

서울대학교 2022년 통일·평화기반구축사업

**미-중 인도-태평양 지역질서
구축 경쟁과 한반도
- 최종결과보고 -**

2023. 1. 13. (금)

서울대학교 국제대학원 국제학연구소

서울대학교 국제대학원 국제학연구소

1. 사업 배경

□ 개요

- 사업명: 미-중 인도-태평양 지역질서 구축 경쟁과 한반도(US-China Competition in Indo-Pacific Regional Architecture and the Korean Peninsula)
- 기관명: 국제대학원 (국제학연구소)

□ 추진 배경 및 목적

○ 추진배경

- 2021년 바이든 행정부 출범 이후에도 인도-태평양 지역을 둘러싼 미-중 경쟁은 가속화되는 모습을 보임. 바이든 행정부는 QUAD 회의의 정례화와 더불어 영국, 호주와 AUKUS 동맹을 결성, 지역에서의 대중국 봉쇄와 군사적 견제를 구체화하고 있음. 동시에 이 지역에서의 새로운 지역 질서 구축에도 미-중의 경쟁이 본격화되는 모습을 보임. 특히 경제 분야에서 중국이 주도한 RCEP이 본격 출범하자 일본은 자신들이 주도하는 CPTPP 무역협정을 중심으로 중국의 지역 질서 구축을 견제하는 모습을 보임. 바이든 행정부는 트럼프 대통령이 전격 탈퇴한 CPTPP에 미온적 입장을 견지하는 가운데, 여전히 세계 경제와 무역의 중심으로 부상한 인-태 지역에서 새로운 지역질서 구축에도 지대한 관심을 보임. 따라서 인-태 지역의 새로운 질서 구축을 둘러싼 미-중 경쟁이 어떻게 전개될지에 대해 많은 관심과 정책적 논란이 제기됨.

○ 목적

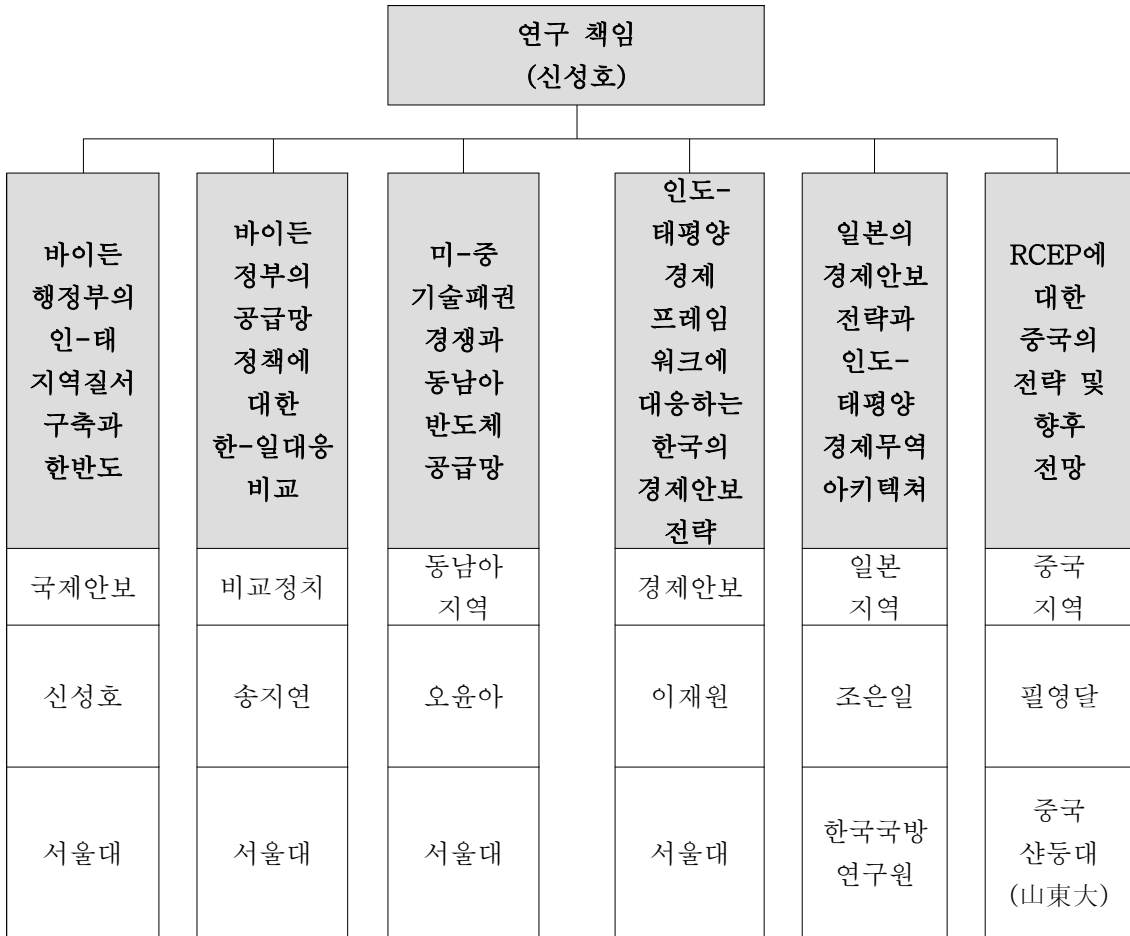
- 이에 본 연구는 바이든 행정부의 인도-태평양 전략이 구체화되면서 인도-태평양 지역에서 경제, 무역, 다자주의 등의 지역 질서 구축을 둘러싸고 미-중 경쟁의 양상이 어떻게 나타나는지, 그리고 이에 대응하는 역내 및 역외 국가들의 정책은 무엇이며 나아가 이들이 남북관계와 한반도 평화체제 구축 등 한반도에 주는 함의는 무엇인지를 안보, 무역 및 에너지, 4차산업 기술과 공급망, 동북아와 동남아의 지정학 등의 세부 분야별로 고찰함으로써 한반도의 통일과 평화에 대해 새롭고도 다양한 대안과 시각을 제공하고자 하였음.

2. 사업 내용

□ 사업 추진 내용

- 바이든 행정부가 추구하는 인도 태평양 정책이 경제, 무역, 기술 분야에서 어떤 식으로 현시되고 있는지 파악하고, 그것이 한국의 신정부에 가지는 의미를 분석함으로써 2022년 한 해 동안 전개될 북미관계, 한미동맹, 미-중경쟁, 동북아 지정학, 동남아와 여타 인도-태평양 지역 정책, 글로벌 이슈와 관련된 정책이 한반도 평화와 통일에 가지는 중장기적 의미와 전망을 제시함.
 - 아울러 인도-태평양 전략과 CPTPP에 대응하여 중국의 내세우고 있는 경제안보 차원의 전략을 분석함으로써 한국의 경제/무역 정책에 대한 함의를 도출하고 궁극적으로는 남북 경제협력 및 북한 경제에 대한 영향과 전망을 제시하고자 함.
- 가치사슬 재편과 새로운 다자적 경제협력 기구의 출현 속에서 한반도의 입장과 위치를 올바르게 파악하기 위해, 역사적 맥락을 재해석하고 역내 정치, 군사, 경제적 요소를 조명하는 학제적이고 복합적인 접근 방식을 적용함.
- 경제, 국제무역, 산업, 군사안보 분야를 개별적이고 파편적으로 접근하는 데에 그쳤던 기존 연구의 한계를 극복하고 인도-태평양 전략과 일대일로, CPTPP와 RCEP이라는 국가 대전략 하에서 당사자인 미국, 중국뿐만 아니라 핵심 이해관계를 공유하고 있는 일본, 동남아, 한국이 직면하고 있는 환경 및 대미, 대중 관계를 분석하고 비교연구함으로써 보다 풍부한 대안을 제시할 수 있도록 추진함.
 - 이를 위해 중국 전문가가 참여하는 현지 및 국내 세미나를 통해, CPTPP와 RCEP에 대한 해외의 시각도 함께 비교 분석하는 국제적인 연구 수행.
- 바이든 행정부가 추구하는 인도 태평양 지역 질서 구축 정책이 가지는 특성이 5월 이후 들어설 한국의 신정부에 가지는 의미 분석을 통해 미국의 북미관계, 한미동맹, 미-중경쟁, 동북아 지정학, 동남아와 여타 인도-태평양 지역 정책, 글로벌 이슈와 관련된 정책이 한반도 평화와 통일에 가지는 중장기적 의미와 전망을 제시

○ 추진 체계



- 해외 현지 전문가와의 간담회(일본 1회)를 기획했으나 Covid-19로 인해 늦게 준비가 시작된 관계로 시간 조율에 난항을 겪어 차년도로 연기
- 전년도부터 지속된 연구를 통해 구축 중인 글로벌 네트워크를 기반으로 지속적으로 공동 연구자 풀(pool)을 확장하여 향후 좀 더 다양한 연구를 위한 플랫폼으로 구축하였음.

□ 일정별 추진 사항

일 정	추진 내용
2022년 5월 13일(금)	착수회의
6월 22일(수)	1차 점검회의
8월 5일(금)	중간보고 회의
8월 18일(수)	향후 일정 점검 및 논의 회의
9월 1일(목)	연합학술대회 1차 준비회의
9월 8일(목)	연합학술대회 2차 준비회의
9월 16일(금)	연합학술대회 3차 준비회의

10월 14일(금)	연합학술대회 1차 사전발표
10월 28일(금)	연합학술대회 2차 사전발표
10월 31일(월)	연합학술대회 3차 사전발표
11월 2일(수)	연합학술대회 4차 사전발표
11월 4일(금)	경제안보 컨퍼런스 (더플라자 오키드룸)
11월 17일(목)	연합학술대회 (호암교수회관)
11월 18일(금)	연합학술대회 결과 정리 회의
12월 7일(수)	일본 워크숍 기획 회의
12월 22일(목)	최종보고 회의 (1차)
12월 23일(금)	최종보고 회의 (2차)
12월 29일(목)	최종보고 회의 (3차)
2023년 1월 5일(목)	차기년도 사업 기획회의
1월 12일(목)	최종보고 회의 (4차)
1월 20일(금)	최종보고 회의 (5차) 및 차기년도 사업 기획회의

3. 사업 성과

□ 사업 성과 (구체적 내용 기술)

- 인도-태평양 전략이 경제, 무역 측면에서 어떠한 방식으로 전개되고 있으며 이것이 동북아와 한반도에 미칠 영향을 분석함으로써 한국이 추진하는 남북교류 및 비핵화, 나아가 한반도 평화체제의 미래상을 제시하는 종합적인 성격의 보고서를 완성 (최종 연구 보고서 발간)
- 미-중의 경제안보 경쟁, 특히 반도체 산업을 둘러싼 경쟁이 한반도 평화 프로세스, 차기 한국 정부의 정책 방향에 미칠 영향 및 주변국에 주는 함의를 검토하는 개별 연구들을 종합하여 발표하고 해외 전문가를 초청하여 좌담을 진행하는 정책 세미나 개최 (결과를 바탕으로 각 저자별 논문 5건 투고 예정)
 - 서울대학교 국제대학원 경제안보 컨퍼런스 “Conference on US-China Competition and Economic Security in the Indo-Pacific”
 - 2022년 11월 4일(금) 11:30-17:30, 더플라자호텔 4F 오키드룸
- 재편성되고 있는 인도-태평양 경제질서 및 다자무역 구도 속 한반도 평화체제에 관한 연구결과물을 통하여 지경학의 역사, 안보, 정치, 경제를 아우르는 복합적 접근법을 학계와 일반 대중에게 소개하고 더 많은 논의

를 통해 확대할 수 있도록 단행본 발간 방안 진행중.

- 단행본 편집 및 시험판 제작 완료

○ 교내외의 신진연구자들을 연구진에 포함시켜 학술 생태계 형성에 기여하고 차세대 학문 연구 성과를 장려함으로써 향후 통일평화기반구축 사업의 장기적인 건전성과 발전잠재력을 제고하였음.

- 신진학자 2명 연구진에 포함하여 논문 발간 지원 및 네트워크 구축

- 내년 사업에도 참여하도록 장려

○ 국제안보 분야 (신성호, 서울대 국제대학원)

- 본 연구는 다음의 몇 가지 측면에서 바이든 행정부의 인도-태평양 전략이 2022년 그 구체적인 모습을 드러내면서 그것이 한미동맹, 비핵화, 남북관계, 한미일 관계 등에 가지는 의미와 정책적 함의를 분석 고찰하였음. 첫째, 바이든 행정부의 인도-태평양 전략이 장기 집권을 추구하는 시진핑 정부의 정책과 맞물려 미-중 전략경쟁이나 대만문제 등에서 어떻게 투영될지, 그리고 CPTPP/RCEP 같은 지역 내 경제질서 구축이나 미국의 공급망 구축과 어떠한 상관관계를 가질지, 둘째, 바이든 행정부의 인도-태평양 전략이 북미 관계 및 비핵화에 어떻게 투영 될지. 특히 바이든의 외교적 접근법과 대북억제정책이 남북교류와 한반도 평화 프로세스에 어떠한 영향을 미칠지, 셋째, 바이든 행정부의 인도-태평양 전략이 한중관계 및 한일관계 개선에 어떠한 영향을 미칠지. 특히 최악의 상황을 거치고 있는 한일관계 개선과 복원에 어떠한 입장과 역할을 할지, 그리고 한중일 삼국협력에 가지는 의미는 무엇일지, 넷째, 바이든 행정부의 인도-태평양 전략이 5월에 새로이 들어서는 한국의 신정부와 한미동맹과 북핵문제 등의 정책조율에서 어떻게 상호작용을 하는지를 고찰하고 이것이 한미동맹과 미-중 경쟁 속 한반도 평화 프로세스에 가지는 함의와 정책 대안을 제시하였음.

○ 비교정치 분야 (송지연, 서울대 국제대학원)

- 본 연구는 격화되는 미·중 전략적 경쟁과 코로나19 팬데믹으로 가속화하고 있는 글로벌 공급망 위기속에서 미국의 대외경제정책과 국제정치경제 질서 변화에 대한 한국의 대응 전략을 분석하였다. 1990년대 초 냉전 종식 이후 유일한 강대국의 위치에 있던 미국이 중국의 급격한 부상이라는 도전에 직면하였고 이미 상당한 수준의 압박한 위협을 느끼고 있다. 트럼프 정부와 바이든 정부는 대중국 정책의 일환으로 대외경제정책을 적극적으로 활용하였는데 첨단기술 경쟁에서 패권을 확보하고 안정적인 글로벌 공급망 확보를 통해서 중국을 견제하려는 노력을 기울이고 있다. 논문에서는 미국과 중국이 참여하고 있는 첨단기술 경쟁에서 주도권을 차지하기는 어렵겠지만 현재 한국이 경

쟁력을 가지고 있는 반도체, 자동차 배터리 등 주요 산업 부분에서의 기술적 우위를 확보하는 것이 앞으로 당면하게 될 글로벌 공급망 재편 및 경제안보 논의에서 한국의 협상력을 높일 수 있는 효과적인 전략으로 작동할 수 있을 것이라고 예측했다.

○ 경제안보 분야 (이재원, 서울대 국제대학원)

- 본 연구는 인태 지역에서 한-미 간 공조가 동맹 관계를 중심으로 강화되고 있는 상황에도 불구하고, 경제안보 정책에서 국가안보를 고려하기보다 산업경쟁력을 중심으로 형성되고 있는 한국의 경제안보 정책을 검토했다. 우선 경제안보의 필요성이 등장한 계기를 코로나19, 미-중 기술 경쟁 심화, 우크라이나 전쟁 장기화를 통해 살펴봄으로써 국제질서의 변곡점에서 경제안보가 기업이나 산업의 경쟁력보다는 국가안보와 생존의 문제로 인식될 필요가 있음을 살펴보았다. 이를 배경으로 한국의 인태전략과 국내 공급망 정책을 검토했다. 우선 글로벌 중추국가로서의 비전과 함께 수립된 인태전략에서 개방형 자유무역국가로서의 국가정체성을 확인하고, 공급망 회복력을 위한 경제안보 네트워크 구축 및 가치를 공유하는 국가 간의 전략자원의 공급망 구축이 제시되고 있음을 확인했다. 반면에 국내 공급망 정책은 반도체 등 첨단기술을 보유한 기업의 정보 보호, 요소수 사태로 불거진 공급망 다변화 필요성에 기반하고 있음을 확인했다. 이는 곧 한국의 경제안보 정책은 산업경쟁력에 보다 더 많은 초점을 두고 있다는 의미이다. 한국의 경제안보가 공급망 안정화 정책에 초점을 두고 있는 이유도 산업경쟁력을 통한 경제적 번영을 강조했기 때문이라고 판단된다.

○ 일본연구 분야 (조은일, 한국국방연구원)

- 국제정치에서 경제-안보의 연계는 아주 새로운 주제가 아님. 그러나 현재 국제정치에서 발견되는 경제-안보의 연계는 새로운 맥락에서 바라볼 필요가 있으며, 이에 대한 학술적/정책적 연구가 중요해지고 있음. 일본은 냉전기부터 평화헌법과 전수방위 규범에 따라 군사력을 국력으로 사용하지 못하는 대외정책을 구성해왔기 때문에, 오히려 경제적 수단을 활용한 대외 목표의 실현이라는 경제안보의 중요성을 인식해옴. 1960년대 이후 일본의 괄목할 만한 경제적 성장은 경제력으로 영향력을 미치는 일본의 대외 이미지를 제고했으며, 1970년대 오일쇼크 등을 계기로 자원의 무기화에 대응하기 위한 경제안보 정책의 중요성을 강조함. 그러나 현재의 경제안보 정책은 2000년 이후 미중 전략적 경쟁이라는 맥락 하에 이해되어야 하는 것이며, 일본의 정책도 부상하는 권력인 중국과 약화하는 권력인 미국 사이에서 경제안보의 외연을 구축하고자 시도하고 있음. 특히, 미국이 경제-안보의 연계를 강화하며 보호주의적 경제정책을 추진하는 데 있어 취약성을 낮추기 위해 경제안보 관련 국내법적 제도를 강화하고자 다양한 시도가 이루어지고 있음. 그 결과 일본 정부는 2022년 5월 경제안보추진법(経済安全保障推進法)을 입법화했고, 2023년부터 단계적으로 법안의 주요 항목(△공급망 강화,

△기간 인프라 구축, △첨단기술 분야의 민관협력, △중요 특허의 비공개)을 실시할 것으로 예상된다.

○ 동남아시아 연구분야 (오윤아, 서울대 국제대학원)

- 본 연구는 인도태평양 해양안보의 한 축을 담당하는 해상교통로 보호를 주제로 한국의 입장에서 서남항로에 해당하는 동남아 해상교통로의 중요성과 위협요인을 분석했다. 한국에게 동남아 해상교통로는 한국을 유럽 및 중동과 연결해주는 중요한 통로이고 특히 원자재 공급에 결정적 역할을 하는 연결적 가치를 지니며, 한국의 주요 경제파트너인 동남아와의 교역을 지탱하는 본래적 가치 역시 크다고 할 수 있다. 동남아 해상교통로의 위협요인의 경우 과거 보다 중요했던 말라카 해협 해적위협은 전반적으로 퇴조하고 미중경쟁에 따른 남중국해 영토분쟁과 대만문제가 보다 중요한 위협요인으로 등장하여 지정학적 요인의 부상에 따라 불확실성 또한 증가하였다.

○ 중국지역 연구분야 (필영달, 중국 산둥대학)

- 본 연구는 우선 미국의 아태전략 및 그 실천 상황, 즉 미국 아태전략의 추진 배경, 동기 등을 먼저 분석하고 이에 입각하여 바이든 행정부 출범 후 미국이 인-태전략을 어떻게 조정하고 추진해 오고 있는지를 간략히 하고, 이를 바탕으로 이어서 RCEP에 대한 중국의 전략을 분석함. 여기에 RCEP 체결의 필요성, 추진과정 등을 고찰하면서 중국의 대응 전략을 제시함. 관련하여 일본이 인도-태평양전략에 대해 어떤 입장을 가지며 어떻게 행동해 왔는지, 그리고 일본의 동기가 어디에 있는지 등을 분석함. 다음으로 RCEP과 관련하여 이들 국가 간에 경제협력 제도화의 필요성을 분석하고 그 제도화의 전개 과정을 간략히 살펴보았음. 미국의 전략 조정 하에 중국이 안보압력을 견딜 뿐만 아니라 경제적 도전도 많이 받고 있음. 이러한 전략적 도전에 대응하기 위해 중국은 ‘일대일로’, ‘쌍순환’ 등 전략적 구상을 제시한 바 있음. 특히 트럼프, 바이든 행정부의 인-태전략 포위 속에 RCEP의 체결은 중국의 대응전략이 어느 정도 성과를 거두었다는 사실을 반영해 줌. 이에 대해 몇 가지 차원에서 평가함. 그러나 RCEP가 체결되었음에도 불구하고 향후에 많은 도전에 계속 직면할 수밖에 없음. 따라서 국제정치, 경제 등 차원에서 RCEP의 도전 요인들에 대해 분석하고 끝으로 위와 같이 기회와 도전이 혼재한 상황에서 향후 중국의 대응 전략은 무엇인지를 제시하였음.

□ **관련분야 기여도**

- 기존 연구는 공간적, 시간적으로 한반도의 현재에만 치중함으로써, 지역적, 지구적, 역사적 맥락 하에 미래 한반도 평화체제 연구를 진행하는 보다 복합적인 전략을 제시하는데 한계가 있었음.
- 특히, 인도-태평양 질서의 태동과 한반도 문제의 접점을 찾는 최신의

연구가 미흡한 실정임.

- 안보 환경 변화, 한반도 역사적 접근, 정치 경제, 기존 지역 협력 사례, 주변국 인식 등 학제적 분석을 통해 미래적 대안 제시에 차별화를 도모함.
 - 작년 연구에 이어 연구진에 일본과 중국 학자들뿐만 아니라 역사학, 정치학 등 다양한 분과학문을 포함하여 다각적인 연구결과를 도출하였음.
 - 정치학 분과학문 내에서도 안보, 정치경제, 비교정치와 같은 다양한 하위분야를 포괄하여 종합적인 시각을 제시하였음.
 - 따라서 인도-태평양 지역질서 하에서 한반도 평화체제의 향방 및 평화체제의 성격과 구축 가능성을 예측하는 데에 있어 타당성이 높은 논의를 진행하였음.
- 국내 타 기관 및 해외 연구기관의 학자들을 연구진에 포함하고 세미나를 통해 연구 결과를 공유하며, 사업기간 중 온라인으로 긴밀한 교류를 통해 학자들의 글로벌 네트워크를 구축하였음.
 - 서울대학교 국제대학원을 중심으로 한국국방연구원(KIDA), 중국의 산둥 대학(山東大學), 미국의 East-West Center 등 인도-태평양 전략과 일대일로를 전망하는 국내외 학자 그룹을 연구 네트워크에 포함시키고 향후 관련 연구과제를 위한 글로벌 네트워크 플랫폼으로 확장하였음.
- 점점 더 중요성이 증대하는 지정학 및 미중 패권 경쟁과 동아시아의 지역적 특수성을 동시에 고려하는 균형 잡힌 시각을 반영하여, 동아시아를 중심으로 세계 차원에서 미-중 경쟁이 줄 영향을 전망하는 종합적인 보고서를 도출하였음.

5. 자체평가 및 건의사항

□ 사업평가

- 사업의 적절성
 - 2년간 세계 전역을 강타한 코로나19 사태 속에서 미-중 경쟁은 양태를 달리하여 지속되고 있음. 특히 미국의 인도-태평양 전략의 한 축으로서 경제, 무역 분야에서 진행된 디커플링과 공급망/가치사슬 재편은 코로나19로 인해 촉진, 가속화된 측면이 있음.
 - 이러한 상황에서 인도-태평양 전략이 한반도 대내외에 미칠 영향은 당분간 상

수로 볼 수 있다는 점에서 본 사업이 지향한 목표는 타당하였음.

- 또한 본 사업은 인도-태평양 전략을 한반도에만 국한된 것이 아닌 입체적인 해석과 시각을 도입하기 위해 다양한 분과학문 및 국적의 연구진을 포함한 연구를 진행하였음.
- 세계적으로는 바이든 행정부가 추구하는 인도 태평양 정책이 경제, 무역, 기술 분야에서 어떤 식으로 현시되고 있는지 파악하고, 그것이 한국의 신정부에 가지는 의미를 분석함으로써 2022년 한 해 동안 전개될 북미관계, 한미동맹, 미-중 경쟁, 동북아 지정학, 동남아와 여타 인도-태평양 지역 정책, 글로벌 이슈와 관련된 정책이 한반도 평화와 통일에 가지는 중장기적 의미와 전망을 제시하였음
- 아울러 지역 차원에서는 기존 공급망과 가치사슬에 대대적인 조정이 일어나고 있으며 그 배경에는 더 폭넓고 격렬하게 세계 차원에서 벌어지고 있는 미-중의 기술/경제/안보 경쟁이 작용하고 있기에 이에 관한 학제적 연구를 추진하였음
- 따라서 사업의 목적 및 내용, 인적 구성 및 과제 구성 등은 한반도 현안 및 세계정세에 비추어보았을 때 시의적절하였으며, 본 주제와 관련하여 유의미한 연구결과를 도출하였음.

○ 사업의 효율성

- 효율적인 사업운영을 통해 미국의 인도-태평양 전략을 군사, 안보, 경제 등 개별 분야로 파편적, 지엽적으로 바라보는 접근의 한계를 벗어나 각 지역, 국가, 분야 간의 상호작용을 탐구하고 이 동학이 한반도와 동아시아 지역에 미치는 영향을 최종 연구보고서에서 제시하고자 하였음.
- 지역 차원에서는 한반도를 중심으로 역내 긴장 완화와 평화 체제로의 대전환을 추진하고자 노력하고 있으나 이보다 더 폭넓고 격렬하게 세계 차원에서 벌어지고 있는 미-중 경쟁 및 지정학적 변화가 어떠한 방향으로 작용하고 있는지 본격적으로 파악하는 연구가 부족하기에 이에 관한 학제적 연구를 추진함으로써 다양한 시각을 효과적으로 종합함.
- 특히 경제와 산업 차원을 넘어 군사, 기술 안보 문제로 비화하고 있는 반도체 산업과 공급망을 둘러싼 미-중 경쟁의 심화에 초점을 맞추어 이러한 움직임이 한반도 비핵화와 평화체제에 미칠 국제 및 거시적 환경 요인을 분석하고, 이를 통해 한반도의 미래를 체계적으로 전망할 수 있도록 해당 분야의 전문가를 초빙하여 세미나와 간담회를 개최함으로써 연구의 내실을 보장함.

○ 사업의 영향력

- 미-중 경쟁 격화와 더불어 속출하는 새로운 안보, 경제 이슈 속에서 급변하는 한반도 질서에 대응하는 최신의 연구를 제시하고, 다양한 학문분야의 전문가를 포괄하는 다학제적 분석방식을 통해 인도-태평양 전략과 관련한 논의를 학계에 소개하고 확대하였음.

- 국내 및 해외 전문가 기존 네트워크 강화 및 신진학자 발굴에 기여하였으며, 코로나19의 여파가 이어지는 중에도 인도-태평양 전략 및 연구에 대한 다양한 시각과 국내외의 연구자 협업집단을 유지, 보강하였음.

○ 사업의 발전가능성

- 본 사업을 통해 도출한 연구보고서는 기존의 인도-태평양 전략 관련 연구와의 연계 및 종합을 추구하는 동시에 한반도 문제(북핵문제, 남북 경제협력, 통일논의 등)에 관한 연구와도 유기적 연결을 모색할 여지가 큼.
- 금번 연구를 포함하여 지난 몇 년 동안 구축한 글로벌 네트워크를 지속적으로 확대하고 심화하여 인도-태평양 전략과 한반도 문제에 주는 함의 및 시사점을 다루는 전문가 집단으로 발전시킬 예정임.
- 특히 미국 East-West Center 및 싱가포르 국립대 소속 연구자들을 국내 초청하여 의견을 청취함으로써 중국과 일본을 넘어서는 해외 연구자 네트워크를 확대하는 데에 성공하였고 이를 유지, 발전시킬 예정임.

□ 미흡한 점(한계) 및 개선(보완)할 점

○ 코로나-19 여파로 취소된 해외 연구 활동 보완 필요

- 코로나 상황이 종식된 만큼, 올해 최종 일정 확정 단계에서 취소된 해외 워크숍을 내년부터는 본격적으로 재가동함으로써 해외, 특히 일본 전문가와의 교류 및 의견 수렴을 강화할 예정임.
- 특히 코로나-19 대응책으로 일본을 포함한 일부 국가에서 실시한 출입국 제한으로 인해 전문가 워크숍 및 자료 탐색을 위한 해외 출장이 지연, 취소되면서 당초 계획했던 주제 연구에 필요한 자료 습득 및 정보 획득에 어려움이 발생함.
- 이로 인해 현지 조사가 필수적인 관련 주제 연구 성과물이 당초 계획에 비해 미진한 경우가 발생했으며 해외 전문가와의 원활한 교류와 공동연구에도 차질이 생겨 예정했던 성과물이 부분적으로만 완성됨.

○ 연구 성과 대외 발간 및 학술지 발표 보완 필요

- 연말 기획된 해외 워크숍 취소, 경제안보 세미나 준비 등으로 인해 예년보다 원고 작성 및 연구 진도가 지연됨. 결과적으로 원고 완성이 지연됨으로써 연구 결과물의 학술지 투고 및 게재가 사업기한 내에 마무리되지 못함.
- 이를 보완하기 위해 차기 연도 사업에서는 좀 더 일정을 체계적으로 관리하고 최종보고 이전에 최대한 많은 연구성과를 학술지 투고 및 게재 완료하고자 함.

□ 향후 계획

- 2022년 연구의 연장선상에서 “한국의 인도-태평양 전략”을 주제로 연구를 심화, 발전시키고자 함.
 - 2022년도 연구에서는 미국의 인태 전략이 미중경쟁과 한국에 미치는 영향을 보았다면 이를 바탕으로 2023년도에는 각 분야별 한국의 대응과 전략을 중심으로 연구를 진행함으로써 연구의 연속성을 보장하면서도 정책적 효용성을 강화.
 - 특히 12월 외교부에서 발간한 인-태전략보고서를 중심으로 단기적, 미시적 수준이 아닌 중장기적 관점에서 심화 연구하고자 함.
 - 연구 주제 예시:
 - 미중 경쟁과 한국의 인태 동맹 전략(한미동맹 70주년)
 - 미중경쟁과 한국의 인태 경제정책
 - 미중경쟁과 한국의 아세안 정책
 - 미중 경쟁과 한국의 반도체/공급망 대응
 - 미중 경쟁과 한국의 대일 정책/한미일 정책
 - 미중 경쟁과 중국의 대한국 정책
 - 미중 경쟁과 일본의 대한국 정책

□ 건의사항

- 성과물 대외 홍보 및 발간 적극적 추진 및 지원 필요
 - 유의하고 시의적절한 주제와 소재 선정으로 학계뿐만 아니라 언론, 일반 대중에게 새로운 시각과 정보를 전달할 필요가 있으나 이에 대한 노력이 미흡하였다고 볼 수 있음.
 - 이는 근본적으로 1년이라는 비교적 짧은 연구 기간으로 인해 연구 기간 내에 성과물을 정리, 보완하여 국내외 학술지에 투고하기 어려운 상황이 주요한 원인으로 생각됨.
 - 지난 3년간의 연구성과 및 경험을 바탕으로 2022년 연구는 일정을 적절히 조율하여 연구기간 내에 가급적 더 많은 결과물을 투고, 발간, 홍보할 수 있도록 노력하겠음.
 - 통일평화연구원에서도 이러한 부분을 고려하여 단년 연구사업의 성과 평가에 대한 보다 적절한 기준 제시 및 다년 연구 사업의 가능성을 검토해주시기를 건의드립니다.

- 예산 지출 방식에 대한 분야별 차이 고려
 - 인문사회과학 연구의 경우, 장비 및 재료 비용 지출은 적은 반면 연구 진행 및 공유를 위한 원고비, 회의비 및 인건비성 지출이 다대함
 - 그럼에도 2022년도의 경우, 예년과 달리 원고비 및 전문가 활용비 관련하여 교내 구성원에 대한 기준이 비합리적으로 엄격하여 연구에 드는 노력에 비해 충분한 대가가 지급되지 못하고 있으며 이는 인문사회 분야의 실정에는 맞지 않는 조치라고 사료됨.
 - 차년도 연구 행정관리에서는 이러한 부분을 적극 고려하여 예산 사용 방식에 대한 유연성과 자율성을 좀 더 확대해주시기를 건의드립니다.

6. 성과 관련 지표

□ 대표 사업 실적

- 서울대학교 국제대학원 경제안보 컨퍼런스 “Conference on US-China Competition and Economic Security in the Indo-Pacific”
 - 2022년 11월 4일(금) 11:30-17:30, 더플라자호텔 4F 오키드룸

□ 성과 자율 지표

- 사사 논문 게재 예정 5건:
 - “미중 경쟁과 바이든 정부 인태 경제안보 전략” (신성호)
 - “미·중 전략경쟁 시대의 글로벌 공급망 위기와 국제정치경제 질서의 변화” (송지연)
 - “공급망 교란에 대응하는 한국의 경제안보 정책과 전략적 과제” (이재원)
 - “동남아 해상교통로 안보와 한국: 중요성과 위협” (오운아)
 - “일본의 경제안보 정책담론과 제도화” (조은일)

7. 최종 연구보고서

목 차

I. 미중 경쟁과 바이든 정부 인태 경제안보 전략

신 성 호 | 서울대학교 국제대학원

- 1. 들어가는 말 1
- 2. 자유주의 세계 질서의 위기와 바이든의 중산층 외교 2
- 3. 바이든의 국가안보 전략과 미중 경쟁 5
- 4. 바이든의 인태 경제안보 전략 9
- 5. 결 론 15

II. 미·중 전략경쟁 시대의 글로벌 공급망 위기와 국제정치경제 질서의 변화

송 지 연 | 서울대 국제대학원

- 1. 서론 19
- 2. 1930년대로 회귀하는 국제정치경제질서? 21
- 3. 글로벌 가치 사슬 구조와 글로벌 공급망: 형성, 위기, 그리고 대응 방안 23
- 4. 미국의 대외경제정책 변화 24
 - 1) 미·중 전략적 경쟁 구도속에서 기술패권과 경제안보 24
 - 2) 트럼프 정부의 대외경제정책 25
- 3. 바이든 정부의 대외경제정책 28
 - 1) 보다 나은 재건(Build Back Better) 전략 29
 - 2) 기술혁신을 위한 법안 30
 - 3) 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA) 31
 - 4) 첨단기술 개발을 위한 국제협력 32
- 4. 글로벌 공급망 위기와 경제안보를 위한 한국의 전략 33
- 5. 결론 35

III. 동남아 해상교통로 안보와 한국: 중요성과 위협

오윤아 | 서울대학교 국제대학원

1. 서론	41
2. 해상운송의 경제안보	42
1) 글로벌 공급망과 해상운송	42
2) 한국경제와 해상운송	44
3. 동남아 항만과 해로: 동남아 경제와 한국	44
1) 연결적 가치: 중동 및 유럽과 이어지는 통로	45
2) 본래적 가치: 한국과 동남아 사이의 무역의 통로	48
4. 동남아 해상교통로 위협요인	51
1) 말라카해협	51
2) 남중국해 분쟁	53
5. 결론 및 토론	58

IV. 공급망 교란에 대응하는 한국의 경제안보 정책과 전략적 과제

이재원 | 서울대 국제대학원

1. 서론	63
2. 글로벌 정치경제 질서의 변화 요인	65
3. 한국 경제안보 정책의 구성	69
4. 공급망 교란에 대응하는 안정화 정책	73
5. 향후 과제	76

V. 일본의 경제안보 정책담론과 제도화

조은일 | 한국국방연구원

1. 문제제기	80
2. 일본의 경제안보 논의 배경	81
3. 일본의 경제안보 정책 담론을 둘러싼 주요 행위자	83
4. 일본의 경제안보 정책담론 형성: 대외적 요인에 의한 경제적 통치술의 도입	84
5. 일본의 경제안보 정책담론 변화: 국내적 요인에 따른 경제안보로의 전환	87
6. 결론	92

VI. 중국의 RCEP 참여 전략 및 그 실천효과 평가

1. 중국 RCEP 참여의 국제정치적 배경	94
1) 중국의 부상과 영향력 확대	94
2. 미국의 대중국 견제 정책 및 중국의 전략적 대응	95
3. 중국 추진 RCEP의 동기 및 효과 평가	96
1) 중국 참여 RCEP의 몇 가지 현실적 고려	96
2) 중국 추진 RCEP의 효과 평가	98
3) RCEP 정식 발효의 의의 및 중국에 대한 이점	101
4. RCEP의 국제정치적 도전 요인	102
5. RCEP의 향후 전망 및 중국의 기대 역할	104

I. 미중 경쟁과 바이든 정부 인태 경제안보 전략

신 성 호
국제대학원

1. 들어가는 말

트럼프 행정부에서 본격 시작된 미중 경쟁과 갈등은 바이든 정부 들어 더욱 심화되는 모습이다. 바이든 행정부는 올해 발표한 국가안보전략에서 중국을 가장 심각한 지정학적 도전으로 규정하였다. 중국이 경제는 물론 외교, 군사, 기술면에서 미국에 맞설 수 있는 유일한 경쟁자이며, 자국에 유리한 세계질서를 재편하려는 의도와 능력이 증가하고 있다고 경고한다. 2015년 하버드 대학의 그레함 앨리슨 교수는 고대 아테네와 스파르타의 전쟁을 기술한 역사가 투키디데스를 인용하며 중국의 부상에 대한 미국의 두려움이 양국 간 전쟁으로 이어질 가능성을 경고하였다.¹⁾ 세계적인 투자회사 브리지워터 어소시에츠 창업자 레이 달리오는 2차 세계 대전 이래 압도적이던 미국의 패권이 그동안 누적된 재정적자와 빈부격차, 그로 인한 극심한 정치 분열로 근본적인 위기에 처해 있다고 분석한다. 여기에 강력한 중국의 부상이 겹쳐지면서 미중 간 무역전쟁, 기술전쟁, 지정학 영향력 전쟁, 자본과 경제 전쟁이 현재 벌어지고 있으며 중국에는 군사 전쟁으로 이어질 수 있다고 경고한다.²⁾

한편 미국 최대은행 JP 모간 체이스의 제이미 다이먼 회장은 최근 뉴욕 타임즈와의 인터뷰에서 탈냉전 이후 지난 30년간 미국이 주도해온 세계화가 끝나고 중국의 값싼 임금과 제조업에 기반한 저물가 고성장의 시대가 저물고 있다고 진단하였다. 실제로 코로나 사태 이후 지정학 경쟁이 경제 안보 논리로 전이되면서 세계 경제가 공급망 재편과 제조업 자국유치 경쟁으로 블록화하고 고물가와 경기침체 혹은 장기적 저성장의 시기로 진입하는 모습이다. 올해 초 발생한 우크라이나 전쟁은 이러한 상황을 더욱 악화시켰다.

불안정한 국내외 정세 속에 중국이라는 강력한 경쟁자의 부상은 미국에게 가장 큰 위협으로 인식된다. 바이든 행정부가 트럼프 행정부에 이어 중국에 대한 경쟁을 더욱 가속하는 이유이다. 특히 바이든 행정부는 과거 미소 냉전기의 군사경쟁과는 달리 21세기 미중경쟁은 경제와 기술 분야에서 경쟁을 강조한다. 바이든 행정부의 인도태평양 전략의 가장 중요한 핵심은 중국과의 경제 기술 경쟁으로 요약된다. 과연 미국의 21세기 대 중국 경쟁전략이 가지는 함의는 무엇인지 인태 경제안보전략을 통해 고찰할 것이다.

2. 자유주의 세계 질서의 위기와 바이든의 중산층 외교

1) Allison, Graham. "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?" Atlantic, September 24, 2015.

2) The Current Moment and the Changing World Order | Ray Dalio, <https://www.youtube.com/watch?v=5kTN4HV8gwQ> 유튜브 동영상

바이든 대통령은 현재 미국과 세계의 미래가 어느 쪽으로 전개될지에 관한 근본적이 논쟁이 진행되는 역사의 변곡점에 서 있다고 정의한다. 여기서 승리하기 위해서는 민주주의가 여전히 승리할 수 있다는 것을 보여 주어야 한다고 강조한다. 그러나 이것이 저절로 되는 것이 아니고 민주주의를 지키고 강화하고 새롭게 만들어야 한다고 강조한다. 그리고 이를 위해서는 미국 경제의 기초를 다시 재건해야 한다고 선언한다.³⁾ 미국과 바이든 행정부가 느끼는 위기의 배경에는 탈냉전 이후 지속되어온 미국의 패권과 단극체제가 흔들리는 가운데, 보다 근본적으로는 2차대전 이후 미국과 서구가 중심이 되어 수립한 자유주의 세계질서가 여기저기서 도전받는 모습이 나타나는 현실이 있다.

2016년 트럼프 대통령의 선출 이전에 유럽에서는 영국이 유럽연합을 탈퇴하는 브렉시트가 국민투표를 통해 결정되었다. 이후 유럽을 중심으로 진행되어온 정치 통합과 자유시장질서의 확산에 제동이 걸리고 대신 자국 중심주의, 민족주의, 국수주의, 그리고 보호주의의 흐름이 확산되는 모습으로 전개되었다. 마침 중동과 아프리카의 내전과 경제불안 등으로 인해 대규모의 난민이 유럽으로 몰려들면서 유럽각국에서는 이들에 대한 사회 및 경제 불안이 가중되고 결국은 배타적 민족주의에 기반을 둔 극우정치인과 정당이 다시 등장하는 계기가 되었다. 프랑스에서는 극우 보수주의 정치인 르펜과 그의 뒤를 잇는 마리 르펜이 지난 대선에서 현 중도우파의 엠마누엘 마크롱 대통령과 결선투표에 이르는 접전을 벌이는 상황이 나타났다. 독일이나 오스트리아와 네덜란드 등의 북유럽의 국가들에서도 난민과 이민에 반대하는 여론을 중심으로 극우정당들이 등장하고 이들이 이전에 비해 상당한 국민적 호응을 얻기도 하였다. 이탈리아에서도 극심한 경제난과 정치적 혼란으로 과거 파시스트주의를 계승하는 새로운 정치세력이 집권에 성공하기도 하였다. 유럽의 보수화는 미국과 더불어 자유주의 세계질서를 지탱하던 서구 민주주의에서 자유 민주주의의 가치와 시장에 대한 믿음이 근본적으로 흔들리는 모습을 보여주었다.

보다 직접적으로는 미국의 가장 중요한 서구의 두 동맹국이 심각한 경제난에 빠지는 모습을 보이고 있다. 브렉시트 이후 불안한 모습을 보이던 영국의 경제가 심각한 재정난에 빠지면서 영국 정치가 혼돈의 상황을 연출한 것이다. 영국판 트럼프로 불리며 코로나 정국에서 많은 혼선과 스캔들로 얼룩진 보리스 존슨 보수당 총리 사임 후 후임으로 임명된 전 외무장관 리즈 트러스 총리가 취임 44일만에 사임하는 초유의 사태가 벌어진 것이다. 여기에는 브렉시트 이후 축적된 무역과 경제의 축소가 가져온 재정위기와 이로 인한 파운드화의 폭락이 주요한 요인이었다. 이후 후임으로 영국 사상최초의 인도계 유색인종인 리시 수낙 총리가 최연소 기록으로 총리에 취임하며 시급한 위기는 넘기는 상황이다. 그러나 여전히 재정문제와 경제적 불안, 그리고 러우 전쟁으로 인한 에너지 대란 등이 지속되면서 결국은 브렉시트의 저주로 인한 미국의 가장 중요한 동맹 파트너인 영국의 위기와 불안은 지속되고 있다.

