

‘경제안보’의 개념, 진화와 전략적 함의*

Economic Security: Concept, Evolution, and Strategic Implications

이효영**

[국문요약]

최근 통상외교 분야에서의 최대 화두는 ‘경제안보(economic security)’이다. 특히 미국이 공급망 재편이라는 새로운 정책 수단을 활용하며 미-중 패권 경쟁을 체제와 가치의 논쟁으로 확산하고 중국 견제를 위한 동맹국의 참여 유도를 심화하고 있는 상황에서 그 대외적 명분도 ‘경제안보’라 할 수 있다. 특히 오늘날 미-중 패권 경쟁 시대에서의 ‘경제안보’는 단순히 국가안보에 귀속되는 개념이 아니며, 국가의 세계질서에서의 패권적 지위를 결정지을 수 있는 핵심적인 국익의 개념으로서 이해되어야 한다. 무역자유화를 원칙으로 하는 다자통상체제에서도 국가안보 목적의 무역제한적 조치에 대하여 포괄적인 ‘안보예외(security exceptions)’를 인정하는 방향으로 다자규범이 수립되고 적용되고 있다. 미국 바이든 행정부의 출범 후 미국의 경제안보 정책은 보호무역주의적인 방향으로 더욱 다양화되고 다자화되고 있는 것으로 평가되고 있는 상황에서, 우리의 경제안보 정책은 우리의 국익을 최대한 지킬 수 있는 방향으로 원칙을 수립하고 이에 따라 위기와 기회를 적절하게 활용할 수 있어야 할 것이다.

핵심주제어: 경제안보, 공급망 재편, 안보예외

I. ‘경제안보’의 대두 배경

코로나19로 인한 글로벌 공급망 대란과 일본의 반도체 소재에 대한 수출통제 및 중국발 요소수 부족 사태 이후 최근 통상외교 분야에서의 최대 화두는 ‘경제안보(economic security)’이다. 특히 미국이 공급망 재편이라는 새로운 정책 수단을 활용하며 미-중 패권 경쟁을 체제와 가치의 논쟁으로 확산하고 중국 견제를 위한 동맹국의 참여 유도를 심화하고 있는 상황에서 그 대외적 명분도 ‘경제안보’라 할 수 있다.

냉전체제가 종식된 1990년대 이후 주목받지 않았던 ‘경제안보’의 개념은 미국의 트럼프(Trump) 행정부가 출범하면서 경제안보가 국가안보(national security)와 동격인 것으로

* 이 글은 2022년 10월 6일(목) 고려대학교 미래성장연구원이 주최한 정책세미나 '글로벌 공급망(GSC) 대격변기의 경제안보 전략'에서 발표한 내용을 요약·정리한 것이다.

** 국립외교원 외교안보연구소 경제통상개발연구부 부교수, E-mail: hylee17@mofa.go.kr

간주되며 다시 주목받게 되었다.¹⁾ 사실 탈냉전 시대에서의 ‘경제-안보의 관계’는 자유주의적 인식에 기반하고 있는데, 국가의 경제적 역량이 곧 해당 국가의 군사적 역량과 직결되고 국가 간 경제적 이해관계에 따라서 위협적인 상대국 또는 적국이 될 수 있는 것으로 이해되었다. 즉, ‘안보’ 보다는 ‘경제’에 더 방점을 두고 국가의 경제력을 통해 효과적인 무력행사도 가능하다는 인식 하에 세계화와 글로벌 공급망의 확산이 가능했던 것이다.

그러나 오히려 이와 같은 현상은 국가 간 높은 대외의존도 문제를 초래하여 비대칭적으로 국제경제활동이 집중되어 있는 국가들에 의한 ‘상호의존의 무기화’를 가능하게 하였고, 글로벌 공급망을 통한 국가 간 긴밀한 경제협력 관계는 경쟁국을 압박할 수 있는 수단으로 변모하게 되었다. 더욱이 기술을 선점한 국가들에 대한 의존성이 더욱 심화되면서 국제위기 등 긴급한 상황이 발생하게 될 경우 수입 의존도가 높은 기술 제품에 대한 수급 교란으로 인해 국가안보의 문제도 초래할 수 있게 되었다. 이에 따라 기존의 ‘경제적 효율성’보다 ‘국가안보’의 중요성이 더욱 커지게 되었으며, ‘경제-안보의 관계’에 대한 이해도 기존의 ‘경제를 위한 안보(security for economy)’가 아닌 ‘안보를 위한 경제(economy for security)’의 개념으로 변화하게 된 것이다.

