

www.eai.or.kr

EAI 워킹페이퍼

코로나 위기 이후 세계정치경제질서 시리즈

코로나 위기 이후 세계정치경제질서

손열(동아시아연구원/연세대학교)

코로나 위기 이후 세계정치경제질서 시리즈

코로나 위기 이후 세계정치경제질서

손열

동아시아연구원 원장, 연세대학교 국제학대학원 교수



2020년 들면서 가시화된 코로나 19 지구적 확산은 2년에 걸쳐 세계질서에 커다란 충격을 주고 있다. 이는 2021년 12월 현재 2억7천여명의 확진자와 5백만명이 넘는 사망자를 기록한 엄청난 보건위기이고, 세계경제 전체를 마이너스 성장률로 타격한 경제위기이며, '퀴런틴(quarantaine)'이란 표현처럼 개인을 사회로부터 격리, 봉쇄한 사회적 위기이고, 국제협력과 집합적 거버넌스가 실종된 외교 위기라 할 수 있다. 이렇듯 다방면으로 지구촌에 충격이 가해진 결과, 세상은 많은 변화를 겪고 있다.

무엇보다도 팬데믹으로 세계경제는 위기상황을 겪었다. 제2차 세계대전 이래 가장 급격한 경제 침체를 맞이하고 있다. 코로나 19 위기는 깊이뿐만 아니라 범위면에서도 이례적이다. 과거 1997년 금융위기가 주로 동아시아를 주로 타격하고, 2008년 금융위기가 미국과 유럽을 타격했다면, 이번 위기는 지구 전체의 위기로 확산되었다. 세계경제의 약 95%가 동시에 GDP 하락을 겪었으며 약 300억에 달하는 성인이 실직 위기에 놓였다(Tooze 2021, 5). 세계 패권을 교대했던 영국과 미국은 참담한 보건위기를 겪었고, 저발전의 글로벌 남반구(Global South)는 장기침체에 빠 져들면서 식량위기로, 기후위기로, 그리고 개발위기로 확대를 겪으며 세계경제의 불균형과 불평등을 가속화시키고 있 다. 한편, 지난 2008년 세계금융위기의 경우, 미국 혹은 주요국의 공조에 의해 신속한 유동성 공급과 긴급구제로 실물 경제에 미치는 영향을 완화할 수 있었으나 이번 사태는 수요 위축과 공급망 교란 등으로 인한 실물경제의 침체와 고용 위기로부터 재정, 금융으로 전이되는 경로를 보임으로써 위기 파급의 차단이 어려운 측면을 드러내고 있다.

이러한 위기는 세계정치경제 질서에 어떠한 영향을 미치고 있는가. 거대한 변환의 순간을 맞고 있는가. 아니면 이미 진행되는 변환을 촉발(trigger)하고 있는 것인가. 팬데믹은 자유주의 국제질서의 쇠퇴를 가속화하는가. 이는 국제 분업구조의 근본적 변화를 가져오는가. 미중 경제갈등을 악화시키는가. 국가별 위기 대응의 차이는 어디에서 오는가. 민주주의와 자본주의 모델의 변화를 가져오는가. 이상과 같은 질문을 던지며 이 책은 정치경제 측면에서 세계질서 및 국내질서의 변화를 분석한다.

1. 미중 경쟁의 가속화

코로나바이러스는 변환을 촉진하고 있다. 첫째, 미중 전략경쟁의 가속화이다. 미국의 물리적 능력과 권위가 실추하고 중국이 경쟁자로 부상하여 양국은 장기적인 전략경쟁을 벌이고 있다. 2008년 지구금융위기 이래 중국은 꾸준히 미국을 추격하고 있고, 2030년경이면 양국간 GDP는 역전될 것이다. 그러나 코로나 팬데믹은 양국간 물리적 격차의 급격한 변화를 야기하고 있지는 않다. 여전히 군사력, 첨단기술력, 기축통화, 문화력 등에서 미국의 패권적 기반은 강고하다. 그러나 중국의 경제규모가 미국을 따라잡는 기간이 다소 줄어들 수 있으며 이는 곧 양국간 경쟁국면이 가속화된다는 뜻이다. 코로나바이러스는 국제관계에서 비전통 위협과 비전통 안보의 중요성을 일깨웠으나 미중 전략경쟁은 지구촌의 비전통 위협 대처를 어렵게 만들었고 나아가 전통적 경쟁 관계의 불안정성을 높이고 있다(Brands and Gavin, 2020, 11-12).

