

www.eai.or.kr

EAI 이슈브리핑

한일중 정상회의 이슈브리핑 ②

경제 분야: 삼자 협력 속 양자 협력?

이승주 (동아시아연구원; 중앙대학교)

경제 분야: 삼자 협력 속 양자 협력?

이승주

동아시아연구원 무역·기술·변환연구센터 소장, 중앙대학교 교수



I. 한일중 협력 '재활성화'의 의미

지난 5월 26일과 27일 양일에 걸쳐 진행된 한일중 정상회의가 막을 내렸다. 마지막으로 개최되었던 2019년 회의 이후 세계는 팬데믹, 기후 변화와 같은 지구적 도전은 물론 미중 전략 경쟁 및 러시아-우크라이나 전쟁에 따른 지정학적 불확실성의 증대를 동시에 경험하는 미증유의 사태에 직면하였다. 불확실성의 증대는 비단 지구적 차원에 그친 것은 아니었다. 동아시아 지역 차원에서도 한미일 협력 대 북중러 협력의 구도가 고착화될 가능성에 대한 우려가 증대되었다. 이러한 상황에서 2008년 이후 아홉 번째 개최된 이번 회의는 한일중 관계의 '재활성화'의 전기가 될 수 있다는 점에서 그 자체로 의의가 있다. 38개항에 이르는 정상회의 공동선언문은 한일중 삼국의 공통 이익은 물론, 해결해야 할 과제가 산적하였음을 동시에 보여 주었다.

이번 정상회의는 우선, 한일중 삼국 간 경제 협력의 동력이 현저하게 약화된 시점에 개최되었다는 점에서 삼국 간 경제관계의 재편 방향을 가늠할 수 있는 시금석이 되었다. 2023년 한일중 3국 간 교역은 크게 감소하였다. 2022년 대비 한국의 대중 수출과 수입은 각각 19.9%, 7.6% 감소하였다. 일본-중국 무역도 사정이 크게 다르지 않다. 일본의 대중 수출과 수입 역시 12.8%, 7.8% 감소하였다. 이번 정상회의는 삼국의 경제관계를 건설적으로 재편할 수 있는 계기를 마련하였다.

둘째, 한일중 협력의 재개는 그 자체로도 중요하지만, 인도-태평양 지역 협력의 새로운 전기를 마련하였다는 의미가 있다. 인도-태평양 협력의 중추적 역할을 했던 한국, 일본, 중국 협력의 재개로 인해 갈등과 경쟁으로 점철되었던 지역 질서의 흐름이 일단 더 이상 악화되지 않을 수 있다는 기대 섞인 전망이 가능하게 되었다. 미중 전략 경쟁이 격화되는 가운데 아세안이 지역 협력의 중심

점 역할을 해 오기는 하였다. 그러나 지난 5년은 한일중 삼국의 협력의 역량이 저하된 상태에서 아세안이 독자적인 리더십을 발휘하기에는 구조적 한계가 여실히 보여주었다.

셋째, 러시아-우크라이나 전쟁 이후 동아시아 지역에서 한미일 협력 대 북중러 협력의 대결 구도가 고착화될 가능성에 대한 우려가 점증하였는데, 한일중 정상회의의 재개는 이러한 우려를 일단 잠재우는 데 일정한 효과가 있다. 특히, 한미일 협력을 성공적으로 확대, 심화해 온 한국과 일본은 한일중 협력을 재개함으로써 미국과 중국의 경쟁의 과열을 어느 정도 조절할 수 있는 위치를 점하게 되었다.

