

## 신자유주의 종언과 제2차 ‘거대한 전환’의 도래?

손정욱 (제주평화연구원 연구위원)

**본 연구는** 최근 미중 간 무역전쟁을 비롯해 세계 곳곳에서 발견되는 자유주의 질서 쇠퇴에 대한 구조적 원인을 살피고 그 대응 방안을 제시한다. 강대국 간 권력 배분을 중시하는 국제정치학의 전통적 접근에서 벗어나, 본 연구는 폴라니(Karl Polanyi)가 제시한 ‘정치경제학적 분석틀’을 통해 탈냉전 이후 신자유주의 진행 과정을 추적한다. 이를 통해 본 연구는 최근 급증하는 반(反) 자유주의적 사건들 저변에 신자유주의 팽창 속에 내재된 불평등 심화 및 민주주의 위기의 메커니즘이 자리잡고 있음을 밝히고, 이를 극복하기 위한 방안으로 원칙 기반의 미중 관계, 지역주의 협력, 역동적 서비스업 일자리의 창출, 그리고 권력 공유를 위한 정치제도 구축 필요성을 제시한다.

## 목 차

1. 서론
2. 첫 번째 거대한 전환
  - 가. 자기완결적 시장 메커니즘의 동학
  - 나. 민족주의 부상의 정치경제적 동학
3. 두 번째 거대한 전환?
  - 가. 세계 자본주의의 구조적 변곡점들
  - 나. 금융 세계화의 정치경제적 의미
  - 다. 탈산업화 노동시장의 등장
4. 결론
  - 가. 최소 원칙 기반의 미중 무역 관계
  - 나. 동아시아 지역금융 협력
  - 다. 역동적 서비스업과 국내 정치제도

## 1. 서론

- ◆ 냉전이 끝날 무렵, 프랜시스 후쿠야마(Francis Yoshihiro Fukuyama)는 “역사의 종말(The End of History)”을 선언했음. 공산 사회주의와 자유 민주주의 사이의 오랜 대결이 후자의 승리로 끝났으며 이와 함께 인류 이데올로기의 진화도 함께 종결됐다는 것임. 도발적 주장이었지만, 많은 사람들이 동의하기도 했음
  - 특히 월가를 필두로 시장의 역할에 절대적 신뢰를 갖고 있던 진영은 이른바 신자유주의(neoliberalism)라는 이름으로 빠르게 자본시장 자유화를 추진해갔고 그 영향력은 개인과 사회, 그리고 국경의 통제를 벗어 나는 수준에 이르게 되었음 (Rodrik 2011)
- ◆ 하지만 최근 극좌/극우 정치세력의 부상, 브렉시트(Brexit), 트럼프(Donald J. Trump) 등장, 그리고 미중 무역 전쟁 등과 같은 일련의 사건들이 세계 정치 전면에 등장하면서 후쿠야마의 선언이 얼마나 몰역사적이고 근시안적인 것이었는지가 드러나고 있음
  - 다시 말해서, 후쿠야마의 선포와 달리 세계 인구의 절반은 여전히 비민주적 정부 하에서 살아가고 있으며 주요 선진국 내에서도 민족주의를 자극하는 데마고그(demagogue)가 부상하고 있음. 그 정점에는 미국 우선주의(America First)를 전면에 내세운 트럼프 정부가 서 있는 상황임
- ◆ 이러한 일련의 상황에 직면하면서 최근 국제정치학에서는 냉전 이후 세계질서를 추동했던 신자유주의 질서가 쇠퇴하고 있는 원인은 무엇인지, 그리고 신자유주의 이후 21세기 세계 질서의 동학(動學)은 어떻게 전개될 것인지에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있음
  - 주류 국제정치이론은 국가를 생존과 자력구제(self-help) 등 동일한 성질을 갖는 단일 행위자로 간주하고 그로부터 무정부상태(anarchy)라는 국제정치의 조직 원리를 도출하고 있음. 그리고 구조의 성격은 행위자들 간의 불균등한 권력 배분에 의해 결정된다고 봄
  - 예컨대, 세력균형론과 세력전이론의 입장에서 21세기 세계질서 변화과정에서 가장 중요한 변수는 미중 간 권력관계임. 중국의 부상과 미국의 쇠퇴를 해석하는 관점은 이론에 따라 다양함. 일반적으로 세력균형론자들은 미중 간 양극체제의 등장과 이들을 중심으로 하는 동맹관계가 형성되면서 세계정치는 장기적으로 보다 안정적으로 재편될 것이라고 보는 반면, 세력전이론자들은 중국의 힘이 커짐에 따라 기존의 미국 중심의 세계질서에 대해 불만이 쌓이게 되고 그런 중국의 불만족이 커지면서 전쟁의 발발 가능성이 높아지리라고 보는 경향이 있음

- 하지만 각 이론 간 입장 차이에도 불구하고 두 입장 모두 미중 간 권력 배분을 향후 세계 질서를 결정하는 가장 중요한 변수로 지목하고 있다는 점에서 유사하다고 할 수 있음
- ◆ 주류 국제정치이론들이 제시한 바와 같이, 21세기 세계 질서에서 강대국 간 세력 분포가 중요한 변수라는 점은 분명함. 하지만 이러한 시각은 미중 갈등 저변에 깔려있는 보다 근본적인 메커니즘을 간과하는 경향이 있음
- 러기(Ruggie 1982)는 권력(power)을 중시하는 체제 수준의 분석이 과도한 이론적 간결성을 추구한 나머지 현실을 정확히 반영하기 힘들다고 비판하면서, 권력과 함께 사회적 목적(social purpose)을 함께 살펴봐야 함을 강조했다. 여기서 사회적 목적이란 시장 메커니즘에 대한 국가의 역할 관념을 지칭하는 것임
- 다시 말해서 강대국들을 중심으로 하는 권력 배분 관계에 있어서 그것이 일극체제인지, 양극체제인지, 아니면 다극체제인지도 중요하지만, 그런 극을 형성하는 강대국들이 어떤 사회적 목적을 추구하느냐에 따라 구조의 본질적인 내용이 변할 수 있으리라 것임. 예컨대, 같은 일극체제라 하더라도 이른바 '내재된 자유주의(embedded liberalism)'를 강조하는 미국과 미국 우선주의(America first)를 강조하는 미국이 주도하는 일극체제의 성격은 다를 수밖에 없으리라는 것임
- 이런 측면에서 미국을 비롯해 그간 자유주의 질서를 주도해왔던 서방 선진국들 내부에서 정반대의 극좌/극우 혹은 민족주의적 흐름이 전방위적으로 분출되고 있는 최근 상황에 대한 근본적이고 구조적 원인을 밝혀내는 것이 시급함
- ◆ 이런 문제의식 하에 본 연구는 100년간의 평화가 세계 대전으로 귀결됐던 19세기 서구 문명의 동학을 '시장의 확장과 사회의 자기방어 원리'라는 정치경제적 시각으로 바라본 폴라니(Polanyi 1944)의 분석틀을 이어받아, 냉전 이후 빠르게 확장된 신자유주의 세계화와 그 속에 내재된 불평등 심화 및 민주주의 위기가 어떻게 국제정치적 갈등으로 표출됐는지를 추적하고자 함