II. ‘경제안보’의 개념과 진화

1. ‘경제안보’의 개념

경제안보란 국가안보의 이익을 추구하기 위한 경제적 통치술(economic statecraft)의 한 형태로 볼 수 있다. 경제적 통치술이란 국가가 추구하는 대외적 정책 목적에 따라 다양한 경제적 정책 수단을 활용하는 것을 의미하는데, 경제제재, 수출통제 등 부정적인 형태와 함께 관세인하, 수출입 허가, 비차별대우 등 긍정적인 형태의 경제적 통치술이 활용될 수 있다. 주목되는 부분은 1950년대 이후 전후 세계경제의 회복을 가속화하기 위해 선진국을 중심으로 군사적 동맹을 강화하고 전략적 원자재의 공급원 및 수출시장 확보를 위한 개도국 시장개방 및 무역자유화 조치도 경제적 통치술의 일환으로 이해될 수 있으며, 국가의 보조금 지원 및 수출 허가조치 등도 상대국의 전략적 재화와 기술을 자국으로 유치하기 위한 긍정적 형태의 경제적 통치술로 이해할 수 있다는 점이다.

경제안보란 국가의 이익을 추구하는 것, 즉 ‘국익’의 개념과 일맥상통하는 것으로도 이해할 수 있다. 국가의 ‘권력(power)’과 ‘부강(wealth)’을 일정 수준 이상으로 유지하기 위해 국가적 자원, 재원과 시장을 모두 활용할 수 있는 것을 의미하기 때문이다. 여기서

1) National Security Strategy of the United States of America, December 2018.

‘권력’은 국가의 군사·외교적 역량 확보를 위해 경제적 번영이 필수라는 인식이 전제되어 있으며, ‘부강’은 국가의 복지, 보건, 고용 등 전반적인 경제적 안정이 국가의 안보와 직결되어 있다는 이해가 깔려있다.

그러나 오늘날의 미-중 패권경쟁 시대에서의 ‘경제안보’는 기존의 국제정치학의 관점에서의 ‘경제안보’와 다소 다른 개념인 것으로 파악된다. 국제정치 관계에서의 ‘경제’는 ‘안보’에 귀속되며 국가안보라는 궁극적인 목적을 위해 경제를 수단으로서 사용하는 것이며, 경제적 수단은 상대국의 권력을 약화 또는 강화시킬 수도 있는 효과적인 수단으로 인식되었다. 또한 국가의 경제적 자원 확보 역량에 따라 국가의 국제정치 관계에서의 권력 수준 또는 지위가 결정되었다고 볼 수 있다. 그러나 오늘날의 경제안보는 단순히 국가안보에 귀속되는 개념이 아니며, 국가안보의 영역이 군사적 안보 영역 뿐 아니라 식량안보, 환경안보, 보건안보 등의 분야로 확대되면서 국가의 세계질서에서의 패권적 지위를 결정짓는 핵심적인 국익으로서 이해되고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 특히, 국가경쟁력 또는 경제력의 부재는 국가의 실존적 위협(existential threat)을 초래할 수 있으며, 오늘날의 ‘전략적 경쟁’의 시대에서는 국가의 경제력 또는 경쟁력이 상대적 우위를 점할 수 있도록 하는 전략이라고 인식되고 있기 때문이다. 또한 국가 경제력의 유무가 곧 군사력 또는 군사적 지위에도 직접적인 영향을 미친다는 사실을 간과할 수 없다.

2. ‘경제안보’ 개념의 진화

제2차 세계대전이 종식되고 세계경제의 회복을 가속화하기 위한 노력의 일환으로 브레튼우즈(Bretton Woods) 체제가 수립된 1950년대 이후의 경제안보는 자유주의적 시장가치와 효용성이 중시되는 자유주의적(liberal) 접근과 논의 속에서 ‘경제적 효율성’을 중심으로 세계경제질서가 구축되었다. 특히 상품, 자본, 사람의 이동과 교류에 대한 제한을 규제하는 방향으로 국제통상환경이 조성되었으며, 국가별 경제발전 및 국가 간 경제통합이 확대됨에 따라 국제관계에서의 전쟁과 갈등의 위협으로부터 벗어날 수 있게 될 것으로 인식되었다.

1990년대 이후의 경제안보는 자유주의적 접근방식이 유지되는 가운데 국가의 산업기반과 인프라가 국가경제의 중요한 핵심 이익이라는 인식하에 조금씩 변하기 시작하였다. 현대적 전쟁의 위협이 완전히 사라지지 않은 환경 속에서 국방산업기반의 구축은 여전히 중요한 국가적 과제이며, 직접적인 군사적 위협의 완화에도 불구하고 산업기반의 취약성에 대한 우려는 증대하고 있는 상황이었다. 특히 기술 발전의 속도가 빨라지면서 기술력을 선점한 국가들에 의한 경제발전이 더욱 두드러졌으나, 이와 동시에 모든 국가적 자원을 자체적으로 생산하기 어려운 상황에서 세계화의 확산에 따른 대외의존도의 심화는 우려를 자아내고 있었다.

