

국가전략연구

제8권 1호

경제안보에 대한 다자주의적 접근

■ 한창완

국내정치, 혹은 국가 간 전략경쟁?

: 보호무역의 정치경제학 연구의 초점과 향방

■ 김남석

세종대학교 국가전략연구소

국 가 전 략 연 구 소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 8, No. 1

국 가 전 략 연 구 소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 8, No. 1

목 차

경제안보에 대한 다자주의적 접근 | 한창완

국내정치, 혹은 국가 간 전략경쟁?

: 보호무역의 정치경제학 연구의 초점과 방향 | 김남석

경제안보에 대한 다자주의적 접근

한창완*

1. 들어가면서

최근 미국 트럼프 대통령이 세계 각국을 상대로 상호관세, 철강 및 자동차 등 주요 품목에 대한 고율의 관세를 부과하는 모습은 마치 자유무역시대가 저물어가고 있음을 보여주는 상징적 사건처럼 보인다. 우방국에 대한 일방적인 고율 관세 부과와 보호무역조치는 WTO 체제와 자유무역규범을 정면으로 흔드는 것으로, 안보를 명분으로 한 자국우선주의가 어떻게 국제규범의 근간을 흔들 수 있는지 보여준다. 미국 무역대표부 대표 그리어(Greer)가 8월 7일 뉴욕타임스에 게재한 칼럼**에서 세계무역기구(WTO)와 효율성의 논리가 지배하던 기존의 무역질서는 더 이상 지속가능하지 않고, 관세가 정책적 목표를 추구하기 위한 정당한 수단이 될 수 있다면서 WTO 출범 당시의 우루과이 라운드에 빚대어 트럼프 라운드(Trump Round)에 따른 새로운 무역질서가 출현하고 있다고 주장한 것도 이러한 경향을 뚜렷히 보여준다.

이를 트럼프 대통령 개인의 충동적이고 불안정한 성향 탓으로 돌리려고 할 수도 있다. 중국 시진핑 국가주석의 민족주의적 성향이 지난 10여 년간 중국을 보다 국가 중심의 이념적 사회로 이끈 것과 마찬가지로이다. 그러나 지금의 혼란을 단지 미국과 중국의 지도자 개인에게만 책임을 묻는 것은 지나치게 사태를 단순화하는 것이다. 미-중 갈등의 조짐은 트럼프 1기 행정부 이전, 특히 2008년 금융위기와 2013년 시진핑 주석의 등장 당시 이미 보이기 시작했다. 트럼프 1기 행정부 이후의 바이든 행정부 역시 기존 대중 관세를 유지했을 뿐 아니라 경제제재와 수출통제 조치를 정교하게 확대하였다. 첨단기술을 둘러싼 경쟁도 미-중 간 갈등을 증폭시킨다. 이는 미-중 갈등이 정치 지도자의 교체와 무관하게 지속되는 구조적이고 장기적 성격이 있음을 보여준

* 법무법인(유한) 태평양 변호사(한국 및 미국 일리노이주), 법학박사(국제법)

** Jamieson Greer, "Trump's Trade Representative: Why We Remade the Global Order," New York Times (August 7, 2025).

<https://www.nytimes.com/2025/08/07/opinion/trump-trade-tariffs.html>

다.

어느 정도 진부한 표현이 되었지만, 미국의 지배력은 점차 감소하고 패권경쟁은 갈수록 치열해지고 있다.* 중국의 경제적·안보적 부상 뿐만 아니라 EU, 인도, 브라질, 남아프리카공화국, 사우디아라비아 등과 같은 행위자들 역시 미국과 중국 양국에 대한 의존을 줄이고 세계적·지역적 영향력을 증대하고자 하는 등 최대한의 전략공간을 확보하려고 한다. 패권경쟁으로 인한 국제질서의 변화는 당연히 세계무역질서에도 많은 영향이 미치고, 지난 30여 년간 세계경제의 성장과 발전을 이끌어 왔던 무역질서는 점차 다른 모습이 되어 가고 있다.

이는 국제제도, 국제법 및 국제기구 등 국제적 거버넌스에도 영향을 미친다. 국제연합(UN) 안전보장이사회와 WTO 분쟁해결절차는 사실상 마비되어 제 기능을 하지 못하고 있다. 세계적 문제에 공동으로 대응하기 위한 다자주의적 틀 역시 흔들린다. 최근 미국의 파리협정, 유네스코 및 세계보건기구(WHO) 탈퇴는 이를 상징한다. 러시아의 우크라이나 침공이나 남중국해에서의 중국 활동의 국제법 합치성에 대해 진영에 따라 다르게 해석하고, 통상규범을 비롯하여 국제규범을 자국에 유리하게 또는 선택적으로 적용·집행하는 모습은 국제법 규범의 형성, 해석, 집행에 있어 다자주의적 가치가 쇠퇴하고 있음을 보여준다.

이와 같이 기존의 국제질서가 흔들리는 와중에 미국, 중국, EU 등을 비롯한 세계 주요국들은 자신들의 전략과 비전에 부합하는 방향으로 새 국제질서를 형성하려고 한다. 우리나라와 같은 수출주도형 경제를 가진 중견국(middle power)은 패권을 추구하는 강대국들이나 수출주도형 경제가 아닌 국가와는 다른 관점에서 경제안보를 바라보고 전례 없는 도전에 직면한 글로벌 거버넌스에 대응·적응할 필요가 있다. 다자주의가 사망하였다는 자극적인 표어와 달리, 본고는 여전히 다자주의적 가치가 중요하고 이는 경제안보를 위해서도 마찬가지라는 입장이다. 본고는 이러한 관점에서 다자주의가 직면한 도전(2)을 살펴보고, 경제안보 시대에 다자주의가 가진 가치와 역할(3) 및 한국의 전략(4)을 검토한 후 마무리(5)하겠다.

* Stephen M. Walt, *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy* (New York: Picador, 2018), 31-36.

2. 다자주의적 무역질서에 대한 도전

1) 미-중 패권경쟁과 다자주의의 침식

2차 세계대전 이후 미국은 경제적 불황이 전쟁 발발의 주요 요인이라고 보고, 미국의 번영과 국제사회의 평화를 극대화하기 위해서는 개방적이고 다자적인 무역질서가 필요하다는 입장을 취하게 되었다.* 미국은 2차 세계대전 이후 구소련과 벌인 전략(안보)경쟁에서 구소련을 경제적으로 압도하였고, 구소련의 붕괴와 개혁개방정책의 채택으로 결국 미국의 승리로 귀결되었다. 1970년대 이후 일본이 경제적으로 부상하면서 미국을 추격할 당시에도 일본은 미국과 전략경쟁을 할 능력과 의지가 없었고, 경제경쟁 마저도 1985년 플라자합의 이후 일본 경제가 점차 활력을 잃어 가면서 미국의 승리로 귀결되었다. 구소련과의 전략경쟁과 일본과의 경제경쟁에서 승리한 미국은 유일한 패권국가로서 글로벌 질서를 주도하였다. 1995년 1월 WTO의 출범과 2011년 중국의 WTO 가입은 다자주의적 무역질서를 확산시키는 것처럼 보였다.

중국의 WTO 가입을 승인한 미국 등 서방은 중국의 시장개방, 투명성 증진, 국영기업 개혁 뿐만 아니라 보다 세계 각국과 통상관계를 맺음으로써 공산당 중심의 정치체계에서 보다 자유로운 사회로의 정치적·사회적 변화가 촉진될 것(“change through trade”)으로 기대하였다.** 처음에는 그 기대가 충족될 것처럼 보이기도 했다. WTO에 가입하면서 본격적으로 글로벌 무역시스템에 편입된 중국은 ‘세계의 공장’으로 글로벌 공급망에서 중추적 역할을 하면서 미국을 비롯한 세계 각국으로 중국산 상품을 수출하였다. 동시에 자국 시장을 개방하고 국영기업이 시장질서에 따라 운영되도록 하는 등 서방이 보기에 올바른 방향으로 가는 것처럼 보였다. 그러나 서방의 기대는 2013년 등장한 시진핑 주석에 의해 완전히 좌절되었다.

공산당 창립 100주년인 2049년까지 중국식 사회주의를 통해 강대국으로 중화민족의 부흥을 이루겠다는 중국몽(Chinese Dream)을 전면에 내세운 시진핑이 2013년 주석으로 취임한 후 기존의 개혁 흐름을 바꾸어 사회주의적 가치를 강조하면서 공산당 중심의 경제발전을 강조하면서 패권국가로의 도약을 추진하자, 미국은 중국이 미국의 패권을 위협한다고 의심하게 되었다. 중국으로의 제조업 이전으로 인한 미국의 일자

* Robert A. Pollard, *Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945-1950* (New York: Columbia University Press, 1985), 6-9.

** Karen Halverson, “China’s WTO Accession: Economic, Legal and Political Implications,” *Boston College International and Comparative Law Review* 27, no. 2 (Spring 2004): 363-369.

리를 빼앗아 아메리칸드림(American Dream)을 위협한다고 보았다. 중국은 쇠퇴하는 패권국가인 미국이 부당하게 중국의 발전을 막아 중국몽의 달성을 저해하고 있다고 여기게 되었다.* 미국은 중국을 상대로 관세 부과 뿐만 아니라 경제제재, 수출통제, 기술이전 금지 등 다양한 조치를 취하고, 중국은 미국의 압박에 굴하지 않고 기술자립화, 시장의 다변화와 동시에 희토류 등 핵심자원의 수출을 통제하는 조치를 취하여 장기적인 지구전에 대비하고 있다.

또한, 첨단기술과 관련하여, 미국 정부는 중국 정부가 미국 기업들에게 강압적으로 기술을 이전하도록 하고 불공정한 산업정책을 취하고 있다고 보는 것도 상황을 악화시켰다.** 2018년 미국이 중국을 상대로 개시한 무역확장법 301조 절차는 이를 단적으로 보여준다. 첨단혁신 분야에서 중국의 약진이 미국의 안보를 위협한다고 보는 것이다. 이러한 인식은 정당의 소속을 가리지 않는다. 그러므로 트럼프 대통령의 2기 임기가 끝난 후에도 상당히 오랜 기간 미국과 중국의 경쟁이 계속될 공산이 크다.***

이번 트럼프 대통령의 관세 부과 조치는 단발성 사건이 아니라 이미 진행 중인 국제질서의 구조적 변화, 특히 미-중 간 지정학적·경제적 대립의 한 단면이다. 이는 양국 간 경쟁에 그치지 않고, 글로벌 공급망, 무역규범, UN, WTO 등 국제기구의 기능 저하를 초래하고 있다. 나아가 무역 중심의 경제구조를 가진 국가들에게는 생존기반을 위협하며 동맹·파트너십의 재정렬과 경제안보화라는 새로운 국제질서의 현실을 직면하게 하고 있다.

