

2022

동아시아 평화와 번영을 위한 구상



JPI정책포럼시리즈
제주평화연구원
연구총서 59

JEJU PEACE
INSTITUTE

목 차

2022 동아시아 평화와 번영을 위한 구상

제1부 전환의 시대, 남북한의 대외정책

- 신정부가 직면한 한국-중국 관계의 난제와 해법 3
- 한미의 대북역지 능력에 영향을 주는 요인 분석 19
- 중국의 지정학적 담론과 북한의 외교적 영향력 39

제2부 한국의 공공외교와 다자외교 전략

- 한국의 대아세안 공공외교 균형적 소통과 외연 확장을 위한 정책 제안 83
- 동아시아 전략환경의 변화와 한국의 다자외교 전략 97

제3부 신형안보와 한국의 대응

- 미중 반도체 갈등과 한국의 대응전략 115
- 기후변화와 경제, 개발, 안보, 행위자 넥서스: COP27과 한국의 기후외교 .. 141
- 러시아-우크라이나 전쟁과 에너지 안보 해상수송로 안보 관점 155
- 인터넷 거버넌스에서의 다중이해당사자주의 모델과 영향력 173

발간사

평화가 간절했던 2022년

2022년은 여러 국제정치 사건들이 있었던 한 해로 기억될 것입니다. 우선 제2차 세계 대전 이후 유럽에서 발생한 최대 무력 충돌인 러시아의 우크라이나 침공으로 군인과 시민들이 목숨을 잃고 수많은 난민들이 발생했습니다. 국제 사회는 러시아를 비난하며 경제 제재를 실시하고 수백개의 기업이 러시아로부터 철수했습니다. 미중 간에 정치·경제·군사 부문에서의 경쟁은 더욱 가시화되고 있습니다. 특히 미국은 반도체를 포함한 첨단기술 관련 글로벌 공급망 재편을 통해 중국의 기술적 성장을 막으려는 노력을 하고 있습니다. 일본에서는 아베신조 전 총리가 피살되는 사건이 있었고 중국에서는 시진핑 주석의 3연임이 확정되었습니다.

한반도 정세에도 꾸준한 변화가 일어나고 있습니다. 한국에는 윤석열 대통령이 이끄는 신정부가 등장했습니다. 신정부는 미국, 일본과의 동맹을 공고히 하는 노력을 기울이고 있지만 올해는 북한이 그 어느 때 보다 많은 미사일 도발을 감행한 해이기도 했습니다.

제주평화연구원은 올 한해 국제무대의 다양한 현실을 분석하고 전망하고자 노력하였습니다. 그 결과물로 ‘동아시아 평화와 번영을 위한 구상’ 2022년 판을 발간할 수 있게 되었습니다. ‘동아시아 평화와 번영을 위한 구상’에 실린 9편의 글은 2022년 제주평화연구원에서 발간된 『JPI 정책포럼』 시리즈를 하나로 엮은 것입니다. 『JPI 정책포럼』은 국제무대에서 벌어지는 다양하고 시의성 있는 사건들을 학문적으로 분석하여 국가 정책에 이바지하고자 만든 전문가 보고서입니다.

먼저 1부에는 급변하는 한반도 정세 속에서 남북한의 대외정책을 분석하는 논문 3편을 담았습니다. 각 글은 신정부가 직면한 한국-중국 관계의 난제와 해법, 한미의 대북억지 능력에 영향을 주는 요인, 중국의 지정학적 담론과 북한의 외교적 영향력을 분석하고 있습니다. 한반도를 둘러싼 미중의 역학관계, 한반도 평화에 이해관계를 가지고 있는 주요국들의 서로 다른 입장과 견해를 깊이 이해하고 조심스럽게 접근할 때 한반도 평화에 도달할 수 있는 외교정책을 준비할 수 있을 것입니다.

이어서, 2부에는 한국의 공공외교와 다자외교전략에 관한 논문 2편을 준비하였습니다. 공공외교와 다자외교 등 외교 대상과 채널의 다각화는 점점 더 중요해지고 있습니다. 첫 번째 논문은 한국이 아세안 국가 및 시민과의 관계에서 소프트파워를 증진시키는데 효과적일 수 있는 보완적 공공외교 접근법을 제안하고 있습니다. 두 번째 글은 격화되고 있는 미중전략경쟁 속에서 딜레마에 처한 한국이 추구할 다자협력전략의 방향을 제시합니다.

3부에는 새롭게 등장하는 안보의 영역들에서 한국이 세워야 할 전략이 무엇 일지에 대해 전문가들의 진단과 조언을 담은 논문 4편을 준비하였습니다. 구체적으로 점증하는 미중 반도체 갈등과 한국의 대응전략, 기후변화와 관련된 다자외교가 강화되는 추세속에서 한국이 모색해야 할 기후외교전략에 대해 다룹니다. 또 러시아-우크라이나 전쟁으로 발생한 에너지 안보 문제가 한국에 주는 시사점을 다룬 글과 인터넷 거버넌스에서의 다중이해당사자 모델이 갖는 영향력과 한국에의 함의를 논하는 글도 여기에 포함되었습니다.

2022년에는 이외에도 동아시아와 세계의 평화와 국가 간 협력을 위해, 그리고 그 속에서 한국의 역할과 전략을 모색하기 위해 주목할만한 사건들이 전 세계적으로 다양하게 발생하였습니다. 더 다양한 이슈와 사건에 대해 올해 다 다루지 못한 것은 아쉬운 점입니다. 이 책이 담은 국제사회의 사건과 현상들에 대한 분석과 제안이 독자들에게 더욱 풍부하고 새로운 관점과 통찰을 제공하기를 바랍니다. 마지막으로 『JPI 정책포럼』을 집필하기 위하여 노고를 아끼지 않은 학계 전문가들께 감사드립니다.

제주평화연구원 원장 **한 인 택**

제1부

전환의 시대, 남북한의 대외정책

- 신정부가 직면한 한국-중국 관계의 난제와 해법
- 한미의 대북억제 능력에 영향을 주는 요인 분석
- 중국의 지정학적 담론과 북한의 외교적 영향력

신정부가 직면한 한국-중국 관계의 난제와 해법

주재우 (경희대 국제학부 교수)

국문초록

올해는 한국과 중국이 수교 30주년을 맞이하는 해이다. 그런데 양국의 관계는 최근 기로에 서 있다. 그 이유는 두가지이다. 우선 윤석열 대통령이 한미동맹의 전략적 관계의 강화를 최우선시하는 외교 기조를 채택했기 때문이다. 물론 중국과의 관계를 소홀히 한다는 의미는 전혀 아니다. 다만 대 중국 외교에서 윤석열 대통령은 지난 5년 간 국민의 시각에서 다소 균형에서 벗어난 것처럼 보일 수 있었던 외교를 바로잡겠다는 의도임은 분명하다. 두 번째 이유는 중국이 한국에서의 사드(THAAD) 배치 결정에 대해 보복 조치를 아직 완화할 계획이 없어 보이기 때문이다. 이런 상황에서 한중 양국이 관계 개선을 위한 전략적 기회를 포착하는 것은 외교적 난제라고 할 수 있다.

중국이 사설을 통해 우리 정부에 내놓는 메시지는 다소 대등하지 않은 관계를 전제해 해석된다. 중국은 상호 존중이라는 윤석열 정부의 외교 기조를 이해하고, 대등한 관계에서 한중 관계의 어려움을 풀어가려는 노력을 기울여야 한다. 한국은 정치적 이해 관계 관계에 따라, 대 중국 정책을 추진하는 것보다는 국민들의 정서와 요구에 귀를 기울이고자 하는 자세가 필요하다. 우리 국민들이 중국에 갖는 우려를 이해하고, 상호 존중이라는 원칙에 입각한 대중 정책을 견지해나갈 필요가 있다.

대중 정책의 방향과 관련해서, 먼저 우리 정부는 중국의 비대칭적 외교 관계 설정에 대해선 용인하지 않는 게 바람직하다. 대외정세의 변화에 따라 우리의 대외전략도 그에 상응하게 변화하고 움직여야 한다. 다음 중국은 우리의 정체성, 가치와 영토주권에 대해서도 존중하는 태도를 보일 필요가 있다. '실사구시' 접근전략이다. 중국인 스스로도 14억 인구나 광활한 영토의 중국을 모두 알 수 없다고 한다. 중국을 다 알기가 힘든 상황에서 유일하면서 가능한 최선의 방법은 사실(fact)에 근거하는 것이다. 우리의 대중국전략의 기초는 여기서 건설되어야 한다.

목차

- I. 서론
- II. 중국의 기대감
- III. 새정부의 도전과제: 우리의 대중인식문제 해결
- IV. 중국의 경제적 가치 논리
- V. 정책적 고려사항

I 서론

- ◆ 한국과 중국이 수교 30주년을 맞이한 올해, 양국의 관계는 기로에 서있음. 이유는 두 가지가 있음. 우선 윤석열 대통령의 당선으로 한미동맹의 전략적 관계의 강화를 최우선시하는 외교 기조를 채택했기 때문임. 그렇다고 해서 중국과의 관계를 소홀히 한다는 의미는 전혀 아님. 대 중국 외교에서 윤석열 대통령은 지난 5년 간 국민의 시각에서 다소 균형에서 벗어난 것처럼 보일 수 있었던 외교를 바로잡겠다는 의도일 뿐임. 이는 시의적절하고 필요한 외교임을 국민들도 통감하고 있음. 두 번째 이유는 중국이 사드(THAAD) 배치 결정에 대한 보복 조치를 아직 완화할 계획이 없어 보이기 때문. 중국의 보복 조치는 한중 간의 고위급 대화와 교류마저 중단하는 결과로 이어졌음. 이는 문제 해결 실마리를 잡을 수 있는 기회를 상실하는 후과마저 양산.
- ◆ 이런 상황에서 한중 양국이 관계 개선을 위한 전략적 기회를 포착하는 것 또한 상당히 어려운 난제로 이어지고 있음. 중국 외교장관의 방한이 2020년 9월에 마지막이었고, 우리의 외교장관이 중국을 방문한 것이 작년 4월이었으며 국가안보실장은 12월이었음. 한중 경제장관회의는 2020년 이후에도 개최되지 않고 있는 상황임. 이밖에 대부분의 인문교류 활동도 중단된 상황이기 때문에 수교 30주년을 맞이한 올해 기념행사를 개최할 가능성이 상당히 적다고 할 수 있음. 일각에서 코로나 사태 때문으로 이런 상황을 설명하려는 시도가 있으나 상기한 바와 같이 코로나가 창궐했을 당시에도 중국에서 외교장관회담이 개최되었기 때문에 코로나로 교류의 중단을 해명하는 것은 설득력이 없음.
- ◆ 지난 5월 21일 한미 정상회담에서 윤석열 대통령과 조 바이든 미 대통령의 임기가 앞으로 2년 반은 겹치기 때문에 협력 강화의 적기라는 데 공감하는 발언이

제기됨. 그러나 한중 양국의 지도자는 앞으로 전(全)입기를 같이 해야하는 운명에 놓여 있음. 우리의 대통령이 먼저 선출되었고 올 하반기에 시진핑 중국 국가주석은 공산당 총서기의 3선이 유력함. 내년 3월에는 국가 주석직의 3연임이 거의 확정적임. 따라서 오는 2027년까지 한중 양국의 지도자는 필연적으로 공존해야함.

- ◆ 따라서 이들에게 한중수교 30주년은 향후 5년의 임기 동안 한중관계를 발전 계도로 복귀시킬 건설적 명분이 될 수 있음. 이런 호기를 양국이 상실하지 않았으면 하는 바람임.
- ◆ 윤석열 정부의 외교정책의 기조는 “자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국 외교”임. 여기에서 대 중국 외교의 노선은 ‘상호존중에 기반한 한중관계’의 구현임. 그러면서 이를 위한 원칙으로 ‘상호존중’과 ‘당당한 외교’를 내세우고 있음.

II 중국의 기대감

- ◆ 기관지 사설을 통해 중국이 전하는 메시지는 한중관계와 중국의 현실에 대한 정확한 인식이 필요하다는 내용임. 우리 대선과 관련하여 <환구시보>는 대선 당일인 3월 9일에 첫 사설을 게재함. 사설의 제목인 “한중관계가 앞으로 나아가야하며, 후퇴해서는 안 된다.”에서 감지할 수 있듯 중국은 우리 대선 후보자들의 대중 인식에 대한 우려를 표시했음.
- ◆ 이의 배경으로 사설은 이번 대선에서 중국 문제가 전례에 없는 조망을 받은 사실을 지적함. 그러면서 청와대의 주인은 바뀔 수 있지만 변하지 않는 사실이 존재함을 강조함. 사설이 주장하는 바는 한중 양국은 장점으로 서로의 단점을 보완하는, 따라서 적이 아닌 이익이 뒤섞인 무궁한 잠재력을 가진 협력파트너라는 점임. 따라서 대선의 결과와는 관계없이 한중관계는 앞으로 나아가야하고 후퇴해서는 안 된다고 역설하는 듣기 좋은 평가를 제시함.
- ◆ 문제는 중국이 “청와대의 주인이 바뀔 수 있겠지만 변하지 않는 사실이 있다”고 강조한 부분임. 중국이 우리나라 지도자와 국가의 위상을 어떻게 인식하는지를 엿볼 수 있기 때문. 현재는 왕조시대와 같이 왕이 바뀌어도 한중 간 위계적 관계가 지속되는 시대가 아님. 우리의 외교 정세와 주변 환경의 변화에 따라 변

해야 하는 우리 대중 외교의 변화를, 중국은 이해할 필요가 있음. 나아가 중국이 한중 관계를 위계적 관계에서 수평적 관계로 인식할 때, 건설적인 한중 관계가 가능함. 이를 통해 중국은 우리의 대중 관계 의사결정이 우리의 대외정세변화에 따라 이뤄진다는 점을 이해하고자 하는 노력이 필요함.

- ◆ 사실은 이런 중국의 인식 근거로 한중 양국이 이사를 할 수 없는 이웃국가라는 지리적 현실을 지적함. 한편으로는 한국 사회에서 중국을 논하는 것이 자연스럽고 나쁜 일이 아니라고 이해하는 모습도 보임. 하지만 이와 동시에 우리의 문제점에 대해서도 언급함. 중국을 논하는 데 있어 객관성이 부족하고 중국을 전면적으로 이해하지 못한다고 지적. 덧붙여 대선의 결과와 상관없이 우리 사회가 중국 문제에 대해서 이성을 회복하는 것을 급선무로 삼아야 한다고 밝힘.
- ◆ 흥미로운 사실은 사실이 사드 문제의 단계적 해결에 있어 양국의 일치된 인식이 양국 관계를 정상궤도로 올릴 수 있었다고 강조한 대목임. 사실은 이를 추동한 배경으로 한반도 평화와 안정 문제에서 한중 양국이 기본적으로 공유한 인식을 제시함. 이런 경험을 근거로 중국과 안정된 관계를 유지하는 것이 한국이 안보를 확보하는 데 중요한 전제임이 증명되었다고 지적함. 즉, 중국과의 관계가 한국의 국가 안보를 담보한다는 주장임. 이는 한국이 중국에 대해 비대칭적 관계임을 상기시키려고 했다고 해석할 수 있음.
- ◆ 사실은 중국의 이 같은 인식을 우리의 정체성, 즉 우리와의 문화유산논쟁 문제에도 투영하려하면서 본질에서 빗겨감. 최근 한중 사이에서 불거진 김치와 한복 등의 논란도 큰일이 아닌 것으로 치부함. 두 나라의 역사와 문화가 공통된 원천(유래)을 가지고 있기 때문에 이를 오히려 양국민의 격양된 감정을 가라앉히는 데 매개로 활용할 수 있음을 역설함. 그러면서 우리에게 이성적인 태도와 넓은 도량을 가질 것을 촉구하고 있음.
- ◆ 마지막으로 미국이 우리를 압박하고 회유하는 작금의 행태를 동북아의 지정학적 대립 구조에서 우리를 전진기지로 이용하기 위한 목적에서 비롯된 것이라고 날선 경고를 날림. 미국의 행태가 한국의 국익에 부합하지 않음을 지적한 것임. 사실은 우리가 한중관계와 한미관계 사이에서 균형을 맞추기 위해서 교량(교두보)이 되어야하지, 누구 한쪽의 편을 들어서는 안 된다고 밝혔음. 누가 대통령이 되어도 이에 명확한 답을 가져야한다는 것임. 이는 당선자의 정치적 지혜와 전략적 의지가 시험 대상임을 강조한 것임. 다시 말해 중국은 한국 지도자가

“구름이 시야를 가린다고 해서 하늘을 볼 수 없는 것은 아니다.”는 문제 의식을 요구한 것임.

- ◆ 3월 11일자 환구시보는 사설(“한중관계는 ‘존중’이 필요하나 ‘상호’를 더욱더 잊어서는 안 된다”)을 통해 윤석열 당선인에 직접 경고의 메시지를 전달함. 윤석열 당선자가 유세 당시 대중정책의 기조로 ‘상호 존중하는 한중관계’를 선전한 데 대한 불만을 나타냈다고 볼 수도 있음. 그러면서 한국 내에 존재하는 대중 인식의 문제점도 잊지 않고 지적함. 사설은 “중국이 한국을 평등하게 대하지 않는다.”는 일각의 주장의 문제점도 함께 지적함. 그러면서 이 ‘상호존중’이 한국을 “평등”하게 대해야하는 중국의 책임과 의무로만 전가된 것이 아닌지 문질을 제기함. 더 나아가 사설은 한미관계가 공고해야만 중국이 한국을 존중한다는 주장이 잘못된 생각은 아닌지 비판함.
- ◆ 사설은 중국이 이에 두 가지 논점으로 반박함. 하나는 한국이 독립자주 외교정책을 추구하고 있음을 중국이 존중하고 있다는 것임. 다른 하나는 중국도 한미동맹관계를 명확히 이해한다는 것임. 확실한 사실은 중국이 한국을 존중하는 이유가 한미동맹이나 다른 이유 때문에서가 아니라는 점임. 사설은 한중 양국이 서로의 핵심이익과 중대 관심사에 서로 양해하고 이해하기 때문이라는 점을 상기시킴. 다시 말해, 중국이 ‘상호존중’에서 ‘존중’도 중요하지만 ‘상호’의 중요성에 더 큰 방점을 찍는다고 지적한 것임. 여기서 의미하는 ‘상호’의 뜻은 중국이 한국을 존중할 뿐 아니라 한국도 중국의 정당한 관심사를 존중해야한다는 의미임.
- ◆ 그런데 사설은 윤석열 당선인이 ‘상호존중’을 특히 ‘3불’ 입장과 연관하여 해석하려는 태도를 문제로 지적함. 그가 ‘3불’이 상호존중의 틀 안에서 달성된 사실을 부정하기 때문에 그의 자문관들 역시 사드의 추가배치를 주장하는 것은 일리가 없다고 비판함. 사설은 이런 당선인의 인식이 당선인 스스로를 곡해하고 단편적으로 문제를 이해할 수밖에 없는 근간이 된다고 비평함. 실제로 중국은 ‘3불’을 한중 양국이 ‘상호존중’을 실천한 결과로 자화자찬함. 이 덕분에 한중관계가 정상궤도로 올라 설 수 있었던 사실을 망각해서는 안 된다고 경고함.
- ◆ 사설은 사드가 한국의 방위에 필요이상의 것일 뿐 아니라 중국의 안보전략이익을 위해한다고 지적함. 한반도 평화와 안정에 백해무익할 뿐 아니라 한국을 불안한 지경에 이르게 한다는 것임. 사드가 대중의 인기를 끄는 것도 아니고 많은

한국인들이 주장하듯 이는 미국에 이용당하는 수단에 불과하다고 사설은 역설함. 따라서 상호존중은 한국의 안보와 관련해 중국의 합리적인 관심을 한국이 존중하는 것에서 비롯된다고 훈계함. 사설은 한국의 진정한 안보는 공동의 것으로 승화하고, 종합적이고 협력적인 지속가능한 면모를 갖춰야한다고 지적함. 결국 한국은 사드를 앞으로 ‘내정’이나 ‘주권’ 문제로 간주해서는 안 된다는 메시지를 보낸 것.

- ◆ 사설은 사드 문제의 본질이 동북아에 미국이 썩기를 막으려는 것에 있음을 강조함. 10일 기자회견자리에서 윤석열 당선인이 한미동맹의 재건 입장을 공표한 것에 대한 우려를 표시함. 이는 사설이 한중관계를 한미관계의 부속품으로 치부하지 말 것을 권고한 것과 맥락을 같이 함. 덧붙여 한국이 “한미동맹의 공고해야 중국이 한국을 존중한다.”는 식으로 한중관계를 오독하고 오판하지 말 것도 주장함. ‘상호존중’의 함의를 정확히 규명하고 이해할 때, 비로써 한국이 중추적인 국가가 될 수 있는 해법을 찾게 될 것이라고 설교함. 결론적으로 사설은 새로운 한국 정부가 진정으로 상호존중하면서 대중관계를 발전시키려는 기초를 환영하면서도, 한편으로는 중국과의 동행이 지닌 중요성을 강조.
- ◆ 상기한 두 사설에서 주지하듯 중국은 우리의 새 대통령과 정부의 대중외교 행보에 민감함. 기실, 민감하다 못해 상당한 불안을 느끼고 있음. 이례적인 권고는 중국의 불안감을 곳곳에서 방증하고 있음. 그리고 그 결과로 중국의 언행은 다소 모순된 것처럼 읽힘. 우리는 중국의 모순된 경고를 무시하지 않고, 역으로 이를 우리의 합당하고 합리적인 전략 대응을 마련하는 기초로 활용해야함.

III 새정부의 도전과제: 우리의 대중인식문제 해결

- ◆ 우리의 대 중국 외교가 교정이 필요한 것은 지금까지 역대 정부가 국가 이익을 이유로 중국에 저자세 외교를 해왔다는 국민인식이 심각하기 때문임. 이 기간 동안 국민은 자존감에 상처를 입었고, 반대로 중국은 우리를 무시하는 행위를 점진적으로 확대해왔음. 이런 상황을 국민은 정확하게 인지하지만 무슨 연유에서인지 정부는 오히려 국민의 인식과 다소 다른 외교를 펼쳐왔음.

- ◆ 지금까지 정부는 중국이 한반도 통일과 북한 비핵화 문제에서 중요한 나라이며, 우리나라의 지속적인 경제 발전을 위해서는 중국의 시장이 중요하다는 논리로 국민을 설득하려 했음. 하지만 국민의 눈에 이는 이른바 ‘저자세 외교’를 합리화하려는 노력에 불과한 것으로 비쳐졌음. 정부와 의사결정자, 그리고 정치인들 사이에서 이 같은 ‘저자세 외교’의 논리는 당파와 무관하게 일관된 것으로 나타남. 비록 2004년에 이 같은 인식조사가 마지막으로 이뤄졌지만 당시의 열린우리당과 한나라당 의원들 모두 중국을 자극하지 않는 범위 내에서 한중관계의 발전에 집중해야한다는 입장을 보였음.¹⁾
- ◆ 올해의 대선 정국에서 우리 국민의 반중 정서가 화두로 대두되었음. 사드 사태와 더불어 한중 양국민 사이에 문화유산의 국적이 쟁점화되면서 국민의 반중 정서를 자극하는 유세 운동이 유행처럼 번져 나갔음. 한 나라에 대한 국민감정을 정치인들이 이슈화, 정치화하는 것이 안타까운 이유는 이들이 국민 정서를 제대로 헤아리지 못하고 있기 때문임.
- ◆ 우리 국민의 대중 정서를 그나마 정확하게 알아볼 수 있는 근거자료는 2007년부터 서울대학교 통일평화연구원이 우리나라 국민을 대상으로 진행한 설문조사임. 다른 기관과 달리 해당 연구원은 매년 지속적으로 설문조사를 진행해왔음. 또한 국가에 대한 선택도 복수 선택이 아닌 단일 선택을 요구하면서 보다 정확한 국민의 인식을 도출해냄.
- ◆ 2007년 이후의 결과를 보면, 우리 국민은 줄곧 중국을 가깝게 느끼지 않았음(친밀감). <표-1>에서 누락되었지만 2007년 설문 응답자의 10.2%만이 중국을 친밀하게 느낀다고 답한 반면, 미국에 대해서는 무려 53.3%가 그렇다고 답변함.²⁾ 여기에는 이른바 2004년에 알려진 중국의 ‘동북공정’ 사업, 즉 우리의 고구려사를 중국의 역사로 편입하려는 왜곡 작업이 결정적인 원인으로 작용했음.

1) 『중앙일보』, 2004년 5월 7일; 『매일경제』, 2004년 9월 20일.

2) 『통일의식조사』, (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019년), p. 146.

〈표-1〉 가장 가깝게 느껴지는 나라?

(단위: %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
미국	60.7	68.3	70.7	68.8	65.9	76.2	74.9	78.3	73.8	74.1	72.5	71.9	67.8
일본	9.4	8.6	9.5	9.1	6.8	5.1	4.3	3.9	5.2	8.3	4.5	5.3	5.7
북한	20.4	16.0	14.8	16.0	20.6	11.0	8.9	8.1	10.8	11.3	19.1	19.3	17.5
중국	7.8	6.1	4.2	5.3	5.8	7.3	10.3	8.8	9.7	5.0	3.7	3.3	8.0
러시아	1.7	1.0	0.8	0.8	0.9	0.5	1.0	0.9	0.4	1.1	0.1	0.1	1.0
합계 (N)	1,202	1,196	1,196	1,197	1,199	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200

(출처: 『통일의식조사』, 서울대학교 통일평화연구원, 2021년, p. 134.)

- ◆ 우리 국민의 대중 친밀감은 박근혜 정부 시기에 일시적으로 호전되었음. 특히 2013-2016년 동안, 박근혜 대통령의 취임과 더불어 시진핑 주석이 북한보다 우리나라를 먼저 방문(2014년)한 것을 계기로 중국에 대한 친밀감이 높아지기 시작했음. 하지만 이 기간을 제외하고 우리 국민은 중국보다 북한과 일본에 더 높은 친밀감을 드러냈음(〈표-1〉 참조).
- ◆ 더 나아가 〈표-2〉에서 나타나듯 우리 국민은 중국에 대해 위협감도 드러냈음. 특히 천안함 폭침사건(2010)과 사드 배치 이후 중국이 보여준 행태에서 우리 국민은 상당한 위협을 느꼈음. 천안함 폭침사건에서 북한의 편에 서는 중국의 언행이 이를 유발한 것임. 당시의 효과는 2012년까지 유효한 것으로 보임. 그리고 사드 배치 결정이후인 2016년부터 중국의 제재가 본격화되면서 2020년까지 우리 국민은 중국을 북한 다음으로 가장 위협적인 나라로 인식하게 됨.³⁾

3) 참고로 2007년 설문 결과 응답자의 15.6%가 중국을 가장 위협적인 나라로, 21.2%가 미국을 꼽았다. 『통일의식조사』, (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019년), p. 154.

〈표-2〉 가장 위협적으로 느끼는 나라는?

(단위: %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
미국	16.0	12.5	8.3	8.6	9.5	4.4	5.4	4.7	4.7	4.9	5.2	5.5	7.9
일본	34.5	17.7	10.4	11.6	12.3	16.0	24.6	16.1	10.0	7.1	13.8	28.3	18.3
북한	33.7	52.9	55.6	46.0	47.3	56.9	49.8	54.8	66.7	63.7	32.8	30.8	40.8
중국	14.6	15.8	24.6	33.6	30.5	21.3	17.6	23.3	16.8	22.7	46.4	34.3	32.4
러시아	1.2	1.1	1.2	0.3	0.4	1.3	2.6	1.3	1.7	1.6	1.8	1.1	0.6
합계 (N)	1,210	1,199	1,197	1,201	1,200	1,200	1,199	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200

(출처: 『통일의식조사』, 서울대학교 통일평화연구원, 2021년, p. 142.)

- ◆ 중국이 상기한 두 사건에서 보여준 행태는 우리 국민의 한반도 유사시에 대한 중국의 입장 인식에도 적지 않은 영향을 미친 것으로 나타남. 한반도에서 전쟁이 발생할 경우 중국이 어떤 태도를 취할지에 대한 질문과 관련하여, 2020년의 조사에서 응답자 가운데 0.9%만이 우리를 도와줄 것으로 예상함.⁴⁾ 이에 반해 북한을 도와줄 것이라고 보는 국민은 과반 이상(58.7%)이었음.
- ◆ 특히 북한 유사사태, 즉 북한 붕괴설이 한창이던 2008-12년 사이에 중국이 전략적으로 모호한 입장을 취하면서 우리 국민의 중국에 대한 불안감은 증가세를 넘어 중국에 대한 위협감으로 진화되었음. 특히 2010년 이후에 우리 국민이 중국을 가장 위협적인 나라로 인식하게 된 데에는 그 해 3월에 발생한 천안함 폭침 사건과 11월의 연평도 폭격 사건이 결정적이었음.
- ◆ 천안함 사건 이후에 우리 국민이 느끼는 위협감은 중국의 북한 ‘일변도’ 입장에서 기인했음. 당시 중국은 천안함 폭침 사건에 대한 우리와 국제사회의 공동조사단의 참여를 거절했고, 자체적인 조사를 통해 북한에 ‘무죄’ 판결을 내렸음. 연평도 폭격 사건에서도 중국은 한미 연합훈련의 실탄사격이 NLL(북방한계선)을 침범했다는 북한의 주장을 옹호하며 ‘인과응보’의 자세를 표했음. 이는 우리 국민이 북한과의 전쟁시 중국의 진정한 입장을 알 수 있는 계기가 되었음.

4) 2007년의 설문 결과에 따르면, 중국이 북한을 도울 것이라고 확신하는 국민이 26.8%에 불과했던 반면, 5.3%는 중국이 우리를 도와줄 것이라고 인식했다. 『통일의식조사』, (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019년), p. 169.

- ◆ 이런 상황에서 2010-2012년 사이 우리 국민의 55.5%, 62.8%, 58.3%가 중국이 북한을 도와줄 것이라고 확신함. 사드 배치로 중국이 더욱 더 강경한 자세를 취하기 시작한 2017년부터는 우리 국민의 반 이상이 중국이 한반도 전쟁에서 북한 편을 들 것으로 예측함(〈표-3〉 참조).

〈표-3〉 한반도 전쟁 시 중국의 태도 예상

(단위: %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
한국을 도움	4.5	3.1	3.3	2.4	1.3	3.3	5.2	5.8	5.3	1.2	1.2	1.9	0.9
북한을 도움	30.4	38.5	55.5	62.8	58.3	49.7	42.9	46.3	46.0	53.0	51.7	50.0	58.7
자국의 이익 따름	52.2	50.8	37.4	31.0	37.5	41.4	46.0	43.4	42.9	39.7	41.4	40.5	34.9
중립을 지킴	13.0	7.7	3.8	3.8	2.8	5.6	5.9	4.5	5.9	6.1	5.6	7.5	5.4
합계 (N)	1,212	1,200	1,200	1,201	1,199	1,200	1,201	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200

(출처: 『통일의식조사』, 서울대학교 통일평화연구원, 2021년, p. 156.)

- ◆ 상기한 조사 결과들을 종합해보면, 우리 국민의 중국에 대한 국가 이미지는 결코 우호적이지만은 않음. 특히 2016년 이후 많은 우리 국민이 중국을 경계해야 할 대상으로 인식함(〈표-3〉 참조).
- ◆ 2018년 이후로는 경계대상으로서의 이미지는 약해진 반면, 적대적인 인식은 오히려 상승하고 있음. 중국을 우리의 협력대상이라고 느끼는 국민은, 2014년 설문조사에서 최다(29.4%)를 기록한 이후 꾸준한 하향세로 접어들었음. 이후 해당 사안에 대한 긍정적 인식은 2020년 코로나사태를 계기로 다소 상승하려는 형세를 보이고 있음. 하지만, 한 가지 분명한 사실은 과거와 달리 우리 국민의 대중 인식이 “경쟁대상”에서 “경계와 적대적 대상”으로 전환되고 있다는 점임.
- ◆ 우리 국민의 대 중국 불안감과 위협감이 2016년 이후 상승하게 된 또 다른 이유 중 하나는 우리의 영공과 영해를 무단 진입하는 중국의 공세적인 군사적 도발이 있었음. 최근 5년 동안 우리의 항공식별방어구역(KADIZ)에 중국의 무단 진입 기록을 다음과 같이 정리할 수 있음.

- 2016년 중국 군용기의 KADIZ 무단 진입 횟수는 50여 차례.
 - 2017년 80여 차례로 증가.
 - 2018년 러시아까지 합세한 중러 양국의 무단 진입 횟수는 총 230회, 한중일 중첩 구역이 아닌 흑산도·울릉도 인근 KADIZ를 무단 진입한 경우도 상당수
 - 2019년 동해와 동중국해 상공에서 중러 공군이 연합 경계감시(초계) 활동 처음 실시, 중러 양국의 무단 진입 횟수는 총 180회.
 - 2020년에도 3월, 5월 12월 등 4차례 기록됨.
 - 중러 군용기가 2016~2019년, 4년 동안의 KADIZ 무단 진입 횟수는 중국 450여회, 러시아 120여 차례, 총 550여 차례.
- ◆ 이밖에 중국이 2010년에 우리의 서해를 자신의 ‘내해(內海)’로 규정한 후 중국 인민해군(PLN)은 우리의 서해를 자신의 ‘내해’와 같이 확보 중에 있음. 우리의 영해를 중국 해군이 빈번하게 침입하는 중임. 이에 우리도 ‘전략적 경쟁’ 대응을 하는 것으로 알려졌지만 중국의 무단 행위에 효과적인 억지력을 발휘하지 않는 것으로 보임. 2020년 한 해 동안 중국 군함이 우리 해상관할구역에서 벌인 주요 활동을 다음과 같이 정리할 수 있음.
- 항공모함 라오닝호와 산동호가 훈련을 약 20회 진행.
 - 함정, 항공기 등 포함한 대잠수함훈련 약 10회.
 - PLN의 경비함은 동경 123-124도 사이 해해에 거의 매일 출몰 중.
 - 중국의 해상 초계기의 동 해역 상공에서 거의 매일 수차례 비행.
 - 2020년 12월에 PLN 군함이 우리의 북방한계선(NLL)을 침입, 백령도 40km 앞 공해수역까지 출몰.

〈그림-1〉 한중 서해중간선 동경 124도



(출처: “중, 동경 124도 서해까지 넘는다”, 『중앙일보』, 2013년 11월 30일.)

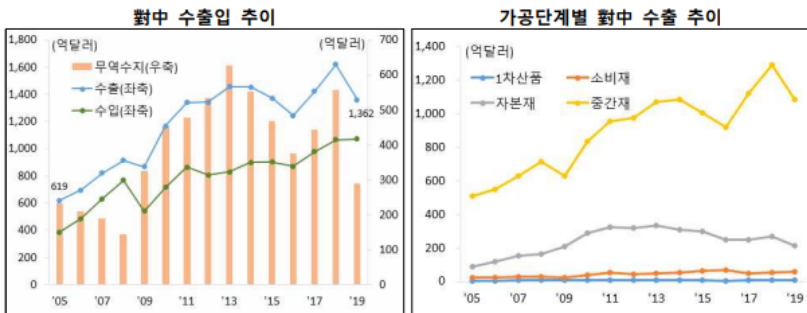
IV 중국의 경제적 가치 논리

- ◆ 우리 국민도 중국 시장의 가치와 우리 경제에서 중국의 중요성을 인지하고 있음. 그리고 동시에 국민은 우리 외교가 대중 관계에서 당면한 문제를 현실적으로 인지하고 있음. 하지만 이러한 국민의 의식 수준에도 불구하고, 정치인과 전문가들은 이와 역행하는 언행을 일삼으며 한중 관계를 더욱 어렵게 만들고 있음.
- ◆ 정치인과 전문가들이야말로 우리나라가 당면한 대 중국 문제를 해결하는 데 앞장 서야 할 의무와 책임감을 지녀야 함. 그러나 현재까지 이들은 기존의 경제 프레임과 신설된 정치 프레임에 매몰되어 빠져 나오지 못하고 있음. 그리고 이는 중국 시장에서 우리의 국익과 사드 이후 중국의 제재 가능성을 과도하게 의식한 나머지, 대 중국 문제에서 소극적인 자세로 일관해 온 사고와 태도에 그 근원이 있음.
- ◆ 정치인과 전문가들은 이제라도 한중관계를 올바르게 직시해야 함. 가령, 중국 시장의 가치와 우리 무역에서 중국이 차지하는 중요성을 현실적으로 봐야함. 사드 제재가 시작된 2016년부터 2018년까지 우리의 대중 무역흑자는 오히려 3년 연속 연 100억 달러씩 증가함. 특히 2018년에 우리의 대중 무역 흑자는 556억 달러를 달성함. 비록 2019년에 이는 약 50% 감소한 290억 달러를, 2020년에는 243억 달러로 다시 한 번 감소하는 양상을 나타내었음. 하지만 이

러한 무역 흑자 추세를 통하여, 우리는 중국의 사드 제재는 우리가 우려했던 것 과 달리, 한중무역관계에서 부정적인 영향을 미치지 않았다는 사실을 발견할 수 있음.

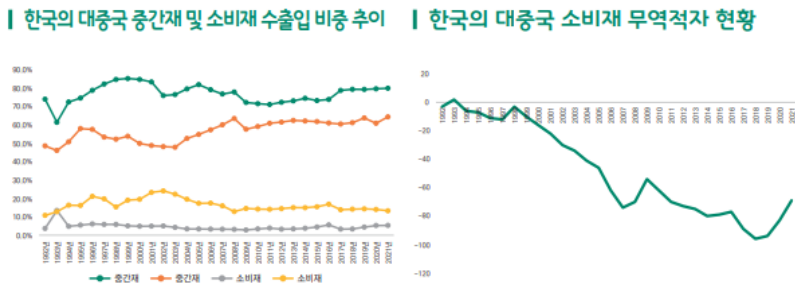
- ◆ 2019년부터 우리의 무역흑자가 감소세를 보인 이유는 사실, 우리의 대중 무역의 대부분을 차지하는 중간재와 자본재의 흑자폭이 급감한 데 있었음(〈그림-2〉 참조). 우리의 중간재(80%), 자본재(14%), 소비재(5%)가 대 중국 수출에서 차지 하는 비중은 예년 수준을 유지하고 있으나 그 흑자폭이 감소세에 있음. 특히 중 간재와 소비재의 경우 2019년부터 급감하는 양상을 보이고 있음(〈그림-3〉 참조).

〈그림-2〉 대중 수출입 추이와 가공단계별 대중 수출 추이



(출처: 전보희, 조익운, “한·중 수교 30년 무역구조 변화와 시사점”, 『Trade Focus』, 서울: 한국무역협회 국제무역통상연구원, 2021년 38호, p. 9.)

〈그림-3〉 한국의 대 중국 중간재 및 소비재 수출입 비중추이와 한국의 대중 소비재 무역적자 현황



(출처: 오세진, “우리나라의 對中 수출 특징 변화”, 『Weekly KDB Report』, 2020년 2월 7일, p. 1.)

V 정책적 고려사항

- ◆ 첫째, 중국의 비대칭적 외교 관계 설정에 대해선 용인하지 않는 게 바람직함. 청와대의 주인이 바뀌어도 한중관계는 불변해야 한다는 논리는 현재와 맞지 않음. 세상은 부단히 변화하고 진화함. 그리고 외교는 생물임. 대외정세의 변화에 따라 우리의 대외전략도 그에 상응하게 변화하고 움직여야 함. 한중관계 역시 변화를 거듭하고 있음. 중국은 우리의 정체성, 가치와 영토주권에 대해서도 존중하는 태도를 보일 필요. 이제라도 중국의 부상을 경계해야 한다는 우리 국민의 목소리에 귀기울여야 함. 서울대 통일평화연구원의 최근 설문 조사에서도 국민의 70%이상의 중국에 대한 경각심이 나타났음.
- ◆ 둘째, ‘실사구시’ 접근전략이 필요함. 중국인 스스로도 14억 인구나 광활한 영토의 중국을 모두 알 수 없다고 자인하고 있음. 중국은 우리의 대중국 이해 부족을 비판하는 데 자신의 인식 논리를 적용함. 따라서 우리는 대중국 접근 전략을 수립하는 데 있어 한 가지 불변의 사실에 필히 주목해야 함.
- ◆ 중국을 다 알기가 힘든 상황에서 유일하면서 가능한 최선의 방법은 사실(fact)에 근거하는 것임. 우리의 대중국전략의 기초는 여기서 건설되어야 함. 한미동맹의 필요성과 가치를 중국의 군사적 부상과 공세적 대외행위의 사실과 현실로 반박해야 함. ‘3불’이 한중관계를 정상궤도에 올리는 초석으로 기능하지 못하는 사실도 지적해야 함. 사드가 주권과 내정 문제가 아니라는 중국의 주장에도 역시 사실에 근거하여, 정교하고 적확하게 대응해야함.
- ◆ 인문교류의 중요성을 강조하는 중국 외교를 역이용할 필요 있음. 중국은 2013년 ‘일대일로’ 사업을 국책사업으로 채택한 이래 인문교류 외교를 강조함. 인문교류를 통해 상호 이해 증진과 인식 개선의 전환점으로 삼으려는 외교적 노력임. 그러나 2016년 하반기 이후 한중 간의 인문교류가 거의 중단된 상황에서 이의 재개를 위한 노력이 배가되어야할 것임. 인문교류가 활성화되면 한중 양국의 국민 사이에 발생하는 문화유산의 국적 문제도 비교적 수월하게 해결될 수 있음.
- ◆ ‘백문이 불여일견’이라는 말과 같이 교류와 소통, 접촉과 교환 등을 통해 실질적으로 경험하고 목격하면 오해의 소지가 많이 해소될 수 있음. 가령, 한국에 주재하는 외교관 등을 포함해 많은 중국인들이 한국에서 김치를 직접 경험하면

서 김치의 다양성과 제조법이 중국과 다르다는 사실을 직접 눈으로 확인하면서 현재 벌어지는 논란을 불식시키는 데 일조할 수 있음. 현재 진행 중인 논란은 서로 간의 접촉과 교류가 없는 상황에서 sns(소셜네트워크서비스)를 통해서 얻는 간접적이고 자극적인 정보와 자료에만 의존함으로써 발생하는 상황임.

- ◆ 결국 현재의 한중관계는 ‘눈에서 멀어지면 마음도 멀어지는’ 식의 문화 갈등이 유발되고 있는 상황에 처해 있음. 따라서 한중 양국민이 서로의 문화를 직접 체험하고 정보 교환을 할 때, 비로소 오해와 갈등의 소지를 대폭 감소시키고 나아가 양국이 건설적인 방향으로 발전해 나가는 결과를 기대할 수 있음.
- ◆ 마지막으로 우리의 ‘상호존중’ 개념을 세밀하게 정의할 필요가 있음. 그래야 중국의 부단하고 날선 비판에 효과적으로 대응할 수 있기 때문임. 중국이 주장하는 ‘존중’ 개념은 핵심이익과 중대 관심사에 대한 각자의 입장을 존중하는 것에 국한됨. 하지만 여기에는 이를 실천하는 방법론이 부재함. 그저 존중만 하는 것으로 끝날 문제가 아니기 때문임.
- ◆ 중국은 대신 자신의 핵심이익을 수호하기 위한 방법으로 무력 동원도 마다하지 않겠다는 입장을 고수함. 무엇보다 그들은 자국의 핵심이익을 타협불가사안으로 굳게 정의함. 때문에 핵심이익을 위해 국제법, 국제규범과 제도를 무시하는 언행도 결코 서슴지 않고 진행함. 그러나 역으로 여기서 우리는 우리의 상호존중 해법을 찾을 수 있음.
- ◆ 우선 국제법, 규범과 제도에 대한 중국의 엄격한 준수를 요구해야 함. 둘째, 자신의 공세적인 대외 행위가 실제로 불법적이고 합법적이지 않은 사실임을 강력히 지적해야 함. 셋째, 동북아 및 한반도의 평화와 안정의 원천이 세력균형에 기초하고 있다는 사실을 알려야 함.
- ◆ 세력균형이야말로 평화를 지켜내는 가장 평화적인 수단임. 만에 하나 중국이 대외관계에서 군사, 외교 차원에서 강경한 태도를 보인다면, 우리 정부도 이에 대응할 수밖에 없다는 입장을 전달할 필요가 있음. 중국이 비대칭적인 세력 구도를 형성, 우위를 점하려고 한다면, 우리 역시 한미 동맹 확대에 불가피하게 나설 수밖에 없음을 중국이 인식해야 함. 한중 관계가 악화되지 않고, 앞으로 발전하기 위해선 중국이 보다 현명하게 대외 관계를 설정하도록 우리 정부가 이해시켜야 함. 중국이 상호존중의 진정한 의미를 이해했으면 하는 바람임.

참고문헌

오세진, “우리나라의 對中 수출 특징 변화”, 『Weekly KDB Report』, 2020년 2월 7일.

전보희, 조의윤, “한·중 수교 30년 무역구조 변화와 시사점”, 『Trade Focus』, (서울: 한국무역협회 국제무역통상연구원, 2021년 38호).

『통일의식조사』, (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2021년).

『중앙일보』

『매일경제』

한미의 대북억지 능력에 영향을 주는 요인 분석¹⁾

정승철 (제주평화연구원)

국문초록

북한은 국제사회에 고립됨과 동시에 여러 해 동안 경제난을 겪어오면서도 한국과 미국을 향한 군사도발 행위를 계속해서 이어나가고 있음. 반면, 한국과 미국은 북한에 비해 경제규모, 재래식 무기 등 측면에서 압도적인 국력을 지니고 있음에도 불구하고 이러한 북한의 도발행위를 억지하지 못하고 있음. 이러한 맥락에서 본 보고서는 한미동맹의 대북억지력에 부정적인 영향을 주는 국내의 요인에 대해 알아보고자 함. 총 네 가지 요인은 각각 1) 북한의 핵무기 개발, 2) 정권교체에 따른 한국의 대북 정책 변화, 3) 긴밀해진 한중 경제 관계, 그리고 4) 중국의 부상과 미국의 쇠퇴임. 이 네 가지 요인들은 동아시아 힘의 역학관계와 한미관계의 결속력에 변화를 줌으로써 한미가 한반도 평화를 위해 협력하는데 영향을 미침. 따라서 한미가 관계를 강화하고 동아시아에서의 주도권을 회복하는 방안을 찾지 않는 이상 북한의 군사도발은 점점 더 억지하기 어려워지고 이는 한반도 평화를 저해할 것으로 보임.

Abstract

Despite having few allies and experiencing economic hardship, the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) continues to conduct military provocations, destabilizing peace on the Korean

1) 이 보고서는 저자의 논문 “Factors Weakening the Strength and Solidarity of ROK-US Alliance Necessary to Deter DPRK’s Provocations.” (*Korean Journal of International Studies*, 20-2)을 수정보완한 것임을 밝힙니다.

Peninsula. However, the Republic of Korea (ROK) and the United States (US), the two partners who are superior in terms of national and military capabilities, are having difficulty deterring the DPRK's aggression. In this context, this article examines the domestic and international factors that reduce the ROK-US alliance's ability to hinder DPRK from conducting belligerent actions that especially threaten the ROK's national security. The first three factors are the DPRK's nuclear weapons, the ROK's domestic politics, and the increasing China-ROK economic ties. Additionally, the rise of China and its potential impact on the ROK-US alliance to deter the DPRK's provocations will be discussed as the fourth factor. By shifting the power dynamics in East Asia and the solidarity of the ROK-US alliance simultaneously, these factors affect the ROK and the US from collaborating for peace on the Korean Peninsula. Thus, unless the ROK and the US find ways to restore their dominance in the region and strengthen their alliance relationship, the DPRK's provocations could become more and more difficult to deter, leading to increased conflict on the Korean Peninsula.

목차

- I. 들어가며
- II. 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 1: 북한 핵개발
- III. 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 2: 정권교체에 따른 한국의 대북 정책 변화
- IV. 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 3: 한중 경제적 상호의존도 증가 (중국요인 1)
- V. 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 4: 중국의 부상 (중국요인 2)
- VI. 요약 및 함의

I 들어가며

- ◆ 1953년 한미상호방위조약을 체결한 이래 한국과 미국은 70여년간 군사동맹 관계를 유지해 왔음. 그동안 한미 동맹은 한국을 향한 북한의 무력도발을 억지 하는데 있어 결정적인 역할을 해왔음.
- ◆ 1990년대 냉전의 종식과 소련의 몰락으로 우방을 잃은 북한은 곧 붕괴할거라는 예상이 팽배하였음. 하지만 북한 정권은 오늘날까지 건재하며 무력도발, 핵 무기개발, 미사일 발사 등을 통해 한반도와 동아시아에서의 긴장을 고조시키고 있음.
- ◆ <표-1>은 북한이 제1차 핵실험을 강행한 2006년 이후 연도별 무력도발 횟수를 나타냄. 북한의 무력도발²⁾ 횟수는 (2018년을 제외하고) 매년 꾸준히 발생하고 있으며 2010년대 후반을 거치면서 점점 증가하고 있음을 알 수 있음.
- ◆ 특히 2022년 10월 10일부로 북한은 총 27회 (미사일 발사 도발 23회, 기타 도발 4회) 무력도발을 강행함. 이는 그 어느때보다도 많은 수치임.

2) 도발(provocation)에 대해서는 다양한 정의와 기준이 있을 수 있겠으나 본 보고서에서는 <표-1>에 나타나듯 북한의 장거리, 중거리, 단거리 미사일 발사, 북한의 핵실험, 남북간 무력충돌, 북한의 방사포 발사 및 (2010년 연평도 사례와 같은) 포격, 북한의 (천안함 사건과 같은) 한국 함정 공격 등을 지칭함.

