



2022.4.25.

국회미래연구원 | 국제전략 Foresight | 8호

국제질서의 변화와 우크라이나 사태의 지정학적 함의



박성준 (거버넌스그룹 부연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국제전략 Foresight

2022. 4. 25

Vol. 08

ISSN	2734-0686
발행일	2022년 4월 25일
발행인	김현곤
발행처	국회미래연구원 서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호 Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국제전략 Foresight」는 국회미래연구원 이 정책고객을 대상으로 수시 발행하는 브리프형 심층 보고서로서, 미래연구원 내·외부 전문가가 주요 글로벌 이슈에 대해 미래를 전망하고 국가차원의 국제전략을 제시합니다.

국제질서의 변화와 우크라이나 사태의 지정학적 함의^{1,2}

거버넌스그룹 부연구위원 **박성준**

요약

I. 서론

II. 미중 기술패권경쟁과 공급망 재편

III. 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 구도

IV. 우크라이나 사태의 지정학적 여파

V. 결론 및 시사점

참고문헌

- 1 본 연구는 2021년 국회미래연구원 보고서 「미중 기술패권경쟁과 한국의 전략」과 「미중 기술패권경쟁과 한국경제」의 내용 일부를 바탕으로 작성하였음. 다만, 본 연구는 저자의 관점에 따라 위의 두 보고서를 편집하였으므로 저자(국회미래연구원 박성준 부연구위원)의 주관적인 견해가 포함되었음을 명시함. 두 보고서의 서지사항은 다음과 같음: 1) 박성준·차정미·김상배·이승주·정성철·최혜린(2021), 「미중 기술패권경쟁과 한국의 전략」, 연구보고서 21-15, 국회미래연구원. 2) 박성준·왕윤종·연원호·조은교·허대식(2021), 「미중 기술패권경쟁과 한국경제」, 연구보고서 21-21, 국회미래연구원.
- 2 본 연구의 일부는 국회미래연구원 22년도 연구보고서에 수록될 예정(제목 미정).

요약

□ 미국과 중국의 기술패권경쟁과 공급망 재편

- 반도체, 인공지능, 5G 통신기술 등 4차 산업혁명을 대표하는 주요 첨단기술 분야를 중심으로 전개
- 미국과 중국 경제의 상호의존성으로 인해 첨단기술 분야 또는 국가 안보와 직결되는 분야를 중심으로 부분적인 디커플링이 일어날 것으로 전망됨
- 바이든 행정부의 공급망 100일 검토 보고서는 미국 내 제조 및 혁신역량 강화, 동맹국을 활용한 글로벌 공급망 안정화(중국에 대한 의존도 감소)를 제시하였으며, 미 상원을 통과한 미국혁신경쟁법은 중국에 대한 견제와 더불어 첨단기술 산업 육성책을 포함
- 중국의 쌍순환 전략은 민간 소비 확대와 독자적인 공급망 구축을 통해 외부 위험 요인에 대한 노출을 줄이고 중국경제의 독립성(self-reliance)을 높이고자 함
- 기존에는 공급망의 효율성이 중시되었으나 최근 공급망 재편 움직임에서는 경제 안보 개념에 기반한 공급망의 안정성이 강조됨

□ 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 구도

- 바이든 행정부는 동맹을 중시하고 대(對)중국 정책에 있어 동맹을 적극적으로 활용
 - 권위주의의 부상을 위협으로 규정하고 기술, 이념, 안보를 연계
 - 2021년 9월 출범한 미국·유럽연합 무역기술위원회(US-EU Trade and Technology Council, TTC)는 무역과 기술 전 분야의 전방위적 협력을 추진
- 중국의 기술연대 전략
 - 제3세계 국가들과 디지털 기술 상호의존성과 기술연대를 확대하고, 중국식 혁신 모델과 중국식 거버넌스 모델을 확산
 - 미국의 기술봉쇄 움직임에 대응하여 주요 개발도상국이 참여하는 중국 주도의 과학기술 연대를 구축하고 개발도상국에 대한 과학기술 교류와 지원을 확대
- 미국과 중국의 외교 전략은 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 양상을 초래

□ 우크라이나 사태의 지정학적 여파

- 러시아에 대한 경제제재
 - 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립을 선명하게 드러냄
 - 미국과 유럽 국가를 중심으로 러시아 중앙은행의 해외자산을 동결하고 러시아 금융기관을 SWIFT에서 퇴출
 - 러시아산 화석연료에 대해서는 유럽 국가들의 높은 의존도로 인해 제재 수위에 차이
 - 경제제재 여파로 니켈, 소맥, 원유 등 주요 원자재 및 식량 가격 급등
- 러시아 경제제재의 지정학적 함의
 - 장기적으로 세계 경제의 파편화와 블록화 및 탈세계화 가능성 증대
 - 권위주의 진영을 중심으로 미국의 영향력을 벗어난 대안적 글로벌 금융시스템 탐색 유인 증가
 - 기후변화에 대응하기 위한 에너지 전환과 에너지 안보의 상충 발생
 - 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 심화 가능성

□ 한국에 대한 시사점

- 유럽 국가들의 에너지 안보 관련 사례에서 경제 안보 강화에 대한 교훈을 얻을 수 있음
- 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 양상은 우리나라의 외교에도 선택의 문제를 낳을 가능성이 있음
 - 한국의 경제와 정치 체제는 민주주의 진영에 포함되나 중국에 대한 높은 무역의존도와 남북문제에 대한 중국의 영향력을 무시할 수 없음
 - 급격하게 변하는 국제정세 속에서 장기적으로 우리나라의 국제전략 기조에 대한 고민이 필요