이처럼 국가 간의 신뢰 상실, 급증한 보호무역주의적 조치, 국제협약이나 국제기구에 대한 무시와 탈퇴, 일방적 경제제재 조치로 인해 규칙과 제도에 따라 다수 국가가 협력하여 문제를 해결한다는 다자주의적 가치가 침식되어 왔다. 이러한 미국과 중국 간의 갈등으로 촉발된 다자주의의 침식과 불확실성에 대응하여 다른 국가와 지역들은 전략적 자율성을 추구하게 되었다.**** 예컨대, EU와 그 회원국들은 ‘전략적 자율성’을

* 아메리칸드림과 중국몽의 충돌에 대해서는 Stephen Roach, *Accidental Conflict: America, China, and the Clash of False Narratives* (New Haven: Yale University Press, 2022).

** United States Trade Representative, 2017 Report to Congress on China's WTO Compliance (January 2018), 3-9.

*** 패권국가인 미국과 신흥 강대국인 중국 간의 경쟁의 필연적 성격에 대해서는 일찍부터 지적되어 왔다. 이와 같이 신흥 강대국과 기존 패권국가 간의 경쟁을 펠로폰네소스 전쟁 당시 기존의 패권국가인 스파르타와 신흥 강대국인 아테네의 관계에 빗대어 ‘투키데디스 함정(Thucydides's trap)’이라고 지칭하고, 그럼에도 불구하고 (물리적) 전쟁을 피할 수 있는 방안을 논의한 Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2014) 참조.

**** 쇠퇴하는 미국 주도의 자유주의적 국제질서에 대한 러시아, 이란, 인도, 브라질, 사우디아라비아,

둘러싸고 논쟁하여 왔고, 최근 EU 집행위원회는 ‘개방적 전략적 자율성(open strategic autonomy)’라는 개념을 채택하기에 이르렀다.* EU는 미국과 중국에 대한 의존 뿐만 아니라 러시아에 대한 에너지 의존 역시 우려하며 대응전략을 마련하기 시작하였다.**

2) 경제안보 담론의 부상과 다자주의에 대한 도전

지난 수십 년 동안 세계 각국의 기업들은 효율성과 수익을 위해 세계 곳곳에 진출하여 촘촘한 공급망 네트워크를 형성하였다.*** 그러나 패권경쟁과 보호무역주의로 인해 이러한 광범위한 연결성은 오히려 약점과 족쇄로 작용하는 경우가 발생하였고, 이는 기존과 다른 위험을 초래하게 되었다. 과거 기업들은 법과 제도가 충분히 갖추어지지 않은 투자유치국이 정치적 이유 등으로 투자자산을 몰수하거나 규제를 변경하여 사실상 투자의 경제적 가치가 상실되는 것을 두려워했다.**** 그러나 지금은 소위 산업화된 국가들도 자국우선주의와 보호무역주의를 이유로 기업들에게 예상하지 못한 위험을 초래할 수 있음을 모두 알게 되었다.

과거에도 국가안보에서 경제의 중요성과 경제안보에 대한 논의가 있었으나, 국가안

인도네시아, 터키, 독일, 프랑스, 일본 등의 대응전략에 대해서는 Leslie Vinjamuri (ed.) et al., *Competing Visions of International Order: Responses to US Power in a Fracturing World*, Research Paper (London: Royal Institute of International Affairs, March 2025).

* EU 집행위원회는 ‘개방적 전략적 자율성’을 EU가 스스로 결정하고 리더십과 협력을 통해 세계질서를 구축할 수 있는 역량으로 EU의 전략적 이익과 가치를 반영한다고 정의하였다. 개방성과 협력을 중시하면서도 가치사슬의 회복탄력성과 지속가능성을 강화하는 조치의 필요성을 강조한다. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy* (2021), 4-9. ‘개방적 전략적 자율성’에 대해서는 다음 문건도 참조. European Economic and Social Committee, *What Ways and Means for a Real Strategic Autonomy of the EU in the Economic Field?*, Final Report (2023).

** Henry Farrell & Abraham Newman, *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy* (New York: Henry Holt and Company, 2023), 145-187.

*** Peter Van den Bossche & Werner Zdouc, *The Law and Policy of World Trade Organization*, Third Edition (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 12-13

**** 세계 여러 국가는 1960년대부터 이러한 투자유치국에서 정치적 위험 등 발생에 대비하여 투자자 보호에 관하여 정한 투자협정(International Investment Agreement)을 체결했다. David Collins, *An Introduction to International Investment Law* (Cambridge: Cambridge University Press,) 13-15; Chin Leng Lim, Jean Ho & Martins Paporinskis, *International Investment Law and Arbitration*, Second Edition (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 11-31; Campbell McLachlan, *International Investment Arbitration*, Second Edition (Oxford: Oxford University Press, 2017), 3-7; Rudolf Dolzer, Ursula Kriebaum & Christoph Schreuer, *Principles of International Investment Law*, Third Edition (Oxford: Oxford University Press, 2022), 5-10.

보의 한 측면 정도로 주로 이해되었다.* 그러나 글로벌 가치사슬의 확산으로 인해 세계 각국이 서로에게 더 의존하면서, 경제안보는 더 이상 주변부가 아닌 핵심담론으로 자리잡고 있다.** 상호의존성의 증가는 그러한 의존성을 무기화할 가능성도 증가시키기 때문이다.*** 경제안보의 의미에 대해서는 여러 논의가 있을 수 있으나,**** 여기서는 외부의 충격으로부터 자국 경제의 회복탄력성을 유지함으로써 국가의 생존과 번영을 확보하려는 모든 노력으로 정의하고자 한다. 이는 필연적으로 국가의 자기보존과 적응을 위하여 경제와 안보의 연계를 그 중심요소로 하며, 경제적 정책 결정에 있어서는 효율성 뿐만 아니라 안보에 대한 영향을 중요한 고려요소로 하게 된다.

상호의존성은 국가 간 갈등을 방지하고 평화를 유지할 수 있는 수단이 될 수 있지만, 그러한 관계가 언제든지 단절될 수 있다고 여겨질 때에는 상호의존성이 갈등을 방지하는 적절한 수단이 되지 않을 수 있다.***** 오히려 어느 국가가 다른 국가의 자국에 대한 의존성을 무기화한다면 오히려 갈등이 증가할 수 있고, 양국이 양보하지 않는다면 관리가 어려울 정도로 갈등이 확산될 수 있는 것이다.

국가 간 갈등이 어느 정도의 임계치에 달하면 물리적 전쟁을 통해 대치상태를 해소하거나 새로운 국제규범을 만들기 위한 시도가 있을 수 있다. 핵전쟁 발발 직전까지 갔던 쿠바 미사일 위기* 이후 핵무기의 확산을 막아야 한다는 인식하에 미국과 구소련을 중심으로 한 논의에 따라 부분적 핵실험 금지조약(Partial Test-Ban Treaty, 1963년), 핵확산금지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1970년 발효) 등 국제규범이 형성되는 등으로 일정 부분 핵무기 확산 방지에 성공한

* Pollard, *Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945-1950*은 냉전기간 중 서방 동맹과 미국의 힘을 유지함에 있어 경제적 상호의존성이 미친 영향을 강조하고, 이를 위해 미국이 다자주의를 방어하여 왔으며, 다자주의를 방어하기 위하여 지출한 비용보다 그로 인한 미국의 이익이 훨씬 크다고 주장한다. 흥미로운 지점은 미국 트루먼 행정부의 경제안보 노력에 대하여 미국의 전략 목표를 달성하기 위하여 자유롭고 개방된 세계경제질서를 구축하려는 것이라고 평가하여, 경제안보를 위해서도 다자주의적·개방적 무역질서가 필요하다고 보았다는 점이다.

** 일본은 2002년 세계 최초로 경제안보 관련 문제를 총괄하는 부처를 신설하고 경제안보기본법을 제정하였다.

*** Henry Farrell & Abraham L. Newman, "Weaponized Interdependence," in *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, edited by Daniel W. Drezner, Henry Farrell and Abraham L. Newman, 19-66 (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2021).

**** 이재민, "경제안보의 법적 의미와 외연: 국제법적 측면을 중심으로", *국제법학회논총* 제68권 제4호, 2023년 참조.

***** Dale C. Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton: Princeton University Press, 2014).

* James G. Blight; Joseph S. Nye Jr.; David A. Welch, "The Cuban Missile Crisis Revisited," *Foreign Affairs*, 66, no. 1 (Fall 1987): 170-188.

것과 같다.*

현재와 같은 갈등이 지속되고, 경제안보라는 이름 아래 각국이 자국우선주의와 보호무역주의로 치달으면 다자주의적 무역질서는 앞으로 더욱 흔들릴 것이다. 새로운 국제질서가 등장할 것은 분명하지만, 지금으로서는 어떤 모습의 국제질서가 자리 잡을지 짐작하기도 어렵다. 한동안 불안정한 국제질서가 계속될 것이라고 추론할 수밖에 없다. 미·중 패권경쟁이 계속되고 다극적 질서가 확산되는 한 과거 미국 등 서방이 지지하였던 자유주의적 국제질서로 돌아가기는 어렵다는 점,** 그리고 세계 경제가 이미 긴밀하게 연결되어 있어 과거의 냉전 당시와 같이 양 진영이 완전히 교류를 단절하는 것도 쉽지 않을 것이라는 점은 추론할 수 있다. 새로운 국제무역질서는 그 사이 어딘가로 귀결되고, 그마저도 고정되지 않고 유동적일 가능성이 크다. 경제적 의존성을 무기로 삼아 힘을 투사하고자 하는 일방적 시도가 많은 불안정한 국제질서 하에서는 제도와 규칙에 따라 비차별적이고 상호주의적 방식으로 공통의 문제를 해결하고자 하는 다자주의가 목소리를 내기 어렵고, 궁극적으로 국가 간 신뢰와 협력이 가능할 수 있는 정치적 공간을 축소함으로써 다자주의의 복원을 어렵게 하는 악순환의 고리로 이어질 수 있다.

3. 경제안보 시대의 다자주의 가치와 역할

이처럼 경제정책에서 안보 이익의 고려가 중요한 경제안보의 시대라고 하더라도, 국가 특히 무역 의존도가 높은 중견국의 생존과 번영을 위한 제도적 기반으로 다자주의는 여전히 중요한 역할을 할 수 있다. 다자주의적 가치에 따라 제도적 기반을 다짐으로써 갈등의 발생 가능성을 줄이면서 협력 가능성을 높여, 예기치 않은 외부 충격에 직면하더라도 경제적 회복탄력성을 유지할 수 있기 때문이다. 특히 다자주의는 예측가능성과 안정성을 제공하고, 새로운 규범 형성과 공동문제 해결에 있어 여전히 핵심적 역할을 수행할 수 있다.

