

미중전략경쟁의 변환과 경제안보 시대의 도래: 포스트 워싱턴 컨센서 스의 안보적 전회

임 해 용

미중전략경쟁의 변환과
경제안보 시대의 도래:
포스트 워싱턴
컨센서스의 안보적 전회

임 해 용

(제주평화연구원)

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

미중전략경쟁의 변환과
경제안보 시대의 도래: 포스트 워싱턴
컨센서스의 안보적 전회

▶▶▶ 목차

I. 서론	8
II. 경제안보 부상의 배경: 워싱턴 컨센서스에서 트럼프의 무역/기술 전쟁까지	9
1. 워싱턴 컨센서스의 출현과 종결	9
2. 세계화에 대한 불만과 패권국 국내정치 변화: 국제체제 변동의 국내적 기원	10
III. 중국의 경제적 부상의 지속과 미중전략경쟁의 시작	13
IV. 경제안보의 부상과 글로벌 공급망 갈등	18
V. 현재의 경제안보와 냉전기 경제안보: 다시 보는 미일전략경쟁	19
VI. 경제안보이슈의 지구화: 코로나 팬데믹과 우크라이나 전쟁	20
VII. 미국의 유럽과 인도-태평양 지역에서 경제안보이슈의 전개: TCC와 IPEF	22
VIII. 결론	23
참고문헌	24

이 글은 미중전략경쟁을 배경으로 등장한 경제안보가 새로운 정치경제패러다임으로서 부상하였으며 이는 탈냉전시기 국제경제 거버넌스였던 워싱턴 컨센서스가 안보적으로 전회하였음을 의미한다고 주장한다. 경제안보는 경제문제의 안보화(securitization)을 의미한다. 경제안보의 부상으로 인해 탈냉전 시기 정경분리 원칙은 폐기되었으며 포스트 워싱턴 컨센서스는 정치와 경제의 연계, 경제와 안보의 연계를 추구하는 방향으로 변환되었다. 이러한 변환은 미국의 위협인식의 변화에 주로 기반한다. 하지만 미국의 새로운 위협인식이 대외정책으로 투사되기 위해서는 국내 정치의 변화를 겪어야만 했다. 세계화의 가장 큰 수혜자인 중국의 추격이 2008년 금융위기 이후 현실화되었지만, 정치적 민주주의와 경제적 자유주의를 체제로서의 역사적 종언으로 보는 자유주의적 인식의 관성이 유지되었고 중국에 대한 관여는 2010년대 중반까지도 지속되었다. 러스트벨트의 지지를 바탕으로 한 트럼프의 집권 이후에야 미중전략경쟁은 변곡점을 지나서 새로운 차원의 대결구도로 변환되었다. 특히, 코로나 팬데믹과 우크라이나 전쟁으로 인해 글로벌공급망이 충격을 받게 되어 경제안보 문제는 지구 차원으로 더 많은 국가의 최우선대외정책이슈로 등장하게 되었다. 경제 문제의 안보화의 계절은 워싱턴 컨센서스 하의 번영의 계절에서 생존의 계절로 전환되고 있음을 의미한다. 국제정치경제의 현실패러다임이 변환되고 있는 이 시점에 이러한 변환이 우리에게 생존과 번영을 위해 무엇을 요구하는지에 대한 새로운 인식과 행동이 필요하다.

키워드: 경제안보, 미중전략경쟁, 포스트 워싱턴 컨센서스의 종료, 패러다임 전환

I. 서론

미중전략 경쟁이 심화되면서 경제안보 이슈가 부상하고 있으며 경제안보의 관점에서 글로벌 공급망의 재편이 이루어지고 있다. 특히 2020년 초에 발생한 코로나 팬데믹과 2022년 2월에 발발한 우크라이나 전쟁은 경제안보를 바탕으로 한 글로벌 공급망의 재편을 가속화시키고 있다. 경제는 군사력과 더불어 그 영향에 있어서는 경성권력(hard power)으로 함께 묶이면서도 경제안보는 비전통안보에 속하는 복합적 성격이 있다. 최근 우크라이나 전쟁에서 유럽이 합심하여 보여준 경제제재는 그 동안 그 효과가 의문시되던 상황에 새로운 시사점을 제시해주기도 한다.

경제안보의 부상은 국제체제 관점에서 미중전략경쟁을 바탕으로 한다. 2000년대 차이메리카(Chimerica)의 경제 협력 시대를 바탕으로 국력을 키운 중국의 추격으로 인해 미국의 중국위협인식이 커지고 세계는 현재 미중전략경쟁의 시대로 접어들게 되었다. 현재 미중전략경쟁의 위치는 아직 본격적인 안보경쟁에 이르지 못했고, 본질적으로는 경제경쟁으로 생각된다. 그렇기에 미국은 경제안보를 대외정책의 최우선에 두고 유럽에서 무역기술위원회(Trade and Technology Council)를 통해 대서양 사이의 경제안보를 재편하고, 인도-태평양지역에서는 인도-태평양 경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework)을 통해 미국중심의 공급망과 전략기술 생태계를 유지 및 강화하려고 하고 있다. 이는 미국이 현재 미중전략경쟁에서의 우위는 기술패권을 확실히 하는 것으로 파악하고 첨단 기술분야에서 중국의 추격을 떨치고 미국의 리더쉽을 유지하고자 의도하는 것이다. 세력전이의 양상을 띤 미중전략경쟁의 성격은 미중 간의 세력 격차와 양국의 상대에 대한 위협인식에 따라 그 성격이 달라질 수 있다는 점에서 경제안보의 싸움의 향방은 향후 미중전략경쟁에서 가장 주목해야 할 국제정치현상으로 생각된다 (Walt 1985).

이 글은 탈냉전기 미국의 압도적 국력 하에 지속적으로 이루어지던 미국의 대중관여정책이 어떻게 미중전략경쟁으로 전환되고 이로 인해 경제안보가 부상되었는지 포스트 워싱턴 컨센서스의 변화의 관점에서 살펴보고자 한다. 또한 미중전략경쟁의 성격에 대한 역사적 비교를 통해 미중전략경쟁이 갖는 현재 시점에서 의미에 대해서도 고찰하여 미중전략경쟁이 현황과 방향에 대해 논의하고 한다.

