



Occasional Paper Series

08-01

# Successes of Globalization: the Case of Korea

국가 미래를 위한 한국의 세계화 전략

---

Anne O. Krueger

*April 2008*

***Anne O. Krueger***

- 현 Johns Hopkins대 교수
- Wisconsin대 경제학 박사
- Stanford대, Minnesota대, Stanford대 교수 및 세계은행, IMF 수석부총재 등 역임
- “Reforming India’s Economic, Financial and Fiscal Policies”, “Latin American Macroeconomic Reform: The Second Stage” 등 주요 저서 및 논문 다수

---

## 요 약

그동안 인류 대다수의 물질적 여건과 기회증진에 엄청난 발전이 있었으며, 이러한 발전의 상당 부분은 세계화의 결과임에도 불구하고 세계화에 대한 비판이 왜 그렇게 많은지는 수수께끼이다. 사실 세계화에 대한 비판자들이 제기하는 문제들은 세계화가 진행되지 않았다면 더욱 요원해져 해결될 수 없는 것이 대부분이다. 이는 특히 한국의 상황에 합당한 주제이기도 하다. 한국의 경이로운 경제적 성공이 정부정책 개혁과 민간부문의 추진이 없었다면 불가능했겠지만, 이 모든 것이 구비되었다하더라도 세계화 및 세계경제와의 통합이 이루어지지 않았다면 이러한 성과를 내기 어려웠을 것이다.

세계화는 특히 2차 세계대전 이후 교통 및 통신 기술의 발달로 거래비용이 하락하면서 빠르게 가속화되고 있으며, 중요한 지정학적 이변이나 격심한 정책적 반전이 없다면 이러한 세계화가 지속되리라는 것은 의심의 여지가 없다. 오히려 지난 수십 년 동안 확대되어온 상호의존성에 대한 인식의 범위와 변화의 속도가 앞으로도 유지될 것이냐 하는 것이 문제이다. 왜냐하면 이미 세계가 너무 밀집하게 연계되어 있는 관계로, 통합의 속도가 지난 반세기 수준에서 유지될 수 있을 것으로 보기는 어렵기 때문이다.

이와 같은 세계화의 추세와 모든 혜택에도 불구하고 반대자가 존재하는 이유는 무엇인가? 분명한 대답 중 한 가지는 미지의 것에 대한 우려를 모든 사람들이 어느 정도 가지고 있다는 것이다. 이는 자연적인 반응의 측면도 있으며, 무역이 주는 혜택의 범위를 인정하지 못하는데서 오는 측면도 있다. 보호산업 종사자들은 새로운 경제활동 등이 무역자유화의 확대로 인해 어떤 모습을 보일지 몰라 불안해하며, 사업이 확대됨으로써 이득을 볼 수 있는 분야의 종사자들은 자신이 그러하다는 것조차 모르고 있는 것 같다. 둘째, 수출업자 등 이미 개방형 다자간 무역체제의 혜택을 보고 있는 사람들은 이미 혜택을 봤기 때문에 무역자유화의 확대로부터 얻을 것이 별로 없다고 여긴다는 것이다. 셋째, 많은 사람들이 무역자유화로부터 얻는 이득이 얼마나 큰지 깨닫지 못하고 있다. 넷째, 세계경제의 통합 확대는 정의상 변화를 수반하는 만큼 그동안의 전체적인 과정이 결코 순탄치만은 않았다는 것이다. 그러나 이러한 측면을 모두 고려한다고 해도 세계화에 대한 지지가 강력하지 못한 이유에 대해서는 여전히 수수께끼이다.

---

세계경제는 매우 불완전한 곳이지만 2세기 전보다는 훨씬 나아졌다. 그러나 세계화의 엄청난 성공에도 불구하고, 세계화가 보다 순조롭게 작동되기 위해서는 배워야 할 것과 해야 할 일들이 분명 아직도 많다. 그런데 빈곤과 여타 질병들이 여전히 존재하고 있음을 질타하는 과정에서, 세계화 반대론자들은 빈곤과 이에 관련된 해악이 세계화가 진전되기 훨씬 이전에도 존재했음을 망각하고 세계화를 비난하고 있다. 세계화를 되돌리거나 세계화 포용을 방해하고자 하는 내부지향적인 국가의 시도는 성장을 가속화하려는 국가들의 전망을 어둡게 만들고, 세계화 반대론자들이 주장하는 세계화로부터의 후퇴는 개도국들이 추구하는 생활수준 향상을 저해하고 무역흐름을 축소시키는데 효과적이다.

세계화가 만병통치약인 것은 아니지만 지속적인 경제발전을 위해서는 중요하다. 따라서 원활한 조정과정과, 여건변화에 적응하기 위한 경제의 유연성을 증가시키는 정책 모색에 주목할 필요가 있다. 세계화와 투쟁하고자 하는 시도는 세계화 반대론자들이 제기하는 바로 그 문제를 해결할 수 있는 잠재력을 말살하는 것이다.

---

---

## Successes of Globalization: the Case of Korea\*

*Anne O. Krueger*

It is always a pleasure to be in Korea, to continue to watch and learn from the performance of the Korean economy and to see old friends and make new ones. My topic for today is one that essentially addresses what to me is a huge puzzle: as I shall attempt to demonstrate (as others have also done), there has been enormous progress in improving the opportunities and material conditions for much of mankind. That progress has been in significant part as a result of globalization. Given that, the puzzle is why there are so many critics of globalization when in fact most of the critics' goals would have been even more remote and unachievable had it not taken place? The critics should be on the defensive: yet somehow, the supporters of globalization have found the critics on the offensive and they have let themselves be on the defense. Jagdish Bhagwati has come out with a book in defense of globalization and I would argue that we need something stronger than that. And that is the case I will make today.

This topic is especially appropriate for Korea, as I shall argue. Korea's phenomenal economic success would not have been possible without a large number of government policy reforms and private initiatives, but even with all other things in place, Korea's performance would have been impossible without the country's globalization and integration into the world economy. Yet even in Korea, there have been repeated calls for more protectionist policies over the years, and it is puzzling why recognition of the role that globalization played has not been stronger than it is.

---

\* Transcription of a speech given at the Distinguished Lecture Forum on Friday, December 14, 2007

In this talk, I will first discuss what is meant by globalization and then address the factual issue: there have been huge gains in economic well-being, first for industrial countries starting around 1800, and then for almost all countries after the Second World War. The next step will be to show that globalization has been a prerequisite for these enormous gains.

Over the past two centuries, mankind's well-being has advanced enormously, by any measure. Life expectancies have risen dramatically, the incidence of debilitating illness has greatly diminished, literacy and educational attainments have increased remarkably, and, of course, real incomes have risen greatly. It is no exaggeration to say that the nature of life itself has changed qualitatively as well as quantitatively,

Moreover, the rate of improvement in these and other measures of well-being has accelerated in the sixty years since the Second World War. This is true not only of countries that did not significantly participate in the improvements prior to 1945, but also of the industrial countries.

No one can claim that all is perfection, and there remain economic problems - including the abject poverty that still exists in parts of the world - but equally, it would be difficult to contend seriously that things have not improved. Indeed, as I shall argue later, it is possible if not probable that the changes have been so great that many simply take current well-being and living standards for granted and fail to recognize that life has not always been this way.

The increasing integration of the global economy has been a necessary underpinning for much of the progress, but, sadly, many observers have blamed globalization for some of the world's remaining ills, rather than recognizing its role in enabling the advances that have been made to date. So, after sketching some of the key indicators of progress in economic well-being, I will address the role of globalization in enabling it.

After addressing these factual issues, I will consider some of the factors that

---

have possibly led to the current malaise with globalization. I will conclude by sketching some of the policy responses that are badly needed, both to enable further progress and to meet some of the legitimate criticisms of globalization and the current state of the international economy.

A first step is to define what is meant by globalization. In its broadest definition, globalization means the ever-closer interaction of people over ever larger distances. This encompasses political and social interactions, as well as economic. Phrased that way, globalization has been occurring throughout recorded history. However, for today's talk, I shall focus only on economic aspects: and I shall focus on the increasing interaction and integration of economic activity over ever-longer distances.

On that definition, the Romans were great globalizers, as they built roads and shipped more goods further, especially by sea, to a much greater degree than had earlier been done. One might even nominate Alexander as an important globalizer!

But after the Romans there appears to have been little progress in improving transport routes or in further integration for almost fifteen hundred years. While there appear to have been some productivity increases starting around 1200 in manufacturing in northern Europe, population changes seem to have absorbed them, and it is quite possible that there was less integration in 1600 than there had been in Roman times. The economic historian Blanning reports that roads built by the Romans had deteriorated over the centuries, and that in consequence times and costs of transport were probably higher in 1600 than they had been fifteen or more centuries earlier. In other parts of the world, there does not appear to have been increased integration over those centuries, either.

Integration, in the sense of increasing economic interaction and integration over distances, started once again as transport and communications costs (both time and resources) began falling. Most travel was by road: in England,

---

Blanning estimates that travel time from London to Manchester in 1700 was 90 hours; by 1750 it had fallen to 65 hours, and by 1800 it was 33 hours. While 33 hours looks incredibly long by today's standards (and the journey was arduous as it was mostly by foot or, at best, by coaches without springs), the improvements in earlier years must have seemed huge to contemporary travelers. It is estimated that most people never were more than 5-6 miles from their places of birth during their lifetimes.

Evidently, travel on the continent was even more arduous than in England. While water routes (the Rhine, in particular) were an alternative for much of what did move between places barge animals dictated the pace of travel inland, and prevailing winds set the pace for seagoing vessels. Even then, tolls were a heavy burden on river traffic, as Eli Hecksher so well documented.

Because the costs and difficulties of moving between places were so high, and because most productivity of persons engaged in agriculture (probably more than 90 percent of the population) was so low, there was very little interdependence. Most goods consumed had been produced within a short distance of the consumption point. We all know about the spice trade: but spices were among the few goods with a sufficiently high value-to-weight ratio to be economic for trade at longer distances. For the average person, what went on even a hundred miles away was probably of little relevance to their everyday life. In that sense, we can conclude that integration, and hence globalization, was minimal between Roman times and 1700 or thereabouts.

Economic historians estimate that living standards in 1700 were little, if at all, better than they were two thousand or more years before. Indeed, Clark reports that for England (for which the best data are available), "Real wages in England showed remarkably little gain in the six hundred years from 1200 to 1800. The fluctuations over that period are much more dramatic than any long-run upward trend. Thus in thirty-nine of the sixty decades between 1200 and 1800 real wages for farm workers are estimated to be above their level in

---



1800. The highest real wages are found in the interval 1400-1549..." He also concludes "there is no sign of any improvement in material conditions for settled agrarian societies as we approach 1800. There was no gain between 1800BC and AD1800—a period of 3600 years."

By 1800, however, transport costs were falling, and trade between Europe and the western hemisphere had started. But, starting about 1870—the date now chosen by most economic historians—the decline in transport costs became precipitous. Data given by Mohammed and Williamson indicate that, while the decline varied between routes and types of cargoes, but overall, real ocean freight rates declined of 78 percent between 1870-74 and 1975-79. In addition to declining costs, transport times were much faster, while undoubtedly enabled shipment of goods that earlier could not be transported. And, of course, developments since the 1970s, have further reduced costs with containerization, and later the ability to ship at least some high value and/or perishable goods by air. Air transport now accounts for about 25% of the value of international trade in goods.

As well as transport, the cost, timeliness, and ease of communications is also crucial for many economic transactions, and, if anything, the drop in costs and pickup in speed in communications has been even more dramatic than in transport. It was 84 days after the Treaty of Nanjing before the report reached London in 1842, and 46 days before the Indian Mutiny of 1857 was reported. By contrast, news of Lincoln's assassination reached London in 12 days in 1865. And only 17 years later, the assassination of Alexander II in St. Petersburg was news in London in 1881 a half a day later; the Japanese earthquake of 1891 was reported within a day. These sharp changes were of course attributable to the introduction of the telegraph and the telephone. It constituted a major revolution in communications. But costs were still high, especially for overseas calls (although as late as 1890 there was one telephone line for calls between New York and Chicago). One frequently cited and dramatic number is that a New York-to-London 3 minute telephone call cost \$290 (in 2000 prices) in 1930 and cost only a few cents by 2000.

---

Currently, of course, the price is even lower and the Internet makes instantaneous communications virtually cost-free.

Falling costs of transport and communications enabled increased integration of domestic economies as well as of the global economy. Transactions between distant parts of individual countries obviously became more economic as the costs and difficulties of doing business at a distance fell.

Until the Second World War, though, transport and communications costs were so high that increasing economic integration—globalization—was primarily the result of the technological and other changes that enabled transport and communications costs to fall so dramatically. With very high transport costs, tariff barriers did not constitute the biggest obstacle to trade: with a 20 percent tariff and transport costs of 50 percent, a reduction of the tariff to 10 percent—halving it, that is - would have resulted in a reduction in the imported price of a good of only about 6 percent. At the end of the Second World War, however, high barriers to trade imposed by governments constituted the more important deterrent for people in most countries. Removal of quantitative restrictions under the GATT, the WTO, and self-interest of countries, combined with multilateral and unilateral tariff reduction, brought about large reductions in costs of doing business across borders.

In the mid 1940s, it is estimated that the average tariff on manufactured goods among the industrial countries was between 45 and 50 percent, while transport costs for manufactured goods averaged around 20 percent. The calculus had changed and with it, international political economy. Successive rounds of trade liberalization under the GATT brought the average tariff among industrial countries on manufactures down to around 2 percent. Simultaneously, many developing countries, which had had (and still have) much higher trade barriers than the industrial countries, recognized the harm those measures inflicted on their economies and were dismantling their restrictions (both tariffs and quantitative restrictions on imports).

---

As a result of all these factors, the costs of trading at any given distance have fallen dramatically over the past two centuries. Whether that fall was greater in the twentieth century with the development of transport and communications via the Internet, airplanes and containerization, or in the 19<sup>th</sup> century with the telegraph, telephone, steam engine, is an open question. But the economics of doing business at a distance certainly changed.

The result has been increased economic integration worldwide. Whereas farmers and people in villages doing farm-related activities constituted over 90 percent of populations almost everywhere and were relatively self-sufficient in 1700, in advanced countries today fewer than 3 percent of the population is engaged in agricultural activities and, even then, they rely on goods produced at considerable distances both for consumption and for inputs (such as fertilizers and farm machinery) into production. Clark presents estimates that, prior to 1800, laborers (in England, a country for which the most reliable data seem to be available) are estimated to have spent 75 percent of their incomes on food and drink, 10 percent on clothing and bedding, and 25 percent on housing. Today, less than 20 percent of income is spent on food in industrial countries, and much of that 20 percent consists of services such as processing and restaurant-provided meals. Obviously, much of the 80 percent of nonfood expenditures (as well as the nonfood) originates from much greater distances, and has much greater variety than 200 years ago.

