

# 빅데이터를 통해 본 2021년 한국의 대외관계: 격동 속 안정

정승철, 임해용, 유기은, 이재준  
제주평화연구원

[기획자 註] 지난 2021년 동북아 국제관계는 코로나 팬데믹의 지속과 미중전략경쟁의 심화의 한 가운데서 변화를 겪었다. 전 세계적으로 코로나의 엄중한 상황이 여전히 지속되고 확산되고 있으며 특히 코로나 바이러스 변이인 오미크론이 2021년 후반부터 급속하게 전파되면서 팬데믹의 새로운 국면이 진행 중이다. 미중전략경쟁은 바이든행정부의 취임 이후로 미국의 인도-태평양전략에 따른 아시아재균형정책을 통해 새로운 질서가 구축 중이다. 이러한 보건, 경제, 안보 측면에서 발생하고 있는 복합위기에 대한 분석이 있어왔으나, 정량적으로 분석하고자 하는 시도가 부족했다. 이에 제주평화연구원의 연구진은 빅데이터를 사용하여 보건위기, 경제위기, 안보위기 등 복합위기를 겪은 2021년의 동북아의 국제관계를 회고해 보고자 한다. [기획: 임해용 연구위원(haeyonglim@jpi.or.kr)]

\* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

## 1. 서론

2021년은 격변의 한 해였다. 코로나 확산, 글로벌 공급망의 위기, 미중 패권경쟁의 가속 속에서 각국은 각자의 국익에 따라 연합하고 반목하였다. 2020년 전 세계를 팬데믹으로 몰아 넣은 코로나 19는 2021년에 백신접종으로 종식되거나 기세가 크게 꺾일 것이라는 일반의 기대와 달리 변이를 거듭하면서 확산을 멈추지 않고 있다. 미국 바이든 행정부가 출범하였지만 미국과 중국의 패권전쟁은 더욱 심화되고 다층화되고 있다. 미국은 영국, 호주와 작년 9월 안보협력체인 오커스(AUKUS)를 만들어 안보협력을 확대하였고, 12월에는 ‘민주주의 정상회의(Summit for Democracy)’를 개최하여 중국에 대한 압박을 지속하였다. 중화민족의 위대한 부흥을 기조로 민족주의를 앞세우며 대외 강경기조를 이어나간 중국은 일대일로 전략을 강화하고, 동남아와 아프리카에서 세력을 강화하였다. 달리 말하면 2021년은 보건위기, 경제위기, 세력전이, 민주주의의 쇠퇴라는 복합위기 속에서 각국이 이합집산한 한 해라고 할 수 있다. 그 동안 이러한 2021년 동북아 국제관계의 다양성과 복합성을 평가 및 검토하는 시도가 있었다. 이 글은 기존의 정성적 접근과 달리 GDELT(Global Database of Events, Language, and Tone)<sup>1)</sup>라는 빅데이터를 통해서 2021년 동북아 역내 국가 간 협

1) GDELT(Global Database of Events, Language, and Tone)는 구글 뉴스에서 공개되는 전 세계 언론 기사를 바탕으로 한 빅데이터이다. GDELT는 수십억 개의 뉴스 기사를 사건데이터(event data)로 변환하여 제공해 줌으로써 국가 간 협력과 갈등의 관계를 양적으로 표현한다. GDELT는 많은 양의 데이터를 신속하게 수집, 저장하여 제공하는데, 1979년부터 현재까지 전세계뉴스기사데이터를 제공하며 최근에는 15분마다 업데이트된다. 특히 2015년 이후부터는 비영어권기사도 번역해서 제공한다. GDELT가 제공하는 사건데이터의 시계열자료를 통해 1979년 이후 국가 간 갈등과 협력의 장기적 추세와 단기적 변화에 대한 분석이 가능하게 되었다. GDELT는 구글에서 제공되는 뉴스를 TABARI(Textual Analysis by Augmented Replacement Instructions) 프로그램을 통해 개별 기사에서 행위자, 대상자, 사건유형, 사건 날짜, 사건 발생 지역, 사건의 어조 수준 등에 대한 정보를 자동으로 탐지하고, 각 항목의 사전방식의 분류체계인 CAMEO(Conflict and Mediation Event Observations)에 맞게 분류한다. GDELT는 머신코딩 방식을 통해 빅데이터를 신속하게 분류, 저장, 분석하는 방식으로 데이터를 시계열자료로 제공한다. 이 글에서 사용한 골드스타인 척도는 GDELT에서 해당 기간의 데이터를 추출하여 국가 행위자 중심으로 산출되었다. 골드스타인 척도는 국가들의 상호작용에 대한 연구(World Event/Interaction

력과 갈등을 정량적으로 평가하였다.

