

www.eai.or.kr

EAI 신년기획 특별논평 시리즈

한국외교 2023 전망과 전략 ⑦

세계 경제 질서의 변화와 한국의 대응 전략

이승주 (동아시아연구원; 중앙대학교)

세계 경제 질서의 변화와 한국의 대응 전략

이승주

동아시아연구원 무역·기술·변환연구센터 소장, 중앙대학교 교수



1. 들어가며

2022년은 혼돈의 한 해였다. 2023년 초입에도 세계 경제 질서의 향방에 대해서는 전망이 엇갈리고 있지만, 그래도 하나의 공감대가 형성되는 지점이 있다면 그것은 2023년에도 불확실성이 해소되지 않을 것이라는 점이다. 불확실성의 지속에는 자국 우선주의, 미중 전략 경쟁과 코로나19의 상호작용, 우크라이나-러시아 전쟁과 같은 지정학의 요인 등이 영향을 미치고 있다. 2023년에는 불확실성이 지속되는 가운데 탈세계화에서 재세계화의 가능성을 탐색하고, 미국과 중국이 인도-태평양 지역에서 영향력 확대를 위한 경쟁의 수위를 높이게 될 것으로 전망된다.

2. 2022년 세계 경제 질서

1) 반세계화와 자국 우선주의: 국내적 기원

반세계화의 원인이 되었던 경제적 불평등은 여전히 해소되지 않고 있다. 세계 불평등 데이터베이스(World Inequality Database)에 따르면, 2021년 기준 상위 10%의 소득 비중이 세계 평균 52.5%에 달한다. 미국과 중국의 수치는 각각 45.6%, 43.4%로 나타났다. 중산층의 비중이 높은 것으로 알려졌던 일본도 1990년대 초반 버블 붕괴 이후 소득 불평등이 지속적으로 악화되어 2021년 44.2%를 기록하였다. 독일(37.8%), 프랑스(31.2%), 영국(35.8%)의 상황이 다소 낮기는 하지만, 정도의 차이일 뿐 반세계화의 동력을 약화시킬 정도는 아니다. 개도국이라고 해서 불평등의 예외는 아니다. 인도

(57.1%), 브라질(58.3%), 멕시코(64.3%) 등 지구적 가치사슬의 형성에 중요한 역할을 하고 있는 국가들의 소득 불평등이 매우 높은 수준에서 형성되어 있다.¹

세계화의 국내적 기반이 약화되자 대외 경제정책에서 자국 우선주의 경향이 더욱 강화되었다. 2008년 글로벌 금융 위기가 보호주의 확산의 에너지를 축적하였다면, 2020년 코로나19의 확산은 미중 전략 경쟁과 결합하여 보호주의를 표면화한 결정적 계기가 되었다. 무역에 대한 정부 개입의 변화를 추적하는 Global Trade Alert에 따르면, 전 세계에 도입된 보호무역 조치가 2019년 2,608건에서 2020년 5,262건으로 불과 1년 사이에 2배 이상 증가한 데서 자국 우선주의의 강도와 범위를 짐작할 수 있다. 2022년 보호무역 조치가 3,027건으로 감소하기는 하였으나, 미중 전략 경쟁이 본격화되고 코로나19의 확산이 시작되기 전인 2019년 이전에 비해서는 여전히 높은 수준이다.²

여기서 주목할 점은 2022년 전 세계에 도입된 보호무역 조치가 무역 자유화 조치(858건)에 비해 압도적으로 많을 뿐 아니라, 보호무역 조치의 주체가 미국 및 중국과 같은 강대국들이라는 점이다. 2022년까지 미국과 중국이 도입한 보호무역 조치가 각각 8,234건과 5,936건으로 다른 국가들에 비해 압도적으로 많다. 독일(2,988건), 프랑스(1,526건), 영국(1,568건) 등 서구 선진국들이 세계화에 대한 국내적 반발을 반영하여 다수의 보호무역 조치를 도입하기는 하였으나, 미국과 중국은 이 국가들보다 2배에서 5배 이상 많은 보호무역 조치를 도입하였다.³ 세계 경제 질서의 안정과 발전을 위해 리더십을 발휘해야 할 두 국가가 오히려 보호주의에 앞장서고 있는 모습이다.