II. 한일중 정상회의의 성과: 양자 관계의 네트워크와 삼각 협력 사이에서

한일중 삼국이 실제 협력 수요에 기반하여 (1) 인적 교류, (2) 기후변화 대응 협력을 통한 지속 가능한 발전 도모, (3) 경제통상협력, (4) 보건 및 고령화 대응 협력, (5) 과학기술 디지털 전환 협력, (6) 재난 및 안전 협력 등 6대 중점 협력 분야를 도출한 것이 이번 정상회의의 최대 성과라고 할 수 있다. 6대 중점 협력 분야는 삼국이 공통적으로 직면한 과제인 동시에, 지역, 더 나아가 지구적 도전 과제이다. 양자, 지역, 지구적 도전 과제는 어느 한 국가의 노력만으로 해결이 불가능하다는 점은 명약관화하다. 6대 중점 분야의 선정은 한일중 삼국이 자국의 이익을 배타적으로 추구하는 것을 넘어, 협력 기반의 해법을 추구한다는 선언적 의미를 갖는다. 다만, 한일중 삼국 사이에 지속가능한 협력을 위한 동력이 약화된 것이 현실이기 때문에, 6대 중점 협력 분야의 이행 메커니즘을 수립하기 위해서는 고도의 전략적 접근이 요구된다.

한일중 정상회의는 삼자 협력과 양자 협력의 네트워크라는 중층적 구조를 가지고 있다. 우선, 한일중 협력은 3국, 동북아, 더 나아가 인도-태평양 지역이 공통적으로 직면한 도전에 대한 해법을 추구하는 협력 메커니즘이다. 한편, 한일중 협력은 한일, 한중, 일중이라는 세 개의 양자 관계 네트워크로 구성되어 있다. 양자 관계의 개선 또는 악화가 삼자 협력에 영향을 미칠 수 있는 구조인 셈이다. 중국이 최근까지 한일중 협력에 미온적이었던 이유 가운데 하나도 개선된 한일 관계를 감안할 때, 삼자 협력 틀이 자국에 결코 유리하지 않다는 판단에 따른 것이다. 그러나 한일중 협력 틀은 세 개의 양자 관계의 네트워크 속에서 한 국가가 완충 역할을 할 수 있는 여지가 있다는 점에서 긍정적인 측면도 있다.

이번 회의에서도 한일중 협력의 이중 구조의 영향이 고스란히 드러났다. 우선, 3국 공통의 현안과 관련, 경제통상 분야에서 공급망 협력 강화, 한일중 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 협상의 추진, 치앙마이 이니셔티브 다자화(Chiang Mai Initiative Multilateralization: CMIM)에 기반한 역내 금융 협력의 증진 등에 대한 합의가 도출되었다. 3국 모두 코로나19 확산 과정에서

발생한 공급망 교란을 경험하였다. 한일중 삼국은 공급망 교란의 재발을 방지하고, 더 나아가 수출 통제 관련 긴밀한 소통이 필요하다는 데 의견을 같이 하였다. 공급망 복원력 강화가 초미의 관심사인 만큼, 이번 정상회의는 환황해 경제 · 기술 교류회의를 포함한 협력 플랫폼을 개발할 수 있는 초석을 놓은 것이라고 할 수 있다.

한일중 FTA 협상의 속도를 높이기로 한 것도 의미 있는 성과이다. 2012년 시작된 한일중 FTA 협상은 2019년 이후 중단되었는데, 이번 정상회의에서 재개 방침에 대한 합의가 이루어진 것이다. 물론 협상 타결까지 쉽지 않은 과정이 예상되지만, 한일중 FTA는 출범할 경우, EU와 미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement: USMCA)에 이어 세계에서 세 번째로 큰 경제권이 형성된다는 점에서 그 자체로 상당한 경제적 파급 효과가 있다. 특히, 삼국의 지도자들이 한일중 FTA가 자유롭고 공정하며 포괄적이며 호혜적인 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)의 방향성을 유지하는 가운데, RCEP보다 높은 수준의 FTA 체결을 위한 협상의 속도를 높이기로 한 것은 지역 경제 통합은 물론, 지역 경제 질서의 안정에도 긍정적인 효과를 미칠 것으로 기대된다.