〈표-1〉 2006년 이후 연도별 북한의 도발 횟수

Year	Type x Number of Occurrence	Event
2006	Missile Provocation x 2	Short-range Missile Launch
		Inter-Continental Ballistic Missile/Short-Range Missile Launches
	Nuclear Provocation x 1	Nuclear Test
2007	Missile Provocation x 3	Short-range Ballistic Missile Launch x 2
		Anti-Ship Cruise Missile Launch
2008	Missile Provocation x 3	Anti-Ship Cruise Missile Launch x 3
2009	Missile Provocation x 7	Short-range Missile Launch x 4
		Satellite Launch (Other Provocation)
		Medium-range Ballistic Missile Launch
		Other Provocation x 2
		Fishing Boat Seizure at NLL
		Daecheong Naval Campaign
	Nuclear Provocation x 1	Nuclear Test / Short-range missile launch
2010	Other Provocation x 8	Artillery Fire x 4
		No-Sail Zone Declared x 2
		Sinking of the ROKS Cheonan
		Shelling of Yeonpyeong Island
		Uranium Enrichment Program Disclosure
2011	Missile Provocation x 1	Short-range Surface-to-Air Missile Launch
2012	Missile Provocation x 3	Satellite Launch (Other Provocation) x 2
		Anti-Ship Cruise Missile Launch
2013	Missile Provocation x 4	Short-range Ballistic Missile Launch x 3
		Short-range Missile Launch
		Nuclear Provocation x 2
		Nuclear Test
		Nuclear Fuel Reactor Operation
2014	Missile Provocation x 16	Short-range Ballistic Missile Launch x 10
		Short-range Missile Launch x 5
		Medium-range Ballistic Missile Launch
	Other Provocation x 5	NLL Exchange of Fire x 3
DMZ Exchange of Fire x 2		
2015	Missile Provocation x 10	Short-range Ballistic Missile Launch x 5
		Submarine Launched Ballistic Missile Launch x 3

Year	Type x Number of Occurrence	Event
		Anti-Ship Cruise Missile Launch x 2
	Other Provocation x 2	Land Mine Explosion
		DMZ Exchange of Fire
2016	Missile Provocation x 20	Intermediate-range Ballistic Missile Launch x 6
		Submarine Launched Ballistic Missile Launch x 4
		Medium-range Ballistic Missile Launch x 4
		Short-range Ballistic Missile Launch x 4
		Satellite Launch (Other Provocation)
		Long-range Surface-to-Air Missile Launch
	Nuclear Provocation x 2	Nuclear Test x 2
	Other Provocation x 3	Rocket Engine Test x 3
2017	Missile Provocation x 16	Intermediate-range Ballistic Missile Launch x 5
		Medium-range Ballistic Missile Launch x 3
		Inter-continental Ballistic Missile Launch x 2
		Short-range Missile Launch x 3
		Short-range Ballistic Missile Launch x 2
		Ballistic Missile Launch (type unknown)
	Other Provocation x 2	Rocket Engine Test x 2
	Nuclear Provocation	Nuclear Test
2018		
2019	Missile Provocation x 13	Short-range Missile Launch x 7
		Short-range Ballistic Missile Launch x 6
	Other Provocation x 2	Rocket Engine Test x 2
2020	Missile Provocation x 5	Short-range Missile Launch x 3
		Anti-Ship Cruise Missile Launch x 2
	Other Provocation x 1	Explosion at inter-Korean joint liaison office
2021	Missile Provocation x 8	Short-range Missile Launch x 3
		Long-range Cruise Missile Launch x 2
		Anti-Ship Cruise Missile Launch
		Anti-aircraft missile Launch
		Submarine Launched Ballistic Missile Launch
2022	Missile Provocation x 23	Short-range Missile Launch x 11
		Short-range Ballistic Missile Launch x 6

Year	Type x Number of Occurrence	Event
		Medium-range Ballistic Missile Launch x 2
		Intercontinental ballistic missile
		Intermediate-range Ballistic Missile Launch x 2
		Ballistic Missile Launch
	Other Provocation x 4	Artillery Fire x 3
		Nuclear detonation device

(출처: North Korean Provocations, Beyond Parallel, Center for Strategic & International Studies)

- ◆ 한국과 미국은 군사 및 경제력 차원에서 북한을 압도하는 힘(power)을 지녔지만 북한의 무력 도발을 제어하지 못하고 있음. 되려 한국과 미국이 북한의 무력 도발을 억제할 수 있는 능력이 감소하고 있는지 우려가 되는 상황임. 본 보고서에서는 그 원인을 총4가지로 요약정리해보았음.
 - 북한 핵개발
 - 정권교체에 따른 한국의 대북 정책 변화
 - 한중 경제적 상호의존도 증가 (중국요인 1)
 - 중국의 부상 (중국요인 2)
- ◆ 이 가운데 첫 세가지 (북한 핵개발, 정권교체에 따른 한국의 대북 정책 변화, 한중 경제적 상호의존도 증가) 요인은 그동안 한미관계에 영향을 주었거나 주고 있다고 볼 수 있음. 반면 마지막 요인(중국의 부상)의 경우 향후 한미의 북한 억제 능력에 영향을 줄 것으로 보이는 잠정적인 변수로 볼 수 있음.

II 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 1: 북한 핵개발

- ◆ 북한의 핵개발은 한미의 대북 억지능력을 감소시키는 원인이자 결과로 작용함.
- ◆ Scott Sagan에 의하면 북핵문제는 더 이상 비확산(nonproliferation) 문제가 아니고 이제는 핵억지(nuclear deterrence) 문제임(Sagan 2017, 72). 이는 북한이 사실상(de facto)의 핵보유국이 되었음을 국제사회가 어느 정도 받아들여야 함을 의미함.
- ◆ 북한은 현재까지 총 6차례 핵실험을 감행하였음. (2006.10.9/ 2009.5.25/ 2013.2.12/ 2016.1.6/ 2016.9.9/ 2017.9.3)

- ◆ 북한이 핵을 개발하는 이유에 대해서는 다양한 연구가 존재함.
 - 미국의 군사력에 맞서 자국의 안보를 확보하기 위한 수단 (DS Lee 2007).
 - 정권의 권위와 정당성 확보를 위한 수단 (Byman and Lind 2010; Ahn 2011; SY Park 2016).
 - 미국과 같은 적대국으로부터 경제적 지원을 이끌어내기 위한 수단 (Nah 2013).
 - 북한이 비이성적인 국가라는 “미치광이 이론(madman theory)” (Roy 1994).
- ◆ 1990-2000년대 한국·미국이 북한·중국보다 압도적인 힘의 우위를 지니고 있었음. 하지만 미국 클린턴 행정부(1993-2000)는 1994년 북한과 제네바 합의를 통해 북핵위기를 막고자 하였음. 이후 2002년 제2차 북핵위기가 발생하자 미국과 중국을 비롯한 한반도 주변 강대국들은 6자 회담을 통해 북한의 핵개발을 막고자 하였음.
- ◆ 이 과정에서 부시 행정부(2001-2008)는 선택포기 없이는 대북 경제지원은 없을 것이라는 강경책을 펼침.
- ◆ 하지만 미국 부시 행정부(2001-2008)와 이후의 오바마 (2009-2016) 행정부는 한반도 보다는 중동 등 다른 지역의 분쟁·갈등에 집중하였음. (※오바마 행정부의 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책) 그 틈을 타 북한은 정권의 안정과 생존을 보장할 핵개발을 진행하였고 핵보유 성공을 통해 미국의 물리적 공격에 대한 억지(deterrence)능력을 갖추게 되었음.
- ◆ 2012년 개정 헌법에 “핵보유국”을 명기한 북한은 그 이후로도 끊임없이 자신의 핵능력을 발전시켜 옴.
 - 우선, 북한은 자신이 보유한 핵무기의 발사수단 다양화 및 사정거리 연장을 추구하고 있음. 이에 따라 북한은 단거리(short-range ballistic missiles: SRBMs), 준중거리(medium-range ballistic missiles: MRBMs), 중거리(intermediate-range ballistic missiles: IRBMs), 그리고 대륙간(intercontinental ballistic missiles: ICBMs) 탄도미사일 등을 개발 및 시험중임.
 - 북한의 대륙간 탄도미사일인 화성-15는 이미 미국 동부를 타격할 수 있는 사거리를 보유한 것으로 알려져 있으나 탄두 탑재 중량, 그리고 현재 운용 가능한 상태인지 등에 대해서는 명확하게 알려지지 않음. (Korda 2022, 119).

- 더불어 북한은 잠수함 발사 탄도 미사일(submarine-launched ballistic missiles (SLBMs), 고체 연료 탄도미사일 등도 개발을 시도하는 중임.
- ◆ 또한, 2021년 1월 북한은 향후 개발하고자 하는 핵무기의 목록에 전술핵무기 (tactical nuclear weapon)을 포함함. 소형 핵무기에 대한 정확한 정의는 아직 존재하지 않음 (Panda 2021, 8). 다만 핵탄두를 소형화한 전술핵무기를 북한이 개발, 획득할 경우 핵무기 사용에 대한 문턱(threshold)이 낮아질 수 있고 이는 한반도에서의 갈등과 위기가 고조될 수 있음.
- ◆ 북한이 전술핵무기를 보유하고 있는지는 불투명하지만 2022년 9월 9일 북한은 “선제 핵공격”을 명문화, 자신이 필요하다 여길시 핵무기를 사용할 것임을 법령에 명시함.
- ◆ 이처럼 북한은 끊임없이 자신의 핵능력을 강화하려 노력하고 있으며 핵사용 관련 독트린 또한 업데이트 하고 있음.
- ◆ 북한의 핵보유는 한반도 내 힘의 균형에 변화를 주는 “game-changer”로 작용함. 비핵보유국인 한국은 북한의 핵보유로 인해 재래식 전력 우위의 장점을 잃게 됨. 또한, 북한은 핵을 보유하게 됨으로써 한미동맹의 (혹시 모를) 공격에 대한 역지력을 갖게 되었음. 이는 북한이 물리적 보복에 대한 우려 없이 군사도발 행위를 이어나갈 수 있게 되었음을 의미함
- ◆ 또한, 북한의 핵보유로 북중은 모두 핵보유국인데 반해 한미는 아닌, 힘의 균형이 전자로 기울게 된 상황이 발생함 (MH Kim 2021, 1496).
- ◆ 특히 북한은 핵·미사일 개발과 실험을 통해 하와이와 괌 등 미국 태평양 섬 외에도 미국 본토 서부해안, 나아가 동부지역까지 타격할 수 있는 능력을 개발하고 있음. 이처럼 미국 본토에 대한 북한의 위협이 증가할 경우 미국이 안심하고 계속해서 한국에 핵우산을 제공할 수 있을지 염려가 됨. 한국에 핵우산을 제공하는 과정에서 미국이 공격받을 수 있기 때문임 (HR Park 2019, 460, 468; MH Kim 2021, 1497). 이에 따라 미국이 한국을 방기(abandon)할지도 모른다는 우려는 증가하고 미국의 핵우산에 대한 신뢰(credibility)는 감소하는 결과를 가져올 수 있음.

- ◆ 중국 역시 북한의 핵개발을 불편한 시각으로 바라보고 있음. 하지만 중국은 이에 대해 북한에 (특정 수준 이상의) 제재를 가하고 있지는 않음. 또한 북한의 보호자 역할을 맡고 있는 중국이 (자신과 국경을 접한) 북한에 대한 한미동맹의 군사행동, 선제공격을 좌시하지는 않을 것임. 미국의 경쟁국으로 성장한 중국이 북한을 보호하는 이상 한미동맹이 북핵에 대응할 수 있는 능력에 제약이 가해질 것임.

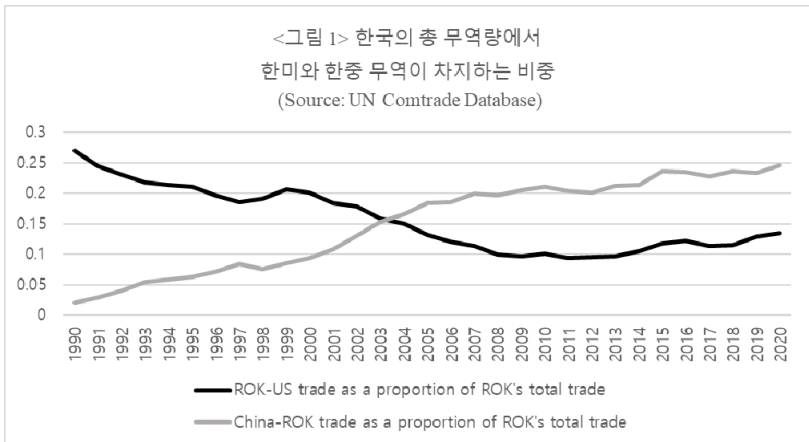
III 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 2: 정권교체에 따른 한국의 대북 정책 변화

- ◆ 한미는 한국전쟁 이후 반세기 이상 군사동맹 관계를 유지해 오고 있음. 냉전시 기 한국내에서는 반공, 반북, 친미를 추구하는 보수세력이 주류 이데올로기를 형성하고 있었음.
- ◆ 이후 1980년대 후반부터 한국은 민주화를 거쳤고 이어 1998년 김대중 대통령 (1998-2003)이 집권함으로써 한국에서는 최초로 정권교체가 이루어짐. 즉 진보정권이 수립되었음. 이후 노무현 대통령(2003-2008) 시기까지 진보정권은 10년간 집권함.
- ◆ 일반적으로 말하길, 진보정권은 북한에 우호적인 성향을 지녔음. 이에 따라 김대중 정부는 '햇볕정책', 노무현 정부는 '평화번영정책'을 통해 북한과의 관계 개선과 북핵문제의 평화적 해결을 추구하였음.
- ◆ 하지만 당시 미국 공화당 부시 행정부는 북한·북핵에 대해 강경한 태도·정책을 고수하였고 이로 인해 한미 간의 갈등이 발생함.
 - 부시 행정부의 先핵포기後대화 및 경제지원 정책은 북한에 대한 한국 진보정권의 정책과 차이가 있었음. 북핵에 대한 진보정권은 북핵이 공격용이 아니라 정권의 생존을 위한 도구라고 여김. 이에 진보정권은 경제적 지원, 미국으로부터의 정권생존 보장 등을 약속 받으면 북한이 핵을 포기할 것이라고 여김.
 - 그 외에도 방위비 분담 문제, SOFA (Status of Forces Agreement) 개정 문제, 전작권 전환 문제 등으로 한국 진보정권 기간에 한미 간에 갈등이 발생함.

- ◆ 이명박 보수 정부(2008-2013) 시기에는 한미관계가 개선됨. 보수 정권의 시각은 북한도발 억지를 위해서는 주한미군의 한국 주둔이 필수라고 여김. 특히 2010년 천안함 사건과 연평도 포격 이후 한중 관계는 악화, 한미 관계는 강화됨.
- ◆ 박근혜 보수 정부(2013-2017) 시기에는 THAAD 배치 결정을 통해 한미 관계를 긴밀히 유지함.
- ◆ 이후 문재인 진보 정부(2017-2022)는 다시 북한에 우호적인 성향을 보이며 북미대화 촉진, 종전선언 추진을 위해 힘썼음. 다만 전자는 2019년 2월 하노이 정상회담 결렬로 중단되었으며 후자는 임기내 달성하지 못함.
- ◆ 진보정권 역시 한미동맹의 필요성을 강조하고 있음. (※노무현 정부는 한미자유무역협정 추진). 다만 한국 진보정권과 보수정권은 북한을 바라보는 시각에 차이가 있으며 특히 한국에는 진보정권이, 미국에는 공화당 정권이 들어서면 이는 한미 간 협력을 강화하는데 부정적인 영향을 미침 (JC Kim 2015, 49; HR Park 2019, 469).
- ◆ 김대중 정부 탄생 이래 2022년 현재까지 진보정권은 약15년(1998-2008, 2017-2022), 보수정권은 약 9년 (2008-2017) 간 집권하였음. 한국 민주주의의 발전은 한국 입장에서 매우 긍정적인 신호로 볼 수 있음. 앞으로도 민주주의 국가 한국에서는 정권교체가 빈번하게 이루어질 것이며 진보정권은 계속해서 재탄생할 것임.
- ◆ 다만 이전보다 진보정권이 집권하는 시기가 길어지고 있다는 점이 21세기 들어 한미관계에 영향을 미치는 변수로 등장함. 이에 따라 한국내 정권교체와 그에 따른 대북정책의 변화가 한미 간의 결속력에 부정적인 영향을 주지 않도록 하는 방안을 모색해야 함.

Ⅳ 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 3: 한중 경제적 상호의존도 증가 (중국요인 1)

<그림-1> 한국의 총 무역량에서 한미와 한중 무역이 차지하는 비중



Source : UN Comtrade Database

- ◆ 냉전의 종식 이후 1992년 한중 국교정상화가 이루어지면서 한미 사이에 중국이라는 변수가 등장하게 되었음. 이후 한중관계는 우호협력관계(1992), 21세기를 향한 협력동반자 관계(1998), 전면적 협력동반자 관계(2003), 전략적 협력동반자관계(2008)로 점차 격상되었음.
- ◆ 그리고 2015년 6월에는 한중 양국이 마침내 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)을 서명하였음. 한중 FTA는 2015년 12월 발효됨.
- ◆ 이러한 맥락에서, 1990년부터 2020년 사이 한중 간 무역량은 28.5억 달러에서 2414.5억 달러로 84.7배 상승하였음 (United Nations Comtrade Database, n.d.). 2020년 현재 대중(對中) 무역은 한국 전체 무역량의 약 24.6%을 차지함. 2020년 한국의 대미(對美) 무역은 한국 전체 무역량의 약 13.48%를 차지함.
 - 2004년부터 중국이 미국을 제치고 한국의 최대교역국이 됨.

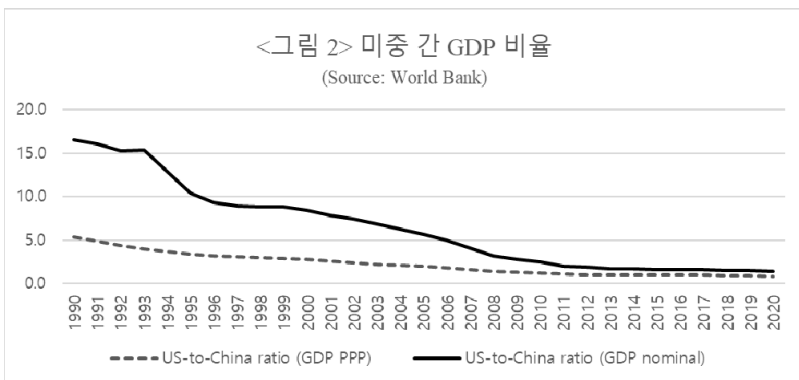
- ◆ 한국의 대중 수출 의존도 상승은 한국의 경제 성장에 큰 영향을 주고 있음. 이에 따라 한국은 중국과의 정치적 관계 또한 발전시키기 위해 노력하였음. 김대중, 노무현 진보 정권은 북핵문제의 평화로운 해결을 위해 중국의 협력이 필요하다고 여기고 중국과 긴밀한 관계를 유지하고자 하였음. 한편 이명박, 박근혜 보수 정권 시절 또한 한중 FTA협상 시작 및 체결, 2015년 9월 박근혜 대통령의 중국 전승절 열병식 참관, 중국 주도의 아시아 인프라 투자 은행(AIIB) 가입 등 중국과 가까운 관계를 유지하려 하였음. 또한, 문재인 진보 정권은 중국이 주도하는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)에 가입함.
- ◆ 하지만 한중 간 경제적 상호의존도 증가에 따라 한편으로는 중국에 대한 한국 정치·경제적 취약성 또한 상승함.
- ◆ 예를 들어, 중국은 북한의 2010년 천안함 피격 및 연평도 포격에 대한 유엔안보리 성명 발표 및 대북제재 참여를 요구를 거부하였음. 또한, 북한의 도발에 대한 대응으로 실시한 한미연합훈련을 자제할 것을 경고하였음. 한국은 이에 대해 유감표명 외에는 중국을 향해 특별한 대응을 하지 못함. 2016과 2017년에는 한국이 미국의 THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) 배치를 결정하자 중국은 이에 대해 무역보복을 가함.
 - 특히 2016, 2017년 THAAD와 관련된 중국의 무역보복은 한국이 대중무역 의존도에 대해 경각심을 갖게 된 계기로 작용함.
- ◆ 한국과 중국은 동북아의 안정과 평화, 그리고 북한 핵개발 반대 및 북핵 문제의 평화로운 해결이라는 공동 목표가 있음.
 - 하지만 그럼에도 불구하고 (한중 무역 증가로 중국에게 있어서 한국과의 관계가 중요해졌으나) 중국은 여전히 북한과의 관계를 중요하게 여김.
- ◆ 중국은 북한과 순망치한(唇亡齒寒) 관계를 오랫동안 유지해 왔음. 비록 최근 (2010년대) 들어 북한의 핵개발, 중국의 자제요청에도 불구하고 거듭된 미사일 발사로 북중관계가 악화되는 조짐을 보였지만 중국은 북한 정권의 몰락으로 인해 1) 중국 영토 내 북한 난민의 대량 유입, 그리고 2) 한미 동맹과 중국 사이의 완충지대(buffer zone)가 사라지는 두 가지 상황에 대해 우려함. 이러한 상황이 현실화되는 것을 막기 위해 중국은 계속해서 북한을 경제적으로 지원하고 있음.

- ◆ 다만 이러한 상황에서도 한국 내에는 미국과의 관계 강화를 통해 중국을 견제하기 보다는 미중 경쟁에 연루(entrap)되는 것을 피하는 균형외교를 추구해야 한다는 움직임이 있음. 실제로 한국은 중국의 부상에 맞서기 위해 미국과의 관계 강화를 통한 세력균형(balancing)을 추구하는 일방적인 모습을 보이지는 않음.
- ◆ 비록 이번 한국 정부는 미국과 정상회담을 갖고 IPEF(Indo-Pacific Economic Framework), Chip4 등 가입에 대해 논하고 있지만 대중무역이 한국에 가져다주는 이점을 포기하면서까지 적극적으로 가입하려는 모습을 보이고 있지는 않음.
- ◆ 한국 역시 중국과의 관계를 위해 미국과의 관계를 희생하는 일은 없을 것임. 하지만 한국에 대한 중국의 영향력이 상승할수록 한국은 미국과 중국 두 강대국 사이에서 일방적으로 어느 한 국가의 편을 드는 행위는 피하려 들 것임. 그리고 이는 한미동맹 강화를 통한 대북 억지력을 유지하는데 부정적인 영향을 줄 수 있음.
- ◆ 한중수교 이전, 그리고 2004년 중국이 한국의 최대무역국이 되기 전까지는 미국이 한국에게 있어서 정치·경제·외교적으로 가장 큰 영향을 주는 국가였음. 하지만 한중수교 이후 긴밀해진 한중 경제관계로 인해 한국은 점차 안미경중(安美經中)과 균형외교를 외교 정책의 틀로 선택해옴. 이는 상대적으로 한미 간의 결속력이 과거보다 느슨해지는 결과를 가져옴.
- ◆ 따라서 한국이 중국으로 기울어 가는 것을 방지하기 위해 미국은 한국, 그리고 동아시아 동맹국들의 안보를 위해 협력을 할 것임을 이들에게 재확인 해줌과 동시에 동아시아에서의 대중 우위 및 주도권 확보를 위해 노력해야 할 것임.

V 한미동맹의 대북억지능력에 영향을 주는 요인 4: 중국의 부상 (중국요인 2)

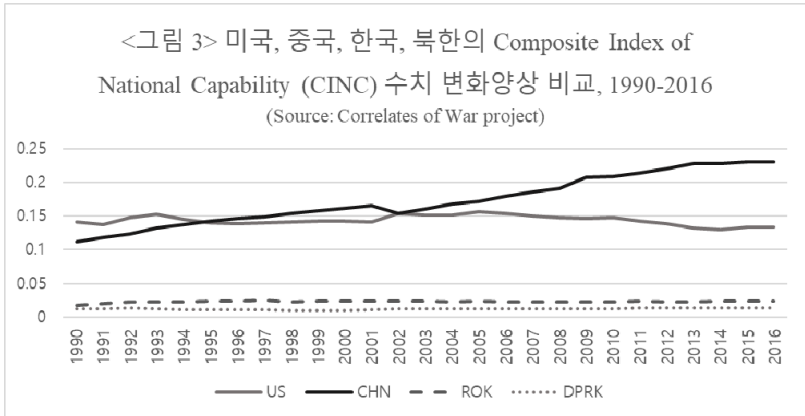
- ◆ 중국은 지난 1978년 개혁개방의 길을 택한 이래 빠른 속도로 성장해 왔음. 특히 2001년 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 가입한 이후 중국은 약 십여 년 만에 세계최대무역국으로 성장함.
- ◆ 그 결과, 중국경제는 1990년부터 2020년 사이에 명목 GDP(Gross Domestic Product) 상으로 40.8배, 구매력 기준 GDP 상으로는 21.8배 성장함.
- ◆ 반면 같은 기간동안 미국은 중국만큼의 빠른 성장세를 보이지 못하면서 상대적으로 쇠퇴하는 모습을 보였음. 동기간 동안 미국의 GDP는 명목과 구매력 기준 모두 3.51배 상승하는데 그침.
- ◆ 이를 다른 각도에서 살펴보면, 1990년에는 명목 GDP 기준으로 미국 경제가 중국보다 16.52배 컸으나 그 격차가 2020년에는 1.42배 수준으로 감소함. 구매력 기준으로는 1990년 미국 경제가 중국보다 5.35배 컸으나 2017년부터 중국 경제가 미국보다 1.16배 커짐으로써 미국을 앞지름. 이처럼 어떤 지표를 사용하느냐에 따라 그 결과는 다르지만 한가지 명확해 보이는 점은 미중 간의 힘의 격차가 좁혀지고 있다는 것임 (<그림-2>).

<그림-2> 미중간 GDP 비율



Source: World Bank

〈그림-3〉 미국, 중국, 한국, 북한의 Composite Index of National Capability (CINC) 수치 변화양상 비교, 1990-2016

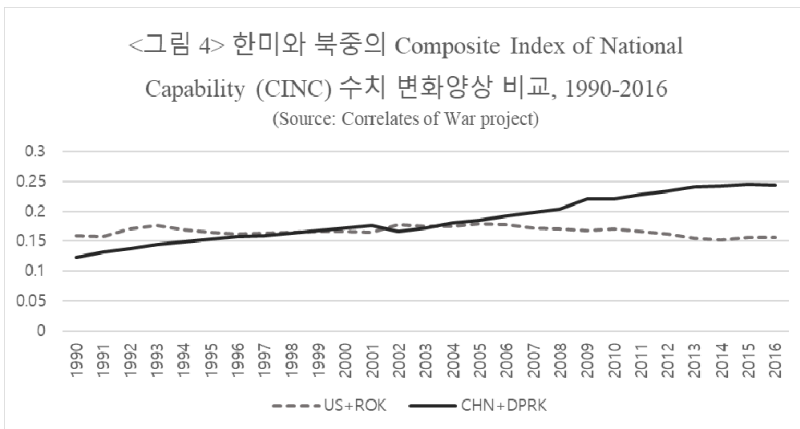


Source: Correlates of War project

- ◆ GDP와 같은 하나의 지표 외에 (군비지출, 군대인력규모, 전체 인구, 도시인구, 철강 생산량, 에너지 소비량 등) 다양한 지표를 통해 한 국가의 국력을 종합적으로 산출한 Correlates of War Project의 Composite Index of National Capability(CINC)를 통해 미국, 중국, 한국, 북한의 국력을 살펴본 결과는 〈그림-3〉과 같음.
- ◆ CINC 결과에 의하면 미국의 종합국력 수치는 1990년 0.141에서 2016년 0.133으로 감소한 반면 중국은 동기간 동안 0.112에서 0.231로 두 배 이상 상승함. 특히 CINC에 의하면 중국 국력은 1995년 이미 미국을 앞지른 것으로 나타남.
- ◆ 한국의 경우 CINC 수치가 1990년 0.018에서 2020년 0.023으로 상승함. 반면 동기간 북한은 0.012에서 0.013으로 거의 변화가 없었음. 즉, 동기간 남북 간 국력차이는 더욱 커졌음.
- ◆ 두 결과를 종합한, 한미와 북중의 국력차이를 살펴보면 1990년부터 2020년 동안 한미는 수치 0.15에서 0.18 사이를 기록하며 큰 차이가 없었던 반면 북중은 0.124에서 0.244로 크게 상승함(〈그림-4〉). 이는 앞서 살펴보았듯이 중국의 국력이 그동안 급상승하였기 때문임.

- ◆ CINC 데이터에 나타나듯 정말로 중국이 1995년에 이미 미국의 국력을 앞질렀는지, 미국과 중국의 국력격차는 계속해서 더 벌어지고 있는지에 대해서는 논쟁의 여지가 있을 수 있어 보임. 다만 지금까지 중국의 국력은 상승해왔고 반면에 미국은 상대적으로 쇠퇴해온 추세는 명확해 보임. 나아가 중국의 급격한 부상으로 한미동맹에 맞서 북중은 세력균형(balance of power), 나아가 세력전이(power transition)가 이루어질 수 있게 되고 있음.

<그림-4> 한미와 북중의 Composite Index of National Capability



Source: Correlates of War project

- ◆ 미중 간의 세력전이가 전쟁으로 이어질 가능성은 적지만 현재 미중 간에는 신기술, 경제, 세계무역, 그리고 각자의 영역권(대만해협, 남중국해, 인도태평양) 등을 두고 점점 치열한 전략경쟁을 벌이고 있음.
 - 물론 아직까지는 신기술, 군비지출 등의 분야에서 미국이 중국을 앞서고 있음. 다만 이 분야에서도 중국의 성장은 빠르게 이어지고 있음.
- ◆ 중국의 부상은 결과적으로 북한이 더욱 대범하게 행동하도록 만드는 효과가 있을 수 있음. 1990년대-2000년대에는 미국의 우월한 국력을 앞세워 한미동맹이 북한을 압박할 수 있는 능력이 있었음. 예를 들어, 1990년대에는 북한의 도발을 억제하기 위해 한미가 군사행동에 나서더라도 중국은 이를 막을 국력이 없었을 것임.

- ◆ 하지만 중국은 경제적 성장을 바탕으로 군사력도 강화하였음. 따라서 이제 중국은 자국과 국경을 맞댄 국가 내에서 한미가 군사행동을 벌이는 것을 좌시하지 않을 것이고 이를 예방하기 위한 군사적 수단을 갖추게 됨.
- ◆ 결국 중국의 성장은 한미동맹이 북한의 도발을 억지할 수 있는 능력에도 영향을 미치며 특히 부정적인 영향을 줄 것으로 예상됨.
 - 북한의 입장에서는 중국이 미국에 맞설 수 있는 힘을 갖게 되었다는 것은 자신을 미국으로부터 보호해줄 수 있는 능력 또한 갖추게 되었다고 인식할 수 있기 때문임.
 - 또한, 북한은 중국이 자신을 정치적 부담에도 불구하고 방기(abandon)할 수는 없다는 점을 인식하고 이 상황을 자신에게 유리하게 이끌기 위해 노력할 것임. 이는 향후 북한의 지속적인 무력도발로 이어질 것임.

VI 요약 및 함의

- ◆ 한반도 평화를 위해서는 북한의 도발을 억지해야 하고 이를 위해서는 한미동맹의 역할이 매우 중요함. 하지만 압도적인 힘의 차이에도 불구하고 북한은 계속해서 군사적 도발을 강행하고 있음.
- ◆ 이는 중국의 부상, 북한 핵개발, 한중 경제적 상호의존도 증가, 한국의 정권교체와 한미관계 변화 등과 같은 국내외 상황이 한미동맹의 대북 억지력에 영향을 주고 있기 때문임.
- ◆ 북한은 핵개발을 통해 한국과 미국에 대한 재래식 전력 열세를 극복함. 그로 인해 북한은 한미의 군사보복에 대한 우려없이 도발을 감행할 수 있게 됨.
 - 한국은 지난 수십년간 빠른 경제성장을 통해 북한과의 경제·군사적 격차를 벌리는데 성공하였음. 이에 따라 한국도 이제는 외교정책의 범위를 한반도 밖으로 확대, 동아시아, 나아가 인도-태평양 지역으로까지 그 영향력을 확대해보려는 움직임을 보이고 있음. 하지만 북한이 핵개발을 지속함에 따라 한국의 대외정책은 지역적 확장보다는 다시금 한반도에 집중해야 하는 상황이 벌어질 수 있음.
- ◆ 민주주의 발전은 한국의 국제적 위상을 높이는 등 한국에 긍정적인 영향을 미침. 한편 민주주의의 발전은 정권교체에 따라 각종 사안에 대한 한국정부의 입

장이 달라지는 결과를 불러옴. 이는 민주주의 국가내에서는 필연적으로 벌어지는 일임. 다만 한국정치의 발전은 한미관계에도 영향을 줌. 즉, 한국에 진보정권이 들어서는 시기가 과거보다 상대적으로 길어지면 이는 한미관계의 결속력에 영향을 줌. 이는 미국(특히 공화당 보수) 정권과 한국 진보정권 간 북한을 바라보는 시각차이에서 비롯됨.

- ◆ 한중 간 경제적 상호의존도(또는 한국의 대중무역 의존도) 증가에 따라 한국은 중국과의 갈등을 피하려는 성향을 보이며 이는 한미 간의 결속력에 영향을 줌.
 - 2004년 이전까지는 미국이 한국에 안보를 제공함과 동시에 한국에게 있어서 제1의 무역국이었으므로 한국의 정치·외교·경제에 미치는 미국의 영향력은 어마어마했음. 하지만 그 이후로는 중국이 한국의 최대무역국이 됨(〈그림-1〉).
 - 이에 따라 한국은 안미경중(安美經中)을 외교 정책의 틀로 유지해옴. 중국이 미국 못지 않게 정치·외교·경제적으로 중요해짐에 따라(여전히 미국과도 가까운 관계를 유지하려 노력하고 있으나) 한국은 미국 혹은 중국 가운데 하나를 택하기 보다는 균형외교를 내세우는 경우가 잦아졌음. 이는 상대적으로 한미 간의 결속력이 과거보다 느슨해지는 결과를 가져옴.
- ◆ 마지막으로, 북한의 보호국 역할을 하는 중국의 부상으로 한미가 대북 경제제재 혹은 군사행동과 같은 강경책을 실행하는 것이 쉽지 않아지고 있음.
- ◆ 이 요인들로 인해 한미동맹에 근본적인 타격이 있지는 않을 것임. 다만 한국과 미국이 대북 역지력을 강화하기 위해서는 변화하는 환경에 맞춰 양국 간의 입장을 조율할 필요성은 증가함.
- ◆ 중국은 무조건적으로 북한의 보호자 역할을 맡는 것임 아님. 중국 역시 북한의 핵·미사일 개발에 반대하는 입장을 지니고 있음. 이에 한·미는 중국이 북한의 도발 역지에 참여하도록 유인해야 함.
- ◆ 또한 한국 진보정권 역시 북한에 우호적인 성향을 지녔지만 한반도 평화를 위한 한미동맹의 중요성을 인식하고 있음. 따라서 한국 진보정권과 미국(특히 공화당) 정권 간의 대북정책 공통분모를 찾아 협력하는 방안 적극 모색해야 함.

참고문헌

- Ahn, Mun Suk. 2011. "What is the Root Cause of the North Korean Nuclear Program?" *Asian Affairs: An American Review* 38(4), 175-187.
- Byman, Daniel and Jennifer Lind. 2010. "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea." *International Security* 35(1), 44-74.
- Center for Strategic & International Studies*. 2019. "Database: North Korean Provocations." Beyond Parallel. (December 20). Accessed at <https://beyondparallel.csis.org/database-north-korean-provocations/>.
- Kim, Jaechun. 2015. "Alliance Adjustment in the Post-Cold War Era: Convergence of Strategic Perceptions and Revitalization of the ROK-US Alliance." *Pacific Focus* 30(1), 33-58.
- Kim, Min-hyung. 2021. "Why Nuclear? Explaining North Korea's Strategic Choice of Going Nuclear and Its Implications for East Asian Security." *Journal of Asian and African Studies* 56(7), 1488-1502.
- Matt Korda. 2022. "Nuclear Weapons and Delivery Systems that Might Be Implicated in Nuclear Use Involving the Korean Peninsula," *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 5, sup1, 115-131.
- Lee, Dong Sun. 2007. "Democratization and the US-South Korean Alliance." *Journal of East Asian Studies* 7(3), 469-499.
- Nah, Liang Tuang. 2013. "Explaining North Korean Nuclear Weapons Motivations: Constructivism, Liberalism, and Realism." *North Korea Review* 9(1), 61-82.
- Panda, Ankit. 2021. "A Call to Arms: Kim Jong Un and the Tactical Bomb," *The Washington Quarterly* 44(3), 7-24.

- Park, Hwee-rhak. 2019. "The South Korea-US Alliance under the North Korean Nuclear Threat: A Reluctant Return to the "Autonomy-Security Trade-Off"." *Pacific Focus* 34(3), 447-472.
- Park, Seong-Yong. 2016. "North Korea's military policy under the Kim Jong-un regime." *Journal of Asian Public Policy* 9(1), 57-74.
- Roy, Denny. 1994a. "North Korea and the 'Madman' Theory." *Security Dialogue* 25(3), 307-316.
- Sagan, Scott D. 2017. "The Korean Missile Crisis: Why Deterrence Is Still the Best Option." *Foreign Affairs* 96(6), 72-82
- The Correlates of War Project*. (n.d.). "National Material Capabilities (v.6.0)." Accessed at <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-materialcapabilities/>.
- UN Comtrade Database* (n.d.). Accessed at <https://comtrade.un.org/data/>.

저자약력

정 승 철

現 제주평화연구원 연구위원. University of Florida에서 정치외교학 박사학위 취득. 관심분야는 국제정치경제, 동아시아 국제관계, 연구방법론이며, 주요 논문으로는 Effects of International Trade on East and Southeast Asians' Views of China (*Korean Journal of International Studies*), The Determinants of China-ROK Relations, 1993-2018 (*Journal of Asian and African Studies*), Who Supports the US-led Global Order? An Empirical Analysis Using Survey Data (*Korean Journal of International Studies*), The Effect of Partisan Identity on Individual's Economic and Political Attitudes: An Empirical Analysis on the South Korean Case (*Korea Observer*), The Impact of the US and China on ROK-DPRK Relations, 1993-2019: An Empirical Analysis using Event Data (*Asian Survey*) 등이 있음.

Beijing's Geopolitical Discourse and Pyongyang's Diplomatic Leverage: A Comparison of the US-China Strategic Competition and the Sino-Soviet Conflict

LEE, Jae-jun (Research Fellow, Jeju Peace Institute)

Abstract

This study aims to answer the question, “How could a small and weak country like North Korea achieve its diplomatic goal in its relations with China, a powerful country?” Amid the US-China competition, Pyongyang carried through its diplomatic goal of obtaining continued support from Beijing while possessing nuclear weapons. It was different from the usual circumstance where world powers attain their demands from small countries. My argument in this study is that the geopolitical discourse that emerged during China’s hegemonic competition brought about the elevated geopolitical value of North Korea for Beijing, which eventually led to Pyongyang’s strengthened diplomatic leverage. The geopolitical value of North Korea is not fixed but varies depending on the diplomatic discourses formed in the relations between powerful countries. Due to the US-China strategic competition, Beijing recognized North Korea’s geopolitical value, incurring the escalated diplomatic leverage of Pyongyang.

Keywords: US-China competition, China-North Korea relations, China, North Korea, geopolitics

목차

- I . Statement of the Problem
- II . A Theoretical Framework for Analysis: Geopolitical Discourses
- III . Pyongyang’s Diplomatic Strategy during the Sino–Soviet Conflict
- IV . Pyongyang’s Diplomatic Strategy during the US–China Competition
- V . Conclusion and Implications

I Statement of the Problem

- ◆ **How could a small and weak country like North Korea achieve its diplomatic goal in its relations with China, a powerful country?** Pyongyang carried through the restoration of its diplomatic ties with Beijing while possessing nuclear weapons. The North experienced dissension with China over its nuclear weapons development program. This is because Beijing was concerned that Pyongyang’s nuclear program would undermine the otherwise-achievable peace and stability on the Korean Peninsula.
- ◆ However, amid the full-fledged strategic competition between the United States and China, North Korea’s Kim Jong-un regime restored its friendly relations with Beijing to be similar to what they were in the early years of Xi Jinping’s rule (Revere 2019). In March 2018, North Korean leader Kim had a summit with Chinese President Xi for the first time after Xi took office. It was the first restoration of Beijing–Pyongyang ties in six years since Xi’s inauguration. This was a situation in contrast with that of South Korea. In the face of intensifying US–China rivalry, Seoul deployed the Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) system within its territory at the request of Washington and suffered the resulting Chinese economic retaliation (Han 2019).

- ◆ In general, it is difficult for a country to exert diplomatic leverage on countries with asymmetric relations. Inter-governmental symmetric relations do not represent an absolute concept of equality. It is a relationship where the country in position B can treat the country in position A in the same fashion that the latter does toward the former; that is, a reciprocal relationship. On the contrary, in asymmetric relations, a powerful country in position A is capable of aiding a weak country in position B, while the weak one finds it difficult to pay for it. In other words, it is a non-reciprocal relationship (Womack 2006, 80-85). However, North Korea demonstrated that it could achieve its diplomatic goal for China, a country with which it maintains asymmetrical relations. This can be considered puzzling within the context of China-North Korea relations.
- ◆ My argument in this study is **that the geopolitical discourse that emerged during China's hegemonic competition brought about the elevated geopolitical value of North Korea for Beijing, which eventually led to Pyongyang's strengthened diplomatic leverage.** The geopolitical value of North Korea is not fixed but varies depending on the diplomatic discourses formed in the relationships between powerful countries. China's geopolitical discourse amid the US-China strategic competition raises the North's geopolitical value for Beijing, which Pyongyang benefits from through its increased diplomatic leverage. Previously during the Trump administration, Pyongyang had restored its diplomatic ties with Beijing, using as leverage its nuclear negotiations with Washington. North Korea, by engaging in the negotiations, failed to achieve the economic development that the US could offer, but obtained China's diplomatic support.
- ◆ The preceding studies on China-North Korea relations can be divided into those that emphasize the vulnerable bilateral relations

and those others that highlight the strong bond of their diplomatic ties. As Ji (2001) suggests, the relations between Beijing and Pyongyang feature vulnerability in their strategic interests. Ji claims that in the actual China-North Korea alliance, the two countries share very few common interests (Ji 2001, 387-398). According to his research, China and North Korea can hardly agree on such matters as historical ties, ideological stances, political and economic programs, and diplomatic interactions, while the perception of their historical brotherhood is only a myth. Ideologically, Beijing has considered Pyongyang's governing principle more Confucian than Marxist, and economically, the North has posed an increasingly significant burden on China. Despite Beijing's persuasive efforts, Pyongyang regards the market, globalization, and investments from the West as a snare that entraps socialism. In conclusion, Ji indicates that the relations between China and North Korea merely correspond to those between "bedfellows".

- ◆ A different analysis claims that China-North Korea relations changed starting from the 2000s (Goldstein 2006, 131-161). In the 1950s, Beijing considered three aspects concerning the Korean Peninsula issues: First, a national interests issue of securing a buffer zone against the United States; second, an ideological issue of confrontation between a socialist country and an imperialist country; and third, an international structural issue of the Cold War bipolar system. The argument in the analysis is that China attempted to prove its faithfulness to the Soviet Union by bearing the burden of engaging in the Korean War and to strengthen its reliance on Moscow's security umbrella. However, it was also pointed out that given the international political conditions in the 2000s, the US was unlikely to threaten the survival of China, which eventually lowered the level of partnership between China and North Korea.

- ◆ The aforementioned pessimistic analyses of China-North Korea relations failed to explain the continued Chinese economic support to the North. Since the early 2000s, Beijing has continuously engaged in Pyongyang's economic issues and has actively promoted investment by Chinese entrepreneurs in the country, as well as economic cooperation projects. Despite the series of economic sanctions against Pyongyang, China's direct investment in North Korea has increased, and so has economic interdependence between the two (Reilly 2014). Beijing continues to engage in the survival of the North Korean regime and in its economy.
- ◆ This study features a different perspective from that of the general argument that Pyongyang builds on the momentum from the US-China competition to achieve its diplomatic goals. This is because Pyongyang does not always have diplomatic leverage over Beijing. My argument in this study is that **Pyongyang exerts diplomatic leverage on Beijing when the latter perceives the former as geopolitically significant.** Unlike the preceding study that focused on Pyongyang's strategic choices in the face of the hegemonic competition between the US and China (Kim 2016), this study analyzes the changing diplomatic leverage of Pyongyang depending on Beijing's geopolitical discourses. Pyongyang has fulfilled diplomatic interests from China by utilizing its geopolitical value that has increased amid the US-China competition in its relations with China, a powerful country. Although North Korea as a weak country is in asymmetrical relations with China, it uses its geopolitical importance to have equal diplomatic leverage over China (Kim 2002). This statement also applies to the recent US-China strategic competition.
- ◆ This study focuses on the case of China-North Korea relations during the US-China strategic competition, comparing the period

with the Sino-Soviet conflict in the 1960s. Of course, the recent US-China relations differ from the Sino-Soviet relations during the Cold War. China and the Soviet Union shared the socialist system, while the US and China vary in terms of their political systems. The Sino-Soviet and the US-China relations also evolved at different times, as the first was formed before the Cold War and the latter after the Cold War. Nonetheless, the two types of relations are similar in that China reveals a certain geopolitical discourse on North Korea in dealing with other powers. This suggests that Beijing had the same perception of the high geopolitical value of North Korea in its former relations with the Soviet Union as it has in the latest rivalry against the US. Therefore, the Sino-Soviet conflict period and the US-China strategic competition period can be compared in the context of China-North Korea relations.

II A Theoretical Framework for Analysis: Geopolitical Discourses

1. Classical Geopolitics

- ◆ Classical geopolitics emphasizes the variable of invariant geographical factors. Specifically, classical geopoliticians view that the policymakers of a state are influenced by the country's spatial factors such as its placement, resources, and borders. Largely, they believe that policymakers make military and security policy decisions in a certain geographical environment (Kelly 2016, 62-64). Accordingly, the classical geopolitical views feature the following characteristics: First, two or more states in conflict pursue distinct policy goals of success; second, the territory of a state corresponds to its natural and historical environment; and third, the geography of a state is interpreted as the theatre of its military actions. Geography has thus been abstracted, simplified, and schematized

(Gray 1999).

- ◆ Halford J. Mackinder’s theory divides the world into geographical spaces according to abstract concepts, thereby revealing the interrelationships of countries located in specific spaces. The theory is considered the beginning of classical geopolitical thinking. Mackinder first conceived the “World Island” that connects Europe, Asia, and Africa. The “World Island” is divided into the “Heartland” and the “Marginal Land,” which is surrounded by such “Islands” as North America, South America, and Australia. A Land Power that occupies the “Heartland” extends into the “Marginal Land,” eventually threatening Sea Power (Mackinder 1946, 90-140). This represents the confrontation between the continentals and the islanders (Mackinder 1946, 28-29). Counterbalance between Land Powers and Sea Powers may lead to the continental dominance of the islanders (Cohen 1975, 42).
- ◆ Spykman’s Rimland Theory follows the perspective of Sea Power. The “Rimland” refers to an area that encircles the Heartland and borders the sea (Spykman and Nicholl 1944). The Rimland includes the Korean Peninsula, Western Europe, and East Asian countries. The region can spread geopolitical conflicts between Land Powers and Sea Powers, but can also alleviate geopolitical conflicts between them. The theory suggests that the policymakers of a state largely make military and security policies in certain geographical environments. Therefore, the actual policymaking process and geopolitics are closely related, and classical geopolitics tends to be centered on states, military, and security. Classical geopolitics focuses on solving problems and has practical aspects for policy establishment (Kelly 2016, 62-64).

2. Critical Geopolitics

- ◆ The achievement of critical geopolitics is that it conceives of geography as an unchanged independent variable, raising a fundamental question over the presumption that geography is a factor that determines a state's foreign policies and international relations. This approach suggests that thinking about geographical elements is defined by human culture, concepts, etc. The state is the product of conceptualization by political elites (Dalby and Tuathail 1998, 2-13).
- ◆ Classical geopolitics focuses on state behaviors whose territories are located in a specific conceptualized space. In critical geopolitics, however, it is pointed out that there exist various actors apart from the framework of the state, such as local governments, companies, and non-governmental organizations (Ji, 2009). Classical geopolitics clearly sets the distinction and boundaries for territory, while critical geopolitics does not presume the existence of clear boundaries that divide countries. From the perspective of critical geopolitics, boundaries vary depending on cultural, economic, and social codes, and thus are multi-layered (Agnew 2010).
- ◆ Therefore, critical geopolitics is skeptical of the fundamental assumption of classical geopolitics that geographical factors influence state behaviors. The problem is that this denial of the impacts of geographical factors turn critical geopolitics into “non-geopolitics. ” Nevertheless, critical geopolitics is significant in that it revealed that geographical factors are conceptually defined (Dalby and Tuathail 1998, 2-13).

3. Theories of Geopolitical Discourses

- ◆ Tuathail and John Agnew (1992) raised questions about whether

geography is a fixed and invariable factor that determines state behaviors. This is because the interpretation of geographical conditions varies depending on the ideological stances taken by states. The United States put emphasis on the geopolitical values of Greece and Germany to deter the expansion of the Soviet Union, which it confronted ideologically during the Cold War. On the other hand, it is inevitable to interpret differently the same geographical space in the absence of ideological confrontation between the US and the Soviet Union in the post-Cold War era. That is, the geographical factors of a state do not determine its diplomatic stance; rather, political leaders interpret the geographical factors based on their ideologies and diplomatic goals. Here, a country's geopolitics corresponds to the interpretation of its geographical factors, and discourse is employed as the way in which the interpretation is revealed .

- ◆ Classical geopolitics emphasizes fixed invariance of geographical factors. However, the theoretical concept of classical geopolitics also represents the way of interpreting geographical factors from the perspective of the ideological goal of political leaders or their pursuit of national interests. Classical geopolitics conceptually interprets the geographical factors of states. Therefore, it is not possible in the first place to pinpoint a country's foreign policy tendency, given the assumption that the impact of geographical factors determines consistent state behaviors. Rather, a country's policy decisions can be elucidated through the analysis of the interpretations by political leaders. These interpretations can be found in geopolitical discourses.
- ◆ **Classical geopolitics regains its significance by means of discourse.** This is because classical geopolitics can be a way for humans to understand and interpret geographical elements. In classical geopolitics, concepts such as “Land Power”, “Sea Power”, “pivot”,

“crescent”, and “rimland” are conceptual tools used by political elites to interpret geographical elements. Geopolitical discourse does not simply dismantle geographical elements, but suggests the importance of conceptual interpretation of geographical elements. Therefore, geopolitics, which had faded after World War II, was revived through discourse as a theory that explains international politics.

- ◆ In this research, I suggest that the relationship between the Korean Peninsula and its neighboring powers is not influenced by consistent geographical factors. My argument is that the geographical elements themselves are not a variable, but the perception of those geographical elements are a variable that influences foreign policies. This paper elucidates a country’s diplomatic behaviors by analyzing the political elites’ interpretation of the geographical element. In other words, it argues that it is the conceptualized elements, not the physical factors, that influences foreign policies. It explains the diplomatic relations between China and North Korea through the analysis of the political elites’ discourse on the geographical factors.

III Pyongyang’s Diplomatic Strategy during the Sino-Soviet Conflict

1. Before the Sino-Soviet Conflict

- ◆ In the late 1950s, North Korea, China, and the Soviet Union were in conflict. The relations were triggered by the Faction Incident in North Korea, where the Soviet and Yan’an factions in the Workers’ Party of Korea (WPK) criticized Kim Il-sung’s one-man rule during the WPK Central Committee’s plenary meeting on August 30, 1956. The Soviet faction consisted of those high-ranking WPK officials

who returned from the Soviet Union after Korea was liberated from Japan, while the Yan'an faction was a group of those other high-ranking WPK officials who used to operate in the Communist Party of China (CPC) and returned after national liberation. Each of them was respectively supported by the Soviet Union and China, which sponsored the North Korean WPK regime but called for political system and economic reforms, criticizing the personal-worship, one-man rule of Kim, and the economic policy lines centered on the heavy and chemical industries (Person 2006). Kim Il-sung perceived their challenge as a serious threat, given the faction members' close personal relationships with China and the Soviet Union – the Soviet faction members with the Communist Party of the Soviet Union (CPSU) and the Yan'an faction members with the CPC.