빅데이터 분석을 통해 연구진은 2021년 한국의 역내 국제관계는 격동 속에서 일정한 안정을 유지해 왔음을 확인할 수 있었다. 특히, 미중전략경쟁이 심화되는 상황 속에서도 한국은 미국, 중국과 각각 협력적인 관계를 유지하였다. 다만, 한일관계와 남북관계는 개선이 이루어지다가 다시 악화되는 추세를 나타냈는데, 한일관계의 경우는 12월에 다시 개선되는 모습을 보였다. 한러관계는 빅데이터에는 잡히지 않았지만 최소한 현상유지 이상을 해온 것으로 보인다.

## 2. 한국의 2021년 동북아 역내 국가별 관계

### 1) 한미관계

Change of Average GoldsteinScale by Month for KOR and USA



2021년 한미 관계는 전 기간 골드스타인 척도<sup>2)</sup> 0이상을 유지해 협력적이었다고 평가할 수 있다. 특히 같은해 7월 골드스타인 척도가 높았다. 미국 하원에서 6월 말 주한 미군 감축 제한법을 상정하고 미국과 호주의 연합작전인 '탈리스먼 세이버' 훈련에 한국이 참가를 발표하는 등 한미 사이의 협력 요인들이 작용한 결과이다. 또 한미 정책대화를 통해 한일 관계 개선 논의가 이뤄진 점 역시 긍정적인 요인이었던 것으로 풀이된다.

2021년 출범한 미국 바이든 행정부는 동맹관계를 중시하는 미국의 전통적인 외교정책을 복원하

Survey (WEIS) Project, 1966-1978)에 기반하여 국가 간 협력과 갈등을 수량화한 지수이다. 골드스타인 척도가 0 이하이면 갈등을, 0 이상이면 협력을 의미하고 값이 클수록 협력의 정도가 높음을 의미한다. 그래프에서 해당 월에 골드스타인 척도가 표시되지 않는 것은 해당 월에 두 국가의 협력과 안보에 대한 기사가 구글뉴스에 제공되지 않았기 때문이다. GDELT는 일정한 시간이 흐른 후에 데이터가 보충되기도 하지만 그 비율은 크지 않다. (참조: Joshua S. Goldstein, "A Conflict-Cooperation Scale for WEIS Events Data," *Journal of Conflict Resolution*, 36, 2 (June 1992))