한편 미국의 가장 중요한 아시아의 동맹 파트너인 일본 역시 불안한 모습이다. 1990년대 지속되는 경제침체를 회복코자 대규모 재정적자와 엔저 등을 펴온 아베 총리가 2021년 코로나 속에서 치러진 동경올림픽 이후 2022년 후반 갑자기 괴한의 총탄에 사망하면서 일본 정치가 경제가 급속히 위기에 빠지는 모습이다. 그동안 과도한 재정적자로 국민총생산 대비 270퍼센트에 육박하는 전세계 최고 정부부채를 축적한 일본 정부가 갑작스런 인플레이로

3) The White House, National Security Strategy of the United States of America (October 2022)
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

인해 진퇴양난의 어려움에 빠지 것이다. 40년만에 닥친 인플레가 전세계를 강타하고 미국 연방 준비은행을 비롯한 세계 주요 중앙은행이 인플레와의 전쟁을 위해 고금리와 재정축소라는 긴축정책을 펴는 가운데 일본의 엔화가 극심한 평가 절하에 처하게 되었다. 급기야 지난 10월 21일 일본 정부가 32년 만에 외환시장 개입 추정되는 조치를 취하는 등 급한 불끄기에 나섰으나 1경2천300조 국가채무에 대한 이자 부담이 근본적인 발목을 잡고 있다. 일본이 이를 위해 1조2천억 달러에 달하는 미 국채를 처분하거나 환율개입을 지속한다면 달러와 엔, 파운드로 구성된 전세계 기축통화 동맹이 와해되는 심각한 사태가 발생하고 미일 동맹과 미영 동맹 체제에도 심각한 균열이 생길 수 있다.

현재 미국과 서구, 그리고 일본을 중심으로 나타나고 있는 현상들은 작게는 각국이 겪고 있는 국내적 경제위기나 사회불안, 그리고 정치 불안으로 인한 민주주의와 시장 경제의 위기에서 시작해서 이들 간의 무역과 통화질서가 흔들리는 세계화와 자유무역이 흔들리는 국제경제체제의 위기로 전이되고 나아가 미국과 서구가 지탱해온 자유주의 국제질서의 위기로 번지는 모습이다. 여기에 강력한 중국의 부상이 대안세력으로 등장하면서 이들 국가들과 그들이 구축한 국제 정치, 경제 질서가 더욱 심각한 도전에 직면한 것이다. 여기에 작년에 시작된 러시아의 우크라이나 침공은 그 자체로서 자유주의 국제질서에 대한 정면 도전이요 유럽의 정치, 경제를 혼돈으로 빠지게 만드는 상황을 연출하고 있다. 여기에 아직도 진행형인 코로나 팬데믹 상황으로 인한 경제적 혼란과 침체, 그리고 새로이 등장하고 있는 기후와 식량위기 등이 복합적으로 작용하면서 세계 질서는 그야말로 혼돈과 불확실이 지배하는 상황이 되었다.

바이든 행정부가 오늘날 세계가 ‘역사의 변곡점에 서 있다’라고 경고하는 이유이다. 여기에 대한 바이든 행정부의 처방은 중산층 살리기이다. 바이든 정부는 정파에 상관없이 자명한 사실은 미국이 해외에서 강하려면 국내에서 강해야 한다고 설파한다. 그리고 미국 권력의 가장 중요한 기둥은 중산층이라고 정의한다. 중산층이야말로 미국 사회와 국가를 지탱하는 역동성, 생산성, 정치 및 경제적 참여, 그리고 가장 중요한 발전에 대한 믿음과 가능성의 토대라는 것이다. 문제는 지난 30년 동안 세계 무대에서 미국이 우위를 차지한 후 역설적으로 미국 중산층은 불안정한 상태에 처해 있었다는 것이다. 이들 중산층은 세계화, 기술 변화, 재정적 불균형, 재정 압박으로 인한 경제적 도전에 직면하였으며 이에 대한 해결책이 제시되지 않았다고 분석한다. 여기에 덮친 신종 코로나바이러스가 미국을 대공황 이후 최악의 경제 위기에 빠뜨리면서 미국 사회 전반에 걸친 깊은 불평등이 악화되고 인종 갈등이 폭발하고 사회적 불안이 더욱 심화 되었다고 지적한다.⁴⁾ 바이든 정부는 미국 중산층을 살리는 것이야말로 미국의 가장 근본적인 민주주의를 회복하는 가장 중요한 길이요 미국의 힘을 회복하는 기본이라고 정의한다. 따라서 지금까지 미국이 단극적 패권 유지와 이를 통한 세계질서 유지에 힘써왔던 것에서 탈피하여 중산층을 살리는 노력에 외교 역량도 집중되어야 한다고 제시 한다.⁵⁾

바이든 정부는 팬데믹 상황으로 인해 급증한 실업률과 전세계 경제가 불황의 늪에 빠진 상황을 언급하며 이로 인해 그 동안 심화된 미국 사회의 불평등이 더욱 극명하게 보여주었다고 분석한다. 그 결과 현재 미국에 두 가지 과제를 제시한다. 장기 침체로부터 미국인을 보

4) SALMAN AHMED, WENDY CUTLER, ROZLYN ENGEL, DAVID GORDON, JENNIFER HARRIS, DOUGLAS LUTE, DANIEL M. PRICE, CHRISTOPHER SMART, JAKE SULLIVAN, ASHLEY J. TELLIS, TOM WYLER, Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class September 23, 2020 Carnegie Endowment for International Peace

5) Ibid.

호하고 세계 경제가 장기적으로 미국 국민에게 보dana은 기회를 제공하도록 만들어야 한다. 이를 위해 여러 올바른 국내 경제 정책을 국내에서 통과시키는 동시에 세계 경제를 관리하여 미국 국민에게 진정으로 도움이 되도록 노력할 것을 제시한다. 그것은 단지 GDP 성장이나 주식 시장의 상승이 아니라 미국 근로자를 위한 좋은 일자리, 좋은 소득, 낮은 가계 비용을 의미한다고 규정한다. 특히 이전에 미국이 자유무역을 선도하던 정책이 가지는 부정적인 영향에 주목한다. 미국의 자유무역주의가 정작 자국민의 희생이 무엇인지, 그들의 고통을 적절하게 상쇄하는 데 필요한 것이 무엇인지 이해하거나, 더 많은 근로자와 소기업이 그로부터 완전한 혜택을 받을 수 있도록 돕기 위해 충분한 조치를 취하지 않았다고 진단한다.⁶⁾ 이제 미국은 모든 미국 직업과 모든 미국 노동자의 권리, 보호 및 이익을 위해 싸울 것이라고 선언한다. 이를 위해 특정 국가가 미국의 지적 재산을 훔치거나 불공정한 이점을 얻기 위해 통화를 조작하는 것을 막기 위해 모든 수단을 사용할 것이며 또한 미국을 불리하게 만드는 부패 척결에도 힘쓸 것을 천명한다. 결국 미국의 무역 정책은 어떻게 미국 중산층을 성장시키고 새롭고 더 나은 일자리를 창출하며 경제가 모든 미국인에게 혜택을 줄 것인지를 위해서 노력해야 한다는 것이다.

중산층의 부활은 결국 미국의 민주주의와 이에 바탕한 세계적인 리더십의 근원이기 때문이다. 문제는 세계 곳곳에서 민주주의의 후퇴가 벌어지고 있으며 미국 역시 민주주의의 심각한 위기에 빠져 있다고 진단한다. 미국 사회에 허위 정보가 만연하고 구조적 인종차별과 불평등이 발생한 가운데 가장 신성한 선거를 부정하는 폭도들이 미 의회를 점거하는 초유의 사태가 발생하였다. 그리고 미국사회와 정치가 극심한 양극화로 분열되고 민주주의 관련 제도 자체가 압박을 받고 있다. 이럴 때 일수록 민주주의를 강화하는 것은 외교 정책의 필수이다. 그렇지 않으면 러시아와 중국과 같은 적과 경쟁자의 간섭에 더욱 취약해 지기 때문이다. 특히 세계가 미국 민주주의 위기를 주목하는 가운데 미국 민주주의가 회복력이 있는지, 국내의 도전에 맞설 수 있는지 주시하고 있다는 것이다. 그 결과는 앞으로 전 세계 민주주의를 선도하는 미국 정당성의 기초가 된다는 것이다.⁷⁾

3. 바이든의 국가안보 전략과 미중 경쟁

미국은 여전히 경제, 군사, 과학, 기술, 문화와 교육 등에서 전 세계의 최고를 자랑하는 초강대국이다. 그러나 내부적으로 심화된 양극화와 정치 분열이 미국의 핵심 가치인 민주주의를 위협하고 있다. 여기에 중국이라는 강력한 경쟁자가 부상하고 있다. 이러한 가운데 러시아의 우크라이나 침공은 유럽과 미국에 또 다른 충격을 안겨준 사건이었다. 이번 우크라이나 전쟁에 대해 미국과 나토는 유엔헌장의 근본 원칙에 위배 되는 자의적 무력행사로 규정한다. 그러나 동시에 핵을 보유한 러시아와의 직접적인 무력충돌이나 확전은 기본적으로 배제하는 이중성을 보인다. 우크라이나에 대한 무기와 경제지원 등을 하면서도 직접 군사 개입에 명확한 레드라인을 긋는 이유이다. 대신 국제사회의 강력한 규탄을 통해 러시아의 행동을 비판하고 국제사회에서 고립시키고자 한다. 그런데 현실은 중동과 아프리카, 중남

6) ANTONY J. BLINKEN, "A Foreign Policy for the American People" WASHINGTON, D.C. MARCH 3, 2021 <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>

7) Ibid.

미 등의 상당수 국가들이 중립과 관망의 모습을 보이고 있다. 심지어 미국이 민주동맹으로 가장 공을 들인 인도의 경우 러시아와 특수 관계를 들어 싼값의 러시아산 원유를 루블화로 대량 수입하여 오히려 자국의 이익을 추구하는 정책을 펴고 있다. 이러한 가운데 러시아와 중국의 전략적 협력이 더욱 강화될 조짐을 보인다. 바이든 행정부와 나토가 2022년 나토 정상회담에서 발표된 신전략개념에서 러시아와 더불어 중국을 중요한 위협으로 규정한 이유이다.

러시아와 중국의 권위주의 국가들은 미국의 이익, 가치, 민주적 삶의 방식에 도전함과 동시에 미국과 서구의 민주적 절차와 제도를 침해하려고 한다고 정의한다. 이들은 또한 다자간 규범과 제도를 약화시키고 권위주의적 거버넌스 모델을 확산하려는 의도를 가진 것으로 분석한다. 러시아는 미국과 나토 동맹국의 안보와 유로-대서양 지역의 평화와 안정에 가장 중요하고 직접적인 위협으로 규정한다. 우크라이나 침공에서 드러난 강압, 전복, 침략 및 합병을 통해 유럽에서 영향권과 직접적인 통제권을 확립코자 한다. 강압적인 군사 정책과 무력 사용 의지는 규칙에 기반한 국제 질서를 약화시키는 행위로 동맹에 대한 전략적 도전이라는 것이다.⁸⁾

이번 나토 전략개념에서는 영외 지역 국가인 중국을 언급한 것이 특이한 사항이다. 중화인민공화국(PRC)의 야망과 강압적인 정책이 나토의 이익, 안보 및 가치에 도전한다고 규정한 것이다. 중국은 전략, 의도 및 군사력 증강에 대해 불투명한 상태를 유지하면서 광범위한 정치, 경제 및 군사 도구를 사용하여 글로벌 영향력과 프로젝트를 증가하고 있다고 평가된다. 동시에 중국의 악의적인 하이브리드 및 사이버 작전과 허위 정보는 나토 동맹국 안보에 해를 끼친다. 또한 중국은 핵심 기술 및 산업 부문, 핵심 기반 시설 및 전략적 물자를 통제하고자 하며 공급망과 경제적 레버리지를 사용하여 상대국의 전략적 의존성을 심화하고 영향력을 강화한다. 또한 우주, 사이버 및 해양 영역을 포함하여 규칙 기반 국제 질서 파괴를 시도한다. 결국 중국과 러시아의 심화되는 전략적 동반자 관계와

이들의 국제 질서에 대한 도전은 나토와 미국의 가치와 이해에 상반된다는 것이다.⁹⁾ 미국은 유럽과 아시아 민주국가들이 함께하는 민주 대 비민주 진영의 대결 구도를 강화하려고 하고 있다. 나토 정상회의에 일본과 더불어 한국이 최초로 초청되어 뉴질랜드, 호주와 함께 참여하게 된 배경이다.¹⁰⁾

유라시아 대륙을 통해 연결된 중국과 러시아의 지정학적 연합에 대응하는 새로운 다자적 군사협력의 틀을 수립하려는 것이다. 최근 워싱턴에서 열린 범대서양 회의에 참석한 커트 캠벨 백악관 인도 태평양 정책 조정관은 과거 자신이 수립한 오바마 행정부의 아시아 피벗(중시) 전략이 실수였다고 토로하였다. 2011년 당시 발표된 미국의 21세기 대전략의 전환을 통해 마치 미국의 전략 중심이 유럽에서 아시아로 넘어오는 듯한 정책의 오류를 범하였다는 것이다. 현실은 유럽과 인도 태평양이 그 어느 때보다 서로에게 관심이 많으며 실제로 이 두 지역이 정치, 군사, 경제, 외교 모든 면에서 긴밀하게 연계되어 있다는 것이다.¹¹⁾

8) NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*, Madrid Spain (June 29, 2022), 3.

9) Ibid, 4.

10) Christy Lee, "What to Expect From South Korea's First NATO Summit," VOA June 27, 2022. <https://www.voanews.com/a/what-to-expect-from-south-korea-s-first-nato-summit/6635935.html>

11) Kurt Campbell, Deputy Assistant to the President and Indo-Pacific Policy Coordinator, U.S. National Security Council, CSDS-CSIS Transatlantic Dialogue on the Indo-Pacific "Keynote Address" Monday, May 9, 2022 https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/220509_Campbell_Keynote_Address.pdf

이번 나토 정상회담을 통해 중러의 군사적 제휴에 대응하는 나토와 아시아의 주요 동맹국들 간의 범 유라시아 군사협력 구조를 형성하려는 의도가 엿보인다.

중러 전략적 협력이 우크라이나 전쟁을 통해 갑자기 생긴 것은 아니다. 트럼프 행정부에서 전격 개시된 대중국 비판과 무역전쟁을 통해 미중 경쟁이 본격화되면서 중러 밀월관계가 새로이 형성되었다.¹²⁾ 중국 공산당을 프랑켄슈타인에 비유하며 맹비난한 트럼프 행정부에 이어 바이든 행정부도 시진핑 주도의 중국 권위주의 체제에 대한 비판을 강화하고 있다. 오바마 행정부에서 아시아 중시 전략을 설계하며 대중국 관여 정책을 추진했던 커트 캠벨 백악관 조정관은 과거 중국이 미국 지지하에 자유무역체제에 편입하여 경제성장을 이루면서 국내민주주의와 자유주의 국제질서의 편입이 자유스럽게 일어나리라고 기대했던 자신들의 예측이 틀린 것이었다고 실तो하였다.¹³⁾ 대신 중국의 권위주의는 공산당 일당독재에 의해 더욱 강화되었고 주변국들에 대한 강압적인 정책과 태도로 나타나고 있다고 진단한다. 베이징의 시진핑 정부는 중국 내에서 대규모 감시체제를 완성하고, 그 기술을 80개국 이상에 수출하고 있다고 비판한다. 또한 남중국해에서 불법적인 해상 영유권 주장을 펼치면서 지역의 평화와 안보, 항행의 자유, 상업을 훼손하고 있다. 동시에 자유 무역 규칙을 우회하거나 위반하여 미국뿐만 아니라 전 세계의 근로자와 기업에 해를 끼치고 있다고 비판한다.¹⁴⁾

그러나 동시에 미국은 중국과의 충돌이나 새로운 냉전을 원하지 않는다고 밝힌다. 미국은 중국이 강대국의 역할을 하는 것을 막으려 하지 않으며, 중국을 포함한 다른 어떤 나라가 경제를 성장시키거나 국민의 이익을 증진하는 것을 막으려 하지 않을 것이라 강조한다. 동시에 미국은 평화와 안전을 유지하고 개인과 주권 국가의 권리를 보호하며 모든 국가의 공존과 협력을 가능하게 하는 규칙에 기반한 국제질서를 수호하고 강화할 것을 천명한다.¹⁵⁾ 이를 위해 중국과 지속적으로 대화하면서 미국이 추구하는 열리고 포용적인 국제질서를 진작하기 위해 중국을 둘러싼 전략 환경을 새로이 조성하려고 노력할 것을 제시한다.¹⁶⁾

중국에 맞서는 미국의 전략은 미국의 경쟁력 제고를 위한 국내 투자(invest), 동맹 및 주변국들과의 대중국 정책 조율(align), 그리고 21세기 첨단기술과 혁신에 대한 우세한 경쟁(outcompete)으로 요약된다. 그리고 향후 10년이 그 승패를 가름할 것으로 전망한다. 그러면서도 군사적 충돌이나 신냉전을 추구하지 않으며 대신 중국과의 평화적 공존을 희망하며 지구적 위기에 대한 협력과 공동대응을 제시한다.¹⁷⁾ 미국의 중산층이 단극 세계질서의

AH6mK_RrRfxce91bWLgoI9LP8tDtSk_c

12) Ann Scott Tyson, "United front: Understanding China and Russia's deepening alliance," Christian Science Monitor, June 20, 2022

<https://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2022/0920/United-front-Understanding-China-and-Russia-s-deepening-alliance>

13) Kurt M. Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," Foreign Affairs March/April 2018

14) ANTONY J. BLINKEN, SECRETARY OF STATE, The Administration's Approach to the People's Republic of China THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY WASHINGTON, D.C. MAY 26, 2022
<https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>

15) Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, "Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China," Foreign Affairs, September/October 2019

16) Kurt M. Campbell and Rush Doshi, "How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy," Foreign Affairs, January 12, 2021

17) ANTONY J. BLINKEN, 2022.

추구나 중국과의 새로운 냉전을 고조시키거나, 세계 민주주의와 권위주의 정부 사이의 새로운 투쟁을 벌이는 것을 지지하지 않기 때문이다. 대신 중국과의 전략적 경쟁을 관리하여 불안정한 갈등의 위험을 완화하고 경제 및 기술 패권을 향한 중국의 시도에 대응할 것을 제시한다.¹⁸⁾

바이든 정부의 국가안보전략의 제1순위는 코로나 이후 경제회복과 장기적 성장을 위한 국내 경제 투자이다. 제2차 세계 대전 후 미국 패권의 기본은 연방 정부 주도로 과학 연구, 교육, 인프라, 노동력에 전략적 투자를 하여 수백만 개의 중산층 일자리와 수십 년간의 번영을 창출한 것에 기인한다. 바이든 정부는 미국의 경제 및 기술 영향력을 유지 및 확장하고, 경제와 공급망을 보다 탄력적으로 만들고, 경쟁력을 강화하기 위한 현대 산업 전략부터 시작하여 국력의 핵심 원천에 광범위한 투자를 추진하였다. 2021년 11월 바이든 대통령과 미 의회는 수십 년간 낙후된 고속도로, 항만, 공항, 철도 및 교량을 현대화하는 대규모 인프라 투자법안을 통과시켰다. 여기에서 생산성을 높이기 위해 초고속 인터넷을 전국 방방곡곡으로 확대하는 내용도 포함되었다. 인프라 법안은 도로와 교량 재건 사업에 1천 100억 달러를 배정하고 광대역 통신망에 650억 달러, 낡은 수도관 교체 사업에도 550억 달러가 투입되었다. 특히 인프라 법안에는 지구온난화를 막기 위한 환경 관련 사업에도 많은 예산이 투입되어 토양 오염물 제거와 에너지 분야 청정 일자리 창출, 경제·환경적 정의 확대를 위해 210억 달러, 전력 시설에도 740억 달러가 배정되었다.¹⁹⁾ 결과 미국의 더 많은 지역에 더 많은 기업과 더 많은 일자리를 끌어들이고자 한다. 또한 미국 노동자들이 미래의 기술을 설계, 구축 및 운영할 수 있도록 교육 및 노동자 훈련에 전략적 투자를 하고 있다.

동시에 기술에 중점을 둔 산업 전략을 적극 채택하여 연구, 개발, 첨단 제조에 대한 투자를 강조한다. 60년 전 미국은 GDP 대비 R&D 부문에서 세계 1위를 차지했지만 지금은 9위에 머무르고 있는 반면 중국은 8위에서 2위로 올라섰다는 것이다. 바이든 정부는 초당적인 입법을 통해 이러한 추세를 역전시키고 인공 지능, 생명 공학, 양자 컴퓨팅과 같은 분야를 포함한 연구 및 혁신에 역사적인 투자를 추진하고 있다. 특히 이 첨단 기술분야는 중국 정부 역시 역점을 둔 신산업 영역으로 신기술 개발을 넘어 앞으로 21세기 신기술의 전 세계 표준을 선점하기 위한 경쟁이 치열하게 전개되고 있는 것이다.

실제 바이든 정부는 공화당과 초당적으로 관련 법안을 추진하여 2022년 8월 16일 미국 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)을 통과 시켰다. 법안에 따르면 미국은 총 7,730억 달러 규모의 정부 예산을 기후 변화 대응, 보건 분야 복지 개선, 기업 과세 개편 등에 투입하기로 합의하였다. 이 중 에너지 안보 및 기후변화 대응에 3690억 달러(약 481조9140억 원), 건강보험개혁법 보조금에 향후 2년간 640억 달러(약 83조5840억 원) 상당을 투자하는 내용이다. 이 중 4,330억 달러는 정부 직접 보조금 및 세액공제 등의 형태로 친환경 에너지 산업 육성, 청정연료 사용 자동차 산업 지원, 기후변화 대응 노력에 투입 될 예정이다. 이는 미국의 재정적자 해소 및 친환경 경제로의 전환을 통해 미국의 인플레이션

18) SALMAN AHMED, WENDY CUTLER, ROZLYN ENGEL, DAVID GORDON, JENNIFER HARRIS, DOUGLAS LUTE, DANIEL M. PRICE, CHRISTOPHER SMART, JAKE SULLIVAN, ASHLEY J. TELLIS, TOM WYLER, Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class September 23, 2020 Carnegie Endowment for International Peace

19) 김현숙, 오택성, “바이든, 인프라 법안 서명...”원주민 권리 강화” 계획 발표,” VOA, 2021, 11. 16 <https://www.voakorea.com/a/biden-signs-infrastructure/6315267.html>

을 감축하는 효과를 가져올 것으로 기대 된다.²⁰⁾

바이든의 국내투자는 외교정책과 국내정책의 구분을 사라짐을 의미한다. 미국 외교정책의 성공을 위해서는 혁신과 산업에 투자하고 국내에서 탄력성을 구축해야 한다는 것이다. 반대로 국내 공동 번영을 증진하고 모든 미국인의 권리를 옹호하기 위해서는 미국의 이익과 가치에 따라 국제 질서를 주도적으로 형성해야 한다. 이는 강압적이거나 불공정한 관행을 통해 미국과의 경쟁에서 승리하려는 잠재적 경쟁자를 대함에서 특히 중요하다.²¹⁾

4. 바이든의 인태 경제안보 전략

바이든 행정부는 국내 중산층 재건과 민주주의 회복을 위한 투자에 집중하면서 동시에 중국과의 경쟁을 위한 두 가지 전략을 추구한다. 하나는 동맹국들과의 협력을 통한 대중 견제이다. 전 세계 동맹과 파트너십은 미국의 가장 중요한 전략적 자산이자 국제 평화와 안정에 기여하는 필수 요소이다. 바이든 대통령은 2021년 2월 취임 직후부터 QUAD, 미일·한미, G-7·NATO·EU 정상회의를 연속적으로 개최하여 반중국민주동맹 구축에 박차를 가해왔다. 미국은 중국이 해양을 비롯한 우주 및 사이버 영역에서 현재의 국제질서를 바꾸려 하고 있으며, 중요 기술, 전략물자, 주요 인프라 그리고 공급망 장악을 노리고 있다고 주장한다. 특히 미중 경쟁의 본거지인 ‘인도-태평양 안보 상황은 유럽안보에 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문에 NATO에 중요하다’고 명시하고, 이 지역의 파트너 국가들간의 협력을 강화할 것을 강조한다. 강력하고 통합된 NATO와 인도-태평양의 동맹은 침략을 억지하고 상호 이익이 되는 협력을 위한 플랫폼을 제공함으로써 국제질서를 강화한다. 미국은 특히 나토와 인태 지역의 민주 동맹국 사이의 기술, 무역 및 안보 분야에서 연결 고리를 강화하고자 한다. 왜냐하면 글로벌 이익을 가진 글로벌 파워로써 미국에게 유럽과 아시아의 운명과 미래가 서로 긴밀하게 연계되어 형성되고 얽혀 있다는 현실이다. 이들 중 한 지역이 혼란에 빠지거나 적대 세력이 지배하면 다른 지역에 대한 미국의 이익에 해로운 영향을 미칠 것이기 때문이다.²²⁾

미국의 동맹과 파트너십은 80년 동안 미국의 국가 안보 정책에서 중요한 역할을 해왔으며 앞으로 더욱 심화되고 현대화되어야 한다. 특히 NATO는 2022년 마드리드 정상회담에서 중국의 체계적 도전과 사이버에서 기후에 이르는 기타 안보 위협을 해결하기 위해 광범위하고 새로운 의제를 채택함과 동시에 유럽에서 러시아의 추가 공격을 저지하기 위해 단합과 힘으로 대응했다고 평가한다. 특히 EU 무역기술위원회는 공유된 민주적 가치를 기반으로 글로벌 기술, 경제 및 무역 문제에 대한 규칙을 설정에 관해 미국과 긴밀하게 협력하고 있다. 한편 호주 및 영국과의 AUKUS 안보 파트너십은 인도 태평양의 안정을 촉진하는 동시에 국방과 기술 통합을 심화하고 있다. 호주, 캐나다, 뉴질랜드 및 영국과의 전통적 정보 공유 동맹인 Five Eyes의 협력과 함께 일본, 인도, 호주와의 쿼드는 사이버, 보건 등 다양한 영역에서 인도 태평양 지역의 문제 해결에 협력하고 있다. 특히 이들 동맹국과의 정보 공유는 기술 경쟁에서 중국과의 경쟁에 점점 더 중요한 전략적 자산으로 이해된다.²³⁾

20) 이효영, “미국 인플레이션 감축법(IRA)의 의미와 쟁점 및 대응방안”, IFANS Focus, Sept. 26, 2022

21) The White House, National Security Strategy of the United States of America (October 2022), 11.

22) Ibid.

23) Ibid, 17.

바이든 행정부는 러시아가 당장 가장 시급한 미국과 국제질서에 대한 안보 위협이라면 중국은 장기적으로 유일하게 국제질서를 자기에 유리한 구도로 바꿀 수 있는 의도와 능력을 동시에 가지고 있는 가장 중요한 지정학적 도전으로 규정한다. 중국과의 경쟁이 본격적으로 전개되는 인도-태평양 지역은 21세기 지정학의 핵심적인 중심이 될 것으로 정의한다. 이에 대한 미국의 인태 전략은 첫째 동맹 및 파트너 국가들과 집단적인 능력을 구축할 것 둘째, 이 지역의 회복탄력성, 공정한무역, 디지털과 저탄소 경제 질서 구축을 위한 인도-태평양 경제 프레임워크 (the Indo-Pacific Economic Framework: IPEF) 구상, 셋째 쿼드나 오커스와 같은 민주주의 및 생각이 같은 국가들 간의 협력 강화 넷째, 일본, 인도, 한국과 같은 양자 동맹과 파트너에 대한 강철 같은 안전보장 등이 핵심 축으로 제시된다.²⁴⁾ 인도-태평양 지역의 동맹을 통해 중국을 견제하려는 바이든 행정부의 정책 기준은 다음의 항목을 포함한다: ① 동맹국 우선순위 부여, ② 지향하는 국가 가치와 이념 평가, ③ 대중국 견제를 위한 군사력 평가, ④ 인도-태평양 전구를 유럽 전구와 연계할 수 있는 위상과 역할. 이 과정에서 미국은 이 지역의 동맹 구조를 이전 미국 중심의 허브 앤 스포크 양자 동맹에서 이들 동맹국들간의 연대와 협력을 강화하는 스포크 대 스포크간 연계에 새로운 중점을 둔다. 즉 쿼드와 오커스와 같은 소다자 협력은 물론 한미일 삼각 협력 체제 강화 등의 통해 미국과 함께 이들 동맹국들이 상호 협력하는 웹 기반 네트워크 동맹(Web-Based Alliance)을 추구하는 것이다.

바이든 정부의 새로운 동맹 전략은 ① 과거 군사력 위주의 동맹관계에서 안보와 경제 모두에 비중, ② 기술협력을 통한 우주전과 사이버전에 대비, ③ 중국의 경제적 영향력에 대항하는 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF: Indo-Pacific Economic Framework) 추진, ④ 지구기후 변화 대비, ⑤ 코로나바이러스(COVID-19) 등 공공 보건 향상, ⑥ 권위주의 정권에 의한 인권 탄압 거부 등 이슈에서 동맹국 간 협력을 구축해 미국 주도의 지역질서 수립을 지원하는 모습을 지향한다.

이중 IPEF는 2022년 5월 한국과 일본을 순방한 바이든 미국 대통령이 일본이 개최한 “인도-태평양 쿼드 정상회의”에서 공식 발족한 인도-태평양 지역 차원의 다자 경제협상이다. 미국은 이 구상을 통해 세계 인구의 약 60%가 거주하며 향후 30년 동안 글로벌 경제성장에 가장 많이 기여할 동 지역에서 21세기 경제와 무역을 이끌어갈 규칙을 수립하는 것으로 보인다. 트럼프 행정부가 환태평양 경제협정에서 탈퇴한 후 이에 대한 대안으로 추진된 IPEF는 4개의 축(Pillar)로 구성되어 있다. (1) 경제 연결성(Connected Economy), - 공정하고 탄력적인 무역을 지향하고, 하위 주제는 노동, 환경과 기후, 디지털 경제, 농업, 투명성과 좋은(선한) 규제 실행(regulatory practices), 경쟁 정책, 무역 증진 등 (2) 경제 회복력(Resilient Economy)- 탄력적 공급망 구축, (3) 청정 경제(Clean Economy) - 인프라, 청정에너지, 탈 탄소 등 (4) 공정 경제(Fair Economy)- 관세와 반부패 가 그것이다. 필라 (1)은 ▲디지털 경제와 신기술(초국경 데이터 이동, 데이터 현지화, 개인정보 보호, 인공지능(AI)의 윤리적 활용), ▲노동, ▲환경 표준 등의 7개 모듈(Module)로, 필라 (2)-(4)는 ▲공급망 다변화, ▲재생에너지, ▲탈 탄소화 등의 10개 모듈로 각각 세분화 된다.

IPEF에는 미국과 13개 인도-태평양 국가들(뉴질랜드, 말레이시아, 베트남, 브루나이, 싱가포르)

24) The White House, Indo-Pacific Strategy of the United States, February 2022
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

포르, 인도, 인도네시아, 일본, 태국, 피지, 필리핀, 한국, 호주)이 참여하며 전 세계 GDP의 40%를 차지하고 있다. IPEF는 대표적인 시장접근(market access) 조치인 관세 인하 협상을 포함하지 않는다는 점에서 전통적인 의미의 자유무역협정(FTA) 협상이 아니다. 대신 국내 조치, 즉 규제 분야에 협상이 집중되어 있는데 이는 21세기에 나타난 새로운 경제 현상/분야 (예, 기후변화와 공급망 회복력)에 대한 규범 작성 또는 기존 규제의 개선과 조화 (예, 노동, 농업)를 중심으로 하여 인도-태평양 지역의 새로운 경제규칙을 주도하는 것에 목적을 둔 것으로 보인다.²⁵⁾

미국 인도태평양경제프레임워크(IPEF)

성격	조약으로 구속하지 않는 반중 경제협의체
목적	미 가치동맹 중심의 아시아태평양 지역 무역질서 재편
내용	디지털상거래 포함한 무역(무역 문제), 서플라이체인 강화(공급망 문제), 인프라 및 클린에너지(탈탄소 문제), 세금과 반부패(부패 방지) 등
참여국	미국, 한국, 일본, 호주, 인도, 태국, 뉴질랜드, 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 베트남, 브루나이, 필리핀 등 13개국

동맹을 통한 중국 견제와 더불어 바이든 행정부가 추구하는 미중 경쟁전략의 핵심은 중국과의 기술 경쟁에서 승리하는 것이다. 바이든 정부는 중국이 글로벌 혁신과 제조의 중심으로 부상하여 다른 국가의 기술 의존도를 높이고 그 의존성을 이용하여 중국의 외교 정책 이익을 추구한다고 분석한다. 문제는 중국이 이 과정에서 미국의 개방성을 이용한 스파이 및 해킹을 통해 기술 및 지식을 탈취함으로써 자신들의 군사 혁신과 감시 체제를 강화하려 한다는 것이다. 미국과 동맹국은 차세대 기술 혁신의 물결을 주도하고, 고유한 지적 재산을 보호함으로써 안보를 강화해야 한다고 주장한다.²⁶⁾

중국과의 기술 경쟁에서 승리하기 위한 첫 번째는 기술 경쟁력을 보호하기 위한 조치의 강화이다. 이를 위해 핵심적인 혁신기술에 대한 강력한 수출 통제를 새로이 시행하고 있다. 또한 주요 학술 연구에 대한 보호 조치, 강화된 사이버 방어; 민감한 데이터에 대한 강력한 보안; 민감한 기술, 데이터 또는 중요 인프라에 대한 중국의 접근을 막고 이로부터 미국 기업과 국가를 보호하기 위한 엄격한 투자 심사 조치; 공급망을 손상시키거나 또는 주요 전략적 분야를 지배하려는 중국의 시도를 방지하는 조치 등이 포함된다. 또한 미국의 기업들이 중국 시장에 접근하는 과정에서 중국이 요구하는 기술이전이나 경쟁력 약화 조치에 쉽

25) 강선주, “미국의 인도-태평양경제프레임워크(IPEF):국제정치경제적 함의와 전망.” 주요국제문제분석, 외교안보연구원 2022년 5월

<https://www.ifans.go.kr/knda/hmpg/mob/pblct/PblctView.do;jsessionid=+Yf3uKHW5FeI8nP9BB49Jnyf.public22?pblctDtaSn=14019&clCode=P01&menuCl=P01&pageIndex=1>

26) The White House, National Security Strategy of the United States of America (October 2022), 24.

게 굴복하지 않도록 중용하고 있다. 즉 이제까지 중국과 중국 기업들의 미국 경제와 제도의 개방성을 이용하여 자신들의 경쟁력을 높이면서도 자신들의 시장과 경제에 진입하는 외국 기업에 대해서는 여러 제한을 부과하고 조건을 요구하는 불공정 관행을 시정하도록 노력할 것이라고 강조한다. 미중 경제 관행에서 호혜성의 결여를 더 이상 인정하지 않고 지속적이지도 않다는 것이다.²⁷⁾

중국과의 경쟁에서 승리하기 위해 미국은 중국의 시장왜곡 행위를 근절하기 위한 압박을 가할 것이며, 상호주의 원칙을 강화하고, 강력한 수출규제를 통한 미국의 기술경쟁력을 보호함과 동시에 미국의 기술 경쟁력을 강화할 것임을 강조한다. 이를 위해 중국으로 유입되는 신흥 기술을 차단하고, 중국의 스파이 행위, 해킹, 기술 절취를 억제해야 한다고 천명한다. 이는 중국의 부상을 억제하는 전략적 환경 조성에 부합한다. 여기에는 현재 미국이 세계 GDP의 20~25%로 중국의 15-15%보다 여전히 우위에 있는 상황과 미국 GDP에 아시아 동맹국 및 파트너 국가들의 GDP를 합하면 세계 GDP의 50~60%가 되는 배경이 있다. 즉 미국이 투자를 확대하고, 동맹 및 파트너십을 강화하여 중국과의 기술 경쟁에 나서면 장기적으로 중국과 경쟁에서 승리할 수 있다는 것이다. 특히 미국은 인공지능, 생명공학, 양자컴퓨터 등에 대한 연구, 개발, 제조 전 과정에 투자를 확대하여 경쟁력을 강화하고, 국내 인프라에도 많은 투자를 유지하며, 민주주의 체제 강화를 위한 투자를 확대하여 국가 번영을 유도하고 있다

2022년 국내 투자를 위한 IRA의 법안의 서명 직전인 8월 9일에는 ‘반도체 과학법(CHIPS and Science Act, CHIPS)’이 통과 되었다. 동 법안은 미국의 핵심 미래기술 산업의 경쟁력 강화를 위해 총 2,800억 달러를 투입하여 궁극적으로 미국의 국내 일자리 창출과 국가 경쟁력 제고, 글로벌 리더십 강화를 추구하고 있다. 이 중 527억 달러는 반도체 분야에 투입된다. 반도체 제조시설 건립을 위한 직접보조금과 첨단 반도체 연구개발(R&D) 지원, 반도체 시설 및 장비투자에 대한 세액공제 등을 골자로 한다. 위와 같은 국내 입법 목적은 미국 제조업을 활성화하고, 중국에 배터리, 반도체, 제약, 바이오, AI 및 로봇 관련 첨단 기술 등의 유입과 투자를 억제코자 하는 것이다.²⁸⁾

바이든 대통령은 동 법안이 미국의 반도체 연구, 개발 및 생산을 촉진하여 자동차에서 가전제품, 방어 시스템에 이르기까지 모든 것의 기초를 형성하는 핵심 기술에서 미국의 리더십을 보장할 것이라고 설명한다. 과거 미국은 반도체를 발명했지만 현재 세계 공급량의 약 10%만을 생산하고 있으며 가장 진보된 반도체 생산은 전무한 것이 현실이다. 대신 전 세계 생산량의 75%를 동아시아에 의존하고 있다. 동 법안을 계기로 미국은 국방 및 중요 부문에 필수적인 생산을 포함하여 전국의 민간 부문 반도체 투자에서 수천억 달러를 더 확보할 것이라고 기대한다. 장기적으로 인공지능, 바이오 테크놀로지, 컴퓨팅에 이르는 신기술의 기반이 되는 분야에서 미국의 리더십을 확보함으로써 미국의 경제적 경쟁력과 국가안보에 핵심 역할을 한다는 것이다. 이러한 연구개발에 대한 투자를 통해 새로운 사업과 일자리, 그리고 수출 확장에도 도움일 될 것이라고 밝힌다.²⁹⁾

27) Blinken, 2022.

28) The White House, “FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China,” August 2, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>

29) Ibid.

특히 주목되는 점은 미국 정부로부터 보조금을 받는 반도체 제조 기업은 중국 등 ‘미국의 안보에 위협이 되는 국가’에서 생산시설을 확장하거나 신축하지 못하도록 하는 ‘가드레일 (안전장치)’ 조항이 포함된 것이다. 동 조항은 중국에 현지 반도체 공장을 운영 중인 한국의 삼성과 같은 기업이 중국 내의 기존 반도체 생산 라인을 확대하거나 기술 업그레이드를 할 수 없다는 것을 의미한다. 이와 같은 투자제한 조항은 인위적인 성격의 투자규제 조치로 반도체 수급의 문제를 초래하여 글로벌 반도체 시장의 불안을 초래할 우려가 제기되기도 한다. 그러나 현재 한국 기업들의 중국 내 반도체 공장의 운영에는 직접적인 영향이 없는 것으로 평가되고 있으며 장기적으로는 미국의 중국 견제를 통해 우리 반도체 제조 기업들이 반대급부 효과를 누리는 것을 기대할 수 있을 것으로도 전망된다.³⁰⁾ 한편 미국은 Fab4 반도체 협력 구상을 통해 반도체 공급망 안정과 중국 견제 추구하고 있다. 세계 반도체 주요 생산국인 한국, 미국, 일본, 대만 4개국 협력체인 Fab4 는 대만이 22%, 한국이 21%, 일본이 15%, 미국이 12%를 생산하며, 비중은 전 세계 반도체 생산량의 80%를 차지한다. 한국은 여기에 미중 경쟁을 고려하여 참여를 고민한 것으로 알려지고 있다.³¹⁾ 한편 미국은 주요 산업과 전략 물자의 공급망 확보에도 주력하고 있다. 국가 경제와 안보에 공급망 확보가 중요하며 미국이 기회를 놓치면 중국과 같은 다른 곳에 구축될 것이기 때문이다. 실제 중국 공산당은 이 법안에 반대하는 로비를 하고 있다는 것이다. 현재 중국은 스마트폰, 전기차 배터리에서 스틸스전투기 생산에 필수적인 희토류 전 세계 공급의 70%를 생산하고 있다. 중국은 또한 전기자동차 배터리의 주원료인 리튬과 코발트 공급망도 장악하고 있다. 중국은 전 세계 리튬 매장량의 50% 이상을 보유한 남아메리카의 아르헨티나, 칠레, 볼리비아 3국으로부터 채굴권을 사들이고 전 세계 코발트 생산의 70%를 차지하는 콩고 코발트 광산 19곳 중 15곳을 확보하였다. 중국은 2020년 12월 희토류 등 특정 물품의 수출을 제한할 수 있는 수출통제법을 제정하고 필요할 때 언제든지 희토류 및 주요 광물을 무기화, 즉 수출금지 조치를 취할 준비를 한 것으로 알려졌다. 이에 바이든 정부는 미국 주도로 희토류를 포함한 주요 광물의 공급망 안정(다변화)을 위해 2022년 6월 15일 미국, 캐나다, 유럽연합집행위원회, 독일, 영국, 핀란드, 프랑스, 스웨덴 그리고 호주, 일본, 한국 등 11개국이 참여하는 핵심광물안보파트너십(MSP)발족하였다. 참가국들은 희토류·니켈·리튬·코발트 등 핵심광물의 지속적인 공급이 세계 경제 발전에 필수적임을 확인하고 공급망 안전을 위해 공동으로 대응하기로 합의하였다.³²⁾

5. 결 론

30) 이효영, 2022.

31) 오문영, “칩4 동맹 본격 가동…中 노골적 압박에 삼성·SK 속앓이,” 머니투데이, 2022.09.30.
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022092914072017930>

32) 이재영, “미·중 공급망 경쟁과 한국의 경제안보 외교,” 통일연구원 2022.06.16.
<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/af6f6194-30c7-4a49-8933-186b0dd7c99b>; 통상뉴스 “美 주도 핵심광물 안보파트너십 개최…공급망 안정·다변화 모색; 한국 등 11개 협력국과 8개 자원 부국 참여” KITA, 2022.09.23.

<https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmercNews/cmercNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=1826927&no=1826921&classification=130001&searchReqType=detail&searchCate=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchType=title&searchKeyword=>

바이든 행정부는 자신들의 국가안보전략보고서에 중국을 가장 큰 잠재적 도전으로 명시하고 향후 10년이 미중 경쟁의 승패를 가를 것으로 전망한다. 그러나 동시에 군사적 직접 대결은 원치 않음을 역시 분명히 하고 있다. 이를 위해 중국이 가장 중요하게 여기는 대만문제에 관해 하나의 중국 원칙을 인정한다고 주장한다. 대신 장기적인 중국과의 경쟁에서 승리하기 위해 동맹과 파트너의 역할 강조하면서 경제와 기술 경쟁을 핵심 분야로 강조한다. 또한 중국과의 협력 사안으로 기후변화와 판데믹, 식량 에너지 분야의 글로벌 공동의 위기를 동시에 강조한다.