- ◆ Due to the August Faction Incident, Pyongyang was diplomatically isolated from China and the Soviet Union. On September 1, immediately after the incident, Kim Il-sung met with Vasily Ivanovich Ivanov, the Soviet ambassador to Pyongyang, and explained that some WPK Central Committee officials engaged in anti-party activities during the WPK plenary session. Kim stated, “We have a consensus and there is no more disagreement.” The North Korean leader added that four of the WPK Central Committee members involved into the anti-party activities had fled to China.¹⁾ However, Ivanov did not agree with his statement. Based on the information collected in Pyongyang, the Soviet ambassador concluded that the WPK members' expressions of strong opinions were difficult to see as anti-party activities. He sent a telegram to his

1) “Diary of Ambassador of the USSR to the DPRK V.I. Ivanov for the period from August 29 to September 14, 1956,” RGANI, September 1, 1956: Fond 5, Opis 28, Delo 410, Listy 319–21. HAPP DA, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114136>.

country criticizing the excessive concentration of power in Kim Il-sung.²⁾ Earlier, Ivanov met with Chinese Ambassador Qiao Xiaoguang to discuss the August plenary session of the WPK Central Committee. Qiao had heard of his government's refusal to repatriate the four WPK Central Committee officials who had crossed into China.³⁾ On September 5, 1956, Lee Sang-jo, the North Korean ambassador to the Soviet Union, delivered a letter to the SUCP's General Secretary Nikita Khrushchev through Nikolai Fedorenko, the vice foreign minister of the Soviet Union.⁴⁾ In the letter, Lee requested the intervention by the CPSU and the CPC in Kim Il-sung's crackdown on the WPK Central Committee members.⁵⁾

◆ **The August Faction Incident led to diplomatic pressure from Moscow and Beijing on Pyongyang.** Anastas Mikoyan of the Soviet Union met with Mao Zedong on September 18 and discussed the dispatch of the CPSU and CPC joint delegation to Pyongyang, citing the need for an investigation into the August Faction Incident. Despite his consent to Mikoyan's proposal, Mao worried that Kim Il-sung might perceive it as interference in North Korea's internal

-
- 2) "Telegram from the USSR Ambassador to the DPRK Ivanov addressed to Mikoyan and Shepilov, 'August Plenum of the Korean Workers' Party Central Committee'," *History and Public Policy Program Digital Archive*, GARF, September 15, 1956: Fond 5446, Opis 98, Delo 721, Listy 153-164. Translated by Gary Goldberg. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120170>.
 - 3) "Memorandum of Conversation with the Ambassador of the Peoples Republic of China to the DPRK Qiao Xiaoguang," RGANI, September 4, 1956: Fond 5, Opis 28, Delo 410, Listy 322-5. HAPP DA, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/113373>.
 - 4) "Lee Sang-jo delivered a letter to Nikita Khrushchev through Nikolai Fedorenko, the vice foreign minister of the Soviet Union," RGANI: Delo 5, Opis 28, Delo 410, Listy 224-228. Obtained for CWIHP by Nobuo Shimotomai and translated for CWIHP by Gary Goldberg.
 - 5) "Telegram from A. Mikoyan to the CPSU Central Committee," *History and Public Policy Program Digital Archive*, GARF, September 19, 1956: Fond 5446, Opis 98c, Delo 718, Listy 35-38. Translated by Gary Goldberg. <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121799>.

affairs and was also concerned about the possibility that Pyongyang would demand the withdrawal of the Chinese People's Volunteer Army troops stationed in North Korea at the time. Nonetheless, Mao agreed to Mikoyan's proposal for the dispatch of the joint delegation. Mao's consent, however, was premised on the condition that the dispatch of the delegation was irrelevant to Kim Il-sung's status.

- ◆ In accordance with the Sino-Soviet Union agreement, the joint delegation consisting of Peng Dehuai and Mikoyan was dispatched to Pyongyang, the first representing the Soviet Union and the latter, China. Peng and Mikoyan pressured Kim Il-sung to cancel his decision to expel the WPK members who criticized him during the August plenary session of the WPK Central Committee, and called for reinforced democratization within the party. However, they made it clear that the request was not intended to oust Kim.⁶⁾
 - On September 20, Mikoyan attended the meeting convened by the WPK presidium including Kim and criticized the decision made at the August WPK Central Party's plenary session. He also reproached the expulsion of the Central Committee members who opposed Kim's policies based on the wrongful accusation of them being anti-party elements. He called for strengthened democracy within the WPK and urged the North Korean leadership to be patient with criticism from within the party.
 - Peng pointed out that no party official should refrain from criticizing the leadership out of fear.

6) "Record of a Meeting between the Sino-Soviet Delegation and the Korean Workers' Party Presidium," *History and Public Policy Program Digital Archive*, GARF, September 20, 1956: Fond 5446, Opis 98c, Delo 718, Listy 18-34. Translated by Gary Goldberg. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121798>.

- ◆ The WPK Central Committee's plenary meeting in August 1956 and the dispatch of the joint delegation from China and the Soviet Union in November the same year brought about a fundamental shift in North Korea's relations with the Soviet Union and China. North Korea was on the verge of diplomatic isolation due to worsening diplomatic relations with China and the Soviet Union, which were its biggest supporters. Kim Il-sung expressed his displeasure with Beijing and Moscow, perceiving the dispatch of their delegation as interference in North Korea's internal affairs. At the time, Kim provoked China and the Soviet Union, insisting on the intervention of the United Nations (UN) in the efforts to end the division of the Korean Peninsula. Moscow and Beijing considered Kim's remarks an act of betrayal which corresponded to standing on the side of the UN forces they had fought against during the Korean War. Mao compared Kim to former Hungarian Prime Minister Nagi Imre and Yugoslav leader Josip Broz Tito, who took the anti-Soviet independence line (Person 2019).

2. After the Sino-Soviet Conflict

- ◆ **Paradoxically, North Korea's diplomatic isolation began to be resolved as relations between the Soviet Union and China deteriorated.** Mao saw the 20th National Congress of the CPSU as the beginning of the Sino-Soviet conflict. The conflict between China and the Soviet Union was triggered by an ideological conflict after the death of Joseph Stalin, the General Secretary of the CPSU (Cheng 2015). Mao once pointed out that the 20th National Congress of the CPSU was a turning point in Sino-Soviet relations, beginning on an ideological level (yanjiushi2013, 429). Nikita Khrushchev declared during the 20th National Congress of the CPSU in 1959 that socialism was victorious and the threat to socialism no longer existed. The

CPSU First Secretary also stated that as a result of the victory, the autocratic state where the proletariat held power was transformed into a socialist state of the entire people (Dutt 1963, 595-596). Khrushchev's declaration is interpreted as the CPSU's determination to liquidate Stalin's reign of terror in the name of the dictatorship of the proletariat (Yang Ho-min 2004). However, Mao rejected Khrushchev's line. In the 10th plenary session of the CPC 8th Central Committee in 1962, Mao advocated the theory of continuing revolution through the dictatorship of the proletariat. In his theory, he argued that class struggle through the dictatorship of the proletariat should continue because there remained those who intended to return to capitalism (yanjiushi ziliao zu 1983, 196-197).

- ◆ Mao first used the term “intermediate zone” in 1946 and suggested the theory of “two intermediate zones” with the beginning of the Sino-Soviet conflict. With a beginning in the interview by American journalist Anna Louise Strong, Mao introduced the concept of “intermediate zone” to explain the international political phenomenon of confrontation between the United States and the Soviet Union, referring to the vast zone between the US and the Soviet Union as an “intermediate zone”. That is, he defined the area of US-Soviet Union competition as an “intermediate zone”, which was a geopolitical concept. He stated that it would be difficult for the US to attack the Soviet Union until it subjugates the intermediate countries in the vast region between the two. By the time the concept was introduced, China was going through a civil war between the CPC and the US-backed Kuomintang led by Chiang Kai-shek. Mao presented the concept of the “intermediate zone” to relate the civil war situation in China to the international political conflict between the US and the Soviet Union (Mao 1946).
- ◆ Later, Mao developed the concept of the “intermediate zone” into a major perspective for understanding international situations.

According to Mao, the US anti-communist and anti-Soviet policies were essentially devised to subjugate the economies and territories of countries in the “intermediate zone” and expand US hegemony. He also conceptualized an interpretation of the US foreign policies toward Asian countries based on the geopolitical concept of the “intermediate zone,” while viewing China’s Asian neighbors to be in the intermediate zone between the US and the Soviet Union and within a stage for geopolitical competition. In this context, he argued that China should unite with the people of the “intermediate zone:” countries on the Asian and African continents, to fight against US invasion (Ye 2001, 129).

- ◆ **During the Sino-Soviet Union conflict, Mao’s theory of the “intermediate zone” was developed to introduce the concept of “two intermediate zones”.** In the early 1960s, China perceived as a threat not only the United States but also the Soviet Union. Mao explained that there existed the first “intermediate zone” against the revisionist Soviet Union and the other “intermediate zone” against the imperialist United States. In order to counter China’s main enemies from the South and the North and escape its isolation, Mao needed to establish an international united front with countries that did not maintain friendly relations with either the United States or the Soviet Union. According to the theory of “two intermediate zones”, the first “intermediate zone” consisted of developed capitalist countries including European states, Canada, Japan, Australia, and New Zealand, while the second one was constituted of underdeveloped countries in Asia, Africa, and South America. Mao argued that China must establish an international united front with countries in the “two intermediate zones” to simultaneously respond to threats from the United States and the Soviet Union (Ye 2001, 130).
- ◆ During the Sino-Soviet Union conflict, Mao conceptually interpreted the geographical elements in the context of the “two intermediate

zones”, based on which he established China’s foreign policies in the Asian region (Niu 2012). The “intermediate zones”, as Mao put it, referred to an area where the influences of two forces collided, similar to such geopolitical concepts as the “borderland ” and the “rimland”. Just as Land Powers expand to the “borderland” and subsequently threaten Sea Powers, the “intermediate zones” belonged to neither the Soviet Union nor to the United States, but were located where the impacts of these two powers collided. Mao insisted that China build solidarity with countries in the “intermediate zones” against the United States and the Soviet Union.

- ◆ The geopolitical theory of the “two intermediate zones” was further strengthened in the face of improved US-Soviet relations. From July 6 to 20 in 1963, China and the Soviet Union met in Moscow for the meeting of the delegations of the CPSU and the CPC. However, Western media reported that the United Kingdom, the United States, and the Soviet Union would meet in Moscow on July 13 – during the Sino-Soviet meeting – to discuss the negotiation on the Limited Nuclear Test Ban treaty. The Chinese leadership judged that the Soviet Union had turned sharply toward a strategy to contain China by forming an alliance with the US. China was simultaneously exposed to both the threat of US imperialism and Soviet revisionism. Based on this perception of threats, Mao’s theory of the “two intermediate zones” gained persuasive power as it was easily applicable to reality (Choi, 2009, 218-219).
- ◆ **The discourse concerning China’s theory of the “two intermediate zones” eventually led to Pyongyang’s increased diplomatic leverage on China.** This is because North Korea became geopolitically significant between China and the Soviet Union. At the 1960 Bucharest Conference of Representatives of Communist and Workers Parties, the ideological conflict between the CPC and the CPSU rose to the surface, but Pyongyang did not express a clear

position concerning the Sino-Soviet ideological conflict. It took the strategy of waiting and watching rather than actively engaging in the controversy. North Korea refused to stand on one side, therefore alienating neither of the two. This is because Pyongyang believed that it needed support from both sides for national reconstruction after the Korean War (Wu 2009, 160). Kim Il-sung had no choice but to habitually rely on support from China and the Soviet Union (Chinese Embassy to Pyongyang , 1960).

- ◆ Beijing and Moscow competed to strengthen their respective diplomatic ties with Pyongyang. China invited Kim Il-sung for a summit on May 21, 1960, to take advantage of the rift between the Soviet Union and North Korea. At the time, Pyongyang was dissatisfied with Moscow due to the cancellation of Khrushchev's visit to North Korea and Moscow's passive attitude toward Pyongyang's demand for food assistance. Chinese President Mao held a summit with his North Korean counterpart Kim Il-sung in Hangzhou and denounced Khrushchev for insisting on peaceful coexistence with the United States. The CPC's General Secretary Deng Xiaoping promised Kim 400 million yuan in aid for North Korea's seven-year economic development plan and provide more food aid, as well as cotton.
- ◆ After Kim's secret visit to China, the Soviet Union pushed for his unofficial visit to Moscow on June 13, 1960. Frol Kozlov, secretary of the CPSU Central Committee, provided Kim with the minutes that contained the CPC's proposal to send agents to Pyongyang during the 1956 Faction Incident. This incident involved the coalition of the pro-Chinese Yan'an faction with the Soviet faction to oppose Kim. The North Korean leader reportedly expressed his anger at Mao after reading the minutes, saying, "China tried to colonize North Korea." To strengthen relations with Pyongyang, Khrushchev promised to provide the economic aid requested by Kim (Shen

2018). According to a telegram that the Hungarian Ambassadors to North Korea sent to his home country on July 2, 1960, North Korea seemed to share a position with the Soviet Union on foreign affairs rather than China.⁷⁾

- ◆ As Pyongyang moved to strengthen relations with Moscow, China pushed for another round of economic aid to North Korea. Accordingly, a North Korean economic delegation visited China on September 10, 1960. At the time, the Chinese Embassy to the Soviet Union sent a telegram to report to the CPC leadership that Moscow had decided to write off North Korean loans worth 700 million rubles. Given the Soviet aid to North Korea, China decided to provide 420 million rubles of loans to North Korea and support the construction of light industry factories from 1961 to 1964.⁸⁾
- ◆ North Korea gained economic support by shifting sides between China and the Soviet Union while the two were in competition, which is interpreted as a result of North Korea's geopolitical value. Declassified data from the US Central Intelligence Agency (CIA)⁹⁾ show the analysis that China and the Soviet Union were competing to expand their leverage on North Korea. This means that the rivalry between Beijing and Moscow began for strengthened diplomatic relations with Pyongyang because of the value of North Korea's strategic position. In particular, Chinese aid to North Korea surpassed that from the Soviet Union despite China's economic difficulties due to the failure of the Great Leap Forward campaign. Pyongyang remained neutral in the conflict between Beijing and Moscow.

7) *Cold War International History Project Bulletin*, Issue 14/15 DOCUMENT No. 17 Report, Embassy of Hungary in North Korea to the Hungarian Foreign Ministry, July 2, 1960: 115–116.

8) *Ibid.*

9) Central Intelligence Agency, "Sino-Soviet Competition in North Korea (Reference Title: ESAU XV-61)," April 5, 1961.

- ◆ Due to the Sino-Soviet conflict, North Korea's geopolitical importance increased. Samuel Kim and Lee Tae-hwan (Kim and Lee 2002) focused on the aspect that Pyongyang used its geopolitical circumstances as diplomatic strategies. As Kim and Lee pointed out, Pyongyang gained economic, technological, and military aid from the Soviet Union and China by changing sides between them. Pyongyang was able to increase its diplomatic leverage during the Sino-Soviet conflict because of its escalated geopolitical value. China placed geopolitical significance on North Korea during its conflict with the Soviet Union. In the context of China's geopolitical discourse involving Mao's theory of "intermediate zones", North Korea was geopolitically significant as an area with which China must build a united front to counter the Soviet threat.

IV Pyongyang's Diplomatic Strategy during the US-China Competition

- ◆ As the Sino-Soviet conflict ended in the mid-1980s and the post-Cold War era began, North Korea could no longer benefit from conflict between China and the Soviet Union. The North faced a crisis of having to come up with ways to survive based on an "external life-support system". However, it had the "power of the weak", and its geopolitical position surrounded by the world's top four powers did not weaken even after the Cold War. For China, North Korea was a "key issue" and its geopolitical importance was highlighted again in the US-China competition.

1. US-China Competition and China's Geopolitical Discourse

- ◆ In the process of the US and China rivalry, the geopolitical value of states bordering China increased. In other words, Asian countries bordering China have become important to both the United States

and China. During the Xi Jinping era, the CPC continuously emphasized that the so-called “peripheral diplomacy” is the key to defending China’s sovereignty and security, while the United States also established a diplomatic strategy to strengthen security cooperation with China’s border states to keep China’s hegemonic expansion in Asia in check. With the progression of the US-China competition, the states bordering China have become geopolitically important, which is linked to the rise in the geopolitical value of North Korea to the US and China.

- ◆ During the Xi Jinping era, China emphasized the importance of diplomacy with those peripheral countries adjacent to China, which began at the Conference on the Diplomatic Work with Neighboring Countries that the CPC held in Beijing from October 24 to 25, 2013. It was the most important meeting on Chinese foreign policy since 2006 and the first meeting on China’s diplomatic policies concerning peripheral neighbors since 1946. Xi stressed the importance of “peripheral diplomacy” in the new international situation and stated, “Doing well in peripheral diplomatic work is necessary for China to achieve the ‘Two Centuries’ objective and realize the great rejuvenation of the Chinese nation .” Additionally, he emphasized that China should “maintain and make full use of the important strategic opportunity period for China’s development while striving to build close relations in terms of economic bonds, security cooperation, and cultural exchanges in order to secure the nation’s sovereignty, security, and development interests” (Xi 2013). His statement revealed China’s diplomatic line of “striving for achievements” that highlights the so-called “peripheral diplomacy”.
- ◆ **China’s “peripheral diplomacy” was repeatedly emphasized in Xi Jinping’s later remarks.** In the 2018 Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs, he outlined his socialist thought on diplomacy with Chinese characteristics. “Amid the accelerating

multipolarization of the international system, the coordination of major country diplomacy should be considered important,” he said. He stressed the need to “form a more friendly and advantageous surrounding environment by stably coordinating balanced diplomacy with major countries and desirably managing peripheral diplomacy” (Xi 2018). Xi understood the world’s reorganization into a multi-polar system amid China’s rise as an international situation, emphasizing the importance of friendly relations with neighboring states in this international situation. In other words, the value of neighboring countries has increased for China due to the US-China competition.

- ◆ China’s emphasis on diplomacy with neighboring countries is analyzed to be the result of the influence by US-China relations. Under the Obama administration’s rebalancing strategy, the US has become closer to those countries adjacent to China. The expansion of US intervention could have repercussions for China’s neighbors because it might act as a driving force for those countries that border China to actively counter China in such issues as territorial disputes. If China fails to build more friendly relations with its neighbors, it will not be able to prevent conflicts with them as well as the expansion of US influence in the region. China’s diplomatic strategies for establishing friendly relations with neighboring countries can be divided into four categories: First, China helps its neighbors to obtain tangible economic and development benefits by cooperating with China; second, China respects regional economic blocks such as ASEAN and SCO; third, China highlights as an example the specific achievements of cooperation with China; and fourth, China shares with the rest of the world the achievements of its development and Asia-Pacific regional development under the principle of open regionalism (Swayne 2014).
- ◆ The US has also strengthened diplomatic relations with China’s border countries to keep China in check. The US National Security

Strategy published in December 2017 after the inauguration of the Trump administration pinpointed the geopolitical competition with China in the Indo-Pacific region and recognized the US-China competition as a confrontation between freedom and oppression (The White House 2017). It revealed the judgment that given China's expansion of its influence to its neighbors through economic and military threats, cooperation with Asian countries around China is needed to block such moves. It calls for protecting Taiwan, re-establishing relations with traditional allies such as the Philippines and Thailand, and strengthening partnerships with Singapore, Vietnam, Malaysia, and Indonesia.

- ◆ In June 2019, the US Department of Defense published the 2019 Indo-Pacific Strategy Report . The report defines China as a “Revisionist Power” that threatens the liberal international order and seeks hegemony. It also explains that China pursues aggressive and coercive foreign policies based on military power and uses economic power as a strategic means. The report focuses on China's “gray zone” strategy. The “gray zone” refers to the hostile area that is not in friendly relations with China although not reaching to the point of a military conflict. China is penetrating its influence into this “gray zone” by mobilizing various means including political warfare, disinformation, use of A2/AD networks, subversion, and economic leverage. The responsive US strategy for China aims to strengthen security cooperation with countries in the Indo-Pacific region by building a security network to conduct joint military exercises and provide advanced military weapons.

2. Pyongyang's Elevated Diplomatic Leverage over Beijing

- ◆ If a small and weak country is located in a region of strategic importance to larger and stronger countries, the weak actor will

have strong bargaining power that is not commensurate with the combined power of the other countries. North Korea utilizes its geopolitical importance as a resource to enlarge its leverage in asymmetric negotiations with China. It is said that China re-recognized the geopolitical importance of North Korea particularly in the context of the 1999 Kosovo crisis. When NATO intervened in the case at the time, Russian troops occupied the Prishtina International Airport in the Kosovan capital, trying to maintain its leverage over Kosovo, Russia's security buffer.

- ◆ Due to the US-China competition, North Korea was able to restore its relations with China, overcoming the conflict over its nuclear program. By that time, the US had strongly pressured China over sanctions on North Korea since Donald Trump took office, while imposing unprecedented sanctions on North Korea, such as reducing the amount of coal imports from North Korea. Under these circumstances, Pyongyang criticized China through its state media, which was not usual for it to do. The conflict between North Korea and China changed rapidly after the North began nuclear negotiations with the United States in 2018. Beijing and Pyongyang held the first summit in seven years since Kim Jong-un took office, and relations between North Korea and China were restored at a rapid pace. In this case, North Korea's approach to the US led to China's active approach to the North.
- ◆ After President Xi Jinping took office in 2013, the relationship between China and North Korea featured more of a conflict than a friendly relationship. North Korea conducted its third nuclear test in December 2012, which was just ahead of Xi Jinping's inauguration as president. For this reason, there arose a debate in China over "inclusiveness versus abandonment", with regard to whether or not to maintain its ties with Pyongyang (Park and Lee 2015). In an interview with the Financial Times, Deng Yuwen, then deputy

editor-in-chief of *The Study Times* published by the Central Party School of the CPC, had an interview with *The Financial Times* where he insisted on China's need to change its policy toward North Korea. Specifically, he called for China to reevaluate its alliance with the Kim dynasty in the wake of the North's third nuclear test. His argument was that China maintains an anachronistic alliance with North Korea from an ideological and geopolitical standpoint.¹⁰⁾

- ◆ On the contrary, Li Dunqiu, former director of the Korean Peninsula Center at the Chinese State Council's Development Research Center, criticized the theory of abandoning North Korea (Li 2014). He said if China gives up North Korea, it is the US that will eventually benefit the Korean Peninsula. His argument is that interests of China and North Korea, being sovereign states each, cannot be identical just because they are allies, and that Beijing needs to understand the difficult realities facing Pyongyang. It was hard to predict whether the CPC leaders would give up North Korea. The Chinese government took a very passive stance toward North Korea despite strong pressure from the US because China was able to gain security benefits by protecting the North. In doing so, China had to bear the cost of damaging the image of a large country (Park and Lee 2015).
- ◆ The main reason for China's controversy over its North Korea policy is that North Korea's nuclear program could have a negative impact on China's national interests. It was possible that the nuclear program would justify the US and Japan's missile defense systems. In particular, the North Korean nuclear test was a serious challenge to China's policy on the Korean Peninsula for the following reasons: First, the nuclear test violated China's maintenance of the status quo on the Korean Peninsula; second, the nuclear test would reduce the

10) *The Financial Times*, "China should abandon North Korea," *Opinion Pyongyang*, February 28, 2013. <https://www.ft.com/content/9e2f68b2-7c5c-11e2-99f0-00144feabdc0>.

space for China to interact with the US. This is because the US would put pressure on North Korea that China was in a difficult position to oppose; third, it became more difficult for China to maintain effective cooperation with North Korea. In this regard, China was to inevitably apply tougher measures of pressure on North Korea for its denuclearization (Ji 2007). The possibility of China changing its policy toward North Korea at the time was also attributed to these reasons, as Pyongyang's nuclear program could eventually justify the input of US military power into East Asia and the strengthening of the ROK-US-Japan triangular alliance.

- ◆ The existing mainstream position of the Chinese government or academia concerning the Korean Peninsula policy can be said to be maintaining the status quo. This is a policy that prioritizes peace and stability on the Korean Peninsula in a situation where it is difficult to induce North Korea's denuclearization. China was able to maintain its status quo policy on the Korean Peninsula because it was consistent with the previous US Obama administration's policy toward North Korea. The Obama administration introduced "strategic patience" in its North Korea policy, which was interpreted as meaning that the US was virtually indifferent about resolving the North Korean nuclear issue (Kim and Guo 2017). Under the Obama administration, the US-China relations were unlikely to be greatly shaken even if China did not induce Pyongyang's denuclearization through strong pressure. After Trump took power, however, the US demanded China's pressure on North Korea, putting priority on the North Korean nuclear issue, and Trump declared that strategic patience with North Korea was over. Accordingly, if China was passive in sanctions against North Korea, it could face the problem of having to endure worsening relations with the United States.
- ◆ On February 18, 2017, China announced that it would suspend coal imports from North Korea from the following day until the end of

2017, moving to strengthen sanctions on North Korea. The Chinese government said through state media that the suspension of coal imports was aimed at deterring North Korea's nuclear program. Since North Korea relied mostly on coal exports for earning foreign currency, the suspension of coal imports was to show that China was putting strong pressure on North Korea. The US had criticized China for being passive in responding to North Korea's nuclear issue and increased pressure on China after Trump took office.¹¹⁾ Starting from February 2017, Pyongyang and Beijing were seen to be increasingly aggressive towards each other, and Pyongyang accused Beijing of "dancing to the US tune". It was an unusual scene, given that North Korea has relied on China as a loyal ally over several decades and that China has refrained from criticizing North Korea for its nuclear tests and missile threats. The US strongly demanded that China put pressure on North Korea, relating the matter to trade issues with China (Perlez 2017), the rapid deterioration of North Korea-China relations was due to increased US pressure on China since Trump took office.

- ◆ **The fact that North Korea emphasized its geopolitical value for China while criticizing China's sanctions against North Korea has important implications.** North Korea's Rodong Sinmun claimed in May 2017 that it had fought at the front lines against the US for the past 70 years, and as a result, it was able to defend China's peace and safety. In the article, Pyongyang said that North Korea and China are closely linked in the geopolitical sense and some Chinese arguments about North Korea are incorrect in terms of accusing North Korea that its possession of nuclear weapons results in the US expansion of its military power in Northeast Asia. Pyongyang also told China not

11) The Economist, "Furious with North Korea, China stops buying its coal," Shock and ore, February 25, 2017. <https://www.economist.com/china/2017/02/25/furious-with-north-korea-china-stops-buying-its-coal> (Accessed on May 12, 2021).

to strengthen sanctions on North Korea and thus annihilate the noble tradition of North Korea-China relations. As North Korea fought with China in the anti-Japanese and anti-American wars (Kim 2017). It can be said that North Korea recalled its geopolitical value for China while looking back on the history of North Korea-China relations.

- ◆ However, China still opposed the change in the status quo on the Korean Peninsula. Shortly after North Korea's first test launch of an intercontinental ballistic missile (ICBM) on July 4, 2017, President Xi said, "There have been many changes in blood alliance with North Korea, but that does not fundamentally change the relationship." He also stated, "Considering the relationship between China and North Korea, we have made full efforts and I do not agree with the international community on its criticism of China for its lack of efforts." According to the Chinese President, "the North Korean nuclear issue should be identified as a North Korea-US issue, not an inter-Korean issue, and the US should also be held responsible in that sense, so the entire international community should make concerted efforts" (Lee 2017). As the crisis caused by North Korea's nuclear program escalated, China rather criticized the US while emphasizing blood alliance with the North. It can be assumed that in the event of a crisis on the Korean Peninsula, China would try to protect North Korea and prevent the US from making any change in the status quo on the Korean Peninsula. When North Korea conducted its second test of ICBM on the 29th of the same month, China demanded the US and South Korea maintain a cautious attitude. Chinese Foreign Ministry spokesman Geng Shuang also said, "China urges North Korea to abide by the Security Council-related resolutions, stop actions that accelerate tensions on the Korean Peninsula, and maintain peace and stability in the region together" (Chinese Foreign Ministry 2017).

- ◆ **The more competitive the US-China relations become, the higher significance the North Korean regime has for China.** This is because North Korea is China's significant ally that helps keep the US and Japan in check (Kim 2016). Relations between North Korea and China, which had been at odds over North Korea's nuclear program, reached a turning point as the US-North Korea nuclear negotiations took a radical turn. It is meaningful in that the North Korea-China summit was held at Xi's invitation when North Korea and the US were coordinating the timing and agenda for their bilateral summit. Kim Jong-un failed to hold talks with Xi for seven years after he rose to the top leadership position in 2011. Chairman Kim Jong-un purged his uncle Jang Song-taek and other executives who served as public channels in North Korea. China despised North Korea for conducting a nuclear test in its defiance. With the North Korea-US summit ahead, however, Kim restored the formerly deteriorated relations between North Korea and China, through the North Korea-China summit, to a traditional alliance. As the restoration of North Korea-China relations is a factor that enables the North to escalate its leverage over the relations with the US, it is meaningful that the North Korea-China summit took place at a time when Trump appointed hardliner John Bolton as his aide to the US National Security Council (Myers and Perlez, 2018).
- ◆ The Rodong Sinmun's report on the North Korea-China summit (Headquarters Political Desk 2018) is considered meaningful in that it mentioned the strategic value of the bilateral relationship. According to The Rodong Sinmun, Chairman Kim Jong-un said that the friendly relationship between North Korea and China, which the senior generation had built to win the socialist feat, is a strategic choice between China and North Korea. It also reported that Kim stressed strategic communication and strategic tactical cooperation with Chinese leaders, and that the two leaders shared opinions on

friendly bilateral relations and the management of the situation on the Korean Peninsula. Based on the report, it is deemed that the two counterparts might have discussed strategies for the US-North Korea summit and China's support.

- ◆ Xi Jinping's visit to Pyongyang also coincided with the US-China summit. According to a report by The Rodong Sinmun (Headquarters Political Desk 2019a), the North Korea-China summit on June 20, 2019, discussed the situation on the Korean Peninsula and international regional issues and agreed that cooperation between the two countries is necessary in complex regional situations. On June 30, the US and North Korea held a summit at Panmunjom, the first summit on North Korean territory across the military demarcation line. The Rodong Sinmun reported, "The door to the divided Panmunjom, which used to be firmly closed as a symbol of the US-North Korea confrontation and conflict, has opened wide," adding, "It is an amazing incident that created unprecedented trust between the two countries, which have considered each other as deep-rooted adversaries" (Headquarters Political Desk 2019b). During the one-month period, North Korea held a summit with two major powers on its territory, which is meaningful in that the North demonstrated its diplomatic leverage amid the US-China competition.
- ◆ North Korea sought a new diplomatic line as the nuclear negotiations with the US stalled. North Korea set the end of 2019 as a deadline for the bilateral negotiations, but their positions on the North Korean nuclear issue failed to be narrowed. North Korea demanded gradual sanctions relief, but the US refused to accept it. As negotiations stalled, North Korea's diplomatic response featured a friendly policy toward China and a hostile policy toward the United States. With the continuously competing and conflicting US-China relations continuing, and with the continued US sanctions on North Korea, China and North Korea formed a close alliance-level relationship against the US.

- ◆ North Korea expressed its position of non-negotiation with the US at the 7th plenary session of the 5th WPK Central Committee. North Korea tried to pursue economic development through the conclusion of nuclear negotiations with the United States, but it was confirmed that the United States had no intention of abandoning its hostile policy toward the North. North Korean leader Kim said, “We will never allow the shameless US to abuse the US-North Korea dialogues to realize its impure purpose,” adding, “We will now move on to shocking actual actions to fully compensate for the suffering and suppressed development of our people.” North Korea has since put forward the self-reliance keynote in response to US sanctions (Headquarters Political Report Group 2020).
- ◆ North Korea actively supported China in the US-China conflict. The WPK Central Committee announced a statement on June 4, 2020, where it criticized US Secretary of State Pompeo’s labeling of China as an existing threat based on communist ideology (WPK Central Committee 2020). The statement said, “Pompeo viciously raised a question of China, the leader of socialism, on such issues as Hong Kong, Taiwan, human rights, and trade disputes,” and stressed that attacking socialist China is attacking North Korea. It can be interpreted that Pyongyang revealed that its relationship with Beijing is a traditional socialist alliance against the United States. Immediately after the statement of the WPK Central Committee, North Korean Foreign Minister Ri Son-gwon again published in The Rodong Sinmun another article that denounced the US. Ri wrote, “Our top leadership discussed the national nuclear development strategies that befit the country’s internal and international situations created during the historic 4th expansion meeting of the 7th WPK Central Committee, and solemnly declared to further strengthen the nation’s nuclear war deterrence to cope with the US treat on a long-term nuclear war” (Ri 2020).

- ◆ **In the worsening US-North Korea relations, China has begun to give significance to its participation in the Korean War, where it fought against the US in the name of supporting North Korea.** President Xi defined the anti-American war for aid as a war in which China supported North Korea against unfair aggression by the US. The problem is that Xi gave present significance to the war, claiming that using the past as a mirror would reveal what will happen in the future. He stated that China has continued to develop since the Chinese People's Liberation Army won the war against the United States, emphasizing the "spirit of anti-American aid." To put it differently, Xi considered it necessary to counter the US, which intervenes in China's internal affairs by exercising unjust coercion and hegemony (She 2020). In the context of US-China competition, anti-US aid could be interpreted as an expression symbolizing the alliance between North Korea and China.
- ◆ China did not form an alliance with other countries in its foreign policy, but has especially emphasized the value of the Beijing-Pyongyang alliance. The People's Daily of China published an editorial commemorating the 59th anniversary of the Sino-North Korean Mutual Aid and Cooperation Friendship Treaty, where China emphasized the meaning of establishing an alliance with North Korea. In particular, the editorial noted that the North Korea-China summit took place for 15 months from 2018, commenting that the traditional friendly relations between the two have entered a new era. It also said, "The traditional friendship between China and North Korea will not be shaken by the stormy wind of the international situation" (Wu 2020), envisioning the bilateral relations in the new international situation. Although not explicitly stated, it can be interpreted as emphasizing the alliance with North Korea amid the US-China competition.

V Conclusion and Implications

- ◆ During the periods of the US-China strategic competition and Sino-Soviet conflict, the geopolitical value of North Korea for China escalated. In the period of the Sino-Soviet conflict, the geopolitical discourse of the “two intermediate zones” was developed, while the period of the US-China strategic competition saw the progression of the geopolitical discourse of “peripheral diplomacy”. These geopolitical discourses enabled North Korea’s geopolitical value for China to increase. Although the gap in relative national power is remarkable compared to Beijing, Pyongyang has shown diplomatic leverage over China to carry through its diplomatic goals of possessing nuclear weapons and receiving economic aid from China. It has been different from the usual asymmetric relations in which weak countries find it difficult to achieve their diplomatic goals in dealing with powerful countries.
- ◆ In the face of the US-China competition, North Korea took the diplomatic stance of gaining recognition of its leverage. North Korean leader Kim Jong-un had five summits with Chinese President Xi Jinping and three with US President Trump. This demonstrates that China and the United States are keenly aware of the geopolitical value of North Korea. As the US-China competition intensifies, North Korea, one of China’s closest neighbors, bears an increasing importance. North Korea’s summit with China, with which the relations had worsened since North Korean leader Kim Jong-un took office, was also a result of the full-fledged nuclear negotiations between Washington and Pyongyang. The active engagement of both sides in nuclear negotiations and the US’s presentation of a vision for North Korea’s economic development are also interpreted as a result of the increased geopolitical value of North Korea.

- ◆ It is projected that in the future, North Korea's foreign relations will be influenced by the variable of geopolitical discourses. The geopolitical discourses can emerge in the US-China strategic competition. In the face of the US-China competition, if the two countries recognize North Korea's heightened geopolitical value, Pyongyang will have geopolitical leverage over both of them. Based on this geopolitical leverage, North Korea may lead diplomatic negotiations in its favor.
- ◆ In this regard, **there is a possibility that two conflicting scenarios will develop in North Korea's foreign relations: First, North Korea's improvement in relations with the United States amid the US-China competition.** Both the Obama administration's Asia rebalancing strategy and the Trump administration's Indo-Pacific strategy presented strategic goals to keep China's expansion of influence in Asia in check. And, as a means to this end, the United States pursued strengthened relations with countries adjacent to China. This strategy continues with the newly established Joseph Biden administration's policy toward China. Biden vowed to strengthen relations with China's neighbors, including the pursuance of cooperation with Asian allies, to keep China's expansion of influence in check (Jakes et al. 2021). To this end, the US may resume nuclear negotiations with North Korea and improve relations with North Korea. As in the nuclear deal with Iran reached under the Obama administration when Biden was vice president, Washington can accept Pyongyang's request to gradually lift sanctions.
- ◆ **Second, as North Korea confronts the US, Pyongyang could be backed by China and continue to possess nuclear weapons.** As the US-China relations deteriorate, the geopolitical value of North Korea for China will increase. Some Chinese diplomatic and security experts described the improved US-North Korea relations as a

“disaster in Chinese diplomacy.” As for the US Indo-Pacific strategy, Beijing understands it as a US strategy to besiege China. Due to this “siege mentality,” China tends to keep neighboring countries like North Korea as strong allies. Therefore, if the Biden administration continues to exert military and economic pressure on China, China is likely to strengthen its support for North Korea. With the support of China, it is difficult for North Korea to find a strong incentive to improve relations between the US and North Korea. North Korean leader Kim Jong-un has no reason to negotiate with the US, even giving up his nuclear weapons that are at stake in his regime’s survival.

- ◆ Therefore, North Korea would be able to have two opportunities from the US-China competition. Using the resumption of negotiations with the United States, Pyongyang could get an opportunity to achieve negotiation conditions in its favor. In the other scenario, Pyongyang may continue to attract China’s support while possessing nuclear weapons. Of course, there remain obstacles such as US-led sanctions on North Korea, but if the US-China competition intensifies, there is a possibility that there will be a gap in sanctions against North Korea between the US and China. It is difficult to rule out the possibility that North Korea will use its friendly relationship with China while possessing nuclear weapons to promote the survival of the regime.

References

- Cheol Kim, "No More Reckless Remarks and Actions That Would Flaw the Pillar of Sino-China Relations," *The Rodong Sinmun*, No. 5, May 6, 2017.
- Heungkyu Kim and Shuxian Guo, "North Korea-China Relations during Xi Jinping Era," *Journal of Defense Policy Studies* 32, No. 4, 2017: 45-81.
- Dongxun Piao and Sunghwan Lee, "The Relationship between China-North Korea and the Policy toward North Korea in the Xi Jinping Period," *Journal of International Relations* 18, No. 1, 2015: 241-260.
- Hongseo Park, "Wooing the Foe's Partner?: U.S. and China's Alliance Strategies towards Two Koreas in Their Power Transition," *Korean Political Science Review* 42, No. 1, 2008: 299-317.
- Ho-min Yang, "'A Revisit to the Theories of 'Proletarian Revolution' and 'Proletarian Dictatorship': From Classical Marxism to the Collapse of the Soviet Union," *North Korean Studies Review* 29, 2004: 9-33.
- Sang-heon Lee, "Leaders of South Korea and China to Post Stronger Sanctions and Pressure to Prevent Further North Korean Provocations," *Yonhap News*, July 6, 2017. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170706190700001> (Accessed on May 12, 2021).
- Sang-hyun Chi and Colin Flint, "The Rediscovery of Geopolitics and Critical Reconstruction: Critical Geopolitics," *Space and Environment* 31, 2009: 160-199.

Son-gwon Ri, “Remarks by Foreign Minister Ri Son-gwon of the Democratic People’s Republic of Korea: Our Answer to the United States is Obvious,” June 12, 2020. https://www.tongil-i.net/bbs/board.php?bo_table=archive&wr_id=1559 (Accessed on May 12, 2021).

Political Newsroom, “Our Beloved Supreme Leader and Comrade Kim Jong-Un Had a Summit with Xi Jinping, General Secretary of the Central Committee of the Communist Party of China,” *The Rodong Sinmun*, March 28, 2018. https://www.rodong.rep.kp/ko/index.php?strPageID=SF01_02_01&newsID=2018-03-28-0003 (Accessed on May 14, 2021).

Headquarters Political Desk, “Comrade Kim Jong-Un, Chairman of the State Affairs Commission of the Democratic People’s Republic of Korea, Met with Comrade Xi Jinping, General Secretary of the Central Committee of the Communist Party of China and President of the People Republic of China,” *The Rodong Sinmun*, No. 1, June 21, 2019a.

Headquarters Political Desk, “Our Beloved Supreme Leader and Comrade Kim Jong-Un Had a Historic Meeting with U.S. President Donald Trump at Panmunjom,” *The Rodong Sinmun*, No. 1, July 1, 2019b.

Headquarters Political Desk, “Let’s Break through All the Hardships That Defy Our Progress in the Head-On Battle toward the Victory of the Juche Revolution: A Report on the Fifth Plenary Session of the Seventh Central Committee of the Workers’ Party of Korea,” *The Rodong Sinmun*, No. 1, January 1, 2020.

- Central Committee of the Workers' Party of Korea, "Statement by the Spokesperson for the Department of International Affairs," *The Rodong Sinmun*, June 4, 2020. https://www.rodong.rep.kp/ko/index.php?strPageID=SF01_02_01&newsID=2020-06-04-0006 (Accessed on May 14, 2021).
- Myeong-hae Choi, *China-North Korea Alliance: A History of Uncomfortable Cohabitation*, Seoul: Oreum, 2009.
- Han Suk Hee, "Resetting the South Korea? China Relationship: The THAAD Controversies and Their Aftermath," *The Korean Journal of Defense Analysis* 31, No. 4, 2019: 539-557.
- John Agnew, "Still Trapped in Territory?" *Geopolitics* 15, No. 4, 2010: 779-784.
- Richard C. Bush, "The Response of China's Neighbors to the US "Pivot" to Asia." *The Brookings Institution*, January 31, 2012. <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-response-of-chinas-neighbors-to-the-u-s-pivot-to-asia/> (Accessed on May 3, 2021).
- Xiaohe Cheng, "The Evolution of the Lips and Teeth Relationship: China-North Korea Relations in the 1960s," *China and North Korea*, New York: Palgrave Macmillan, 2015: 119-137.
- Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, October 10, 2011. <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (Accessed on May 3, 2021).
- Simon Dalby and Gearóid Ó Tuathail, *Rethinking Geopolitics*, Psychology Press, 1998.
- Clemens Dutt, *Fundamentals of Marxism-Leninism*, Moscow: Foreign Languages Publish House, 1963.
- Colin S. Gray, *Geopolitics, Geography, and Strategy*, Psychology Press, 1999.

- Lara Jakes, John Ismay and Steven Lee Myers, “Biden Goals Converge in Asia: Rebuilding Alliances and Countering China,” *The New York Times*, March 14, 2021. <https://www.nytimes.com/2021/03/15/world/asia/blinken-japan-south-korea.html?searchResultPosition=2> (Accessed on May 27, 2021).
- You Ji, “China and North Korea: A fragile relationship of strategic convenience,” *Journal of Contemporary China* 10, No. 28, 2001: 387-398.
- You Ji, “The Military Aspects of China’s Strategy of Peaceful Development and Increasing Chinese Influence on the Korean Peninsula,” *Strategy Research* Vol. 14, No. 2, 2007: 52-78.
- Phil Kelly, *Classical geopolitics: a new analytical model*, Stanford University Press, 2016.
- Min-hyung Kim, “Why Provoke? The Sino-US Competition in East Asia and North Korea’s Strategic Choice,” *Journal of Strategic Studies* 39, No. 7, 2016: 979-998.
- Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee, *Chinese-North Korean Relations: Managing Asymmetrical Interdependence*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2002.
- Woosang Kim, “Power Transitions and Great Power War from Westphalia to Waterloo.” *World Politics* 45. No. 1 (October), 1992: 153-172.
- Lowy Institute, *Asia Power Index 2021 Edition*, 2021. <https://power.lowyinstitute.org/> (Accessed on October 21, 2022).
- Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals And Reality: A Study In The Politics Of Reconstruction*, Washington, DC: National Defense University Press, 1946.
- Halford J. Mackinder, “The Geographical Pivot of History (1904),” *The Geographical Journal* 170, No. 4, 2004: 298-321.

- Steven Lee Myers and Jane Perlez, “Kim Jong-un Met With Xi Jinping in Secret Beijing Visit,” *The New York Times*, March 27, 2018. <https://www.nytimes.com/2018/03/27/world/asia/kim-jong-un-china-north-korea.html> (Accessed on May 14, 2021).
- Jane Perlez, “China and North Korea Reveal Sudden, and Deep, Cracks in Their Friendship,” *The New York Times*, February 24, 2017. <https://www.nytimes.com/2017/02/24/world/asia/china-north-korea-relations-kim-jong-un.html> (Accessed on May 12, 2021).
- James F. Person, “North Korea in 1956: Reconsidering the August Plenum and the Sino-Soviet Joint Intervention,” *Cold War History* 19, No. 2, 2019: 253-274.
- Evans J.R. Revere, *Lips and Teeth: Repairing China-North Korea Relations*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2019.
- Kevin Rudd, “Beyond the Pivot: A New Road Map for US-Chinese Relations,” *Foreign Affairs* 92, No. 2, 2013: 9-15.
- Michael D. Swaine, “Chinese views and commentary on periphery diplomacy,” *China Leadership Monitor* 44, 2014. <https://www.hoover.org/research/chinese-views-and-commentary-periphery-diplomacy> (Accessed on May 12, 2021).
- Gearóid Ó. Tuathail and John Agnew, “Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy,” *Political geography* 11, No. 2, 1992: 190-204.
- The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019. <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF> (Accessed on May 13, 2021).

- The Economist, "Shock and ore; China and North Korea," February 25, 2017. <https://www.economist.com/china/2017/02/25/furious-with-north-korea-china-stops-buying-its-coal> (Accessed on May 12, 2021).
- The Financial Times, "China should abandon North Korea," February 28, 2013. <https://www.ft.com/content/9e2f68b2-7c5c-11e2-99f0-00144feabdc0> (Accessed on May 12, 2021).
- The White House, "National Security Strategy of the United States of America," December 2017. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (Accessed on May 13, 2021).
- Brantly Womack, *China and Vietnam: The politics of asymmetry*, New York: Cambridge University Press, 2006.
- Jun Niu, "重建中间地带: 中国亚洲政策的缘起(1949-1955年)," *国际政治研究* 第2期, 2012:61-80.
- Dunchu Li, "不能'放弃'朝鲜这65年的伙伴," *环球时报*, November 27, 2014. <https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJFTcF> (Accessed on May 13, 2021).
- Jie Li, *毛泽东与新中国的内政外交*, 北京: 中国青年出版社, 2003.
- Zedong Mao, "和美国记者安娜·路易斯·斯特朗的谈话(8月6日)," *毛泽东选集* 四卷, 1946: 193-1194.
- Lun She, "大力弘扬伟大的抗美援朝精神," *人民日报*, October 23, 2020. http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2020-10/23/content_2014465.htm (Accessed on May 14, 2021)
- Zhihua Shen, *最後的天朝*, 香港: 香港中文大学, 2018.
- Jinping Xi, "习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话," *新华网*, October 25, 2013. http://www.xinhuanet.com//politics/2013-10/25/c_117878897.htm (Accessed on May 13, 2021).

- Jinping Xi, “努力开创中国特色大国外交新局面,” *新华网*, June 23, . 2018. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm (Accessed on May 13, 2021).
- Zicheng Ye, “中间地带有两个 (一九六三年九月, 一九六四年一月, 七月),” *毛泽东外交文选*, 北京: 外文出版社, 1994.
- Zicheng Ye, *新中国外交思想: 从毛泽东到邓小平*, 北京: 北京大学出版社, 2001.
- Donghe Wu, “不忘初心, 彰显中朝传统友谊之底色(国际论坛),” *人民日报*, July 11, 2020. http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-07/11/nw.D110000renmrb_20200711_2-03.htm (Accessed on May 14, 2021).
- Xiuquan Wu, *修权回忆录*, 北京: 中国青年出版社, 2009.
- Chinese Foreign Ministry, “外交部发言人耿爽就朝鲜再次发射弹道导弹答记者问,” July 29, 2017. https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1481054.shtml (Accessed on May 12, 2021).
- Chinese Embassy in DPRK, “朝鲜首相会见李先念谈话记录,” *中国外交部档案馆*, No. 106-01477-04, 2015. Recited from Xiaohe Cheng, “The Evolution of the Lips and Teeth Relationship: China-North Korea Relations in the 1960s,” *China and North Korea*, New York: Palgrave Macmillan, 2015: 119-137.
- yanjiushied., *毛泽东年谱(一九四九—一九七六)* 四卷, 北京: 中央文献出版社, 2013.
- yanjiushi ziliao zu ed., *中国共产党历次重要会议集 下*, 上海: 上海人民出版社, 1983.

제2부

한국의 공공외교와 다자외교 전략

- 한국의 대아세안 공공외교 균형적 소통과 외연 확장을 위한 정책 제언
- 동아시아 전략환경의 변화와 한국의 다자외교 전략

한국의 대아세안 공공외교: 균형적 소통과 외연 확장을 위한 정책 제언

배기현 (서강대학교 동아연구소)

국문초록

2022년 11월 제 23차 한-아세안 정상회의가 개최되었다. 윤석열 정부는 이곳에서 한-아세안 연대 구상(Korea-ASEAN Solidarity Initiative)을 발표하며 아세안에 특화된 소통과 협력 의지를 표명하였으며 이에 따라 아세안 국가들을 대상으로 한 공공외교의 중요성도 함께 부각되고 있다. 이 글은 소프트파워 담론과의 연결선상에서 한국 공공외교의 주된 특징을 살펴보고, 이러한 특징이 대아세안 공공외교에 어떠한 과제를 던져주는지 검토한다. 또한, 한국의 대아세안 공공외교의 발전과 개선을 기대하고 새로운 방향을 제안하고자 작성되었으며, 아세안 국가 및 시민과의 관계에서 한국이 소프트파워를 증진시키는데 효과적일 수 있는 보완적 공공외교 접근법을 몇 가지 제안한다. 구체적으로, 대아세안 공공외교는 한국의 긍정적 이미지를 투사하는 기존 방식에 머물기보다 보편적 가치를 기준으로 한국의 어두운 단면을 경험하는 시민들의 우려를 이해하고 소통하려는 노력을 늘릴 수 있어야 한다. 또한, 진정성 있는 쌍방향 소통을 위해 한국 시민들이 아세안 지역을 이해하고 존중할 수 있는 교육의 기회를 중장기적으로 확대할 필요가 있다. 더 나아가, 정부, 사회주도층 중심의 기존 네트워크 형성 방식에 머물기보다, 아세안의 보통 시민들의 목소리가 반영될 수 있는 소통 채널을 마련하여 공공외교 주체의 범위를 확장할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이와 같은 제안이 제2차 대한민국 공공외교 기본계획이 강조하는 “글로벌 가치 실현에 기여하는 국가,” “세계시민교육 확산을 통해 연대하는 국가” 건설이라는 목표를 달성하기 위한 일부 방법론으로서 검토될 수 있길 기대한다.