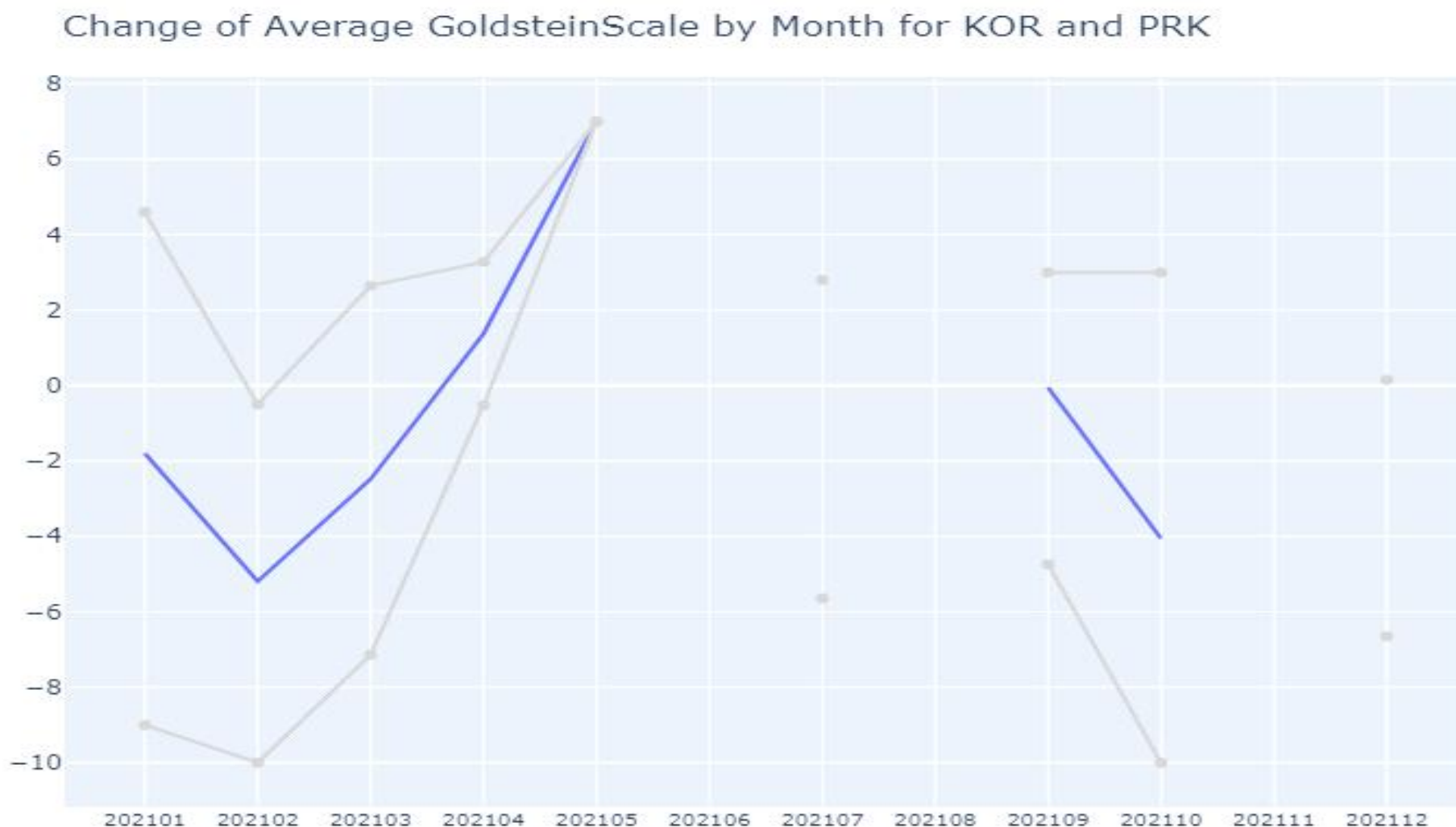
2) 골드스타인 척도는 최저 -10에서 최고 8.3까지 변한다. 그림 1은 2021년 1월에서 12월까지 한미 간의 관계를 월별 평균치로 보여주고 있다. 중간값의 파란줄은 월평균이고 위아래의 회색줄은 각각 월별 골드스타인척도의 상위 90%값과 하위 10%값을 나타낸다. 이하 그림도 같은 방식으로 작성되었다

려고 노력하였다(America is back). 바이든 행정부는 중국 견제를 위해 대중강경책을 지속하지만 트럼프 행정부가 취했던 미국 일방주의와는 그 방식을 달리하면서 쿼드(QUAD: Quadrilateral Security Dialogue)와 AUKUS 등 전통적인 동맹관계를 중심으로 인도태평양 전략의 심화와 확대를 추구하고 있다. 미국은 특히, 미중전략경쟁을 안보와 기술 경쟁만이 아니라 가치 부문으로 확대해 나갔는데, 12월에 민주주의 정상회의를 개최하여 110개 민주주의 국가들을 초청하여 권위주의 진영에 대한 대결구도를 구축해 나가기 시작하였다.

2021년에 한미는 5월의 한미정상회담을 통해 한반도 비핵화에 대한 양국 간 의지와 공조를 재확인하였다. 9월 UN총회에서 문재인 대통령의 종전선언 제안으로 한미 간 의견 조율이 진행중이며 북한의 태도와 입장의 변화가 종전선언 실현에 중요한 변수가 될 것으로 생각된다.

미국은 한미동맹을 중국을 겨냥한 동아시아 전략 차원에서 활용할 것으로 예상된다. 한국은 전통적인 동맹국인 미국과 경제적 상호의존도가 높은 중국 사이에서 딜레마에 처할 가능성이 높다. 이에 따라 한국은 미중 전략 경쟁이 격화하는 상황에서 미중 간 전략적 공간을 활용하는 외교 전략이 필요하다. 특히 올해는 한국과 미국에서 모두 중요한 선거가 예정된 시기이다. 한국은 오는 3월에 대통령 선거가, 미국은 11월에 중간선거가 각각 예정되어 있다. 미국 중간선거에서 야당인 공화당의 승리가 예상되기 때문에 안보와 경제관련 미국대외정책의 변화 가능성도 배제할 수 없다.