II. 경제안보 부상의 배경:

워싱턴 컨센서스에서 트럼프의 무역/기술 전쟁까지

1. 워싱턴 컨센서스의 출현과 종결

미국의 글로벌 발전거버넌스로서의 워싱턴컨센서스의 등장은 1990년대 전후를 시대적 배경으로 한다. 미소 간 냉전이 종식되자 정치적 민주주의와 경제적 자유주의의 역사적 체제로서의 승리에 대한 자유주의자들의 이념적 도취는 최고조에 이르렀을 뿐만 아니라 미국의 대외정책으로 가시화되기에 이르렀다. 이미 시카고학파의 경제적 자유주의를 기반으로 한 미국의 레이건 대통령의 경제정책을 집약한 레이거노믹스, 영국의 대처총리의 경제정책을 일컫는 대처리즘은 신자유주의적 세계화의 이념과 권력의 기반이었다. 신자유주의 세계화는 작은 정부, 탈규제, 무역과 금융의 자유화를 기치로 정부의 역할을 강조하던 케인스주의에 대한 반격으로 등장하였던 프리드리히 하이에크와 밀턴 프리드먼, 로버트 루카스를 위시로 한 시카고 학파의 경제학을 토대로 하였다. 이 워싱턴 컨센서스에는 미국의 신자유주의적 세계화의 전략이 집약되어 있기도 하였다. 레이건과 대처의 등장으로 본격적으로 시작되었던 신자유주의적 세계화는 냉전의 종식을 배경으로 워싱턴 컨센서스를 기반으로 그 영향력을 확대하기 시작하였다.

워싱턴 컨센서스의 10가지 포인트는 국가재정 규율 - GDP에 비해 대규모 재정적자의 회피, 공공 재정지출의 방향을 보조금에서 핵심 성장, 빈곤 문제 해결을 위한 전환, 세금기반확대와 합리적 한계세율채택 등의 세제개혁, 금리와 환율의 자율화, 무역의 자율화, 외국인직접투자 자율화, 국영기업의 민영화, 안보, 환경과 소비자 보호, 금융기관 감독 목적을 제외한 시장진입과 경쟁을 저해하는 규제를 철폐하는 탈규제정책, 마지막으로 재산권의 법적 보호이다.¹⁾ 워싱턴 컨센서스는 케인스주의 이후로 거대해진 정부의 시장규제에 대한 대항에서 제시되어 미국의 단일 패권을 배경으로 특히 1990년대에 국제사회에 큰 영향력을 행사하기 시작하였다. 이 시기 국제통화기금(International Monetary Fund)와 세계은행(World Bank)의 국제개발거버넌스가 워싱턴컨센서스에 기반하였다.

냉전 이후 자유주의의 승리에 도취된 미국은 민주주의와 시장경제를 다른 국가들에 이

1) Williamson, John: "What Washington Means by Policy Reform", in: Williamson, John (ed.): Latin American Readjustment: How Much has Happened, Washington: Peterson Institute for International Economics 1989.

식하려고 하였고, 워싱턴 컨센서스를 통해 압도적 국력을 바탕으로 한 자신감으로 정치 체제와 경제정책을 분리하여 관여정책을 지속하였다. 프랜시스 후쿠야마는 이미 1980년 후반에 이러한 정치적 민주주의와 경제적 자유주의의 승리를 예견하여 이를 “역사의 종언(the end of history)”이라고까지 선언하였다.

워싱턴 컨센서스를 바탕으로 인해, 정치와 경제의 분리가 시도되었고 시장은 정부의 간섭없이 시장의 논리대로 운영되어야 한다는 자유주의 논리는 정치체제와 무관하게 경제교류와 협력을 가져왔다. 이로 인해 아웃소싱이 활발해지고 세계의 공장으로서 중국과 인도의 출현이 가능하였던 것은 기지의 사실이다.

하지만 워싱턴 컨센서스는 냉전이 종식된 지 10년이 지나지 않아 반대의 목소리에 직면하게 된다. 남미에서의 경제개발모델의 실패, 1997년 동아시아 외환위기, 1999년 시애틀에서 발생한 WTO반대 시위 등의 일련의 사건들을 거치면서 워싱턴 컨센서스의 영향력은 약화되기 시작하였다. 특히, 체제전환국가들에게서 나타났듯이 급속한 시장화는 체제전환과정에서 온갖 부작용을 낳았다. 결론적으로 일반적 경제개발 거버넌스로서 제시된 워싱턴 컨센서스는 개별국가가 처한 역사적 시간과 공간을 무시하고 획일화되고 일반화된 모델을 개별 국가에 적용시 발생하는 문제에 대한 고려가 미미했기 때문으로 판단된다. 이는 워싱턴 컨센서스가 바탕을 두고 있는 영미식 합리적 행위자모델로만 설명되고 해결될 수 없는 역사적, 사회적, 문화적 요인에 대한 고려가 부족했기 때문일 것이다.

2. 세계화에 대한 불만과 패권국 국내정치의 변화:

국제체제 변동의 국내적 기원

신자유주의적 세계화는 미국 중산층에게 상대적으로 더 큰 비용을 지불하게 함으로써, 미국 국내 사회의 정치적 경제적 변화를 수반하였다. 신자유주의적 세계화가 시작된지 30년이 지나면서 2008년 금융위기가 발생하였고 그간 쌓인 불만이 월스트리트 점령운동(Occupy Wall Street)로 표출되었다. 이는 금융위기의 원인을 제공한 대마불사인(too big to fail) 금융권은 구제되어 살아나고 그 피해와 비용을 고스란히 일반 국민이 짊어져야 하는데에 기인하였다. 2008년 금융위기에 대한 일반 국민들의 불만의 증폭되었지만, 이에 대한 정치권의 미흡한 대처가 트럼프 탄생의 배경 중 하나로 꼽히기도 한다.

특히, 경제측면에서 국내의 소외되는 노동자 계층에 대한 배려 부족에 이민자들에 대한 사회적 불만이 증가하였다. 신자유주의적 세계화는 경제통합이 초국경적으로 시너지 효과를 내어서 모두에게 번영을 가져올 것이라고 약속하였지만 지켜지지 못했다. 제도권 정치

인들의 공허한 약속을 더 이상 신뢰하지 않은 러스트벨트의 유권자들은 자신들의 심정을 대변해주는 비정치인 트럼프의 대통령 선거 승리에 결정적으로 기여하였다. 트럼프의 당선과 영국의 유럽연합 탈퇴를 의미하는 브렉시트는 세계화를 이끌어온 국가에서 역설적으로 세계화의 진행 방향을 돌리고 있음을 보여준다. 일반 미국유권자들이 세계화 자체를 반대하는 것은 아니지만²⁾ 트럼프의 당선과 재선실패는 모두 리카르도의 비교우위의 원리를 따라 교역하게 되면 손해보는 집단에 대한 보호의 필요성을 보여준다. 코로나 정국에서 사회적 약자에 대한 국가적 보호를 소홀히 한 트럼프의 재선실패는 모든 것을 시장이 알아서 해결해줄 것이라는 믿음에 기초한 신자유주의적 세계화가 간과하였던 국가의 사회적 보호 기능을 소홀히 하였기 때문이다.

