

www.eai.or.kr

EAI 이슈브리핑

신정부의 경제안보 전략: ‘경제 강압’ 대응의 5대 과제

손열(동아시아연구원/연세대학교)

신정부의 경제안보 전략: ‘경제 강압’ 대응의 5대 과제

손열

동아시아연구원 원장, 연세대학교 교수



I. 왜 경제안보인가?

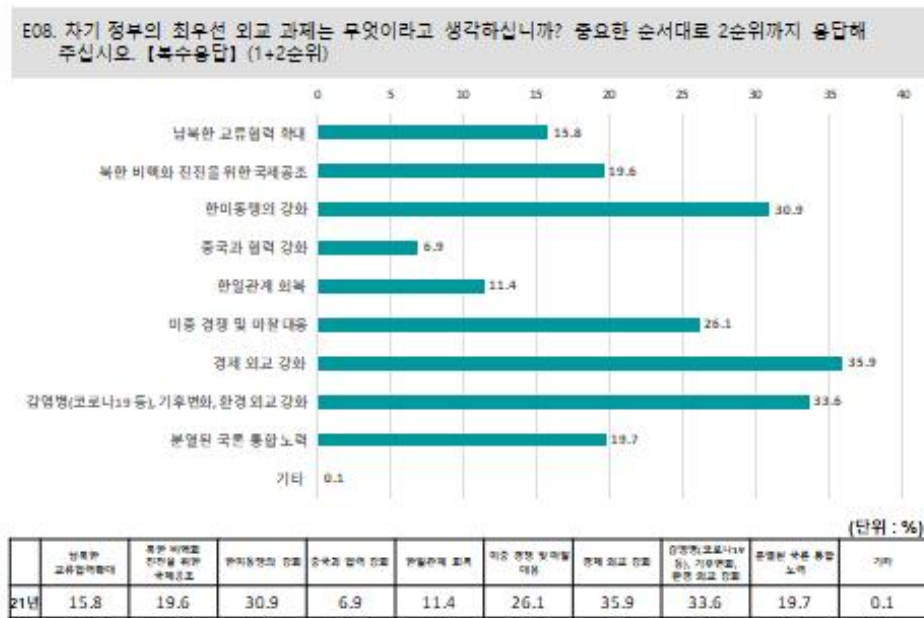
차기 정부가 대응해야 할 주요 외교정책 쟁점으로 경제안보가 부상하고 있다. 러시아의 우크라이나 침공으로 원자재 수급에 비상이 걸렸고, 작년 가을 요소수 대란으로 국민의 경제활동에 막대한 지장이 초래되어 온 나라가 떠들썩했다. 2020년 코로나19 확산 초기 중국 우한의 봉쇄 여파로 자동차 부품 조달이 어려워지면서 국내 자동차 생산이 일시 정지되는 사태도 맞았다. 그로부터 반년 전 2019년 7월 한국경제는 일본 정부의 반도체 핵심 소재 3품목의 대한국 수출 통제로 타격을 입었고, 2016년 사드(THAAD) 도입에 따른 중국 정부의 경제 보복도 겪은 적이 있다.

이렇듯 경제적 위협이 이어지면서 국민 여론의 흐름도 흥미롭게 나타났다. 2021년 11월 동아시아연구원이 한국리서치와 공동으로 수행한 국민 대외인식조사에 따르면 <그림 1>에서 보듯이 차기 정부의 외교·안보 분야 최우선 과제로 경제외교 강화가 꼽혔다(35.9%). 국민은 한미동맹 강화(30.9%)나 북한 비핵화(19.6%) 등 군사 안보적 이슈 못지않게 경제 이슈에 민감함을 보여주고 있다.

한국이 당면하고 있는 경제안보 문제의 본질은 경제적 상호의존의 심화에 따른 취약성이 안보 리스크를 야기한다는 데 있다. 한국과 같이 개방과 지구화의 혜택을 누려온 국가는 사드나 반도체 보복 사태처럼 상대국이 상호의존의 네트워크를 의도적으로 훼손할 때 커다란 충격을 입게 된다. 이른바 ‘상호의존의 무기화’를 통한 경제 강압(economic coercion)에 취약한 것이다.