2000년대 이후에는 그동안 세계화의 급속한 확산과 글로벌 공급망의 확대를 통해 국가간 상호의존성과 초연결성이 심화되고 있는 상황 속에서 국가 간 상호의존성을 무기화(weaponization)하여 경쟁국에 대한 압박을 행사할 수 있게 되었다. 특히 거대 시장을 확보한 국가가 자국의 시장 또는 자원을 활용하여 경제적 압박 조치를 취하여 경쟁국의 경제적 부상을 저지하거나 상대국의 국내정책과 대외정책에 영향을 미칠 수 있게 되었다.

최근 미-중 갈등의 심화 이후의 경제안보는 수단의 다양화로 특징지어볼 수 있다. 기존의 무역통상장벽으로서 수입규제 및 수출통제 조치가 주로 사용되었다면, 최근에는 첨단기술 분야에서의 수출통제 조치의 다자화(multilateralization)를 통한 경제적 제재조치의 강화 뿐 아니라 국가보조금 지원과 국내생산우대를 통한 산업정책과 공급망 재편, 외국인직접투자(FDI) 규제 등으로 정책수단이 다양화되었다. 특히 주목되는 부분은 산업정책과 공급망 재편을 통한 경제적 통치술인데, 미래산업 또는 첨단기술 분야에서의 국내 제조업의 경쟁력을 강화하기 위하여 국가적 자원과 역량을 총동원하고 있을 뿐 아니라 동맹국 및 우방국과의 국제협력을 총동원하고 있다는 점에서 특이할 만하다. 문제는 산업정책의 운용에 있어 타국 및 타기업에 대한 차별적 조치나 국내생산을 우대하는 조치는 다자통상체제의 규범과 충돌할 수 있는 소지가 다분하기 때문에 기존 다자통상규범의 구속력을 약화시키고 국가안보 예외 규정의 원용을 정당화하기 위한 움직임도 같이 보이고 있다는 점에서 우려가 되고 있다.

III. 다자통상체제에서의 ‘경제안보’

1. WTO 규범상 ‘국가안보’의 의미

무역자유화를 원칙으로 하는 다자통상체제 하에서도 ‘국가안보’ 목적의 무역제한적 조치에 대하여 매우 포괄적인 ‘안보 예외(security exceptions)’를 인정하는 방향으로 다자 규범이 수립되어 있다. 다자통상체제는 국가안보의 정책적 목적 뿐 아니라 공중보건과 안전, 공공질서의 유지, 공중도덕의 보호, 환경 및 자원의 보전, 국내법의 준수 등 정당한 정책적 목적을 위한 무역제한적 조치를 ‘일반 예외(general exceptions)’ 조항을 통해 허용하고 있다. 그러나 공중보건, 환경보호, 공공질서 등의 일반 예외 규정과 달리 국가안보 예외는 별도의 규정으로 수립되어 있으며 규범화 방식도 상이하여 보다 포괄적인 예외 적용의 범위를 마련하고 있다고 할 수 있다.

‘무역과 관세에 대한 일반협정(GATT)’ 제21조의 ‘안보 예외’ 규정의 특징적인 점은 우선 GATT 제20조의 ‘일반 예외’ 규정과 달리, 규제조치의 제한적인 적용을 조건으로 하는 두문(chapeau) 규정이 부재하다. 즉, 일반 예외 조항은 공중도덕의 보호 등을 위한 공공

정책 목적으로 도입된 무역제한적 조치라 하더라도 자의적이거나 정당화될 수 없는 차별 조치이거나 위장된 무역제한적 조치인 경우 이를 허용하지 않으며, 명시된 정책적 목적을 달성하기 위해 반드시 필요한 경우에만 규제조치를 제한적으로 허용하는 방향으로 규범화되어 있어 무역자유화의 원칙을 더욱 강조하고 있다고 할 수 있다. 이에 비하여 안보예외 규정은 국가안보의 목적으로 도입된 무역제한적 조치에 대하여 자국의 '필수적인 안보이익(essential security interest)'의 보호를 위한 필요성 여부에 대하여 국가의 재량적 판단 권한을 인정하고 있다. 즉, 해당국이 채택한 조치가 자국의 필수적인 안보이익의 보호를 위해 '필요하다고 간주(considers necessary)'하면 무역제한적 조치라 하더라도 이를 허용하는 매우 포괄적인 예외를 규정하고 있는 것이다.