그림 1은 미국인들의 중국에 대한 호감도의 저하를 보여준다. 금융위기가 지난 이후 중국에 대한 비호감도가 상승하기 시작하였고 트럼프 행정부 시기에 악화되었으며 코로나 팬데믹 이후에는 더욱 악화되기 시작하였다. 미국의 경제적 관여정책을 통해 가장 큰 이익을 보았고, 더 나아가 세계화의 가장 큰 수혜자이자인 중국에 대한 여론의 악화와 그러한 국민 감정을 이용하여 당선된 트럼프와는 상관관계가 있다고 볼 수 있다.

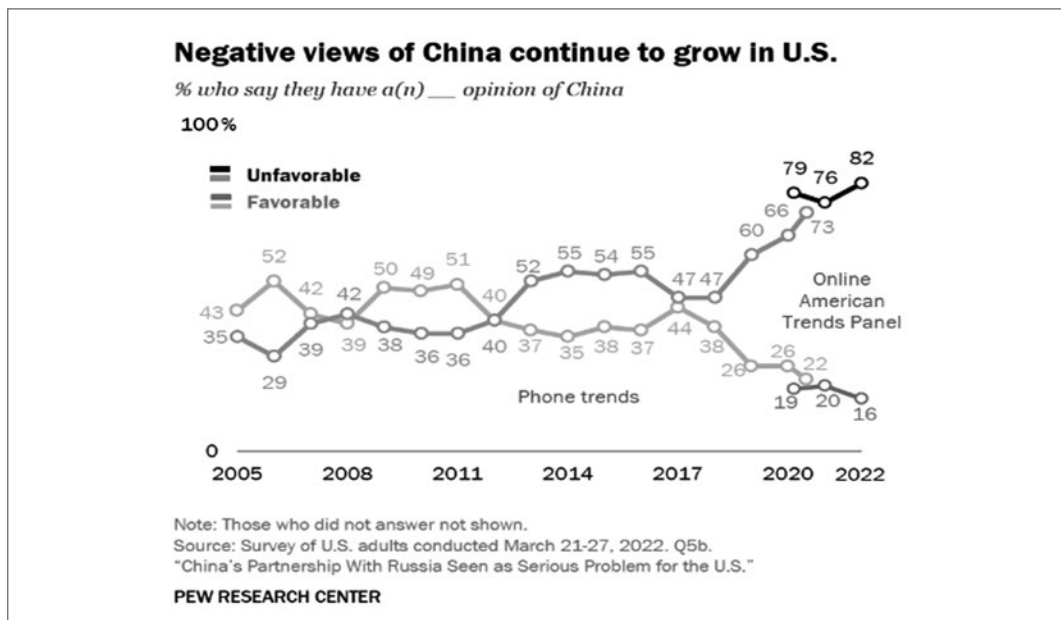


그림1. 미국인들이 중국에 대한 여론 변화 (2005-2022)

2) Chicago Council 여론조사, 2020년 <https://www.thechicagocouncil.org/research/public-opinion-survey/2020-chicago-council-survey>

세계화에 대한 불만이 축적되고 분출되기 시작하면서 신자유주의적 세계화의 기초가 쇠퇴하기 시작함으로써 워싱턴 컨센서스의 영향력도 줄어들기 시작하였고 특히 신자유주의적 세계화의 본진이었던 영국이 유럽연합을 탈퇴하는 브렉시트, 러스트벨트의 세계화에 대한 불만을 정치적인 배경으로 한 트럼프의 당선은 자국우선주의라는 명목으로 합리화되었다. 브렉시트와 트럼프의 등장은 신자유주의의 본거지에서 일어난 반동이었으며 자국이 이익을 우선한다는 명목 하에 그동안 이어온 국제협력의 관행을 무시하며 국제기구에서 탈퇴하며 신자유주의 하에서 정의되고 실행되어온 자국의 이익을 조정하고 있다. 압도적 국력을 바탕으로 Pax Americana를 배경으로 번영을 추구하던 신자유주의적 세계화의 세계를 떠받치던 압도적이던 미국의 힘의 쇠퇴는 전세계적으로 개별 국가들이 주어진 지정학에서 안보 및 경제 문제에 대해 새로운 계산(recalibration)을 해야 하는 상황으로 이어지고 있다.

바이든의 당선 이후 미국의 국제협력은 트럼프 이전으로 돌아가고 있지만 미국우선주의의 기초에는 변화가 없으며 바이든 행정부는 트럼프 시기와는 달리 동맹관계를 복원하면서 더 정교하게 미국중심의 안보와 경제의 생태계를 회복하려고 한다. 자국우선주의의 풍조와 국제적 지도국의 역할에 변화가 생기는 가운데, 코로나 19 팬데믹이 발생하면서 국경이 봉쇄되면서 신자유주의적 세계화가 구축해 온 글로벌 밸류체인은 리쇼어링(Reshoring)으로 인해 변화를 겪고 있기도하다. 이는 미국의 힘을 바탕으로 전파되고 또 때로는 강요되었던 워싱턴컨센서스는 더 이상 과거의 지위를 누리지는 못할 것이고 국제개발거버넌스로서의 기능도 이제 공식적으로 종료되었다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 패권국 미국 국내정치적 변화는 체제적 제약없이 국제적으로 투사됨으로써 패권국의 국내정치적 변화가 자신의 대외정책에 영향을 미쳐 국제체제의 변동을 가져올 수 있다는 사실을 보여준다. (Gourevitch 1978)