미중 전략경쟁이 무역과 첨단기술 무대에서 치열하게 전개되는 가운데 끼어 있는 한국은 중국과 일본의 경제 강압을 또다시 맞을 수 있고, 트럼프 영향 하의 공화당이 집권하는 경우 무역법 232조와 같은 경제안보 조치의 희생양이 될 수 있으며, 러시아와의 경제적 분단(디커플링)을 강요받을 수도 있다. 그러나 한국의 현실은 경제안보 대응 조직 정비, 공급망의 안정성과 다변화 조치 강조 등 선언적이고 초보적 차원의 대응을 넘지 못하고 있다. 차기 정부는 점증하는 대국의 경제 강압 위협 속에서 안보 리스크와 경제적 비용, 경제적 편익의 적절한 균형을 찾는 경제 전략(statecraft)을 마련해야 한다. 이는 경제적 억지전략과 전략적 관여전략으로 전개할 수 있다.

〈그림 1〉 차기 정부의 최우선 외교 과제



II. 경제안보 부상의 배경

경제안보란 외부의 ‘경제적 위협’에 대해 가용한 여러 수단을 활용하여 국민의 생명과 재산, 사회질서, 영토 보전을 확보하는 것이라 정의할 수 있다. 여기서 경제적 위협이란 한 국가의 경제에 주는 충격 혹은 경제를 해치는 요인들이 군수산업이나 기간산업, 법질서, 정치적 안정 등에 실질적인 위협을 주는 경우이다. 전통적으로 재해나 재난이 여기에 해당한다. 3.11 동일본 대지진이나 코로나19 팬데믹, 중동 전쟁, 우크라이나 전쟁 등은 원자재 수급 곤란이나 공급망 교란을 야기한 경제안보 위협으로 꼽을 수 있다. 경제적 위협의 또 다른 원천으로는 금융위기를 들 수 있다. 1997년 외환위기나 2008년 리먼 사태 등은 초국적 금융자본과 첨단기술, 신자유주의 이념이 결합하여 금융 시스템의 붕괴를 가져오고 ‘국가 부도’라는 안보위기를 불러왔다.

한편, 오늘날 경제안보를 소환하는 새로운 원천은 바로 국가이다. 특정국은 정치적, 경제적, 전략적 이익을 위해 상대국에 경제적 위협을 가하여 정책 변경을 강요하는 경우가 빈번하게 일어나고 있다. 이런 현상은 두 가지 지구적 추세 속에서 나타나고 있다.

첫째는 신자유주의적 지구화(neoliberal globalization)의 부작용이다. 국경을 횡단하는 자본, 상품, 서비스, 정보, 인적자원의 흐름(flow)을 통해 공급망은 지구적 범위로 확대와 심화를 거듭해 왔고, 국가들은 경제적 상호의존 관계의 네트워크에 편입되었다. 이러한 상호의존은 관련 행위자들에 이득을 가져다주는 동시에 의존의 비대칭성을 초래하고 있다. 상호의존의 흐름이 자국 경제에 중요해질수록 흐

름의 연결이 차단될 경우 피해가 커지게 되므로, 상대방의 이득에 민감하고 자국의 취약성(vulnerability)을 인식하게 되는 것이다. 따라서 흐름의 연결성(connectivity)은 정치·안보적으로 민감한 사안이 되었고, 특히 코로나19 팬데믹으로 인해 국경을 넘어 작동해 온 지구 공급망이 타격을 받게 되자 경제적 상호의존에 따른 위험성이 가중되었다.

파렐(Farrell)과 뉴먼(Newman)이 지적하듯이 특정 국가들은 상대국의 취약성을 활용/착취할 수 있는 위치에서 경제수단을 ‘무기화’하여 상대국의 외교정책에 영향을 미친다.¹⁾ 이들은 상호 연결성이 높은 지구 공급망에서 차지하는 우월적 위치를 활용하여 타국의 급소(chokepoint)를 공략한다.

그런데 상호의존의 무기로서 수출규제나 수입규제, 금융제재 발동은 자국 기업이나 소비자의 경제활동에도 제한을 가하는 것이기 때문에 특정 집단의 경제적 손실을 초래한다. 미국이 중국에 제재를 가하는 경우 중국과 거래 비중이 큰 미국기업은 자국 정부에 손실을 탄원하게 된다. 이에 정부는 상호의존의 무기화를 정당화하기 위해 타국의 위협을 강조하고 민족주의를 환기하며 전략적 목표를 부각하는 수법을 동원한다. 여러 경제적 제한 조치를 경제안보란 이름으로 정당화하는 것이다.

