

[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

EAI 스페셜리포트

## 한국의 글로벌 인태전략: 공생과 번영의 지역 질서 ② 포용적이고 회복탄력적인 재세계화 추진

이승주(동아시아연구원; 중앙대학교)

**한국의 글로벌 인태전략: 공생과 번영의 지역 질서 ②**

## 포용적이고 회복탄력적인 재세계화 추진

**이승주**

동아시아연구원 무역·기술·변환센터 소장, 중앙대학교 교수



### I. 재세계화와 국가-세계 연계의 공간으로서 인도-태평양

21세기 세계 질서의 위기는 국가-세계 연계의 약화에서 비롯되었다. 지구적 차원의 경제 통합을 확대하려는 시장의 논리와 주권 국가 체제를 여전히 고수하는 국제정치의 논리 사이에 긴장이 해소되지 못하였기 때문이다. 국가 간 무역 장벽을 낮추는 데 초점을 맞추었던 WTO 다자 무역 협상과 달리, FTA의 확산, 디지털 기술 혁신, 지구적 가치 사슬(global value chains: GVCs)의 확산으로 인해 진행된 초세계화(hyper-globalization)는 심층 통합을 촉진함으로써 경제적 효율성을 향상시키는 데 크게 기여하였다.

한편, 초세계화는 국내적으로 경제적 불평등, 사회적 갈등, 정치적 양극화와 같은 다양한 문제의 근원이 되었다. 탈세계화(de-globalization)가 대두된 배경이다. 국내적 차원에서 대두된 탈세계화 움직임은 대외적 차원에서 보호주의와 자국 우선주의를 초래하여 자유주의적 국제질서의 근간을 위협하고 있다. 관리되지 않은 세계화의 한계가 명확해진 것이다. 그러나 초세계화를 탈세계화로 대체하려는 것은 하나의 문제로 다른 문제로 이전하는 데 지나지 않는다는 점에서 현실적 대안이 되기 어렵다. 국내적 차원에서 경제적 불평등과 사회적 불안을 적절하게 제어하는 가운데 경제 통합과 자유무역을 추구하는 재세계화가 필요하다. 재세계화 과정에는 국가-세계 연계를 위한 이념적·제도적 기반의 재편이 요구된다.

미국과 중국이 경제 관계에서 완전한 디커플링을 추구하는 것은 현실적으로 ‘가능하지도 바람직하지도 않다’는 것은 명확하다. 한편, 고도의 분업 체계를 형성하여 공존 관계를 형성하였던 과거와 달리, 미국과 중국은 핵심 기술과 민감 산업 분야를 중심으로 상대국에 대한 취약성을 낮추는 전략을 우선 추구할 것이라는 점 역시 명확하다. 전략적 재동조화(strategic recoupling)가 현실적 대안이 가능성이 높다. 이 경우, 미국이 중국에 대한 공급망 의존도를 낮추기 위해 리쇼어링

(reshoring)을 의욕적으로 추진하는 것은 전략적 재동조화의 한 수단이다. 더 나아가 미국과 중국은 미래 경쟁력의 원천인 핵심 첨단기술 분야에서 상대국에 대한 의존도를 낮추기 위한 ‘핵심 첨단기술 디커플링’(critical high-tech decoupling)을 점차 확대할 것이다.

미국과 중국의 경제 관계 재편은 세계 경제 질서의 변화에 커다란 영향을 초래한다. 최근까지 진행되었던 전지구적 경제 통합보다는 지역 또는 가치 기반의 경제 통합이 점차 확대되고 있기 때문이다. 인도-태평양 지역은 전략 경쟁에 돌입한 미국과 중국이 추구하는 전략적 재동조화의 직접적 영향권에 있다. 인도-태평양 지역은 미중 전략 경쟁의 국면 속에서 진행되는 공급망 재편의 핵심 지역이라는 점에서 세계 경제 질서의 재편 과정에서 핵심적 위치를 차지하고 있기 때문이다. 인도-태평양 지역 질서의 변화가 향후 지구적 차원에서 규칙과 규범 수립의 준거점이 될 수 있다. 독일, 프랑스, 영국 등 역외 국가들이 인도-태평양 가이드라인 또는 전략을 속속 발표하는 것은 향후 세계 질서 재편의 시금석으로 인도-태평양 지역의 전략적 가치를 인식한 결과이다.