인도-태평양 지역은 두 개의 메가 FTA, 즉 RCEP과 포괄적 · 점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP)가 발효된 유일한 지역이다. RCEP과 CPTPP가 개별적으로 역내 무역을 자유화하고, 경제통합을 촉진하며, 새로운 무역 규칙과 표준을 설정하는 데 일정한 효과가 있는 것은 분명하다. 그러나 두 메가 FTA 간 관계 설정은 지역 경제 질서의 향방에 커다란 영향을 미칠 수 있다. RCEP과 CPTPP는 디지털 통상 등 신흥 이슈의 무역 자유화와 관련 수준과 범위에서 상당한 차이가 있기 때문에, 인도-태평양 지역에 이원적 경제 질서가 형성될 가능성을 배제할 수 없다. 결국 RCEP과 CPTPP 사이에 상이한 수준과 범위의 규칙과 규범을 조화시키기 위해서는 선도적인 역할을 할 국가들이 필요하다. 수준 높은 한일중 FTA는 두 개의 메가 FTA 사이의 경쟁적 성격을 완화하고, 지역 경제 통합의 로드맵을 제시하는 효과를 낼 수 있다. 한일중 FTA 협상의 재개는 RCEP과 CPTPP의 규칙과 규범을 일체화시켜 나가는 준거점으로 작용할 수 있을 뿐 아니라, 협상 결과를 효과적으로 하여 실질적인 지역 경제 표준을 확립하는 효과도 기대할 수 있다.

한편, 구체성이 높은 합의는 주로 양자 협력의 형태를 취하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 양자 네트워크의 합의라는 정상회의의 구조적 특징이 또 다시 드러난 셈이다. 이번 정상회의의 성과는 3국이 국내외적으로 어려운 환경 속에서 도출해 낸 것임을 감안할 때, 그 의미가 적지 않다.

한일중 삼국을 아우르는 합의는 대체로 선언적 수준에 머무른 반면, 구체성을 내포한 합의는 양국 간 협의에서 주로 이루어졌다.

공급망 협력은 3국 모두의 공통 관심사이기 때문에 비교적 순조롭게 합의가 이루어졌다. 그러나 공급망 협력에 대한 3국 간 합의는 선언적 수준에 그친 반면, 구체적인 실행에 대한 합의는 양자 차원에서 이루어졌다. 한국과 중국이 공급망 협력 조정 협의체와 공급망 핫라인을 적극 가동하기로 합의한 것이 대표적인 사례이다. 공급망 협력 관련 합의는 한일 회담에서도 도출되었다. 한일 양국 정부가 자원-수소 협력대화를 신설하여 핵심 광물 공급망 교란에 공동 대응할 수 있는 제도적 발판을 마련한 것이다. 한일중 FTA 협상에서도 유사한 현상이 발견된다. 한일중 FTA 협상의 속도를 높이기로 한 원론 수준의 합의는 한중 FTA 2단계 협상을 재개한다는 양자 합의로 보완되었다. 한국과 중국은 상품 시장 개방은 물론, FTA의 범위를 문화, 관광, 법률을 포함한 서비스 분야까지 확대하기로 하였다. 이렇게 되면 한중 FTA 2단계 협상은 한일중 FTA 협상 재개를 위한 사전 정지 작업의 의미도 내포하게 된다.

III. 향후 도전 과제와 대응

1. 한미일 협력과 한일중 협력의 이중 동학

한국의 시각에서 볼 때, 이번 한일중 정상회의는 대미 협력의 기초를 유지하는 가운데 중국과의 협력의 공간을 확보하였다는 의미가 있다. 이번 정상회의에서 도출된 6대 중점 협력 분야는 과도한 안보화의 리스크를 수반하지 않고도 3국 사이에 협력 분야를 발굴할 수 있음을 보여주었다. 또한 이번 정상회의가 “한일중 프로세스를 재활성화하는 계기가 되었다”는 하야시 요시마사(林芳正) 일본 관방장관의 평가에서도 확인되듯이, 3국 간 협력 메커니즘이 가동된 것 자체가 성과이다.

