

국가전략연구위원회 이슈브리핑 30호 (발간일: 2024.7.22.)

인태 지역 사이버 안보협력의 전개와 과제: 새로운 국제질서와 한·미·일 역할협상¹⁾

정성철 (명지대학교)

1.

바이든 행정부는 “민주주의가 안전한 세상”을 지향한다. 중국의 부상과 러시아의 개전 속에 미국은 ‘민주주의 대 권위주의’ 구도를 제시하면서 민주진영을 선도하는 역할을 수행한다. 글로벌 금융위기와 트럼프즘의 확산으로 미국의 탈냉전기 자유패권전략에 대한 비판이 거세지는 상황 속에서 바이든 행정부는 국제질서 유지전략을 내세웠다. 민주진영을 국제질서의 수호자로 내세우면서 중러를 현상변경 추구하는 도전자로 규정한 것이다. 우크라이나 전쟁과 남중국해 갈등은 미국이 유럽과 아시아의 주요국과 더불어 민주진영의 결속을 강화할 수 있는 계기가 되었다.

이러한 동맹과 우방과 더불어 바이든 행정부는 ‘디지털 생태계’ 구축을 추진한다. 현재 미국의 사이버 전략은 ‘통합 억제’를 넘어서 디지털 생태계 마련에 초점을 맞춘다. 디지털 인프라, 디지털 거버넌스, 디지털 경제의 세 기둥 속에서 포용, 사이버안보, 신기술, 지정학 위상 이슈들을 다루는 사이버 전략이라고 평할 수 있다. 글로벌 차원의 가치와 규범을

¹⁾ 이 글은 2024년 7월 17일 제10차 사이버 국가전략 포럼에서 발표된 발표문을 수정보완한 것이다.

공유하며 디지털 역량을 갖춘 국가와 민간이 군사-경제-기술-사회 전영역에 있어서 안전하고 풍요로운 시스템을 구축한다는 목적이 분명하다. 민주주의가 안전한 세상을 만들기 위한 필요조건이 바로 '사이버 아나키'를 극복한 사이버 질서의 구축이다.

2.

이러한 글로벌 안보환경의 변화에서 한미일 협력이 차지하는 비중과 의미는 무엇인가? 다양한 시각 중 하나로 국제질서와 역할협상을 들 수 있다 (Jung 2024). 패권안정론에 따르면 패권의 등장은 새로운 질서의 시작을 의미한다. 특히 주요 대전이 끝난 후 승자는 질서를 주도하며 선도하는 모습을 보였다. 그렇다면 선도국은 어떠한 방법으로 질서를 구축하는가? 만약 풍부한 자원과 합법적 권위를 지닌 압도적 패권국이라면 자신이 원하는 규범과 행위를 국가들에게 쉽사리 요구할 수 있다. 하지만 대다수 선도국은 다른 국가들과의 강요와 협상을 통해 국제질서를 구축할 수밖에 없다. 선도국이 주도하는 가치와 규범의 사회화가 비선도국 사이에서 무조건적으로 일어나지 않기 때문이다 (Ikenberry and Kupchan 1990).

그렇다면 국제질서는 선도국과 비선도국 간 역할협상(role negotiation)을 통해 부상한다. 선도국은 다수의 비선도국의 역할규정(role prescription)을 주도할 때 비선도국은 자신의 역할인식(role conception)에 따라 반응한다 (Thies 2013). 양자 사이에서 이견이 존재한다면 역할갈등은 불가피하다. 이런 상황에서 선도국은 비선도국과의 역할협상을 통해 안정적 국제질서를 도출하는 방법만이 존재한다. 그렇지 못한 경우 선도국은 질서구축을 통해 장기적 리더십을 발휘하지 못하며 비선도국은 독립적 행보를 이어가거나 다른 진영으로 이탈하고 만다. 새로운 질서 형성은 선도국이 다수의 비선도국과 역할협상을 성공적으로 이끌 경우에 가능하다.