I. 서론

□ 연구의 개요

- 2018년 수면 위로 떠오른 미국과 중국의 갈등이 이제 본격적인 패권경쟁으로 확대되고 있으며, 이에 따라 첨단기술 산업 등 경제와 안보에 핵심적인 산업을 중심으로 공급망을 재편하려는 움직임을 보임
- 바이든 행정부는 트럼프 행정부의 대중국 강경 노선을 그대로 이어받았을 뿐만 아니라 동맹을 활용하는 전략을 구사하는데, 이에 따라 미국과 중국의 기술패권경쟁은 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립으로 확대
- 러시아의 우크라이나 침공과 이에 따른 러시아 경제제재 등 일련의 사태는 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립을 더욱 심화시킴
- 본 연구는 미국과 중국의 패권경쟁과 이를 위한 양국의 외교 전략을 검토하고, 이를 바탕으로 우크라이나 사태의 지정학적 함의를 논의하고자 함

II. 미중 기술패권경쟁과 공급망 재편

□ 미중 기술패권경쟁의 흐름

- 냉전 종식 이후 미국은 전세계의 유일한 패권국으로서 국제질서를 주도하였으나 급격한 경제성장을 이룬 중국의 도전에 직면하게 되면서 양국 간 본격적인 패권경쟁이 시작됨.
- 중국은 경제성장 과정에서 산업 고도화를 위해 노력하였고 상당한 성과를 거둠
 - 중국은 초기에 값싼 노동력을 바탕으로 성장하였으나 산업 고도화를 통해 핵심 원자재 및 중간재의 해외 의존도가 낮아지고 글로벌 가치사슬 내 위상이 향상
 - R&D에 대한 적극적인 투자를 통해 선진국과의 기술격차를 좁혔으나, 아직은 특허(지적 재산권)의 질적인 측면에서 부족

- 기술 확보를 위한 첨단기술 분야에서의 공격적인 인수합병은 미국과 마찰을 빚는 주요 원인으로 작용
- 트럼프 행정부는 중국에 대해 대대적인 관세를 부과하였고, 이후 양국이 상대방에게 계속해서 보복 관세를 부과하면서 패권경쟁이 본격화됨
 - 연원호 외(2020)는 2018년 3월 미국의 대중 관세 인상 조치의 근거가 된 미국 무역대표부(Office of the United States Trade Representative, USTR)의 보고서가 주로 기술이전 및 지적재산권 등의 분야에서의 중국 정부의 불공정 행위를 지적하는 한편 중국의 산업정책을 빈번하게 인용하였다는 점, 그리고 2020년 1월 양국의 합의에도 불구하고 화웨이에 대한 미국의 제재가 계속되었다는 점을 들어 양국 간 무역분쟁의 본질은 처음부터 기술패권전쟁이었음을 지적
- 반도체, 인공지능, 빅데이터, 5G 통신기술 등 4차 산업혁명을 대표하는 주요 첨단기술 분야는 민간 영역과 군사 영역 모두에 사용할 수 있으므로 미국과 중국의 패권경쟁은 이러한 첨단기술 분야에 집중됨
- 미국과 중국의 패권경쟁은 바이든 대통령의 취임 이후 동맹을 포함하는 본격적인 세력 대결로 확산

□ 미중 기술패권경쟁과 경제적 상호의존성

- 미국과 중국의 패권경쟁은 과거 미국과 구 소련이 대립한 냉전 시기를 연상시킨다는 점에서 신냉전이라고 불리기도 하지만, 경제적 상호의존성 측면에서 결정적인 차이가 있음
- Acemoglu(2021.7.22)는 과거 냉전의 특징적인 양상을 이념 대결(ideological rivalry), 군사력 경쟁, 과학·기술·경제 분야에서의 우위를 선점하기 위한 경쟁의 세 가지로 규정하였으며, 냉전이 가능했던 주요 원인으로 미국과 구 소련이 단절되었던(decoupled) 점을 제시
- 미국과 중국의 패권경쟁은 양국의 경제가 글로벌 가치사슬(global value chains, GVCs), 또는 글로벌 공급망(global supply chain)으로 긴밀하게 얽혀있다는 점에서 냉전 시기보다 더욱 복잡한 양상을 보임
- 현 상황에서 전면적인 경제 관계 단절은 경제적 상호의존성으로 인해 양국 모두에 큰 부담이 되기 때문에 양국의 경제 관계 단절은 첨단기술 분야 또는 국가 안보와 직결되는 분야를 중심으로 부분적으로 진행될 것으로 예상됨
 - 또한, 경제적 상호의존성은 양국, 또는 이들을 중심으로 하는 양 진영의 극단적인 대립을 방지할 수 있으므로 전면적인 경제 관계 단절은 바람직하지 않음