둘째, 격화되는 미중 전략경쟁은 상호의존의 무기화와 경제안보의 소환을 빈번하게 하고 있다. 미국은 중국을 전략적 경쟁자로 규정하여 무역과 기술 무대에서부터 압박을 가하고 있다. 특히, 중국과의 경제적 상호의존 심화가 국가안보를 훼손한다는 인식과 명분으로 ‘중국제조 2025’와 ‘반도체 굴기’를 경제침략으로 규정하여 핵심 산업과 기업의 공급망을 조이고 있다. 예컨대, 미국은 반도체 지구 공급망에서 설계(design) 부문에서의 압도적 경쟁력을 무기로 화웨이, 칭화유니, 푸젠진화 등 중국의 핵심 기업에 강력한 통제정책을 실행하고 있다.²⁾

중국도 다층적으로 경제안보 전략을 전개하고 있다. 중국은 미국과 경제적 상호의존 구도에서 열위에 있기 때문에 비대칭성이 교정될 때까지는 ‘신형대국관계’ 차원의 협력적 관계를 유지하는 방향으로 반응적이고 수비적인 경제안보 조치를 취하고자 한다.³⁾ 반면, 자국이 비대칭적 우위를 점하고 있는 상대에 대해서는 안보를 명분으로 선제적인 경제 강압 조치를 서슴지 않고 있다. 2010년 센카쿠(다오위다오) 열도 영유권 분쟁으로 일본에 희토류 수출금지 조치를 단행하였고, 2016년 한국의 사드 도입에 반발하여 관광과 문화교류 차단, 한국 상품 비공식 보이콧 등 보복 조치를 취하였으며, 2020년 코로나19 책임론을 제기한 호주에 대해 소고기, 석탄, 철광석 등의 금수 조치로 보복하였다.

1) Henry Farrell and Abraham Newman. 2019. “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security* 44: 42-79.

2) “국방수권법(NDAA) 2019” 하에서 “수출통제개혁법(Export Control Reform Act)”에 의한 수출규제, “889조: 특정 통신 및 영상 감시 서비스 및 장비 금지”에 의한 수입규제, “외국투자위험검토근대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act)”에 의한 대내투자 규제, “국제긴급경제제한법(International Emergency Economic Powers Act)”에 의한 IT 공급망 안전확보 조치 등을 들 수 있다.

3) “신뢰할 수 없는 실제 명단 규정”(2020.9), “수출통제법”(2020.12), “외국인투자 안전심사방법”(2021.1), “외국법률의 부당한 역외적용 저지 방법”(2021.1), “반외국제재법”(2021.6), “데이터안전법”(2021.9)

III. 과잉 안보화와 남용(濫用)의 위험

여기서 주목해야 할 점은 미국과 중국이 전략적 목표를 추구하기 위해 경제안보 개념을 확장적으로 정의하는 데 있다. 미국 국가안보전략(NSS 2017)은 경제안보를 “국가안보의 한 요소로서 경제적 활력, 번영, 성장을 유지하는 능력”으로 정의하고, 국방부는 “미국의 경제적 이익을 보호하거나 발전시켜 비경제적 도전을 물리칠 수 있는 물질적 자원을 소유하는 능력”이라 정의하고 있다. 중국 역시 ‘총체 국가안보관’에 입각하여 “국가 경제의 지속적 발전을 유지할 수 있는 상황과 능력”으로 경제안보 개념을 정의하고 있다. 양대국은 경제안보 개념을 확장하여 국가가 국제경제거래에 광범위하게 개입하고 타국에 경제적 위협을 가할 수 있는 명분을 마련하고 있는 것이다. 일본도 발 빠르게 경제안보를 강화하는 행보를 보이는 가운데, 기시다 후미오(岸田文雄) 총리는 ‘경제안보’를 내각의 간판 정책으로 내걸면서 경제안보 담당대신(장관)을 두는 한편 “경제안전보장추진법안”을 준비하고 있다.⁴⁾

이렇듯 대국들이 경제안보 확보 경쟁에 나서면 마치 군사적으로 안보 딜레마가 걸리는 경우처럼 대국간 경제적 안보 딜레마가 발생하게 된다. 실제로 미중은 상대가 경제안보를 남용하여 위협을 조장한 다며 제재를 경쟁적으로 강화하고 상대의 약점을 공략할 기술과 산업부문을 전략적으로 육성하고 있다. 문제는 대국이 과잉 안보화 혹은 경제안보 소환 행위를 남용할 때 야기되는 피해이다. 첫째, 개방과 자유 무역에 기반한 세계경제질서가 혼란에 빠지게 되어 한국과 같은 대외개방형 경제체제는 직격탄을 맞을 수 있다. 둘째는 양자 간 경제 강압에 따른 구체적 피해가 발생한다. 한국이 뼈저리게 경험한 사드 보복과 반도체 보복이 여기에 해당한다.