20세기 중반 이후 미국은 아시아 지역에서 국제질서를 주도하였다. 1945년, 1990년, 2021년을 기점으로 주요 동맹과 우방의 역할규정에 나서면서 동아시아 국제질서를 선도해 왔다. 한미 관계의 경우 양국 사이에서 한국의 역할을 둘러싼 갈등을 극복하는 역사가 전개되었다. 대표적으로, 이승만-아이젠하워 시기 한미는 한일 연계를 둘러싼 갈등을 경험했으며, 이는 미국이 구상하는 일본 중심의 안보협력망 내 역할을 한국이 거부한 결과였다 (신옥희 2004). 김대중-부시 시기 북한 문제를 둘러싼 이견을 좁히지 못하였던 양국은 한반도 문제에 있어서 한국의 주도적 역할을 미국이 받아들이지 못한 결과라고 이해할 수 있다 (박건영·정욱식 2009). 물론 양국은 앞선 갈등 이후 일정한 합의를 도출하면서 동맹관계를 유지·발전시켜 지금에 이르렀다.

현재 미국은 아시아 동맹에 역할을 부여하며 새로운 탈단극 질서를 구축하고 있다. 그중 한국·일본·호주는 아시아의 핵심 국가들이다. 2023년 8월 “캠프데이비드 정신”(The Spirit of Camp David)은 한미일 삼국이 합의하는 한국과 일본의 포괄적·글로벌 역할을 보여준다. 경제·안보·기술·가치 등 다양한 영역을 넘나들고(“across domains”) 인태 지역 전역과 그것을

넘어선("across the Indo-Pacific and beyond") 전략적 협력을 추진하겠다는 한미일 정상외교 공동성명은 시사하는 바가 크다.²⁾ 바이든 행정부 출범 이후 한미·미일 정상회담 성명은 미국이 한국과 일본에 기대하는 역할이 무엇인지를 반복적으로 담고 있다. 중국을 견제하려는 미국이 아시아에서 독보적인 경제력·기술력을 갖춘 한일의 역할 확충을 추구한 결과이다.

이러한 미국의 역할부여에 한국과 일본은 적극적으로 화답하고 있다. 윤석열 정부는 글로벌중추국가라는 역할인식을 바탕으로 한국의 인도태평양 전략을 발표하였고, 기시다 정부는 이전 정부와 마찬가지로 미국 인태전략의 핵심 파트너로 기능하고 있다. 특히 캠프데이비드 정상회담에서 사이버 안보를 둘러싼 삼자협력에 대한 강조는 두드러졌다고 평가할 수 있다. 북한위협에 맞선 국제사회의 경제제재가 북한의 불법 사이버 활동으로 무력화될 수 있다는 위기의식에 기반하고 있다. 북미 하노이 회담이 무위로 종료된 이후 북한의 무력도발이 급증한 상황에서 북한의 자금이 사이버 공간에서 충당된다는 분석이 발표되었다. 북한발 핵-사이버 넥서스가 한미일 협력의 원동력을 제공한 것이다.

더불어 디지털 권위주의와 기술경쟁 심화가 한미일 사이버 협력을 추동하고 있다. 북한의 해킹, 중국의 감시체제, 러시아의 정보심리전 등에 대한 전세계 민주국가의 우려가 깊어지는 가운데 한미일 전문가와 일반인 모두가 공동 대응의 필요성에 동의하는 상황이다. 실제로 우크라이나 전쟁에서 사이버와 무인기를 활용한 하이브리드 전쟁이 가시화되면서 권위주의 국가에 대한 한일의 위협인식은 더욱 고조되었다고 볼 수 있다. 중국의 기술혁신이 한미일의 기술 우위를 약화시키며 성장 동력을 앗아간다는 인식 역시 코로나 이후 경제불황에 마주한 시민사회에 널리 퍼져나갔다. 비록 한일 협력의 미래에 불투명성이 존재한다는 우려가 사라진 것은 아니지만 미국이 주도하는 민주국가 간 협력에 대한 한국 내 우호적 여론은 안정적 모습이다.