□ 공급망 재편

- 중국에 대한 강경 정책 노선에 대해서는 민주당과 공화당이 모두 공감대를 형성하고 있으며, 이에 따라 첨단기술 산업을 중심으로 공급망 재편이 추진되는 등 디커플링의 움직임이 나타남
- 2021년 6월에 발표한 바이든 행정부의 공급망 100일 검토 보고서는 미국 내 제조 및 혁신역량 강화와 동맹국과의 협력을 통한 글로벌 공급망 안정화를 제시
 - 글로벌 공급망 안정화는 중국에 대한 의존도 감소를 포함
- 2021년 6월 상원을 통과한 미국혁신경쟁법(United States Innovation and Competition Act, USICA)은 중국에 대한 견제뿐만 아니라 반도체나 인공지능(AI)과 같은 첨단기술 산업 육성책을 담고 있음
 - 현 시점에서 미국이 중국에 비해 우위에 있다는 자신감과 중국을 견제하지 않는다면 우위를 잃을 수 있다는 위기감을 동시에 반영
- 이와 같은 정책은 미국 내 산업정책의 부활을 내포하며, 동시에 세계무역기구(WTO)를 중심으로 하는 기존의 다자주의 체제가 무력화되고 있음을 보여줌
 - 미국은 그동안 중국 정부가 국제규범에 위배되는 수준에서 자국 내 산업을 지원하고 중국 내에서 불공정한 경쟁을 조장한다고 비판하였음
- 중국은 미국의 제재 및 압박에 대한 대응으로 쌍순환 전략을 제시
 - 쌍순환 전략의 한 축인 국내순환은 민간 소비 확대(수요 측면)와 수입에 의존하지 않는 독자적인 공급망 구축(공급 측면)을 목표로 하고, 다른 한 축인 국제순환은 기술 집약적인 고부가가치 상품의 수출 확대를 목표로 함
 - 쌍순환 전략은 국내순환과 국제순환의 유기적 상호작용을 통해 중국경제의 지속적 성장을 추구
 - 쌍순환 전략은 국내순환을 강조하는데, 이를 통해 미국의 다양한 제재(수출입제재, 투자제재, 금융제재 등)로 인한 위험 요인을 줄이고 중국경제의 독립성(self-reliance)을 높이고자 함

□ 공급망 재편과 경제 안보

- 미국과 중국을 포함하는 최근 주요국의 공급망 재편 움직임은 경제 안보(economic security)의 개념으로 설명됨
- 미국과 중국이 첨단기술 산업에서 상대국에 의존하지 않는 독자적인 공급망을 구축하려는 움직임을

보이는 배경에는 상대국에 대한 견제와 함께 공급망의 안정성을 확보하려는 의도가 있는데, 이는 상대국에 대한 공급망 의존성이 자국의 견해를 관철하기 위한 외교적 수단이 되어 막대한 경제적 피해로 돌아오는 것을 방지하기 위함

- 2019년 한일 무역분쟁은 일제 강점기 강제징용에 대한 한국 대법원의 배상 판결에 대해 일본이 반발하며 한국의 반도체 및 디스플레이 산업에 투입되는 주요 중간재에 대해 수출제재 조치를 내리면서 발생
- 최근 우크라이나 사태에서도 러시아와 유럽 국가들의 대립 국면에서 러시아가 유럽 국가들의 높은 천연가스 의존도를 이용하여 유럽 국가들에 압력을 가함
- 다만, 상대국의 의도가 없더라도 예기치 않은 공급망의 단절로 인해 국가 경제가 큰 타격을 받을 수도 있는데, 2021년의 요소수 사태가 이러한 상황에 해당하며, 그 원인에 대해서는 다양한 견해가 제시되지만 적어도 중국과 한국의 외교적 마찰이 원인은 아니라고 볼 수 있음
- 공급망 재편은 공급망의 안정성을 특히 중시한다는 점에서 공급망의 효율성을 최우선으로 추구해왔던 기존의 양상과 다른 모습을 보임
 - 한 예로, 바이든 행정부는 백신 공급망 변화 방향으로 품질, 다변화, 중복을 제시
- 또한, 공급망 안정성 확보를 위해 주요 제품의 생산 시설을 자국 내에 유치하거나 신뢰할 수 있는 동맹국을 적극적으로 활용하는 등의 움직임이 나타남
 - 미국이 반도체와 배터리 분야에서 기술과 경험을 보유한 한국, 일본, 대만과 함께 생산망 구축을 시도하는 것은 이를 잘 보여주는 사례

□ 미중 기술패권경쟁의 주요 분야

- 2021년 국회미래연구원 보고서 「미중 기술패권경쟁과 한국의 전략」에서는 미중 기술패권경쟁이 벌어지는 주요 분야 10개를 선정하여 경쟁의 양상을 분석하였으며, 그중 일부를 간략하게 소개하면 다음과 같음
- 반도체는 미국과 중국의 기술 경쟁이 치열하게 벌어지는 분야이며, 동시에 다른 첨단기술 분야에서의 경쟁에 영향을 미침
 - 미국은 중국과의 경쟁에서 2세대 이상의 격차를 유지하는 것을 목표로 하며, 이를 위한 동맹국과의 국제협력을 추구하는 한편 리쇼어링을 통해 주요 핵심 부품을 자국 내에서 생산하고자 함
- 그린테크(배터리) 분야는 탄소중립 목표 달성과 관련되며 공급망 전략이 매우 중요한데, 중국이 기술

및 생산에서 우위에 있으며, 전 세계적으로 핵심 원재료의 중국 의존도가 높음

- 인공지능·데이터 플랫폼 분야에서는 아래와 같은 양상이 나타남
 - 인공지능 분야에서 미국은 원천기술과 플랫폼에서 강세를 보이고, 중국은 응용 및 실제 산업 적용에서 강세를 보임
 - 미국은 데이터의 초국적인 유통을 옹호하지만, 중국은 안보 등의 이유를 들어 데이터를 통제하고자 함
 - 인공지능 윤리나 규범 등을 두고 미국과 중국의 방식이 경합
 - 미국 등 서방 국가들은 중국이 인공지능 기술을 국민들의 통제와 억압에 이용한다고 비판
- 5G 분야는 경제와 안보의 연계가 가장 뚜렷하게 나타나며, 생산과 기술 모두에서 중국이 우위를 점하는 상황에서 미국은 동맹국과 연대하여 대중국 제재를 강화하고 기술혁신을 추구