목차

- I. 서론
- II. 한국 공공외교의 특징과 대아세안 접근법
- III. 결론을 대신하여: 대아세안 공공외교의 균형적 발전을 위한 제안

I 서론

- ◆ 한국의 공공외교는 담론과 실천의 영역에서 모두 의미있는 진화를 보이고 있으나, 동시에 방향성에 대한 사회적 논의도 증가하고 있음. 한국사회의 민주주의가 발전하고 국제 사회로의 편입도가 높아지면서, 그리고 외교의 주체가 다양해지고 그 영역도 확대되면서, 자연스럽게 공공외교의 접근 방식과 내용에 대한 고민도 커지게 됨. 여러 과제 가운데에서도 한국 공공외교와 관련한 정책과 언론의 접근 방식에서 보이는 두 가지 특징이 주목할 만함.
- ◆ 첫째, 공공외교의 담론에 소프트파워(soft power) 개념이 활용되는 빈도수가 높아지면서, 미디어또는 정책 담론에서는 공공외교와 소프트파워를 혼용하여 사용하는 경향이 있음. 그러나 소프트파워 개념을 고안해낸 Joseph Nye의 지적처럼, 이러한 경향은 행동과 자원을 혼동해서 나타난 결과임.¹⁾ 예를 들어, 타국민이 BTS의 음악을 즐기고 외교적으로 한국 정부가 이를 적극 지원한다고 해서 한국이 그 시민들에 대해 영향력이 있다고 주장할 수는 없음.
- ◆ 공공외교는 1960년대 당시 미국의 은퇴한 외교관이었던 Edmund Gullion이 본격적으로 개념화한 용어임. 그는 공공외교를 “외교정책의 형성과 집행에 대한 외국 시민의 태도에 미치는 영향을 다루며… 타국의 여론, 민간 단체와 사익에 관한 국제적 교류, 외교 관련 미디어 보도 등이 정책에 끼치는 영향, 또는 문화간 소통 등, 전통적 외교의 영역에서 벗어난 국제관계의 영역을 포괄적으로 다루는” 업무로 공공외교를 정의하고 있음.²⁾

1) Joseph Nye, “Think Again: Soft Power,” Foreign Policy, February 23, 2006, <https://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/> (검색일: 2022년 10월 20일).

2) Nicholas Cull, “‘Public Diplomacy’ before Gullion: The Evolution of a Phrase,” U SD Center on Public Diplomacy, April 18, 2006, <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>(검색일: 2022년 10월 25일).

- ◆ 반면, 소프트파워는 정치학자 Joseph Nye가 개념화한 용어로서, 돈이나 무력으로 강제하지 않고 매력을 통해 상대방을 설득하고 상대방의 행동에 영향을 끼칠 수 있는 능력을 칭함.³⁾
- ◆ 공공외교는 타국 정부와 시민의 우호적인 인식과 이해가 국익에 도움이 된다는 전제에 기반한 커뮤니케이션 전략을 수립하며, 궁극적으로 소프트파워를 키워 국익에 기여하고자 하는 것은 공공외교의 핵심 목표 중 하나임. 즉, 공공외교는 소프트파워를 키우기 위한 국가적 노력으로 이해할 수 있음.
- ◆ 두 번째, 한국의 문화 산업 및 상품의 열풍이 국가의 소프트파워를 키웠다는 믿음이 정책 커뮤니티 및 미디어의 지속적인 지지를 받으면서, 공공외교의 전략과 과제 설정 과정에도 영향을 끼치고 있음. K-문화 상품의 열풍으로 소프트파워가 커졌다는 주장 덕분에, K-기술, K-국가발전 모델, K-방역을 수출하자는 정책 제안은 정부교체와 상관없이 힘을 받고 있음.
- ◆ 그러나 문화상품은 소프트파워를 구성하는 자산의 일부이며, 국가의 매력은 문화뿐 아니라, 교육의 질, 기술력, 국가의 투명한 정부, 국제사회에 대한 공헌도, 공정한 사회, 기업 친화적 인프라 등 여러 자산들로 구성되는 복합체임. 그렇기 때문에, 소프트파워의 문제는 공공외교와 같은 외교정책뿐 아니라 국내 정책까지도 포괄하는 거버넌스의 문제이기도 함.
- ◆ 정리하면, 첫째, 공공외교 활동에 있어 소프트파워는 중요한 목표로 작동하며, 둘째, 한류와 같은 문화적 자산은 소프트파워의 필요조건 또는 충분조건으로 보기 어려움. 공공외교 전략과 과제를 수립하는 과정에서 문화나 기술 자산을 활용하는 방법에 대해서 고민할 수는 있으나, 그것이 공공외교가 다루어야 하는 통합적 논의의 일부일 뿐이라는 전향적 인식이 필요함.
- ◆ 이와같은개념적이해에기반하여, 이 글은 한국의 공공외교에서 관찰되는 특징과 이러한 특징이 대아세안 공공외교에서 드러나는 방식을 살펴보고, 아세안 국가 및 시민들과의 관계에서 한국이 소프트파워를 증진시키는데 효과적일 수 있는 보완적 공공외교 접근법을 몇 가지 제안하고자 함. 이 글은 공공외교의 발전과 개선을 기대하고 새로운 방향을 모색하기 위해 준비된 글인 만큼, 한국의

3) Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2005).

대아세안 공공외교에서 개선할 만한 과제와 조정이 필요한 특징에 대해 비판적으로 검토하고자 함.⁴⁾

II 한국 공공외교의 특징과 대아세안 접근법

(1) 투사형 공공외교

- ◆ 한국의 공공외교는 전통적으로 ‘투사형’ 성격을 나타내고 있음. 투사형 공공외교란 한 민족의 문화, 역사 등 정체성의 본원적 요소를 알리는데 초점을 맞추는 외교방식임.⁵⁾ 아시아뿐 아니라 전세계적으로 K-문화의 인기가 높아지고 한국의 기술산업이 각광을 받으면서, 한국의 공공외교는 이러한 기류를 활용해 한국을 세계에 알리는 투사형 공공외교를 확대하고자 노력하였음. 한국 정부가 2017-2022년 공공외교 기본계획 추진전략으로서 지식 공공외교, 정책 공공외교를 택하고 한국어학 진흥, 한국어 보급 확대, 한국 정책에 대한 외국인의 이해 제고를 목표로 한 것에서도 드러남.⁶⁾
- ◆ 또한, 최근 수년 간 한국의 매력이 문화 및 기술산업과 민간 섹터의 경제활동으로 증폭되는 현상이 지속되면서, 한국의 글로벌 비즈니스 활동을 지원하고 홍보하는 역할을 국가 공공외교의 핵심 축으로 설정하고 있음.
- ◆ 2022년 8월 발표된 ‘제2차 공공외교 기본계획’에서 드러난 윤석열 정부의 청사진에도 위와 같은 특징은 크게 바뀌지 않음. 오히려 지난 정부의 지식 외교가 한국 알리기 작업에 방점을 찍었다면, 윤석열 정부는 이에 더하여 과학기술 위상을 제고하고자 한다는 점에서 한국의 글로벌 비즈니스 도약을 위한 지원을 보다 명시적으로 공공외교의 중요 축으로 포함시키고 있음.⁷⁾ 한국 알리기, 해외 한국어 양성, 한국어 교육 등 투사형 공공외교의 특징도 선명하게 부각되고

4) 한국 공공외교의 성취와 과제를 균형있게 평가하는 작업은 이 글의 목적에서 벗어나 있으며 한국 공공외교의 업적과 강점에 대한 논의는 지면상 생략함.

5) 김태환. 2021. “정책공공외교로서의 평화공공외교: 개념과 방향성,” 『국립외교원 IFANS 주요국제문제분석』 2021-07 (2021) <https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/act/ActivityAreaView.do?sn=13787&boardSe=pbl> (검색일: 2022년 10월 30일).

6) 외교부, 제1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017-2021),

7) 외교부, 제 2차 대한민국 공공외교 기본계획(2023-2027)

https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22716/contents.do(검색일: 2022년 11월 5일).

있음. 이는 신 정부 역시 한국 기업의 활약이 소프트파워의 근간이라는 인식을 공유하고 있음을 확인시켜줌.

(2) 사회 맥락적 민감도가 낮은 하향적 공공외교

- ◆ 위의 (1)번과 같은 특징은 한국의 강점과 특기를 선택하고 집중하여 활용하는 전술적 특징으로, 한국 공공외교의 연속성과 일관성을 보여준다는 점에서 긍정적일 수 있음. 그러나 이와 같은 하향식(top-down) 공공외교 계획과 전략은 한국을 관찰하고 경험하는 수용국의 고유한 특징을 반영하지 않는 사업에 매몰 될 가능성을 높인다는 점에서 유의할 필요가 있음.

〈표-1〉 공공외교의 방향성



출처: 외교부 https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22713/contents.do

- ◆ 표 1에서 보는 것처럼, 외교부는 공공외교의 핵심 대상으로 외국의 일반대중을 명시하고 있음. 외국의 일반대중은 하나의 집합이 아니라 지역별, 계층별, 문화별 차이점이 뚜렷한 대상이라는 점에서, 각 지역별 특화된 공공외교 방안 마련은 필수적임.

- ◆ 예를 들어, 2017년까지 BBC가 진행했던 각국 영향력에 관한 세계 시민 설문 조사에 따르면,⁸⁾ 동일한 기간 내에 한국에 대한 인식과 평가는 각 대륙, 지역마다 차이를 보임. 한국에 대한 인도네시아와 호주 응답자의 의견은 전반적으로 긍정적이었던 반면, 중국과 파키스탄 시민들 사이의 긍정적 의견은 줄어들었음. 또한, 한국의 영향력에 대한 아시아 시민들의 의견은 지난 3년 간 점점 부정적으로 변화했으며, 부정적 의견 증가율이 가장 높은 나라는 중국으로 나타남. 반면 북미 시민들의 의견은 대체로 긍정적이었으며, 남미의 경우 긍정, 부정의 비율이 유사한 것으로 드러났음. 아프리카의 경우, 나이지리아의 응답자는 긍정적이었던 반면, 케냐의 응답자들 의견은 분열되었음.
- ◆ 이와 같은 대중의 다양성은 타국에 대한 이들의 인식에 결정적인 영향을 주는 요소 역시 다룰 수 있음을 의미함. 즉, 문화 교류나, 한류, 한국의 선진적 기술산업에 대한 경험만이 타국 대중의 인식을 결정하는 요소가 아니며, 각 지역의 시민들은 서로 다른 관계적 상황에서 한국을 바라보고, 경험하고, 인식한다는 점을 안내해줌.
- ◆ 2017년 시작한 한국의 제1차 공공외교 기본계획에서는 공공외교의 쌍방향성을 강조하고 있지만, 그 내용은 여전히 문화 교류와 국가 유산에 대한 홍보에 집중되어 있었음. 한국의 문화와 언어, 정책을 알리는데 집중했던 관행에서 벗어나고자 했다는 점에서 쌍방향성을 지향하고 있지만, 여전히 타국의 문화를 일회성으로 한국인에게 소개하는 식의 교환적 사고에 머물렀다는 점에서 여전히 공공외교의 영역을 제한적으로 다루는 경향을 보임.
- ◆ 이런 점에서, 2022년 발표된 제2차 기본계획에서는 지역별 여론 환경이나 문화적 특성을 고려한 정책 콘텐츠를 개발하여 우리와 타국 시민들이 공유할 수 있는 스토리를 만들겠다는 구상이 포함되어 있다는 점에서 고무적임.⁹⁾ 소프트 파워는 기본적으로 대상국 정부와 시민의 인식과 판단에 기반한다는 점에서, 그들의 신의와 호의를 얻기 위해서는 대상국과 지역 시민의 개성과 다양성을 기반으로 한 촘촘하고 다층적인 공공외교 전략과 전술에 대한 고민이 필요함.

8) Global Scan, "Sharp Drop in World Views of US, UK: Global Poll." <https://globe-scan.com/2017/07/04/sharp-drop-in-world-views-of-us-uk-global-poll/>(검색일: 2022년 11월 5일).

9) 외교부, 제 2차 대한민국 공공외교 기본계획(2023-2027)

- ◆ K-문화, K-기술, K-방역은 소프트파워의 자산이지만, 그 자산이 곧바로 파워로 연결되는 것은 아님. 이러한 자산의 효과는 자산을 교류하고 경험하는 시대와 지역의 맥락에 따라 달라짐.¹⁰⁾ 따라서 정책입안자들의 고민은 어떤 소프트파워 자산이 어떤 맥락에서 파워를 키우는데 가장 필요할지를 고민하는 것이며, 이 문제는 소프트파워 자산의 다각화와 각 지역에 대한 맥락 연구를 통해 접근해야 함.

(3) 공공외교 주체에 관한 제한적 인식

- ◆ 위에서 언급한 바와 같이, 타국민은 지역 뿐만 아니라 계층적, 문화적으로도 차별적인 그룹으로 구성되어 있음. 반면, 한국의 공공외교는 주로 타국의 엘리트층을 직접적으로 교류와 협력의 대상으로 삼고 있는 경우가 많음.
- ◆ 공공외교에서 일관되게 강조하는 국제 네트워크 구축 사업들은 대부분이 기업가, 전문가, 언론인 등 트랙2 등의 분류에 포함되는 소위 사회주도층에 초점을 맞추고 있음. 민간 참여와 외연을 확대하는 경우에도 주로 대학생, 유학생, 차세대 전문가 등 각 사회의 예비 지식인 또는 특권층에게 국제적 경험과 기회를 제공하는 형태의 사업이 대부분임.
- ◆ 이러한 특징은 아세안 국가를 대상으로 한 공공외교에서도 나타나는데, 다수 아세안 국가들이 빈부 사회 격차가 심하고 교육의 기회가 평등하지 못하다는 점을 고려하면, 다수의 아세안 시민들이 한국 공공외교의 직접적 수혜를 받지 못하거나 소통의 기회에서 배제되는 결과를 의도치 않게 양산하게 된다는 점도 유의할 필요가 있음. 올해 발표된 제2차 공공외교 기본계획도 이와 같은 사회주도층 중심의 사업을 대아세안 공공외교에서 강조하겠다고 발표하고 있음.
- ◆ 위와 같은 규범적 문제와 더불어, 전략적인 측면에서도 이러한 사회주도층 중심 공공외교의 효과는 제한적일 수 있음. 타국의 다수 시민들의 마음을 움직이고 한국에 대한 그들의 지지를 획득하는 것이 공공외교의 목표라고 할 때, 다수의 시민들이 한국을 경험하고 인식하는 경로와 계기는 단발성 외교 사업이나 문화 교류가 아닐 가능성이 높음.

10) Joseph Nye, "Soft Power: The Evolution of a Concept," *Journal of Political Power* 14, no.1 (2021), pp.196-208.

- ◆ 오히려 아세안 다수의 시민들에게는 한국 기업이나 공장에서의 경험, 현지를 방문한 한국 관광객과의 조우, 한국에서 일하거나 한국인과 결혼한 가족들로부터 듣고 배운 지식이 한국에 대한 스토리를 만들고 이해하는 주요 통로일 수 있음. 이들과 네트워크를 만들고 소통하려는 노력은 한국의 공공외교 담론에 거의 드러나지 않고 있음.
- ◆ 이러한 특징은 공공외교를 집행하는 주체를 여전히 정부와 소수 사회주도층로만 인식하고 정책을 구상하는 관성에서 비롯된다고도 볼 수 있음. 그러나 이러한 하향식 접근법의 효과는 대아세안 공공외교 전략으로 제한적일 수 있음. 지난 문재인 정부에서 우리 국민 참여 외교를 강조하며 공공외교의 외연을 확장했다면, 이제는 우리가 대상으로 하는 타국민의 외연을 확장하려는 시도 역시 검토되어야 함. 특히, 지역 특화된 공공외교정책을 위해서는 아세안 보통 시민들이 한국을 인식하고 관찰하는 경험에 대한 이해가 선행되어야 한다는 점에서 교육과 연구에 대한 투자가 함께 진행되어야 함.

(4) 타국민의 부정적 경험에 대한 소극적 대응

- ◆ 지금까지 한국에서 관찰되는 투사적 공공외교는 한국에 대한 긍정적 이미지를 강조하는 접근방식에 집중해 왔음. 그러나 문화적 자부심이나 한국산에 대한 긍정과 장점만을 강조하여 투사하는 방식은 타국민들이 경험할 수 있는 부정적 경험을 다루려는 노력과 병행되지 않을 때 더 큰 비용을 야기시킬 수 있음.
- ◆ 대아세안 공공외교의 경우, 특히 아세안 시민들이 한국을 경험하는 주된 영역에 대한 고려가 필요함. 일부 사례는 아래와 같음.

이주노동과한국의공공외교

- ◆ 한국의 외국인 노동자 중 아세안 시민들의 비율은 중국 다음으로 많음. 단순기능인력 체류자의 경우, 베트남 3.8만, 캄보디아 3.3만, 인도네시아 2.8만 순으로 상위에 있으며, 숙련노동/전문직의 경우도 베트남 3000명, 필리핀 2200명 순으로 미국, 중국, 인도 국적과 더불어 높음.¹¹⁾ 이주노동자와 결혼이주여성의

11) 김철호, “한국의 이주노동자 정책 현안과 개선방안,” 『한국노동조합총연맹 대선정책 이슈페이퍼』(2021) <http://inochong.org/storehouse/283007>

- 수를 합하면 그 중 아시아 출신이 93.5%에 달하며, 그 중에 아세안 출신은 약 26%에 달하며, 중국동포와 중국인을 제외하면 가장 많은 숫자를 기록하고 있음.¹²⁾
- ◆ 김철효가 지적하고 있듯이, 한국의 고용허가제는 한시적인 인력공급을 목표로 이주노동자의 고용을 관리하고 있지만, 다른 선진국과 마찬가지로 한국의 인구구조변화에 따른 노동력 부족과 임금상승은 이들에 대한 고용의 장기화를 낳을 수밖에 없고 이주민 정착과 커뮤니티 형성은 자연스러운 결과임.¹³⁾
 - ◆ 이러한 사회구조의 변화에도 불구하고 이주노동자들에 대한 한국의 정책은 여전히 시혜적인 특징을 극복하지 못하고 있으며, 이주노동자들을 사회의 주체적 구성원으로 바라보지 않는 정책적 시선에 대해 여러 지적이 제기되고 있음.¹⁴⁾
 - ◆ 이들의 정착 과정에서 겪는 법적 차별과, 불합리한 노동문제사회적 박탈감, 문화적, 인종적 차별 경험과 인식은¹⁵⁾ 그들의 본국 가족과 지인들에게 전파되고 그들은 한국에 대한 집단적 인식을 형성하고 강화하는 채널이 될 수 있음.

아세안현지한국기업, 그리고 공공외교

- ◆ 1980년대 말부터 아세안 지역으로 진출하는 한국기업이 증가하면서, 한국기업은 아세안 시민들이 직접적으로 한국인들과 일상을 함께 하며 기업문화를 체험하는 핵심적 공간으로 자리잡음.

12) 강종구, “[데이터텔링] 한국 등록외국인 117만 명.. 93.5%가 ‘아시아인,’” 『한경 뉴스래빗』 (2018년10월 18일) <http://newslabit.hankyung.com/article/201810168571G>(검색일: 2022년 11월 2일).

13) 김철효, “한국의 이주노동자 정책 현안과 개선방안” (2021).

14) 윤인진, “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로,” 『한국사 회학』 42(2): 72-103 (2008). 변수정, 조성호, 이상림, 서희정, 정준호, 이윤석, “동아시아 국가의 다문화가족 현황 및 정책 비교연구,” 『한국보건사회연구원 연구보고서』 2014-22-5 (2014) <https://repository.kihasa.re.kr/bitstream/201002/13730/1/%EC%97%B0%EA%B5%AC%EB%B3%B4%EA%B3%A0%EC%84%9C%202014-22-5.pdf> (검색일: 2022년 11월 2일); 이재묵, 송샘, 차보경, 한국외국어대학교 정의과 다문화시대, 찾아가는 시민학교 팀, 『다문화시대, 찾아가는 시민학교』 (서울: 이담, 2018).

15) 이에 대한 연구로는 다음을 참조할 수 있음. 케빈 그레이, “계급 이하의 계급’으로서 한국의 이주노동자들,” 『아세안연구』 47(2): 97-128 (2004); 오영훈, 하충천, “동남아시아 출신 외국인 노동자의 직장 내에서의 문화갈등 사례 연구,” 『문화교류와 다문화교육』 8(3): 125-146 (2019); 우춘희, 『코로나19로 인한 국경 이동의 제한이 이주민의 삶에 미치는 영향』 서울 청년허브 공모형 연구(2020).

- ◆ 한국 기업의 투자는 현지 일자리와 기업 인프라 개선에 기여하고 있지만, 이들 기업 내 인권침해, 열악한 노동환경, 현지인 차별 등과 같은 끊이지 않는 노사문제 역시 국제적으로 주목을 받고 있음. 2011년 한국기업의 원양어선에 탄 인도네시아 선원들이 폭행, 임금체불로 집단 탈출하는 일이 발생한 후 뉴질랜드의 정부 보고서 및 관련 논문들이 발표되며 어업 노동 인권문제가 국제적 조명을 받기 시작했으며,¹⁶⁾ 최근 2020년까지도 한국의 시민사회는 이주어선원 인권침해와 열악한 노동환경을 고발하는 등, 상황 개선은 잘 보이지 않고 있음. 또한 2016년에는 베트남 현지 한국 의류기업의 노동법 위반행태가 국제노동인권단체 노동자권리컨소시엄(Worker Rights Consortium)의 발표로 드러났음.¹⁷⁾ 뿐만 아니라, 한국의 인도네시아 팜유 사업장에서 발생한 환경, 인권 침해 문제는 2019년 OECD에 진정서의 형태로 고발되는 등,¹⁸⁾ 아세안 현지 한국기업 내 노동 문제는 여전히 아세안 시민들에게 비판과 우려의 대상이 되고 있음.
- ◆ 앞에서 언급했듯이, 소프트파워는 다면적으로 구성되며, 한류나 한국 관광, 한국 시민과의 일회성 만남을 통한 긍정적 경험만이 타국민의 인식을 결정하지 않음. 오히려 타국민들이 경험할 수 있는 한국의 어두운 사회적 현상 등에 대한 적극적인 고민을 회피하거나 공공외교의 범주에서 제외시키려 한다면, 오히려

16) Michael Field, "Slave Fishing in NZ Waters Exposed," Stuff, August 11, 2011, <https://www.stuff.co.nz/business/5431221/Slave-fishing-in-NZ-waters-exposed> (검색일: 2022년 11월 2일); Christina Stringer, Glenn Simmons, Daren Coulston, and D. Hugh Whittaker, "Not in New Zealand's Waters, Surely? Linking Labour Issues to GPNs," Journal of Economic Geography 14, no.4 (2014), pp. 739-758; Thomas, Karli, "Korea's Fishing Crime Wave." Greenpeace, 13 October, 2014, <https://www.greenpeace.org/usa/koreas-fishing-crime-wave/> (검색일: 2022년 11월 2일).

17) WRC, New WRC Report on Hansae Vietnam (2016) <https://www.workersrights.org/communications-to-affiliates/new-wrc-report-on-hansae-vietnam-nike/> (검색일: 2022년 11월 2일); 김민지, "나이키 노동윤리 준수 압박에 한세실업 등장 왜," 『Korea IT Times』 2017년 4월 21일, <http://www.koreaitimes.com/news/article/View.html?idxno=68589>(검색일: 2022년 11월 2일).

18) KTNC Watch(기업과 인권 네트워크), "포스코 인터내셔널의 팜유 사업장에서 발생한 환경, 인권 문제, OECD 국내연락사무소 진정서 제출," 『KTNC Watch 보고서』 (2019). <https://ko.ktncwatch.org/ktnc-watch-news-kr/poseuko-inteonaesyeeoneolyi-pamyu-saeobjangeseo-balsaengan-hwangyeong-ingweon-mu/> (검색일: 2022년 11월 2일).

경험에 따라 극단적으로 인식이 갈리는 국가 이미지를 양산하거나 위선에 대한 오해를 받을 수도 있음.

- ◆ 정보를 균형 있게 제공하고 편집이나 통제를 최소화하려는 노력이야말로 민주주의 국가의 공적 브랜딩(branding)이 비민주주의 국가들의 그것과 차별적 가치를 지닐 수 있는 방법이며, 또한 공공외교를 국가 선전 작업(propaganda)와 구분할 수 있게 함.¹⁹⁾

III 결론을 대신하여: 대아세안 공공외교의 균형적 발전을 위한 제안

- ◆ 이 글은 한국 공공외교에서 지속적으로 관찰되는 특징을 비판적으로 검토하고 대아세안 공공외교에 제공하는 함의를 다루고 있음. 이를 바탕으로 이 장에서는 결론을 대신하여 아세안 국가 및 시민들과의 관계에서 소프트파워를 증진시키기 위해 효과적인 접근법을 몇 가지 제안하고자 함. 이 글의 비판과 제안은 지금까지 한국의 공공외교가 이룬 성취와 강점을 부정하는 데서 출발하지 않음. 오히려 지금까지 한국의 접근방식이 놓치고 있으나 규범적으로나 전략적으로 유의미한 생각 거리를 제공하는 데서 그 의의를 찾고자 함. 특히, 위에서 검토한 대아세안 공공외교의 과제를 다루기 위해 아래와 같은 제안을 하면서 글을 마감하고자 함.
- ◆ 미국과 중국 사이 경쟁 구도의 심화로 동아시아 역내 중견국 및 약소국들 사이의 지정학적 불안감이 커지는 가운데, 한국에게 우호적인 지역 질서를 만들기 위해서는 역내 타국 정부 및 시민들의 지지와 이해를 구하려는 노력이 정부에게 지속적으로 요구되는 바, 대아세안 공공외교를 외교부의 제한적 업무로만 파악하는 기존 인식에서 탈피하여 통합적인 범정부적 지역정책의 틀에서 다룰 수 있길 기대함.

19) John Brown, "Public Diplomacy & Propaganda: Their Differences." American Diplomacy, September 2008, <https://americandiplomacy.web.unc.edu/2008/09/public-diplomacy-propaganda-their-differences/>(검색일: 2022년 11월 2일).

(1) 보편적 가치 실천을 통한 아세안 시민들의 긍정적인 경험 제고

- ◆ 지금까지의 투사적 공공외교가 한국의 장점과 멋을 강조하는데 주력했다면, 향후의 대아세안 공공외교는 아세안 시민들 삶의 질을 개선하고 함께 보편적 가치를 회복하는 노력을 담을 필요가 있음.
- ◆ 매년 6,000명 가량의 세계 시민을 대상으로 인터뷰하며 주요 국가에 대한 그들의 인식을 조사하고 있는 Anholt-Ipsos Nation Brands 인덱스를 개발한 Simon Anholt 연구팀이 2020년 조사를 기준으로 발표한 좋은 나라 인덱스(The Good Country Index)에 따르면, 응답자들은 한국의 문화적 공헌에 대해서는 6위의 높은 성적을 주었음. 그러나 이에 비해, 기후변화와 관련한 한국의 공헌은 142위, 국제평화를 위한 공헌은 43위, 경제개발과 불평등에 관한 공헌은 23위, 세계 질서를 위한 공헌은 62위로, 응답자들의 인식면에서 낮은 점수를 받고 있음.²⁰⁾
- ◆ 이 조사를 이끄는 Simon Anholt에 따르면, 대다수의 응답자들은 외국의 구체적인 역사, 문화 등에 대해서는 잘 알지 못해도 그 국가가 국제사회를 위해 어떤 공헌을 하고 있는지에 대해서는 관심을 표명한다고 함. 특히, 국가의 긍정적 이미지를 결정하는 요소는 그 국가의 장점이 편집된 이미지, 광고, 선전이 아니라 국제사회에서 보편적으로 지향하는 가치를 위한 헌신의 정도와 그 지속성이었음.²¹⁾
- ◆ 공공외교가 국가의 소프트파워를 키우고 국제적 이해와 영향력을 늘리기 위한 노력이라면, 대아세안 공공외교에서는 한국을 가장 가까이 경험하고 인식하는 아세안 시민들이 겪는 노동문제, 문화 또는 인종적 차별을 개선하고 역사적 상처를 회복하기 위해 함께 노력하며 자유와 민주주의의 회복을 위한 연대의 정신을 보여주는 작업이 포함되어야 함.
- ◆ 반가운 점은 2022년 발표된 제2차 공공외교 기본계획에 “글로벌 가치 실현에 기여하는 국가”를 목표로 둔 과제가 포함되었다는 점임. 그러나 이 과제에 대한 전략 부문을 보면, 아직 유엔 등 글로벌 거버넌스의 수준에 대한 활동에 한정되고 있음. 글로벌 가치 실현을 대아세안 외교와 같은 지역별 공공외교 전략에 연

20) <https://index.goodcountry.org/> (검색일: 2022년 11월 5일).

21) Simon Anholt, “Soft Power and Public Diplomacy in Times of War,” May 3, 2022 <https://www.youtube.com/watch?v=LE3THP5w0zk> (검색일: 2022년 11월 5일).

결시키는 방식을 통해 한국 공공외교의 맥락적 업그레이드가 이루어질 수 있길 기대함.

(2) 아세안 지역 알기 교육 사업 강화

- ◆ 공공외교가 아세안 시민들의 마음을 얻기 위한 노력임에도 불구하고, 한국의 뜻을 알리고 지한파를 육성하는 작업에 비해 아세안 국가, 사회, 문화를 이해하고 존중하기 위해 필요한 시민 교육에는 큰 주의를 기울이지 않고 있음.
- ◆ “세계시민교육 확산을 통한 국제협력 및 연대 강화”라는 목표 역시 이번 제2차 공공외교 기본계획에 포함되어 있음. 세계를 구성하는 여러 지역에 대한 연구와 교육 강화는 세계시민교육의 핵심 축인 만큼, 아세안 지역 교육 사업 역시 현 정부의 중점과제에 연동하여 강화될 수 있음.
- ◆ 시민 교육을 확대하기 위해서는 한국의 아세안 전문가 육성 노력 역시 동반되어야 할 것임. 지역에 대한 올바른 이해를 위해서는 학자뿐 아니라 언론인, 정책가의 역할이 중요한 만큼, 분야별 전문가 집단에 대한 교육이 선행되어야 할 것임.
- ◆ 또한 아세안 지역에 진출하는 한국 기업인, 현지 취업생을 대상으로 단기적으로나마 현지의 역사, 문화 등을 공부할 수 있는 공적 플랫폼을 마련하거나 기업 내부 현지 이해교육 사업에 인센티브를 제공하는 등 다각도의 지역교육 방안을 모색해볼 수 있음.

(3) 아세안 시민의 공공외교 참여 확대

- ◆ 공공외교 이름을 내건 네트워크 사업 참가자들의 외연을 확장할 필요가 있음. 지금까지 공공외교 이름을 내건 네트워크 사업이 주로 교육받은 사회주도층 또는 소수의 중견 및 대기업인들의 교류에 초점을 맞추었다면, 이제는 보통 아세안 시민들이 한국을 이해하려는 노력, 그들이 경험한 한국 기업 또는 국민에 대한 이야기를 듣고 소통하려는 노력도 시작해야 함.
- ◆ 위에서 논했듯이, 지역의 특수성을 고려하면서도 보편적 가치에 공헌하는 활동을 지속적으로 펼칠 때 그 국가에 대한 긍정적인 인식이 단단히 자리잡을 가능성이 커지며, 이는 장점만을 부각하는 홍보 활동보다는 보편적 가치를 기준으로 국가의 우수성과 개선할 방향을 동시에 다루고자 노력할 때 실현 가능함.

- ◆ 대아세안 공공외교의 영역에서 노동, 인권, 다문화, 평화 등 글로벌 가치에 대해 공헌하려면, 아세안의 다양한 사회 그룹과 시민들과 한국 시민들의 교류의 장을 확대하고, 현장의 목소리를 들을 수 있는 공간을 확대하면서 한국 사회의 어두운 단면에 대해서도 함께 이해하고 개선할 수 있는 방안을 모색해야 함. 또한, 한국 거대 기업의 시장 확장으로 아세안 고유 문화 산업 또는 아세안 중소기업이 거대자본의 영향력으로 도태될 수 있다는 현지의 우려와 제안에 대해서도 정부가 귀 기울여주는 섬세한 조정자 역할도 고민해볼 수 있음.
- ◆ 예를 들어, 아세안 출신 이주노동자 및 결혼이주여성, 그리고 이들에게 법률 상담, 교육, 의료 등을 지원하는 단체들과의 소통노력을 강화할 수 있음. 현재 아세안 출신 시민들을 지원하는 한국의 단체는 약 40개에 달하며, 이들은 2000년대부터 이주노동 인권, 환경문제 연대, 민주화, 반전, 개발협력 등 여러 분야의 연대 운동을 수행하고 있음.²²⁾
- ◆ 이러한 문제를 국내 복지, 법률 정책 수립 및 이행 과정에만 한정적으로 연동시키기 보다, 한국의 국가 브랜딩과 공공외교가 고려해야 할 중요한 외교 지식으로 간주하는 전향적 접근도 고려될 수 있길 기대함.

저자약력

배기현

서강대학교 동아연구소 부교수

캐나다 토론토대학교 정치외교학과에서 박사학위를 취득하고, 주아세안 대표부 전문관, 선임연구원을 역임하였음. 관심 연구 분야는 동남아시아 국제관계, ASEAN, 동아시아 지역주의, 아시아 외교 등이며, 최근 논문으로는 “Regionalizing Development Cooperation?”, “Industrial Policy Reforms for Political Risk Management?”, “Regional Security Order Transition and the ROK’s Order Management”, “동남아시아의 분절적 다자주의”, “미얀마 위기와 아세안 무용론” 등이 있음.

22) 전제성, 김주영, 김희숙, 양영미, 유민지, 김다혜, 김현경, 김선종, 김민재, 이우철, “한국 시민사회의 동남아시아 연대 운동: 노동 및 보건 분야를 중심으로,” 『전동연 정책연구보고서』 1호 (2021), p. 19.

동아시아 전략환경의 변화와 한국의 다자외교 전략

정한범 (국방대학교)

국문초록

지난 40여 년 동안 한국은 동아시아에서의 협력과 상생을 위하여 1990년대부터 다양한 동아시아 협력체 구상을 제안해 왔다. 최근 협력의 시대를 뒤로하고 강대국 간의 세력경쟁이 격화되면서 한반도 주변에 안보불안이 심화되고 있다. 과거 수십 년의 세계적 풍요와 호황을 이끌었던 다자협력의 틀은 급속히 붕괴되어 가고 있다. 신자유주의적 보편적 다자협력의 상징과도 같았던 세계무역기구(WTO)는 사실상 그 기능을 정지하고 있고, 국제연합을 통한 안보협력도 새로운 진영 간의 대립으로 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다.

이를 대체하기 위한 새로운 다자협력의 틀이 활발히 제시되고 있다. 특히, 최근에 대두되고 있는 국가 간의 다자협력은 전략적 이해관계를 공유하는 국가들만의 소다자협력에 집중되고 있다. 이러한 소다자협력체들에 대한 반응은 아직은 혼재되어 있다. 특히, 중국과의 밀접한 경제관계를 맺고 있는 한국은 미국 주도의 소다자협력체 참여에 딜레마적 상황을 맞고 있다. 한편에서는 미국과의 소다자협력에 대한 이상적인 긍정적 전망이 있고, 다른 한편에서는 현실적인 부정적 전망이 혼재하고 있다.

안보는 미국과의 동맹에 의존하고 경제는 중국과의 협력에 기대고 있는 한국의 입장에서는 원칙적으로 강대국 간의 전략경쟁에 휘말리는 것은 경계할 필요가 있다. 지금처럼 미국과 중국 양 진영으로부터 불가피하게 선택을 강요받는 상황에서는 국익의 입장에서 정책결정을 할 필요가 있다. 무엇보다, 외교적 균형감을 유지하되, 미국 중심의 국제질서에서 낙오되지 않는 방향으로 정책결정이

우선되어야 한다. 다만, 중국을 겨냥한 군사안보 지역협의체에 대한 참여는 최소화하는 것이 필요하다. 안보의 문제는 가능한 미국과의 양자 동맹을 강화하는 방향에서 해결하는 것이 바람직하다. 경제안보와 관련된 미국 중심의 공급망과 가치사슬에는 가능한 참여할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 이로 인해, 필연적으로 파생되는 중국과의 문제는 별도의 노력을 적극적으로 수행해서 해결해야 한다. 일본과는 경제는 적극적으로 협력하되, 안보문제는 군사대국화의 길로 가지 않도록 경계하는 것이 필요하다.

목차

- I. 머리말
- II. 자유주의 패권의 종말과 대전환의 시대
- III. 미국의 출구전략과 소다자주의의 대두
- IV. 동아시아 차원의 지역협력 전략
- V. 맺음말

I 머리말

- ◆ 반세기 동안의 동서 진영 간 갈등을 종식시킨 신자유주의는 20세기 최후의 승자였음. 역사의 종말로 여겨졌던 신자유주의적 세계화는 애초의 협력적 국제관계의 발전에도 불구하고 결국 새로운 경쟁의 시대를 잉태함. 미국은 소련을 견제하기 위하여 중국과 우호적 관계를 발전시키고 자본주의 체제로 끌어들이. 소련을 위시한 공산권의 붕괴 후에도 자유주의적 변영의 파트너로 중국과의 우호적 관계를 발전시킴. 자유주의적 관점에서 미국은 중국과의 파트너십을 발휘해 서로가 이익을 얻는 상호의존과 통합의 노선을 취함.
- ◆ 이러한 미국의 신자유주의적 세계전략은 미국과 중국의 국력의 격차가 확연할 때에는 상호의존과 역할분담을 통해서 전세계적 복지를 확대하는 상생의 관계를 가능하게 하였음. 그러나 중국이 언제까지나 미국의 생산기지 역할만을 수행할 것이라는 믿음은 잘못된 것임이 드러남. 중국은 아직 미국에 맞설 때가 아니라고 생각했을 때에는 미국 주도의 세계질서에 순응했지만, 자신들의 역량이 미국과 맞설 수 있는 때가 되자 ‘신형대국관계’를 주장하며 미국과 대등한 지위와 역할을 요구하게 됨. 이에 당황한 미국은 뒤늦게 기존의 세계전략이 현실주의적 관점에서 큰 문제가 있었음을 인지하고 자유주의적 관점에서 상호 절대적 이익을 추구하던 정책을 수정하기에 이룸.
- ◆ 지난 40여 년간의 신자유주의적 세계화의 물결 속에서 중국은 조용히 힘을 기르고 미국과의 국력의 격차를 좁혀옴. 과거 미국의 보완재에 머무르던 중국은 이제 미국의 대체제로서의 정체성을 확립하고 자신들의 지분을 요구하게 됨. 특히, 중국은 동아시아에서만큼은 자신들의 종주권을 인정할 것을 미국에 요구함. 역사적으로 중국이 핵심적 역할을 했던 동아시아에서 미국을 비롯한 서

방이 지배한 지난 100여 년의 역사를 청산하고 동아시아 중심의 동아시아 국제 관계를 형성할 것을 지향하고 있음.

- ◆ 이러한 미국과 중국의 역학관계 속에서 동아시아 전략적 환경은 매우 역동적이면서도 위험부담이 커져가고 있음. 특히, 분단국가이면서도 안보는 미국과의 동맹에 전력하고 경제는 중국과의 교역에 크게 의존하는 대한민국의 현실은 양자택일의 전략적 딜레마와 정치경제적으로 높은 위험성을 내포하고 있음.
- ◆ 이에 따라 이러한 미중 간의 전략경쟁 속에서 초강대국 간의 경쟁에 휘말리지 않고 국익을 수호할 수 있는 전략적 외교정책이 필요함. 한국이 처해 있는 외교적 지형 상 미중 간의 전략경쟁을 외면하고 이러한 환경으로부터 완전히 자유로울 수 있는 방안은 없음. 그러므로 국제정세의 흐름을 활용하여 이러한 위험부담을 분산하고 극복하기 위한 다자적 외교전략을 적극적으로 활용하는 전략이 필요함. 항상 위기에는 기회가 따르는 법임. 현재 우리에게 주어진 전략환경의 위기를 오히려 국제관계에서 기회로 활용하기 위한 전략을 모색해야 함.
- ◆ 지난 40여 년 동안 동아시아에서 협력을 위한 주변 환경은 끊임없이 변화하였음. 한국은 동아시아에서의 협력과 상생을 위하여 1990년대부터 다양한 동아시아 협력체 구상을 제안해 왔음. 1960년대부터 경제발전엔 전념한 한국은 1970년대와 80년대를 거치면서 개발도상국에서 선진국으로의 도약을 위한 발판을 마련했음. 경제적으로 급속한 발전을 바탕으로 정치적으로도 새로운 리더십을 추구하기 시작하였음. 중국의 급성장으로 동아시아에 변영의 기회가 찾아왔고, 중국과의 교역을 통해서 한국도 큰 혜택을 누리게 되었음. 세계 최대 중국의 시장에 한국의 물품들을 수출할 수 있었고, 중국의 저렴한 노동력을 활용한 생산활동으로 국내 소비자들은 경제적 풍요를 누릴 수 있게 되었음.
- ◆ 최근 이러한 협력의 시대를 뒤로하고 강대국 간의 세력경쟁이 격화되면서 한반도 주변에 안보불안이 심화되고 있음. 일본도 과거 경제대국으로서의 영광을 뒤로하고 플라자 합의 이후 잃어버린 30년의 장기 침체로 국제관계에서 자신감을 상실해가고 있음. 일본의 자신감 상실은 국제관계에서 위기감과 조급함을 증폭시켰고 주변국에 대한 공격적 태도로 나타나게 되었음. 일례로 과거 자신들과 국력에서 상대가 되지 않는다고 믿었을 때에는 한국과의 관계에서 비교적 온건하고 여유로운 모습이었으나, 한국의 국력이 급속히 신장되고 자신들과 비슷한 수준으로 성장하자 국력의 역전을 우려한 나머지 한국과의 과거사

문제를 비롯한 다양한 수준에서 비협력적이고 신경질적인 반응을 보이기 시작함.

- ◆ 북한도 3대에 이르는 권력 세습을 위한 권력 공고화를 위해서 외교관계에서 패쇄성을 유지하고 있으며, 특히 체제생존을 위해서 핵무기의 개발에 모든 역량을 동원하고 있음. 2017년 말부터 체제생존의 새로운 전략적 차원에서 미국과 대화를 통한 새로운 접근을 시도하기도 하였으나, 2019년 하노이 북미정상회담이 미국의 국내사정으로 결렬되면서 북한은 과거의 노선으로 급속히 회귀함. 미국과의 협상이라는 새로운 시도에서 실패를 맞은 북한은 국제적 협력을 통한 생존의 어려움을 실감하고 과거보다 더 과감하고 노골적인 핵무력 개발 노선을 표명하고 있음.
- ◆ 미국이 중국과의 국제분업을 통한 윈-윈 관계를 청산하고, 인도태평양 전략으로 중국을 견제하고 있고, 중국은 이에 맞서서 일대일로 전략으로 이를 돌파하려고 하고 있음. 일본도 상대적 국력쇠퇴의 위기감 속에 군사적 재무장을 통해서 새로운 돌파구를 모색하고 있고, 러시아도 한동안의 침체에서 벗어나 우크라이나 전쟁을 통해서 미국 중심의 세계질서 타파에 나서고 있음. 북한은 한여름 밤의 꿈과 같은 북미대화 실패 이후에 더욱 노골적인 핵/미사일 능력 제고를 위한 행보를 보이고 있는 것이 현재 동아시아의 전략적 환경임.
- ◆ 이러한 상황에서 과거 수십 년의 세계적 풍요와 호황을 이끌었던 다자협력의 틀은 급속히 붕괴되어 가고 있음. 신자유주의적 보편적 다자협력의 상징과도 같았던 세계무역기구(WTO)는 사실상 그 기능을 정지하고 있고, 국제연합을 통한 안보협력도 새로운 진영 간의 대립으로 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음. 최근 안전보장이사회에서 러시아의 우크라이나 침공 문제나 북한의 미사일 도발에 대한 결의안 합의 실패는 이러한 보편적 국제협력의 기능 상실을 대변해주고 있음.
- ◆ 강대국 간의 진영대결 부활과 보편적 다자협력질서의 붕괴로 다자협력에 대한 기대와 전망이 약화되어 가고 있음. 이를 대체하기 위한 새로운 다자협력의 틀이 활발히 제시되고 있음. 특히, 최근에 대두되고 있는 국가 간의 다자협력은 전략적 이해관계를 공유하는 국가들만의 소다자협력에 집중되고 있음. 미국은 국제질서 주도국으로서 인도태평양 전략을 뒷받침할 다양한 소다자협력체를 활발히 제안하고 있음.

- ◆ 최근에 대두되는 이러한 소다자협력체들에 대한 반응은 아직은 혼재되어 있음. 무엇보다 다양한 이해관계가 얽혀있는 국제질서 속에서 특정 국가와의 폐쇄적인 협력관계는 다른 국가들과의 적대적 관계로 이어질 수 있는 위험성이 내포되어 있기 때문에 많은 국내, 국제적 논쟁을 불러 일으키고 있음. 소다자협력의 가장 큰 걸림돌은 다자협력의 개방성 문제와 관련되어 있음.
- ◆ 동아시아에서도 역내 국가 간의 신뢰부족과 진정성, 주도권을 둘러싼 치열한 눈치 싸움 진행 중인 상황에서 소다자협력체의 가입문제는 뜨거운 감자가 되어 가고 있음. 특히, 중국과의 밀접한 경제관계를 맺고 있는 한국은 미국 주도의 소다자협력체 참여에 딜레마적 상황을 맞고 있음. 한편에서는 미국과의 소다자협력에 대한 이상적인 긍정적 전망이 있고, 다른 한편에서는 현실적인 부정적 전망이 혼재하고 있음. 미국과의 협력을 극대화하되 주변국과의 군사적 충돌의 위험을 최소화하는 전략이 필요함. 특히, 중국을 겨냥한 군사안보협력체에 대한 가입은 최소화하되, 미국과의 경제안보협력체에 대한 참여는 적극적으로 추진하는 것이 국익을 위한 최선의 방안이 될 것임.

II 자유주의 패권의 종말과 대전환의 시대

o 자유주의 패권의 종말

- 미국의 패권의 쇠퇴로 미국우선주의 대두
 - 중국의 급부상, 러시아의 국제무대 복귀, 일본의 재무장
 - 독일, 인도, 사우디 등 우호국들의 독자적 노선 강화로 원심력
 - 이란, 북한 핵문제 해결 사실상 실패
 - 이라크 시리아 아프가니스탄 전쟁에서 민주주의 확산 실패
- ◆ 20세기 말과 21세기 초의 국제질서를 한마디로 표현한다면 자유주의 패권질서라고 할 수 있을 것임. 이는 자유주의라는 국제정치학적 패러다임이 지배하는 국제질서를 의미하며, 동시에 이 질서를 주도하는 국가가 기존의 자유주의적 시장경제를 추구하던 세력임을 암시하는 것임. 다시 말해서 미국이 주도하는 개방적 자본주의 질서를 의미함. 이러한 질서가 형성되고 유지되는 데에는 패권국으로서 미국의 역할이 결정적이었음. 미국이 없었다면, 구공산권의 몰

락을 유도할 수도 없었고, 중국을 개혁개방의 길로 이끌 수도 없었을 것임. 아울러, 신자유주의적 경제질서가 만개할 수 있는 레짐을 구축한 것도 미국이라는 패권의 힘이었음.

- ◆ 결국, 자유주의 패권질서는 미국의 쇠퇴와 함께 종말을 고하게 되었음. 과거 프란시스 후쿠야마가 얘기했던 ‘역사의 종말’은 결국 미국을 중심으로 한 자유주의의 영원하고 최종적인 승리를 의미하는 것이었고, 이러한 체제가 모두에게 풍요와 번영을 가져다줌으로써, 상호의존과 협력의 틀을 깨는 것이 불가능함을 의미했음. 그러나 이러한 희망적인 전망과 달리, 국제관계는 역시 ‘힘의 경쟁’이라는 것을 현재의 국제질서는 명확하게 증명하고 있음. 비록 미국과 중국이 각자의 절대적 이익에 기초해서 오랜 기간 협력적 관계를 유지했지만, 중국의 상대적 부상과 미국의 상대적 쇠퇴는 두 나라 간의 전략적 협력을 전략적 경쟁의 관계로 바꾸어 놓았음.
- ◆ 미국의 입장에서 중국의 부상과 전략적 경쟁관계의 대두는 패권국으로서의 여유와 관용적 태도를 유지하기 어렵게 하는 요인이 되었음. 과거 미국은 패권국으로서 그리고 기축통화 제공국으로서 작은 경제적 손해는 어느 정도 감수하고 약소국들에게 포용적인 정책을 펼 수 있는 토대를 가지고 있었음. 이러한 국제적 공공재의 제공은 패권국으로서의 지위를 유지하기 위한 최소한의 기회비용으로 여겨졌음. 미국우선주의의 대두는 바로 이러한 패권국으로서의 공공재를 제공할 수 있는 능력을 상실해가고 있는 미국의 현실을 반영하는 것이라 할 수 있음.
- ◆ 이처럼 자유주의 패권질서의 붕괴는 무엇보다 패권국 미국의 상대적 쇠퇴에서 비롯된 것이라고 할 수 있지만, 이에 도전하는 다른 국가들의 상대적 부상도 무시할 수 없는 수준임. 중국이 국제사회에서 경제대국으로 부상하고 있는 것은 이미 모두에게 받아들여지고 있음. 이미 국가 전체의 경제규모의 측면에서는 미국을 추월하고 있는 단계로 진입한 것으로 여겨지고 있음. 군사적으로도 중국은 국방비 규모를 급격히 증가시켜 가면서 괄목할만한 성장을 이루고 있음. 미국이 구축하고 있는 국제적 리더십 분야에서도 미국을 따라잡기 위해서 일대일로 사업 등을 통해서 개발도상국들에게 접근하고 있음.
- ◆ 중국뿐만 아니라 과거 미국과 세계적 경쟁국가였던 러시아도 그동안의 조용했던 외교를 탈피하고 공격적으로 국제질서를 뒤흔들고 있는 상황임. 미국이 주

도하는 나토의 동진정책에 반발한 러시아는 동유럽 안보의 핵심 국가인 우크라이나를 전격적으로 침공함으로써, 세계질서에 급격한 혼란을 일으키고 있음. 특히, 자신들이 보유하고 있는 천연가스 생산과 공급을 적극적으로 활용한 강압외교를 통해서 서방 국가들을 곤경에 빠드리고 있음. 미국 또한 이러한 러시아의 국제무대 복귀로 중국과의 전략경쟁에 또 다른 부담을 안게 되었음.