As a result, the degree to which workers and employers are integrated into the world economy is much, much greater. Not only is the share of goods and services entering international trade much greater now than it was earlier, but in addition, the speed with which events in far-flung parts of the world affects each economy has greatly accelerated. Interdependence has increased not only through the exchange of goods and services, but also because economic shifts anywhere in the world affect others much more directly and more quickly. And one very recent and unfortunate example of that has been the Subprime crisis in the United States and the way that has affected many other financial systems very, very fast.

---

The trend has been almost unrelentingly for increased global integration except for the period from 1914 to 1945, when the global economy disintegrated and with it, living standards fell sharply. The reversal started with World War 1, which raised the costs of shipping dramatically. While there was some recovery to prewar levels in the 1920s, the Great Depression of the 1930s and the policy measures associated with it (especially competitive devaluations and rising tariff barriers) continued the disintegration. But after the Second World War, the globalization resumed and economic integration has increased continuously.

There is little doubt that globalization will continue, barring a major geopolitical event or severe policy reversals. But one can question whether the pace of change, and the degree to which perceptions of interdependence have increased over the past several decades, will be sustained. The world is already so closely linked that it is difficult to imagine sustaining the pace of the past half-century.

Let me then turn to the changes in well-being over the past two centuries. That these improvements have been huge is unquestionable, but they are now so often taken for granted that it is worth reminding ourselves of them.

It is difficult to know where to start. One dramatic and telling statistic is that economic historians estimate that, as late as in 1900, only about 6-7 percent of the American population had incomes sufficient so that they would have been classified as above the poverty line by today's American standards. And real incomes in the richest industrial countries are estimated to be 10-20 times higher than they were in 1800. Over that long time period, those whose incomes rose most rapidly were unskilled workers.

But if there are claims that living standards are "just material", there are other indicators. Life expectancies have increased enormously, and those increases have come about as real incomes have risen. If you know a country's real income you can very closely guess what its life expectancy is.

---

Life expectancies at birth in the United Kingdom are estimated to have been 38 years in the last half of the 16th century, 35 years in the last half of the 17th century, and 38 years in the last half of the eighteenth century. Estimates for other countries and early times are similar: French life expectancy at birth is estimated to have been 28 years in the second half of the 18th century, the same as China's over the 5 centuries after 1300 and rural Egypt's over the period 11-257 (urban life expectancy is estimated to have been lower). Much of this low life expectancy resulted from high infant mortality rates, as well as deaths of those surviving birth but dying before the age of 15. By contrast, life expectancies in the rich countries today are approximately double those of earlier years, and continued to rise throughout the twentieth century. If anything demographers are saying there is acceleration in the rate of increase in life expectancy in countries.

Most people know that those in the industrial countries are better off today than were their parents, who in turn were better off than their parents, and so on. More observers question, or fail to recognize, the improvements in quality of life that have occurred in most other countries. Yet there have been enormous achievements in those countries that were identified as "developing" in the 1950s.

The gains of developing countries, even in the first twenty-five years of development, were significantly greater than had been thought attainable. In surveying the first twenty-five years of development for the World Bank, Morawetz concluded "On average per capita income the developing countries grew more rapidly between 1950 and 1975—3.4 percent a year—than either they or the developed countries had done in any comparable period in the past. They thereby exceeded both official goals and private expectations...Increases in life expectancy that required a century of economic development in the industrialized countries have been achieved in the developing world in two or three decades. Progress has been made in the eradication of communicable diseases. And the proportion of adults in developing countries who are literate has increased substantially." And that was up to 1975. Economic growth has

---

accelerated since 1975, while the rate of population growth has slowed. Indeed, over the past several years, developing countries as a group have achieved an average rate of economic growth well over 5 percent, contrasted with 2 percent in high-income countries.

Per capita incomes have risen rapidly in most, but not all, developing countries over the past several decades. Everyone here is familiar with the success of the East Asian “tigers”—Hong Kong, South Korea, Singapore, and Taiwan. Each experienced sustained rates of growth of real GDP and per capita incomes well above any the world had earlier witnessed, doubling per capita income every decade from 1960 into the 1990s. In so doing, their economies and the quality of their peoples’ lives were transformed. South Korea, as you know, went from being one of the poorest countries in Asia (and the world) as late as 1960, to its current classification as a rich country by the World Bank. South Korea’s living standards grew more in any decade prior to 1995 than British living standards did during the entire nineteenth century. One decade to one century and Britain was the most rapidly expanding economies of the nineteenth century. Other countries in Southeast Asia began following the Tigers’ examples and growing rapidly in the 1970s. China followed suit in the 1980s and India began growing at accelerated rates in the 1990s. In these and other emerging economies, even those failing to experience such rapid rates of growth, real incomes have risen at far higher rates than had been experienced in earlier years.

These higher incomes have been accompanied by dramatic changes in life expectancy. Life expectancy in India, for example, is estimated to have been around 30 years in the late 1940s and was 64 years in 2005. And in Korea, life expectancy (with per capita income at around \$20,000) in 2005 was estimated at 78 years, the same as the United States and one year less than the United Kingdom.

It is important to recognize that life expectancies have risen not only proportionately but absolutely more in developing countries than in developed

---

countries. Moreover, those countries with more rapid economic growth have generally experienced greater increases in life expectancies than more slowly growing countries. Even in those developing countries where growth rates were discouragingly low, life expectancies and other health indicators were improving until the AIDS epidemic began taking its toll in the 1990s. For many, life expectancies have risen even when per capita income growth has been anemic or virtually nonexistent.

Poverty reduction within individual developing countries has generally been greatest with more rapid per capita income growth. That poverty in China has been reduced by 300 million people is a widely-repeated statistic; poverty in India has begun dropping more rapidly as economic growth has accelerated. It is widely expected that the global Millennium Development Goals with respect to poverty reduction will have been met by 2015 because of the successes of China and India.

Literacy rates have also increased, and more so in countries with higher growth rates of per capita income over sustained periods. Whereas many poor countries had literacy rates of 20-30 percent in the late 1940s, those same countries now report rates between 60 and 80 percent. While there are still many educational deficiencies including both the failure to provide universal primary education and the low quality of education in many cases, there can be little question that rising real incomes have contributed significantly to this result.

Some developing countries have not achieved rapid growth, and indeed, in some living standards actually fell in the last two decades of the twentieth century. To trace the reasons for their poor performance would take us too far afield, but one point would be it is not essential, not written anywhere that countries must grow, that is an outcome of what countries decide to do. And almost all of the poorly performing countries remained inner-oriented, remained dependent on primary commodity exports, and failed to undertake measures sufficient to enable them to integrate with the global economy.

---

To give an idea of what a dramatic difference growth can make, consider the relative positions of Ghana and South Korea. The relative positions of South Korea, a dramatic success story, and Ghana, a country which has experienced much greater economic difficulties have changed dramatically. In the 1950s, estimates of per capita incomes put that of Ghana more than two and a half times that of South Korea. By 2005, South Korean per capita income is estimated to be almost seven times that of Ghana! When discussions of poverty were held in the 1950s, most observers regarded Asia as the poorest continent: South Asia's 1950 average per capita income was estimated to have been \$85, and East Asia's \$130 (not including Japan), while Africa's was \$170. Now, most East and many South Asian countries have living standards and life expectancies well above those of most SubSaharan African countries.

So, there is no question that globalization has been occurring or that many developing countries have achieved remarkable success in raising health, educational, and living standards in their countries. Those propositions take us immediately to the question of the role of globalization in achieving the enormous material progress, and accompanying improvements in economic well being, of the past two centuries

Three lines of argument, or proof, all point to the central role of increasing integration as a component of, certainly as a necessary condition for the tremendous increase in the efficiency, or productivity, of the global economy. The first is that no country, or group of countries, has for any considerable period of time sustained reasonable (or faster) rates of growth of real per capita incomes without integrating into the international economy as they did so. The second has to do with the economics of productivity gains, as first noted by Adam Smith: the size of the market is an important determinant of productivity. The third is the record of what happened to inner-oriented countries when they changed their economic policies

Let me elaborate briefly on each of these, only pausing first to note that,

---



quite clearly, other factors such as innovation also contributed to growth and enabled the integration that took place. Without the introduction of the steam engine and many other productivity-enhancing innovations, there would have been no opportunity for integration. But, had authorities fought the technical changes that were occurring, as for example, by prohibiting imports of now-cheaper goods, increases in economic well being would have fallen far short of the major accomplishments of the past two centuries.

With that in mind, we turn to the first line of argument as to the role of economic integration. Every country that has grown rapidly has been increasingly integrated with the world economy as it did so. That trade has been an “engine of growth“ has been recognized by all for the past half century. To be sure, integration with the rest of the world has generally been more crucial the smaller the domestic economy. But even among economies with large populations, trade in goods and services has generally increased as a percentage of GDP as the economy has grown. As a rule of thumb, the rate of growth of world GDP has been half that of the rate of world trade, year in, year out. It has been an almost fixed formula, trade had been an engine for all of us. For the world as a whole, trade as a percentage of GDP has increased over the past sixty years, and had been growing during the 19th century until 1913. It is estimated that trade volumes (the sum of imports plus exports) in 1800 were about 2 percent of global output, and about 22 percent in 1913. By 1938, that figure had fallen to 9 percent (below even the level of 1870). But since 1945, the importance of trade has increased dramatically. It is estimated that trade (again, exports plus imports of goods and services) as a percentage of world GDP was 40.1 percent in 1990 and 58.3 percent in 2005.

Moreover, the growth of trade relative to real GDP has generally been most rapid for those growing most rapidly. This has been true of both industrial and of developing countries. During the European Union’s period of rapid growth, trade increased sharply as a proportion of GDP. The same has happened in the United States since growth rates accelerated in the mid-1990s. And, of

---

course it has happened for the world as a whole.

But in developing countries where trade barriers were even higher, the association has been even stronger. As you know, when Korea embarked upon the export-oriented growth strategy, for example, exports were 3 percent of GDP. Less than thirty years later, during which time incomes had doubled every 7 years, exports constituted almost 40 percent of GDP. No one who even looks at Korean economic history can doubt the major role that trade opening and integration with the world economy played.

Taiwan, Singapore, and Hong Kong recorded the same sorts of sharp increases in the role of trade. And countries that later accelerated growth, most notably India and China, have experienced share increases in the importance of trade for their economies. In the case of China, trade rose from almost zero in 1980 to 63.5 per cent of GDP in 1995 and 70.7 percent in 2005; in India, over the 1990-to-2005 period, trade rose from 16.5 percent of GDP to 36.7 percent. Accelerated growth reflects the facts that the earlier inner-oriented trade strategies had high costs and that globalization has large economic benefits. While other countries have liberalized more gradually and often to a lesser degree, the association between more openness and growth holds over the developing world as a whole.

The second set of linkages between growth of the relative importance of trade and economic well being of people, especially the poor, has to do with the effects of trade. In all countries, growth is faster when there is more competition; when trade barriers are reduced, competition is increased. For many developing countries, high barriers to trade conferred monopoly positions on the elite few, and kept the majority of the labor force in agriculture or the informal sector. Opening up to trade meant that entrepreneurs had to compete for business, often with dramatic increases in productivity. Often, new exports were manufactures, employing considerable unskilled labor where there was comparative advantage. At the same time, having the world for a market enabled producers to take advantage of economies of scale.

---

Much more could be said about the enormous progress in the international economy and the contributions of globalization to it. But I think I have said enough, especially before a globally-oriented Korean audience, to convince us that globalization has on net bestowed major benefits on those countries willing to take advantage of it. And Korea certainly did do that.

During the Korean Crisis, I sometimes heard from my Indian colleagues comments such as “we were really right to stay inner-orientated because we avoided the crisis.” And I had to point out to them that if they had the choice of having been in Korea or in India or by choosing a Korean or Indian growth rate, per capita income from 1960 or 1970, right through to the worst days of the crisis, they would have much preferred the Korean growth rate than the Indian, even with all the costs along the way. Even though things were not perfect, they came up much better than the countries that tried to cut themselves off. And on this tenth anniversary of the Korean Crisis it is worth thinking about.

But there remains a question: why, given all those benefits, which in this country have been so amply realized, is there not more support for the international economic system? Why are there such opponents to further liberalization? And why is there not much stronger support for the open multilateral system, especially through the Doha Round of trade negotiations?

One part of the answer is clearly that people everywhere have somewhat exaggerated fears of the unknown. In part, this is a natural reaction, but in part it originates in a failure to recognize the extent to which trade has been beneficial. While those in protected industries know who they are and fear the consequences of trade liberalization, it is not possible to know which new economic activities—new factories as export orders expand, entirely new products, and so on—will arise with further trade liberalization. So those in protected industries are vocal in their opposition to further liberalization, even in instances where they will benefit, while others who may be employed in expanding activities and gain probably do not even know who they are.

---

A second part of the answer is that those who are benefiting by the open multilateral trading system, and that includes exporters, believe that they have already benefited and may have little more to gain by further trade liberalization. Up to a point, that belief may even be correct. But failure to achieve a satisfactory conclusion to the Doha Round will certainly constitute a setback for the open international economy and provide support for protectionists (who would reverse the trend toward integration) everywhere.

A third part of the answer is surely that many people are unaware of how much they have gained by trade liberalization. There can be little question, for example, that real incomes of most Koreans are greatly above what they would have been had trade liberalization not taken place. Yet, judging by some reports of reactions here to the proposed Korea-U.S. Free Trade Agreement, it seems a reasonable guess that many did not recognize the role of trade liberalization in Korea's economic success over the past fifty years.

A fourth part of the answer is that integrating further in the global economy has never been an entirely smooth process as it by definition involves change. Some people are much better off, and some are left behind—at least in the short run. Finding better ways to smooth adjustment and to facilitate change is certainly a high priority policy. In the Korean case, the financial crisis of 1997-8 was certainly seen as a major cost of globalization. On the one hand, it certainly was, and there have since been many measures to strengthen the economy's ability to cope with changing international circumstances. On the other hand, it is also evidently true that, even with the very real hardships of the crisis almost all were much better off than they would have been had inner-oriented policies been followed after 1960: surely the result would have been much lower living standards.

Even with all of these considerations, however, it still remains a puzzle as to why there is not more support for globalization. It may be that economic education needs to be strengthened or that ways need to be found to indicate the extent of globalization's successes. But, in countries such as Korea where

---

the gains from integration with the global economy have been huge, it is to be hoped that more leadership in international institutions such as the WTO will be forthcoming.