Ⅲ. 중국의 경제적 부상의 지속과 미중전략경쟁의 변환

1. 중국의 추격과 미중 관계의 변화

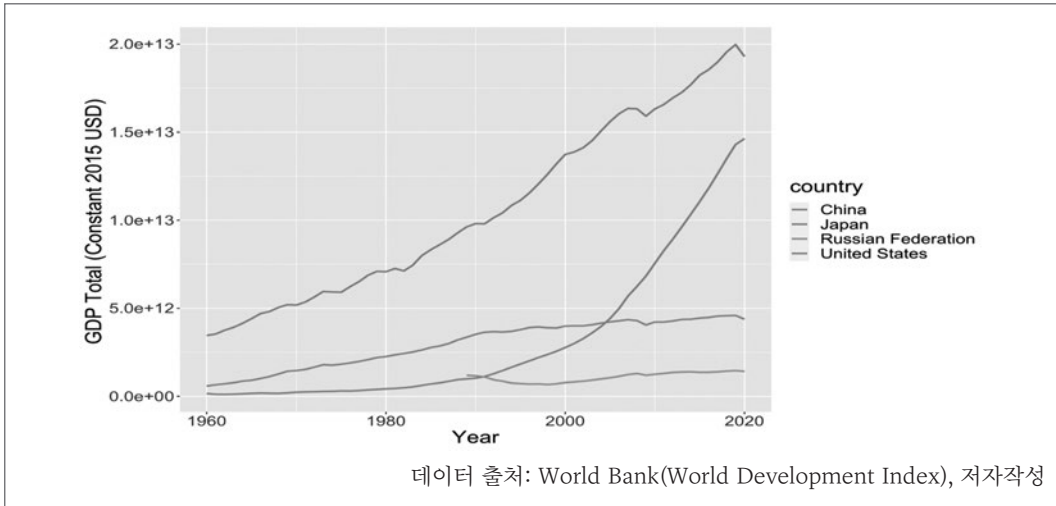


그림1. 미국, 중국, 일본, 러시아의 GDP (1960-2020, 2015 USD 기준)

그림 1은 1960년대 이후 미국, 중국, 일본, 러시아의 국내총생산(GDP)의 시계열 데이터를 보여준다. 미중전략경쟁 관점에서 미국과 중국의 GDP를 비교해보자. 1990년대 후반까지만 해도 중국의 GDP는 미국에 비해 매우 미미한 수준이었다. 1996년 중국의 GDP는 미국 GDP의 10% 수준이었지만 2001년 WTO 가입 이후 빠르게 성장하기 시작. 2006년에는 중국의 GDP가 미국 GDP의 20%, 2008년에는 중국의 GDP가 미국의 30%가 되었다. 또한 2008년 금융위기 덕분에 불과 2년 만에 미국 GDP의 2008년에 중국은 미국 부채의 최대 채권자가 된다. 2010년 중국의 GDP는 미국 GDP의 40%까지 증가했으며 2012년에는 미국 GDP의 절반을 넘어섰다. 2014년 중국의 경제력은 미국 GDP의 60%에 달했고, 2020년에는 마침내 중국의 GDP가 미국 GDP의 70%에 이르게 되었다. 그림 2는 미중 간 군사적 우위정도를 보여준다. 2003년에 미국은 중국 근해에서 공중전과 대수상전(anti-surface warfare)분야에서 작전 가능지역에서 주요우위를 잃어가고 있음을 보여준다. 2010년에 미국은 중국 원해에서도 공중전과 대수상전에서의 우위를 잃게 되었다. 또한 우주력통제(counterspace)분야에서 2003년부터 미국은 중국 근해에서 우위를 잃어가기 시작하였다. 이러한 사실은 미중 간 안보적 차원에서 능력의 차이가 줄어들고 있음을 보여준다.

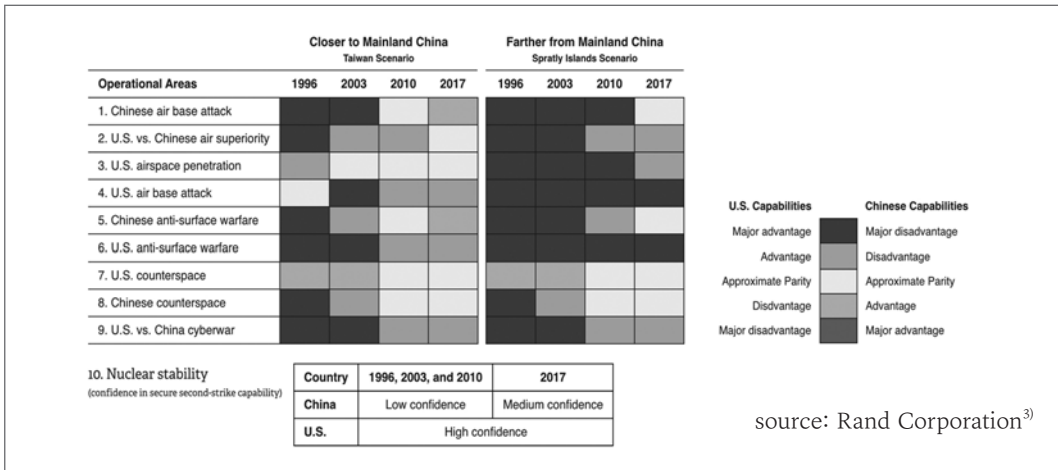


그림2. 미중 간 군사적 우위 비교

미국은 대중국에 경제적 관여정책은 무엇보다 군사 안·보적 이유에서였다. 미국은 구소련을 견제하기 위해 중국에 대한 관여를 닦는 행정부시기에 시작하였다. 냉전 종식 이후에도 관여는 계속되었다. 소련의 몰락으로 대중국 관여에 대한 안보적 이유는 줄어들었지만 경제적 요인이 부상하게 되었다. 중국시장을 접근함으로써 얻을 수 있는 막대한 경제적 이득에 대한 동기는 여전히 영향력 있었던 근대화이론을 바탕으로 중국의 경제적 자유화가 민주화로 이어질 것에 대한 이론적 기대를 통해 합리화되었다. 사실 중국은 그동안 미국 패권을 경제적으로 뒷받침해 주었다. 중국은 대미수출의 흑자를 사용하여 미국 재무부채권을 구매함으로써 달러가 계속 미국에서 순환하도록 도와주었으며 무엇보다 이를 통해 미국 연준이 정책적으로 낮은 이자율을 유지하도록 도와주었다. 낮은 이자율을 바탕으로 주택구매와 소비증가로 이어진 미국 경제는 주택거품이 꺼지면서 2008년 금융위기로 이어진다. 중국과 미국의 경제적 연계는 미국 경제의 호황 배경이기도 하였지만 연준의장인 벤 버냉키는 이 같은 경제적 측면에서 글로벌 불균형(global imbalance)를 ‘저축과잉(Saving Glut)’이라고 비판하기도 하였다. 결국 차이메리카는 계속 지속되지 못하였다. 결국, 그림 3에서 보듯이 중국의 대미흑자가 미국재무부 채권구매로 순환되는 이 사이클은 2012년 이후 중국이 더 이상 대미 수출흑자를 미국정부채 구매에 사용하지 않음으로써 분리된다. 중국은 대미무역흑자를 미국채권구매가 아닌 다른 용도로 사용하기 시작하였고 이는 자국의

3) <https://www.rand.org/paf/projects/us-china-scorecard.html>

일대일로사업과 중국제조 2025(Made in China 2025) 사업에 사용되지 시작할 것으로 생각된다. 이러한 중국의 대외경제정책의 변화는 미국에게 공세적으로 인식되었을 것이고 미중 관계는 구조적 변화를 겪게 된다.