그렇다면 향후 세계 질서는 어떻게 전개 될 것인가? 당장 미중 경쟁이 단기간에 결판날 기미는 보이지 않는다. 미국이 장기적 관점에서 중국의 위협을 보듯이 중국도 2050년 세계 최고국가 달성을 목표로 장기 전략을 추구하고 있다. 다시 말해 향후 20-30년간 미중 경쟁이 지속되면서, 뚜렷한 승자의 구분 없이 혼란과 위기의 시기가 이어질 가능성이 크다. 중화민족의 최강대국 부흥을 추구하는 시진핑 정부는 미국이 중국 공산당 체제를 부인하며 중국의 부상을 막으려 한다고 의심한다. 특히 홍콩이나 대만 등의 내정문제에 간섭하는 외부 세력은 머리가 깨져 피를 흘릴 것이라고 강력 경고한다. 올 10월 열린 20차 공산당 전국대회에서 3연임을 불사하며 대만에 대한 무력사용을 포함한 주권수호 의지를 천명한 배경이다.

그렇다고 냉전 시기처럼 미중 양극을 중심으로 이분법적 진영논리가 지배할 것으로 보이지 않는다. 대신 미중과 나머지 세력 혹은 국가 간에 복잡한 이합집산이 나타나고 있다. 미국은 서유럽과 아시아의 주요 동맹국을 중심으로 민주주의 가치에 기반한 새로운 기술, 경제 블록을 형성하려 한다. 중국 역시 러시아와 이란, 북한 등 자신과 비슷한 권위주의 체제와 더욱 결속하는 모습이다. 그러나 동시에 대규모 경제사절을 이끌고 중국을 방문한 독일의 올라프 총리처럼 서방의 주요 선진국들은 여전히 중국과의 경제적 이해를 중심으로 한 균형외교를 추구하고 있다.

한편 중국은 중동, 아프리카, 중남미 등에서 전통적 친미 국가에 대한 구애를 지속적으로 펼치고 있다. 시진핑 주석이 사우디를 전격 방문하여 에너지와 인프라 건설 부분에서 대규모 공급 및 투자 논의를 가진 것은 대표적인 예이다. 일부 보도대로 사우디 원유의 위안화 결제가 본격화된다면 미국 패권의 가장 중요한 축인 달러의 전 세계 기축통화 지위를 흔들리는 중요한 계기가 될 것이다. 한편 인도, 인도네시아, 터키와 같은 주요 지역 세력 국가와 아프리카의 주요 지원국들은 자신들의 전략적 가치를 이용하여 미중 사이에서 활발한 양다리 외교를 펼치고 있다. 특히 군사 중심 동맹에서 경제와 기술 경쟁과 협력이 새로운 중요성을 갖게 되면서 인도, 베트남, 한국 등 미국과 중국 사이 중간자 국가의 중요성이 새로이 부각된다.

오늘날 국제정치는 미국 패권의 상대적 쇠퇴 속에 정치이념이나 이데올로기, 대의명분보다는 자신의 국익을 드러내고 추구하는 19세기 전형적인 현실주의 국제정치의 모습이 재현되는 양상이다. 영원한 적이나 동지보다는 각 지역별 세력 구도, 경제적 이해관계, 글로벌 위기 등에 따라 다양한 국가와 세력 간 경쟁, 갈등, 협력의 복합적 합종연횡이 나타나고 있다.

여기서 한국과 같은 중견국이 주의할 것은 각종 지정학적 위기나 미중 경쟁에 휩쓸리지 않도록 자신이 처한 상황을 관리하는 것이다. 미중 스스로가 철저히 자국이익 중심주의에 기초한 정책을 펴는 가운데 이들에 대한 선부른 기대는 금물이다. 최근 수년간 진행된 미국과의 군사협력을 믿고 선부른 나토 가입을 추진한 우크라이나의 교훈을 되새길 필요가 있

다. 러시아의 침공 이후 미국은 전쟁 물자를 지원하면서도 직접적인 군사 개입은 철저히 배제하였다. 결국 전쟁의 가장 큰 희생은 고스란히 우크라이나의 몫이 되었다.

미중 경쟁을 가장 심각한 21세기 국가안보 도전으로 바라보는 미국의 의도와 전략에 한국은 매우 중요하다. 한국은 세계 10위권의 경제 규모는 물론 반도체나 전기차 배터리, 5/6G 통신, 바이오 등의 차세대 첨단기술 분야에서 일본이나 독일을 위시한 주요 유럽 국가를 앞서고 있다. 여기에 각종 첨단 무기로 현대화된 50만 군사력은 탈냉전 이후 20만 남짓으로 축소된 영국, 독일, 프랑스, 이태리 등의 나토 동맹국을 실제로 능가하는 실질적 군사 대국이다. 무엇보다 영국의 저명한 경제지 이코노미스트에서 매년 평가하는 민주화 지수에서 2021년 한국은 전 세계 16위로 17위 일본, 18위 영국, 그리고 트럼프 스캔들로 얼룩진 26위의 미국보다 더욱 앞서는 평가를 받았다. 한국보다 앞선 나라는 대부분 유럽의 소국들로 인구 5천만 이상의 선진국 중 한국은 15위의 독일에 이어 전 세계 2위 민주주의 국가로 인정받고 있다. 바이든 대통령은 2022년 5월 한미일 60년 외교사상 처음으로 일본보다 한국을 먼저 방문하여 신임 윤석열 대통령과 한미 정상회담을 하였다. 이후 윤석열 대통령은 6월의 나토 정상회의에 한국 대통령으로는 처음으로 초청받았다.

미국은 각종 국내문제와 러시아와 중국의 도전에 집중하면서 한반도 비핵화에도 무심한 모습이다. 북한의 미사일 도발에 대한 유엔 결의를 반대한 중국과 러시아의 입장도 같은 맥락이다. 한반도의 위기관리는 그 어느 때보다 한국의 책임이 된 것이다. 동시에 미중의 전략적 충돌에 휘말리지 않는 신중함이 필요하다. 남중국해나 동중국해, 혹은 대만해협의 충돌 가능성을 주시하면서 만일의 사태에 대비한 우리의 입장과 정책을 점검해야 한다. 미국이 주도하는 대중국 공급망 구축이나 기술봉쇄에 우리의 국익을 따져 유연한 협력을 하면서도 가장 큰 무역 상대인 중국 시장과 기회를 놓치는 우를 범해서는 안 된다

II. 미·중 전략경쟁 시대의 글로벌 공급망 위기와 국제정치경제 질서의 변화

송 지 언

서울대 국제대학원

1. 서론

미국 바이든 정부는 최근 더욱 심화되는 미·중 전략적 경쟁 구도에서 첨단기술 분야의 주도권과 안정적인 글로벌 공급망(global supply chains) 확보를 국가안보의 최우선 정책과 제로 인식하며 대외경제정책을 ‘경제안보(economic security)’ 관점에서 적극적으로 대응하였다. 바이든 대통령은 취임 직후 미국의 글로벌 공급망에 대한 전면적인 검토를 지시하였는데, 2021년 6월 발표한 ‘미국 글로벌 공급망 100일 보고서(Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth, 100-Day Reviews under Executive Order 14017)’를 통해서 반도체, 전기차 배터리, 주요 미네랄과 자원, 의약품과 의료용품 등으로 대표되는 네 가지 핵심 분야에서 미국 주요 산업이 당면한 글로벌 공급망의 문제점을 파악하고 해결 방안을 모색하고자 하였다(White House 2021b). 의약품과 의료용품은 코로나19 팬데믹 상황에서 긴급한 현안으로 글로벌 공급망 위기가 논의되었지만, 나머지 세 분야는 미국 경제가 당면한 문제이면서 동시에 미래 첨단기술 발전의 패권을 결정하는 산업이라고 볼 수 있다. 특히 주목할 부분은 바이든 정부가 군사 동맹국인 한국이 세계 시장에서 상당한 경쟁력을 확보하고 있는 반도체와 전기차 배터리 분야에서 양국의 긴밀한 기술협력과 경제동맹을 구축하고자 하는 의지를 강력하게 표명하고 있다는 점이다. 이러한 미국의 대외경제정책 기조는 그동안 한국 정부의 ‘경중안미(經中安美, 경제는 중국 안보는 미국)’로 대표되는 전략적 선택에 상당한 수정을 가져올 수도 있는 변화로 작동할 수 있다.

글로벌 공급망의 위기 상황속에서 경제안보에 대한 논의 역시 각국의 대외경제정책에서 중요하게 언급되고 있다. 경제안보가 새로운 개념은 아니지만 미·중 전략적 경쟁의 심화, 보호무역주의 확대, 러시아-우크라이나 전쟁 등 급변하는 국제정치 상황에서 경제적 자원과 첨단기술이 주요한 전략적 무기로 활용되고 있다는 점은 경제와 안보의 결합이라는 단순한 해석을 넘어서 보다 신중하게 살펴볼 필요가 있다. 경제적 자원을 상대국에 대한 정치적 압박 수단으로 활용한 사례는 이미 여러 건 발생하였다. 2010년 9월 센카쿠열도/다오위다오 주변에서 중국 어선과 일본 해상보안청 순시선의 충돌을 계기로 양국의 분쟁이 발생하였는데 중국은 일본을 외교적으로 압박하기 위해서 주요 자원인 희토류 수출을 금지하였고 결국 일본은 역류하던 중국 어선 선장을 석방하였다. 일본은 2019년 7월 ‘화이트리스트(전략물자 수출심사 간소화 대상국)’에서 한국을 제외하는 조치를 발표하며, 한국의 주요 산업인 반도체 생산에 필수적인 세 가지 핵심 품목(포토리지스트(PR, Photoresist) 중 EUV용, 불화수소(HF, Hydrogen Fluoride), 불화폴리이미드(FP, Fluorine Polyimide))에 대한 수출

제한 조치를 발표하였다. 이러한 결정은 한국 대법원의 강제징용 피해자에 대한 배상 판결 및 해당 기업의 자산압류와 매각 명령에 대한 보복성 조치로 역사문제에 대한 경제적 보복이라고 볼 수 있다. 이에 대응하여 한국 정부와 기업들은 국내에서 생산하는 소재, 부품, 장비(소부장) 산업의 경쟁력 강화 및 공급망 다변화를 통해서 외교관계의 긴장이 초래한 경제적 위기 상황을 타개하고자 하였다. 또한 경제안보와 직결되는 상황은 아니지만 2021년 말에 발생한 한국의 요소수 공급부족 사태를 통해서 볼 수 있듯이 핵심적인 소재 및 자원의 안정적 공급은 산업과 경제가 원활하게 작동하기 위한 필수불가결한 조건이다.

본 논문에서는 격화되는 미·중 전략적 경쟁과 코로나19 팬데믹으로 가속화되고 있는 글로벌 공급망 위기 상황에서 미국 바이든 정부가 추진하고 있는 대외경제정책과 이에 대한 한국의 대응 전략을 분석하고자 한다. 특히 미국이 미래를 위한 전략적 산업으로 인식하고 있고 동시에 한국이 세계 시장에서 산업 경쟁력을 확보하고 있는 반도체와 전기차 배터리 분야를 중심으로 한국 정부와 기업이 바이든 정부의 대외경제정책에 어떻게 대처하고 있는지 살펴보고자 한다. 최근 삼성, SK, LG 등 한국의 주요 기업들이 미국 국내에서 반도체와 전기차 배터리를 생산하는 시설에 막대한 규모의 투자를 발표했는데 글로벌 공급망의 관점에서 기업들의 전략과 한국 정부가 추진하고 있는 안정적인 글로벌 공급망 확보를 검토한다.

논문의 2절에서는 전후 미국이 주도한 자유주의 국제질서(liberal international order) 구축과 최근 직면하고 있는 국제정치경제질서의 변화와 위기를 검토한다. 3절에서는 심화하는 미·중 전략적 경쟁과 코로나19 팬데믹으로 인한 글로벌 공급망의 위기를 살펴보고 이에 대한 각국의 대응전략을 살펴본다. 4절에서는 미국의 대외경제정책 변화를 트럼프 정부와 바이든 정부 시기를 중심으로 분석하겠다. 이를 통해서 미국이 인식하고 있는 글로벌 공급망 위기의 원인과 해결책을 살펴보고 자국의 제조업과 경제부흥이라는 우선순위가 국제정치경제질서와 글로벌 공급망 재편에 미치는 영향을 제시한다. 5절에서는 새로운 국제정치상황에서 한국의 도전과제와 정책 대응을 살펴본다. 마지막 결론에서는 글로벌 공급망의 회복과 재편에 대한 논의를 검토하고 정책적 대안을 모색한다.

2. 1930년대로 회귀하는 국제정치경제질서?

제1차 세계대전은 19세기 초부터 지속되어온 Pax Britannica 시기가 저물었다는 것을 의미했다. 19세기는 영국의 강력한 군사력과 경제력을 바탕으로 안정적인 국제정치 질서가 유지되었고 국가간 금융, 무역, 투자 확대 등으로 대표되는 세계화(globalization)의 흐름이 가속화하였다. 그러나 20세기 초반 이후 영국의 패권국(hegemon) 위치는 도전받기 시작하였고, 강력한 경제력을 바탕으로 미국이 국제정치 무대에서 빠르게 부상하였다. 1918년 전쟁 종식 이후 배상이 논의되는 과정에서 새로운 국제정치 질서를 모색하려는 시도가 있었지만, 국제사회를 위한 공공재(global public goods)를 제공할 의사와 제공할 수 있는 역량을 가진 패권국은 존재하지 않았다. 영국은 패권국의 지위를 계속 유지하고 싶어하였지만 그럴만한 능력이 없었고, 미국은 새롭게 부상하는 패권국으로 능력은 가지고 있었지만 그 무게를 감당하고 싶어하지 않았다. 1920년대 후반부터 1930년대 중반까지 전세계가 경험한 대공황은 Pax Britannica 쇠퇴와 Pax Americana 도래 직전 국제정치질서 변화가 중첩되는 혼란의 시기에 발생하였다. 자비로운 패권국이 부재한 상황에서(absence of benevolent hegemon) 모든 국가는 자국의 사적 이익 극대화를 추구하며 국제사회를 위한 공공의 이익은 사라졌고, 높은 관세를 통한 무역장벽으로 대표되는 보호주의(protectionism)가 빠르게 확산함과 동시에 국내 정치에서는 민족주의(nationalism)가 출현하였다(Frieden 2006; Kindleberg 2013). 국제정치 질서의 전환기에 나타난 1930년대 대공황은 국내외의 심각한 경제적 위기와 정치적 혼란을 가져왔고 결국 제2차 세계대전 발발의 주요 원인으로 작동하였다.

제2차 세계대전을 거치면서 명실상부한 패권국의 위치를 공고화한 미국은 이전 시기와 달리 전후 국제정치질서의 복원을 적극적으로 주도하였다. 미국은 규칙에 기반한 자유주의 국제 질서(rule-based liberal international order) 구축 및 안정적 유지에 적극적인 리더십을 발휘하였고, 다른 국가들 역시 자국의 국내 정책을 이러한 국제적 규범에 조응하도록 노력하였다(Gilpin 1987: 167). 브레튼우즈 체제(Bretton Woods system)로 대표되는 전후 국제정치경제 질서는 중요한 제도적 변화를 가져왔다. 우선 국제통화 질서를 구축하고 세계 경제 재건과 부흥을 위해서 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)과 세계개발은행(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)이 설립되었다. 그리고 관세와 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)을 통한 자유주의적 다자무역 체제를 확립하였으며 금본위제(gold standard system)의 문제점을 해결하기 위한 대안으로 금환본위제(gold dollar standard system)를 도입하여 미국 달러가 기축통화의 지위를 공고화하는 계기가 되었다.

전후 국제정치경제 질서의 안정은 자유무역 확대와 투자 증진을 가져왔고, 다국적 기업들은(multinational corporations, MNCs) 해외직접투자를 통한 생산성과 효율성 향상을 달성할 수 있었다. 정보통신기술의 발전이 가져온 경제적 상호의존성 심화는 세계화의 속도를 더욱 가속하였지만 전후 세계 자본주의 발전과 경제적 번영은 1970년대 이후 새로운 국제정치경제 질서의 전환점에 직면하였다. 전후 국제정치경제 질서를 유지하는데 결정적인 역할을 했던 미국은 국내적으로는 베트남 전쟁, 존슨 정부의 위대한 사회(the Great Society) 정책을 통한 사회복지 및 사회보장 지출 증가 등으로 인한 심각한 재정 위기에 당면하였고, 대외적으로는 증가하는 무역 적자를 감당하기 어려운 상황에 도달하였다. 결국 미국의 닉슨 대통령은 1971년 달러의 금태환 중지를 발표함으로써 브레튼우즈 체제는 붕괴하게 되었다. 전후 유럽과 일본 경제가 빠르게 회복하면서 미국 경제의 상대적으로 약

화하였고 패권국으로 미국의 능력과 의지에 중대한 도전을 가져왔다. 1990년대 초 냉전이 붕괴한 이후 미국과 소련의 경쟁구도는 사라졌지만, 1970년대 후반 개혁개방정책을 선택한 중국이 보여주고 있는 눈부신 경제발전은 국제정치 무대에서 중국의 급격한 부상을 가져왔다.

2000년대 초반 이후 더욱 뚜렷해지고 있는 중국의 부상은 냉전 종식 이후 유일한 패권국의 지위를 유지하던 미국에 중대한 정치, 경제, 군사적 도전으로 다가왔다. 미국과 중국은 국제사회에서 상당한 긴장과 갈등 관계를 보였지만 오바마 정부는 중국을 중요한 전략적 파트너로 인식하였다. 하지만 트럼프 정부는 중국을 주요 위협 대상으로 평가하며 기술경쟁과 통상정책에 있어서 양국의 갈등을 고조시켰다. 트럼프 정부가 ‘미국 우선주의(America First)’를 강조하며 자국의 이익 추구에 미국 대외정책의 우선순위를 두었다면, 바이든 정부는 가치(value)와 동맹(alliance)에 방점을 두면서 어느 정도 정책적 차별성을 보였다. 그럼에도 불구하고 대중국 정책에 있어서는 트럼프 정부와 바이든 정부는 상당한 연속성을 보여주고 있고, 오히려 바이든 정부는 더욱 정교화된 방식으로 중국과의 경쟁에 참여하고 있다. 바이든 정부는 취임 직후부터 중국과의 첨단기술 경쟁에서 우위를 차지하고 코로나19 팬데믹 이후 더욱 심각해진 글로벌 공급망의 병목현상을 해결하기 위해 적극적인 산업정책을 발표하였다. 특히 주목할 부분은 미국의 글로벌 공급망과 관련한 문제 및 해결방안을 검토한 ‘미국 글로벌 공급망 100일 보고서’를 통해서 미국 경제에 핵심적인 반도체, 전기차 배터리, 주요 미네랄과 자원, 의약품 분야에서 소재 및 주요 부품을 안정적으로 확보하는 방안을 아주 심도있게 분석하였다는 점이다. ‘미국 글로벌 공급망 100일 보고서’는 바이든 정부 시기에 미국 의회를 통과한 첨단기술 발전과 인력공급을 지원하기 위한 다양한 법안들과 2022년 10월 발표한 국가안보전략(National Security Strategy)의 기초가 되었다. 이러한 일련의 미국 정부의 법안 및 정책보고서의 기저에는 중국을 유일한 경쟁자로 명시하고 있는 미국의 인식이 자리잡고 있다. 다음 절에서는 글로벌 가치 사슬 구조와 글로벌 공급망에 대해서 살펴보고 최근 발생하고 있는 글로벌 공급망 위기의 원인 및 대응 방안에 대해서 검토하겠다.

3. 글로벌 가치 사슬 구조와 글로벌 공급망: 형성, 위기, 그리고 대응 방안

다국적 기업들은 해외직접투자 확대를 통해서 생산비용을 절감하고 새로운 시장을 개척하며 경제적 상호의존을 강화하였다. 제2차 세계대전 이후 형성된 브레튼우즈 체제 하에서 국가들간의 국제 무역은 꾸준히 증가하였지만, 원자재와 부품을 수입하여 최종 가공을 거쳐서 수출하는 방식이 일반적이었다. 그러나 지역별, 국가별로 전문화된 생산의 분업체계가 발달하면서 낮은 생산 비용과 효율성을 강조하는 글로벌 가치 사슬(global value chains)이 빠르게 형성되었다. 두 국가 이상이 생산 네트워크를 구성하고 제품의 생산에 있어서 전문성을 높이는 방식으로 유지되었다. 이러한 과정에서 대다수의 국가들은 글로벌 가치 사슬에 참여하는 기회를 가질 수 있었고 저소득 국가와 개발도상국들에게도 빈곤에서 탈출과 경제 성장을 가져오는 중요한 계기로 작동하였다. 글로벌 가치 사슬의 확대는 중간재(intermediate goods) 무역을 빠르게 확대하면서 전통적인 무역보다 오히려 높은 비중을 차지하게 하였다(곽동철 2020: 78).¹⁾ 그럼에도 불구하고 소수의 대기업들과 초국적 기업들이 글로벌 가치 사슬 구조에서 상당한 지배력을 발휘하는 방식으로 유지되었다(구양미 2020: 211). 그리고 2008년 글로벌 금융위기 이후 글로벌 경제 성장과 투자가 점차 둔화하고 더욱 심화되고 있는 미·중 전략적 경쟁과 각국의 보호무역주의 확산 속에서 글로벌 가치 사슬에 바탕을 두고 있는 안정적인 글로벌 공급망(global supply chains) 역시 상당한 도전에 직면하였다(World Bank 2020; 구양미 2020: 214에서 재인용).

기업, 국가, 지역 등에 최적화된 글로벌 가치 사슬의 생산시스템은 경제적 효율성을 향상하고 무역 확대에 크게 기여하였다. 그러나 미·중 전략적 경쟁 심화, 코로나19 팬데믹, 러시아-우크라이나 전쟁, 기후변화 등 이전에는 예측할 수 없었던 국제정치적 변화 및 충격들은 기업들의 경영전략과 정부의 대외경제정책에 있어서 글로벌 공급망의 탄성회복력(resilience) 확보를 우선순위에 두도록 하였다(이준 외 2021: 40). 맥킨지의 서베이 자료에 따르면 설문에 참여한 97%의 기업들이 글로벌 공급망의 위기 상황에 대한 대응책으로 재고를 확대하고, 공급망의 다변화 및 지역화 등을 적극적으로 활용하고 있다고 답하고 있다(Alicke et al. 2022). 특히 미·중 전략적 경쟁 구도속에서 바이든 정부는 ‘세계의 공장’인 중국에 대한 글로벌 공급망의 의존도를 낮추고 다변화, 안정성, 회복력 등을 강조하는 정책을 강조하고 있다(이승주 2022a: 238). 아래에서 보다 상세하게 기술하겠지만 미국은 안정적인 글로벌 공급망을 유지하기 위해서 다양한 정부의 재정지원 및 정책을 통해서 국내 생산시설을 빠르게 늘리고 있다. 또한 국내의 노력만으로 확보하기 어려운 주요 소재, 자원, 부품 등은 캐나다와 멕시코 중심의 북미 생산(near-shoring), 동맹과 우방국 중심의 생산(ally and friend shoring) 확대 등으로 추진하고 있다.

제2차 세계대전 이후 안정적인 국제정치경제 환경에서 각국은 1970년대 초반까지 자본주의의 황금기를 경험하였다. 저소득 국가와 개발도상국가 역시 빈곤에서의 탈출과 경제 발전을 위한 도약을 위한 기회를 제공받았다. 경제적 상호의존 심화와 글로벌 가치 사슬 중심의 생산시스템은 모두에게 이익이 되는 윈-윈(win-win) 전략으로 평가받았지만 최근의 국제정치경제 질서의 변화는 모두에게 새로운 도전으로 다가오고 있다. 다음 절에서는 전후 자유주의 국제질서 형성을 주도한 미국이 중국의 부상이라는 새로운 도전에 직면하여 어떻게 대응하고 있는지 트럼프 정부와 바이든 정부의 대외경제정책을 중심으로 살펴보고

1) 글로벌 가치 사슬의 확대로 중간재(intermediate goods) 무역이 전체 무역증가를 주도하였고, 세계 교역의 3분의 2 이상이 글로벌 가치 사슬을 통해 이루어지고 있다(WTO 2019; 한국무역협회 2020: 9에서 재인용).

자 한다.

4. 미국의 대외경제정책 변화

1) 미·중 전략적 경쟁 구도속에서 기술패권과 경제안보

21세기에 들어서면서 미국 주도의 자유주의 국제질서는 국내외의 심각한 도전에 직면하였다. 1990년대 초반 냉전 종식과 함께 소련과 동유럽이 붕괴한 직후 미국은 세계 유일의 강대국으로 국제정치질서를 유지하였다. 그러나 덩샤오핑이 1978년부터 적극적으로 추진한 개혁개방 정책은 중국의 눈부신 경제성장과 발전을 가져왔고 국제정치 무대에서 급격한 중국의 부상을 가져왔다. 중국은 개혁개방 직후에는 풍부한 저임금 노동력을 활용한 성장 전략을 추진하였다면, 최근에는 자본과 기술 투자가 필요한 첨단산업 중심으로 경제 구조를 전환하고 있다. 특히 미래 산업을 선도하기 위한 반도체, 전기차, 5G 통신기술 등에 대해서 막대한 국가의 재정적 정책적 지원을 제공하고 있고 이를 통해서 기술 패권에서 우위를 차지하는 것을 국가 목표로 설정하고 있다.²⁾ 현재 미국과 중국이 벌이고 있는 첨단기술 전쟁은 이러한 미래의 산업을 위한 표준에서 우위를 차지하고 기술 패권을 확보하기 위한 방안으로 치열하게 진행되고 있다.

2008년 세계 금융위기 이후 미국의 경제적 영향력은 점차 약화되는 모습을 보였지만, 중국은 경제 성장을 통해서 축적한 막대한 자본과 거대한 내수시장을 바탕으로 경제적 영향력을 빠르게 확대하였고 이러한 경제적 힘은 국제정치 무대에서 중국의 정치적, 군사적 영향력 증가로 이어졌다. 유일한 강대국의 위치에 있던 미국이 중국이라는 새로운 강대국의 부상이라는 도전에 직면하게 되었고 미국 정부의 여러 공식 문서를 통해서 확인할 수 있듯이 이미 상당한 수준의 임박한 위협을 느끼고 있는 것이 현실이다(White House 2021a; White House 2022b). 최근 주목받고 있는 경제안보는 전통적인 군사안보의 범위를 넘어서 경제적 영향력이 국가 안보에도 중요한 영향을 준다는 측면에서 국제정치에서 경제적 주도권 또는 패권이 중요하다는 점을 강조한다. 미국 정부 역시 최근 이러한 경제안보를 적극적으로 수용하고 있고 무엇보다 중국의 국제정치 무대에서의 영향력 확대에 대한 견제가 노골적이다. 중국의 위협에 대한 미국의 정책적 대응은 트럼프 정부가 중국산 수입품에 높은 관세를 부과하면서 시작한 무역 전쟁과 첨단기술의 표준과 패권을 확보하기 위한 양국의 치열한 경쟁으로 구체화되고 있다. 아래에서는 미·중 전략적 경쟁속에서 트럼프 정부와 바이든 정부의 대외경제정책을 검토하고 미국의 대응과 이러한 정책들이 국제정치경제 질서에 가져오는 함의를 중심으로 살펴보겠다.

2) 트럼프 정부의 대외경제정책

2010년대 이후 중국의 급속한 부상에도 불구하고 오바마 정부는 중국을 전략적 파트너로 인식하며 경쟁속에서도 다양한 협력 방안을 모색하였다. 오바마 정부 시기의 대중국 정책

2) 리커창 총리가 2015년 전국인민대표대회에서 발표한 ‘중국제조 2025’을 통해서 살펴볼 수 있듯이 중국 제조업의 양적 성장에서 기술혁신, 녹색성장 등 질적 성장을 강조하는 정책으로 구체화되었다.

은 중국 내부로부터의 정치경제적 변화를 가져오면서 국제사회의 책임 있는 구성원으로 참여하는 것을 지원하는 방안에 초점을 두었다. 그러나 ‘미국 우선주의(America First)’라는 정치적 슬로건을 내세우며 집권에 성공한 트럼프 정부는 미국의 이익을 최우선순위에 두었고 중국에 대한 새로운 인식적 변화를 가져왔다. 대외정책 측면에서 트럼프 정부는 동맹국인 한국, 일본, 나토 회원국에 미국의 군사안보 비용을 분담할 것을 강력하게 요구하면서 불편한 관계를 설정하였다. 동시에 중국의 정치적 군사적 영향력 확대는 미국 국가안보에 중대한 위협으로 판단하며 이를 선제적으로 대응하기 위한 전략으로 ‘인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy),’ 미국-일본-호주-인도로 구성된 ‘쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)’ 등으로 구체화하였다.

트럼프 정부의 중국에 대한 전략은 전통적인 군사안보 영역을 넘어서 첨단기술 개발 경쟁과 무역 전쟁을 통해서도 파악할 수 있다. 중국이 불법적으로 미국의 첨단기술 확보를 시도하고 이는 미국의 국가안보에 심각한 위협이 된다는 인식하에 트럼프 정부는 중국 기업과 자본이 미국 기업과 첨단기술 산업에 투자하는 것을 선제적으로 제한하였다. 주요 사례로는 2018년 ‘외국인 투자 위험 심사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act)’을 통해 국내 외국 투자 심의위원회(Committee on Foreign Investment in the United States)의 관할 범위를 대폭 확대하고 보다 신속하고 효과적인 심사를 진행할 것을 결정하였다. 중국의 첨단기술 개발을 견제하고 중국에 대한 기술 이전을 방지하기 위한 중장기적인 전략의 일환으로 미국 고등교육기관에서 첨단기술 분야 전공을 희망하는 중국 학생들의 진학 및 연구자 교류를 상당 부분 제한함으로써 양국의 인적교류 역시 중대한 제약에 직면하였다.

트럼프 정부는 미래 산업과 경제를 주도할 첨단기술 영역에 있어서 중국과의 개발 경쟁을 가속화하였고, 정보통신 기술 등의 분야에서 미국 기업들과 소비자들이 중국 기업들의 제품과 서비스를 사용하는 것을 제한하였다. 첨단기술 분야인 5G 네트워크 통신장비와 서비스 공급에 있어서 트럼프 정부는 연방정부, 정부 계약자, 정부의 보조금 및 용자를 받는 경우에는 화웨이(Huawei), ZTE 등 중국 기업의 제품을 구입하거나 사용하는 것을 금지하였고, 이러한 내용은 2019년 국방수권법(National Defense Authorization Act 2019, Section 889)에도 구체적으로 포함하였다(정형곤 외 2021 KIEP: 23; US Congress, “H.R.5841 - Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018”; US Congress, “H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019”). 흥미로운 사실은 트럼프 정부는 핵심 동맹국들에게도 중국 기업들의 제품과 서비스 사용을 제한할 것을 요구하였는데, 핵심 군사안보 정보를 공유하는 ‘파이브 아이즈(Five Eyes, 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드)’ 국가들을 대상으로 중국 기업들의 5G 통신장비를 선택하지 않도록 강력하게 압박하였다. 또한 한국에 대해서도 LG유플러스가 화웨이의 5G 통신장비를 구매한 것에 대해서 상당한 불만을 표시하였다.

이러한 미국의 대중국 전략에 대응하기 위해서 중국은 첨단기술 개발에 더욱 박차를 가하였다. 대표적인 사례로 중국은 2014년 ‘반도체 산업 발전 추진 요강’을 발표하고 그해 9월 중국 재정부, 국가개발은행 등을 중심으로 23.9조원 규모의 반도체 산업 투자펀드 조성하여 반도체 굴기를 본격적으로 추진하였다. 기술 개발 전략의 중장기적인 목표로는 2030년까지 중국 반도체 산업을 선진국 수준까지 끌어올리겠다는 야심찬 목표를 세웠다(이은영 2019: 2). 하지만 중국 반도체 기업들의 기술격차 극복 노력에도 불구하고 여전히 원천기술이 부족하고 미국의 기술 개발 및 이전에 대한 봉쇄로 반도체 수급에는 어려움을 겪고

있는 것이 현실이다(이은영 2019: 7; 한석희 2021: 101).

전통적으로 미국의 대통령 선거에서 무역은 주요 정책 이슈가 아니었다. 그러나 트럼프 공화당 후보는 선거유세 기간 동안 자유무역과 다자주의라는 전통적인 대외경제정책 원칙을 수정하며 보호무역주의를 강화하고 World Trade Organization(WTO) 등으로 대표되는 다자주의에서 이탈하여 일방주의를 천명하였다(Noland 2018: 262). 당선 이후 트럼프 정부는 한국의 철강 산업 등을 비롯하여 여러 국가들의 다양한 산업에 있어서 불공정 무역관행을 언급하며 관세 부과, 수입 규제 등의 보호무역조치를 추진하였다. 이러한 대외경제정책의 흐름속에서 트럼프 대통령은 2018년 중국을 불공정 무역 대상으로 특정하며 중국산 수입품에 대한 고율의 관세를 부과함으로써 양국의 무역전쟁을 본격화하였다. 2018년 기준으로 중국이 미국 전체 무역 적자의 약 48%를 차지하고 있었기 때문에 트럼프 정부는 대중국 무역 적자 축소는 전체적인 무역 적자 감소를 가져올 것이라고 기대하였다(이승주 2021a: 130).

트럼프 정부는 2018년 7월 6일 340억 달러 규모의 중국산 수입품 818개 품목에 대해서 25%의 관세를 부과하였다. 이에 대응하여 중국 역시 동일한 규모로 미국산 수입품 545개 품목에 25% 관세를 부과하였다. 이후 미국은 8월 23일 160억 달러 규모 279 품목에 25% 관세를 부과하였고, 중국 역시 114개 미국산 수입품에 대해서 25% 관세를 부과하였다. 9월 24일 미국은 2,000억 달러 규모의 중국산 수입품 5,745개 품목에 대해서 10% 관세를 부과하였고, 2019년 1월 1일 동일한 품목에 대해서 관세를 25%로 인상할 것을 예고하였다. 중국 역시 600억 달러 규모로 3,571개 품목에 대해서는 10%, 1,636개 품목에 대해서는 5%의 관세 부과를 발표하였다(김한권 2019: 16-17).

미국과 중국은 무역전쟁 초기에 경쟁적으로 관세를 인상하며 ‘이에는 이 눈에는 눈(tit-for-tat)’식의 상호 보복조치를 취하였다. 그러나 트럼프 정부가 시작한 미·중 무역전쟁이 양국의 무역불균형을 해소하여 무역적자를 해소하는 결과를 가져오기 보다는 오히려 중국산 수입품에 대한 고율의 관세 정책은 소비자 및 기업에 비용을 전가하여 미국 사회 전체의 복지를 감소시킨다는 비판 역시 강력하게 대두되었다(이승주 2021b: 65). 미·중 무역전쟁이 점차 격화되고 세계 경제에 대한 파급효과가 우려되면서 양국은 2019년 12월 보복적 관세 인상을 중지하는 합의에 도달하였고, 2020년 1월 15일 트럼프 대통령과 중국의 류허 부총리가 미국 백악관에서 지적재산권, 기술이전, 농산물, 금융서비스, 환율문제, 무역확대 등에 초점을 맞춘 ‘미중 경제무역협정’에 공식적으로 서명하였다. 여러 합의 사항 중에서 주목할 부분은 중국이 2,000억 달러 규모에 달하는 미국 상품과 서비스를 추가로 수입하고 이에 대해서 미국은 중국산 수입품에 대한 추가 관세 부과를 철회하고 기존의 관세 부과 대상 품목 중에서 일부에 대해서 관세율을 낮추기로 하였다는 점이다(박상현 2021: 161).

미·중 무역전쟁은 양국간의 갈등으로 국한되는 것이 아니라 앞서 언급했듯이 세분화되고 고도화하고 있는 글로벌 가치 사슬 구조에서 세계 경제에 미치는 파급효과가 상당하였다. 특히 중국이 2001년 WTO에 가입한 이후 ‘세계의 생산 공장’으로 부상하면서 글로벌 가치 사슬내에서 중국의 핵심적 역할이 더욱 강조되었고 동아시아 지역에서는 중국 중심의 지역적 가치 사슬(regional value chains) 역시 안정적으로 구축되었다(이승주 2021a: 131). 2020년 초반 발생한 코로나19 팬데믹은 이러한 글로벌 가치 사슬의 효용 및 한계가 뚜렷하게 드러나는 계기가 되었다. 그동안 의약품과 의류용품 생산의 상당 부분을 담당했던 중국의 국경 봉쇄, 생산시설 중단 그리고 팬데믹이 빠르게 확산하는 상황에서 자국의 방역물

품 수출을 엄격하게 제한 및 금지하는 조치들이 내려지면서 경제적 효율성을 높이기 위해서 활용했던 글로벌 가치 사슬의 위협이 구체화되었다. 글로벌 가치 사슬 구조에서 특정 국가 또는 제품에 대한 생산과 공급의 병목현상(bottleneck) 발생하는 경우 나타나는 취약성이 나타나면서 미국은 안정적인 글로벌 공급망 확보를 적극적으로 고민하였다(이승주 2021a: 136; 이승주 2021b: 68). 트럼프 정부는 미국으로 생산시설을 복귀하는 리쇼어링(reshoring) 기업을 적극적으로 지원하기 위해서 제조업 지원 자금을 6,000억 달러 배정하였다. 그리고 코로나19 팬데믹 상황에서 경험한 의료품과 의료용품에 대한 중국 의존도를 낮추기 위해서 중국에서의 의약품 수입을 억제하고 미국 국내에서 의약품 및 의료용품 생산을 지원하기 위한 「Protecting our pharmaceutical supply chain from China Act」를 2020년 3월에 발의하였다(국회입법조사처 2021: 84).

트럼프 정부는 동맹보다는 자국의 이익을 중시하고 다자주의적 대외정책에서 벗어나 일방주의적 또는 양자적 해결방안을 모색하였다. 대중국 정책에 있어서도 오바마 정부의 인식과 달리 중국을 주요 위협과 도전 대상이라고 명시하였다. 이후 집권한 바이든 정부는 동맹의 복원, 미국의 세계 무대로 복귀를 강조했다. 점에서는 트럼프 정부와 정책적 차별성이 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 국가안보전략에 있어서 가장 중요하고 압박해 있는 도전 세력으로 중국을 구체적으로 명시했다는 점에서는 트럼프 정부와 연속성이 있다고 볼 수 있다. 아래에서는 바이든 정부의 대외경제정책을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

3. 바이든 정부의 대외경제정책

2021년 취임한 바이든 정부는 대외정책에 있어서 가치와 동맹을 강조하면서 전임 트럼프 정부의 ‘미국 우선주의’와 차별성을 두었다. 하지만 바이든 정부는 트럼프 정부 시기에 강조된 중국 위협론의 기본적 인식을 계승한 측면이 있고 오히려 이전 정부와 비교하여 더욱 정교화되고 높은 강도의 대중국 견제 정책을 추진하고 있다는 평가를 받고 있다(이승주 2021a: 135; 한석희 2021: 92-93).³⁾ 그리고 바이든 정부의 대외경제정책은 미국의 중산층과 노동자, 중소기업 지원에 중점을 두고 있는 국내 경제정책 중심의 전략이라고 볼 수 있다(국회입법조사처 2021: 76). 흥미롭게도 전통적인 미국의 경제정책 기조와 달리 국내 경제 회복과 안정적인 글로벌 공급망 확보를 목표로 정부의 개입을 명시적으로 강조하고 있다. 바이든 정부가 취임 직후부터 적극적으로 추진하고 있는 경제정책은 일본, 한국, 대만 등 동아시아의 ‘발전주의 국가(developmental state)’가 경제성장과 산업화를 위해서 선택한 ‘산업정책(industrial policy)’과 아주 유사한 특징을 가지고 있다. 미국 정부는 ‘정부의 실패(government failure)’를 강조하며 정부의 시장개입은 최소화하고 대신 시장의 원칙과 기능이 잘 작동하도록 지원하고 감시하는 ‘규제 국가(regulatory state)’ 역할을 강조하였다. 그러나 최근 바이든 정부가 발표하고 있는 첨단산업 육성 전략은 적극적 금융 지원, 세제 혜택, 인적자원 투자 등을 포함하고 있는데 동아시아 발전주의 국가들이 경제성장 시기에 추진했던 산업정책의 다양한 수단들을 활용하고 있는 모습이다. 또한 미·중 전략적 경쟁구도 하에서 국내 경기 회복을 위한 경제정책 수단으로만 산업정책을 선택한 것

3) 바이든 정부의 중국에 대한 견제는 “핵심 분야로 좁히고, 강도는 높이는(small yard, high fence)” 전략이라고 평가받는데 이는 상호의존성의 현실을 인정하지만 동시에 중국에 대한 실효성 있는 정책을 실시하겠다는 의도를 반영하고 있다고 볼 수 있다(이승주 2022b).

이 아니라 첨단기술 개발 및 패권 확보 측면에서 국가안보전략의 주요한 축으로 제시하고 있다(White House 2022b).

첨단기술 개발이 미래의 경제패권을 주도하기 위한 미·중 간의 경쟁이라면 안정적인 글로벌 공급망 확보는 미국 경제가 현재 당면한 과제라고 볼 수 있다. 바이든 정부는 생산과 공급의 효율성을 극대화하기 위해서 글로벌 공급망을 주목하기 보다는 핵심 자원 및 품목 공급의 다변화를 통해서 글로벌 공급망의 위험 가능성을 분산하고 회복탄력성을 높이는 방안을 찾았다. 특히 2022년 2월 발발한 러시아의 우크라이나 침공은 코로나19 팬데믹으로부터 회복세를 보이고 있던 세계 경제에 또다른 커다란 충격을 가져왔고, 글로벌 공급망의 병목현상을 더욱 악화시켰다. 미국의 입장에서 글로벌 공급망 다변화는 결국 중국에 대한 경제적 의존도를 낮추겠다는 명확한 의도가 포함되어 있다. 이를 위해서 미국 국내로 생산 시설을 복귀 또는 재배치를 강조하는 리쇼어링(reshoring)을 최우선으로 고려하되 이러한 방안을 실현하기 어렵다면 미국 본토와 근접한 캐나다, 멕시코 등의 북미지역에서 생산하는 니어쇼어링(near-shoring), 동맹국 또는 우방국에서 생산하는 방식(ally and friend shoring)을 강조하고 있다.

1) 보다 나은 재건(Build Back Better) 전략

바이든 정부의 경제정책 슬로건인 ‘보다 나은 재건(Build Back Better)’은 미국 경제와 중산층 회복에 중점을 두었다. 특히 ‘미국산 제품 우선구매(Buy American),’ ‘미국 노동자에 의한 미국 내 생산 (Made in America by All of America’s Workers)’을 강조하며 미국 내 일자리 창출과 미국 중심의 글로벌 공급망 구축을 주요 목표로 하였다(국회입법조사처 2021: 84). 이러한 일련의 경제 정책들은 전임 트럼프 정부가 강조했던 미국의 제조업 부흥과 양질의 일자리 창출과 연결되는 부분으로 공화당 또는 민주당이라는 정부의 당파성과 상관없이 미국의 국내 경제 상황에 대한 정책적 대응이라고 볼 수 있다. 전임 트럼프 정부와의 차이점은 바이든 정부에서는 연방 정부의 재정지원을 통해 국내 인프라 투자를 확대하고 이를 통한 일자리 창출을 강조하고 있고 확장적 재정정책과 큰 정부의 복귀라는 부분이다. 인프라 투자 정책은 미국 국내 경제정책의 범위를 넘어서 주요 대외경제정책으로도 적극 활용되었다. 바이든 대통령은 국내의 인프라 투자 전략을 확대하여 2021년 6월 G7회의에서 새로운 인프라 건설을 통한 ‘보다 나은 세계 재건 전략(Build Back Better World: B3W)’이라는 국제개발협력 방향으로 제안하였다. 바이든 정부의 ‘보다 나은 재건’ 전략은 전통적인 안보정책의 영역은 아니지만 미국 국내의 제조업 회복 및 일자리 확대를 위한 첨단기술 산업에 대한 적극적 지원을 명시하고 이를 통한 국가의 안보 확보를 주요 목표로 하였다는 점에서 주목할 수 있다.

2) 기술혁신을 위한 법안

미국 의회 역시 미·중 전략적 경쟁에 적극적으로 대응하고자 미국 국내의 첨단기술 개발을 지원하는 주요 법안들을 가결하였다. 트럼프 정부 시기의 결과이기는 하지만 미국 의회는 반도체 산업의 경제적 중요성을 인식하고 국내의 반도체 생산 및 개발을 지원하기 위해서 2020년에는 ‘CHIPS(Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors) for America Act’ 법안을 통과시켰다. CHIPS for America Act는 미국이 상대적으로 취약한

국내의 반도체 제조 산업 기반을 재건하고 미래 경쟁력의 우위를 확보하기 위해서 대규모 연방자금을 투입하고 재정적 인센티브를 제공하는 방안을 강조하고 있다. 주요 내용으로는 미국 내 반도체 제조 시설을 새롭게 건설하고 장비를 현대화 하는데 연방 자금을 지원하고, 주요 부처의 반도체와 전자제품 조달에 있어서 안보의 수준의 높이며, 미국 내 반도체 산업기반(industrial base)에 대한 전수 조사 및 종합 진단, 차세대 반도체 기술 연구개발을 위한 국가 수준의 주요 결정기구 수립과 역량을 동원하는 내용을 포함하고 있다. 그리고 2026년까지 반도체 설비 및 생산 시설에 대해서 소득세 혜택을 지원하는 내용을 담고 있다(경희권이준 2021; 15-16; US Congress, “H.R.7178 - CHIPS for America Act”). 바이든 정부 취임 이후에도 미국 의회는 국내의 첨단기술 발전과 글로벌 공급망 위기 극복을 위한 법안을 가결하였다. 주요 사례로는 2021년 6월 미국 상원은 미래 산업을 선도할 ‘핵심적 기술(vital technologies)’에 대한 미국 국내의 투자와 인재 육성을 강조하며 AI, 컴퓨터 칩, 스마트 기기와 전기자동차에 사용되는 리튬 배터리 등을 주요 지원 대상으로 하는 초당적인 ‘미국 혁신 경쟁법(US Innovation & Competition Act of 2021)’을 가결하였다. 이 법안은 미국 의회의 여러 위원회에서 발의한 법안을 통합하여 만든 패키지 법안으로 첨단기술 확보 및 공급망 재편을 목표로 하였다(이준 외 2021: 68-69).

그리고 2022년 8월 ‘반도체 과학법(The Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors for America Act, CHIPS and Science Act, CHIPS) (2022년 8월 9일)’을 발표하였다. 이 법안은 미국 반도체 산업의 첨단기술과 인력을 확보하기 위해서 2,800억 달러를 투입하여 기술혁신을 통한 국가 경쟁력 향상 및 미국 국내 일자리 창출을 목표로 하고 있다. 미국은 세계 반도체 산업을 주도하고 있지만, 반도체 생산 공정 측면에서는 상당한 취약성을 가지고 있다. 1980년대 이후 글로벌 가치 사슬을 활용한 반도체 생산시스템이 확산되면서 대다수의 미국 반도체 기업들은 반도체 칩의 생산보다는 부가가치가 높은 반도체 설계와 디자인에 집중하였고 아시아의 대만, 한국, 중국 등의 국가들이 반도체 칩 생산을 담당하는 글로벌 공급망을 구축하였다. 미국은 2019년 기준으로 반도체 산업에서 38% 정도의 부가가치를 차지하고 있고 R&D 부문에서는 우위를 보이고 있고, 특히 팹리스(fabless) 시장에서는 시장의 70% 정도를 점유하고 있다. 그러나 반도체 소재와 제조 부문에서는 10% 정도의 수준으로 중국, 한국, 일본, 대만 등에 크게 뒤떨어져 있는 수준이다(이준 외 2021: 18, 56, and 62; 정형곤 외 2021: 67). 이러한 미국 국내 반도체 산업의 문제점을 해결하기 위한 방안으로 ‘반도체 과학법’은 반도체 산업 제조시설 확충 및 인재 양성을 목표로 대규모 연방 재원을 지원하는 안을 포함하고 있다. 구체적으로는 2022년부터 2027년까지 5년 동안 총 542억 달러 규모의 대규모 반도체 펀드를 지원하는 계획으로 다섯 개의 펀드 중에서 반도체 펀드(CHIPS for America Fund)가 총 500억 달러로 압도적으로 큰 비중을 차지하고 있다(백서인 외 2022: 24).⁴⁾ 이 법안은 국내 반도체 산업 부흥이라는 산업정책 성격과 함께 경제안보의 특징을 함께 가지고 있는데 미국 정부로부터 보조금을 받는 반도체 제조 기업은 중국 등 ‘미국의 안보에 위협이 되는 국가’에서 생산시설을 확장하거나 신축하지 못하도록 제한하는 ‘가드레일(안전장치)’ 조항을 포함했다는 점이다(이효영 2022b). 이는 이미 중국에 진출한 한국의 삼성, SK하이닉스 등의 반도체 생

4) 다섯 개의 펀드는 반도체 펀드(CHIPS for America Fund, 500억 달러), 국방반도체 펀드(CHIPS for America Defense Fund, 20억 달러), 국제기술안보 및 혁신 반도체 펀드(CHIPS for America International Technology Security and Innovation Fund, 5억 달러), 반도체 인력 및 교육펀드(CHIPS for America Workforce and Education Fund, 2억 달러), 공공무선통신 공급망혁신 펀드(Public Wireless Supply Chain Innovation Fund, 15억 달러)로 구성되어 있다(백서인 외 2022: 24).

산 기업의 경영전략에 중요한 영향을 미칠 수 있는 부분이라고 할 수 있다.

3) 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)

미국 의회가 주도한 ‘인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, 이하 IRA)’이 2022년 8월 초 상원과 하원을 모두 통과하였고, 바이든 대통령이 2022년 8월 16일 법안에 서명한 즉시 발효되었다. IRA는 바이든 정부가 경제정책으로 강조한 ‘보다 나은 재건(Build Back Better)’을 민주당이 우선순위를 두는 정책분야에서 구체화한 내용으로 7,730억 달러 규모의 정부 예산을 기후변화 대응을 위한 친환경적 기술 일자리 증가, 대기업에 대한 법인세 증세를 통한 공정한 과세, 미국 제조업의 부흥, 낮은 의료보험 비용으로 사회보장 확대에 중점을 두어 코로나19 팬데믹 기간 동안 급증한 미국의 인플레이션 감축을 가져오는 효과를 기대하였다.⁵⁾

IRA에 따르면 정부 예산중에서 4,330억 달러는 정부의 직접 보조금과 세액 공제 등의 방식으로 친환경 에너지 산업 육성, 청정연료를 사용하는 자동차 산업 지원, 기후변화 대응에 투입할 예정이다(이효영 2022b). 특히 친환경 정책과 이와 관련한 기술발전을 촉진하기 위해서 전기차를 구매하는 경우 7,500 달러의 세제 혜택을 주는 내용이 포함되어 있다. 소비자가 이러한 세액 공제를 받기 위해서는 다음의 세 가지 요건 (1) 최종 조립지역, (2) 주요 광물자원, (3) 배터리 구성 기준을 즉시 또는 순차적으로 충족시켜야 했다. 구체적으로 살펴보면 미국, 캐나다, 멕시코로 정의되는 북미에서 최종 조립되어야 하고, 미국 또는 미국과 자유무역협정을 체결한 국가에서 생산되거나 북미에서 재활용된 일정 이상 비율의 핵심 광물을 포함하여야 하며, 북미에서 제조된 배터리 소재가 일정비율 이상을 차지해야 한다. 그 중에서 최종 조립 조건은 2022년 법안 통과 즉시 발효되고, 핵심 광물과 배터리 소재는 순차적으로 기준을 충족시켜야 한다. 핵심 광물 비중은 2023년 40%에서 2027년 이후 80%까지 증가하고, 배터리 소재는 2023년 50%에서 2029년 이후 100% 비중을 만족시켜야 한다(US Congress, “H.R.5376 - Inflation Reduction Act of 2022”). 미국 의회 주도의 IRA는 기후변화, 사회보장 확대, 대기업에 대한 증세 부분을 다루었지만, 대외경제정책 측면에서는 전기차 구매에 대한 세제 혜택이 사실상 미국 국내에서 생산하는 전기차에 일방적인 지원을 포함하고 있기 때문에 한국, EU 등에서 상당한 반발을 가져왔다. 특히 미국 전기차 시장에서 상당한 비중을 차지하고 있는 한국의 현대와 기아는 IRA에 명시된 최종 조립 요건으로 불이익을 받을 것으로 예상되면서 정부 차원에서 바이든 정부에 항의와 해당 법안에 대한 수정 요청을 지속적으로 진행하고 있다.⁶⁾ 현재는 최종 조립 요건에 대한 조항을 주요하게 다루고 있지만, 한국 기업들이 사용하는 전기차 배터리의 핵심 광물 및 소재에 대한 중국 의존도가 높기 때문에 이에 대한 글로벌 공급망의 다변화 전략이 추진되지 않는다면 향후 한국 자동차 기업들은 미국 시장에서 더욱 심각한 불이익을 받을 수도 있다.

5) 미국 재건전략(BBB)은 3.5조 달러 규모의 예산 패키지를 제안했으나 원래의 계획대로 추진하지는 못했고, IRA를 통해서 바이든 정부가 중점을 두고 있는 환경과 보건 분야로 집중 및 축소 제정하였다 (이효영 2022b).

6) 2022년 1월에서 9월 미국 전기차 시장 브랜드별 점유율은 기아자동차가 5%, 현대자동차가 4%로 3위와 4위를 차지하고 있고, 두 브랜드 합산으로 본다면 9%로 테슬라의 65%에 이어서 2위를 차지하는 규모이다(정한결 2022).

4) 첨단기술 개발을 위한 국제협력

미국은 기업들의 국내 복귀를 지원할 뿐만 아니라 중국에 대한 견제를 목적으로 우방과 동맹국에서 생산을 강조하는 전략을 동시에 추구하였다. 이러한 정책의 일환으로 바이든 정부는 2021년 6월 미국-EU 무역기술위원회(US-EU Trade and Technology Council)를 설치하여 공동의 가치에 기반한 무역과 기술 확보를 강조하고 기술과 산업에서의 리더십을 강화할 것을 논의하였다. 그리고 2022년 바이든 대통령이 설립을 주도한 인도-태평양 경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework)는 무역, 공급망, 청정에너지·탈탄소화·인프라, 조세 및 반부패(resilient economy, clean economy, and fair economy) 네 가지 주요 정책 목표를 중심으로 인도 태평양 지역에서 중국을 견제하기 위한 방안으로 활용하고자 하였다(이승주 2022b: 240; European Commission, “EU-US Trade and Technology Council”; White House 2022a).

4. 글로벌 공급망 위기와 경제안보를 위한 한국의 전략

미국은 거대한 내수시장을 바탕으로 대외의존도가 낮은 국가로 분류되지만, 한국 경제는 수출과 수입 비중이 높은 대외의존도가 높은 국가이다.⁷⁾ 그렇기 때문에 한국은 국제정치 경제적 환경의 변화에 민감하게 반응할 수 밖에 없고, 현재의 글로벌 공급망 위기와 경제안보 상황에 신속하게 대응해야 하는 도전에 직면하고 있다. 한국은 글로벌 가치 사슬을 적극적으로 활용하여 경제발전과 국제 교역을 확대하였지만, 미·중 전략적 경쟁, 보호무역주의, 코로나19 팬데믹, 러시아-우크라이나 전쟁 등의 국제정치경제 도전 상황을 경험하면서 글로벌 공급망 안정성의 중요성을 인식하였다. 이에 한국 정부는 글로벌 공급망 다변화 및 안정적인 재편에 대외경제정책의 우선순위에 두었다. 그럼에도 불구하고 미국, 일본, 유럽 등과 비교해서 한국은 정부 차원에서의 경제안보와 글로벌 공급망에 대한 대비가 다소 늦었다.

문재인 정부는 2021년 10월 18일 경제안보를 논의하기 위한 장관급 회의체인 ‘대외경제안보 전략회의’를 발족하였고, 외교부 역시 임시조직 형태로 11월 경제안보 태스크포스(TF)를 구성하였다. 이후 2021년 12월에는 국가안보실 직제를 개편하여 청와대 국가안보실 1차장 아래에 ‘신기술·사이버안보비서관’을 신설하여 국가차원에서 경제안보를 담당하는 조직을 구축하였다(반길주 2022: 318-319). 그리고 최근 외교부 산하 경제안보센터가 신설되었고 윤석열 정부는 대통령실 국가안보실 산하에 경제안보비서관 직책을 신설하였다. 이러한 점에서 현 정부 역시 경제안보의 중요성을 강조하고 있다는 점을 알 수 있다. 그러나 현재 심화되고 있는 글로벌 공급망 위기와 경제안보를 다루기에는 아직 충분한 준비가 되어있다고 보기는 어렵다.

한국은 경제적 자원이 주요한 정치적 무기로 활용될 수 있음을 이미 경험하였다. 앞서 설명했듯이 2017년 여름 일본이 대법원의 징용배상판결에 대한 보복조치로 한국을 대상으로

7) 2021년 기준 한국 경제의 대외의존도(trade as % of GDP)는 80%이고 미국 경제의 대외의존도는 25%를 차지하고 있다(World Bank, “Trade (as % of GDP).”

<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>, 접속일: 2023. 1. 8.)

반도체 생산에 필요한 세 품목에 대한 수출 규제 조치를 실시하면서 문재인 정부는 소재, 부품, 장비 (소부장) 세 분야에서 기술 확보와 생산시설 확충을 노력하였다. 이러한 노력들은 국내 산업의 경쟁력 확보를 위해서 추진한 전략이지만 정부의 정책 발표를 살펴보면 글로벌 공급망과 경제안보의 위기상황에 대한 구체적인 인식으로까지는 발전하지 못했던 것으로 보인다. 한국이 직접적으로 관련되어 있는 갈등 상황은 아니었지만, 지난 2021년 경험한 요소수 부족 사태는 오히려 글로벌 공급망의 안정성을 재평가하는 계기로 작동하였다. 중국이 호주와 무역 갈등을 겪으면서 석탄 수입이 어려워지고 전력생산이 어렵게 되자 석탄을 원료로 하는 요소 수출을 ‘수출 전 검사 의무화’ 조치를 통해서 수출제한을 실시하였다. 이러한 수출제한 조치는 중국산 요소에 의존도가 높은 한국 경제에 엄청난 타격을 주었다.⁸⁾ 디젤 내연기관을 활용한 운송수단들을 운행하는 것이 어렵게 되면서 물류 대란이 발생하였고 이는 글로벌 공급망의 경제적 효율성도 중요하지만 주요 소재 및 부품에 대한 글로벌 공급망의 다변화와 탄성회복력이 필요하다는 것을 인식하게 하였다.

한국이 직면한 글로벌 공급망 위기는 코로나19 팬데믹 상황에서 더욱 가중되었는데 각국이 방역조치 일환으로 국경을 폐쇄하고 국내의 생산시설 가동을 중단하면서 전자, 자동차 등 소재와 부품에 있어서 글로벌 가치 사슬 의존도가 높은 산업에 심각한 영향을 주었다 (김양희 2020: 10). 특히 미·중 전략적 경쟁이 가속화하면서 주요 산업의 소재 및 중간재 공급에서 중국에 대한 의존성이 과도하게 높다는 점은 한국 산업과 경제에 심각한 취약점으로 부각하였다(이준 2022: 17). 따라서 우선적으로는 글로벌 공급망 다변화를 통해서 중국에 대한 의존도를 줄이고 다른 대안을 찾는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 특정 국가에 대한 의존도가 높다는 것은 경제적 자원을 안보 목적으로 활용하고 있는 경제안보 상황과 결합하여 국가의 안보를 침해하는 주요 요인으로 지적되었다(이효영 2022a: 11). 미국 바이든 정부가 취임 직후 실시한 글로벌 공급망에 대한 검토 및 대응 전략에서도 알 수 있듯이 미국은 대중국 의존도를 줄이고 미국과 가까운 관계에 있는 국가들과 안정적인 글로벌 공급망을 구축하겠다는 전략을 구체적인 목표로 하고 있다는 점에서 미국과 중국 두 강대국 사이에 위치한 한국의 대외경제정책 수립이 더욱 어려운 상황에 들어서게 될 것이라는 것을 예측할 수 있다.

필수적인 핵심 소재와 자원에 대한 안정적인 공급의 중요성은 이미 경험하였고, 한국 기업들은 국제경제질서 변화에 신속하게 대응하기 위해서 해외직접투자 확대 및 수입·수출 다변화 전략 등을 통해서 생산과 공급망의 위험을 분산하고자 노력하고 있다. 다만 정부 수준에서의 경제안보 및 글로벌 공급망 재편 노력은 아직 구체화되지 못한 단계이다. 정부는 기업들이 해외 생산 시설을 국내로 복귀하도록 다양한 정책 지원을 실시하였지만 기업들의 국내 복귀 전략은 아직 뚜렷한 성과를 가져오지 못하고 있는 것이 현실이다(심혜정 외 2020: 7-11).

5. 결론

글로벌 가치 사슬로 대표되는 생산시스템의 긴밀한 연결은 비용을 절감하고 경제적 효율성을 확대하는 긍정적인 결과를 가져왔다. 소수의 대기업과 초국적 기업들이 여전히 지배하고 있는 생산구조라는 비판도 있지만 다수의 저개발 국가들과 개발도상국가들 역시 이러한 생산시스템에 편입하여 빈곤에서 탈출하고 경제성장을 가져올 수 있는 기회를 가졌다는 점

8) 중국산 요소는 국내 요소 수입량의 3분의 2, 요소수의 원료가 되는 산업용 요소는 거의 전량인 97.6%를 차지하고 있다(최현준 2021).

도 분명한 사실이다. 이러한 생산시스템은 최근 변화하고 있는 국제정치경제 질서 변화 속에서 다양한 부작용과 문제점을 노출하고 있다. 여러 단계로 세분화되고 고도화된 생산망을 통해서 효율성을 강조하던 시스템은 하나의 생산 노드(node)가 정체되면서 글로벌 공급망 전체의 안정성을 위협하는 상황으로 나타나고 있다. 지난 3년 동안 지속하고 있는 코로나19 팬데믹이 글로벌 공급망의 위기를 더욱 심화하였다면, 미·중 전략적 경쟁이 가속화하고 있는 국제 정치의 긴장과 갈등 상황은 글로벌 공급망의 위기에 멈추는 것이 아니라 미국이 주도하는 또는 중국이 주도하는 글로벌 공급망의 재구축으로 진행할 조짐을 보이고 있다. 이는 1930년대의 대공황 직전의 모습과 아주 유사하게 진행되고 있는데 글로벌 공공재를 제공할 패권국은 더 이상 존재하지 않고 모든 국가들이 자국의 경제적 이익을 극대화 하는 방향으로 나아가는 모습이다.

미국 바이든 정부는 국제사회에서 가치와 동맹을 강조하지만 현재까지 나타나는 정책으로는 자국의 경제적 이익과 첨단기술 패권을 확보하는데 주력하고 있다. 한국의 주요 대기업들이 첨단기술 분야에서 미국 국내의 생산시설 확충에 막대한 규모의 투자를 발표하고 있는 상황에서 한국 국내의 제조업 기반 유지 가능성 및 일자리 감소에 대한 심각한 우려가 든다. 한국의 반도체 산업과 전기차 배터리 산업의 소재 및 부품에 대한 대중국 의존도가 높은 현실에서 미국이 주도하는 글로벌 공급망에 합류하는 것은 쉽지 않다. 한국 정부는 급변하고 있는 대외경제 여건에 대한 보다 면밀한 검토를 통해서 기업들의 위험부담을 낮출 수 있고 지속가능한 경쟁력을 유지할 수 있는 기술 개발과 지원에 적극적으로 나설 필요가 있을 것으로 보인다. 미국과 중국이 참여하고 있는 첨단기술 경쟁에서 주도권을 차지하기는 어렵겠지만 현재 한국이 경쟁력을 가지고 있는 주요 산업 부분에서의 우위를 확보하는 것이 앞으로 당면하게 될 글로벌 공급망 재편 및 경제안보 논의에서 한국의 협상력을 높일 수 있는 효과적인 전략으로 작동할 수 있을 것이라고 기대한다.

참고문헌

- 경희권·이준. 2021. 「바이든 반도체 공급망 조사 행정명령의 함의와 한국의 대응방향」. 『KIET 산업경제』. 2021년 3월 호. pp.7-23.
- 곽동철. 2020. 「코로나19 이후 국제통상질서의 변화와 통상규범의 발전 방향에 대한 연구」. 『통상법률』. 148호. pp.76-113.
- 구양미. 2020. 「코로나19와 한국의 글로벌가치사슬(GVC) 변화」. 『국경제지리학회지』 제23권 제3호. pp.209-228.
- 국회입법조사처. 2021. 『특별보고서: 바이든 신행정부의 주요 정책 전망과 시사점』. 서울: 국회입법조사처.
- 김민지·이준. 2021. 「배터리 공급망 재편에 나선 미국, 우리에게 기회인가 위기인가」. 『산업경제: 산업 포커스』. 2021년 4월 호. pp.21-33.
- 김상만. 2021. 「코로나19 팬데믹 (COVID-19 Pandemic) 이후 무역환경 변화와 대응에 대한 고찰」. 『통상법무정책』 통권 1호. pp.196-210.
- 김석우. 2021. 「무역전쟁의 운명: 미중 무역전쟁에 대한 이론적 설명과 적용」. 『한국정치학회보』 제55집 제5/6호. pp.119-143.
- 김양희. 2020. 「포스트 코로나19 국제경제 질서의 전망과 정책 시사점」. 『IFANS 주요국제문제분석』 2020-11. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 김양희. 2021. 「일본 수출규제 강화에 대응한 한국의 ‘탈일본화’에 관한 이론적 고찰」. 『일본비평』 제24호. pp.20-51.
- 김한권. 2019. 「트럼프 행정부의 대중(對中) 정책과 중국의 대응」. 『정책연구시리즈』 2019-09. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 박상현. 2021. 「코로나19 이후의 미·중 관계: 환태평양 무역분쟁에서 ‘전략적 경쟁’으로?」. 『경제와사회』 봄호 통권 129호. pp.155-182.
- 반길주. 2022. 「미·중 전략적 경쟁 시대 경제안보의 부상과 한국의 전략적 선택지」. 『전략연구』 통권 87호. pp.297-330.
- 백서인·윤여진·성경모·양승우. 2022. 「미·중·EU의 국가·경제·기술안보 전략과 시사점」. 『STEPI Insight』 제300호. 세종: STEPI 과학기술정책연구원.
- 심혜정·이준명·박기임. 2020. 「코로나 공존 시대, 글로벌 공급망 안정화 방안-미국·일본의 지원 현황과 우리에게 주는 시사점 및 정책제안」. 『Trade Focus』. 2020년 45호. 서울; 한국무역협회 국제무역통상연구원.
- 이성우·이왕희·아상만·이승주·장누리·조진현. 2021. 「바이든 행정부의 대중정책 한국에 기회인가?」. 『이슈 & 진단』 No. 446. 2월 3일. 경기연구원.

- 이승주. 2021a. 「경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략: 경쟁의 진화」. 『국제정치논총』 제61집 3호. pp.121-156.
- 이승주. 2021b. 「세계 경제의 네트워크화와 미중 전략 경쟁: 복합 지경학의 부상」. 『정치·정보연구』 제24권 3호. pp.51-80.
- 이승주. 2022a. 「기술과 국제정치: 기술 패권경쟁시대의 한국의 전략」. 『한국과 국제정치』 제 38권 1호. pp.227-256.
- 이승주. 2022b. 「기획특집: 아시아 주요국의 경제 안보(1) 미국의 경제 안보 전략: 평가와 전망」. 『아시아 브리프』. 제2권 39호.
- 이은영. 2019. 「중국의 반도체 굴기 추진과 향후 전망」. 『China Next』 제 3 호, pp. 1-8. KDB 산업은행 미래전략연구소.
- 이준. 2022. 「글로벌 공급망을 둘러싼 대외 여건 변화와 대응 방안」. 『KIET 산업경제』 2022년 2월 호. pp.7-22.
- 이준·조철·경희권·이성경·남상욱·김바우·김민지·김양평·김정현·이고은·맹지은. 2021. 「미국의 공급망 조사 행정명령에 따른 시나리오별 영향 분석과 대응」. 『ISSUE PAPER』 2021-20. 세종: KIET 산업연구원.
- 이효영. 2022a. 「경제안보의 개념과 최근 동향 평가」. 『IFANS 주요국제문제분석』. 2022-08. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 이효영. 2022b. 「미국 인플레이션 감축법(IRA)의 의미와 쟁점 및 대응방안」. 『IFANS FOCUS』. 9월 26일. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 정한결. 2022. 「현대차·기아, 美 전기차 2위..."일본차 고객이 이제 아이오닉5 산다"」. 머니투데이. 2022. 11. 30.
- 정형근·윤여준·연원호·김서희·주대영. 2021. 『미중 반도체 패권 경쟁과 글로벌 공급망 재편』. 세종: KIET 대외경제정책연구원.
- 최현준 2021. 「중국발 요소수 부족사태, ‘희토류·사드’ 때와 다르지만 심상치않다.」 한겨레신문. 2021. 11. 07.
- 한국무역협회. 2020. 『글로벌 가치사슬(GVC)의 패러다임 변화와 한국무역의 미래』. 서울: 한국무역협회.
- 한석희. 2021. 「바이든 정부의 출범과 중국의 대미전략」. 『신아세아』. 제 28권. 2호. pp. 91-112.
- Alicke, Knut, Edward Barriball, Tacy Foster, Julien Manhourat, and Vera Trautwein. 2022. Taking the Pulse of Shifting Supply Chains. August 26. McKensey&Company.
- Allison, Graham, and Eric Schmidt. 2020. "Is China Beating the U.S. to

- AI Supremacy?” Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- Allison, Graham, Kevin Klyman, Karina Barbesino, and Hugo Yen. 2021. “The Great Tech Rivalry: China vs the U.S.” Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- Chan, Zenobia T. and Sophie Meunier. 2022. “Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union.” *The Review of International Organizations*, 17: 513-541.
- Christensen, Thomas J. 2015. “Obama and Asia.” *Foreign Affairs*, 94(5) September/October 2015.
- Cooley, Alexander, and Daniel Nexon. 2020. *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*. New York: Oxford University Press.
- European Commission. n.d. “EU-US Trade and Technology Council.” https://commission.europa.eu/index_en, 접속일: 2023. 1. 4.
- Frieden, Jeffry A. 2006. *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*. New York: W.W. Norton & Company Ltd.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Labonte, Marc, and Lida R. Weinstock. 2022. “Supply Disruptions and the U.S. Economy.” Congressional Research Service. May 13.
- Noland, Marcus. 2018. “US Trade Policy in the Trump Administration.” *Asian Economic Policy Review*, no. 13: 262-278.
- Oh, Miyeon, James Hildebrand, and Harry WS Lee. 2021. “Enhancing US-Japan Cooperation on Global Supply Chains.” Issue Brief. Atlantic Council.
- Simmons, Beth A. 1994. *Who Adjusts? Domestic Sources of Foreign Economic Policy During the Interwar Years*. Princeton: Princeton

University Press.

Solis, Mireya. 2021. “The Big Squeeze: Japanese Supply Chains and Great Power.

Competition.” Korea Institute for International Economic Policy, July 30.

Sutter, Robert. 2009. “The Obama Administration and China: Positive but Fragile Equilibrium.” *Asian Perspective*, 33(3): 81–106.

Todoi, Yasuyuki, and Hiroyasu Inoue. 2021. “Geographic Diversification of the Supply Chains of Japanese Firms.” *Asian Economic Policy Review*, no. 16: 304–322.

US Congress. 2018. “H.R.5841 – Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018.”

<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5841/text>, 접속일: 2022. 12. 29.

US Congress. 2019. “H.R.5515 – John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019.”

[https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515#:~:text=The%20John%20McCain%20National%20Defense,Department%20of%20Energy%20\(DOE\)](https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515#:~:text=The%20John%20McCain%20National%20Defense,Department%20of%20Energy%20(DOE)), 접속일: 2022. 12. 29.

US Congress. 2020. “H.R.7178 – CHIPS for America Act”

<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/7178#:~:text=This%20bill%20establishes%20investments%20and,manufacturing%20facility%20investment%20through%202026>, 접속일: 2023. 1. 3.

US Congress. 2022. “H.R.5376 – Inflation Reduction Act of 2022.”

<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>, 접속일: 2022. 12. 23.

White House. 2020. “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China.” May 20.

White House. 2021a. “Interim National Security Strategic Guidance.” March 3.

White House. 2021b. “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American.

Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth.” 100-Day Reviews under Executive Order 14017.

White House 2022a. “FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen

Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” May 23, 2022.

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>, 접속일: 2023. 1. 4).

White House. 2022b. National Security Strategy 2022.

World Bank. 2020. World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains.

World Bank. n.d. “Trade (as % of GDP),”

<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>, 접속일: 2023.1. 8.

World Trade Organization. 2019. World Trade Report 2019: The Future of Services Trade.

Yusuf, Shahid, and Danny Leipziger. “Global Supply Chains in a Post-Covid Multipolar World: Korea’s Options.” World Economy Brief, 22-03. Washington, D.C.: Korea Institute for International Economic Policy.

Ⅲ. 동남아 해상교통로 안보와 한국: 중요성과 위협

오 윤 아

서울대학교 국제대학원

국문초록

이 연구에서는 인도태평양 해양안보의 한 축을 담당하는 해상교통로 보호를 주제로 한국의 입장에서 서남항로에 해당하는 동남아 해상교통로의 중요성과 위협요인을 분석한다. 한국에게 동남아 해상교통로는 한국을 유럽 및 중동과 연결해주는 중요한 통로이고 특히 원자재 공급에 결정적 역할을 하는 연결적 가치를 지니며, 한국의 주요 경제파트너인 동남아와의 교역을 지탱하는 본래적 가치 역시 크다고 할 수 있다. 동남아 해상교통로의 위협요인의 경우 과거 보다 중요했던 말라카 해협 해적위협은 전반적으로 퇴조하고 미중경쟁에 따른 남중국해 영토분쟁과 대만문제가 보다 중요한 위협요인으로 등장하여 지정학적 요인의 부상에 따라 불확실성 증가하였다.

주제어: 동남아시아, 아세안, 한국, 서남항로, 해양안보, 해상교통로

1. 서론

해상교통로 보호는 해양안보의 한 축을 담당하며, 미중 전략경쟁이 심화되면서 인도태평양 지역의 해양안보가 중요해지면서 해상교통로 안보의 문제도 재조명을 받고 있다. 특히 2020년 본격화된 코로나 팬데믹으로 발생한 공급망 교란문제가 미중갈등과 복합적으로 작용하고 여기에 2022년 8월 대만해협 위기가 발생하면서 해상교통로의 안전을 당연시하기 어려운 상황이 되었다.

이 논문은 인도태평양 지역 항로 중 동남아시아 지역으로 그 범위를 좁혀, 동남아시아 해상교통로가 한국에 있어 가지는 중요성을 업데이트하고 최근 그 위협요인을 분석한다. 동남아시아는 미국의 인도태평양 전략과 중국의 일대일로 구상의 공통적 대상지역이자 미중 전략경쟁이 가장 직접적으로 전개되는 지역이기도 하다. 중국은 남중국해에 대한 사실상 통제와 동남아에 대한 영향력 강화를 통해 미국을 배제하는 지역패권 확립과 이를 기반으로 세계패권으로의 초석으로 삼으려고, 미국 역시 중국의 부상을 저지하는 지역적 전략으로서 동남아를 대중국 견제전략의 중요한 지역으로 보고 있다.

동남아시아 해상교통로는 한국에게는 “서남항로”에 해당하며, 한국경제가 자원수입의존도와 무역의존도가 높다는 점에서 전략적 중요성이 매우 높다. 국내에서 인도태평양 해상교통로, 그 중 동남아 항로(“서남항로”)의 경제적, 전략적 중요성과 특성은 잘 인식되어 있으나 최근 세계운송환경 변화와 한국-동남아 경제관계를 반영하여 업데이트할 필요가 있

다. 이에 이 연구에서는 한국의 입장에서 동남아 해상교통로의 경제적 중요성과 위협요인을 최근 상황과 데이터를 이용하여 재조명한다. 해상교통로 주제는 광범위한 만큼 연구의 범위는 다음과 같이 한정한다. 해운 및 항만산업은 다루지 않고, 해상교통로 안전 확보의 방법도 구체적으로는 다루지 않는다.

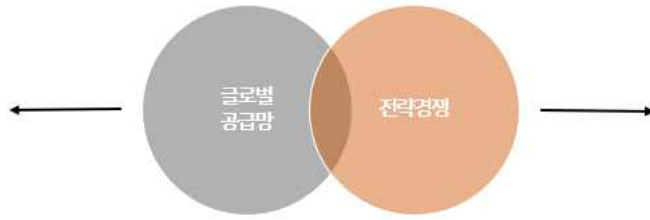
2. 해상운송의 경제안보

1) 글로벌 공급망과 해상운송

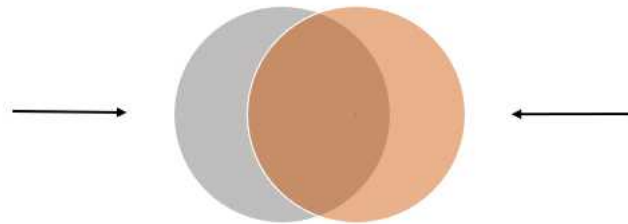
해상교통로 안보 논의는 글로벌 공급망 안보 문제로도 접근할 수 있다. 현재 목도되고 있는 탈세계화의 우려는 글로벌 공급망에서 경제와 안보가 형성하는 관계로도 개념화할 수 있다. 세계화가 정점에 이른 2000년대 초중반의 경우 글로벌 공급망에서 지정학적 요인이 크게 쇠퇴하였다. 경제적 논리와 강대국 전략경쟁의 중복부분이 줄어들었던 시기라고도 볼 수 있으며 경제와 안보가 상대적으로 분리되었던 시기라고도 볼 수 있다. 최근의 경향은 이의 반대로 글로벌 공급망에서 경제적 논리와 전략경쟁의 중복부분이 늘어나 지정학적 요인의 중요성 상승하고 있다. 경제의 안보화는 이 경향의 극단이라고 할 수 있다. 최근 활발한 “경제안보” 논의는 이러한 탈세계화 움직임을 염두에 두고 있다. 국내 경제안보 논의는 공급망 안정 또는 회복력 강화가 중심이 되고 있으나 이 연구에서는 공급망의 물류적 측면에 집중한다.

해상운송은 글로벌 교역의 중추를 이루고 세계경제활동의 근간을 지탱한다. 해상운송의 경제적 중요성은 자명하나 최근 산업변화와 운송형태의 분화를 감안하여 산업/공급망의 상류와 하류를 구분하여 이해할 필요가 있다. 현재 국가간 운송은 해상운송과 항공운송이 대부분을 차지하며, 대략적인 계산으로 현재 해상운송은 물동량 기준 글로벌 운송의 약 99% 이상, 금액기준으로 약 65% 차지한다. 이에 반해 항공운송은 물동량 기준 글로벌 운송의 약 0.2%, 금액기준으로 약 35% 차지한다. 다시 말하면, 물동량 기준으로는 해상운송이 전체 운송의 90%를 차지하나 금액기준으로는 65%로 비중이 다소 줄어든다. 이는 다시 산업의 상류와 하류를 구분하여 살펴볼 수 있는데, 전 세계적으로 상류(upstream)산업에서는 원자재의 벌크운송의 비중이 높아 해상운송의 비중이 압도적으로 높은 구조를 차지하며, 하류(downstream)산업에서는 전자, 제약 상품 등 고부가가치 화물 중심으로 항공운송 수요가 상당하다. 현재 미중 기술패권 경쟁에서 핵심을 차지하는 반도체가 고부가가치 상품으로 항공운송을 주로 이용하는 경우라고 할 수 있다. 특히 하류부문에서 항공운송 비율이 최근 높아지고 있는데 이는 고부가가치 상품의 증가 외에도 최근 코로나 팬데믹 기간 동안 해상운임의 급격한 상승과 항만체증, 항공여객 급감으로 항공운송 이용 확대 등에 기인한 바 크다.

세계화: 글로벌 공급망과 전략경쟁의 중복부분이 줄어들어 지정학적 요인의 중요성 감소



탈세계화: 글로벌 공급망과 전략경쟁의 중복부분이 늘어나 지정학적 요인의 중요성 상승



출처: 저자작성

그림 1 | 세계화와 탈세계화: 글로벌 공급망에서 지정학적 요인의 쇠퇴와 재부상

다만 기억해야 할 것은 안보 측면에서 해상교통로 안전과 항공노선의 안전은 당연히 밀접하게 연결되어 있으며 대체적이지 않다는 점이다. 자연재해나 특히 군사분쟁으로 해상교통로가 위협해질 경우 해당 항공노선이 상업적으로 영향을 받지 않을 가능성은 낮다. 중요한 것은 해상운송이 세계무역의 물리적 근간으로 이룬다는 점은 변하지 않지만, 글로벌 공급망 부상과 산업구조 변화로 금액 기준에서 해상운성과 항공운송의 역할 분담이 이루어지고 있다는 점이다.

2) 한국경제와 해상운송

한국의 해상운송도 앞에서 언급한 글로벌 수출입운송 패턴과 거의 일치하는 모습을 보여준다. 이는 자원 및 원자재를 수입하고 공산품을 수출하는 한국경제의 특성을 반영한다고 하겠다. 한국에게도 상류부문에서 해상운송의 역할은 절대적이거나, 하류부문에서는 반도체 등 고부가가치 화물의 증가에 따라 항공운송과 역할 분담이 이루어지고 있다. 특히 한국의 수출에서 금액 기준으로 항공운송의 비중이 크게 늘었다.

한국무역협회(2021)에 따르면, 해상운송은 한국의 수출입화물운송 물동량 기준 운송의 99.7%, 금액기준으로 65% 차지한다. 해상화물 비중 추이는 2016년 72.5%에서 2019년 69.1%, 2020년 63.5%로 지속적으로 줄어들고 있다. 한국의 주요 수출품목 중에서 석유제품, 자동차 및 부품, 석유화학, 철강, 선박, 이차전지 등은 95~100% 해상운송이며, 가전과 섬유류 등은 80% 정도 해상운송을 이용한다.

이에 반해 항공운송은 물동량 기준 한국 전체 수출입화물운송의 1% 이하로 극히 경미하지만, 금액기준으로 약 35%를 차지하고 있다. 2020년의 경우 항공화물 수출이 금액기준 전체 수출의 35.7%로 확대되었는데, 이는 한국의 주요수출품목의 항공운송이용 비중이 높은

데 기인한다. 2020년 반도체 98.6%, 컴퓨터 88.5%, 의약품 87.3%, 무선통신기기 84.8%로 항공운송을 이용하였다. 이는 지역별 통계에도 반영되어 같은 해 항공수출 비중은 중국 43.7%, 동남아 46.2%, 베트남 58.5%, 미국 27.9%에 이른다.

한국 수출에서 반도체 등 고부가가치 품목이 차지하는 비중이 늘어나면서 금액기준으로 항공운송의 비중이 크게 늘어났다. 항공화물 중량당 수출단가는 2020년 323달러/kg, 해상화물 단가는 1.73달러/kg로 항공화물 수출단가가 해상화물의 187배로 집계되었다 (한국무역협회 2021).

3. 동남아 항만과 해로: 동남아 경제와 한국

동남아 해상교통로는 한국의 “서남항로”에 포함되는데, 서남항로는 한국이 중동 및 유럽, 아프리카와 이어지는 통로로서 중요하며, 지리적으로는 대만해협, 동중국해, 남중국해, 말라카해협을 포함한다 (그림 1).⁹⁾ 아시아 대륙의 서태평양 연안을 따라 중동지역까지 6,800km 펼쳐진 해로이며, 한국에게 원유를 비롯한 핵심 에너지원 공급한다. 한국의 최대 수입국은 중국, 미국, 일본이나 10대 수입국 중 호주, 사우디아라비아, 카타르, 인도네시아는 자원부국으로 한국의 에너지, 원자재 주요 수입원이며 서남항로에 위치 한국의 에너지 수입의존도는 92%에 달하며, 에너지원은 석유 38%, 천연가스 23%, 유연탄 19%로 수입에 의존한다. 따라서 한국에 있어서 동남아 해상교통로의 전략적 중요성은 매우 크다. 이 절에서는 동남아 해상교통로의 전략적 중요성을 “연결적 가치”와 “본래적 가치”라는 두 가지로 나누어 살펴본다.



자료: Shipmap.org

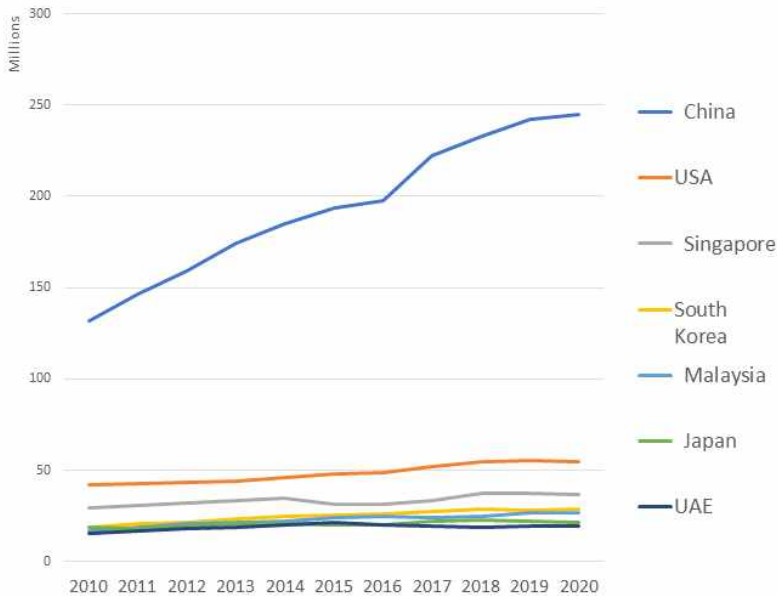
그림 2 | 한국의 “서남항로”

9) 한국의 주요 항로(해상교통로)를 분류하는 방법은 여러 가지가 있는데 예를 들어 한중항로, 서남항로, 동남항로, 한일항로, 북방항로와 같이 5대 항로로 나누거나(최광영 외, 2018), 한중항로, 서남항로, 한일항로, 동남항로와 같이 4대 항로로도 나눌 수도 있다(정호섭 2007).

