

지정학의 현대적 의미: 자원안보의 전략을 중심으로

이 민 롱
(사회과학과, 조교수)

<目 次>

I. 서 론

II. 전통적 지정학의 패러다임

1. 국제환경
2. 국가목표
3. 정책적 수단
4. 실제적 예

III. 현대적 지정학의 패러다임

1. 국제환경
2. 국가목표
3. 정책적 수단
4. 실제적 예

IV. 결 론

I. 서론

지정학이라는 용어는 19세기 후반에 국제정치 분야에 처음으로 소개되어 현재에 이르기 까지 적지않게 사용되고 있다. 하지만 그 정확한 의미와 이론적 시각으로서의 주요내용은 모호한 채로 남아있는 것도 사실이다. 혹자는 지정학이 과거 독일과 일본의 군사적 팽창주의와 직접적인 연관을 맺고 있다는 이유를 들어 이를 비현실적이고 구태의연한 것으로 간주하는 경향이 있다. 이와 대조적인 입장은 출현 배경이 그렇다 하더라도 그 이론이 제기하는 기본 연구 관심에서 아직 그 적실성이 발견된다고 보고 정책적인 차원에서 이 개념을 계속 사용하고 있다. 그러나 후자의 경우도 지정학 이론의 현대적 의미가 무엇인지를 규명하지 않고 있어 이 개념의 혼란을 가중시키는 요인이 되고 있다.

본 연구의 주된 관심은 지정학에 연관된 그같은 개념적 및 이론적 혼돈을 부분적으로나마 정리해 보고자 하는데 있다. 본 연구는 지정학이 국제 정치 분야에서 고유한 연구대상과 연구관심을 제시하고 있다는 가정에서 출발한다. 문제는 국제환경의 변화와 국가가 추구하는 목표 및 이를 달성하기 위한 수단의 선택에서 이론적 시각의 차이가 나타날 수 있다고 보고 전통적 지정학

의 패러다임과 현대적 지정학의 패러다임을 구분하는 개념적 연구를 시도해 보기로 한다.

II. 전통적 지정학의 패러다임

지리적 여건이 국가의 정치, 경제, 외교적 특성에 미치는 영향을 처음으로 인식한 학자로는 고대 아리스토텔레스를 비롯, 17-18 세기의 보댕(Jean Bodin)과 몽테스키외(Baron de Montesquieu)를 지적할 수 있을 것이다. 이 방면에 대한 이들의 연구는 다분히 덜 체계적이긴 하였지만 공통적으로 지리-환경적 요소들이 국가들의 특성을 결정하는 중요한 요인이 된다고 보았다.¹⁾

19세기와 20세기 초반에 라첼(Friedrich Ratzel)과 켈렌(Rudolf Kjellen) 등 유럽의 지리학자들은 지리학을 정치학에 연결하여 정치지리학(political geography) 혹은 지정학이라는 학문분야를 정립하기에 이른다. 이들은 지리적 특성이 국력을 결정하는 지배적 요인으로 간주하고 강대국이 되기 위한 방법으로 영토의 팽창을 주장하였다.²⁾ 이같은 견해는 이어서 독일 지정학파들의 이론적 기반이 되어 나찌 독일의 팽창주의를 뒷받침 하였다.

이들 전통적 지정학파의 이론체제는 18 세기까지의 학자들 보다는 구체화된 형식을 갖고 있으나 엄밀한 의미에서 과학적인 특성을 구비했다고 말할 수 없다. 따라서 논리적 전개에 있어서 덜 일관적일 뿐만 아니라 검증이 가능한 구체적 명제들을 내포하고 있지 않은 경우가 대부분이다. 그럼에도 불구하고 이같은 견해들이 적어도 2차 대전을 야기한 독일과 일본의 경우에 있어서 외

註1) 아리스토텔레스는 인구, 영토, 자연자원 등 세가지 요인들 간의 상호관계를 설명하고 자급자족주의(*autarky*)에 입각하여 어떻게 강력한 국가(*viable state*)를 건설할 것인가에 주목하고 있다. 그에 있어서 강력한 국가란 인구와 영토의 규모로 측정되는 것이 아니라 그들의 최적 균형이 이루어지는 수준을 결정요인으로 보았다. 한편, 보댕과 몽테스키외는 기후, 지리적 여건이 국가의 특성과 외교를 결정적으로 지배한다는 명제를 구체화 하였다. Ernest Barker, *The Politics of Aristotle*(London: Oxford University Press, 1978), pp. 289-311; Jean Bodin, *Six Books of the Commonwealth*, trans, E.j. Tooley (New York: Macmillan, pp. 145-157; Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws* (Worcester, MA: Isaiah Thomas, 1802), pp. 154-159.

2) 라첼과 켈렌의 견해에 대해서는 James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* (New York:Harper & Row, Publishers, 1981), pp.66-71 를 참조.

교정책의 기본지침이 되었다는 점은 간과할 수 없다. 지정학이 이론적으로나 정책적으로 제기하는 기본 연구 과제는 천연자원을 포함하여 세계의 지리적 여건이 한 국가의 외교정책에 시사하는 바가 무엇인가라는 질문에 집중될 것이다. 다음에서 본 연구는 전통적 지정학파들이 제시하였던 국제정치 환경, 국가적 목표와 동기, 그리고 국가의 목표를 달성하기 위한 수단에 연관된 기본가정들을 추출해 보기로 한다.

1) 국제환경

전통적 지정학파가 바라 본 국제정치 환경은 국가들의 관계가 국력에 의해서 엄밀히 지배되는 영역이라는 것이다. 따라서 이들의 주된 관심은 강대국들의 관계나 행위에 그 초점을 맞추고 있다. 약소국들의 존재는 이들 강대국의 소유나 전당물로 인식된다. 그리고 강대국들 간의 경쟁은 제로-섬(zero-sum) 게임의 특성을 갖고 있는 것으로 이해된다. 이같은 상황에서 국가들은 국력의 잠재적 요소에서, 그리고 그것을 획득하는 전략적 방법에서 서로 차이를 갖고 있는 것으로 인식된다. 좀 더 구체적으로 한 국가의 본래의 영토와 획득된 영토의 지리적 위치는 국력을 설명하는 좋은 기준으로 사용되고 있다.

국력의 동태적 측면을 설명하는데 있어서 두가지의 대조적인 시각이 제시되었다. 하나는 해양을 제압해야 할 필요성을 강조한 것으로 이는 주로 마한(Alfred Thayer Mahan)에 의해서 개념화가 이루어졌다. 무역에 의존해야 하는 국가로서는 근접해양은 물론 원거리의 시장과 자원에 대한 자유로운 접근을 위해 공해와 주요 해협을 지배가 관건으로 대두되었다. 영국이 제국으로 성장했던 과정에 초점을 두어 마한은 영국이 파나마 운하를 제외한 세계의 전략해협(strategic chokepoints)을 제압했음에 유의하였다.³⁾ 이같은 견해는 미국이 세계의 강력한 해군국으로 성장하는데 기여한 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령의 정책기반이 되었던 것이다.

다른 하나의 시각은 이와 반대로 육지의 제압을 강조한 것이다. 메킨더(Halford Mackinder)는 유라시아 대륙이 전략적인 측면에서는 물론 광대한 자원을 부존하고 있다는 점에서 세계의 중심지가 된다고 보았다. 메킨더는 해양

註3) Alfred Thayer Mahan, The Influence of Seapower Upon History, 1660-1783 (Boston: Little, Brown, 1897), pp. 281-329; 마한의 이론에 대한 소개와 평가에 대해서는 Harold and Margaret Sprout, The Rise of American Naval Power (Princeton: Princeton University Press, 1942)를 참조.

의 지배를 간과하지는 않았지만 20세기는 19세기와는 달리 세계의 중심대륙에 대한 지배가 곧 세계제패의 선행조건이 된다고 보고 20세기 초반에 독일과 소련이 그에 대한 다툼을 벌일 것으로 내다 보았다. 4)

이처럼 상충되는 시각에서 보듯 지정학파의 이론적 관점은 시간과 상황적 특수성에 민감하다는 특징을 지닌다. 다시 말해서 지정학의 주요 연구대상인 공간(space), 지리적 위치, 부존자원 등은 해당 국가의 과학기술과 경제발전의 정도에 따라 국가적 관심여부가 결정된다는 것이다. 현재의 시대는 과학기술과 경제발전의 변화가 그 어느 때 보다도 급속히 진행되고 있다. 작금의 국제적 상황을 고려할 때 유라시아 대륙의 지배가 곧 세계를 제패하는 것이라고 갈파했던 메킨더의 주장을 신봉하는 학자들은 아마 없을 것이다. 마찬가지로 지상 미사일 발사 체제와 공군력의 발전이 두드러진 현행 군사과학 시스템 하에서 해양의 제패만을 강조하는 시각 역시 한계를 갖게 마련이다. 이 점에서 메킨더와 같은 주요 지정학자들이 그들의 일생 동안 여러번 이론적 관점을 수정한 것은 이해할 만한 일이다. 5)

2) 국가목표

지정학 이론의 주요 특징의 하나로 이론의 대부분이 현실처방적 (prescriptive) 성격을 지니고 있다는 것이다. 비록 암시적이긴 하지만 지정학자들은 국력의 신장을 국가의 주요한 목표로 여기고 현실적으로 그것이 가능하다고 보았다. 이 분야에서 극단적인 행동주의자였던 독일의 하우스호퍼(Karl Haushofer)는 켈렌으로부터 인간과 마찬가지로 국가 역시 기본적인 욕구를 충족하기 위해 본능적으로 투쟁에 몰입한다는 명제를 추출하였다. 켈렌의 추종자들은 그러한 국가적 본능을 자연적인 것으로 간주하고 규범적으로 옳은 것으로 정당화 하였다. 6)

천연자원 문제에 지정학자들의 관심이 집중된 것은 이들의 공급이 국가의 군사력은 물론 산업발전에 긴요하다는 것에서 비롯되었다. 과학기술의 진보는 국가로 하여금 더 많은 천연자원을 요구하였고, 이에 따라 국가의 외교행위는 더욱 원거리로 확장되었다. 이같은 요구에 부응하지 못하는 국가들은 과학기술

註4) Halford Mackinder, "The Geographical Pivot of History", Geographical Journal, XXIII (April 1904), p. 150, 434.

