

경제안보 전략의 합의와 정책적 시사점

현 오 석 (前 경제부총리)

2024. 03. 27 <제50호>

정책 제언

경쟁력 강화와 안보를 결합한 포괄적인 산업정책을 수립 및 추진이 필요함

- “워싱턴 컨센서스(Washington consensus)는 끝났다.”
 - » 선진국은 이제 첨단산업 기반 강화, 동맹 파트너국과의 탄력적 공급망 구축 및 새로운 협력체제의 모색 등을 포함하여 경쟁력 강화와 안보를 결합한 산업정책을 추진하고 있음.
- 경제안보 시대의 새로운 산업정책은 신기술에 의한 산업의 융합을 통해 산업 생태계의 확산과 발전을 유도하고, 민간의 혁신성장을 금융 측면에서 효율적으로 지원하여야 하며, 양적확장 보다는 질적인 혁신성장을 해야 함.
 - » 예를 들어 제조업에 4차 산업혁명을 더한 ICT융합이 요구되며, 성장동력으로서 반도체, 저탄소 신산업, 디지털 신산업 등 초경쟁산업에 집중 투자가 필요함.

외교정책 기조도 경제안보 관점에서 재편이 필요함

- 시장 규모가 크지 않고 무역의존도가 경제적 자립도에 비해 매우 높은 우리나라로서는 기본적으로 비차별적인 자유무역주의 원칙이 훼손되지 않는 방향으로 국제무역체제를 정립하는 것이 바람직함.
- 그러나 다자무역체제에 대한 신뢰가 무너져 있는 상황에서 차선책은, 우리에게 실효적인 영향을 미칠 수 있는 지역 차원의 무역체제 및 협력의제를 중심으로 협력할 뿐 아니라 주도적 역할을 강화할 필요가 있음.
 - » ‘인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)’와 반도체 공급망의 국제 공조를 위한 Chip4와 같은 소다자적(minilateralism) 무역체제에 적극적으로 참여해야 함.
- 그동안 규범 수립을 주도하는 국가(rule-maker)가 아니었으나, 이제는 디지털 경제 및 인프라·공급망 분야 등에서의 새로운 규범 수립과정에 보다 주도적으로 참여함으로써 대외적 영향력을 확대해야 함.
- 경제안보 강화를 위한 공급원의 다변화 등 보편적인 접근방식과 함께 아시아 지역 공급망 강화 등 우리의 상황에 맞는 특수성을 동시에 추구해야 함.

경제안보 목적에 최대한 부합하는 방향으로 규범화 노력에 동참해야 함

- 자유시장 경제 체제의 보편적 가치를 토대로 국내 제도와 관행의 선진화에 기여할 수 있도록 필요한 변화를 적극 수용하는 유연한 입장을 견지해야 함.
- 우리 경제가 앞으로 맞이하게 될 미래의 국제정치 구도와 산업구조의 재편은 과거 30년과는 전혀 다른 모습이 될 것이며, 지금 어떻게 대응하고 주도력을 확보하느냐가 미래 30년을 좌우할 것임.

경제안보 시대의 새로운 산업 정책은 신기술에 의한 산업의 융합을 통해 산업 생태계의 확산과 발전을 유도하고, 민간의 혁신성장을 금융 측면에서 효율적으로 지원하여야 하며, 양적확장 보다는 질적인 혁신성장을 해야 함.

1. 경제안보

오늘날 주요국들은 자국 경제에 대한 안보 리스크를 최소화하기 위해 앞다투어 '경제안보(economic security)'를 강조하고 있음

- 특히 미국이 공급망 재편이라는 새로운 정책 수단을 활용하면서, 미-중 간 패권 경쟁을 통해 첨단기술 분야를 중심으로 신뢰가치사슬(trusted value chain)이라는 새로운 형태의 공급체인이 빠르게 형성중에 있음. 미국이 효과적인 중국 견제를 위해 동맹국의 참여를 유도하는 대외적 명분도 경제안보임.
- 경제안보는 단순히 국가안보에 국한되는 개념이 아니라, "세계 경제 질서에서 국가의 패권적 지위도 결정지을 수 있는 핵심 국익"의 개념으로 사용

공급망 관리는 그동안 기업 차원의 이슈였으나 최근에는 공급망 교란 범위가 글로벌 수준으로 확산되고, 주요국의 공급망 전략에 따른 '의도된 단절'도 발생

- 공급망 충격에 대한 대응체계 및 회복력(resilience) 확보는 기업 차원을 넘어 국가 어젠다가 되고 있음. 시장의 관점에서 해법을 모색하는 것이 아니라, 경제안보 관점에서 대비하고 대응해야 함을 의미.

