

www.eai.or.kr

EAI 워킹페이퍼

미중경제전쟁과 한국의 선택 시리즈 ①

경제적 상호의존과 국가안보의 균형: 미중경제전쟁의 경우

손열 (동아시아연구원; 연세대학교)

경제적 상호의존과 국가안보의 균형: 미중경제전쟁의 경우

손열

동아시아연구원 원장, 연세대학교 교수



I. 들어가며

세계에서 가장 중요한 양자관계인 미중관계가 전략적 경쟁 상태로 돌입하면서 경제적 상호의존과 국가안보의 관계에 대한 이론적, 실천적 관심이 분출하고 있다. 21세기 들면서 양국간 교역과 투자의 지속적 확대는 양국뿐만 아니라 세계경제 성장의 동력이었던 반면, 미중 전략 경쟁이 가속화하면서 상호의존의 축소나 절단, 이른바 디커플링(decoupling) 시도가 곳곳에서 일어나고 있다. 미국과 중국은 서로에 대해 관세 장벽을 높이고 투자를 제한하며 주요 기술의 통제를 확대하고 있다. 그 여파는 양국 경제뿐만 아니라 양국과 긴밀한 경제관계에 있는 제3국들에도 몰아치고 있으며 지구촌의 안전과 번영을 위협하고 있다. 과연 미중 양대국간에 경제적 상호의존과 국가안보 경쟁은 양립할 수 있는가? 경제적 상호의존은 어떻게, 어느 정도 안보 갈등을 야기하는가? 경제와 안보가 서로 연계되어 있다면 그 국제적, 국내적 기반은 무엇인가? 경제-안보 연계의 강도와 방향은 변화하는 것인가? 미중의 경우 향후 변화의 방향은 디커플링 쪽인가?

한국에게 미국과 중국은 양대 교역국이고 초국적 공급망을 구성하는 핵심 파트너인 동시에 안보적으로 사활적인 대국이다. 따라서 양국간 전략 경쟁이 무역전쟁과 기술전쟁으로 비화하는 경우 한국에 주는 경제적, 전략적 딜레마는 가중될 수 밖에 없다. 이미 한국은 2010년대 미중 전략경쟁이 점증하는 속에서 미국의 환태평양 경제 동반자 협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP) 교섭 참가 요청에 중국의 반발을 고려하여 소극적으로 임했고, 중국의 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 참가 요청에 미국의 반대를

우려하여 마지막 단계까지 유보적 입장을 보였으며, 미국의 사드(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD) 체계 도입에 따른 중국의 경제 보복을 감수해야 했다(Sohn 2019). 최근 전략산업부문에서 중국 의존도 저하를 꾀하는 미국의 〈인플레이감축법〉과 〈반도체·과학법〉 실시에 따라 한국은 중국과의 경제적 상호의존의 감축을 요구받고 있다.

이 글은 미중 경제전쟁의 성격과 향배를 분석하는 차원에서, 먼저 경제-안보 연계(nexus), 보다 구체적으로 경제적 상호의존과 국가안보 관계에 대한 이론적 검토를 한 후 2010년대 중반 이래 미중 경제관계를 사례로 하여 그 변화의 흐름을 추적하고, 미중 디커플링과 디리스팅(de-risking) 논쟁을 통하여 한국에 주는 실천적 함의를 제시하고자 한다.

II. 경제적 상호의존과 국가안보 관계

21세기 들어 신자유주의적 지구화(neoliberal globalization)이 진전되면서 국경을 횡단하는 자본, 상품, 서비스, 정보, 인적자원의 흐름(flow)을 통해 공급망(supply chain)은 지구적 범위로 확대와 심화를 거듭해 왔고, 국가들은 경제적 상호의존 관계의 네트워크에 편입되었다. 동시에 경제적 상호의존의 수혜가 불균등하게 나타나면서 승자와 패자가 등장하여 대내적, 대외적 정치갈등이 일어났다. 빈부격차와 재분배를 둘러싼 사회적, 정치적 갈등이 만연하면서 외부로부터 적을 찾아 대립하는 경우도 나오고 있다(Eichengreen 2018). 한편, 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상은 강대국 전략경쟁으로 이어져 국가안보를 위해 경제적 상호의존을 조절, 활용, 남용하려는 유인이 커지는 계기를 마련했다. 특히 국가간 경제적, 전략적 우위를 점하는 데 사활적인 첨단기술은 민군 겸용 기술의 성격을 띠고 있어서 지정학적 차원에서 이를 보호, 육성하고 우위를 지키는 과제가 중차대한 전략적 도전으로 등장했다.