국내적 차원의 불평등과 지구적 차원의 보호주의의 확산은 서로 분리된 현상이라기보다는 동전의 이면이다. 초세계화(hyper-globalization)는 전통적인 국경 장벽의 철폐뿐 아니라, 국경 내 장벽의 완화를 추구함으로써 국가 간 심층 통합을 촉진하였다. 그러나 정부가 심층 통합의 피해자들에게 충격과 피해를 흡수할 수 있는 안전판을 제공하는 능력에 한계를 보임에 따라, 보호주의에 대한 요구가 급격하게 증가하였다.

¹ "Top 10% national income share." World Inequality Database.

https://wid.world/world/#sptinc_p90p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB;WO;JP/last/eu/k/p/yearly/s/false/25.92850000000003/80/curve/false/country

² "Global Dynamics." Global Trade Alert. https://www.globaltradealert.org/global_dynamics

³ "Global Dynamics."

2) 미중 전략 경쟁과 코로나19: 공급망 재편

미중 전략 경쟁과 코로나19는 세계 경제 질서의 불확실성을 증폭시키는 결과를 초래하였다. 미중 전략 경쟁과 코로나19는 일견 상관이 없어 보이지만, 세계화의 확장에 기여하였던 효율성 중심의 패러다임에 내재된 문제점을 적나라하게 드러내는 데 기여하였다. 코로나19는 전세계에 걸쳐 고도의 효율성을 발휘하였던 공급망이 외부의 충격에 구조적으로 매우 취약하다는 점을 인식시켰다. 특정 지역의 작은 병목 현상이 전세계 공급망의 교란을 초래하는 구조적 취약성이 드러났다. 이에 더하여 물류망과 배송망의 교란은 가히 전 세계적 차원에서 공급 부족 현상을 초래하였고, 이는 자국 우선주의를 더욱 촉진하는 악순환을 거듭하였다.

미중 전략 경쟁은 공급망의 해외 의존이 국가안보를 위협할 수 있다는 인식을 일반 대중들이 갖게 되는 계기가 되었다. 미국 국민의 관점에서 볼 때, 전략 경쟁의 상대인 중국에 핵심 제조 역량을 의존하는 것이 미국의 경제적 취약성을 넘어 개인의 생존과 국가안보를 위협할 수 있다는 점을 자각하게 된 것이다. 바이든 행정부가 중국에 대한 의존도를 낮추는 데 초점을 맞춘 공급망 재편을 추구하게 된 것에는 이러한 배경이 있다. 특히, 바이든 행정부의 공급망 재편 전략은 ‘근로자 중심의 통상 정책’(worker-focused trade policy)과 결합하여 리쇼어링으로 나타나게 되었다.

3) 지정학의 영향: 우크라이나-러시아 전쟁과 새로운 경제 제재의 확산

우크라이나-러시아 전쟁은 21세기 경제 제재의 종합판과 같은 것이었다. 미국과 서방의 대러시아 제재는 전통적인 경제 제재와 21세기 새로운 경제 제재를 망라한 매우 광범위한 제재였다. 미국 싱크탱크 애틀린틱 카운슬(Atlantic Council)의 집계에 따르면, 제재 건수를 기준으로 미국과 서방이 실행한 러시아에 대한 경제 제재는 2021년 12월 2,124건에서 2022년 8월 11,008건까지 증가하였다. 경제 제재를 받는 기관 또는 개인의 수도 740개로 증가하였다.