2. 경제를 위한 안보 vs 안보를 위한 경제

국제정치의 관점에서 경제-안보 관계에 대한 전통적인 인식은 경제가 안보에 귀속

- 냉전체제가 종식된 이후 경제-안보 관계는 자유주의적 논의가 주도하였음. 자유주의적 접근방식에 기반한 경제안보의 개념은 국가의 경제적 역량은 해당 국가가 군사적 역량을 확보하기 위한 필수적 전제조건으로 보아 '안보'보다는 '경제'에 더 방점.
- 1990년대 이후 경제안보는 여전히 자유주의적 접근방식에 기반을 두고 있지만, 국가경제의 범주에 산업기반 및 인프라의 영역을 포괄하면서 국가는 국방산업기반(defense industrial base)의 구축을 통해 현대적 전쟁을 수행할 수 있는 역량을 갖춰야 한다는 인식이 가미.

2000년대 이후에는, 세계화와 함께 글로벌 공급망의 확대를 통해 국가 간 상호의존성과 초연결성이 증대되면서 경제와 안보의 연계 형태가 새롭게 진화

- 세계화 흐름 속에서 세계경제 성장을 견인한 글로벌 공급망은 이제 상호의존성의 '무기화'(weaponization)를 통해 국가 경쟁력을 약화시킬 수 있는 요인으로 지목.
- 특히 경제적 자유주의에 기반한 국제경제질서에서 특정국들이 다자무역체제의 혜택과 불공정한 무역관행을 통해 경제적으로 급부상하고, 더 나아가 패권국의 경제적 지위를 위협하는 상황이 초래되다 보니, 기존의 경제적 효율성보다는 국가안보 이익의 중요성이 더욱 주목되었음.
- '경제를 위한 안보(security for economy)'가 아닌 '안보를 위한 경제(economy for security)'에 더 방점을 두는 경제안보의 개념으로 변화를 촉발.

오늘날 세계 각국은 시장의 효율보다 가치에 기반한 신뢰와 안정성을 중시하는 대외정책을 취하고 있음

- 미국은 경쟁국 중국의 부상으로 패권적 지위를 위협받자, 이에 대응하기 위한 경제적 통치술(economic statecraft)으로써 통상정책 수단뿐 아니라 공급망 재편과 산업육성정책과 같은 새로운 형태의 경제안보 정책을 추진.

3. 미국의 경제안보 전략

바이든 행정부 하에서의 경제안보 전략은 미국의 패권적 지위를 위협하고 있는 경쟁국에 대응하기 위하여 보다 근원적인 문제해결 방식을 추구

- 현재 미국이 추진하고 있는 경제안보 전략은 크게 공급망 재편 정책, 산업정책, 수출통제 정책으로 구분해 볼 수 있음.

미국의 경제안보 정책의 대표적인 정책 수단으로 사용되고 있는 공급망 재편 정책은 통신 및 IT 제품을 비롯하여 군사적 무기 생산의 필수 소재인 반도체 및 핵심광물 분야에서 전개

- 공급망 재편 정책은 바이든 대통령의 취임 직후 시행된 ‘공급망 안정화 행정명령(Executive Order 14107)’을 통해 공식적으로 추진.
 - » 반도체 제조 및 패키징, 고성능 배터리(이차전지), 전략적 광물자원, 의약품·의약 재료 등 4가지 핵심 품목에 대한 공급망 현황 검토와 리스크 식별, 대응 방안 및 정책 제언 등을 포함. 특히 ‘반도체 분야에서의 공급망 안정성을 강화하기 위한 방안으로서 ‘반도체 과학법(CHIPS and Science Act)’의 이행을 위한 재정적 지원을 확보함.
 - » 동맹국 및 우방국의 미국 내 파운드리 및 소재의 생산시설 투자 유도 등 공급망 협력도 제안하고 있으며, 첨단 반도체 기술의 유출 방지를 위하여 우려 대상국(foreign entities of concern)에 대한 수출통제 조치의 효과 증진 및 이를 위한 다자적 수출통제 조치 부과 등 국가안보 관련 공급망 안정성 강화를 위해 노력.