이렇듯 지구화, 전략경쟁, 기술 진보에 따라 경제-안보 연계, 보다 구체적으로 경제적 상호의존과 국가안보의 연계 문제가 현실적으로 중요해 지고 있다.¹ 경제적 상호의존과 국가안보

¹ 경제적 상호의존과 국가안보 관계에 관한 연구사 검토는 Robert Gilpin, 1977, "Economic Interdependence and National Security in Historical Perspective", in Klaus Knorr and Trager, *Economic Issues and National Security* 19-66; Michael Mastanduno, 1998, "Economics and Security in Statecraft and Scholarship", *International Organization* 52:4, 825-54; Rawi Abdelal, and Jonathan Kirshner, 1999/2000, "Strategy, Economic Relations and the Definition of National Interests", *Security Studies* 9:1/2, 119-156; Jean-Marc Blanchard et al. (eds), 2000, *Power and Purse: Economic Statecraft, Interdependence and National Security* New York: Frank Cass; Edward

관계에 대해서는 두가지 이론적 입장이 있다. 이른바 자유주의적 전통에서는 경제적 상호의존의 진전이 정치적 협력관계를 추동한다고 본다(Doyle 1997, Ch.8; Oneal and Russett 1997). 무역과 투자가 증가할수록 민간행위자 및 국가행위자 수준의 접촉과 소통이 빈번해져서 정치적 협력의 환경을 만들어낸다는 것이다. 보다 세련된 논거는 외국과의 경제적 거래가 경제적 이득을 창출하게 되면 이해관계자들이 그 국가와의 정치적, 군사적 협력을 지지한다는 것이다. 이들은 정치적 리스크나 갈등이 무역으로부터 얻는 이득을 위협하기 때문에 정책결정자에게 정치적, 군사적 갈등을 회피하도록 압력을 가한다는 것이다. 요컨대, 자유주의 주장의 핵심은 자유롭고 개방된 경제질서가 국가안보 혹은 국제안보관계의 유지에 기여한다는 것이다(Keohane 1990).

이에 반해 현실주의적 전통에서는 경제 접촉의 증가가 안보갈등의 유인이 된다는 것, 따라서 국가는 대외교역을 축소할 정치적 명분을 갖는다는 입장을 견지한다. 대표적으로 길핀(Gilpin 1981)은 무역(혹은 경제적 상호의존)의 이득은 국가간에 불균등하게 배분되며, 이는 국가간 권력관계를 변화시키고 군사갈등의 원인이 된다고 보았다. 즉, 상호의존이 초래하는 비경제적 외부효과 때문에 국가들은 상호의존을 선택적으로 추구한다는 것이다(Grieco 1988; Gowa 1994). 구체적으로 허쉬만(Hirschman 1945)은 『국력과 대외교역의 구조(*National Power and the Structure of Foreign Trade*)』란 명저에서 비대칭적 상호의존의 정치적 결과를 분석하면서 강압효과(coercion effect)와 영향효과(influence effect)란 개념을 제시하였다. 전자는 비대칭적 상호의존 관계 속에서 덜 의존적 국가가 보다 의존적 국가에 행하는 경제 강압의 효과를 말하며, 후자는 비대칭적 상호의존이 사회 행위자의 경제적 유인을 변화시켜 국내정치에 영향을 미치고 나아가 국가이익을 재정의하게 만드는 효과를 말한다. 요컨대, 자국 경제가 대외적으로 의존할수록 거래 흐름(flow)의 연결이 차단될 경우 피해가 커지게 되므로, 상대방의 이득에 민감하고 자국의 취약성(vulnerability)을 인식하여 외교정책을 바꾼다는 것이다.

여기서 중요한 것은 정치·안보적으로 민감한 사안이 되는 대외거래 흐름의 연결성(connectivity)이다. 연결성이 안정적으로 보장되는 경우 국가는 경제적 상호의존과 국가안보 이익을 양립할 수 있다. 연결성을 보장하는 튼튼한 국제레짐(예컨대 자유무역협정)이 존재하는 경우, 정치적 갈등에도 불구하고 경제 상호의존이 유지되는 이른바 ‘정경분리’가 지켜질 수 있는 것이다.

Mansfield and Brian Collins eds., 2003, *Economic Interdependence and International Conflict* Ann Arbor: University of Michigan; Victoria Pistikou, 2017, *Economic Interdependence and National Security* London: Lap Lambert; Mikael Wigell, Soren Schovin, and Mika Aaltola eds., 2019, *Geo-economics and Power Politics in the 21st Century* London: Routledge 등이 있다.

반면, 연결성이 취약할 경우, 경제적 상호의존과 국가안보는 상호 배치 상태가 되어 지정학적, 정치적 이익을 위해 경제적 이익을 희생하거나, 혹은 경제적 이득의 확대를 위해 지정학적, 정치적 이익을 타협해야 한다. 나아가, 파렐(Farrell)과 뉴먼(Newman)이 지적하듯이 특정 국가는 상대국의 취약성을 활용/착취할 수 있는 위치에서 경제수단을 ‘무기화’하여 상대국의 외교정책에 영향을 미친다(Farrell and Newman 2019). 이들은 상호 연결성이 높은 지구 공급망에서 차지하는 우월적 위치를 활용하여 타국의 급소(chokepoint)를 공략한다.