코로나 사태를 겪으면서 미중 경쟁은 여러 갈래로 진화와 변환을 겪고 있다. 첫째는 비대면 환경에서 벌어지는 디지털 플랫폼 경쟁이다. 김상배의 글(제1장)은 컴퓨팅 및 모바일 분야에서 시작한 미중 플랫폼 경쟁이 인터넷 검색과 인공지능, 클라우드, 데이터 플랫폼 경쟁을 거쳐서 코로나 환경을 맞아 SNS, 동영상, OTT, 게임 분야의 플랫폼 경쟁으로 진화하고 있으며, 향후 이커머스와 핀테크 분야의 플랫폼 경쟁이 부상할 것을 예견하고 있다. 필자는 중국에는 인터넷이 둘로 쪼개지는 결과를 낳을 가능성이 크고 미국과 중국을 추종하는 국가들은 각기 양국의 분할인터넷 진영에 편입될 수 있다고 전망한다. 이렇게 되면 한국처럼 미중 양국이 벌이는 경쟁의 틈바구니에 있는 국가들은 두 개의 인터넷 세상 중에 어느 하나를 선택해야 할 상황을 맞을 수 있다.

양자 차원의 경쟁과 협상에 치중하였던 미국과 중국은 코로나 19 이후 지역협력전략의 비중을 상대적으로 높이는 정책적 변화를 보이고 있다. 이승주의 글(제2장)은 백신 개발, 생산, 보급을 사례로 하여 양국이 지역협력을 강화하는 행보를 분석하고 있다. 미국은 코로나 19 확산 초기 국내의 급격한 확산 대응에 주력할 수 밖에 없었던 상황적 요인과 트럼프 정부의 미국 우선주의의 결합으로 백신 국제협력에 소극적이었던 반면, 중국은 개도국과 비서구국가를 대상으로 적극적인 백신외교를 펼쳤다. 미국은 초기의 수세적 입장에서 공세적 입장으로 전환, 중국 백신의 위험성과 중국정부의 전략적 의도를 비판하는 한편, 쿼드(Quad) 차원의 백신협력을 강화하고 개도국에 대해 백신 지적재산권 일시정지와 같은 전향적 협력에 나서고 있다. 백신 공급이란 일종의 지구 공공재 제공을 놓고도 미중 양국이 경쟁국면을 이끌어 가고 있음을 보여주고 있는 것이다.

코로나 팬데믹 상황에서 미중의 전략경쟁은 글로벌 남반구에서도 전선을 형성하고 있다. 첫째는 남반구 개도국 그룹이 경제회복과 보건안보를 달성하는 데 있어서 미국과 중국간의 영향력 경쟁이고,

둘째는 남반구 역내에서의 패권경쟁이 중국과 인도 간에 새로운 갈등과 협력으로 전화하는 현상이다. 중국은 일찍이 일대일로(BRI) 정책을 통해 남반구 패권을 확장하기 위한 플랫폼을 다지고 코로나 팬데믹을 통해 이를 업그레이드하는 독자적인 전략을 추구해 온 반면, 인도는 코로나 국면에서 미국과 유럽과 경제협력 관계를 강화하는 동시에 미국과 일본 주도의 인도-태평양 (이하, 인태) 전략에 가입하는 등 미국이 주도하는 지역협력 플랫폼에도 참여하고 있다.

김태균의 글(제3장)은 첫째로 미국과 중국이 어떻게 남반구의 백신공급과 경제회복을 지원하여 국제보건안보와 국제경제질서를 안정화하고 남반구 내에 자국의 영향력을 확장하고 있는가에 대해서 미국의 문명표준과 중국의 문명 표준 사이의 대결이란 시각으로 분석하고 있다. 이는 다분히 코로나 이전 미중경쟁을 가속화하는 일본의 경로의존성을 보인다. 둘째, 이 글은 글로벌 남반구 역내에서 코로나 위기를 기회로 패권을 확대하려는 중국과 미국·유럽연합(EU)과의 연대를 통해 중국의 패권 강화에 대항하는 인도 간의 갈등 관계에 주목하고 있다. 필자는 새로운 경로 형성 (path-saping)의 사례로서 인도의 부상을 분석하며 인도가 남반구 개도국을 향한 백신외교를 통해 중국과 세력권 경쟁을 벌일 것이란 전망을 내어놓고 있다.