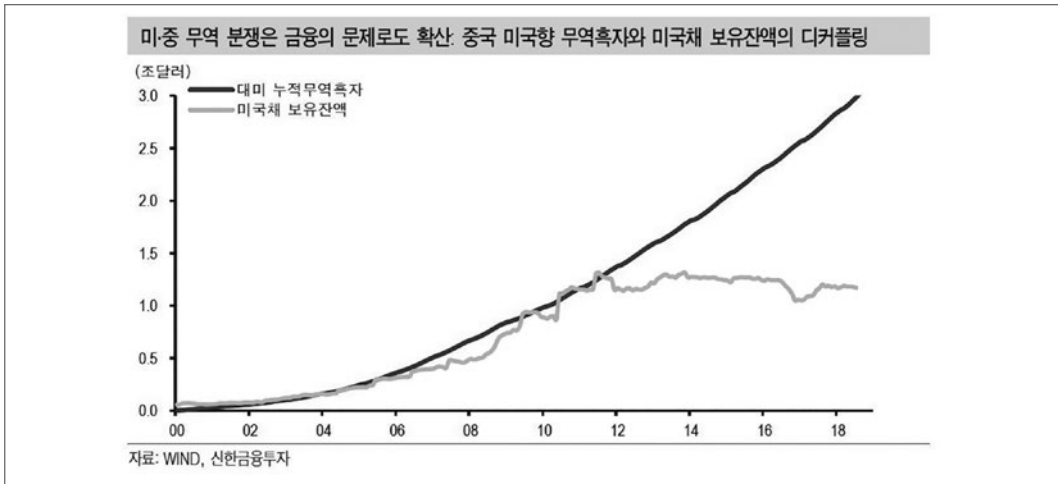


그림3 . 중국의 대미수출흑자와 미국채보유 잔액⁴⁾

미중 간 경제적 관여의 정도는 매우 높아서 1980년대 일본의 경제적 추격을 뿌리치게 한 결정적 사건이었던 1985년 플라자협정과 유사한 방식으로 중국을 길들일 수 없을 정도로 중국과의 상호의존의 정도가 높아졌다고 보 수 있다. 사실, 오바마 정부 시기 아시아-태평양 양지역에 대한 전략의 수정(Pivot to Asia)을 통한 아시아 재균형(rebalancing) 이라는 전략적 변화가 있었으나 현실주의(realism)인 관점에서 진정한 결정적 변화는 관여정책에 대한 공식적 폐기를 선언한 트럼프 행정부 시기라고 볼 수 있다.⁵⁾ 오바마 행정부는 최소한 경제적인 면에서는 여전히 중국에 대한 깊은 관여정책을 유지하였다.⁶⁾ 물론 오바마 행정부

4) 박용민, 경제안보가 현안으로 부상한 배경과 의미, 외교, 제141호 (2022.4), p.166

5) <https://www.cnbc.com/2020/07/26/op-ed-the-us-china-clash-has-entered-perilous-new-territory.html> 각 연설문의 원출처는 아래와 같다. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/chinese-communist-partys-ideology-global-ambitions/>; <https://www.fbi.gov/news/speeches/the-threat-posed-by-the-chinese-government-and-the-chinese-communist-party-to-the-economic-and-national-security-of-the-united-states>; <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-remarks-china-policy-gerald-r-ford-presidential>; <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>

6) 오바마 행정부의 대아시아 정책에 대한 요약: 1) deeply engage China; 2) balance this with a strong alliance with Japan; 3) address the North Korean problem; and 4) re-evaluate free-trade agreements (<https://foreignpolicy.com/2016/09/06/the-unfinished-legacy-of-obamas-pivot-to-asia/>)

시기에 세력전이 관점에서 중국에 대한 정책을 평가하기 위해서는 미국은 2008년의 글로벌 금융위기, 부시 대통령이 시작한 아프칸과 이라크에서의 두 전쟁, 기후변화와 건강보험 개혁이라는 국내정책에 몰두되어 있었기에 중국에 대한 관여정책을 포기하고 대중국 강경정책을 펴나가기는 어려웠던 상황을 고려할 필요가 있을 것이다.

2. 미국정부의 대중국 인식 변화

일국의 대외정책의 변화의 원인은 국제 체제 변수, 국내체제변수, 정치지도자 변수의 세 분석 수준으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 예를 들자면, 각각 국가 간 능력 배분의 변화, 정부 교체, 정치지도자 개인 성향, 등이 대외정책의 변화의 원인이 될 수 있다. 대외정책의 변화는 결국 대상국가에 대한 인식의 변화와 수반된다. 동맹의 결성에 있어서도 국가 간 물리적 능력의 배분만이 아니라 위협에 대한 인식이 중요한데(Walt 1985), 이 인식 부문은 동맹결성 뿐만이 아니라 대외정책의 전반에 작동한다. 미국 행정부의 대중국 인식 변화는 미중전략경쟁의 변환을 읽을 수 있는 좋은 척도가 될 것이다. 그림 4는 2010년 이후 오바마 행정부부터, 트럼프 행정부, 현재 바이든 행정부의 대중국 인식을 볼 수 있는 자료이다. 2010년 오바마 행정부는 국가안보전략(National Security Strategy)에서 “중국과 긍정적이고, 건설적이고, 종합적인 관계를 지속해서 추구할 것이다”라고 하였고 이 기조는 경계심이 가미되어 2015년의 국가안보전략에서는 “우리가 경계하고 있지만, 중국과 우리의 협력의 범위는 전례가 없다.”고 여전히 협력에 대한 의지를 보였다. 하지만 같은 해에 미국방부 장관인 애쉬튼 카터(Ashton Carter)는 “미중관계에 대해 어떤 것도 예정되어 있지는 않지만 강대국경쟁으로 회귀”할 수 있다는 의견을 보였다. 트럼프 당선 이후 대중국 인식은 전면적으로 변화되었다. 2017년 국가안보전략은 “중국은 미국의 가치와 이익에 정 반대되는 세계를 구축하기를 원한다”라고 하였으며 2020년 국무부장관 마이크 폼페이오(Mike Pompeo)는 “중국 공산당 정부의 행동은 오늘날 자유 세계에 주요한 도전이다”라고 언급하였다. 바이든 행정부 들어서서 트럼프 시대의 거센 대중국 어조는 약간 완화되었지만, 여전히 미국의 대중관계는 중국의 태도에 따라 달라질 수 있다고 해석될 수 있는 국무장관 앤소니 블링컨(Antony Blinken)의 발언을 통해 볼 때, 과거의 우호적인 관여와 협력의 분위기는 이제 사라졌다고 볼 수 있다.