현재 한미일 삼각협력은 글로벌 안보 건축의 핵심 구성 요소(building bloc)이다 (Kim 2023). 2022년 마드리드 나토 정상회의에 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드가 참석하면서 인태와 유럽을 연계한 글로벌 안보협력체가 본격 가동되었다. 올해 나토 정상회의 선언문은 아시아 4개국과 인태 지역을 언급하면서 우크라이나, 사이버 방어, 허위조작정보 대응, 기술을 협력분야로 명시하였다. 러시아, 중국, 북한, 이란에 대한 위협인식을 바탕으로 유럽과 아시아의 미국 동맹이 결집하여 다영역에 걸친 안보협력의 제도화를 가속화시키고 있는 것이다. 나토 정상회의에 참석한 한일 정상은 "결코 북대서양의 안보와 동북아의 안보가 서로 분리될 수 없"으며 "미국 대서양과 인도-태평양의 안보는 불가분한 관계"라고 언급하면서 인태-유럽 안보협력체의 필요성을 강조하였다.³⁾

²⁾ "The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States," August 19, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>.

³⁾ 안용수·김영신, "윤 '러북 밀착, 안보에 심각 우려' 기시다 '한일, 견고한 신뢰.'" 『연합뉴스』 2024년 7월 11일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240711011851001?input=1195m> (검색일: 2024/7/11)

3.

그렇다면 인태 지역 안보 협력의 과제는 무엇인가? 사이버 영역을 포함한 안보 전영역에서 미국은 한국과 일본의 역할 확대를 촉구하였다. 윤석열 정부와 기시다 정부는 양국 관계를 개선하면서 미국 주도 안보질서에 동참하고 있다. 이러한 한미·미일·한미일 협력의 강화가 물고 올 수 있는 우리의 전략적 딜레마는 다음과 같다.

첫째, 미국 동맹들의 위계적 역할 규정이다. 두 국가는 적극적으로 미국이 주도하는 인태전략에 동참하면서 다영역·다공간 동반자로 성장하고 있다. 현재까지 미국은 다양한 소다자협력을 (재)가동하면서 효율적이고 유연한 협력체를 선호하고 있다. 이는 중국과 러시아가 포함한 다자협력체의 효율성과 정당성에 대한 불신을 바탕으로 추진되고 있다. 따라서 향후 미국이 냉전기 구축한 중심-바퀴살 동맹망이 변환할 가능성이 농후하다. 한미·미일·미호 동맹에서 한미일·미일호인(쿼드)·미호영(오키스)·미일필 안보협력체로 무게중심이 옮겨갈 수 있다. 바이든 행정부는 이미 격자형 프레임워크(lattice-like framework)를 언급하고 있다.

이러한 동맹망의 변환 속에서 미국은 동맹과 우방의 역할 조정을 시도할 가능성이 높다. 미국이 주도하는 질서를 수용하는 국가는 일정한 영역과 위계가 결합한 역할(들)을 수행할 것이다(아래 [그림] 참조). 현재 미국은 한일 양국에 군사·경제·기술 영역에 걸친 역할을 기대하고 있는 반면에, 호주, 대만, 필리핀에는 각각 군사·규범, 기술, 군사 영역의 역할을 주로 부여한다. 향후 미국이 주도하는 국제사회가 계층적으로 분화된다고 가정할 때, 각국은 위계성을 반영한 역할을 부여받을 수밖에 없다. 미국이 참여하는 다양한 소다자 협력체에 참여하고 있는 국가 사이에서 계층화가 발생할 때 한국이 취할 전략에 대한 고민이 필요하다. 미국의 일방적 규정이 아니라 한미 간 협상이 한국의 역할을 궁극적으로 결정하는 핵심 변수이기 때문이다.