2. 디지털 전환과 정치경제

코로나바이러스가 초래하는 두번째 변화는 디지털 전환(digital transformation)이다. 코로나19 확산으로 디지털 경제의 진전이 가속화되고 있음은 주지의 사실이다. 코로나19로 직접적인 대면이 축소되는 과정에서 디지털 기술에 토대한 온라인 활동이 폭발적으로 증가하였다. 무인화, 원격화, 가상화 등으로 대표되는 코로나19 이후의 기술적 특징으로 일상생활은 물론 다양한 생산 및 서비스 영역에서 디지털 경제로의 전환이 빨라지고 있다. 비대면 경제활동을 유지하기 위해서 디지털 기술에 대한 사회적 수용성이 유례없이 높아지면서 디지털 기술 도입 장벽이 낮아지고 시장 과 사회적 요구를 충족시키기 위한 다양한 서비스가 등장하고 있다. 이미 코로나19 이전부터 디지털 전환과 신경제의 확산이 진행되어 왔지만 코로나19는 디지털 기술의 전면적인 도입에 방해가 되는 심리적 제도적 장벽을 누그러뜨리며 세계정치경제질서의 디지털화를 촉진하고 있다.

앞서 김상배의 글이 미국과 중국이 디지털 경제의 핵심이 되는 부문에서 치열한 경쟁과 플랫폼과 데이터를 장악하기 위한 줄다리기를 분석하고 있다면, 배영자의 글(제4장)은 지구가치사슬(GVC)의 시각에서 개발도상국의 발전 및 위상과 관련하여 어떤 변화가 진행되고 있는지, 어떠한 쟁점들이 제기되고 있는지 짚어보고 있다. 개도국의 경우, 선진 국에 비해 디지털 인프라나 기술혁신 수준이 낮고 디지털 전환을 위한 역량도 상대적으로 부족하며 노동 이외 활용할 수 있는 자원도 빈약하다. 이러한 상황에서 디지털 전환이 개도국과 선진국의 격차를 더욱 벌어지게 할 가능성이

높고 가치사슬 내에서 개도국이 담당해온 비교적 단순반복적인 노동이 기계에 대체되기 용이하므로 개도국의 위상이 강화 되기보다 축소될 가능성이 높다. 다른 한편 선진국의 디지털 전환이 개도국에게도 성장을 위한 기회가 될 수 있는 부분들이 존재하는데, 실제로 개도국의 일부 지역에서는 지구 가치사슬에 더 활발하게 참여하면서 선진국과의 교역 증대로 인한 이득을 누리기도 한다. 배영자의 글은 코로나19 이후 디지털 전환의 배분적 효과는 '선진국 대 개도국'의 구도로 단순하게 나뉘기보다 조금 더 복잡하게 나타나고 있으나, 대부분의 개도국들은 내부적 격차를 효과적으로 다루기 위한 제도와 자원이 미비하기 때문에 격차는 더욱 벌어지고 있다는 점을 지적하고 있다.