## 2) 한중관계



2021년 언론에 드러난 중국과 한국의 관계는 대체로 긍정적이었다. 11월 중국의 수출규제로 국내에 요소수 파동이 일어났던 기간 0에 가까운 낮은 점수를 기록한 것을 제외하면 대부분 10 이상의 상대적으로 긍정적인 국가관계를 유지해 온 것을 알 수 있다.

2021년은 중국 공산당 창당 100주년이며, 시진핑 장기집권을 위해 국내적 기반을 조성한 해이다. 2021년 11월에 열린 제 19기 중앙위원회 제6차 전체회의에서는 ‘당의 100년 분투의 중대성취와 역사 경험에 관한 중공 중앙 결의 (中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议)’가 발표되었다. 이번 역사결의는 1945년 (마오쩌둥 집권기) 제1차 역사결의, 1981년 (덩샤오핑 집권기) 제2차 역사결의에 이은 세번째 역사 결의로 시진핑을 마오쩌둥과 덩샤오핑의 반열의 올려놓고자 하는 의지가 반영되었다. 특히 ‘시진핑 신시대 중국특색사회주의 사상’의 위대한 성취를 강조하며 시진핑의 장기집권을 정당화하였다.

중국은 미국과의 전략경쟁, 가치경쟁을 본격화하고 있다. 특히 ‘중국식 민주주의’의 우월성을 서구식 민주주의와 대립되는 경쟁관계로 설정하고, 권위주의 국가와의 결속을 강화하고 있다. 특히 2021년 8월 미국의 아프가니스탄 철군과 탈레반의 아프간 장악 이후, 중동을 테러로부터 보호하겠다는 명목으로 러시아, 중앙아시아 국가 및 중근동 국가들과 안보협력을 강화하고자 하는 움직임이 두드러졌다. 더불어, 코로나 상황으로 인해 대면행사는 없었지만 조중 우호협력 및 상호원조조약 체결 60주년을 맞아 시진핑주석과 김정은 위원장이 친서를 교환하고 혈맹관계를 재확인하였다.

2022년 제20차 당대회에서 시진핑의 세번째 연임이 확정될 가능성이 매우 높으며 이는 중국 정부의 강경한 대외정책 기조가 유지될 것임을 의미한다. 특히, 2022년 베이징 동계올림픽에 대해 미국, 호주, 뉴질랜드, 영국, 캐나다, 일본 등이 보이콧을 선언한 만큼 이를 둘러싸고 중국과 서구 진영간 대립이 첨예화될 수 있다. 한국과 중국관계에 있어서, 올해는 한중수교 30주년을 맞이하는 해이지만 미중간 경쟁의 심화가 동북아와 한반도 외교에 투사될 가능성이 높다. 또한 2021년 한복과 김치 원조 논쟁 등 한, 중 국민 간 악화된 여론, 특히 한국 젊은 세대 사이에 팽배한 반중감정이 2022년에 지속될 수 있다.

3) 한일관계

Change of Average GoldsteinScale by Month for KOR and JPN



그림 3. 골드스타인 척도로 본 2021년 한일관계

2021년 한일관계는 상반기에 다소 긍정적이었으나 (골드스타인 척도 0 이상), 하반기에는 부정적인 국면으로 들어섰다. 한국정부가 2015년 한일 양국 간에 체결된 ‘위안부’ 합의를 인정하지 않음으로 시작된 한일 갈등은 2019년 일본 정부가 한국에 대해 수출규제 조치를 취함에 따라 무역분쟁으로 번졌다. 이에 따라 한국은 일본과의 한일 군사정보포괄보호협정(GSOMIA: General Security of Military Information Agreement) 연장을 거부하였고 이러한 일련의 사건들로 인해 한일관계는 급속하게 냉각되었다. 2021년에도 상반기에 한일관계는 회복세를 보이는 듯 하였으나 그 기세는 하반기 들어 꺾였다.