5) Harold and Margaret Sprout, Foundations of International Politics (New York: Van Nostrand, 1962). pp. 326-332.

6) Ladis K.D. Kristof, "The Origins and Evolution of Geopolitics", The Journal of Conflict Resolution, Vol. IV, No. 1 (March 1960), p. 26.

부문에서 열세한 위치에 처하게 되고 이는 총체적인 입장에서 국력의 열세로 나타나게 되었다. 경제성장 그 자체는 군사력 증강에 필수적인 것으로 간주되었다. 이러한 동력은 국가로 하여금 자원공급 문제를 국가의 주요한 목표로 설정하게 했으며 자원이 풍부한 지역으로 외교 행위가 집중되었다. 지정학자들은 이들 지역을 영향권(spheres of influence)이라는 개념으로 칭하고 이를 지배할 것을 정책적으로 제안하였다.

추크리와 노스(Nazli Choucri and Robert C. North) 두 교수는 이같은 현상을 “횡단압력”(lateral pressure)이라는 개념으로 설명하고 국내의 자원부족으로 인한 국가적 팽창주의가 국제적 갈등의 원인이 되고 있음을 밝히고 있다.⁷⁾ 이들은 적어도 1차 대전의 원인을 19세기 후반 경 유럽 열강들의 국내적 자원 결핍에서 찾고 있다. 즉 심각한 자원 결핍에 직면한 유럽 열강들은 그 문제를 해외에서의 식민지 확보로 해결하려 하였고 그같은 열강들의 경쟁이 곧 전쟁으로 귀결되었다는 것이다. 이들의 이론이 국가적 팽창주의를 너무 단순화 시켜 설명하고 있다는 약점이 있음에도 불구하고 양차 세계대전의 원인을 추적하는데 있어서 관련 열강들의 국내적 자원결핍 현상은 결코 간과할 수 없는 중요성을 지니고 있다.⁸⁾

요약컨데 지정학자들은 자원이 풍부한 영향권의 지배를 국가의 목표로 간주하였다. 동시에 그러한 목표를 달성하기 위해 군사력의 증강을 강조하거나 기타 다른 효과적 수단의 개발에 몰두하였다.

註7) 이들이 사용하고 있는 횡단압력 현상은 구체적으로 세가지 양상을 포괄하는데 그것은 1) 국가적 영토의 경계를 넘어서 행위를 확장하고자 하는 기질, 2) 그같은 기질에서 유래한 특정행위들, 그리고 3) 그러한 행위들이 다른 나라의 국민이나 환경에 미친 영향, 등이다. Nazli Choucri and Robert C. North, Nation in Conflict (San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1975), p. 16.

8) 예컨대 애슐리(Reichard Ashley)와 피라이뤼스(Dennis Pirages)와 같은 학자들은 추크리와 노스의 이론이 현재의 국제정치 현상을 설명할 수 있는 적용성이 있다고 보고 있다. 즉 2차대전 이후 그같은 국가적 횡단압력은 식민지가 아니라 무역의 증가로 나타난다는 것이다. Richard Ashley, The Political Economy of War and Peace (New York: Nichols, 1980), p. 1, 287; Dennis Pirages, The New Context for International Relations: Global Ecopolitics (North Scituate, Massachusetts: Duxbury Press, 1978), pp. 15-29.

3) 정책적 수단

지정학자들은 비교적 명료한 정책 제안을 갖고 있다. 예컨대 마한은 미국이 강대한 해군력을 유지해야 할 필요가 있음을 암시하였다. 1920-30년대 여러 독일의 지정학자들은 자급자족과 생활권(Lebensraum)의 중요성을 강조하면서 나찌의 팽창주의를 부추겼다. 지정학자들의 구체적 정책제안은 특정국가의 자원상황과 지리적 여건에 따라 상이하게 나타난다. 그러나 공통적인 특징은 자원의 국내공급에서 제한을 받는 국가가 어떻게 외국으로 부터의 공급을 확보하느냐에 주된 관심을 쏟았다는 것이다. 자원이 풍족한 영향권을 정치, 군사, 경제적 수단에 의해 확보하거나 유지할 것이 요구되었다. 정치, 군사적 수단의 경우 자원의 해외공급이 유지될 통해서인가, 아니면 해양을 통해서인가에 따라 구체적인 수단이 결정되었다. 영향권에 대한 최종 외교의 형태는 두가지로 나타나는 바 하나는 강압적인 방법으로 식민지를 개척하는 것이고 다른 하나는 명목적으로는 독립국가로 존속되게 하지만, 사실상 종속국(client state)화 하는 것이었다. 경제적 수단은 무역관계에서 수입국에게 유리하도록 불평등한 방법을 적용하는 정책적 기술이 고안되었다.

불평등 무역정책은 1930년대 독일의 발칸(Balkan) 약소국들에 대한 정책에서 엿볼 수 있다. 허쉬만(Albert O. Hirschman)은 1945년 그의 한 저서에서 이전략의 특성을 분석적으로 설명하였다. 그는 자원의 공급을 확보하기 위해 무역의 공급 효과와 영향력의 효과를 동시에 이용할 것을 제안하고 있다. 공급효과를 확보하기 위해서는 해상 교통로의 확보, 비축(stockpiles), 우호적인 국가들과의 교역, 각종 특혜의 적용 등의 방안들이 제시되었다. 한편, 정치적 영향력의 획득은 수출국들이 수입국에 대한 무역의 단절을 시도하지 못하도록 하는데 역점이 있으며 여기에는 양국의 무역관계에서 상대국의 이득을 자국보다 유리하게 보장해 주는 방법과 무역에 크게 의존하고 있는 국가와의 교역 등의 정책적 기술이 고려된다.⁹⁾

허쉬만의 제안은 한마디로 약소국이면서 빈곤한 국가들과 교역하는 것이 강대국의 입장에서 정치적 영향력을 확보하는 좋은 방법이 된다는 것을 설득적으로 보여주고 있다. 약소국들은 자원의 수출로 강대국이 얻는 것 보다 더 많은 이득을 얻게 될 것이고 약소국이 무역에 의존하면 할수록 이들의 경제는

註9) Albert O. Hirschman, National Power and the Structure of Foreign Trade (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969), pp.34-35.

무역의존도가 높아져 무역단절을 생각할 수 없는 지경에 이르게 된다. 자원수입국의 입장에서 이같은 상황은 자원의 안정적 공급을 확보하는 계기를 자체적으로 제공하게 된다는 것이다.

4) 실제적 예

산업혁명으로 국내의 인구가 급격히 증가하고 과학기술이 크게 진보하자 유럽의 열강들과 미국, 일본은 자원결핍의 문제로 심각한 위기에 직면하였다. 1830년까지 세계의 인구는 비교적 완만한 추세로 증가하여 오다가 그 이후 부터 폭발적으로 증가하기 시작하여 100년 만인 1930년 경에 두배인 약 20억에 달하였다. 이 기간 동안의 인구증가는 주로 유럽의 열강 지역에서 나타났는데 산업혁명의 결과로 의학이 발전하여 인구 사망율을 크게 낮추게 된 데 기인한다. 산업혁명의 붐은 2차 대전 후 제3세계 지역으로 전파되어 1975년에는 세계의 인구가 약 40억으로 증가하였다. 불과 35년만에 세계의 인구는 배로 늘어난 셈이 된다. 이같은 폭발적 인구증가의 문제는 세계의 거의 모든 국가들에게 자원결핍 현상을 초래하였고 정부는 식량을 비롯, 경제 발전과 근대화애 필수적인 에너지와 기타 광물 자원의 공급을 국가적 과제로 삼게 되었다.