3. 코로나 충격과 거버넌스

코로나 19의 충격은 국가 거버넌스의 문제 즉, 위기 상황에서 국가는 어떤 역할을 해야하며, 어떤 국가가 국민의 생존과 안전을 보호할 능력이 있는가에 대한 근원적인 질문을 던지고 있다. 특히 감염병 확산에 직면한 서유럽과 미국이 경험한 국가의 실패가 자유민주주의 체제에 대한 회의를 낳은 반면, 비자유주의적 전통을 가진 동아시아 국가들, 특히 권위주의 정치제 하의 중국이 보인 위기 대처능력은 권위주의의 효용에 대한 주장으로까지 발전되었다. 정주연의 글(제5장)은 중국, 대만, 한국 등 비교적 방역에 성공한 국가들의 국가능력 즉, '강한 국가' 개념의 유용성을 검증한다. 이 글은 중국의 코로나19 대응을 상세히 분석하여 중국의 권위주의 정부가 위기의 징후를 외면하고 감염병 발생 사실을 은폐함으로써 코로나19의 초기 확산에 상당히 중요한 역할을 했다는 사실을 보여준다. 나아가 구미의 '성숙한' 자유민주주의 체제들이 적나라하게 노출한 체제적 취약성은 그동안 시장과 개인에 기반하여 발전해 온 자유민주주의가 상대적으로 간과해 온 공동체와 국가의 역할을 환기시키고, 동료 시민에 대한 신뢰와 공동체에 대한 헌신 또한 민주주의의 성장을 위해 중요하다는 사실을 상기시킨다는 점을 강조하고 있다.

'권위주의 대 자유민주주의' 이념 논쟁은 미중 경쟁으로 이어진다. 이왕희의 글(제6장)은 이러한 거버넌스 논쟁이 미국과 중국 사이의 전략경쟁에 중요한 함의를 가지고 있음을 보여주고 있다. 국가주도로 강력한 조치를 선제적으로 도입한 중국이 방역에 성공한 반면, 정부가 개인의 자유와 사회의 자율성을 최소한으로 침해하려고 노력했던 미국은 피해를 최소화하는데 실패했다. 미국은 중국의 국가개입이 권위주의적이라고 비판하였지만, 중국은 미국은 방역과 치료에 필요한 자원을 동원할 수 국가능력이 없는 나라라고 반박하였다. 아직 위기가 진행 중이기 때문에, 어느 나라의 거버넌스가 더 우수하다고 평가하기는 이르다. 그렇지만 중국이 미국보다 더 빨리 위기 극복에 성공한다면, 국가능력을 강조하는 중국식 거버넌스가 민주주의를 증시하는 미국식 거버넌스보다 더 효율적인 대안이라는 평가를 받을 수 있을 것이다.

이정환의 글(제7장)은 코로나 대응 변수로 국가-사회 관계를 분석하고 있다. 기존의 논의는 코로나19 대응의 문 제점으로 약화된 국가의 역할 강화가 필요하다는 관점이 주류를 이룬다. 구체적으로 국가의 사회에 대한 개입의 법적 권한 부족을 강조하는 주장과 국가의 사회에 대한 축소된 재정 지원을 강조하는 주장이 공존하고 있다. 필자는 일본의 코로나 19 대응을 사례로 하여 국가 역량 축소 또는 자제가 일본의 경우를 모두 설명할 수 없다고 본다. 이 글은 일본의 전후시스템 속에서 발전한 국가-사회 관계의 성격이 위기 대응에 지체 양상을 가져왔음을 논증한다. 의료계가 코로나19 대응에 적극적으로 나서지 않는 배경이 되는 일본의 정부와 의료계 사이의 후견주의적 성격을 강조한다. 이 주장은 일본의 위기 대응 체계 강화에는 국가의 역량 강화 못지않게 사회 부분의 재조직화가 필요하다는 함의를 지닌다. 하지만, 이러한 사회 부분의 재조직화는 전후 일본의 사회적 안정성의 토대가 되었던 후견주의적 국가-사회 관계를 흔든다는 딜레마를 지니고 있으며, 또한 위기는 사회의 재조직화의 기회이기도 하지만, 기득권의 자기 이익 보호 확장의 계기이기도 함을 필자는 지적하고 있다.

이용욱의 글(제8장)은 코로나 19가 초래한 경제충격에 대한 미국의 대응을 미연준의 코로나 대응 정책, 특히 비전통적 통화정책을 상세하게 검토하고 이러한 정책이 나오고 지속하는 정치경제적 맥락을 분석하고 있다. 포스트 코로나 시대에 새롭게 등장할 현상으로 중앙은행의 뉴노멀이란 물가 안정을 최우선시하는 신자유주의 중앙은행에서 벗어나 고용과 물가 안정의 균형을 잡는 기조 변화를 말한다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 신자유주의의 정당성은 약화되었지만 신자유주의를 전면 대체하는 새로운 경제 패러다임은 아직 출현하지 않고 있다. 필자는 포스트 케인즈 주의나 현대통화이론이 유력한 경쟁 패러다임으로 자리매김할 수도 있을 것으로 보나, 포스트 코로나 시대의 중앙은행의 역할과 기능, 핵심 기조에 대한 변화의 폭과 규모, 그리고 방향성은 유동적이라 판단하고 있다.

