편 Costinot and Rodríguez-Clare(2014)도 다중 섹터 모형을 기반으로 중간재가 존재하는 한국, 벨기에 등의 경우에는 무역의 이익이 획기적으로 증가했음을 정량적으로 보였다.

2. 자유무역주의에 대한 학술적 비판

비교우위에 근거한 전통 무역 이론과 효율성 및 생산성 증대를 강조하는 현대 무역 모형은 공통적으로 자원과 산업의 효율적 배분을 통해 모든 참여국의 후생이 증가한다는 논리를 견지해 왔다. 국가 간 교역은 대체로 포지티브 게임의 성격을 지니며, 전후 무역의 확장은 실제로 세계 경제 전반의 이익을 크게 증대시켰다. 그러나 21세기에 접어들어 심화된 세계화 과정은 국내외 불평등, 노동시장 조정의 실패, 자본 이동에 따른 거시경제적 불안정 등 새로운 차원의 경제적 부작용을 야기했다. 국가 전체 차원에서는 무역이 파레토 개선(Pareto Improvement)일 수 있으나, 산업별·지역별로는 무역 이익이 결코 균일하게 배분되지 않으며 필연적으로 구조조정과 재배치를 수반하기에 승자와 패자가 존재한다. 이러한 불평등과 불안정성이 커질수록 일방주의, 극단주의, 포퓰

9) 총산출 자료는 한국은행의 투입산출표 총거래표, 총수입액 자료는 국내총생산에 대한 지출을 바탕으로 계산하였다.

리즘이 확산된다는 해석이 가능하다. 본 항에서는 자유무역주의에 비판적인 대표적 연구들을 통해, 무역 자유화와 자본 이동이 노동시장, 임금 불평등, 국가 주권, 거시경제 안정성에 미치는 부정적 효과를 검토하고 신보호주의와의 연관성을 논의한다.

첫째, 무역 충격이 노동시장에 미치는 부정적 영향이다. 전통적 무역 이론은 수입 경쟁으로 일자리를 잃은 노동자가 비교우위가 있는 다른 산업으로 즉각 이동할 수 있다는 노동의 완전 이동성(Perfect Labor Mobility)을 가정한다. 그러나 Autor, Dorn, and Hanson(2013)은 1990년대부터 2007년까지 중국의 제조업 수입 급증이 미국 지역 노동 시장에 미친 영향을 분석하여 이러한 가정이 현실과 괴리가 크다는 점을 실증했다. 수입 경쟁에 직접적으로 노출된 지역은 실업률이 가파르게 상승했을 뿐만 아니라, 경제활동참가율과 임금 수준이 구조적으로 하락했다. 나아가 해당 지역에서는 실업급여, 장애 및 연금, 의료 지원 등 각종 공적 이전지출이 급증하는 양상이 나타났다. 이는 무역 자유화의 혜택이 국가 전체로는 양(+)의 후생으로 나타나더라도, 그 과정에서 발생하는 조정 비용은 특정 지역과 계층에 집중되며 그 부담의 상당 부분이 국가 재정으로 전가됨을 의미한다. 따라서 무역확대로 인해 지역 노동시장이 위축된다는 연구 결과는 보호 무역주의를 포퓰리즘 등 정치적 선동만으로 볼 수는 없음을 시사한다.

둘째, 무역 확대가 선진국 내부의 구조적 소득 불평등을 심화시킨다는 점도 자유무역에 대한 주요한 비판 논거이다. Krugman(2008)은 1990년대까지 주류 경제학계는 개발도상국과의 교역이 선진국 임금 불평등에 미치는 영향이 비교적 미미하다는 안심시키는 합의(reassuring consensus)가 있었다고 비판한다. 그는 명목상 고숙련 산업(예: 컴퓨터 및 전자) 내부에서도 조립과 같은 비숙련 노동 집약 공정만이 저임금 국가로 분리 이전되는 수직적 특화(Vertical Specialization) 현상에 주목하면서, 통계표상으로는 개발도상국으로부터의 수입이 고숙련 산업으로 분류되지만, 실질적 생산 구조는 저숙련 산업의 성격을 띠기 때문에 결과적으로 선진국 내 저숙련 노동의 수요를 크게 위축시킨다고 주장한다. 이와 같은 생산 분절의 가속화는 전체 후생 증대 논리와 별개로 국가 내부의 노동 계층 간 임금 분포를 근본적으로 악화시킬 수 있다는 것이다.¹⁰⁾

셋째, 자유무역과 경제 통합은 본질적으로 국가 주권 및 민주주의의 자율성과 상충한다는 정치경제학적 한계가 존재한다는 것이다. Rodrik(2000)은 이를 (i) 국제 경제 통합,

10) 그러나 동 논문에 대한 논평에서 Lawrence는 수직적 특화가 불평등을 악화시킬 수 있다는 점에는 동의하면서도, 개별 산업이나 공정에서 오프쇼어링이 한 차례 진행되고 나면 추가적인 무역 확대의 불평등 효과는 제한적일 수 있다고 지적한다.

(ii) 국민국가(Nation-state), (iii) 대중 정치(mass politics) 세 가지를 동시에 달성할 수 없다는 정치적 트릴레마(political trilemma)로 규정했다. 관세 장벽 축소 수준에서 나아가 각국의 국내 규제와 제도를 일치시키려는 깊은 수준의 경제 통합을 추구하려면, 필연적으로 국내 정치가 선택할 수 있는 독자적 정책 영역은 축소된다. 반대로 민주주의와 대중 정치의 자율성을 중시한다면 국제 경제 통합의 범위를 제한하거나, 국민국가 단위를 벗어난 초국가적 글로벌 거버넌스에 권한을 이양해야만 한다. 이는 무역 개방이 자원 배분의 효율성 문제에 국한되지 않고, 국내 정책 자율성의 축소라는 가치 충돌을 수반하는 정치적 선택의 문제라는 주장이다.

마지막으로, 교역과 병행하여 진행된 자본시장 자유화(capital market liberalization)가 초래하는 거시경제적 불안정성 문제이다. Stiglitz(2000)는 정보 비대칭이 엄존하는 불완전한 금융시장 환경에서 자본 이동의 자유화가 위험 분산이나 경제 성장에 기여한다는 명확한 실증적 증거가 부족하다고 지적했다. 오히려 자본 흐름은 경기순응적(procyclical)으로 작동하여, 경기 호황기에는 과도한 자금 유입으로 자산가격 거품을 부추기고 하강 국면에서는 급격한 자본 유출과 신용경색을 유발해 실물경제의 침체의 골을 깊게 만든다. 자본과 상품의 자유 이동이 언제나 최적의 시장 효율성을 보장하지 않는다는 이러한 지적은, 거시경제의 안정과 분배의 정의를 달성하기 위한 국가의 적절한 정책 개입과 규제의 필요성을 뒷받침하는 논거가 될 수 있다. 그러나 이런 문제를 해결하는 최적의 정책과 규제가 존재하는지, 또 존재한다고 해도 실제 그러한 정책이 저자가 주장한 문제가 해결되는 방향으로 실행되는지는 논쟁의 여지가 있다.

3. 보호무역주의의 현대적 재해석

앞서 살펴본 자유무역에 대한 비판적 논리가 바로 보호주의가 정당하다는 것은 아니다. 그러나 보호무역 조치가 자국 경제에 편익을 제공할 수 있다는 연구들도 다수 존재한다. 본 항에서는 보호무역주의의 주요 이론적 논리와, 실제 정책 사례 관련 연구를 검토함으로써, 현대적 의미에서의 보호무역주의가 어떤 조건하에서 경제정책 옵션이 될 수 있는지 살펴본다.