## **CONCLUSION**

Let me conclude. The world is a very imperfect place. Millions of people live in miserable conditions, with poor health, poor nutrition, and little hope. But the world is a much better place than it was two centuries ago. Much has been learned about the process of economic growth and rising living standards, and policies needed to achieve them, over the past half century, and many have escaped poverty. The world is thus a much less imperfect place than it was. The now-industrial countries have living standards that would have been beyond recognition two hundred years ago. Globalization has been a major contributor and there is every prospect that integration will continue, and as that happens, living standards and attainable economic welfare will continue to improve.

But despite the enormous successes of the international economy, to date support for the open multilateral system has not been sufficiently strong to permit its successful continuation. The Doha Round of trade negotiations has not yet been completed, yet there are huge gains to be had by further liberalization in many areas. Antiglobalizers have been vocal, while most of those benefiting from globalization have remained silent. I was in Hong Kong and Cancun during the inter-ministerial meetings of the Doha Round and in both places the headline was the Korean farmers are protesting, not the Korean support but the farmers got the notice.

To be sure, there is still much to be learned and much to be done to make globalization function more smoothly. But in decrying the continued existence of poverty and other ills, the critics blame globalization, failing to recognize that poverty and its associated evils existed long before globalization. Efforts

---

to reverse globalization, or to discourage those still-inner-oriented countries from embracing it, will diminish the prospects for those countries to accelerate their growth. For the world as a whole, a setback to globalization of the sort advocated by the antiglobalizers might succeed in reversing rising living standards in developing countries and reducing trade flows.

Without a healthy and growing international economy, the outlook for continued economic progress in the industrial countries would greatly diminish, and world economic growth would surely slow, if not grind to a halt. That would greatly reduce the prospects for countries just starting to embark on trade liberalization, and the very poor countries that have yet to alter policies. Stronger support for the open multilateral system is surely called for from the beneficiaries of globalization in order to diminish that risk.

Globalization is not a cure-all. But it is a necessary condition for continued economic progress. Attention needs to turn to finding policies to ease the adjustment process and increase the flexibility of economies to adapt to changing conditions. Trying to fight globalization would be to kill the potential for tackling the very problems that globalization's critics raise.

---

### Questions & Answers

---

**Q** I have one question on excessive capital flows. As you know we are facing a big problem, especially in China and Korea and so on. East Asia has received a tremendous amount of capital flows in the last eight years. In 1990s we had tremendous amount of capital so we have had a big asset bubble in real estate and everywhere. And now the bubble has started to burst, the yen-carry trade has started and I think that next year there will be a substantial crash in the asset bubbles. So I would like to hear your comments on how we should improve this international architecture to control these

---

excessive flows. And cyclical “boom and bust” cycle, the low interest rate pressured by US to improve the exchange-rate mechanism triggers the boom and then after some years it bursts again. How would you address the problem?

**A** That is an important question. I am not so sure there will be a crash next year. But I will leave that aside and address the important part of the question. Obviously you can't talk about everything that got us where we are in terms of improved economic performance but one of the ones has been improved functioning of the financial system. It has been absolutely critical and getting the financial system to be a better intermediary, to evaluate alternative risks has been a major part of its success over the past two centuries.

Now it is true we still have cycles but they are nothing when compared with the cycles of the 19th century, when a huge financial panic could lead to drops in income of some huge multiple of what we could get now. We have learned a lot, we do do better than we did, there is still a way to go. There is a lot of discussion, as we know in some of the press about whether the bubble should have been the subject of direct monetary policy or not in some of the industrialized countries among them the United States and the United Kingdom. I think that the verdict is still no but there is some doubt about it. I think the verdict is becoming clear that over the past few years there has been too much liquidity in world markets and that is what is the current conjuncture of things. And there are lessons in that. I did say that the world is still an imperfect place, there is still a lot to learn, there is still a lot to learn about international financial architecture of the financial systems, how the derivative markets integrate with each other, how they play on each other.

One of the major things behind the current uncertainties is that nobody knows who has what in terms of assets and liabilities on the balance sheets, nobody knows where the risk has been proportioned to, some of the banks have been surprised to discover that they have some of it and I think it is the unknown part of it that is the most important. And transparency is a big part of

---

the solution. I don't think we will ever get to a world where there is perfectly smooth growth forever.

On the other hand, when was the last downturn? 2001 you might say. And before that 1992 maybe. 1992 to 2001 is nine years. Even if there is a downturn next year, 2001 to 2008, that's seven years. It used to be that recessions came in cycles of three and four years. We are doing better and we are learning. But there are still mistakes out there and we have to learn from them as we did the Asian Crisis and as we are from other things. So I don't think we have a perfect situation yet I do think we are doing better. But think back to 1992 and remember the chaos in European financial markets at that time, this is still minor in contrast to that. While there are some issues, we got the parameters so that the range of room is narrower.

**Q** Dr Krueger, thank you for your timely, hopeful and informative presentation. Allow me to ask you a general and simple question. Will Korea be able to achieve successful globalization within the early part of the 20<sup>th</sup> century in your view and if so how soon and to what extent.

And my last question is, will Korea's success of globalization achieve rapid and drastic economic development and increased trade volume, which will guarantee and benefit the well-being of its people.

**A** The record in Korea, so far, is very good. Policy makers in Korea, in my opinion, have been quite pragmatic and responded much more quickly than many other countries when they perceive things are not going quite as well as they should. The Korean people seem to have quite some pragmatic sense that some countries quite possibly don't have to the same degree. So I guess I think Korea will continue and I think Korea has done a lot by way of liberalizing. There is more to be done and it will happen soon. Will Korea be successful? Well, Korea is already successful and I believe that success will continue. Korea is already regarded as a rich country internationally, people forget that Korea used to be very poor. And when you tell Americans what the

---



relativities were for per capita incomes in the 1950s and 1960s, they just don't believe it. Korea has had such huge successes. And I think there are lessons from that. The opening up of the economy has been so critical as a lesson that has been learnt. There are for all of us certain geopolitical kinds of uncertainties that could make it quite difficult, there is no doubt about that. But short of that, it seems to me that things will go forward in Korea, not always there will be periods when things will go more rapidly and when they will go more slowly. I hope to see movement on the capital account side because that will be an important and interesting issue for Korea.

**Q** While I am a supporter of globalization, I wish to play devil's advocate with this question. There are some findings that globalization might elevate income distribution or some gap in income distribution, so called bi-polarization. What do you think about that in some countries' case that even though globalization continues some income gaps might be increased? Would you make some comments on that?

**A** Well, first of all there has been a lot of work by a lot of economists in many countries. And I think there is pretty strong agreement, almost 100%, that what has happened in countries to income distribution has been more a function of technical change than of globalization per se. That the kind of technical change that we have had over the past thirty or forty years has increased the demand for skilled workers of various kinds, hi-tech, electronics and technicians of various kind and so on has decreased the demand for relatively less skilled workers. Bank clerks no longer exist, it use to be many of them sat in back rooms adding things up and so on, but all that has been taken over as has all functions of that kind. So that people with what use to be reasonable high-school degrees to take those jobs are now scarcer. There are several points to the policy answer, one part is quite clear, and certainly true for the United States, is the rate at which the population improves its educational attainment in qualification has increased.

---

There was an interesting study done 15 years ago, I don't know if it has been updated, in which people looked at what happened to relative skilled and unskilled workers in Canada and the United States and what happened to relative educational attainments between the two. In the United States, the relative between skilled and unskilled workers has gone up, so it was an increasing gap there and in Canada it had not. Interestingly Canada has increased its number of university graduates as technical people much more rapidly than in the United States. And if you put the two together, Canada kept the supply shifting towards skills with the demand that the United States had not quite done so. And that is that improving qualities in the education is important not only for income distribution but for the productivity growth itself. So I would see that as the central part of it.

The second thing though that I said in my talk is if you look at the gap between skilled and unskilled workers now, it is much less than it was a hundred years ago. What happened in fact, the skill gap, the differential in compensation was diminishing between skilled and unskilled workers until about 1980, and then it began increasing again. So it is larger than it was in 1980, but it is not what it was a hundred years ago yet. If the trend keeps up then we will get there. But again I would say we need the education, we need to bring more people and give them the opportunities so that they too can take the jobs that are increasing in demand. Some jobs just don't exist anymore.

**Q** The environmental issues and the income distribution issues were not that much discussed. According to some surveys Indians and Filipinos have a high happiness index, however you define it. So, how would you incorporate these issues?

**A** Well, the environment one is interesting because all the evidence I know is that people like a nice and clean environment but they also like to live. So they eat and if they have some money left over then they will go for a cleaner

---

environment. And certainly that has been true in the industrial countries, that as they got richer they paid more attention to the environment and they have the resources to afford it. What per capita is it at which people begin to spend more on this and the evidence seems to be at about 5000 dollars. And if that is right, I know of no other evidence but it seems quite conclusive, if that is right, growth means that there will be more resources to put into offsetting whatever the environment harm is. It wasn't as if the environment harm was so great in London three or four hundred years ago, there are different kinds of problems but they are still there, it isn't as if low-income countries don't have environment issues they do. But what rich countries have is the resources in which to begin addressing them. And I think there are things to be done there.

In addition to that there are all sorts of things that can be done internationally along with sufficient cooperation. And there is much more talk, as you know, about some of those kinds of things, how you might get cap and trade systems, how you might get other things that would indeed bring down carbon dioxide emissions and so on. All of that has to be done, but the fact that we have an educated population, the fact that we have a relatively well-to-do people to a) have the education to appreciate the issue and b) the resources with which to tackle it which seems to me the reason why we are talking about it.

Now the happiness index really puzzles me. I do not know of any mass effort to migrate to India or the Philippines. People vote with their feet for what they want and they vote the other way. I just don't understand where that is coming from, it is so counter to everything we have seen. The United States has no barriers whatsoever. Everybody who wants to can leave. They may check up on if you pay on income tax but that is it. The United States is worrying about letting people in. Well, there are some other countries for which the opposite is true. Happiness index or no happiness index, I take how people vote with their feet which is a better indicator to what is going on.

---

**Q** In the course of globalization, I understand that digitalization is a critical factor and to some extent Korea has achieved dramatic progress in this regard. But we also humbly accept that Korea has much to do to achieve globalization. We would like to have your advice what are critical barriers for Korea to become a more globalized country.

**A** You said to some extent, I would say to a huge extent Korea has been already a success story. I think everybody here does not understand how well Korea has performed in relation to other countries. My first comment would be to that.

All of us have more to do. Just a moment ago we were discussing the financial issues and that is something that is a challenge for the United States. I think over the next five years we are going to see an outpouring, no matter what the outcome of the Subprime crisis is, outpouring of postmortems, of people looking at what happened, the same as we did for the Asian crisis. Human beings are learning individuals and we are going to learn from what has happened and there is going to be a lot to learn from this. It is also true that as real income have gone up and as economies have become more complex, new issues have arisen and they always have to be addressed in some kind of policy format. At the moment you may have seen that even Martin Wolf, who is a very sensible commentator, coming out raising the issue of narrow banking, whether there will be a 100% backing of money in the banks again per se. These issues are all rising and it could very well be that we will see some reforms not just in Korea, not just in the United States but all of us as we learn more about that.

I don't want to talk about what is the next specific thing for Korea because I am not that current as to where things are but I would guess that more openness on capital income is important. And that what I have seen, and this is a very vague impression, the World Bank has this wonderful publication which is only impressionistic, called "Doing Business in..." and it has one each

---

year. To my surprise, Korea does not come out as well in that as it should, it generally ranks between 20 and 30. Well, I would have thought that for Korea, given what it is doing, getting some of those provisions and barriers in the labor market and so on, so it is a more flexible economy is more important.

**Comment** Yesterday, I think most of you have read the piece in the newspapers that AT Kearney also published a FDI environment. Korea, I think ranked 28th. The first was China and India and the United States and UK and the list goes down, Korea 28th. In fact, the FDI last year was reduced and I think we can do better. As an absolute standard we are doing great, compared to other countries but I think if you take Korea on its own perspective we can do better by improving our business environment.

**Q** I have two questions. I agree that Korea needs to continue globalization in industries like agriculture. Korean government wants to give subsidies and protection of some kind even with the opening of the market. Do you support Korean government's efforts to subsidize and protect? And my second question is the Korea and US agreed an FTA but there is strong resistance in Congress. How can the US create an FTA with the US?

**A** Those are both good questions too. I think the lesson we are learning in general is that governments are very bad at deciding which industries they should support. That is not a function governments do very well. I think the lesson is that even if I might be a very good business person and I might go and set up a business, if the government tells you that they will support you, I won't do as well because I got the government behind me and my motivation is a little less. I think the government has so much to do that they are better at that than to pick the winners and losers, if they pick winners they very well much pick losers, not always. If you try to pick a hundred winners you might get one by chance, it is not universal, on the other hand the record is not good. I was just talking about education, the role of the government in

---

education is important, the role the government plays in supporting research is important, the role of the government is making an appropriate regulatory framework which on the one hand lets people take initiatives and encourages competition but on the other hand does set a commercial code within which people can have reasonable expectations is hugely important. And my guess is that there is plenty there to keep the government busy without having their hands on trying to pick winners.

I still like to go back to 1980s when the Americans were very worried about Japanese competition and that High-Definition Television was supposed to be the next thing. Within the United States there was a big move to get the United States government into HDTV and that we should subsidize it to help it and prevent the Japanese from taking over. Well, somehow those of us on the side of free trade managed to win the argument by a small margin and the American government did not get into the game and guess what? The Japanese firms did not do too well and the American firms did quite well. It was one of those things where if the American government had of got in it would have done wonderful favor to the Japanese but it would not have done much for either the quality of the TV sets we all have now or the American companies in it. I guess that staying out of picking the winners in the individual industry game is quite important, providing a level playing field and all the things that go with that is equally as important, getting rid of barriers is huge.

The second thing was your question about the FTA. I wish I could explain why a strong economy like America is scared of stiff competition from countries like Peru or Panama. There is something going on that is very strange and obviously doesn't seem to have much to do with the realities of the economies. However, it is also true that within the past week the Peruvian FTA went through Congress to even the surprise of the Administration. It got out of the committee, it was voted very fast and was done. I think that may tell something to the politicians even, that there is a lot of noise there and not much resistance that might not be as strong as some of the rhetoric says.

---

Even some of the Congressmen who said less than good things about the Peruvian FTA went along and it looks as if the Colombian deal might be coming along.

One of the things that does hurt the US argument is when people like me say why are we for free trade and against this, they say “well, look, even people there are protesting, why should you want it? It hurts the workers in both countries.” Well, I don’t think it will hurt American workers and I also don’t think it will hurt Korean workers, but if the Korean workers says that it does, it helps those who want to oppose it in America. So if you want to ask what Korea can do, to the extent that the evidence is there as to what the benefits could be and that could be made known. That will help, it can’t hurt.

**Q** I want to play the devil’s advocate here so I apologize in advance. My professors often put forward Korea as a successful example of protectionism. For example in the automobile industry in the beginning there was lots of subsidies for them and there was a very famous case where if a Korean bought a foreign car then they would get taxed on it. I assume you would mean that Korea would be further along than if they had these protectionist barriers. Would you care to comment on that?