한편, 이와 같은 허용적인 안보예외 규정도 다음과 같은 경우에만 인정되고 있다: (1) 핵무기와 관련된 조치, (2) 기타 재래식 무기 등 군사시설에 공급되는 재화나 물질의 거래와 관련된 조치, (3) 국가들이 전시 또는 기타 국제관계에 있어 비상상황에서 취하게 되는 조치인 경우가 이에 해당한다. 이외에도 자국의 필수적인 안보이익에 반하는 방법으로 정보의 공개를 요구받게 되는 경우 취하게 되는 조치나 국제평화 및 안보의 유지를 위해 국제법상 의무를 따르기 위한 조치에 대해서도 안보예외 규정이 적용될 수 있다.

최근까지도 GATT 제21조의 안보예외 조항은 포괄적 예외를 규정하고 있음에도 불구하고 실질적으로 원용된 적이 없다고 봐야할 것이다. 원용되었다 하더라도 의미 있는 판정 결과가 나온 분쟁은 부재하여 최근까지도 안보예외 조항의 해석과 적용에 관한 쟁점들과 관련하여 해석의 방향이 정립되지 않은 상황이다. 특히 안보예외 조항은 국가들이 국가안보의 목적을 위해 필요하다고 자체적으로 간주할 경우 무역제한조치라도 이를 채택할 수 있도록 하는 '자기판단(self-judging)' 조항의 형태로 되어 있기 때문에 WTO 분쟁의 대상이 되는 규제 조치에 대하여 회원국이 안보예외 조항을 원용하게 되면 WTO 분쟁해결기구(dispute settlement body, DSB)는 동 사안에 대하여 판정할 수 없다(non-justiciable)는 주장과 함께 분쟁해결 패널(panel)이 얼마든지 국가안보 사안에 대하여 판단할 수 있는 권한을 갖고 있다는 주장이 엇갈리고 있는 상황이었다.

2. GATT 제21조 '안보예외' 규정의 적용

GATT 제21조 안보예외 조항의 해석과 적용에 관한 의미 있는 판정 결과를 채택한 WTO 분쟁은 2017년 2월 제소된 러시아와 우크라이나 간의 통행금지 조치와 관련된 '러시아의 통과교통에 대한 조치(Russia-Measures Concerning Traffic in Transit)' 분쟁사건이다.²⁾ 제소 대상이 된 조치는 러시아가 2014년과 2016년 두 차례에 걸쳐 우크라이나에

2) WTO, Panel Report, *Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R (adopted April 26, 2019).

대해 부과한 통행제한 조치로서, 당시 러시아는 경제제재 부과국을 대상으로 수입금지 조치를 시행하고 우크라이나를 경유하는 무역도 제한한 바 있으며, 우크라이나에서 카자흐스탄으로 가는 도로와 철도의 운행을 제한하는 조치를 시행한 바 있다. 이에 대하여 우크라이나는 2017년 2월 WTO 분쟁해결기구에 러시아를 대상으로 분쟁을 제기하면서 GATT 제5조상의 ‘통과의 자유’ 의무조항을 원용하였는데,³⁾ 이에 대하여 러시아는 GATT 제21조상의 ‘안보 예외’ 조항을 원용하여 통행제한 조치의 정당화를 시도한 사건이다. 동 사건에 대한 2019년 4월 분쟁해결기구(DSB)의 패널 보고서상의 판결을 통해 안보예외 조항의 해석을 둘러싼 쟁점에 대하여 일차적으로 입장이 정리될 수 있었다.

우선 동 분쟁사건에서 GATT 제21조 안보예외 조항은 ‘자기판단’ 조항의 형태로 되어 있기는 하나 WTO 분쟁해결기구(DSB)의 판단대상(justiciable)이며, 특히 회원국의 조치에 대하여 안보예외 조항과의 합치성 여부와 관련하여 패널이 판단할 수 있는 권한을 가진다고 판시하였다. 이에 대하여 피제소국인 러시아는 자국을 경유하는 우크라이나의 통행에 대한 금지조치는 GATT 제21조 (b)항 (iii)호의 ‘국제관계 또는 그 밖의 비상상황에 따르는 국가의 필수적인 안보이익의 보호’를 목적으로 하는 경우에 해당하므로 자국의 통행제한 조치가 정당하다고 주장하였다.⁴⁾ 흥미로운 점은 미국이 제3국 자격으로서 WTO DSB에 제출한 의견의 내용인데, 회원국의 국가안보 사안에 대하여 WTO DSB는 판단할 권한이 없다는 것으로 GATT 제21조 안보예외 조항의 포괄적 적용을 지지하는 입장을 표명한 바 있다. 이에 대하여 WTO DSB는 러시아와 미국의 의견을 기각하며 비록 안보예외 조항이 ‘자기판단’ 조항의 형태로 규정되어 있기는 하지만 국가안보에 관한 사항에 대하여 WTO DSB가 판단할 수 있는 권한을 갖고 있다고 결정하였다. 대신 안보예외 조항에 의하여 조치가 정당화되기 위해서는 GATT 제21조 각 항에서 명시하고 있는 경우에 해당해야 한다고 판정하였다. 결국 동 사건에 대한 WTO 분쟁해결 패널의 판정은 러시아의 우크라이나에 대한 통행금지 조치가 GATT 제21조 (b)항 (iii)호의 ‘국제관계 또는 그 밖의 비상상황에 따르는 필수적인 안보이익의 보호’ 목적에 해당하여 정당화된다는 내용이다. 특히 동 사건에서는 러시아의 통행제한 조치가 우크라이나와의 국경을