우선, 초기 경쟁력이 부족한 산업을 일시적으로 보호하여 학습 효과를 유도하는 ‘유치산업 보호론’은 여러 자연실험으로 확인된다. Juhász(2018)는 나폴레옹 전쟁기 영국의 대륙 봉쇄 당시, 수입으로부터 보호받은 프랑스 지역의 기계식 면방적 생산능력이

더 크게 확대되었음을 보였다. 이와 유사하게 기술 접근을 제한하는 수출 통제도 장기적으로 상대국의 기술 자립을 자극할 수 있다. Shivakumar, Wessner, and Howell (2025)은 미국의 대중국 고급 AI 칩 수출 통제는 결과적으로 중국 내 대체 GPU 개발과 생태계 국산화를 가속화했다고 하였다. Kim(2024)은 2019년 일본의 대한국 주요 소재 수출 규제 역시 한국 기업의 소재 국산화와 공급망 다변화를 촉진했으며, 한국의 생산성과 자립도를 높이는 부메랑 효과(boomerang effect)를 낳았음을 입증했다.

또한 1980년대 제기된 ‘전략적 무역이론’은 불완전 경쟁 시장에서 정부 보조금이 자국 기업의 이윤을 증대시킬 수 있음을 보였다. Brander and Spencer(1985)는 제3국 시장 경쟁에서 한 국가의 수출 보조금이 외국 기업의 산출을 줄이고 자국 기업의 이윤을 늘리는 ‘이윤 이전(Profit Shifting)’ 효과를 증명했다. 1970-80년대 DRAM 시장에서 일본의 산업 지원이 미국 기업의 시장 지배력을 자국 기업으로 이전시킨 사례는 전략적 무역정책의 대표적 결과이다(Irwin, 1994). 최근 Liu(2019)는 이를 다산업 생산 네트워크 모형으로 확장해, 1970년대 한국의 중화학공업이나 중국 국영기업 사례처럼 네트워크 상류(Upstream)에 위치해 사회적 한계편익이 큰 산업에 정책을 집중할 때 국가 후생이 극대화됨을 보였다.

마지막으로, 현대의 ‘신산업정책(The New Industrial Policy)’은 과거의 전통적 보호주의와 궤를 달리한다. Juhász, Lane, and Rodrik(2024)은 새로운 산업정책이 보조금이나 관세 부과와 같은 전통적 수단에 국한되지 않으며, 기업의 생산성 향상을 막는 구체적인 장애물을 제거하는 맞춤형 공공 서비스와 투입(customized public services and inputs)을 지향한다고 강조한다. 이러한 시각은 본 연구가 제안하는 규제 개혁의 방향성과 부합한다. 직접적 보조금 투입보다는 기존의 규제 절차를 정비하고 기초 혁신 인프라를 제공하는 것이 더 효과적인 정책 수단이 될 수 있다. 결론적으로 현대적 신산업정책 논의는 정부의 역할을 생산성 제고를 위한 규제 패러다임 전환과 제도 개혁에 집중해야 한다는 본 연구의 논지를 뒷받침한다.

IV. 보호무역주의의 영향: 관세효과를 중심으로

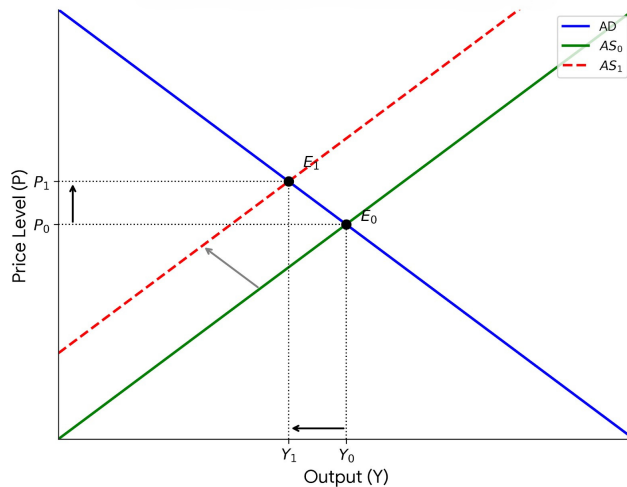
신보호주의는 매우 다양한 형태로 나타나고 있지만 본 연구에서는 여전히 가장 중요하고 영향력이 큰 관세 인상의 효과를 중심으로 분석한다. 관세가 거시경제에 미치는 영향에 대한 연구는 오랫동안 진행되어 왔으나, 최근의 신보호주의는 글로벌 공급망

(GVC)이 복잡하게 얽힌 현대 경제의 특징을 반영해야 한다는 점에서 새로운 분석을 요구한다. 그러나 관세 인상은 본질적으로 인위적 정책으로 촉발된 ‘부정적 총공급 충격(Negative Aggregate Supply Shock)’과 성격이 같다고 할 수 있는데 이하에서는 이러한 인식과 유사한 최근의 대표적 실증 연구들을 소개하고, 그 장기적 특성을 논의하기로 한다.

1. 보호무역주의의 경제학적 특성

본격적인 학술 연구 결과의 논의에 앞서, 관세 인상을 포함한 보호무역주의 정책의 거시경제적 파급 효과를 직관적인 수준에서 살펴볼 필요가 있다. 본질적으로 보호무역주의는 시장 기구에 대한 인위적인 개입을 수반하므로 자원 배분의 비효율성을 초래할 가능성이 높다. 특히 이러한 정책은 ‘의도된’ 부정적 총공급충격의 성격을 지닌다는 점에 주목해야 한다.

〈그림 8〉 관세 충격의 스태그플레이션 효과



관세 부과 및 공급망 재편 등의 조치는 일차적으로 수입 원자재 및 중간재 가격을 직접적으로 높인다. 그러나 이러한 충격이 장기화될 경우 정치·안보적 논리에 따라 비효율적인 국가로 공급망을 재편함에 따라 경제 전체의 자원 배분 효율성이 저하된다. 또한, 기술 교류 제한은 지식 확산을 저해하여 장기적인 생산성 향상 속도를 둔화시킬 수

있다.

교과서적인 <그림 8>과 같이 이러한 전반적인 생산 비용의 상승은 동일한 물가 수준에서 총생산량이 감소하는 스태그플레이션(Stagflation)을 의미하며, 이는 총공급곡선(Aggregate Supply Curve)의 좌상향 이동으로 해석할 수 있다. 따라서 관세인상 충격은 1970년대 석유 파동(Oil Shock), 최근의 공급망 교란과 러시아·우크라이나 전쟁 등 전형적인 비용 인상(Cost-Push) 충격과 유사한 메커니즘이다.

그러나 일반적인 외부적 공급 충격과 가장 중요한 차이점은, 보호무역주의로 인한 관세 충격은 국가의 정책적 의도로 촉발된 인위적 개입이며, 새로운 무역 규범 합의가 이루어지지 않는 한 그 지속적이고 항구적일 가능성이 높다는 것이다. 이는 단기적 경기 변동 요인이 아니라 한 국가의 구조적 성장 잠재력을 장기적으로 저해하는 항시적(permanent)인 충격으로 작용할 가능성이 크다. 즉, <그림 8>에서 장기균형 GDP(또는 증가율)가 Y_0 에서 Y_1 으로 하락할 수 있다는 것이다. 이어지는 논의에서는 이러한 직관적 논리가 최근의 실증적 거시경제 연구들을 통해 어떻게 정량적으로 입증되고 있는지 살펴볼 것이다.