**A** Well, it is my understanding that in the early days, you would know a lot more about it than I do, but in the early days of Korean rapid growth, while it is true that the government wanted to encourage exports, it would encourage anybody who could do it. Yes, there was the so-called credit subsidy, tax-subsidy, there was an exchange rate for so many won per dollar but it was absolute uniform per dollar per exports. It was not, we will pick this industry, we want this, and we don’t want that. Things that got exported that nobody expected to, they got encouragement once they did it. It was almost as if there was an export theory in value, which at that time was probably not very wrong. Exports were 3% of GDP, imports were 13%, and of course you will need to shift resources to exports. And the incentives were very strong and that was right.

---

Now there have been efforts to encourage some industries, specifically some that have been more successful than others, you may know the heavy chemical industry drive that was not one of Korea's finer moments. But what I am arguing is that the Korean policy makers when it became clear that it was not doing what it should backed off quite quickly. They did not persist in quite the same way they would if they had been trying to make it work. And I think that was for Korea very fortunate and that is what I meant by pragmatism not that mistakes weren't made.

Automobiles, yes they were very highly taxed and so on and so forth. I think there was one time when they tried to open that, there was a Department of Transportation requirement that each foreign car had to be test driven 10,000 miles before it could be sold in the Korean market, all kinds of things happened there. But on the other hand, it is also true that the early efforts to get the industry going from what I know were not successful and it wasn't until later when Foreign Direct Investment was permitted that this was one of the shining cases for the opening for the capital account and recognition that different companies have different core competencies and that you need to pull from where it is best. And until that happened some of the automobile industries did not do too well.

**Q** We have an election just a few days from now. And I heard that all the candidates are promising that if he is elected he will raise Korea's potential growth rate from the current 4 to 5% level to 7 or 8%. And many economists, as far as I know, are not quite assured about this. But personally I think there is ample room for Korea to improve. You have been watching and analyzing Korean economy for quite some time now, so you know the Korean economy quite well, so what is your view, as an economist, about this issue?

**A** Well I don't think the growth rate will go up so steeply by itself. But I can imagine, that a government committed to trying to do things to improve the function of the economy could make a difference. I mentioned the labor

---



market, it is my impression that a divided labor market in Korea is a pretty strong drag on allocation of where resources go. And the United States is one of the biggest economies in the world and yet I still think its flexibility in the labor market is a very important trait. The smaller economies it is even more important. If you want to grow rapidly, you have to release resources from somewhere to somewhere else. It is my understanding that a fair amount of youth unemployment which is very unfortunate because that is when they should be getting all the training and all that and if they can't get good jobs they can't do that. And with all the restrictions and some of what it takes to get into formal employment a part of what is responsible there.

As I said, I am also surprised how many regulations that are there, which has Korea doing less well than it might in someone doing business. I guess some stream lining of that might do some difference. Again on capital account, there is some room for opening up. And my guess is that there are some pretty significant economies there. If the government was really determined to go after that much of an increase of the growth rate, I think they would have to look pretty wholeheartedly at some of these bottlenecks. Earlier on when Korea was pretty poor, there was a really all-out we want growth and there really was a willingness to identify the bottlenecks and to move directly on those. My sense is that there is still some of that but there are now a lot of other things that people think are important too and some of the things that might accelerate the growth rate might not come to the forefront. My guess is that the important one is labor although what about agriculture? I still think there are some huge deficiencies there that are hurting Korea both domestically and Korea's bargaining position on trade issues internationally that again hurts the growth rate. So again, there is a lot there. It would be labor markets, it would be that kind of thing where the real action could be.

---

## 국가 미래를 위한 한국의 세계화 전략\*

*Anne O. Krueger*

한국에 와서 한국경제의 성과를 살펴보고 배우며, 또 오랜 친구를 만나보고 새로운 친구를 알게 되는 것은 언제나 즐거운 일이다. 오늘 본인의 강연 주제는 본인에게 커다란 수수께끼인 문제 하나를 기본적으로 풀어 보고자 하는 것이다. 본인이 제시하고자 노력하겠지만(다른 사람들이 시도한 바와 마찬가지로), 그동안 인류 대다수의 물질적 여건과 기회 증진에 엄청난 발전이 있었다. 이러한 발전의 상당 부분은 세계화의 결과이다. 그럼에도 불구하고 세계화에 대한 비판이 왜 그토록 많은지는 수수께끼이다. 사실 세계화에 대한 비판자들이 제기하는 대부분의 문제들은 세계화가 진행되지 않았다면 더욱 요원해져 해결될 수 없었을 것이다. 세계화의 비판자가 수세적인 입장에 있어야 함에도 어찌된 일인지 공세적 입장에 있고, 세계화의 옹호자는 오히려 수세적인 입장이다. Jagdish Bhagwati 교수가 이미 세계화를 옹호하는 책자를 출간한 바 있지만 본인은 이보다 더 강력할 필요가 있다고 주장하는 바이며, 이것이 오늘 본인이 시도하려는 과제이다.

나중에 논의되겠지만 이 주제는 특히 한국의 상황에 합당하다. 한국의 경이로운 경제적 성공은 수많은 정부정책 개혁과 민간부문의 추진이 없었다면 불가능했을 것이다. 그리고 모든 것이 구비되었다 하더라도, 세계화 및 세계경제와의 통합이 이루어지지 않았다면 한국이 이러한 성과를 내기는 어려웠을 것이다. 그러나 한국의 경우도 더욱 보호주의적인 정책을 채택하라는 요구가 지난 수년간 계속 있었다. 이렇듯 세계화의 역할을 인정하는 것이 왜 이렇게 미약한지는 의문이다.

오늘 강연에서 본인은 우선 세계화의 의미를 정의한 다음, 역사적 사실에 대해 언급하고자 한다. 역사적 사실이란 1800년경을 기점으로 선진산업국의 경제적 복지가 엄청나게 향상되었으며, 2차 세계대전 이후 이러한 것이 거의 모든 국가에 전파되고 있다는 것이다. 그 다음으로 본인은 세계화가 이러한 엄청난 이득에 필요조건임을 보여주고자 한다.

\* 이 글은 2007년 12월 14일 개최된 특별강연회의 내용을 녹취하여 번역·정리한 것으로 필자의 개인 의견임을 밝혀둡니다.

지난 2세기 동안 인류의 복지는 어떤 방법으로 측정해보아도 크게 향상되었다. 평균수명은 획기적으로 상승하고 있고 질병의 만연이 크게 감소하고 있으며, 교양 및 교육적 재능 또한 현저하게 제고되고 있다. 물론 실질소득도 크게 증가하고 있다. 인간의 생활 자체가 질적으로나 양적으로 변하고 있다고 해도 과언이 아니다.

더욱이 복지향상도의 다양한 예측을 통해 볼 때, 개선진척도는 2차 세계대전 이후 60여 년간 가속화되어 왔다. 이러한 사실은 1945년까지 뚜렷한 개선을 체험하지 못했던 국가들뿐만 아니라 선진산업국에도 적용된다.

모든 것이 완벽하다고 주장할 수 있는 사람은 아무도 없다. 일부 국가에 남아 있는 극빈문제 등 경제적 난제들이 있다. 그렇다고 해서 별로 개선된 것이 없다고 주장하기도 어렵다. 나중에 논의하겠지만, 이러한 변화가 너무 엄청나기 때문에 많은 사람들은 현재의 복지와 생활수준을 당연한 것으로 생각하여 삶이 언제나 이렇지만은 않다는 사실을 깨닫지 못할 수 있다.

점증하는 세계 경제통합은 경제발전을 위해 필요한 토대가 되어오고 있으나, 애석하게도 많은 관찰자들은 지금까지의 발전이 가능하게 한 세계화의 역할을 인정하기 보다는 오히려 세계경제의 병폐에 대한 원인제공자로 비난하고 있다. 그래서 경제복지의 진척을 나타내는 주요지표 몇 가지를 설명한 다음, 경제발전을 주도한 세계화의 역할에 언급하도록 하겠다.

사실적인 문제를 다룬 뒤에 세계화에 대한 최근의 불안감을 조성시킨 것으로 보이는 몇몇 요인들을 검토해보겠다. 그리고 지속적인 발전이 가능토록 하고 세계화와 세계경제가 당면한 현 상황에 대한 비판에 맞서기 위해 꼭 필요한 몇 가지 정책적 대응 방안을 개략하는 것으로 마무리 짓도록 하겠다.

첫째로, 세계화의 정의이다. 광의로 정의하면 세계화는 장거리에 위치한 사람들 사이의 매우 밀접한 상호작용이다. 여기에는 정치적 및 사회적 상호작용은 물론 경제적 상호작용도 포함된다. 이렇게 표현한다면 세계화는 기록된 역사를 통해 일어나고 있는 현상들이다. 그러나 오늘 강연에서는 경제적 측면을 중심으로 하여, 장거리를 두고 일어나는 경제활동의 상호작용과 통합 확대에 역점을 두겠다.

이와 같은 정의에 따르면 로마인은 위대한 세계화의 주역이었다. 로마인은 기존보다 훨씬 높은 단계의 교통망을 구축하였고, 특히 바다를 이용해서 상품을 멀리 반출하였다. 그런 뜻에서 Alexander 대왕은 세계화의 중요한 전파자라 할 수 있을 것이다.

그러나 로마제국 이후 거의 1,500년간 교통로의 개선이나 통합의 확대에 있어서는 진척이 없었던 것 같다. 1200년경을 시작으로 북유럽의 제조업 분야에서 얼마간의 생산성 증가가 있었던 것으로 보이나 인구변동이 이를 흡수하지 못한 듯하다. 1600년의 경제통합은 로마제국시대의 경제통합에 미치지 못했을 가능성이 크다. 경제사학자인 Blanning교수의 연구에 의하면, 로마인이 구축한 도로가 그동안 훼손되었기 때문에 1600년 당시의 교통 시간과 비용은 15세기 또는 그 이전보다 높았을 것이라고 한다. 이 기간 중에는 세계 여타 지역에서도 통합의 확대가 없었던 것 같다.

교통 및 통신 비용(시간과 자원)이 하락하기 시작함에 따라, 경제적 상호작용의 확대와 공간적인 통합이라는 의미에서의 통합이 다시 점화되었다. 대부분의 여행은 도로를 이용했다. 영국의 경우, 1700년에는 London에서 Manchester까지의 여행시간이 90시간이었으나 1750년에는 65시간, 그리고 1880년에는 33시간으로 단축된 것으로 Blanning교수는 추정하고 있다. 오늘날의 기준으로는 33시간이 엄청나게 긴 것으로 보이지만, 그때에는 도보 또는 스프링 없는 마차(최선의 경우)를 이용했던 관계로 여행이 힘들었기 때문에 어떠한 개선도 여행자에게는 커다란 혜택이었다. 당시에는 대부분의 사람들이 일생동안 출생지 밖으로 5~6마일 이상 나가 본적이 전혀 없었다는 추정이 있다.

유럽 대륙내의 여행이 영국의 경우보다 더욱 힘들었음은 말할 나위없다. 수로(특히 Rhine강)가 지역 간 운송의 대부분을 차지한 대안책이었으나, 내륙운송 속도는 짐을 나르는 짐승에 의해 좌우되었고 해상선박의 속도는 풍속에 의해서 결정되었다. 더욱이 Eli Heckscher가 기록한 바와 같이 운임은 수로운송에 큰 부담이 되었다.

지역 간 운송비용과 고충이 너무 컸고 농민(아마도 인구의 90% 이상)의 생산성이 매우 낮았기 때문에 상호의존성은 거의 없었다. 소비재의 대부분은 소비지에서 가까운 곳에서 생산되었다. 우리가 잘 아는 향료무역의 경우, 향료는 무게 대비 가치가 상당히 커서 장거리 무역에서도 채산성이 있는 희귀한 상품 중 하나였다. 그러나 보통 사람들의 일상생활에서, 불과 100마일 밖에서 어떤 일이 일어나고 있는지는 별로 의

미가 없었다. 이러한 의미에서의 통합, 즉 세계화는 로마시대와 1700년 경 사이에 극히 드물었다.

경제사학자는 1700년의 생활수준이 2천 년 전 또는 훨씬 이전의 기간보다 별로 좋지 않았던 것으로 추정한다. 최상의 통계자료가 있는 영국의 경우, Clark의 연구는 영국의 실질임금이 1200~1800년에 이르는 600년 동안 거의 증가하지 않았음을 보여주고 있다. 이 기간 동안의 변동은 어떠한 장기상향추세보다 극적이다. 1200년~1800년간 600년의 기간 중, 첫 390년 동안은 농업종사자의 실질임금이 1800년 수준을 능가했던 것으로 추산되고 있으며, 1400~1549년 기간 중에 정점을 이룬 것으로 기록되어 있다. 그러나 Clark는 “1800년에 근접하면서 정착된 농업사회에는 물질적 여건의 개선조짐이 전혀 없었으며 기원전 1800년과 기원후 1800년, 즉 3,600년 동안 물질적 향상은 없었다.”고 결론내리고 있다.

1800년에 들어서면서 운임이 하락하고 유럽과 서반구의 무역이 시작되었다. 하지만 운임이 급격히 하락하기 시작한 것은 1870년경이었다(이는 대다수의 경제사학자들이 선택한 시점이다.). Mohammed와 Williamson이 수집한 자료에 의하면, 운임 감소폭은 노선과 화물의 형태에 따라 다르지만 전반적으로 볼 때 실질 선박운임은 1870~1874년과 1975-1979년 사이에 78% 하락하였다. 운임하락 외에도 운송시간 단축속도가 매우 빨라졌으며, 과거에는 운송 불가능했던 상품의 선적도 가능해졌음은 말할 나위 없다. 1970년대 이후의 컨테이너화와 더불어, 고가품 또는 썩기 쉬운 제품을 항공으로 배달할 수 있게 되면서 운임과 운송시간은 더욱 감소하였다. 현재 항공 운송은 국제교역 상품가치의 약 25%를 점유하고 있다.