- ◆ 일본은 제2차 세계대전 이후 유지해오던 평화헌법과 침략전쟁 불용 원칙을 깨고 동아시아 질서에 새로운 걱정거리로 등장하고 있음. 주변국가들과의 과거사에 대한 전면적인 부정이 노골화하고 있으며, 30년 장기침체로 인한 국력의 쇠퇴, 그리고 이로 인한 자신감의 결여가 군국주의적 퇴행으로 나타나고 있음. 과거 경제적 번영을 구가하던 시기 일본은 상대적으로 여유로운 입장에서 주변국 관계를 형성했으나, 이제는 국력쇠퇴의 조급함이 외교적 무리수로 나타나고 있음. 일본의 군사대국화 전략이 역내에서 중국과의 경쟁에 골몰하는 미국의 입장에서는 단기적으로 반가운 일이 될 수도 있으나, 장기적으로 역내 군비경쟁과 불안정의 부담이 될 가능성이 있음.
- ◆ 이 밖에도, 그동안 미국이 동맹과 우방으로 든든한 협력관계로 여겼던 많은 나라들이 과거와 달리 미국의 노선에서 공공연히 이탈하는 일이 일상이 되어가고 있음. 과거 미국과 한목소리를 내던 동맹국 독일과 사우디아라비아 같은 나라들은 미국과 전략적 이해관계를 달리하면서 미국과 다른 외교적 노선을 걷고 있음. 독일은 유럽에서 유럽 중심의 국제관계를 구축하려고 하고 있으며, 미국과 달리 중국이나 러시아와도 협력적 관계를 유지하려 하고 있음. 중동에서 미국의 맹방으로 여겨지던 사우디아라비아도 2018년 카슈끄지 암살사건을 계기로 미국과 불편한 관계를 맺으며 불협화음을 내고 있으며, 최근 미국의 강력한 요청에도 불구하고 석유 증산에 협조하지 않고 있음. 오히려 에너지를 무기화하고 있는 러시아와의 협력을 강화하며 미국을 곤혹스럽게 하고 있음. 전통적 비동맹 국가의 리더인 인도 역시 미국의 강력한 러브콜에도 불구하고 미국 중심의 진영외교에 쉽게 동의하지 않고 있는 실정임.
- ◆ 미국이 역점을 두고 있는 국제레짐인 핵 비확산 문제에 있어서도 미국은 전혀 성과를 내지 못하고 있음. 오바마 대통령 때 합의되었던 ‘포괄적 공동행동계획’(JCPOA)은 트럼프의 합의 파기로 백지화가 되었고, 여전히 그 실마리를 찾지 못하고 있고, 북한의 핵개발 문제도 과거의 4자회담과 6자회담을 비롯한 양

사회담 등 다양한 해법을 모색하고 있지만, 기존의 틀을 깨고 북한을 견인하는 해결책을 제시하지 못하고 있음. 이란과 북한 핵문제 모두에서 상대방의 신뢰를 이끌어내는 데 실패함.

- ◆ 무엇보다, 21세기 들어서 미국이 주도한 전쟁들에서 실패는 패권국으로서의 위상에 결정적 상처를 줌. 미국이 이끌었던 이라크전, 시리아전, 아프가니스탄 전 모두 사실상 실패한 것으로 인식되고 있음. 초기 전투에서는 미국의 막강한 첨단 군사력이 위력을 발휘하면서 이들 나라에 강한 타격을 주었고, 사담 후세인과 오사마 빈 라덴을 제거하는 등의 성과를 얻은 것이 사실이지만, 민주주의를 이식하고 정치적 안정을 가져오는 데에는 확실히 실패함. 특히, 아프가니스탄 전에서 굴욕적인 퇴각은 미국의 자존심에 큰 상처를 남김. 이들 전쟁은 이제 미국이 역외에서 대규모 전쟁을 수행할 수 있는 여력이 없음을 세계적으로 각인시키는 결과를 가져옴.

o 미국적 가치의 쇠퇴

- 미국 내에서 민주주의와 자유주의 핵심 가치 후퇴
 - 선거불복 의사당 난입, 낙태권 불인정, 불평등의 심화, 보호무역주의 대두
 - 전세계적 권위주의의 물결
 - 극우주의의 준동, 전체주의 독재 심화
 - 기회와 미래에 대한 희망의 박탈로 젊은층의 극우화 세계적 확산
- ◆ 미국의 쇠퇴는 비단 국제관계적인 현상만은 아님. 미국의 쇠퇴는 미국 국내 정치의 혼란과 미국적 가치의 후퇴에서도 나타남. 위에서 언급한 바와 같이 미국 패권의 가치는 바로 민주주의와 자유주의라고 할 수 있음. 민주주의와 자유주의는 미국의 역사와 더불어 미국인들의 피를 대가로 얻어낸 것임. 그런데 최근 이러한 미국적 핵심 가치들이 국내에서부터 급격히 흔들리고 있는 모습을 보여 줌. 바이든 대통령의 당선과 관련한 트럼프 진영의 불복과 의사당 난입과 같은 사태는 민주주의의 종주국으로 불리는 미국의 입장에서 치욕스러운 사건으로 여겨짐. 아울러, 지난 40여 년간의 신자유주의적 경제정책으로 인한 미국 내의 불평등의 심화와 중산층의 몰락은 미국적 민주주의의 토대를 불안하게 하는 요인으로 대두되고 있음. 이는 결국 자유무역질서의 주도국 미국이 스스로 보호무역주의로 회귀하게 되는 결과를 가져옴.

- ◆ 미국적 가치의 위기는 이것으로 끝나지 않고 전세계적 권위주의의 확산으로 이어지고 있음. 전체주의 또는 권위주의의 확산은 그만큼 현재의 국제질서에 불만을 품은 세력이 커지고 있음을 의미하며, 전 세계의 독재자들은 이러한 상황을 악용하여 대중들을 선동하고 자신의 정치적 야심을 키워가고 있는 것임.
- ◆ 권위주의의 확산은 대중들 사이에 극우주의의 확산과 맞물려 있음. 이미 유럽의 선진국들을 비롯한 많은 나라들에서 퇴행적 극우주의가 소수자들에 대한 혐오의 정서로 나타나고 있음. 신나치주의로 대표되는 극우주의의 혐오정서는 유럽 대부분의 나라에서 공공연히 나타나고 있으며, 최근 우크라이나 전쟁에서 푸틴의 개전 명분으로도 제시된 바 있음. 일본에서도 전후 쇠퇴하던 군국주의적 세력이 확산하고 있으며 이러한 국수주의적 경향은 민주주의 국가와 사회주의 국가를 가리지 않고 보편적 현상으로 나타나고 있음.
- ◆ 이러한 극우 정치세력의 준동과 권위주의 확산의 원인은 부의 편중과 저성장 시대미래 희망의 상실이 가져다 주는 젊은층의 상대적 박탈감이 그 원인으로 제기됨. 결국 이러한 극우주의와 권위주의의 확산도 과거 미국 주도의 신자유주의의 무분별한 확산이 가져온 불평등이 그 요인으로 지목되고 있음. 미국 내의 공장 노동자들을 대변하는 민주, 공화 양당의 선거전략과 ‘리쇼어링’ 정책으로 대변되는 미국의 자국 우선주의 산업정책이 역설적으로 이러한 문제점을 잘 보여주고 있음.

o 지정학적 경쟁과 미국의 딜레마

→ 역외균형 전략, 주둔규모 감축 철수

- ◆ 이처럼 미국의 상대적 쇠퇴와 미국적 가치의 몰락은 동아시아에서 지정학의 부활과 함께 미국 외교의 근본적 어려움을 던져주고 있음. 기술패권경쟁이 벌어지고 있는 아시아에 집중하고자 하는 미국의 전략에도 불구하고 미국은 경제적 역력이 고갈되어 감에 따라 잇따라 주요 분쟁지역에서 발을 빼고 있음. 아시아에서는 이러한 지정학적 경쟁과 역외균형전략이 딜레마로 작용하고 있음. 즉, 아시아 중시 정책에 따라 미국의 군사적 역량을 이 지역에 증파해야 하지만, 경제적 상황을 고려하면 이 지역의 방어를 일본과 한국을 비롯한 동맹국에 위임하고 2선으로 후퇴해야만 하는 상황에 놓여 있음.

III 미국의 출구전략과 소다자주의의 대두

o 다자주의의 급속한 몰락

- 자유주의 무역질서를 기반으로 한 다자주의의 쇠퇴
- 미국과 중국의 경제 안보화로 보호무역주의의 재등장
- WTO와 같은 글로벌 협력기구의 유명무실화
- 미국과 전략적 이해를 공유하는 국가들과의 소다자주의가 대두

◆ 미국의 국제적 리더십 쇠퇴와 외교적 딜레마는 다자주의 협력의 급속한 붕괴를 가져옴. 지난 수십 년의 국제질서는 미국이 주도한 보편적 국제기구를 통해서 발전함. 정치군사적으로 국제연합의 안전보장이사회가 핵심적인 역할을 수행하였고, 경제적으로 자유무역질서를 주도한 세계무역기구와 금융통화질서를 주도한 국제통화기금이 중심적 역할을 수행하였음. 그러나 자유주의 국제질서를 주도한 미국 스스로가 자유주의를 부정하고 보호주의로 선회한 상황에서 이러한 자유주의적 국제기구는 유명무실화되어 가고 있음. 즉, 보편적 다자주의가 쇠퇴하고 경제를 안보의 관점에서 바라보는 경제안보화가 진행중임. 경제의 안보화는 보편적 이익에 기초한 국가들 간의 협력을 어렵게 하고 상대적 이익에 기초해서 현실주의적 갈등을 야기하는 근본적인 원인이 되고 있음.

◆ 이러한 미국의 힘의 쇠퇴와 다자주의적 국제질서의 쇠퇴에 따라 미국은 대안적으로 미국과 전략적 이익을 공유하는 국가들과의 소다자주의적 협력을 추구하고 있음. 이것은 소위 신냉전으로 표현되고 있는 새로운 진영 외교의 결과로 볼 수 있으며, 미국이 국제적 협력의 결과로 얻는 이익을 전략적 경쟁 상대와 공유하지 않겠다는 의지를 표명하는 것임. 미국이 아시아, 태평양 지역 국가들과의 협력을 추구하면서도 중국을 견제하기 위한 것으로 여겨지는 대표적인 소다자 협력체가 바로 '인도태평양 경제 프레임워크'(IPEF)임. 이것은 기존의 아시아 태평양경제협력체(APEC)와 같은 보편적 다자협력체를 약화하고 중국을 배제한 채로 지역 내에서 경제협력을 추구하고자 한다는 의지의 표현임. 이외에도 미국이 일본, 호주, 인도와 추진 중인 쿼드나 한국, 일본, 대만과 추진 중인 소위 '칩 4(Chip 4) 동맹' 등이 바로 이러한 소다자주의적인 협력체임.

o 한국 외교안보 담론시장

- ‘북한문제에 대한 한미동맹’에 매몰
- 자유주의 질서의 붕괴와 패권경쟁 등에 대한 담론과 전략 부재
- 향후 국제사회에서 국가를 이끌어갈 전략적 사고 필요성
- 다자외교의 필요성과 다자외교를 실행하기 어려운 환경 속에서 딜레마를 극복할 방안 필요

- ◆ 이러한 상황에서 한국의 외교 또한 큰 도전과 시련에 직면해 있음. 다시 강조하지만, 한국은 미국과의 안보동맹과 중국과의 경제협력이라는 양축을 기반으로 생존과 번영을 추구하고 있음. 한국의 국방력 6위는 경제적 번영의 산물이며, 이러한 번영의 바탕에는 중국과의 교역이 상당 부분을 차지하고 있음. 하지만, 한국의 외교안보 담론시장은 여전히 북한문제와 한미동맹 의제에만 지나치게 천착해 있음. 넓게 보아도 미국의 패권전략이나 미중 패권경쟁의 구도에만 매몰되어 있음.
- ◆ 지난 수십 년간 보다 근본적이고 넓은 시야에서 자유주의 질서의 붕괴와 패권 경쟁, 그리고 러시아의 복귀, 일본의 재무장과 같은 주변 정세를 포괄적으로 조망하고 지역전략을 수립하는 담론과 전략이 부재한 실정임. 미국이 한국의 외교에서 차지하는 비중을 무시할 수 없는 것은 사실이지만 미국의 외교전략이 한국의 외교전략이 될 수는 없음. 한국의 관점에서 포괄적이고 거시적인 외교 전략을 수립할 필요가 있음. 북한의 핵문제와 한미동맹의 문제는 상시적인 이슈로서 관리하고 정책을 수립해 나가되 지역적 차원의 거시적인 담론도 동시에 추진해 나갈 필요가 있음.
- ◆ 지난 수십 년의 급속한 성장을 가능하게 했던 보편적 다자질서와 자유주의 질서가 한국의 이익에 부합함에도 불구하고 이를 지속하게 할 수 있는 대안이 마땅하지 않은 것이 현실임. 이에 향후 국제사회에서 국가의 번영을 이끌어갈 전략적 사고가 필요함. 보편적 다자질서의 필요성과 다자주의를 실현하기 어려운 환경 속에서 딜레마를 극복할 방안이 필요함.
- ◆ 한국의 입장에서 미중 간의 전략경쟁 심화와 보호주의의 대두는 오히려 다자주의의 필요성을 증가시키고 있음. 동맹국 미국과 최대교역국 중국 사이의 양보 없는 경쟁 속에서 우리의 이익을 지키고 국가의 지속적 발전을 추구하기 위해

서는 우리의 힘만으로는 부족하고 오히려 다자적 협력의 틀 속에서 이를 풀어가는 지혜가 필요함. 따라서, 보편적 다자질서의 회복을 위한 노력이 절실함. 그러나 보편적 다자질서가 쉽게 이루어지지 않는다면, 선택적이고 국익에 입각한 전략적인 소다자주의 활용이 필요함.

IV 동아시아 차원의 지역협력 전략

◆ 대한민국의 입장에서 미국과의 전략적 이익을 공유해야 하는 안보적 이해와 중국과의 실리적 이익을 공유해야 하는 경제적 이해의 적절한 조화가 필요함. 미국은 우리의 동맹 상대국으로서 경제를 안보의 관점에서 접근하고 있음. 최근 인도-태평양 경제 프레임워크 (Indian-Pacific Economic Framework, IPEF)와 Chip4와 같은 협력체가 대표적인 사례임. 이와 같은 경제안보 강조 현상은 우크라이나전 이후로 더욱 강화되는 양상을 보이고 있음. 반면, 중국은 이와 같은 협력체가 중국을 배제하고 견제하기 위한 것이라며 반발하고 있음.

o 사안에 따른 대응 전략

- 미국이나 중국 일방을 추종하는 all or nothing 형식의 전략보다는 국익을 기반으로 한 사안별, 분야별 접근 전략이 필요
 - 대체로 군사안보는 미국과의 양자 동맹을 강화하는 방향으로, 경제안보는 관련국들과 공동 대응의 방향으로 설정하는 것이 바람직
- ◆ 따라서, 우리는 미국이나 중국 일방을 추종하는 all or nothing 형식의 전략보다는 국익을 기반으로 한 사안별, 분야별 접근 전략이 필요함. 대체로 군사안보는 미국과의 양자 동맹을 강화하는 방향으로, 경제안보는 관련국들과 공동 대응의 방향으로 설정하는 것이 바람직함. 비록 미국과 중국의 경쟁이 치열하지만, 미국이 주도하는 질서에서 가능한 낙오되지 않도록 관리하는 전략이 필요함.
- 미국 중심 전략적 군사안보협력체에 가입하는 문제는 조금 더 신중할 필요
 - 중국을 겨냥한 배타적 정치군사 다자협력체에 대한 가입은 유보적이고 전략적 모호성을 유지하는 것이 필요
 - 군사안보의 문제는 자칫 국가 간 분쟁에 '연루'의 위험성을 증가시킬 우려

- ◆ 다만, 미국 중심 전략적 군사안보협력체에 가입하는 문제는 조금 더 신중할 필요가 있음. 특히, 중국을 겨냥한 배타적 정치군사협력체에 대한 가입은 유보적이고 전략적 모호성을 유지하는 것이 필요함. 북한과 대치하고 있는 한국의 입장에서 군사안보의 문제는 자칫 국가 간 분쟁에 '연루'의 위험성을 증가시킬 우려가 있음. 미국과 군사안보동맹을 맺고 있는 한국의 입장에서 지역의 대립과 갈등을 유발할 수 있는 정치군사 협력체는 자칫 연루를 증가시켜 안보에 심각한 위협으로 작용할 가능성이 있음. 일본과의 관계에서는 우리가 협력해야 할 대상이지만, 군사적인 측면에서는 군사대국화의 전략에 휘말리지 않도록 경계할 필요가 있음.

o 미국 중심의 전략적 경제안보협력체

- 경제안보와 관련된 미국과의 협력체에는 적극적으로 참여하는 것이 국익에 부합
 - 일본과 과거사 문제와 같은 민감한 문제가 있지만, 경제적 협력은 적극적으로 추진할 필요가 있음
 - 중국과 협력의 문제는 별도로 해결하는 노력이 필요
- ◆ IPEF, Chip4와 같은 미국 중심의 중국 견제용 경제협력체는 한국이 어느 일방을 선택하기 난감한 분야임. 한국은 기술과 공급망 분야에서 미국과 상품의 교역 측면에서 중국과 협력이 필수적임. 그러나 종합적으로 판단하면, 경제안보와 관련된 가치사슬과 공급망을 위한 협력체에는 적극적으로 참여하는 것이 국익에 부합할 것임. 미국중심의 경제협력체에서 소외되는 것은 회복할 수 없는 국익의 훼손으로 나타날 가능성이 있음. 한편, 일본과의 관계에서는 과거사 문제와 같은 민감한 문제가 있지만, 경제적 협력은 적극적으로 추진할 필요가 있음. 다만, 이로 인한 중국과 협력에서 발생할 수 있는 장애는 별도로 적극적으로 해결하는 노력이 필요함.

o 보편적 지역협력체

- 미중 전략경쟁과 갈등 격화에 따른 협력 부진의 문제를 해결하기 위하여 동아시아정상회의 (EAS), 아세안지역안보포럼(ARF)와 같은 기존의 지역 협력체를 적극적으로 활용할 필요성

- ◆ 소다자협력체와 별도로 기존의 보편적 다자협력체를 활용한 외교적 노력은 여전히 중요함. 글로벌 차원의 다자협력은 여전히 어려운 과제이지만, 동아시아 차원의 보편적 다자협력체는 우리가 충분히 노력을 통해서 우리의 이익을 관철할 수 있는 여지가 있음. 특히, 아세안+3나, 동아시아정상회의(EAS), 아세안 지역안보포럼(ARF)와 같은 지역 협력체는 미국과 중국, 일본이 모두 참여하는 회의체로서 역내 안정과 협력을 위한 중요한 틀임. 전략적 진영 이익을 대변하는 소다자협의체에서는 해결할 수 없는 미중 전략경쟁과 갈등 격화에 따른 협력 부진의 문제를 해결하기 위하여 이와 같은 기존의 지역 협력체를 적극적으로 활용할 필요성이 있음. 아울러, 강대국 간 전략경쟁의 부정적 효과를 상쇄하기 위하여 아세안과 같은 중립적 행위자들을 적극적으로 활용할 필요가 있음.

V 맺음말

- ◆ 현재 국제사회는 미국과 중국의 전략경쟁의 여파로 글로벌 보편적 다자협력의 가능성은 줄고 지역적 소다자협력의 가능성이 높아지고 있음. 안보는 미국과의 동맹에 의존하고 경제는 중국과의 협력에 기대고 있는 한국의 입장에서는 원칙적으로 강대국 간의 전략경쟁에 휘말리는 것은 경계할 필요가 있음. 지금처럼 미국과 중국 양 진영으로부터 불가피하게 선택을 강요받는 상황에서는 국익의 입장에서 정책을 결정할 필요가 있음.
- ◆ 무엇보다, 외교적 균형감을 유지하되, 미국 중심의 국제질서에서 낙오되지 않는 방향으로 정책결정이 우선되어야 함. 다만, 중국을 겨냥한 군사안보 지역협의체에 대한 참여는 최소화하는 것이 필요함. 안보의 문제는 가능한 미국과의 양자 동맹을 강화하는 방향에서 해결하는 것이 바람직함. 경제안보와 관련된 미국 중심의 공급망과 가치사슬에는 가능한 참여할 수밖에 없을 것으로 판단됨. 이로 인해, 필연적으로 파생되는 중국과의 문제는 별도의 노력을 적극적으로 수행해서 해결해야 함. 일본과는 경제는 적극적으로 협력하되, 안보문제는 군사대국화의 길로 가지 않도록 경계하는 것이 필요함.
- ◆ 소다자협의체를 활용한 국익외교 외에도, 향후 격화될 지역 내 전략경쟁에 대비해서 기존의 지역협의체를 적극 활용하는 노력도 필요함. 특히, 아세안을 중심으로 한 중립적 지대에 있는 다자협의체를 활용한 외교가 효과적일 것으로 보임. 보완적으로, 한중일 정상회의에서 합의된 한중일 지역협력체를 적극 추

진하는 노력도 필요함. 한편으로 한미일 협력과 별도로, 다른 한편으로 한중일 협력을 병행하는 것이 장기적으로 필요함.

저자약력

정한범

국방대학교 안보정책학과 교수

University of Kentucky에서 정치학 박사학위를 취득함. 전공분야는 국방우주력, 동북아국제관계, 한반도 평화체제, 핵과 국제정치, 국가안보론임. 저서로는 동아시아 전략평가 (2019, 2020, 2021), 국가안보론 (2016), 국제관계학: 인간과 세계 그리고 정치 (2015), 전쟁론 (2015), 군사학연구방법론 (2017), 3대위협 (2015)이 있음. 이외에 한국국방우주학회 회장, 민주평화통일자문회의 상임위원, 국가안보실 정책자문위원, 통일부 정책자문위원, 국가우주위원회 안보우주개발 실무위원, 한국국제정치학회 부회장, 국방부 병영문화혁신 민관군위원회 위원, 공군사관학교 항공우주연구소 외부연구위원, 육군발전자문위원, 『군사연구』 편집위원, 『국가안보와 전략』 편집위원, 전쟁기념관 『전쟁과 박물관』 편집위원, MBC/ YTN/ 연합뉴스TV/ KBS 뉴스해설을 역임함.

제3부

신흥안보와 한국의 대응

- 미중 반도체 갈등과 한국의 대응전략
- 기후변화와 경제, 개발, 안보, 행위자 넥서스: COP27과 한국의 기후외교
- 러시아-우크라이나 전쟁과 에너지 안보 해상수송로 안보 관점
- 인터넷 거버넌스에서의 다중이해당사자주의 모델과 영향력

미중 반도체 갈등과 한국의 대응 전략

배영자 (건국대학교)

국문초록

본 연구에서는 미중전략경쟁의 시기에 기술패권을 지속하기 위한 미국의 대중 반도체 견제 정책을 검토하고 이를 토대로 향후 미중 반도체 갈등을 전망하며 한국의 대응전략을 논의하고자 한다. 미국은 트럼프행정부 시기부터 본격적으로 반도체 부문에서 중국의 도전을 견제하기 위해 관세부과, 거래 제한, 해외투자 규제 등 다양한 카드를 활용해 왔다. 현재 바이든 행정부는 반도체 지원법안을 마련하고 반도체 동맹을 구축하고 있으며 미국의 대중 반도체 견제는 중국 기업의 반도체 기술혁신에 상당한 타격을 입힌 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서 미국 반도체 패권의 지속을 낙관할 수만은 없는 상황이다.

현재 미국 의회에 계류 중인 혁신경쟁법안은 미국 첨단 제조부문 쇠퇴에 대한 근본적인 해결책이 되기 어렵고 미국의 대중 수출제재 역시 이로 인해 피해를 입은 미국기업들의 피로감과 손실 누적으로 장기간 유지되기 쉽지 않다. 미국 발 반도체 동맹의 두 축인 한국과 대만의 미국 내 최첨단 반도체 공정시설 건설은 초과비용, 생산성 저하, 인력공급 등의 경제적 요인이 미국 정부의 지속적인 지원으로 해결되어야 하는 문제를 안고 있다. 중국의 경우 반도체 산업 관련 기술이 이미 상당 수준에 올라와 있고 반도체 관련 인력풀이 국내 외에 두텁게 형성되어 있으며 정부의 강력한 기술혁신 의지와 이를 뒷받침하는 지속적인 투자가 이루어지는 상황에서 중국 반도체 기술혁신은 지속적으로 미국에 도전이 될 것이다.

한국 반도체 산업은 장비와 소프트웨어를 미국에 의존하고 있어 미국기업과의 긴밀한 협력이 필수적이다. 중국은 한국 반도체의 주요 수출시장이기 때문에

미국의 제재를 위반하지 않는 범위 내에서 중국 기업과의 협력도 지속되어야 한다. 한국판 반도체 동맹은 미중 양자 사이의 선택이라는 단순한 도식을 넘어 중층적으로 다양한 협력 채널을 넓게 확보하고 위험을 분산시키면서 한국의 기술혁신 역량강화에 초점을 맞추는 방향으로 구축되어야 한다. 특히, 인공지능을 위시한 신기술의 부상과 미중 패권경쟁 시기에 기술혁신과 외교가 상호 침투하여 결합된 국가전략이 모색되어야 한다.

목차

- I. 서론
- II. 반도체 산업의 전개와 미중 반도체 산업 발전
- III. 미중 반도체 부문 갈등 전개와 현황: 미국 관점
- IV. 미중 반도체 갈등 전망
- V. 한국의 대응 전략

I 서론

- ◆ 현재 미중 갈등의 핵심에 반도체, 인공지능, 양자컴퓨터 등 첨단기술이 자리잡고 있음. 미국의 기술우위에 중국이 도전하면서 벌어지는 양국간의 갈등은 기술 신냉전으로 불리울 정도로 팽팽한 긴장감 속에서 진행되고 있음.
- ◆ 반도체는 5G, 클라우드, 사물인터넷, 자율주행차, 바이오·헬스, 인공지능 등이 이끄는 4차산업혁명의 핵심 부품임. 첨단 반도체는 4차산업혁명의 승패를 가르는 중요한 부품인 동시에 각종 첨단무기의 성능을 결정하는 주요한 부품으로 대표적인 민군겸용(dual use) 기술임.
- ◆ 미국은 1950년대 중반 이후 현재까지 반도체 산업 발전을 주도해왔음(Morris 1990, Brown and Linden 2016 등). 중국은 “중국제조2025” 발표 전후로 대대적인 투자를 통해 반도체 기술혁신을 빠르게 강화하며 미국에 도전장을 던짐(Lewis 2019).
- ◆ 미국은 중국의 도전에 대해 관세부과, 거래 제한, 해외투자 규제 등 다양한 방법으로 중국의 반도체 기술혁신을 견제해 옴. 현재 바이든 행정부는 자국 반도체 산업의 우위를 유지하기 위해 다양한 방안을 모색하고 있음. 미국의 대중 반도체 견제는 중국 반도체 기술혁신을 위협하면서 기존에 형성되어 온 글로벌 반도체 밸류체인을 변화시켜 향후 반도체 산업이 어떻게 변모될 것인지가 주목되고 있음.
- ◆ 향후 미국과 중국의 반도체 부문 갈등은 어떤 양상으로 지속될 것인가? 미국은 중국을 견제하고 반도체 우위를 지속적으로 유지할 수 있을 것인지? 가속화되고 있는 중국의 반도체 분야 자주적 혁신능력(自主創新) 제고 노력은 과연 성공

할 수 있을까? 미중 갈등의 격화로 반도체 부문의 글로벌 밸류체인은 어떻게 변모될 것인가? 한국은 미중 반도체 경쟁에 어떻게 대응해 나아가야 하는가? 본 연구는 이러한 질문을 염두에 두고 이제까지 미중 반도체 갈등을 정리해 보고 향후 어떻게 전개될 것인지 전망하면서 한국의 대응 전략을 모색해 보고자 함.

II 반도체 산업의 전개와 미중 반도체 산업 발전

- ◆ 1947년 벨 랩(Bell Lab)에서 트랜지스터가, 1958년 텍사스 인스트루먼트(Texas Instrument)에서 집적회로가 발명되면서 반도체 산업이 출현(Morris 1990). 미국의 군사적 필요와 정부의 지원에 힘입어 초기 반도체 산업이 성장하기 시작하였으며 1960년대 중반 이후 상업용 반도체 활용이 증가하면서 미국 반도체 기업들은 반도체 생산 과정의 일부, 즉 조립 부문을 해외로 이전하기 시작함(Brown and Linden 2016).
- ◆ 반도체 시장은 1980년대 초반 개인용 컴퓨터의 대중화 이래 급속하게 성장함. 지난 수십 년 동안 미국 내 인건비 상승, 디자인 및 공정 비용 증가, 기술혁신 속도 가속화 등에 대응하며 지속적으로 반도체 산업의 글로벌 밸류체인이 조정되었으며 유럽, 일본, 한국 기업 등을 포함한 글로벌 반도체 밸류체인이 진화되어 옴(Brown and Linden 2016; SIA 2016). 1980년대 중반 도시바, 히다치, NEC 등 일본 기업들의 막대한 투자에 힘입어 일본이 DRAM 부문에서 미국의 경쟁국으로 부상하였고 1990년대 중반 이후 삼성 등 한국 기업들이 일본 기업들에 도전하면서 DRAM 부문에서 우위를 대체함.
- ◆ 반도체는 크게 시스템과 메모리 부문으로 나뉨. 칩 설계 및 디자인, 웨이퍼 공정, 조립, 시험 등의 과정을 거치는 반도체 생산은 전통적으로 대기업에 의해 일괄적으로 수행되었음(배영자 2011; SIA 2016). 표준화된 범용 칩을 대량생산하는 메모리 부문은 이러한 추세를 이어 지속적으로 거대화되고 과점화되었고 현재 한국의 삼성과 하이닉스, 미국의 마이크론에 의해 주도되고 있음. 반면 메모리에 비해 전체시장 규모가 훨씬 크고, 칩의 설계에서 생산에 이르기까지 과정이 복잡한 시스템 반도체 부문에서는 기능별 분업화가 진행되어 옴. 현재 시스템 반도체 부문에서는 칩 설계, 규격설정, IP개발에 특화하여 라이선스로 고수익을 올리는 IP제공 및 용역전문기업(Chipless), 반도체 칩을 직접 생산하지 않고 특정 용도 칩의 설계 및 마케팅에 특화한 설계전문기업(Fabless), 생

산기술 및 생산비용의 우위를 바탕으로 타기업이 의뢰한 칩의 생산만을 전문으로 하는 공정전문기업(Pure Play Foundry), 조립시험전문기업(Packaging & Testing) 등으로 기능이 분리되는 분업구조가 형성되었음. 여기에 반도체 장비 소재 제공기업들이 함께 얹혀서 다양한 기업들이 국경을 넘나드는 글로벌 반도체 밸류체인을 구성하고 있음.

- ◆ 켈컴, 브로드컴, 엔디비아 등 미국 반도체 설계 기업들이 전체 설계의 절반이상을 차지하며 시스템 반도체 글로벌 밸류체인을 주도하고 있음(이하 정희철 외 2020). 이들은 반도체를 처음부터 끝까지 설계하는 대신 ARM 등과 같은 IP전문회사가 미리 만들어놓은 설계 모듈에 자체 개발한 디자인을 붙이고 수정하여 제품을 개발함. 이 과정에서 EDA(Electronic Design Automation)기업의 소프트웨어가 필수적이며, 대량생산을 위해 FPGA(Field Programmable Gate Array)기업의 서비스도 요구됨. Synopsys, Cadence, Mentor Graphics 등의 미국기업이 EDA 부문을, Xilinx, Altera 등의 미국기업이 FPGA 부문도 독점하고 있음. 반도체 공정 부문에서는 대만의 TSMC가 전체 매출의 절반을 차지하여 독보적이며 한국의 삼성전자도 점유율을 높여가고 있음. 이들은 웨이퍼를 외부에서 조달하여 노광, 식각, 증착 등의 작업을 수행하는데 이를 위해 장비와 소재를 미국, 일본, 유럽 기업으로부터 공급받고 있음. 웨이퍼는 일본의 ShinEtsu, 대만의 Sumco, 한국의 SK실트론 등이 제조하여 공급하고 있으며, 노광장비는 네덜란드의 ASML, 식각 장비는 미국의 RAM Reearch, 이 과정에서 필요한 불화수소는 일본의 모리타, 증착장비는 미국의 Applied Materials 등이 제공하고 있음.
- ◆ 미국 기업은 설계 부문의 공고한 우위를 유지하고 있음은 물론 EDA, FPGA 등 설계지원 소프트웨어를 독점하고 있으며 중요한 반도체 장비를 공급하고 있음(SIA 2020; Kahn and Flynn 2020). 대신 설계된 반도체 칩을 생산하는 부문은 대만, 한국 기업에 넘겨주고 아웃소싱하고 있음. 메모리 반도체 부문에서 한국의 삼성전자와 하이닉스가 압도하는 가운데 미국의 마이크론이 일부 공급을 담당하고 있음. 미국 기업들이 메모리나 파운드리를 포기하고 한국이나 대만 기업이 이를 담당하게 된 것은 설계와 생산 각 부문에 요구되는 투자 규모와 기술혁신 수준에 대한 요구가 증대하면서 미국 기업이 더 잘 할 수 있는 부문에 집중하기 위한 전략의 결과라고 볼 수 있음.

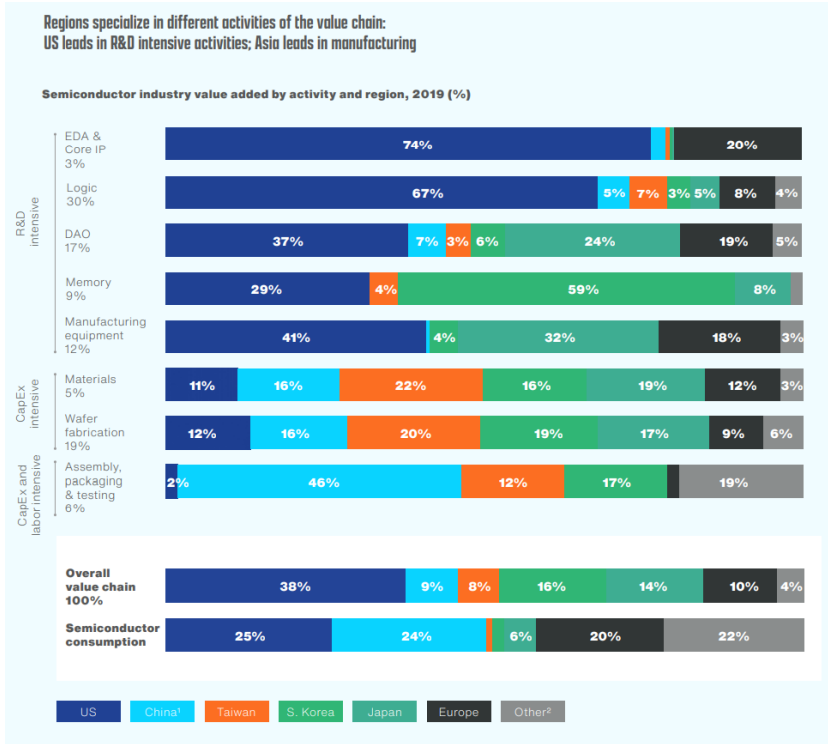
- ◆ 중국은 1950년대 국방현대화의 맥락에서 전자산업과 반도체에 주목하기 시작하였고 1956년 게르마늄 트랜지스터와 1965년 집적회로를 개발하는데 성공함(Verway 2019). 미국과 비슷한 시기에 반도체 기술 개발에 착수하였으나 문화혁명과 이어진 경제침체 등으로 인해 반도체 산업이 지속적으로 발전하지 못했음. 개혁개방 이후 경제성장이 추진되면서 1990년대 이후 ‘908 프로젝트’와 ‘909 프로젝트’라는 국가중점 반도체 기술진흥 프로그램이 시도되었고 2014년 공업과 신식화부(工業和信息化部)의 ‘반도체산업 발전 추진개요’와 ‘국가집적회로 산업투자기금(國家集成電路產業投資基金) 설립으로¹⁾ 본격적인 대규모 반도체 산업 육성정책이 마련되었음. 개요에서는 메모리 반도체 시장 신규 진출, 파운드리 공정 기술 고도화 등이 주요 목표로 설정되었고 중국 재정부, 금융기관, 대형 국유기업 등이 공동 출자하여 약 200억 달러 규모의 반도체 투자기금 1기 펀드가 조성됨. 이 기금은 2019년까지 80개 프로젝트, 55개 반도체 관련사에 투자되었고 2019년에는 약 290억 달러 규모의 2기 펀드가 다시 조성됨.
- ◆ 중국의 반도체 굴기가 특히 주목되기 시작한 것은 2015년 발표된 ‘중국제조 2025’를 통해서였음. 중국정부는 제조업 경쟁력 강화로 2045년까지 미국과 어깨를 나란히 하는 세계 최고 수준의 제조강국 지위를 확보하겠다는 의지를 표명하였고 반도체를 포함한 10대 핵심산업을 집중 육성하며 특히 당시 반도체 자급률 15%에서 2020년까지 40%, 2025년까지 70%를 달성하겠다는 계획과 이를 실현하기 위한 대대적인 지원정책을 발표하였음. 중국 반도체산업은 미국 반도체기업이 아웃소싱한 노동집약적인 조립시험 부문에서 시작하여 점차로 기술 수준이 높은 설계와 공정 부문으로 확장되어 왔음(Ernst 2016). 반도체 조립시험 부문은 설계나 공정 부문에 비해 진입장벽이 낮은 편이어서 인텔, 인피니온, 르네사스, 도시바 등 당시 외국 반도체업체들이 중국에 진출하여 조립시험부문에 투자하면서 중국기업들이 반도체 밸류체인에 참여하였음. 반도체 조립 및 시험 부문은 표준적인 장비와 절차에 따라 진행됨. 미국 기업들은 중국에 조립 및 시험에 필요한 장비들을 공급하고 표준적인 절차에 따라 이루어지는 조립시험 매뉴얼을 제공하였으며 중국기업들은 대개 합작 형태로 이들이 제공하는 표준적인 기술과 지식을 받아들여 반도체 조립시험과정을 진행

1) <http://www.miit.gov.cn/n1146290/n1146402/n7039597/c7053700/content.html>

함. 중국기업들의 기술발전과정에 관한 연구들은 중국기업의 글로벌 밸류체인 편입이 중국 기술혁신능력 향상에 결정적이었다고 보고 있음(Ernst 2008; Liu PingQing 2007).

- ◆ 중국은 중국제조2025를 전후로 팹리스, 파운드리, 메모리 부문에 집중 투자해 왔고 지난 몇 년간 성과가 두드러졌음. 비메모리 팹리스 시장에서 2010년 약 5%대의 점유율을 기록하였던 중국은 2019년 약 10%대의 점유율을 기록하였음(정희철 외 2020). HiSilicon(海思半导体, 하이쓰반도체), 칭화유니(清华紫光, Tsinghua Unigroup) 등의 약진이 두드러지는데 특히 HiSilicon은 중국 통신장비회사 화웨이가 2004년 쉐컴, 인텔 등 미 기업 의존도를 낮추기 위해 전략적으로 육성한 기업이었음(이은영 2018). 팹리스 시장의 고속 성장에 따라 중국 내에서 파운드리 서비스 수요가 증가하였고 중국의 파운드리 부문 점유율은 2019년 5%로 꾸준히 성장해왔음. 중국의 반도체 굴기는 메모리 부문에 초점이 맞추어져 왔음. 중국은 공격적인 투자와 미국 기업 인수합병 등으로 반도체 산업내 팹리스, 파운드리, 메모리 부문에서 약진해 왔으나 미국 트럼프 행정부의 각종 수출금지, 해외투자 제한이 본격화되면서 반도체 굴기에 어려움을 겪고 있음.
- ◆ <그림-1>이 보여주는 바와 같이 2021년 현재 미국이 칩 설계, 소프트웨어 및 장비를 주도하면서 글로벌 반도체 밸류체인을 리드하고 있음. 중국은 조립 공정에서, 한국과 대만은 반도체 공정 부문에서, 일본은 소재 및 장비, 유럽기업은 칩리스, 장비 부문에서 두각을 나타내고 있음.

〈그림-1〉 반도체 밸류체인 국가별 점유율



출처: SIA (2021).

- ◆ 반도체 산업을 부가가치 중심의 밸류체인이 아닌 안정성을 염두에 둔 공급망의 관점에서 파악할 때
 - 반도체 설계 부문은 규모나 기술 수준이 다양한 기업들에 개방되어 있고 진입장벽이 낮은 편. 물론 인텔, 엔비디아, 퀄컴 등 설계 부문의 강자들이 존재하지만, 이들이 수많은 전자제품에 들어가는 칩의 설계를 모두 독점할 수 없기 때문에 대만 및 중국 기업들이 별다른 견제 없이 설계 부문에 진입하여 두각을 나타내고 있음

- 조립 부문의 경우는 요구되는 기술 수준이 상대적으로 낮고 이전이 용이하기 때문에 위험 발생 가능성이 낮음
- 공급망 안정성 관점에서 볼 때 주목되는 부문이 장비와 공정. 특히 수많은 장비와 다양한 수준의 공정 가운데 최첨단 전자기기에 장착되는 7나노 이하 반도체 칩을 생산하는데 필요한 초미세극자외선노광장비(EUV)는 네덜란드 ASML이 독점하고 있으며, 7나노 칩의 공정은 현재 TSMC와 삼성만이 가능
- 미국의 대중 반도체 견제는 고성능반도체 제조 공정과 장비에 대한 진입 제한에 초점, 다른 한편 미국은 자국이 취약한 반도체 공정 부문에서 한국 삼성과 대만 TSMC의 미국내 투자로 공급망 안전성을 확보하기 위해 노력

III 미중 반도체 부문 갈등 전개와 현황: 미국 관점

- ◆ 2015년을 전후로 중국 반도체 굴기가 본격화하면서 이에 대한 견제 분위기가 형성되기 시작.
 - 2014년 중국의 ‘국가집적회로 산업투자기금(國家集成電路產業投資基金)’ 설립 본격적인 대규모 반도체 산업 육성정책, 메모리및 파운드리 육성 핵심 중국 재정부, 금융기관, 대형 국유기업 등이 공동 출자하여 약 200억 달러 규모의 반도체 투자기금 1기 펀드, 2019년까지 80개 프로젝트, 55개 반도체 관련사에 투자, 2019년에는 약 290억 달러 규모의 2기 펀드 조성
 - 2015년 중국정부의 ‘中国制造2025’가 두가지 주요한 배경. 중국제조 2025는 제조강국 실현을 위한 30년의 장기 비전 중 첫 번째 단계로 핵심 부품과 자재의 국산화율을 2020년까지 40%, 2025년에는 70%까지 달성 목표, 10대 핵심산업 23개 부문 선정, 차세대 정보기술, 로봇, 항공 우주, 해양 공학, 고속철도, 고효율·신에너지 차량, 친환경 전력, 농업 기기, 신소재, 바이오 등 부문에 정부 보조금 투자 등 10년 동안 총 3000억 달러 지원
- ◆ 당시 오바마 행정부도 약간의 견제, 2015년 중국 반도체기업 칭화유니는 메모리 반도체 사업 확장을 위해 세계 3위 메모리업체인 미국 마이크론을 인수 합병하려고 시도하였으나 미국 외국인투자위원회(CFIUS)가 칭화유니그룹이 중국 최신식 무기에 탑재되는 컴퓨터칩 국산화에 관여하고 있다는 이유로 인수합병을 허가하지 않아 무산.

- ◆ 2017년 트럼프 행정부 취임 후 보다 다양한 수단을 통한 중국 반도체 굴기 견제가 본격화되었음. 트럼프 대통령 취임 이후 무역대표부(USTR)의 301조 조사가 개시되었고 중국의 불공정 무역 관행 및 첨단기술 분야 지원에 대한 우려가 확산. 트럼프 행정부는 다양한 보고서를 통해 자국 기업에 대한 공격적인 인수합병이나 불법적 기술 유출을 통해 중국 기술혁신이 이루어지고 있으며 이는 자국 첨단 산업에 위협적이고 경제적 침략(economic aggression)인 동시에 중국 첨단기술 발전이 첨단 무기 개발과 밀접하게 관련되어 군사적 위협(military threat)이 되고 있다는 인식을 드러내왔음(USTR 2018, White House 2018).
- ◆ 2017년 중국계 사모펀드 캐넌브리지의 미국 반도체설계기업 래티스(Lattice Semiconductor) 인수합병 거부, 반도체 시험 장비회사 엑세라 인수합병 무산, 2018년 중국계 싱가포르기업 브로드컴의 퀄컴 인수합병 시도 좌절 등이 계속 이어짐. 중국 기업의 미국 기업 인수합병 좌절의 배경에는 미국 외국인투자위원회(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)가 놓여져 있음. 301조 조사를 근거로 미국의 주요 산업이나 기술에 대한 중국의 투자를 제한하기 위한 조치로서 외국인투자위협 심사현대화법(FIRRMA)이 국방수권법에 포함되어 2018년 8월 대통령의 서명으로 발효되었고 이 법은 CFIUS의 심사 범위를 확대하고, 심사 및 조사 중 해당 투자거래를 중지시킬 수 있도록 하는 등 권한을 강화하였으며 이 과정에서 중국 자본의 미국 첨단기업 인수합병 시도와 성공 사례가 대폭 감소(배영자 2020). 반도체 부문에서 중국 기업이 필요로 하는 기술을 가진 미국 기업의 인수합병이 지속적으로 무산되면서 중국 기업이 적극적으로 활용해 온 인수합병을 통한 반도체 기술혁신이 난관에 부딪치게 됨.
- ◆ 2018년 8월 트럼프 행정부는 중국산 수입품에 25% 고율관세를 부과하기로 확정하였는데 특히 중국제조 2025와 관련된 품목들, 반도체와 관련 장비를 비롯 전자, 철도차량, 화학 등이 대거 포함. 2018년 10월 미국 상무부는 중국 메모리반도체업체 푸젠진화에 대한 수출을 제한. 푸젠진화의 메모리 칩 제조 능력이 미국의 군사시스템용 칩 공급업체의 생존에 '심대한 위협'이라고 판단하며 미 상무부는 푸젠진화를 소프트웨어와 기술 등의 수출을 제한하는 리스트(Entity List)에 올렸음. 미국 반도체 장비업체 Applied Materials 등의 중국

수출이 금지되면서 푸젠진화, 허페이창신 등 메모리반도체 기업들의 기술혁신에 상당한 차질을 빚게 되었고 결국 푸젠진화는 DRAM 칩의 생산을 중단.

- ◆ 2019년 미 상무부는 두 차례에 걸쳐 화웨이 관련 총 114개사에 대한 거래 제한을 발표. 이로 인해 화웨이는 자사 휴대폰에 더 이상 인텔과 퀄컴의 반도체칩도 구글의 안드로이드도 탑재할 수 없는 위기에 봉착. 화웨이의 반도체 설계기업 HiSilicon(海思半导体)은 미국기업이 제공하는 반도체 자동화 설계 도구 등을 새로 업그레이드 할 수 없는 상황에서 기술개발에 제약을 받게 되었음. 화웨이는 한편으로는 칩과 소프트웨어 자체개발에 박차를 가하여 홍명(鸿蒙, Harmony OS) 소프트웨어와 기린(麒麟)칩을 개발하여 탑재하는 한편, HiSilicon이 디자인한 칩을 대만의 TSMC가 공정 생산하여 제공하면서 위기에 대응.
- ◆ 미국은 2020년 5월에 수출관리규정 적용대상 품목 가운데 미국산 기술 및 소프트웨어로 생산된 제품의 범위를 확대하여 중국 화웨이 및 관련사에 공급을 제한하는 방안을 발표하였음(DOC 2020).²⁾ 즉 기존에 예외였던 미국 소프트웨어나 기술의 25% 이하를 사용하는 외국기업들도 중국 기업과 거래하려면 미국의 허가를 받아야 한다는 더욱 강력한 거래 제한 조치를 발표. 발표 당시 생산이 시작된 품목은 120일간의 유예기간을 부여하여 9월 중순부터 발효될 이 조치의 실질적인 의도는 화웨이가 TSMC 등 대만 파운드리 업체로부터 반도체칩을 공급받을 수 없게 하는 것. 화웨이는 2019년부터 퀄컴 등 으로부터 미국 통신용반도체를 공급받을 수 없게 되어 자회사인 HiSilicon에서 칩을 설계하고 이를 대만 TSMC가 공정하여 공급받아 왔음. 반도체 밸류체인에서 설계 소프트웨어와 장비 부문을 장악한 미국이 중국 반도체 기업에 대한 공급을 중단할 뿐 아니라 TSMC와 같이 미국 기술을 활용하는 외국기업들마저도 중국 반도체 기업과의 거래를 허가받으라고 하는 미국의 제재는 조임목(Chokepoint)을 통해 중국 반도체 기업들의 기술혁신 속도를 늦추고 더욱 강하게 압박하려는 것이며 이는 지난 2년 동안의 제재에도 불구하고 우회로와 자체 기술혁신을 통해 휴대폰과 통신장비 부문에서 여전히 승승장구해 온 화웨이를 정조준한 것임.

2) 상무성 발표안은 <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-addresses-huaweis-efforts-undermine-entity-list-restricts>

◆ 바이든 행정부 취임 이후 대중 첨단기술 견제에 대해 어떤 입장을 취할지 관심이 모아진 가운데 일련의 조치들이 발표, 대중 반도체 견제가 지속될 것임을 알림. 2021년 2월 24일 바이든 대통령은 반도체를 포함한 배터리, 희토류, 바이오의약품 등 4개 품목에 대해 100일간 공급망 조사를 지시하는 행정명령에 서명, 6월초에 보고서 발표.

- BUILDING RESILIENT SUPPLY CHAINS, REVITALIZING AMERICAN MANUFACTURING, AND FOSTERING BROAD-BASED GROWTH 100-Day Reviews under Executive Order 14017 June 2021
- Promote investment, transparency, and collaboration, in partnership with industry, to address the semiconductor shortage.
- Fund the Creating Helpful Incentives for Production of Semiconductors (CHIPS) for America provisions in the Fiscal Year (FY) 2021 National Defense Authorization Act (NDAA),
- Strengthen the Domestic Semiconductor Manufacturing Ecosystem through -Support Manufacturers, Particularly Small and Medium-Size Businesses via R&D resources
- Build a Diverse and Accessible Talent Pipeline for Jobs in the Semiconductor Industry
- Engage with Allies and Partners on Semiconductor Supply Chain Resilience by encouraging foreign foundries and materials suppliers to invest in the United States
- Protect U.S. Technological Advantage in Semiconductor Manufacturing and Advanced Packaging

◆ 이외 3월 미국 인공지능 국가안보위원회 (NSCAI, National Security Commission on Artificial Intelligence)가 발간한 보고서, 대중 기술견제 지속 필요성 강조 (NSCAI 2021).

4월 초 미국 상무부는 중국의 슈퍼컴퓨터가 미국의 국가 안보에 반하는 활동에 쓰이고 있다는 이유로 중국 슈퍼컴퓨터 운영 기관과 관련 기업 등 총 7곳을 거래 제한 블랙리스트(entity list)에 추가. 4월이후 백악관에서 브라이언 디스

(Brian Deese) 국가경제위원회(NEC) 위원장과 안보보좌관 제이크셴리반(Jake Sullivan) 주재로 반도체 CEO 화상 회의를 개최

- ◆ 한편 미국의 제재는 중국 반도체기업을 어렵게 하는 것을 넘어 미국 반도체업체들에게도 시장축소 등 도전이 되는 상황에서 미국 반도체협회는 초점을 미국 반도체 제조기반 강화에 대한 정부 지원 확대에 맞춤(SIA 2020). 이를 반영하여 미국내 첨단 제조 역량 지원을 위한 입법 시도 진행. 2021년 6월초 미국경쟁 혁신법 상원 통과, 이 법은 지난해 미국 의회에서 발의된 다양한 법안을 묶은 것, 미국 반도체 제조기반의 재건 및 미래 경쟁력 우위 확보를 위한 대규모 연방자금 투자를 주요 내용으로 담고 있음. 이는 이제까지 중국의 기술혁신을 저지하고 견제하는데 주력했던 것에서 초점을 미국 기초과학 역량 강화 및 산업 경쟁력 강화에 맞추는 의미가 있음.