첫째, 규범과 제도 기반의 예측가능성과 안정성을 제공할 수 있다. 국제무역과 투자

* James A. Nathan, "The Missile Crisis: His Finest Hour Now," *World Politics* 27, no. 2 (January 1975): 257; Don C. Piper, "The Cuban Missile Crisis and International Law: Precipitous Decline or Unilateral Development," *World Affairs* 138, no. 1 (Summer 1975): 26-31.

** 지난 수 세기 동안 자유주의적 무역질서 또는 국제질서의 설계자이자 지지자 역할을 해 왔던 미국이 자유주의적 질서를 더 이상 적극적으로 추구하지 않는 상황에서 다자주의적 질서의 온전한 복원은 사실상 불가능할 것이다.

환경에서 중요한 요소 중 하나는 예측가능성과 안정성이다. 이는 기업 활동의 핵심 기반이다. 자의적인 권력의 투사나 일방적인 정책 변화가 예상되면 예측가능성과 안정성을 기대하기 어렵고, 기업의 무역·투자활동은 위축될 것이다. 다자주의적 국제질서는 자의적 권력 투자를 억제하고, 규범과 제도에 따라 국제무역과 투자가 작동하도록 함으로써 예측가능성과 안정성을 확보하는 데 기여한다.

둘째, 다자주의는 새로운 규범의 수용성을 높이고 지속가능성 확보에 기여할 수 있다. 인공지능(AI), 디지털통상, 기후위기 대응 등과 같은 새로운 이슈에 대해서는 아직 확립된 국제적 기준이나 규범은 존재하지 않는다. 만약 패권국가를 비롯한 일부 국가가 일방적으로 규범을 부과한다면 그러한 규범은 일부 국가의 정치적 도구로 인식되고, 정당성을 확보하기가 한층 어려울 수 있다. 반면 다수 국가가 비차별성, 상호주의 등 다자주의적 가치에 따라 새로운 이슈에 대한 규범을 논의한다면, 규범에 대한 수용성을 높이면서 보다 용이하게 세계적 범위로 확산함으로써 지속가능한 규범체계를 형성하는 것이 가능하다.

셋째, 다자주의는 집단적 노력이 필요한 공동의 문제 해결을 보다 용이하게 한다. 기후위기, 전염병 발발, 식량 위기 등 전세계적인 공동문제로 인해 국가경제에는 큰 충격이 발생할 수 있다. 그러나 이런 문제들을 단일 국가나 지역이 홀로 해결하기는 어렵다. 다자주의는 전세계적인 공동 대응 노력을 가능하게 함으로써 이러한 공동문제의 해결에 기여할 수 있다. 또한, 다자주의적 제도는 설사 국가 간 우발적 갈등이 발생하더라도 상호간 신뢰 회복의 채널을 제공할 수 있다.

마지막으로, 중견국이나 개발도상국은 다자주의적 논의에 참여함으로써 자신의 협상력을 높일 수 있다. 패권국가와 달리 중견국과 개발도상국은 단독으로는 국제무대에서 큰 목소리를 내기가 어렵다. 강대국과 양자 협상에서 충분한 협상력을 가지기도 어렵다. 다자주의 틀 내에서는 입장을 같이하는 국가가 함께 의견을 제시함으로써 집단적 협상력을 가지고 자신의 경제안보적 이익을 보호할 수 있을 것이다.

이처럼 경제안보 시대에도 다자주의는 국제경제질서의 예측가능성, 안정성, 정당성을 유지하는 핵심적인 제도적 기반으로 남아 있다. 특히 중견국과 개발도상국은 다자주의를 전략적으로 활용하여 협상력을 높이고, 공동문제 해결 및 새로운 규범 형성에 주도적으로 참여함으로써 불확실성이 확대된 국제질서 속에서 자신의 경제적 이익을 확보해 나가야 한다. 특히, 우리나라는 2024년 기준 GDP 대비 무역 비중이 88%에 이르는 무역 중심 국가이고, 주요 산업은 글로벌 가치사슬에 편입되어 있다. 이런 구

조 하에서 국제무역 규칙과 질서가 자의적으로 적용되거나 강대국의 통상정책 변화로 인하여 확실성이 확대되면 그로 인한 부정적 영향을 직접적으로 받게 된다. 그러므로 우리나라는 국제무역질서의 예측가능성과 안정성을 최대한 높이고 규범 기반의 운영이 가능하게 하는 다자주의적 접근을 우선시할 수밖에 없다.

4. 생존을 위한 다자주의 - 한국의 경우

1) 유연한 전략적 다자주의

다자주의의 중요한 역할에도 불구하고 강대국 간 갈등 확대와 일방적 권력 행사로 인해 그 규범과 제도가 제대로 작동하지 못하는 경우가 늘고 있다. 대표적인 사례가 WTO 분쟁해결절차의 작동 불능이다. 미국은 자신이 주도하여 출범한 WTO에 대한 불만이 누적되자, 상소기구 위원 선임을 거부하는 방식으로 WTO 분쟁해결절차를 사실상 마비시켰다. 이처럼 갈등이 고조된 국제사회에서는 다자적 합의 도출이 어렵거나 상당히 지연될 수 있으며, 설사 합의가 도출된다고 하더라도 이를 위반하는 사례가 발생할 가능성이 크다.

한편, 우리나라는 무역 중심의 중견국으로서 반도체, 자동차, 배터리, 조선 등 주요 산업이 글로벌 가치사슬에 깊이 통합된 경제구조를 가지고 있다. 따라서 자국우선주의나 보호무역주의를 선택할 수 있는 여지가 제한적이다.

이상 살펴본 바에 따라 다음과 같은 점을 전제할 수 있다: ① 수출주도형 경제인 우리나라에게 다자주의적 무역질서는 여전히 매우 중요하다. ② 중견국으로서 한국은 강대국과 같은 방식으로 힘을 투사하거나 새 국제질서 형성을 단독으로 주도하기 어렵다. ③ 미·중 패권경쟁과 다극화 진전 속에서 국제질서는 한동안 불안정할 가능성이 크다. ④ 중국과 러시아는 미국 견제를 위하여 보다 가까운 관계를 가지면서 협력하고, EU 역시 미국에 대한 의존도를 줄이고 전략적 자율성을 높일 가능성이 크다. 인도, 브라질, 사우디아라비아 등도 지역적 영향력을 확대하려 할 것이다. ⑤ 다자주의의 중요한 역할에도 불구하고 (최소한 당분간) 다자주의가 작동하지 않는 영역이 많을 것이다.

이러한 점을 전제로 할 때 한국이 선택할 수 있는 현실적인 접근은 '유연한 전략적 다자주의'라고 본다. 이는 규칙을 존중하는 신뢰할 수 있는 중견국으로서 전략적 자율성을 확보하는 동시에, 상황과 분야별로 다자·소다자 협력을 병행하는 방식이다. 이는 불안정한 국제질서 속에서 한국이 실질적 영향력을 행사하고 국익을 보호하기 위한

현실적인 선택이다. 이러한 유연한 전략적 다자주의는 다음과 같은 내용을 가질 수 있다.

첫째, 국제규범의 위반 사례가 있는 것은 사실이지만 일상적인 국제무역과 국제규범은 상당부분 지켜지고 있으므로 다자주의가 여전히 작동하고 있는 국제제도나 국제기구에서는* 보편적·다자적 규범에 따라 행동하고 절차에 참여함으로써 최대한 많은 국가와 협력 기반을 마련해야 한다. 다만, 첨단기술·공급망 등 민감 분야에서는 이해를 공유하는 일부 국가들과의 소다자주의(minilateralism) 협력을 강화할 필요가 있다.

둘째, 우리나라는 더 이상 다자주의의 수혜자로만 머무를 수 없고, 디지털통상, 인공지능, 기후위기 등 새로운 규범이 필요한 분야에 적극적으로 참여하여 국제규범 형성에 기여하여야 한다. 그 과정에서 중견국으로서 협상력과 목소리를 높이기 위해서는 유사한 입장이나 가치를 가진 국가들과 적극적으로 연대해야 한다. 또한, 인권, 기후위기 등 민감한 분야에서 특정한 국가를 의식하여 지나치게 모호하거나 회피하기보다는 보다 적극적인 태도를 보일 필요도 있다. 지나친 모호함은 국제규범의 형성·논의 과정에서 배제되거나 신뢰를 잃는 결과를 초래할 수 있다.

셋째, 우리나라가 다자주의적 가치에 따라 국익을 지키기 위해서는 신뢰받는 중견국으로 자리매김해야 한다. 강대국이 아닌 이상 일방적인 조치를 통해 우리나라의 이익을 지키기는 어렵고, 일방적인 조치가 국익에 부합하는지 쉽게 판단할 수도 없다. 우리나라는 규칙과 제도에 따라 행동함으로써 신뢰할 수 있는 국가로 인정받고, 이를 바탕으로 협력과 연대를 확장하여 국익을 보호해야 한다.

2) 자원 공급망 다변화의 어려움과 기회

경제안보를 위해 핵심자원의 공급망을 다변화함으로써 예기치 않은 충격에 대비해야 한다는 점에 대해서는 충분한 공감대가 형성되어 있지만, 실제로 이를 수행하는 것은 쉽지 않고 상당한 시간과 노력이 소요된다. 우리나라는 인도태평양경제프레임워

* 미국이 고율의 관세를 일방적으로 부과하고, 러시아가 우크라이나를 침공하며, 중동에서 민간인을 상대로 한 공격들이 이루어지는 상황에서 국제규범이 지켜지고 있는지 또는 국제법에 여하한 가치가 있는지 의문을 가질 수 있다. 이처럼 일부 중요한 규범이 준수되지 않은 사례가 있는 것은 사실이나, 여전히 국제사회에서는 국제법 규칙들은 대체로 지켜지고 있다. Malcolm N. Shaw, *International Law*, Eighth Edition (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 5-6; Vaughan Lowe, *International Law: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 106-110. 예컨대 미국의 의심스러운 관세 부과에도 불구하고, 여전히 그 외 국가 간에는 WTO 협정은 별도의 통상협정에 따라 국가 간 무역이 이루어지고 있고, 원산지 규정, 지식재산권, 서비스 등 중요한 통상규범은 지켜지고 있다.

크(IPEF) 공급망위기대응네트워크의 의장국으로 IPEF 회원국들과 공급망 위기에 대비한 시나리오에 따른 대응훈련도 실시하고, 국내 관계기관들이 합동으로 시나리오 훈련을 실시하며, 조기경보시스템을 마련하는 등 다양한 노력을 하고 있다.

그러나 자원 공급망을 실질적으로 다변화하고 복수의 공급원을 확보하기 위해서는 결국 자원을 보유한 국가와의 협력을 강화하고, 우리나라 기업이 자원 보유국에서 자원을 개발하거나 수입할 수 있어야 한다. 이와 더불어 필수 전략자원에 대해서는 충분히 비축함으로써 비상사태에 대비하고, 공급망 전 단계에 대한 모니터링 시스템을 구축해야 한다.