Ⅲ. 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 구도

□ 미국의 동맹망 변화

- 냉전시대의 동맹은 소련과 공산권에 대응하기 위한 목적
 - 공동 위협에 대한 대응을 목적으로 하며 철저히 전략적 이해를 추구
 - 압도적인 경제력을 바탕으로 군사 및 경제원조 제공
- 냉전 종식 후 동맹망은 양적으로는 팽창하였으나 질적으로는 후퇴
 - 2003년 이라크 침공 등으로 미국의 일방주의에 대한 우려가 커지며 영국, 독일, 프랑스, 스페인 등 핵심 동맹국 국민의 대미 호감도 하락
- 트럼프 행정부는 그동안 미국이 주도한 자유주의 세계질서의 수호자 역할을 포기한다는 평가를 받았으나, 바이든 행정부는 동맹을 중시하고 적극적으로 활용하는 기조로 돌아섬

□ 중국에 대한 미국의 정책 기조 변화

- 냉전 종식 이후 미국을 중심으로 하는 국제질서가 형성되었고, 이러한 가운데 중국은 2001년 세계무역기구(WTO)에 가입하여 효율성을 중시하는 글로벌 분업화의 흐름 속에서 제조 분야를 중심으로 성장을 지속
- 미국은 중국이 민주주의와 시장경제 체제로 전환할 것을 기대하였으나, 중국은 시장경제 체제를 부분적으로 받아들여 경제성장을 지속하면서도 정치적으로는 공산주의 독재체제를 유지하였고, 오히려 시진핑 주석의 집권 이후에는 권위주의 체제가 더욱 강화됨
 - 중국을 당시의 국제질서로 끌어들이던 “관여와 확장(engagement and enlargement)” 정책³은 결과적으로 성공하지 못하였으며, 잘못된 가정에 기초한 정책이라는 비판을 받음
- 오바마 행정부가 선언한 아시아로의 회귀(pivot to Asia) 전략은 미국이 중국의 부상을 미국에 대한 위협으로 인식하고 있다는 것을 드러냄
- 트럼프 행정부에서는 중국과의 패권경쟁이 본격화됨
- 바이든 행정부는 트럼프 행정부의 대중 강경 노선을 그대로 이어받음

□ 미국의 동맹전략

- 중국을 견제하고 패권국의 지위를 지키기 위해 핵심 동맹국들과 함께 기술, 이념, 안보 연대의 구축을 추진
 - 이는 공동 위협을 강조하거나 민주주의와 인권 가치에 기반한 협력을 강조하던 전략에서 진일보
 - 기존의 안보 동맹을 포괄적 동맹으로 전환하면서 안보 - 기술 - 가치의 연계성을 강조
 - 중국과 러시아를 중심으로 하는 권위주의의 부상을 위협으로 규정하고, 민주주의 국가 간 기술협력을 통해 우위를 점하여 안보를 확보하고자 함
- 미국의 동맹국은 주로 선진 민주주의 국가로 구성

³ 관여와 확장 정책은 민주주의와 시장경제의 확산을 추구하였는데, 더 많은 국가가 시장경제와 민주주의 체제를 받아들일수록 미국의 안보 강화와 경제적 번영에 유리하다는 인식을 바탕으로 하고 있으며, 안보의 강화, 시장경제 및 자유무역, 민주주의의 세 가지 요소가 긍정적인 방향으로 상호작용을 한다고 보았음(The White House, 1996). 미국은 이에 기초하여 중국이나 동구권 국가 등과의 교류·협력을 통해 이들의 정치적 행위를 변화시키고자 함.

- 동맹국 중 이전부터 선진국이었던 국가 외에도 냉전 초기에 동맹을 맺었던 상당수의 저개발 권위주의 국가가 그동안 경제개발과 민주화에 성공하였고, 이에 따라 기술과 가치를 공유하는 가운데 부상하는 위협에 대응하는 전략을 추진할 수 있는 여건이 조성됨
- 현시점에서 위와 같은 미국의 동맹전략이 가장 구체화된 사례는 2021년 9월 출범한 미국 · 유럽연합 무역기술위원회(US-EU Trade and Technology Council, TTC)로 무역과 기술 전 분야의 전방위적 협력을 추진
- 총 10개의 워킹 그룹이 있으며, 이들은 각각 기술표준(Technology Standards), 기후 및 친환경 기술(Climate and Clean Tech), 공급망 안정화(Secure Supply Chains), 정보통신기술 및 서비스 보안 및 경쟁력(Information and Communication Technology and Services (ICTS) Security and Competitiveness), 데이터 거버넌스 및 기술 플랫폼(Data Governance and Technology Platforms), 안보와 인권을 위협하는 기술 오용(Misuse of Technology Threatening Security and Human Rights), 수출통제(Export Controls), 외국인 투자심사(Investment Screening), 중소기업의 디지털 기술 접근 및 활용 증진(Promoting Small- and Medium-sized Enterprises(SME) Access to and Use of Digital Tools), 글로벌 무역과제(Global Trade Challenges)를 다룸

□ 중국의 기술연대

- 중국은 기술혁신에서 더 큰 시장과 더 높은 연계성을 목적으로 적극적인 글로벌 연계전략을 추구
- 중국의 세기 대변화 인식은 중국의 기술력 부상과 이에 따른 고도성장의 지속가능성, 그리고 이를 통한 경제질서의 대변화를 핵심으로 함
- 중국의 세기 대변화의 또 다른 핵심 요소는 제3세계, 개발도상국의 부상이고, 이러한 개발도상국들과의 연대와 협력이 중요하다고 인식
- 일대일로 구상은 중국을 중심으로 세계의 대륙과 해양을 연결하는 전방위적 확장 전략
- 디지털 실크로드는 일대일로 구상의 핵심으로 제3세계 국가들과의 디지털 기술 상호의존성과 기술 연대를 확대하는 주요 기반
- 중국식 혁신 모델, 중국식 거버넌스 모델의 확산을 통해 연대와 협력 증진을 추구
- 미국의 기술봉쇄에 대응하여 중국 주도의 과학기술 연대 구축을 꾀하며 개발도상국에 대한 과학기술 교류와 지원을 확대