2. 보호무역주의 문헌분석

앞서 직관적으로 살펴본 보호무역주의의 부정적 총공급충격 메커니즘은 최근의 다양한 거시 동태 모형과 패널 데이터 실증 연구들을 통해 정량적으로 뒷받침되고 있다. 관세 인상을 비롯한 보호무역 조치가 실물 경제에 미치는 파급 효과와 그 지속성을 분석한 대표적인 학술 연구들은 다음과 같다.

첫째, Barattieri, Cacciatore, and Ghironi(2021)는 거시 동태적 정량 분석을 위한 ‘2 국가 새케인지언 동태 일반균형 모형(DSGE)’을 구축하여 관세 충격의 파급 경로를 분석했다. 이 모형에서 관세 인상은 수입재 및 자본재 가격을 상승시켜 투자를 위축시키고, 중간재 비용 상승으로 가계의 실질 소득을 감소시킨다. 그 결과 수익성이 악화되면서 생산성이 높은 수출 기업의 시장 진입은 줄어들고 저생산성 내수 기업의 비중이 늘어나 국가 전체의 총요소생산성이 하락하게 된다. 동 연구에 의하면, 관세율이 1.75%p 증가하는 충격이 발생할 직후 인플레이션은 1% 이상 급등하는 반면, 실질 총생산(GDP)은 약 1년 후 0.2% 가까이 하락하고 소비와 투자 역시 시차를 두고 각각 0.4%, 1.5% 감소하는 전형적인 스태그플레이션 양상을 보인다. 이는 보호무역주의적 정책이 앞서 설명

한 총공급곡선의 좌상향 이동을 유발하는 동태적 비용 인상 충격임을 명확히 보여준다.

둘째, 151개국의 장기 데이터를 분석한 Furceri et al.(2019)의 경험적 실증 연구는 이러한 관세 충격이 이론적 모형의 예측보다 훨씬 강한 지속성을 가진다는 것을 보인다. 이들의 연구에 의하면, 관세율 1%p 인상은 1년 후 산출량을 0.008% 감소시키는 데 그치지만, 그 효과가 지속적으로 증폭되어 5년 후에는 누적 0.12%의 산출량 감소를 유발한다. 특히 국가 전체의 생산성 역시 5년 후 약 0.23% 하락하는 뚜렷한 추세를 보인다. 이는 관세 충격이 단기적 경기 변동에 그치지 않고, 경제의 장기적인 거시적 공급 능력과 구조적 성장 잠재력을 항구적으로 훼손할 수 있음을 실증적으로 보인 결과이다.

셋째, 2018년 트럼프 행정부의 대중국 관세 부과를 전후로 한 최근의 실증 연구들 역시 보호무역이 매우 큰 규모의 후생 손실을 유발한다는 점을 지적한다. Amiti, Redding, and Weinstein(2019)은 당시의 관세 부과가 수입 가격에 거의 100% 전가(Complete Pass-through)되었음을 밝혀냈다. 즉, 관세의 경제적 부담을 외국 수출업체가 아닌 자국의 수입업체와 소비자가 고스란히 떠안았으며, 이로 인해 미국 경제는 월간 14억 달러의 자중손실(deadweight loss)과 추가 세금 부담을 겪었다고 주장한다. Fajgelbaum et al.(2020) 또한 품종 및 원산지별 미시 데이터를 결합한 분석을 통해, 무역 전쟁이 기업과 소비자에게 약 510억 달러(GDP 대비 0.26%)의 손실을 입혔다고 주장하였다. 특히 상대국의 보복 관세는 관세를 옹호했던 공화당 지지 지역 및 교역재 부문 노동자들에게 더 큰 경제적 타격을 입혔음을 보였다.

한편, 경제사적 관점의 분석도 존재한다. Irwin(2014)은 1890년부터 1930년까지 미국의 설탕 관세 데이터를 세밀하게 분석하여 관세 정책의 비대칭적 효과를 입증했다. 관세 인하 시에는 가격 인하가 즉각 1:1로 소비자에게 반영되었지만, 관세 인상 시에는 급격한 수요 감소로 인해 가격이 40%만 상승하여 나머지 60%의 부담을 해외 수출업체가 짴 것이라는 것이다. 이는 과거와 현대의 시장 및 수요 구조 차이를 반영하는 한편, 무역 정책의 효과가 시대적 배경과 품목 특성에 따라 다양한 양상으로 발현될 수 있음을 시사한다.

종합하면, 현대의 거시경제 모형, 글로벌 패널 데이터 분석, 그리고 미시적 실증 연구들은 공통적으로 보호무역 조치가 자국 소비자의 후생을 저해하고 국가 전체의 생산성과 장기 산출량을 구조적으로 위축시킨다는 일관된 결론을 제시하고 있다.

V. 신보호주의 시대 한국경제의 과제

앞서 살펴본 바와 같이, 어떠한 무역 체제도 모든 상황에서 절대적으로 우월하지는 않다. 자유무역주의가 경제 성장과 생산성 향상에 기여하는 측면이 크지만 불평등 심화와 노동시장 조정 실패를 수반하며, 신보호주의 또한 이러한 자유무역의 폐해를 보완하는 새로운 산업정책적 기능을 지닐 수 있다. 즉, 대외 무역 환경이 국가 경제에 미치는 영향은 그 나라의 발전 단계와 제도적 수용 능력에 따라 크게 달라진다.

한국은 과거 개발도상국 시절, 세계적인 자유무역 기조 속에서도 국내 산업 보호와 수출 촉진을 결합한 정부 주도 정책을 통해 고도성장을 이룩했다. 그러나 선진국 반열에 오른 현재, 과거의 관치형 성장 모델은 한계에 직면했으며 잠재성장률은 지속적으로 하락하고 있다. 더욱이 글로벌 무역 환경이 신보호주의로 재편되면서, 대외 의존도가 높은 한국 경제는 장기적이고 구조적인 공급 능력 훼손이라는 중대한 도전에 직면했다. 본 절에서는 이처럼 급변하는 대내외적 환경 속에서, 한국 경제가 저성장을 탈피하고 민간 중심의 생산성 도약을 이루기 위해 추진해야 할 근본적인 국가 구조개혁 과제를 제시하고자 한다.

1. 한국의 무역정책

한국 경제는 통상적으로 ‘수출주도형 개방경제’의 대표적 성공 사례로 평가받지만, 1960년대 이후의 실제 무역정책 경로를 살펴보면 수출 촉진과 강력한 수입 규제가 상당 기간 병존했음을 알 수 있다. Yoo(2017)와 Kwak(1994) 등의 연구에 따르면, 1960-70년대 한국의 산업정책은 고율 관세와 수입허가제 등 전통적 보호조치를 통해 국내 시장을 보호하는 동시에, 수출보조 및 환율정책을 동원하여 수출을 지원하는 이른바 ‘보호 속 수출’ 전략을 추구하면서, 필수재에는 낮은 관세를, 국내 경쟁 소비재에는 고율 관세를 부과하는 관세 에스컬레이션 정책을 취했다. 1970년대 중화학공업 육성기에는 철강, 기계 등 전략 산업에 선택적 보호가 집중되었다(Nam, 1995).