그러나 자원 보유국들 역시 자신이 보유한 자원의 중요성을 잘 알고 있으므로 이들의 협력을 끌어내는 것은 말처럼 쉽지 않다. 자원 보유국에게도 이익이 되는 투자 또는 지원방안을 전략적으로 마련하고 이를 기반으로 자원 보유국의 협력을 끌어내는 윈윈전략을 취하여야 한다. 핵심 자원 보유국들과 우리나라를 비롯한 수입국들이 소다자연합을 형성하고, 수입국들이 공동으로 투자·연구개발을 하고 그 과실을 자원 보유국과 공유하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

또한, 일부 대규모 기업을 제외하면 기업들이 새로운 해외 공급망을 구축하거나 다변화하는 것은 쉽지 않으므로, 정책금융이나 무역보험제도 등의 활용을 통해 우리 기업의 공급망 다변화 노력을 측면에서 지원할 필요도 있다.

3) 전략적인 경제영토 확보

보호무역주의가 득세하고 있지만, 우리 기업이 활동할 수 있는 영토를 넓히기 위한 노력은 여전히 중요하다. 한국은 WTO 회원국이면서 미국, EU, 중국 등 주요국과 자유무역협정(FTA)을 체결하는 등 그동안 경제영토를 넓히기 위해 많이 노력하였고 상당한 성과도 있었다. 그러나 아프리카, 중동, 남미 등 일부 지역과의 통상협정 체결에는 진전이 없으므로 추가 경제영토 확보가 가능한지 충분히 검토하고, 개방 수준이 높지 않은 한-중 FTA, 한-인도 CEPA 등을 고도화하려는 노력도 필요하다.

또한, 각 지역별 특성에 맞는 통상협정 체결도 필요하다. 예컨대, 중국, 일본, EU 등 우리나라의 경쟁국들은 이미 아프리카에 많이 진출하고 일부 국가와 통상협정도 체결하였다. 하지만 우리나라는 아프리카와 실질협력 수준이 낮고 아직 어느 아프리카 국가와도 통상협정을 체결하지 못하였다. 그런데 최근 아프리카대륙자유무역지대(AfCFTA) 출범에 따라 아프리카 대륙이 단일시장을 형성하였으므로 아프리카 역내국가 간의 무역이 더 활발해질 가능성이 있다. 우리나라가 모든 아프리카 국가와 통상

협정을 체결하는 것은 가능하지 않고 실익도 크다고 할 수 없지만, 아프리카 권역별 거점국가와 통상협정을 체결함으로써 우리나라 기업이 해당 국가에 진출하여 상품을 생산함으로써 무관세 또는 저율의 관세로 아프리카 대륙 단일시장의 이익을 누릴 수 있도록 하는 등 전략적 시각에서 접근할 수 있을 것이다.

한편, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 가입은 기존에 통상협정이 체결되지 않은 일본과 멕시코의 시장을 개방하는 효과가 있을 뿐만 아니라 디지털통상 등 상당히 수준 높은 통상규범을 가지는 효과도 있다. 또한, CPTPP 가입을 통해 우리나라가 다자주의적 무역질서를 중시함을 대외에 천명하고 11개 CPTPP 가입국과의 협력을 강화할 수도 있다. 다만, CPTPP 가입을 위해서는 기존 회원국과 협상이 필요한데, 일본이 과거 후쿠시마 수산물의 시장개방을 요구한 바 있어 이 부분에 대한 일본의 양보가 가능한지, 일본이 양보하지 않을 경우 우리나라가 국내정치적으로 이를 수용할 수 있는지 고려할 필요가 있다. 또한, 농수산물 등 분야에서 피해가 발생할 가능성이 있으므로 이를 충분히 고려하고, 피해 농가 등에 대한 지원책도 검토할 필요가 있을 것이다.

4) 첨단기술 투자와 자립화

유연한 다자주의를 추구하기 위해서는 앞서 살펴본 경제영토와 자원 이외에도 핵심 기술을 보유해야 한다. 이는 산업경쟁력의 문제를 넘어 국가의 전략적 자율성과 협상력을 좌우하는 핵심요소이다. 첨단기술 확보와 자립화는 외부 의존도를 낮추고 특정 국가의 수출통제나 제재에 대한 취약성을 완화할 뿐만 아니라 통상협상에서 유용한 레버지리로 활용할 수 있어 우리나라의 전략공간을 넓힐 수 있기 때문이다.

또한, 첨단기술에 대한 국제적 표준이나 규범의 형성에 있어서는 해당 기술을 보유한 국가가 주도할 가능성이 크므로 다자주의적 차원에서도 첨단기술의 확보는 중요하다. 특히, 기술을 보유하고 있다면 다자주의 또는 소다자주의적 논의에서 핵심 파트너로 인정받을 수 있는 반면, 기술을 보유하지 않은 경우에는 파트너로 인정받지 못하고 논의에서 아예 배제당할 수도 있다. 첨단기술 투자와 자립화는 우리 기업의 본질적 경쟁력을 높일 뿐만 아니라 경제안보를 위한 ‘방패’이자 다자주의적 통상·외교협상을 위한 ‘칼’로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

그런데 일부 대기업을 제외한다면 개별 기업이 인공지능, 반도체 등 첨단기술을 개발하고 관련 인프라를 구축하는 것은 재정적으로 어려울 뿐만 아니라 설사 재정이 풍부한 기업도 성공가능성이 불투명한 기술에 적극적으로 막대한 자금을 투입하는 것이

쉽지 않을 수 있다. 따라서 초기에는 정부가 재정을 활용하여 집중적으로 재원을 투입하는 등 핵심기술의 R&D에 집중적으로 투자하고, 설계-부품-소재-제조-가공-서비스 등 전 단계에서 우호적인 공급망을 확보할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

마지막으로, 최근 여러 국가가 공을 들이고 있는 인공지능, 반도체, 배터리 등 첨단 기술을 실제 상용화하여 활용하기 위해서는 막대한 에너지가 필요하다. 예컨대, 인공지능을 위한 데이터센터 등과 같이 첨단기술을 활용하기 위한 인프라를 구축하기 위해서는 충분한 에너지 공급이 필요하다. 그러나 현재 상황에서는 향후 우리나라의 에너지 공급이 충분하지 않거나 전력망의 문제로 인해 공장이 밀집한 수도권 지역에 대한 전력 공급이 쉽지 않을 가능성이 상당하다. 그러므로 재생에너지 등 청정에너지원을 충분히 확보하면서 동시에 신속하게 전력망 등 전력 인프라와 거버넌스를 구축함으로써 첨단기술 산업을 충실히 지원할 필요가 있다.

5. 마무리 - 실존적 선택으로서의 다자주의

오늘날 국제질서는 분열과 경쟁, 자국우선주의의 언어로 가득 차 있다. 국제질서가 안정적일 때가 있었겠느냐마는, 미국과 중국 등 강대국의 패권경쟁, 미국의 일방적 관세 부과, 첨단기술경쟁, 우크라이나와 중동에서의 전쟁 등 혼란으로 가득한 현재의 국제질서는 최근 몇십 년간 보지 못한 현상인 것만은 분명하다. 이 혼란 속에서도 국제사회의 일부 영역에서는 다자주의적 제도와 규범이 작동하고 있고, 기후위기, 전염병 등 다자주의를 통한 문제 해결이 필요한 분야가 존재하는 것도 사실이다.

우리나라와 같은 수출주도형 중견국은 다자주의적 가치를 단순히 이상적인 목표가 아니라 전략적 생존을 위한 기반으로 삼아야 한다. 불안정한 국제질서 속에서 한국이 영향력을 행사하고 국익을 보호하기 위해서는 ‘유연한 전략적 다자주의’가 현실적인 대안이다. 이는 다자주의의 틀 내에서 규칙에 기반하여 행동함으로써 신뢰받는 중견국으로 인정받고, 경제의 회복탄력성을 위하여 새로운 경제영토를 확보하고, 자원 공급망을 실질적으로 다변화하며, 핵심기술을 확보하고 자립화함으로써 우리나라의 전략공간을 넓히고자 하는 것이다.

존재는 본질에 우선하고, 자신의 선택에 따른 결과에 대해서는 스스로 책임을 져야 한다. 아무리 어렵고 불확실한 상황에서도, 우리는 선택해야 하는 자유를 가지고 있고, 그 자유의 행사(선택)에 따른 결과에 대해 스스로 책임을 져야 한다.* 우리나라

* Jean Paul Sartre, *Existentialism is a Humanism*, translated by Carol Macomber (New Haven: Yale University Press, 2007).

역시 마찬가지이다. 작금의 불확실한 국제질서와 한 치 앞을 알 수 없는 상황에서도 갈 길을 선택해야 하고, 그로 인한 결과는 우리가 책임을 부담할 수밖에 없다. 앞으로 국제사회는 다양한 국가, 그룹, 그리고 분야에 따라 협력 구조가 상이한 다중적 거버넌스와 국제규범이 존재할 가능성이 크다. 다자주의를 통한 국제사회의 안정은 파편화된 세계에서 공동의 문제를 해결하고 공동 목표를 달성하기 위해 국가들이 협력하고 적응하는 능력에 달려 있다. 우리나라는 변화하는 상황에 단순히 대응하는 수동적 추종자가 아니라 책임있는 주체(중견국)로서 적극적으로 선택하며 이를 통해 신뢰받는 파트너로서의 위상을 구축해야 한다. 파트너십을 다변화하고, 다자주의와 소다자주의 등 여러 형태의 논의에 참여하며, 규칙 기반의 질서를 유지하는 입장을 취하는 등 유연하고 전략적인 다자주의를 추구하여야 한다. 이는 수출주도형 중견국으로서 우리나라가 직면한 실존적 과제이기도 하다.

참고문헌

이재민, “경제안보의 법적 의미와 외연: 국제법적 측면을 중심으로”, 국제법학회논총 제68권 제4호, 2023년.

Allison, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2014.

Collins, David. *An Introduction to International Investment Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Copeland, Dale C. *Economic Interdependence and War*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

Dolzer, Rudolf; Kriebaum, Ursula; Schreuer, Christoph. *Principles of International Investment Law, Third Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2022.

Farrell, Henry; Newman, Abraham. *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy*. New York: Henry Holt and Company, 2023.

McLachlan, Campbell. *International Investment Arbitration, Second Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Lim, Chin Leng; Ho, Jean; Pappas, Martins. *International Investment Law and Arbitration, Second Edition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

Lowe, Vaughan. *International Law: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Pollard, Robert A. *Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945-1950*. New York: Columbia University Press, 1985.

Roach, Stephen. *Accidental Conflict: America, China, and the Clash of False Narratives*. New Haven: Yale University Press, 2022.

Sartre, Jean Paul. *Existentialism is a Humanism*, translated by Carol Macomber. New Haven: Yale University Press, 2007.

Shaw, Malcolm N. *International Law, Eighth Edition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Walt, Stephen M. *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. New York: Picador, 2018.