인도-태평양 지역을 국가-지구 연계의 공간으로서 구성할 필요가 있다. 인도-태평양 지역은 지구적 가치 사슬이 집중적으로 형성되어 있는 대표적 지역으로 심층 통합에 수반된 문제를 해결하고, 지역 차원에서 새로운 규칙과 규범을 수립함으로써 국가-지구 연계의 핵심적 수행할 잠재력을 가지고 있다. 인도-태평양 지역에 광대한 지역 가치 사슬(regional value chains: RVCs)이 형성될 수 있었던 것은 역내 국가들 사이의 상호보완성이 뛰어나다는 반증이기도 하다. 역내 국가들이 상호보완성을 동태적으로 발전시켜 나갈 경우, 인도-태평양 지역은 지역 경제 생태계의 건강성을 갖춘 협력의 공간이 될 수 있다.

## II. 지정학적 갈등을 넘어선 공생적 지역 경제 생태계의 구축

인도-태평양 지역은 미중 전략 경쟁과 같은 지정학적 충돌의 무대이기도 하다. 지역 질서의 재설계를 위해서는 지역 경쟁을 주도하는 미국과 중국이 지역 전략을 추진하는 가운데 거둔 성과와 그 한계에 대한 체계적 분석이 필요하다. 인도-태평양전략과 일대일로는 미국과 중국의 대표적인 지역 전략으로 인프라 확대를 통해 역내 국가 간 연결성을 증진하고, 경제 통합을 촉진하는 성과를 낳았다. 반면, 인도-태평양전략과 일대일로는 다자화 · 제도화의 도전에 직면하고 있다. 인도-태평양전략과 일대일로는 초기 단계에서 미국과 중국을 중심으로 한 양자 협력의 네트워크적 성격을 띠었다. 그러나 미국과 중국은 지역 전략을 다자화하는 데 대한 역내 국가들의 신중하고 유보적인 반응으로 인해

일부 소다자 협력체를 구성하는 수준에 그치고 있다. 미국과 중국이 양자 또는 소다자 중심의 지역 전략을 다자 협력 중심의 지역 전략으로 업그레이드하는 데 어려움에 직면하고 있는 것이다.

한편, 미국과 중국이 경쟁적인 지역 전략을 추구함에 따라 지역 질서의 블록화 현상이 가속화되고 있다. 미국과 중국은 (디지털) 인프라, 5G, 공급망, 보건, AI, 클라우드, 우주 등 주요 분야별로 지역 차원에서 경쟁 구도를 형성하고 있다. 인도-태평양전략과 일대일로가 분야별 경쟁 구도를 형성함에 따라, 역내 국가들에게는 선택의 압박이 가중되고 있다. 대다수 역내 국가들은 미국과 중국의 이니셔티브에 중복 참여하는 실용주의적 접근을 모색하고 있으나, 이슈 기반의 경쟁 구도가 명확해질수록 역내 국가들이 실용주의적 접근을 하는 데 대한 비용과 부담이 커지고 있다.

인도-태평양 지역을 유연하고 개방적인 지역으로 설정하는 전략이 필요하다. 구체적으로 인도-태평양 지역을 협력과 경쟁의 조화가 가능한 공간으로 설계해야 한다. 협력과 경쟁 사이의 균형적 접근이 필요하다. 역내 국가 간 과도한 경쟁은 국가 간 갈등을 증폭시키는 원인이 되기도 하지만, 개방성이 유지·확대될 경우 상호보완성의 지속적인 향상이 가능해진다. 이러한 접근을 통해 지역 경제 생태계의 건강성을 향상시키고 경쟁의 시너지를 창출하는 선순환이 가능해진다. 경쟁의 시너지가 지역 질서의 재편에 필요한 역내 국가들 사이의 협력을 촉진하는 동인으로 작용할 때, 인도-태평양 지역이 경쟁과 협력을 아우르는 공간으로서 재설정될 수 있다.

이를 위해서는 우선, 인도-태평양 국가들 사이의 다양성을 협력의 접점으로 전환시키는 창의적 작업이 요구된다. 인도-태평양 국가들 사이에 경제적, 정치적, 문화적 다양성은 협력을 저해하는 요인으로 알려져 왔다. 인도-태평양 지역에서 CPTPP와 RCEP이라는 두 개의 메가 FTA가 발효된 데서 잘 나타나듯이, 역내 국가들 사이의 경제적 격차가 경제 통합의 촉진에 부정적 요인으로 작용하였을 뿐 아니라, 주요국들이 경제 통합 과정에서 정치적 또는 외교적 안보적 고려를 투사함으로써 경제 통합을 더욱 어렵게 하고 있다. 그러나 반도체, 배터리, 자동차, 바이오 등 주요 첨단산업 분야의 공급망이 광범위하게 형성되어 있는 데서 나타나듯이, 인도-태평양 지역은 역내 국가들 사이의 상호보완성이 매우 뛰어나다. 상호보완성을 최대한 활용하여 인도-태평양 지역을 세계의 공장으로서 건축하는 것은 미중 전략 경쟁에 따른 지역 경제의 블록화 가능성을 차단하는 의미도 있다.