상호의존의 무기화는 이른바 지경학(geoeconomics)의 주요 수단이다. 지경학이란 지정학적 목표 성취를 위해 경제적 수단을 사용하는 것을 말한다. 볼드윈에 따르면 외교정책적 목표를 추구하기 위하여 경제적 수단을 선택하는 ‘경제 책략(economic statecraft)’이기도 하다(Baldwin 1985). 2010년대 이래 국제정치에서 지경학이 전면 부상한 배경에는 신자유주의적 지구화의 진전과 그에 대한 반작용이 자리하고 있다. 지구화에 따른 상호의존의 증가는 관련 행위자들에 이득을 가져다주는 동시에 의존의 비대칭성을 초래하고 있어, 특정국이 이를 전략적으로 활용할 유인이 커지게 된 것이다. 블랙웰(Blackwell)과 해리스(Harris)는 지경학적 권력이 외교무대의 주요 수단이 되었음을 강조하면서 특히 국가자본주의적 성격을 갖고 있는 중국, 러시아 등이 국유기업과 국부펀드의 위력을 활용하여 세력권을 확대하는 전략을 추구하고 있음을 지적한 후 미국의 지경학적 전략대응을 요구하고 있다(Blackwell and Harris 2017).

여기서, 상호의존의 무기로서 수출규제나 수입규제, 금융제재 발동은 자국 기업이나 소비자의 경제활동에도 제한을 가하는 것이기 때문에 특정 집단의 경제적 손실을 초래한다. 예컨대, 미국이 중국에 제재를 가하는 경우 중국과 거래 비중이 큰 미국기업은 자국 정부에 손실을 탄원하게 된다. 이에 정부는 지경학적 수단, 구체적으로 연결성의 차단과 같은 상호의존의 무기화를 정당화하기 위해 타국의 위협을 강조하고 민족주의를 환기하며 국가안보적 목표를 부각한다. 여러 경제적 조치를 경제안보(economic security)란 이름으로 정당화하는 것이다.

본래, 경제안보란 외부의 ‘경제적 리스크’에 대해 가용한 여러 경제적 수단을 활용하여 국민의 생명과 재산, 사회질서, 영토 보전을 확보하는 것이라 정의할 수 있다. 여기서 경제적 리스크란 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 코로나 19 팬데믹, 러시아-우크라이나 전쟁 등은 원자재 수급 곤란이나 공급망 교란을 야기한 리스크로 꼽을 수 있다. 1997년 외환위기나 2008년 리먼 사태 등 금융위기도 ‘국가

부도'라는 체계적 위기를 불러오는 경제 리스크의 원천이다. 한편, 오늘날 경제안보를 소환하는 새로운 원천은 바로 국가의 행위이다. 국가는 정치적, 경제적, 전략적 이익을 위해 타국에 경제적 압박이나 유인책을 구사하여 정책 변경을 강요, 유도한다. 이렇듯 타국의 위협에 대한 방어로서 경제안보가 대두되는 것이다. 나아가 강대국들은 경제안보 개념을 보다 적극적이고 확장적으로 정의하여 여러 지정학적 수단을 안보 논리로 포장하고 있으며, 이에 따른 일본과 한국 등 제3국의 경제안보 대응을 추동하고 있다(Lee 2024).²

그렇다면 지정학적 수단의 전략적 효능, 혹은 상호의존 무기화의 실효성은 어떠한가? 여러 연구들은 대외 거래 흐름의 연결성에서 나오는 의존(dependence)과 취약성(vulnerability)의 동학을 분석해 왔는데, 국가간 영향력 효과나 강압 효과는 경제력의 강약보다는 취약성의 정도에 달려있으며, 취약성의 정도는 상호의존의 구조와 유형에 달려있다고 본다. 다시 말해서 경제적 상호의존이 국가안보에 주는 영향은 당사자간 무역의 규모보다는 공급망의 결합도, 네트워크의 양태(네트워크상 위치), 재화의 대체 가능성(대체 공급원 유무, indispensability), 시장의 크기(시장의 대체 가능성), 시장접근 상의 규제와 표준 등 구조적 장벽, 기축통화 의존도 등 다양한 측면에서 연결성의 결과로 나타난다. 또한 상대국의 영향력 행사가 자국에 주는 고통에 저항하는 정도의 차이를 가져오는 정치적 변수도 중요하다. 예컨대 상대국의 국가성(stateness) 즉, 국가 자율성, 국가능력, 정당성(legitimacy) 등이 높을수록 의존과 취약성이 낮아진다는 것이다(Blanchard et al. 2000). 그렇다면 미중관계는 어떠한가?