2010 Obama National Security Strategy	"We will continue to pursue a positive, constructive, and comprehensive relationship with China."
2015 Obama National Security Strategy	"The scope of our cooperation with China is unprecedented even as we remain alert."
2015 Secretary of Defense Ashton Carter, Obama White House	"A return to great power competition," though "nothing is preordained about this relationship."
2017 Trump National Security Strategy	"China . . . want[s] to shape a world antithetical to U.S. values and interests."
2020 Secretary of State Mike Pompeo	"The Chinese Communist Party[s] actions are the primary challenge today in the free world."
2021 Secretary of State Antony Blinken	"Our relationship with China will be competitive when it should be, collaborative when it can be, and adversarial when it must be."

그림 4 미국 대외정책실행에서 대중국 인식의 변화⁷⁾

7) U.S. Rhetoric on China Has Shifted Dramatically Over a Decade (Bateman 2022)

IV. 경제안보의 부상과 글로벌 공급망 갈등

탈냉전 이후로 미국의 일극 초강대국체제의 지속은 영속적이지 못하여 중국의 부상으로 인해 2010년대 이후 미중 전략경쟁이 군사·경제측면에서 시작되었다. 미중 간 전략 경쟁은 세력전이의 양상을 보이고 있어서 국제정치학의 가장 큰 이슈가 되고 있음은 이미 논의한 바이다. 특히 미국에서 트럼프 대통령의 당선 이후 미중전략경쟁은 본격적으로 가시화되기 시작하여 미중 간 관세전쟁이 벌어졌고, 반도체, 5G, 배터리 등 첨단과학기술과 관련한 기술패권전쟁이 본격적으로 시작되었고, 바이든 행정부 이후로 이 기술패권전쟁은 공급망 분야에서의 경쟁으로 확대되어 가고 있다. 기술발전이 국가 간 권력 관계에 미치는 영향은 경제와 산업이 고도화될수록 크다고 볼 수 있기 때문에, 세계의 패권을 다투는 국가들에게 있어 기술전쟁은 생존경쟁으로 인식될 것이다.

미중전략경쟁이 심화되는 과정에서 우리가 관측하게 되는 것은 경제적 수단을 통한 경쟁적 충돌이 진행되고 있는 것이다. 이는 과거 경제와 안보를 분리시켜서 보는 입장에서 선회하는 것으로 경제와 안보가 정책적으로 긴밀하게 연결되어 실행되는 상황이 되었음을 보여준다. 일본도 경제안보실을 신설하여 전략물자를 관리하며 국제안보와 경제문제의 구조적 변화에 대비하고 있으며 각국은 특별히 반도체와 같은 전략적 물자의 글로벌 공급망 관리를 국정의 우선순위에 두기 시작하였다.

세계적 차원에서 경제와 안보의 연계는 그 연계를 분리시켜 국제질서를 구축해왔던 신자유주의의 쇠퇴를 의미하며 상호의존이 평화를 가져올 것이라는 신자유주의적 평화 프로젝트의 실패 내지 축소를 의미한다. 경제안보의 부상은 경제적 국가책략(economic statecraft)의 사용이 앞으로 증가할 것을 예상하게 한다. 탈냉전시기 무역 분야 다자주의의 상징인 WTO의 향소기구는 미국의 재판관 임명 보이콧으로 2019년 이후 현재까지 장기간 기능을 하고 있지 못하는데, 이는 무역분야에서 국가들의 협력을 심각하게 저해하고 있으며 개별 국가가 각국이 처한 지정학적 배경을 바탕으로 각개약진해야하는 상황을 만들어 내고 있다.

V. 현재의 경제안보와 냉전기 경제안보: 다시 보는 일본때리기(Japan Bashing)

강대국들의 갈등의 역사적 관점에서 미중전략경쟁은 사실 새로운 것은 아니다. 미국은 구소련을 군사적, 경제적으로 견제해서 냉전을 승리로 이끌고, 냉전시기 독일과 일본의 경제적 부상도 잘 견제하였다. 특히 미중전략경쟁은 경제적인 연계와 연계풀기의 측면에서만 보자면, 1980년에 있었던 당시에 불렸던 이름으로 ‘일본때리기(Japan Bashing)’를 상기시킨다. 일본때리기는 지금 버전으로 하면 “미일전략경쟁”이라고 할 수 있을 것이다.

2차 세계대전 이후 일본을 경제적으로 관여하여 일본의 전후 경제부흥을 도운 미국이 일본의 경제가 미국을 추격하자 1980년대에 들어서서는 일본이 스스로 미국에 대한 수출을 규제하게 하고 1985년 플라자 협정에서는 엔화의 평가절상이 강제됨으로써 결과적으로 일본의 잃어버린 30년을 가져온 역사적 경험을 미중전략경쟁으로 상기된다. 사실 미국의 2인자 견제의 관점, 또는 국제정치학이론의 현실주의의 관점에서 보면 미중전략경쟁은 이미 오바마 시기에 이미 더 넓고 깊게 시작되었어야 하는 측면도 있다. 2008년에 중국이 미국 부채의 최대 채권국이 되고 2010년에 GDP가 미국 GDP의 40%에 달했는데, 일본에 대한 견제를 보더라도 이 시기에는 패권유지를 위해 중국에 대한 견제가 트럼프 시기처럼 시작되었어야 했는데, 미국은 아프간과 이라크 전쟁과 2008년 금융위기에 대처하느라 중국을 견제할 여력이 없었다고 볼 수도 있다.

물론 중국은 미국이 일본을 다루듯이 하기에는 경제적 규모가 다르고 안보적 차원에서는 미일은 미일동맹으로 묶여서 가시적으로는 미일 간 안보문제가 없었기 때문에 남중국해나 대만문제로 갈등하는 미중 관계와는 다른 측면이 확연히 존재한다. 다만 경제추격론 관점에서 미국이 2인자를 견제하고 관리하는 방식의 관점에서든 우리가 미중전략경쟁을 파악할 필요도 있다. 미국의 2인자 견제와 중국의 대응의 관점에서 현재 진행되는 기술전략경쟁과 공급망 관리에 대해서 우리가 면밀하게 들여다보고 있어야 향후 전개될 미중전략경쟁의 영역과 그 수준에 대해 우리가 미리 파악할 수 있을 것이기 때문이다. 냉전기에는 관여가 없는 상태에서 경제를 안보 목적으로 사용했지만, 지금은 40년이 넘는 미국의 중국에 대한 관여의 역사에서 대전환하는 의미로서 디커플링(decoupling)과 해외투자의 국내 귀환(reshoring) 등을 바탕으로 경제안보가 부상하였다는 맥락의 차이가 고려되어야 함

VI. 경제안보이슈의 지구화: 코로나 팬데믹과 우크라이나 전쟁

전쟁은 세계질서를 변화시킨다. 군사를 동원하는 전쟁에서는 한쪽이 다른 한쪽을 굴복 시킴으로써 힘의 우위와 열세를 드러낸다. 하지만 경제, 환경, 기후, 보건 등의 요인들이 안보문제로서 등장하고 있는 신홍안보의 세계에서 우리가 경험하는 안보위협은 타국의 침략에 한정되지 않는다. 2020년 2월 이후 코로나 바이러스의 세계적 창궐과 전파로 인해 이 전 세계를 강타한 이후 국제체제적인 차원에서 두 가지 전쟁이 발생하였다. 하나는 팬데믹으로 인한 세계보건전쟁과 우크라이나 전쟁이다.