이러한 접근은 한국의 지역 전략에도 부합한다. 기술 경쟁의 파고가 높아지는 가운데, 한국은 역내 국가들과 건강한 경쟁을 기술 혁신 역량 강화의 촉매제로 활용하는 한편, 인도-태평양 지역이 포용적 협력의 공간으로 구축하는 작업을 연계할 필요가 있다. 경제 주권의 확보와 개방성의 유지·확대는 대외의존도가 높은 한국이 초불확실성 시대에 대응할 수 있는 기본 조건이다.

### III. 포용적이고 혁신적인 제도 설계

한국은 지역 제도 설계에 포용성을 하나의 원칙으로 설정할 필요가 있다. 인도-태평양 전략 또는 비전을 발표한 국가들이 포용성을 강조하는 것은 미국과 중국이 주도하는 지역 전략이 배타적이고 폐쇄적인 제도로 발전할 가능성을 우려하기 때문이다. 미국과 중국은 지역 차원에서 경쟁을 전개하는 과정에서 사안에 따라 역내 국가들에게 구속력을 부과하거나 유연성을 부여하는 이원적 접근을 하고 있다. 미국과 중국의 이원적 접근은 지역 질서의 재편 과정에서 불확실성을 증가시키는 결과를 초래하기도 한다. 한국은 유연성과 구속성 사이의 상충 관계를 해소하는 지적 리더십을 행사함으로써 규칙 제정자로서의 가능성을 탐색할 필요가 있다. 이는 지역 질서의 재편이 안정적으로 진행될 수 있는 토대가 된다.

새로운 지역 질서의 수립이 단순히 기존 규칙의 복원으로 끝나서는 안 된다. ‘20세기 규칙, 21세기 현실’ 사이의 괴리를 극복하는 혁신적 규칙이 요구된다. 미중 전략 경쟁은 기존 규칙 기반 질서의 유지와 변화를 둘러싼 경쟁인 동시에 미래의 경쟁력을 선제적으로 확보하는 데 도움이 되는 규칙 수립을 위한 경쟁의 성격을 동시에 갖는다. 한국은 유사입장국들과 연대하여 아직 규칙이 확립되어 있지 않은 분야에서 혁신적 규칙이 도입될 수 있도록 규칙 제정자로서 역할을 추구할 필요가 있다.

### IV. 제도적 병렬과 중복의 완화

인도-태평양 지역에서는 다양한 수준과 범위의 제도들이 중복되거나 또는 경쟁 관계에 있다. 인도-태평양전략 대 일대일로, CPTPP 대 RCEP, GPS 대 베이더우(北斗) 항법 시스템의 사례에서 볼 수 있듯이, 대다수 역내 국가들이 미국과 중국의 지역 이니셔티브에 수동적으로 반응한 결과 중첩적 제도가 형성되었다. 특히, 동일한 분야의 제도이면서도 서로 다른 수준과 범위의 규칙을 내포한 제도들이 병렬 또는 중복되는 현상이 대두되었다. CPTPP와 RCEP는 메가 FTA라는 공통점에도 불구하고, 자유화의 수준, 이슈의 포괄성, 전략적 고려 등에서 상당한 차이가 있다. 상이한 제도들은 제도적 중복을 넘어 경우에 따라서는 제도적 경쟁으로 나아갈 수 있다. 이러한 가능성을 차단하기 위해

서 한국은 두 메가 FTA 사이에 제도적 정합성을 높이는 데 선도적 역할을 할 필요가 있다. 한국이 CPTPP 가입을 조기에 실현하는 것은 중개자의 역할을 위한 요건이다.

제도의 중복은 지역 질서 면에서 효율성 저하를 초래하고, 역내 국가들이 지역 제도를 경쟁의 수단으로 활용하도록 하는 효과가 있다. 제도적 병렬과 중복 문제를 해결하기 위해서 기존 제도들 사이의 정합성을 높이고, 서로 다른 층위에서 작동하는 제도들의 관계를 설정하는 데 지적 리더십을 제공할 필요가 있다. IPEF는 21세기형 규칙을 대거 포함시킴으로써 지역 질서 재편의 새로운 가능성을 제시하였다. 그러나 미국이 새로운 이슈를 대거 포함시키는 데 성공하였음에도 구속력을 과도하게 부과할 경우 협상 추진에 상당한 어려움이 예상된다. 반면, 협상의 동력에 초점을 맞출 경우, 그 효과가 반감되는 딜레마가 있다.