**같은 일극체제라 하더라도 자유주의를 중시하는 미국과 민족주의를 우선하는 미국이 주도하는 세계 질서의 성격 상이해**

## 2. 첫 번째 거대한 전환

### 가. 자기완결적 시장 메커니즘의 동학

- ◆ 1944년 폴라니(Karl Polanyi)는 『거대한 전환(The Great Transformation)』이라는 책을 발표했다. 이 책에서 폴라니는 100년간의 평화를 유지하던

19세기가 세계 대전으로 귀결될 수밖에 없었던 '거대한 전환'의 정치경제적 원인을 밝히고자 했음

- 사실 19세기 서구문명의 동학은 많은 학자들의 연구대상이었음. 하지만 폴라니는 이러한 설명들의 대부분이 경제적 오류에 빠져있다고 비판했음. 폴라니에 따르면, 시장의 역할을 강조하는 아담 스미스(Adam Smith)의 후계자들은 물론이고, 칼 마르크스(Karl Marx)와 같은 사회주의 계열의 사상가들까지도 사회를 경제주의적 관점으로만 접근하는 오류를 저지르고 있었음. 폴라니는 물질적 차원과 이념적 차원을 총체적으로 보지 못하는 경제주의적 접근으로는 현실 세계를 제대로 분석할 수 없다고 보았음
- 폴라니는 시장 메커니즘을 총체적인 사회로부터 분리시켜 분석하기보다는 시장이 내재되어 있는 사회적 맥락(context)을 중시했음. 폴라니는 인류역사 전반적인 측면에서 볼 때 아담 스미스가 이야기하는 시장적 사회라는 것이 실상은 19세기 이후에나 적용될 수 있는 매우 예외적인 현상에 불과한 것임을 밝혀내고자 하였음

◆ 19세기는 역사상 유례없는 평화를 경험하였는데, 폴라니는 이러한 평화를 지탱해준 제도적 메커니즘으로 세력균형 체제(balance-of-power system), 국제금본위제(international gold standard), 자기완결적 시장(self-regulating market), 그리고 자유주의 국가(liberal state)를 제시하였음. 그 중에서도 핵심이 되는 것은 자기완결적 시장임. 다른 메커니즘들은 모두 자기완결적 시장을 기반으로 성립되었기 때문임

- 물론 겉으로 보기에 19세기의 평화가 유럽협조체제(Concert of Europe)를 바탕으로 하는 세력균형의 산물인 듯 보이지만, 사실 그 저변에는 19세기만의 독특한 거대 금융(haute finance)이 세계 정치를 연결하고 있었다고 폴라니는 강조하고 있음

- 이는 거대 금융이 본래부터 평화지향적 성격을 가졌기 때문이라기보다는 자신들의 이익을 유지시켜주는 체제의 화폐 기초가 대규모 전쟁에 의해 파괴될 위험이 있기 때문이었음. 이와 같이 전반적인 평화가 성공적으로 유지되었던 비결은 국내외 정치경제에서 차지하는 이들의 위치와 조직, 그리고 기술에 있었다고 할 수 있음

- 하지만 19세기 말에 절정에 이르렀던 유럽협조체제가 20세기에 들어서자 두 진영으로 분열되면서 더 이상 작동하지 않게 되었고 국제 금본위제의 한계가 드러나기 시작했음. 결국 20세기 초에 나타난 대립과 혼란이 세계 대전으로 연결되었던 것임

◆ 폴라니는 이러한 거대한 변환은 자기완결적 시장체제를 확립시키려는 경제적 자유주의의 유토피아적인 야심에서 비롯된다고 보았음. 특히 폴라

**19세기 유럽의 100년  
평화 밑바탕에는 거대  
금융(haute finance)이  
세계 정치를 연결**

- 니는 시장의 확장과 함께 나타나는 사회의 자기방어 원리에 주목하였음
- 이 원리는 시장의 파괴적 결과로부터 인간과 사회 보호를 목적으로 하는 것으로, 시장의 확대로 직접적인 피해를 입게 될 노동자와 빈민 계층을 지원하는 형태로 나타났음
  - 스피남랜드(Speenhamland)법을 시작으로 하는 이러한 사회의 자기방어적 반작용은 노동에서의 사회입법, 토지에서의 곡물관세, 그리고 자본에서의 중앙은행 통제의 형식으로 각각 나타났음. 이와 같이 자기완결적 시장의 영향력이 확장될수록 사회의 자기방어 성향은 증가했고, 19세기 후반의 서구문명은 이러한 두 가지 상충된 원리 사이의 긴장과 갈등으로 인해 점차 붕괴의 위험에 처하게 됨
  - 요컨대, 자기완결적 시장원리를 바탕으로 평화를 유지하는 19세기의 메커니즘은 그 속에 이미 갈등과 전쟁의 씨앗을 잉태하고 있었던 것임. 이러한 태생적 한계로 인해 20세기 초에 이르자 시장의 자기완결적 기능이 붕괴되기 시작했고, 결국 정치적 간섭과 전쟁을 통해 국제사회 전체의 붕괴로 이어졌다는 것이 폴라니의 핵심 주장임