1) 연결적 가치: 중동 및 유럽과 이어지는 통로

동남아 해상교통로의 연결적 가치는 말라카 해협을 전략적 중요성(chokepoint)과 이 지역에 위치한 환적항만(transshipment port)의 현황을 통해 잘 파악할 수 있다. 동남아에서 전략적 가치가 높은 전략항은 말라카해협에 위치한 환적항만(허브항)들이라고 할 수 있다. 환적항은 제3국 화물을 처리하며 중소형 항만을 주요 해로에 연결해주는 역할(Mainline Service through Hub Ports, Feeder services to Feeder Ports)을 한다. 세계 10대 환적항에 동남아 항만은 싱가포르항(싱가포르), 탄중 펠레파스항(말레이시아), 포트클랑항(말레이시아)가 있으며 모두 말라카 해협이나 인근에 위치하고 있고, 이중 싱가포르는 세계 1위의 환적항 (세계 환적화물의 20% 처리)이다. 동남아 주요항만인 태국의 람차방(Laem Chabang)항은 태국 최대 항만이고 동남아 5대 항만이나 허브항은 아니다.

말라카 해협의 전략적 위치는 동남아 국가인 싱가포르와 말레이시아가 해양물류 운송에서 세계 5위의 물동량을 처리하는 것을 설명한다. 국가별 글로벌 컨테이너 처리실적을 보면 2010년 이후 중국 1위, 미국 2위, 싱가포르 3위, 한국 4위, 말레이시아 5위, 일본 6위, UAE 7위권을 차지하고 있다(그림 3). 한국의 경우 한국 특히 부산항의 경우도 환적화물 물동량 처리가 세계 3위권의 주요 허브항이다.



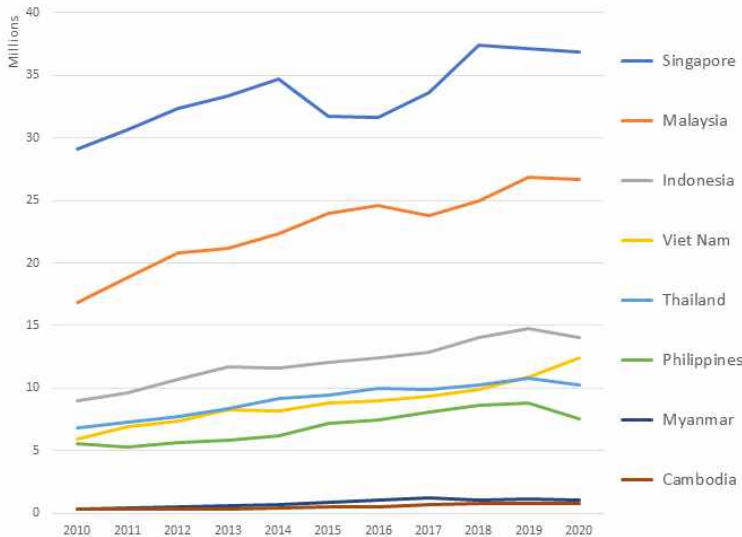
자료: UNCTAD

그림 3 | 국가별 글로벌 컨테이너 처리실적 (1~7위) (단위: 백만TEU)

동남아 국가별 해상물동량은 각 국가의 경제규모, 교역규모 그리고 해양인프라를 반영한다. 동남아 10개국에서 싱가포르와 말레이시아와 같은 환적항이 아닌 다른 거대항들은 기점항으로 태국의 람차방, 인도네시아의 탄중프릭옥, 베트남 호치민(깃라이-까이몹) 등이 대표적이다(그림 5). 기점항의 경우 국가의 경제규모와 교역에 따라 항만의 물동량과 국가 해상운송 규모가 달라진다. 동남아 해상운송에서 최근 10년간 가장 큰 변화는 베트남의 약

진으로 2010년 국가별 컨테이너 물동량이 인도네시아나 태국보다 작은 규모였으나 2020년 베트남 물동량은 1,300만 TEU를 기록하여 태국(TEU)을 능가하고 인도네시아(TEU)에 근접하였다(그림 4).

태국이 경제규모로 동남아에서는 5,000억 달러로 2위이지만, 해상교통로상 기점항만을 가지고 있다. 태국의 람차방은 국가 전체 컨테이너 물동량의 약 80%를 처리하는 태국의 대표적 항만이다. 방콕에서 120km 동남쪽 거리에 있는 촌부리에 위치하고 있으며, 이곳의 동해안 산업단지(Eastern Economic Corridor)에 위치해있는 태국 제조수출기업들이 이용하는 주요 항만이다. 1980년대 중반 일본 JICA의 구상에 따라 1987년 일본 공적개발원조의 투입으로 건설되었다. 당시 시암만을 면하는 세 주를 망라하는 동해안 개발사업(Eastern Seaboard Development Plan)의 일환으로 항만건설뿐 아니라 산업단지와 도로, 철로, 상하수도, 전력 등 기간시설이 함께 건설되었다. 태국의 2위 항만은 송클라항(Songkla Port), 3위는 맵타푹항(Map-Ta-Phut Port), 4위는 스리라차항(Sriracha Harbour Deep Seaport)이 있다.



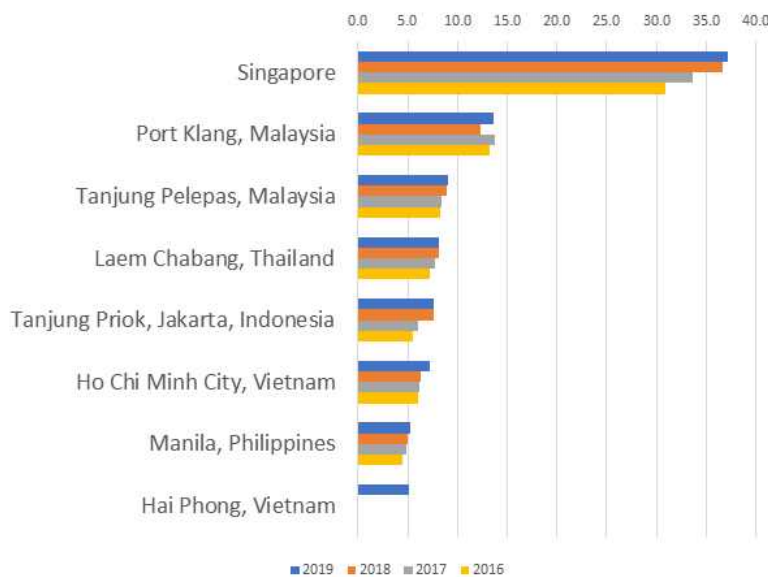
자료: UNCTAD

그림 4 | 동남아 국가별 컨테이너 처리실적 (단위: 백만TEU)

2020년 컨테이너물동량이 태국을 추월한 베트남의 경우도 항만은 기점항의 역할이 주를 이룬다. 2022년 기준 영국 로이드리스트가 선정한 세계 100대 컨테이너항에 베트남 3개 항만이 포함되어 있으며, 남부 호치민 깃라이항이 22위, 북부 하이퐁항이 28위, 붕따우 까이몹항이 32위를 차지하였다. 베트남 최대의 항만은 단일 항구가 아닌 남부 호치민시와 인근에 위치한 다수의 항구로 이루어진 지역항만체계라고 볼 수 있다. 호치민 지역항만들은 베트남 해운물량의 60% 이상을 처리하고 있다. 사이공 신항만공사(Saigon New Port Corporation)가 다수의 항구를 운영하고 있으며 주요 항만으로는 띠캉-깃라이항(Tan Cang-Cat Lai), 사이공(Sai Gon), 힝프억(Hip Phc) 그리고 까이몹-티바이(Cai Mep-Thi Vai)항이 있다. 이중 깃라이(Cat lai), 사이공(Sai Gon), 힝프억(Hip Phc)은 호치민시에, 까이몹-티바이(Cai Mep-Thi Vai)항은 호치민시 남쪽 80km 거리에 위치한 바리아붕따우성에 위치해있다. 이중 호치민시 동나이강에 위치한 깃라이(Cat Lai)항은 호치민시 지역항만

체계의 핵심 항만으로 남부지역 항만물동량의 85%를 처리한다. 까이몹-티바이항은 1990년대 이후 새로 건설된 항만으로 까이몹강과 티바이항 하구에 위치한 심해항이다. 베트남 남부의 주요 제조거점인 동나이성(Dong Nai)과 빈중성(Binh Duong)에서 공단에서 생산되는 화물을 처리할 수 있다. 2022년 베트남 정부는 2040년까지 까이몹-티바이항 근처 견저현(Can Gio)에 짚라이항 2배 규모로 국제환적항 견저항을 개발한다고 발표했다. 북부의 하이퐁항은 전체 운송량의 25~30%를 처리한다.

인도네시아는 동남아 최대 경제규모의 경제로 컨테이너 물동량 자체는 싱가포르와 말레이시아에 이어 동남아 3위로 주요 컨테이너항은 자바섬의 자카르타 탄중 프리옥 항구와 수라바야의 탄중 페락 항구, 메단 블라완 항구, 술라웨시 마카사르 항구 등이 있다. 인도네시아는 오랫동안 열악한 항만인프라로 동남아에서도 물류경쟁력이 취약한 국가이다. 항만을 포함한 교통인프라에 투자가 저조했고 이것이 인도네시아의 경제성장을 저해하는 주요 원인으로 지적되기도 한다. 최소 1만 4,472개 섬(80% 이상은 무인도)에 약 5,000km에 해당하는 해안선을 가졌고 배타적 경제수역만 200 헤리를 보유한 해양국가이지만, 해양경제 측면에서는 주변 국가에 압도적인 지위를 차지하지 못하고 있다.



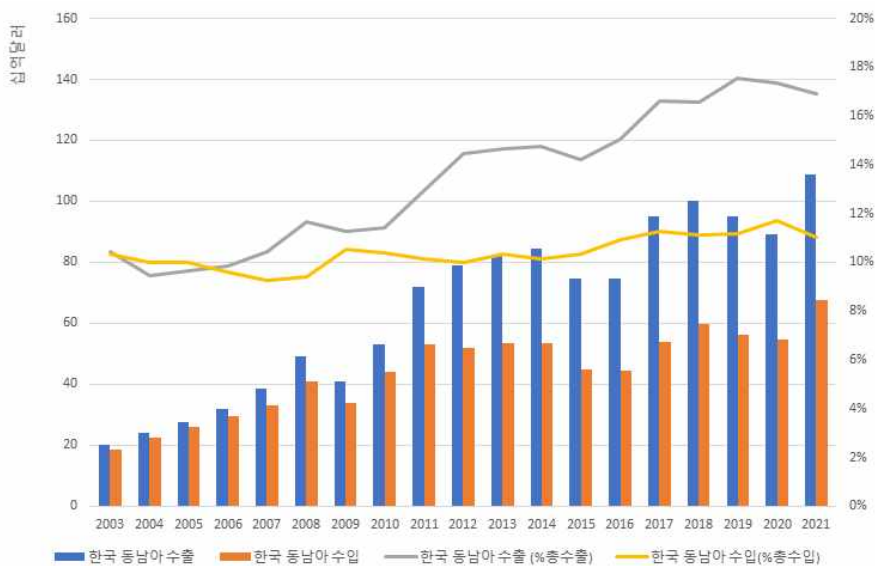
자료: World Shipping Council

그림 5 | 동남아 주요항만 컨테이너 물동량 (단위: 백만 TEU)

2) 본래적 가치: 한국과 동남아 사이의 무역의 통로

동남아시아는 중국, 한국, 일본과 함께 동아시아 생산망을 구축하여 세계화를 성공적으로 활용한 경제권이다. 바꾸어 말하면 동남아는 자체의 역내경제통합 보다는 동북아 3국과의 공동생산기지 형성을 통해 동아시아 차원의 통합을 이루었다고 할 수 있다. 이는 역내 무역 비중에서 나타나는데, 동남아 역내무역 비중은 21%에서 정체된 반면 동남아+동북아 역내무역 비중은 63%에 이른다.¹⁰⁾

한국과 동남아의 경제 관계는 이러한 동아시아 맥락에서 볼 수 있으며, 한국제조업의 동남아 생산거점 구축 확대에 따라 동남아는 2021년 한국 수출의 17% 차지하여 중국(25%)에 이어 제2 수출시장이고 수입 역시 한국 총수입의 11%를 차지하고 있다.¹¹⁾ 한국의 동남아 수출은 2018년 1,000억 달러를 돌파하여 2021년 1,089억 달러를 기록했으며 수입은 2021년 677억 달러에 이르고 있다. 한국 수출시장에서 동남아의 비중은 2000년대 후반 상승하여 2010년대에 꾸준히 증가하는 패턴을 보이고 수입시장에서의 비중은 10~12% 사이에서 크게 변동이 없는 모습을 보인다(그림 6). 한국의 총수출 측면에서 국가별로 보면, 2021년 기준 10대 수출국에서 7개국이 아시아에 위치해 있다. 중국, 미국, 베트남, 홍콩, 일본, 대만, 인도, 싱가포르, 멕시코, 호주 상위 10개국 수출이 한국 전체수출의 70% 차지하는데 이 중 베트남, 대만, 싱가포르 등이 직접적으로 서남항로에 위치하고 있다.¹²⁾



자료: 한국무역협회

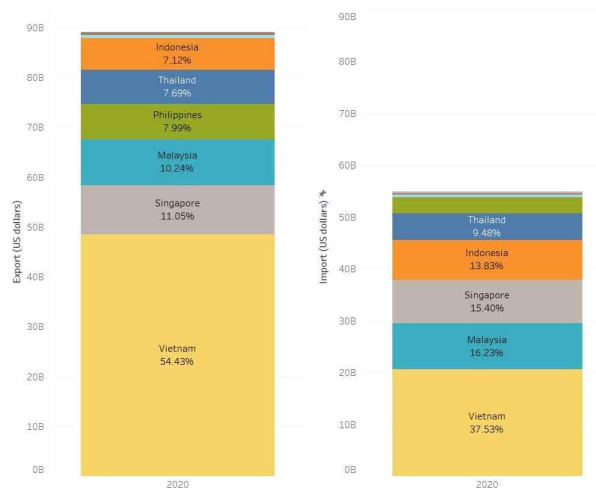
그림 6 | 한국과 동남아 수출입 추이

10) EU의 경우 2000년경 이미 역내무역비중이 75% 수준에 이른 바 있다.

11) 3위와 4위의 수출시장은 미국(15%), EU(10%)이다.

12) IMF DOTS 자료로 저자가 계산

한국의 동남아 교역에서 지난 10년간 가장 큰 변화는 베트남의 부상이다. 베트남은 2015년 이후 한국에게 압도적인 동남아 최대 수출시장이자 수입국이다. IMF 데이터 기준으로 2007년까지 한국의 동남아 수출은 환적중심지인 싱가포르가 최대 수출시장이었고 이를 제외하고는 주요 국가들, 즉 인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀이 베트남과 비슷한 수준의 수출시장이었으며 그 수출증가세도 대체로 완만한 편이었다. 그러나 2007년부터 한국의 베트남 수출은 급격히 증가하기 시작하였으며, 2011년 동남아 2위 수출시장인 인도네시아를 따라잡았고 2014년에는 싱가포르에 대한 수출을 능가하였다. 2020년 한국의 베트남 수출은 490억 달러로 한국의 동남아 수출의 54%를 차지한다 (그림 7). 한국 수입에서 베트남의 성장 역시 괄목한 수준으로 2016년 이후 2006년부터 가파른 성장세를 보여 2016년부터는 압도적인 동남아 주요 수입국으로 자리 잡았다. 2020년 한국의 베트남은 206억 달러로 전체 동남아로부터 수입의 38%를 차지한다 (그림 7). 잘 알려진 바와 같이 한국의 동남아 교역에서 베트남이 압도적인 비중의 핵심 파트너로 부상한 배경에는 2000년대 시작된 한국 전자대기업들의 베트남 투자가 있다. 2008년 삼성전자가 베트남 북부 박닌(Bac Ninh)성에 대규모 휴대폰공장을 설립한 이후 인근 산업단지에 삼성계열사와 협력업체들이 동반 진출하면서 중간재 교역이 많은 전자산업 특성상 한국과의 수출입 역시 비약적으로 증가하였다. 이후 남부 호치민에 한국 대기업들의 가전제품생산기지가 들어서면서 양국간 교역 규모는 더 확장되었다. 앞에서 언급한 대로 한베트남 교역은 전자제품 비중이 높아 항공운송 비중도 높다. 그러나 교역량 규모가 워낙 크기 때문에 해상운송의 절대규모 역시 크고 따라서 한국의 해양안보 측면에서 전략적 중요도가 높다.



자료: IMF DOTS

그림 7 | 2020년 한국의 동남아 국가별 수출입

4. 동남아 해상교통로 위협요인

1) 말라카해협

말라카해협(싱가포르 해협 포함)은 서태평양과 인도양을 연결하는 관문으로 호르무즈해협, 밥엘-만데브 해협, 수에즈 운하, 파나마 운하와 함께 대표적인 글로벌 관문(chokepoint)이다. 말라카 해협은 중국, 일본, 한국 등 동북아 산업국가들이 대부분의 원유와 상당부분의

LNG를 수입하는 교통로로 전략적으로 매우 중요한 해상교통로이다. 말라카해협에 대한 위협은 지정학적 리스크보다는 해적활동이다. 대체항로로 말라카해협 대신 인도네시아의 순다 해협과 톰복 해협을 이용할 수는 있으나 운송비용 증가하는 문제가 있다.

말라카 해협에서의 해적활동은 수백 년의 역사가 있으나 1997년 동남아에서 외환위기 직후 인도네시아에서 정치적 불안정과 경제위기가 발생하면서 특히 인도네시아 수역에서 급증하였고, 1998~2004년 사이 큰 국제적 문제가 되었다. 말라카 해협 연안국인 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아는 1971년 말라카 해협과 싱가포르 해협을 하나의 해협으로 관리하고, 해협을 통과하는 선박의 안전과 해상오염을 관리할 책임이 자신들에게 있다고 합의한 바 있었다. 그러나 말라카 해협에서 싱가포르와 말레이시아, 싱가포르와 인도네시아 각각 해양경계를 놓고 분쟁이 있다. 싱가포르와 인도네시아는 1973년, 2009년, 2017년 세 번에 걸쳐 해양경계를 획정하는 협약을 체결했으나 미획정경계 역시 아직 존재한다. 말레이시아와 싱가포르는 싱가포르 해협에 위치한 암초인 페드라 브라카(Pedra Branca)에 대한 영유권 분쟁을 국제사법재판소에 회부하였고 2008년 법정이 싱가포르의 주권을 인정하는 판결을 내리고 2019년 말레이시아가 이를 수용하기도 하였다. 다만 이 경우에도 영해와 EEZ 획정은 향후 양국간 협약을 통해 해결해야 한다.

2000년대 초 말라카 해협 해적행위가 크게 증가하면서 연안국들도 이에 대응해야 했고 자체의 국제공조체계를 출범시켰다. 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르는 2004년 “MALSINDO (Malaysia-Singapore-Indonesia) 정찰” 프로그램을 수립하였고 이는 2006년 말라카 해협 정찰(Malacca Strait Patrols, MSP)로 재편되었다. 이후 2008년 태국이 합류하였다. MSP는 참가국의 해양경비대, 해군, 공군이 참여하는 동남아 유일의 역내 다자군사합의이며 해적단속절차를 특히 참가국 영해에 다른 국가가 해적을 추적(hot pursuit)할 수 있는 가능성을 포함하여 체계화하였다(Lee and McGahan, 2015). 연안국들이 국가간 충돌을 우려하여 분쟁수역인 해상경계에서는 해적단속, 특히 추적(hot pursuit)을 주저한다는 점을 이용하여 해적집단이 이 지역에 해적활동을 집중한다는 연구결과도 있어 해상에서의 영토분쟁이 해적활동 단속에 부정적인 영향을 준다는 점에서 이 합의는 의미가 있다 (Phayal, Gold, and Prins, 2022).

또한 같은 시기 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르는 “말라카와 싱가포르 해협의 항행안전과 환경보호를 위한 협력체계” (Cooperative Mechanism on Safety of Navigation and Environmental Protection in the Straits of Malacca and Singapore)를 수립하여 해적단속과 정찰 강화를 위한 대화채널을 구축하고자 하였다. 이전까지는 말라카 해협 문제를 양자관계에서 다루려고 했고 자국의 영해만 정찰했다는 점에서 한계가 있었다.

또한 이시기 세계해운업계와 말라카해협을 주요 해상교통로로 의존하는 역외국가들의 우려도 급증하였다. 특히 일본은 해적퇴치를 위한 역내협력을 주도하면서 이는 2002년 아시아해적퇴치협약(아시아 해적 및 해상강도 퇴치를 위한 지역협약, Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia: ReCAAP) 서명으로 이루어졌다. 한국을 포함하여 14개국이 참여하여 2006년 발효되었다. ReCAAP의 핵심은 해적행위에 대한 정보를 회원국의 연락창구를 통해 수집하고 분석하여 보고하는 것이다. 이를 위해 싱가포르에 ReCAAP 정보공유센터(ReCAAP Information Sharing Center)가 수립되었다. 아시아해적퇴치협약의 주요 한계는 말라카해협의 세 연안국 중 싱가포르만이 이에 가입하고 인도네시아와 말레이시아는 이 협약을 비준하지 않았다는 점이다. 현재 ReCAAP의 가입국은 인도네시아와 말레이시아를 제외한 아세안 8개국,

중국, 일본, 한국, 인도, 방글라데시, 스리랑카, 그리고 유럽 5개국 (덴마크, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 영국), 호주, 그리고 미국이다. 인도네시아와 말레이시아는 ReCAAP 관련 회의에 옵서버로 참여하고 있고, 주권 침해에 대한 우려로 협약을 비준하지 않았다고 하나 자세한 우려사항은 알려지지 않았다 (Beckman 2022). 싱가포르에는 ReCAAP 정보공유센터와 별개로 군차원의 해양안보협력을 위한 정보융합센터(International Fusion Center)가 있다. 이는 싱가포르 창기 해군기지 안에 위치하며 전 세계 24개국 해군으로부터 파견을 받고 있다.

말라카 해협 해협 해상보안 문제는 연안국가들의 정찰 및 단속활동이 강화되고 국제적 지원이 확대된 이후 완화되었다. 또한 2000년대 초 말라카 해협의 해적활동이 증가하는 데 일부 역할을 했던 인도네시아 아체(Ache) 분리주의 무장투쟁이 2004년 인도양 쓰나미 이후 2005년 헬싱키 합의로 종결된 것도 해적활동 감소에 기여하였다 (Beckman 2022). 그러나 피랍이나 납치 등의 해적피해가 감소함에도 불구하고 특히 싱가포르 해협에서 피습과 강도활동은 2015년 이후 오히려 증가하는 추이를 보이고 있다. 국내에서는 2019년 한국 국적화물선 피습이 최근 언론의 주목을 받기도 했다. 국제적 통계에 따르면 동남아가 전 세계 해적활동 30~40% 차지한다 (표 1).

표 1 | 동남아 해상의 해적과 해상강도 추이 (건수)

	2017	2018	2019	2020	2021
인도네시아	43	36	25	26	9
말라카해협					1
말레이시아	7	11	11	4	2
필리핀	22	10	5	8	9
싱가포르 해협	4	3	12	23	35
태국				1	
동남아	76	60	53	62	56
세계	180	201	162	195	132
동남아 비중	42%	30%	33%	32%	42%

주: 해상강도 미수 포함

출처: ICC IMB Piracy and Armed Robbery Against Ships 2021.

2) 남중국해 분쟁

남중국해는 서태평양과 인도양을 연결하며, 동북아, 동남아의 물류를 중동과 유럽과 연결하는 바다이다. 중요한 해상교통로이자 풍부한 어족자원, 석유 및 광물자원이 풍부한 곳으로 알려져 있다. 남중국해에서 중국과 동남아 연안국가들이 관할권을 두고 분쟁 중이다. 해당 수역에 대해 베트남은 동해, 필리핀은 서필리핀해라고 부른다. 중국은 영유권(베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이)과 EEZ 확정과 관련된 자원개발권과 어업권(인도네시아) 등을 두고 갈등이 있다. 베트남은 파라셀 군도 일부와 스프래틀리 군도 일부의 영유권을 주장하고 있으며 이 지역은 말레이시아, 브루나이가 주장하는 지역과 중복된다. 필리핀은 말

레이시아와 중복된 영토주장지역이 있고 말레이시아는 베트남, 필리핀과 중복된다. 브루나이는 베트남과 중복된다.

남중국해 문제는 오래된 문제이지만, 2000년대에는 관리가능한 문제로 여겨지다가 2010년대 중반 이후 미중 전략경쟁이 심화되면서 첨예한 안보 문제로 전환되었다. 2000년 초 중반에는 중국이 후진타오 정부하에서 화평굴기(和平崛起)를 천명하며 아시아 외환위기에 서 벗어나 지역통합에 적극적이었던 아세안의 리더십을 존중하고 기존 지역질서에 부합하려고 했던 시기였다. 2002년 중국과 아세안회원국들은 구속력이 없는 남중국해 당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC) 체결하였다. DOC는 남중국해 문제를 두고 중국과 아세안회원국들이 합의한 첫 외교적 문서라는 데 의미가 있다. DOC 내용은 당사국간 의견 차이를 평화적 수단을 통해 해결하고 분쟁을 격화시키는 행동을 자제할 것을 담고 있으나 분쟁해결방식이나 이 선언을 어떻게 실행할 것인지는 다루지 않았다. 내용을 보다 자세히 살펴보면, 다음과 같다. 먼저 국가간 관계에서 유엔헌장, 1982년 유엔해양법협약, (아세안의) 동남아우호협력조약(the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia), (중국의) 평화공존5원칙의 목적과 원칙을 존중한다고 하였다. 또한 평등과 상호존중의 원칙에 입각하여 신뢰구축의 방법을 모색한다고 하였다. 이어 당사국들은 1982년 유엔해양법협약을 포함하는 국제법에서 보증하는 대로 항행과 비행의 자유를 존중하며 보호한다고 하였다. 이어 영유권과 관할권에 대한 갈등을 무력을 사용하지 않고 평화적인 방법으로, 1982년 유엔해양법협약을 포함하는 국제법에 따라 해결한다고 하였다. 또한 상황을 악화시킬 수 있거나 복잡하게 만들 수 있는 행동, 특히 현재 인간이 거주하지 않는 섬이나, 산호, 기타 다른 해양지형을 거주지로 만다는 행동을 자제한다고 하였다. 또한 영유권 분쟁이 해결되기 전에도 협력의 정신에 입각하여 신뢰구축을 위해 국방부 인사교류, 해상조난시 공정하고 인도적인 처우, 해상에서의 군사훈련 사전 공지, 해양환경보호활동, 해양과학연구, 조난구조, 인신매매와 마약밀매, 해적단속을 추진할 수 있다고 하였다. 마지막으로 지역의 평화와 안정을 위해 만장일치체에 기반하여 (Code of Conduct, COC)을 채택할 것을 재확인한다고 하였다. 당시에는 아무리 구속력이 없는 선언이라도 해도 중국이 이에 참여했다는 사실에 동남아/아세안이 고무되기도 했다. 중국이 공격적인 패권도전국이 아니라 기존 지역질서에 순응하는 국가로 성장할 것이며, 아세안이 중국을 학습시키고 있다는 관점도 존재하기도 했다. 그러나 이는 상당부분 앞서도 언급했지만 당시 보다 신중했던 중국의 외교노선이 반영된 것으로 보인다.

DOC 선언이후 20년 동안 남중국해에서 중국과 동남아 국가들 간의 긴장은 미중 전략갈등이 심화되면서 함께 오히려 고조되었다. DOC에서 합의한 대로 이후 중국과 아세안회원국들은 행동준칙(COC) 협상 진행 중이나 협상은 20년 동안 교착상태에 있다. 향후 COC 협상의 전망은 밝지 않으며, 중국이 COC를 진지한 협상의 대상으로 보기 보다는 아세안 국가들에 대한 일종의 외교적 카드로만 사용하고 있다는 관점도 존재한다.

남중국해의 현 국면은 2009년 중국의 "구단선" 주장이 등장한 이후로 볼 수 있다 (People's Republic of China, 2009). 이후 남중국해에서 중국과 필리핀, 중국과 베트남의 해상충돌이 증가하였다. 특히 2013년 필리핀 정부는 중국을 상대로 남중국해 스카버러 (Scarborough) 암초를 포함 일부 해양지형의 법적 지위, 법적 권원에 대한 분쟁의 관할권과 이들에 대한 유엔해양법협약의 역할에 대한 결정을 국제상설중재재판소(PCA)에 요청하였다. 2016년 국제상설중재재판소는 중국이 주장하는 구단선 주장의 역사적 권원을 부정하는 판결을 내렸다. 중국은 이 판결을 인정하지 않는다는 입장을 지속적으로 견지해왔

다.

2010년대 중반 이후 남중국해 문제에 대한 미국의 태도 변화는 미중 관계의 변화를 반영한다. 2011년 미국은 미국-필리핀 상호방위조약의 남중국해 분쟁 적용가능을 확인해달라는 필리핀 외교장관의 요청을 거절하였다. 그러나 트럼프 행정부 출범 이후 이와 같은 태도는 급변하여 2019년 미-필리핀 외교장관 회의에서 폼페오 미국 국무부 장관은 “남중국해에서 필리핀군, 항공기, 공공선박에 대한 무장공격은 상호방위의무를 발효시킬 것”이라고 약속하였고 같은 해 2019년 미-필리핀 국방장관 공동성명은 미필 상호방위조약의 남중국해 포함 태평양 전역 적용가능을 재확인하였다.

트럼프 정부 이후 미국은 “항행의 자유” 작전을 확대하고 남중국해 이슈를 대중견제전략에 포함시켰다. 중국 역시 남중국해 문제를 미중경쟁의 주요 이슈로 간주하고 남중국해에서 매립과 군사기지건설, 군사훈련, 관할 행정구역 설치를 진행하였다. 특히 스프래틀리(Spratly Islands) 지역의 군사화 수준이 높다고 알려져 있다. 이 과정을 통해 남중국해 영토분쟁을 둘러싼 지정학적 불안 요인이 크게 부상하였다.

사실 2010년대 후반 필리핀 국내정치적 요인으로 인해 미국과 필리핀 관계에 큰 위기가 있었고 중국과 필리핀의 남중국해 영토분쟁 역시 큰 영향을 받았다. 2016년 국제상설중재재판소(PCA) 직후 취임한 필리핀 두테르테 대통령은 후보 시절부터 PCA 판결의 중요성을 축소하였으며 취임 직후 있었던 중국방문에서 향후 필리핀 외교는 미국과 “결별”하고 자주노선을 택할 것이라고 선언하였다. 또한 두테르테 대통령은 자신의 대표적 정책이자 논란이 많았던 “마약과의 전쟁”을 두고 미국 오바마 대통령과 외교적 갈등을 겪었고, 2020년에는 미필동맹의 중요한 축인 “방문군협정”(The Visiting Forces Agreement)을 종료할 것이라고 했다가 철회하기도 하였다. 남중국해 문제에 대해 두테르테는 집권 초기 필리핀은 영해를 수호할 능력이 없다는 발언을 하면서도 남중국해에서 미국과 필리핀이 수행하던 합동순찰을 중단시켰다.

남중국해 문제를 두고 중국에 대한 두테르테 대통령의 입장의 배경에는 본인이 대표적 국정과제로 추진하고 있는 대규모 인프라 건설정책인 “Build, Build, Build” 프로그램에 필요한 재원을 중국으로부터 조달하고자 하는 의도가 있다는 의견이 우세하다. 필리핀은 동남아의 중견국이나 주변 국가들에 비해 인프라가 낙후되어 있어 경제발전에 주요 걸림돌로 작용하고 있다는 지적을 받아왔다. 인프라개발에 필요한 대규모 투자자금을 정부가 재정을 통해 동원하기 어렵고 부패와 규제수준이 높아 기업환경이 우수하지 못해 민간투자나 서방으로부터의 투자도 쉽지 않았다. 이러한 상황에서 보다 리스크 친화적이라고 알려진 중국 국영기업으로부터의 투자나 개발금융은 필리핀에게 매력적인 대안으로 제시되었다. 사실 2013년 중국이 제안한 “일대일로(一帶一路)”가 개발도상국을 포함하여 많은 국가들에 초기에 큰 호응을 얻었던 배경에는 경제개발을 위한 인프라투자의 부족이 자리잡고 있다. 필리핀의 경우 1980년대 극심한 경제위기 이후 최근 견조한 경제성장을 보여왔으나 인프라 투자는 주변국가에 비해 크게 부족했다. 2016년 두테르테는 중국을 방문하여 시진핑 주석과 회담하였고 이 방문에서 중국으로부터 240억 달러의 투자를 유치했다고 발표했다. 그러나 이 약속의 상당부분이 지켜지지 않았고 이미 전체의 5% 정도만이 실행되었다는 관측도 존재한다 (Ridon 2021). 2016년 필리핀과 중국은 분쟁수역의 필리핀 EEZ에서 양국 공동으로 석유와 천연가스를 개발하기로 합의하기도 하였으나 협상에 진전이 없어 2022년 두테르테 대통령 임기 마지막에 필리핀이 협상의 “종료”를 선언하기도 하였다.

2020년이 들어 필리핀 정부는 2016년 판결에 대한 입장을 선회하여 이를 공식적 외교석

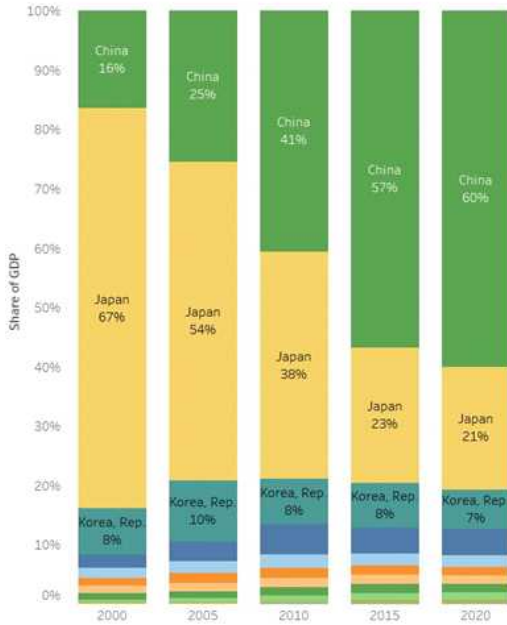
상에서 인정 및 인용하기 시작했고 중국 및 국제사회에 판결결과를 존중할 것으로 요구하였다. 두테르테 대통령의 개인적 성향과 외교관은 전통적인 미국-필리핀 동맹관계를 흔드는 결과를 가져왔으나 기관으로서 필리핀군의 미군과의 협력은 지속되었고 비록 남중국해에서 미-필리핀 연합순찰은 중단되었으나 발리카탄(Balikatan)과 같은 미-필리핀 연례합동군사훈련은 지속되었고 2017년 무슬림 민다나오 지역에서 필리핀 정부군과 이슬람 반군 사이에 벌어진 마라위(Marawi) 전투에서 미국은 필리핀군에 신속한 지원과 협력을 제공했다(Winger 2021). 2022년 6월 30일 취임한 마르코스 주니어 대통령은 경제협력을 위해 중국과 우호적 관계를 유지하기를 희망한다고 하면서도 남중국해 영유권 문제 자체에 대해서는 단호한 입장을 표명하였다. 마르코스 취임 이후 70일 동안 필리핀 외교부는 중국 정부에 중국선박의 필리핀 수역 “침입”에 대해 52건의 항의를 전달했는데, 이는 두테르테 정부 6년 동안 388건의 항의가 전달된 것에 비하면 대단히 높은 수치이다(Calonzo 2020). 남중국해 분쟁수역인 필리핀 EEZ 인근에서 해상민병대라고 불리는 중국 선박 수백 척이 집단으로 정박하는 일이 빈번해지면서 2022년 말 중국과 필리핀 사이 갈등이 심화되기도 하였다. 2022년 11월 미국 해리스 부통령이 중국-필리핀 영토분쟁의 최전선인 팔라완(Palawan)섬을 방문하였다. 팔라완 섬은 스프래틀리에 인접해있고 미-필리핀 합동상륙훈련 지역이다.

동남아국가들과 중국 사이의 영유권 분쟁과 별개로, 동남아 연안국들 사이의 분쟁도 존재한다. 중국과의 갈등과 달리 물리적 충돌로 나타나지 않고, 아세안 회원국들은 본격적인 외교이슈로 다루기를 회피해왔다. 그러나 배타적경제수역(EEZ)과 다른 분쟁 지역에서 아세안 회원국간 불법조업은 상당한 문제로, 최근 몇 년간 특히 인도네시아는 불법조업을 대대적으로 단속하기도 했다. 그러나 아세안 내부에서, 그리고 아세안 회원국간 남중국해 영토문제에 대한 소극적 태도는 중국에 대해 공동의 입장을 형성하는 데 큰 제약으로 작용한다는 지적도 존재한다.

다만 최근 동남아 국가들이 남중국해에서 연안국들간의 영해 획정은 아니지만 EEZ 획정은 제한적이거나 진전을 보이고 있다. 2022년 12월 23일 인도네시아와 베트남은 12년의 협상 끝에 남중국해에 존재하는 양국간 EEZ의 경계를 획정하였다 (Jibiki, 2022). 두 나라는 남중국해에서 서로 EEZ가 중복되는 지역이 있고, 이로 인해 특히 인도네시아가 베트남 어선들을 불법조업 혐의로 단속하면서 외교적 문제가 발생하기도 했다. 다만, 이러한 합의가 실제 국내적으로 제도화되고 일선행정에서 반영되는 것에는 어려움이 있을 수 있다. 인도네시아와 필리핀은 2014년 민다나오와 세레베스 해 EEZ 경계획정협정을 비준한 바 있다. 이는 양국간 첫 해양경계협정이었으나 비준에도 불구하고 국내법으로 수용되지 못했다. 남중국해 분쟁이 동아시아의 주요한 지정학적 위험이슈가 되는 배경에는 지난 20년간 진행된 국가별 경제력 분포의 변화가 있다. 20년 전인 2000년 일본은 동아시아 지역 GDP의 67%를 차지하는 압도적인 경제적 지위를 가지고 있었으나 2020년 비중이 21%로 줄어들었다. 반면 중국은 2000년 16%에서 2020년 60%로 그 비중이 급격히 늘었다(그림 8). 지난 20년의 동아시아 경제지형의 변화는 중국의 경제적 부상과 일본의 상대적 퇴보로 요약해볼 수 있다. 일본은 2010년 동중국해 분쟁과 중국의 희토류 수출금지 등을 겪으며 중국 견제의 방향으로 선회하였고 이는 일본 아베 정부가 자유롭고 개방된 인도태평양(Free and Open Indo-Pacific), 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue: QUAD)와 같은 안보 이니셔티브를 주창하는 움직임으로 연결되었다.

남중국해 분쟁의 당사자인 동남아에서는 같은 기간 인도네시아와 베트남의 경제력 확대와

태국과 말레이시아, 필리핀, 싱가포르의 경제 비중 축소가 나타났다 (그림 9). 인도네시아가 동남아 전체 인구의 약 41%를 차지하는 인구 대국이고 베트남의 최근 성장세가 동남아 최고 수준이라는 점을 감안하면 향후 동남아 경제지형에서 이 두 나라의 비중이 지속적으로 확대될 수 있을 것으로 보인다. 또한 앞에서도 일부 언급했지만, 베트남과 인도네시아의 비중은 2020년 기준 우리나라 동남아 수출의 1위와 3위 국가로 전체의 54%, 7%를 차지하는데 2위인 교역항인 싱가포르를 더하면 전체 73%를 차지하게 된다. 수입에서도 베트남이 38%, 인도네시아가 14%로 한국의 동남아 수입국 중 1위와 4위를 차지한다.¹³⁾



자료: World Bank



자료: World Bank

그림 8 | 동아시아 13개국 GDP 비중 변화 **그림 9 | 동남아 10개국 GDP 비중 변화**
 요약하면 동남아 해상교통로에서 대한 위협요인은 2000년대 말라카해협을 중심으로 급증하면서 중요했던 해적활동과 같은 비전통적 위협 요인은 약화되고 2010년 중반 이후 남중국해 분쟁으로 인한 전통적, 지정학적 위협 요인이 부상하였다. 말라카해협에서 해적행위가 근절된 것은 아니고 퇴치를 위한 지역적, 국제적 노력이 더 필요한 것이 사실이지만, 전체적으로 보면 동남아 해상교통로의 위협 성격은 국지적 요인에서 지역적, 글로벌 요인으로 그 위협요인과 함의도 확대되었다. 중국의 부상과 미중 전략경쟁이 심화되고 있고, 중국의 강압외교노선에 변화가 없는 한 향후 동남아 해상교통로의 안보는 중국을 포함한 지정학적 요인에 크게 영향을 받을 것으로 보인다.

5. 결론 및 토론

13) 2014년까지는 자원수입으로 인해 인도네시아가 오랫동안 한국의 동남아 최대수입국이었다.

한국에게 “서남항로”인 동남아 해상교통로는 한국을 미주를 제외한 세계시장과 결해주는 통로로서 한국에게 산업상류의 원자재 공급에 핵심적인 역할을 하여 전략적으로 매우 중요한 연결적 가치를 지닌다. 동남아 해상교통로의 연결적 가치는 말라카 해협의 전략적 중요성(chokepoint)과 이 지역에 위치한 환적항만(transshipment port)의 현황을 통해 잘 파악할 수 있다. 말라카 해협에 위치한 싱가포르항(싱가포르), 탄중 펠레파스항(말레이시아), 포트클랑항(말레이시아)는 동남아의 대표적인 전략항이자 세계적인 환적항만이다.

동남아 해상교통로는 또한 한국의 주요 경제파트너인 동남아와의 교역을 지탱하는 본래적 가치 역시 지니며, 이는 동남아가 경제성장을 지속하고, 한국이 중국 이외의 수출입다변화 필요가 긴급해지면서 그 중요성이 더 높아지고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 국제생산분업이 발전하고 공급망이 복잡해지면서 한국의 수출화물운송에서 항공운송의 비중이 금액 기준 크게 증가하였지만, 해상운송이 세계경제의 근간이며 무역에 전적으로 의존하는 한국경제의 근간이라는 점에는 변함이 없다. 지난 10년간 동남아 경제에서 가장 주목할 만한 변화는 베트남이 다국적기업의 전자제품 제조허브로 변화하면서 수출이 비약적으로 늘고 경제성장에서 대단히 큰 성과를 거두었다는 점이며, 이는 한국-베트남 교역과 투자 관계의 급성장과 함께 진행되었다.

동남아 해상교통로의 위협요인은 시대에 따라 변화하고 있는데 2000년대 초 중요했던 말라카 해협의 해적위협은 상대적으로 완화되고 있는 반면 미중전략경쟁에 따른 남중국해 분쟁이 보다 중요한 위협요인으로 등장하면서 지정학적 요인의 부상에 따라 불확실성 증가하고 있다. 본고에서 다루지는 않았지만 대만해협의 긴장 고조와 동중국해에서의 중국과 일본 갈등 또한 한국의 입장에서는 동남아 해상교통로 안보와 연계하여 주시해야 하는 문제이다.