주목할 것은 대러시아 제재 과정에서 새로운 경제 제재의 경연장처럼 21세기형 경제 제재가 다수 등장하였다는 점이다. 전통적인 경제 제재에는 두 가지 한계가 있다. 상대국에 타격을 극대화하기 위해서는 자국에도 일정한 피해가 불가피하다는 점과 대규모 제재에는 상대국의 무고한 일반 시민의 피해가 불가피하다는 점이다. 전자는 국내정치적으로 대규모 경제 제재를 장기간 지속하기 어

렵게 하는 요인이 되고, 후자는 전쟁과 무관한 일반 시민의 피해를 최소화해야 한다는 인도주의적 고려로 이어지지 않을 수 없다.

21세기형 경제 제재가 등장하게 된 배경이다. 미국이 경제 제재를 행사할 때 전가의 보도처럼 사용하는 금융 제재의 경우에도 미국과 서방국들은 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 및 그 측근과 긴밀한 관계를 맺고 있는 4개 은행에 집중적인 제재를 가하여 제재의 범위는 좁히되 그 효과를 극대화하는 방식을 취하였다. 제조업 분야에서도 미국은 러시아가 전쟁을 수행하는 데 필수적인 반도체 수출을 통제함으로써 제재의 효과를 극대화하고자 하였다. 실제로 대러시아 반도체 수출의 규모는 70% 감소한 것으로 나타났다.

반면, 경제 제재를 받는 국가들은 경제 제재의 방식이 빠르게 변화하는 만큼 탄력적으로 대응하기 어려운 문제를 안고 있다. ‘달러의 무기화’는 경제 제재의 고전적 수법임에도 전세계의 달러 보유고는 7조 850억 달러에서 6조 6,520억 달러로 다소 감소한 정도에 그쳤다. 경제 제재가 확산되고 불확실성이 증대되는 상황 속에서도 달러의 대안을 적극적으로 찾기 어려운 현실을 반영한다.

3. 2023년 세계 경제 질서

1) 불확실성의 증폭과 자국 우선주의의 악순환

2022년에는 초세계화에 대한 반발로서 반세계화 움직임이 표면화되고, 국내적 차원의 불평등 증대가 대외적 차원의 보호주의로 나타났으며, 미중 전략 경쟁과 코로나19가 상호작용하면서 공급망 재편과 같은 세계 경제의 질적 변화가 발생하였다. 2023년에도 불확실성의 증폭이 계속될 전망이다. Economic Policy Uncertainty는 2010년대 세계 경제의 불확실성이 지속적으로 증가하고 있다고 보고하였다. 경제적 불확실성이 2014년 5월 88에서 2022년 10월 343까지 증가하였다. 이 수치는 코로나19 발생 직후인 2020년 4월 437에 비해 다소 낮은 수치이기는 하나, 107을 기록하였던 2010년과 비교하면 매우 높은 수치이다.⁴ 문제는 자국 우선주의와 불확실성의 증가가 악순환의 관계를 형성하고 있다는 데 있다. 불확실성이 클수록 단기적이고 배타적인 방식으로 자국의 이익을 우선

⁴ “Economic Policy Uncertainty Index,” Economic Policy Uncertainty, <https://www.policyuncertainty.com/index.html>

추구하려는 유혹이 커지기 때문이다. 자유주의적 국제질서의 위기 상황에서 불확실성과 자국 우선주의 사이의 고리를 차단하기 어려운 것이 현실이다.