**자기완결적 시장원리에  
기반한 19세기 평화는  
이미 갈등의 씨앗 내재**

#### 나. 민족주의 부상의 정치경제적 동학

- ◆ 거대한 전환의 책임이 전적으로 자기완결적 시장체제라는 구조적인 것에 있었던 것만은 아님. 사실 세계 대전으로 인한 19세기 시장 중심 체제의 종언은 각국이 시장의 지배로부터 벗어나 새로운 정치체제를 통해 성장할 수 있는 기회를 제공했었음
  - 하지만 불행하게도 20세기 초 유럽에서 등장한 체제는 국가의 역할을 거부하는 파시즘과 스탈린주의였음
  - 파시즘은 공적 영역에서 민주주의적 가치들을 완전히 배제함으로써 사회에 오직 자본주의라는 경제활동만 남기는 경우에 해당함. 반면, 스탈린주의는 이와 반대로 민주주의라는 정치영역이 경제영역으로까지 확대되면서 생산수단의 사유화를 무시하게 되는 양상을 띠었음
- ◆ 그렇다면 어떻게 과격한 민족주의가 민주주의적 절차를 거쳐 사회 전반을 포획할 수 있었을까? 전간기 독일 나치즘의 등장 과정을 간략하게 추적함으로써 그 실마리를 찾아보도록 하겠음
  - 1차 대전이 끝나고 민주화의 파도가 유럽 전역을 휩쓸면서 사회주의 정당들은 이전에 누리지 못했던 높은 지지를 얻으며 권력 정치의 핵심적인 역할을 맡아야 하는 위치에 서게 되었음. 하지만 당시 사회주의 정당들은 역사유물론과 계급투쟁이라는 맑스주의 강령을 따라 민주주의 체제 내에서 적극적인 역할을 맡는 것에 회의적이었음

- 독일 사민당 역시 마찬가지였음. 민주주의 체제를 적극 활용하여 그 속에서 사회문제를 적극 해결하는 것이 사민당의 역할이라는 베른슈타인(Eduard Bernstein)의 주장은 당내 지지를 이끌어내지 못했음 (Tudor eds. 1993, 147)
  - 다시 말해서, 독일 사민당은 1차 대전 이후 가장 높은 지지율을 얻는 정당이 되었음에도 불구하고 다양한 사회적 이해당사자들을 위한 정책을 개발하기보다는 자본주의 붕괴와 공산주의 도래라는 맑스적 믿음에 기반해 수동적인 자세로 일관했던 것임
- ◆ 1차 대전 패배 이후 독일은 초(超)인플레이션 사태와 뒤이은 경기침체로 인해 큰 어려움을 겪고 있었음. 특히 1920년대 후반 대공황은 독일에 결정적인 타격을 주었음. 1929년부터 1932년까지 산업 생산량은 절반으로 떨어졌고 같은 시기 국민소득은 무려 3분의 1가량 감소했음. 은행에 저축한 돈은 증발해버렸고 주가는 폭락했음. 실업자수는 6백만 명을 넘어섰음 (Berman 2006)
- 하지만 이런 극심한 혼란 상황 속에서도 사민당은 여전히 갈피를 잡지 못하고 정치 영역에서 적극적인 역할을 감당하는 것을 꺼려했음. 계급 교차적 협력을 거부한 사민당은 경제 혼란으로 어려움을 겪고 있는 농민집단이나 중간계층을 위한 어떤 정책도 제시하지 않았던 것임
  - 이런 상황이 지속되면서 이들 집단을 비롯한 국민 전반의 정치 불신이 급증했음. 1920년대까지 낮은 지지율에 그쳤던 나치당이 1930년대 초반에 독일 국민들로부터 높은 지지를 받게 되었던 것은 이처럼 정치로부터 소외된 계층의 빈 공간이 점차 넓어졌기 때문이었음
- ◆ 1차 대전 직후 독일 내에는 민족주의를 기반으로 하는 정당들이 대거 등장했는데, 민족사회주의독일노동자당(이하 나치당)도 그 중 하나였음
- 당시 히틀러(Adolf Hitler)라는 젊은 오스트리아인도 이 정당 모임에 참석하고 있었음. 나치당은 민족주의와 사회주의를 기반으로 도시 지역과 블루칼라 노동자들에게 관심을 집중했음. 그러나 이미 이들 계급 집단은 사민당과 공산당에 많은 지지를 보내고 있었기 때문에 1920년대만 하더라도 나치당은 낮은 지지율에 머물면서 재정난을 걱정하는 상황에 직면해 있었음 (Orlow 1969, 88)
  - 하지만 계속되는 심각한 경제적 어려움과 이를 제대로 해결하지 못하고 있는 정당들의 무능력이 맞물리면서 나치당은 회생할 수 있는 기회를 잡게 되었음. 나치당은 기존의 급진적인 주장들을 약화하는 대신 계급교차적 민족주의를 강조하면서 그간 정치에서 소외된 다양한 계층들을 집중적으로 공략했음. 그 결과 1930년대에 들어서면서 나치당은 독일 내에서 폭넓은 지지기반을 확보하는 가장 강력한 정당으로 성장할 수 있었음

**시장중심 체제의 종언  
과 정치적 무능력이 결  
합할 경우 파시즘과 같  
은 민족주의 부상 가능**

- ◆ 1932년 7월 선거에서 나치당은 기존의 정부와 사민당의 무능력을 강하게 비판하면서 자신은 대공황을 해결하고 실업문제에 대한 해법도 갖고 있음을 강조했다(Berman 2006). 그간 정치의 수동적 모습에 환멸을 느꼈던 독일 국민들은 자신들의 먹고 사는 문제를 적극적으로 해결해주겠다는 나치당의 주장에 많은 지지를 보냈음
- 그 결과 사민당은 21.6%를 득표하며 1912년 이후 처음으로 최대 정당의 지위를 상실한 반면, 나치당은 37.3%라는 높은 지지율로 제1당이 되었음. 이런 흐름을 이어받으면서 1933년 1월 히틀러가 독일의 총리로 등장하게 된 것임
- 요컨대, 나치의 독일 집권이라는 2차 세계대전의 씨앗은 국민들로부터 상당기간 정치적 지지를 받았음에도 불구하고 이를 외면한 사민당의 정치적 수동성에 중요한 책임이 있다고 할 수 있음
  