이후 1980년대에 들어서며 중화학공업의 과잉투자 조정 필요성에 따라 점진적 수입 자유화가 추진되었으나, 일반 관세와 재량적 수입허가 등 구조적 보호 장치는 상당 부분 유지되었다(Young, 1986). 수입선 다변화와 긴급관세 등을 통해 산업 조정의 충격을 완화하는 등 조정 비용 최소화하는 이중적 통상정책이 전개되었다. 1990년대 WTO 출

범과 OECD 가입을 거치면서 비로소 명목 관세가 대폭 인하되고 수량 제한이 철폐되며 본격적인 자유무역 체제로 편입되었다(SaKong and Koh, 2010). 이러한 발전 과정은 과거 한국의 고도성장이 전면적인 자유무역의 결과라기보다는 대외 개방과 국내 산업 보호를 전략적으로 병행한 정부 주도 정책의 산물이었음을 시사한다.

그러나 한국 경제가 2000년대 이후 고도화된 선진국 단계에 진입하면서, 과거 고도 성장을 견인했던 정부 주도의 추격형(Catch-up) 성장 전략은 구조적 한계에 직면하였다. 가장 핵심적인 문제는 경제 전반의 혁신을 나타내는 총요소생산성(TFP)의 증가세가 둔화하며 잠재성장률이 추세적으로 하락하고 있다는 점이다(김지연 외, 2022). 경제 규모가 확대되고 시장의 복잡성이 증가함에 따라, 과거의 관치적 규제와 경직된 제도는 오히려 민간 기업의 자율적 혁신과 자원 재배치를 저해하는 요인으로 작용하고 있다(OECD, 2002; 2021).

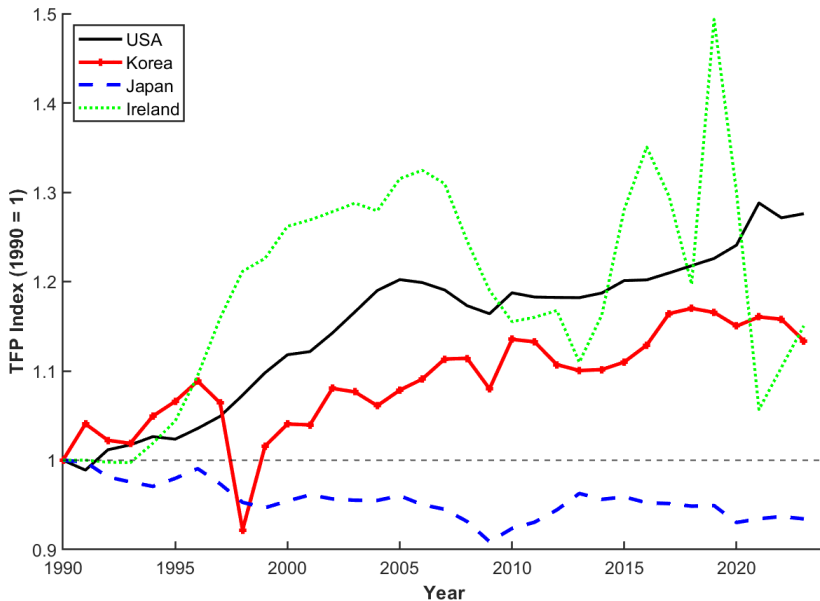
나아가 최근 미·중 패권 경쟁에 따른 글로벌 공급망의 블록화 현상은 대외 의존도가 높은 한국 경제의 구조적 취약성을 더욱 부각시킨다. 반도체, 배터리 등 핵심 수출 산업이 강대국 간 전략적 경쟁의 중심에 놓이면서 대외적 불확실성이 크게 증가하였다. 대내적인 잠재성장률 둔화와 규제 경직성이 고착화된 상황에서, 앞서 논의한 바와 같이 거시경제 전반의 공급 능력을 훼손하는 신보호주의의 확산은 한국 경제에 중대한 구조적 부담으로 작용한다(Barattieri, Cacciatore, and Ghironi, 2021). 따라서 금리 인하나 재정 확대 등 단기적 거시경제 정책만으로는 이러한 복합적인 구조적 위기에 대응하기 어려우며, 경제 체질의 근본적인 전환이 요구된다.

2. 한국의 TFP 둔화 실태와 국제 비교 분석

최근 한국 경제의 총요소생산성(TFP) 증가율 둔화는 한국 경제가 과거의 노동·자본 투입 위주 방식에서 기술과 효율성 중심의 혁신 주도형 성장으로 전환하는 데 어려움을 겪고 있음을 시사한다. TFP 반등 없이는 잠재성장률의 지속적 하락을 막고 신보호주의 환경에 대응할 기초 체력을 확보하기 어렵다. 이러한 위기감은 국제 비교를 통해 더욱 뚜렷하게 확인된다. <그림 9>는 1990년부터 2024년까지 한국, 미국, 아일랜드, 일본의 TFP 추이를 지수화하여 비교한 것이다.

지난 30여 년간의 데이터는 국가별 성장 동력의 명확한 차이를 보여준다.

〈그림 9〉 주요국 총요소생산성(TFP) 추이 국제 비교 (1990-2024)



주: 이 그림은 Penn World Table 11.0의 Welfare-relevant TFP at constant national prices (variable rwtfpna)를 사용하여 미국, 아일랜드, 일본과 한국의 총요소생산성을 보여준다. 원자료는 2021년을 모두 1로 정규화(normalization)되어 있으나 1990년 이후의 TFP를 비교하기 위해 1990년을 1로 정규화하였다.

(1) 1990년대의 급성장(Catch-up): 1990년대 한국은 선진 기술 모방을 통한 빠른 추격자(Fast Follower) 전략이 유효하게 작동하며 TFP가 가파르게 상승했다. 그러나 외환 위기라는 항구적 충격 이후 미국에 비해 지속적으로 낮은 생산성을 유지하게 되었다.

(2) 2010년대 이후의 구조적 정체(Structural Slowdown): 미국이 ICT와 AI 등 혁신을 바탕으로 2010년대 이후에도 우상향하는 반면, 한국은 그래프 기울기가 급격히 완만해지며 정체를 맞았다. 급기야 2017년 이후에는 미국과 달리 한국의 TFP 수준은 하락 국면에 진입한 것으로 나타났다.

(3) 선진국과의 비교: 아일랜드는 1996년 이후 생산성이 급격하게 향상되어 최근의 5년을 제외하면 미국 정도의 생산성을 유지하고 있다. 1인당 GDP가 1990년 14,031달러에서 2023년 112,895달러로 급상승하는 놀라운 성과를 기록했다. 반면 “잃어버린 30년”으로 잘 알려진 일본의 생산성 하락은 한국보다 훨씬 심각한 상황임을 알 수 있다. 〈그림 1〉에서 보인 바와 같이 1990년대 중반 일본의 1인당 GDP는 대략 미국의 1.5배 수준이었으나 30년 이상의 생산성 하락으로 일본의 1인당 GDP는 최근 한국보다 낮아지기 시작했다.

이러한 TFP 비교는 한국 경제가 나아가야 할 명확한 방향성을 제시한다. 이미 선진국 대열에 합류하고 인구 구조의 변화를 겪고 있는 상황에서 기존의 요소 투입 기반 모델은 한계에 달했다. 특히 신보호주의로 인해 대외 환경이 악화되는 현재, 동일 자원으로 더 큰 부가가치를 창출하는 생산성 주도 경제로 패러다임을 전환하는 것이 무엇보다도 중요하다.