바이든 행정부의 대표적인 산업정책인 ‘반도체과학법’과 ‘인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)’은 첨단기술 및 전략산업 분야인 반도체 및 전기차 산업의 대대적 육성을 위한 보조금 지급 관련 입법화 조치

- 반도체과학법은 미국의 핵심 미래 기술 산업의 경쟁력 강화를 위해 총 2,800억 달러의 예산을 투입할 계획을 수립하였으며, 이 중 527억 달러는 반도체 제조 역량 강화 및 연구개발(R&D) 지원에 책정. 인플레이션 감축법도 총 7,730억 달러를 친환경 경제로의 전환 및 인플레이션 감축 효과의 도모를 위해 투입할 계획이며, 이 중 4,330억 달러는 친환경 에너지 산업 육성, 청정연료 자동차 산업 지원 및 기후변화 대응에 투입될 예정.
- 산업보조금은 다양한 규제 조치와 함께 도입되어 있어 미국의 핵심기술 유출 방지 및 우려 대상국으로의 보조금 혜택 이전을 차단. 보조금 지원과 함께 적용되고 있는 엄격한 지급 요건은 결국 외국 기업에 대한 불리한 적용을 하여 국내 기업에게 유리한 조건을 제공하는 차별적인 조치로 평가되고 있음.

미국 정부는 수출통제 정책으로 ‘수출통제개혁법(Export Control Reform Act, ECRA)’의 제정을 통해 행정부의 권한을 대폭 강화하고, 수출통제 대상 기술·품목의 확대 및 관리를 더욱 엄격하게 하였음

- 바이든 행정부는 미국산 첨단기술이 우려 대상국으로 유출되는 것을 막기 위해 ‘수출관리규정(Export Administration Regulations, EAR)’을 개정하여 반도체 장비에 대한 대(對)중국 수출통제 강화 조치를 시행.
 - » 중국에 대하여 고성능 컴퓨터 칩과 이를 포함하는 컴퓨터, 전자조립체 및 구성품, 소프트웨어와 기술, 반도체 제조와 관련된 특정 품목 및 이와 관련된 소프트웨어와 기술을 통제 대상으로 신설하는 한편 중국 내 위치한 반도체 제조시설에서의 집적회로(IC) 개발 및 생산에 사용하는 최종 용도(end-use)에 대한 통제를 신설.
- 미국 정부는 자국의 국내법에서 명시하고 있는 수출통제 조치를 자국 기업뿐 아니라 외국 기업에게도 적용하기 위하여 역외적용(extraterritoriality) 규정을 도입. 외국산 제품이라도 미국의 기술, 소프트웨어, 장비 및 소재를 사용하거나 이러한 시설을 통해 생산한 경우 미국 당국의 수출 허가를 받도록 하고 있음.

4. 경제안보 전략의 국가 경쟁력에 대한 함의

미국이 도입하고 있는 경제안보 관련 정책은 기본적으로 심화되는 지정학적 경쟁 위기를 비롯한 각종 공급망, 보건, 에너지, 기술 안보의 위기에 대응하기 위하여 자국 및 역내 경쟁력을 보호하고 복원력을 강화하는 조치들로 구성

- 중국에 대한 디커플링(de-coupling)에서 ‘디리스크(de-risking)’ 전략으로 기조 변화는 과도한 견제와 규제에 의한 자국 기업들의 상업적 피해와 국제경제 위기의 심화를 방지.

미국의 대표적인 산업보조금 정책인 ‘반도체과학법’과 ‘인플레이션 감축법’은 반도체 및 전기차 분야에서의 미국의 경쟁력 수준에 따라 상이한 전략을 취하고 있음

- 반도체 분야의 경우, 미국의 기술력과 외국 기술이 상호보완적인 관계를 형성하고 있어 반도체 공급망 안정화에 우방국들과의 협조가 필수적인 상황임. 보조금 수혜기업의 대(對)중국 신규 투자에 대한 투자 제한(guardrail 조항) 외에는 반도체를 제조하는 외국 기업에 대한 명시적인 차별 조항은 도입하지 않고 있음.

- 전기차는 미국 시장 내에서 미국산과 외국산 간 경쟁 관계가 형성되어 있고, 배터리 소재와 원재료의 해외의존도가 과도한 상황임. 미국에서 제조한 전기차에 대한 보조금 혜택을 제공하는 대신 외국산 전기차에 대해서는 불리한 차별적 대우를 하고 있는 것으로 평가됨.

공급망 재편 정책의 결과 기존의 글로벌 경제질서가 주요 지역별로 파편화(fragmentation)되고 있는데, 이런 파편화 현상은 각국의 경제안보를 오히려 불안하게 하는 요인으로 작용

- 공급망의 파편화로 인한 공급원의 감소로 각국의 수출입 다변화가 더욱 어려워지게 되었으며, 이는 세계무역과 세계 경제의 성장을 약화시킬 수 있음.