- ◆ 이처럼 폴라니는 20세기 초 '거대한 전환'이 발생하게 된 근본 원인은 국가의 역할이 시장 경제와 분리되어 있다고 믿어왔기 때문이며, 따라서 개인의 자유를 확보하기 위해서는 시장에 대한 국가의 적절한 통제가 필수적이라고 보았음
- 즉, 시장 역할의 확대에 따른 변화의 속도가 지나치게 빨라서 공동체의 가치가 훼손될 우려가 있을 경우 국가는 자율성을 갖고 이러한 속도를 조절할 수 있어야 한다는 것임. 여기서 주의할 점은 국가의 자율성은 민주주의의 가치를 훼손하거나 시장경제의 원리를 무시하는 파시즘이나 스탈린주의로 변질되지 않아야 한다는 것임

**독일 나치즘의 부상은  
사민당의 정치적 수동  
성에 중요한 책임**

### 3. 두 번째 거대한 전환?

#### 가. 세계 자본주의의 구조적 변곡점들

- ◆ 경제주의적 시각을 경계하는 폴라니의 주장은 21세기에도 여전히 중요한 함의를 제공함. 레이건-대처리즘을 시작으로 본격화되었던 경제적 세계화는 탈냉전 이후 월가의 자본가들과 미국 행정부에 의해 빠르게 확산됐음
- 그 속에서 세계화의 확산을 주도하는 세력들은 국가와 사회에 대한 시장의 우위를 강조한다는 점에서 19세기 거대 금융의 논리와 그 맥이 닿아 있음
- 그렇다면 21세기 세계정치는 두 번째 거대한 전환, 다시 말해서 또 한 번의 세계 대전을 향해서 가고 있는 것인가? 최근 세계 정치 곳곳에서 발견되는 민족주의적 갈등들은 두 번째 거대한 전환의 전조 현상으로 볼 수

**고정환율, 정책자율성,  
자본 이동성은 동시에  
달성하기 어려운 정책  
조합으로 이 셋을 어떻  
게 조합하느냐가 세계  
자본주의 질서 형성의  
관건**

있는가? 이 질문에 답하기 위해서는 우선 전후 세계 자본주의 질서가 어떤 과정을 거쳐 형성되었는지를 살펴볼 필요가 있음

- ◆ 세계 자본주의의 구조적 변화를 정확히 추적하기 위해서는 금융과 통화체제의 변곡점들을 함께 살펴봐야 함
  - 우선 세계 금융구조의 변화를 살펴보면, 금본위제였던 1차 세계 대전 이전에는 국제 금융 거래에 대한 통제가 거의 존재하지 않았지만 이 체제는 전간기에 들어서면서 붕괴했고 1931년 금융위기를 기점으로 자본 통제가 광범위하게 부과되었음
  - 전후 형성된 브레튼우즈체제(Bretton Woods System) 하에서 자본에 대한 통제는 점차 완화되었으며 이에 따라 국제 자본의 흐름 역시 서서히 증가했음. 이후 1980년대부터는 영미국가들을 중심으로 자본의 이동이 빠르게 증가하기 시작했고 21세기에 들어와서는 이런 추세가 더욱 가속화되어 19세기 말과 20세기 초보다 높은 수준으로 자본의 이동이 확산되는 금융의 세계화 시대가 열렸음
  - 다음으로 국제통화체제의 첫 번째 변곡점은 고정환율제도와 자본이동성을 유지했던 고전적 금본위제도, 두 번째는 고정환율제도와 통화정책의 자율성을 증시했던 브레튼우즈체제, 그리고 마지막으로 자본이동성과 통화정책의 자율성을 강조하는 현재의 변동환율제로 거칠게 구분할 수 있음
  - 먼델-플레밍(Mundel-Flemming) 모형이 설득력 있게 제시한 바와 같이 고정 환율, 거시경제정책 자율성, 자본의 이동성 확보라는 세 가지 정책 목표는 동시에 달성되기 어려움. 즉, 국제통화체제와 자본시장의 변화 양상은 정부의 정책 자율성과 긴밀하게 연결되어 있는 것임
  - 예컨대, 고정환율제도 하에서 국내에 인플레이션이 발생하게 된다면 국가는 통화량을 줄이기 위해서 이자율을 상승시킬 것임. 하지만 자본이 자유롭게 이동한다면 이차이익을 노리는 자본이 국내로 유입되어 오히려 통화량이 증가하게 되고 결국 본래 의도했던 것과는 반대로 인플레이션이 발생하게 됨. 이처럼 고정 환율과 자본의 이동성이 자유로운 상황 하에서는 국내 경제정책 자율성을 확보하기가 쉽지 않은 것임
- ◆ 19세기 금본위제 하에서 각 정부는 제한적 투표권의 조건 하에서 통화 안정을 위한 고정 환율을 선택하는 데 큰 어려움이 없었음. 하지만 20세기에 들어서면서 선거권이 확대되고 정책결정과정 속에 노동조합과 좌파 정당들이 참여하면서 정책의 우선순위가 고용 확대 등과 같은 경제정책의 자율성으로 옮겨지게 되었음. 브레튼우즈체제 하에서 자본의 통제는 이러한 상황 하에서 등장한 것임. 즉 자본을 통제하는 대신 고정 환율과 완전 고용의 유지 등을 위한 정부정책의 자율성을 확보하려 했던 것임

- ◆ 하지만 탈냉전 이후 신자유주의 이념 하에 자본에 대한 통제가 힘든 국면에 이르렀고 결국 정부는 또 다시 고정 환율과 정부의 정책 자율성 확보 사이에서 선택을 해야 하는 기로에 서게 되었음. 금융의 세계화가 심화되면서 유럽은 통화통합으로, 영미국가들은 정부 역할의 축소로, 그리고 동아시아 국가들은 그 사이 어딘가에서 다양한 모습으로 대응하고 있는 국면임