코로나 팬데믹은 국가 간의 전쟁은 아니지만 여러 차원에서 전쟁에 비유될 수 있다. 국가 간 교류가 일 순간 정지되어 지속되었고, 그 교류 회복의 범위와 속도가 정부에 의해 통제되었다. 코로나 방역으로 지난 2년 이상 팬데믹 기간동안 방역수칙에 따른 국가적 사회 동원과 대외적으로는 국경통제가 이루어졌다. 코로나 팬데믹은 국내정치적으로는 주로 전쟁의 경우에 발생하는 국기랠리효과 (rally ‘round the flag effect, 국기결집효과)를 가져왔다.⁸⁾ 팬데믹 기간 중 커진 국가의 역할은 팬데믹이 공식적으로 종료되더라도 일정기간 그 관성을 유지할 것으로 보인다.

2022년 2월 24일 러시아의 침공으로 시작된 우크라이나 전쟁은 시간이 지날수록 민주진영의 결집이 확고함을 보여준다. 전쟁 초기에는 서구유럽 민주진영의 전쟁결의(resolve)가 생각보다 약하다는 것을 보여주고 결속이 생각보다 강하지 않고 향후 약화될 수 있을까 걱정되었지만, 우크라이나 국민들이 민주주의를 지키기 위한 의지는

우크라이나 전쟁은 유럽 국가들의 군비증강과 정부 비중의 증가를 가져올 것이고 특히 독일의 군비증강의 길을 열어줄 것으로 예상된다. 우크라이나 전쟁은 민주주의 진영과 권위주의 진영 간의 갈등과 간극을 넓힐 것이다. 상호의존 하에 전쟁의 비용이 커지므로 상호의존의 세계에서 전쟁은 불필요할 것이라는 상호의존의 평화는 러시아의 경우에는 적용되지 않았다.

우크라이나 전쟁은 향후 국제체제의 변화와 연결될 수 있을 것이고 특히 북대서양조약기구(NATO)와 관련하여 더 큰 변환을 가져올 수 있을 것이다. 한국전쟁은 지리적으로 국

8) Yam et al., “The rise of COVID-19 cases is associated with support for world leaders,” Proceedings of the National Academy of Sciences, volume 117, No 41, 2020, National Academy Sciences, pp. 25429–25433

지전이었지만 참가국으로는 국제전이었고, 그 파급으로는 전세계적이었다. 무엇보다 한국 전쟁 이후 나토의 군사화가 본격화되었으며 이는 공산주의 국가진영은 바르샤바조약기구를 창설하여 나토와의 대립하게 되었다. 이는 전세계적 냉전으로 확대되었음은 기지의 사실이다.

코로나 팬데믹과 우크라이나 전쟁은 정치경제적인 관점에서 정부의 역할 증가와 시장의 상대적 역할 축소를 의미할 수 있다. 팬데믹 기간에 이루어졌던 정부지원은 위기의 순간에 사회안전망의 공급자로서의 국가가 할 수 있는 역할을 재확인시켜 주었다. 우크라이나 전쟁이 신냉전의 서막을 의미한다면, 세계적인 차원에서 국방비의 증가는 당연히 이루어질 것이고 이는 국가의 확대를 의미하게 될 것이다. 무엇보다 코로나 팬데믹과 우크라이나 전쟁은 각각 공급망에 충격을 가져다 줌으로써 경제안보 문제에 대한 국가들의 인식을 변화시키고 있다. 코로나 팬데믹은 글로벌 보건 문제가 공급망에 충격을 준 사건이고, 우크라이나 전쟁은 국가 간의 갈등과 무력충돌이 공급망에 충격을 가져다 준 사건이다. 특히 유럽의 국가들은 러시아의 석유, 천연가스 수입 문제에 있어 안보적 이유로 공급망 전환을 계획하거나 가속화하고 있다.

VII. 미국의 유럽과 인도-태평양 지역에서 경제안보이슈의 전개: TCC와 IPEF

2021년 바이든은 대통령 취임과 더불어 공급망 점검에 대한 행정명령을 내리고 대중전략경쟁의 전략적 경쟁 분야의 확인과 동맹 중심의 경제적 개입을 시도하면서 대중 경제적 탈관여를 지속하면서 탈동조화(decoupling)을 더욱 가속화시켰다. 환태평양 경제동반자 협정 (Trans-Pacific Partnership: 이하 TPP)을 탈퇴하여 인도-태평양 지역의 경제적 연계 강화를 시도하지 않은 트럼프와 달리 바이든은 인도-태평양 경제협력체인 IPEF(Indo-Pacific Economic Framework)를 통해 경제적 주도권 회복을 시도하려고 한다. IPEF는 인도-태평양 지역의 경제안보전략이지만, 미국의 글로벌 경제전략의 변화 측면에서도 파악될 필요가 있다. IPEF는 미국·유럽연합이 2021년 9월 말에 출범시키고 진행하고 있는 무역기술협의회(Trade and Technology Council: TTC)의 인도-태평양 버전으로 볼 수 있기 때문이다. TTC는 2021년 9월 29일 첫 회의를 실시하였는데, 불공정 무역, 반도체 공급 사슬, 투자 스크리닝, 수출 통제, 인공 지능 등이 주요 의제였다. 또한 지난 5월 15일과 16일에 제2차회의를 개최하여 반도체 공급망 안정화 대책, 러시아에 대한 수출 공제 확대 등에 대해 합의하였고, 10개의 세부분야 워킹그룹으로 협상을 진행하였다.⁹⁾ 현재 미국의 대외 경제안보정책은 무역과 기술에 초점을 두고 있는데, 그 핵심은 안보관점에서 미국 영향력 하의 공급망 재편과 기술이전에 대한 관리이다. 또한 유럽에서의 경제안보전략도 중국을 대상으로 시작되었지만, 이번 TTC 제2차 회의 결과는 우크라이나 전쟁으로 인한 러시아 제재 성격도 포함하고 있다. 미국이 이미 유럽연합과 TTC를 진행해 온 과정과 내용을 보면 경제안보는 인도·태평양 지역만의 문제가 아니며, 경제안보는 미국의 글로벌 전략으로서 가장 주요하게 부각되어 있음을 알 수 있다.