2차 대전 이전에 강대국들은 이 문제를 해결하기 위해 해외에 식민지를 경쟁적으로 획득하려 하였다. 제2차 세계대전이 일어날 즈음 영국, 네델란드, 프랑스, 벨기에, 포르투갈, 이태리, 스페인 등의 유럽 열강들은 약 7억에 달하는 제3세계의 인구를 식민지로 점령하였고, 일본은 아시아 지역의 약 6천만, 미국은 필리핀의 1,500만의 인구를 식민지로 두고 있었다. 이들 열강들은 식민지에서 불평등한 관계를 일방적으로 강요하였다. 식민지는 자국의 영토나 다름없이 취급되어 모국에서 필요한 자원을 착취하였고, 식민지의 인구를 노동 자원으로 사용할 수 있었다. 그러나 이들 유럽의 열강들은 아무도 식민지 팽창의 저의를 솔직히 밝히지 않았다. 때로는 종교적 전파를 이유로, 또는 인류의 개척정신으로 묘사하거나, 아니면 문명의 확산으로 합리화 하였다.¹⁰⁾

자원의 적절한 공급을 확보하기 위해 영토의 팽창이 불가피하다는 공개적이고도 솔직한 시인은 독일과 일본에 의해서 나타났다. 나찌 독일의 이론가였던 하우스호퍼는 국가를 '하나의 살아있는 유기체'로 간주하고 생활권을 확보하기

註10) Dennis Pirages, op. Cit., p. 29.

위한 영토의 팽창이 자연스럽고도 정당한 현상이라고 역설하였다.¹¹⁾ 그는 자원이 풍부하고 전략적으로 세계를 지배하는데 유리한 위치로 유라시아 대륙을 들고 독일이 이 지역을 점령해야 할 것을 정책적으로 제안하였다.

20세기 초 일본의 외교 정책 역시 전통적 지정학파의 시각과 거의 일치한다. 유럽열강의 제국주의를 목격하면서 일본 역시 국력의 신장이 주권을 보존할 수 있는 유일한 길임을 인식하게 되었다. 이는 아시아가 유럽 열강에 의해서 식민지의 대상인 영향권으로 간주되었기 때문이다. 일본의 국력이 열강의 수준에 도달했음은 러-일 전쟁의 승리로 이미 세계에 시사되었다. 문제는 열강으로서의 수준을 유지하기 위해서 경제발전과 근대화를 어떻게 지속하느냐가 국가적 과제로 등장하였다. 자원 빈국으로서 인구 증가의 압박을 심하게 받고 있었던 일본 역시 나찌 독일과 마찬가지로 국내에서 생활권의 확보에 대한 주장이 일게 되었다. 1927년 다나카 외무상은 다음과 같이 천황에게 조언하고 있다.

“국가의 궁극적인 성패는 식량의 원활한 공급 여부에 달려있다. 산업 발전을 위해 원료의 확보 역시 시급하다. 요컨대 국력의 신장은 영토의 확장과 비례한다. 만일 우리가 만주와 중국 대륙을 점령한다면 이같은 문제는 해결될 것으로 보인다. 더군다나 매년 70만 정도 증가하는 우리의 인구를 이상 없이 감당할 수 있을 것이다.”¹²⁾

이같은 입장을 정책적으로 반영하기 위한 첫 번째 과제는 영향권을 선정하고 확보하는 일이었다. 일본은 한국, 대만, 만주 지역을 그러한 범주에 포함하여 정치, 군사적 수단으로 식민지화 하고 식량, 철광, 석탄 등의 자원의 공급지로 사용하였다. 군사력으로는 해군의 중요성이 부각되었고, 육군 역시 거의 동등한 수준에서 증강되었다. 하지만 이들 식민지가 일본의 장기적인 발전을 결정하기에는 한계가 있었다. 일본의 에너지 수요에서 석유의 비중은 아직 높지 않았지만 군사력 부문에서는 긴요하고도 필수적이었다. 석유공급에 관한 한 일본은 유럽 열강이나 미국에 의존하지 않으면 안될 입장에 있었다. 미국은

註11) 하우스호퍼의 이론에서 중요한 개념들은 Blut und Boden (인구와 영토), Raum und Lage (지역과 위치), Macht und Raum (힘과 지역), Lebensraum (생활권), 등이다. Colin S. Gray, The Geopolitics of the Nuclear Era: Heartland, Rimlands, and the Technological Revolution (New York: Crane, Russak & Company, Inc., 1977), pp. 29-30.

12) Robert A. Goldwin, (ed.), Readings in World Politics (New York: Oxford University Press, 1959), p. 69.

석유 공급을 정치적 무기로 사용할 의도가 있음을 시사하였다. 일본이 할 수 있는 정책 대안은 아시아 지역으로의 군사적 팽창을 확대하는 것이었고, 이는 결국 실패로 종결되었던 것이다.

열강들이 해외에서 자원의 확보를 위해 정치, 군사적인 수단을 사용한 결과가 식민지의 획득으로 나타났다면 경제적 수단은 어떻게 적용되었는가? 허쉬만이 1925-1938년 기간에 독일, 영국, 미국, 프랑스, 이태리, 일본 등 6개 열강들의 무역구조를 분석한 결과 프랑스와 일본을 제외한 4개국이 약소국들과의 교역에 집중하고 있었음을 발견하였다. 이는 주요 열강들이 무역을 통하여 약소국들을 정치적으로 종속하려 했음을 시사한다.¹³⁾

무엇보다도 독일의 무역구조는 발칸 지역의 약소국들에 과도하게 집중되었던 것으로 나타났다. 특히 국내에서 나찌 정권이 세력을 장악하기 시작한 1934년 경 부터 그러한 현상은 더욱 심화되었다. 독일이 다른 열강에 비해 약소국과의 교역이 과도하게 집중된 것으로 나타나는 것은 다른 열강들이 해외에 식민지를 직접 확보한 것과는 달리 독일은 주로 경제적인 방법으로 약소국들을 지배할 의사가 있었음을 의미한다. 즉, 자국에 필요한 자원을 공급하고 상품을 수출하는데 있어서 주로 주변의 약소국을 상대로 그 목적을 달성하였다는 점이다.

한편, 일본은 1929년 까지 미국, 중국, 인도, 호주 등 주로 강대국들과 교역을 하고 있었다. 그러나 이후 일본의 수입은 여전히 강대국 중심으로 전개되었으나, 일본은 수출에서 극동 아시아, 남미, 그리고 유럽의 약소국들과 교역을 증대하기 시작하였다. 일본의 수출이 1929년 경 부터 약소국에 집중되었던 것은 엔화의 평가절하와 보호주의의 등장 등 국제 정치의 침체에 영향을 받은 것이었다.¹⁴⁾ 따라서 일본은 독일 처럼 무역을 통해 약소국을 간접적으로 지배했다기 보다는 정치, 군사적인 방법으로 극동과 동남 아시아 지역을 식민지화 하는데 더 관심이 있었다고 보여진다.

II. 현대적 지정학의 패러다임

20세기 전반 까지 전통적 지정학이 국가의 외교정책 기초를 형성하는데 실질적 기여를 했다 하더라도 2차 대전 이후 부터는 그 내용의 수정이 불가피하게 되었다. 지정학이 제기하는 기본 문제는 여전히 동일하나 국제 정치

註13) Albert O. Hirschman, *op. cit.*, pp. 93-94.

14) Albert O. Hirschman, *op. cit.*, pp. 96-97.

상황의 변화가 국가목표의 설정과 정책수단의 개발에 적지 않은 변화를 초래하였다. 그같은 변화들은 동시에 현대적 지정학 이론의 근간을 마련하게 된다.

1) 국제환경

전통적 지정학 이론이 성행하던 시기에도 국제 환경은 계속 변화의 압력을 받고 있었다 할 것이다. 게다가 인류의 과학기술 역시 주목할 만한 진보를 거듭해 왔다. 국제 정치 환경은 2 차 대전을 전환점으로 질적인 변화를 겪게 되었다. 무엇보다도 핵무기를 보유한 두 초강대국의 출현으로 말미암아 여타의 강대국 수준에서 재래식 군사력의 증강이 반드시 국력의 증가로 귀결되지는 않게 되었다. 해외에서의 자원획득이라는 점에서도 군사력에 의존한 방법이 더 이상 합리적이며 적합한 수단이 되지 못하였다. 그 보다는 미, 소 두 초강대국의 보호 아래 무역에 의존한 방법이 더욱 현실적인 것으로 고려되었다. 둘째, 식민지의 해방으로 자원을 보유한 약소국들의 위치가 크게 달라졌다는 점이다. 예전에 강대국의 식민지로 남아있던 이들 국가는 독립을 쟁취한 후 국제시장에 자원을 수출하여 국가발전을 도모하려 하였다. 단기적으로 자원수출로 획득한 외화는 국내의 정치 안정을 이룰수 있는 수단으로, 장기적으로는 경제발전의 수단으로 사용될 수 있었다. 이들 약소국은 선진국의 기업체들이 자국으로 진출하는 것에 대해 초기에는 과거의 식민지 정책과는 다른 것으로 간주하는 경향이 있었다.

세째, 과학기술의 발달로 말미암아 통신과 수송비가 급격하게 절감되었다는 것이다. 따라서 지역의 인접성이 더 이상 중요한 요인으로 작용하지 않게 되었다. 과학기술의 발달로 또한 자원의 세계적 분포를 더욱 확대하였으며 국가간의 무역도 증가하는 추세를 보였다. 그 결과, 지리적으로 세계의 어느 지역이 경제적 영향권에 해당하는 지가 덜 분명하게 되었다.¹⁵⁾

네째, 과학기술의 발달은 요구되는 자원의 종류를 급격하게 변화하도록 만들

註15) 오늘날 자원의 중요성에 비추어 어느 한 지역을 영향권으로 설정한다는 것은 사실상 불가능하다. 에너지 측면에서 중동지역은 영향권에 해당한다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 식량과 광물자원의 영향권은 다른지역에서 찾아야 한다. 뿐만 아니라 에너지 영향권으로서 중동지역의 중요성은 점차 감소해 왔다는 사실 역시 유념해야 한다. 그러한 결과는 과학 기술이 석유 매장의 세계적분포를 동남 아시아, 중남미 등으로 계속 확대한 데 기인한다.

었다. 예컨대 현대 특정 자원의 품목을 대량으로 수입해야 하는 국가가 산업의 재조정으로 불과 몇년 이내에 다른 자원의 수입을 요구할 수도 있게 되었다. 뿐만 아니라 자원의 세계적 고갈과 공급불안 요인은 자원의 대체(substitution), 자원절약, 자원탐사 등의 행위로 대응할 수 있게 되었다. 이같은 상황은 자원 의존국으로 하여금 과거처럼 영향권을 확보하기 위해 전력을 추구하기 보다는 보다 원활한 방법으로 대응할 필요가 증대하였음을 의미한다. 그러한 방법의 예로 국제적 기구를 창설하고 이를 정부적, 비정부적 차원에서 운영하는 기술이 요구되었다.

다섯째, 강대국과 약소국 간의 정치적 영향력은 일방적이라기 보다는 상호적인 패턴으로 변화되었다는 점이다. 약소국은 과거처럼 강대국의 힘의 전당물로 기능하지 않게 되었다. 또한 국력이 군사력으로 동일시 되는 권력 정치적 모델은 오늘날의 국제 정치 환경을 설명하는데 명확한 한계를 갖는다. 국력의 중요성은 계속되고 있으나, 그 실체와 기능은 보다 복잡한 요인에 의해 지배된다. 분명한 사실은 정치적 영향력이 과거처럼 강대국의 전유물은 아니며 약소국 역시 특정 차원에서 영향력을 확보할 수 있게 되었다는 것이다.¹⁶⁾

이같은 국제환경의 변화들로 전통적 지정학 이론의 주요 개념과 명제들이 부적합하거나 단순화된 것임을 증명하기에는 충분하였다. 자원의 세계적 분포가 더욱 다양해졌으며 자원의 수요 역시 그 증강이 신축성 있는 것으로 변화되었다. 영향권은 점차 다원화되고 분산되게 되었다. 국제 정치 차원에서 강대국과 약소국의 영향력은 상호성이 증대하였으나 어느 국가도 미국과 소련 두 초강대국과의 관계를 정립하는 것이 군사 안보 뿐 아니라 무역 관계의 유지를 위해 필요한 목표로 대두되었다.

전통적 지정학적 관점은 세가지 측면에서 아직 그 유효성을 확보한다. 우선 자원의 수요가 어떤 형태로 변화되든 자원의 세계적 분포는 여전히 불공평하게 나타나고 있다는 점이다. 둘째로, 국가간 무역의 확대는 해양 수송로의 안전과 전략적 해협的重要性을 증대시키고 있다. 따라서 더 많은 국가들이 해양과 해협의 안전한 통행을 바라게 된다. 마지막으로 전통적 지정학이 제시하는 일부 정책 제안은 그 자체가 나름대로의 적용성을 갖는다. 예컨대 전략적 해협의 주변국들은 미국을 상대로 자국의 이익을 획득할 수 있게될 것이고 유라시아 대륙국들은 소련을 상대로 정치적 이득을 갖게될 것이다.

그렇다면 현시점에서 국가적으로 중요한 자원의 세계적 분포는 어떻게 나타

註16) 국가의 권력에 대한 새로운 해석에 대해서는 David Baldwin, "Power Analysis and World Politics", World Politics, XXXI, No. 2, 1979 를 참조.

나는지, 구체적으로 검토해 보기로 하자. 먼저 인간의 생존에 필수적인 천연 자원의 종류를 효과적으로 구분하는 문제이다. 여기에는 몇가지 방법이 있겠으나 경험적 연구에 있어서 가장 체계적이고 유용한 방법은 인간의 기능적 소요에 따라 자원의 종류를 분류하는 것이다. ¹⁷⁾

다시 말해서, 인간의 생존에 필수적인 자원은 에너지, 식량, 물, 공간, 열, 비연료 광물자원 등 여섯가지이다. ¹⁸⁾ 이 중 3가지, 즉 에너지, 식량, 비연료 광물 자원은 국가간에 활발한 교역이 이루어져 국내적 결핍을 상당한 정도 극복할 수 있는 현실에 있다.

에너지

산업혁명 이래로 가장 많이 사용되어 온 에너지 자원은 석탄과 석유이며 최근 천연가스와 핵에너지가 부분적으로 소비되고 있다. 석탄은 산업혁명 초기부터 소비된 에너지 자원으로 가장 많은 양이 매장되어 있다. 그러나 공해문제를 가장 심각히 야기하는 요인이 되기 때문에 석유가 소비되면서 그 사용이 점차 감소되어 왔다. 한편 천연가스와 핵은 세계의 석유공급이 불안을 겪으면서 대체자원으로 개발되기 시작했으나 천연가스는 석유와 마찬가지로 그 공급이 제한을 받으며 핵은 그 사용에 있어서 발전부문 이외에는 석유를 대체하지 못한다는 단점에 부가하여 안전사고의 위협을 안고 있어 그 사용이 세계적으로 제한을 받는다. 따라서 현재로서는 석탄과 석유가 에너지 소비의 주 원료가 되고 있다.

표 1에서 보는 것 처럼 석유는 세계 어느 지역에서나 매장되어 있으나 그 양은 심한 차이를 나타낸다. 중동지역은 세계의 약 58%의 석유를 보유하고 있어서 에너지의 가장 중요한 영향권이 되고있다. 나머지 42%는 공산권, 아프리카, 중남미 등지에 분포되어 있으며 주요 수출 국가는 사우디 아라비

註17) 다른 방법으로 많이 쓰이는 분류는 자원의 발생 근원에 따라 1,2,3 차 자원으로 구분하는 것이다. 1차 자원은 태양 에너지에 근거한 육지와 해양을 말하며 이들은 광물, 식물, 동물 등 2차 자원을 생성하고 인간은 이들에 노동을 투하하여 3차 자원을 생산하게 된다. 또 다른 방법은 모두 자원을 재생 자원과 비재생 자원으로 구분하는 것이다. 재생 자원은 궁극적으로 고갈의 위협이 없는 자원을 말하며 비재생 자원은 석유, 석탄 등 화석원료와 광물자원 등 원천적으로 제한되어 있어 고갈의 위협을 안고 있는 자원을 말한다.

18) Paul Ehrlich and Anne Ehrlich, Population, Resources, Environment (San Francisco: W.H. Freeman, 1972), p. 59.

아, 쿠웨이트, 이란, 이라크, 아랍 에미레이트, 리비아, 나이지리아, 멕시코, 베네주엘라 등이다. 공산권 지역에서는 소련과 중공이 주요 공급 국가이다.

한편, 주요 수입 국가로는 미국, 일본, 프랑스, 독일 등 서방 강대국들과 한국, 대만, 싱가포르 등 신흥 공업국들로 주로 서방진영의 국가들이 심각한 에너지 결핍문제에 직면해 있다. 두차례에 걸친 석유파동으로 이들 서방진영의 국가들은 그 취약점을 드러낸 바 있어서 석유파동에 국가의 사활이 걸려 있다 해도 과언이 아니다. 특히 중동지역은 이들 국가로서는 에너지의 영향권에 해당하며, 동시에 해상 수송로의 확보를 위해 미국의 해군력에 전적으로 의존하고 있는 실정이다.

<표 1> 세계의 에너지자원 분포 (1984 현재)

종 류	지 역	매 장 량	비 중 (%)
석 유 (백만배럴)	북 미	34,375	4.6
	중 남 미	83,097	11.2
	서 유 럽	17,091	2.3
	중 동	430,400	57.9
	아 프 리 카	56,249	7.6
	아 시 아	16,872	2.3
	오 세 아 니 아	1,586	0.2
	공 산 권 전 세 계	103,906	14.0
석 탄 (백만톤)	미 주	1,639,923	19.6
	아 프 리 카	254,452	3.0
	아 시 아	159,539	1.9
	서 유 럽	436,234	5.2
	오 세 아 니 아	681,543	8.1
	공 산 권	5,183,086	61.9
	중 공	1,539,365	
	소 련	3,456,667	
	동 유 럽	187,054	
	전 세 계	8,376,663	

* 출처: 석유; OPEC, Annual Statistical Bulletin, 1984.

석탄 (예상매장량); 동력자원부, 「에너지통계연보」, 1987.

석탄은 공산권 지역, 그것도 소련과 중공에 심하게 편중되어 있으며 아시아 지역은 에너지 자원에 있어서 극심한 결핍현상을 보이고 있다. 국가별로는 소련이 약 41%, 중공 18.4%, 미국 15%, 호주 8%, 로 이들 국가가 전체의 82.4%,를 차지하고 있으며 그외 캐나다, 남아프리카, 보츠와나, 인도, 서독, 영국, 폴란드 등의 국가들도 주요 수출국이 되고있다.

식량

인류의 식량은 크게 곡물, 두류, 과일 및 채소류, 근채류(*roote and tubers*), 어류 및 육류 등 5 가지 범주로 구분된다.¹⁹⁾ 이 중 인류가 섭취하는 전체 칼로리의 56% 가 쌀, 밀, 옥수수 등 곡물에서 유래한다. 쌀은 전체 인류의 약 절반가량이 주식으로 사용하는 중요한 곡물이다. 그러나 국제적으로 교역이 가장 많이 이루어지는 곡물은 밀과 옥수수이며 인류의 식생활 패턴의 변화로 이들에 대한 수요를 증가시키고 있다.

쌀의 주요 수출국가로는 아시아의 발전도상국인 태국과 파키스탄을 들수 있고 다음으로 미국과 중공이 꾸준한 수출국가가 되어 왔다. 밀의 경우는 단연 미국이 수출시장의 약 절반을 차지하고 있으며 캐나다와 호주, 그리고 남미 지역에서 아르헨티나가 지난 10여년간 수출시장의 주요 국가로 위치를 굳혀왔다. 옥수수도 마찬가지로 미국이 세계 수출시장의 절반을 훨씬 넘게 점유하고 있으며 기타 서방 선진국들과 아르헨티나, 태국 등이 나머지 양을 차지하고 있다.

식량의 경우는 국제정치적 측면에서 에너지와 대조적인 특징을 나타낸다. 즉 서방 선진국들이 에너지 부문에서 해외 의존도가 큰 반면 곡물 부문에서는 주요 수출국가의 위치를 확보한다는 사실이다. 공산권 국가들은 에너지 자원에서 비교적 풍부하나 곡물 부문에서는 해외에서 수입해야 하는 실정에 있다. 1970년대 이전만 하더라도 주요 곡물 수입국가들은 벨기에, 룩셈부르크, 이집트, 한국, 방글라데쉬, 브라질 등에 불과했으나 1970년대에 아프리카와 동유럽, 그리고 소련이 수입국가로 세계시장에 참여하기 시작하였다.²⁰⁾ 이같은 입장은 최근 동서간의 교역이 증가되는 현상에 대한 부분적인 설명을 제공한다.

註19) Dennis Pirages, *op. cit.*, p. 79.

29) Barry B. Hughes, World Future: A Critical Analysis of Alternatives (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1985), p. 130.

<표 2> 주요곡물 수출국 (1984 현재)

종 류	수 출 국	수출량 (백만톤)	비중 (%)
쌀	미 국	2.8	23.7
	중 공	1.6	13.6
	아 시 아	6.6	55.9
	태 국 , 파키스탄 등		
	중 남 미	0.7	6.0
	전 세 계	11.8	
밀	미 국	41.8	41.3
	캐 나 다	16.5	16.3
	E E C	16.0	15.8
	호 주 나	15.5	15.3
	아 르헨티나	6.5	6.4
	전 세 계	101.2	
옥수수	미 국	60.2	62.7
	아 르헨티나	11.3	11.8
	E E C	6.2	6.5
	호 주 나	4.5	4.7
	캐 나 다	4.2	4.4
	태 국	3.1	3.3
	전 세 계	96.0	

* 출처: FAO, Commodity Review and Outlook, 1984-1985.

비연료광물자원

산업화가 가속됨에 따라 요구되는 비연료광물자원은 철광, 동, 알루미늄, 합금(크롬, 니켈, 망간, 코발트, 몰리브덴, 텅스텐 등), 귀금속(금, 은), 그리고 비금속(연, 아연, 주석 등) 등이다.²¹⁾ 철광, 동, 알루미늄은 산업화에 있어서 매우 중요 광물자원이 되어 왔으며 과학기술이 발달하면서 기타의 광물자원 대한 수요기 양과 종류에서 크게 증가하여 왔다. 예컨대 미국의 경우 약 40여종의 광물자원을 필요로 하는데 국내에서 공급이 충족되는 품목은 5여가지에 그칠 뿐 나머지는 해외에서 수입하고 있는 실정이다. 서방 유럽 국가들은 이보다 더욱 심각한 의존도를 나타내고 있다. 한편, 소련은 대조적으로 5-6가지의 품목만 수입할 뿐 나머지는 국내에서 공급이 가능하다.²²⁾

광물자원의 경우 주요 수출 국가들은 대부분 제 3세계 지역에 분포되어 있는 반면 수입국들은 서방 선진국들이라는 특징을 드러낸다. 따라서 서방 선진국들은 에너지의 경우와 마찬가지로 제 3세계 국가들의 행동에 지극히 취약하다는 문제점을 안고 있다. 1973년 OPEC 이 석유 카르텔을 성공적으로 결성한 후이에 자극을 받아 일부 국가들이 철광, 동, 보오크사이트, 주석 등의 자원에 대한 카르텔 결성운동을 전개하였으나 실효를 거두지 못하였다. 그러나 서방 선진국들은 유사시에 대비, 광물자원의 공급안정을 위한 노력을 계속해야 할 상황에 있다.

이상에서 살펴 본 대로 천연자원에 대한 영향권은 과거처럼 일원화된 개념 하에서 설정될 수 없다. 산업화가 고도로 진행된 오늘날 국가적으로 요구되는 자원은 다양할 뿐 아니라 각국의 자원 수요실태가 상이하기 때문에 특정지역을 영향권으로 상정하기 어렵다. 에너지자원의 경우만 하더라도 석유는 중동 지역에 집중되어 있는 반면 석탄은 소련과 중공 등 공산권지역에 집중되어 있다. 한편, 식량은 서방 선진국지역에 수출 잠재력이 있으며 비연료 광물자원

註21) 이러한 분류는 피레이워스 교수의 방법을 따랐다. 비연료광물자원의 종류는 이보다 훨씬 많다. 참고로 추크리 교수는 미국의 자원의존 실태를 설명하면서 총 37가지의 종류를 제시한다. Nazli Choucri, "Population, Resources, Technology: Political Implication of the Environmental Crisis", International Organization (Spring 1972), p. 31 참조.

22) Hans H. Landsberg and John E. Tilton with Ruth B. Haas, "Nonfuel Minerals", in Current Issues in Natural Resource Policy, edited by Paul R. Portney (Washington D.C.: Resource for the Future, Inc., 1982), p. 75, 101.

<표 3> 비연료광물자원 분포

종 류	매장량 (백만톤)	주 요 분 포 국 가
Antimony	4.5	볼리비아, 남아프리카, 멕시코
bauxite	20,300	기니아, 호주, 브라질, 자마이카
Beryllium	N/A	브라질
Bismute	0.1	호주, 볼리비아, 캐나다
Cadmium	0.7	캐나다, 미국, 호주
Chromium	3,350	남아프리카, 짐바브웨, 핀란드
Cobalt	3.1	자이레, 잠비아, 모로코
Columbium	3,450 (톤)	브라질, 캐나다, 나이제리아
Copper	505	칠레, 미국, 잠비아, 캐나다, 소련
Diamond	620 (캐럿)	자이레, 보츠와나, 호주
Gallium	1	보오크사이트에 포함
Germanium	매우많음	자이레, 미국
Gold	37,000 (톤)	남아프리카, 소련, 미국
Iron Ore	108,000	소련, 브라질, 호주, 인도
Lead	165	미국, 호주, 캐나다
Lithium	2.22	칠레, 미국, 자이레, 캐나다
Manganese	5,000	소련, 남아프리카, 호주
Mercury	1.5	스페인, 소련, 알제리아
Molybdenum	9.8	미국, 칠레, 캐나다
Nickel	54	뉴 칼레도니아, 캐나다, 쿠바
Silver	262,000 (톤)	미국, 캐나다, 멕시코
Tantalum	22,000 (톤)	태국, 호주, 캐나다, 자이레
Tin	10	말레이시아, 인도네시아, 태국, 중공
Tungesten	2.9	중공, 캐나다, 미국, 한국
Vanadium	19	남아프리카, 소련, 중공
Zinc	240	캐나다, 미국, 호주
Zirconium	43	호주, 미국, 남아프리카

* 출처: D. Hargreaves and S. Fromson, World Index of Strategic Minerals (New York: Facts On File, Inc., 1983); Commodity Research Bureau, 1984 Commodity Year Book (New Jersey: Commodity Research Bureau, Inc., 1985).