Van den Bossche, Peter; Zdouc, Werner. *The Law and Policy of World Trade*

- Organization, Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Vinjamuri, Leslie (ed.). *Competing Visions of International Order: Responses to US Power in a Fracturing World*, Research Paper. London: Royal Institute of International Affairs, March 2025.
- Blight, James G.; Nye, Joseph S.; Welch, David A. "The Cuban Missile Crisis Revisited," *Foreign Affairs* 66, no. 1 (Fall 1987).
- Farrell, Henry; Newman, Abraham L. "Weaponized Interdependence," in *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, edited by Daniel W. Drezner, Henry Farrell and Abraham L. Newman. 19-66. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2021.
- Halverson, Karen. "China's WTO Accession: Economic, Legal and Political Implications," *Boston College International and Comparative Law Review* 27, no. 2 (Spring 2004).
- Nathan, James A. "The Missile Crisis: His Finest Hour Now," *World Politics* 27, no. 2 (January 1975).
- Piper, Don C. "The Cuban Missile Crisis and International Law: Precipitous Decline or Unilateral Development," *World Affairs* 138, no. 1 (Summer 1975):
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*. 2021.
- European Economic and Social Committee, *What Ways and Means for a Real Strategic Autonomy of the EU in the Economic Field?*, Final Report. 2023.
- United States Trade Representative. *2017 Report to Congress on China's WTO Compliance*. January 2018.

Abstract

A Multilateral Approach to Economic Security

Han, Changwan

Today's international order is filled with the language of division, competition, and "my country first" policies. While it is debatable whether the international order has ever been truly stable, the current state, marked by power struggles between major nations such as the United States and China, unilateral U.S. tariff impositions, competition in advanced technologies, and wars in Ukraine and the Middle East, is undoubtedly a phenomenon we have not seen in recent decades.

Even amid this turbulence, multilateral institutions and norms still function in certain areas of the international community, and there remain domains, such as climate change and pandemics, that require problem-solving through multilateral cooperation.

For export-oriented middle powers like Korea, multilateral values should not be seen merely as idealistic goals but as a foundation for strategic survival. In an unstable international order, the most practical alternative for Korea to exert influence and safeguard its national interests is "flexible strategic multilateralism." This means acting within the framework of multilateralism based on rules to earn recognition as a trusted middle power; securing new economic territories to enhance economic resilience; substantially diversifying resource supply chains; and acquiring and localizing key technologies in order to expand our strategic space.

Existence precedes essence, and we must take responsibility for the consequences of our own choices. No matter how difficult and uncertain the circumstances, we possess the freedom to choose and must bear the responsibility for the consequences of exercising that freedom. The same applies to our country. Even in today's uncertain international order and unpredictable circumstances, we must choose our path, and we must bear the resulting consequences. Looking ahead, the international community is likely to have

multiple governance systems and norms that differ depending on the countries, groups, and sectors involved. Stability in the international community through multilateralism will depend on the ability of states to cooperate and adapt in a fragmented world to solve common problems and achieve shared goals.

Korea must not remain a passive follower merely reacting to changes, but must actively make choices as a responsible actor and a middle power, and thereby establish itself as a trusted partner. We must pursue a flexible and strategic multilateralism by diversifying partnerships, participating in discussions in various formats such as multilateralism and unilateralism, and upholding a rules-based order. This is also an existential challenge facing Korea as an export-oriented middle power.

국내정치, 혹은 국가 간 전략경쟁? : 보호무역의 정치경제학 연구의 초점과 향방

김남석*

1. 서론: 2025년 상호관세 정국

2016년에 무역과 이민에 대한 선거 캠페인을 적극 활용하여 당선 되었던 미국 트럼프 대통령이 2024년에 재집권 했을 당시 많은 국제무역 분야 경제학자들은 정도의 차이는 있지만, 그가 어떠한 형태로든 다시 무역장벽을 정책수단으로서 적극 활용할 것이라는 것을 여렵지 않게 전망했다. 하지만 2025년 4월 2일, 미국 행정부의 행정명령**을 통해 국가별 상호관세가 구체화 되었을 때, 상호관세 도출식과 개념, 그리고 그 대상 국가의 범위는 학계의 예상을 크게 벗어났다.

미국의 행정명령은 대상 국가별 상호관세율을 일관된 논리에 기반하여 상정했음을 강조하기 위해 상호관세 도출식을 명시했다. 도출식의 구조를 요약하자면, 수입탄력도 및 수입가격 전가율에 대한 가정을 기반으로 미국의 양자 무역 적자 규모를 해당국으로부터의 수입액으로 나눈 값의 절반을 상호관세율로 상정하는 구조다. 도출식은 공개되자마자 저명한 경제학자들로부터 신랄한 비판을 받았다. 수출과 수입은 글로벌 공급망을 통해 상호 연동되어 움직이는 상황에서, 도출식은 지나치게 일반화된 논리로 무역 적자와 관세율을 연관시켰다. 나아가, 도출식이 가정하는 주요 파라미터 값(탄력도, 가격 전가도 등)들 역시 이질성이 매우 클 수밖에 없는 국가별 특성, 산업적 특성들을 반영하지 못하기 때문에 상호관세 부과 의의성이 매우 높았다(김종덕, 2025).***

* 대외경제정책연구원 동남아대양주팀 팀장

** 미국 백악관의 4월 2일 행정명령(Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits)의 Annex 1

*** 김종덕(2025), 「트럼프 상호관세 도출식(formula)의 평가와 시사점」, KIEP 세계경제 포커스 25-15, 대외경제정책연구원.

도출식 자체의 모순에 더해, 상호관세 부과 대상국의 범위도 의아함을 자아내기 충분했다. 트럼프 대통령이 선거 후보 시절이나 대통령 재임 시절에 일관되게 표적에 두었던 무역 흑자국들은 주로 중국, 일본, 멕시코, 한국과 같이 대미 흑자 명목 금액이 굉장히 큰 무역 대국들이었다. 하지만 행정명령에 명시된 상호관세 대상국들은 무역 대국들뿐만 아니라 개발도상국 및 저소득국가를 광범위하게 포함했다. 저소득국가들의 경우, 대미 흑자 명목 규모가 작더라도 대미 흑자 규모가 대미 수출액에 비해 상대적으로 큰 경우가 많다. 이에 도출식에 따라 라오스(48%)나 미얀마(44%)와 같은 저소득 국가들이 한국(25%)이나 일본(25%)과 같은 무역 대국들에 비해 더 높은 상호관세율 안(案)을 적용받는 경우를 여럿 발견할 수 있었다.

세계 각국은 미국과의 협상을 통해 더 낮은 상호관세를 적용 받고자 노력했다. 역으로 미국은 무역 파트너들과의 협상을 통해 본토 투자 유치와 무역 상대국의 무역장벽 완화를 얻어내고자 했다. 협상은 5개월이 지난 9월까지도 이어지고 있으며, 한국 역시도 아직 양국 간의 무역 합의를 합의문 형식으로 확정 짓지 못하여 불확실성을 크게 안고 있다. 이 과정에서 미국은 다자협상보다는 양자협상을 선호하는 모습을 보여왔는데, 우선협상국(한국, 영국, 호주, 인도, 일본)을 상정하여 협상을 진행한 것이 그 단적인 예다. 이를 통해 기존에 전세계 무역장벽 완화에 기여해온 WTO와 같은 다자 체제는 힘을 크게 잃게 되었고, '트럼프 라운드'로 표현되는 미국발 신통상 질서가 화두로 떠올랐다.

미국의 전방위적 통상질서 재편 노력의 동기는 무엇일까? 물론 굉장히 다양한 요인들이 상호작용하며 동기를 형성해왔지만, 경제학계는 크게 두 가지 메커니즘에 주목하여 연구가 이루어지고 있다. 첫 번째는 트럼프 대통령 및 공화당 정권이 국내정치적 지지를 극대화하기 위한 수단으로 무역정책을 활용한다는 명제에 기반한 연구다. 두 번째는 미국이 국제적 헤게모니를 유지하기 위하여 벌이는 전략경쟁의 수단으로 무역정책을 활용한다는 인신하에 이루어지는 연구다. 물론 국내정치적 동기와 대외전략경쟁 역시도 상호 긴밀한 연관성을 가지고 있다. 미국 유권자들 중에서 상당수는 미국의 對중국·對러시아·對중동 정책을 우선순위로 삼고 지지 후보를 결정하기 때문이다. 하지만 적어도 경제학적 방법론적으로는 두 동기에 접근하는 방법이 상이하며, 실증적 추정을 위한 이론적 초점도 다르다.

이번 원고는 두 동기에 기반한 경제학 연구를 차례로 소개하고, 향후 연구의 향방을 전망해보고자 한다. 제 2장은 보호무역정책의 국내정치적 결정요인에 초점을 맞추

는 이른바 ‘내생적 무역정책 형성(endogenous trade policy formation)’ 담론의 발전 경로와 최신 연구 동향을 다룬다. 제 3장은 무역정책이 국가 간 전략경쟁의 수단으로 활용되는 상황을 모형으로 설정하는 연구들을 살펴본다. 제 4장은 향후 연구 동향을 전망하며 결론 짓는다.

2. 보호무역정책의 국내정치적 배경

세계경제는 20세기 중후반을 지나며 무역을 통해 급속도로 상호 연계되기 시작했다. 이에 따라 무역의 방향과 무역 규모의 결정요인을 분석하는 경제학 연구는 폭발적으로 증가했다. 무역의 방향과 규모의 주요 결정요인들 중 하나는 무역정책으로, 관세나 무역협정의 변화가 양자(bilateral) 무역을 어떻게 설명하는지에 대해서는 수많은 이론적·실증적 성과가 축적되어왔다. 하지만 다른 정책 분야들과 마찬가지로 무역정책은 근본적인 내생성을 담보하고 있다. 여기서 내생성이란, 무역 정책은 단순히 외생적으로 주어지는 것이 아니라 각국의 국내경제적 상황과 국내정치적 배경을 반영하여 도입된다는 점이다. 따라서 무역 정책을 단순히 외생적인 충격으로 인식해서 분석하기 보다는, 무역 정책이 도입될 당시의 대내 경제적 상황과 국내정치적 상황을 반영하는 연구가 요구되었다.

1) 이론적 분류

국내 정치경제적 상황을 어떻게 모형화 하는지에 따라, 크게 네 종류의 이론적 논의가 주요 담론으로 자리잡았다. 첫 번째는 중위투표자이론(median voter theory)로 일컬어지는 담론으로, 각국의 생산요소부존(factor endowment)과 비교우위, 그리고 국내불평등 간의 상호작용에 집중한다. 중위투표자이론은 헉셔-올린 무역 모형을 기반으로 각국의 중위투표자가 보호무역정책(혹은 무역자유화정책)에 대해서 우호적일지 여부를 이론적으로 도출한다. 이론적 도출에서 가장 중요한 역할을 하는 정리는 스톨퍼-사무엘슨 정리로, 무역 자유화 혹은 보호무역에 따라서 각 요소 소유자들의 후생이 어떻게 달라지는지를 파악하는 비교정학이 핵심적인 통찰이다.