위계/계층 Stratificatory differentiation	글로벌 선도국 (인태와 유럽)				
	지역 선도국 (인태 혹은 유럽)				
	로컬 선도국				
	로컬 행위자				
		군사	경제	기술	규범
		영역/부분 Segmentary differentiation			

[그림] 국가 역할: 영역과 위계

출처: Jung (2024: 10[Table 1])을 토대로 필자 작성⁴⁾

냉전 초기 이승만 대통령은 태평양동맹을 적극 추진하였으나 미국의 호응을 끌어내지 못하였다. 한국·대만·필리핀의 기대와 달리 미국은 일본을 핵심으로 하는 아시아 안보전략을 구상하였다. 이러한 상호작용의 결과로 미국 속에서 중심-바깥살 동맹체제가 아시아에서 등장하였다. 유럽에서 다자안보협력을 위해 나토를 창설했던 미국은 아시아 우방들과 각각 양자동맹을 맺으면서 각국에 대한 높은 수준의 통제력을 유지했다. 하지만 미국이 자국의 상대적 쇠퇴로 비용 절감이 필요하자 아시아 (소)다자협력체를 적극 가동하는 한편 동맹의 공동부담의 원칙을 한층 강조하고 있다. 따라서 미국의 아시아 동맹과 우방 사이에서 기능 미분화(no functional differentiation)를 더 이상 기대하기 힘든 시기로 접어들고 있다. 미국 주도 질서에 대한 아시아 동맹들의 역량과 의지에 따라 차별적으로 기능적 역할을 배분할 것이다.

그렇다면 한국과 일본은 어떠한 위계적 역할을 영역별로 수행하고자 하는가? 지역 선도국의 지위까지 추구할 경우 그에 따른 물질적 비용과 전략적 부담이 발생할 수밖에 없다. 한국이 인태지역에서 적극적 역할을 감당할수록 중국과의 마찰은 증가할 수밖에 없으며, 인태-유럽 안보협력의 주요 행위자로 발돋움할 경우 러시아와의 갈등은 심화할 것이다. 올해 4월 오키스 미영호 삼국이 일본과 협력을 강화할 뜻을 표명하자 일본은 신중한 입장을 취

⁴⁾ 국제사회 관련 Segmentary, Stratificatory, Functional Differentiation에 대해서는 Buzan and Albert(2010)을 참조.

한 바 있다 (Tsuruoka 2024). 정보공유를 비롯한 여러 이슈에 있어서 일본이 감당할 비용을 고려할 때 방산 기술에 한정한 협력만을 오키스 국가들과 추구할 가능성이 높다. 이렇듯 미국 주도 안보질서에서 양국이 수행할 구체적 역할은 미정이며 이들 간 협력과 갈등 양상도 불확실하다.

한편, 사이버 공간의 공동 선도국 역할을 한국과 일본이 추구할 유인은 상대적으로 높다. 군사·경제·기술·규범 영역 모두와 밀접히 연관된 사이버에서 기술과 인력을 적극 활용하여 핵심 가치에 부합하는 사이버 질서를 창출하는 작업은 무엇보다 중요하다. 사이버 취약성을 극복하지 않은 상황에서 로컬 차원의 안보와 번영을 담보할 수 없다는 인식이 보편화되는 상황에서 사이버 선도의 역할을 국내외 차원에서 반대와 비난에 직면할 가능성은 높지 않다. 더구나 쿼드에 미가입한 한국의 입장에서 물리적 공간이 아니라 사이버 공간에서 주도적 역할을 감당하면서 새로운 질서 구축에 기여하며 영향력을 유지하는 방안은 매력적이라고 볼 수 있다.

둘째, 인태와 유럽이 연계된 안보협력체의 미래는 불투명하다. 현재 나토와 인태 4개국의 협력체는 바이든 행정부의 성과이다. 올해 11월 미국 대통령 선거 결과에 따라서 미국 대외전략은 변화할 수 있다. 트럼프 전 대통령은 유럽 동맹에 부담 공유를 넘어서 나토 탈퇴까지 시사하고 있다. 따라서 트럼프 행정부 2기가 출범할 경우 미국은 인태 지역, 특별히 중국에 집중한 가운데 유럽과 중동 문제와 거리를 둘 가능성이 높다. 중국의 부상을 가로막으면서 미국의 우위를 추구하는 현실주의 대외정책을 펼치는 상황에서 글로벌 동맹망을 구축하는 전략은 배제될 것이다. 2017년 재가동시킨 쿼드를 중심으로 인태지역에서 반중 전선을 유지하는 동맹전략으로 회귀하리라 예상 가능하다.

이렇듯 미국이 주도하는 인태유럽망의 불확실성 속에서 한국과 일본은 유럽 세력과의 연계에 대한 독자적 고민과 판단이 필요하다. 유럽의 주요국과 유럽연합이 인태전략을 발표한 상황에서 인도태평양을 둘러싼 전세계의 전략 경쟁은 이미 시작되었다. 바이든 행정부는 전세계 민주국가들을 다양한 협력체를 연계하는 네트워크 방식을 통하여 연대하는 전략을 펼쳤다. 하지만 이러한 미국의 리더십이 부재한 상황에서 아시아와 유럽 민주국가는 글로벌 자유연합을 지속할 수 있는지와 그 내용과 형식을 두고 전략적 선택을 해야 한다. 한국의 인태전략과 한미일 협력은 바이든 행정부의 출범 이후에 본격화되었기에 향후 시나리오별로 상이한 전략 마련이 필요한 지금이다.

지정학을 벗어나 사이버를 둘러싼 한미·미일·한미일 안보협력은 당분간 안정적으로 지속될 것이다. 한미일 삼국 모두 중국공산당이 내부 감시와 해외 개입을 위해 첨단 기술과 인공지능을 활용하고 북한이 핵·미사일 개발을 위해 불법 사이버 활동을 지속하는 상황을 엄중하게 주시하고 있기 때문이다. 다만 트럼프 행정부가 출범할 경우 군사·경제·기술을 망라해 여러 국가와 민간이 참여하는 디지털 생태계 전략은 수정될 가능성이 높다. 자국 우선주의를 내세우는 미국이 디지털 경제와 관련 규범과 제도를 다루는데 있어서 공동 전선을 구축하고 사이버 질서를 창출하는 목표로 향하지는 않을 것이다. 그보다는 사이버 공격에

대한 통합억제에 초점을 맞추면서 역량 결집과 정보 공유의 파트너 역할을 한국을 포함한 주요국에 요구할 것이다.

<참고자료>

- 박건영·정욱식. 2009. "김대중-부시 정부 시기 한미관계: 대북정책을 중심으로." 『역사비평』 86호: 140-168.
- 신옥희. 2004. "이승만의 역할인식과 1950년대 후반의 한미관계." 『한국정치외교사논총』 26.1: 37-61.
- Buzan, Barry and Mathias Albert. 2010. "Differentiation: A Sociological Approach to International Relations Theory." *European Journal of International Relations* 16.3: 315-337.
- Ikenberry, G. John and Charles A. Kupchan. 1990. "Socialization and Hegemonic Power." *International Organization* 44.3: 283-315.
- Jung, Sung Chul. 2024. "Role and Order: The United States and Its Asian Allies," Unpublished manuscript.
- Kim, Duyeon. 2023. "NATO Can Help Create a Global Security Architecture, Washington's Asia-Pacific Partners Are a Building Block for a Stronger Order." *Foreign Policy* (July 17).
- Thies, Cameron G. 2013. *The United States, Israel, and the Search for International Order: Socializing States*. New York and London: Routledge.
- Tsuruoka, Michito. 2024. "Why AUKUS Will Not Become JAUkus." *The Diplomat* (May 13).

※ 이슈브리핑에 수록된 내용은 필자 개인의 의견이며, 한국사이버안보학회의 공식적인 입장이 아님을 알려드립니다.