3. 생산성 도약을 위한 핵심 정책: 규제 시스템의 혁신

이미 선진국 수준에 진입한 한국에서 생산성의 획기적인 도약은 더 이상 정부의 정책 주도가 아닌 민간 주도의 혁신과 창의성을 통해서만 달성 가능하다. 그러나 한국의 경제 시스템은 여전히 개발도상국 시대에 만들어진 규제와 정부지도의 틀에서 벗어나고 있지 못하다.

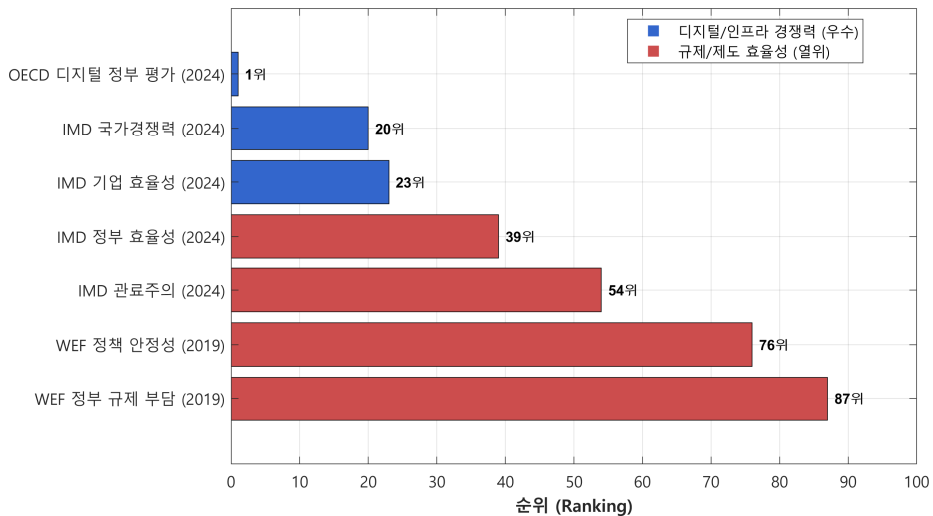
(1) 기존 포지티브 규제 시스템의 한계와 명목적 개혁

한국의 규제 시스템은 기본적으로 법률에 허용된 것만 할 수 있도록 규정하는 ‘포지티브(Positive) 규제 시스템’에 기반한다. 이러한 시스템은 정부가 경제를 주도할 때는 용이하나, 4차 산업혁명 시대에는 혁신의 속도를 저해하고 기업가 정신을 위축시키는 제약요인으로 작용한다. 규제 개혁은 과거에도 그 중요성을 인지하고 추진도 했으나, 기존 이익 집단의 저항에 부딪혀 지엽적인 규제를 일부 완화하는 ‘보여주기식’ 개혁에 그치는 경우가 많았다.

OECD(2021)에 따르면 한국은 2000년대에 규제 개혁을 선도적으로 시도한 국가이며, 대통령 직속 규제개혁위원회(RRC)와 같은 핵심 거버넌스를 갖추고 있다. 그러나 국회 발의 법률안이 지나치게 많아 체계적인 규제 품질 심사가 이루어지기 어려운 등 실행 과정에 심각한 결함이 존재함을 지적한다. 규제 개혁의 중요성은 인식하고 있으나 실제 집행은 제대로 이루어지지 않고 있는 것이다.

이는 구조적 문제로서 통계 수치에서 명확히 드러난다. <그림 10>에서 보듯이 한국은 2023년 OECD 디지털 정부 평가 세계 1위(OECD, 2024), 2024년 IMD 국가경쟁력 인프라 부문 상위권(IMD World Competitiveness Center, 2024) 등 세계 최고 수준의 하드웨어를 보유하고 있다. 그러나 IMD 정부 효율성 부문은 2020년 28위에서 2024년 39위로 하락했고 관료주의 지표는 54위로 심각한 수준이다. Schwab(2019)의 서베이에서도

〈그림 10〉 한국의 디지털 잠재력과 규제 현실의 괴리



주: OECD는 OECD(2024), IMD는 IMD World Competitiveness Center(2024), WEF는 Schwab(2019) 자료를 이용해 작성.

한국의 정부 규제 부담 순위는 141개국 중 87위, 정책 환경 안정성 확신도는 76위로 하위권에 머물렀다.

이러한 극명한 ‘규제 격차(Regulation Gap)’는 한국 경제가 뛰어난 디지털 엔진을 장착하고도 무겁고 낡은 규제 시스템에 묶여 잠재력을 낭비하고 있음을 시각적으로 보여 준다. 또한 OECD(2021)는 한국의 규제개혁 상황에 대해 다음과 같이 보고하고 있다.

“...many of these regulatory reforms are still relatively nascent and so have not yet become part of the administrative culture, particularly at the lower levels of the administration.”

민간의 자율적인 혁신을 촉진하기 위해서는 규제의 패러다임을 ‘네거티브(Negative) 규제 시스템’으로 적극 전환해야 한다. 이는 법률에서 명시적으로 금지한 행위가 아니면 원칙적으로 모든 것을 허용하는 방식이다. 이를 통해 기업들에게 우선적으로 시도해 볼 수 있는 자유를 부여하고 혁신적인 아이디어가 시장에서 빠르게 검증될 수 있는 환경을 조성해야 한다. 이의 구체적 실행을 위해서는 이를 성공적으로 수행한 선진국들의 사례를 벤치마킹할 필요가 있다.

(2) 성공적인 해외 규제 개혁 사례

싱가포르는 1990년대 이후 고부가가치 및 지식집약적 경제로 전환하면서, 기업 활동에 대한 규제 부담을 낮추고 시장 경쟁을 촉진하는 친시장적 규제 환경을 성공적으로 구축하였다(Kim, Loayza, and Meza-Cuadra Balcázar, 2016). 불필요한 인허가 규제를 축소하고 사후 책임 비중을 높인 결과, TFP 성장률이 선진국 수준으로 개선되었으며 규제 경쟁력 평가에서도 최상위권을 유지하고 있다(Schwab, 2019).

에스토니아는 디지털 혁신을 통해 네거티브 규제에 가장 근접한 행정 환경을 구현했다. X-Road 플랫폼을 기반으로 공공 서비스의 대부분을 온라인화하여 규제 준수 비용을 대폭 절감하였고, 세계적인 스타트업 친화적 생태계를 구축하는 성과를 이루었다(e-Estonia, 2024).

영국은 대처 정부 시기 국유기업 민영화와 상품시장 규제 개혁(PMR)을 통해 과거의 강한 포지티브 규제에서 탈피했다(Parker, 2004). 독립 규제기관을 설립하여 원칙 중심의 최소 규제와 사후 감독을 정착시켰으며, OECD 내 최고 수준의 경쟁 친화적 제도를 유지하여 민간 투자를 크게 유인했다(OECD, 2023).

아일랜드 역시 1990년대 이후 시장 개방과 포지티브 규제 철폐를 추진하여 ‘켈틱 타이거’라는 고도성장을 달성했다(O’Brien, 2002). 외국인 직접투자 유치와 함께 일반적인 허용 원칙을 도입함으로써 네트워크 및 서비스 산업의 진입 장벽을 대폭 완화하는 등 유연한 경제 체질을 구축하였다(OECD, 2001).