3) GATT 제5조(통과의 자유): “다른 계약당사자의 영토로 향하거나 동 영토로부터 나오는 통과교통에 대하여 국제통과에 가장 편리한 경로를 통하여 각 계약당사자의 영토를 통과할 자유가 있다.”

4) GATT 제21조 (b)항의 원문은 다음과 같다:

Nothing in this Agreement shall be construed...

(b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests

(i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;

(ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;

(iii) taken in time of war or other emergency in international relations.

둘러싸고 러시아의 국가안보에 영향을 미치는 다양한 요인들이 존재한다는 사실, 이로 인하여 다른 국가들이 러시아에 대하여 경제적 제재조치를 취하게 되었다는 사실, 또한 이와 같은 상황이 국제적으로 알려져 있다는 사실 등을 감안하여 러시아의 해당 조치가 제 21조 (b)항 (iii)호의 '국제관계 또는 그 밖의 비상상황에 따르는 필수적인 안보이익의 보호' 목적에 해당한다고 결정하였다.⁵⁾ 결국 러시아가 승소하게 된 동 분쟁 사건에서 WTO 분쟁해결 패널은 '필수적인 안보이익'의 보호에 관한 국가들의 재량적 판단 권한은 '신의성실의 의무'를 준수해야 할 것이며, 기본적인 WTO 협정 의무를 우회하는 방식으로 안보예외 규정을 원용할 수 없다고 설명을 덧붙이며 국가들이 자국의 경제적 이익을 '필수적인 안보이익'으로 포장하여 다자통상체제의 기본적인 협정 의무를 회피할 수 없다는 입장을 재확인하기도 하였다.

3. 다자통상체제에서의 '경제안보'의 의미에 대한 시사점

러시아-우크라이나 간 통행제한조치에 대한 WTO 분쟁사건에 대한 판정을 통해 WTO 회원국들이 자국의 국가안보 이익에 대하여 재량적인 판단 권한을 갖고 있음을 확인할 수 있었다. 당초에는 의도적으로 모호한 형태로 규범화되어 있는 안보예외 조항에 대하여 남용될 가능성이 우려되었으나 1995년 WTO 출범 이후 약 20여 년간 남용되기는커녕 안보예외 조항이 거의 원용된 적이 없었던 것이 사실이다. 이는 1990년대 이후 자유주의 기반의 국제통상환경에서 기인하는 것으로 파악되며 국가 간 긴밀한 상호의존성을 바탕으로 글로벌 공급망이 확산되며 세계무역이 성장을 거듭하면서 국가안보 관련 사안이 크게 제기될 일이 없었기 때문인 것으로 파악된다. 이에 따라 안보예외 조항이 원용될 필요가 없었던 것이며, WTO 체제 하에서 총 네 차례 원용된 사례가 있기는 하나 GATT 제21조의 해석에 대한 실질적으로 의미 있는 판정 내용을 담고 있는 것은 최근에 제소된 러시아-우크라이나 분쟁사건(DS512)이 유일한 것이었다.

러시아-우크라이나 WTO 분쟁의 판정 결과는 이후 안보예외 조항이 실제로 WTO 회원국들이 국가안보 목적의 무역제한조치를 정당화하는 수단으로 사용 가능함을 입증한 결과를 초래한 것으로 파악된다. 특히 미국 트럼프 행정부가 '1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)' 제232조에 의거하여 수입산 철강 및 알루미늄에 대하여 국가안보 침해를 이유로 동맹국을 비롯한 무역상대국을 대상으로 수입관세를 25% 추가 인상한 조치는 이와 같은 WTO 협정상 안보예외 조항에 대한 포괄적 적용 및 다자통상체제에서의 국가안보에 대한 허용적 접근방식 때문인 것으로 평가된다. 이에 따라 국가안보의 목적성만 존재하게 되면 국가들의 수출입 규제 제도의 강화도 정당화될 수 있는 가능성이 열리게 되면서, 일반적인 무역구제 조치를 통한 국내산업 보호 외에 추가적인 보호무

5) WTO, Panel Report, *Russia - Traffic in Transit* (WT/DS512/R), para. 7.119.