- 2018년 중국의 주도로 창설된 일대일로 국제과학조직연맹(ANSO, Alliance of International Science Organizations)에는 주요 개발도상국이 참여하고 있으며, 러시아 과학원이 이사회에 포함되어 있음

□ 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립

- 미국과 중국의 외교 전략은 전세계적으로 민주주의 진영과 권위주의 진영이 대립하는 양상을 초래
- 특히 바이든 행정부는 이러한 대립 양상을 통해 기존 동맹의 규합을 추구하는데 이는 미국 대 중국 구도를 부각하였던 과거 행정부와 차별화됨
- 미국은 2021년 12월 민주주의 정상회의(Summit for Democracy)를 주도
 - 총 109개국이 참여(일부 국가들에 대해서는 적절성에 대한 논란이 발생)
 - 세 가지 핵심의제는 민주주의의 강화와 권위주의에 대한 방어(strengthening democracy and defending against authoritarianism), 부패 척결(fighting corruption), 인권 존중의 증진(promoting respect for human rights)
 - 정상회의에서 배제된 중국과 러시아가 반발
- 미국은 인터넷의 미래를 위한 동맹(The Alliance for the Future of the Internet) 발족 추진
 - 중국이나 러시아와 같은 권위주의 국가가 인터넷을 활용한 내부 통제를 강화하여 “오정보(misinformation)의 확산, 소수 기술기업의 권력 강화, 사이버 공격과 안보 불안의 증가와 같은 문제들”이 발생한다는 문제의식에 기초함(Toosi, 2021.11.4.)
 - 글로벌 기술 생태계(global technology ecosystem)에 대한 중국의 영향력이 커지는 것에 대응하기 위한 목적(Komaitis and Sherman, 2022.2.11.)

IV. 우크라이나 사태의 지정학적 여파

□ 우크라이나 사태와 진영 간 대립

- 러시아의 우크라이나 침공과 이로 인한 서방 국가들의 러시아 경제제재는 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립을 선명하게 드러냄
- 러시아의 우크라이나 침공
 - 2022년 2월 21일 러시아의 푸틴 대통령이 우크라이나 돈바스 지역의 독립을 승인하는 문서에 서명
 - 2022년 2월 24일 러시아가 우크라이나에 대한 침공을 개시
- 침공 초기에는 미중 패권경쟁이나 진영 간 대립과 이렇다할 연결점이 없었음
- 일반적인 예상과 달리 우크라이나가 선전하고 미국이나 유럽을 위시한 민주주의 국가들의 전폭적인 지지를 이끌어내면서 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 양상이 선명하게 나타남
 - 미국과 유럽의 주요 국가를 중심으로 러시아에 대한 전격적인 경제제재를 시행
 - 침공 후 한달이 넘는 기간동안 민주주의 진영의 주요국은 매우 제한적으로 군사 지원을 하였으나, 4월 6일 미국 상원에서 무기대여법(Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022)이 통과되었는데, 동 법안이 하원까지 통과한다면 전황에 상당한 변화가 일어날 가능성도 있음
 - 반면, 중국은 우크라이나 침공에 대해 적어도 표면적으로는 중립을 지키고 있으며 평화적 해결을 촉구하면서도 사태 해결을 위해 국제사회가 바라는 중재의 역할은 수행하지 않음으로써 비판을 받음

□ 러시아에 대한 경제제재의 여파

- 러시아가 GDP 기준으로 전 세계 11위에 해당하는 경제 규모를 보유하고 있고, 경제제재의 수준이 매우 강력하다는 점에서 상당히 이례적
- 금융제재의 측면을 살펴보면 우크라이나 침공 초기에 서방 국가들이 단합하여 러시아 중앙은행의 해외자산을 동결하고 러시아 금융기관을 SWIFT로부터 퇴출
 - 글로벌 금융시스템이 미국의 강력한 영향권에 있으며, 단기적으로 이를 대체할 수 있는 시스템이 없다는 점을 적극적으로 활용

- 금융제재의 여파로 루블화의 가치가 폭락하고, 주가지수 역시 폭락
- 러시아는 이에 대처하기 위해 금리를 두 배가량 인상하고(9.5% → 20%) 1만 달러를 초과하는 외화의 해외 반출을 금지하는 자본 통제를 시행
- 루블화는 금융제재 직후 가치가 폭락하였으나 서서히 경제제재 이전 수준으로 회복하였는데, 이러한 배경에는 러시아의 주요 수출품인 원유 가격의 상승이 한 원인이 되었다는 분석도 있음
- 러시아의 화석연료에 대한 수입 제한에 있어서는 유럽 국가 상당수가 러시아에 대한 의존도가 매우 높아서 국가별로 제재 여부 및 수위에 많은 차이가 있음
 - 독일 등 유럽의 주요국은 러시아에 대한 에너지 의존도가 매우 높으며, 단기적으로는 이를 대체할 수입처를 찾기 어려우므로 천연가스, 석유 등 에너지 관련 금수조치에 소극적
 - 다만, 독일은 러시아로부터 천연가스를 공급받는 노르드스트림 2 가스관 사업을 중단
 - 유럽연합 집행위원회는 2022년 말까지 러시아 천연가스에 대한 의존도를 1/3 수준으로 줄이고, 2030년이 되기 전에 의존 관계를 청산하겠다는 계획을 발표하였는데, 구체적인 실행 방안으로는 천연가스 공급선 다변화, 바이오 메탄 및 재생가능 수소로의 대체, 에너지 효율성 증대, 인프라 병목 해소 등을 제시⁴
- 러시아 경제제재 여파로 니켈, 소맥, 원유 등 주요 원자재 및 식량 가격이 급격히 상승
 - 원자재 가격의 상승은 전 세계적으로 물가가 크게 상승하는 결과를 초래
 - 코로나19로 인한 확장적 통화정책과 재정정책, 미중 패권경쟁에 따른 공급망 불안정 등으로 인해 물가 상승 압력이 높았던 상황에서 전쟁과 경제제재 여파로 물가가 더욱 급격히 상승
- 원자재 및 식량 가격의 급등, 글로벌 공급망 불안정성 증가 등으로 인해 전 세계적으로 경제성장에 타격이 예상됨
 - 국제통화기금(IMF)이 22년 4월 19일에 발표한 세계경제전망(World Economic Outlook)에서 대부분 국가의 2022년 경제성장률 전망을 22년 1월 전망 대비 하향 조정
 - 에너지 가격 급등의 영향을 크게 받는 유럽 국가들의 경제성장률 전망이 크게 하향
 - 한국 역시 경제성장률이 3.0%에서 2.5%로 하향 조정됨
 - 다만, 일부 산유국은 원유 가격의 급등으로 경제성장률 상향 조정