끝으로 조홍식의 글(제9장)은 코로나 19 위기가 유럽 지역의 거버넌스에 던지는 충격과 결과를 분석하고 있다. 유럽은 2020년대를 시작하면서 이미 유로, 난민, 브렉시트 등 존재론적 위기를 맞고 있었다고 표현해도 과언은 아니기 때문에 코로나 19 위기는 유럽에 격리와 봉쇄라는 치명타를 가했다고 말할 수 있다. 유럽 통합은 시민의 자유로운 통행을 가장 커다란 업적으로 선전해 왔다는 점에서 코로나 위기는 통합의 공든 탑을 무너뜨리는 셈이었으나, 이 글은 역으로 두 가지 측면에서 유럽이 코비드19 위기를 계기로 새롭게 변신하는데 성공했음을 보여주고 있다. 하나는 유럽연합이 백신의 공급 역할을 담당함으로써 보건 정책의 새로운 행위자로 등장했다는 점이다. 다른 하나는 위기의 경제적 영향을 극복하기 위해 유럽 차원의 재정정책을 출범시키는 데 성공했다는 점이다. 필자는 위기가 시작되고 1년 반 남짓한 기간의 경험을 놓고 미래를 예측하기는 불가능하지만 단기적으로 확인할 수 있는 사실은 유럽연합이 코비드19 위기라는 기회를 적절하게 포착하여 통합을 강화하는 데 일단 성공했다는 점을 강조하고 있다.

이상의 공동연구가 시사하는 점은 위기가 깊을수록 기회가 커진다는 것이다. 과거 '20년의

위기'는 전후 세계질서의 전면적인 재건축을 가져왔듯이 코로나 19 위기는 기존의 국제 및 국내 거버넌스 시스템에 커다란 스트레스를 주어 통치 능력을 약화시키고, 지배연합의 변화를 가져오며, 새로운 정책담론을 생산해 내고 있다. 세계질서를 좌우하는 미중 전략경쟁은 가치와 규범차원의 경합 즉, 지식의 경쟁으로 확산되면서 상호 탈정당화(delegitimize)의 단계로 진입하고 있다. 2008년 금융위기로 본격화된 신자유주의적 세계화 비판은 코로나 위기를 겪으며 보다 다양한 담론의 경합과 서로 다른 배합의 복합 모델을 모색하는 재세계화(reglobalization) 담론의 장을 활짝 열었다. 국내정치적으로 는 개인의 자유와 공동체, 국가의 역할에 대한 재조명이 활발하게 일어나고 있다.

위기는 창조와 개혁, 혁신의 돌파구를 마련했음을 역사가 말해주고 있다. 중대한 시점에 도달한 지구촌의 변화에 대한 문명사적 검토와 공생의 신질서를 향한 지적 노력이 경주되어야 할 때이다.■

■ **저자:** 손열_ EAI 원장, 연세대학교 국제학대학원 교수. 시카고대학교 정치학 박사. 전공분야는 일본외교, 국제정치경제, 동아시아국제정치, 공공외교 등이다. 최근 저서로는 Japan and Asia's Contested Order (2019, with T. J. Pempel), Understanding Public Diplomacy in East Asia (2016, with Jan Melissen), “South Korea under US-China Rivalry: the Dynamics of the Economic-Security Nexus in the Trade Policymaking,” (The Pacific Review 2019) (32): 6), 『위기이후 한국의 선택: 세계금융위기, 질서 변환, 한국의 경제외교』 (2020), 『BTS의 글로벌 매력이야기』 (2020, 공편) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 윤하은_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 208) hyoon@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2022년 2월 8일

“[코로나 위기 이후 세계정치경제질서 시리즈] 코로나 위기 이후 세계정치경제질서” 979-11-6617-324-0 95300

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr