

지정학 너머의 지정학 시대 속 우리의 원칙과 복합적 외교전략

발제 | 현명관

1. 서론

정치와 경제 간 연계는 어제오늘의 일이 아니다. 경제안보가 주목받은 것은 오래되었으며 학술적으로도 루트왁이 '지정학'을 '정치적 갈등의 논리와 상업적 수단의 결합'으로 정의한 후 지정학과 경제의 결합에 대한 관심이 증가하고 있다(Luttwak 1990). 특히 지정학은 과거의 경제 제재 등에 그치지 않고 공급망 재편, 네트워크 제재 등 다방면으로 그 영역을 확장하는 추세이다. 우려스러운 것은 미-중 패권 경쟁이 정치-경제 간 연계를 심화하는 방식으로 진행되고 있다는 점이다. 실제 미-중 갈등의 핵심 쟁점 중 하나인 대만 문제의 경우 지정학적 성격이 강했던 과거와 비교하면, 반도체 관련 공급망 확보 등 이미 상당 부분 지정학적 성격을 내포하고 있는 것이 사실이다.

이렇듯 양국이 정치적 목적을 위해 경제 수단을 동원하는 형태의 경쟁을 지속하면서 다른 국가들 역시 이에 보조를 맞추고 있다. 해당 추세가 지속된다면 여전히 수출의 경제성장 기여도가 80% 이상을 차지하는 우리 입장에서는 큰 부담이 될 수밖에 없을 것이다(황현규 2024). 즉, 미-중 패권 경쟁으로 촉발된 정치-경제 간 연계 그 자체가 더 이상 피할 수 없는 우리의 안보과제가 되었다는 것이다. 이러한 관점에서 정치와 경제가 결합되는 현상이 왜 안보적 위협이 되고 이에 어떻게 대응할 수 있을지에 대해 검토하는 것은 향후 외교안보전략을 수립하는 데 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있을 것이다.

2. 안보문제의 무제한 확장가능성

오늘날 국제무역의 제도적 토대가 되는 WTO체제는 본래 국가와 시장의 분리를 통한 상호호혜적 환경 조성이라고 하는 일정한 목표를 가지고 만들어졌다고 볼 수 있다. 지금까지 WTO체제가 유지될 수 있었던 것은 정치의 논리로 국가가 경제에 개입하는 것이 정치적, 경제적 자유를 저해하고 서로의 이익에도 부합하지 않는다는 암묵적 합의가 있었기 때문이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 미-중 경쟁은 오랜 기간 지속되었던 전후 국제질서와 합의를 깨뜨리는 방향으로 진행되고 있다. 미국은 WTO 상소기구 판사 선출을 상당 기간 거부하고 있고 중국 역시 미국의 관세정책에 대응해 광물자원을 지정학적 무기로 활용하고자 하는 모습을 보이고 있다.

양국의 공세적 외교가 심화될수록 경제민족주의 등의 정서는 전 세계로 확산되는 모습을 보이고 있다. 대표적으로

일본은 자국 경제안보전략의 핵심을 '전략적 자율성'과 '전략적 불가결성'으로 제시한 바 있다. 타국에 의존하지 않으면서 글로벌 산업에서 일본의 존재가 필수적인 분야를 확대하여 상대의 경제적 급소를 장악하겠다는 것이다(사공목 2020). 이렇듯 경제안보화가 급속히 진행되는 환경에서는 각국이 보호주의를 경쟁적으로 추구하는 것이 우월전략이 될 수도 있다. 하지만 이는 국내외적으로 정치-경제의 경계가 무너지는 심각한 결과를 초래할 수밖에 없다. 경제관계에서 정치적 예외를 인정하는 순간 그 예외의 범위는 무한정 확장될 수 있으며 경제안보화는 이를 무제한적으로 허용할 위험이 있기 때문이다. 또한 이는 미·중 중심의 국제적 블록화 현상 속에서 국익을 보호하고 안정적 성장기반을 마련해야 하는 우리에게 어려운 숙제가 될 수밖에 없을 것이다.

3. 위협인식 구성요건의 충족

정치-경제 간 연계가 안보이슈로 부상할 수밖에 없는 또 다른 이유 중 하나는 각국이 과거에 비해 지경학적 사안을 중대한 위협으로 인식하기 시작했다는 점이다. 개디스에 따르면, 지도자들이 갖는 위협인식은 이념, 공간, 시간 세 차원에 따라 구성된다(개디스 2021). 국가 간 이념적 차이가 확고하고 상대가 공간적 팽창주의를 지향하는 경우 지도자들은 위협을 느낀다는 것이다. 이와 더불어 상대의 그 목표가 정해진 시간표에 따라 진행될 때 위협인식은 더 커지게 된다.

이에 비추어 보면, 미·중 경쟁에 따른 경제안보화는 서로의 위협인식을 자극하는 방식으로 진행되고 있는 것이 사실이다. 이념적 차원에서 최근 양국의 차이는 더욱 뚜렷해지고 있다. 중국은 점차 권위주의적 성향을 강하게 드러내는 반면 미국은 민주주의 등을 강조하며 이를 견제하고 있다. 공간적 차원에서는 미국이 중국을 '세계질서에 대한 유일한 도전자'로 규정하며 중국의 팽창주의에 의심을 표한 바 있다(NSS 2021, 7). 또한 중국은 일대일로 등을 출범시키며 지역에서 영향력 확장을 시도하고 있다. 무엇보다 양국의 지경학적 경쟁에는 정해진 시간표가 존재한다. 미국이 이중용도기술 전략으로 의심하고 있는 '중국제조 2025'의 경우 2015년부터 3단계에 걸쳐 중국을 제조업 제1 강국으로 성장시킨다는 명확한 시간적 계획이 설정되어 있다. 미국 역시 트럼프 2기 행정부의 집권이 4년으로 한정된다는 점에서 시간적 한계가 분명하다고 할 수 있다. 이를 종합할 때, 양국의 경제안보 정책은 서로 안보적 위협으로 작용하고 있음이 명확해 보이며 경제안보화가 심화될수록 우리는 양국의 위협인식을 자극하지 않으면서 패권 경쟁 관련 연루/방기의 위험도 관리해야 하는 복잡한 방정식을 마주할 수밖에 없을 것으로 보인다.

4. 자유주의 질서에 기초한 원칙외교

우리가 지금까지 정치, 경제적 성장을 이룰 수 있었던 데에는 자유주의 국제질서의 역할이 컸다고 할 수 있을 것이다. 국가 간 합의에 기초한 규칙에 따라 국가관계를 조직하고자 하는 자유주의가 기술 발전 및 자유무역의 배경이 되었던 것이다. 그러나 경제안보화는 자유주의 질서에 대한 근본적 도전이라고 할 수 있다. 패권 경쟁을 명목으로 경제를 포함한 모든 영역에서 강대국 중심의 세력권이 만들어지고 세력권 내 위계가 형성될 가능성이 크기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 경제안보화에 따른 폐쇄주의에 대한 대외적 정당성은 현재 비교적 크지 않다. 즉, 세력권 질서나 보호주의에 대한 국제 행위자들의 수용성 혹은 해당 질서의 안정성이 아직 담보되지 않은 상태인 것이다.

따라서 외교적 위치와 국제적 위상을 고려하지 않을 수 없는 우리의 경우, 자유주의 원칙에 따른 선택을 일관되게

유지하는 것이 국익에 보다 도움이 될 수 있을 것이다. 투명성, 정경 분리, 규칙 준수 등 근본적 원칙을 수호하는 것이 우리의 정체성을 대내외적으로 명확히 하면서 불필요한 연루의 위험을 줄이는 방법이 될 수 있다는 것이다. 특히 패권 경쟁을 거치면서 개방에 대한 미·중 양국의 국내적 합의가 약화되고 있는 점 등을 고려해 자유주의가 미·중 모두에게 보다 이득이 되는 질서임을 강조할 필요가 있을 것이다(박종희 2024). 실제로 관세전쟁의 결과, 미·중이 모두 손해를 볼 수 있다는 예측이 다수 발표되고 있다. 다시 말해, 국제관계가 일회적 관계가 될 수 없음이 명백하다면, 상호주의 등에 기반한 외교 기조를 유지하면서 미·중이 대내외적으로 자유주의 질서에 대한 정당성을 회복할 수 있도록 다양한 계기를 마련하는 데 다른 국가들과 함께 협력하는 전략이 필요할 수 있다는 것이다.

5. 복합적 다자주의 외교

패권 경쟁이 본격화된 이후 우리가 전략적 모호성을 유지하는 것은 사실상 힘든 상황이 되었다. 즉, 디트머의 전략적 삼각관계 틀에 따라 때, 3국이 모두 우호 관계를 유지하는 '삼자공존' 혹은 미·중이 갈등하는 가운데 우리는 양자와 우호 관계를 유지하는 '로맨틱 삼각관계'는 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다(백창재 2011). 그럼에도 불구하고 외교관계의 기반을 보다 확장된 시각에서 조망한다면 양자택일의 딜레마에서 벗어나 훨씬 다양한 기회를 발견할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 미국은 현재 CPTPP 등과 같은 광범위 다자주의보다 소다자 협력 네트워크에 집중하고 있다. 쿼드, 오키스 등 '격자형 동맹 네트워크'로 불리는 복잡한 소다자 네트워크의 틀 속에서 미국은 지경학적 영향력 범위 확장을 꾀하고 있는 것이다.

우리도 이에 보조를 맞춰 다양한 소다자주의 외교를 통해 하나의 안보협력체에 과도하게 의존하지 않을 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다. 한미동맹의 대북한 중심성, 전통 군사안보 중심성을 대폭 전환시켜 대응 범위의 한계를 탈피하는 것이 한 가지 방법이 될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 한미일 협력과 함께 한중일 중심의 지역적 소다자주의를 활성화하는 등 역내 전략적 이해관계를 보다 복합화하는 구상을 적극 시도해볼 필요가 있다. 양자관계에만 집중하다 보면 누구나 정치적 갈등을 경제적으로 해결하고자 하는 유혹에 쉽게 노출될 수 있기 때문이다. 나아가 다자협의체에 참여하는 행위자의 수와 범위가 늘어날수록 그 합의의 지속성은 강할 수 있음을 고려하여 진영 중심의 지경학적 경쟁을 다자적으로 해결하고 긴장을 완화할 수 있는 포괄적 글로벌 플랫폼을 다양하게 개발하고자 꾸준히 노력할 필요가 있을 것이다.

6. 결론

우리는 과거 미국과의 통상무역법 301조 관련 협의 과정에서 불공정무역국 지정에 대한 지나친 우려로 인해 불리한 협상을 한 경험이 있다(임혜란 2020, 90). 이처럼 우리는 강대국과의 관계에서 비대칭적인 협상력을 가지고 있는 것이 사실이다. 또한 현실적으로 우리가 단시간 내에 미·중과의 삼각관계에서 양국의 차이보다 큰 정도의 국력을 확보하여 중재국가의 역할을 수행하기는 쉽지 않다는 점에서 신중한 접근이 요구된다고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 지금처럼 미·중 패권 경쟁이 정치와 경제가 교묘히 결합된 형태로 진행된다면 우리 안보에 심각한 위협이 될 수도 있기에 우리가 감수할 수 있는 비용과 얻을 수 있는 전략적 이익이 무엇이고 양국의 진정한 의도는 무엇인지 혹은 우리의 역량에 따라 수행할 수 있는 역할은 무엇인지에 대한 구체적이고 섬세한 판단이 반드시 필요할 것이다. 일부 불가피한 비용을 지불하더라도 자유주의 원칙에 의거한 명확한 선을 설정하고 장기적 안목으로 복합적 외교전략을 구사할 수 있는 틀을

마련하는 것이 그 출발점이 될 수 있다. 정확한 상황판단과 자기인식을 갖출 수 있다면 미·중이 이슈 간 연계나 힘의 위계를 통해 어떠한 선택을 요구하더라도 일방적 양보나 세력권 편입만을 고려하는 단면적 사고에서 충분히 벗어날 수 있을 것이다. 향후 지경학적 파급효과에 대한 보다 깊이 있는 분석을 통해 우리의 취약성을 최소화하면서 불확실성 속에서도 핵심적인 국익을 지켜 나갈 수 있기를 기대한다.

참고 문헌

- Gaddis, John Lewis. 2005. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. Oxford University Press; Revised edition. 존 루이스 개디스. 2021. 미국의 봉쇄전략. 홍지수·강규형 번역. 비봉출판사.
 - Luttwak, Edward. 1990. "From Geopolitics to Geo-economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce." *The National Interest* 20.
 - The National Security Strategy (NSS) of the United States of America. Washington: President of the U.S. 2021.
 - 박종희. 2024. 힘과 규칙: 국제질서에 대한 두 가지 관점. 사회평론아카데미.
 - 백창재. 2011. "미중관계의 장래와 한국 외교." *한국과 국제정치* 27(4). 67-91.
 - 사공목. 2020. "일본의 경제안보법 제정 경위와 함의." *KIET 산업경제*. 2020년 3월호. 70-83.
 - 임혜란. 2020. 1980년대 한미 통상협상-1985년 301조 사례를 중심으로. 경인문화사.
 - 황현희. 2024. "무협 "작년 한국 경제 성장, 수출이 80% 이상 기여!" KBS뉴스. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7978119> (검색일: 2025. 2. 28.)
-