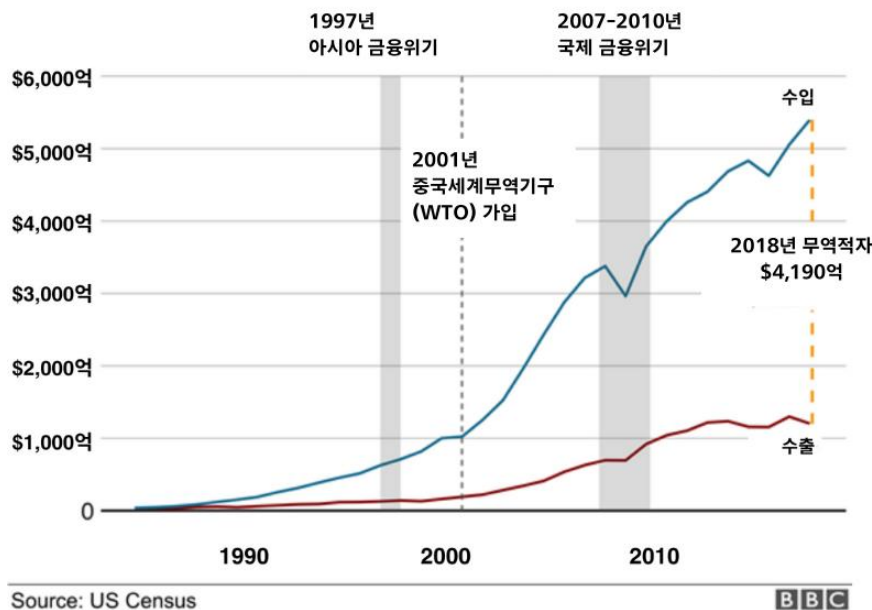
III. 미중 경제관계

중국이 경제대국으로 발돋움한 과정은 미국과의 상호의존의 심화 과정이라 할 수 있다. 중국은 2001년 WTO에 가입한 이래 무역대국으로 도약하였고 국제분업 네트워크에 깊숙이 편입되었다. 2001년 세계 수출 비중이 4%에 불과했던 중국은 2018년 15%를 차지하여 세계 최대 무역국이

² 미국 국가안보전략(NSS 2017)은 경제안보의 정의를 “국가안보의 주 요소로서 경제적 활력, 번영, 성장을 유지하는 능력”으로, 국방부는 “미국의 경제적 이익을 보호하거나 발전시켜 비경제적 도전을 물리칠 수 있는 물질적 자원을 소유하는 능력”으로 하여 적극적이고 공세적 개념을 부여하고 있다. 중국도 ‘총체적 국가안보관’에 입각하여 “국가 경제의 지속적 발전을 유지할 수 있는 상황과 능력”으로 경제안보 개념을 정의하고 있다. 양대국은 사실상 국가안보의 기반으로 경제안보를 정의하고 국가가 국제경제거래에 광범위하게 개입하고 타국에 경제적 위협을 가할 수 있는 명분을 마련하였다.

되었고 같은 기간 1인당 GDP는 4배로 늘어났다. 이러한 성장의 배경에는 수출을 흡수해 주는 거대한 미국시장이 있었다. 미국의 대외무역에서 중국이 차지하는 비중은 수출의 경우 2.1%에서 7.3%, 수입은 8.3%에서 21.1%로 크게 증가하였고, 중국의 대외수출에서 대미 수출은 2001년 6.5%로부터 2018년 16.3%로 증가하였다(〈그림 1〉 참고).

〈그림 1〉 미국의 대중무역, 1985-2018



출처: Walker 2019

수출품목은 초기 섬유, 식물, 피혁, 완구, 잡화류 등 경공업 제품 중심에서 컴퓨터 등 전기 기기와 정밀기기 등으로 바뀌었고, 제품 수출 중 중국에 거점을 두고 있는 외국자본이 차지하는 비중은 2020년 42.9%에 이르렀다. 이들은 중국에 생산거점을 확보하여 조립, 제조한 “Made in China” 제품을 미국에 대량 수출하는 가공무역을 하고 있다. 애플(Apple)의 사례처럼 자사가 설계한 주요 부품을 일본, 한국, 대만 기업에게 위탁생산하고 최종 조립은 중국에 있는 기업에 아웃소싱하는 구조이다. 애플과 같이 중국의 대미 수출 중 미국계 기업이 차지하는 비중은 2018년 23.1%에 이르는 것으로 분석되고 있다(田村太一 2022, 40). 이처럼 미중무역관계는 복합적 상호의존 패턴이 심화되어 왔다.

미중 경제 상호의존은 미국의 대중(對中) 관여정책에 의해 지지되었다. 빌 클린턴 정부 이래 미국은 세계화 전략 추진 하에 중국을 국제사회에 편입하고 공통이익을 추구하며 중국의 자유화를 유도하는 건설적 관여정책을 지향하였다. 중국을 APEC과 WTO 등 미국 주도 국제질서에

편입시키는 등 다자주의와 외교, 국제제도, 경제적 관여를 중시하는 자유주의 입장에 선 것이다(Miller 2017).

미중 경제 관계가 대전환의 순간을 맞이한 때는 2018년이다. 대통령 선거기간 대중 무역적자 삭감을 공언했던 트럼프는 취임 직후 2017년 4월 중국과 100일계획에 합의하여 적자 삭감에 나선 한편, 2018년 행정명령으로 중국 제품에 대규모 보복관세를 부과하였고, 중국이 맞보복으로 대항하자 무역전쟁을 시작했다. 미국의 대중정책은 상호의존을 기본으로 하는 관여정책에서 적대적 무역(adversarial trade) 개념에 입각한 현실주의적 경쟁정책으로 전환한 것이다.