#### 나. 금융 세계화의 정치경제적 의미

- ◆ 냉전 이후 가장 빠르게 국가의 규제로부터 벗어난 것은 금융 시장이었음. 따라서 21세기 자본주의 질서의 특징을 이해하기 위해서는 금융 세계화가 갖는 특징을 이해하는 것이 중요함
- ◆ 금융 세계화는 크게 두 가지 메커니즘을 통해서 노동시장에 압력을 행사하고 있음. 첫 번째는 국제 자본이동의 경제적 논리(economic logic)임. “구조적 종속(structural dependence)”이라고도 하는 경제적 논리의 바탕에는 크게 두 개의 가정이 깔려 있음 (Swank 2001)
  - 첫째, 일자리, 가격 안정, 소득 등과 같은 경제적 성과는 생산 활동에 계속 투자를 하려는 자본 소유자의 의지에 의해 결정됨. 둘째, 경제적 성과는 기존 정치인들의 재선과 이들에 대한 후원에 결정적인 영향을 미침
  - 이러한 가정을 바탕으로 했을 때, 금융세계화가 심화될수록 결국 일국의 노동시장은 유연성의 증가와 사회정책의 축소로 연결되기 쉬움. 일반적으로 이동자산 보유자들은 단기간의 이익 창출을 위한 노동시장 유연성을 증시하는 경향이 있으며, 국가 개입의 최소화를 선호함
  - 이 때 국경을 넘나드는 자본의 이동이 거의 자유로운 상황 하에서 이러한 자산을 보유하고 있는 집단들은 가장 큰 이익을 얻을 수 있는 곳에 투자를 하려하고, 경제성장을 증시하는 각 정부는 그러한 투자를 유치하기 위해 자본의 요구에 민감할 수밖에 없음
- ◆ 두 번째로 정치적 논리(political logic)가 있음. 정치적 논리는 결론은 결과 면에서 경제적 논리와 같으나, 결론에 이르기까지의 정책결정과정에서 국내 행위자들의 영향력과 선호를 분석함으로써 금융 세계화와 불평등 심화 사이의 연결고리들을 제시해주고 있음
  - 국境的 제약으로부터 비교적 자유로운 금융 및 기업집단들은 정책결정과정에서 '이탈 위협(exit threat)'을 레버리지(leverage)로 사용할 수 있음. 이러한 레버리지 확보로 인해 이들의 정치적 협상력은 증가하는 반면, 상대적으로 이동성이 떨어지는 노동자들, 특히 비숙련 노동자들의 협상력은 감소하게 됨. 요컨대 금융 세계화가 심화될수록 협상력의 비중이 노동에서 자본으로 이동하게 된다는 것임 (Thomas 1997)

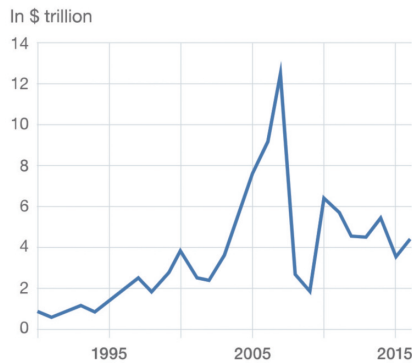
**자본 이동성이 증가할수록 금융 집단의 협상력은 상승하고 불평등은 증가하는 경향 발생**

**2008년 금융위기 이후  
자본 이동성 크게 감소**

- 금융 세계화의 심화 속에서 자본의 이동성이 증가하고 그 규모가 방대해 질수록 정책결정과정에서 자본 세력의 영향력도 커지는 경우가 관찰됨. 다시 말해서, 국가의 사회정책 축소 및 노동시장 유연성을 중시하는 자본 세력의 요구가 협상과정에서 보다 비중있게 다뤄질 가능성이 높아진다는 것임

- ◆ 한편 이러한 금융 세계화의 팽창은 2008년 금융위기 이후 급격하게 하락하는 양상을 보이고 있음
- <그림 1>에서 보는 바와 같이, 국가 간 경계를 넘나드는 자본의 총량은 2007년 12.4조 달러에서 2016년 4.3조 달러로 65% 급감했음
- 노벨경제학 수상자인 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz)는 이러한 2008년 금융위기 상황을 가리켜 ‘규제없는 시장(unfettered markets)’이란 본질적으로 제대로 작동할 수 없음을 보여주는 대표적인 사례라고 평가한 바 있음 (Stiglitz 2019). 이런 스티글리츠의 주장은 자기완결적 시장의 폐해를 지적했던 플라니와 긴밀하게 연결되어 있다고 할 수 있음

<그림 1> 글로벌 국경 간 자본 흐름



출처: IMF Balance of Payments (재인용: Lund eds. 2017)

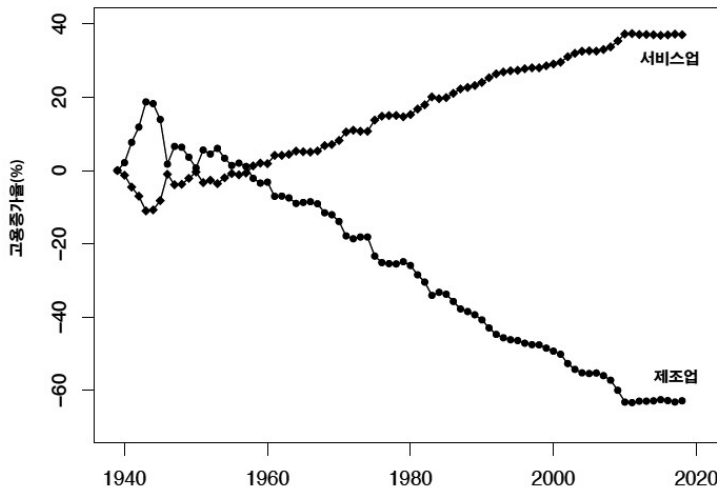
**다. 탈산업화 노동시장의 등장**

- ◆ 21세기 자본주의의 또 다른 구조적 특징은 제조업의 위축과 서비스업의 팽창이라는 탈산업화 시대로의 전환임. 전후 선진국들의 노동시장이 제조업에서 서비스업 중심의 산업구조로 급격히 재편되면서 서비스 부문의 노동자들이 새롭게 정치시장으로 유입됐음 (Wren eds. 2013)
- 예컨대, <그림 2>는 가장 빠르게 탈산업화 사회로 넘어가고 있는 미국 노동시장의 변화를 드라마틱하게 보여줌. 이 그림은 측정 가능한 가장 빠른 해인 1939년을 기준으로 미국의 서비스업과 제조업의 일자리 증가율