(3) 정책적 제언: ‘보여주기식’ 개혁을 탈피한 전면적 패러다임 전환

해외 사례들은 민간의 역동성을 제약하는 규제를 과감히 없앨 때 비로소 국가적 차원의 생산성 도약이 가능함을 시사한다. 특히 한국의 미래 성장을 견인할 첨단 신산업 분야에서 포지티브 시스템을 지속하는 한 TFP와 성장률이 반등하기는 매우 어려울 것으로 사료된다. 한국 경제의 재도약을 위해서는 더 이상 보여주기식 개혁이 아닌 규제 패러다임을 전면적으로 재설계하는 결단이 요구된다.

이토록 규제 개혁이 절실함에도 실제 현장에서 작동하지 않는 핵심 원인은 바로 통제받지 않는 입법 시스템에 있다. OECD(2021)의 지적과 같이, 입법의 폭증이 규제 심사 기능을 유명무실하게 만든다. 또한 김준경(2023)은 규제 영향 평가를 회피하는 의원발의 법률안의 폭증이 한국 과잉 규제의 주된 원인이라고 주장한다. 이에 따르면 14대 국회에서 321건이었던 의원입법 발의 건수는 20대 국회에서 2만 3,047건으로 72배 폭증

하였고, 전체 제정 법률 중 의원입법 비중은 23%에서 92%로 급증했다. 행정부의 규제 완화 노력과 반대로 충분한 검토와 심사 없이 쏟아지는 의원발의 법안들은 그 자체로 새로운 규제의 확대를 의미한다.

반면 미국의 입법 과정은 엄격한 필터링 구조를 갖추고 있다. LegiScan(2024)에 따르면 제116대 연방의회(2019-2021년)에서 발의된 1만 6,601건의 법안 중 실제 통과된 법률은 344건에 불과했다. 한국과 유사한 수만 건의 발의 규모 속에서도 실제 규범으로 진입하는 법률의 수는 보수적으로 통제되고 있는 것이다.

하위 규범과 법률이 기하급수적으로 팽창하는 ‘입법 과잉’은 규제개혁에 역행하는 심각한 문제이다. 국가 전반의 규제 부담을 낮추기 위해서는 기존 규제의 철폐는 물론, 신규 규제가 무분별하게 양산되는 입법 구조 자체를 제어해야 한다. 법안 발의 시 체계적인 규제 영향 평가를 의무화하고, 전체 규제의 양을 관리하며, 불필요한 규범을 정기적으로 소멸시키는 전면적인 거버넌스 혁신이 반드시 동반되어야 한다.

4. 정부의 역할 재정립: ‘주도자’에서 ‘지원자’로

대내적 혁신이 완성되기 위해서는 정부의 역할 또한 완전히 변해야 한다. 시장경제에서 유망한 산업은 기업이 선택하는 것이고 정부는 더 이상 유망한 산업을 스스로 정하는 ‘주도자(Driver)’가 되어서는 안 된다. 대신, 민간이 혁신의 주역이 될 수 있도록 돕는 ‘조력자(Facilitator)’ 혹은 ‘지원자(Supporter)’로서 역할을 재정립해야 한다. 정부의 정책은 규제 시스템의 패러다임을 전환하여 민간 기업들이 창의적인 경제 활동을 자유롭게 펼칠 수 있는 환경을 조성하는 데 초점을 맞추어야 한다.

대신 정부는 당장 돈이 되지 않지만 미래 혁신의 토양이 되는 기초 과학 R&D에 대한 투자를 획기적으로 늘려야 한다. 미국이 “행정명령 14110호”를 통해 AI 인재를 국가 안보 자산으로 규정하고, ‘국가 AI 연구자원(NAIRR)’을 통해 연구 인프라를 공공재로 공급하는 사례는 우리에게 중요한 시사점을 준다(Executive Office of the President, 2023). 미국이 공교육과 연구 시스템을 공급망 안보 차원에서 재편하듯, 한국 정부도 단순한 취업 지원을 넘어 교육 커리큘럼 자체를 AI와 디지털 시대에 맞게 혁신하여 중요 소생산성(TFP) 향상의 주역인 ‘혁신적 인적 자본’을 길러내는 데 정책 역량을 집중해야 한다. 이러한 창의적 인재 양성 시스템 구축이야말로 중요소생산성을 높이는 가장 확실한 미래 투자이다.

혁신은 수많은 실패를 전제로 한다. 정부의 또 다른 중요한 역할은 혁신적인 도전에 실패하더라도 재기할 수 있는 강력한 사회적 안전망을 구축하는 것이다. 실패한 기업인이 재창업을 지원받고, 실직한 근로자가 신속하게 재교육을 받아 새로운 산업으로 이동할 수 있는 유연한 노동 시장과 사회 보장 제도를 마련해야 한다.

VI. 결론 및 정책 제언

본 연구는 신보호주의의 경제적 본질을 다각도로 분석하고, 이에 대응하기 위한 한국 경제의 구조적 과제를 제시하였다. 현재의 글로벌 무역 환경은 과거와 같이 효율성에 기반한 자유무역이 후퇴하고, 정치·안보적 요인이 결합된 신보호주의로 재편되고 있다. 여러 거시경제 모형과 실증 연구들이 공통적으로 입증하듯, 관세 장벽과 공급망 블록화는 수입 가격을 상승시키고 자원 배분을 왜곡하는 ‘항구적 부정적 총공급충격’으로 작용한다.

이러한 신보호주의의 확산은 이미 잠재성장률 하락하고 있는 한국 경제에 더욱더 심각한 대외적 경제환경 변화이다. 금융위기 이후 1인당 명목 GDP의 미국 대비 수렴 속도는 거의 20년간 정체되었고, 주요 선진국 대비 총요소생산성(TFP)은 확연히 둔화되고 있다. 이는 수출과 요소 투입에 의존해 온 과거의 정부 주도 성장 모델이 구조적 한계에 도달했음을 의미한다. 구조적 공급 충격에 대해 금리 인하나 재정 확대 등 수요 조절 정책만으로 온전한 대응이 불가능하다. 결국 대외 의존도가 높은 한국이 취할 수 있는 유일한 생존 전략은 제도의 틀을 근본적으로 혁신하여 민간 주도의 생산성 도약을 이룩하는 내생적 성장 동력 제고라고 할 수 있다. 정진욱(2022)에 의하면 한국경제학회 정회원인 경제학자들을 대상으로 한 한국경제의 7대 과제 중 첫 번째가 생산성 향상 및 신산업 육성임을 보고한다.

본 연구는 한국 경제의 재도약을 위해 다음과 같은 핵심 정책 과제를 제안한다. 첫째, 규제 시스템의 전면 전환이다. 법률에서 명시적으로 금지한 사항 외에는 원칙적으로 모든 것을 허용하는 제도를 정착시킴으로써, 첨단 신산업 분야의 비즈니스 실험이 유연하게 이루어질 수 있는 환경을 조성해야 한다. 둘째, 정부의 역할을 시장 주도자에서 민간 혁신의 지원자(Supporter)로 재정립해야 한다. 개별 산업에 대한 직접 개입을 지양하고 공정한 경쟁 질서 확립에 집중하고, 혁신을 위한 기반 인프라 투자와 사회적 안전망 강화에 주력해야 한다.

신보호주의라는 큰 흐름은 위기이자 동시에 기회이다. 기존의 성공 방정식에 안주할 경우 장기 침체 경로에 진입하겠지만, 역으로 낡은 제도와 관행을 과감히 타파하고 창의성에 기반한 성장 모델을 구축한다면 한 단계 도약한 선진 경제로 거듭날 수 있다. 규제 제도 개혁과 정부 역할의 근본적 전환이 침체된 한국 경제의 재도약에 얼마나 중대한 과제인지는 학계와 정책 당국을 포함한 우리 사회가 이미 잘 인지하고 있다고 판단한다.