〈그림-2〉 미국 혁신경쟁법의 구성과 주요 내용

세부 법안명(Division)	분량	상임위	주요내용	중국 연관성
(Div. A) CHIPS and USA Telecom Act	48p	국토안보위	반도체 산업에서 미국의 기술우위 유지, 중국산 통신장비 의존 방지	중
(Div. B) Endless Frontier Act	642p	상무위	국립과학재단(NSF) 내 기술국 신설, 연구안보 강화, STEM 인재양성 촉진	하
(Div. C) Strategic Competition Act	450p	외교위	중국위협에 대비한 국제협력, 미국가치 수호, 수출통제 강화 등	상
(Div. D) Securing America's Future Act	167p	국토안보위	중국산에 대응할 Buy American 적용 강화, 사이버안보 인력 양성	중
(Div. E) Meeting the China Challenge Act	62p	금융위	중국의 인권탄압 등 행위에 대응할 기존 및 신규 제재의 적극 활용	상
(Div. G) Trade Act of 2021	850p	재무위	일반특혜관세(GSP) 및 기타수입관세임시철폐제도(MTB) 재개, 301조 추가관세 면제 재개, 강제노동/지재권 탈취제품 수입금지 등	상
(Div. F) 기타 (Other Matters)	135p	다수	미 고등교육기관의 공자학원 연계성 조사, 합병수수료 체계 현실화 등	중

출처: 이원석 (2021).

- ◆ 기술혁신 부문에서 중국의 기술혁신 역량 급성장을 저지하기 위한 기술 동맹 논의가 미국 내에서 등장. 반도체 부문에서는 대표적으로 대만 TSMC와 한국 삼성의 최첨단 공정시설을 미국내 유치하는 것으로 나타남.
- ◆ 현재까지 중국은 미국의 다양한 조치들에 대해 직접적으로 대응하기보다는 미국이 집중적으로 거론하는 지식재산권과 사이버보안 관련 제도를 정비하고 자국의 과학기술혁신 역량 강화를 위해 노력하고 있음. 중국은 2019년 푸젠진화, 창장메모리, 허페이창신 등 3사의 약진으로 중국 메모리 반도체 생산의 원년이 될 것으로 예측했었지만 현재 미국으로부터 장비 등의 수입이 제한되면서 중국 메모리반도체 굴기에 막대한 차질이 발생
미국이 수출규제를 강화한 것에 대해 중국 상무부 대변인은 "즉각 잘못된 행동을 멈추기를 촉구한다"며 "중국은 모든 필요한 조치를 해 중국 기업의 합법적인 권리를 단호히 지켜나갈 것"이라고 밝혔고(연합뉴스 2020/05/19), 미국이 이런 조치를 실행에 옮길 경우 강력히 보복하겠다고면서 쉐일, 시스코, 애플, 보잉 등 미국 기업에 대한 보복 조치가 있을 것임을 경고(Global Times 2020/05/16). 중국의 미국에 대한 보복조치에서 자주 언급되는 기업들은 중국 시장에 대한 의존도가 높은 애플, 쉐일, 보잉, 시스코 등이다. 중국 정부는 이들을 '신뢰할 수 없는 기업 명단(不可靠实体清单)'에 포함하거나 사이버 안보법에 따라 제재를 가하거나 조사를 진행할 수 있다며 압박.
- ◆ 현재 반도체 글로벌 밸류체인에서 중국이 미국의 제재 밖에서 필요한 반도체 기술을 획득할 수 있는 방법은 거의 없음. 미국의 제재에 중국은 즉각적인 대응이나 조치를 취하기 보다는 장기적 목표를 설정하고 제도 정비, 산업정책 조정, 자체기술 개발 강화를 위한 '새로운 대장정(新的长征)' 전략으로 대응.³⁾ 2020년 5월 개최된 양회에서 5G, AI, 사물인터넷, 빅데이터 센터, 전기차 충전소 등 미래 신산업의 기반이 되는 신형인프라(新型基础设施建设) 관련 약 5300억 규모 투자 계획이 발표.⁴⁾ 신형인프라의 구축에 반도체가 토대가 되기 때문에 반도체 부문에 대한 투자도 지속적으로 증가할 것으로 예상

3) 새로운 대장정에 대해서는 http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/22/c_1124525228.html.

4) 중국 양회와 신형인프라에 대해서는 http://www.xinhuanet.com/english/2020-05/22/c_139080081.html.

- ◆ 미국의 기술적 우위가 압도적인 반도체 부문에서 미국의 중국 기업에 대한 다양한 제재로 중국 반도체 굴기가 상당히 지연될 것으로 예측. 반도체 부문에서 현재 중국이 미국에 맞설 수 있는 카드는 제한적. 그러나 세계 반도체 수요의 절반에 육박하는 중국 국내 시장 수요를 감안하고 중국 정부와 기업의 국산화 의지 및 투자 여력을 고려할 때 중국이 반도체 부문에서의 지속적인 혁신을 포기할 이유는 없으며 중국의 반도체 굴기는 지속적으로 진행될 것

IV 미중 반도체 갈등 전망

- ◆ 지난 몇 년 동안 진행되어온 미국 정부의 인수합병 불허, 거래제한은 중국기업의 반도체 기술혁신에 상당한 타격을 입힌 것으로 평가. 미국의 EDA, FPGA 소프트웨어나 공정 장비의 지속적인 공급이 불가능한 상황에서 중국 메모리반도체와 파운더리의 성장은 커다란 도전에 직면하게 되었음. 중국제조2025에서 밝힌 야심적인 목표, 즉 2025년까지 반도체 자급률 70% 달성은 요원해 보임. 그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서 미국 반도체패권의 지속을 낙관할 수 만은 없는 상황임. 왜 그러한가?
- ◆ 미국정부의 지원은 과연 미국의 첨단 반도체 제조 역량을 회복시키고 성공적인 결과를 낼 것인가?
 - 미국 상원은 지난해 6월 미국 기술 및 산업 경쟁력 강화를 지원하는 혁신 경쟁법안을 68대 32로 통과시켰음. 이 법안은 상무, 외교, 국토안보 등 6개 상임위에서 발의되었던 중국 관련 법안들을 패키지 형태로 모았고 미국 반도체 및 통신 부문 지원, 중국에 대한 수출통제강화, 지재권 탈취와 관련된 중국산 제품의 수입금지, 이공계 및 사이버인력 양성 등을 주요 내용으로 담고 있음. 중국 견제와 동시에 자국 혁신에 대한 강력한 투자 의지를 담은 이 법안은 하원에서도 신속히 통과되어 미국 첨단 제조 현장에 투자자금을 유입시키고 미국 혁신 역량 제고에 기여할 것으로 기대되었음
 - 하지만 해가 바뀌도록 이 법안은 여전히 하원에 계류중. 하원은 이 법안이 중국을 견제하기에 충분치 않고 허점이 있다고 주장하며 자체적으로 유사한 법안, '미국경쟁법안'(America COMPETES Act)을 준비해왔음. 미국에서 상하원이 비슷한 취지의 법을 각각 발의하는 경우 양원 입법안을 검토하고 수정보완한 최종법안을 상하원에서 각각 표결한 후 대통령에게 보

냄. 상하원 대표들간 협상과 논의에도 불구하고 별다른 진전없이 법안 통과가 계속 지연되고 있음. 이러한 상황이지만 중국경제 필요성에 대한 초당적 지지에 힘입어 이 법은 결국 조만간 어떠한 형태로든 통과될 것으로 예측되고 있음.

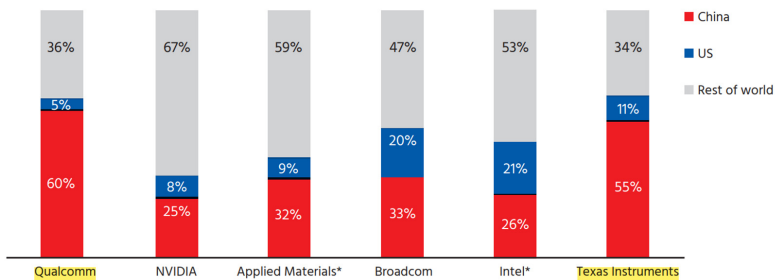
- 현재 미국의 싱크탱크들은 전략 부문 산업정책의 필요성에 대해 주장하지만 그 강도나 방법에서 차이가 드러나고 있음. 패더슨국제경제연구소의 경우 특정 산업을 꼭집어 지원하는 것은 역사적으로 별로 성공하지 못했고 연구개발비 투자 시장활성화 등의 보다 일반적인 수준의 정책을 옹호하는(Hufbauer and Jung 2021), 반면 미국정보기술혁신재단(ITIF)의 경우는 조류의 흐름을 조정하는 정책보다는 특정한 배를 타겟으로 하여 들어올리는 정책이 필요하다고 강조하고 있음(ITIF 2022).
- 이 법이 통과되고 실행되면 미국은 첨단 제조업 경쟁력을 회복할 수 있을 것인가? 제조 부문에 대한 대대적인 투자는 충분히 의미있는 효과를 가져올 수 있을 것임. 그러나 증대된 연방자금 투자가 실질적으로 적절히 배분되고 효과를 내기까지 많은 어려움이 예상됨. 미국내에서 자유 시장 원리를 깨는 특정 산업 부문에 대한 선택적 지원 정책에 대한 반발이 만만치 않음. 예컨대 미국 이동통신산업 협회와 보수적인 싱크탱크들은 정부의 반도체 제조 투자 지원이 차량용 반도체와 같은 특정한 공정 위주로 이루어져 전반적인 시장왜곡 효과가 발생할 수 있다는 우려를 표명하고 있음. 아울러 미국이 첨단 제조 경쟁력을 잃게 된 시장 요인이 존재하는데 이를 정부 보조금이나 외국기업들의 미국내 투자로 해결하는 것은 근본적이고 장기적 해결책이 되기 어려움. 미국 제조 역량 강화는 민간부문의 투자가 활성화될 수 있는 시장 환경을 조성하는 방향으로 정교하게 그리고 바이드 행정부를 넘어 상당히 오랜 기간 지속적으로 추진되어야 가시적인 효과를 낼 수 있기 때문에 향후 미국의 국내 정치가 중요한 변수임.

◆ 미국의 대중 반도체 제재는 언제까지 지속될 수 있을까?

- 미국의 대중 반도체 수출제재는 중국 반도체 기업에게 적지않은 타격을 입혀 중국의 반도체 굴기를 지연시키고 있음. 그러나 동시에 중국 수출이 막힌 인텔, 퀄컴등 미국 반도체 설계, 장비, 소프트웨어 업체들의 매출 감소로 미국 기업들도 적지 않은 피해를 감수하고 있음. 이러한 부메랑 효과는 미국내에서도 수출 규제의 범위를 국가안보에 직결되는 분야로 가능한

좁게 제한하고 그대신 확실하게 규제해야 한다는 ‘좁고 높은 울타리 전략 (small yard high fence)’에 대한 논의를 불러 일으키고 있음. 또한 수출 규제가 일시적으로는 효과적으로 작동할 수 있지만 장기간 시행될 경우 기업들이 피로감을 느끼고 손실이 누적되어 비용이 증대되면서 과연 언제 까지 어느 범위까지 지속될 수 있을 것인지에 대한 의문도 제기되고 있음.

〈그림-3〉 미국 반도체 기업 매출 비중



Source: Statista, Texas Instruments Annual Report 2020

Windows 정품 인증
Net revenues
*의정하여 별도 인증받지 않음

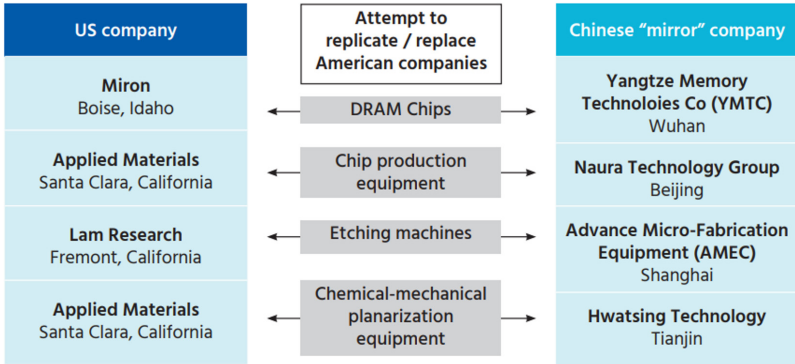
◆ 미국의 반도체 동맹은 성공적으로 작동할 것인가?

- 현재 미국의 요청으로 삼성 및 TSMC가 각각 미국에 첨단 반도체 공정 시설을 건설 예정. 이들과 미국의 협력이 진행되는 과정에서 미국 리스크가 존재함. 예컨대 TSMC는 애리조나에 파운드리 건설을 시작했으며 애초의 예상 규모를 넘어 최대 6개의 생산라인을 건설할 예정이라고 보도되고 있음. 반도체 업계에 따르면 파운드리를 미국에서 운영할 때 필요한 인력의 적절한 공급과 함께 대만과 비교할 때 30% 정도 생산성 저하의 문제를 해결해야 함. 이제까지 미국에서 반도체 공정 특화기업이 크게 성공할 수 없었던 시장 요인이 존재하는데 TSMC의 미국 투자는 시장보다는 안보나 동맹의 논리를 앞세워 진행되고 있기 때문에 향후 파운드리가 건설되고 운영되는 과정에서 발생할 수 있는 리스크가 존재함. 삼성과 TSMC의 미국 파운드리는 미국내 설계 기업과의 공고한 관계를 구축하는 데 기여하면서 이들 기업의 미국내 입지를 더욱 강화할 수 있음. 결과적으로 미국 주도 반도체 동맹이 성공적으로 작동하면서 최고 수준 반도체 공정 부문

에서 중국이 배제된 일정 정도 미중 디커플링이 이루어지는 방식으로 반도체 산업 구도가 재편될 수 있음. 미국과 한국 대만이 바라는 최선의 시나리오가 현실화하기 위해서는 삼성, TSMC와 미국의 반도체 동맹이 잘 자리 잡아야 하고 이를 위해 현재 건설 중인 생산라인이 가동되는 2~3년 후를 넘어서 차기 및 차차기 미국 행정부로부터 이에 대한 지속적인 지원을 확보할 수 있어야 함. 아울러 인텔과 같은 미국 기업들도 반도체 공정에 대대적 투자를 계획하고 있어 잠재적 경쟁자들의 도전에 대응해야 함. 즉 삼성 및 TSMC의 미국 투자는 대만 및 한국과 미국 반도체 기업의 협력으로 인한 시너지효과를 극대화하며 미국 주도 반도체 동맹의 공고화 속에서 미국 한국 대만에게 최선의 결과를 가져올 가능성이 있지만 이를 위해 초과비용, 생산성 저하, 인력공급 등의 경제적 요인들과 미국 정부의 지속적인 지원이라는 정치적 요소들이 오랫동안 잘 작동되어야 하는 문제를 안고 있음.

- ◆ 중국은 지속적인 반도체 기술혁신을 통해 미국을 따라 잡을 수 있을 것인가?
 - 중국의 차세대 반도체 개발과 관련된 정책적 지원을 담당할 인사로 류허 국무원 부총리 임명. 류 부총리는 미중경제협력을 맡아 시 주석이 가장 신뢰하는 참모로 알려짐. 중국 정부의 반도체 굴기에 대한 강한 의지를 드러낸 것. “우리국가에 기술혁신은 단지 성장의 문제가 아니라 생존의 문제이다”
 - 중국 기업과 국가는 반도체 전체 공급망을 해부하여 미국에 의존적인 부품을 가려내고 미국 기업을 대체할 중국 기업을 육성하는 작업 착수, 니케이아시아 보도에 따르면 양쯔메모리는 약 800여명의 인력을 고용하여 공급망 전수 조사와 전세계에 걸쳐 대체 공급자를 찾거나 중국내에서 육성하는 작업을 전담하고 있다고 전함. Shadow 혹은 Mirror전략이라고 불림. 이전에는 미국 기업에 밀렸던 중국 기업들이 중국내 반도체 공급망에 적극 참여하기 시작하면서 빠르게 기술축적 진행중

〈그림-4〉 중국 반도체 미래 전략



Source: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Big-Story/US-China-tech-war-Beijing-s-secret-chipmaking-champions>

- 중국이 가진 반도체 산업 관련 기술이 이미 상당 수준에 올라와 있고 반도체 관련 인력풀이 국내외에 두텁게 형성되어 있으며 정부의 강력한 기술 혁신 의지와 이를 뒷받침하는 지속적인 투자가 이루어지는 상황에서 중국의 반도체 기술혁신은 지속될 것임.

◆ 반도체 글로벌 밸류체인은 어떻게 재편될 것인가?

- 코로나19가 확산되면서 기존에 오프라인에서 진행되던 많은 부분들이 소위 비대면 온라인으로 대거 옮겨가고 4차 산업혁명이 좀 더 빠르게 진행되고 있음. 기존의 4차 산업혁명이 글로벌한 수준에서 동일한 비전과 아키텍처, 그리고 글로벌 밸류체인을 전제로 논의되었음에 반해 미중의 전략적 경쟁이 치열해지고 기술 부문에서 패권 경쟁이 심화되면서 미국과 중국의 디커플링(Decoupling)이 4차 산업혁명과 첨단 기술 부문에서도 진행되고 있음.
- 미국의 제재로 현재 글로벌 반도체 밸류체인이 특히 첨단 반도체 부문을 중심으로 디커플링 되고 있음. 그러나 미국과 중국 기업들이 촘촘이 얽혀 있는 글로벌 반도체 생산 네트워크가 말끔하게 양분되는 것은 어렵고 바람직하지도 않을 듯함. 미국정부의 공급망보고서는 현재 전체 반도체 생산에서 약 10% 정도가 미국의 경제적 군사적 이익이 밀접히 관련되는 부분으로 보고 있음. 그렇다면 나머지 90% 부분의 반도체 네트워크에서는

미중의 공존이 가능하다는 것임. 미국과 중국의 무역과 생산의 분리는 완벽하게 양분되는 형태라기보다는 완충지대를 두고 겹치는 형태로 진행될 것으로 예측되고 있음. 전략 부문에 대한 상대국 의존을 줄이는 시도는 미중 양국에서 동시에 진행되겠지만 양국이 완전히 분리된 경제 블록을 형성하는 방향으로 나아가기는 현실적으로 쉽지 않을 듯. 수십년 동안에 걸쳐 형성되어온 현재의 글로벌 밸류체인과 자유무역질서의 최대 수혜자는 다름아닌 미국과 중국이었고 미국과 중국은 깊숙한 상호의존관계를 맺어 왔음. 이것을 정치적인 이유로 인위적으로 분리하는 것은 미국과 중국은 물론 세계 경제와 많은 국가들에게 엄청난 비용과 선택을 요구하는 것임.

V 한국의 대응 전략

- ◆ 미중의 반도체 기술경쟁 속에서 한국은 어떻게 대응해야 하는가? 독일의 한 싱크탱크는 중국의 기술 굴기로 한국이 장기적으로 최대 피해자가 될 것으로 예측한 바 있음. 다른 한편 중국의 반도체 기술 굴기 지연으로 한국 반도체 산업이 이득을 보고 있다는 평가도 나오고 있음. 확실한 것은 미중 기술 경쟁 심화로 한국 정치경제환경의 불확실성이 증대하고 있다는 점임.
- ◆ 한국 반도체기업들은 미국의 반도체 소프트웨어나 장비수입에 의존하고 있는 상황에서 미국내 투자 증대에 대한 압력을 받고 있으며, 미국은 한국의 주요 반도체 수출 시장이임. 중국은 한국 반도체 수출의 절반 이상을 차지하는 최대 시장이며, 한국의 삼성과 SK하이닉스는 중국에 메모리 생산시설을 설립하여 운영하고 있고 중국내 투자 증대를 요청받고 있음. 미국의 대중 반도체 수출 규제가 확대되면 한국 반도체의 대중 수출과 한국 기업이 중국에서 운영 중인 반도체 생산시설이 영향을 받을 수밖에 없음.
- ◆ 미국내 반도체 제조 역량 강화를 위해 바이든 행정부는 한국 기업의 미국내 투자 증대를 요청하여 현재 삼성이 미국에 반도체 파운드리 건설을 준비하고 있음. 미국이 추진하는 반도체 동맹에 한국이 중요한 파트너이고 반도체 부문에서 미국과의 협력은 불가피함. 현재 준비 중인 생산라인이 가동되는 몇년 후를 넘어서 차기 및 차차기 미국 행정부로부터 이에 대한 지속적인 지원을 확보하는 방향으로 노력해야 함.

- ◆ 한국과 미국 반도체 기업의 협력 강화로 인해 한국과 중국 반도체 기업들의 협력에 불확실성이 증대되고 있음. 만일 미국의 압박으로 인해 중국 기업과의 협력이 감소하게 될 때 중국 정부가 어느 정도 선까지 인내하며 감수할 것인지가 문제될 수 있음. 현재 최첨단 기술을 확보하는데 어려움과 좌절을 겪고 있는 중국에게 삼성을 비롯한 한국 반도체 기업의 기술 지원이 필요한 상황임. 이러한 현실적 필요가 좌절될 때 위기로 구체화될 가능성을 배제할 수 없음. 아울러 시간이 흐르면서 장기적으로 자본과 시장과 강력한 의지 및 정부 지원을 확보한 중국 기업의 반도체 공정 기술 혁신 역량이 강화되어 한국에 도전하게 될 가능성도 고려해야 함.
- ◆ 미중 반도체 갈등의 심화는 한국 기업에게 미국 중국 양국과의 동시적 협력을 위한 공간을 축소시키면서 선택을 강요하는 위기로 전개될 가능성이 있음. 그러나 다른 한편 한국 기업이 보유한 우수한 반도체 공정기술로 인해 미국과 중국 모두 한국 기업과의 협력을 원하고 있으며 이로 인해 당분간 양국 모두 한국 기업을 궁지로 모는 압력을 행사하기 어려울 수 있음. 중국의 경우에도 미국으로부터의 기술 도입이 어려운 상황에서 한국 기업들과의 관계마저 단절되는 것은 상황을 더욱 악화시킬 수 있음. 따라서 한국은 수세적인 태도로 상황을 맞기보다 예의 주시하면서 미중을 상대로 때로는 한국의 입장을 피력하고 적극적으로 대응해 나가야 함.
- ◆ 다른 한편 미중 경쟁의 물밑에서 진행되는 광범위한 협력의 중요성 역시 놓치지 말아야 함. 전략적인 첨단 부분에서 미중 기술 갈등은 불가피한 것이지만 이로 인해 한국이 과도하게 중국이나 다른 국가와의 다양한 기술 협력 기회들을 위축시키지 않도록 조심스럽게 접근하는 것이 필요하다고 생각됨.
- ◆ 미중 갈등의 심화, 코로나19로 인한 보건 안전 등이 글로벌 공급망의 불확실성을 증대시키고 있음. 이미 일본과의 외교 갈등이 반도체 부문으로 불똥이 튀었던 경험을 토대로 반도체를 포함한 핵심 부문의 글로벌 공급망을 점검하고 특히 미중 갈등으로 인한 리스크를 관리할 수 있는 방안을 짜야 함. 향후 글로벌 공급망은 비용 등의 경제적 요소는 물론 정치외교, 보건 안보, 환경 등의 다양한 요소를 복합적으로 고려해서 구성할 수 있도록 지원해야 함.
- ◆ 2019년 일본과의 외교적 갈등으로 일본 정부가 반도체 소재 수출을 제한하면서 한국 반도체산업 공급망에 혼란이 야기된 경험이 있었음. 이후 한국 기업들

은 반도체 소재 국산화를 위한 노력을 진행해 왔음. 국산화 전략은 의미가 있지만 모든 것을 국산화할 수는 없기 때문에 한계가 명백함. 미국 반도체협회 보고서는 미국이 반도체 공정 국산화를 시도하는 경우 35-65%의 추가 비용이 예상된다고 밝혔다. 반도체 부문에서 자급자족이 가능하지도 바람직하지도 않기 때문에 각 국가들은 다른 국가와의 협력 강화를 통해 공급망 안정성을 확보하기 위해 노력해 가야함.

- ◆ 미국 정부는 자국내 반도체 최첨단 공정 시설을 유치하기 위해 대만 TSMC, 한국 삼성의 미국 투자를 이끌어냈고, 인텔과 마이크론의 미국내 투자를 지원하고 있음. 일본 역시 반도체 산업 정책을 새로 마련하는 한편, 대만 TSMC 공정 시설의 일본내 건설을 지원하고 있고 미국 마이크론이 일본에 제조시설 건설을 고려중이라고 보도되었음. 대만은 이제까지 첨단 반도체 공정 시설을 주로 대만 내에 건설하던 방향을 바꾸어 미국 일본 등 해외에 공정시설을 건설하고 있음. 현재 미국 일본 대만 반도체 기업간의 교차 협력이 눈에 띄는 가운데, 한국에도 일본 미국의 반도체 장비 기업의 투자가 진행 중임.
- ◆ 반도체 산업에서 미국의 대중 견제가 지속되는 가운데 미국판 반도체 동맹이 가시화되고 각 국의 반도체 기업들이 발빠르게 움직이고 있는 상황에서 한국판 반도체 동맹은 어떻게 짜야 하는가? 장비와 소프트웨어를 미국에 의존하고 있는 입장에서 미국기업과의 긴밀한 협력은 필수적임. 중국은 한국 반도체의 주요 수출시장이기 때문에 미국의 제재를 위반하지 않는 범위내에서 중국 기업과의 협력도 지속되어야 함. 한국과 일본은 반도체 부문에서 경쟁자였지만 동시에 오랜 협력관계를 이어왔음. 2019년의 외교적 마찰로 양국 협력이 약화되어 왔으나 미중 기술경쟁시대가 부과하는 도전에 대응하기 위해 한국과 일본의 협력 채널을 복원시켜야 할 필요가 있음. 대만 중소 기업들과의 협력 역시 중요하다. 즉 한국판 반도체 동맹은 미중 양자 사이의 선택이라는 단순한 도식을 넘어 중층적으로 다양한 협력 채널을 넓게 확보하여 위험을 분산시키면서 한국의 기술혁신 역량강화에 초점을 맞추는 방향으로 구축되어야 함.
- ◆ 미중 첨단기술 경쟁은 당분간 더욱 치열하게 전개될 것으로 보이며 이는 세계 각 국가의 첨단기술혁신 전략이 시장 요인을 넘어선 지정학적 고려와 선택 속에서 진행될 수 밖에 없는 환경으로 바뀌고 있음을 시사하고 있음. 미중 기술패권 경쟁에 대한 한국 대응 전략의 핵심은 미중 가운데 누구 편에 서야 하는지를

넘어 우리가 어떤 기술을 지속적으로 세계시장에 내 놓을 수 있는지, 우리는 기술에 토대하여 어떤 미래사회를 선택하고 만들어 갈 것인지를 문제로 귀착된다고 생각됨. 현재 미국의 대중 반도체 제재가 중국 반도체 굴기를 지연시키면서 한국 반도체 기업들로 하여금 대중 기술 우위를 유지할 수 있는 시간을 연장시켜 주고 있는 것이 사실임. 막대한 인적 물적 자원과 역동적인 시장을 보유한 중국은 반도체 굴기를 절대로 포기하지 않을 것임. 주어진 제한된 시간 동안 한국은 반도체를 위시한 첨단 기술이나 소재부품장비 부문에서 중국과 차별화되거나 우위를 유지할 수 있는 부문을 공고히 마련해야 함. 반도체 우위를 오래 유지하는 것도 중요하지만 보다 장기적으로는 반도체 이후 한국이 중국에 대해 경쟁력을 가질 수 있는 품목을 발굴하고 육성하면서 포스트반도체를 준비해야 함.

- ◆ 미국의 '혁신경쟁법(USICA)'과 중국의 '14차 5개년계획(2021-2025)'과 같이 한국에서도 국가 핵심전략산업 경쟁력 강화를 위한 특별법안 제언, 대외경제안보전략회의 등 지원방안이 논의 중임. 각 국에서 논의 중인 다양한 법안과 지원 정책들이 어떻게 현실화되고 실제로 어떤 효과를 불러일으킬 것인지가 향후 세계정치경제의 향배에 매우 중요함. 현재 한국 기술혁신 전략에 대한 논의는 그 강도와 규모에서 미국과 중국의 질박함에 한참 미치지 못하고 있음. 기술혁신과 외교 전략이 서로 분리되어 논의되면서 과거에 제안된 기술혁신 전략의 틀을 벗어나지 못하고 있음. 반도체 산업의 사례에서 잘 드러나듯 기술은 한국의 세계정치경제 위상을 구성하는 가장 중요한 요소가 되었고 앞으로도 그러할 것임. 이러한 측면에서 기술혁신은 한국 외교전략의 핵심적인 부분이 될 수밖에 없음. 인공지능을 위시한 신기술의 부상과 미중 패권경쟁시기에 기술혁신과 외교가 상호 침투하여 결합된 국가전략이 모색되어야 함.
- ◆ 미중 갈등이 전개되는 상황에서 우리는 국익에 토대하여 사안 사안 별 신중하게 대응해 나아가야 함. 다양한 상황에서 중견국 한국이 취할 수 있는 일관된 원칙은 경제성장의 토대가 되어 온 자유무역과 시장원리, 국제사회가 합의한 다자 규범과 다자 국제기구를 최대한 활용하는 것임. 우리와 유사하게 미중 갈등 사이에서 압박을 받고 있는 싱가포르 영국 독일 등과 같은 동류국(Like-Minded Countries)들과 함께 하며 미중이 갈등의 확산을 자제하고 갈등을 안정적으로 관리하며 대화와 협력의 창구를 계속 열어두도록 설득하는 외교적 역량을 발휘해야 함.

참고문헌

- 배영자. 2011. “미국과 중국의 협력과 갈등 반도체 산업과 인터넷 규제 사례.” 『사이버커뮤니케이션학회보』.
- 배영자. 2019. “미중 기술패권경쟁: 반도체·5G·인공지능 부문을 중심으로.” 동아시아연구원.
- 배영자. 2020. “미중 경쟁 전망과 한국의 대응 전략: 반도체 부문.” 동아시아연구원.
- 배영자. 2020. 국제정치 패권과 기술혁신: 미국 반도체 기술혁신 사례. 『국제지역연구』. 서울대 국제대학원.
- 배영자. 2020. “외국인 직접투자 규제와 국가안보: 미국 사례를 중심으로.” 『국제지역연구』.
- 배영자. 2021. “미중 기술패권 갈등과 대만의 전략: 반도체 부문을 중심으로.” 동아시아연구원.
- 이원석. 2021. 미국의 중국견제 패키지법안 : 미국혁신경쟁법(USICA)의 주요내용과 시사점. KITA 통상리포트 15호.
- 이은영. 2018. “중국 반도체굴기 추진과 향후 전망.” KDB미래연구소.
- 정희철 외. 2020. 『글로벌 가치사슬(GVC)의 패러다임 변화와 한국무역의 미래』. 국제무역원.
- Atkinson, R. 2022. “Computer Chips vs. Potato Chips: The Case for a U.S. Strategic-Industry Policy. ITIF.
- Atkinson, R. and Caleb Foote. 2019. “Is China Catching Up to the United States in Innovation?” ITIF.
- Brown, Clair and Greg Linden. 2016. *How Crisis Reshapes the Semiconductor Industry*. MIT Press.
- Ernst, Dieter. 2016. “China’s new role in the semiconductor industry.” East-West Center, University of Hawaii.

- Ernst, Dieter. 2008. "Can Chinese IT firms develop innovative capabilities within the global production networks?" in Marguerite Gong Hancock, Henry S. Rowen, and William F. Miller (Eds.). *Greater China's Quest for Innovation*. Shorenstein Asia Pacific Research Center and Brookings Institution Pr
- Hufbauer, Gary Clyde and Euijin Jung. 2021. Scoring 50 Years of US Industrial Policy, 1970–2020. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/piieb21-5.pdf>.
- Khan, Saif M. and Carrick Flynn. 2020. "Maintaining China's dependence on democracies for the advanced computer chips." Brookings
- Lewis, James. 2019. "China's Pursuit of Semiconductor Independence." Washington DC: CSIS.
- Liu, PingQing, Gao Yonghui & Gu Qiang. December 2007. "Study on the Upgrading of China Integrated Circuit Industry up to the Global Value Chain: A Case Study." Management Science and Engineering 1-2
- Morris P. R. 1990. *A History of the World Semiconductor Industry*. IEE History of Technology Series.
- NSCAI(National Security Commission on Artificial Intelligence). 2021. "Final Report."
- SIA(Semiconductor Industry Association). 2021. *2020 State of the U.S. Semiconductor Industry*.
- SIA. 2016. *Beyond Borders: The Global Semiconductor Value Chain*.

- USTR(Office of the U.S. Trade Representative). 2018. "Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974." <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>.
- VerWey, John. 2019. "Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present." *Journal of International Commerce and Economics* https://www.usitc.gov/journals/jice_home.html
- White House. 2018. "How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World." *Office of Trade & Manufacturing Policy Report*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>

저자약력

배 영 자

현재 건국대학교 정치외교학과 교수이다. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미국 University of North Carolina at Chapel Hill에서 정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구분야는 국제정치경제, 해외투자의 정치경제, 과학기술과 국제정치, 인터넷과 국제정치, 과학기술외교이다. 주요 논문으로는 《과학기술의 세계정치연구:현황과 전망》(2021), 《국제정치패권과 기술혁신: 미국 반도체 기술 사례》(2020), 《외국인 직접투자 규제와 국가안보》(2020), 《사이버안보 국제규범 연구》(2017), 《미중 패권 경쟁과 과학기술혁신》(2016), 《과학기술과 공공외교》(2013) 등이 있다.

기후변화와 경제, 개발, 안보, 행위자 넥서스: COP27과 한국의 기후외교

이태동 (연세대학교 정치외교학과)

국문초록

국가와 비국가 행위자 간의 국제 관계를 주된 분석 단위로 삼는 국제정치는 전 지구적 기후변화 문제의 갈등과 협력을 이해하고 해결책을 모색하는데 발전적인 역할을 할 수 있다. 이 글은 11월 6일 열리는 제27차 기후변화협약 당사국 총회(COP27, Conference of Parties 27)의 논점을 소개하고, 기후변화와 국제정치의 쟁점 주제로 국제정치경제, 안보, 개발, 행위자 연구의 어젠다를 제시하는 것을 목적으로 한다. 그리고 결론에서 한국의 기후외교전략을 제시한다. 격화되고 있는 지정학적 위험 요인과 기후변화와 관련된 다자외교가 강화되는 추세속에서 한국의 기후외교전략을 모색하고자 한다.

기후변화 당사국총회(Conference of Parties 이하, COP)는 UN 기후변화회의는 1995년부터 매년 개최되었다. COP는 기후 변화에 관한 유엔 기본 협약의 최고 의사결정 기관이다. 협약의 당사자인 모든 국가는 COP에 대표되며, COP는 협약 체결 이후 협약의 이행을 검토하고 제도적·행정적 준비를 포함하여 협약의 효과적인 이행을 촉진하는 데 필요한 결정을 내린다. COP27의 주요 논점으로는 탄소 배출량 감소, 각국의 기후 변화 대비·대응 지원, 개발도상국에 대한 기술 지원 및 자금 조성이다.

한국은 COP27 등 기후변화 다자협력에서 중견국으로서의 역할을 수행해야 한다. 기후 적응, 감축에 적극적으로 임하며, 경쟁력 있는 기술들에 대한 협력 방안을 적극적으로 제안할 필요가 있다. 탄소시장 운영 경험과 노하우 관련 정책 협력도 요구된다. 그리고 한국은 기후변화 외교에서 다양한 행위자들의 등

장에 주목해야 한다. 전 세계 도시들은 국가 및 중앙정부의 하위 단위(sub-national entities)를 넘어서, 기후변화 국제정치와 정책에 있어 중요한 행위자가 되고 있다. 아울러 기후변화와 관련해서 주목해야 할 새로운 행위자는 기업이다. 기업은 주주와 구성원의 이익을 향상시켜야 할 뿐만 아니라 ESG (Environment, Society, Governance)경영을 통해 기후변화와 같은 지구적 과제를 해결하고 유엔 지속가능발전 목표를 달성하기 위한 해결책을 제공하는 데 중요한 역할을 한다.

목차

- I. COP27과 기후다자외교
- II. 기후변화와 국제관계
- III. 기후변화와 국제경제 넥서스
- IV. 기후변화와 국제개발 넥서스
- V. 기후변화와 안보 넥서스
- VI. 기후변화와 새로운 행위자
- VII. 한국의 기후외교

I COP27과 기후다자외교

- ◆ 2022년 제27차 기후변화협약 당사국총회(COP27)가 11월 6~18일 이집트 샤름 엘 셰이크에서 개최됨. COP27은 유엔기후변화협약(UNFCCC)에선 협약 가입국의 정상급 인사들이 모여 기후위기 해결 방안을 논의하는 자리. 기후변화협약과 관련된 최고 의사결정이 이뤄지는 중요한 회의라고 할 수 있음. 2021년 영국에서 열린 COP26에서 '석탄화력발전 단계적 감축' 문구를 합의 문에 명시하고 파리협정 이행규칙을 완성하는 등 성과. 이번 회의에서는 기후변화로 피해를 입은 국가에 대한 배상 문제가 다뤄질 가능성이 높음.
- ◆ 기후변화 당사국총회(Conference of Parties 이하, COP)는 UN 기후변화회의는 1995년부터 매년 개최되어 옴. COP는 기후 변화에 관한 유엔 기본 협약의 최고 의사결정 기관임. 협약의 당사자인 모든 국가는 COP에 대표되며, COP는 협약 체결 이후 협약의 이행을 검토하고 제도적·행정적 준비를 포함하여 협약의 효과적인 이행을 촉진하는 데 필요한 결정을 내림. COP의 핵심 과제는 당사자들이 제출한 국가 통신 및 배출 목록을 검토하는 것임. 이를 바탕으로 COP는 당사자들이 취한 조치의 효과와 협약의 최종 목표 달성을 위한 진전을 평가함¹⁾
- ◆ COP26은 글래스고 기후 합의(Glasgow Climate Pact) 채택. 개도국의 기후변화 적응(adaptation)에 대한 지원 강화, 온난화 억제 목표 달성을 위한 감축

1) <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>

(mitigation)목표의 추가 상향, 석탄 및 화석연료 의존도 축소, 기후재원 확대 등 성과를 낳았음.

- ◆ COP26은 파리협정 제6조(국제 탄소시장 메커니즘)의 세부 이행지침 최종 합의, 기후변화 적응 및 손실과 피해(Loss and Damage)에 대한 논의, 글로벌 적응목표에 관한 작업 프로그램에 합의. 국가별 기후변화 적응 계획과 이행에 대한 지원을 강화하고, 적응 행동에 대한 모니터링과 평가 시스템 개발을 지원하며, 취약국에서의 적응 행동 강화 등에 대한 논의를 이어나감. 글로벌 메탄 선언(Global Methane Pledge)을 통해 2030년까지 메탄 배출량을 2020년 대비 30% 감축, 산림 및 토지 이용에 관한 글래스고 정상선언 채택. 미국과 중국의 기후행동에 관한 공동 선언. 메탄 배출 저감, 석탄 사용의 단계적 감축, 탈탄소화 촉진, 산림보호 등의 부문에서 상호 협력을 이끌어냄.
- ◆ 그러나 COP26의 한계는 기후변화로 인한 피해와 손실 배상했으나 아직 제대로 이행이 이뤄지지 않았다는 점. 미국과 영국은 기후변화에 관해서는 협력하기로 선언했지만, 중국과 미국의 실무그룹은 중단됐고, 양자회의도 취소됨.
- ◆ COP27의 개최장소는 이집트의 Sharm El Sheikh(샤름엘셰이크)로 아프리카 지역에서 5번째 COP 개최 장소(COP22의 모로코 개최 이후 첫 COP). 공식 협상이 이뤄지고 대표단과 참관자들이 토론을 하고, 전시 및 문화 활동을 할 수 있는 블루존과 이집트 정부가 운영하며 일반인에게 개방된 그린존으로 구분되어 운영 예정. 이집트 정부의 인권 현황 논란으로 일부 인권·기후 운동가는 불참 의사.
- ◆ COP27의 회의구성은 2022년 11월 7일 ~ 18일, 2주의 기간 동안 개최. 11월 7일 ~ 8일: 세계 정상 회담. 그 이후 정부 관계자들의 기후 문제 관련 중요한 사안(금융, 탈탄소, 적응, 농업)을 다룰 예정. 둘째 주차: 성별, 물, 생물 다양성 등을 다룰 예정.²⁾ 제27차 당사국 회의(COP 27), 제17차 교토 의정서 당사국 회의(CMP 17), 제4차 파리 협정 당사국 회의(CMA 4).
- ◆ 주요 논점으로는 탄소 배출량 감소, 각국의 기후 변화 대비·대응 지원, 개발도상국에 대한 기술 지원 및 자금 조성임. COP26에서의 미해결 사항 혹은 다루

2) <https://www.euronews.com/green/2022/10/08/what-is-cop27-everything-you-need-to-know-about-egypts-landmark-climate-conference>

지 않았던 일부 논점 포함. 손실·피해(Loss and damage)에 대한 금융 지원, 글로벌 탄소시장 구축, 석탄 사용 감축 약속 강화 등임.

- ◆ 지구적 이행점검 (Global stocktake) 또한 다뤄짐. 파리협정의 특성은 당사국들이 자발적으로 국가온실가스감축목표 (NDC: Nationally determined contribution)을 설정하고 이행한다는 데 있음. 즉, 국가별로 감축목표를 이행하고 달성 정도를 모니터링, 보고, 검증 (MRV: Monitoring, Reporting, Verification)해야 함. 기후투명성 (Climate transparency, 기후 글로벌 파트너십)은 기후투명성 보고서에서 한국의 기후변화 대응을 파리협정의 1.5도 상승 제한을 달성하기 위해서 ‘상당히 부족 (highly insufficient)’하다고 평가함.
- ◆ 예상되는 난관으로 자금 지원 문제가 있음. 개도국의 탄소 배출 감축과 기후변화 대비를 위해 2020년까지 선진국은 매년 1000억 달러를 지원하기로 약속했으나, 목표 달성에 실패해 기한을 2023년으로 연기함. 동시에 개도국은 기후변화 취약성으로 인한 손실·피해 보상을 요구하고 있음. 피해와 손실에 대한 과학적 근거와 경제적 산출에 있어 이견을 표출할 것으로 예상됨. 선진국이 보상금 지불을 반발하자 독일 본 기후변화회의에서 보상금 지불 논의가 배제되었으나, EU는 COP27에 해당 논의가 필요하다는 점을 인정함.³⁾

II 기후변화와 국제관계

- ◆ 기후변화 대응은 수많은 도전과 난관에 봉착함. 기후변화의 원인인 온실가스 배출이 인간 경제활동의 기본이 되는 화석연료 사용에 기인하기 때문임. 수많은 이해관계자가 다층적으로 온실가스 배출에 영향을 끼친다는 사실은 그만큼 문제 해결을 어렵게 만들.
- ◆ 지구 대기는 공유재로 누군가는 자신의 이익을 도모하며 책임을 지지 않으려는 무임승차 문제를 수반함. 이러한 무임승차 문제를 완화할 수 있도록 기후변화를 다루는 데 있어서 협력은 필수적임. 특히 기후변화는 한 개인이나 한 국가의 문제를 넘어선 지구적 문제이기 때문에 국제협력은 반드시 필요함.
- ◆ 기후변화의 국제정치는 기후 과학만큼 복잡함. 전 세계 국가와 이해관계자들이 다른 가치와 이해를 가지고 상호작용하는 분야이기 때문임. 이에 국제정치

3) <https://www.bbc.com/news/science-environment-63316362>

학에서 기후변화를 주제로 다루는 연구들이 늘어나고 있는 추세임.

- ◆ 기후변화는 복합적 문제임. 특히 국제 관계의 시각에서, 기후변화 문제는 다양한 국제 이슈와의 연계(Nexus)와 다양한 행위자들의 역할을 고려할 필요가 있음(이태동 2022).

III 기후변화와 국제경제 넥서스

- ◆ 기후변화와 무역의 주된 관심사는 “생산과 소비의 공간적 분리와 재화의 전례 없는 이동이 기후변화에 어떻게 영향을 끼치는가?”, “무역과 관련된 제도를 통해 기후변화에 대응하는 방법은 무엇인가?”로 요약됨. 첫째, 무역이 국제 생산과 소비 활동에 영향을 주고, 산업 구조나 에너지원의 활용에 따라 온실가스 배출에도 순 혹은 악영향을 끼칠 수 있음. 둘째, 지역적이거나 지구적 기후변화 피해를 막기 위해 국제환경협약 중 무역 관련 조항이나 관세 등의 무역 정책을 사용할 수 있다는 것임 “이러한 국제환경무역 조항은 왜 발생하고, 누가 주도하는가?”, “그 영향은 국가와 산업마다 어떻게 다르게 나타나는가?”와 같은 질문으로도 이어짐.
- ◆ 기후 변화와 경제, 특히 무역 문제가 실제 정책으로 나타난 것이 현재 형성 중인 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM)임. 탄소국경조정이란 “시장의 온실가스 배출규제에 의해 발생하는 비용을 반영하여 목적이 시장에서 교역상품의 가격을 조정하는 조치”임. 기후변화정책을 시행하는 국가들의 A 클럽으로 인해, 정책을 시행하지 않는 국가들의 B그룹으로 온실가스 배출원인 산업과 투자가 이동하는 탄소 누출(carbon leakage)을 방지하려는 목적을 가지고 있음. 탄소 누출과 경제적 경쟁력을 다루는 한 가지 방법은 경쟁 수입품에 대한 국경 조정 조치를 부과하는 것임. 예를 들어, 수입할 때 배출 허용량을 구매하고 당국에 넘겨야 하는 상품의 수입업자에게 의무를 부과하는 형태가 있음.
- ◆ 선진국 사례를 보면, 실제로 유럽연합은 2023년부터 2025년까지 탄소국경조정제를 인증서구매가 필요 없는 과도기적 형태로 운영한 후에 2026년부터 본격 발효할 예정이며 우선 적용 대상은 철강과 알루미늄, 시멘트, 전기 및 비료 등의 품목이 될 예정임. 유럽연합 외에도 미국, 일본 및 캐나다 등 주요 국가들 또한 유럽연합과 같은 탄소국경조정제와 유사한 제도 도입을 검토하고 있음.

유럽연합에서 수입 비중이 가장 큰 국가들인 중국과 러시아 그리고 터키 등의 피해가 예상된다. 대한민국 역시 EU에 대한 수출 비중이 높은 편이기에 CBAM으로 인한 부정적 영향을 예상할 수 있지만 부정적 영향을 훨씬 크게 받을 중국에 비하면 한국 제품의 EU 시장 점유율이 상대적으로 증가할 수 있다고 예측하고 있음.

- ◆ 미국의 인플레이션감축법안 (Inflation Reduction Act:IRA)도 이런 맥락에서 이해 가능함. 이는 재생에너지에 대한 투자와 함께 글로벌공급망체인에서 환경과 정보통신관련 기술 우위를 지키고자 하는 노력이며 한국을 포함한 대미 수출국가들에게 부정적인 영향을 끼칠 요소를 다분히 가지고 있음. 이와 같이 선진국들의 그린 뉴딜에는 무역과 통상 분쟁 소지가 있는 탄소국경조정제도가 포함되어 있음. EU는 탄소국경조정제도를 이 다자무역체제 규범에 합치하도록 설계하고 운영하는 것이 핵심이라고 주장함. 이는 여전히 CBAM을 적용함에 있어 자유 무역과 기후변화를 동시에 고려하는 국제무역-환경제도가 미비하기 때문임. 보다 근본적으로는 자유무역과 환경보호라는 양대 가치의 충돌이며, 선진국과 개발도상국의 기후변화에 대한 역사적 책임에 관한 갈등임. 국제적으로 기후변화 대응과 환경보호의 비용 부담과 분배에 대한 합의가 없는 상황에서 국가들의 개별적 대응을 어느 범위까지 허용할 것인가의 문제이기도 함.
- ◆ 기후 완화 정책 기준이 국내에만 엄격하게 적용된다면 유럽연합 산업의 경쟁력이 감소할 수 있음. 또한 국내외 모든 제품에 적용하면 보호주의라는 비난이 제기될 수 있음. EU는 이미 무역과 환경 기준을 적용하고 있는 WTO를 활용하여 새로운 표준(standards)을 확산시키려는 것으로 보임. 기후변화는 국제적인 문제인 동시에 정치경제의 문제임. “무역 이외에도 해외직접투자는 국가들의 온실가스 배출과 기후변화 정책에 어떤 영향을 끼치는가?”, “반대로 기후변화는 해외직접투자, 무역과 무역 정책에 어떤 영향을 끼치는가?”, “특히 개발도상국들을 대상으로 무역과 국제경제의 흐름들이 온실가스 배출, 경제 성장, 기후 정책과 산업에 어떻게 영향을 끼칠 것인가?” 과 같이 기후변화와 국제정치경제는 향후 이론과 정책적으로 중요한 질문과 심도 있는 깊은 연구가 필요한 분야임.

IV 기후변화와 국제개발 넥서스

- ◆ 국제정치경제의 문제 중 선진국과 개발도상국의 기후변화 책임에 대한 입장 차이는 국제협력을 어렵게 만드는 요소임. “선진국과 개발도상국들은 역사적으로 온실가스 배출에 얼마만큼 책임이 있으며, 앞으로 이 책임을 어떻게 배분할 것인가?”, “역사적인 책임은 적지만 온실가스 배출이 급격하게 늘고 있는 개발도상국들의 기후변화 완화를 어떻게 해결할 수 있을까?”, “국제 기후변화협상에서 선진국과 개발도상국의 책임은 어떻게 반영되고 이행되는가?” 와 같은 질문들을 고려할 필요가 있고 이는 이후 다룰 개발 협력의 문제와도 밀접한 연관을 가짐.
- ◆ 자연과학과 경제학 연구에서는 시뮬레이션 결과 1850년부터 2005년까지 CO2 농도 증가에 대한 기여도(지구 기온 상승, 해양 온난화, 해빙 감소)는 선진국 61%, 개발도상국 39%로 추정됨. 단순 탄소 주기 모델은 선진국과 개발도상국의 기여도를 각각 70%와 30%로 추정했고 20세기 후반 선진국들은 개발도상국들로부터 제조된 제품의 수입을 통해 효과적으로 그들의 이산화탄소 배출량을 수출해온 것으로 나타남. 이러한 역사적 책임이 어떻게 분배되어야 할지는 규범적인 문제인 동시에 정책과 경제에 직접적으로 영향을 끼칠 수 있는 국제정치경제의 주요한 요소가 될 수 있음.
- ◆ 선진국과 개발도상국의 갈등 조정을 위한 개발협력에서 기후변화 문제의 선진국개발도상국의 갈등을 줄이고, 개발도상국의 기후대응 능력을 향상시키기 위해 다양한 개발협력 메커니즘이 작동하고 있음. 기후변화와 개발협력은 선진국이 개발도상국에게 가져야 하는 책임 및 경제적 원조를 명시함으로써 앞서 살펴본 불균형을 줄여나가고 제도를 통해 협력 효과를 향상시키려는 목적을 가지고 있음. 특히 지속가능한 저탄소 성장을 지향하는 녹색 ODA는 경제성장과 환경과의 탈동조화(Decoupling)를 통해 개발협력의 방법으로 제시되고 있음. 이는 개발도상국의 기후변화 대응에 대한 기술적 투자와 원조를 통해 경제 성장을 도모하게 하는 동시에 탄소 배출을 감축시킨다는 전략임.
- ◆ 한국은 지속가능성을 통해 경제성장과 개발협력을 촉진시키고자 하는 공적개발원조를 녹색 ODA로 정의하고 있음. 녹색 ODA는 “1) 화석연료 사용 저감, 환경친화 기술과 산업 육성, 지속가능한 발전 도모, 친환경 에너지 개발협력, 2) 자원다소비형경제 사회구조에서 에너지와 자원 이용 효율성 향상, 자원순

한 촉진 경제-사회구조로의 전환과 관련된 개발협력"이라는 기준 및 분류로 수행됨.