노동과 자본을 생산요소로 상정하고 단순히 2국가-2요소-2산업* 모형을 고려한다면 다음과 같은 일반화가 가능하다. 노동부국은 노동집약적 산업에 비교우위가 있기 때문에, 노동 소유자(노동자)들은 무역자유화로 인해 후생이 증대되고 보호무역으로 인해 후생이 감소한다. 반면 노동부국의 자본소유자는 보호무역으로 인해 후생이 증

* 노동부국/자본부국-노동/자본-노동집약산업/자본집약산업

대하게 되어 보호무역정책을 지지한다. 자본부국은 자본집약적 산업에 비교우위가 있기 때문에, 자본가들은 무역자유화로 인해 후생 증대를 경험하는 반면 노동자들은 보호무역으로 인해 후생 증대를 경험한다. 이러한 이론적 도출을 통해 중위투표자이론은 왜 노동부국에서 상대적으로 개방적인 무역 정책이 관찰될 수 있고, 왜 자본부국에서 보호무역적인 무역정책이 도입될 수 있는지를 설명한다. 노동부국과 자본부국 모두 중위투표자는 노동자이기 때문이다. Mayer(1984)는 이와 같은 논의를 이론적으로 체계화했으며, Dutt and Mitra(2002, 2006)은 이론에 기반한 실증 분석 모형을 제시했다.

두 번째는 특정요소모형(specific-factor model)으로, 각 유권자의 산업소속이 보호무역정책에 대한 각자의 태도를 결정짓는 중요한 요인임을 제안하는 이론이다. 앞에서 소개한 중위투표자이론은 핵서-올린 모형에 기반한다는 점에서 장기(long-run) 모형이다. 핵서-올린 모형은 산업부문간의 생산요소의 이동을 허용하는데, 이는 장기 환경에서만 허용될 수 있는 가정이기 때문이다. 하지만 단기적으로는 대부분의 생산요소는 특정 산업에 고정되어 있으며, 노동자들 역시도 특정 산업에 특화된 상태로 고용되어 있다. 단기적으로는 생산요소의 산업간 이동이 쉽지 않은 특징을 모형에 반영한다는 측면에서, 특정요소모형은 중위투표자이론이 놓칠 수 있는 통찰을 보완하기 위해 실증분석에서 많이 활용된다.

특정요소모형 역시 끊임없는 이론의 개선을 거치며 다산업(multi-sector) 모형으로 확장되어 왔다. 특정요소모형을 통해 무역정책이 개개인의 후생에 미치는 영향을 논함에 있어서, 노동자들의 산업소속은 크게 세 가지로 단순화할 수 있다. 수출산업에 소속되어 단기적으로는 산업 이동이 어려운 노동자들, 수입산업에 소속되어 단기적으로는 산업 이동이 어려운 노동자들, 그리고 산업 간 이동이 단기적으로 자유로운 노동자들이 세 가지 집단에 해당한다. 앞의 두 집단의 경우 노동이 특정 산업에 특화된 특정요소(specific-factor)인 경우이고, 마지막 세 번째 집단에서의 노동은 산업 간 이동 가능한(mobile factor) 경우다. 산업 간 이동이 단기에도 가능한 노동자들의 경우, 통상 당국이 무역을 개방하거나 보호무역을 실시하는지의 여부에 후생이 영향받지 않는다. 하지만 수출산업에 고용된 특정요소 노동자들은 무역 자유화에 의해 후생 증대를 경험하고, 보호무역에 의해서는 후생 감소를 경험한다. 반대로 수입산업에 고용된 특정요소 노동자들은 보호무역을 통해 후생 증대를 경험하기 때문에 보호무역정책을 지지한다. 이러한 통찰을 경제학 모형을 통해 제시한 연구들로는

Samuelson(1971), Mayer(1974) 등이 있고, Mayda and Rodrik(2005)는 유권자단위에서 실증적인 추정이 가능하도록 분석의 틀을 제시했다.

세 번째 이론적 담론은 로비(lobby)를 통한 무역정책 형성에 집중하는 연구들로, 로비 관련한 자료가 법률을 통해 양성화된 미국의 사례를 설명할 때 주로 활용된다. 미국은 사회내의 다양한 의견을 반영하는 산업단체, 지역단체, 계층단체, 노동단체, 종교단체 등의 이익집단들이 의회 구성원들에게 입법 로비를 하는 것이 합법화 되어있다. 입법 로비활동을 위한 금전적 기여를 당국에 보고할 의무가 있고, LobbyView와 같은 로비 관련 포털에서 연구자들은 이를 열람할 수 있다. 무역정책이나 산업정책 입안에 있어서 당국, 정치인, 경제인, 노동자들이 이익단체의 로비를 통해 적극적으로 상호작용하는 미국의 상황을 게임이론으로 모형화하여 연구한 논문들이 1980년대 후반과 1990년대 초반에 제시되기 시작했다. 2000년대 초부터는 로비기여액과 로비 대상 분야, 그리고 로비 대상 정치인에 대한 정보를 통해 실증분석이 활발해졌다.

가장 잘 알려진 연구는 제목('protection for sale') 자체가 해당 연구담론의 대명사격으로 널리 일컬어지는 Grossman and Helpman(1994)의 연구다. 각 산업은 로비 조직을 결성할 수 있으며, 로비 조직이 결성될 경우 정부를 상대로 캠페인 로비 기여(campaign contribution)을 제공한다. 통상당국은 캠페인 로비 기여액과 사회후생 간의 선형 합(linear combination)을 극대화하는 목적함수를 가지며, 여기서 이 목적함수는 로비 기여액과 사회후생 사이의 가중치에 따라 주안점이 달라질 수 있다. 이론적으로 극단적인 상황을 제외하면, 로비가 더 조직된 산업에 대해서는 무역장벽이 더 높고, 로비가 덜 조직된 산업에 대해서는 무역장벽이 낮다는 통찰을 이끌어낸다.

네 번째 이론적 담론은 정치지지함수(political support function) 담론으로, 정책 당국이 사회 구성원들의 후생을 집계하는 방식에 따라 정책 입안 결과가 달라질 수 있다는 원리에 집중하는 연구들이다. 즉, 여러 산업이나 사회집단들이 이질적으로 직면하는 후생효과들 중에, 당국이 어느 곳에 많은 가중치를 부여하는지에 따라 무역정책 입안 방향이 달라지는 현상에 집중한다. 기술적으로는 앞에서 소개한 특정요소접근법을 차용하여, 특정요소 소유자(자본가나 지주)의 후생과 노동자의 후생에 어떻게 가중치를 두는지에 따라 당국의 최적화 결과가 달라지는 비교정학을 통해 이론을 전개한다. 당국의 지도자가 친노동 성향인지, 친자본 성향인지에 따라 다른 균형이 형성되므로 집권세력의 이념성향이 정책 형성에 미치는 영향을 논할 때 정치지지함수 접

근법이 널리 사용된다. Van Long and Vousden(1991)의 연구와 Hillman(2013)의 연구에서 이론적으로 정교화되었다.

2) 실증 분석과 최근 연구 동향

국가간(cross-country) 패널 자료와 유권자 단위의 설문 자료가 발전하면서, 2000년대 초를 전후하여 앞의 이론적 담론들을 실증적으로 검증하려는 경제학자들의 노력이 본격화되었다. 먼저 국가별 자본 부존, 불평등 지수, 관세율이 패널 자료로 구성이 가능해지면서 중위투표자모형과 정치지지함수 접근법에 대한 실증적 추정이 가능해졌다. 중위투표자모형의 이론적 도출을 재해석하면 다음과 같은 실증적 가설을 도출할 수 있다. 자본 부국에서는 국내 불평등의 증가가 높은 무역장벽을 초래하고, 반대로 노동 부국에서는 국내 불평등의 증가가 더 낮은 무역장벽을 초래한다. 정치지지함수 접근법의 경우, 집권세력 (혹은 최대 정치세력)의 이념성향에 따라 무역 정책 입안의 결과가 실제로 달라지는지를 실증적으로 추정함에 통해 현실설명력을 검증할 수 있다. 즉, 집권세력의 친노동 성향이 강해진다면 자본 부국에서는 더 높은 무역장벽 입안으로 이어질 가능성이 더 높은 반면에 노동 부국에서는 더 낮은 무역장벽 입안으로 이어질 가능성이 더 높은지를 실증적으로 확인할 수 있다.

두 모형의 이론적 가설을 독립적으로 검증하는 연구들이 먼저 제시 되던 와중에, Dutt and Mitra(2006)은 두 가설을 동시에 검증한다. 구조적으로 종속변수인 관세율과 핵심 독립변수인 자본노동비율 간의 내생성이 존재하기 때문에, 저자들은 저축률과 인구증가율을 활용한 도구변수를 구축한다. Dutt and Mitra(2006)은 중위투표자모형과 정치지지함수 접근법 모두 현실설명력이 강한 이론적 예측임을 확인하며 국내 불평등과 집권세력의 이념성향 모두 내생적 무역정책 형성의 핵심 채널임을 강조한다. 김남석 외(2024)는 분석 기간을 2019년까지로 확장하여 Dutt and Mitra(2006)의 추정을 재 실시하였는데, 중위투표자모형의 이론적 예측은 지지된 반면에, 정치지지함수 접근법의 이론적 예측은 실증적으로 지지되지 않았다.

중국의 WTO 가입 이후 중국의 급성장으로 인한 이른바 ‘China shock’의 정치경제적 영향을 추정하고자 선거구(constituency) 단위 분석이 2015년 이후 많이 증가하는 추세다. 그 중 가장 잘 알려진 연구는 Autor et al.(2020)의 미국 선거를 기반으로 한 연구다. 저자들은 본인들이 구축한 미국내 지역별 대중국 수입 침투(import penetration) 변수를 활용하여, 지역별로 중국으로부터의 수입이 관내 노동시장에 얼마나 영향을 미쳤는지를 측정한다. 이를 기반으로, 대중국 수입 침투도가 높은 지역일

수록 2016년 대통령 선거에서 트럼프 공화당 후보에 대한 지지가 상대적으로 컸음을 도구변수 추정을 통해 확인한다. 이는 실제로 트럼프 공화당 후보의 국제무역을 활용한 선거 어젠다가 실제로 효과가 있었음을 확인하는 결과로, 학계는 물론 정계로부터도 많은 관심을 받았다.