그러나 궁극적인 성패는 구체적인 변화의 실행 여부에 달려 있다. 구조 개혁은 사회적으로 고통을 수반하지만 **“변화는 삶의 법칙”**이고 **“변화 없이는 미래는 없다”**는 케네디의 통찰을 되새기며, 본 연구가 제시한 역사·이론·계량 분석과 정책 제언이 한국 경제의 성공적인 구조개혁으로 이어지길 바란다. 본 연구가 한국 경제가 올바른 방향으로 **‘변화를 실행’**하는 하나의 실천적 출발점이 되기를 기대한다.

■ 참 고 문 헌

1. 구자현·정대희 (편)·이승협·임희현·이상진·김진수·전세훈·조홍중·구효정·류문현·최한주·이성우, “경제안전보장과 공급망 강화 전략 연구,” 『한국개발연구원 연구보고서』, 2023-09, 한국개발연구원, 2023.
2. 김준경, “의원입법, 수준 높은 품질관리 필요하다,” 『나라경제』, 2023년 4월호, KDI 한국개발연구원, 2023.
3. 김지연·정규철·허진욱, “장기경제성장률 전망과 시사점,” 『KDI 경제전망 2022 하반기』 이슈 분석, 한국개발연구원(KDI), 2022.
4. 정진욱, “한국경제의 7대 과제,” 『경제학연구』, 제70집 제1호, 2022, pp.5-32.
5. Albertoni, N., “A Historical Overview of 21st-Century Protectionism: How Did We Arrive at This Point?,” *Latin American Journal of Trade Policy*, Vol. 10, No. 4, 2021, pp.5-23.
6. Allison, G., *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt. 2017.
7. Amiti, M., S. J. Redding, and D. E. Weinstein, “The Impact of the 2018 Trade War on U.S. Prices and Welfare,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33, No. 4, 2019, pp.187-210.
8. Arkolakis, C., A. Costinot, and A. Rodríguez-Clare, “New Trade Models, Same Old Gains?,” *American Economic Review*, Vol. 102, No. 1, 2012, pp.94-130.
9. Autor, D. H., D. Dorn, and G. H. Hanson, “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States,” *American Economic Review*, Vol. 103, No. 6, 2013, pp.2121-2168.
10. Bagwell, K. and R. W. Staiger, “An Economic Theory of GATT,” *American Economic Review*, Vol. 89, No. 1, 1999, pp.215-248.
11. Baldwin, R., “Trade and Industrialisation After Globalisation’s 2nd Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain Are Different and Why It Matters,” *NBER Working Paper*, No. 17716, 2011.
12. Baldwin R. and T. Ito, “The smile curve: Evolving sources of value added in manufacturing,” *Canadian Journal of Economics*, Vol. 54, No. 4, 2022, pp.1842-1880.
13. Barattieri, A., M. Cacciatore, and F. Ghironi, “Protectionism and the Business Cycle,” *Journal of International Economics*, Vol. 129, No. 103417, 2021.
14. Bown, Chad P., “US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart,” Peterson Institute for International Economics, 2025.
15. Bown, C. P. and D. A. Irwin, “The GATT’s Starting Point: Tariff Levels circa 1947,” *NBER Working Paper*, No. 21782, 2015.
16. Brander, J. A. and B. J. Spencer, “Export Subsidies and International Market Share Rivalry,” *Journal of International Economics*, Vol. 18, No. 1-2, 1985, pp.83-100.
17. Caliendo, L. and F. Parro, “Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA,” *The Review of Economic Studies*, Vol. 82, No. 1, 2015, pp.1-44.
18. Choi, J. and S. Lim, “Tariffs, Agricultural Subsidies, and the 2020 US Presidential Election,” *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 105, No. 4, 2021, pp.1149-1175.
19. Costinot, A. and A. Rodríguez-Clare, “Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization,” In G. Gopinath, E. Helpman, & K. Rogoff (Eds.), *Handbook of International*

- Economics* Vol. 4, 2014, pp.197–261.
20. Crucini, M. J., “Sources of Variation in Real Tariff Rates: The United States, 1900–1940,” *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, 1994, pp.732–743.
 21. e-Estonia, “Estonia’s digital ecosystem is creating a seamless society.” 2024, Retrieved January 10, 2026.
 22. Eichengreen, B., *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919–1939*, Oxford University Press. 1992.
 23. Evenett, S. J. and J. Fritz, “Going it alone? Trade policy after three years of populism,” 25th Global Trade Alert Report. London: CEPR Press, 2019.
 24. Executive Office of the President, “Executive Order 14110: Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence,” *Federal Register*, Vol. 88, No. 210, 2023, pp.75191–75226.
 25. Fajgelbaum, P. D., P. K. Goldberg, P. J. Kennedy, and A. K. Khandelwal, “The Return to Protectionism,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 135, No. 1, 2020, pp.1–55.
 26. Farrell, H. and A. L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp.42–79.
 27. Federal Reserve History. “Stock Market Crash of 1929,” *Federal Reserve History*, 2013.
 28. Feenstra, R. C., R. Inklaar, and M. P. Timmer, “The Next Generation of the Penn World Table,” *American Economic Review*, Vol. 105, No. 10, 2015, pp.3150–3182.
 29. Flaaen, A. and J. Pierce, “Disentangling the effects of the 2018–2019 tariffs on a globally connected U.S. manufacturing sector,” Finance and Economics Discussion Series 2019–086. Washington, DC: Board of Governors of the Federal Reserve System., 2019.
 30. Funke, M., M. Schularick, and C. Trebesch, “Going to Extremes: Politics After Financial Crises, 1870–2014,” *European Economic Review*, Vol. 88, 2016, pp.227–260.
 31. Furceri, D., S. A. Hannan, J. D. Ostry, and A. K. Rose, “Macroeconomic Consequences of Tariffs,” *IMF Working Paper*, WP/19/9, 2019.
 32. Hopewell, K., “Unravelling of the trade legal order: enforcement, defection and the crisis of the WTO dispute settlement system,” *International Affairs*, Vol. 101, No. 3, 2025, pp.1103–1117.
 33. Hsu, W.-T., R. G. Riezman, and P. Wang, “Innovation, Growth, and Dynamic Gains from Trade,” *NBER Working Paper*, No. 26470, 2019.
 34. IMD World Competitiveness Center, *IMD World Competitiveness Yearbook 2024*. International Institute for Management Development, 2024.
 35. International Monetary Fund, “Singapore: Productivity growth and competition,” In *Singapore—Selected Issues and Statistical Appendix*. Washington, DC: International Monetary Fund. 2000.
 36. Irwin, D. A., “Trade Politics and the Semiconductor Industry,” *NBER Working Paper*, No. 4745, 1994.
 37. Irwin, D. A., “Tariff Incidence: Evidence from US Sugar Duties, 1890–1930,” *NBER Working Paper*, No. 20635, 2014.
 38. Irwin, D. A., “Globalization Is in Retreat for the First Time Since the Second World War,” Peterson Institute for International Economics (PIIE), PIIE Chart, 2020.
 39. Juhász, R., “Temporary Protection and Technology Adoption: Evidence from the Napoleonic