또한 본문에서 직접적으로 다루지는 않았으나 해상교통로 교란상황이 발생했을 때 위기의 전이기제가 어떻게 형성되는지 살펴볼 필요도 있다. 위기가 발생했을 경우 예상되는 물류비용폭증은 일단 선박보험료 폭증을 통해 전이된다. 위험해역의 항행시 발생하는 할증보험료율이 상승하는 것인데 현재 선원안전책임, 해양오염책임, 소송가능성 등으로 선박보험 없이 선박운행이 사실상 불가능하다는 점에서 용선료 자체보다도 선박보험료가 중요하다고 할 수 있다. 2019년 호르무즈 해협에서 유조선 공격사건이 빈번해지면서 당시 할증보험료율이 20배 급증한 바 있고, 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공 이후 흑해 및 아조프해를 항행하는 선박에 대한 할증보험료율이 선체가격의 10%에 육박, 용선료를 넘어서 사실상 용선 거부수준으로 폭증하기도 하였다. 2021년 3월 수에즈 운하 마비사고와 같이 사태가 단기간내에 해결되지 않고 장기화되면 대체항로가 사용될 수도 있다.

무역규모가 세계 8위이고 동남아 해상교통로에 대한 의존도가 높은 한국으로서는 이 지역의 항행과 비행의 자유 유지 및 분쟁 방지를 위해 기여를 할 책임을 피하기 어렵다. 특히 한국이 국제사회에서 책임 있는 중견국가로서의 지위를 인정받기 위해서는 역내 해양안보 협력에 있어 과거의 지나치게 소극적인 입장에서 변화를 추구할 필요가 있다. 동남아 해양교통로와 동남아 해양안보에 한정해서 살펴보면, 한국은 그동안 아세안 안보협력에 있어서는 대단히 소극적이었다. 한아세안 협력의 오랜 전통과 한국의 계속된 관계심화 다짐에도 불구하고 한국은 아세안 회원국에게 안보협력에 있어서 경제분야에만 집중하는 “침묵하는 파트너”라는 평가를 받았다(Bae, 2021). 2017년 문재인 정부가 발표한 신남방정책은 동남아에 대한 한국의 외교적 자원을 크게 확대하기는 했으나, 안보부문에서는 소극적이었던 이전의 접근에서는 크게 변화가 없었다(Che, 2021). 신남방정책이 동남아에서 대한 한국

의 관심과 선의를 해당 지역에 각인시켰다는 점은 분명하지만, “한아세안 운명공동체”와 같은 강한 수사에도 불구하고 안보협력은 사실상 제외하였다는 점은 신남방정책 자체의 한계로 지적될 수 있다. 신남방정책 “평화”분야는 무력분쟁이나 영토분쟁과 같은 전통안보 문제는 중국을 의식하여 제외하였고, 해적퇴치, 재난대응과 같은 비전통안보협력만이 제시되었으며, 전통안보 분야에서는 한국정부의 북한정책을 지지해줄 것을 아세안에 요청하는 내용만이 포함되었다. 신남방정책이 전통적 안보문제를 회피한 것은 남북분단상황이라는 특수성을 감안하여 이해할 수도 있으나 문제는 한국의 동남아 역내안보문제 회피가 역설적이게도 동남아 국가들 입장에서는 미중갈등상황에서 역외파트너로서 한국의 전략적 가치를 낮게 평가하는 결과를 가져온다는 점이다 (Gaad, 2021; Oh, 2023).

한국정부는 오래전부터 한아세안 정상회의 성명 등을 통해 남중국해의 항행과 비행의 자유에 대한 원칙적 지지를 지속적으로 표명해왔다. 그러나 2016년 PCA 남중국해 판결에 대해서는 일본이나 싱가포르와 같은 지역국가가 적극적 지지를 표명한 반면 한국은 “유의” 입장을 표명하였다.¹⁴⁾ 다만 문재인 정부 시기였던 2021년 한미정상회담 공동성명에 남중국해문제가 언급되었는데 이는 한미양자회담에서 지역적 이슈를 다루었다는 점에서 특기할만하다. 2022년 윤석열 정부 출범 이후 이루어진 2022년 11월 한아세안 정상회담에서 한국정부는 퇴역함 양도·해양테러 대응 등 해양법 집행 분야의 협력 확대, 아세안과의 연합훈련 참여를 통한 해양안전 공조 강화를 제안하였고, 동아시아정상회의 윤석열 대통령 발언에도 남중국해 문제가 포함되었다. 같은 해 12월 28일에 발표된 한국판 인태전략인 『자유·평화·번영의 인도-태평양 전략』은 해양안보 측면에서 “주요 해상 교통로인 남중국해의 평화와 안정, 항행 및 상공비행의 자유는 존중되어야 한다”라는 내용을 포함하고 있다.¹⁵⁾ 동적이면서 변화하는 한·동남아 관계를 염두에 두고 동남아 해상교통로의 전략적 중요성을 재검토하여 적절한 대응 및 협력방안을 도출하는 것이 향후 중요한 과제가 될 것으로 보인다.

또한 한국이 향후 동남아 해상교통로의 안정 확보에 대한 지역적, 국제적 노력에 보다 적극적으로 동참하는 것과 함께 한국의 입장에서는 동남아 해상교통로, 나아가 서남항로에 대한 의존도를 최대한 낮추는 다변화도 추구할 필요가 있다. 지리적으로 중동에 대한 석유 및 에너지 의존도는 높을 수밖에 없으나 천연가스의 경우 미국과 호주에서의 수입이 지난 수년간 크게 증가한 것도 사실이다. 2020년 한국의 천연가스 수입원을 보면 호주와 미국이 1위와 2위로 전체 34%를 차지하였다. 향후 동아시아 지역의 지정학적 환경이 크게 불확실할 것으로 전망된다면 에너지 및 원자재 수입의 역외다변화 역시 중요할 것으로 생각된다.

14) “우리 정부는 그동안 주요 국제 해상교통로인 남중국해에서의 평화와 안정, 항행과 상공비행의 자유가 반드시 보장되어야 하며, 남중국해 분쟁이 관련 합의와 비군사화 공약, 그리고 국제적으로 확립된 행동규범에 따라 해결되어야 한다는 입장을 일관되게 견지해왔음. 우리 정부는 7.12 발표된 중재재판 판결에 유의하면서, 이를 계기로 남중국해 분쟁이 평화적이고 창의적인 외교노력을 통해 해결되기를 기대함.” (남중국해 필-중 중재재판 판결 관련 외교부 대변인 성명 (대한민국 외교부 아세안협력과 2016-07-13))

15) “대만 해협의 평화와 안정이 한반도의 평화와 안정에 중요하며, 인태 지역의 안보와 번영에 긴요함을 재확인한다”라는 내용도 포함되어 있다.

참고문헌

<국문자료>

- 대한민국정부. 2022. 『자유·평화·번영의 인도·태평양 전략』 .
- 외교부. 2016. 남중국해 필-중 중재재판 판결 관련 외교부 대변인 성명 (대한민국 외교부 아세안협력과 2016-07-13)
https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=360834.
- 정호섭. 2007. 「한국의 해로안보 전략」 . 『동아시아 해로안보』 . 해양전략연구소편 학술총서 45. pp.195-222.
- 최광영 · 박태용 · 김득봉. 2018. 「해상교통로 위협 증가에 따른 효율적 광역관리체계 구축에 관한 연구」 . 『 한국해양경찰학회보 8권 1호 187-202.』
- 한국무역협회. 2021. 『2020년 항공 및 해상 수출 물류 동향과 시사점』 .

<영문자료>

- Calonzo, Andreo. 2022. “Philippines Ramps Up Protests Against China with Marcos in Power.” Bloomberg, September 13.
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-13/philippines-ramps-up-protests-against-china-with-marcos-in-power>).
- Beckman, Robert. 2022. “Enhancing the Security of Shipping in Southeast Asia: The Relevance of International Law.” International Law Studies 99(1): 1-16.
- Choe, Wongi. 2021. “New Southern Policy”: Korea’s Newfound Ambition in Search of Strategic Autonomy. *Asie. Visions*, No. 118, IFRI, January.
- Gaad, Adam. 2021. “Why South Korea Fell Behind Japan in Southeast Asia.” *The Diplomat*. December 1, 2021.
<https://thediplomat.com/2021/12/why-south-korea-fell-behind-japan-in-southeast-asia/>.
- Lee, Terence and Kevin McGahan. 2015. “Norm Subsidiarity and Institutional Cooperation: Explaining the Straits of Malacca Anti-Piracy Regime.” *The Pacific Review* 28(4): 529-552.
- Oh, Yoon Ah. 2023. “Change or Continuity? Seoul’s Approach to

- Southeast Asia under the New Southern Policy” Korea Observer. Forthcoming.
- Parrocha, Azer. 2020 “Arbitral Ruling Can’t Be Ignored by Any Country, Duterte to ASEAN.” Philippine News Agency, November 12 <https://www.pna.gov.ph/articles/1121630>.
- Phayal, Anup, Aaron Gold, and Brandon Prins. 2022. “Interstate hostility and maritime crime: Evidence from South East Asia.” *Marine Policy* 143: 105134.
- Ramos, Christia Marie. 2022. “Locsin Says PH–China Oil and Gas Talks ‘Terminated Completely’” *Inquirer*, June 23. <https://globalnation.inquirer.net/204761/locsin-says-ph-china-oil-and-gas-talks-terminated-completely>.
- Ridon, Terry. 2021. “Unfulfilled Promises.” *BusinessWorld*, May 25. <https://www.bworldonline.com/opinion/2021/05/25/370951/unfulfilled-promises/>.
- People’s Republic of China. (2009, May 7). Note verbale: CML 17/2009. https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf.
- Winger, Gregory. 2021. “Alliance Embeddedness: Rodrigo Duterte and the Resilience of the US–Philippine Alliance.” *Foreign Policy Analysis* 17(3): orab013. <https://doi.org/10.1093/fpa/orab013>.

IV. 공급망 교란에 대응하는 한국의 경제안보 정책과 전략적 과제

이 재 원

서울대 국제대학원 강사

국문요약

이 연구는 인태 지역에서 한-미 간 공조가 동맹 관계를 중심으로 강화되고 있는 상황에도 불구하고, 경제안보 정책에서 국가안보를 고려하기보다 산업경쟁력을 중심으로 형성되고 있는 한국의 경제안보 정책을 검토했다. 우선 경제안보의 필요성이 등장한 계기를 코로나 19, 미-중 기술 경쟁 심화, 우크라이나 전쟁 장기화를 통해 살펴봄으로써 국제질서의 변곡점에서 경제안보가 기업이나 산업의 경쟁력보다는 국가안보와 생존의 문제로 인식될 필요가 있음을 살펴보았다. 이를 배경으로 한국의 인태전략과 국내 공급망 정책을 검토했다. 우선 글로벌 중추국가로서의 비전과 함께 수립된 인태전략에서 개방형 자유무역국가로서의 국가정체성을 확인하고, 공급망 회복력을 위한 경제안보 네트워크 구축 및 가치를 공유하는 국가 간의 전략자원의 공급망 구축이 제시되고 있음을 확인했다. 반면에 국내 공급망 정책은 반도체 등 첨단기술을 보유한 기업의 정보 보호, 요소수 사태로 불거진 공급망 다변화 필요성에 기반하고 있음을 확인했다. 이는 곧 한국의 경제안보 정책은 산업경쟁력에 보다 더 많은 초점을 두고 있다는 의미이다. 한국의 경제안보가 공급망 안정화 정책에 초점을 두고 있는 이유도 산업경쟁력을 통한 경제적 번영을 강조했기 때문이라고 판단된다.

주제어: 경제안보, 공급망.

1. 서론

2022년 8월 등장한 미국의 인플레이션감축법(IRA, Inflation Reduction Act)은 한국 경제안보의 중심에 수출지향 경제개발정책이 여전히 자리잡고 있음을 보여준 사건이었다. 우선 미국의 동맹이자 무역상대국(trading partner)인 한국에게 IRA의 등장은 청천벽력과도 같은 일이었다. 지난 5월 한국은 한미정상회담 공동성명을 통해 경제·기술 분야 전략적 파트너십이라는 미래 비전을 논의하면서 동맹을 통한 경제안보를 과시했다.¹⁾ 또한 기업도 미국의 리쇼어링 정책을 지원하면서 미국 내 시장 점유율을 높일 수 있을 것으로 기대했다. 예를 들어 5월 중 바이든 미국 대통령의 방한 기간 현대차그룹은 2025년까지 50억 달러를 추가 투자한다는 계획을 밝히면서, 2030년까지 모든 차량의 50%를 전기차로 판매한다는

1) 외교부 (n.d.). 한미 정상회담 주요성과 및 평가.
https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_24812/contents.do

바이든 행정부의 계획을 지원하겠다고 나선 것이다.²⁾

그러나 미국은 IRA를 통해 친환경차의 소비자 세액공제를 미국 내 생산 전기차와 배터리에 한정하면서, 한국의 지원과 노력을 외면했다. IRA의 친환경차 관련 조항은 북미 시장을 우선하는 세 가지 조건을 통해 전기차 소비자에 보조금을 지급하기로 하였으며, 이에 따라 한국 기업의 미국 전기차 시장 진출에 제동이 걸린 것이다. 첫째, 최종조립 요건이다. 전기차가 북미에서 최종조립되어야 한다. 둘째, 핵심광물 요건이다. 미국 또는 미국과 자유무역 협정을 체결한 국가에서 생산되거나 북미에서 재활용된 일정 비율 이상의 배터리 핵심광물이 사용되어야 한다. 셋째, 배터리 소재 요건이다. 북미에서 제조된 배터리 소재가 일정 비율 이상이어야 한다. 이 조건이 모두 충족되면 최대 7,500달러의 소비자 세액공제가 부여된다는 것이다.³⁾ 미국 애리조나주에서 전기차 생산라인을 구축하고 있는 현대차로서는 공장이 완공되는 2025년 이전에는 소비자 세액공제 혜택을 받을 수 없게 됐다. 이에 따라 전기차 시장 점유율 감소를 우려하게 됐고, 로버트 후드 현대차 정부 대응 담당 부사장은 우드로윌슨센터 주최 웨비나에서 미국이 아닌 멕시코로 생산기지를 이전해야 할 필요성을 고려할 수 있다는 평가를 내리기도 했다.⁴⁾

이후 2022년 12월 미국 재무부의 이행지침을 통해 최종조립 요건, 핵심광물 요건 그리고 배터리 소재 요건을 충족하지 않아도 기업이 사업 목적으로 구매하는 상용 전기차에 대해 최대 7,500달러의 세액공제 혜택을 받을 수 있게 됐다. 이로써 한국 기업의 미국 전기차 시장 진입 장벽에 대한 우려는 다소 해소된 상황이다.

IRA는 미국과 한국이 근본적으로 평가하는 경제안보가 무엇인지를 드러냈다고 볼 수 있다. 한편으로 IRA는 미국 경제안보의 중심에 미국 우선주의와 보호주의 정책이 자리잡고 있음을 보여준다. 미국은 중산층 외교를 바탕으로 글로벌 공급망을 재편하고자 하는데, 이러한 자국 중심주의가 한미 동맹의 의지를 약화시킨 것이다. 다른 한편으로 IRA는 한국 경제안보의 중심에 자유무역 질서의 유지가 필수적으로 요구된다는 사실을 재확인시켰고, 대외 개방성을 높이되 취약성은 낮춰야하는 도전과제를 제기했다. 특히 기업은 이러한 변화에 민감하게 반응하면서 공급망 다변화와 해외직접투자 전략을 수정하고 있으며 전기차 산업뿐만 아니라 반도체 산업의 경우에도 미국에 생산 시설과 설비를 확충하는 상황이다. 미국 우선주의 기조와 한국의 세계화 유지 기조는 한미 경제 협력에 간극을 드러낸다. 무엇보다 한미 동맹 관계를 포괄적으로 발전시켜 가려는 상황에서 무엇보다 필수적인 신뢰를 유지하는데 어려움을 제기한다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 한국이 글로벌 정치경제 질서의 변화를 인식하고 수립한 인태 전략과 공급망 교란 사태에 대응하면서 추진한 경제안보 정책 사이에 간극이 있음을 설명하는데 목적을 둔다. 제2장에서는 글로벌 정치경제 질서 변화로 인해 발생하는 위협 요인으로부터 한국이 경제안보를 강화할 필요성을 검토한다. 이를 위해 글로벌 정치경제 질서의 변화를 이끄는 구조적 요인으로서 코로나19로 인한 공급망 교란, 미-중 경쟁 심화로 인한 기술 진영화, 러-우 전쟁 장기화에 따른 불확실성 증대에 따른 취약성을 비교한다. 제3장에서는 글로벌, 지역, 국내 수준에 따라 한국

2) White House (22/5/22). Remarks by President Biden on Hyundai's Investments in Savannah, Georgia.

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/22/remarks-by-president-biden-on-hyundais-investments-in-savannah-georgia/>

3) 이효영(2022). 미국 인플레이션 감축법(IRA)의 의미와 쟁점 및 대응방안. IF 2022-22K. IFANS FOCUS.

4) The Korea Times (22/12/16). We ask for 'chance to compete fairly' in US: Hyundai Motor official. https://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2023/01/419_341861.html

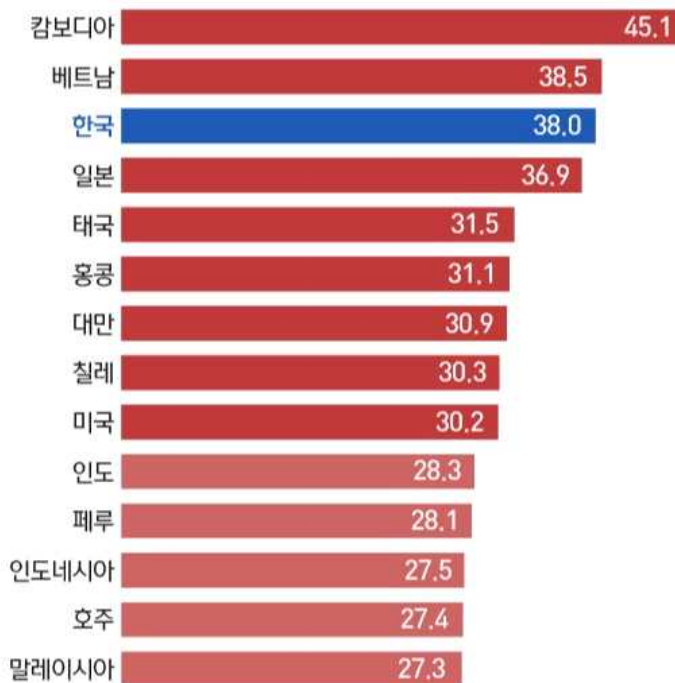
경제안보 정책이 어떻게 구성되고 있는지 검토한다. 제4장에서는 한국의 경제안보 관점을 구성하고 있는 주요 전략과 정책이 공급망 교란에 대응하는 실제 정책과 어떻게 연결되는지 그리고 한계는 무엇인지 살펴본다. 마지막으로 제5장에서는 향후 과제로서 반응적 경제안보 정책의 한계를 넘어서 보다 능동적인 경제안보 정책을 추구하기 위한 방안을 모색한다.

2. 글로벌 정치경제 질서의 변화 요인

21세기 글로벌 정치경제 질서 변화를 이끄는 요인은 크게 세 가지로 나타난다. 첫째, 코로나19로 인한 공급망 교란이다. 2020년 초부터 전세계 산업생산설비의 물리적 중단과 사회적 봉쇄는 오미크론이라는 변인의 발생으로 지속됐다. 특히 중국에 대한 의존도가 높은 글로벌 공급망 붕괴 우려가 현실화 됐다. 제조업의 국제 분업화로 인해 중국 부품 공장의 가동 중단이 국내 자동차 생산 일정에도 차질을 빚어낸 것이다. 반면에 보복소비 심리와 ‘위드 코로나’ 정책이 도입되면서 소비가 폭발적으로 증가했다. 이 과정에서 반도체 등 현대산업과 소비재의 핵심 부품의 수급 불균형은 심화됐다.

신종 코로나로 인한 국가별 공급망 피해 규모 (단위: %)

※ 2015년 기준 중국산 중간재 수입 비중



출처: 한국관세신문(20/2/6)

<http://www.kcnews.org/news/articleView.html?idxno=2167>

그림 1 | 주요국의 대중국 중간재 수입 의존

둘째, 미-중 경쟁 심화로 인한 기술 진영화이다. 2022년 5월 미국은 블링컨 국무장관의 조

지위상인 대학 연설을 통해 대중국 접근법을 일부 공개하고, 핵심 분야에서 중국과 경쟁하여 우월성을 확보하기 위해 미국이 주도하는 기술혁신을 강조했다. 중국으로부터 민감기술·데이터, 핵심인프라, 공급망 등 주요 전략 분야를 보호하기 위한 조치를 강화한다는 내용을 담았다. 여기에는 수출통제, 지식보호, 사이버안보, 민감데이터보안, 투자심사가 포함됐다. 또한 중국 시장에 대한 접근성을 확보하는 대가로 핵심 가치, 장기적 경쟁력, 기술적 우위의 희생을 우려하였으며, 기업에 국가안보 강화를 위한 역할도 주문했다.

특히 미국 산업 보호주의 기조와 함께 기술혁신을 주도하기 위한 핵심 산업에 대한 국내 투자를 확대했다. 예를 들어, 반도체과학법(CHIPS and Science Act)은 반도체, 통신 네트워크, 에너지 연구 등에 대한 지원으로 총 2,800억 달러 책정하는 등 공세적인 지원 정책을 담았다. 또한 반도체 제조 지원에 대해 회계연도 2022년부터 2026년까지 5년에 걸쳐 527억 달러를 지원하기로 했다.

표 1 | 미국의 기술 리더십 전략

소관부서	금액(달러)	내용
국무부	5억	<ul style="list-style-type: none"> - CHIPS for America International Technology Security and Innovation Fund - 외국정부와의 ICT 보안 및 신뢰할 수 있는 반도체 공급망 재편에 활용을 목적으로 미국국제개발처(USAID), 미국수출입은행, 국제개발금융공사(IDFC)에 책정
상무부	500억	<ul style="list-style-type: none"> - CHIPS for America Fund - 반도체 제조 관련, 390억 달러가 책정되며, 회계연도 첫해(2022년)에 190억 달러, 그 후 4년(2023-2026)간은 연 50억 달러 지원 - 반도체 R&D 관련, 110억 달러가 책정되며, 국립반도체기술센터(NSTC) 신설, 첨단 패키징, 표준화 및 지적권 보호 등 지원
국방부	20억	<ul style="list-style-type: none"> - CHIPS for America Defense Fund - 군사용 첨단반도체 기술의 상업화(Microelectronics Commons), 국내 반도체 네트워크, 대학 기반 시제품, 실험실에서 제조까지의 기술 연계 등에 책정
국립과학재단	2억	<ul style="list-style-type: none"> - CHIPS for America Workforce and Education Fund - 숙련된 인력 양성을 통해 2025년까지 90,000개 일자리 창출 목표

출처: 이재원(2022a). 미국의 대중국 전략과 주요 조치에 대한 전망. 경제안보 리뷰. 외교부 경제안보외교센터.

특히, 반도체과학법의 ‘가드레일 조항’은 미국 내 투자 기업에 대한 인센티브 부여 시, 해당 기업이 중국에 대한 증설 투자를 10년간 할 수 없도록 금지함으로써, 미-중 경쟁의 요소를 담았다. 이에 따라 미국은 2000년대 초 건설된 중국 내 노후 반도체 시설이 업그레이드되는 것을 미연에 방지하고자 한 것이다.⁵⁾

5) Kitchen (2022). The CHIPS Act: Far from Perfect, but Still Very Good. The Current. American Enterprise Institute.

<https://www.aei.org/articles/the-chips-act-far-from-perfect-but-still-very-good/>

이와 함께 미국의 대중국 기술 경쟁은 2세대 정도의 격차를 유지하는데 그치지 않고 초격차를 만드는 방향으로 전환됐다. 2022년 9월 16일 제이크 설리반 미국 국가안보 보좌관은 글로벌신흥기술서밋(Global Emerging Technologies Summit)에서 미국의 기술 리더십 전략을 발표했다. 특히 중국과의 기술 격차를 최대한으로 벌리기 위한 첨단 반도체 수출통제를 강조했다. 수출통제를 보완하기 위한 장치로서 기존의 외국인투자심사 강화도 강조했다.

표 2 | 미국의 기술 리더십 전략

4대 필러	구체 조치
과학기술생태계 투자	<ul style="list-style-type: none"> 반도체과학법 / 설리반은 이를 맨하탄 프로젝트에 비유 바이오기술·제조 행정명령 / 연구개발부터 제조까지 국내화 추진 인플레이션감축법(IRA) / 기후 청정에너지 강조 대규모 기술 인프라 프로젝트 / (잠정) 국가인공지능연구자원(National Artificial Intelligence Research Resource)
STEM 인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> STEM 분야 학생 및 연구자의 이민 절차 원활화 National Interest Waiver 및 EB-2 Visa (고용주 스폰서십 필요)
기술 우위 보호	<ul style="list-style-type: none"> 수출통제 / 목표를 2세대 우위->최대한 격차 형성으로 변경 <ul style="list-style-type: none"> - 특히 첨단반도체(로직 및 메모리) 언급 - 미국의 지식재산권 탈취 및 남용 예방 - 또한 예방을 넘어서 상대의 전투 능력을 약화시키는 전략으로 활용 투자심사현대화 / CFIUS 권한 강화 및 수출통제 보완 지식재산권 보호 / 미 특허청에 특허 신청 신속화 프로그램 개설
동맹파트너십 심화 및 통합	<ul style="list-style-type: none"> 제재와 에너지 안보 / G7을 운영위원회로 변환 첨단역량과 혁신 및 광범위한 안보 파트너십 / AUKUS 신흥기술 규칙 형성 / US-EU TTC 청정에너지, 핵심·신흥 기술 / Quad 사이버 및 양자 기술 / G7 기술 인프라 개발 / G7 PGII 청정에너지와 디지털 협력 / IPEF 인권을 위한 수출통제 / 민주주의 정상회의 신뢰할 수 있는 5G·OpenRan / Quad, US-EU TTC * 기타 양자 기술 협력으로 한국, 일본, 이스라엘, 인도 언급

출처: 이재원(2022b). 미국 국가안보전략의 경제안보 주요 내용과 시사점. 경제안보 리뷰. 외교부 경제안보외교센터.

미국의 기술 진영화는 반도체 수출통제에서 더욱 두드러졌다. 2022년 10월 7일 상무부는 반도체 및 반도체 생산장비에 대한 대중국 수출통제를 강화했다.⁶⁾ 한국을 포함한 제3국에서 생산된 고사양 GPU와 슈퍼컴퓨터 개발 및 생산 목적의 제품을 통제하기로 한 것이다. 이와 함께 미국 상무부의 우려거래자(Entity List)에 등재된 28개 중국 기업에 대한 통제도 추가했다. 무엇보다 반도체 장비의 경우, 로직칩(FinFET 구조 또는 16/14nm 이하), D램(18nm 이하), 낸드(128단 이상)과 증착장비 등을 통제하기로 했다. 이에 따라 SK의 우시

6) 홍연서(2022). 미상무부 대중국 반도체 관련 수출통제 강화. 수출통제 Issue Report. 전략물자관리원.

공장과 삼성 시안공장 등에 영향을 줄 가능성이 제기됐다. 한미 양국의 협의 끝에 미국이 한국 기업의 중국 내 공장에 대해서는 사안별 검토를 추진하기로 하였을 뿐만 아니라, 10월 11일 삼성전자와 SK에 대해 새롭게 강화된 반도체 수출통제를 1년간 유예하기로 결정했다.

셋째, 우크라이나 전쟁 장기화에 따른 불확실성 증대이다. 2022년 2월 러시아가 우크라이나에 전면적 공격을 개시한 이후 서방의 대러제재는 계속적으로 강화해왔다. 대러제재는 미국의 해외직접생산규정(FDPR)을 대상으로 반도체, 컴퓨터·통신, 센서 및 레이저, 해양, 우주항공 분야에서 57개 품목을 추가하였고, 한국 등 동맹과 우호국의 지지를 통해 다자간 수출통제체제의 틀 밖에서 부과됐다. 또한 미국, EU, 일본 등은 러시아의 WTO 최혜국대우 지위를 취소하고, 러시아 국영은행 등을 SWIFT에서 배제하는 등 금융제재도 이어갔다. 무엇보다 러시아산 원유 및 가스 공급의 중단은 에너지 가격 급등으로 이어졌다. 유럽의 에너지 안보 위기는 한국의 지원을 요구하기도 했으며, 4월에는 100m³ 물량 수준의 LNG를 유럽에 지원한다는 보도도 있었다.⁷⁾

3. 한국 경제안보 정책의 구성

한국 경제안보 정책은 글로벌 환경, 지역 환경, 국내 경제라는 세가지 수준에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 글로벌 환경이라는 구조적 수준이다. 구조적 수준에서 한국 정부는 글로벌중추국가 비전을 내세우면서 능동적 경제안보 외교 목표를 제시한 바 있다. 윤석열 정부의 국정목표에 따르면, 한국은 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가라는 비전 하에 자유민주주의 가치를 지키고, 지구촌 번영에 기여하고자 한다. 이를 위해 능동적 경제안보 외교 추진을 약속하면서 한국이 주도하는 대외 경제안보 환경 조성을 통해 국익 극대화하며, G20, APEC, OECD, WTO 등 다자경제협력체에서 우리 관심의제 논의에 적극 참여하고 의제 설정을 주도하며, 관계부처, 전문가로 구성된 신흥안보위원회를 총리 직속으로 설치, 국가 안보 체계를 강화하고 융합적, 전문적 대응체계 구축하고자 한다.

주요 내용은 네 가지로 구분한다. 첫째, 공급망 등 경제안보 강령이다. 경제안보의 일차적 관심은 공급망의 안정화에 있으며 위기대응 능력을 갖추기 위해 원천기술 보유국과의 협력을 강화한다는 내용이다. 둘째, 가치 기반 글로벌 경제질서 선도이다. 인도태평양경제프레임워크(IPEF)에서 다루어지는 신통상 규범의 형성에 적극적으로 참여하고 한국의 이해를 반영한다는 것이다. 셋째, 다자경제협력의 심화이다. 넷째, 신흥안보위원회의 설립이다.

7) MBC(22/4/30) 한국, LNG선 5척 분량 천연가스 유럽에 제공기로. MBC.
https://imnews.imbc.com/news/2022/world/article/6364165_35680.html

표 3 | 한국 정부의 경제안보 정책의 주요 내용

주요 내용	구체 내용
공급망 등 경제안보 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 범정부 협업下 공급망 위기 예방·대응 능력 강화 및 원천기술 보유국(미국, 일본, 유럽국가 등) 과 상호보완적 협력체제 구축 - 우리 반도체, 배터리 등 핵심기업의 대외 투자 지원 확보 및 공동 R&D 확대 - 한미 경제·안보 2+2 회의 등을 통한 경제안보 협력 강화 - 민간의 해외 자원개발 지원을 위한 국제협력 강화△글로벌 식량 안보 위기 논의 대응 △주요 국 수출제한 조치 등 정보수집 강화
가치 기반 글로벌 경제질서 선도	<ul style="list-style-type: none"> - 인태 경제프레임워크(IPEF), RCEP, CPTPP 등 논의에 주도적으로 대응하고, 우리 기업의 해외 진출 적극 지원 - 글로벌 중추국가로서 디지털경제, 공급망, 기후·탈탄소화 등 IPEF에서의 규범 형성 및 협력 강화에 기여하고 우리 이해를 반영
다자경제협력 심화	<ul style="list-style-type: none"> - 정상, 각료급 다자경제협력체에서 우리 국익에 부합 하는 입장 반영 및 양자·다자간 경제협정 네트워크 확대 - 2025 APEC 정상회의 개최를 통해 아태지역 경제협력 강화에 기여 및 우리 역내 위상 제고
신흥안보위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 현안 대응과 함께 장기적 관점에서 체계적 전략 수립, 국제사회 동향 파악 및 대응, 주요국과의 공조 등 수행

이를 통해 주요국과의 협력 확대 및 경제규범 형성 주도를 통해 경제안보 강화하고, 신흥안보 위협에 대한 융합적, 전문적 대응체계 구축할 것으로 기대하고 있다.

둘째, 인도-태평양이라는 지역 수준이다. 2022년 5월 한미 정상회담에서 한국은 인도-태평양 전략 프레임워크를 수립한다는 구상을 밝혔다.⁸⁾ 또한 한미 양국은 개방성, 투명성, 포용성의 원칙에 기초하여 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)를 통해 긴밀히 협력하기로 약속하고 양 정상은 디지털경제, 회복력 있는 공급망, 청정에너지, 지속가능한 경제성장 촉진에 방점을 둔 여타 우선순위를 포함하여, 우선적 현안에 대한 경제적 관여를 심화시킬 포괄적 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)를 발전시켜 나가기 위해 함께할 것에 동의하였다.⁹⁾

한미 동맹을 기반으로 하는 역내 경제 협력은 IPEF 출범으로 이어졌다. 2022년 5월 24일 IPEF 출범식에서 한국은 기조연설을 통해 공급망 강화, 디지털 전환, 그리고 청정에너지·탈탄소 분야에서 협력 방안을 제시했다. 다만 한국은 역내 국가의 공동번영을 강조하면서 개방성, 포용성, 투명성을 원칙으로 추진할 것을 표명했다.

8) 대통령실(2022). 한·미 정상 공동성명. 대한민국 정책브리핑.
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901846>

9) Ibid.

표 4 | IPEF 협력 방안

분야	협력 방안
글로벌 공급망	국제 공조 체계의 중요성 강조 반도체·배터리·미래차 등 첨단 산업의 핵심 역량을 활용하여 역내국가와 호혜적 공급망 구축
디지털 전환	AI, 데이터, 6G 등 새로운 기술혁신을 주도 디지털 인프라 구축과 디지털 격차 해소에 기여
청정에너지·탈탄소	원자력, 수소, 재생에너지 등청정에너지 분야의 높은 기술력을 바탕으로과감한 투자를 통해 탄소 저감 인프라를 구축

2022년 12월 28일 한국의 인태전략도 공개됐다. 총 33페이지로 구성된 인태전략에서 한국은 자유, 평화, 번영의 인도-태평양이라는 비전을 제시하였다.¹⁰⁾ 경제와 관련해서는 국가정체성이 개방형 통상국가이며 배타적 보호무역주의 확산과 공급망의 분절 등 세계화 거버넌스의 쇠퇴를 위협으로 인식했다. 특히 번영과 관련하여 “개방적이고 공정한 경제 질서를 구축해 나가는 데 기여”할 것이라고 밝혔다. 더 나아가 “무역·투자 네트워크의 연결성과 상호 보완성 제고를 통해 성장 동력 확보,” 협력적·포용적 경제·기술 생태계를 조성하는 데 기여, “미래 첨단산업의 경쟁력을 유지·강화하여 역내 기술 혁신 선도”를 내세우고 있다. 포용성은 인태전략에서도 강조되고 있다. 인태전략의 협력 원칙으로 포용, 신뢰, 호혜를 내세우고 있는데, 명시적으로 한국의 인태 비전이 특정 국가를 겨냥하거나 배제하지 않는다는 점을 우선 강조하고 있다. 이는 한국의 경제안보가 세계화 기조를 여전히 강조하고 있다는 점을 보여준다.

표 5 | 한국 인태전략의 구성

구성	내용
추진배경	- 인도-태평양 지역의 전략적 중요성
비전	- 자유, 평화, 번영의 인도-태평양
협력 원칙	- (포용) 특정 국가를 겨냥하거나 배제하지 않는 포용적인 구상 - (신뢰) 공고한 상호 신뢰에 기반한 동반자 관계 추구 - (호혜) 모든 당사자를 이롭게 하는 관여가 가장 지속적이고 효과적이라는 인식 하에 상호 이익이 되는 협력 추구
지역적 범위	- (북태평양) 한미동맹의 지속 강화, 일본과의 미래지향적 협력 관계 추구, 캐나다·몽골 등 가치 공유 국가와의 사안별 공조 - (동남아-아세안) 양자 협력 증진, 한-아세안 포괄적 전략적 동반자 관계로의 발전 지향 - (남아시아) 인도와 특별 전략적 동반자 관계 강화, 여타 국가와의 교역, 투자, 개발원조 등 경제·개발 외교 적극 강화 - (오세아니아) 호주, 뉴질랜드를 포함한 소자다 협력 활성화, 태평양 도서국에 대한 관여와 기여 확대 - (인도양 연안 아프리카) 동부 아프리카 국가 포함 인도양 연안 국가들과 협력 네트워크 구축 - (유럽 중남미) NATO와의 파트너십 구체화 및 발전, 중남미 공동체와 역내 다자 협력 네트워크

10) 대한민국 정부(2022). 자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략.

	크 강화
중점추진과제	<ul style="list-style-type: none"> - 규범과 규칙에 기반한 인태지역 질서 구축 - 법치주의와 인권 증진 협력 - 비확산·대테러협력 강화 - 포괄안보 협력 확대 - 경제안보 네트워크 확충 - 첨단과학기술분야 협력강화 및 역내 디지털 격차 해소 기여 - 기후변화·에너지안보 관련 역내 협력 주도 - 맞춤형 개발협력 파트너십 증진을 통한 적극적 기여 외교 - 상호 이해와 교류 증진
결론	글로벌 중추국가 지향 소지역별 정책 구상 구체화

인태전략의 중점추진과제 중 경제안보 및 공급망과 관련한 사항은 규범과 규칙에 기반한 인태지역 질서 구축 및 경제안보 네트워크 확충에서 두드러진다. 첫째, 질서 구축이다. 한미일 3자 협력을 통해 공급망 불안정이라는 지역 및 글로벌 문제 해결을 위한 협력 기제로 인식하고 있다. 또한 한미호 3자 간에도 공급망, 핵심광물, 신형기술, 사이버 안보, 기후변화 대응 등 도전과제 해결을 위한 협력을 강조한다. 둘째, 경제안보 네트워크 확충이다. 인태전략은 한국의 경제안보 정책의 목표를 "공급망의 안정적 관리와 회복력 제고"라고 명시한다. 이를 위한 수단으로 역내 경제안보 네트워크를 확대, 역내 자유무역 증진, 규칙 기반 경제질서 강화를 제시한다.

인태전략에서 드러난 한국의 경제안보는 크게 두 가지 키워드로 요약된다. 첫째, 개방성과 자유무역이다. IPEF를 포함한 역내 경제 협력체를 발전시키기 위해 자유무역을 증진하고 보호주의에 대응한다는 것이다. 둘째, 공급망의 안정화이다. 다자 협력을 통해 조기경보시스템을 구축하고 핵심 산업 품목의 공급망 회복력도 모색한다는 것이다. 더 나아가 경제관계를 다변화하기 위한 양자 및 소다자 협력도 증대할 것을 주문한다. 마지막으로 가치를 공유하는 국가 간 전략자원의 공급망을 안정시키기 위한 협력을 강조한다.

4. 공급망 교란에 대응하는 안정화 정책

한국의 경제안보, 특히 공급망 안정화는 산업 안보 중심의 국내 법제를 중심으로 발전해왔다. 한국은 산업 지원 전략을 경제적 번영의 관점에서 우선 접근한 것으로 보인다. 그 예로 「산업 기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」은 국가핵심기술을 국가 안전보장 및 국민 경제 발전에 중대한 악영향 우려가 있는 기술로 정의 내리고 있다. 이를 토대로 해외인수 합병 투자 심사 시 국가안보를 고려하도록 한다. 이와 유사하게 「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법」은 전략기술을 지정하고 산업 공급망 및 국가, 경제 안보에 미치는 영향을 고려하도록 한다. 전자의 경우 국가연구개발비가 투입된 기술에 국한된다는 한계가 있는 반면에 후자는 국가연구개발지 여부와 관계없이 민간 영역의 기술도 대통령령으로 지정될 수 있도록 범위를 확대하고 있다. 다만 해당 기술의 범위를 구체적으로 정의하고 있지는 않기 때문에, 별도의 전략적 목적에 따른 기술 범위 지정이 필요한데, 이는 10대 국가필수전략기술을 통해 어느 정도 가늠해 볼 수 있다. 해당기술에는 AI, 차세대통신, 첨단바이오, 양자기술, 우주항공, 반도체·디스플레이, 이차전지, 수소, 사이버보안, 첨단로봇제조가 포함된다.

산업 경쟁력 중심의 국내법제와 달리 미국은 국가안보와 경제적 통치술(economic statecraft)의 관점에서 접근하고 있다. 특히 수출통제와 반강압대응, 투자심사와 핵심기술 관련 정보 보호, 전략산업의 육성은 대상국에 대한 경제적 영향력을 행사하는 목적도 포함 된다고 볼 수 있다. 이와 달리 한국의 경제안보는 산업 경쟁력에 초점을 두면서, 독자적인 통상 규제 조치 등은 찾기 어려운 실정이다. 대외무역법 상의 전략물자 수출통제 및 테러 방지법에 따른 금융제재가 존재하지만 국제합의를 국내적으로 이행하는 수준에 머물고 있다.

따라서 글로벌 공급망 교란에 대응하는 한국의 정책은 산업 경쟁력에 초점을 두고 안정화에 초점을 둔 것으로 보인다. 예를 들어 2021년 9월 미국이 반도체 정보 제공을 요청한 계기에 한국은 「제1차 대외경제안보전략회의」를 개최하였다. 동 회의는 경제, 기술, 안보 등이 연계·통합된 글로벌 현안 이슈에 대해 치밀하게 점검·대응하기 위해 제224차 대외경제장관회의 의결을 통해 신설된 것이다.¹¹⁾ 이 회의에서 한국 정부는 미국이 반도체 정보 제공을 요청해 오며 따라 기업의 우려사항을 다양한 채널을 통해 미국에 이미 전달한 바를 확인하고, 계속 협의하기로 했다. 더 나아가 글로벌 기술 경쟁 심화를 인식하면서, 첨단기술의 확보 및 보호가 경제안보의 핵심이슈로 부상했음을 확인했다. 이를 바탕으로 핵심 기술을 확보 및 기술·인력 유출방지 등을 논의했다.

반도체 정보 제공 계기와 더불어 2021년 11월에는 중국발 요소수 사태가 발생하면서 대외 경제안보전략회의 하에 「경제안보 핵심품목 TF」를 개최했다.¹²⁾ 동 회의를 통해 글로벌 공급망 교란에 대응하기 위해 ‘경제안보 핵심품목 공급망 관리 추진계획’을 논의했다. 이는 국가적 차원의 공급망 리스크 관리체계를 강화하는 계기가 되었는데, 첨단품목 뿐만 아니라 범용품목의 공급망 안정화가 경제안보의 쟁점으로 부상했다.

경제안보 핵심품목 TF는 4,000여개 품목을 대상으로 조기경보시스템 가동을 확인했으며, 추후 200여개의 경제안보 핵심 품목을 지정하며, 맞춤형 수급안정화 방안 마련 등을 추진하기로 했다. 특히, 조기경보시스템이 특정국 의존도가 50% 이상이거나 그 외 모니터링

11) 기획재정부(2021a). 제1차 대외경제안보 전략회의 개최 및 주요 논의결과. 보도자료.

12) 기획재정부(2021b). 제1차 경제안보 핵심품목 TF 회의 개최. 보도자료.

필요성이 큰 4,000여개 품목을 대상으로 구축됐다. 각 부처가 소관 품목의 국내 수급 상황을 모니터링하고 분석하고, 외교부가 수입의존국을 중심으로 모니터링 대상국가를 지정하여, 해당 공관이 정책 변화, 무역 분쟁, 산업 동향 등을 종합적으로 점검하여 주기적으로 보고하는 프로세스를 갖춘 것이다.