- ◆ 기후변화와 개발에 관한 향후 연구 질문을 다음과 같이 생각할 수 있음. “국가별 녹색개발협력은 어떤 상황이고 왜 유사하거나 다른가?”, “국제개발협력 분야에서 왜 국가들은 기후변화 관련 공적 원조를 증가시키거나 감소시키는가?”, “기후변화 분야 개발협력과 다른 개발협력 분야와의 상충이나 호혜성은 어떤 면들이 있고 어떻게 변하고 있는가?”, “기후변화 관련 개발협력은 수여국의 탄소 배출과 경제성장, 기술발전에 어떤 영향을 끼치는가?”, “수여국이 원하는 기후변화 관련 수요는 무엇이고, 이 수요가 어느 정도 충족되고 있는가?”, “수여국의 기후 개발협력 수요 충족에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?”

V 기후변화와 안보 넥서스

- ◆ 기후변화로 인한 영향은 경제적 불평등과 분배의 실패, 갈등을 관리할 정치외교제도의 미작동, 이미 존재하는 문화적 갈등을 통해 국가 간 갈등을 증폭시킬 요소로 작용함. 이에 따라 기후변화가 국가, 국제 및 인간안보에 미치는 영향과 그에 대한 인식이 증가하고 있음.
- ◆ 기후변화와 안보를 연결하려는 연구 질문은 다음과 같음. “기후변화가 심각해지면 갈등을 넘어 (국제) 분쟁을 촉발할 수 있는가?”, “만약 그렇다면 어떤 조건하에 기후변화 위기가 무력 분쟁에까지 영향을 끼치게 되는가?”
- ◆ 코펜하겐 학파는 사안이 실존적 위협으로 표현되는 과정을 ‘안보화’의 과정으로 명명함. 이들은 기후변화와 안보와 관련된 연구들은 기후변화가 기존의 사회 경제 제도와 어떻게 작동하는지, 실제 자원고갈, 분배에 어떻게 영향을 끼치는지에 대해 일차적으로 고찰함. 이들은 국가와 국제기구가 기후변화 거버넌스에서 어떤 역할을 하게 되는지, 국가의 개입이 효과적인지를 평가함. 이는 국제정치학에서 기후변화가 폭력적인 충돌을 유발할 수 있다는 가설에 대한 논의를 포함하여 기후변화와 인간 안보 사이의 가능한 연관성의 범위를 체계적으로 탐구하는 것임.
- ◆ 기후 위기를 위협요소로 인식하면서, 안보라는 개념의 재정의 측면에서 군사적 충돌과 같은 전통적인 요소 외에도 안보에 대한 부가적 위협 및 인간 안보를

점점 더 고려하게 됨. 기후변화는 비록 광범위한 경제적, 사회적, 정치적 영향을 미치지만, 기본적으로 환경 문제임. - 기후변화를 완화하기 위해 보다 효과적인 조치를 취하는 데 있어 가장 큰 걸림돌은 필요한 광범위한 조치를 취할 책임을 누가 져야 하는지에 대한 합의임. 코펜하겐 학파는 “무엇을 안보 문제로 분류하는가?”, “누가 그 문제에 어떻게 대처하는가?” 라는 질문을 강조함.

- ◆ 기후변화는 안보화 이론가들에게 흥미로운 사례 연구 주제임. 왜냐하면 많은 기후 안보적 수사에도 불구하고, 세계 정책 대응의 효과는 세계가 직면한 문제의 심각성에 훨씬 뒤처지고 있기 때문임.
- ◆ 기후변화와 안보와의 연결을 비판적으로 고찰해 볼 필요가 있음. 기후변화 안보 주장이 설득력을 가지려면, 어떤 기후 요소가, 어떻게 사회경제적인 변인들에 영향을 끼치고, 결국에는 국가 간 갈등, 분쟁 혹은 인간 안보에 영향을 끼치는가에 대한 세심한 고려가 필요함. 기후변화로 인한 홍수, 가뭄, 태풍 등의 극한 기후 현상은 잘 작동하지 않는 정치, 경제 시스템에서 그 영향이 커진다. 사회적으로 기존의 갈등 구조가 갈등을 증폭시키기도 함. 즉, 기후변화의 인간 안보 위협은 생존과 직결된 물, 공기, 기온, 농작물 등의 자원에 문제를 일으키기 때문에, 이러한 환경 변화의 영향을 면밀히 모니터링하고 사례마다 어떻게 유사하게, 혹은 다르게 나타나는지에 대한 면밀한 분석이 필요함. 예를 들어, 기후변화와 밀접한 연관을 가진 에너지 안보에 대한 국가 전략 비교는 화석연료의 무기화와 지정학적 위협, 온실가스 저감, 에너지 공급 다양화 방안으로서의 재생에너지/원자력 사용 확대/축소를 설명할 수 있음. 또한 다른 새로운 안보 이슈(예, 전염병 팬데믹으로 인한 보건 안보)와 기후변화의 안보화를 비교하는 연구는 위협 원인, 사회-경제-정치 제도의 대응, 국가와 비정부 행위자의 역할 등에 대한 메커니즘을 밝힐 수 있음.

VI 기후변화와 새로운 행위자

- ◆ 전 세계 도시들은 국가 및 중앙정부의 하위 단위(sub-national entities)를 넘어서, 기후변화 국제정치와 정책에 있어 중요한 행위자가 됨. 도시는 기후변화의 영향이 지역마다 다르다는 과학의 지역화(Localization of Science)에 따라 유사하면서 차이를 가진 기후변화정책을 펼침. 지방정부는 지역 과학자들의 조언을 고려하여, 기후 정책 목표를 수립하고, 이행을 위한 거버넌스와 제도

를 개발함. 정치적 리더십과 행정 기관, 이해관계자들, 과학자들과 함께 도시의 기후변화 저감과 완화 정책이 만들어지며 시행됨(이태동 2022).

- ◆ 도시는 홀로 기후변화 문제에 대응하지 않음. 초지방 관계는 도시들이 국경을 넘어 다른 도시와 연계를 맺고 네트워크 및 거버넌스를 형성함으로써 더욱 효과적인 탄소 감축과 기후 적응을 할 수 있는가를 살핌. 도시 네트워크는 지속가능성에 관한 새로운 실험을 실행하는 행위자로 부상함. 기후변화 적응과 완화 정책을 향상시키기 위해, 도시들은 다음과 같은 일련의 노력을 기울임. 도시들은 C40 도시 기후 리더십 그룹(C40 Cities Climate Leadership Group), 글로벌 시장 협약(the Global Covenant of Mayors), 로컬 환경 이니셔티브를 위한 국제 위원회(the International Council for Local Environmental Initiatives) 같은 협력적인 네트워크를 형성함. 이러한 도시들의 초지방 기후변화 네트워크에서의 도시 상호작용을 살펴본 이태동(Lee 2018)의 연구에 따르면, 도시들의 학습(learning)과 사회화(socialization) 네트워크는 협동(collaboration) 네트워크와 밀접한 상관관계가 있음. 즉, 초지방 관계에서 도시 간의 정책 공유와 규범의 내재화는 기후변화 관련 정책 협력을 증가시킨다는 것임.
- ◆ 기후변화와 관련해서 주목해야할 새로운 행위자는 기업임(이태동 2022). 기업은 주주와 구성원의 이익을 향상시켜야 할 뿐만 아니라 기후변화와 같은 지구적 과제를 해결하고 유엔 지속가능발전 목표를 달성하기 위한 해결책을 제공하는 데 중요한 역할을 함. 최근 기업들은 사업체로서 그들의 본질적인 이유인 이윤 창출을 추구하는 동시에 사회적 그리고 환경적 목표를 통합하려는 ESG(Environment-Society-Governance)를 도입하고 있음. ESG는 저탄소 전환에 대한 투자를 조정하는 도구로 점점 더 많이 사용되고 있으며, 원칙적으로 기업의 기후 전환 위험 및 기회에 대한 중요한 미래 전망 정보를 제공하는 데 도움이 될 수 있음. ESG는 기업 경영만의 문제는 아니며 세계공급망이 촘촘히 연결되어 서로에게 영향을 끼치는 시기에 ESG는 국제정치경제의 시각으로 이해되고 설명될 필요가 있음.
- ◆ “국가-기업 관계에서 ESG는 환경과 사회, 거버넌스 문제를 기업 경영에 포함하여 촉진하기 위해 몇 가지 사항들이 고려되어야 함. 기업이 이윤을 추구하는 과정에서 환경에 영향을 끼치고, 이해관계자들이 복잡하게 얽혀있기 때문에,

기업 운영의 환경 영향과 이해관계자 파악이 중요해지고 있음. 기업이 이해관계자들의 요구를 만족시킬 경우엔 조직의 지속가능성은 달성될 것이며, 이해관계자가 단순히 ‘당사자’로 인식되고, 기업 활동이 이해관계자의 이익에 반한다면 조직은 실패할 수 있음. 따라서 지속가능성-비즈니스 넥서스는 마케팅, 제품 개발, 기업 거버넌스 및 공급망 관리를 포함한 비즈니스 내의 이슈, 국제 규제와 기업 간 역학 관계를 다루어야 함. 이는 지속가능성 과제들 사이의 복잡한 상호연결에 대한 경영진의 더 큰 관심이 ESG 계획과 시행에 필요하다는 것임. 특히 ESG와 관련된 국제표준에 대한 논의나, 앞서 살펴본 국제공급망(global supply chain)에서의 무역 규제 등은 국제정치적 접근으로 기업의 ESG를 이해하는태도가 필요함.

- ◆ ESG와 기후 대응을 위한 기업의 지속가능성 경영은 기회와 도전을 동시에 부가함. ESG 경영을 통해 선점효과 (first-mover advantage)를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 이에 대한 시장 대응을 기대할 수 있음. 특히 ESG 성과가 높은 기업에는 투자하지만, 그렇지 않은 기업에는 투자를 철회하겠다는 투자 운용사나, 연기금 투자의 방향을 봤을 때, 국제화된 투자 시장에서 기업의 ESG 역량은 중요한 고려 요소가 되어가고 있음. 기업의 ESG 평가와 이를 근거로 한 투자는 한 국가만의 문제가 아닌 국제적인 보고 기준으로 논의되고 있기 때문에 국가별 차이를 면밀히 살펴야 함.
- ◆ 하지만 ESG 보고 및 평가 접근법은 재무적 중요성 또는 비재무적 중요성(예: 사회적 및 환경적 영향)을 명확하게 보여주는 단계는 아니기 때문에 투자자들은 현재 측정치가 재무 성과에 긍정적 또는 부정적 영향을 시사하는지, 심지어 그 정도를 명확하게 파악할 수 없음. 비록 아직 탐구되어야 할 부분이 존재하지만 이러한 기업 부문에서의 기후 대응을 위한 노력은 근본적으로 지속가능한 발전과 탄소 중립을 달성하는데 기여함. ESG의 결과 및 효과를 효율적으로 사용하기 위해서는 정책 입안자들과 사회가 기업이 민간 주체로서 수행하는 역할을 잘 이해해야 함(이태동 2022).

VII 한국의 기후외교

- ◆ 한국의 기후외교는 인류가 직면한 기후변화 문제에 공동으로 대처하는 핵심 협력 분야임을 인식, 실질적인 협력 제도를 설계하고 이행해야 함. 기후변화 대응

협력이 위기에 대한 경제적, 기술적, 국제적 기회가 될 수 있도록 활용할 수 있는 전략들을 구축하고 시행해야 함.

- ◆ 기후외교의 협력 분야로 기후변화와 재생에너지 관련 기술 협력을 들 수 있음. 스마트 그리드, 배터리 분야 표준화 기술 협력, 재생에너지 활용 증대 정책과 방안 공유 협력, 재생에너지 사회적, 경제적 수용성 확보 방안 협력, 수소에너지와 연료 전지 기술 협력과 표준 마련 협력, 전기차, 수소차 생산 개발과 기술 개발 협력 등임.
- ◆ 기후변화 적응 및 금융 파트너십도 한국의 기후 변화 외교 정책으로 고려될 필요성. 탄소시장 연계를 통한 국가 간 탄소 거래 규모의 경제 확보, 기후 적응 인프라 구축을 위한 금융 체계 구축 협력, 저개발국과 도서국가에 대한 기후적응 인프라 구축 지원, 기후변화 관련 개발 협력 추진 등임.
- ◆ 녹색 물류 네트워크 구축 정책으로, 항공, 해운 물류 부분의 기후변화 저감 정책 이행 네트워크 구축, 친환경 선박, 연료, 항만 인프라 기술과 정책 공유, 항만 에너지 사용 전기화와 재생에너지 시스템 구축 등을 정책 옵션으로 검토가 요구됨.
- ◆ 한국은 기후변화 다자협력에서의 중견국 역할을 수행해야 함. COP27 등 기후변화 다자협력에서 중견국으로서의 역할 수행임. 기후 적응, 감축에 적극적으로 입하며, 경쟁력 있는 기술들에 대한 협력 방안을 적극적으로 제안할 필요. 탄소시장 운영 경험과 노하우 관련 정책 협력도 요구됨.

참고문헌

- 강연화. “기후변화 대응과 녹색 ODA.” 『국제개발협력』 제4호 (2009).
- 김성진. “해외 탄소국경조정제의 동향과 한국에의 함의.” 『해외환경정책동향』 한국환경연구원 1호 (2021).
- 김유철. “신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로.” 『국가안보와 전략』 제21집 3호 (2021).
- 양주영, 임소영, 김정현. “탄소국경조정에 대한 주요국의 입장과 국내 무역 경쟁력 변화.” 『산업연구원』(2021).
- 이재승, 김성진, 정하윤. “환경협력을 통한 평화구축의 이론과 사례.” 『한국정치연구』 제23집 3호 (2014).
- 이재형, 이천기. “Post-2020 기후변화체제의 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’에 관한 연구- 국제법적 분석과 최근 ADP 협상 동향을 중심으로-.” 『환경법연구』 제37집 3호 (2015).
- 이태동. “환경과 무역에 관한 최신 연구 동향.” 『해외환경정책동향』 한국환경연구원 1호 (2021).
- 이태동. 2022. “기후변화와 국제정치: 경제, 안보, 개발, 행위자 연구 어젠다” 국제정치논총 62 (1): 273-303
- Lee Taedong. “Local Energy Agencies and Cities’ Participation

러시아-우크라이나 전쟁과 에너지 안보: 해상수송로 안보 관점

장성일 (서울대학교 정치외교학부 강사)

국문초록

본 연구에서는 러시아-우크라이나 전쟁으로 발생한 해상수송로 안보 문제가 어떻게 에너지 안보와 연결되는지, 그리고 이러한 문제가 한국에 주는 시사점이 무엇인지 살펴보고자 한다. 러시아는 우크라이나를 침공한 직후 흑해를 봉쇄했고 곡물을 수출하는 우크라이나 항구 도시들도 봉쇄됨에 따라 세계적인 식량위기가 촉발되었다.

에너지 안보에서 해상수송이 중요한 이유는 석유(원유)나 천연가스와 같은 주요 에너지 자원이 필요한 곳으로의 수송이 많은 경우에 해상수송을 통해서 이루어지기 때문이다. 해적활동, 해상테러리즘, 영유권 주장 등으로 인한 국가 간 해양분쟁을 포함하여 미중 경쟁 같은 국가 간 갈등 등 다양한 요인이 해상수송의 안보를 위태롭게 할 수 있고, 미중 경쟁이 격화될 가능성이 높아 주요 해상수송로 안보가 위협받을 가능성이 있다.

에너지원의 수입을 해상수송에 의존하는 한국 입장에서 해상수송로 또는 해상교통로 안보 위기는 국가안보 차원의 위기라는 전략적인 인식을 갖는 것이 중요하다. 주요 해상수송로 안보를 위해 한국은 다양한 해양안보 네트워크나 국가 간 협력체에 참여하는 다자적인 노력이 필요하며, 해상수송 안보에 영향을 미칠 수 있는 주요 항로나 해상요충지를 위협하는 요인에 대한 최신 정보를 확보하고 이를 바탕으로 효과적인 대응 방안을 마련하는 것이 필요하다.

목차

- I. 서론
- II. 에너지 안보에서 해상수송로 안보의 중요성
- III. 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 해상수송 안보 문제
- IV. 한국에 주는 시사점

I 서론

- ◆ 석유와 천연가스와 같이 한국이 수입에 의존하는 주요 에너지 자원은 중동이나 아프리카 지역 등 일부 지역에 편중되어 매장 및 생산되며, 자원이 필요한 국가들이 대체로 생산국가로부터 멀리 떨어져 있기 때문에 대부분의 에너지 자원은 송유관(파이프라인)이나 유조선(tanker)에 의해 수송이 이루어짐. 그런 이유 때문에 에너지 안보에서 수송안보가 매우 중요하며, 특히 해상수송은 매우 높은 비중을 차지하고 있음.
- ◆ 예를 들어 천연가스의 경우 해상수송을 통해 LNG(Liquefied Natural Gas)로 국가 간에 교역되는 비중이 2011년에는 전체 천연가스 교역 중에서 41.3%를 차지했으나, LNG 교역의 비중이 점점 증가하여 2021년에는 50.5%를 차지하면서 파이프라인을 통한 육상수송보다 해상수송이 더 높은 비중을 차지했고 이러한 추세는 지속될 전망이다(BP 2022, 34).
- ◆ 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공과 러시아군의 흑해 봉쇄는 우크라이나 곡물의 해상수송을 통한 수출 중단으로 이어졌고 이러한 해상수송 안보 위기는 전 세계적인 식량위기를 유발함. 지난 7월 UN과 튀르키예(터키)의 중재로 러시아는 우크라이나 항구에 대한 봉쇄를 해제하기로 합의했으나, 러시아-우크라이나 전쟁이 계속되는 한 흑해를 통한 해상수송의 안보를 보장하기 어려운 것이 현실임.
- ◆ 러시아-우크라이나 전쟁 발발로 인한 러시아군의 해상봉쇄와 같은 해상수송로(sea lane, shipping lane) 위기는 대부분의 에너지 자원을 해상수송을 통한 수입에 의존하는 한국 입장에서 면밀하게 검토해야 하는 국가안보 차원의 문제임. 본 연구는 러시아-우크라이나 전쟁으로 발생한 해상수송로 안보 문제

가 어떻게 에너지 안보와 연결되는지, 그리고 이러한 문제가 한국에 주는 시사점이 무엇인지 살펴보고자 함.

II 에너지 안보에서 해상수송로 안보의 중요성

1. 에너지 안보의 정의

- ◆ 국제에너지기구(IEA: International Energy Agency)는 ‘에너지 안보’를 에너지 공급이 적당하며(adequate), 가격이 적절하고(affordable), 신뢰할 수(reliable) 있을 때 안정적(secure)이라고 정의하고 있음(Ölz, Sims and Kirchner 2007, 13; IEA). 기본적으로 에너지 안보는 ‘공급안보’ 측면에서 다루어지고 있으며 “한 경제가 특정 에너지의 공급 불안으로부터 자유로운 상태”임(이준범 2005, 7). 비엘레츠키(2002)의 경우 에너지 안보를 “합리적인 가격으로 안정적이고 적절한 에너지의 공급”이라고 정의하면서, “세계 경제의 필요를 완전히 충족해 주는 중단되지 않은 공급(uninterrupted supply)”이 그것이라고 정의함.
- ◆ 파토우(2007, 6-7)는 에너지 안보를 정의하는 데 있어서 IEA가 제시한 에너지 안보의 구성 요소인 ‘가격이 적절하다(affordable prices)’는 개념이 모호하다고 판단함. 에너지 수입 국가 입장에서는 저렴한 가격이 적절한 것이지만 수출 국가는 다르기 때문임. 그는 이러한 가격의 적절성에 대한 고려 없이 에너지 안보를 공급망(supply chain)을 통해서 가는 석유의 흐름을 방해하는 잠재적인 요인이나 사건들의 관점에서 정의함. 그는 에너지 안보에서 가장 중요한 구성 요소인 ‘심각한 부족이나 중단이 없는 공급’의 차원에서 이해함. 따라서 에너지 공급이 심각하게 줄어들거나 중단(disruption)이 발생하는 경우 또는 공급 중단이 실제로 일어나지 않았으나 그러한 가능성이 매우 높아서 그것을 심각한 위협으로 인식하는 경우 이를 에너지 안보 위기라고 할 수 있음.

2. 해상수송로 안보의 중요성

- ◆ 석유(원유)나 천연가스와 같은 주요 에너지 자원은 아프리카 지역과 같이 일부 지역에 집중적으로 편중되어 매장되어 있고, 생산자와 소비자가 멀리 떨어져 있기 때문에 대부분 송유관(파이프라인)을 통해서 육상으로, 그리고 유조선

(tanker)에 의해서 해상에서 수송이 이루어지고 있음. 최초의 석유 파이프라인은 Iraq Petroleum Company(IPC)가 건설한 IPC 파이프라인으로 1934년에 완공됨. 동 파이프라인을 통해 이라크 키르쿠크(Kirkuk) 유전에서 레바논의 트리폴리(Tripoli)와 하이파(Haifa)를 통해 지중해로 석유가 수출됨 (Stevens 2009, 8; Stevens 2000, 227-228).

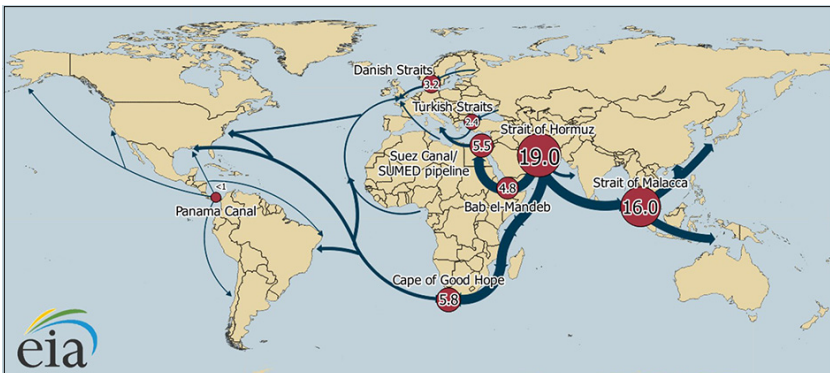
- ◆ 따라서 안정적으로 에너지 자원을 공급하기 위해서는 충분한 매장량과 생산량 뿐 아니라, 석유나 천연가스를 수송함에 있어서도 안보 확보가 중요하며 공급 지역 또는 유조선에 대한 군사적 보호라는 군사안보적 요인이 결합되기도 함. 석유의 경우 해상수송의 비율이 높은데, 유조선은 호르무즈 해협(Strait of Hormuz), 말라카 해협(Strait of Malacca) 및 수에즈 운하(Suez Canal)와 같이 주요 해상요충지 또는 관문(choke point) 및 해상수송로를 통과함. 1956년 수에즈 운하 위기처럼 해상수송로가 봉쇄될 위협에 처하는 경우 에너지 안보는 극심한 위기를 맞이할 수 있음. 1980년 이란-이라크 전쟁이 시작된 이후 페르시아만 호르무즈 해협의 선박 통행에 심각한 타격을 줄 수 있는 이란이 유조선을 공격하자, 미국은 쿠웨이트 유조선의 항행을 보호하고 호르무즈 해협 해상수송로 안보 확보를 위해 군사력의 사용을 결정한 사례도 있음¹⁾
- ◆ 특정 해상수송로 전체나 주요 해상요충지 및 관문을 전면적으로 봉쇄하는 것은 현실적으로 엄청난 해군력이 뒷받침되지 않는 한 쉽지 않음. 그러나 석유를 수송하는 선박인 유조선을 직접 공격함으로써 석유가 수입 국가에 도달하지 못하도록 하는 방식은 역사적으로 존재함. 석유를 수송하는 선박을 공격하여 해상수송을 방해하려고 했던 대표적인 사례는 제1차 세계대전에서 독일의 유보트(U-boat) 공격임. 당시 독일은 영국으로 향하는 유조선에 대한 공격을 1915년부터 감행하였고 1917년에 그 수위를 높힘. 그 결과 영국은 1917년부터 극심한 석유 부족을 경험했고 미국에 석유 공급을 요청함(Kelanic 2012, 136-139).
- ◆ 주요 해상요충지를 봉쇄함으로써 에너지 안보 위협이 발생했던 가장 대표적인

1) 해상수송로 안보를 위한 미국의 군사력 사용 결정에 대해서는 다음 연구를 참고할 것. 장성일, “해상수송로 안보와 미국의 외교정책: 레이건 행정부의 쿠웨이트 유조선 군사적 보호 결정,” 『한국과 국제정치』 제38권 제2호 (2022), pp. 31-60; 장성일, “외교정책 연구에서 ‘정책결정(Decision-making)’ 관점 재조명: 1967년 티란 해협 수송로 안보 위기 시 미국의 무대응 분석,” 『국제정치논총』 제60집 제2호 (2020), pp. 211-258.

사례는 이집트 나세르(Gamal Abdel Nasser) 대통령의 등장 이후 발생한 1956년도 수에즈 운하 위기(Suez Crisis)를 들 수 있음. 나세르는 1956년 6월에 대통령으로 집권한 이후 수에즈 운하를 국유화했는데 이러한 조치는 영국, 프랑스 및 이스라엘의 이집트 침공을 야기함(Itayim 1974, 86-89). 이집트는 11월 초 영국, 프랑스, 이스라엘 군의 침공에 대하여 수에즈 운하를 통한 선박의 흐름을 중단시킴. 수에즈 운하가 봉쇄되자 중동 지역에서 석유를 수입하던 영국은 심각한 에너지 안보 위기를 겪음.

- ◆ 요충지, 관문 등 다양한 용어로 번역되는 ‘choke point’는 미국 에너지정보국(EIA: Energy Information Administration)에 따르면, “널리 사용되는 해로를 따라 있는 좁은 해협(narrow channels along widely used global sea routes)”을 의미하는데 가장 대표적인 곳은 중동 페르시아만의 호르무즈 해협(U.S. Energy Information Administration 2017).
- ◆ 호르무즈 해협은 전 세계에서 가장 중요한 해상요충지 또는 관문임. 전 세계적으로 생산되는 석유(하루 9,720만 배럴) 중 1,850만 배럴이 호르무즈 해협을 통과하기 때문에(U.S. Energy Information Administration 2017), 특정 국가나 비국가행위자에 의해서 동 해협이 완전히 봉쇄되거나 호르무즈 해협을 통한 해상수송에 차질이 생긴다면 전 세계적인 에너지 안보 위기가 발생할 수 있음.

〈그림-1〉 주요 해상요충지를 통과하는 일일 석유의 물동량



출처: U.S. Energy Information Administration, World Oil Transit Chokepoints (July 25, 2017).

- ◆ 위 그림은 전 세계 주요 해상요충지를 통과하는 하루 석유의 물동량을 보여주는 자료로 호르무즈 해협, 말라카 해협 순으로 가장 많은 석유가 통과하는 것을 확인할 수 있음.

〈표-1〉 주요 해상요충지를 통과하는 석유의 물량 (2011~16년)

(단위: 백만 배럴/하루)

요충지	2011	2012	2013	2014	2015	2016
호르무즈 해협 (Strait of Hormuz)	17.0	16.8	16.6	16.9	17.0	18.5
말라카 해협 (Strait of Malacca)	14.5	15.1	15.4	15.5	15.5	16.0
수에즈 운하 & SUMED 파이프라인 (Suez Canal and SUMED ²⁾ Pipeline)	3.8	4.5	4.6	5.2	5.4	5.5
밥 엘 만답 (Bab el-Mandab)	3.3	3.6	3.8	4.3	4.7	4.8
덴마크 해협 (Danish Straits)	3.0	3.3	3.1	3.0	3.2	3.2
터키 해협 (Turkish Straits)	2.9	2.7	2.6	2.6	2.4	2.4
파나마 운하 (Panama Canal)	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9
희망봉 (Cape of Good Hope)	4.7	5.4	5.1	4.9	5.1	5.8
전 세계 해상 석유 교역량	55.5	56.4	56.5	56.4	58.9	n/a
전 세계 석유 공급량	88.8	90.8	91.3	93.8	96.7	97.2

출처: U.S. Energy Information Administration, World Oil Transit Chokepoints (July 25, 2017).

- ◆ 최근 연도별 주요 해상요충지를 통과하는 석유의 물동량을 보면 다른 지점에 비해 압도적으로 많은 유조선이 호르무즈 해협과 말라카 해협을 통과하는 것을 확인할 수 있음. 특히 호르무즈 해협과 말라카 해협을 통과하여 수송된 석유는 한국, 일본, 중국 등 아시아의 주요 국가들에게 공급된다는 점을 고려할 때 호르

2) Suez-Mediterranean Pipeline

무즈 해협과 말라카 해협을 포함한 해상수송로 안보는 아시아 주요 국가의 국가안보와 직결되는 문제임.

III 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 해상수송 안보 문제

- ◆ 2022년 2월 러시아의 침공으로 시작된 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 흑해와 지중해를 통한 우크라이나의 곡물 수출이 중단되었고, 이러한 해상수송로 안보 문제는 전 세계적인 곡물 가격의 급상승 즉, 식량위기를 유발함. 2019년 기준으로 우크라이나는 전 세계에서 해바라기 기름(sunflower oil) 수출 물량의 42%, 옥수수의 16%, 보리의 10% 및 밀 수출 물량의 9%를 차지하는 세계적인 곡물 수출국임(BBC 2022).

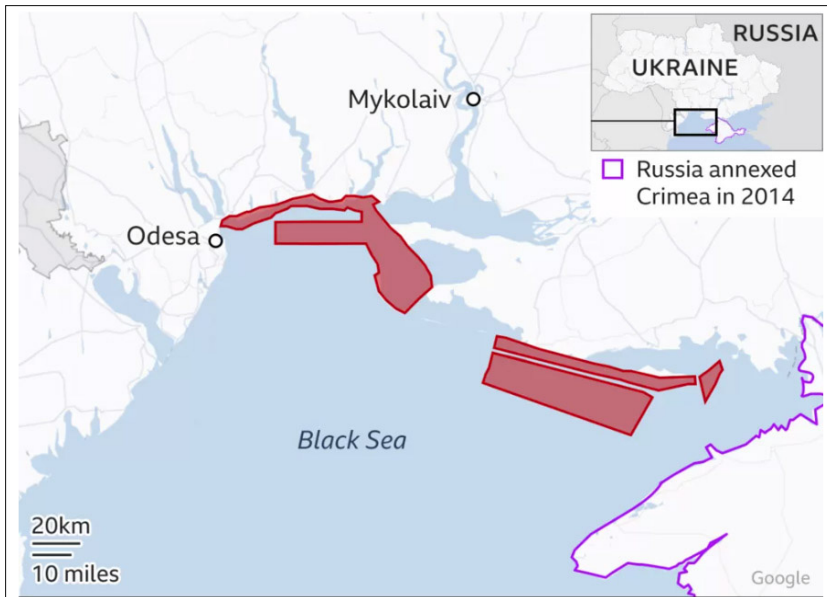
〈그림-2〉 우크라이나 곡물 수출을 위한 대안 노선



출처: BBC, "How much grain has been shipped from Ukraine?," (3 November, 2022).

- ◆ 러시아-우크라이나 전쟁의 발발과 함께 러시아가 우크라이나의 주요 곡물 수출 항구를 봉쇄하자 우크라이나는 대형 트럭과 기차를 이용하여 육상으로 곡물을 다른 지역으로 이동시킨 후 수출하고자 시도함. EU는 이러한 우크라이나의 노력에 함께 하면서 “solidarity lanes”라는 우크라이나 곡물 수출을 위한 대안 노선을 만들어서 발트해와 루마니아 항구에서 곡물 수출을 돕고자 노력함. 그러나 문제는 기차 수송을 포함하여 육상 수송을 통한 수출 가능 역량은 한계가 있었고, 대안적인 육상 수송을 통한 우크라이나 곡물 수출은 전체 수출 물량의 대략 10% 정도만 이루어지는 문제가 발생함(BBC 2022).

〈그림-3〉 흑해에 부설된 러시아의 기뢰 지대



출처: BBC, “How much grain has been shipped from Ukraine?,” (3 November, 2022).

- ◆ 우크라이나가 곡물 수출을 할 수 없었던 이유는 러시아군이 우크라이나를 침공한 직후 흑해에 있는 우크라이나의 주요 수출 항구를 봉쇄했기 때문인데, 이러한 봉쇄로 인해 약 2천만톤의 곡물이 수출되지 못하고 우크라이나에 묵였기 때문임. 선박을 통해 곡물을 수출하던 우크라이나 입장에서 러시아의 해상봉쇄

는 해상을 통한 곡물 수출의 전면적인 중단을 야기했고 이는 전 세계적인 차원의 식량위기를 유발함.

- ◆ 7월이 되어서야 러시아는 우크라이나 항구에 대한 봉쇄를 해제하기로 합의함. 7월 22일 UN이 제안한 “Black Sea Grain Initiative(Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports)”에 러시아, 우크라이나 및 튀르키예(터키)가 합의함으로써 전쟁 발발과 함께 그동안 봉쇄되었던 Odesa, Chernomorsk 및 Yuzhny 항구에서 우크라이나 곡물 수출이 가능해짐. 수출 선박과 항만 시설이 공격받지 않으면서 안전한 해상수송로를 따라서 곡물 수출이 재개될 수 있도록 관련 국가들이 합의한 것임. Black Sea Grain Initiative의 이행을 관리하기 위해 UN의 감독 아래 이스탄불에는 Joint Coordination Centre(JCC)가 설치되었고 러시아, 우크라이나, 튀르키예(터키) 및 UN에서 파견한 대표들이 동 센터에 상주함.
- ◆ 그러나 러시아가 흑해에 설치한 기뢰가 여전히 남아 있고 이는 안전한 해상수송을 위협하는 요인임. 무엇보다 러시아-우크라이나 전쟁이 계속되는 한 이 지역을 항행하는 선박이 공격받을 위험이 존재하고, 흑해를 통한 해상수송의 안보를 보장하기 어려운 것이 현실임.
- ◆ 아울러 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 유럽으로 파이프라인에 의해 공급되는 러시아산 천연가스 공급량이 큰 폭으로 감소함에 따라 천연가스 가격은 급상승함. 유럽 국가들은 부족한 천연가스 물량을 LNG로 채워야 하는 상황에서 주요 천연가스 수출 국가인 카타르에 주목하고 있음(The Economist 2022). 유럽에서 LNG 수요 증가는 결국 천연가스의 해상수송 물량 증가를 의미함.

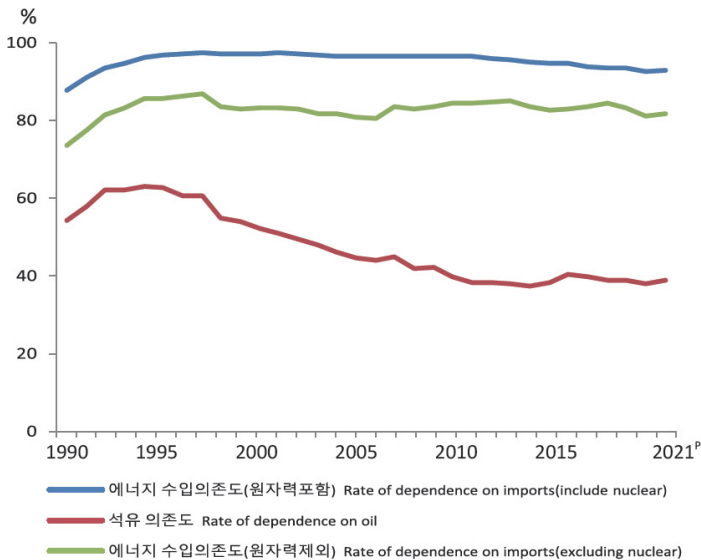
IV 한국에 주는 시사점

1. 에너지원의 수입 의존도가 높은 한국

- ◆ 러시아-우크라이나 전쟁 발발로 인한 러시아군의 해상봉쇄 그리고 우크라이나 곡물 수출 위기가 에너지 안보 문제, 그리고 한국의 에너지 안보에 주는 시사점은 무엇인가?

- ◆ 석유의 경우 해상수송의 비율이 높고, 유조선은 호르무즈 해협, 말라카 해협 및 수에즈 운하와 같은 주요 요충지 또는 관문이 포함된 해상수송로를 통과하는데 이번 러시아군의 해상봉쇄로 국가 간 분쟁이나 갈등이 해상수송에 심각한 안보 위협이 될 수 있다는 사실이 다시 드러남.
- ◆ 한국의 관점에서 해상수송로 안보 문제가 중요한 이유는 한국은 원유, 천연가스와 같이 주요 에너지 자원의 수입에 의존하는 비중이 매우 높고, 대부분의 에너지 자원을 해상수송을 통해 수입하고 있기 때문임.

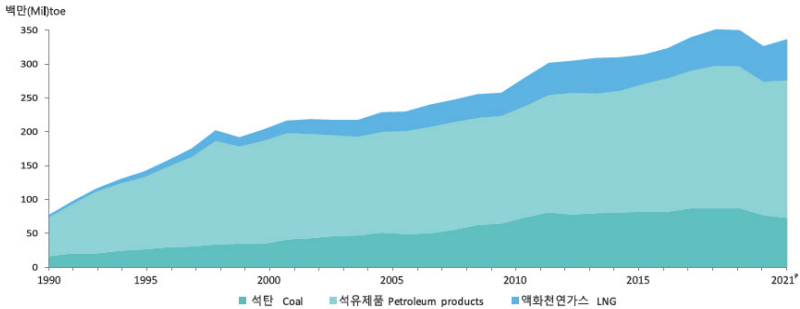
〈그림-4〉 한국의 에너지 수입의존도, 석유 의존도



출처: 에너지경제연구원, 『에너지통계월보 2022/03』 (2022), p. 6.

- ◆ 석유와 천연가스를 수입에 의존하는 한국에게 에너지 자원의 수송 안보는 국가의 생존 및 경제적 번영과 직결되는 국가안보 문제임. 한국의 에너지 수입의존도는 1995년 96.8%로, 2005년 96.8%, 2015년 94.8%, 2021년 92.8%로 최근 20년 동안 여전히 90%가 넘는 높은 의존 비율을 유지하고 있으며, 이러한 추세는 지속될 것으로 보임.

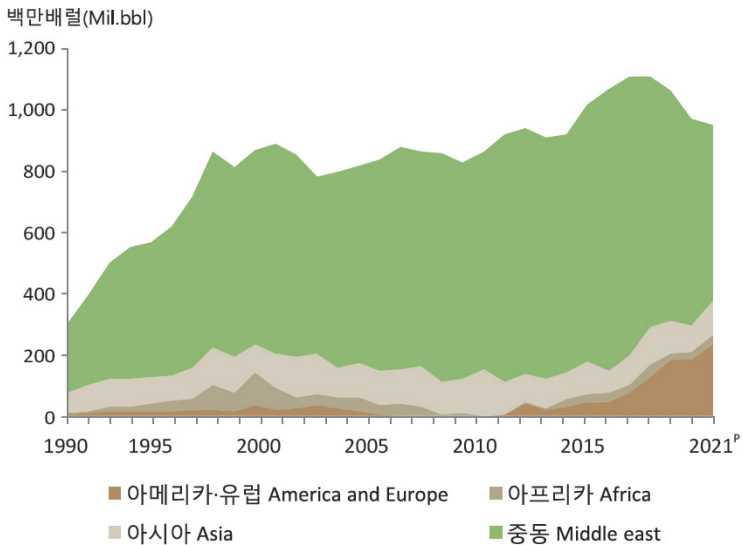
〈그림-5〉 에너지원별 수입 1990-2021



출처: 에너지경제연구원, 『에너지통계월보 2022/03』 (2022), p. 10.

- ◆ 한국의 에너지원별 수입 자료에 따르면 지난 30년 동안 석유제품, 천연가스 (LNG), 석탄 수입 모두가 증가함. 특히 석유제품의 수입은 큰 폭으로 증가했고, 여전히 높은 비중을 차지하고 있음.

〈그림-6〉 원유 수입 1990-2021



출처: 에너지경제연구원, 『에너지통계월보 2022/03』 (2022), p. 36.

- ◆ 한국의 전반적인 에너지 수입 의존도가 매우 높은 가운데, 원유(crude oil)의 경우 최근 다소 그 비중이 줄어들긴 했으나 중동 지역 국가들로부터의 수입 비중이 여전히 높고, 이러한 추세가 단기간에 변화될 가능성은 낮아 보임. 한국이 중동 지역 국가들로부터 수입하는 에너지 자원은 호르무즈 해협, 말라카 해협 및 남중국해, 동중국해를 거쳐 한국으로 수입됨. 그런 의미에서 안정적인 에너지 자원의 공급을 위해서 한국에게 해상수송로 안보는 매우 중요함.

2. 해상수송로 안보 확보를 위한 노력

- ◆ 해상수송로 안보를 위협하는 요인은 자연적인 위협을 포함하여 해적활동, 해상테러리즘, 영유권 주장 등으로 인한 국가 간 해양분쟁, 미중 경쟁이나 국가 간 분쟁 등 매우 다양함. 이 중 올해 발생한 러시아-우크라이나 전쟁과 같은 주요 해상수송로 또는 관문이 위치한 지역 국가들 간 정치적 갈등이나 분쟁은 해상수송로 안보를 위협하는 대표적인 요인임. 가장 극단적인 결과는 이번 러시아의 해양봉쇄와 같이 해상수송로 또는 해상교통로(SLOC: Sea Lines of Communication, 또는 Sea Lanes of Communication)나 해상요충지를 전면적으로 봉쇄하는 것으로, 국가 간 갈등이 특정 해협이나 해양에 대한 봉쇄로 이어져 해상수송이 중단되는 심각한 위기가 발생할 가능성이 여전히 있음, 전면적인 봉쇄까지는 아니더라도 해상수송이 불안정한 경우 수입되는 에너지원의 급격한 가격 상승을 유발할 수 있음.³⁾
- ◆ 최근 미국 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 하원의장의 대만 방문으로 격화된 미중 갈등이 대만 해협과 인근 해양에서 양국의 군사활동으로 인해 군사적인 긴장 상태를 높인 것처럼, 한국 입장에서 에너지 자원의 해상수송로 안보를 위협하는 요인에 대한 선제적인 분석과 대응 방법 마련이 중요함. 특히 현재의 국제정치 현실을 고려하면 해상수송로를 둘러싼 경쟁 및 갈등이 미국과 중국이라는 강대국 간의 패권경쟁으로 비화될 가능성이 높다는 위험이 있음(구민교 2016, 60).
- ◆ 우선 에너지원의 수입을 해상수송에 의존하는 한국 입장에서 해상수송로 또는 해상교통로 안보 위기는 국가안보 차원의 위기라는 전략적인 인식을 갖는 것이

3) 해상수송에 대한 구체적인 위협 요인에 대해서는 백병선(2010), 백병선(2011), 문정인·부승찬(2013), 장성호(2015)의 연구를 참고할 것.

- 중요함. 아라비아해-인도양-말라카 해협-남중국해-동중국해로 연결되는 바닷길은 한국 경제에게 생명선과 같고, 해상수송로 유사시를 대비한 군사적 차원에서 해군전력 강화와 더불어 외교적 노력도 병행되어야 함(구민교 2016, 61; (백병선 2010, 112-113)).
- ◆ 한국의 에너지 수입 즉, 해상수송에 영향을 줄 수 있는 주요 해상요충지 또는 관문의 안보가 위협받을 수 있는 시나리오가 무엇인지 발생 가능성이 있는 모든 시나리오와 각 시나리오별 위협 요인의 종류, 위협도, 이러한 요인이 가져올 결과와 각 시나리오별 대응 방안 등에 대한 구체적인 자료가 마련되어야 하고, 이러한 작업은 국제정세의 변화를 반영하여 일관성 있게 꾸준히 이루어져야 함. 예를 들어 미국의 입장을 지지하는 한국에 대한 보복으로 중국이 남중국해에서 한국 선박에 대한 항행의 자유를 거부하는 상황도 발생할 가능성이 있음(백병선·이경행 2016, 143).
 - ◆ 결국 해상수송로 안보 위기가 발생했을 때 국가 차원에서 어떻게 대응하며 평시에는 위협요인에 대한 평가, 분석 및 정책조정을 어느 조직이 담당할지 ‘해양안보 컨트롤타워(control tower)’ 문제와 연결이 됨. 해양수송로 문제를 포함한 전반적인 해양안보(maritime security)를 위협하는 위기는 핵심적인 에너지 자원의 해상수송에 의존하는 한국에게 국가안보 차원의 문제로 특정 부처 차원의 대응이 아니라 이보다 상위 수준에서의 정책 조정 및 대응이 가능한 컨트롤타워가 마련되어야 할 것임. 일례로 해적 위협에 대한 대응 업무가 정부 부처별로 분산되어 효율적인 대응이 어려웠다는 지적이 있음(백병선 2010, 109-111).
 - ◆ 해상수송로 안보의 확보를 위해서는 한국의 독자적인 노력뿐 아니라 한미동맹을 활용하는 양자협력 및 관련 국가들이 참여하는 다자적인 노력 즉, 다양한 해양안보 네트워크나 다자안보협력체에 한국이 참여하는 방법을 고려할 수 있음. 특히 다자적인 협력을 통해 한국이 독자적으로 확보하기 어려운 해상수송로 안보에 영향을 미칠 수 있는 주요 항로나 해상요충지를 위협하는 요인에 대한 최신 정보를 확보할 수 있고, 이를 바탕으로 신속하고 효과적인 대처 방안을 마련할 수 있을 것임(길병욱 2020, 23; 장성호 2015, 250-251). 한국이 에너지 자원의 수입에 크게 의존하는 항로를 고려할 때 인도 및 아세안 국가와의 협력도 중요할 것임.

- ◆ 해상수송로 안보를 위한 다자적인 노력과 관련하여 2019년 이란의 유조선 공격 이후 호르무즈 해협 안보를 위해 미국 주도로 시작되어 2022년 11월 현재 미국, 영국, 알바니아, 바레인, 에스토니아, 리투아니아, 루마니아, 사우디아라비아, 세이셸, UAE 10개국이 참여하는 ‘국제해양안보구상(International Maritime Security Construct)’을 참고하는 것도 방법임.
- ◆ 해상수송로 안보 확보를 위한 독자적인 노력의 일환으로 한국의 해군전략을 강화하고 원양에서의 작전도 현재 수준보다 확대하는 등 노력을 고려해볼 수 있음. 문제는 이러한 노력이 중국을 포함한 주변 국가와 의도하지 않은 정치적 긴장 관계를 유발할 가능성도 있기 때문에, 한국의 노력이 특정 국가를 견제하려는 군사적인 목적이 아니라 공동의 위협에 대응하기 위한 공공적인 노력이라는 점을 강조하면서 지역 국가들을 지속적으로 설득하는 외교적 노력도 병행해야 할 것임.

참고문헌

- 구민교. 2016. “미중 간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점-선-면’ 경쟁을 중심으로.” 『국제·지역연구』 제25권 3호.
- 길병욱. 2020. “한국의 해양안보전략과 다자안보협력 증진방안.” 『한국시베리아연구』 제24집 제3호.
- 문정인·부승찬. 2013. 『걸프에서 동북아, 해상교통로는 안전한가?』. 서울: 오름.
- 백병선·이경행. 2016. 해양 안보환경 변화에 따른 한국의 해상교통로 보호방향.” 『국가전략』 제22권 제4호.
- 백병선. 2011. “미래 한국의 해상교통로 보호에 관한 연구.” 『국방정책연구』 제27권 제1호.
- 백병선. 2010. “한국의 해상교통로에 대한 초국가적 위협의 분석 및 향후 대응방안에 관한 연구.” 『국가전략』 제16권 제3호.
- 에너지경제연구원. 2022. 『에너지통계월보 2022/03』.
- 이준범. 2005. “에너지 안보에 대한 이론적 접근: 에너지 수급의 정치경제.” 『국제평화』, 제2권, 1호.
- 장성일. 2022. “해상수송로 안보와 미국의 외교정책: 레이건 행정부의 쿠웨이트 유조선 군사적 보호 결정.” 『한국과 국제정치』 제38권 제2호.
- 장성일. 2020. “외교정책 연구에서 ‘정책결정(Decision-making)’ 관점 재조명: 1967년 티란 해협 수송로 안보 위기 시 미국의 무대응 분석.” 『국제정치논총』 제60집 제2호.
- 장성일. 2008. “에너지 안보와 국가 안보: 제1차 걸프 전쟁과 미국의 군사 개입.” 『에너지경제연구』 제7권 제2호 (에너지경제연구원).
- 장성호. 2015. “해양교통로(SLOC)의 위협과 안전확보 방안.” 『대한정치학회보』 제23권 제3호.
- BBC. 2022. “How much grain has been shipped from Ukraine?.” (3 November).

- Bielecki, J. 2002. "Energy security: is the wolf at the door?." *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 42, Issue 2 (Summer).
- BP. 2022. *Statistical Review of World Energy 2022*.
- Fattouh, Bassam. 2007. *How Secure Are Middle East Oil Supplies?: Oxford Institute for Energy Studies WPM 33*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, September.
- International Energy Agency. 2018. "What Is Energy Security?." <https://www.iea.org/topics/energysecurity/whatisenergysecurity/> (접근일: 2018.02.05).
- Itayim, Fuad. 1974. "Arab Oil-The Political Dimension." *Journal of Palestine Studies*, Vol. 3, No. 2 (Winter).
- Kelanic, Rosemary Ann. 2012. *Black gold and blackmail: The politics of international oil coercion, Ph.D Dissertation*. The University of Chicago.
- Ölz, Samantha., Ralph Sims and Nicolai Kirchner. 2007. *Contribution of Renewables to Energy Security*. International Energy Agency.
- Stevens, Paul. 2000. "Pipelines or pipe dreams? Lessons from the history of Arab transit pipelines." *Middle East Journal*, Vol. 52, No. 2 (Spring).
- Stevens, Paul. 2009. *Transit Troubles: Pipelines as a Source of Conflict: A Chatham House Report*. Royal Institute of International Affairs.
- The Economist. 2022. "The war in Ukraine has reshaped the world's fuel markets." (September 24).
- U.S. Energy Information Administration. 2017. *World Oil Transit Chokepoints* (July 25).