운송뿐만 아니라 통신에 대한 비용, 적시성, 편리성 또한 많은 경제적 거래에 있어서 매우 중요하다. 이러한 통신비용의 하락 및 가속화 속도는 운송의 경우보다 더 극적이다. 1842년에 남경조약(Treaty of Nanjing)의 체결 소식이 런던에 알려지기까지 84일이 걸렸으며, 영국의 식민통치에 반대하여 1857년에 발생한 인도의 세포이 항쟁(Indian Mutiny)이 런던에 알려지기까지는 46일이 걸렸다. 그런데 불과 17년 뒤인 1881년에 상트페테르부르크(St. Peterburg)에서 발생한 러시아 황제 알렉산더 2세(Alexander II)의 암살소식은 만나질 만에, 1891년에 있었던 일본의 지진 소식은 하루 만에 런던에 알려졌다. 물론 이와 같은 획기적인 변화는 전신 및 전화가 도입되었기 때문이다. 하지만 특히 국제전화비용은 여전히 높았다(1890년 말 경에는 뉴욕과 시카

고 간에도 전화선이 하나밖에 없었다). 1930년에 뉴욕-런던 간 국제전화 3분 통화료가 290달러(2000년 가격기준)였다는 것은 자주 인용되는 수치이다. 이러한 요금이 2000년에는 불과 몇 센트밖에 되지 않았다. 물론 현재의 통신비용은 이보다 훨씬 낮아졌으며, 인터넷의 발전으로 인해 실시간 통신비용은 사실상 거의 무료이다.

운임 및 통신비용의 하락은 국내경제뿐만 아니라 세계경제의 통합 확대가 가능하도록 만들었다. 원거리 사업에 대한 비용과 고충이 축소됨에 따라 개별국가의 원격지간 거래도 더욱 경제적으로 이루어졌다.

하지만 2차 세계대전까지는 운임 및 통신비용이 너무 높았으므로, 경제통합의 확대 즉 세계화는 주로 운임 및 통신비용을 획기적으로 하락하게끔 만든 기술 및 여타 변화의 결과였다. 높은 운임 하에서는 관세가 교역의 큰 걸림돌이 되지 못했다. 관세가 20%이고 운임이 50%일 경우, 관세를 절반 수준인 10%로 축소해도 상품 수입가격 인하효과는 약 6%밖에 되지 않기 때문이다. 하지만 2차 대전이 끝날 무렵 각국 정부가 부과한 높은 무역장벽은 대다수 국가의 사람들에게 더욱 커다란 장애가 되었다. 다자간 및 일방적 관세인하와 함께, GATT 또는 WTO 체제하에서 수량적 제한을 제거하고 자국의 이익을 추구한 것은 국제적 창업비용을 대폭 삭감시켰다.

1940년대의 경우 공산품에 대한 선진산업국들의 평균관세율은 45~50%였으며, 공산품의 운임은 평균 약 20%대였다. 이러한 수치는 계속 변하였으며, 이와 함께 국제정치경제학도 변천했다. GATT 체제 하에서 이루어진 무역자유화 협상은 공산품에 대한 선진공업국의 평균관세율을 약 2%대로 인하시켰다. 동시에 선진산업국보다 높은 무역장벽을 가졌던(지금도 가지고 있다) 대다수 개도국들도 높은 관세가 국민경제에 미치는 해악을 인정하고 규제조치(수입에 대한 관세 및 수량제한)를 철폐하였다.

이러한 요인들의 결과로, 국가 간 무역거래 비용은 지난 2세기 동안 극적으로 감소하였다. 이와 같은 무역거래 비용감소가 인터넷, 항공기 및 컨테이너화를 통한 운송수단 및 통신의 발달이 주도한 20세기에 더 컸는지, 아니면 전신, 전화, 증기기관 등으로 특징되는 19세기에 더 컸는지는 아직 밝혀지지 않았지만, 어찌되었든 원거리 사업비용이 하락한 것은 분명하다.

거래비용의 하락은 오늘날 범세계적으로 확대된 경제통합을 가져왔다. 1700년에는

농부 및 농업관련 생산활동 종사자들이 인구의 90%를 차지하면서 비교적 자급자족하는 편이었다. 그러나 오늘날 선진국에서는 농업활동에 종사하는 인구가 3%도 안되며, 더욱이 그들은 소비 및 생산에 투입되는 요소(비료 및 농업기계 등)도 외지에서 생산되는 제품에 의존하고 있다. Clark의 추정에 의하면, 1800년 이전의 노동자(자료가 가장 신빙성 있는 것으로 보이는 영국 노동자)들의 소득지출은 식음료가 75%, 의료와 침구에 10%, 그리고 주거에 25%를 지출했을 것이라고 한다. 오늘날 선진국의 경우 소득지출에서 식품이 차지하는 비중은 20%미만인데, 그중 대다수가 식당에서 제공하는 음식이나 가공음식과 같은 서비스로 구성된다. 나머지 80%인 식료품 이외의 지출 제품들 대다수도 먼 외지에서 공급되고 있으며, 200년 전에 비해 훨씬 다양해졌다.

이러한 결과로 근로자와 고용주들이 세계경제에 통합된 범위는 실로 크다. 국제무역에 포함되는 상품 및 서비스 비중이 과거보다 훨씬 클 뿐만 아니라, 이에 더하여 세계 먼 곳에서 일어나는 사건들이 개별국가에 영향을 미치는 속도가 빠르게 가속화되고 있다. 상호의존성은 상품과 서비스의 교환을 통해서만 증가하는 것이 아니라, 특정 지역의 경제적 변동도 빠르게 세계 다른 나라에 대해 직접적인 영향을 미친다. 최근의 이러한 현상이 미국 서브프라임 모기지 위기로, 대다수 국가의 금융제도에 매우 빠르게 영향을 미치고 있다.

세계경제가 붕괴되고 이로 인해 생활수준이 크게 하락했던 1914~1945년 동안을 제외하고는, 세계적인 통합확대 추세는 거의 흔들리지 않고 있다. 세계화 추세의 역류는 운임을 극적으로 상승시킨 1차 세계대전과 같이 하였다. 1920년대에 들어서면서 1차 세계대전 수준으로 어느 정도 회복되었으나, 1930년대의 대공황과 이에 따른 정책 대응(특히 경쟁적인 평가절하와 높아진 관세장벽)으로 말미암아 경제는 계속 붕괴되었다. 그러나 2차 세계대전 이후 세계화가 다시 시작되었고 경제통합은 지속적으로 확대되고 있다.

중요한 지정학적 이변이나 격심한 정책적 반전이 없다면 세계화가 지속되리라는 것은 의심할 여지가 없다. 그러나 지난 수십 년 동안 확대되어온 상호의존성에 대한 인식의 범위와 변화의 속도가 유지될 것이냐의 여부에 대한 문제는 제기될 수 있을 것이다. 왜냐하면 이미 세계가 너무 밀접하게 연계되어 있는 관계로, 통합의 속도가 지난 반세기의 수준으로 유지될 수 있으리라 보기는 어렵기 때문이다.

지난 2세기 동안 있었던 경제복지 측면의 변화에 대해 살펴보기로 하자. 이 부분의 발전이 엄청나다라는 사실에 대해서는 의심할 여지가 없지만 종종 당연시되고 있기 때문에, 우리가 이를 다시 생각해보는 것은 의미 있는 일일 것이다.

어디서부터 시작해야할지 모르겠으나 획기적이고 중요한 통계 중 하나는 경제사학자의 추계이다. 이에 따르면 오늘날의 미국 기준으로 볼 때, 1900년 말경에 빈곤선을 넘어섰다고 분류될 수 있을 정도의 충분한 소득을 가진 계층은 미국 인구의 약 6~7%라고 한다. 오늘날 부유한 선진국의 실질소득은 1800년대에 비해 10~20배 정도 높은 것으로 추계되고 있다. 이 오랜 기간 동안에 소득이 가장 빠르게 증가한 것은 비숙련 공이었다.

생활수준을 단지 ‘물질적’ 이라는 면에서만 본다면 다른 지표도 있다. 평균수명이 크게 증가하였으며, 이는 실질소득의 증가에 따른 것이다. 특정국가의 실질소득을 보면 그 나라의 평균수명이 어떠한지 매우 근접하게 예측할 수 있다. 16세기 후반의 영국 인구 평균수명은 38세로 추정되고 있다. 과거 다른 나라의 추계도 이와 유사하다. 18세기 후반의 프랑스 인구 평균수명은 28세로 추정되고 있는데, 이는 1300년 이후 5세기 동안의 중국 인구 평균수명과 같다(도시지역의 평균수명은 이보다 낮은 것으로 추산되고 있다). 평균수명이 이처럼 낮은 이유는 대부분 영아사망률과 15세 이하 사망률 때문이다. 대조적으로 오늘날 고소득국의 평균수명은 과거 평균치에 비해 거의 2배이며, 20세기 중에 계속 증가하였다. 인구통계학자들의 용어로 말한다면, 각국 평균수명 증가율의 가속화인 것이다.

대부분의 사람은 오늘날 선진산업국 국민들의 생활이 그들의 부모 또는 선조보다 윤택하다는 것을 알고 있지만, 다른 나라에서도 삶의 질이 개선되어 왔다는 점을 인식하지 못하고 있다. 1950년대에 ‘개발도상국’으로 분류되었던 국가들은 엄청난 발전을 이루어 왔다.

경제개발 초기 25년 동안 개도국이 얻은 것은 당초 생각보다 훨씬 컸다. 세계은행의 위탁을 받아 경제개발 초기 25년을 개관한 Morawitz는 다음과 같은 결론을 내렸다. “1950~1975년 기간 중 개도국의 1인당 평균 소득증가율은 연간 3~4%로써, 과거 어느 때보다 매우 빠르게 성장하였다. 이는 개도국 정부의 목표와 민간부문의 기대치를 넘어서는 것이었다... 선진산업국의 경우는 평균수명 증가를 위해 1세기 동안의 경제발



전이 필요했으나, 개도국 세계에서는 이러한 것이 20~30년 만에 이루어지고 있다. 전염병 근절에 진전이 있었고, 개도국 내 교육받은 성인의 비중이 현저히 증가했기 때문이다.” 이는 1975년까지의 변화이다. 1975년 이후, 경제성장은 가속화하고 있는 반면 인구증가율은 둔화되고 있다. 실제로 지난 수년 동안, 고소득국가들의 평균 경제성장률 2%였던 것에 비해 개도국 그룹은 5%가 훨씬 넘는 평균 경제성장률을 달성하고 있다.

전부는 아니지만, 대다수 개도국의 1인당 소득은 지난 수십 년 동안 빠르게 증가해왔다. 한국, 홍콩, 싱가포르, 대만으로 구성된 동아시아 ‘호랑이’의 성공사례는 모두 아시는 바와 같다. 이들 국가는 1960년부터 1990년대까지 매 10년마다 1인당 소득을 배가시키면서, 과거 어느 국가도 이루지 못한 높은 수준의 실질 GDP 및 1인당 소득 성장률을 지속해왔다. 이렇게 함으로써 동아시아 ‘호랑이’ 국가들의 경제 및 삶의 질이 변화된 것이었다. 아시다시피 1960년대 말 아시아(세계)의 최빈국 중 하나였던 한국을 지금 세계은행은 부국(富國)으로 분류하고 있다. 1995년 이전 10년 동안에 한국의 생활수준은 영국이 19세기 전 기간에 걸쳐 달성한 생활수준보다 더 크게 제고되었다. 10년과 1세기의 비교인 것이다. 영국은 19세기 기간 중에 가장 빠르게 확장한 국가였다. 동남아시아의 여타 국가들도 동아시아의 전철을 밟기 시작하여 1970년대에 급속히 성장하였다. 1980년대에는 중국도 이러한 선례에 따랐으며 1990년대에는 인도의 성장률이 가속화되었다. 이러한 신흥시장국의 급속한 경제성장률을 따라잡는데 실패한 나라에서까지도 실질소득은 과거 어느 때보다도 높은 성장률을 기록하고 있다.

이처럼 높아진 소득은 평균수명의 획기적인 변화와 함께 하고 있다. 예컨대 1940년대 말 인도 인구의 평균수명은 30세였으나 2005년에는 64세로 추정되고 있다. 그리고 2005년도 한국 인구의 평균수명(약 2만 달러의 1인당 소득과 더불어)은 78세로 추정되는데, 이는 미국과 같고 영국보다 1년 적은 수준이다.

개도국의 평균수명이 선진국과 비례적인 것이 아니라 절대적으로 크게 신장되었음을 인정하는 것이 중요하다. 더욱이 빠른 성장률을 이룬 국가들은 대체적으로 완만한 성장률을 이룬 국가들보다 평균수명이 크게 증가한 것으로 나타난다. 심지어 경제성장률이 매우 낮은 개도국들도 에이즈(AIDS)의 만연으로 인한 피해를 입기 전인 1990년대까지는 평균수명 및 여타 건강지표가 개선되고 있었다. 1인당 소득의 증가가 미미하거나 사실상 전무한 경우일지라도 대다수 국가의 평균수명이 증가해왔던 것이다.

각 개도국들의 빈곤 감소는 1인당 소득의 급속한 증가와 더불어 그 폭이 컸다. 중국의 빈곤층이 3억 명 감소하였다는 사실은 널리 자주 인용되는 통계이다. 인도의 빈곤층 역시 경제성장이 가속화되면서 더욱 빠르게 감소되기 시작하고 있다. 중국과 인도의 경제적 성공으로 인해, 빈곤층 감소에 대한 21세기의 세계 목표가 2015년경에는 달성되리라는 것이 대체적인 시각이다.

식자율(literacy rate) 또한 증가하고 있으며, 1인당 소득의 성장률이 높은 수준에서 지속되는 국가에서는 더욱 그러하다. 대다수 빈곤국가의 식자율은 1940년대 말에 20~30%였으나 지금은 60~80%인 것으로 보고되고 있다. 보편적인 초등교육 부재와 저급한 교육수준이 대부분인 경우 등을 포함하여 교육부문의 결함이 여전히 많지만, 실질소득의 증가가 교육부문의 결함을 시정하는데 크게 기여해왔음은 의심의 여지가 없다.

일부 개도국들은 급속한 성장을 이루지 못한 상태이며, 어떤 경우는 생활수준이 20세기의 마지막 20년 동안에 사실상 하락했다. 그들의 경제실적이 이처럼 빈약한 이유를 찾아낸다는 것은 오늘 강연의 기본취지에서 크게 벗어나게 되나, 한 가지 견해는 개도국의 성장도 중요하지만 어떤 정책을 펼치느냐 하는 점이 더욱 중요하다는 것이다. 경제실적이 부진한 개도국은 거의 대부분 내부지향적이었으며 1차 상품 수출에 의존하고 있었고, 세계경제와 통합할 수 있는 충분한 조치를 취하는데 실패했다는 것이다.

성장과 정책이 국가 간에 어떤 극적인 차이를 주는지에 대한 개념을 보여주기 위해, 본인은 가나(Ghana)와 한국의 상대적 위치를 생각해보고자 한다. 극적인 성공사례인 한국과, 상당히 많은 경제적 고난을 겪은 나라인 가나의 상대적 위상은 매우 현저하게 달라졌다. 1950년대의 1인당 소득 추계를 보면 가나가 한국보다 2.5배 이상 높았다. 그런데 2005년에는 한국의 1인당 소득이 가나보다 거의 7배 정도 앞서고 있다. 1950년대에는 빈곤에 관한 논의가 있을 경우 대부분의 관찰자들이 아시아를 가장 빈곤한 대륙으로 보았다. 1950년대의 남아시아 1인당 평균소득은 85달러였으며, 동아시아(일본 제외)는 130달러, 그리고 아프리카는 170달러로 추산되었다. 지금 대부분의 동아시아 및 남아시아 국가들은 사하라 이남의 아프리카 국가들보다 훨씬 높은 생활수준과 평균수명을 기록하고 있다.