4 European Commission(2022.3.8.)

[표 1] 국제통화기금(IMF) 2022년 경제성장률 전망 조정

(단위: %)

	22년 1월	22년 4월	조정폭		22년 1월	22년 4월	조정폭
세계	4.4	3.6	-0.8	일본	3.3	2.4	-0.9
선진국	3.9	3.3	-0.6	캐나다	4.1	3.9	-0.2
미국	4.0	3.7	-0.3	한국	3.0	2.5	-0.5
유로존	3.9	2.8	-1.1	신흥개도국	4.8	3.8	-1.0
독일	3.8	2.1	-1.7	중국	4.8	4.4	-0.4
프랑스	3.5	2.9	-0.6	인도	9.0	8.2	-0.8
영국	4.7	3.7	-1.0	러시아	2.8	-8.5	-11.3

자료: IMF(2022), 기획재정부 보도자료(2022.4.19.)

□ 러시아 경제제재의 지정학적 함의

- 장기적으로 세계 경제의 파편화와 블록화 및 탈세계화로 이어질 가능성
 - 유럽 국가들은 안보에 대한 우려에도 불구하고 가격의 이점 때문에 러시아에 대한 에너지 의존도를 대폭 높였는데, 이에 따른 에너지 안보 취약성이 이번 사태를 통해 드러남
 - 유럽 국가들의 사례는 이전과 비교하였을 때 공급망의 효율성보다는 안정성을 추구하는 최근의 정책 방향성에 대한 좋은 논거가 되며, 적대하는 국가 또는 잠정적으로 적대할 가능성이 있는 국가에 대한 무역의존도를 줄이는 경향성을 가져올 수 있음
 - 민주주의 진영과 권위주의 진영 간 대립 양상이 계속 이어진다면 장기적으로 글로벌 공급망에서 양 진영 간(부분적인) 단절로 이어질 수 있음
- 대안적 글로벌 금융시스템의 탐색
 - 러시아에 대한 미국과 유럽의 신속하고 광범위한 금융제재는 글로벌 금융시스템에 대한 미국의 절대적인 영향력으로 인해 가능하였음
 - 러시아 중앙은행이 비축한 막대한 규모의 해외자산이 동결되고 금융기관이 국제 결제망에서 퇴출당함에 따라 권위주의 국가를 중심으로 현 글로벌 금융시스템의 대안을 탐색할 유인이 강해짐
 - 단기적으로는 현 글로벌 금융시스템을 대체할 대안이 없으나 중국이 장기적으로 CIPS(Cross-Border Interbank Payment System)와 디지털 위안화를 통해 미국의 영향력을 벗어난 글로벌 금융시스템을 구축하기 위해 노력할 가능성이 큼

- 현시점에서는 자본 유출입과 환율에 대한 중국 정부의 엄격한 통제 가능성, 선진국에 비해 미성숙한 법치주의(rule of law) 등 제도적인 요인으로 인해 국제통화로서의 위안화의 위상에 한계가 있어 중국 주도의 글로벌 금융시스템이 기존의 시스템을 대체할 수 없음(Gopinath, 2020.1.7.; Prasad, 2020.8.25.)
- 다만, 향후 중국의 환율 정책이 시장 친화적으로 바뀐다면 위안화의 위상이 상승하여 글로벌 금융시스템에 점진적인 변화를 일으킬 수 있으며, 디지털 위안화는 중국 중심의 통화 블록 형성의 기반이 될 수 있음(Rogoff, 2021.3.30.)
- 위의 논의를 종합하면, 미국과 갈등을 빚는 권위주의 국가들은 미국의 경제제재를 회피하기 위한 대안적 글로벌 금융시스템을 탐색할 유인이 있으며, 중국의 금융시장이 충분히 성숙한다면 중국을 중심으로 하는 금융시스템이 미국 중심의 시스템을 온전히 대체하지는 못하더라도 그러한 역할을 할 가능성이 있음
- 에너지 전환과 에너지 안보의 상충
 - 유럽이 천연가스에 대한 의존도를 높인 중요한 이유 중 하나는 기후변화 대응
 - 이번 사태를 계기로 신재생에너지로의 전환이 가속화될 것이라는 전망이 우세한 가운데, 에너지 전환 과정에서 주요 석유 생산국에 대한 의존도 문제를 어떻게 해결할 것인지가 숙제로 제시됨
 - 사우디아라비아는 현재 석유 증산 여력이 있다고 알려져 있으나, 미국과의 외교적 관계 악화로 인해 미국의 석유 증산 요구를 거절
 - 기후변화 대응 때문에 선진국을 중심으로 석유 등 화석연료 채굴에 대한 투자가 급감한 점도 원유 가격 상승에 대처하기 어렵게 만드는 요인으로 작용
- 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 심화
 - 러시아에 대한 경제제재가 중국에 적용될 수 있을지에 대한 논의가 몇몇 연구기관 또는 개별 연구자를 중심으로 이루어짐
 - 다만, 러시아와 중국의 경제 규모 차이가 매우 크고 중국은 글로벌 공급망에 깊숙이 관여하고 있으므로 러시아 경제제재를 중국에 적용하기는 사실상 어려울 것으로 예상됨
 - 러시아가 우크라이나 침공 시기를 베이징 동계올림픽 이후로 중국과 조율하였다는 의혹과 중국이 타이완 침공 계획을 수립하였다는 의혹이 정보기관을 인용한 언론 기사로 보도되었으며, 일부 언론에서는 타이완에 대한 중국의 공세 수위가 우크라이나 사태의 경과에 영향을 받을 것으로 분석
 - 중국은 표면적으로는 중립을 표방하며 평화적인 해결을 촉구하고 있지만, 러시아에 대한 경제제재에 참여하지 않고 있으며 사태 해결을 위한 중재의 역할 역시 거절하였는데, 이에 따라 유럽연합과