은 주로 제 3세계의 비교적 넓은 지역에 분포되어 있다. 이를 토대로 한다면 세계는 서로 상호의존적일 수 밖에 없는 현실에서 살고 있다해도 과언이 아니다. 2차대전 이후의 국제정치, 경제환경이 상호의존의 체제라고 불리울 만큼 국가간의 교역이 증대하는 것도 그러한 연유에서 비롯된다할 수 있을 것이다

2) 국가목표

전통적 지정학 이론은 국가의 목표를 군사력으로 측정되는 국력의 신장으로 한정하였다. 2차대전 이후의 상황은 이같은 개념화가 너무 단순함을 입증한다. 국가의 목표를 구체화하면 안보(security), 자주(autonomy), 경제적 번영(prosperity), 3 가지로 요약될 수 있을 것이다.²³⁾ 오늘날의 국제환경에서는 군사력으로 위의 세가지 구체적인 목표들을 달성할 수 있다고 단언하지 못한다. 만일 그것이 가능하다 해도 이는 미국과 소련, 두 초강대국의 전유물이 될 것이다. 한편, 강대국 수준에서는 군사력 없이도 위의 세가지 국가목표의 원만한 달성이 가능하다고 보여진다. 예를 들면 일본은 상응한 군사력을 유지하지 않고도 경제력을 통해서 강대국의 위치를 확보할 수 있었다. 뿐만 아니라 군사적으로 약소국이면서도 국가의 실질적인 목표달성은 얼마든지 가능하다. 스위스를 비롯한 뉴우질랜드, 쿠웨이트 등 약소국들이 바로 국가로서의 기본 가치인 안보, 자주, 경제적 번영을 효과적으로 달성한 예라할 수 있을 것이다.

그렇다면 자원압박을 겪고 있는 국가의 목표는 어떻게 설정되어야 하는가? 정치적 영향력의 수단으로서 군사력이 비효율적이고 부적합한데가 있는 반면 경제력은 상당한 적응력을 갖고 있는 것으로 보인다. 한 나라의 자원수입은 상대국으로 하여금 경제력의 증가를 의미한다. 만일 자원수입국이 경제성장을 계속적으로 달성한다면 이는 동시에 자원수출국의 경제성장으로 귀결된다는 것이다. 이같은 원리를 이용한다면 자원빈국도 자국의 경제적 번영을 이루면서 동시에 정치적 영향력의 수단으로서 경제력을 이용할 수도 있게 될 것이다. 물론 이 경우 자원수출국 역시 수입국을 대상으로 자원을 무기화하여 정치적인 수단으로 사용하는 것이 가능하다. OPEC의 석유 무기화는 그 좋은 예라할 것이다. 따라서 자원수입국은 그같은 위협을 극소화하면서 자국의 경제력을 정

註23) 국가의 목표를 이 세가지 관점에서 구체적으로 설명한 연구로는 Robert T. Kudrle and Davis B. Bobrow, "U.S. Policy toward Foreign Direct Investment," World Politics, Vol. XXXIV, No. 3(April 1982) 를 참조.

치적인 수단으로 사용할 수 있는 전략을 개발할 필요가 있다. 여기에 바로 현대적 지정학의 핵심이 담겨있는 것이다.

3) 정책적 수단

군사력을 기반으로 영토를 확장하거나 식민지를 확보하는 방법은 2차 대전 이후의 상황에서는 효과적인 자원확보의 정책으로 간주되기 어렵게 되었다. 대신 허쉬만이 밝힌 경제적 수단들은 그 적용성이 높아진 것으로 보여진다. 2차 대전 이전 독일이 발칸 지역의 약소국들을 경제적인 수단으로 지배했던 방법들을 자원의존국의 입장에서 자원의 안정적 공급을 위한 전략의 지침으로 사용할 수 있을 것이다. 물론 오늘날의 현실에 맞도록 일부 수정하는 작업을 병행하는 것이 필요하다. 다음에서 공산권을 제외한 국가들의 자원안보전략을 구체적으로 제시해 보기로 한다.

가) 자원안보를 위해 자국의 군사력을 증강하거나 사용하려는 계획은 하지 않는것이 좋을 것이다. 실제로 자원안보의 문제는 단순히 수출국을 선정하는 문제에 그치지 않고 군사적 이슈와 연결되지 않을 수 없다. 예컨대 해상수송로의 안정적 확보는 해군력의 뒷받침을 필요로 한다. 그러나 미국과 소련, 두 초 강대국을 제외한 국가들은 그러한 역할을 담당하는 것이 가능하지도 않을 뿐 아니라 비효율적이다. 따라서 두 초 강대국의 영향권내에서 보호를 받는 것이 불가피하다. 미국의 영향권내에 있는 국가들은 미국의 강력한 해군력의 보호를 받을 수 있도록 양국의 협력관계에서 안전으로 제시할 필요가 있을 것이다.

나) 수입대상국을 선정하는 문제이다. 자유세계 국가들의 입장에서는 우선 과거에 식민지의 경험을 갖고 있으나 자원수출을 적극적으로 추진하고 있는 국가, 국내의 정치안정을 어느정도 이루고 있는 국가, 미국에 군사안보를 의존하고 있는 국가, 그리고 자국과 외교적으로 우호관계를 유지하고 있는 국가 등이 선정기준으로 작용할 것이다. 이같은 기준은 모두 자원의 공급패턴을 안정적으로 확보하기 위한 관심에서 비롯된다.

다) 공급의 다변화를 유지하는 것이다. 어느 한 국가나 지역에 전적으로 의존하는 방법은 좋지않다. 그같은 패턴은 공급국이 수입국에 대해 정치적 영향력을 갖게 하는 원천이 된다. 다변화는 수송로 문제에도 적용되어야 한다. 가

능한 한 여러 수송로를 이용하여 수입이 되도록 하는 문제 역시 공급국의 선정에서 동시에 고려되어야 한다.

라) 공급국과의 무역관계에서 유리한 위치를 확보하는 문제이다. 양국의 무역관계에서 공급국이 무역단절을 하기 어려운 위치에 놓이도록 유도하는 방법을 구상해야 한다는 것이다. 그같은 방법의 하나로 무역의존도를 상대적으로 적게 유지하는 것을 고려할 필요가 있다. 예컨대 양국의 무역이 단절된다고 가정했을 때 수입국의 경제적 손실이 수출국 보다 적다면 수입국이 상대적으로 유리한 위치에 있다고 말할 수 있을 것이다. 다시 말해서 수입국은 특정 공급국과의 무역단절에 대비, 특정 자원의 전체수입에서 상대국으로 부터 수입된 자원의 비중을 최소화하고, 자원의 수출로 인한 경제적 이득이 상대적으로 높게 나타나는 국가들과 교역하는 것이 유리할 것이다.

마) 자원의 비축을 확보하는 것이다. 적절한 양의 비축은 유사시 돌발적인 공급의 단절에 대비하는 좋은 방법이다. 이는 미국의 경우 처럼 법률적인 차원에서 제도화할 수도 있다.²⁴⁾ 비축은 또한 갑작스런 가격상승에 대응하는 경제적 효과도 지니고 있다.

바) 과학기술의 발전에 주력하여 자원의존도를 최소한으로 줄여나가는 노력을 해야한다. 과학기술의 발전은 자원의 소비를 효율화할 뿐 아니라 대체자원을 개발하게 하여 궁극적으로 자원의존에서 비롯되는 문제를 해결해줄 수도 있다. 또한 경제구조를 개편하여 자원의존도가 큰 사업을 점차적으로 회피하는 전략도 강구해야 한다. 예를 들면 선진 유럽 국가들을 비롯한 미국, 일본은 에너지 집중산업구조를 탈피하여 보다 기술집약적인 산업구조로 그 경제구조를 전환해 가고 있다.

사) 자원의존국간의 협력체제를 발전시키는 것이다. 자원생산국들이 카르텔을 결성하여 공급이나 가격을 통제하듯 수입국들 역시 동일한 조직을 결성하여

註24) 미국은 일찌기 1939년부터 'Strategic and Critical Materials Stockpiling Act'을 제정해 적용하여 오고 있다. 예를 들면 1980년 미국정부는 총 60가지의 품목을 비축대상으로 선정하였다. 좀 더 구체적인 논의는 Rae Weston, Strategic Materials (New Jersey: Rowman and Allanheld, 1984), pp. 149-155 를 참조.

생산국의 영향력을 둔화시킬 수 있을 것이다. OPEC에 대항해서 서방 선진국들이 국제에너지기구(International Energy Agency)를 결성한 것은 좋은 예이다. 이 기구는 각국이 에너지 소비절약을 통해서 석유 수입량을 줄일 것과 적절한 비축량을 설정하는 등 생산국 카르텔에 공동으로 대처하기 위해 결성된 것이었다.²⁵⁾

아) 해상 수송로의 안전을 위한 전략을 강구하는 것이다. 오늘날 국가간의 거역은 대부분이 해상 수송로를 통해 이루어진다. 자원수송의 안전은 구체적으로 공해상에서의 안전은 물론 주요 해협을 안전한 통과를 확보하는 일이다. 자유세계 국가들은 미국의 강력한 해군력의 보호를 받을 수 있도록 하는 한편, 자체적으로 주요해협의 주변국들에 대한 우호 외교관계를 형성하는 동시에 해상 수송로의 다변화를 모색하는 것이 바람직하다. 또한 수송선박의 선정에 있어서 자국선박과 중립국선박을 혼합하여 사용하는 것도 유사시에 대비하는 방법이라고 여겨진다.

4) 실제적 예

2 차대전 이후의 국제정치 질서는 미국과 소련을 주축으로 동, 서의 두 블록을 형성하게 되었다. 미국을 위시한 서방진영의 국가들은 자유무역에 기반한 국제경제 질서를 구축하여 이를 토대로 필요한 천연자원의 공급은 물론 수출시장을 용이하게 확보할 수 있었다. 이로써 자원공급의 패턴은 식민지 확보로부터 무역의존으로 전환되기 시작했다. 과학기술의 진보는 예전에 알지 못했던 새로운 자원매장지역을 발견해내어 자원의 세계적 분포를 확장하는데 기여하였다. 양극질서 내에서 미국을 위시한 선진산업국가들은 비교적 용이한 방법으로 필요한 자원을 해외로부터 공급받아 경제발전을 가속화 하였다.

그러나 1960년대 후반 부터 국제정치 질서는 양극질서의 틀이 서서히 와해되어 보다 복잡한 구조로 이행되는 조짐을 보이기 시작했다. 그러한 변화는 중소 분쟁을 비롯, 동서 대립, 제 3세계의 자원민족주의 등의 현상들에서 가시화 되었다. 자원의 공급에 관한 한 선진 산업국들은 이같은 변화속에서 공

註25) IEA의 기본목표는 석유생산국의 자원 무기화 정책에 공동 대처하고, 에너지 소비절약을 공동으로 추진하면, 대체에너지 자원의 개발에 공동 협력한다는 것으로 요약된다. 좀 더 구체적인 설명을 위해서는 Harry Clay Blaney III, Global Challenges: A World at Risk (New York: Franklin Watts, 1979), pp. 82-86를 참조.

정적 요인 보다는 부정적인 요인에 직면하지 않을 수 없게 되었다. 에너지와 광물자원을 보유한 제 3세계 국가들은 자원을 정치적 무기로 사용하려 하거나 가격상승을 주도하여 정면으로 서방 산업국들에 대항하기 시작했다. 또한 동서의 데탕트는 서방국가들로 하여금 에너지 자원의 공급처로서의 공산권 지역에 호감을 가질 수 있으나 그로 인한 국가안보의 위협을 우려해야만 하였다. 요컨대 국제질서는 개별국가의 우려가 높아지는 가운데 국가간의 관계는 더욱 상호의존적인 형태로 그 질서를 구축해 가고 있다.

“상호의존”이라는 용어는 오늘날의 국제관계를 설명하는데 가장 많이 쓰이는 개념이면서도 구체적인 의미는 아직 불분명하다.²⁶⁾ 생태학적인 관점에서 이 용어는 모든 국가가 서로 자원교역의 필요성이 증대한 상황에 처해 있음을 의미한다. 굳이 경제성장을 목적으로 하지 않더라도 오늘날의 국가들은 서로 교역을 통하지 않고는 국내의 자원결핍을 스스로 해결할 수 없는 현실에 살고 있다. 자급자족을 경제발전 모델로 채택하여 온 버마, 북한, 알바니아, 탄자니아 등의 국가들도 필수자원인 에너지와 기타 광물자원들은 수입해야만 하는 실정에 있다.

국가간의 교역이 증가하면서 제기된 이슈 중의 하나는 그로 인한 국가의 취약점(vulnerabilities)에 관한 것이다. 국가간의 상호의존의 심화가 반드시 그러한 부정적 결과만을 초래하는 것은 아니다. 평화주의자들과 기능주의적 입장에 선 사람들에게 그러한 현상은 그들이 바라는 목표달성의 여건을 조성해 주고 있는 것으로 이해될 수도 있다. 그러나 또 한편에서 국가간의 상호의존은 국가의 취약점을 동시에 수반한다. 그러한 취약점은 무역의존도가 큰 나라일 수록 더욱 심각한 문제로 부각하게 된다. 필수 천연자원의 상당량을 해외에서 수입해야 하는 국가들은 국민의 생존이 국제환경의 변화에 민감하게 영향을

註26) 혹자는 이 개념을 국제체계의 한 모델을 구성하기 위해서 사용하고 있다. 예를 들면 코우헨(Robert O. Keohane) 과 나이(Joseph S. Nye) 는 이를 전통적인 권력정치(power politics)의 모델과 구분하여 국제행위자는 물론 이들의 관계가 더욱 다양해지고 복잡한 현상을 띄고 있는 국제관계의 하나의 질서로 설명하고 있다. 한편, 노어(Klaus Knorr) 같은 학자는 이 개념을 단순히 국가간의 행위들이 증가한 현상을 기술하는데 사용하고 있다. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Power and Interdependence (Boston: Little, Brown and Company, 1977), pp. 3-37; Klaus Knorr, “Economic Interdependence and National Security”, in Economic Issues and National Security, edited by Klaus Knorr and Frank N. Trager (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1977), pp. 1-18.

받아야 함을 의미한다. 다시 말해서 국가간의 상호의존은 그 자체에서 국가안보적 관심을 내포하고 있다는 것이다.

국가간의 상호의존이 일면 불가피한 현상이고 그것이 불안요인을 동시에 내포한다면, 뒤이어 제기되는 중요한 과제는 어떠한 상호의존이 안정된 형태나 하는 것이다. 자원의 공급문제와 관련하여 이 과제는 곧 공급의 패턴을 안정화하는 제 정책의 개발을 의미한다. 현대적 지정학의 정책적 관심은 바로 이 과제에 초점을 맞추어야 할 것이다. 위에서 이미 제기한 여덟가지 정책제안은 그러한 요구의 필수조건이 될 것으로 본다.

이러한 정책제안에 가장 잘 부응하는 국가의 예로는 일본을 들 수 있다. 일본은 한국과 마찬가지로 산업화에 필요한 천연자원의 부존이 지극히 빈약한 국가이다. 에너지 부문에서 일본은 선진 유럽국가들 보다 훨씬 심각한 위치에 있다. 석유의 거의 전량을 수입해야 하고 전체 에너지의 해외 의존도는 약 90% 정도에 이른다. 곡물식량의 해외 의존도는 약 65% 정도이고 기타 비연료 광물자원의 대부분을 수입해야 한다. 이같은 상황 때문에 일본은 일찌기 자원의 안정적 공급을 국가안보의 제일의 과제로 인식하고 정책개발에 주력해 왔다.²⁷⁾

자원안보에 연관된 문제에서 일본은 2 차대전 이후 군사력의 사용을 전혀 고려하지 않게 되었으며 전반적인 군사안보를 미국에 전적으로 의존하는 정책으로 일관해 왔다. 1970년대 후반 부터 극동아시아에서의 미·소 해군력 균형이 소련의 우위로 전환되는 조짐이 보이자 미국은 일본에 대해 방위분담의 필요성을 강조하고 일본해군의 역할확대를 제안하였으나 일본정부는 국내의 반대여론 때문에 이를 실행에 옮기기를 주저해 왔다. 즉, 군사안보 문제에 관한 일본의 수동적 태도와 미국에의 의존적 성향은 전후 일본외교의 기초를 이루어 왔고, 그러한 성향은 일본국민의 자발적인 의지를 토대로 하고 있다 할 수 있다.

따라서 자원의 안정적 공급을 위한 일본정부의 정책들은 주로 경제적 수단을 기반으로한 외교활동으로 나타나게 되었다. 수입다변화 부문에서 일본은 제

註27) 일본에서 최근 국가안보의 해석은 “comprehensive security” 라는 용어를 중심으로 전개되고 있다. 이 개념의 정확한 의미는 구체적으로 제시되지 않으나 대략 과거의 수동적인 안보자세를 탈피하여 보다 능동적으로 국제환경에서 안보의 역할을 확장해야 한다는 의미를 내포하고 있다. 여기에는 군사적 차원에서의 역할 보다는 경제적 차원에서의 역할확장이 강조된다. 이러한 관점에 대해서는 Nobutoshi Akao, (ed.,) Japan's Economic Security (New York: St. Martin's Press, 1983), pp. 9-10.