200여개의 경제안보 핵심품목의 경우 전체 조기경보시스템 대상 품목 중에서 지정하는데, 국내경제 영향, 대외의존도, 단기적 시급성, 국내 생산 및 수입대체 가능성 등을 고려하여 지정하도록 했다. 더 나아가 주역 산업에서 활용하는 20개 우선관리품목 지정 및 안정화 방안도 모색하기로 했다. 이러한 경제안보 핵심품목은 품목별로 비축을 확대하고, 국내생산 기반을 확충하며, 수입선 다변화 등 구체적인 맞춤형 안정화 방안을 마련하기로 한 것이다.

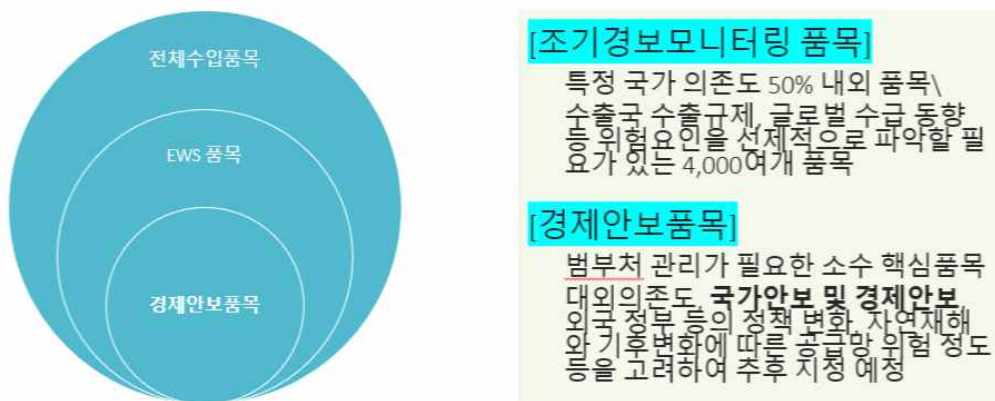


그림 2 | 조기경보모니터링 품목과 경제안보품목

다만 경제적 강압에 대한 대응 방안이나 수출통제와 같은 경제적 조치의 활용을 통한 외교적 영향력 등에 대한 논의는 다소 미흡했던 것으로 보인다. 예를 들어 한국은 2016년 12월 사드 배치에 대한 보복으로 중국 선양의 롯데월드 건설이 중단되고, 한국 관광이 금지됐으며, 롯데마트 폐쇄되는 등 경제적 강압의 대상이 됐다. 2022년 10월에는 미국의 대중국 반도체 수출통제 강화로 인해, 중국 내 공장 운영과 대중 경제 관계에 불확실성이 높아졌다. 이와 같이 산업 경쟁력이 아닌 지정학적 경쟁 이슈로 인해 발생하는 경제안보 문제에 대해서는 다소 논의가 부족했던 것으로 평가된다.

산업 경쟁력 위주의 공급망 평가가 주를 이루고 있다는 한계와 더불어 기존의 대외경제안보 전략회의와 경제안보 핵심품목 TF는 임시적 성격의 회의체라는 한계를 지니고 있었다. 이를 보완하기 위해 「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」이 발의된 상황이다.¹³⁾ 공급망 기본법의 배경은 세 가지로 요약된다. 첫째, 기술 및 자원의 블록화와 자유무역의 퇴보이다. 둘째, 탄소 중립 추세에 따른 주요국의 환경 규제 강화이다. 셋째, 코로나 19 및 우크라이나 전쟁으로 공급망 전반에 걸쳐 높아진 위협이다. 우선 동 법은 추진체계를 제도화하여 대통령 소속으로 국가 컨트롤 타워인 ‘공급망안정화위원회’를 설치하여 부처별 산재된 공급망 관련 정책 및 계획을 유기적으로 연계하고자 한다. 또한 위협 관리에 있어서 부처별 조기경보시스템 결과를 연계하여 위협을 포착하고, 위협을 예방하기 위해

13) 기획재정부(2022). 공급망 위험 관리를 위한 국가 컨트롤 타워 및 기금 설치. 보도참고자료.

국민경제에 필수적인 ‘경제안보 품목·서비스’를 지정하고, 공급망 안정화에 기여하는 민간 기업을 ‘안정화 선로사업자’로 인정함으로써 재정 지원을 하는 방안을 제시하고 있다. 무엇보다 공급망 기본법의 핵심은 ‘공급망안정화기금’을 마련하여 민간의 안정화 노력을 지원한다는 것인데, 수출입은행이 정부보증채권을 발행하여 조성한 후, 경제안보 품목을 확보하고 수입선을 다변화하며, 국내외 생산기반 확충 및 비축확대 등을 위해 대출, 자산매수, 채무보증, 출자 등을 수행토록 한다는 것이다. 종합적으로 공급망 기본법의 핵심 행위자는 기업이며, 기업의 원활한 경제 활동을 지원하기 위해 정부가 사전에 정보를 취합하고, 기금 마련을 통해 지원한다는 것이다.

주목할 점은 공급망 기본법의 제정을 계기에 제공된 공급망 관련 품목 간 관계를 살펴보면, 경제안보 품목에 국가안보 및 경제안보 등을 고려하여 지정토록 했다는 점이다. 「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법안」 제13조는 경제안보 품목 등의 지정, 변경 및 해제를 다루고 있으며, 경제안보 품목 지정 시 대외의존도 현황 및 전망, 특정 국가 또는 특정 지역에 대한 의존도 및 전망, 공급망 위협이 국가안보 및 경제안보에 미치는 파급 효과, 외국 정부 또는 해외 공급자의 정책변화에 따른 공급망 위협의 정도, 자연재해 또는 기후변화에 따른 공급망 위협의 정도 등을 고려하도록 요구하고 있다. 여전히 공급망 기본법의 방향은 산업경쟁력의 유지에 있다고 판단되지만, 범부처 관리가 요구되는 소수의 핵심 품목에 대해서는 국가안보가 고려된다는 점에서 차이를 보인다고 할 수 있다.

표 6 | 공급망 관련 품목 개요

분류	품목별 설명 및 관리 목적
위기품목	대내외 여건의 급변 등으로 수급이나 가격 불안 발생, 또는 국내 경제에 미치는 중대한 영향이나 피해를 줄이기 위해 긴급한 조치가 필요한 경우 지정(전체 수입 품목 중에서 지정 가능)
조기경보 모니터링 품목	대외 수입의존도가 높아(50%내외) 조기경보 시스템 운영을 통해 수출국 수출 규제, 글로벌 수급 동향 등 위험요인을 선제적으로 파악할 필요가 있는 4천여 개 품목
경제안보 품목	EWS품목 중 국민생활과 국가 경제의 안정 등을 위해 범부처 관리가 필요한 소수의 핵심물자·서비스* * 공급망 기본법에 따라 대외의존도, 국가안보 및 경제안보, 외국 정부 등의 정책 변화, 자연재해·기후변화에 따른 공급망 위협 정도 등을 고려하여 추후 지정 예정

출처: 기획재정부(2022). 공급망 위험 관리를 위한 국가 컨트롤 타워 및 기금 설치.

5. 향후 과제

이 연구는 인태 지역에서 한-미 간 공조가 동맹 관계를 중심으로 강화되고 있는 상황에도 불구하고, 경제안보 정책에서 국가안보를 고려하기보다 산업경쟁력을 중심으로 형성되고 있는 한국의 경제안보 정책을 검토했다. 우선 경제안보의 필요성이 등장한 계기를 코로나

19. 미-중 기술 경쟁 심화, 우크라이나 전쟁 장기화를 통해 살펴봄으로써 국제질서의 변곡점에서 경제안보가 기업이나 산업의 경쟁력보다는 국가안보와 생존의 문제로 인식될 필요가 있음을 살펴보았다. 이를 배경으로 한국의 인태전략과 국내 공급망 정책을 검토했다. 우선 글로벌 중추국가로서의 비전과 함께 수립된 인태전략에서 개방형 자유무역국가로서의 국가정체성을 확인하고, 공급망 회복력을 위한 경제안보 네트워크 구축 및 가치를 공유하는 국가 간의 전략자원의 공급망 구축이 제시되고 있음을 확인했다. 반면에 국내 공급망 정책은 반도체 등 첨단기술을 보유한 기업의 정보 보호, 요소수 사태로 불거진 공급망 다변화 필요성에 기반하고 있음을 확인했다. 이는 곧 한국의 경제안보 정책은 산업 경쟁력에 보다 더 많은 초점을 두고 있다는 의미이다. 한국의 경제안보가 공급망 안정화 정책에 초점을 두고 있는 이유도 산업경쟁력을 통한 경제적 번영을 강조했기 때문이라고 판단된다. 향후 한국의 경제안보 정책은 지정학적 리스크 등 국제환경의 구조적 맥락을 반영할 필요가 있다. 경제안보의 개념을 추가하거나 법제화하기 보다는 전략적 맥락에서 기존의 산업, 기술, 에너지 및 자원, 사이버 안보 관련 조항을 포괄적으로 다룰 수 있는 전략이 필요하다.

또한 미-중 전략 경쟁이 장기화하는 상황에서 대응책 마련도 시급하다. 인태지역에서의 자유를 미국은 경제적 강압으로부터의 자유라고 해석한 바 있다. 또한 포용성에 대해서도 규칙에 기반한 포용성이라는 단서를 달았다. 역내 질서 재편에 있어서 대중 관계에 대한 상이한 인식의 간극을 좁히는 문제는 대중 의존도가 높고 중국 시장 접근성이 필수적인 한국 경제에는 긴요한 과제이다.

21세기 경제적 위협의 인식은 비대칭적 상호의존의 심화와 이에 따른 상호의존의 무기화에 있다. 무엇보다 세계화로 인해 중국 경제의 역할과 비중이 증대하면서 중국 제조 기반에 대한 세계 경제의 의존성이 높아졌기 때문에, 과도한 의존이 불러오는 취약성 문제도 제기되는 상황이다. 더 나아가 중국 소비 시장 접근에 대한 불확실성도 우려된다. 공급망 안정화에 있어서 국가안보 사유에 대한 유사입장국과의 평가 및 협의가 필요한 이유이다. 마지막으로 소다장벽력체의 확대도 요구된다. 특히, 첨단기술의 경우에는 미국이 유럽집행이사회와 통상기술위원회(US-EU TTC)에서 결정하는 기술 표준이 인태지역의 표준으로 제시될 가능성을 배제할 수 없다. 1980년대 미국이 CoCom 수출통제를 한국에 제안했을 때, 다자주의가 아닌 양자 협력을 선택한 사례에 대한 교훈을 되새길 필요가 있다. 다자주의에 참여함으로써 주어진 규칙을 그대로 수용할 수 밖에 없는 한계를 해소할 수 있는 가장 효과적인 방안이기 때문이다.

참고문헌

- 기획재정부(2021a). 제1차 대외경제안보 전략회의 개최 및 주요 논의결과. 보도자료.
료.
- 기획재정부(2021b). 제1차 경제안보 핵심품목 TF 회의 개최. 보도자료.
- 기획재정부(2022). 공급망 위험 관리를 위한 국가 컨트롤 타워 및 기금 설치. 보도
참고자료.
- 대통령실(2022). 한·미 정상 공동성명. 대한민국 정책브리핑.
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901846>
- 대한민국 정부(2022). 자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략.
- 외교부 (n.d.). 한미 정상회담 주요성과 및 평가.
https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_24812/contents.do
- 이효영(2022). 미국 인플레이션 감축법(IRA)의 의미와 쟁점 및 대응방안. IF
2022-22K. IFANS FOCUS.
- 홍연서(2022). 미상무부 대중국 반도체 관련 수출통제 강화. 수출통제 Issue
Report. 전략물자관리원.
- Kitchen (2022). The CHIPS Act: Far from Perfect, but Still Very Good.
The Current. American Enterprise Institute.
- MBC(22/4/30) 한국, LNG선 5척 분량 천연가스 유럽에 제공키로. MBC.
[https://imnews.imbc.com/news/2022/world/article/6364165_35680.
html.](https://imnews.imbc.com/news/2022/world/article/6364165_35680.html)
- The Korea Times (22/12/16). We ask for 'chance to compete fairly' in
US: Hyundai Motor official.
https://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2023/01/419_341861.html
- [https://www.aei.org/articles/the-chips-act-far-from-perfect-but-still-very-g
ood/.](https://www.aei.org/articles/the-chips-act-far-from-perfect-but-still-very-good/)
- White House (22/5/22). Remarks byr President Biden on Hyundai's
Investments in Savannah, Georgia.
[https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/
05/22/remarks-by-president-biden-on-hyundais-investments-in-sav
annah-georgia/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/22/remarks-by-president-biden-on-hyundais-investments-in-savannah-georgia/)

V. 일본의 경제안보 정책담론과 제도화

조 은 일

한국국방연구원

국문요약

- 국제정치에서 경제-안보의 연계는 아주 새로운 주제가 아님. 그러나 현재 국제정치에서 발견되는 경제-안보의 연계는 새로운 맥락에서 바라볼 필요가 있으며, 이에 대한 학술적/정책적 연구가 중요해지고 있음
- 일본은 냉전기부터 평화헌법과 전수방위 규범에 따라 군사력을 국력으로 사용하지 못하는 대외정책을 구성해왔기 때문에, 오히려 경제적 수단을 활용한 대외 목표의 실현이라는 경제안보의 중요성을 인식해옴
- 1960년대 이후 일본의 괄목할 만한 경제적 성장은 경제력으로 영향력을 미치는 일본의 대외 이미지를 제고했으며, 1970년대 오일쇼크 등을 계기로 자원의 무기화에 대응하기 위한 경제안보 정책의 중요성을 강조함
- 그러나 현재의 경제안보 정책은 2000년 이후 미중 전략적 경쟁이라는 맥락 하에 이해되어야 하는 것이며, 일본의 정책도 부상하는 권력인 중국과 약화하는 권력인 미국 사이에서 경제안보의 외연을 구축하고자 시도하고 있음
- 특히, 미국이 경제-안보의 연계를 강화하며 보호주의적 경제정책을 추진하는 데 있어 취약성을 낮추기 위해 경제안보 관련 국내법적 제도를 강화하고자 다양한 시도가 이루어지고 있음
- 그 결과 일본 정부는 2022년 5월 경제안보추진법(經濟安全保障推進法)을 입법화했고, 2023년부터 단계적으로 법안의 주요 항목(△공급망 강화, △기간 인프라 구축, △첨단 기술 분야의 민관협력, △중요 특허의 비공개)을 실시할 것으로 예상

1. 문제제기

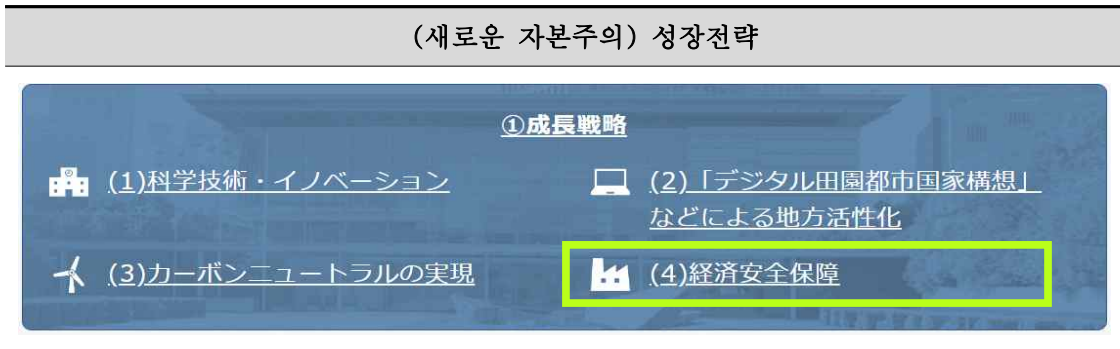
- 국제정치에서 경제-안보의 연계는 아주 새로운 주제가 아님. 그러나 현재 국제정치에서 발견되는 경제-안보의 연계는 새로운 맥락에서 바라볼 필요가 있으며, 이에 대한 학술적/정책적 연구가 중요해지고 있음
- 볼드윈(Baldwin 1985)의 연구에서처럼 냉전기 경제-안보 연계는 ‘비대칭적 상호의존(asymmetric interdependence)’이라는 국가 간 관계 속에서 경제적 도구를 안보적 목적을 위해 사용하는 상황으로 이해되어 왔음
- 파렐과 뉴만(Farrell & Newman 2016; 2019)은 탈냉전기 이후 국가 간 관계 중 미중 전략적 경쟁에 주목하고, 경제-안보의 연계가 냉전기와는 다른 새로운 맥락에서 고려될 필요가 있다고 주장함. 특히, 파렐과 뉴만은 ‘무기화된 상호의존(weaponized interdependence)’이라는 개념을 새롭게 제시하고, 공급망 교란 등을 사례로 경제-안보의 새로운 연계의 이슈로 설명하고 있음
- 이러한 논의는 지경학(geo-economics), 경제적 책략(economic statecraft), 경제적 강압(economic coercion), 경제안보(economic security) 등과 같은 개념을 다시 국제정치의 무대로 소환했으며, 이러한 다양한 개념이 각국의 대내외 정책에 반영되거나 적용되는 사례가 다수 발생하고 있음
- 그동안의 연구들은 국제정치경제의 틀 속에서 세계무역기구(WTO)와 같은 다자기구가 제 역할을 하지 못하는 와중에 미중 전략적 경쟁이 심화되는 과정에 주목해옴. 그리고 전략적 경쟁 속 미중 관계를 분석하고, 미국의 대중국 정책을 분석하는 개념적 도구로 경제안보를 다루었음(Drezner 2019)
- 전략적 경쟁은 미중 양자관계를 직접적으로 다루지만, 그러한 구조적 변화는 여타 선진국의 대내외 정책에 영향을 미쳐왔음. 특히, 경제정책을 국가안보의 차원에서 다루게 되는 경제-안보의 연계가 강화되면서 각국은 나름의 경제안보 정책을 만들게 됨. 그 중 대표적인 사례가 일본이라고 할 수 있음(Govella, 2021; Shogo Suzuki 2022; 鈴木一人 2022; 村山裕三 2020)
- 이러한 배경에서 본 연구는 최근 일본의 경제안보정책을 주제로 어떻게 경제안보정책의 담론이 형성되었고 발전하고 있는지를 분석해보고자 함
- 일본은 냉전기부터 평화헌법과 전수방위 규범에 따라 군사력을 국력으로 사용하지 못하는 대외정책을 구성해왔기 때문에, 오히려 경제적 수단을 활용한 대외 목표의 실현이라는 경제안보의 중요성을 인식해옴
- 1960년대 이후 일본의 괄목할 만한 경제적 성장은 경제력으로 영향력을 미치는 일본의 대외 이미지를 제고했으며, 1970년대 오일쇼크 등을 계기로 자원의 무기화에 대응하기 위한 경제안보 정책의 중요성을 강조함
- 그러나 현재의 경제안보 정책은 2000년 이후 미중 전략적 경쟁이라는 맥락 하에 이해되어야 하는 것이며, 일본의 정책도 부상하는 권력인 중국과 약화하는 권력인 미국 사이에서 경제안보의 외연을 구축하고자 시도하고 있음
- 특히, 미국이 경제-안보의 연계를 강화하며 보호주의적 경제정책을 추진하는 데 있어 취약성을 낮추기 위해 경제안보 관련 국내법적 제도를 강화하고자 다양한 시도가 이루어지고 있음
- 그 결과 일본 정부는 2022년 5월 경제안보추진법(經濟安全保障推進法)을 입법화했고,

- 2023년부터 단계적으로 법안의 주요 항목(△공급망 강화, △기간 인프라 구축, △첨단기술 분야의 민관협력, △중요 특허의 비공개)을 실시할 것으로 예상됨
- 본 연구는 일본이 어떻게 경제안보추진법을 제도화할 수 있었는지에 대한 과정을 추적하고자 함. 이를 통해 일본 정부가 어떠한 맥락 속에서 경제안보 정책담론을 형성하고 변화시켰는지를 분석하는 것을 목적으로 함
 - 본 연구는 일본의 경제안보추진법이라는 제도에 초점을 맞춘 단일 사례연구이기는 하나, 경제안보 정책담론 형성기와 변화기를 시기별로 구분해서 분석한다는 점에서 사례비교연구라고 할 수 있음
 - 이렇게 시기 구분에 따른 담론과 주요 행위자의 역할을 제시하여 비교분석함으로써 경제안보 정책의 제도화 과정을 종합적으로 이해하고자 시도함. 구체적으로 일본의 경제안보 정책 담론에 관련된 행위자를 살펴보고, 행위자 간 상호작용에 따른 담론변화에 주목하고자 함
 - 이러한 분석의 결론을 반영해 향후 다른 국가의 사례와 비교분석이 가능해진다면 일반화의 문제도 어느 정도 해소할 수 있다고 기대할 수 있음

2. 일본의 경제안보 논의 배경

- 학술적 측면에서 일본의 경제안보 논의는 앞서 언급한 대로 1970년대부터 제기되어 옴. 대표적으로 1970년대 후나바시 요이치(船橋洋一)의 경제안보론이 있음
- 최근의 맥락에서 경제안보 논의가 활발해진 것은 2000년대 하세가와 마사노리(長谷川將規)의 경제안전보장, 야마모토 다케히코(山本武彦)의 안전보장정책 등이 있을 것임
- 그리고 최근에는 고쿠분 도시후미(國分俊史), 스즈키 카즈토(鈴木一人) 등이 다양한 매체를 통해 경제안보 논의를 견인해간 측면이 있음
- 일본의 경제안보 논의는 개념의 변화가 두드러짐. 2000년대 이후 경제안보 논의는 경제적 통치술(일본어 표현으로 エコノミック・ステイトクラフト)이라는 개념을 가지고 논의를 형성함
- 일본국제정치학회에서 발간하는 『국제정치(國際政治)』는 2022년 2월호를 “경제적 통치술의 검증”이라는 제하의 특집호로 발간했으며, 편집을 스즈키 카즈토(鈴木一人) 도쿄대 교수가 담당함. 경제적 통치술 이론, 역사, 대미직접투자규제, 중국의 강압 사례, 중동 사례 등 총 7편의 논문이 특집으로 실렸음
- 스즈키 카즈토(鈴木一人 2022)는 경제적 통치술을 ‘경제적 수단을 활용해서 외교적, 전략적 목적을 달성하는 것’으로 설명하면서, 경제적 통치술의 방점이 경제적 수단에 있다고 강조함. 이러한 수단을 통해 정치적 의지를 강제하는 게 경제적 통치술의 핵심이라고 첨언함
- 그러한 배경에서 경제적 통치술은 군사적 수단에 따른 강제와 다르며, 경제적 수단에 따라 그 효과도 일정하지 않다는 점을 지적함. 그렇다고 경제적 통치술이라는게 무기 없는 전쟁을 의미하지는 않는 것이라고 덧붙임. 오히려 경제적 통치술은 전쟁을 대체하기 보다는 특정 목적을 이루기 위한 전략적 수단이기 때문임
- 학계를 중심으로 경제적 통치술이라는 개념이 설명되어 왔다면, 정부 정책에서는 경제적 통치술이라는 개념이 아닌 경제안전보장(經濟安全保障)이 사용되기 시작함

- 경제안전보장은 경제적 수단을 활용해 한편에서는 자국의 국익을 수호하고, 다른 한편에서는 상대국의 행태를 변화시킬 수 있는 정책으로 이해할 수 있음. 따라서 경제안전보장은 대외 정책뿐만 아니라 대내 정책도 포괄하는 개념임
- 경제안전보장을 통해 자국의 국익을 수호한다는 것은 법을 제정하거나 규칙을 실행해서 자국 내 경제 및 산업정책의 변화를 가져온다는 것을 의미하며, 경제안전보장을 통해 상대국의 행태를 변화시킨다는 것은 경제제재(economic sanction), 수출관리(export control) 등을 통해 상대국에 직접적인 조치를 실시한다는 것을 의미하기 때문임
- 이러한 맥락에서 일본 기시다(岸田) 정부는 새로운 자본주의론 실현을 위한 경제안보를 제시하고 있음



출처: 관저 홈페이지(kantei.go.jp)에서 발췌

- 기시다 정부의 경제안보 담론에서 아베 정부, 스가 정부의 경제안보 담론과 유사 및 차이 점을 설명할 필요가 있음. 왜냐하면 기시다 정부가 내세우는 경제안보 정책이 국가안보전략으로서의 경제안보인지 아니면 경제(산업, 통상 포함) 정책으로서의 경제안보인지에 대한 혼란이 있기 때문임
- 최근 기시다 정부의 발표 등에 따르면 일본이 지켜야 할 것은 경제적 이익이나 위협은 명확하지 않다고 인식하는 것 같음. 그렇기 때문에 자국 산업의 경쟁력을 확보하고 고용을 유지하는 ‘경쟁력 유지’에 방점을 두고 있는 듯이 이해됨
- 이는 다도코로 마사유키(田所昌幸, 2008)가 강조하는 경쟁력 유지와 일맥상통하게 보임. 경쟁력이란 자유롭고 공정한 시장에서 자국민의 생활수준을 향상시키고, 글로벌 시장에 부합하는 제품을 생산하고 판매하는 능력을 일컫기 때문임

3.. 일본의 경제안보 정책 담론을 둘러싼 주요 행위자

- 일반적으로 정책 담론에 있어 행위자의 분류가 중요함. 행위자 중에서도 정책 담론을 적극적으로 추진하는 정책선도자(policy entrepreneur)가 존재하며, 정책 담론이 채택되지 못하도록 적극적으로 방해하는 거부권 행위자(veto player)가 존재함
- 또한, 정책 담론이 만들어지는 과정에서 관찰할 수 있는 행위자는 반란자, 공생자, 파괴자, 기회주의자 등이 존재할 수 있음
- 한 국가의 정책 담론은 국내 행위자도 중요하지만 대외 행위자가 영향을 미치는 경우도 발생함. 이 경우 대외 행위자는 국내 정책 담론의 형성에 상당한 영향을 미치기 때문에 외압(gaiwatsu)이라는 개념으로 설명되기도 함

- 일본의 경제안보 정책 담론에서는 뚜렷한 거부권 행위자는 목격되지 않으며, 대내적으로 정책선도자가 다수 존재하는 것으로 보임. 따라서 일본의 경제안보 정책 담론을 둘러싼 행위자는 경제안보 정책을 추진하는 방향성에 대한 차이는 보일지언정 정책 자체에 대한 파괴 혹은 반란 등은 존재하지 않는 것으로 전제하고 분석을 진행할 수 있음
- 대표적으로 대외 행위자는 미국, 중국 등을 거론할 수 있으며, 대내 행위자는 정부/관저, 여당, 산업계, 학계 등으로 분류할 수 있음
- 이하의 장에서는 일본의 경제안보 정책담론을 형성기와 변화기로 나누고 각각의 시기에 있어 행위자들이 어떻게 역할을 했는지 보다 구체적으로 설명하고자 함. 이를 통해 행위자들의 선호와 역할에 변화가 있는지도 비교 분석할 수 있을 것으로 기대하며, 향후 경제안보 정책담론을 발전시켜 나가는데 어떤 행위자를 특히 주의깊게 관찰할 필요에 있는지에 대한 함의도 제시할 수 있을 것임

4. 일본의 경제안보 정책담론 형성: 대외적 요인에 의한 경제적 통치술의 도입

◦ 배경

- 2000년대 이후 실시한 중국의 통상/산업정책
- 중국의 대일 희토류 수출 금지 등 중국의 경제적 강압에 대한 대응 수단으로 경제적 통치술에 대한 관심이 높아짐
- 일본의 경제안보 정책담론이 형성되기 시작한 시기에는 정책선도자(policy entrepreneur)로서 관저(官邸)의 역할이 두드러졌음. 그 시작은 국가안전보장국 내 경제팀(經濟班)을 설치한 데에서 비롯함

국가안전보장국 간판을 거는 아베 총리(간판 우측)



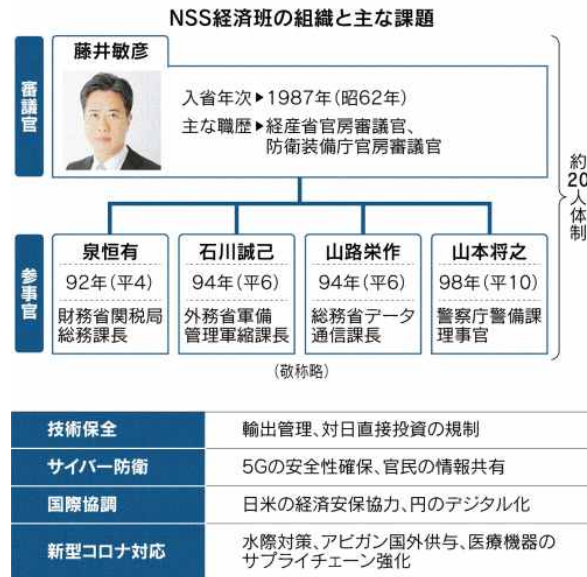
- 2014년 1월 국가안전보장국이 출범했고, 야치 쇼타로(谷内正太郎)가 초대 국장으로 임명됨. 차장으로는 외무성 출신의 가네하라 노부가쓰(兼原信克)와 방위성 출신의 다카미자와 노부시게(高見澤將林)가 임명되었으며, 총 6개 팀으로 구성됨
- 2019년 9월 내각정보관이었던 기타무라 시게루(北村滋)가 국장으로 취임했고, 10월 경제팀 준비실이 설치됨. 이후 2020년 4월 국가안전보장국 내 경제팀이 설치되었고, 후지이

도시히코 심의관이 주도해서 조직이 완성됨

경제팀 신설에 따른 국가안전보장국 조직도 변화



출처: 세계일보/2019/9/18



출처: 経済安保政策を追う/日本経済新聞/2020年6月3日

- 기타무라 시게루 국장은 2022년 1월 28일 개최된 웨비나를 통해 경제팀의 설치 배경을 다음의 네 가지로 설명함
 - 첫째, 4차 산업혁명으로 인한 첨단기술의 등장과 활용
 - 둘째, 이중 용도 기술, 민간 기술의 군 활용 가능성
 - 셋째, 전장의 확대와 그에 따른 첨단기술 보유의 중요
 - 넷째, 일상에 필수적인 물품에 대한 공급망 확보, 중요 기간산업 유지
- 이렇게 국가안전보장국을 통해 경제반이 신설되는 과정에서 여당인 자민당은 관저를 지원 하는 정책선도자의 역할을 수행함
- 우선, 자민당은 신국제질서창조전략본부(新国際秩序創造戦略本部)를 설치함. 신국제질서 창조전략본부는 2020년 6월 자민당 정무조사회 내 정조회장의 직할 기관으로 설치됨. 당시 정조회장은 기시다 후미오 의원이었으며, 신국제질서창조전략본부 좌장은 아마리 아

키라 의원이 담당함

- 신국제질서창조전략본부(新國際秩序創造戰略本部) 설치에 따른 첫 회의에 출석한 기시다 당시 의원은 “새로운 국제질서 속에서 일본이 어떠한 존재감을 보여줄 것인가”가 중요하다고 강조하면서 논의를 추진해가겠다는 포부를 드러내기도 함
- 2020년 12월 자민당 정부조사회는 신국제질서창조전략본부의 이름으로 “경제안보전략의 책정에 관한 제언(提言「『經濟安全保障戰略策定』に向けて)」”을 발표함. 이 보고서를 통해 경제안보가 국가의 독립과 생존 그리고 번영을 경제적으로 확보하는 것이라고 정의하고 그 수단으로 전략적 자율성(strategic autonomy)을 확보하고 전략적 불가결성(strategic indispensability)을 강화하는 것이 핵심이라고 제언함
- 무엇보다 전략적 자율성과 전략적 불가결성을 통해 일본이 ‘원하지 않는 상황’을 억지하는데 초점을 맞출 필요가 있다고 강조했는데, 일본은 경제안보를 억지를 위한 하나의 수단으로 여기고 있음을 알 수 있음
- 이는 억지가 물리적, 군사적 수단에만 의존하는 게 아닌 경제적 수단으로도 달성이 가능하다는 점을 고려한 것으로 미중 전략경쟁 시대에 있어 억지의 수단으로 경제적 상호의존이 무기화되고 있는 국제적 상황을 반영하고 있는 것으로도 이해할 수 있음
- 자민당 정부조사회는 보고서를 통해 취약성이 높거나, 높아질 수 있는 16가지 분야를 제시했고, 이를 향후 법제화의 주요 항목으로 발전시켜 나갈 것임을 시사함

경제안보의 16가지 중점 추진과제 (자민당)

자원·에너지 확보	공급망 다원화 및 회복력
해양개발	일본의 기술우위 확보 및 유지
식량안보 강화	과학기술 혁신 향상
금융인프라 정비	토지거래(안보)
정보통신 인프라 정비	대규모 감염병 대책
우주개발	인프라 수출
사이버안보 강화	국제기구를 통한 규칙형성에 관여
빅데이터 활용 추진	경제정보능력의 강화

출처: 自由民主党政務調査会 「『經濟安全保障戰略策定』に向けて」(2020년12월22일) 참고로 필자 구성

- 마지막으로 기업의 역할은 두드러지지는 않았지만, 국가안전보장국과 자민당이 추진하는 경제안보 담론을 수용하는 모습을 보여줌
- 일본경제단체연합회(이하 경단련)는 신성장전략에 있어 경제안보라는 개념을 직접적으로 언급하면서 정부 정책에 조응하는 태도를 취함. 2020년 11월에 발표한 “지속가능한 자본주의 확립을 위한 신성장전략”안에 국제경제질서의 재구축을 위해서는 주체적이며 전략적인 경제안보가 확보될 필요가 있다는 의견을 제시함
- 주체적이며 전략적인 경제안보의 확보는 자민당의 제언에 따른 전략적 자율성과 전략적 불가결성을 개념적으로 수용했다고 이해할 수 있음

5. 일본의 경제안보 정책담론 변화: 국내적 요인에 따른 경제안보로의 전환

- 배경
 - 2010년대 WTO체제가 제대로 기능하지 못하고, 각국의 보호주의 기조가 강화되는 경향이 지속
 - 미중 전략적 경쟁이 전개되는 과정에서 국가안보-산업정책의 새로운 논의가 제기되었고, 새롭게 경제-안보 연계에 대한 정책적 논의가 활발하게 진행됨(Aggarwal & Reddie, 2021)
- 일본의 경제안보 정책담론이 변화하게 된 대외적 요인으로 중요한 행위자는 미국이었음. 미국 바이든 행정부는 동맹협력의 분야로 경제안보를 제시했고, 이를 구체적인 품목으로 식별함
- 바이든 행정부는 취임 직후 반도체, 배터리, 핵심광물, 의약품 등 4대 핵심 품목에 대한 공급망을 재검토하도록 명령함
- 동시에 미국은 일본과의 정상회담에서도 공급망, 첨단기술 등에 대해 긴밀히 협력하기로 합의하는 등 동맹협력의 새로운 아젠다로 경제안보를 제시함. 예를 들어 2021년 4월 미일 정상회담에서는 공급망, 첨단기술, 지적재산권 보호 등에 대한 파트너십 협의가 이루어졌으며, 2022년 1월 미일 정상회담에서는 외교·경제 2+2 회의 개최를 합의함

외교·경제 2+2 회의의 주요 의제(출처: 요미우리신문, 2022/7/24)

<ul style="list-style-type: none"> ■ ルールに基づく経済秩序を通じた平和と繁栄の実現 ■ ウクライナ情勢を受けた食料安全保障、エネルギー安全保障 ■ 経済安保の観点から踏まえた先端・重要技術の保護や開発 		<ul style="list-style-type: none"> ■ 半導体などのサプライチェーン(供給網)の強化 ■ 人権侵害への悪用を防ぐ監視技術などの輸出管理 ■ 第三国でのインフラ整備 ■ 不公正、不透明な商慣行への対抗 	
--	---	--	---

- 대외적으로 미국 요인이 중요한 영향력을 미쳤다면 대내적으로는 여당인 자민당의 정책선도 역할이 눈에 띄었음
- 자민당 내에서는 경제안보를 다루는 두 단체가 활동했는데, 하나는 형성기부터 기능했던 신국제질서창조전략본부이며 다른 하나는 반도체전략추진의원연맹이었음
- 반도체전략추진의원연맹은 2021년 5월 21일 결성에 따른 창립총회를 개최했는데, 최고고문으로는 아베 신조 전 총리아 야소 다로 의원이 이름을 올렸음. 여기에 회장은 아마리 아키라 의원, 사무국장은 세키 요시히로 의원으로 구성됨
- 신국제질서창조전략본부는 2021년 5월 27일 “경제재정운영과 개혁의 기본방침 2021에 대한 제언”을 발표했고, 2021년 9월 기시다 총리가 취임하자 정무조사회에서는 신국제질서창조전략본부를 경제안보대책본부(經濟安全保障対策本部)로 재조직함

- 2021년 10월 12일 자민당 정무조사회 내 경제안보대책본부가 설치되었고, 정조회장에 있던 다카이치 사나에게 본부장을 역임함. 그리고 2022년 5월 24일 “경제재정운영과 개혁의 기본방침 2022에 대한 제언”을 제출하면서 지속해서 정부의 경제안보 정책담론을 지원하는 역할을 하였음

기시다 총리에 제언 보고서를 제출하는 자민당 의원



- 이 시기 관저는 상당히 적극적으로 경제안보 정책을 제도화하기 시작했고, 자민당의 제언을 반영하는 형태로 여당의 적극적 개입도 유도함
- 2021년 6월 스가 정부는 “2021년 경제재정운영과 개혁의 기본방침(經濟財政運営と改革の基本方針2021)”을 발표함
- 기시다 정부는 취임 직후 경제안보를 담당하는 장관직을 신설했고, 경제안보추진회의를 실시하였음. 2021년 10월 경제안보 담당장관으로 고바야시 다카유키 의원이 임명되었는데, 고바야시 의원은 자민당 정무조사회의 신국제질서창조전략본부의 사무국장 출신이기도 함. 이는 자민당과 관저가 경제안보 정책을 추진하는데 상호를 견인하는 정책선도자로서 역할을 하고 있음을 보여주는 사례이기도 함
- 2021년 11월 제1차 경제안보추진회의가 실시되었고, 내각관방 경제안보법제준비실(실장: 후지이 도시히토)이 주무부처가 되었음
- 기시다 정부는 이후 여러 의견 수렴을 거쳐 경제안보추진법(經濟安全保障推進法)의 핵심 분야를 4가지로 설정하고, 2022년 5월 11일 국무회의를 거쳐 경제안보추진법이 성립하게 됨

경제안보추진법의 네 가지 분야	
• 공급망	전략물자의 안정적 확보: 무엇이 전략물자인가?
• 기간산업	일상에 중요한 기간산업/인프라의 안정성 확보
• 기술	첨단기술개발 지원: 어떤 기술을 지원할 것인가?
• 특허	군 전용 가능 기술의 비공개

- 일본 정부는 경제안보추진법의 취지를 ‘국제정세의 복잡화, 사회경제구조 변화 등에 따라 안보를 확보하기 위해 경제활동에 관해 행해지는 국가 및 국민의 안전을 해치는 행위를

미연에 방지해야할 중요성이 증대되고 있으며, 이에 따라 안보를 확보하기 위한 경제정책을 종합적이며 효과적으로 추진하기 위해 기본방침을 책정하고, 이에 필요한 제도를 창설한다'라고 밝히고 있음

- 경제안보추진법의 개요는 다음과 같음
 - 제1장: 기본방침의 책정
 - 제2장: 중요물자의 안정적 공급을 확보하기 위한 제도
 - 특정중요물자의 지정
 - 사업자의 계획인정 및 지원조치
 - 정부의 조치
 - 기타
 - 제3장: 기간인프라의 안정적 제공을 확보하기 위한 제도
 - 심사대상
 - 사전제출 및 심사
 - 권고 및 명령
 - 제4장: 첨단 중요기술의 개발지원에 관한 제도
 - 국가의 지원
 - 민관 파트너십(협의회)
 - 조사연구사업의 위탁(싱크탱크)
 - 제5장: 특허출원의 비공개에 관한 제도
 - 기술분야 등 스크리닝
 - 보전심사
 - 보전지정
 - 외국출원제한 및 보상
- 2022년 8월 기시다 정부는 내각부 경제안보법제준비실을 격상하여 경제안보추진실(經濟安全保障推進室)을 설치함. 그리고 2022년 9월 30일 경제안보추진법의 기본방침과 기본지침을 결정함. 이를 통해 향후 4개 핵심 분야에 있어 경제안보추진법을 실제로 어떻게 시행해 나갈지에 대한 개략적인 틀을 제시함
- 경제안보추진법의 기본방침은 기본적인 전제로 크게 두 가지 측면을 포함
 - 정부의 지원과 규제를 동시에 실시
 - 안보의 확보와 자유로운 경제활동의 양립
- 이러한 기본방침은 지원과 규제, 안보와 자유로운 활동이라는 일견 상반된 방침을 담고 있는 것으로, 이는 두 방향성의 균형이 중요하다는 인식을 보여주는 것이기도 하지만, 자칫 잘못하면 양쪽 모두를 달성하기 어려울 수도 있다는 점을 보여준다는 점에서 유의할 필요가 있음
- 그리고 경제안보추진법의 기본지침은 4가지 핵심분야에 대한 제도별 지원 대상에 필요한 요건을 나열함
 - 반도체 등 중요물자의 안정적 공급을 확보
 - 전기 등 기간시설의 안정적 제공을 확보
 - 첨단 중요기술의 개발 지원
 - 특허출원의 비공개제도 도입

經濟安保推進法案の概要	
供給網の強化	
	半導体など戦略物資の国内調達を財政支援。調達先や保管状況を国が把握
施行	公布後9カ月以内
基幹インフラの安全確保	
	電気や金融など14業種で設備導入前に安全性を国が審査。サイバー攻撃の危険があれば排除を勧告・命令
施行	公布後1年6カ月～1年9カ月以内
先端技術の官民協力	
	先端技術の研究開発に政府が資金支援。官民協議会を設け機密情報を共有
施行	公布後9カ月以内
特許の非公開	
	軍事転用の懸念がある技術の流出を防ぐため、特許の情報を非公開に
施行	公布後2年以内

- 학계는 적극적인 정책선도자는 아니었지만, 간담회 개최등 경제안보법제의 필요성을 전파하고 여론을 수렴하는 활동을 중심으로 전개함. 대표적으로 2021년 11월 26일 경제안보법제에 관한 전문가 간담회를 개최했고, 2022년 2월 1일에는 “경제안보법제에 관한 제언”이라는 보고서를 발표하기도 함

6. 결론

- 일본은 초기부터 경제안보를 정책담론으로 적극적으로 활용했으며, 이를 미중 전략적 경쟁의 전개에 따른 국제정치경제질서에서 나뉘는 국익을 확보하는 방안으로 사용하고자 함
- 특히 역지의 관점에서 상대의 강압을 사전에 방지하기 위한 적극적 조치로서 경제안보 정책담론을 형성하고 이에 대한 국내법적 제도를 신속하게 정비해나가는 과정을 보여줌
- 이와 같이 본 연구는 경제안보추진법이 성립되기까지의 과정에서 일본 내 경제안보 정책담론의 변화를 관찰했다는 점에서 학술적 기여를 했다고 평가할 수 있음. 일본은 상대의 행동을 변화시키는 경제적 통치술의 개념에서 경제안보 정책을 형성했고, 이를 국내 산업정책과 국가안보의 연계로 전환시키며 경제안보 개념을 정책의 표면으로 드러냄
- 그리고 특징적이었던 점은 그러한 형성기와 변화기를 거치며 국내정치 행위자 간 이해관

계의 공유가 드러났다는 데 있음. 관저와 여당은 상호 견인하며 경제안보 정책담론을 공론화하는데 적극적이었으며, 기업과 학계도 이를 지원하는 형태를 보였음. 이는 적어도 국내적으로 경제안보 정책담론을 형성하는 과정에서 거부권 행위자가 등장하지 않았음을 보여준다는 점에서 흥미로웠음

- 나아가 거시적 시각에서 보면 미중 전략적 경쟁은 각국의 경제안보 정책에 직접적으로 영향을 미칠 수 있음을 보여주었음. 일본의 사례에서 보여주었듯 대외전략과 국내 산업정책 간의 관계를 어떻게 조정하고 발전시켜 나가야 하는지에 대한 고민이 필요할 것으로 보임

VI. 중국의 RCEP 참여 전략 및 그 실천효과 평가

필 영 달

산동대학교 교수

2021년 11월 15일 역내 포괄적 경제 동반자 협정 (RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership) 이 체결되고 2022년 1월 1일부터 공식적으로 발효되었다. RCEP의 체결 및 발효는 거의 10년의 세월을 거쳤다. 2012년 11월부터 협상이 시작되어 3차례 정상회담, 19차례 장관급 회담 및 28차례 공식적 협상을 통해서 이루어진 것이다. RCEP는 15개 회원국이 참여하며 세계 인구 29.7%, 국내총생산 (GDP) 중 28.9%, 무역규모 30%를 차지하는 세계 최대 규모의 경제권이다.¹⁾ RCEP의 정식 출범은 역내 자유무역, 산업 •공급사슬 안정 및 ‘탈세계화’, 무역보호주의 대응 등에 중대한 의미가 있다.