중국의 관계가 악화

- 중동과 아프리카 지역 국가 상당수가 러시아에 대한 제재에 무관심한 모습을 보이는 양상 (Economist, 2022.4.16.) 또한 향후 국제질서의 전망에 있어서 주목할 필요가 있음
- 민주주의 진영에서도 미국과 유럽을 중심으로 하는 국가들은 러시아 경제제재에 적극적이지만, 인도와 같은 국가는 경제제재에 소극적일 뿐만 아니라 러시아산 원유를 할인된 가격에 수입하기로 하는 등 미국과의 갈등에도 불구하고 독자적인 움직임을 보이고 있으므로 지나친 일반화는 경계할 필요가 있으며 향후 국제질서 전망에 있어 주목할 필요가 있음
- 우크라이나 사태에 대한 대응에 있어 크게는 민주주의와 권위주의 진영의 대립 양상이 나타나지만, 개발도상국은 원자재와 식량 가격 상승의 충격을 더 크게 받을 뿐만 아니라 선진국과는 다른 이해관계와 다소 복잡한 역사적 맥락을 가지고 있다는 점을 국제질서 전망에 있어 고려할 필요가 있음

V. 결론 및 시사점

□ 미중 기술패권경쟁과 공급망 재편

- 미국과 중국의 기술패권경쟁이 첨단기술 분야를 중심으로 전개되는 가운데, 경제 안보의 개념에 기반하여 공급망 안정성에 중점을 둔 공급망 재편이 진행됨
- 반도체, 인공지능 등 주요 첨단기술 분야는 민간과 군사 분야 모두에 적용 가능하므로 경제적 측면과 안보 측면 모두에서 패권경쟁의 핵심 요소가 됨
- 다만, 양국의 경제적 상호의존성으로 인해 과거 냉전 시대와 같은 적대적 관계가 나타나지는 않고 있으며, 미국은 중국을 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 정의
- 양국 간에는 전면적인 디커플링이 아닌 첨단기술 산업을 중심으로 하는 부분적인 디커플링이 나타날 것으로 전망됨

□ 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립

- 미국과 중국의 외교 전략은 전 세계적으로 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립을 초래
- 미국의 바이든 행정부는 권위주의의 부상을 위협으로 규정하고, 기술, 이념, 안보를 연계하여 동맹망을 구축
- 중국은 제3세계 개발도상국 국가들의 잠재력을 높이 평가하고 있으며 이들과의 기술연대를 확대하는 한편, 중국식 혁신 모델과 거버넌스 모델을 확산

□ 우크라이나 사태의 지정학적 함의

- 러시아의 우크라이나 침공과 이에 따른 러시아 경제제재는 민주주의와 권위주의 진영의 대립이라는 국제질서의 흐름을 단적으로 드러낼 뿐만 아니라 장기적으로 국제질서에 변화를 초래할 가능성이 있음
- 미국과 유럽 국가를 중심으로 러시아에 대한 경제제재를 시행
 - 러시아 중앙은행의 해외자산 동결 및 러시아 금융기관의 SWIFT 퇴출
 - 러시아 경제 및 푸틴 대통령의 권력 유지에 필수적인 역할을 하는 원유 등 화석연료에 대해서는 유럽 국가들의 높은 의존도로 인해 국가별로 제재 수위에 차이를 보이는데, 이는 경제 안보의 중요성을 다시 한번 상기시킴
- 권위주의 진영의 대표 격인 중국은 러시아 경제제재에 참여하지 않으며, 중재를 요구하는 국제사회의 요청을 거절
- 민주주의 진영에서도 인도는 미국과의 갈등을 감수하고 독자적인 노선을 걷고 있으며, 중동과 아프리카 지역 다수의 국가 역시 경제제재 등에 무관심
 - 특히 개발도상국은 원자재 및 식량 가격 급등으로 인한 충격을 더 크게 받고, 선진국과는 다른 이해관계와 역사적 맥락을 가지고 있으므로 향후 국제질서 형성에 있어 중요한 변수가 될 것으로 보임
- 우크라이나 사태와 러시아 경제제재는 패권경쟁의 연장선에서 해석할 수 있으며, 진영 간 갈등이 더욱 심해진다면 공급망 재편을 중심으로 하는 세계 경제의 블록화, 미국의 영향력을 배제하는 글로벌 금융시스템 탐색 등이 나타날 가능성이 있음