2 차 석유파동 이후 중동의존도를 낮추는 동시에 여타의 지역의존도를 높이는 정책을 추진해 왔다. 그러나 석유의존도가 높을 뿐 아니라 수입량에 있어서 세계의 주요 수입국가에 해당하므로 중동의존도가 70% 선을 유지할 수 밖에 없는 현실에 처해있다. 따라서 일본은 중동지역에서도 가장 안정된 공급국인 사우디 아라비아의 의존을 높이는 동시에 이란, 이라크 등의 정치적 불안국에 대한 의존은 줄이는 방향으로 정책을 바꾸었다.²⁸⁾ 즉 수입 다변화와 안정적 공급국에 대한 의존을 높이는 전략을 동시에 추진하였던 것이다.

한편, 일본정부는 정치적 영향력의 기반으로 막대한 경제력을 이용하고 있다. 자원을 직접적으로 수출하는 국가는 아니지만 생산과 수송에 영향을 미칠 수 있는 제 3세계 국가들에 대해서 일본정부는 경제적 지원을 집중하여 왔다.²⁹⁾ 이에 더하여 해외투자 역시 이들 국가에 편중되어 있는 것으로 나타났다. 이처럼 일본은 자원안보를 달성하기 위한 영향력의 수단으로서 경제력을 직접적으로 사용하고 있다.

일본이 취하고 있는 자원의외교의 형식은 전통적 지정학에서 제시하는 영향권에 대한 일방적 독점이 아니라 다변적(multilateral)이면서 상호 우호적인 특성을 지닌 것으로 나타난다. 다변적 외교의 형식은 실제행위에서 여러가지 차원에서 적용되는데 우선 일본의 무역회사들이 세계의 자원교역에 적극 참여하는 것이 그 좋은 예이다. 에너지 자원의 경우 일본의 무역회사들은 자국과의 직접교역이 아닌 교역에 대해서도 중개역할을 담당하고 있다. 미국과 서방 유럽국들의 에너지 수입을 도우는 한편 석유 수출국들을 위해서는 이들의 수출을 적극 주선해 주는 역할을 대신해 주고 있는 것이다.³⁰⁾ 이들의 역할은 세계의 자원문제를 어느 특정국의 영향력에 전적으로 통제되지 않으면서 국제적인 차원에서 공동의 과제로 다루어 지도록 하는데 기여할 것으로 보인다.

註28) Davis B. Bobrow and Robert T. Kudrle, "Western Theory and Japanese Practice: A New Geopolitics", A Paper prepared for presentation at the XIIIth World Congress of the International Political Science Association, Paris, (July, 1985), pp. 14-15.

29) 예를 들면 수단, 이집트, 남-북 예멘, 터키, 말디브, 태국, 필리핀, 싱가포르, 파키스탄, 인도, 스리랑카, 파나마 등의 국가들이 그러한 혜택을 받고 있다. Davis B. Bobrow and Robert T. Kudrle, *ibid.*, p. 18.

30) 예를 들면 1980년 일본의 에너지 관계 무역회사들이 취급한 물량 중 약 50% 만이 일본의 직접 수입량이었고 나머지는 다른 국가들을 위한 것이었다. Japan Foreign Trade Council, A Study of Japan's Offshore Trade, 1983, pp. 27-79.

다변적 자원의교의 형식은 자원공급과 수요에 대한 국제적 합의를 도출하거나 이에 순응하는데서도 발견된다. 일본은 국제 에너지기구에 적극 참여하여 서방 선진국들과 석유의 안정적 공급에 관한 합의사항을 긍정적으로 이행하고 있으며 수출국과도 양국간의 각종 기술협력을 체결하여 이들을 돕고 있다. 이와 함께 일본은 특정지역의 자원을 독점하려는 자세를 지양해 왔다. 이같은 경향은 중동지역 이외의 수출국가들에서 발견된다. 일본은 이들 소량의 수출국에서 조차 어느 한 국가의 에너지수입을 독점하지 않으려는 태도를 견지하고 있다. 이러한 전략은 수출국들의 자원민족주의의 공세를 피하기 위해 개발된 것으로 생각된다.

외교적 적응과 함께 일본의 대내적 적응력 역시 주목할 만큼 신장된 것으로 보인다. 자원비축 부문에서 일본은 석유회사로 하여금 90여일의 소비분을 비축하도록 법적으로 정하는 한편 정부 역시 자체의 비축량을 육지 혹은 대형선박에 보유하고 있다. 비연료 광물자원의 경우 일본은 동, 연, 아연, 알루미늄, 니켈, 크롬, 텅스텐, 코발트, 몰리브덴 등 9 가지의 품목을 비축대상으로 분류하고 상당량을 확보하고 있다.³¹⁾ 이와 함께 두류, 옥수수, 밀, 보리 등의 곡물에 대한 비축도 아울러 추진하고 있다.

에너지 소비절약에서도 일본은 적응력을 높여왔다. 제 2차 석유파동 이후 일본은 수출과 GNP 에 대한 에너지 의존도를 줄이는 동시에 에너지 의존도가 높은 산업을 탈피하고 기술집약적인 산업으로 경제구조를 조정하여 왔다.³²⁾ 소비에 있어서 다변화도 적절히 추진되어 에너지의 경우 석유의존도를 줄이고 대신 석탄과 천연가스의 소비를 증가하였다.

요약컨대 일본은 2 차대전을 전후로 자원안보에 관하여 대조적인 정책을 추진한 국가였다. 전통적 지정학의 패러다임에서 자원문제를 해결하려는 일본은 2 차 대전 이후 주로 경제적인 관점과 평화적인 수단으로 이 문제를 해결해

註31) 광물자원에서 일본이 비축의 필요성을 느낀것은 비교적 최근인 1983년부터였다. 일본은 아프리카 지역에서 이들 품목을 수입하는데 근래 이 지역의 불안이 가중되자 이같은 정책을 입안하게 되었다. Nobutoshi Akao, *op. cit.*, pp. 24-25.

32) 예를 들면 1980년대 초 일본의 수출에서 에너지 의존도가 높은 중화학품목의 비중은 약 10%정도에 그치고 있다. 동 산업의 경우도 에너지 의존도는 기술의 발전으로 크게 감소한 것으로 나타난다. Tokio Kano, "Energy Security", in Inoki Masamich and Kosaka Masataka, (eds.), *Japan's Security and a Crisis Proposal for Defense* (Tokyo:Kodansha, 1982), p. 173.

왔다. 이러한 예는 일본에 국한되지 않고 서방 유럽국가들의 경우에도 같이 적용된다. 그러나 일본은 다른나라 보다 더욱 극단적으로 이 방법에 의존하고 있다할 수 있다. 간혹 미국을 비롯한 서방 유럽국들이 자원안보를 위해 군사적 수단의 사용을 검토하거나 이를 실행에 옮길 자세를 표명하는 반면 일본은 이에 부정적인 태도를 견지하고 있기 때문이다. 따라서 일본의 자원안보 행위는 과거 전통적 지정학의 입장과 대조적인 것으로 구분되기에 충분하다고 여겨진다.

IV. 결 론

국제정치의 연구분야에서 지정학은 비교적 명확한 연구대상을 갖고 있을 뿐 아니라 구체적이고 흥미있는 연구관심을 제기한다. 즉, 지정학은 환경과 국가의 관계를 주요 연구대상으로 설정하고 천연자원을 포함한 세계의 지리적 여건이 한 국가의 외교정책에 시사하는 바가 무엇인가를 규명하고자 한다. 이같은 연구관심은 오늘날의 국제정치 연구에서도 이론적으로나 정책적으로 중요한 위치를 차지하고 있다. 그러나 이론적 시각은 국제환경의 변화와 더불어 수정내지는 조정될 수 밖에 없다. 이 점에서 전통적 지정학 이론은 상당부분 오늘날의 현실을 설명하는데 한계를 갖는다. 본 연구는 그러한 가정에서 출발하여 현대적 지정학 이론의 주요 내용을 구성하는 개념적 골격을 제시하는데 주력하였다. 이를 요약하면 다음 세가지가 될 것이다.

첫째, 오늘날 자원의 세계적 영향권은 과거 처럼 일원화된 형식으로 제시될 수 없다. 산업화가 고도로 진행된 현실에서 국가적으로 요구되는 자원의 종류는 다양하고 이들의 분포 역시 지역적으로 더욱 확장되었다. 식량, 에너지, 광물자원의 세가지 분야에 한정해서 보더라도 국가들은 상호의존적이될 수 밖에 없는 처지에 있다.

둘째, 국가이익의 개념 역시 다원화의 입장에서 파악되어야 한다. 군사력이 국력의 유일한 척도는 되지 못한다. 군사력은 여전히 국력의 중요한 요소이기는 하나 그 적용성에서 한계를 갖는다. 반면 경제력이나 자원 등 과거에 국력에 잠재력 요소로 간주되었던 것들이 정치적 영향력의 수단이될 수 있게 되었다. 이 점은 자원안보를 달성하고자 하는 국가들이 고려해야 할 정책수립의 기초를 이룬다.

세째, 자원안보 전략의 구체적 방안들은 따라서 비군사적 원칙을 고수하는 선에서 제시될 필요가 있다. 그러한 방안들은 외교적 및 대내적 적응력의 신장으로 귀결되며 구체적인 정책의 종류와 적용은 일본의 예를 통해서 실증적으로 검토될 수 있다.