2) 재세계화의 가능성 탐색

2022년은 초세계화의 문제점이 명확해졌지만 그렇다고 해서 탈세계화가 대안이 아니라는 점도 명확해진 한 해였다. 2023년은 초세계화도 탈세계화도 아닌 재세계화의 가능성을 탐색하는 해가 될 가능성이 있다. 재세계화가 우리의 현실이 되기 위해서는 충족되어야 할 전제 조건이 있다. 첫째, 국제적 차원의 규칙 기반 질서를 지탱하는 국내적 차원의 이념적 · 정책적 기반의 변화이다. 위에서 언급했듯이, 국내적 불평등의 확대는 대외적으로 자국 우선주의를 투사하는 요인이 된다. 역으로 국내적 불평등을 관리하는 이념과 정책이 재구성될 때, 비로소 자국 우선주의의 유혹을 떨칠 수 있다. 둘째, 재세계화의 국제정치적 맥락을 고려하지 않을 수 없다. 미중 전략 경쟁이 치열해지는 상황에서 미국과 중국이 지금까지와 같은 높은 수준의 상호 의존을 그대로 유지하기 어려운 것이 현실이다. 그러나 완전한 디커플링이 가능하지도 바람직하지도 않다는 점 또한 명확하다. 결국 미국과 중국은 취약성의 근원이 될 수 있는 분야에서는 관계를 풀어헤치고, 기타 상업적 이익을 추구할 수 있는 분야에서는 관계를 유지하는 ‘전략적 재동조화(strategic recoupling)’를 추구하게 될 것이다.

3) 지역 경제 질서의 동태적 변화

2023년에는 세계 무역의 성장 동력이 감소할 수 있다. WTO는 2023년 세계 상품 무역의 성장률이 2022년 3.5%에서 1%로 하락할 것이라고 전망하였다. 보호주의의 높은 파고를 단시간에 잠재우지 못할 경우, 세계 경제의 성장을 무역이 견인하는 시대가 점차 종착역을 향해 갈 가능성이 높다. 반면, 지역별로 경제적 변화의 차별화가 가시화될 가능성이 높다. 인도-태평양 지역은 미국과 중국을 포함한 역내 국가들은 물론, 역외 국가들도 경제적으로 연계하기 위해 다각적인 노력을 하는 지역이다. 인도-태평양 지역의 경제적 활력에 연계함으로써 새로운 성장 동력을 확보하기 위함이다.

인도-태평양 지역은 RCEP과 CPTPP라는 2개의 메가 FTA가 발효되어 있는 유일한 지역이다. 두 개의 메가 FTA는 역내 국가들 사이의 경제 협력을 촉진하는 한편, 전략 경쟁의 장이 되는 양면성을 갖고 있다. 특히, RCEP이 지역 경제 질서의 재편 과정에서 중국의 영향력을 확대할 가능성이

있다는 전망이 제기되고 있다. 미중 전략 경쟁과 코로나19로 인해 중국으로부터 다변화 움직임이 강화되는 시점에서 RCEP이 지역 가치사슬에서 중국의 위치에 미치는 영향이 가시화될 것이다.

4) 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)와 새로운 규칙의 수립

2023년은 미국이 인도-태평양 지역에 대한 경제적 관여를 본격화하는 해가 될 것이다. 미국은 트럼프 행정부가 TPP 탈퇴 결정을 내린 이후, 인도-태평양 지역에 경제적으로 관여할 제도적 수단을 갖지 못한 딜레마에 봉착하였다. 2022년 5월 IPEF 출범과 함께 미국은 중국에 대한 전략적 열위를 극복할 수 있는 계기를 마련하였다. 그러나 IPEF는 전통적인 무역을 넘어, 디지털 경제, 공급망, 기후 변화 대응을 위한 청정 에너지와 탈탄소화, 조세와 반부패 등의 이슈를 포괄하고 있다. 21세기 변화하는 현실을 반영한 규칙의 수립이라는 측면에서는 긍정적이다. 그러나 수준 높은 규칙의 수립을 둘러싼 국가 간 이해관계가 엇갈리기 때문에, 협상 과정이 결코 순탄하지는 않을 것이다.