반면 이번 정상회의는 미중 전략 경쟁이라는 구조적 맥락이 한일중 협력에도 영향을 미치고 있음을 보여 주었다. 한일중 삼국이 미국의 대중국 견제 전략의 핵심인 첨단기술 분야에서 구체적인 합의에 이르지 못한 것이 한일중 협력의 외연을 보여주는 대표적인 사례이다. 미국의 디리스킹(derisking)에 대한 한국과 일본의 정책 동조화(alignment)의 필요성이 작용한 결과이다. 한미일 협력과 한일중 협력은 수준과 범위 면에서 서로 보조를 맞추어 진행될 때, 시너지를 일으켜 인도-태평양 지역의 번영과 평화의 토대를 다지는 소다자 네트워크의 역할을 할 수 있다. 그러나 미중 전략 경쟁이 격화될수록 한일중 협력을 한미일 협력의 수준까지 끌어올리는 데 구조적 한계가 더욱 명확해질 수밖에 없다. 한미일 협력의 구심력이 강력하게 작동할 것이기 때문이다. 이와 반대로 중국은

한일중 정상회의를 한미일 협력을 이완시키는 원심력의 수단으로 활용하려는 전략적 동기를 드러냈다. 이는 한일중 정상회의를 발전시키려는 한국이 직면한 구조적 도전의 실체이다.

2. 과잉 안보화의 탈피와 경제와 안보 넥서스의 발굴

위에서 제기된 문제를 해결하기 위해서는 경제와 안보 연계에 대한 혁신적 접근이 요구된다. 경제안보는 미국과 중국의 전략적 이익이 충돌하는 대표적인 분야로서 협력을 촉진하는 데 우호적인 정책 환경을 조성하기 어려운 분야이다. 미중 전략 경쟁의 그림자가 한일중 정상회의에 드리운 것도 이 때문이다. 경제와 안보의 근원적인 긴장 관계를 해소하기 위해서는 기능주의적 접근과 안보적 불신과 갈등의 우선적 해결에 우선순위를 두는 두 가지 방식 사이에 균형을 취할 필요가 있다. 기능주의적 접근은 미국과 중국 사이에 전략적 이해관계가 정면으로 충돌하는 이슈 영역에서 한일중 협력을 촉진하는 데 현실적 한계가 있기 때문에, 경합적 성격이 비교적 약한 공공재 분야에 우선 초점을 맞춘다는 점에서 의의가 있다. 그러나 외교안보 차원의 불신과 이해관계의 상충이 근원적으로 해소되지 않은 상황에서 기능주의적 접근에만 의존하는 것은, 안보 외부효과를 고려할 때 한계가 있다.

이와 동시에 모든 이슈를 안보화하는 과잉 안보화 역시 경계해야 한다. 경제와 안보가 더 이상 분리되기 어렵고, 서로 긴밀하게 연계되는 것이 현실이다. 핵심은 한일중 삼국이 경제와 안보가 연계되는 현실 인식의 토대 위에서 과잉 안보화의 리스크에 대한 공감대를 형성하는 것이다. 모든 이슈를 국가안보에 대한 위협으로 인식하는 과잉 안보화는 협력의 공간을 급격하게 축소시킬 수밖에 없기 때문이다. 이를 위해서 한일중 삼국은 경제와 안보 사이의 선순환 관계를 형성할 수 있는 넥서스를 발굴하고, 이를 바탕으로 협력의 범위를 확대하는 전략을 추구할 필요가 있다.