5. 경제안보 전략의 국제무역질서에 대한 함의

국제무역질서의 측면에서 보면, 경제안보 전략을 위한 통상정책은 현행 WTO 체제로 대표되는 다자통상체제와 긴장 관계를 형성

- 산업정책은 WTO의 비차별대우 원칙과 보조금 규범에 위배되는 비관세장벽으로서 현행 다자통상규범과 충돌.
 - » 자국의 제조업 경쟁력을 제고하기 위한 산업보조금 정책은 일반적으로 자국의 수출 경쟁력에도 직접적 영향을 줄 수 있으므로, '금지보조금(prohibited subsidy)'으로 분류되거나 경쟁 왜곡을 통해 다른 WTO 회원국의 국내 산업에 피해를 줄 수 있으므로, '조치가능 보조금(actionable subsidy)'으로 분류될 수 있음.
- 수출통제 조치는 경제안보 및 국가안보의 목적으로 WTO 규범상 안보예외(security exception) 규정을 통해 정당화될 수 있으나, 적용 과정에서 남용될 여지가 많음. 장기적으로는 국가 간 경쟁적인 산업정책의 추진과 국내 산업 보호 정책 등에 따라 '바닥으로의 경쟁(race to the bottom)'으로 치달을 위험성 상존.

다자통상체제질서 하에서 통상정책과 안보정책이 서로의 영역을 침범하지 않도록 규율하는 것이 GATT 및 WTO의 설립 취지에 부합

- 안보 예외 규정의 해석과 적용을 둘러싼 WTO 내에서의 분쟁은 궁극적으로 다자통상체제의 규범력에 직접적 영향을 미치게 될 뿐 아니라, WTO 체제는 미·중 간 기술패권 갈등의 장으로 전락할 가능성.
 - » WTO 안보예외 규정의 적용 범위에 대해 WTO 회원국 간 합의를 도출하는 것이 쉽지 않음. 경제안보 시대에 WTO 체제의 안보예외 규정은 다자통상체제의 '구멍' 내지 약점이 되고 있음.
- 주요국의 경제안보 논리에 입각한 일방주의적 통상정책의 도입 및 확산을 자제시키는 최선의 방법은 다자통상체제의 재구축이며, 다자통상체제의 복원을 통한 '재세계화(re-globalization)'의 추진이 요구됨.
 - » 다자통상규범은 예측가능하고 투명한 국제통상환경의 기초를 제공하여야 하고, WTO 규범상 안보예외 규정을 적용하기 위한 구체적 기준을 명확하게 정립해야 하며, 규범의 이행력을 보장해줄 수 있도록 조속히 WTO 분쟁 해결제도를 복원.

국제경제의 시각에서 보면 21세기는 이른바 '보이는 손'들의 시대

- 누구와 손잡고, 무엇을 만들어, 어떻게 사고팔 것인가를 놓고 주요국 정부는 산업과 시장의 '후견인' 역할을 자처. 특히 첨단 전략산업을 두고 벌어지는 미·중 패권경쟁과 공급망의 전략자산화 과정은 신냉전(新冷戰) 수준이며 세계 주요 산업은 수십년 만에 '전략적 변곡점'에 들어섬.
- 태생적으로 글로벌 분업 질서에 편입돼, 상대적으로 안정된 고도성장을 구가해 온 우리 경제로서는 미증유의 도전에 직면.

케인스 말처럼 피할 수 있는 위기도 없지만, 극복 못할 위기도 없음. 현재의 위기를 경제성장의 새로운 전기(轉機)로 활용해야 하고 할 수 있음을 명심하여야 함.

주요국의 경제안보 논리에 입각한 일방주의적 통상정책의 도입 및 확산을 자제시키는 최선의 방법은 다자통상체제의 재구축이며, 다자통상체제의 복원을 통한 '재세계화(re-globalization)'의 추진이 요구됨.

발행 아주대 미·중정책연구소

발행인 김홍규

편집인 서대욱

주소 경기도 수원시 영통구
월드컵로206 아주대학교
율곡관 527-2호
아주대 미·중정책연구소

전화 031-219-3861

홈페이지 <http://ucpi.ajou.ac.kr>

US-China Watching은 미국과 중국의 외교·안보 분야를 전문영역으로 하여 최신 현안을 분석하는 자료입니다.