9) 10개 워킹그룹은 △기술 표준 협력 △기후 및 청정 기술 △공급망 안정화 △정보통신기술 및 서비스 △데이터 거버넌스 및 기술 플랫폼 △안보 및 인권 위협 기술 오용 △수출 통제 협력 △투자심사 협력 △중소기업의 디지털 기술 접근 및 사용 촉진 △글로벌 무역 도전과제 등이다. 한국무역협회 웹사이트 참조: <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmercInfo/areaAcctoCmercInfo/euCmercInfo/euCmercInfoDetail.do?pageIndex=1&no=1822917&searchReqType=DETAIL> (검색일: 2022년 5월 23일)

VIII. 결론

탈냉전 이후 미국은 일극체제 하에 워싱턴 컨센서스를 통해 국제정치경제 거버넌스를 운용하며 대중국 관여를 지속하였고 중국의 경제적 성장을 도왔다. 이는 상호적 이득이 컸기 때문이고 이를 통해 미국은 1990년대에 신경제(new economy)라는 장기호황을 경험하기도 하였고 2000년대 아프칸과 이라크에서 2 개의 전쟁을 수행하면서 발생한 국내 채무를 중국이 대미흑자를 리사이클링하여 도움으로써 차이메리카 시대를 만들어 내었다. 하지만 2008년 금융위기 이후 세계화에 대한 국내적으로 잠재된 불만이 정치적인 힘을 받기 시작하였고, 중국은 적극적으로 국가자본주의를 안팎으로 구현하려고 적극적으로 나서기 시작하였다. 미국에서는 세계화의 가장 큰 수혜국인 중국에 대한 위협인식의 변화와 더불어 관여정책에 대한 회의가 생겨나기 시작하였고 미중전략경쟁은 결국 미중디커플링으로 이어지고 기술패권경쟁이 지속되고 있다. 체제적인 차원에서 발생하는 세력전이라도 결국 강대국들의 대외정책의 결과이므로 강대국정치도 결국 국내정치의 영향에서 일정한 구속을 받는다. 경제안보를 통해 기술패권경쟁이 진행되고 있는 미중경쟁이 현재의 경쟁(competition)에서 협력(cooperation)으로 전환될지, 갈등이 더 깊어져서 대치국면(confrontation)으로 악화될지는 두 초강대국의 상대에 대한 위협인식의 변화와 국내의 정치적 요구에 영향을 받게 될 것이다.

참고문헌

- 박용민, 경제안보가 현안으로 부상한 배경과 의미, 외교, 제141호 (2022.4)
- Bateman, John, 2022, U.S.-China Technological Decoupling: A Strategy and Policy Framework, Carnegie Endowment for International Peace
- Chicago Council, 2020, <https://www.thechicagocouncil.org/research/public-opinion-survey/2020-chicago-council-survey>
- Cha, Victor, The Unfinished Legacy of Obama's Pivot to Asia, SEPTEMBER 6, 2016, *Foreign Policy* <https://foreignpolicy.com/2016/09/06/the-unfinished-legacy-of-obamas-pivot-to-asia/>
- Gourevitch, Peter, 1978, The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics *International Organization*, Vol. 32, No. 4 (Autumn, 1978), pp. 881-912 (32 pages), Published By: University of Wisconsin Press
- Rand Corporation: <https://www.rand.org/paf/projects/us-china-scorecard.html> (2022년 5월 30일 검색)
- Williamson, John: "What Washington Means by Policy Reform", in: Williamson, John (ed.): Latin American Readjustment: How Much has Happened, Washington: Peterson Institute for International Economics 1989. World Bank(World Development Index)
- Walt, Stephen, 1985, Alliance Formation and the Balance of World Power, *International Security* Vol. 9, No. 4 (Spring, 1985), pp. 3-43 (41 pages), The MIT Press
- Yam et al., "The rise of COVID-19 cases is associated with support for world leaders," Proceedings of the National Academy of Sciences, volume 117, No 41, 2020, National Academy Sciences, pp. 25429—25433

신문기사

- Kempe, Frederick, JUL 26 2020,
<https://www.cnbc.com/2020/07/26/op-ed-the-us-china-clash-has-entered-perilous-new-territory.html>
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/chinese-communist-partys-ideology-global-ambitions/>; <https://www.fbi.gov/news/speeches/the-threat-posed-by-the-chinese-government-and-the-chinese-communist-party-to-the-economic>

and-national-security-of-the-united-states; <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-remarks-china-policy-gerald-r-ford-presidential>; <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>

KITA Net <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmercInfo/areaAcctoCmercInfo/euCmercInfo/euCmercInfoDetail.do?pageIndex=1&no=1822917&searchReqType=DETAIL> (검색일: 2022년 5월 23일)

Abstract

This article argues that economic security, which emerged against the background of the US-China strategic competition, has resurfaced as a new political economy paradigm, which means that the Washington Consensus era, which was international economic governance during the post-Cold War era, has officially given way to the securitization of economic issues, not the continued separation between economic issues and security agendas. Due to the rise of economic security, the principle of separation of politics and business during the post-Cold War era is now rescinded, and the Post-Washington Consensus has transformed into a new governance paradigm pursuing links between politics and economy and between the economy and security. This transformation is largely based on changes in US threat perception. However, in order for the new US threat perception to be projected into foreign policy, it had to undergo a change in domestic politics. Although the China's economic and military catching toward the U.S. became a reality after the 2008 financial crisis, the inertia of liberal perceptions regarding political democracy and economic liberalism as the final human system in history was maintained, and the unrestrained economic engagement with China continued until the mid-2010s. It was only after Trump's election with the support of the Rust Belt that the strategic competition between the US and China passed the inflection point and turned into a confrontation on a new level. Moreover, as the global supply chain has been impacted by the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine, economic security issues have emerged as a top foreign policy issue at the global level. The season of securitization of economic issues means that the season of prosperity under the Washington Consensus is turning into

the season of survival. At this time when the real paradigm of the international political economy is shifting, we need a new awareness and action on what this transformation requires us to survive and prosper.

Keywords: economic security, US-China Strategic rivalry, the end of the Post-Washington Consensus, paradigm shift



우)63546 제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 277-24(중문동)
Tel: (064)735-6500 / Fax: (064)738-6522
www.jpi.or.kr