3. 다변화와 한일중 협력의 동태적 재편

한국과 일본은 중국의 경제적 강압에 대한 공통의 경험을 바탕으로, 그 영향을 최소화하는 수단으로 다변화를 추구해왔다. 다만, 다변화가 '탈중국'이 아니라는 시그널을 명확하게 보내야 할 필요가 있다. 중국에 대한 의존도를 관리하는 국가는 한국과 일본에 국한되지 않는다. 한국의 다변화가 한미 또는 한미일 협력의 일환이라는 의도하지 않은 시그널을 보내지 않도록 유의할 필요가 있다. 중국에 대한 과도한 의존으로 인해 경제적 강압의 가능성을 선제적으로 차단하려는 안보적 접근을 과도하게 강조하기보다는, 중국 내수 경기 침체, 노동 임금 상승, 중국 내 공급망 취약성 완화 등 경제적 접근

을 토대로 한일중 삼국의 경제, 산업, 무역 관계의 재편을 안정적으로 관리하는 한편, 새로운 분업과 협력 관계를 형성하는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 국내 경제 환경의 변화 때문에 중국 기업 역시 다변화하는 점을 활용하여 한일중 협력의 기반을 재구성할 필요가 있다. 다변화를 추구하는 것은 비단 외국 기업에 국한되지 않고, 중국에 계도 발견되는 현상이다. 이는 다변화 추구가 안보화될 필요가 없다는 점을 강하게 시사한다. 더 나아가 중국 기업들 역시 다변화를 추구하고 있기 때문에, 한일중 사이의 기존의 협력 관계를 발전적으로 재편하는 방안을 적극 탐색할 필요가 있다. 중국은 가치 사슬 내에서 상향 이동하는 과정에서 다변화가 불가피한 측면이 있기 때문에, 가치 사슬의 전후방 연계 차원에서 한국 및 일본과 협력을 강화할 동기가 충분하기 때문이다. 이는 한일중 협력이 제도화의 과정을 거치지 않고서도 실질적으로 업그레이드되는 효과를 낼 수 있다는 점에서 적극 검토할 필요가 있다.

4. 돌발 변수의 관리

한일중 정상회의는 이제 겨우 복원되었을 뿐, 불안 요소가 없는 것은 아니다. 이러한 취약성은 조그만 돌발 변수가 전체 협력의 틀을 흔들 수도 있음을 의미한다. 최근 라인야후 사태가 대표적이다. 라인야후 사태는 지난 2년여간 개선된 한일 관계는 물론, 이제 겨우 복원된 한일중 협력 구도에도 부정적 영향을 미칠 수 있는 폭발력 있는 이슈이다. 현 시점의 한일중 협력이 동력을 유지하기 위해서는 한일 사이에 탄탄한 협력을 기반으로 할 수밖에 없기 때문이다. 또한 이러한 이슈가 일회성으로 끝나리라는 보장이 있는 것도 아니다. 그렇다고 해서 하나의 이슈가 협력의 기본 틀을 훼손하는 것이 바람직한 것은 아니다. 때로는 이슈를 서로 분리해서 해결 방안을 도출할 수 있도록 이슈 간 방화벽을 설치하는 것도 필요하다. 라인야후 문제는 국내 기업인 네이버의 입장을 토대로 대응 전략을 추구하고, 기타 분야에 과도한 영향을 미치지 않도록 하는 위기를 관리하는 양면 전략이 필요하다. SK그룹이 5월 23일 일본의 반도체 분야 제조장비 및 재료 업체들과 협업을 강화하고 투자를 확대할 구상을 밝힌 것도 이러한 맥락이다.

이러한 접근은 중국에 대해서도 마찬가지다. 중국의 경제적 강압에 대한 쓰라린 경험을 갖고 있는 한국이지만, 경제적 강압에 대한 대응을 정책의 최우선 순위에 놓는 것은 의도하지 않은 결과를 낳을 수 있다. 중국에 대한 경제적 강압에 대한 대응은 국내적으로 차별하게 준비하되, 중국에 대한 과도한 의존을 낮추는 것이 대부분의 국가들이, 심지어는 중국조차도 추구하는 보편적인 다변화의 일환이라는 점을 상기할 필요가 있다. ■

■ 이승주_EAI 무역·기술·변환연구센터 소장, 중앙대학교 정치국제학과 교수.

■ 담당 및 편집: 박한수_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) hspark@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀 주시기 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 2024년 5월 29일
"경제 분야: 삼자 협력 속 양자 협력?" 979-11-6617-762-0 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