정책 전환의 출발점은 확대일로의 무역불균형이다. 중국이 WTO에 가입한 2001년에서 2018년 사이 중국의 대미 수출총액은 7.5배로 증가한 반면 수입은 5.4배에 머물렀고, 미국의 대중무역적자는 같은 기간 20.2%에서 48.1%로 상승하였다. 미국의 무역불균형의 반을 중국이 차지하는 지경에 이른 것이다. 트럼프 정부 무역정책의 핵심인물인 라이트하이저(Robert Lighthizer) 미국무역대표부(Office of the United States Trade Representative, USTR) 대표는 무역불균형의 원천으로 중국의 경제체제 자체를 지목하였다. 그는 이전 정부들이 중국을 다른 민주주의/시장경제국가와 동일하게 취급하는 결정적 실수를 범했다고 비판하였다. 미국의 대중무역적자는 중국의 중상주의 산업정책, 경제정책 조작, 노동 및 환경 남용 등에 의한 것이며, ‘공정한 경쟁의 장(level playing field)’ 만들기없이 중국을 WTO 가입시킨 탓이라는 것이다. 그는 특히 외국자본에 대한 중국의 기술이전 강요, 기술 탈취(산업스파이, 사이버 침공 국가관여), 외자기업 지분 제한 및 활동 억압 등을 “약탈적 산업정책”이라 부르며 이를 통해 중국기업의 경쟁력 강화를 꾀하고 나아가 수출 경쟁력을 확보하여 미국의 제조업을 붕괴시키고 양질의 일자리를 빼앗았다고 주장하였다(Lighthizer 2023).

트럼프 정부가 무역불균형 시정과 제조업 일자리 회생을 위해 취한 수단은 대중 관세폭탄이다. 라이트하이저는 중국의 수출이 미국시장에 크게 의존하고 있으며 미국의 평균관세율이 낮으므로 대중 관세인상은 중국에 충격을 줄 수 있는 대단히 유효한 정책이라 보았다. 2017년 8월, 그는 1974년 무역법 제301조에 기초하여 중국의 기술이전 등 지식재산권 관련 정책과 관행 조사를 실시하였고, 그 결과로 외국기업이 중국에서 사업을 할 경우 중국에 기술이전 강요, 기술 거래의 차별적 조치, 중국 정부 지원 미국 기업 자산 획득, 지식재산권 및 기업비밀의 사이버 탈취 등을 적시하였다. 보복조치로 미국은 500억불 상당 중국수입품(우주, IT, 로보틱스, 기계 등)에

25%의 관세를 부과하였고, 중국이 동일 규모의 보복관세로 대항하자 추가로 미국 200억불 상당 중국 수입품에 10% 관세 부과를 선언하였다.

미중무역마찰이 중국의 불공정 무역관행에 대한 보복관세로 전개된 점은 과거 미일무역마찰의 경우와 유사하다. 미일무역마찰이 절정에 다다랐던 1980년대 후반부터 1990년대 초반, 미국의 무역적자에서 일본의 비중은 무려 65%에 이르렀다. 미국은 무역 불균형의 원인이 일본의 불공정 무역관행에 있으며 이는 일본정치경제체제의 구조적 문제에서 비롯되었다고 인식했다. 이에 미국은 관세보복카드를 행사하며 일본의 분야별 자유화 조치를 압박한 바 있다. 한편 미중무역마찰의 출발점은 단순한 무역불균형 시정이 아니라 중국의 생산능력 확대와 기술 추격, 군사 기술 혁신 등 지정학적 경쟁자로서 중국과의 마찰이란 측면에서 일본과의 무역마찰과 차이가 있다. 중국에 대한 관세 장벽 설치, 중국과 공급망 분단과 기술 분리를 통해 미국의 중국의존 감축과 중국의 추격 저지를 추구하는 수단이기도 하다.

트럼프 정부의 “국가안전보장전략(The National Security Strategy 2017)”은 중국을 수정주의 세력으로 규정하고 강대국 경쟁의 부활을 공언하면서, 경제성장과 국가안보의 기반이 되는 신흥기술(emerging technologies), 특히 민군겸용기술을 주도하여 중국에 대한 미국의 전략적 우위를 유지, 강화한다는 목표를 설정하였다(The White House 2017). 이에 따라 미국은 범정부적으로 중국에 대한 기술 유출 저지를 위해 신흥기술의 혁신 시스템으로부터 중국을 배제하는 형태로 다양한 정책을 구사하였다. 중국에 대한 기술 유출 방지를 위해 2019년 <국방수권법>하에서 수출통제를 강화하는 <수출통제개혁법(ECRA)>과 외국기업의 대미투자를 심사하는 권한을 확대, 강화하는 <외국투자리스크심사현대화법(FIRRMA)>을 포괄하였다. 상무부는 엔티티 리스트(entity list, 안보, 외교정책상 이익에 반하는 조직을 제재하는 명단)에 중국 기업 제재를 확대하여 미국 첨단기술 및 제품의 금수조치를 확대하였다. 요컨대 트럼프 정부의 대중경제정책은 무역불균형 해소와 제조업 일자리 창출이란 경제적 동인과 함께 국가안보를 내걸며 중국과 전략 경쟁의 수단으로 추진하는 지정학적 요인의 결합이라 하겠다.

중국의 대항조치는 경제안보 차원에서 이루어지고 있다. 제7장(김용신)에서 보듯이 시진핑의 중국은 경제안보를 총체적 국가안보의 기초로서 “국가 경제의 지속적 발전을 유지할 수 있는 상황과 능력”으로 폭넓게 정의하고 있다. 이에 따라 미국의 무역공세와 기술 디커플링을 경제주권과 경제 생명선 보호 차원에서 대항하면서 미국과 유사한 형태로 <수출관리법>을 제정하고 미국의 대중제재에 동조하는 제3국 기업을 견제하는 조치를 잇따라 내어놓았다. 그 이면에는

“自主創新” 혹은 “중국제조 2025”에서 보듯이 기본적으로 첨단기술의 해외의존도를 낮추고 국산화를 추구하는 전략, 특히 미국에 대한 과도한 의존도를 낮추는 전략을 기본으로 하고, 공급망에서 중국에 대한 의존도를 높여 타국의 공급 중단에 대한 반격력과 역지력을 갖춘다는 전략이 자리하고 있다. 미국의 디커플링에 대항하는 중국의 디커플링 전략이라 하겠다.

IV. 제3국에 대한 디커플링 압력

트럼프 정부가 중국에 대해 수입규제, 수출통제, 대내투자관리의 강화에 나섰다면 바이든 정부는 이를 계승하며 대외투자규제 즉, 미국 기업의 중국투자규제 조치까지 취하였다. 또한 트럼프 정부가 화웨이 등 개별기업을 표적으로 하여 규제를 실시하였다면 바이든 정부는 출범 직후부터 포괄적 규제에 나서 반도체 등 전략물자의 공급망 전반의 재편이란 차원에서 중국 견제를 꾀하였다. 특정 신흥기술의 유출/이전 방지 차원을 넘어서 공급망에서 중국을 배제하거나 중국 의존도 감축을 꾀하는 경우, 미국은 공급망에 참여하는 신뢰할 수 있는 국가 특히 동맹국이나 동지국(like-minded countries)의 협조를 필요로 한다. 전략물자의 공급망 재편은 주요 거점을 미국내 두는 온쇼어링(onshoring), 미국내로 회귀하는 리쇼어링(reshoring)과 함께 동맹국 및 동지국에 이전하는 프렌드쇼어링(friendshoring)을 추진하는 것이기 때문이다.

바이든 정부는 “인도-태평양 전략(2022)”을 통해서 ‘인도-태평양경제프레임워크 (Indo-Pacific Economic Framework),’ ‘미-아세안 파트너십,’ 그리고 쿼드(Quad)와 한미일 협력같은 소다자 네트워크로 동맹국, 동지국 연대를 추진해왔다(The White House 2022). 그러나 중국 배제와 대중포위망 구축의 색채가 강할수록 중국의 반발과 보복을 우려하는 국가들의 비판이 나오게 된다. 아세안 국가들을 필두로 쿼드의 중추국 인도도 중국과의 경제적 디커플링에 부정적으로 반응하고 있다. 나아가, 2022년 8월에 성립된 미국의 <인플레이션감축법(Inflation Reduction Act, IRA)>과 <반도체·과학법(CHIPS and Science Act)>으로 인해 핵심 동맹국인 유럽연합과 일본, 한국도 반발하기 시작했다.

제2장(김연규)과 제3장(이왕휘)에서 보듯이 인플레이션감축법은 기후변화 및 에너지 안보 대책으로 북미산 전기차(EV)의 구입에 최대 7,500달러 세액공제를 제공하는 법안으로서, 한편으로 EV 분야에서 급성장하는 중국에 대항하기 위해 차량용 배터리에 중국산 주요광물 사용을

견제하려는 의도인 동시에 미국내 현지 생산을 강요하는 보호주의 수법이기에 때문에 동맹국의 반발을 초래했다. 이들은 EV 우대책 요건 완화를 강력히 요구하였고 EU는 대항책으로 EU 기업이 미국으로 생산거점을 이전하지 않도록 보조금 공여를 허용하고, 지원 기금을 창설하는 조치를 취했다.

한편, 반도체 사례를 다룬 제1장(배영자)을 보면 미국은 2,800억달러 규모의 연구개발예산과 산업보조금을 조성하고 두 가지 목표를 내걸었다. 첫 번째 목표는 2030년까지 국내 대규모 반도체 제조 클러스터를 만들어 최첨단 반도체칩을 제조하는 역량을 확보함과 동시에 반도체 후공정(packaging), 연구개발설비 등을 포함한 견고한 반도체 공급자 생태계를 조성하는 것이다. 둘째는 미국 반도체 제조업체가 자동차나 의료기기 등에 사용되는 중저가 레거시 칩도 생산하여 안정적인 공급망을 구축한다는 것이다. 이를 위해 미국은 한국과 대만기업의 최첨단 공정을 자국에 투자하여 건설하게 하는 한편, 일본과 네덜란드 반도체 장비 기업들로 하여금 중국 수출 규제에 동참하게 하며, 한국 기업(삼성과 SK하이닉스)의 중국 현지 생산 역량 및 첨단기술 협력을 제한하는 가드레일 규정을 설치하였다. 미국의 대중 디커플링과 자국 우선주의 제조업 육성 전략인 반도체지원법에 따라 한국기업은 미국정부의 보조금을 수령하여 현지 생산을 강요받는 동시에 중국 현지 공장이 반도체 제조장비를 조달하는 경우 엄격한 제한을 받게 되었다. 그 결과 중국 공장의 기술진보가 둔화되어 중국 경쟁기업의 추격을 허용할 가능성이 높아지는 사태를 맞은 것이다

V. 디커플링 vs. 디리스킹

이렇듯 미국의 전략은 공급망으로부터 중국을 배제하거나 중국의존도를 축소하기 위해 동맹국 및 동지국에 디커플링의 압력을 가하는 동시에 자국 우선의 보호주의를 추구하는 것이어서 EU를 중심으로 미국의 압력에 대한 반발이 본격적으로 나타났다. 2023년 3월 우르줄라 폰 더 라이엔(Ursula von der Leyen) EU 집행위원장은 중국과의 디커플링은 가능하지도, 바람직하지도 않다고 비판하며 이른바 디리스킹(de-risking) 개념을 공론화하였다. 중국 경제와의 분단을 과도하게 추구하는 미국 전략에 대한 견제로서 전략물자의 중국의존도를 낮추고 반도체와 같은 중요기술/산업부문을 보호하는 대신 여타분야에서는 중국과의 무역을 지속하겠다는 개념이다(von der Leyen 2023).

이러한 유럽의 견제에 호응하여 제이크 설리반(Jake Sullivan) 미국국가안보보좌관(National Security Advisor)은 디리스크 개념을 수용하였다(Sullivan 2023). 그는 경쟁국으로부터 초래되는 리스크를 감축, 제거하고 경쟁국 의존도를 낮춘다는 의미로 디리스크를 정의하고 있다. 설리반은 리스크 감축 혹은 제거의 대상으로 두가지 범주를 제시하였다. 첫째는 “미국에 군사적으로 도전하는 일부 국가와 좁게 한정된 기술” 즉, “군사적 균형을 좌우하는 기술” 등 국가안보적 리스크로서, 이 분야에서는 중국과의 단절 즉, 리스크의 제거가 불가피하다고 보았다. 사실상 디커플링에 가깝다. 둘째는 경제적 리스크로서 중국경제나 자원에 대한 과도한 의존도, 중국의 시장진입 저해행위(지식재산권 탈취, 사이버 해킹, 차별적 경쟁정책, 반간첩법 등) 등에 대해서는 중국과의 단절이 아니라 적절한 무역정책이나 산업/기술정책을 통해 미중간 책임있는 경쟁관리(“manage competition responsibly”)와 건강한 경제 경쟁(“healthy economic competition”)을 만들어가야 한다고 주장하였다. 이는 리스크의 제거라기보다는 감축을 의미한다.

폰 더 라이엔이나 설리반이 정의하는 디리스크 개념은 디커플링과 차이가 드러난다. 디커플링이 관계성 혹은 연결성의 단절이나 분단 즉, 경제적 상호의존 관계의 단절 혹은 분단을 목표로 하는 개념이라면 디리스크는 관계성 자체보다는 관계구조 내 의존이나 불균형에서 나오는 리스크의 시정 혹은 감축을 목표로 하는 개념이라 볼 수 있다. 따라서 관계성 자체의 분단 보다는 관계성을 유지하면서 비대칭적 의존을 교정하여 리스크를 저하하는, 따라서 보다 안정적이고 건강한 관계성으로 발전시킨다는 의미를 가진다.

여기서 관건은 어떤 문제가 국가안보적 리스크인가에 있다. 희소자원 혹은 중국에 과도하게 집중된 자원이나 전략물자의 범위를 어디까지 안보 리스크로 한정할 것인지, 또한 첨단기술의 경우 국가안보적 함의를 어디까지 판단할 것인지. 설리반은 “좁은 마당, 높은 담장(small yard, high fence)”으로 표현하고 있으나 리스크의 안보화는 대단히 주관적 판단에 의해, 이해관계자와 국가마다 다르게, 이루어질 수 밖에 없다. 강대국간 전략 경쟁이 격화되면서 이들이 단절과 분단의 대상을 확대하는 ‘과잉안보화’를 추구할 경우 디커플링의 범위는 확대될 것이고, 규제의 수준 역시 강화될 것이며, 그런 만큼 제3국에 대한 압력이 높아질 것이다.

미중 양국은 경제적 상호의존 관계에서 어떻게, 어느 정도로, 어떤 리스크를 감지하고 있는가? 리스크 대응은 경제적 상호의존에 어떤 영향을 미치고 있는가? 어떤 사례가 이러한 인과관계를 적절히 보여주는 것인가? 리스크 대응은 국가안보적, 경제적 이익을 실현하고 있는가?

미중간 디리스킹 전략의 결과로 한국은 어떠한 영향을 받고 있으며 어떻게 대응해 왔는가? 향후 한국이 취할 전략 처방은 무엇인가?

이 책은 이러한 질문을 중심으로 미중 경제전쟁의 전개와 한국의 대응을 분석하고 있다. 제1장부터는 미중 경제전쟁이 전개되는 개별 산업과 기술 분야의 사례 분석이 제시된다. 제1장(배영자)은 반도체, 제2장(김연규)은 배터리와 핵심광물, 제3장(이왕휘)은 자동차, 제4장(이용욱)은 금융, 제5장(전재성)은 군사인공지능을 핵심사례로 하여 미중전략경쟁과 한국의 대응을 분석한다. 제6장(이효영)과 제7장(김용신)은 미국, 중국, EU의 경제안보 개념과 전략, 정책을 포괄적으로 정리한다. 끝으로 제8장(이승주)은 한국의 경제안보정책의 연속성과 변화를 추적한다. ■

참고 문헌

- Abdelal, Rawi and Jonathan Kirshner. 1999/2000. "Strategy, Economic Relations and the Definition of National Interests". *Security Studies* 9:1/2 119-156.
- Baldwin, David A. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press
- Blackwell, Robert and Jeniffer Harris. 2017. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press.
- Blanchard, Jean-Marc F., Edward D. Mansfield, Norrin M. Ripsman (eds). 2000. *Power and Purse: Economic Statecraft, Interdependence and National Security*. New York: Frank Cass.
- Doyle, Michael W. 1997. *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*. New York: W.W. Norton&Co. Ch. 8.
- Eichengreen, Barry. 2018. *The Populist Temptation*. New York: Oxford University Press.
- Farrell, Henry and Abraham Newman. 2019. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion," *International Security* 44: 42-79.
- Gilpin, Robert. 1977. "Economic Interdependence and National Security in Historical Perspective". in Klaus Knorr and Trager. *Economic Issues and National Security* 19-66.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grieco, Joseph M. 1988. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism". *International Organization* 42: 3 Summer.
- Gowa, Joanne, Allies. 1994. *Adversaries, and International Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Hirschman, Albert O. 1945. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press.
- Keohane, Robert O. 1990. "International Liberalism Revisited" in John Dunn, ed., *The Economic Limits to Modern Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lee, Seungjoo. 2024. "U.S.-China Technology Competition and the Emergence of Techno-Economics Statecraft in East Asia: High Technology and Economic-Security Nexus". *Journal of Chinese Political Science*.
- Lighthizer, Robert. 2023. *No Trade Is Free: Changing Course, Taking on China, and Helping America's Workers*. Northampton: Broadside Books.
- Mansfield, Edward and Brian Collins eds. 2003. *Economic Interdependence and International Conflict*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mastanduno, Michael. 1998. "Economics and Security in Statecraft and Scholarship". *International Organization* 52:4. 825-54.
- Miller, Benjamin. 2017. *Grand Strategy from Truman to Trump*. Chicago: University of Chicago Press.
- Oneal, John R. and Bruce M. Russett. 1997. "The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950-1985". *International Studies Quarterly* 41: 2 June.
- Pistikou, Victoria. 2017. *Economic Interdependence and National Security*. London: Lap Lambert
- Sohn, Yul. 2019. "South Korea Under United States-China Rivalry: Dynamics of the Economic-Security Nexus in Trade Policymaking". *The Pacific Review* 32: 6.
- Sullivan, Jake. 2023. "Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution". *The White House*. April 27. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>
- The White House*. 2017. "National Security Strategy of the United States of America". <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (검색일: 2023.11.12.)
- The White House*. 2022. "The Indo-Pacific Strategy". <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

- von der Leyen, Ursula. 2023. "Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre". *European Commission*. March 29.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063
- Walker, Andrew. 2019. "US-China trade war: Your questions answered". *BBC*. May 10.
<https://www.bbc.com/news/business-48226820>
- Wigell, Mikael, Soren Schovin, and Mika Aaltola eds. 2019. *Geo-economics and Power Politics in the 21th Century*. London: Routledge.
- 田村太一. 2022. "米中間における貿易不均衡の構造." 中本 悟 編. 《米中經濟摩擦の政治經濟學》. 晃洋書房.

■ 손 열_동아시아연구원 원장, 연세대학교 국제학대학원 교수.

■ 담당 및 편집: 이주연_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 205) jylee@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 2024년 03월 13일
“경제적 상호의존과 국가안보의 균형:미중경제전쟁의 경우”
ISBN 979-11-6617-721-7

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