Autor et al.(2020)의 연구를 다른 나라의 선거 사례들에 적용한 연구들이 최근 많이 축적되고 있다. 대부분의 연구들이 주로 유럽이나 북미 지역 선거를 대상으로 이루어지고 있는 가운데, An et al.(forthcoming)은 한국의 선거에 관하여 연구를 실시했다. 저자들은 240개 시군구 행정구역을 대상으로, 중국으로부터의 무역 확대가 해당 지역의 보수정당 득표율에 어떻게 영향을 미쳤는지를 실증적으로 추정한다. Autor et al.(2020)과의 차이점은, 한국 경제는 굉장히 수출의존적 경제이기 때문에 수입침투도(import penetration)과 수출침투도(export expansion)을 함께 수량화하여 독립변수로 사용한다는 점이다. 저자들은 중국으로부터의 수입침투도가 높은 지역에서는 2022년 대통령 선거에서 윤석열 당시 후보의 지지가 상대적으로 높았던 반면, 중국으로부터의 수출침투도가 높은 지역에서는 그에 대한 지지가 상대적으로 낮았음을 보인다.

내생적 무역정책 형성 담론의 미시적 기초를 실증적으로 확인하기 위해서는, 각 유권자 개개인의 무역정책에 대한 태도를 결정하는 요인을 추정해내야 한다. 앞에서 소개한 중위투표자이론의 통찰에 따르면 각 개인의 요소부존이 모국의 비교우위와 상호작용하며 보호무역주의 성향을 결정한다. 반면 특정요소접근법에 따르면 개개인의 산업 소속이 보호무역주의 성향을 결정한다. Mayda and Rodrik(2005)는 다국가 설문자료를 통해 두 채널을 모두 검정한 연구다. 개개인의 인적자본(교육 수준)과 모국의 소득수준 간의 교차항을 도입하여 중위투표자이론의 실효성을 검증하고, 개개인의 산업 소속 정보를 이용한 더미변수(비교우위/열위 산업 소속 여부에 관한)들을 도입하여 특정요소접근법의 현실 설명력을 검증한다. 저자들의 추정에 따르면 중위투표자이론의 현실 설명력이 높게 지지되었다. 동시에, 수입경쟁산업에 노출된 응답자들이 보호무역정책을 선호하는 경향이 통계적으로 유의하게 관찰됨을 확인하여, 특정요소 접근법의 이론적 예측도 부분적으로 지지되었다.

2020년대에 들어서 Mayda and Rodrik(2005)의 연구를 방법론적으로 개선함과 동시에, 여러 국가 유권자들이 아닌 한 국가의 유권자들의 성향을 더 깊게 연구하는 논문들이 많이 발표되었다. Karakas et al. (2021)은 스웨덴 유권자들을 상대로한 설문

자료를 활용하며, 응답자들의 보호무역주의 성향(종속변수)과 정치적 이데올로기 성향(독립변수) 간의 내생성을 해결하기 위해 도구변수를 도입했다. 나아가 스웨덴의 민족주의성향 신흥 우파정당인 Swedish Democrats의 급성장 이유를 규명하기 위해, 기존에 다른 정당을 지지하다가 Swedish Democrats로의 지지로 변경한 유권자들이 세계화(무역, 이민)에 대해서 어떠한 의견을 갖는 유권자들인지를 연구했다. Kim(2025)는 기존의 유권자 단위 연구들이 북미/유럽 등 선진국에 집중되어있는 상황에서, 최근 무역개방이 급속도로 이루어진 태국과 필리핀 유권자들의 사례에 주목한다. 실제로 정치경제 이론들이 예측하는 노동부국에서의 현상을 확인함과 동시에, 인접 아시아태평양 국가들(한국, 일본, 중국, 미국, 호주, 뉴질랜드, 인도 등)의 유권자들이 갖는 보호무역주의 성향과 비교분석을 실시한다.

3. 국가 간 전략경쟁과 보호무역정책

(1) 교역조건의 동학

앞에서 살펴본 보호무역정책의 국내정치적 동기에 대한 연구와 함께, 국가 간 전략 경쟁이나 상호작용이 보호무역정책의 도입을 어떻게 설명하는지에 대한 연구도 함께 발전해왔다. 국내정치적 동기에 집중하는 앞의 연구들은 재화의 국제가격을 외생적으로 주어진 정보로 간주하고 국내 정치 지형을 모형화한다. 하지만 관세와 같은 무역 정책을 통해 국가 간 상호작용이 이루어지는 상황이라면, 재화의 국제가격은 더이상 외생적인 정보가 아니다. 특히 미-중 무역 경쟁과 같이 당사국이 시장지배력이 충분히 큰 국가들인 경우, 각국이 협상전략이나 대응전략을 어떻게 가져가는지에 따라 국제가격이 크게 달라질 수 있다. 영향을 받는 재화의 범위가 방대한 미-중 무역 경쟁 뿐만 아니라, 코로나 정국에서의 호주-중국 무역 갈등, 한국-일본 간의 반도체 중간재 관련 갈등, 러-우 전쟁 국면에서의 미국의 러시아 강력 제재 등 역시도 특정 재화군에 대해서는 국제가격을 크게 왜곡시킬 수 있다.

이러한 상황을 반영하기 위해, 보호무역정책의 국내정치적 배경을 모형화한 앞 장의 연구들에 국제적 일반균형 개념을 도입한 논문들이 1990년대 중후반 제시되기 시작했다. 그 중 가장 널리 알려진 연구들은 Bagwell and Staiger(1999, 2002, 2011) 과 ‘Trade Wars and Trade Talks’로 잘 알려진 Grossman and Helpman(1995a), 그리고 무역 협정의 정치학을 다룬 Grossman and Helpman(1995b) 등이다. 상대국의 교섭 전략에 따라 국제 상대가격이 변화할 수 있기 때문에, 통상 당국은 자국 산

업 보호 및 지지기반 확충을 위해 전략적으로 무역정책 수단을 선택해야 하는 상황에 직면한다. 이러한 상호작용을 게임이론 기반 국제무역 모형을 통해 구현하여, 국가 간 상호작용이 국내정치적 제약과 교역조건(terms of trade) 제약 하에 어떻게 균형을 찾아가는지를 연구한다.

교역조건의 동학이 모형에 포함됨에 따라 각국이 국내 산업 보호를 위해 교역 상대국과 어떻게 상호작용할 수 있는지 분석할 수 있다. 관련한 연구들이 위의 모형을 통해 많이 확장되고 있지만, 최근에는 강대국 간의 전략경쟁이 노골화되며 발생하는 공급망 분절화(supply chain fragmentation)와 교역의 지정학적 진영화(geopolitical alignment)를 직접적으로 모형화할 필요성이 제기되었다. 교역조건의 동학을 표현하는 위의 모형만으로는 무역정책을 헤게모니 경쟁 및 진영화와 직접적으로 연결시키기 쉽지 않기 때문이다.

이에 다음 소절은 최근 한국의 연구기관들이 공동개최한 Econometric Society World Congress 2025에서 이 분야 대가인 Gene Grossman 프린스턴 대학교 교수, Matteo Maggiori 스탠퍼드 대학교 교수, Isabelle Mejean 시앙스포 교수가 직접 발표한 세 편의 논문을 소개한다. 세 편의 논문 모두 무역을 통한 국가 간 전략경쟁을 직접적으로 모형화하는 새로운 시도를 단행했다.

(2) 최근 연구 동향: 분절화, 진영화, 경제적 강압(coercion)

한-일 반도체 소재 무역 분쟁, 요소수 사태, 글로벌 팬데믹, 그리고 러-우 전쟁 및 중동 분쟁으로 인한 원자재 가격 상승을 겪으며 ‘경제안보’는 이제 더이상 특정 정치 진영만의 어젠다가 아니게 되었다. 실제로 윤석열 행정부 기간에 국가적 어젠다로 널리 사용되기 시작한 경제안보 개념은 이재명 정권 출범 이후에도 국정과제에 명시적으로 포함되며 그 중요성이 다시 환기되었다. 이는 비단 대외의존도가 높은 한국만의 문제가 아니다. 헤게모니를 쥐고 있는 미국이나 패권 경쟁국 중국은 물론이고, 경제규모나 소득수준이 다양한 신흥국가그룹, 중견국가그룹, 다자기구 모두 경제안보의 개념을 정책적 우선순위로 여기기 시작했다. 바이든 행정부 시절 출범한 다자협약체인 IPEF도 4개 필라 중 하나인 공급망 필라에서 다자간 경제안보 분야 협력을 명시하기도 했다.

경제안보의 개념이 국제경제에서 주류의 개념으로 자리잡았다는 것은, 글로벌 생산 네트워크의 형성이 더이상 비용 최소화(cost minimization)의 원리만으로 이루어지지 않고, 위험 최소화(risk minimization)의 원리의 중요성이 증대되었음을 의미한다. 중

간재 조달 비용이 기존보다 더 지출된다 하더라도, 지정학적 리스크로부터 더 자유롭게 조달받을 수 있다면 추가적인 비용을 충분히 감내할 수 있다는 인식이 확산된 결과다.

Clayton et al.(2024)는 경제안보 노선으로부터의 이익과 경제통합 노선으로부터의 이익 간의 상충관계(trade off)를 이론적으로 연구한다. 저자들은 미국이나 중국과 같이 헤게모니를 가진 국가들이 경제통합으로부터의 이익을 무기화하여 상대국을 압박할 수 있는 환경을 상정한다. 강대국들이 이렇게 통상을 무기화하는 것에 대한 대응으로 각국이 경제통합과 경제안보 간의 균형을 도모한다면, 자연스럽게 분절화 현상이 나타날 수 있음을 도출한다. 저자들은 각국이 헤게모니 국가들에 대한 의존도를 줄이고 할 때 오히려 '분절화의 굴레'에 빠지게 되어 막대한 후생 손실을 입을 수 있음을 경고한다. 통상 당국이 대미/대중 의존도를 줄이기 위해 나름의 최적 전략을 구사한다 하더라도, 다른 국가들(미국이나 중국이 아닌 제 3의 국가)과의 조율된 대응을 구사하지 않고 각국이 개별적인 전략을 펼칠 경우 비효율성이 증폭된 분절화가 나타날 수 있음을 예측한 것이다.

Becko et al.(2025)의 연구는 미국과 중국과 같은 헤게모니 국가들이 자국의 경제적 후생 뿐만 아니라, 세계 각국의 지정학적 진영화(geopolitical alignment)도 목적 함수에 포함시켰을 때의 최적 관세(optimal tariff)를 도출한다. 저자들의 모형에 따르면 단극체제(unipolar)에서는 패권국이 무역협정을 통해 동맹국과의 연대를 공고히 하는 상황이 연출되지만, 지금과 같은 양극체제(bipolar)에서는 두 강대국이 각자의 영향력을 극대화 하기 위해 경쟁을 하게 된다. 교역조건이 최적 관세를 결정하는 메커니즘에 더해 지정학적 고려 요인도 추가 된 경우, 전통적인 최적관세에 비해 높은 수준의 최적관세가 형성될 수 있음을 저자들은 이론적으로 증명한다. 이를 통해 2025년의 상호관세 정국이 이론적으로 어떻게 발생할 수 있었는지에 대한 통찰을 제공하고 있다.

Mayer et al.(2025)는 미-중 무역 갈등에 이은 디커플링 시나리오를 분석하기 위해 무역 모형과 지정학적 분쟁 모형을 결합한 새로운 모형을 제시한다. 모형에 따르면, 지난 30년간 미국의 대중 의존도 증가는 미-중 간의 지정학적 분쟁의 비용을 획기적으로 높였다. 따라서 미국이 중국과의 디커플링을 단행한다면, 지정학적 분쟁의 비용을 감소시키는 효과를 얻을 수는 있음을 저자들은 확인한다. 하지만 동시에 근본적인 안보 딜레마가 발생함을 저자들은 지적하고 있는데, 무역 의존도가 협상에서의 협상

력을 결정하기 때문에 미국은 딜레마적 상황에 놓이게 된다. 즉, 디커플링은 지정학적 분쟁의 비용을 감소시켜 평화 유지를 위해 필요한 외교적 양보의 양을 줄여줄 수는 있으나, 역설적으로 디커플링으로 인해 낮아진 협상력은 상대의 절제 유인을 약화시킨다. 결국 분쟁 상대가 절제의 유인을 크게 느끼지 못한다면, 의도치 않게 갈등이 디커플링 이전보다 더 증폭될 위험이 있음을 저자들은 지적한다.

4. 연구 향방 전망

지금까지 보호무역정책의 동기에 대한 연구를 크게 두 부류로 나누어 살펴보았다. 국내정치 환경에서 유권자, 산업계, 정책입안자가 상호작용하는 과정에 집중하는 연구를 제 2장에서 살펴보았고, 제 3장에서는 국가 간 전략경쟁의 일환으로 무역정책을 해석하는 연구들을 논했다.

국내정치적 배경을 유권자 단위의 미시적 기초에서 부터 설계함과 동시에, 국가 간 전략경쟁의 요소도 담아내는 거대 모형은 나름의 장점도 있겠으나 효율적이지는 못할 가능성이 크다. 거대 모형은 너무나 많은 가정을 전제로 해야함과 동시에 실증 분석과의 상호 호응도 쉽지 않고, 분석 범위가 너무 넓어 유의미한 경제학적 통찰을 새롭게 포착해내기가 어렵기 때문이다. 이에 두 부류의 연구가 다소 병렬적으로 발전해나가고 있는 지금의 상황은 매우 자연스러운 현상이라고 평가할 수 있다.

하지만 이와 동시에 연구자들이 감안해야하는 사실은, 국가간 전략 경쟁도 결국에는 국내정치적 배경으로부터 자유롭지 않다는 점이다. 미국과 중국 간의 전략 경쟁이 단순히 헤게모니 획득 그 자체가 제공하는 유인 때문일 것인가? 4년에 한 번 대통령 선거를 치르는 미국의 경우, 지난 바이든 행정부와 트럼프 행정부 모두 중국에 대한 전략 물자 수출 통제를 적극적으로 입안해왔다. 두 행정부 모두 미국의 산업 헤게모니 유지 그 자체에 집중했다기보다는, 산업 헤게모니 유지를 통해 본인에 대한 유권자들의 지지를 극대화하려는 의도가 저변에 깔려있었을 가능성이 농후하다. 중국에 굴복하지 않는 지도자 이미지에 더해, 산업 헤게모니 유지를 통한 미국 본토 내의 양질의 일자리 창출과 투자 창출이 선거에서 얼마나 요긴하게 쓰일 성과인지 두 행정부가 모를 리 없기 때문이다. 권위주의 정치체제가 유지되고 있는 중국의 시진핑 행정부 역시, 장기 집권을 국내정치적으로 정당화하기 위해 대미 전략경쟁을 활용할 유인이 충분함은 마찬가지다. 미-중 양국의 리더십의 대내 정당성 확보를 위한 노력이 양국 간의 적대적 상호의존관계를 재생산하는 것이다.

미-중 간의 헤게모니 경쟁까지 살펴보지 않고 한국의 사례만 살펴보아도, 대외전략

이 국내정치적 동기에 기반함은 비교적 자명하다. 진보 정권이 지지자 결집을 위해 대일본 발언 수위를 강화한다던가, 보수 정권이 지지자 결집을 위해 대북/대중 메세지의 수위를 강화하는 것을 우리는 민주화 이후 지속적으로 목격해왔다.

이에 저자는, 결국 장기적으로는 ‘내생적 무역정책 형성’을 넘어 ‘내생적 대외정책 형성’ 담론으로 연구 확장의 큰 흐름이 형성될 것이라고 전망한다. 아직은 외교전략의 국내정치적 동기를 직접적으로 이룰 수 있는 이론적 채널이 무역-국내정치 간의 관계만큼 명확하지 않기 때문에, 단기적으로 위와 같은 연구 흐름이 크게 발생하기는 쉽지 않다. 하지만 통상정책과 외교정책의 경계가 갈수록 모호해지는 최근의 흐름과 경제학 연구가 발맞추어 발전하자면, 결국 이에 부응하는 이론적 혁신이 요구된다.

사실 한국은 공교롭게도 상호관세 정국에서 정권교체를 경험했기 때문에, 통상정책/외교정책/국내정치 간의 상호작용에 최근 가장 극명하게 노출되었던 국가들 중 하나다. 저출산 및 인구구조 변화로 인하여 갈수록 대외의존도가 높아질 수 밖에 없는 한국경제는 강대국들의 경제적 강압에 매우 민감하게 반응할 수 밖에 없다. 한국의 통상 당국이 상대국의 경제적 강압의 의도와 배경을 정확히 파악하여 국익을 수호할 수 있도록 한국의 경제학 연구자들이 지혜를 모아 ‘내생적 무역정책 형성’ 담론을 ‘내생적 대외정책 형성’ 담론으로 업그레이드 해야 할 시점이다.

참고문헌

- 김남석, 주재우, 신민이, 김제국 (2024). 보호무역정책의 정치경제적 결정요인 연구: 주요국 사례를 중심으로, 대외경제정책연구원, 기본연구보고서 24-13
- 김종덕 (2025). 트럼프 상호관세 도출식(formula)의 평가와 시사점, 대외경제정책연구원, 세계경제포커스 25-15
- An, S., N. S. Kim, and K. H. Koo. forthcoming. “Import Penetration, Export Expansion, and Election Outcome: Evidence from the 2022 Election in South Korea.” *Asian Economic Papers*, 24(3)
- Autor, D., D. Dorn, G. Hanson, and K. Majlesi. 2020. “Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure.” *American Economic Review*, 110(10), pp. 3139-3183.
- Bagwell, K. and R. W. Staiger. 1999. “An Economic Theory of GATT.” *American Economic Review*, 89(1), pp. 215-248.
- Bagwell, K. and R. W. Staiger. 2002. *The Economics of the World Trading System*. MIT Press.

- Bagwell, K. and R. W. Staiger. 2011. "What Do Trade Negotiators Negotiate About? Empirical Evidence from the World Trade Organization." *American Economic Review*, 101(4), pp. 1238-1273.
- Becko, J. S., G. M. Grossman, and E. Helpman. 2025. "Optimal tariffs with geopolitical alignment." NBER Working Paper (No. w34108).
- Clayton, C., M. Maggiori, and J. Schreger. 2024. "A Theory of Economic Coercion and Fragmentation." NBER Working Paper (No. w33309).
- Dutt, P. and D. Mitra. 2002. "Endogenous trade policy through majority voting: an empirical investigation." *Journal of International Economics*, 58(1), pp. 107-133.
- Dutt, P. and D. Mitra. 2006. "Labor versus capital in trade-policy: The role of ideology and inequality." *Journal of International Economics*, 69(2), pp. 310-320.
- Grossman, G. M. and E. Helpman. 1994. "Protection for Sale." *American Economic Review*, 84(4), pp. 833-850.
- Grossman, G. M. and E. Helpman. 1995a. "Trade Wars and Trade Talks." *Journal of Political Economy*, 103(4), pp. 675-708.
- Grossman, G. M. and E. Helpman. 1995b. "The Politics of Free-Trade Agreements." *American Economic Review*, 85(4), pp. 667-690.
- Hillman, A. L. 2013. *The Political Economy of Protection*. Taylor and Francis.
- Karakas, L. D., N. S. Kim, and D. Mitra. 2021. "Attitudes towards globalization barriers and implications for voting: Evidence from Sweden." *Journal of Economic Behavior and Organization*, 190(C), pp. 851-877.
- Kim, N. S. 2025. "Protectionism of Voters in the Philippines and Thailand: Comparative Approach to the Political Economy of Protection." *Asian Economic Papers*, 24(2), pp. 180-204.
- Mayda, A. M. and D. Rodrik. 2005. "Why are some people (and countries) more protectionist than others?" *European Economic Review*, 49(6), pp. 1393-1430.
- Mayer, T., I. Mejean, and M. Thoenig. 2025. "The fragmentation paradox: De-risking trade and global safety." CEPR Working Paper (No. 20564).
- Mayer, W. 1974. "Short-Run and Long-Run Equilibrium for a Small Open Economy." *Journal of Political Economy*, 82(5), pp. 955-967.
- Mayer, W. 1984. "Endogenous Tariff Formation." *American Economic Review*, 74(5), pp. 970-985.
- Samuelson, P. A. 1971. "Ohlin Was Right." *The Swedish Journal of Economics*, 73(4),

pp. 365-384.

Van Long, N. and N. Vousden. 1991. "Protectionist responses and declining industries." *Journal of International Economics*, 30(1-2), pp. 87-103.

Abstract

Domestic Politics or Strategic Competition?

The Future of Political Economy Research on Protectionism

Kim, Namseok

This study examines two strands of research on the motivations behind protectionist trade policy and discusses future directions for the field. The first focuses on domestic political drivers of protectionism, commonly referred to as the literature on endogenous trade policy formation. The second emphasizes the role of trade policy as an instrument of strategic competition among states. While these strands have developed largely in parallel, I argue that their trajectories may converge over time. As the boundaries between trade policy and foreign policy become increasingly blurred, and as external economic strategies remain deeply embedded in domestic political contexts, future research will need to move toward what may be called an “endogenous diplomatic policy formation” framework.

국가전략연구소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 8, No. 1

발행인 겸 편집인 | 허영수

편집위원(가나다순)

김경원 세종대학교 교수

김대중 세종대학교 교수

배기형 세종대학교 교수

이덕로 세종대학교 교수

발행처 | 세종대학교 국가전략연구소

주소 | 서울특별시 광진구 능동로 209

인쇄일 | 2025년 09월

발행일 | 2025년 09월

본지는 한국간행물윤리위원회의 도서잡지 윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.

National Strategy Research

VOL8 No1

A Multilateral Approach to Economic Security

■ Han, Changwan

Domestic Politics or Strategic Competition?

The Future of Political Economy Research on Protectionism

■ Kim, Namseok

National Strategy Research Institute



9 772671 448009

ISSN 2671-4485