세계화가 진행되고 있으며, 많은 개도국들이 자국의 건강, 교육 및 생활수준을 제고 하는데 괄목할만한 성공을 거두고 있음은 의심의 여지가 없다. 이와 같은 일련의 발전양상은 지난 2세기동안 엄청난 물질적 진보와, 이에 따른 경제적 복지 개선을 실현 하는데 기여한 세계화의 역할에 대한 문제를 우리로 하여금 생각하게 만든다.

세 가지로 구성된 논의 또는 실증 모두가 세계경제의 효율성이나 생산성의 대폭적인 증가를 가져온 구성요인 혹은 확실한 필요조건으로서, 경제통합 확대의 중추적 역할을 지목한다. 첫째, 어떤 국가나 국가군도 세계경제와의 통합 없이는 1인당 실질소득의 급속한 성장률을 과거처럼 상당 기간 동안 유지할 수 없다는 것이다. 두 번째는 Adam Smith가 최초로 언급한 바와 같이 생산성 증가의 경제논리와 관계있다. 즉, 시장규모가 생산성의 중요한 결정요인인 것이다. 셋째는 내부지향적인 국가가 정책을 바꾸었을 때 일어난 결과의 기록이다.

이 세 가지로 구성된 논의를 하나하나 간략히 설명하기 전에, 우선 한 가지 짚고 넘어가야 할 매우 분명한 점은 혁신과 같은 여타 요인들 역시 성장과 통합에 기여 및 역할을 했다는 것이다. 증기기관의 도입 등 성장을 증진시키는 많은 여타 혁신이 없었다면 통합의 기회는 아마 없었을 것이다. 하지만 가령 지금의 저가품에 대한 수입을 금지하는 등과 같은 조치를 취함으로써 정부 당국이 기술변화의 파급을 저지했다면, 경제적 복지의 향상은 지난 2세기동안 이룩된 큰 업적에 미치지 못했을 것이다.

이러한 점을 염두에 두고, 논의의 첫째 구성요인인 경제통합의 역할에 대해 살펴보도록 하자. 급성장을 이루고 있는 모든 국가들은 과거와 마찬가지로 세계경제로의 통합을 확대하고 있다. 지난 반세기동안 무역이 '성장의 원동력' 이었다는 사실을 모든 국가가 인정하고 있다. 분명한 것은 일반적으로 국내경제 규모가 작을수록 세계와의 통합이 더욱 중요하다는 점이다. 그리고 인구규모가 큰 경제권까지도 경제가 성장하면서 상품과 서비스 무역이 GDP에서 차지하는 비중은 대체로 증가해왔다. 경험적으로 볼 때, 세계 GDP성장률은 항상 세계 무역신장률의 절반 정도이다. 이는 거의 고정 공식으로, 무역은 우리 모두에게 성장의 원동력이 되고 있다. 세계 전체 GDP 대비 무역은 지난 60년간 증가해왔으며, 이는 19세기에서 1913년까지의 기간 중에도 증가해왔다. 1800년도의 무역규모(수출입 총계)는 세계생산의 약 2%, 1913년에는 약 22%로 추정되고 있다. 1938년에 들어서서는 그 수치가 9%로 하락했다(이는 1870년 수준보다도 낮다). 그러나 1945년 이후 무역의 중요성이 획기적으로 증가하여 1990년의 무역

규모(상품 및 서비스의 수출입 총계)는 세계GDP 대비 40.1%, 2005년에는 58.3%인 것으로 추정되고 있다.

더욱이 가장 급속하게 성장하는 국가의 경우 실질GDP 대비 무역신장이 일반적으로 가장 빠르다. 이와 같은 사실은 선진산업국이나 개도국 모두 마찬가지이다. EU가 급속한 성장을 이루는 기간 중에도 GDP 대비 무역비중은 크게 증가하였으며, 1990년대 중반 동안에 성장률이 가속화하기 시작한 미국의 경우도 마찬가지이다. 물론 세계 전체적으로도 같은 현상이 나타나고 있다.

하지만 무역장벽이 보다 높은 개도국의 경우 성장과의 관계는 더욱 확실하다. 예를 들면, 아시다시피 한국이 수출주도형 시장전략을 채택했을 당시 수출은 GDP의 3%였다. 그 후 30년이 안 되는 기간 동안에 소득은 7년마다 배증하였으며, 수출은 GDP의 약 40%를 차지했다. 한국경제사를 살펴본 사람은 어느 누구도 무역개방 및 세계경제와의 통합이 기여해온 중요한 역할에 대해 의심하지 못할 것이다.

대만, 싱가포르, 홍콩도 마찬가지로 무역이 급격히 증가했다. 그 이후 성장을 가속화시킨 국가, 즉 인도와 중국으로 대표되는 국가들도 경제에서 차지하는 무역의 중요성을 체험하고 있다. 중국의 경우 1980년에는 GDP에서 차지했던 비중이 거의 전무했던 무역이 1995년에는 63.5%, 2005년에는 70.7%로 증가했다. 인도는 1990~2005년 기간 중에 GDP에서 차지하는 무역의 비중이 16.5%에서 36.7%로 신장되었다. 이러한 증가율의 가속화는 지난날의 내부지향적 무역전략이 매우 큰 비용을 부과하였으며, 세계화가 큰 폭의 경제적 혜택을 부여한다는 사실을 반영한다. 한편 여타 국가들은 보다 점진적이거나 더디게 자유화를 이루어오고 있는데, 개방정도와 성장 간 정(正)의 연관성은 전체 개도국의 성과에 영향을 미치고 있다.

비교적 중요성을 가진 무역신장, 특히 빈곤층의 경제복지 간 연관관계는 무역의 효과와도 관계있다. 모든 나라에게서 성장속도는 경제체제가 보다 경쟁적일 때 빠르며, 경쟁은 무역장벽이 축소될 때 증가한다. 대다수 개발도상국의 높은 무역장벽은 소수 권력집단에게 독점적 위치를 부여했고, 대부분의 노동인구를 농업이나 지하경제에 묶어놓았다. 무역개방이란 기업가들이 생산성을 자주 획기적으로 증가시키지 않고는 생존할 수 없다는 것을 의미한다. 새로운 수출품은 비교우위를 가진 많은 미숙련노동자의 고용을 통한 공산품인 경우가 종종 있다. 동시에 세계시장을 확보한 생산자를

규모의 경제를 누리게 된다.

국제경제의 커다란 진전과 이에 기여한 세계화에 대해 많은 이야기가 있을 수 있다. 그러나 본인은 특히 세계화지향적인 한국인들에게, 세계화는 궁극적으로 세계화를 유익하게 이용하고자 하는 국가에 엄청난 혜택을 준다는 점을 충분히 언급한 것으로 생각한다. 한국은 분명히 세계화의 혜택을 받았다.

한국이 1997~1998년의 금융위기를 겪는 동안, 본인은 가끔 인도 출신의 동료부터 “금융위기를 피한 것으로 볼 때 인도가 내부지향적이었던 것이 정말 옳았다”라는 말을 가끔 들었다. 그래서 본인은 다음과 같은 점을 지적한 바 있다. 인도가 개방형 체제 하의 한국이나 아니면 내부지향적인 인도냐, 즉 1960년이나 1970년 이후부터 가장 암울했던 금융위기 때까지의 1인당 소득을 감안한 한국의 성장률이나 아니면 인도의 저조한 성장률이나를 선택한다고 하면, 모든 비용을 감수하더라도 인도는 한국의 성장률을 크게 선호했으리라는 것이다. 비록 완전하지는 못했다하더라도, 결과적으로 한국은 세계화와의 통합을 단절하고자 했던 국가들보다 훨씬 양호했다. 한국이 금융위기를 겪은 지 10년이 지난 시점에서 이러한 점을 생각해보는 것은 의미 있는 일이다.

하지만 문제는 남아있다. 한국이 충분히 받은 모든 세계화의 혜택에도 불구하고, 한국은 왜 세계경제체제에 대한 지원을 확대하지 않는 것인가? 지속적인 자유화에 대한 반대자가 한국에 존재하는 이유는 무엇인가? 특히 도하라운드(Doha Round) 무역협상을 통한 개방형 다자간 무역체제를 보다 강력하게 지지하지 않는 이유는 무엇인가?

이에 대한 대답 중 분명한 한 가지는 모든 사람들이 미지의 것에 대한 어느 정도의 과장된 우려를 갖고 있다는 것이다. 이는 자연적인 반응의 측면도 있으며, 무역이 주는 혜택의 범위를 인정하지 못하는 데서 오는 측면도 있다. 보호받고 있는 산업에 종사하는 사람들은 자신의 처지를 알고 있으므로 무역자유화의 과급을 우려한다. 즉 새로운 경제활동, 수출수요 증가에 따른 새로운 공장, 전혀 새로운 제품 등이 무역자유화의 확대에 의해 어떻게 나타날지 알 수 없어 불안한 것이다. 그렇기 때문에 보호받고 있는 산업에 종사하는 사람들은 자유무역의 혜택을 받는 경우에도 무역자유화 확대에 반대의 목소리를 내는 것이다. 한편 사업이 확대되어 이득을 볼 수 있는 분야에 종사하는 사람들도 자신이 그러하다는 것조차 모르고 있는 것 같다.

둘째, 수출업자 등 이미 개방형 다자간 무역체제의 혜택을 보고 있는 사람들은, 이미 혜택을 봤기 때문에 무역자유화의 확대로부터 얻을 것이 별로 없으리라 여긴다는 것이다. 이러한 생각이 어느 정도 일리가 있기는 하다. 그러나 도하라운드 협상이 만족할만한 결론을 도출하지 못할 경우, 개방형 세계경제는 후퇴하고 도처에 있는 보호 무역주의자(통합의 추세를 뒤집고자 하는)들에게 힘을 실어주게 된다.

셋째, 많은 사람들이 무역자유화로부터 얻고 있는 이득이 얼마나 큰지를 깨닫지 못하고 있다는 것이다. 대다수 한국인들의 실질소득이 무역자유화가 이루어지지 않았던 때보다 크게 증가했음은 의심의 여지가 없다는 것이 그 예이다. 하지만 한-미 FTA에 대한 한국인의 반응을 나타내는 몇몇 보고서로 판단하건대, 지난 50년간 한국의 경제적 성공에 기여한 무역자유화의 역할을 많은 한국인들이 인정하지 않고 있다는 것이 무리 없는 추측으로 보인다.

넷째, 세계경제의 통합 확대는 정의상 변화를 수반하는 만큼, 그동안의 전체적인 과정이 결코 순탄하지만은 않았다는 것이다. 최소한 단기적으로는 크게 좋아지는 부류와 뒤처지는 부류가 있게 된다. 따라서 정책의 우선순위를 원활한 조정과 순조로운 변화 방법 모색에 두어야 한다. 한국의 경우 1997~1998년의 금융위기는 분명 세계화의 큰 비용이었던 것으로 보인다. 한편으로는 급변하는 세계환경에 대응하기 위해 경제력을 강화시키는 많은 조치들이 이루어졌으며 그 이후로도 이러한 조치들이 계속되고 있다. 다른 한편으로는 위기가 매우 현실적인 어려움을 안겨주었음에도 불구하고, 대다수 사람들의 생활수준은 1960년 이후 내부지향적인 정책이 추진되었을 때보다 크게 개선되었다. 내부지향적인 정책 추진은 분명히 훨씬 못한 생활수준을 초래하는 결과를 가져왔을 것이다.

그러나 이러한 측면을 모두 고려한다고 해도 세계화에 대한 지지가 강력하지 못한 이유에 대해서는 여전히 수수께끼로 남아있다. 경제교육이 강화되거나, 세계화가 이룩한 성공 범위를 나타내는 방법이 모색될 필요가 있을지도 모르겠다. 하지만 세계경제와의 통합으로 인해 얻는 이득이 매우 큰 한국과 같은 나라는 WTO 등 국제기구에서 더 큰 지도력을 발휘해야 할 것으로 기대하는 바이다.

## 결론

결론으로 들어가겠다. 세계경제는 매우 불완전한 곳이다. 수백만 명에 달하는 사람들이 건강악화, 영양결핍 및 절망으로 가득 찬 비참한 여건 속에서 살고 있다. 그러나 세계는 2세기 전보다 훨씬 더 나아졌다. 우리는 지난 반세기동안 경제성장과 생활수준의 향상과정, 그리고 이를 성취하기 위해 필요한 정책에 대해 여러 가지를 터득해 왔으며, 많은 사람들이 빈곤에서 벗어난 상태이다. 그렇기 때문에 세계는 과거보다 훨씬 덜 불완전하다. 지금의 선진공업국 생활수준은 200년 전에 상상도 못했던 것이다. 여기에 세계화가 큰 기여를 해왔다. 그리고 통합은 지속되리라는 것이 모두의 전망이다. 그럴 경우 생활수준과 경제복지 개선 또한 지속될 것이다.

그러나 세계경제의 엄청난 성공에도 불구하고, 개방형 다자간 무역체제에 대한 지지는 여전히 충분치 못하여 성공적으로 지속되기 어려운 실정이다. 도하라운드 무역협상이 아직 종결되지 않았지만, 많은 분야에서 계속적인 자유화를 통해 막대한 이득이 주어질 것이다. 반(反)세계화의 목소리가 계속 나오고 있음에도 세계화의 수혜를 받은 사람들은 대부분 침묵을 지키고 있다. 본인은 도하라운드 각료회의 기간 중에 홍콩 및 칸쿤(Cancun)에 있었는데, 이 두 곳의 제1면 기사는 다자간 무역체제에 대한 한국의 지지가 아닌 한국 농민저항에 관한 보도였다.

세계화가 보다 순조롭게 작동하기 위해서는 배워야 할 것과 해야 할 일이 분명 아직도 많다. 그런데 빈곤과 여타 질병들이 여전히 존재하고 있음을 질타하는 과정에서, 세계화 반대론자들은 빈곤과 이에 관련된 해악이 세계화가 진전되기 훨씬 이전에도 존재했음을 망각하고 세계화를 비난하고 있다. 세계화를 되돌리거나 세계화 포용을 방해하고자 하는 내부지향적인 국가의 시도는 성장을 가속화하려는 국가들의 전망을 어둡게 만들고 있다. 전 세계적으로 볼 때, 세계화 반대론자들이 주장하는 세계화로 부터의 후퇴가 개도국이 추구하는 생활수준 향상을 저해하고 무역흐름을 축소시키는 데에는 효과적일 것이다.