역주의적인 조치로 남용될 수 있는 여지를 확대하고 있는 것으로 평가된다. 한편, 국가들에게 상당한 재량적 판단 권한을 부여하고 있는 안보예외 규정의 존재 자체는 자유주의 기반의 국제경제체제 하에서도 국가안보 및 경제안보의 중요성을 여전히 인정하고 있다는 것을 방증하고 있는 것으로 판단된다.

IV. 미국의 경제안보 정책 동향과 쟁점

미국은 전통적으로 반덤핑, 상계관세 등 수입규제 조치를 통해 국내산업의 보호를 추구해왔으며, 트럼프 행정부의 출범 후에는 기존 수입규제 조치의 강화 및 새로운 수입규제 조치의 발목을 통해 강력한 보호주의적 통상정책을 추구한 것으로 평가된다. 특히 국가안보 목적의 수입규제 조치인 수입산 철강·알루미늄에 대한 232조 조치와 중국의 불공정 무역관행의 대응을 위한 종합무역법 제301조에 의거한 수입규제 조치를 비롯하여 반도체, 5G 기술 및 장비와 관련된 수출통제 및 외국인투자 규제 강화 등의 조치를 통해 자국의 경제안보 강화를 추구하고 있다.

바이든 행정부 출범 후 미국의 경제안보 목적의 보호무역주의적 조치는 더욱 다양화 및 다자화되고 있는 것으로 평가된다. 자국 산업에 대한 폐해에 대한 비난 여론에도 불구하고 기존의 수입규제 조치를 유지하고 있을 뿐 아니라 첨단기술 및 제조업 장비와 관련된 수출통제 조치의 다자화를 통해 영향력을 강화하고 있다. 기존의 세계 공급망에서의 높은 중국의존도를 낮추기 위해 공급망 재편을 감행하고 있는데, 특히 반도체, 전기차, 이차전지 등 국가의 산업기반과 미래산업에서의 경쟁력과 직결되는 기술 분야에서의 공급망을 중국으로부터 분리시키기 위하여 미국 제조업의 ‘리쇼어링(re-shoring)’과 우방국으로의 공급원 다변화(friend-shoring)를 추진하고 있다. 가장 주목되는 점은 미국의 경제안보 강화를 위한 ‘산업정책의 부활’인데, 반도체, 친환경기술, 바이오기술 등 첨단기술 분야의 경제인프라 재건을 위한 대규모 국가재정을 투입함으로써 미래산업에서의 경쟁력을 회복하고 세계경제의 주도권을 견고하게 유지하기 위하여 노력을 배가하고 있는 것으로 평가된다.

문제는 공급망 재편과 산업육성 정책을 추진하는 과정에서 다자통상체제에서 규제하고 있는 조치들을 시행하면서 기존의 다자통상규범에 위반되는 정책과 조치를 적극적으로 활용하고 있다는 점이다. 이 과정에서 미국은 동맹국 및 우방국에 대한 차별적인 무역제한적인 조치도 전격 도입하고 있다. 무엇보다 주목되는 것은 미국의 ‘Buy America’ 정책인데, 최종제품과 투입소재의 생산이 미국 내 또는 북미 지역 내에서 한정적으로 이루어지도록 요건을 강화하여 산업정책을 통해 국내산업 육성의 효과를 제고하고 국내 고용 창출의 효과를 강화하고자 하고 있다. 이와 같은 최종재 및 투입재에 대한 국내생산요건

(local content requirement, LCR)은 타국에서 생산된 제품이 미국시장에 들어오지 못하도록 원천적으로 차단하거나 생산과정에서 필요한 소재가 외국에서 수입되지 못하고 미국 내에서 생산된 소재만 사용하도록 원천적으로 수입을 차단하고 있어 매우 차별적인 조치로 간주되고 있다. 특히 WTO 규범의 기본적인 원칙이며 의무조항인 비차별대우 의무에 위배될 뿐 아니라 WTO 보조금 협정상 산업피해에 대한 입증의 필요 없이 그 자체로서 금지대상인 수입대체(import substitution) 효과를 지닌 금지보조금(prohibited subsidy)에 해당될 소지가 높기 때문에 공식적인 분쟁 제기가 가능한 것으로 평가되고 있다.