을 연도별로 나타낸 것임. 2차 대전 시기인 1940년대에 미국의 제조업 일자리 증가율은 급증했지만, 이후 빠르게 하락해 2018년 1월에 이르면 1939년 1월 대비 62.9%가 감소했음. 반면, 서비스업 일자리 증가율은 1958년 처음으로 플러스를 기록한 이후 지속적으로 상승해 2018년 1월에는 37.1%의 증가율을 기록했음

- 물론 이런 현상은 정도의 차이만 있을 뿐, 주요 선진국들에서 공통적으로 발견되는 특징임. 한 때 절반에 가까웠던 OECD 회원국들의 제조업 일자리 비중은 점차 감소해 2010년대로 접어들면서 평균 20% 초반까지 줄어든 반면, 서비스업 일자리의 비중은 70%를 넘어섰음

〈그림 2〉 미국 제조업과 서비스업의 고용 증가율(1939-2018)



제조업에서 서비스업으로 산업구조 변경되면서 저숙련·저임금 노동자 더욱 급증

출처: Bureau of Labor Statistics (<https://www.bls.gov/data/>).

- ◆ 20세기 중·후반부터 급증한 서비스업 역시 대부분 저숙련·저임금 노동자들이었음 (Autor and Dorn 2010). 상당수의 서비스업들은 노동 생산성이 높지 않기 때문에 상대적으로 저임금 직종에 집중되는 경향이 있음
- 예를 들어, 1990년부터 2004년까지 산업별 평균 생산성 증가율을 보면 제조업은 2.2%인 반면, 숙박업 1.21%, 도·소매업 1.32%, 기타 공동체 및 사회서비스업 0.91% 등 일반적으로 서비스업의 생산성은 제조업의 절반 수준에 그쳤음 (Wren eds. 2013)
- 업무 간 연관성이 높은 제조업에 비해 금융업에서 숙박업까지 다양한 직종으로 파편화되어 있는 서비스업 노동자들은 스스로 조직력을 갖추기도 쉽지 않았고, 고용구조 측면에서도 저숙련 서비스업의 상당수는 정규 직보다는 시간제 근로(part-time work) 형태가 많았음
- ◆ 이상에서 살펴본 바와 같이, 21세기 자본주의 질서는 기술의 발달에 따른

**최근 급증한 극우/극좌 세력, 금융위기, 트럼프 당선, 미중 갈등은 21세기 자본주의 질서 속에 내재된 구조적 불평등 확산에 대한 전 지구적 반발**

- 금융세계화의 심화와 탈산업화 기반의 노동시장 위축 등과 맞물리면서 19세기보다 훨씬 강력하게 시장의 역할이 확장되는 양상을 보이고 있음
- 이는 곧 양날의 검처럼 시장에 대한 사회의 반작용 역시 그만큼 크게 나타날 수 있음을 뜻하는 것이기도 함. 그리고 그 기저에는 역사상 가장 큰 규모의 불평등의 심화가 자리잡고 있음. 특히 역사의 종언을 선포한 이후 신자유주의가 심화된 지난 30여 년간 국내뿐만 아니라 국가 간 불평등이 가파르게 증가하고 있음 (Milanovic 2016)
- 그런 측면에서 최근 등장한 일련의 민족주의적 대응과 극우세력 및 극좌 세력의 성장, 금융 위기, 그리고 트럼프의 등장과 미중 무역 전쟁의 심화 등은 일시적이거나 우발적 사건이라기보다는 21세기 자본주의 질서 속에 내재된 구조적 불평등 확산 메커니즘에 대한 반발로 봐야 할 것임
- 따라서 각 정부가, 특히 미국이나 중국과 같은 강대국들이 국내외에서 발생하는 불만들을 제대로 해결해주지 못할 경우, 이런 일련의 불만들은 언제라도 시장 팽창 속에 내재된 '자기 파멸의 씨앗'이 되어 대규모의 갈등 혹은 전쟁 등과 같은 사회혼란으로 발현될 수 있음

## 4. 결론

### 가. 최소 원칙 기반의 미중 무역 관계

- ◆ 자유주의 질서의 쇠퇴와 민족주의 부상이라는 21세기 전 지구적 갈등 상황에 대한 향후 대응 방안은 크게 세계 자본주의 체제와 지역주의, 그리고 개별 국가의 자율성이라는 세 가지 차원에서 생각해볼 수 있음. 우선 세계 자본주의의 구조적 변화와 관련해 가장 주목해서 봐야할 곳은 역시 미중관계임
- 최근 미국 내에서 힘을 받고 있는 주장은 미국 경제가 중국 경제와 분리되어야 한다는 이른바 디커플링(decoupling) 전략임. 하지만 이런 전략은 미중 간 투자 흐름을 방해하고 높은 수준의 무역 장벽을 동반하면서 무역 전쟁을 더욱 극단으로 가져갈 위험이 있음
- 이에 대한 대안으로 5명의 노벨상 수상자들을 비롯해 34명의 미중 경제 학자와 법학자로 구성된 지식인 그룹은 최근 흥미로운 공동 성명을 발표했음 (Rodrik 2019). 이들의 핵심 주장은 미중 간 상호의존 심화와 디커플링 사이에서 중도를 찾는 것으로, 중국과 미국이 상대방의 경제 발전 모델을 변경하려고 하기보다는 현재의 모델을 인정하고 유지하게끔 해야 한다는 것임
- 보다 구체적으로 이들은 이른바 '근린궁핍화(BNT: beggar-thy-neighbor)' 정책을 양국이 서로에 대해 펼치지 말아야 할 마지노선으로