저자약력

장성일

현재 서울대학교 정치외교학부 강사이다.

한국외국어대학교 네덜란드어과를 졸업하고 서울대학교 정치외교학부에서 외교학 박사학위를 받았다. 주요 연구분야는 미국 외교정책의 결정과정으로 국가안전보장회의(NSC)와 같은 정책결정의 제도에 주목하고 있고, 해상수송로 안보와 외교정책 간의 관계, 다양한 외교정책 연구도 관심 갖고 연구하고 있다. 주요 논문으로는 《해상수송로 안보와 미국의 외교정책: 레이건 행정부의 쿠웨이트 유조선 군사적 보호 결정》(2022), 《미국 국가안보 제도의 기원: 국가안전보장회의(NSC) 창설 과정에서 관료 조직 간 정치》(2021), 《위기 시 미국 외교정책 결정의 통합적인 분석: 페르시아 만 해상 수송로 위기에서 군사적 대응 결정》(2020), 《외교정책 연구에서 '정책결정(Decision-making)' 관점 재조명: 1967년 티란 해협 수송로 안보 위기 시 미국의 무대응 분석》(2020) 등이 있다.

인터넷 거버넌스에서의 다중이해당사자주의 모델과 영향력

유인태 (단국대학교)

국문초록

인터넷이 우리 삶의 거의 모든 영역에 들어오고, 미래 사회의, 핵심 기반시설이 될 것이라는 것에는 이견이 없다. 그런데 그런 인터넷이 어떻게 관리되어야 하는 것에 대한 논쟁은, 인터넷, 사이버, 그리고 디지털 사안 영역으로 확대되며 지속되고 있다. 글로벌 인터넷 거버넌스에 대한 논쟁은 여러 이해당사자들이 참여해야 한다는 다중이해당사자주의를 대체로 수용하는 추세이고, 이에 따라 본 글은 인터넷 거버넌스에서의 다중이해당사자 모델이 갖는 영향력을 탐색하고자 하였다. 특히, 글로벌 그리고 국내 인터넷 거버넌스에서의 다중이해당사자 모델이 국제정치에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴본다. 특히 세 사례를 조사해 보았는데, 첫 번째 사례는 글로벌 인터넷 거버넌스의 대표적인 국제인터넷주소 관리기구(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)의 다중이해당사자주의가 발전하는 모습을 보이고, 이에 기반해서 주권 국가의 이익과 독립적으로 움직임을 선택하는 것을 보이고자 했다. 두 번째 사례에서는, 다중이해당사자주의에 기반해서 운영되는 인터넷거버넌스포럼(Internet Governance Forum)이, 미국의 외교 정책에 영향을 미칠 수 있었음을 보이고자 했다. 그 사례로서 “인터넷의 미래를 위한 동맹(The Alliance for the Future of the Internet)”에서 “인터넷의 미래를 위한 선언(A Declaration for the Future of the Internet)”으로의 변화를 보인다. 마지막으로, 한국의 WCIT-12에서의 선택이 국내 인터넷 거버넌스 모델과 연관되어 있었음을 주장하고, 최근 2022년에 개정된 한국의 인터넷주소자원법의 내용을 소개하고, 이러한 변화가 향후 갖는 함의를 논한다. 결론을 대신하여, 본 글은 최근 UN 사이버 OEWG에서의 논쟁과 결부시키며, 인터넷 거버넌스에서 어떤 모델을 추구해야 할 것인가에 대한 더 심도 있는 고민이 필요함을 제기한다.

목차

- I. 서론
- II. 본론
- III. 결론을 대신하여

I 서론

- ◆ 인터넷이 우리 삶의 거의 모든 영역에 들어오고, 미래 사회의, 핵심 기반시설이 될 것이라는 것에는 이견이 없음. 그런데 그런 인터넷이 어떻게 관리되어야 하는가에 대해서는 1990년대 인터넷의 보급이 급속하게 전개된 이후 끊임없이 논의되어 왔음. 특히 1990년대 말부터는 강대국들을 포함하여 국제적 논쟁이 전개되어 왔음. 글로벌 인터넷 거버넌스에서 여러 이해당사자들이 참여해야 한다는 다중이해당사자주의의 확산은, 그러한 논쟁에 대한 국제 사회의 대응이고, 점차 인터넷 거버넌스 모델로서 받아들여지고 있음.
- ◆ 국제연합(UN)에서 열린 기존의 사이버 안보 관련 정부전문가그룹회의(GGE)와 달리, 개방형 작업반(Open-ended Working Group)에서는 민간도 참여할 수 있는 다중이해당사자주의를 수용하고 원칙적으로 수용하고 있음. 그러나 구체적으로 어떻게 실행해나갈지에 대한 논쟁이 진행 중임. 다중이해당사자 모델의 국제정치적 영향력에 대한 연구가 더욱 필요되는 시점임. 그런데 기존 연구들은 글로벌 인터넷 거버넌스에서 다중이해당사자주의가 무엇이고 또 어떻게 수용되어 왔는지에 집중하는 경향이 있음. 보고는 이러한 연구와 차별하여 다중이해당사자주의의 국제정치적 함의에 대해 탐색하고자 함.
- ◆ 본 글에서는 인터넷 거버넌스에서의 다중이해당사자 모델이 갖는 영향을 탐색하고자 함. 특히, 글로벌 그리고 국내 인터넷 거버넌스에서의 다중이해당사자 모델이 국제정치에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴봄.
- ◆ 이런 목적으로 크게 세 사례를 조명함. 첫 번째 사례는 글로벌 인터넷 거버넌스의 대표적인 국제인터넷주소관리기구(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)의 다중이해당사자주의가 주권 국가의 이익과 독립적으로 움직이는 기반임을 보임. 두 번째 사례에서는, 다중이해당사자

주의에 기반해서 운영되는 인터넷거버넌스포럼(Internet Governance Forum)이, 미국의 외교 정책에 영향을 미친 사례를 보임. 마지막으로, 2022년 개정된 한국의 인터넷주소자원법의 내용을 소개하고, 국내 및 글로벌 인터넷 거버넌스에의 함의를 논하며 글을 마칩.

II 본론

1. 미국의 ICANN 설립, Post-IANA 체제, 그리고 강대국 전략 경쟁

- ◆ 글로벌 인터넷 거버넌스의 대표격인 ICANN는, 비록 설립 초기부터 다중이해 당사자주의를 대변하는 기구로서 널리 인식되었으나, 사실 그 태생부터 다중 이해당사자주의를 구현해내기에 한계가 존재했음. 이러한 한계에 대한 불만에 대응하기 위해, 그리고 에드워드 스노우든(Edward Snowden) 사태와 같은 미국의 감시 행태의 폭로에서 비롯된 미국의 인터넷 거버넌스 방식 대한 대두된 비판의 방향을 돌리기 위해서라도, 미국 정부는 2016년 9월 ‘IANA 관리권한 이양(the IANA stewardship transition)’을 이행하였음. 그 이후, 비록 책임성(accountability)를 향상 시킬 방안에 대한 논의는 지속적으로 있으나, ICANN 자체에 대한 이전과 같은 비판은 사그라들었다. 즉, 다중이해당사자주의를 보다 더 반영하는 방향으로 거버넌스 변환을 이루었다는 것에는 많은 이가 합의하고 있음(유인태 외 2017; Radu 2019).
- ◆ ICANN의 기원은 1998년의 설립임. 그런데 설립 과정과 그 결과는 반드시 여러 이해당사자들이 만족할만한 것은 아니었음. ICANN 설립 이전에는 기술자들을 중심으로 한 ‘인터넷 커뮤니티(Internet community)’가 있었음. 그리고 당시 이들을 대표할 만한, 소위 인터넷의 “아버지”라 불리던 빈트 서프(Vint Cerf)는, 인터넷의 주소자원을 관리할 수 있는 ‘루트 권위(root authority)’를 미 상무부와 계약 하에 있던 네트워크 솔루션(Network Solutions Inc)으로부터 인터넷 커뮤니티에게 되돌리기 위해 ‘인터넷 사회(the Internet Society, ISOC)’를 1991년 6월에 창립하였음. 그리고, 미국 국방부, 더 넓게는 미 정부와 독립적으로 운영될 인터넷 거버넌스 구조를 만들기 위해, ISOC을 중심으로 상표권 소유자들, 지적재산권 관련자들을 불러 모은 바 있음. 이러한 일련의 과정은, 미 상무부와 계약 하에 있던 네트워크 솔루션(Network Solutions Inc)

의 루트서버 관리 권한이, 그 계약이 끝나는 1998년 1월에 ISOC으로 이양될 것으로 예상케 했었음. 그러나 당시 미국 클린턴 대통령의 정책개발 수석고문(the senior advisor for policy development) 아이라 매거지너(Ira Magaziner)는 그러한 움직임이 성공하지 못하도록 대응하였음.

- ◆ 이에 “인터넷의 신”이라고 불린¹⁾ 존 포스텔(Jon Postel)은 1998년 1월 28일에 움직임. 12개의 인터넷 지역 루트 서버 중 8개의 조작자들에게, 미정부가 소유하고 ‘네트워크 솔루션(Network Solution Inc.)’이 작동시키고 있던 마스터 루트 서버인 ‘루트 서버 A’와 일상적으로 행사는 동기화를 중지하고, 남가주대학 캠퍼스에 있는 자신의 서버를 진정한(authoritative) 루트 서버로 인식해달라는 요청 메일을 보냄. 이에 8개의 지역 서버는 순응하지만 나머지 4개의 지역서버, 즉, 미항공우주국(NASA), 미군(the U.S. military), 발리스틱 연구소(Ballistics Research Lab), 그리고 네트워크 솔루션은 기존의 서버를 루트 권위(root authority)로 인정하면서, 인터넷은 두 개의 거대한 네트워크로 양분됨.
- ◆ 이 상황에 미 정부는 즉각적으로 반응함. 무엇보다, 미 정부는 포스텔에게, 그러한 행동의 대가는, 남가주대학의 파산과 개인에 대한 법적 소송을 불사할 것이라는 위협을 가함. 위협의 결과로 포스텔은 원래 상태로 되돌려 놓았고(Goldsmith and Wu 2006), 미 정부는 이 계기를 통해 “녹색 보고서(Green Paper)”를 발간하게 되며, 인터넷 루트에 대한 미국 정부의 완전한 권위를 주장함. 이 녹색 보고서의 발간은 인터넷 거버넌스가 기존의 모델과 결별하며, 강력한 정부의 존재가 부상하는 새로운 거버넌스 시대가 열리는 신호탄이 되었음.
- ◆ 다른 한편, 미국 정부는 같은 해 1998년 ‘백색 보고서(White Paper)’에서 ICANN 수립 계획을 발표함. ‘백색 보고서’에서 밝힌 ICANN 수립 계획은, 사적 영역에게 DNS 관리의 주도권을 갖도록 한다는 것이었음. 이는 어떤 면에서 기술자들과 다른 이해당사자들이 갖고 있던 인터넷 거버넌스에 대한 이상을 실현하는 것처럼 보이기도 함. 그러나 실상은 여전히 ICANN은 미국 상무부와의 계약 하에 놓이게 되었고, 루트 존 파일을 담고 있는 컴퓨터는 여전히 미국 정부의 통제와 소유권 하에 있는 것이었음. 미국 정부에 의한 ICANN 수립의 진정한 이유는, 미국 정부가 주소자원의 일상적 운영을 수행할 수 있는 어떤 지식도 갖지 못했기 때문이며, ICANN을 통해 그러한 운영을 하기 원했기 때문임. 또

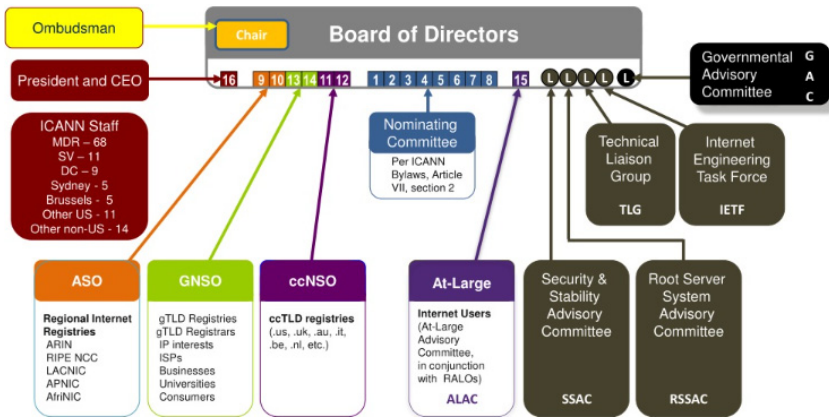
1) “Postel Disputes,” The Economist, February 8, 1997

한, 단 하나의 국가가 루트를 통제할 권리는 없다는 비판을 회피하기 위해서이기도 했음. 따라서 ICANN 수립에는 민영화, 국제화, 자기 규제라는 수식어가 동반되어 사용되었음. 타국에 의한 주소 자원 규제의 움직임을 막아내고, 미국 정부가 일상의 루트 서버의 운영을 관리하며, 동시에 궁극적으로는 미국 정부가 공식적 통제권을 유지하기 위해서 ICANN이라는 조직이 고안되었고, 또한 그 목적을 달성하기 위해 적합했었음.

- ◆ 그런데 미 정부 주도의 다중이해당사자주의를 구현하던 ICANN은 점차 그 정당성에 도전을 받게 됨. 글로벌 인터넷 거버넌스에 있어 ICANN의 정당성에 대한 글로벌 도전이 현현한 사건이 2001년 유엔 총회 결의로 2003년에 정보사회세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS) 개최였음. 이 개최 결정은 진작부터 미국 정부의 감시와 통제를 받는 ICANN에 의한 글로벌 인터넷 거버넌스에 의구심과 회의감이 팽배했다는 것을 단적으로 보여줌. 더욱이 ICANN 수립 당시에 미 상무부는 미국이 가지고 있는 루트 권위를 2006년 가을까지는 축소할 것이라고 약속했었는데, 이 약속을 2005년 6월 미국 정부가 지키지 않음. 이에 더욱 반발한 국제사회는 튀니스에 열린 2차 WSIS는 인터넷 거버넌스에서 다중이해당사자주의 구현을 위해 인터넷 거버넌스 포럼(Internet Governance Forum, IGF)를 설립하게 됨(유인태 외 2017; Goldsmith and Wu 2006; Mueller 2010).
- ◆ ICANN 설립 초기부터 제기되어왔던 국내의 이해당사자들의 비판에 대해, 미국의 궁극적 대응은 미 상무부의 통신정보관리청(National Telecommunications and Information Administration, NTIA)에 의한 2014년 3월 14일의 'IANA 관리권한 이양(the IANA stewardship transition)' 발표였음. 그리고 2016년 9월 30일의 실제적 이행으로 기존의 국내의 비판은 대부분 종식되었음. 이로서 계약 관계를 통해 IANA 기능에 최종적 관리 권한을 가지고 있었던 미국 정부의 기존 권한이, "이양 후 IANA(Post-Transition IANA)" 법인이 수립되고, 그후 개칭되어 '공공기술식별자(Public Technical Identifier, PTI)'라는 법인에게 이전됨. 이 PTI를 통해 IANA를 기능을 수행케 함으로써, 기존과 다른 다중이해당사자 모델이 인터넷 거버넌스에 정착하게 됨(Hofmann 2016; Radu 2019).
- ◆ 상기한 바와 같이 기존에는 NTIA가 계약을 통해 IANA의 최종 관리 권한을 가

지고 있었으나, 이양 후에는 ICANN 이사회(Board)와 PTI 이사회가 법률적으로 분리되어 이 사이에 계약이 이루어지게 되었음(유인태 외 2017의 <그림-1> 참조). 그리고 ICANN 이사회에 인터넷 프로토콜(IP) 주소 할당 기구, 인터넷 서비스 제공자(Internet Service Provide, ISP)와 같은 도메인 네임 관련 기구들, 그리고 후보추천위원회가 투표권을 가지고 참여하고, 그 외에도 일반 이용자 그룹(ALAC), 정부자문기구(GAC) 그리고 기술 표준 및 보안과 관련된 그룹들이 논의에 참여할 수 있게 되었음(<그림-1> 참조).²⁾

<그림-1> ICANN의 다중이해당사자 모델



source: <https://www.icann.org/>

◆ 이러한 변화는 기존의 정부 행위자가 최종행위자로 존재하는 수직적 구조에서 탈피하게 하였음. 그리고 이사회 내의 정부 및 비정부 행위자가 동등하게 논의 하며 인터넷 정책을 논의 및 결정하는 수평적인 구조를 갖게 되었음. 이는 자발적인 네트워크로 연결되고 동시에 수평적으로 분산된 거버넌스 형태로 더욱 이동하였음을 의미함(유인태 외 2017). 또한 “글로벌 다중이해당사자 공동체 (global multistakeholder community)”라는 용어에 기반해,³⁾ ICANN 내

2) 더 자세한 참가자 정보는 다음의 링크를 참조하라:

<https://www.icann.org/resources/pages/groups-2012-02-06-en>.

3) 이 용어는 NTIA가 2014년 3월 IANA 관리이양을 언급하며 처음 사용하였으며, 그것이 무엇을 뜻하고, 누구를 포함하며, 어떤 역할을 하는지에 대해서는 정의된 바 없이, 열려 있었

에서 “권한 강화된 공동체(empowered community)”의 설립이 가능케 되었고, 그 결과 ICANN 내의 모든 지원 조직들, 정부자문위원회(GAC), 사용자자문위원회(At-Large Advisory Committee)는 주요 선언 전에 자문을 하거나, ICANN 이사회의 결정들에 대해 거부권을 행사할 수 있게 되었음. 물론 이러한 거버넌스로의 전환 후에도 책임성(accountability)에 관련한 비판이 없는 것은 아니나, 이전과 같은 인터넷 공공정책 관련 결정을 내리는 정당성(legitimacy)에 대한 비판은 불식되었다고 할 수 있음(Radu 2019, 175; 178).

- ◆ 거버넌스 양식(modality) 차원에서 요약하자면, ICANN의 최초 설립의 경우, 정부가 주도하는 다중이해당사자주의의 모습을 띠었었음. ICANN의 설립을 통해, 비록 IANA 기능은 민간 기구가 담당하게 되지만, 미국 정부와의 계약 관계에 있는 한, 최종적인 통제권이 미국 정부에 있다는 점에서, 정부가 궁극적 통제 권한을 가지는 정부 주도의 인터넷 거버넌스의 양상으로 바꾸고자 한 것임. 그런데 2016년 9월 30일의 ‘IANA 관리권한 이양(the IANA stewardship transition)’ 이행 이후, 기존 인터넷 거버넌스 양상에는 변화가 생긴 것임. PTI의 계약 당사자가 여전히 미국 내의 ICANN이라는 점에서는 여전히 미국 정부의 영향력이 없다고는 할 수 없는 상태지만, 이사회 내에 다양한 이해당사자들이 참여하고 또 그들에게 심의 뿐 아니라 의결권을 부여했다는 면에서 넓게 분산된 다중이해당사자 거버넌스 모델의 방향으로 거버넌스 양식이 이동했다고 할 수 있음.
- ◆ 흥미로운 점은 이러한 거버넌스 모델로의 이동이 가지는 국제정치적 함의임. 최근 강대국 간에, 특히 미국과 중국 그리고 미국과 러시아 간의 전략 경쟁은 최근 더욱 격화되고 있음. 2017년 미국의 도널드 트럼프 정부의 출범 이후, 현 시된 미국과 중국 간의 전략 경쟁 혹은 2022년 러시아와 우크라이나 간 전쟁 발발 이후, 더 심해진 미국과 러시아 간의 강대국 간의 갈등이 심해지는 가운데, 인터넷 거버넌스와 관련하여 대두된 우려 중 하나는 스플린터넷(splinternet)임.⁴⁾ 이러한 전반적인 경향성에도 불구하고, 수평적으로 분산된 인터넷 거버넌스 모델은, 주요(critical) 인터넷 자원 거버넌스와 관련한 사안 영역에서, 강대국 갈등과 대립의 방향으로의 해당 자원의 사용에 제동을 걸고 있음.

다. 따라서 이러한 공백은 “권한 강화된 공동체” 설립으로 이어졌다.

4) <https://www.wired.com/story/russia-splinternet-censorship/>

- ◆ 예를 들어, 2022년 2월 28일 ICANN 정부자문위원회(Governmental Advisory Committee, GAC)의 우크라이나 대표가 “.ru”, “.рф” and “.su”을 DNS 루트존(root zone)에서 삭제할 것을 요구한 바가 있었음. 게다가 러시아에 있는 DNS 루트 서버의 셧다운도 요구하였음.⁵⁾ 같은 달 24일에 있었던 러시아의 우크라이나 침공에 대응하여, 프로파간다와 허위정보의 확산을 막기 위해서, DNS 규제 영역에서 러시아의 인터넷 접근에 대한 제재를 요구한 것임. 이러한 우크라이나 대표의 요청에는 디지털 전환 장관(Minister of Digital Transformation)의 서명도 첨부되었음.
- ◆ 그러나 2022년 3월 2일 ICANN의 CEO는 우크라이나의 디지털전환부의 부장관에게 보내는 응답에서 강력한 어조로 해당 요청을 거절함.⁶⁾ 그 근거로서 ICANN의 목적이 단 하나의, 전 지구적, 상호작용가능한 인터넷이라고 언급하고 있지만, 동시에 ICANN은 기술전문가, 비즈니스, 학계, 시민사회 그리고 정부로 구성된 탈중앙화된 다중이해당사자 공동체라는 것을 밝히며, 한 국가의 요청에 의해서는 ccTLDs를 무능화할 수 없다고 명시하고 있음. 경제 제재로 인해 금융이나 제품, 생산과 관련한 영역에서 중국과 러시아가 서방과는 한 층 더 갈라지는 와중에, 인터넷 주소 자원이라는 인터넷 거버넌스 논리 층의 핵심 자원은 스플린터넷의 방향으로 가고 있지 않으며, 그 중심에는 “글로벌 다중이해당사자 공동체(global multistakeholder community)”가 있었음.

2. 인터넷 거버넌스 포럼(IGF)과 미국 디지털 외교 전략

- ◆ WSIS에서 비롯된 인터넷거버넌스포럼(IGF)이 출범한 맥락에 대해서는, 상기한 바와 같은 미국 정부가 통제권을 갖는 PTI 이전의인터넷 거버넌스 모델에 대한 글로벌 차원에서의 비판이 있었음. 따라서 IGF는 인터넷 거버넌스라는 용어에서 거버넌스가 의미하는 바가 무엇인지 그리고 어떤 인터넷 거버넌스를 지향해야 하는지에 대한 논의를 태생적으로 하지 않을 수 없었음. 그리고 그 과정에서, 현재 인터넷 거버넌스에서 사용되고 있는 많은 개념들이 나오게 되었는데, 이는 IGF가 그만큼 이런 용어들을 가장 이상적으로 반영할 수밖에 없는

5) <https://pastebin.com/DLbmYahS>

6) <https://www.icann.org/en/system/files/correspondence/marby-to-fedorov-02-mar22-en.pdf>

기구임을 시사하고 있음.

- ◆ 예를 들어, ‘인터넷 거버넌스’라는 용어 그 자체는 이전에는 사용되고 있지 않았는데, 2003년의 제네바에서의 첫 단계 WSIS 개최를 위한 협상 과정인 2월의 서아시아 지역 모임에서 처음으로 도입되었음(Kurbalija 2014, 8). 그 전에 “인터넷 거버넌스”라는 용어의 개념 정의는 수많은 이해당사자들 간에 합의를 이루고 있지 못했었지만, 많은 논란 끝에 2005년의 WSIS의 결과물인 ‘튀니스 아젠다(Tunis Agenda for the Information Society)’에서, 인터넷 거버넌스란 “정부, 사적 영역, 시민사회에 의한; 각자의 역할 가운데; 인터넷의 진화와 사용을 형성하는; 공유된 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차 그리고 프로그램의 개발과 적용”이라는 정의에 합의를 이루었음. 그 이후에 계속해서 인터넷 거버넌스와 관련한 다양한 이해당사자들이 모여서 논의를 교환하고 합의를 이루어내는 장으로서 IGF는 계속 기능해 오고 있음.
- ◆ ‘다중이해당사자(multistakeholder)’라는 용어 또한 인터넷 거버넌스 영역에 들어온 것은 2005년이며, 이때 WSIS의 인터넷 거버넌스 작업반(Working Group on Internet Governance, WGIG)이 그 용어를 사용하기 시작함. WGIG는 인터넷의 공공 그리고 민간 규제라는 구분이 WSIS 협상의 많은 부분을 마비시키고 있기 때문에, 제3의 대안적 개념으로서 해당 용어를 제안하였음(Hofmann 2016, 35). WSIS 이후에는 다중이해당사자 개념이 널리 퍼지게 되어 인터넷 거버넌스 기구들에서 사용되고 있음.
- ◆ IGF는 디지털 영역에서 다중이해당사자주의를 보이는 전형적 기구가 되었음(유인태 외 2017; Hofmann 2016; Mueller et al. 2007). 다양한 행위자들 간의 상호 작용에 있어, 위계적 권위 체계 없이, 인터넷 정책들을 논의하며, 행위자들의 수나 발언의 절차나 무게도 합의 형성 과정에서 균등하게 간주됨. 비록, 실질적인 정책 결정을 하지 못하기 때문에 단순한 “토크샵(talk shop)”이라는 비판도 존재하지만(Mueller 2010), 합의를 형성하기 위해 행위자들 간에 논의를 하는 장을 IGF는 제공하고 있으며, 참여하는 행위자들은 그러한 논의에 기반하여 각자의 영역에서 정책이나 행위를 취하고자 함. 따라서 IGF는 본 논문의 거버넌스 양식 구분에 따르면 넓게 분산된 다중이해당사자 모델을 잘 반영하고 있음.

- ◆ 이러한 IGF가 실제로 논의 과정을 통해, 미국이라는 초강대국의 외교 정책에, 더욱이 점증하는 미중 전략 경쟁의 맥락에서 국제정치적 영향을 미치기도 함. 글로벌 인터넷 거버넌스에서 토크샵이라고 비판까지 받고 있는 IGF가, 넓게 분산된 다중이해당사자 모델로서 어떻게 영향을 미치고 있는가를 2022년 4월 28일 미국 정부가 내놓은 “인터넷의 미래를 위한 선언(A Declaration for the Future of the Internet)”을 통해 볼 수 있음.⁷⁾
- ◆ 무려 60여개국이 인정한 이 “인터넷의 미래를 위한 선언”은 인터넷 거버넌스에 대한 미국의 비전을 제시하고, 미국 주도의 인터넷 거버넌스를 재점화하기 위한 시도임. 그 선언의 서두가 기술하고 있는 가치들은, 미국이 생각하는 디지털 기술들의 목적을 명확히 나타내고 있음. 그것은 연결성, 민주주의, 평화, 법에 의한 지배, 지속가능한 개발 그리고 인권과 근본적 자유의 향유를 증진하는 것임. 또한 미국 정부가 견지해온 인터넷이 지향해야 할 가치들, 즉 인터넷은 개방적이고, 자유로우며, 글로벌하고, 상호작용성을 담지하고 있으며, 신뢰할 수 있고, 안전해야 함을 언급하고 있음.
- ◆ 선언문의 이러한 가치 지향성은 ‘인터넷의 약속을 되찾기(Reclaiming the Promise of the Internet)’라는 절에서 상술됨. 선언문에는, 안정적이고 안전한 인터넷의 고유 식별 시스템의 작동은, 인터넷 분열(Internet fragmentation)을 피하기 위해 애초부터 다중이해당사자 접근으로 관리되어 왔으며, 이 접근은 선언문이 지향하는 비전의 근본적인 부분을 차지하고 있음을 진술하고 있음. 인터넷 분열을 반대하는 맥락에서 해당 절은 온라인 플랫폼이나 디지털 기술을 활용하는 권위주의 정부에 의한 표현의 자유에 대한 억압이나, 다른 인권과 근본적 자유들의 부인에 대한 우려를 강력히 나타내고 있음. 나아가, 그런 정부들에 의한 개인 데이터의 수집과 저장에 대한 우려 및 그들이 퍼뜨리는 거짓 정보로 인해 위협 받는 인권과 민주주의 제도들에 대해서도 언급하고 있음.
- ◆ 선언문은 크게 다섯 가지 원칙을 제안하고 있음. 이 원칙들은 국가의 정책이나 행동으로 변환되기 위한 비구속적인 성격의 것들이지만, 흥미로운 점은 다중

7) White House. 2022. “A Declaration for the Future of the Internet.” (https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/04/Declaration-for-the-Future-for-the-Internet_Launch-Event-Signing-Version_FINAL.pdf)

이해당사자 체계를 인터넷 거버넌스의 원칙적 모드로서 제안하고 있다는 것이고, 이를 보편적인 원칙이자, 유엔, G7, G20, OECD, WTO, ICANN, IGF, Freedom Online Coalition에서 적용 가능한 원칙으로 포함시키고 있음.

- ◆ 선언에 참여하는 자들은 특정 환경을 조성하기 위해 노력해야 하는데, 그 환경이란 우리들의 민주주의적 시스템을 강화하고, 모든 시민들의 민주적 과정에의 적극적 참여를 증진해야 하며, 개인의 프라이버시를 보호해야 하며, 글로벌 인터넷의 분열(splinter)하려는 노력들에 저항하고, 자유롭고 경쟁적인 글로벌 경제를 증진하는 환경을 의미함. 물론, 이런 지향성은 모든 지구상의 정부들이 동의하지 않는 것이며, 특히 권위주의 정부를 갖는 국가들, 대표적으로 러시아나 중국은 서구와 마찬가지로 수준에서 찬동하지는 않을 것임. 그러나 이 선언에 대한 참여는 권위주의 국가를 포함해 모든 열려 있을 뿐 아니라, 권위주의 국가들도 정도의 차이는 있을지언정, 적어도 레토릭 상으로는 유사한 원칙을 내걸고 있는 경우가 많음.
- ◆ 사실 “인터넷의 미래를 위한 선언(A Declaration for the Future of the Internet)”은 그 전에 바이든 정부에 의해 기안된 “인터넷의 미래를 위한 동맹(The Alliance for the Future of the Internet)”⁸⁾의 수정판임. 그리고 해당 선언의 이전 판은, “선언”에서 보인 어조와 상당히 다름. 이전 판에서는 다중이 해당사자적 접근보다도, 훨씬 더 정부 간 다자주의를 지향했으며, 자유주의적 가치보다는, 중국에 대한 미국의 국가 안보적 우려가 지배적으로 나타났음.⁹⁾
- ◆ “인터넷의 미래를 위한 동맹(The Alliance for the Future of the Internet)”에는 핵심 정보와 의사소통 기술 네트워크 인프라에 오직 신뢰할만한 제공자만을 사용하기로 하는 책무(“a commitment to use only trustworthy providers for core information and communications technologies network infrastructure)를 언급하고 있으며, 이는 트럼프 정부 때의 ‘청정네트워크(Clean Networks)’를 연상시킬 뿐 아니라, 인터넷의 분할, 사이버공간의 안보화, 그리고 디지털 기술과 제품 공급망의 디커플링의 맥락과 같음(Yoo 2022). 그리고 해당 문서에서 여러 번 사용하는 “배반(defection)” 용어는 적

8) <https://www.politico.com/f/?id=0000017c-e71b-d8e1-a57c-efffa3810004>

9) 다음의 웨비나를 통해서도 이를 볼 수 있다.

(<https://www.ustelecom.org/event/transatlantic-tech-partnerships/>)

대적 그룹을 상정한 용어이며, 이에 속하는 자에게 불이익과 자국의 그룹에 속한 자에게 이익을 제공한다는 표현을 쓰고 있음. 이러한 지향성은 스플린터넷(splinternet)에 더욱 힘을 실는 꼴이었으며, 인터넷 커뮤니티의 관점에서선 미국의 이익과는 정반대가 될 수 있는 행보였음. 그리고 이 문건은 2021년 12월에 있었던 민주주의 정상회의(The Summit for Democracy)에서 발표될 예정이었음.

- ◆ 하지만, “인터넷의 미래를 위한 선언(A Declaration for the Future of the Internet)”에서 보이듯이, “동맹”이라는 용어는 “선언”이라는 용어로 대체되었음. 즉, 다자주의에 기반한 배제적인 집단 형성과 노골적인 편가르기는 없어졌으며, 중국 통신 장비 업체나 서비스 제공자를 배제하거나 겨냥하는 내용도 없어졌음. 수많은 중국제 디지털 제품들을 사용하는 현 상황에서, 자국 그룹에 속하는 국가들과 그렇지 않은 국가들을 구분하는 어려움은 차치하고, 소속된 국가들에게 어떻게 유인책을 제공하고, 배반하는 국가들에게 인터넷 거버넌스 상 어떻게 불이익을 줄지는 또 다른 큰 문제이기도 했음. 나아가 징벌적 차원에서 배제를 한다는 것은 곧 스플린터넷을 의미했었기 때문에, 통합된 인터넷을 지향하는 인터넷 거버넌스 커뮤니티의 입장에서는 받아들일 수 없는 것이기도 했음.
- ◆ 이러한 “인터넷의 미래를 위한 동맹(The Alliance for the Future of the Internet)”에서 “인터넷의 미래를 위한 선언(A Declaration for the Future of the Internet)”으로 내용 변화는 미국 국제 전략의 방향성에 있어서 큰 변화였음. 그리고 이에선 다중이해당사자 모델을 통한 시민사회와의 상호작용이 존재했음. 선언문의 작성에 큰 영향력을 가지고 있었던 백악관의 기술·경쟁 정책을 위한 특별보좌관 팀 우(Tim Wu)는 새로운 인터넷 거버넌스 “동맹” 문헌이 유출되고, UN의 IGF 패널에 참여한 바 있었는데, 그 참석 이후엔 “선언” 문헌이 나오게 되었음. 그 IGF 패널은 위키미디어 재단(Wikimedia Foundation)의 메किन(Rebecca MacKinnon)이 사회를 보던 패널이었음.¹⁰⁾ 이는 팀 우가 인권이나 시민사회 단체와의 연결성을 유지하고 있었음을 의미하고, 글로벌 다중이해당사자들의 목소리가 반영될 수 있었다는 것을 보임.

10) <https://www.internetgovernance.org/2021/12/09/can-the-us-lead-a-new-internet-alliance/>

3. 한국의 글로벌 인터넷 거버넌스를 위한 국내 기반과 인터넷주소자원법

- ◆ 한국에서 인터넷 거버넌스 관련 법 제도화가 처음으로 이루어진 것은 2004년 ‘인터넷주소자원에 관한 법률(인주법)’ 제정임.¹¹⁾ 2004년의 인주법이 제정된 배경에는, 당시 급속히 이루어지던 인터넷 보급의 확산과, 직전 연도인 2003년도에 발생한 ‘1.25인터넷침해사고’와 같은 사고들의 발발이 있었고, 이에 따라 인터넷의 안정적 운영의 필요가 대두되었음.¹²⁾ 이에 2004년의 인주법에는 인터넷주소자원에 관한 시책을 효율적으로 추진하기 위한 ‘한국인터넷진흥원(National Internet Development Agency of Korea, NIDA; 현 KISA)’의 출범이 포함되었음. 2004년 인주법에 따라, 원래 1999년 인터넷 주소자원 관리를 위해 비영리 민간기구로 출범한 NIDA는 정부 산하 공공기관으로 확대 개편되었음. 그리고 NIDA는 국제인터넷주소관리기구(IANA), 아시아태평양 인터넷 정보센터(APNIC) 등의 다양한 인터넷 거버넌스 국제기구와의 협력을 위한 국내 컨택 포인트가 되면서 국제사회에서 한국의 인터넷 거버넌스 모델을 대표하는 기구가 되었음.
- ◆ 2004년 인주법은 국내 인터넷거버넌스가 민간 중심에서 정부 중심으로 전환되었던 변곡점이었음. 그전에는 한국인터넷정보센터(Korea Network Information Center, KRNIC)가, 그리고 그전에는 전길남 박사와 같은 학계와 기술계의 이해당사자가 중심이 되어, 민간의 적극적 참여를 통해 인터넷 주소자원을 관장(govern)하고 있었음. 즉, 2004년 인주법은 인터넷 거버넌스가 민간에서 정부 주도로 전환되고, 특히 인터넷 주소자원 관련 정책 결정에 있어 정부의 역할이 큰 비중을 차지하게 되는 전환점이 됨. 이러한 변화에는 상기와 바와 같은 인터넷 보급성과 그 자원의 중요성이 커짐에 따라, 주소자원 관리의 공공성을 강화하려는 취지도 있었음.
- ◆ 그러나 정부 주도의 거버넌스로의 변화는 다양한 이해당사자들의 자발적인 참여를 제약하는 것이기도 하였음. 예를 들어, 신설된 NIDA는 주소정책심의위원회를 설치했는데, 이 위원회는 법안을 심의 혹은 법안에 대한 자문을 제공할 수 있었으나, 실질적인 영향력을 미칠 수 있는, 가결권이나 거부권을 가지고 있

11) 한국인터넷역사에 대해서는 다음 사이트를 참조하라

(<https://sites.google.com/site/koreainternethistory/year-table?authuser=0>).

12) <https://koreascience.kr/article/JAKO200548816815197.pdf>

지 못했다. 더욱이 주소정책심의위원회는 인원수가 10명으로 제한되어 있었으며, 그리고 위원회에 속하기 위한 자격도 상당히 국한되는 것이었음. 위원회의 구성도 반드시 다양한 이해당사자들을 대변할 수 있는 것도 아니었음(개정 전 인주법 제6조 ④항). (<표-1>참조)

<표-1> ‘인터넷주소자원에 관한 법률’ 비교

인터넷주소자원에 관한 법률 [시행 2020. 6. 9] [법을 제17347호, 2020. 6. 9, 타법개정]	인터넷주소자원에 관한 법률 [시행 2022. 7. 12] [법을 제18736호, 2022. 1. 11, 일부개정]
제6조(인터넷주소정책심의위원회) ① 인터넷주소자원에 관한 정책 등을 심의하기 위하여 과학기술정보통신부 소속으로 인터넷주소정책심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 둔다.	제6조(인터넷주소정책위원회) ① 인터넷주소자원에 관한 정책 등을 심의·의결하기 위하여 과학기술정보통신부 소속으로 인터넷주소정책위원회(이하 "주소정책위원회"라 한다)를 둔다.
② 심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.	② 주소정책위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.
1. ~ 5. (생략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
6. 그 밖에 인터넷주소자원과 관련된 주요 정책사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항	6. 인터넷주소자원의 개발 및 표준화에 관한 사항
<신 설>	7. 그 밖에 인터넷주소자원과 관련된 주요 정책사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항
③ 심의위원회는 위원장을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.	③ 주소정책위원회는 위원장을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.
④ 심의위원회의 위원은 인터넷주소자원에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 과학기술정보통신부장관이 위촉 또는 지명한다.	④ 주소정책위원회의 위원은 인터넷주소자원에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 과학기술정보통신부장관이 위촉 또는 지명하되, 다음 각 호에 해당하는 자가 고루 포함되어야 한다.
1. 3급 이상의 공무원 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 있거나 있었던 사람	1. 인터넷주소자원 관련 정책을 담당하는 3급 이상의 공무원 또는 이에 상당하는 정보통신 관련 공공기관의 직에 있거나 있었던 자
2. 판사·검사·변호사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람	2. 대학에서 인터넷 등 정보통신 분야 부교수 이상의 직에 종사하고 있거나 있었던 자
3. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 5년 이상 있거나 있었던 사람으로서 정보통신분야를 전공한 사람	3. 인터넷 등 정보통신 관련 연구기관에서 10년 이상 종사하고 있거나 있었던 자

인터넷주소자원에 관한 법률 [시행 2020. 6. 9] [법률 제17347호, 2020. 6. 9, 타법개정]	인터넷주소자원에 관한 법률 [시행 2022. 7. 12] [법률 제18736호, 2022. 1. 11, 일부개정]
4. 정보통신관련 기업의 임원의 직에 5년 이상 있거나 있었던 사람	4. 정보통신 관련 기업의 임직원의 직에 10년 이상 있거나 있었던 자
5. 정보통신관련 단체 또는 기관의 대표자의 직에 있거나 있었던 사람	5. 「민법」 제32조에 따라 인터넷 등 정보통신 분야의 정책 발전을 목적으로 설립되었거나, 관련 활동을 수행하는 법인이나 비영리민간단체의 대표자 또는 구성원으로 10년 이상 있거나 있었던 자
6. 그 밖에 위와 동등한 자격이 있다고 과학기술정보통신부장관이 인정하는 사람	6. 그 밖에 인터넷주소자원 정책에 관한 지식과 경험이 풍부한 자
⑤ 심의위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑤ 주소정책위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

◆ 이러한 국내의 인터넷 거버넌스 모델의 양상은 국제정치적 함의를 가짐. 이를 보여주는 단적인 예가 2012년 개최된 국제전기통신세계회의의 12월에 개최된 국제전기통신세계회의(World Conference on International Telecommunications, WCIT-12)였음. 당시 WCIT-12 개최는 유례없을 정도로 큰 미디어의 주목을 받았었는데, 이는 국제전기통신규칙(International Telecommunications Regulations, ITRs)의 수정 여부를 국가들 간에 논의하는 장이었기 때문임. ITRs의 개정은 ITRs에 인터넷이 어느 정도 포함되는 것인가 그리고 ITU의 인터넷 거버넌스에 있어서의 역할 규정을 하는 것이었기 때문에 국가 간에 큰 논쟁이 되었음. 이미 당시에 국제정치는 상향식 인터넷 거버넌스를 지향하는 다중이해당사자주의를 지지하는 국가들과, 정부 주도의 하향식 의사결정을 지향하며 국제전기통신연합(International Telecommunication Union, ITU)의 핵심 역할을 주창하는 다자간주의를 지지하는 국가들의 지형으로 나누어져 대립하고 있었음(김상배 2017; 유인태 외 2017).

◆ WCIT-12의 ITRs 개정은 89개국의 찬성과 55개국의 반대라는 결과를 낳았음. 그런데 WCIT-12의 ITRs 개정에 대해서 경제협력기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)의 34개국 중에서, 한국의 전통적 우방국들을 포함한 대부분의 선진 국가들이 반대하였는데, 오직 3개국만이 찬성을 하였음. 그 3개국에 멕시코, 터키와 더불어 한국이 포

함됨. 이러한 예상외의 충격적인 선택 때문에 학자들이 한국을 포함한 이들 국가들을 “스윙국가”로 분류하며 그 이유를 분석할 정도였음(Maurer and Morgus 2014).

- ◆ 그런데 이와 같은 분석은 종종 국내 인터넷 거버넌스 모델의 영향력을 간과하고 있었음(유인태 2019). 한국이 WCIT-12에서 ITRs에 대해 보인 입장은, 정부 주도의 국내 인터넷 거버넌스, 즉 방송통신위원회가 국내 인터넷 거버넌스에 있어 상대적으로 비중 있는 역할을 맡고 있으며, 다양한 이해당사자들의 목소리가 반영되기 어려웠던 거버넌스 모델에서 비롯되었다고도 볼 수 있음.
- ◆ 이러한 정부 주도의 국내 인터넷 거버넌스 모델에 변화가 2022년 시행된 인주법 개정으로 생기게 됨. 해당법은 2021년 3월 22일에 인터넷주소자원법 개정안이 발의되면서 시작됨. 발의된 개정안은 2021년 12월 9일 국회 본회의를 통과하며 ‘인터넷주소자원에 관한 법률’(이하 ‘인주법’)으로서 2022년 1월 11일에 정부로 이송되어 공포되었음. 그리고 7월 12일부터 제도 시행이 이루어졌음. 조승래 의원의 대표 발의로 한 이번 개정안은 세계 인터넷 거버넌스의 운영 원리인 다중이해당사자 원칙을 기존 제도에서보다 더 반영하고 있음.
- ◆ 다중이해당사자주의는 정부뿐 아니라, 기업, 시민사회, 학계 등 다양한 이해당사자들이 해당 자원의 관리(governance)에 참여하는 것을 지향하는데, 2022년 ‘인주법’의 핵심은 거버닝(governing) 모델의 변화, 즉, 결정을 내리는 통치 구조에, 제한적이기는 하지만, 변화를 가져옴. 무엇보다 기존의 ‘인터넷주소정책심의위원회’가 ‘인터넷주소정책위원회’로 변경되었음. 이로 인해 기존의 10명이라는 제한적 참여 규모도 20명으로 증폭되며, 다중이해당사자들을 더 폭넓게 포함시킬 수 있게 되었음. 그리고 기존의 경우 정보통신 관련 기업의 임원 또는 정보통신 관련 단체의 대표자를 위촉할 수 있었던 것이, 개정을 통해서, 정보통신 관련 기업의 임직원 뿐 아니라, 비영리민간단체의 구성원도 참여할 수 있게 되었음. 그리고 심의위원회의 위원은 과학기술정보통신부 장관이 위촉 또는 지명하는 것은 기존과 동일하지만, 이해당사자들이 고루 포함되어야 함을 규정함(제6조 ④항 1~6호). 또한 기존의 심의위원회가 국내 인터넷주소 자원 거버넌스에서 단순 심의라는 권한에 국한되었지만, 개정을 통해서 심의 뿐 아니라 의결의 권한도 연계 되어서(제6조 ①항), 민간의 의견이 적극적으로 반영된 정책 결정이 더 용이하게 되었음. 마지막으로 개정안에는 기존의 인터

넷주소자원의 개발, 이용 촉진 및 관리가 체계적이지 않았던 점을 보완하기 위해, 한국인터넷정보센터를 한국인터넷진흥원 하에 설치하게 함.

- ◆ 개정안의 마련 과정 또한 상향식 민관협치를 보임. 과학기술정보통신부와 KISA가 2022년 1월 12일에, 다자간인터넷거버넌스협의회(Korea Internet Governance Alliance, KIGA)와 KISA가 1월 14일에 회동하여 시행령 초안을 마련하였음. 그 후 2월에는 IP관리대행자, 등록대행자, 학계, 법조계, 이용자 그리고 시민단체로 구성된 이해관계자 작업반에서 의견수렴 및 공론화 과정을 거쳤으며, KIGA와 기존 ‘인터넷주소정책심의위원회’에서 초안의 검토를 행하였음. 나아가 3월 공청회를 거쳐, 개정안을 마련한 후에, 4월 규제심사, 5월 법제처심사 그리고 6월차관회의를 거쳐, 7월 법 시행으로 이어졌음. 2022년 인주법의 도입은 다중이해당사자 모델이 반영된 최초의 입법 사례이자, 글로벌 무대에서 목소리를 낼 수 있는 국내 다중이해당사자 원칙의 인터넷 거버넌스 기반이 생긴 것으로 평가할 수 있음.¹³⁾

III 결론을 대신하여

- ◆ 국가 안보로서의 사이버 안보라는 인식이 확산되면서, 비정부 행위자의 사이버 안보 논의에의 참여는 자연스럽게 배제되는 듯한 경향이 발전해옴. 사이버 공간의 안보화는 그러한 경향성을 단적으로 나타내는 용어임. UN에서의 사이버 정부전문가그룹(GGE)에서의 논의는 정부행위자에 의해 거의 독점되다시피 진행된 바 있음. 그러나 최근의 사이버 개방형 작업반(OEWG)에서는 이러한 경향성과는 다른 논쟁이 벌어지고 있음. OEWG는 GGE와 달리 여러 이해당사자들의 참여에 열려 있는 구조로 출범했는데, 이 때문에 지금 참여국들 간에 이들의 참여 방식(modalities)에 대해 논쟁이 한참 진행 중임. 이에 대한 분석은 차후 연구에서 다루어지겠지만, 본 연구가 이러한 논쟁에 갖는 함의가 있음. 글로벌 인터넷 거버넌스의 방식에 대한 논쟁은, 필연적으로 한국은 어떠한 다중이해당사자 방식을 추구해야 하는가, 또 어떻게 글로벌 다중이해당사자 모델을 활용할 것인가라는 질문으로 귀결됨. 본 글이 이 질문에 대한 답을 모색하기 위한 하나의 발판이 되길 바램.

13) 2022년 2월 24일에 열린 인터넷거버넌스 연구협의회에서의 이원태 KISA 원장의 발언을 인용하였다.

참고문헌

- 김상배. 2017. “사이버 안보 국제규범의 세계정치: 글로벌 질서변환의 프레임 경쟁.” 『국가전략』 23(3): 153-180.
- 유인태, 백정호, 안정배. 2017. “글로벌 인터넷 주소자원 거버넌스의 변천: IANA 관리체제 전환을 통한 다중이해당사자 원칙의 재확립.” 『국제정치논총』 57(1): 41-74.
- Goldsmith, Jack, and Tim Wu. 2006. *Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World*. New York: Oxford University Press.
- Hofmann, Jeanette. 2016. “Multi-Stakeholderism in Internet Governance: Putting a Fiction into Practice.” *Journal of Cyber Policy* 1(1): 29-49
- Mueller, Milton L. 2010. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Mueller, Milton, John Mathiason, and Hans Klein. 2007. “The Internet and Global Governance: Principles and Norms for a New Regime.” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 13(2): 237-254.
- Radu, Roxana. 2019. *Negotiating Internet Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Yoo, In Tae. 2022. “Emergence of Indo-Pacific Digital Economic Order: US Strategy and Economic Statecraft Toward China.” *Asian Journal of Peacebuilding* 10(2): 387-410.

저자약력

유인태

단국대학교 정치외교학과 조교수이다. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고 미국 University of South Carolina, Columbia에서 정치학 박사학위를 받았다. 최근에는 인터넷 거버넌스, 사이버(디지털 공급망) 안보, 디지털 통상 등을 국제정치(경제)의 관점에서 연구하고 있다. 관련 논문으로 “Bilateral Cyber Confidence Building Measures in Northeast Asia” (2022), “Cybersecurity Crisscrossing International Development Cooperation: Unraveling the Cyber Capacity Building of East Asian Middle Powers Amid Rising Great Power Conflicts” (2022), “The Emergence of Indo-Pacific Digital Economic Order: U.S. Strategy and Economic Statecraft toward China” (2022), “경쟁적 사이버 안보 다자주의의 출현: 2004년 유엔 정부전문가 그룹부터 2021년 개방형 작업반까지의 분석” (2022), “자유무역질서의 파편화인가 아니면 분화인가? : 복수국가 간 특혜 무역협정을 통한 디지털 무역 레짐들의 경합” (2020), “Internet Governance Regimes by Epistemic Community Formation and Diffusion in Asia” (2019) 등이 있다.

제주평화연구원 연구총서 59

JPI정책포럼 시리즈

2022 동아시아 평화와 번영을 위한 구상

발행처 제주평화연구원
발행일 2022년 12월 30일
디자인·인쇄 (주)디자인여백플러스 / 02-2672-1535

값 20,000원

ISBN 978-89-93764-36-9 (93340)



2022

동아시아 평화와
번영을 위한 구상

값 20,000원



9 788993 764369

ISBN 978-89-93764-36-9