그러나 문제는 현재 미국의 트럼프 행정부 이후 제 기능을 상실해버린 WTO 분쟁해결기구(DSB)의 상소기구(Appellate Body)로 인하여 미국의 차별적 조치에 대하여 분쟁을 제기한다 하더라도 불법적 조치의 철회 등 이행을 담보로 하는 제대로 된 WTO DSB의 판정이 내려질 수 없다는 사실이다. 특히 미국 정부는 WTO 상소기구 위원의 재임명 과정에서 비협조적인 태도로 일관하여 결국 상소기구의 성원이 부족하여 분쟁해결의 기능이 마비되기에 이르렀다. 이와 같은 미국의 행동의 배경에는 중국의 불공정 무역관행을 제대로 규율하지 못하고 있는 WTO 체제와 중국의 무역관행에 대하여 문제를 제기해도 이를 제대로 판정하지 못하는 WTO 분쟁해결기구(특히 상소기구)에 대한 미국의 불만이 가장 큰 이유라 할 수 있다. 그러나 사실상 미국이 적극 추진하고 있는 산업정책 하에서 대규모 보조금 지원 및 국내생산요건 강화에 대하여 WTO 체제가 제대로 규율하지 못하게 되면서 미국은 비교적 자유롭게 자국의 경제안보 강화를 위한 정책을 추구할 수 있게 된 셈이다.

특히 미국이 2022년 8월에 입법화한 ‘반도체과학법(CHIPS and Science Act)’과 ‘인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)’은 반도체와 전기차 및 배터리 부문에 대하여 미국의 적극적인 산업정책의 추진과 이행을 위한 강력한 동력을 제공하고 있다. 특히 반도체과학법의 경우에는 미국의 핵심 미래기술 산업의 경쟁력 강화를 위해 총 2,800억 달러의 재정을 투입할 예정이며, 이 중 527억 달러는 미국의 반도체 제조역량 강화, 연구개발 지원 등에 책정될 계획이다. IRA의 경우에는 기후변화 대응, 보건 분야 복지 개선, 기업 과세 개편을 통해 미국의 재정적자 해소, 친환경경제로의 전환 가속화, 인플레이션 감축 효과 도모 등을 위해 총 7,730억 달러를 투입할 예정이다. 이 중 4,330억 달러는 친환경에너지 산업 육성, 청정연료를 사용하는 자동차 산업 지원, 기후변화 대응 노력 등에 투입할 예정이다.

그러나 이와 동시에 반도체과학법은 중국 등 미국의 ‘안보위협국’에 대한 신규투자를 규제하는 가드레일(guard rail) 조항을 삽입하여 미국에서 생산하게 될 반도체 기술과 장비가 중국으로 유출되지 못하도록 저지하여 중국의 기술 부상에 제약을 걸기 위한 내용이 고안되어 있다. 또한 IRA는 최종재인 전기차에 대하여 북미 지역내에서의 최종조립 요건을 부과하고 있을 뿐 아니라, 배터리 소재 및 핵심광물에 대하여 국내산사용요건(LCR)

등을 매년 인상되는 방식으로 부과하고 있어 외국산 전기차에 대한 매우 차별적인 조치인 것으로 평가되고 있다. 특히 미국 전기차 시장에서 차지하는 비중이 상대적으로 높았던 한국 및 EU가 가장 큰 타격을 받게 되면서 미국 정부의 동맹국·우방국과의 협력을 통해 추진하겠다는 공급망 재편 정책이 매우 모순적인 양상을 나타내고 있다.

향후에도 미국은 2022년 9월 발표한 ‘바이오 기술 및 제조 혁신 관련 행정명령’과 ‘청정구매 계획(Buy Clean Action)’을 통해 바이오 경제 분야와 친환경 조달 분야에서 본격적인 산업육성 정책과 공급망 재편 정책을 추진할 것으로 전망된다. 그러나 현재까지 드러나고 있는 미국 바이든 행정부의 경제안보 강화를 위한 정책은 자국의 산업보호에 더 초점이 맞추어져 있는 것으로 보이며, 동맹국 및 우방국과의 연대 노력도 결국 자국의 경쟁력 제고를 위한 절차적 과정으로서 추진하고 있는 것으로 보인다.

이와 같은 현상은 국가에게 있어 경제안보 정책은 결국 자국의 ‘국가적 이익’을 최우선 목표로 삼고 있기 때문이며, 서로 경제규모 뿐 아니라 산업구조 및 무역구조가 다른 국가들이 동맹이라는 명목 하에 공통의 경제안보 정책을 추구하는 것은 사실상 불가능하기 때문인 것으로 평가된다. 이에 따라 각국의 경제안보 목적에 따라 추구하는 정책은 상호 충돌할 수 있는 가능성이 얼마든지 있을 수 있으며, 최근 미국이 경제안보 강화의 목적을 위해 추진하고 있는 일련의 입법 및 정책 동향은 바로 이러한 충돌의 가능성을 가시화하고 있는 것으로 보인다.