RCEP가 이루어지는 과정에서 중국이 적극적이고 건설적인 역할을 해 왔다. 일부 여론에서 RCEP는 중국이 주도하는 세계 최대 다자적 무역 협정이라고 평가한다.²⁾ 심지어 중국은 아시아인프라투자은행(AIIB)과 RCEP 등 무서운 기세로 중국 중심의 새로운 네트워크를 형성하기 시작했다고 우려하는 견해도 있다.³⁾

그렇다면 중국이 어떤 전략적 의도에서 RCEP를 적극적으로 추진하고 체결했는가 하는 질문은 학계에서 하나의 큰 관심사가 된다. 앞에서 언급한 바와 같이 중국이 과연 처음부터 지역적 경제 패권을 잡기 위해서 RCEP를 추진해 왔을까? 아니면 다른 이유 때문에 RCEP 추진에 전략적 목표를 두게 되었던 것일까?

이러한 질문을 답하기 위해서 본 보고서에서는 우선 중국이 RCEP를 추진하는 국제적 환경을 살펴본다. 이러한 바탕에서 중국의 RCEP에 대한 전략을 명확히 파악할 것이다. 그리고 그 전략의 실천 상황을 평가하는 동시에 중국의 주요 동기를 밝히려고 한다. 마지막으로 RCEP 실천의 여러 도전 요인들을 분석하면서 향후의 노력 방향을 제시할 것이다.

1. 중국 RCEP 참여의 국제정치적 배경

동아시아 국가들 간에 아주 밀접한 경제협력 관계가 이루어졌다. 게다가 역내 국가들이 이 경제협력 관계의 제도화 발전도 기대하고 있다. 이러한 점은 누구도 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 본 보고서는 경제적 배경은 일단 생략하고 주로 중국이 RCEP에 참여하는 국

1) 중화인민공화국 난징 해관:

http://nanjing.customs.gov.cn/nanjing_customs/rcepzq/index.html (검색일:2022. 12.21)

2) 박수현: “中 주도 RCEP 내년 1월 1일 발효... ‘세계 최대 다자무역협정’,”

https://biz.chosun.com/international/international_economy/2021/11/04/IWKP6PXYU5GEPMD5NVBB2R4EWU/(검색일:2022.12.21)

3) “블룸버그 ‘TPP 폐기, 중국에 경제패권 넘어가’,”

<https://www.weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=4&item=&no=26443>(검색일:2022.12.21)

제정치적 배경을 살펴보고자 한다. 그 중에서도 주로 중국 영향력의 신장, 미국의 대중국 전략 조정 및 중국의 대응 상황 등을 중점으로 분석한다.

1) 중국의 부상과 영향력 확대

21세기에 들어 중국의 고속 성장이 미국의 경각심과 우려를 초래하게 되었다. 특히 2008년 국제 경제위기 속에서 미국을 비롯한 서방국가들이 큰 충격을 입었으나 중국은 계속 8% 이상의 성장을 기록하였다. 2010년 중국은 경제 규모가 일본을 제치고 세계 제2위의 경제 대국으로 부상하였다. 중국의 급부상으로 동아시아 지역의 파워 구조가 변해지게 되었다. 이 지역 주도권을 추구하는 일본이 중국과의 힘 경쟁에서 점차 불리한 처지에 빠지게 되었다. 또한 미일동맹으로 동아시아 안보와 경제 주도권을 계속 쥐고자 하는 미국도 위기감을 느끼게 되었다.

뿐만 아니라 경제의 고속 성장을 유지하는 동시에 중국은 역내 다자간 경제협력에도 큰 관심을 기울이고 적극적인 역할을 해 왔다. 이러한 상황에서 2008년부터 한중일 정상회의 기제가 형성되며 3국 사무국 설립 및 운영까지 제도적으로 발전한다. 그리고 '아세안+3' 다자협력도 아주 적극적 발전세를 보인다. 이와 같이 동아시아에서 유리한 경제협력의 환경이 이루어진다. 바로 이 유리한 환경 속에서 중국이 역내 거의 대부분 국가의 최대 교역 대상국으로 부상하였다. 이와 같이 중국은 아주 역동적인 동아시아 지역 경제권에서 갈수록 영향력이 커진다. 일부 학자에 의하면 중국을 중심으로 한 지역 질서의 형성은 부정할 수 없는 현실이다.⁴⁾

또 2010년대에 들어 중국, 러시아, 인도, 브라질, 남아프리카 등 소위 브릭스(BRICs) 신흥 경제 5국이 경제협력을 강화하면서 기존의 국제질서에 불공평, 불공정이라는 부분에 대해 수정해야 한다는 입장을 흔히 제기한다. 브릭스 신흥경제 5국 간의 경제협력 강화, 특히 기존 국제질서에 대한 수정 요구는 미국의 우려를 가중시킬 수밖에 없다.

4) David C. Kang, "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks," *International Security*, Vol. 27, No.4, 2003, pp.57-85.

2. 미국의 대중국 견제 정책 및 중국의 전략적 대응

미국이 세계 패권 유지에 핵심적 전략 목표를 두고 있다. 이러한 전략적 고려에서 미국이 경제 분야에서 미국의 패권 지위에 도전하던 유럽, 일본 등 우방 국가들을 향해 많은 강경한 제압 조치를 취해 왔다. 위에서 제시한 상황 변화는 미국으로 하여금 패권 위기감을 느끼게 하고 중국 견제의 의지를 더 강하게 하였다. 바로 이러한 불안과 우려 분위기 속에서 출범한 미국 오바마 행정부가 전략적 중심의 동아시아 지역으로의 이전을 가속화 시켰다. 이에 따라 미국의 대중국 견제 행동이 점차 공개화되어 중미 관계에는 갈등 요인이 속출된다. 이로 인해 동아시아 국가관계가 전례없는 시련을 겪게 되고 전체의 지역 정세도 크게 변하기 시작하였다.

첫째, 미국이 역내 동맹국과 우방국들과의 관계를 강화하고 군력 투입도 지속적으로 증가시킨다. 한국, 일본의 국제적 지위 향상과 역할 증대 등 방식으로 미일동맹, 미한동맹을 계속 격상한다. 그리고 중국과 동남아시아 국가간의 도서 분쟁 문제를 선동함으로써 필리핀, 말레이시아, 베트남 등 국가들과의 관계를 강화해 왔다. 뿐만 아니라 오바마 행정부가 전체 국방 예산 감축 상황에서 이라크, 아프간니스탄 등 국가에서 미군 철수 작업을 조속히 추진하기 시작하였다. 그러나 對아-태지역의 군비 투입에는 오히려 군비 강화의 입장을 취하고 있었다. 요컨대 미국이 이들 행동을 통해 냉전 시대부터 이어져 온 대중국 견제용의 ‘제1도서방어선’을 재차 강화하고자 한다.

둘째, 미국이 동아시아 지역에 존재하는 현안 문제 및 도서, 영토 분쟁 등 문제에 직접적으로 개입하고 관련 당사국 간의 관계를 분화시키는 데 주력한다. 조어도 문제에 있어 일본의 일방적인 현상 변경을 지지한다. 미국의 지지를 받아 일본은 소위 ‘조어도 국유화’ 조치를 강행하였다. 이로 인해 중일 관계가 크게 긴장해졌다. 그리고 북핵 문제에 있어서 미국이 ‘전략적 인내’ 정책으로 북한의 많은 모험행동을 유발시켰다. 이러한 와중에 소위 ‘중국 책임론’을 자주 부추김으로써 한중 관계에 많은 불안 요인들을 주입하였다. 또 동남아시아, 남아시아 지역에서도 미국이 해상 도서 분쟁, 중국과 인도 변경 분쟁 등 문제를 대대적으로 선전하고 소위 ‘중국위협론’을 강조한다. 이로 인해 중국과 필리핀 관계, 중국과 인도의 관계가 한 동안 긴장해 졌다.

셋째, 중국의 경제 영향력 확장을 막기 위해서 미국이 중국과 이웃 국가 간의 관계를 분화시키는 동시에 배타적인 경제질서 구축도 시도해 왔다. 오바마 행정부가 출범한 후 동아시아 국가와 관계를 강화하면서 지역 다자간 경제 협력체 구축에도 많은 신경을 써 왔다. 2009년 11월 오바마 대통령이 아시아 방문 과정에서 ‘환태평양 경제 동반자 협정(TPP)’에 가입한다는 입장을 공표하였다. 그러나 미국의 TPP 참여는 중국을 견제하려는 의도가 크게 작용한 때문으로 알려져 있다.⁵⁾ 또한 미국이 TPP를 주도하는 상태에서 대부분 아세안 국가 및 한국, 일본 등이 적극적 참여 자세를 보였다. 이로 인해 중국이 배제를 당한다는 여론이 불거졌다.

앞에서 언급하였듯이 미국의 아태전략 및 그 실천으로 중국 주변 정세가 크게 변했다. 우선 중국과 이웃 국가 간에 핫 이슈가 속출되어 상호간 관계가 불안정 상태에 빠지게 되었다. 그리고 현안 문제, 도서 분쟁 등 영향으로 한중, 중일 관계가 긴장해져서 한중일 협력도 추진 동력이 크게 약해진다. 또 국경 분쟁으로 중국과 인도 관계가 악화되어서 브릭스

5) 사실: “환태평양경제협정 부상, 전략적 대응 시급하다”, 《한국경제》, 2010년11월 14일, 39면.

국가협력에도 차질이 생기기 시작하였다. 특히 중국과 아세안의 경제협력은 미국 주도의 TPP 해정으로 불확실하고 불안정한 상태에 처하게 되었다.

위와 같은 어려운 상황에서 중국이 대외정책을 조정할 수밖에 없다. ‘일대일로’ 창의를 바로 이러한 배경 하에 나온 것이며 전 글로벌 차원에서 미국의 봉쇄와 억제에 대응하는 전략이라고 할 수 있다. 그리고 ‘일대일로’ 창의를 추진하는 동시에 아세안 국가들이 제안하고 주도하는 RCEP에도 큰 관심을 경주하여 참여해 왔다. RCEP는 성공한다면 중국에게 중요한 전략적인 의미가 있기 때문이다. 즉 RCEP가 하나의 개방적이고 잠재력이 있는 거대한 시장을 창출할 뿐만 아니라 중국이 TPP에 대응하는 데 유력한 지렛대를 제공해 줄 수도 있다.⁶⁾ 이러한 배경을 살펴 보면 중국의 RCEP 참여는 의도적으로 미국의 패권 지위에 도전하거나 지역 경제 패권을 장악하려는 의도가 없었음을 알 수 있다. 다시 말해 ‘일대일로’ 창의나 RCEP의 참여는 미국의 봉쇄와 압박 하에 중국의 발전 공간을 확보하기 위해서 취하는 방어적 성격이 강한 대응 전략이다.

3. 중국 추진 RCEP의 동기 및 효과 평가

전략적인 차원에서는 중국의 RCEP참여는 미국의 일방적 봉쇄와 압박에 대응하여 자국의 발전 공간을 확보하는 데 동기가 있다. 그리고 실제적 정책 추진 차원에서는 경제적 이익 확보, 주변국가들과의 연대 강화 및 글로벌 경제 위기 대응 등 여러 현실적인 고려도 있다. 바로 이러한 전략 및 현실적인 고려에 따라 중국이 2012년부터 RCEP를 적극적으로 추진해 왔고 최종적으로 성과를 보게 되었다.

1) 중국 참여 RCEP의 몇 가지 현실적 고려

2004년 말에 개최된 “10+3” 정상회의에서 중국의 제안으로 동아시아 자유무역협정 건설 문제에 대해서 학술적 논의를 시작하였다. 2006년에 13국이 동아시아 자유역을 구축할 수 있다는 행동 방안을 제출하였다. 그러나 논의 과정에서 일본이 이 행동 방안에 부정적 입장을 취하고 인도, 호주, 뉴질랜드 등 3국도 가입해야 한다는 소위 “10+6” 모델을 강조한다. 이로 인해 동아시아 다자 경제협력체의 건설이 한 동안 정체되었다.

그러나 2009년에 미국 오바마 행정부가 TPP에 공식적으로 참여하고 주도적으로 추진하기 시작하였다. 이것은 동아시아 국가들에 큰 충격을 주었다. 바로 이러한 충격으로 2011년 11월 아세안 국가들이 “10+6”의 RCEP를 제창하였고 2012년부터 정식으로 추진하기 시작하였다. 10년 세월을 거쳐서 RCEP는 드디어 체결되었다.

그 과정에 중국이 큰 역할을 하였다. 2012년 중국이 지역 자유무역협정 건설에 관련된 내용을 중공 18차 당대회의 공식 문건에 기입하였다. 이에 따라 중국이 RCEP 건설을 전략적인 과제로 간주하여 적극적으로 추진해 왔다. 중국의 RCEP 참여는 적어도 다음과 같이 몇 가지 측면의 고려가 있다.

우선, RCEP에 참여하는 것이 중국의 경제 이익 확보 및 증진에 아주 유리하다는 판단이다. 탈냉전 이후부터 중국이 아세안 국가들과 경제협력 관계를 광범위로 맺기 시작하였다.

6) 張蘊嶺: “地區架構制度生分裂: 中國的自貿區戰略與復興 APEC”, 《亞太經濟》2014年第2期, 第12頁。

지난 약 30년 동안 중국과 아세안 국가 간의 경제 협력이 빠른 속도로 발전해 왔으며 거대한 경제 실적이 이루어졌다. 그래서 중국은 아세안과의 경제협력 관계를 매우 중요시한다. 특히 미중 무역 전쟁 발발, 중국과 유럽 간의 투자협정 난항, 코로나19의 확산 등 여러 중대 요인의 영향으로 중국의 발전환경은 불안정해진다. 이러한 상황에서 중국에게 아세안의 중요성은 더욱 높아진다. 따라서 중국이 아세안과의 관계에 더 많은 외교적 노력을 기울인다. 그 중에 RCEP에 적극적으로 참여함으로써 아세안과의 경제협력을 더 강화하고 보다 더 큰 상호 이익을 창출하고자 한다.

둘째, RCEP 참여는 지역 국가 간의 연대를 강화할 수 있다. 미국의 전략적 봉쇄와 압박 하에 중국과 아세안 일부 국가들 간에 해양 도서 분쟁 문제가 부상되어 중국과 아세안 관계에 큰 충격을 준다. 이러한 상황은 중국에 큰 부담이 될 수밖에 없다. 중국이 RCEP에 참여하는 것은 아세안 중심 지위를 존중함을 의미한다. 그리고 중국의 RCEP 참여는 아세안 국가에 대한 큰 지지를 의미한다. RCEP는 아세안 국가에 의해 제창되고 발전해 오기 때문이다. 그래서 중국이 RCEP에 적극적으로 참여하고 다자협력을 추진하면서 아세안 국가들로부터 신뢰와 지지를 얻을 수 있었다. 이러한 신뢰와 지지에 입각하여 상호간의 연대감을 강화한다. 이를 통해 도서 분쟁으로 초래된 충격을 최소화하고 기존의 협력관계를 안정적으로 관리하여 경제 발전에 필요한 평화적 외부 환경을 확보할 수 있다.

셋째, 동아시아 지역 차원에서 제도화되고 효율성이 높은 경제협력체가 급히 필요하다. RCEP가 발효되기 전에 동아시아 지역에서 진정한 다자간 경제협력체가 없었다. 이러한 현실은 ‘역동적인 동아시아’의 경제 위상과 대조가 이루어진다. 세계경제의 지역 블록화 발전 흐름 속에서 역내 다자 경제협력체가 결여되어 있는 상황은 동아시아 모든 국가에 결코 유리하지 않다. 제2위의 경제체로서의 중국도 마찬가지다. 특히 미국의 일방주의적 경제 정책, 코로나 19의 장기적인 확산 등 충격으로 인해 세계 경제의 불확실성이 높아지고 경제, 금융 위기 발발의 위험성도 배제되기 어렵다. 이와 같은 불확실한 상황에서 동아시아 국가들이 각자도생식으로 도전과 장벽에 대응하기 보다는 일치 단결하여 단체의 힘으로 대응하는 것이 훨씬 효과적이다. RCEP를 공동으로 구축하는 것은 올바른 선택이라고 할 수 있다. 특히 RCEP는 동아시아 산업사슬을 재구축하여 미국의 일방주의 압박에 대응하는 데 적극적인 역할을 한다.⁷⁾

그 외에도 중국의 RCEP 참여는 자국의 산업 구조 조정에 유리하다. 한편으로는 중국과 아세안 국가 산업 간에 아주 밀접한 보완성이 존재한다. 중국의 산업 첨단화 발전에 따라 일부 제조업은 아세안 국가로의 이전이 필요하다. 중국은 RCEP의 참여를 통해 일부 제조업을 아세안으로 더 편리하게 이전하여 보다 많은 자원을 첨단 산업에 집중할 수 있다. 다른 한편으로는 중국이 RCEP의 참여를 통해 자국 내부의 서비스 산업, 농업의 구조 조정을 역으로 촉진할 수 있다.⁸⁾

따라서 중국이 적어도 위에서 제시한 몇 가지 고려에서 RCEP에 참여하고 이를 체결하도록 노력해 왔다. 우여곡절 끝에 2022년초에 RCEP가 공식적으로 출범하였다. 물론 RCEP의 발효는 어느 한 나라에 의해 이루어진 것이 아니고 모든 참여국의 공동 노력으로 성취된 것이다.

7) 張蘊嶺: “RCPE是個好平臺”, 《世界知識》2019年第16期,第72頁。

8) 肖琬君, 冼國明: “RCEP 發展歷程: 各方利益博弈與中國的戰略選擇”, 《國際經濟合作》, 2020年第2期, 第15頁。

2) 중국 추진 RCEP의 효과 평가

전략적 측면에서는 중국이 RCEP의 참여를 통해 미국의 전략적 압력을 어느 정도 극복하였다. 미국의 ‘아태재균형’ 이나 ‘인태전략’은 모두 중국 견제를 핵심 목표로 하는 것이다. 미국이 이러한 전략을 통해 인도-태평양 지역의 동맹과 우방을 결집하여 중국을 억제하고자 한다. 이에 대해 중국은 다자주의 이념에 입각하여 상호존중, 호혜협력의 정책 기조에 따라 역내 국가들과 함께 경제협력을 전개하면서 대응해 왔다. 특히 ‘아세안 중심’ 원칙을 존중하는 전제 하에 RCEP를 추진하는 것이 중국과 기타 회원국 관계의 안정 유지에 큰 역할을 하였다. 중국과 일부 회원국 간에 분쟁이 존재하지만 지역 평화 유지 및 지속가능한 발전 등 중대한 문제에 대해서 공감을 여전히 가지고 있다. 이러한 평화와 발전에 대한 공감은 중국의 전략적 운신공간을 확보해 준다. 비록 최근 몇 년 간에 일본, 호주 등 일부 RCEP 회원국들이 미국의 중국 견제 전략에 긴밀히 동조해 왔지만 중국과의 밀접한 경제 연대 관계로 어느 정도 자제하는 입장을 취하게 되었다. 중국이 이러한 점을 활용해서 미국의 전략적 압력을 완화시키는 것이다.

경제무역 측면에서는 중국이 RCEP의 참여를 통해서 회원국들과의 경제 협력 관계를 한층 더 강화함으로써 역내 경제무역 발전을 추진한다. 특히 중국과 아세안 국가들 간의 경제협력은 큰 결실을 취득하였다. RCEP 참여 후 중국은 계속 아세안의 최대 교역대상국의 자리를 잡고 아세안도 중국의 핵심적 교역 대상이 되었다. 2019년 아세안이 미국을 제치고 중국의 제2위의 교역 대상으로 부상하였으며 2020년에 중국의 최대 교역 대상이 되었다. 중국 상무부의 통계에 따르면 2021년에 중국과 아세안 간의 화물 무역이 28%로 늘어 무역 규모가 8782억 달러에 달했으며 아세안은 2년 연속 중국의 최대 교역 대상으로 성장하였다.⁹⁾ 2022년 1-10월 중국과 아세안의 교역액은 7984억 달러로 기록되며 2021년 동기 대비 13.8%로 증가하였다.¹⁰⁾ 이와 동시에 중국과 아세안 간의 상호 투자 규모도 크게 증가하고 있다. 2022년 7월까지 중국과 아세안의 상호 투자 총 규모가 3400억 달러에 달하여 서로 간에 가장 활력한 투자 대상이 되었다. ¹¹⁾

이와 같이 중국과 아세안 간에 이미 긴밀한 상호의뢰 관계가 형성되었다. 양자는 활발한 경제 교류를 통해서 거대한 이익을 계속 보고 있다. 이러한 거대 수익은 상호 신뢰의 바탕 위에서 이루어진 것이다. 상호 신뢰의 원동력은 RCEP를 공동으로 추진하는 과정에서 쌓여 온 것이다.

정치외교 측면에서는 중국과 아세안 관계가 계속 강화되고 있다. 비록 중국과 아세안 일부 국가 간에 분쟁이 존재하지만 관련 각국이 ‘남해각국 행위선언(南海各方行為宣言)’의 기본 원칙을 존중하여 문제를 처리해 왔다. 이것은 중국과 아세안 관계의 안정 발전에 도움이 된다. 앞에서 언급한 바와 같이 중국이 아세안 중심 원칙을 존중하는 바탕에서 RCEP를 공동 추진해 왔다. 그 과정에 상호 간의 신뢰가 계속 누적되었다. 이러한 신뢰에 입각하여 중국과 아세안의 관계가 부단히 돈독해진다.

9) “2021年中國—東盟經貿合作簡況”,

<http://bn.mofcom.gov.cn/article/ztdy/202201/20220103265625.shtml> (검색일:2022.12.29)

10) “中國—東盟經貿合作蓬勃發展碩果累累”, 新華網:

http://www.news.cn/world/2022-11/13/c_1129124963.htm (검색일:2022.12.29)

11) 同上.

2021년 중국과 아세안 국가들이 상호 관계를 ‘전면적 전략 협력 동반자’ 관계로 격상한다고 선언하였다. 그리고 2022년에 중국과 아세안이 전면적 전략협력 동반자 관계를 추진하기 위해 구체적 행동방안을 제정, 발표하였다. 이 행동방안에 의하면 중국과 아세안이 양자간의 전면적 전략동반자 관계를 ‘평화의 동반자’, ‘안전의 동반자’, ‘번영 촉진의 동반자’, ‘지속 가능한 동반자’, ‘우호의 동반자’ 등 5가지로 구체적으로 규정한다. 이 행동방안은 중국과 아세안 관계 발전의 목표를 명확히 밝혔다. 2022년12월22일 아세안 사무총장인 임 옥휘(Lim Jock Hoi)가 중국과 아세안 전면적 전략동반자 관계를 철저히 추진한다고 강조하였다.¹²⁾

앞에서 제시한 내용들은 중국과 아세안의 정치 관계가 더욱 밀접해지며 경제협력이 더 활력을 받고 인적 교류가 더 광범위해짐을 의미한다. 중국과 아세안 관계가 계속 강화된 이유는 밀접해진 경제이익 요인 외에 정치적 측면에서도 몇 가지 요인이 있다.

우선, 상호존중 원칙을 지킬 수 있다는 것이다. 중국은 아세안의 중심 지위를 존중하고 아세안의 공동체 건설을 지지한다. 아세안은 이념의 차이를 넘어 중국의 정치 체도와 외교 원칙을 존중한다. 따라서 상호존중 원칙은 중국과 아세안 관계 지속 발전의 기초이다.

다음으로는 중국과 아세안은 독립자주의 외교 노선에 따라 대외관계를 전개한다는 것이다. 아세안은 ‘아세안 중심’ 원칙에 입각하여 대외 정책의 독립성을 동시에 강조한다. 때문에 아세안은 미국의 대중국 전략적 억제 속에서 편을 선택하지 않고 평화와 발전의 이익을 위해서 정책의 독자성을 최대한으로 유지해 왔다. 중국은 독립자주의 외교 정책을 일관적으로 견지한다. 그리고 중국은 단결적, 독립적, 발전적 아세안을 원하며 역내 내지 국제사회에서 아세안이 보다 더 큰 역할을 발휘하는 것을 기대한다.¹³⁾ 그래서 독립 자주와 공동 발전의 대외 정책 노선은 중국과 아세안 관계 발전의 기본 보장이 된다.

셋째, 중국과 아세안은 모두 다자주의를 견지한다. 중국은 패권주의, 일방주의, 집단대립 등 행위를 항상 반대하고 늘 진정한 다자주의를 제창한다. 다자주의 실천의 성과로서 아세안은 다자주의는 물론 개방적 지역주의도 적극적으로 강조한다. 다자주의와 개방적 지역주의는 중국과 아세안 관계 발전에 원동력을 주입하고 있다.

마지막으로는 중국과 아세안은 실천을 더 중요시한다. 최근 10년 동안 중국과 아세안이 정상회의에서 160여 개 협력 창의를 제기하였다. 이 많은 창의들이 정치적 선언 수준에 그치는 것이 아니라 거의 다 실천에 옮겨졌다. 2022년 11월 11일에 중국 국무원 총리 리커치양이 아세안 정상회의에서 진행한 연설에 따르면 중국과 아세안간에 약99.5%의 창의들이 실제 정책으로 이어졌다고 한다.¹⁴⁾ 이와 같이 중국과 아세안은 실천을 통해 신뢰를 점차 강화하는 것이다. 신뢰에 입각하는 중국과 아세안 관계는 보다 더 안정적이고 지속가능한 발전 길로 발을 내디디고 있다.

3) RCEP 정식 발효의 의의 및 중국에 대한 이점

12) “東盟秘書長：將推動東盟中國全面戰略夥伴關係深入發展”，中國新聞網：
<https://www.chinanews.com/gj/2022/12-23/9920119.shtml> (검색일:2022.12.31)

13) “維護地區和平穩定,中國東盟合作勢頭強勁”，光明網：
<https://m.gmw.cn/baijia/2022-08/07/35937976.html> (검색일: 2022.12.31)

14) 李克強: “在第25次中國—東盟領導人會議上的講話”，中華人民共和國政府網站：
https://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/gdxw/202211/t20221112_10973108.html (검색일: 2022.12.31)

전 세계 최대 규모의 자유무역협력체인 RCEP의 체결 및 발효는 매우 큰 의의가 있다. 우선, RCEP의 발효는 참여 회원국들이 탈세계화에 반대하고 거대한 통일 시장을 구축하는 의미에서 획기적인 의의가 있다. 특히 이 거대한 통일 시장의 형성은 아시아-태평양 경제 통합 발전에 큰 걸음을 내디딘 것을 의미한다. 그리고 보다 더 높은 수준의 자유 무역 네트워크를 구축하기 위해 중요한 기초를 마련해 준다. 둘째, RCEP는 발전 단계가 서로 다른 회원국들이 새로운 무역규범 체계를 같이 건설하는 데 본보기 역할을 한다. 셋째, RCEP의 발효는 아태 경제협력의 촉진 및 회원국들의 장기적인 경제 성장 등에 유리하다.¹⁵⁾ 일부 분석에 의하면 2030년까지 RCEP가 일년에 전 세계에 2090억 달러의 수익 및 5000억 달러의 무역 규모를 증가시킬 수 있다고 한다.¹⁶⁾

RCEP의 정식 발효는 지역 경제의 통합 발전 및 자유무역의 제도화 건설에 중요한 의미를 부여해 준다. 뿐만 아니라 회원국들에게도 많은 긍정적 영향을 끼칠 것이다. 특히 RCEP에 적극적으로 추진해 온 중국에 더 많은 발전 계기를 가져 줄 수 있다.

우선, RCEP의 정식 발효는 중국의 대외 무역의 균형 발전에 도움이 될 것이다. RCEP의 규정에 따라 회원국 간에 90퍼센트 이상, 7000여 품목에 대해 무관세를 실시해야 한다. 그리고 서비스 무역 분야에서 회원국들이 더 높은 수준의 개방을 승락하기 때문에 서비스 무역 장벽도 크게 낮추어질 것이다. 이러한 상황에서 중국의 對역내 국가의 수입과 수출이 더 편리해지며 무역 규모도 크게 늘어날 전망이다. 뿐만 아니라 중국의 서비스 무역도 동력을 받아 큰 발전세를 보일 것이다. 이로써 중국의 화물 무역과 서비스 무역도 어느 정도로 균형을 잡을 수 있다.

둘째, RCEP의 공식 발효는 중국의 제도적 대외 개방 수준을 향상시킬 것이다. RCEP는 지적 재산권 보호, 디지털 경제, 전자 상거래, 정부 조달 등 분야에서 높은 수준의 국제 규범을 정한다. 이와 같은 높은 수준의 국제 규범들은 중국의 국내 투자와 경영 환경 개선, 규범적인 제도 건설 및 응용, 지적 재산권 보호 등을 촉진할 수 있다. 이러한 내부적 상황 개선은 중국의 제도적 대외개방에 지속적으로 동력을 주입해 줄 것이다. 또 무역과 투자 통합력을 지니는 RCEP와 개방·공유를 기본 이념으로 한 ‘일대일로’ 창 의가 서로 보완하고 촉진하여 협동발전의 효과를 낼 전망이다. 이는 최종적으로 중국의 제도적 개방 수준을 향상시킬 것이다.

셋째, 중국이 RCEP에 입각하여 역내 다자적 경제협력의 제도화 건설에 더 유리한 위치에 처하게 될 것이다. RCEP의 추진 과정에서 중국이 적극적 역할을 해 오고 많은 경험을 쌓았다. 뿐만 아니라 RCEP의 정식 발효는 지역 경제통합 발전에 대한 중국의 자신감을 더 강화시킬 수 있다. 이러한 경험과 자신감을 바탕으로 중국이 역내 경제 협력의 제도화 건설을 더욱 적극적으로 추진할 것이다. 이러한 적극적 행동은 중국이 향후 역내 경제협력 제도화 건설에 주도적 역할을 발휘하는 데 유리하다.

넷째, RCEP의 발효는 중국에 더 큰 경제 실익을 가져 줄 것이다. 2022년 1-11월 중국과 RCEP 회원국 간의 교역액이 1.7조 달러에 도달한다. 그 중에 중국의 대아세안 수출입은 15.5% 증장하여 중국 전체적 대외 무역의 증장율보다 높다.¹⁷⁾ 이러한 상황은 중국과 역내

15) 參照 李大偉、陳大鵬：“RCEP對全球化機制的創新及我國的推進策略”，《開放導報》2022年第1期，第22-24頁。

16) “東盟55周年：現在與未來”，澎湃新聞：https://m.thepaper.cn/baijiahao_20528307 (검색일: 20 22.12.31)

17) 林昊：“新華時評：RCEP助推區域經濟逆風前行”，https://www.cs.com.cn/xwzx/jr/202212/t20221231_6316597.html (검색일:2023.01.01)

각 회원국의 경제 회복에 중대한 영향을 끼칠 것이다. 중국 상무부의 <지역 경제에 대한 RCEP의 영향 평가 보고서>에 의하면 2035년까지 RCEP의 추동으로 중국의 수출과 수입의 누적 증가 수량은 각각 3154억 달러와 3068억 달러달러가 될 것이다.¹⁸⁾

요컨대 RCEP의 무역 규범 체계는 수준이 높고 역내 발전 단계가 서로 다른 국가들의 요구를 최대한 고려해 주며 아주 큰 포용성을 갖고 있다. RCEP 소재의 아태 지역은 전 세계에서 경제 성장이 가장 빠른 곳이 될 전망이다. 때문에 RCEP는 세계 경제의 중심을 아태지역으로의 이전을 가속화시켜 포스트 코로나 시대 세계 경제의 회복에 아주 적극적인 의미가 있다. 중국은 RCEP의 실천을 통해 경제 이익을 거두는 동시에 습득하는 경험에 입각하여 보다 더 높은 수준의 대외 개방을 전개할 것이다. 이것은 아태 지역의 경제 통합 발전에 큰 추진력이 될 것이다.

4. RCEP의 국제정치적 도전 요인

위에서 분석한 바와 같이 RCEP의 발효는 역사적인 의의를 가진다. 그리고 아태 지역의 경제 통합 발전의 방향도 선명히 밝혀 준다. 그럼에도 불구하고 현실 국제정치적 요인의 영향으로 인해 RCEP의 미래 실천은 순탄하지 않을 것으로 예상될 수 있다. 특히 미국이 대중국 억제 전략을 계속 강화하는 상황에서 RCEP 회원국들 간에도 갈등 요인들이 속출되고 있다. 그 외에 아태지역 내 다자간 무역협정이 산재되는 점도 RCEP의 미래 실천에 저해 요인으로 작용될 수도 있을 것이다.

첫째, 미국 요인의 제압이다. 앞에서 언급한 바와 같이 적어도 오바마 행정부 시기부터 미국이 전략적으로 중국을 억제하기 시작하였다. TPP의 등장, 대중국 무역전쟁 등이 그것이다. 바이든 행정부가 출범한 후 미국이 자유주의 이념과 가치를 강조하면서도 중국을 향해 일방주의적 행동을 계속 전개해 왔다. RCEP의 공식 발효는 미국에게 큰 충격이 될 수밖에 없다. 미국은 중국이 RCEP를 이용해서 아태 지역 경제질서의 주도권을 장악하고자 한다고 인식하기 때문이다. 그래서 바이든 행정부는 중국이 주도하거나 참여하는 경제무역 협력기체의 운행에 저지할 가능성이 크다. 한중일 FTA의 무진전, 중국-유럽 투자협정의 불발 등 변화는 그 뒤에 미국의 요인이 배제될 수 없다고 본다. 미국이 기존 중국의 주요 경제협력 관계를 간섭하고 교란한 상황에서 그 다음의 목표는 아세안 지역에 둘 가능성이 높다.

바이든 행정부가 '인태전략'을 계승하고 본격적으로 추진해 왔다. 미국의 '인태전략'이 중국을 겨냥하는 것이라는 견제가 거의 학계의 통설이다. 이러한 '인태전략'에 따라 미국이 자유, 개방, 번영, 규범 등을 기치로 하고 중국에 대해 집단적 견제 행동을 벌이고 있다. 군사안보적으로 전통 군사 동맹을 강화하는 동시에 가치안보, 경제안보, 기술안보 등 '범안보화' (pan-securitization) 개념을 부추김으로써 중국의 위협을 부각하는 것이다. 이를 통해 정치, 경제, 기술 등 거의 전부 분야에서 중국을 겨냥하는 동맹 네트워크를 결집한다. Quad, AUKUS, '나토+ 아태4', 칩4, IPEF 등 수많은 중국 배제 또는 억제 지향적 집단과 협력체가 분분히 등장하였다. 이러한 집단과 협력체의 등장으로 인해 아태지역 국가 간의 관계, 기존의 경제 협력 상태 등이 충격을 계속 받고 있다. 미국의 논의 가시가 된 RCEP는

18) “RCEP對地區及世界經濟的積極意義”, 中國日報 : <http://world.chinadaily.com.cn/a/202201/16/WS61e36d6ea3107be497a0258d.html>(검색일: 2023.01.02)

현재는 물론 미래에도 그 충격을 면하기가 어렵다.

둘째, 회원국 간의 갈등이 RCEP의 향후 실천에 부정적 영향을 줄 수 있다. 15개 회원국이 개방 수준이 높은 다자적 무역협정을 체결하였다고 해서 상호 간의 갈등이 이에 따라 살어지는 것이 아니다. 미국의 지역 전략 하에 한국, 일본, 호주 등 미국의 주요 동맹국들과 중국의 관계가 불안정해 진다. 그리고 아태 지역의 현안 문제들도 해당 국가관계에 지속적으로 영향을 끼치고 있다. 한일간의 역사문제 및 독도 분쟁, 중일간의 조어도 문제, 중국과 아세안 일부 국가간의 해양 도서 분쟁 문제 등이 그것이다. 비록 해당국가들이 자체의 입장을 취하지만 이러한 현안 문제들은 단기적으로 해결되기 어렵고 외부 요인의 작용으로 다시 발효될 수도 있다. 회원국 간의 관계가 악화될 경우 RCEP의 실천에 차질이 생길 수밖에 없다.

셋째, 역내 기존된 다자적 무역협정들 간에 상호 제약 현상도 없지 않다. 오바마 행정부에서 추진하던 TPP가 중국과 아세안FTA를 교란하는 의도가 없지 않았다. 트럼프 행정부가 TPP에서 탈퇴한 후 일본이 이를 계승하고 CPTPP로 추진해 왔다. 비록 일본이 RCEP에 참여하지만 CPTPP에 더 많은 노력을 기울인다. 일본이 CPTPP를 주도함으로써 아태지역의 경제질서를 장악할 의도가 있기 때문이다.¹⁹⁾ 이로 인해 일본이 주도하는 CPTPP와 중국이 큰 역할을 하고 있는 RCEP 간에 상호 견제의 성분이 배제될 수 없다. 특히 바이든 행정부가 추진하고 있는 IPEF는 중국을 배제하는 것으로 이미 많이 알려져 있다. 미국이 IPEF를 통해 아태지역 경제 주도권을 잡기 위해 RCEP의 역할을 약화시킬 확률이 높다. 미국이 여러 제도적 및 기술적 패권을 이용해서 RCEP의 생산, 제품 교역 등에 제약 조치를 취할 것이다.

그 외에 RCEP 국가간의 무역 발전의 불균형 상황, 한중일 주요 경제체 간의 경쟁 심화 등 요인들 영향으로 인해 RCEP의 실천은 많은 난점과 장애를 겪을 것으로 예상된다.

5. RCEP의 향후 전망 및 중국의 기대 역할

RCEP는 세계 경제의 회복과 발전에 큰 동력을 주입하는 만큼 향후의 실천 과정에서는 많은 난점과 도전에 봉착할 것이다. 그럼에도 불구하고 역내 각국이 오래 기간을 거쳐서 추진하고 체결한 다자적 무역협정이기 때문에 향후에 RCEP의 역할을 최대한으로 발휘하는 것이 아태 지역 및 관련 각국의 이익에 부합한다. 따라서 회원국들이 갈등과 분쟁을 타당히 관리하면서 기왕의 초심에 입각하여 RCEP의 실천을 공동으로 추진해야 한다.

중국은 동아시아 지역의 최대의 경제체로서 향후 RCEP의 실천에 더 큰 관심을 기울여야 한다. 이를 위해 다음과 같이 몇 가지 측면에서 노력을 할 필요가 있다.

우선, 전체적으로 볼 때 중국이 보다 더 적극적 다자주의로 제한적이고 소극적인 다자주의에 계속 대응하는 것이 바람직하다. 미래 미국 바이든 행정부가 계속 동맹 집단을 결집하여 대중국 전략 억제를 강화할 추세이다. 이러한 상황에서 중국이 다자주의의 원칙과 규범을 견지하고 협력·호혜의 이념에 입각하여 RCEP의 실천을 이끌어 나가는 것이 올바른 선택이다. 역내 국가들이 다자주의 원칙, 규범 및 협력 호혜의 이념에 대해 공감을 가지기 때

19) 參照 孫憶：“CPTPP、RCEP與亞太區域經濟一體化的前景”，《東北亞論壇》2022年第4期，第100-101頁。

문이다. 이러한 공감대 위에서 RCEP 회원국들이 역외의 간섭과 저해 요인들을 잘 인식하고 극복한다. 이로써 RCEP를 지속적으로 실천해 나갈 수 있다.

둘째, 중국이 제도적 대외 개방 원칙을 견지하여 RCEP의 실천을 위해 보다 더 유리한 내부적 환경을 조성해야 한다. 개방 수준이 높은 중국의 국내 시장은 무역 왕래에 유리할 뿐만 아니라 회원국에 대한 결속력을 강화하는 데도 도움이 된다. 이를 통해 회원국 간의 갈등과 분쟁을 더 효과적으로 관리하여 깊은 수준의 무역협력을 추진한다.

셋째, ‘아세안 중심’ 원칙을 계속 견지해야 한다. RCEP는 아세안에 의해 발족되기 때문에 그 핵심 원칙은 아세안 중심 지위를 인정해야 한다는 것이다. RCEP의 발효는 사실상 이 핵심 원칙을 견지하는 바탕 위에서 이루어진 것으로 이해될 수 있다. 그래서 향후에 중국이 RCEP의 실천을 이끌어 나갈 수 있겠지만 ‘아세안 중심’이라는 원칙을 견지하는 것이 그 전제 조건이 된다. 또 ‘아세안 중심’ 원칙을 견지하는 것이 역내 국가간의 RCEP 주도권 경쟁을 어느 정도 완화시킬 수 있다.

넷째, 한중일 FTA를 더 적극적으로 추진해야 한다. 현 단계에 한중일 FTA가 정체되어 있는 상태에 있다. 이러한 상황은 아태 지역 경제 협력의 제도화 발전에 유리하지 않다. 물론 RCEP의 실천에도 부정적 영향을 끼칠 수도 있다. 이에 대응하기 위해 이 지역의 제1위의 경제대국 중국이 제2위의 경제대국 일본 및 제10위의 한국과 긴밀히 협력할 필요가 있다. 한중일 FTA가 체결되면 아태지역의 경제협력 수준을 한 층 더 향상시킬 수 있다. 특히 ‘10+3’을 기축으로 한 RCEP도 더욱 튼튼해 질 것이다. 그 외에 한중일 FTA가 체결되면 RCEP의 실천을 촉진할 뿐만 아니라 RCEP와 CPTPP 간의 규범 연결에도 적극적인 역할을 할 수 있다.

요컨대 RCEP는 역내 각국이 본국의 경제 번영 및 지역의 전체 발전을 위해 탐색해 낸 산물이다. 그 실천은 매우 어렵겠지만 각국이 미래 번영을 이루는 중요 경로이다. 그 과정에 중국의 리더가 필요하지만 전체 회원국 간의 긴밀하고 성의있는 협력은 가장 중요하다.