미국은 IPEF 출범 과정에서 4개의 필러(pillar)를 선택할 수 있도록 하는 유연한 접근을 통해 아세안 7개국을 창설 회원국으로 참여시키는 데 성공하였다. 미국에게 다음 과제는 IPEF 타결을 위한 협상력을 발휘하는 일이다. 바이든 행정부는 FTA와 달리, IPEF 협상에 미국 시장 접근이라는 당근을 제공하지 않고 있다. 미국이 시장 접근이라는 가장 매력적인 인센티브를 제공하지 않고, 참여국들을 설득하는 지적 리더십을 발휘할 수 있을 것인지가 관건이다.

4. 한국의 대응 전략

한국이 재세계화, 지역 경제 질서의 변화, IPEF 협상의 진행과 같은 변화에 대응하는 데 요구되는 전략의 요체는 무엇인가? 첫째, 한국은 재세계화를 위한 국내적 조건을 확보하는 한편, 이를 기반으로 새로운 규칙 기반의 질서를 수립하는 데 기여하는 방안을 모색할 필요가 있다. 지속가능한 재세계화를 위해서는 초세계화의 속도와 범위를 조절하는 동시에 부작용을 효과적으로 관리할 수 있는 국내 거버넌스의 수립이 필수적이다.

둘째, 불확실성이 상존하는 시대에는 리스크 관리를 국가 전략으로 설정할 필요가 있다. 불확실성이 클수록 자국의 협소한 이익을 우선 추구하는 경향이 있는 것은 사실이다. 그러나 불확실성 시대에는 이익의 극대화를 추구하는 데 상당한 위험이 수반될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

리스크의 관리는 기대효과가 상쇄되는 전략을 동시에 추구하는 것을 말한다. 상이한 전략의 연계가 효과적으로 이루어지지 않을 경우, 전략의 비일관성이라는 더 큰 문제를 초래할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

셋째, 공급망의 재편과 미중 전략 경쟁의 현실을 반영한 다변화 전략이 필요하다. 다변화는 한중 경제의 수평적 관계로 변화, 공급망의 취약성 완화 필요성 증대, 미국의 리쇼어링에 대한 협력 강화 등 다양한 변화 요인을 감안할 때 불가피한 측면이 있다. 다만, 한국은 공급망의 안보화를 과도하게 추구하기보다는 복원력 강화라는 보편적 추세에 기반한 공급망 전략을 추구할 필요가 있다. 즉, 특정을 배제하기 위한 것이 아니라, 공급망의 안정성을 높이기 위한 협력의 확대라는 차원에서 공급망 전략을 설계할 필요가 있다.

넷째, 한국은 중견국 협력과 한미협력의 고도화를 유기적으로 결합할 필요가 있다. 인도-태평양 지역은 새로운 규칙 수립의 장으로 부상하고 있다. 미국은 중국을 견제하고 지역 경제 질서의 재편 과정에서 주도권을 확보하는 차원에서 수준 높은 규칙을 수립하는 데 우선순위를 부여하고 있다. 그러나 수준 높은 규칙을 단기간에 도입하는 데 역내 개도국들이 부담을 느끼고 있는 것이 현실이다. 미국은 이러한 문제를 해결하기 위해 한국과 같은 중견국과 협력을 우선 추구한다. 즉, 한국, 일본, 호주, 싱가포르 등 역내 중견국들이 높은 수준의 규칙을 우선 수용하고, 이를 점차 역내 개도국들로 확산하는 순차적 전략을 추구할 것으로 예상된다. 한국은 규칙 수립을 매개로 양자 차원의 협력을 넘어 지역 차원의 협력으로 한미 협력을 고도화하는 한편, 역내 중견국들의 역량 강화를 위한 지원을 확대함으로써 한국 외교의 지평을 확대하는 전략을 추구할 필요가 있다.■

■ **저자: 이승주**_EAI 무역·기술·변환연구센터 소장, 중앙대학교 정치국제학과 교수. 미국 캘리포니아 버클리대학교에서 정치학 박사학위를 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 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) 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 2023년 1월 12일

“세계 경제 질서의 변화와 한국의 대응 전략” 979-11-6617-547-3 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