세계경제가 건실하게 성장하지 못할 경우 선진공업국들의 경제발전 지속 전망은 크게 악화될 것이고, 세계경제의 성장은 멈춰서버리거나 둔화될 것이 자명하다. 이는 무역자유화에 착수하기 시작했던 국가와, 정책방향을 변경해야 하는 빈곤국가의 경제전망을 어둡게 만든다. 이와 같은 위험을 줄이기 위해서는 개방형 다자간 무역체제

에 대한 세계화 수혜자들의 강력한 지지가 반드시 필요하다.

세계화가 만병통치약은 아니지만 지속적인 경제발전을 위해서는 중요하다. 따라서 원활한 조정과정과, 여건변화에 적응하기 위한 경제의 유연성을 증가시키는 정책 모색에 주목할 필요가 있다. 세계화와 투쟁하려는 시도는 세계화 반대론자들이 제기하는 바로 그 문제를 해결할 수 있는 잠재력을 말살하는 것이다.

---

### 질 의 · 응 답

---

**질문** 과잉 자본유입에 관한 질문이다. 아시다시피 특히 중국, 한국 등은 큰 문제에 당면하고 있다. 최근 8년간 동아시아에는 대규모의 자본유입이 있었다. 1990년대에 막대한 자본이 유입된 결과 부동산 및 모든 분야에서 거대한 자산거품이 생겨났다. 지금 이 거품이 붕괴되기 시작한 상태이며 앤-캐리 트레이드(yen-carry trade) 청산이 개시되고 있다. 본인은 내년에 자산거품이 상당이 붕괴될 것으로 보는데, 이처럼 과도한 유입을 조절하기 위해서는 세계금융 체제를 어떻게 개선해야 할지에 대한 귀하의 논평을 듣고 싶다. 경기변동적인 “호황 및 불황”의 순환, 환율조정제도의 개선을 위해 저금리 조치의 채택을 강요하는 미국의 정책은 호황을 유발한다. 그리고 그 호황은 몇 년 후 다시 사라져버린다. 이러한 문제에 대한 귀하의 해결책을 무엇인가?

**답변** 중요한 질문이다. 내년에 거품붕괴가 있을지는 확실히 모르겠지만, 본인은 이 문제의 중요 부분에 대해 언급하고자 한다. 경제적 성과가 개선되는 상태로 가도록 하는 모든 것들을 이야기할 수는 없겠지만, 한 가지를 든다면 금융제도의 기능이 개선된 상태라는 것이다. 지난 2세기동안 경제적 성공의 중요한 부분이 되어온 대안적 위험들을 평가하기 위해서는, 금융제도의 중개기능을 대폭 개선하는 것이 절대적으로 중요해지고 있다.

현재 우리가 여전히 경기변동을 겪고 있다는 것은 사실이지만, 지금 얻을 수 있는 소득의 몇 배에 달하는 소득감소로 몰고 갔던 19세기의 대형 금융공황에 비하면 아무 것도 아니다. 우리는 많은 교훈을 얻고 있으며 과거보다 훨씬 잘하고 있지만, 갈 길은 아직도 멀다. 신문지상을 통해 알 수 있듯이, 미국 및 영국 등 선진공업국에서는 자산

---



거품 문제가 직접적인 금융통화정책의 대상이 되어야 하는지에 대해 많은 논란이 있다. 이에 대한 결정은 여전히 부정적이지만 다소 유연한 입장인 것으로 보인다. 그러나 지난 수년간 세계시장에 유동성이 과잉 조성되었으며, 그로 인해 현재의 위급사태가 조성되었다는 판단이 점점 명백해지고 있는 것으로 생각된다. 여기에는 여러 가지 교훈이 담겨 있다. 본인은 세계가 여전히 불안정한 곳이며, 아직도 배워야 할 것이 많다고 언급한 바 있다. 특히 세계 금융체제와 금융제도에 관해서는 파생금융시장들이 서로 어떻게 통합되고 기능해야 할지에 대해 배워야 할 것이 많다.

작금의 불확실성 구성요인 가운데 가장 중요한 것 중 하나는 대차대조표상의 여러 가지 자산과 부채를 누가 소유하고 있는지, 그리고 위험이 어디에 분산되어 있는지를 아무도 모른다는 것이다. 이 문제가 자신에게도 있다는 사실을 알고 놀라는 은행들도 일부 있다. 불확실성 중 알지 못하고 있는 부분이 매우 중요하다는 것이 본인 생각이다. 이 문제를 해결하기 위한 가장 중요한 부분은 투명성이다. 본인은 우리가 완벽하게 원활히 성장하는 세계에 살 수 있을 것이라고 절대 생각하지 않는다.

마지막 경기하강은 아마 2001년이었을 것이며, 그 이전의 경기하강이 아마 1992년이었을 것이다. 1992년에서 2001년은 9년의 시차가 있다. 내년엔 경기하강이 있다 하더라도 2001년에서 2008년은 7년의 시차가 있다. 과거의 불황은 3~4년의 경기주기로 찾아오곤 했다. 우리는 과거보다 훨씬 잘하고 있으며 배우고 있다. 그러나 오류는 여전히 많다. 우리가 아시아 금융위기에서 배운 것처럼, 오류로부터도 배울 것이 많다. 따라서 완전무결한 상황은 아니지만, 우리가 과거보다 잘하고 있는 것으로 생각된다. 1992년으로 돌아가 당시 유럽 금융시장의 혼란을 생각해보라. 이번 사태는 그 당시에 비하면 아직 아무것도 아니다. 몇 가지 문제가 있기는 하지만 우리에게는 정책조정수단이 있다.

**질문** 시의적절하고 희망적이며 유익한 발표에 감사드립니다. 일반적이고 간단한 질문을 귀하께 드리고자 한다. 귀하는 한국이 21세기 초반에 세계화를 성공적으로 이룰 수 있다고 보는가? 만약 그렇다면 언제쯤, 어느 정도의 범위로 이루겠는가? 그리고 한국이 세계화에 성공하면 급속한 경제성장과 무역규모 증가가 이루어져 국민복지에 혜택이 돌아가도록 보장되겠는가?

**답변** 지금까지 한국의 세계화 실적은 매우 양호하다. 본인이 볼 때 한국의 정책입

안자들은 매우 실용적이며, 일이 생각만큼 잘 진척되지 않는다고 느껴질 경우에는 대다수의 다른 나라들보다 훨씬 신속하게 대처해왔다. 한국인들은 다른 나라 사람들이 갖지 못한 매우 실용적인 감성을 가지고 있다. 따라서 본인은 한국이 계속 발전할 것이며 자유화를 통해 많은 것을 성취하고 있다고 생각한다. 해야 할 일이 더 많지만 곧 그렇게 할 것이다. 과연 한국이 성공을 이루겠는가? 한국은 이미 성공을 이루었으며 본인은 이러한 성공이 지속될 것으로 믿고 있다. 한국은 이미 국제사회에서 부유한 나라로 간주되고 있기 때문에, 사람들은 한국이 과거에 가난한 나라였다는 사실을 망각한다. 본인이 1950년대 및 1960년대 미국과 한국의 1인당 국민소득을 비교해 말하면 미국인들은 전혀 믿지 않는다. 한국은 이처럼 눈부신 성공을 이룩해왔다. 여기에서 얻는 교훈들이 있다고 생각하는 바 경제개방이 그 교훈의 핵심이다. 상황을 어렵게 만드는 일종의 지정학적 불확실성이 우리 모두에게 있다는 것은 의심의 여지가 없다. 그러나 한국의 경우 이를 제외하고는 모든 일이 잘 풀릴 것으로 보인다. 항상 모든 일이 빠르게 진행되는 시절만 있는 것은 아니며 때로는 보다 완만하게 움직일 때도 있다. 본인은 자본거래계정 측면에서 어떤 진전이 있을 것으로 기대하는데, 그 이유는 이것이 한국에게 중요한 이해관계가 있는 일이 될 것이기 때문이다.

**질문** 본인은 세계화 지지자이지만 이 문제의 활발한 토론을 위해 일부러 반대의견을 제시하는 역할을 하겠다. 세계화는 소득분배를 개선시킨다거나, 이른바 양극화 현상 즉 소득격차를 확대시킨다는 조사결과가 있다. 세계화의 진전에도 불구하고 소득격차가 증가할 수도 있다는 일부 국가의 경험사례에 대한 귀하의 견해는 무엇인가?

**답변** 이 점에 대해서는 대다수 국가의 많은 경제전문가들이 연구해왔는바, 소득분배 문제는 세계화 자체보다 기술변화의 함수라는 것에 대해 거의 100%가 동의했다. 지난 30~40년간 우리가 체험한 기술변화로 인해 첨단기술, 전자 등 여러 분야에서 기술자와 숙련공의 수요는 증가하고 있는 반면 비교적 숙련도가 떨어지는 근로자의 수요는 감소하고 있다. 은행의 경우 창구직원은 더 이상 존재하지 않는다. 과거에는 많은 은행원들이 창구 안쪽에서 계산 등을 하곤 했지만 이제는 그런 종류의 기능이 전부 대체되어버렸다. 따라서 그 일에 적당한 고졸자의 일자리가 지금은 줄어든 것이다. 이 문제에 대한 해답에는 몇 가지 측면이 있다. 하나는 매우 분명하고 확실한 것인데, 미국의 경우 사람들이 자질 면에서의 교육수준을 향상시키고자 하는 속도가 증가하고 있다는 점이다.

15년 전에 흥미로운 연구결과가 있었다. 그 결과가 새롭게 갱신되었는지는 모르겠지만, 그 연구는 미국 및 캐나다의 숙련공과 미숙련공의 상관관계가 어떻게 변했으며, 또 양자 간 교육수준에는 어떤 변화가 있었는지에 관한 것이었다. 숙련공과 미숙련공 간의 격차가 미국은 증가했지만 캐나다는 그렇지 않았다. 흥미로운 점은 캐나다의 대졸자 및 기술계통 인력의 증가속도가 미국보다 훨씬 빨랐다는 것이다. 종합적으로 볼 때, 캐나다는 수요에 따른 공급을 숙련공 방향으로 계속 전환시켰으나 미국은 충분히 그렇게 하지 못했다. 교육의 질적 향상은 소득분배뿐만 아니라 생산성 증가 자체에도 중요하다. 그러므로 본인은 교육에 대한 투자가 소득격차 해소의 핵심이라고 생각한다.

본인의 강연에서 언급된 내용 중 두 번째는 200년 전에 비해 숙련공과 미숙련공의 소득격차가 훨씬 덜하다는 것이다. 실제로 숙련공과 미숙련공 간의 소득격차는 대략 1980년까지 축소되어오다가, 그 후 다시 증가하기 시작했다. 따라서 현재의 소득격차가 1980년에 비해서 크지만 100년 전에 비해서는 그리 크지 않다. 다시 한 번 언급하지만, 그래서 교육이 필요한 것이다. 보다 많은 사람들에게 교육의 기회를 제공함으로써 그들로 하여금 현재 수요가 늘어나고 있는 일자리를 얻을 수 있도록 해야 한다. 일부 직종은 이미 사라지고 없기 때문이다.

**질문** 귀하의 강연에서 환경과 소득분배 문제가 크게 언급되지 않은 것 같다. 일부 조사에 의하면, 행복의 정의가 어떠한 간에 인도와 필리핀 사람들의 행복지수가 가장 높다고 한다. 이러한 제반 문제들을 구체화할 수 있는 방법은 무엇인가?

**답변** 환경문제는 우리 모두의 관심이 집중되고 있는 분야이다. 왜냐하면 본인이 알고 있는 모든 정황으로 볼 때, 사람들은 훌륭하고 깨끗한 환경을 좋아하며 그러한 환경에서 살고 싶어 하기 때문이다. 그러므로 사람들은 먹는 문제가 해결되고 난 후 금전적 여유가 생기면 보다 깨끗한 환경을 찾으려할 것이다. 이는 선진국도 분명 마찬가지이다. 선진국 사람들은 물질적으로 윤택해짐에 따라 깨끗한 환경에 더욱 관심을 쏟고 있으며, 이를 수용할 재원 여유도 있다. 그렇다면 환경문제에 지출을 확대하기 시작하는 1인당 소득수준은 어느 정도인가? 정황적으로 볼 때 대략 5,000달러 수준인 것 같다. 이처럼 결정적으로 보이는 다른 증거가 있는지 모르겠지만 이 내용이 옳다면 환경의 해악이 무엇이던지 간에 성장은 이러한 해악을 상쇄하기 위해 재원을 확대하게 된다는 의미이다. 그렇다고 해서 300~400년 전 런던의 환경문제가 심각했

을 것이라는 말은 아니다. 당시에는 다른 종류의 시급한 문제가 있었으며 환경문제 역시 있었다. 또한 저소득국가들이 안고 있는 환경문제가 없다는 말도 아니다. 하지만 선진국에게는 환경문제 해결에 착수할 재원이 있다. 재원이 있으면 환경문제에 대응해 국내적으로 추진할 일들이 있다.

게다가 충분한 협조아래 국제적으로 할 수 있는 일도 여러 가지 있다. 탄소배출권 거래제도 도입 방안이나 이산화탄소 배출을 실제로 감축시킬 수 있는 방안 확보 등 이러한 종류의 일에 대한 논의가 대폭 확대되고 있음은 여러분이 아시는 바와 같다. 이 모든 조치들이 실행에 옮겨져야 한다. 교육받은 계층과 물질적으로 비교적 풍족한 계층이 환경문제에 대한 논의를 제기하는 것은 환경의 중요성을 이해하고 이를 해결할 수 있는 재원이 있기 때문인 듯하다.

행복지수 문제는 본인에게 있어서 수수께끼와도 같다. 본인은 인도나 필리핀으로 향하는 대규모 이민 시도가 있었다는 말을 들은 적이 없다. 사람들은 자신이 원하는 느낌에 따라 각자 다른 방식으로 투표한다. 어떻게 그런 결과가 나왔는지 본인으로서 는 이해가 안 되며, 그동안 우리가 보아왔던 모든 것과 상당히 반대되는 결과이다. 미국에는 이동의 장벽이 전혀 없기 때문에 원한다면 누구나 떠날 수 있다. 다만 개인의 소득세 체납 여부에 대한 확인만 있을 뿐이다. 지금 미국은 입국자들에 대해 우려하고 있지만 일부 다른 국가에서는 반대의 상황인 것이 현실이다. 본인은 행복지수이든 불행지수이든 간에, 사람들이 현 상황에 대한 자신의 감정을 보다 훌륭하게 나타내는 지표에 투표하는 방식을 택하겠다.