정해야 한다고 제시했음 (Rodrik 2019). BNT의 대표적인 사례로 얼마 전 중국이 희토류 광물 수출을 제한하려고 하는 조치와 같이 한 국가가 전 세계를 상대로 독점적 권한을 투사하려는 경우를 들 수 있음. 또한 세계 시장에서 경쟁우위를 확보하기 위해 외국인 투자자들에게 국내 시장 접근을 막는 것도 예로 들 수 있음

- 이런 측면에서 보면, 현재 미국이 중국에게 제기하는 불만들의 상당 부분은 BNT 범위에 포함되지 않는다고 볼 수 있음. 예컨대, 중국의 산업 보조금 지급은 국내 문제로 간주될 수 있음. 이런 행위가 미국의 특정 기업과 투자자들에게 피해를 줄 수는 있지만, 미국 외에 다른 국가들에게는 오히려 이득이 되는 경우가 있는 만큼 BNT 정책으로 분류하기 어려운 측면이 있는 것임
- 마찬가지로 이유로 미국은 자국 기술 시스템의 통합성을 보호하기 위해 무역 및 투자 정책을 자유롭게 채택할 수 있음. 그런 면에서 중국은 정책 자율성이란 것이 언제나 쌍방으로 작동한다는 것을 명심할 필요가 있는 것임 (Rodrik 2019)
- 이처럼 현재 미중 간 무역 전쟁은 어느 한 쪽이 완벽하게 이기려는 싸움으로 전개되기보다는 최소한의 원칙에 기반한 자유주의 질서를 지키려는 노력이 필요할 것임

**미중 무역전쟁 방지 위해 '근린공핍화(BNT: beggar-thy-neighbor)' 정책을 마지노선으로 하는 원칙 기반 무역 관계를 정립해야**

#### 나. 동아시아 지역금융협력

- ◆ 세계 자본주의 구조와 관련해 미중관계와 함께 살펴봐야 할 곳은 유럽임. 자본이동과 환율안정, 그리고 정부자율성 간의 긴장관계를 해소시키는 방안으로서 선택한 유로화가 과연 얼마나 성공적으로 정착하느냐에 따라 동아시아와 같은 다른 지역의 통합 및 화폐단일화 가능성도 영향을 받게 될 것이기 때문임
- 하지만 전망이 밝지는 않음. 지난 12월 12일 치러진 영국 총선에서 브렉시트 강경 추진을 전면에 내건 보수당이 압승을 거두면서, 당장 2020년 1월 31일 영국이 유럽연합을 탈퇴할 가능성이 높아졌음
- 브렉시트라는 불확실성이 명확해졌다는 점에서 단기적으로 유로화나 세계 금융시장에 도움을 줄 수도 있음. 그러나 다른 한편으로는 브렉시트를 계기로 현재 유럽연합 탈퇴 여론이 높아져가고 있는 스페인, 이탈리아, 네덜란드 등 다른 유럽 국가들이 연쇄적으로 유럽연합을 탈퇴하거나 유로화의 폐지를 요구할 경우, 오히려 불확실성은 한층 높아져 유로화가 급격히 붕괴될 가능성도 존재함
- ◆ 한편, 동아시아에는 1990년대 말 외환위기 이후 초보적 수준이긴 하지만 치앙마이 이니셔티브(CMI: Chiang Mai Initiative)와 같은 통화안정장

**자본이동, 환율안정, 정책자율성 간의 균형을 위해 동아시아 지역주의, 특히 담보상태인 CMI를 EAMF로 발전시켜야**

치가 마련되어 있고, 2016년 10월부터 중국의 위안화가 IMF 특별인출권(SDR: special drawing right)에 편입되면서 세계 3대 통화로 인정받는 등 지역 통화에 대한 움직임이 감지되고 있음

- 하지만 세계 최대의 채권국으로 명성을 높이던 일본의 '엔 국제화'가 결국 좌절된 바와 같이, 그리고 최근 유로화가 겪고 있는 위기상황에서와 같이 지역통화의 등장은 결코 경제적 성장만을 기반으로 할 수 있는 것은 아님
- 그보다는 훨씬 복잡한 정치적 메커니즘의 작동이 필요함. 그런 측면에서 아직도 냉전 논리가 작동하고 있는 동아시아에서 지역단일통화의 등장은 적어도 가까운 시일 내에 성공하기가 쉽지는 않을 것임
- 따라서 동아시아 주요 국가들은 향후 현재 담보상태인 CMI를 동아시아 통합기금(EAMF: East Asian Monetary Fund)으로 발전시키는 방안 마련이 시급함

#### 다. 역동적 서비스업과 국내 정치제도

- ◆ 지역주의 차원의 문제와 함께 고민해야 할 부분은 끊임없이 확장하려고 하는 시장의 압력과 불평등의 심화를 극복하기 위해 개별 국가가 어떻게 자율성을 확보할 수 있을 것인가에 대한 문제임
- 이미 자본이 국경을 넘어 빠르게 이동하는 상황에서 불평등을 줄이겠다고 정부가 대책 없이 부채를 늘려 이를 해결할 수는 없음. 결국 정부의 재원에 의지하지 않으면서도 높은 생산성을 올릴 수 있는 양질의 새로운 일자리를 창출하면서 이를 효과적으로 배분하는 정치적 메커니즘을 찾아내는 것이 필요함
- 이런 관점에서 봤을 때, 과거 수출 중심의 제조업을 통해 얻었던 이득을 이제는 역동적 서비스업(dynamic services)에서 찾아야 한다는 주장에 주목할 필요가 있음 (Wren eds. 2013). 역동적 서비스업이란 정보통신기술(ICT) 활용도, 생산성(productivity), 그리고 교역성(tradability)이 상대적으로 높은 금융 및 보험업(Finance and Insurance), 기업 서비스업(Business Service), 운송·물류·통신업(Transport, Storage, and Communications) 등과 같은 서비스업을 의미함.
- 전통적인 서비스업과 달리, 역동적 서비스업은 제조업보다 높은 생산성을 확보할 수 있는 만큼, 21세기 새로운 성장 동력으로 주목할 필요가 있음. 제조업 외에 정부 주도의 고용 창출은 대부분 정부 재정을 기반으로 하는 공공 서비스업에 집중되어 왔음. 따라서 소득평등과 일자리창출을 동시에 달성하기 위해서는 정부지출도 늘어날 수밖에 없었음.
- 반면, 역동적 서비스업은 정부의 지원 없이도 상대적으로 고소득을 유지할 수 있는 일자리를 제공함. 그만큼 재정을 안정적으로 유지하면서 동