향후 지역 질서 재편의 핵심은 이슈의 확대와 구속력 사이의 균형을 이루는 것이다. 강대국들이 인센티브를 제공하던 과거와 달리, 참여국들이 그 해결책을 스스로 발굴해야 하는 상황으로 변화하고 있는 것이다. 한국은 IPEF를 새로운 규칙의 수립이라는 관점에서 접근하되, 참여국들 사이의 이해관계를 조화시키는 교량 역할을 추구할 필요가 있다. 한국은 규칙이 확립되지 않은 분야에서 IPEF 협상의 난항이 예상되는 만큼, 사전 정지 작업에 충실할 필요가 있다. IPEF 참여국들을 중심으로 양자 또는 소다자 차원의 협상을 전개하여 규칙과 규범을 위한 선례를 다수 축적하고, 역내 개도국들이 새로운 규칙을 수용할 수 있도록 역량 강화 지원을 확대·강화하는 것이 출발점이 될 수 있다.

한국은 중장기적으로 지역 제도 사이의 관계를 설계하는 메타 제도(meta institution) 수립의 가능성을 탐색할 필요가 있다. 지역 질서는 개별 제도 또는 기구의 단순 총합이 아니므로, 지역 제도 사이의 관계를 설계하는 메타 제도의 필요성이 증대되고 있다. 특정 이슈 영역의 기능적 제도의 수립에 초점을 맞출 경우, 제도적 병렬과 중복의 근본적 한계를 벗어나기 어렵기 때문에, 이를 근원적으로 해소하기 위해서는 메타 제도의 존재가 필요하다.

## V. 보편성에 기반한 경제적 다변화

대다수 역내 국가들이 미국 및 중국과 같은 강대국들과 비대칭적인 상호의존적 관계를 형성한 현실을 외면하기는 어렵다. 코로나19의 세계적 확산은 특정 국가에 대한 과도한 의존이나 효율성에 초점을 맞춘 공급망의 취약성을 노출시키는 결정적 계기가 되었다. 공급망의 구조적 취약성을 완화하는

차원에서 다변화는 불가피한 측면이 있다. 다만, 공급망의 재편 과정에서 과도한 안보화를 경계할 필요가 있다. 공급망의 재편을 탈중국이 아닌 공급망의 복원력 강화라는 보편성에 기반하여 추구하는 것이 이에 해당한다.

미중 전략 경쟁이 격화될수록 경제적 다변화가 국가 간 상대적 이득의 문제로 환원될 가능성이 높아진다. 이러한 가능성이 현실화되는 것을 차단하기 위해서는 특정 국가의 이익이 아닌 지역 차원의 공통 도전 요인을 발굴하고, 이를 중심으로 지역 협력을 촉진할 필요가 있다. 공급망 교란은 역내 국가 모두의 문제이기 때문에, 재발의 방지와 조기 경보의 중요성에 대해서는 광범위한 공감대가 형성될 수 있다는 점을 활용할 필요가 있다.

## VI. 지역적 · 지구적 공공재에 대한 기여

불확실성의 증폭은 역내 국가들이 경제와 안보를 연계하고, 때로는 경제 및 기술의 과도한 안보화를 촉진한다. 과도한 안보화는 한 국가에서 다른 국가로 빠르게 확산되는 연쇄 작용을 초래하기 때문에, 악순환의 고리를 차단하는 것이 중요하다. 첨단기술은 경제와 안보를 연계하는 넥서스로서 역할을 한다. 첨단기술은 미국과 중국은 물론 역내 주요국들이 미래 경쟁에서 우위를 선제적으로 확보하기 위한 필수적 수단으로 인식됨에 따라, 안보화가 빠른 속도로 진행되고 있다. 겸용 기술(dual-use)의 확산과 경제·안보 연계, 기술 혁신에 기반한 전장(war domain)의 확대는 첨단기술 경쟁을 한층 치열하게 한다. 그러나 지구적 도전 과제에 대응하기 위한 첨단기술의 활용과 이를 위한 협력의 수요가 급증하고 있다는 점을 반영하여, 첨단기술의 과도한 안보화를 지양하고 지역 협력의 촉진에 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.■



■ **저자: 이승주**\_EAI 무역·기술 변환센터 소장, 중앙대학교 정치국제학과 교수. 미국 캘리포니아 버클리대학교에서 정치학 박사 학위를 취득했다. 주요 연구분야는 국제정치경제, 통상의 국제정치, 글로벌 디지털 거버넌스 등이다. 주요 저서 및 편저로는 《사이버 공간의 국제정치경제》(이승주 편), “Institutional Balancing and the Politics of Mega FTAs in East Asia,” 《Northeast Asia: Ripe for Integration?》(공편), 《Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions》(공편) 등이 있다.

■ **담당 및 편집: 박한수**\_EAI 연구보조원

문의: 02-2277-1683 (ext. 208) hspark@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 12월 7일

“포용적이고 회복탄력적인 재세계화 추진” 979-11-6617-519-0 95340

재단법인 동아시아연구원

03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

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