**질문** 세계화 과정에서의 핵심적 요인은 디지털화이며, 본인은 한국이 디지털화에 있어서 극적인 진전을 이루어온 것으로 이해하고 있다. 하지만 한국은 세계화의 성취를 위해 할 일이 많다는 점을 겸허하게 받아들이고 있다. 한국이 한층 세계화된 국가가 되는데 가장 중요한 장애요인이 무엇인지에 대한 귀하의 충고를 듣고 싶다.

**답변** 이미 한국은 폭넓은 세계화의 성공사례이다. 그동안 한국이 다른 나라에 비해 얼마나 훌륭한 성과를 거두어왔는지 한국인들은 잘 모르고 있는 것 같다는 것이 이 문제에 대한 본인의 첫 번째 논평이다.

우리 모두에게는 해야 할 일이 더 있다. 앞서 금융문제에 대해 논의한 바 있는데, 미국의 문제는 이 부분이다. 서브프라임 모기지 위기의 결과가 어떻든 간에 앞으로 5년간, 아시아 금융위기시에 그랬던 것과 마찬가지로 사후조치들이 쏟아져 나오는 것을 우리는 목격하게 될 것이다. 인간이란 배우고자 하는 개체인 관계로 그동안의 경험으로부터 배우려 할 것이며, 이로부터 얻는 교훈도 많을 것이다. 실질소득이 증가하고 경제체제가 한층 복잡해짐에 따라 새로운 문제들이 제기되고, 이러한 문제는 모종의 정책형태로 해결되어야 하는 것 또한 사실이다. 지금 이 순간에도 알 수 있듯이 탁월한 분별력을 가진 경제평론가인 Martin Wolf도 ‘narrow banking’의 문제나, 은행권에 100%의 통화보증제를 다시 도입해야할 것인지 여부 등의 문제를 제기하고 있다. 이와 같은 모든 문제들이 제기되고 있기 때문에, 비단 한국이나 미국뿐만 아니라 우리 모두가 배워가면서 개혁조치를 취해야 할 것이다.

앞으로 한국이 해결해야 할 특정과제가 무엇인지에 대해서는 언급하지 않겠다. 왜냐하면 현재 어떤 문제가 있는지 본인은 모르기 때문이다. 그렇지만 자본거래계정의 개방 확대가 중요하지 않을까 생각한다. 세계은행이 매년 발간하는 연례 국가별 기업환경보고서인 ‘Doing Business’ 시리즈에 의하면, 한국의 기업환경 순위가 20~30위권으로 생각보다 좋지 않다. 한국의 기업환경이 이러한 것은 규제나 노동시장 장벽 등 때문이라 생각된다. 그렇기 때문에 경제가 더욱 유연해지는 것이 매우 중요하다.

**사회** 어제 신문기사에 의하면, AT Kearny가 발표한 한국의 FDI 환경 순위가 28위였다. 1위는 중국이었으며 인도, 미국, 영국 순으로 계속 내려가 28위에 한국이 있는 것이다. 사실 작년도(2006년) 한국의 FDI 유치실적이 감소했다. 하지만 한국은 이보다 더 잘 할 수 있는 것으로 생각된다. 절대적인 수준에 보면 한국이 여타 국가들에 비해 잘하고 있지만, 기업환경을 개선하면 더욱 잘 할 수 있을 것이라는 생각이다.

**질문** 두 가지 질문이 있다. 한국이 농업과 같은 산업을 지속적으로 세계화할 필요가 있다는 점에 본인은 동의한다. 시장을 개방한다 하더라도 한국 정부는 일종의 보호장치와 보조금을 제공하고 싶어 한다. 귀하는 농업을 보호하고자 하는 한국 정부의 이러한 노력을 지지하는가? 둘째, 한-미 양국이 FTA를 타결시켰지만 미국 의회 내의 강한 반대가 있다. 미국이 한-미 FTA를 출범시킬 수 있는 방안은 무엇인가?

**답변** 좋은 질문들이다. 어떤 산업을 지원할 것인가를 결정하는데 있어서는 정부가 매우 뒤떨어진다는 것이 우리가 일반적으로 터득하고 있는 교훈이라고 생각된다. 이는 정부가 잘 할 수 있는 기능이 아니다. 본인이 생각하는 교훈은, 아무리 훌륭한 기업인이라도 정부의 지원으로 기업을 설립하면 기업경영을 제대로 하지 못하리라는 것이다. 왜냐하면 정부가 뒤에 있기 때문에 그 기업인의 의욕과 동기가 그만큼 약해지기 때문이다. 정부는 승자와 패자를 선택하는 일 외에도 잘할 수 있는 일이 많다. 항상 그런 것은 아니지만 정부는 승자와 패자를 선택할 때 패자를 선택한 경우가 흔하다. 100명을 선택하면 어쩌다 하나 정도 승자를 얻을 수 있을지 모르겠다. 전체적으로 그런 것은 아니지만 그 기록이 좋지 않다. 앞서 본인이 교육에 대해 언급한 바 있는데, 교육에 대한 정부의 역할이 중요하며 연구지원 분야에 대한 정부의 역할도 중요하다. 정부의 역할은 적절한 규제와 틀을 만들어, 한편으로는 사람들로 하여금 추진력을 발휘하고 경쟁을 도모하도록 하는 것이며, 다른 한편으로는 상행위의 규범을 설정하여 사람들이 합당한 기대를 가지도록 하는 것이 매우 중요하다. 승자 선택에 개입하는 것 외에도 정부에게는 바쁘게 해야 할 일들이 많을 것이라 본인은 생각한다.

고화질TV(HDTV)가 차세대 상품으로 간주되던 1980년대를 돌아보면, 당시 미국은 일본과의 경쟁에 대해 매우 우려하고 있었다. 그래서 미국 내에서는 미국 정부가 HDTV 사업에 개입하여 지원함으로써, 일본이 미국을 따라잡지 못하도록 해야 한다는 움직임이 매우 컸다. 하지만 웬일인지 그 논쟁에서 자유무역론자들이 근소한 차이로 이기게 되어 미국 정부는 HDTV 사업에 개입하지 못했다. 결과가 어찌되었겠는가? 일본 기업들의 성과는 아주 좋지 못했지만 미국 기업들은 매우 훌륭했다. 만일 정부가 여기에 개입했다면 일본을 유리하게 만들어, 지금 미국인들이 보유하고 있는 TV의 질이나 TV생산에 참여한 미국 기업에게 그다지 큰 혜택을 주지 못했을 것이다. 개별기업 지원여부에 대한 논쟁에서 정부가 승자선택 전략을 피하는 것은 매우 중요하며, 동일한 경쟁조건과 이에 맞는 조치를 내놓는 일 또한 마찬가지로 중요하다. 규제장벽 제거의 효과는 매우 크다.

두 번째 질문인 FTA와 관련해서는, 미국과 같은 경제강국이 페루나 파나마 같은 국가와의 치열한 경쟁을 왜 두려워하는지 본인도 설명할 수 있었으면 좋겠다. 분명히 경제현실과는 그다지 관계없는 것으로 보이는 매우 이상한 어떤 일이 진행되고 있다. 그러나 지난 주에 미국-페루 간 FTA 비준안이 의회를 통과한 것 또한 사실이며, 이에 대해서는 미국 행정부마저도 놀랐다. 그 비준안은 위원회 심의를 통과하자 일사천리로 투표에 부쳐져 통과되었다. 많은 논란이 있었지만, 이는 정치인들에게조차 어떤

정치적 구호로도 강력하게 저항할 수 없을 만큼 중요하는 것을 말해준다. 미국-페루 간 FTA에 별로 좋지 못한 시각을 가진 일부 하원의원들마저 비준통과에 동조하였으며, 미국-콜롬비아 간 FTA도 이와 마찬가지로 가능성이 있는 것으로 보인다.

FTA를 옹호하는 미국의 주장을 훼손시키는 것 중 하나가, “보라. 모두가 반대하는데 당신은 왜 그렇게 FTA를 원하는가. 이는 양국 근로자에게 손해이다.”고 하면서 본인과 같은 FTA 지지자에게 반대하는 경우이다. 본인은 자유무역이 미국의 근로자들에게 해가 되지 않는다고 생각하며, 한국 근로자들에게도 마찬가지이다. 하지만 한국의 근로자들이 그것을 해가 되는 일이라고 한다면 미국 내의 자유무역 반대자를 돕는 일이다. 따라서 한국이 할 수 있는 일은 어떤 것이 자유무역의 혜택이 될 수 있는지를 널리 알리는 일이다. 자유무역은 도움이 되지, 손해가 되지는 않는다.

**질문** 활발한 토론을 위해 반대의견 제시자의 역할을 하고자함에 미리 양해를 구한다. 본인의 교수님들은 가끔 한국을 보호주의의 성공사례로 제시하곤 했다. 예컨대, 한국은 자동차산업 발전 초기에 많은 보조금이 지원되었으며, 외국산 자동차 구입시 부과되는 세금으로 유명하다. 귀하께서는 보호장벽을 없애야 한국의 자동차산업이 크게 발전할 것이라는 점을 지적하고자 하는 것으로 생각되는데, 이에 대한 귀하의 견해는 어떠한가?

**답변** 본인보다 귀하께서 더 잘아시겠지만, 한국이 고도성장을 시작할 무렵 한국 정부는 수출을 진작시키기 위해 수출을 할 수 있는 사람이라면 누구에게나 도움을 주고자 했던 것이 사실이다. 그래서 이른바 신용보조, 조세보조 등이 있었던 것이다. 또한 수출달러 프리미엄(premium)인 환율보조도 있었지만 수출달러 당 원화보조금은 절대적으로 균일했다. 어떤 산업이 좋다고 하는 산업의 승자 지정에 대한 논란도 없었다. 아무도 예상치 못한 제품이 수출되었으며, 한번 그러고 나면 정부는 그 제품에 대한 수출을 장려했던 것이다. 이는 수출가치 이론과 거의 비슷한 것으로 당시에는 크게 틀리지 않았다. 그리고 당시 GDP에서 수출이 차지하는 비중은 3%인 반면 수입은 13%였기 때문에 수출부문으로의 자원배분이 필요했음은 물론이다. 그 유인책은 매우 강력하고 올바른 정책이었다.

그러나 다른 산업에 비해 보다 성공적인 특정산업을 지원하고자 하는 시도가 있었는데, 아시다시피 그것은 한국이 겪었던 시련 중 하나인 중화학공업 추진이다. 하지만 본인이 언급하려는 것은, 정책이 제대로 이행되지 않고 있음이 분명할 때 한국의

정책담당자들은 그 정책을 신속히 철회했다는 점이다. 한국의 정책담당자들은 안 되는 것을 되도록 하려고 역지를 부리지 않는다. 이는 한국에게 매우 다행스러운 일이었다. 본인이 말하는 실용주의란 정책적인 실수를 하지 않는 것이 아니라 바로 이런 것이다. 한국 정부가 자동차에 높은 세금을 부과한 것 등은 맞다. 한국이 자동차 산업을 개방할 당시 교통부가 수입차에 대해 한국시장 판매전에 10,000마일 시험운전을 해야 한다는 조건을 제시하는 등 여러 가지 일들이 있었던 것으로 본인도 기억한다. 그러나 자동차산업에 대해 진행되었던 초기의 정책시도가 성공적이지 못했던 것이 사실이다. 그 후 외국인 직접투자가 허용되어 자본거래계정이 자유화되고, 각 기업이 가진 각기 다른 핵심 전문분야가 인정되기 전까지는 한국 자동차산업의 성과가 좋지 못했다.

**질문** 불과 며칠 후에 한국은 대통령선거를 치르게 된다. 그런데 대통령후보자들 모두가 자신이 당선되면 4~5%수준인 현재의 한국 잠재성장률을 7~8%대로 제고시킨다는 공약을 내놓고 있다. 본인이 아는 한, 대다수의 경제전문가들은 이에 대해 그렇게 장담할 수 있는 일이 아니라고 하지만 한국에게는 개선의 여지가 있는 것으로 생각된다. 상당기간 한국경제를 지켜보고 분석해왔기 때문에 한국경제에 익숙한 경제전문가로서, 이 문제에 대한 귀하의 견해는 무엇인가?

**답변** 경제성장률이 저절로 것처럼 급격하게 상승할 수 있을 것으로는 생각되지 않는다. 그러나 정부가 경제의 기능을 개선하기 위해 헌신적으로 노력하면 약간의 차이를 만들어낼 수 있다고 본인은 생각한다. 앞서 노동시장에 대해 언급한 바 있는데, 한국의 경우 자원배분에 있어서 매우 강력한 장애요인은 양극화된 노동시장이라는 것이 본인의 인식이다. 세계 최대 경제대국 중 하나인 미국의 가장 큰 특징은 노동시장의 유연성이라고 본인은 아직도 생각하고 있다. 노동시장의 유연성은 경제규모가 작은 국가일수록 더욱 중요하다. 급격한 성장을 원한다면 자원을 어느 한 곳에서 다른 곳으로 방출시켜야 한다. 받아야 할 교육을 모두 받고도 좋은 일자리를 얻을 수 없기 때문에 청년실업이 상당한 수준에 와있다는 것은 매우 불행한 일이다.

이미 언급하였듯이 많은 규제로 인해, 한국 기업들의 성과가 그렇지 않은 경우보다 좋지 않다. 규제의 합리화가 상당한 차이를 만들 수 있을 것으로 생각된다. 다시 말하지만 자본거래계정을 개방할 여지가 있으며, 그럴 경우 상당한 경제효과가 있을 것으로 보인다. 정부가 진정으로 경제성장률 제고를 추구한다면 여러 장애요인을 세밀하



게 살펴보아야 한다. 매우 가난했던 초창기의 한국은 총체적으로 성장을 추구하고, 장애요인을 탐색해내는 진정한 의지가 있었으며, 그리고 실천에 옮겼다. 한국을 대내적으로 손상시키고 국제무역상의 협상위치를 약화시키는 비효율적인 농업도 문제지만, 지금으로서는 경직된 노동시장이 더욱 중요하다고 생각된다.

---

---

## 세계경제연구원 후원회 가입안내

---

- 후원회원의 종류 : 법인회원, 개인회원
- 
- 법인회원에 대한 서비스  
연구원 주최 행사에 우선 초청  
연구원 주최 행사에 5인까지 무료 참가 가능  
연구원이 발간하는 모든 간행물 무료 제공  
법인 회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
- 
- 개인회원에 대한 서비스  
연구원 주최 행사에 초청  
행사 참가비 할인  
연구원이 발간하는 일부 간행물 무료 제공
- 
- 후원회비는 관련세법에 따라 세금공제 가능
- 
- 회원 가입 문의  
551-3334~7(전화) 551-3339(팩스)  
E-mail : igenet@igenet.com  
<http://www.igenet.com>
-



서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505호

전화 : 551-3334/7, FAX : 551-3339

E-mail : [igenet@igenet.com](mailto:igenet@igenet.com)

<http://www.igenet.com>