V. 맺음말: 한국의 경제안보 정책 방향에 대한 제언

‘경제안보’의 논리가 대세를 이루고 있는 오늘날의 국제통상환경은 한국과 같은 대외무역 의존도가 높은 중소 시장국에게는 불리한 대외적 여건을 의미하며, 각국이 ‘경제안보’ 논리를 활용하여 전략적 첨단기술 산업에 대한 상호 경쟁적인 보조금 지원을 통해 상대적 경쟁우위를 확보하기 위한 경쟁은 앞으로 더욱 치열해질 것으로 전망된다. 또한 미-중 패권 경쟁의 장기화 및 심화와 함께 가시화되고 있는 미국 통상정책의 ‘패러다임 변화(paradigm shift)’는 현존하는 국제통상질서의 대대적 변화를 예고하고 있다. 특히 국가주도형 및 투자집중형 경제구조를 가진 국가들과의 경쟁 분야에서 상대적 우위를 점하기 위해 대규모 보조금 지원과 함께 일방주의적인 차별조치의 이행은 그동안 다자통상체제의 틀 내에서 국가 간 통상 문제를 해결하던 기존의 방식을 폐기하겠다는 것을 의미하는 것으로 파악할 수 있다. 이와 함께 중국에 대한 효과적 체제변화 유도에 실패한 기존 다자통상체제의 한계에 대한 대응으로 기존의 다자규범력을 약화하고자 하고 있어, 기존의 구속력을 담보하던 다자통상체제는 미국의 합의 없이는 더 이상 존속이 어려울 것으로 예상된다.

이에 따라 새로운 형태의 국제통상질서를 구축하기 위한 노력이 미국의 주도로 심화될 것으로 예상된다. 특히 현재 미국이 주도하고 있는 아시아 지역에서의 '인도태평양 경제협의체(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)'와 같은 방식으로 상호주의적 시장개방을 약속하지 않는 규범력이 약화된 형태의 새로운 '경제 생태계'가 형성될 것으로 전망된다. 현재 164개국이 회원국인 WTO 체제 하에서는 급변하는 통상환경과 통상현안을 반영하는 새로운 규범이 만들어지기 힘든 상황에서 지역별 통상질서의 개편을 위한 소다자적 노력들이 이루어질 것으로 예상된다. 이의 일환으로 아시아 지역에서는 IPEF, 유럽 지역에서는 '무역과 기술 위원회(Trade and Technology Council, TTC)', 중남미 지역에서는 '미주 경제번영파트너십(Americas Partnership for Economic Prosperity, APEP)'의 형태로 추진될 것으로 보이며, 이와 같은 지역별 논의 과정에서 공급망 재편 및 환경·노동을 비롯한 새로운 무역의제에 대한 규범이 수립될 수 있을 것으로 전망된다.

미-중 패권 경쟁의 직접적 영향권 내에 있는 우리나라의 경제안보 정책은 미국 주도의 공급망 재편 정책과 산업육성 정책의 추진과정에서 우리의 국익을 최대한 지킬 수 있는 방향으로 원칙을 수립해야 할 것으로 보인다. 특히 첨단기술 관련 수출통제 조치는 근본적으로 보호무역주의적인 조치로서 대외무역 비중이 높은 우리의 경제·산업·무역 구조를 감안할 때 우리에게서 부적합한 통상정책인 것으로 판단된다. 또한 최근 일련의 입법 조치를 통해 자국 또는 역내 공급망 참여의 조건으로 환경 및 노동 기준을 강화하고자 하는 미국과 EU의 입법화 동향을 예의주시하면서 우리 기업들이 타 경쟁기업들에 비해 불이익을 받지 않도록 적극적으로 대응할 뿐 아니라 새로운 환경·노동 기준의 적용에 대비 및 민관 합동의 대응전략 마련 등 사전적인 조치를 취해야 한다. 또한 IPEF 등 지역 차원의 새로운 '경제 협의체'의 형성에 대비할 필요가 있는데, 새로운 국제규범 및 국제표준에 대한 논의에 적극 참여하여 실효성 있는 협력사업에 참여할 있도록 협상력을 제고하고 궁극적으로는 우리나라가 국제규범의 선도국으로서 위상을 제고할 수 있는 기회로 활용할 필요가 있다.

참고문헌

- 이승주(2021), “경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략 경쟁의 진화,” 『국제정치논총』 61(3), 121-156.
- 이효영(2022), “경제안보의 개념과 최근 동향 평가,” 『IFANS 주요국제문제분석』 2022-08, 국립외교원 외교안보연구소.
- Aggarwal, Vinod K., & Andrew W. Reddie(2021), “Economic Statecraft in the 21st Century: Implications for the Future of the Global Trade Regime,” *World Trade Review*, 20, 137-151.
- Baldwin, David A.(1985), *Economic Statecraft*, Princeton University Press.
- Ciuriak, Dan & Patricia Golf(2021), *Economic Security and the Changing Global Economy*, Centre for International Governance Innovation.
- White House(2018), “National Security Strategy of the United States of America,” December 17, 2017.
- WTO(2019), “Panel Report, Russia - Measures Concerning Traffic in Transit,” WT/DS512/R.