2021년 문재인 정부는 역사 문제와 현안을 분리하는 투트랙 접근을 통해 일본과의 관계개선 의지를 표명하였다. 다만 일본은 2015년 ‘위안부’ 합의 준수를 요구하는 등 역사 문제에 대한 해결을 우선시하는 자세를 보였다. 나아가 한국 정부가 추진하는 ‘종전선언’ 등 한국의 대북정책에 대해서도 일본은 회의적인 반응을 보였다. 결국 2021년 11월 미국에서 열릴 예정이었던 한일 외교차관회담은 양국의 의견차에 따라 공동 기자회견이 무산되었고 12월 영국에서 있었던 한일 외교장관 회담에서도 여전히 의견차이만 확인하고 마무리되었다.

이와 같은 상황에서 2022년 상반기에는 한일관계에 큰 변화가 없을 것으로 전망된다. 우선 2022년 3월에는 한국 대통령 선거가, 7월에는 일본 참의원 선거가 예정되어 있다. 이처럼 각 국가의 지도층에 변화가 있을 수 있는 상황에서 양국의 현 정부들은 현상 변화를 꾀하지는 않을 것으로 예상되므로 한일 관계의 변화 및 개선은 2022년 하반기가 되어야 가능할 것으로 보인다.

2021년 일본은 코로나19의 확산이 지속되는 가운데서도 도쿄올림픽을 무난하게 개최하는 성과를 거두는 듯 보였다. 그럼에도 불구하고 스가 요시히데 총리는 2020년 9월 취임 당시 기록했던 높은 지지율이 급락함에 따라 2021년 10월 퇴임하였다. 스가 총리의 지지율이 하락한 주된 원인으로

는 코로나19의 확산에 대한 미흡한 대응과 그로 인한 경기 침체가 꼽힌다. 결국 스가에 이어 기시다 후미오가 같은 달 일본총리로 취임하였다. 2022년 7월 참의원 선거 결과에 따라 기시다 총리의 장기집권 여부가 결정될 예정이지만 한편으로 2022년 일본은 계속해서 코로나19 확산 방지와 국내경제 회복에 집중하는 한편 계속해서 미일동맹과 쿼드 체제 강화를 통한 중국 견제를 모색할 것으로 보인다.