2019년 7월 아베 정부는 한국의 전략물자 수출관리제도의 취약성, 재래식 무기에 대한 ‘캐치올(catch-all)’ 규제의 부재, 양국 간 수출관리 대화 결여 등 3가지 ‘경제안보적’ 이유를 들어 반도체 소재 3품목(불화수소, 포토레지스트, 폴리이미드)의 대한국 수출규제를 단행하였다. 이후 한국정부가 일본의 요구에 부합되는 제도 강화조치를 취했음에도 불구하고 일본이 규제를 취소하지 않고 있는 이유는 2018년 10월 한국대법원의 강제동원 판결에 따른 한국의 대일정책 변경을 압박하는 수단으로 경제안보 논리를 사용했기 때문이다. 일본 스스로 강제동원 문제라는 정치적 이유로 수출규제란 강압 조치를 가한 것임을 증명하고 있다.

IV. 신정부의 과제

신정부는 다방면에서 가해지는 공급망 교란에 체계적으로 대응할 경제책략을 준비해야 한다. 그중에서도

4) 손열. 2021. “한일관계의 새 이슈로 부상하는 경제안보,” 『관정일본리뷰』 제41호:1-4.

외교안보 차원에서 역점을 두어야 할 경제책략의 핵심은 대국의 경제안보 조치의 남용을 막고 경제 강압에 대응하는 과제이다. 이는 ① 경제적 억지(deterrence)전략과 ② 전략적 관여전략으로 나누어 생각할 수 있다.

1. 경제적 억지전략

전략적 자율성 5) 첫째는 해외로부터 압박에 대해 전략적 자율성을 확보하는 것이다. 통신, 금융, 에너지 등 전략적 기간산업 부문은 대외 무역 및 투자 장애에 처할 경우 국민 생활 및 국가 경제 운영에 커다란 충격을 주게 된다. 미국 바이든 정부가 취임 직후 반도체, 희토류 등 네 핵심분야 공급망 강화전략을 마련하고 한국·일본과 반도체 공급망 연대를 추진한 것은 이런 까닭이다. 전략적 기간산업 부문이 타국의 경제안보 정책에 노출되는 경우 한국의 전략적 취약성이 높아질 것이기 때문에, 차기 정부는 이 분야의 공급망 안전 보장을 중시하는 방향으로 수급 다변화와 대외 의존성 저하(=부분적 탈동조화) 등 안전망(safeguards)을 제공하는 조치를 마련해야 한다.

전략적 필수성 둘째는 지구 공급망에서 필수 불가결한 핵심 지위(노드)를 차지하는 것이다. 이는 연결망에서 일종의 위치 권력을 확보한다는 의미가 있다. 예컨대, 네트워크 허브의 지위 혹은 핵심적인 중개(bridge) 지위를 꼽을 수 있다. 만일 중국이 한국에 경제 제재조치를 취하고자 하더라도 중국이 한국에 핵심적으로 의존하는 부문이 크다면 실행에 옮기기 어렵게 된다. 반도체 공급망의 경우, 최상위 부문에 경쟁력을 보유하고 있던가, 연결망에서 대체 불가능한 소재, 부품, 장비 부문을 육성하게 되면 상대국의 강압에 대한 억지력을 갖는 것이다. 한국 기업을 지구 공급망에서 필수적이고 핵심적인 존재로 만드는 과제는 기본적으로 민간 기업 부문의 활력과 노력에 달려 있다. 따라서 차기 정부의 역할은 민간의 활력을 효과적으로 지원하고 환경을 정비하는 정책을 제공하는 데 있다.

정치적 실행력 셋째, 한국이 지구 공급망에서 전략적 자율성과 전략적 필수성을 확보하기 위해서는 정부와 국내 시장행위자, 시민사회 간 긴밀한 협력체제가 마련되어 정부의 시그널에 시장행위자가 협력적으로 반응해야 한다. 특히 경제안보 조치는 시장규제를 수반하므로 승자와 패자를 낳게 마련이고 패자의 정치적 반발을 감수해야 한다. 차기 정부는 사회와의 긴밀한 정책 네트워크를 구축하고 패자에 대한 구제/보상 시스템을 마련하여 정책의 효과를 제고하는 정치력을 발휘할 수 있어야 한다.

5) 이하 전략적 자율성과 전략적 필수성 개념은 일본정부의 “경제안전보장추진법안”에서 차용하였다. 이 법안은 ‘전략적 자율성’과 ‘전략적 불가결성’에 근거한 산업정책에 중점을 두고 있다. 自由民主党, 新國際秩序創造戰略本部 中間とりまとめ: 「経済財政運営と改革の基本方針2021」に向けた提言.
<https://www.jimin.jp/news/policy/201648.html>

2. 전략적 관여전략

이러한 억지 전략은 시장 규모, 금융자원, 기술력이 주변 대국에 비해 작은 국가가 당장 확보하기는 어렵다. 더 나아가 대외 무역과 투자에 크게 의존하는 경제구조로 되어 있어 상호의존의 비대칭성이란 측면에서 취약한 한국은 독자적인 억지력 확보와 함께 외교적 연대와 관여전략을 구사해야 한다.

비근한 예로 호주는 중국의 경제 강압에 대해 맞대응하며 억지에 성공하는 모습을 보여주고 있다. 중국과의 교역의존도 면에서 호주는 한국보다 높음에도 불구하고, 한편으로는 억지의 결기(resolve)를 보여주었고 다른 한편으로 미국의 대중국 경고 조치와 EU의 강압 조치 대응을 이끌었다.⁶⁾ 이는 신정부에 시사하는 바가 크다.

장기적 견지에서 경제 강압의 역효과는 과거 희토류, 반도체, 사드 보복 등에서도 확인되고 있다. 경제 강압에 의한 분단 조치가 시장의 회복 탄력성을 넘기 쉽지 않다는 점, 강압책을 실행하는 국가의 국제적 평판에 부정적 영향을 미친다는 점, 양자 차원에서 강압 수용국의 여론을 극도로 악화시켜 외교적 부담을 가중한다는 점이 지적되고 있다.⁷⁾ 한국이 피해의식과 강대국 눈치보기를 넘어서 보다 적극적으로 선제적으로 외교 노력을 펼칠 공간이 열려있다는 뜻이다.

한미일 협력 한국은 외교적으로 경제안보 조치 남용의 문제점과 경제 강압의 부당성을 환기하고 규칙기반 국제질서를 재확인하는 국제협력 노력을 기울여야 한다. 여기서 한미일 협력은 특히 유용할 수 있다. 중국의 경제 강압 저지를 향한 삼국 공통의 이익과 함께 미국과 일본의 경제 강압 조치 사용에 대한 유혹도 억제할 수 있는 기제가 될 수 있기 때문이다.

동지국 연합 (like-minded country coalition)을 통한 관여 한국은 경제 강압에 취약한, 대외의존형 경제구조를 가진 중견국 연대를 주도하고 ‘반(反) 강압 수단’(Anti-coercion instrument)을 공동으로 제정하고 있는 유럽연합(EU)과의 연대를 추진할 수 있다. 특히 수출관리나 무역/투자 장벽 설치 등의 행위가 국제규범이나 국제적 정당성에 기초할 수 있도록 규범 제정과 제도 구축 외교를 적극적으로 추진하여 중국 등 대국을 구속하고관여하는 장기적 노력을 기울여야 한다. ■

6) European Commission, 2021. “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union and its Member States from Economic Coercion by Third Countries”

7) 손열, 2021. *ibid.*

■ **저자: 손열** EAI 원장, 연세대학교 국제학대학원 교수. 시카고대학교 정치학 박사. 연세대학교 국제학대학원 원장과 언더우드국제학부장, 지속가능발전연구원장, 국제학연구소장 등을 역임하였고, 도쿄대학 특임초빙교수, 노스캐롤라이나대학(채플힐), 캘리포니아대학(버클리) 방문학자를 거쳤다. 한국국제정치학회 회장(2019)과 현대일본학회(2012)을 지냈다. Fulbright, MacArthur, Japan Foundation, 와세다대 고등연구원 등의 시니어 펠로우를 지내고, 외교부, 국립외교원, 동북아역사재단, 한국국제교류재단 자문위원, 동북아시아 위원회 전문위원 등을 역임했다. 전공분야는 일본외교, 국제정치경제, 동아시아국제정치, 공공외교. 최근 저서로는 *Japan and Asia's Contested Order* (2019, with T. J. Pempel), “South Korea under US–China Rivalry: the Dynamics of the Economic–Security Nexus in the Trade Policymaking,” *The Pacific Review* (2019), 32, 6, 『위기 이후 한국의 선택』 (2020), 『한국의 중견국외교』(2017, 공편) 등이 있다.

■ **담당 및 편집: 백진경** EAI 연구실장·선임연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 209) j.baek@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 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 2022년 3월 10일
“신정부의 경제안보 책략: ‘경제 강압’ 대응의 5대 과제” 979-11-6617-351-6 95340

재단법인 동아시아연구원
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩)
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr