

한일관계의 새 이슈로 부상하는 ‘경제안보’

손열 연세대 국제학대학원 교수/동아시아연구원장

INSTITUTE FOR JAPANESE STUDIES Kwangjeong Japan Review No.41 2021.11.24.



| 한일관계의 새 이슈로 부상하는 ‘경제안보’

1. 경제안보의 부상

기시다 후미오(岸田文雄) 신임 일본 총리는 ‘경제안보’를 내각의 간판 정책으로 내걸었다. 경제안보 담당대신(장관)을 두는 한편 “경제안전보장추진법안”을 마련하여 다음 정기국회에 제출할 예정이다. 이 법안은 군사전용 가능 기술의 특허 공개 제한, 반도체 등 전략물자의 공급망 강인화/회복탄력성(resilience) 강화, 첨단기술 개발 지원, 사이버 공격 등에 대한 인프라 안전 확보 등으로 구성되어 있다. 이러한 조치는 중국에 일본의 기술이 군사적으로 전용되거나 중국으로부터 수입이 제한되는 경우를 상정하는 것으로 이해되고 있다.¹⁾

경제안보를 강화하고자 하는 움직임은 이미 정부와 자민당을 중심으로 진행되고 있었다. 2019년 6월 경제산업성은 ‘경제안전보장실’을, 10월 외무성은 ‘신안전보장과제정책실’을, 2020년 4월 국가안전보장국(NSS)은 ‘경제반’을 설치하였고, 자민당과 NSS는 상기 법안을 마련하고 있었다. 이러한 행보 이면에는 아태지역에서 2010년대 이래 경제와 안보 연계(nexus)가 강화되면서 일본이 그동안 추구해 왔던 이른바 ‘정경분리’ 원칙에 입각한 대외정책이 더 이상 유효하지 않다는 인식이 깔려있다. 일본은 2010년 중국과 센카쿠(다오위다오) 제도 영토 분쟁을 치르면서 중국의 희토류 수출규제조치를 감수해야 했던 쓰라린 경험을 한데다, 미국 트럼프 정부가 무역법 232조를 동원하여 ‘국가안보’ 차원에서 중국을 겨냥한 철강 및 알루미늄 수입에 제한조치를 가하는 바람에 일본의 철강과 알루미늄 대미 수출 역시 각각 25%와 10% 상계관세를 물어야 했다. 기시다 정권의 대응은 미국과 EU를 중심으로 하여 경제안보란 이름으로 전개되고 있는 중국 대항 조치에 동참한다는 측면이 강하다. 코로나19 위기로 지구 공급망(global supply chain)이 동요하면서 이러한 대응은 더욱 중요해졌다.

문제는 경제안보를 확장적으로 정의하고 조치를 실행할 경우, 남용(濫用)의 소지가 크다는 것이다. 주요국들이 경제안보를 구실로 배외적인 규제조치를 남발할 경우 세계무역질서, 나아가 세계경제질서는 대혼란에 빠질 것이다. 대외교역에 의존하고 있는 한국과 일본이 심대한 국익 손상을 입을 것임은 자명한 이치라 하겠다.

한일 양국은 미중의 전략적 이해가 교차하는 아태지역에서 경제안보 개념을 적절히 정의하면서, 개방적이고 공정하며 포용적인 무역질서를 이끌어 미중 전략 경쟁의 거센 파고로부터 일종의 방파제를 설치할 수 있어야 한다. 앞으로 한일경제협력은 한일 FTA와 같은 양자주의를 넘어 다자주의에 방점을 두어야 한다.

2. 경제안보전략의 양면성

신자유주의적 세계화 물결 속에서 국가 간 상호의존 관계의 네트워크는 비대칭적으로 짜여 지곤 한다. 네트워크 상 특정 국가는 상대국의 취약성(vulnerability)을 착취할 수 있는 위치에 서서 경제수단을 ‘무기화’하여 상대국의 외교정책에 영향을 미칠 수 있다. 파렐과 뉴먼은 이를 ‘상호의존의 무기화(weaponized interdependence)’라 부른다(Farell and Newman 2019). 특히 통합성이 높은 지구 공급망의 경우 특정국은 우월적 위치를 활용하여 타국에 대해 네트워크 흐름을 차단하거나 축소시킬 수 있다. 중국의 경우, 비대칭적으로 우월한 자국의 위치를 이용하여 일본, 한국, 호주 등에 경제강압(economic coercion) 정책을 감행했다. 일대일로 참여국에 대해 ‘부채의 덫’을 설치하여 종속적 지위를 강요하는 것도 마찬가지이다.

코로나19 사태에 의해 지구 공급망이 혼란 상태에 빠지자 상호의존의 무기화에 대한 국가적 우려는 가중되고 있다. 공급망의 회복탄력성을 위해서 주요국들은 ‘국가안보’ 차원에서 개입을 강화하고 있다. 공급망의 취약성은 국가안보 이슈가 되어, 공급망에서 주요 노드는 국가적 ‘보호’의 대상으로 간주되고 있다.

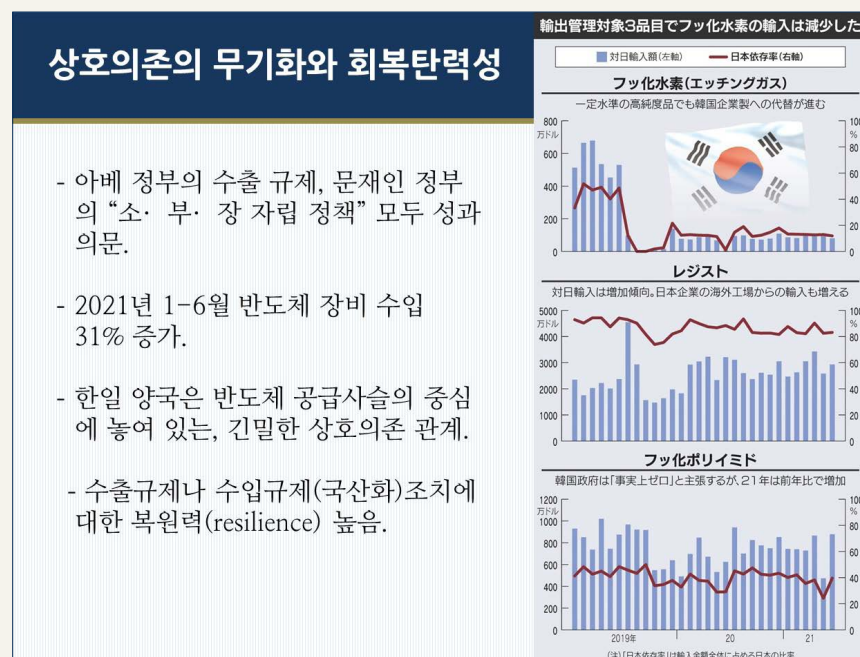
최근 요소수 대란 사례에서 보듯이 공급망 보호와 회복탄력성 강화를 소홀히 하는 경우 경제 전반에 미치는 충격은 심대하다. 그러나 다른 한편으로 국가들이 상호의존의 무기화에 대응하기 위해 경제안보를 소환하는 행위를 과용, 남용할 때 야기될 부작용도 크다. 예컨대, 일본의 ‘경제안전보장추진법안’이 공급망의 취약성을 막기 위해 특정 부문의 ‘전략적 자율성’ 혹은 ‘전략적 불가피성’을 확보하려는 경우,²⁾ 두 가지 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 일본과 관련국들이 경쟁적으로 경제안보 차원에서 보호조치를 취하고자 하면, 경쟁 열위에 있는 산업부문들은 안보를 명분으로 지대 추구(rent seeking)에 나설 것이고, 지구적으로 보호주의의 부정적 상승효과가 발생하게 된다. 둘째, 일본의 경제안보 확보 노력을 경쟁국은 안보 위협(즉, 상호의존의 무기화)으로 받아들일 수 있다. “법안”처럼 국제사회에서 불가결한 부문을 전략적으로 육성, 확대하는 정책은 경쟁국의 전략적 자율성을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다. 마치 2019년 7월 아베 정부가 한국에 대해 수출규제를 단행한 반도체 소재 3품목처럼 이러한 부문을 전략적으로 확대한다면, 한국은 전략적 자율성을 확보하기 위해 ‘소

재-부품-장비 자립'과 같은 대응조치를 마련해야 한다. 일본의 상대가 중국이 된다면 양국 간에 군사안보처럼 경제적 안보딜레마가 걸릴 수 있고, 이에 따라 양국은 상호의존을 경쟁적으로 축소하여 경제적 탈동조화(decoupling)를 맞이할 수 있다.

3. 무엇을 해야 하나

본래 경제안보란 경제의 안정성과 예측가능성을 확보하는 행위로 정의되고 있다.³⁾ 자국의 경제적 번영이 국경을 넘는 재화, 자본, 인력, 기술, 정보의 원활한 교환에 달려있다면 이러한 시스템의 안정성을 대외적으로 보호, 확보하는 것이 경제안보정책이라 할 것이다. 이렇게 보면 기시다 정부의 경제안보관은 상당히 확장적이다. “법안”은 경제안보를 “자국의 독립과 생존 및 번영을 경제면에서 확보하는 것”으로 정의하고 이에 따라 전략적 자율성의 확보와 전략적 불가결성의 유지, 강화, 획득을 위해 전략산업, 기술, 지식재산권 등 광범위하게 개입하고 지원하겠다는 것이다. 이렇게 되면 상호의존의 무기화에 대한 대응의 차원을 넘어선다.

여기서 지적하고 싶은 점은 경제안보의 중요성을 인정하더라도 그 근거로 상호의존의 무기화가 초래하는 피해를 과장해서는 안 된다는 것이다. 첫째, 상호의존의 무기화가 시장의 회복 탄력성을 넘기 쉽지 않다는 점이다. 앞서 언급하였던 아베 정부의 수출규제를 예로 들어 보자. [표 1]에서 보듯이 수출규제 세 품목(폴리이미드, 포토레지스트, 불화수소)에 대한 한국의 수입 추이를 보면 불화수소의 경우만 감소하였을 뿐 여타 품목은 큰 변함이 없다. 즉, 지구 차원 공급 네트워크가 촘촘히 엮여있기 때문에 정치적 수단으로서 교역 차단 조치(=상호의존의 무기화)가 제대로 작동하지 않았음을 반증하는 것이다. 마찬가지로 한국 정부의 수입대체 전략 역시 출발은 창대하였으나 성과는 미미하다.

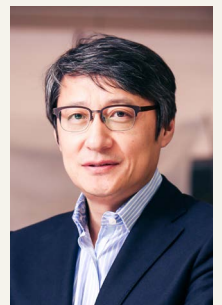


[표 1] 한일 간 상호의존의 회복탄력성

둘째, 상호의존의 무기화는 경제강압책이기 때문에 이를 실행하는 국가의 국제적 평판에 부정적 영향을 미친다. 비근한 예로 중국이 호주에 대한 거친 강압정책은 국제사회에 부정적 여론을 환기시켜 중국의 국제적 영향력에 타격을 주고 있다. 양자 차원을 보더라도 한국에 대한 중국의 사드(THAAD) 보복과 일본의 반도체 3품목 보복 사례는 상호의존의 무기화가 상대국의 여론을 악화시켜 결과적으로 자국의 매력 혹은 소프트 파워를 현저히 감퇴시키고 있음을 보여주고 있다.

상호의존의 무기화가 생각보다 가용하기 쉽지 않은 정책수단이라면 경제안보 차원의 대응 조치 역시 과도하지 않은 범위 내에서 추진되어야 한다. 여기서 중요한 점은 국제사회에서 경제안보 개념에 대한 대체적 합의가 이루어져야 하고, 어느 선까지 산업과 기술의 보호가 정당화될 수 있는지에 대한 국제규범이 형성되어야 한다는 것이다.

한일관계가 최악의 상태를 쉽사리 벗어나지 못하고 있는 시점에서 경제안보 이슈의 부각은 양국관계에 또 하나의 도전일 수 있다. 동시에 협력의 돌파구를 여는 기회가 될 수도 있다. 양국은 경제, 산업구조가 유사한 최적의 파트너이다. 경제와 안보를 연계하여 패권적 경쟁을 이어가는 두 강대국의 경제 통치술(economic statecraft)을 견제하고 국제연대를 이루어가야 한다는 데 양국의 이익은 수렴된다. 지구 공급망은 과도한 경제안보전략, 경제민족주의와 보호주의에 훼손되지 않는 한편, 효율 중심의 신자유주의적 지구화를 넘어서 사회적, 환경적, 기술적 균형을 이루는 재세계화(reglobalization)의 시금석으로 혁신되어야 한다. 한일 경제협력의 새로운 과제라 하겠다.



손열

연세대 국제학대학원 교수/ 동아시아연구원장

“

〈관정일본리뷰〉는 일본이슈 및 한일현안에 대한 전문가 칼럼을 발신하고, 미래지향적인 소통의 장을 열고자 합니다. 서울대일본연구소가 기획하고 관정이종환교육재단이 후원하고 있습니다.

”

※ 필진의 글은 일본연구소의 공식 입장과는 무관합니다.