□ 한국에 대한 시사점

- 경제 안보 측면에서 공급망 안정성 강화 필요
 - 유럽 국가들의 사례에서 경제 안보 관점에서의 공급망 안정성 강화에 대한 교훈을 얻을 수 있음
 - 유럽 국가들의 사례와 정형곤 외(2020)에서 나타나듯이 적어도 단기에는 수입선 교체와 다변화가 쉽지 않으므로 보다 장기적인 관점에서 공급망 안정성을 강화할 필요가 있음
 - 주요 방안으로는 일부 핵심 산업의 국내 생산, 수입선 다변화 등이 있으며, 이를 뒷받침하기 위해서는 인력 양성과 산업 생태계 구축 등 다양한 정책적 지원이 필요
- 한국의 국제전략 기조에 대해 고민이 필요
 - 향후 미중 기술패권경쟁 및 민주주의와 권위주의 진영의 대립이 더욱 심해진다면 한국 역시 진영 선택을 강요받을 가능성이 있음
 - 한국은 정치와 경제 체제 모두에서 미국 중심의 민주주의 진영 국가들에 포함되며, GDP 규모를 기준으로 10번째에 해당하는 선진국이므로 국제사회에서 이에 걸맞은 역할을 해야 함
 - 그러나 중국에 대한 높은 무역의존도가 외교적 선택의 폭을 제한하는 힘으로 작용하고, 남북문제와 관련해서도 중국의 외교적 영향력이 상당함
 - 지금까지는 미국과 중국 사이에서 최대한 균형을 잡는 외교 전략을 구사하였고 이에 대한 설득력 있는 대안도 아직 제시되지 않고 있으나, 향후 미중 기술패권경쟁과 이에 따른 진영 간 대립이 더욱 심화되는 상황에 대비하여 장기적인 시계에서 우리나라의 경제 안보 강화와 국제전략 기조에 대해 고민할 필요가 있음
 - 중국, 일본, 러시아 등 강대국에 둘러싸인 지정학적 위치나 남북문제라는 특수상황을 참작하더라도 국제사회에 대한 더 많은 관심과 적극적인 참여가 필요하며, 행정부에 비해 장기적인 시계를 가질 수 있는 입법부가 이와 관련하여 일정 역할을 할 수 있을 것으로 기대

참고문헌

기획재정부 보도자료(2022.4.19.), '22.4월, 국제통화기금(IMF) 세계경제전망(WEO) 발표.

박성준·차정미·김상배·이승주·정성철·최혜린(2021), 「미중 기술패권경쟁과 한국의 전략」, 연구보고서 21-15, 국회미래연구원.

박성준·왕윤중·연원호·조은교·허대식(2021), 「미중 기술패권경쟁과 한국경제」, 연구보고서 21-21, 국회미래연구원.

박정호 외(2021), 「우크라이나 사태와 대러 제재의 경제적 영향」, KIEP 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원.

연원호·나수엽·박민숙·김영선(2020), 「미·중 간 기술패권 경쟁과 시사점」, 연구보고서 20-04, 대외경제정책연구원.

정형근·이홍배·이형근·박민숙(2020), 「한·중·일 소재·부품·장비 산업의 GVC 연계성 연구」, 연구보고서 20-34, 대외경제정책연구원.

Acemoglu, D.(2021.7.22.), The Dangers of Decoupling. Project Syndicate.

European Commission(2022.3.8.), REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511

Gopinath, G.(2020.1.7). Digital currencies will not displace the dominant dollar. Financial Times.

IMF(2022), World Economic Outlook, April 2022.

Komaitis and Sherman(2022.2.11.). The US must broaden its internet strategy beyond China, Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/techstream/the-us-must-broaden-its-internet-strategy-beyond-china/>

Prasad, E.(2020.8.25.). China's Digital Currency Will Rise but Not Rule. Project Syndicate.

Rogoff, K.(2021.3.30.). The Dollar's Fragile Hegemony. Project Syndicate.

The Economist(2022.4.16.), Why so much of the world won't stand up to Russia.

The White House(1996), A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.

Toosi, Nahal(2021.11.4), "An 'Illustrative Menu of Options': Biden's Big Democracy Summit is a Grab Bag of Vague Ideas", Politico.

국제전략 Foresight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	미·중 경쟁 시대의 한국의 안보전략	유재광 (前 국회미래연구원 부연구위원)	2020.9.24
2	뉴노멀과 한국의 대외 경제전략	유재광 (前 국회미래연구원 부연구위원)	2020.11.5
3	미중기술패권경쟁과 중국의 강대국화 전략 - '기술혁신'과 '기술동맹' 경쟁을 중심으로	차정미 (거버넌스그룹 부연구위원)	2021.8.12
4	포스트 팬데믹 한반도 평화공존을 위한 재난위험경감 협력방향	김태경 (거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.14
5	미래전쟁과 군사-기술의 연대: 인공지능의 군사화와 민군융합	차정미 (거버넌스그룹 부연구위원)	2021.11.11
6	빅데이터(GDELТ)를 통해 살펴본 국가 간 갈등의 변화	박성준 (거버넌스그룹 부연구위원)	2021.11.25
7	미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 인식과 전략, 한국외교에의 함의와 의회의 역할 :"글로벌 혁신 선도국가(global innovation leader)" 비전	차정미 (국제전략연구센터장)	2022.2.14
8	국제질서의 변화와 우크라이나 사태의 지정학적 함의	박성준 (거버넌스그룹 부연구위원)	2021.4.25

- 이 자료는 아래 홈페이지에서 확인하실 수 있습니다.
국회미래연구원 홈페이지
www.nafi.re.kr (미래연구-미래보고서-브리프형 심층분석 보고서)