시에 양질의 서비스업 일자리도 늘릴 수 있는 여지가 생긴 것임

- 이처럼 공공 서비스업과는 달리 역동적 서비스업은 정부의 부채를 최소화하면서도 동시에 높은 수준의 생산성을 확보할 수 있기 때문에 21세기 국제금융환경에 적합한 신성장 동력으로서의 가치가 있음
- 특히 이러한 역동적 서비스업은 ICT와 접목했을 때 훨씬 높은 부가가치를 창출하는 만큼, 한국처럼 ICT가 앞서있는 국가들의 경우 새로운 성장 동력으로 적극적으로 검토할 필요가 있음

◆ 하지만 시장의 팽창적 속성은 이렇게 창출된 경제적 성과물이 저절로 재분배되는 것을 허락하지 않음. 따라서 스스로 파멸의 국면으로 진입하기 이전에 이러한 시장의 자기 팽창적 속성을 어떻게 효과적으로 제어할 수 있는 정치 제도적 장치를 마련하느냐가 중요할 것임

- 자본주의 사회로 진입하면서 사회의 이익갈등 구조는 다원화되고 이에 따라 갈등의 축도 다양화될 수밖에 없음. 정치가 부재할 경우, 그 갈등의 대부분은 시장의 확대를 지지하는 집단(market-oriented groups)에게 유리한 방향으로 귀결될 수밖에 없음
- 그러나 정치를 통해 시장으로부터 피해를 입는 집단의 선호를 반영하는 기제가 마련되어 있다면 이런 시장 중심의 변화 속도를 늦추거나 혹은 그 방향을 바꿀 수도 있는 공간이 열리게 되는 것임. 특히 민주화와 세계화, 그리고 기술의 발전이 심화될수록 이런 공간이 넓어질 가능성은 더욱 높아지고 있음

◆ 정치학에서 이런 생각을 가장 정교하게 다듬은 학자 중에 한 명이 바로 레이파르트(Arend Lijphart)임. 그는 대중 수준에서 다양한 이해관계와 갈등이 나타나는 것은 자본주의 사회에서는 대부분 비슷하다고 한다면, 결국 국 문제는 이런 갈등이 정치 영역에서 어떻게 변환되느냐 하는 것이라고 주장했음

- 레이파르트(1969)는 이런 갈등을 조정하는 중앙정치의 특성으로 비례대표제에 의한 다당제와 연립정부에 주목하면서 이런 정치제도적 특성을 협의주의(consociationalism)라는 개념으로 정리했음. 비례성이 높은 선거제도를 바탕으로 다양한 이해관계를 갖는 사회 집단들이 정당을 통해 정책결정과정에서 목소리를 투영함으로써 사회의 다양성이 비교적 안정적으로 유지될 수 있었다는 것이 레이파르트가 말하는 협의주의의 핵심 주장이라고 할 수 있음
- 사회가 다양한 이해관계로 분화되어 있음에도 불구하고 선거를 통해 소수집단의 이익만을 반영하는 정치세력이 집권을 하게 된다면 이것은 곧 이로부터 배제된 집단들로부터 강력한 사회적 반발을 불러일으키게 됨. 따라서 사회의 다양하고 복잡한 이해관계를 안정적으로 조정하고 합의

**개별 국가 차원에서는  
불평등 완화를 위한 역  
동적 서비스업(dynamic  
service) 일자리 창출과  
권력 공유를 위한 정치  
제도 마련해야**

에 이르도록 하기 위해서는 권력이 특정 집단에게만 독점되어서는 안 되며 서로 공유할 수 있도록 하는 제도적 마련이 필요하리라는 것임

참고문헌

- Autor, David and David Dorn. 2010. "The Growth of Low-skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market," *The American Economic Review*, Vol. 103, No. 5, pp. 300-323.
- Berman, Sheri. 2006. *The Primacy of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy," *World Politics*, Vol. 21, No. 2, pp. 207-225.
- Lund, Susan eds. 2017. "The new dynamics of financial globalization," McKinsey Global Institute.
- Milanovic, Branko. 2016. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Orlow, Dietrich. 1969. *The History of the Nazi Party*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*. London: Farrar & Rinehart.
- Rodrik, Dani. 2011. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York and London: W.W. Norton.
- Rodrik, Dani. 2019. "How to Get Past the US China Trade War," Project Syndicate. Nov 7.
- Ruggie, John Gerard. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 379-415.
- Stiglitz, Joseph E. 2019. "The End of Neoliberalism and the Rebirth of History," Project Syndicate, Nov 4.
- Swank, Duane. 2001. "Political Institutions and Welfare State Restructuring-The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies," in Paul Pierson (eds.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomas, Kenneth. 1997. *Capital beyond Border*. New York: St. Martin Press.
- Tudor, Henry (eds.). 1993. *Bernstein: The Preconditions of Socialism*. New York: Cambridge University Press.
- Wren, Anne (eds.). 2013. *The Political Economy of the Service Transition*. Oxford: Oxford University Press.

❖ 저자 약력

■ 손정욱

現 제주평화연구원 연구위원. 서울대학교 정치외교학부에서 외교학 박사학위 취득. 국회 비서관/보좌관 역임. 관심분야는 국제정치경제, 비교정치경제, 평화연구이며, 주요 논문으로 “노동시장 이원화와 반응성의 정치”, “사회협약, 당파성, 불평등의 정치경제”, “빅 데이터로 살펴본 국가 간 평화관계 분석” 등이 있음

기획 및 감수: 손정욱(제주평화연구원 연구위원)

편집: 한유진(제주평화연구원 연구조교)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760