#### 4) 남북관계

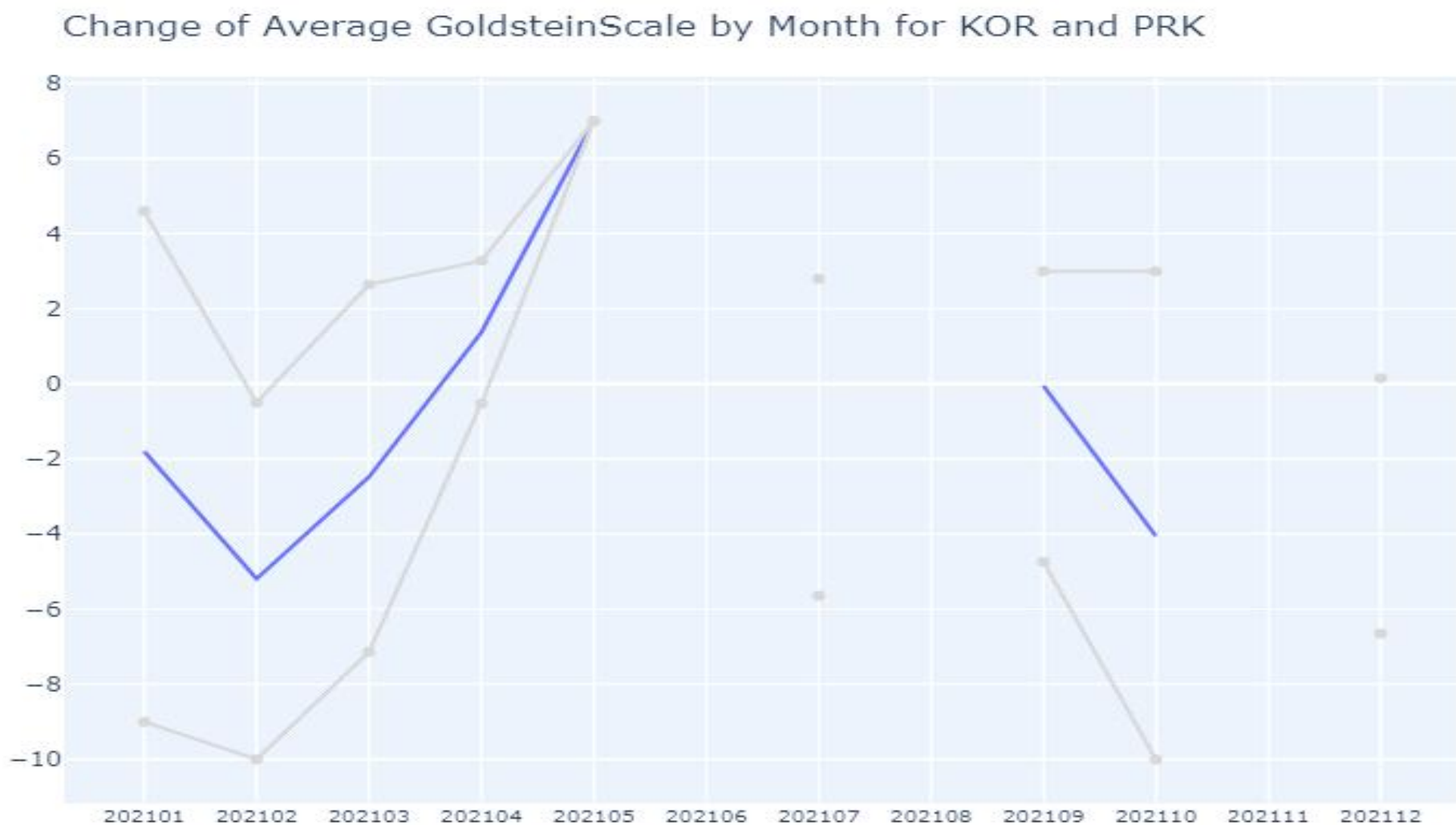


그림 4. 골드스타인 척도로 본 2021년 남북관계

그림 4를 통해 2021년 한해 남북관계를 회고해 볼 때, 2월에 관계가 가장 악화되어 있었고, 5월에 관계가 상승했으며 9월과 10월에는 다시 관계가 악화되었다. 골드스타인 척도는 5월에 상승하는 모습을 보였는데, 이는 남북 사이의 직접적인 관계 개선에 따른 결과라고 하기는 어렵다. 당시 한미정상회담에서 북한 관련 의제들을 두고 한미 정상이 합의한 데 따른 영향이라고 보아야 할 것이다. 또한 9월에서 10월의 골드스타인 척도 하락은 9월 말 북한의 극초음속 미사일 화성-8형의 시험발사로 인한 것으로 판단된다. 골드스타인 척도가 관측되지 않는 달이 다수있는데, 이는 GDELT가 제공하는 언론기사에 남북한 관계에 대한 기사가 잡히지 않아서이다.

2019년 2월 하노이 노딜과 그 후 2020년 개성의 남북공동연락사무소 폭파 이후 경색되었던 남북관계는 이후 크게 개선되지 않고 있다. 현 정부는 종전선언을 통해 한반도 평화를 고취시키려고 미국과 의견을 조율하고 있으며 북한도 한때 긍정적 반응을 보이기도 하였지만 현재로서는 종전선언 여부는 불투명하다.

2021년 후반부에 남북통신연락선이 복원되기도 하면서 종전선언 가능성에 대한 기대가 높아졌지만 북미 간의 교착상태는 지속되고 있다. 2022년 2월 베이징 동계올림픽을 통해 고착된 관계를 타개해보려는 한국의 의도가 있었지만, 미국과 북한의 불참으로 인해 대화의 창을 여는 일이 어렵

게 되었다. 베이징 올림픽에 미국과 북한이 불참하여 남한, 미국, 북한 간 공식정부 사절단의 만남이 불가능해짐에 따라 현 정부의 임기말까지 북미 간 및 남북 간 대화재개, 북한의 비핵화 문제를 논의할 중요한 기회의 창이 사라지게 되었다. 2022년에는 3월에 한국 대선이 있고 5월에는 새로운 정부가 출범한다. 2022년에도 한반도 평화의 동력을 유지하기 위해서 남북관계가 경색되지 않도록 지속적인 노력이 필요하다.

### 5) 한러관계

미국 바이든 대통령의 취임과 함께 미중 간 가치경쟁이 심화되었으며, 러시아는 미국식 민주주의를 비판하는 중국과 공감대를 형성하며 밀착을 강화하였다. 한 예로, 2021년 7월 러시아는 새로운 ‘국가안보전략’을 승인하였다. 새 국가안보전략은 서구 자유민주주의 모델이 자유방임, 부도덕, 이기성, 폭력과 소비, 쾌락에 대한 추종으로 점철되어 있다는 비판과 함께 몇몇 국가들이 러시아 연방의 자주권과 통일성을 위협하고 있다는 우려를 담고 있다.

한편, 2020-2021년은 한러 상호교류의 해로 양국 외교수장 등 고위급 차원의 교류가 활발히 이루어졌다. 한국의 신북방정책과 연계하여 러시아와 에너지 경제 협력 분야에서 협력할 여지 또한 충분히 존재한다고 볼 수 있다. 그러나 러시아와 서방 국가들 사이의 관계가 악화될수록 미국과 동맹관계에 있는 한국의 입지와 한러관계 또한 부정적인 영향을 받을 가능성이 있다. 특히 미중 가치경쟁의 심화로 동북아 내의 한-미-일과 북-중-러의 대립 구도가 가시화 될 수 있기 때문에 한러관계 또한 조심스럽게 접근해야 한다.

## 3. 결론: 격동 속에서도 안정 유지한 2021년

2021년 한국을 중심으로 한 동북아 국제관계에 대한 빅데이터 분석을 통해 한미 간에는 협력 관계가 유지되었고 한중 간 협력관계도 갈등으로 악화되지 않았음을 알 수 있다. 한일관계는 2021년 후반부에 악화되었으나 마지막에 회복의 기미를 보이는 측면이 있었으며, 남북관계는 협력과 갈등의 추세를 모두 나타내었다. 마지막으로, 한러관계는 언론기사에는 잘 잡히지 않았으나 신북방정책의 일환으로 상호교류가 있었으며 최소한의 관계가 현상유지되었다고 볼 수 있을 것이다.

전 세계적으로 코로나 팬데믹의 여파가 여전히 진행되고 있으며 글로벌 확진자 수로는 최고치를 매일 경신하고 있다. 코로나 상황이 국가 간 교류를 줄이면서 갈등을 줄여주는 측면도 있을 것이므로 현재의 팬데믹 상황이 사회적 차원에서 일상생활을 방해하지 않는 엔데믹(endemic) 상황으로 전환되었을 때, 동북아에서 가장 큰 국제정치 이슈인 미중 전략경쟁의 속도와 방향이 어떻게 변화될지에 대해서 주시할 필요가 있다. 남북으로 분단되고 미국, 중국, 일본, 러시아라는 강대국들에 둘러싸인 한반도에서 평화와 안보를 유지하는 일은 세계 어느 나라가 겪는 것보다 더 복잡하고 어려운 문제이다. 2022년 5월에 새롭게 들어설 한국 정부 앞에 놓

인 과제는 미중 전략 경쟁 속에서 한국의 국익을 보호하는 방안을 모색함과 동시에 11월 중간 선거 이후 미국의 외교정책 변화가능성 예측, 수교 30주년을 맞는 한중관계의 점검 및 재도약 모색, 악화되어 있는 한일관계의 회복, 북미 대화 재개, 신북방정책의 연장선상에서 긴밀한 한러관계 유지 등이라고 볼 수 있다. 복잡한 국제정치의 역학 구도 속에서도 국가역량을 키워 경제발전과 민주화 모든 면에서 남부럽지 않은 나라로 성장해 온 한국은 그 저력을 바탕으로 2022년에도 평화를 향해 계속 나아가야 한다.

#### 저자 사항

정승철 박사는 제주평화연구원의 연구실장으로 플로리다주립대에서 박사학위를 받고 국제정치경제와 동아시아 국제정치를 연구하고 있다. 임해용 박사는 제주평화연구원 연구위원으로 휴스턴대학에서 박사학위를 받고 분쟁과 평화의 정치경제, 투명성의 정치경제를 연구하고 있다. 유기은 박사는 제주평화연구원 박사후연구원으로 아이오아주립대에서 박사학위를 받고 국제조약과 비교정치를 연구하고 있다. 이재준 박사는 제주평화연구원 연구위원으로 서울대학교에서 박사학위를 받고 중국정치와 북중관계를 연구하고 있다.



2022년 1월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지