- Blockade," *American Economic Review*, Vol. 108, No. 11, 2018, pp.3339-3376.
40. Juhász, R., N. J. Lane, and D. Rodrik, "The New Economics of Industrial Policy," *Annual Review of Economics*, Vol. 16, 2024, pp.213-238.
 41. Kim, Y. E., N. Loayza, and C. Meza-Cuadra Balcázar, "Productivity as the Key to Economic Growth and Development," *World Bank Research & Policy Briefs*, No. 3. Kuala Lumpur: World Bank Malaysia Hub, 2016.
 42. Kim, Younghoon, "Export Controls and Import Dependence: Evidence from the 2019 Korea-Japan Trade Dispute," *Working Paper*, 2024.
 43. Kindleberger, C. P., "International Public Goods without International Government," *American Economic Review*, Vol. 76, No. 1, 1986, pp.1-13.
 44. Klasing, M. J. and P. Milionis, "Quantifying the Evolution of World Trade, 1870-1949," *Journal of International Economics*, Vol. 92, No. 1, 2014, pp.185-197.
 45. Krugman, P. R., "Trade and Wages, Reconsidered," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2008(1), 2008, pp.103-154.
 46. Kwak, S.-H., "Changing Trade Policy and Its Impact on TFP in the Republic of Korea," *The Developing Economies*, Vol. 32, No. 4, 1994, pp.423-443.
 47. League of Nations, *Review of World Trade, 1935*. Geneva: League of Nations, 1935.
 48. Lebergott, S., "Labor Force, Employment, and Unemployment, 1929-39: Estimating Methods," *Monthly Labor Review*, Vol. 67, No. 1, 1948, pp.50-53.
 49. LegiScan, "US Congress Legislature – 116th Congress (2019-2020)," LegiScan.com, 2024.
 50. Liu, E., "Industrial Policies in Production Networks," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 134, No. 4, 2019, pp.2255-2318.
 51. Madsen, J. B., "Trade Barriers and the Collapse of World Trade During the Great Depression," *Southern Economic Journal*, Vol. 67, No. 4, 2001, pp.848-868.
 52. Martinus, M. and K. Laopirun, "The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Implications for ASEAN-EU Relations," *Trends in Southeast Asia*, No. 1. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2023.
 53. Mayoral, A., "U.S. Trade Policy: Over Half a Century of Unreciprocated Tariff Cuts," *Coalition for a Prosperous America*, 2021.
 54. Melitz, M. J., "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity," *Econometrica*, Vol. 71, No. 6, 2003, pp.1695-1725.
 55. Melitz, M. J. and S. J. Redding, "Heterogeneous Firms and Trade," *Handbook of International Economics*, Vol. 4, 2014, pp.1-54.
 56. Nam, C.-H., "The Role of Trade and Exchange Rate Policy in Korea's Growth." In T. Ito & A. O. Krueger (Eds.), *Growth Theories in Light of the East Asian Experience* (pp. 153-192). University of Chicago Press. 1995.
 57. National Science Foundation, *National Artificial Intelligence Research Resource Pilot*. 2024.
 58. O'Brien, D. J., "Economic Freedom and Growth: The Case of the Celtic Tiger," *Cato Journal*, Vol. 22, No. 3, 2002, pp.435-452.
 59. OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Ireland 2001*. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD Publishing, 2001.

60. OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD, 2002.
61. OECD, *Regulatory quality and competition policy in Korea*. OECD Publishing, Paris, 2021.
62. OECD, *OECD Product Market Regulation (PMR) indicators: How does the United Kingdom compare?* Paris: OECD, 2023.
63. OECD, “2023 OECD Digital Government Index: Results and Key Findings.” *OECD Public Governance Policy Papers*, Paris: OECD Publishing, 2024.
64. Officer, L. H., *Dollar-Pound Exchange Rate From 1791*, MeasuringWorth, 2025.
65. Park, J., “Is Economic Security National Security? Defining South Korea’s Economic Security for Future Industries,” *Korea Policy*, Vol. 1, No. 3, 2023, pp.52–69.
66. Parker, D., “The UK’s privatisation experiment.” *CESifo Working Paper*, No. 1126. Munich: CESifo, 2004.
67. Richardson, G., A. Komai, and M. Gou, “Roosevelt’s Gold Program,” *Federal Reserve History*. Federal Reserve Bank of Richmond, 2013.
68. Rodrik, D., “Populism and the Economics of Globalization,” *Journal of International Business Policy*, Vol. 1, No. 1, 2018, pp.12–33.
69. Rodrik, D., “How Far Will International Economic Integration Go?,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1, 2000, pp.177–186.
70. Ruggie, J. G., “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp.379–415.
71. SaKong, I. and Y. Koh, “The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development,” Korea Development Institute, Sejong, 2010.
72. Schwab, K., “Global Findings.” In *The Global Competitiveness Report 2019* (Chapter 1), Geneva: World Economic Forum, 2019.
73. Shivakumar S., C. Wessner, and T. Howell, “The limits of chip export controls in meeting the China challenge,” *Center for Strategic and International Studies*, 2025.
74. Stiglitz, J. E., “Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability,” *World Development*, Vol. 28, No. 6, 2000, pp.1075–1086.
75. U.S. Bureau of Economic Analysis, “Shares of Gross Domestic Product: Exports and Imports of Goods and Services (FRED series B020RE1Q156NBEA and B021RE1A156NBEA),” Retrieved from FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis, 2025.
76. U.S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970 Bicentennial Edition*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1975.
77. World Bank, GDP, PPP (current international \$). World Development Indicators. 2024.
78. World Trade Organization (WTO), “World Trade Report 2007: Six Decades of Multilateral Trade Cooperation: What Have We Learnt?,” Geneva: World Trade Organization, 2007.
79. Yoo, J., “Korea’s Rapid Export Expansion in the 1960s: How It Began,” *KDI Journal of Economic Policy*, Vol. 39, No. 2, 2017, pp.1–40.
80. Young, S., “Import Liberalization and Industrial Adjustment in Korea,” *KDI Working Paper*, No. 8613, Korea Development Institute, Seoul, 1986.

Neo-Protectionism, the Future of the Global Economy, and Challenges for the Korean Economy*

Seonghoon Cho**

Abstract

This study historically and theoretically demonstrates that neo-protectionism and supply chain fragmentation, triggered by the post-Global Financial Crisis U.S.-China hegemonic rivalry, are a structural “negative aggregate supply shock” permanently lowering Korea’s TFP and potential growth rate, and presents tasks for the Korean economy’s leap forward. The Korean economy has already experienced prolonged TFP growth slowdowns and potential growth declines, and such external environmental changes are highly likely to structurally make Korea’s productivity leap more difficult. Government-led growth strategies and economic institutions, effective during the past high-growth period, now act as constraints blocking autonomous private innovation in the current advanced economic system. For fundamental structural improvement and continuous productivity leaps, this study proposes, instead of short-term policies: 1) fully reorganizing the regulatory paradigm into a “negative” system based on principle permission, and 2) redefining the government’s role from direct market intervention to a “facilitator” nurturing human capital and basic innovation infrastructure.

Key Words: New Protectionism, Total Factor Productivity, Role of the Government
JEL Classification: F13, F41, L51, O47

Received: Mar. 9, 2026. Revised: Apr. 8, 2026. Accepted: Apr. 21, 2026.

* This study was financially supported by the Institute of Economic Law & Policies and is an abridged version of the institute’s research report.

** Professor, School of Economics, Yonsei University, 50 Yonsei-ro, Seoul, Korea, Phone: +82-2-2123-2470, e-mail: sc719@yonsei.ac.kr