

국가전략연구위원회 이슈브리핑 9호 (발간일: 2023.09.02.)

미국 주도 정보동맹의 외연확대론¹⁾

이중구 (국방연구원)

1. 들어가며

미국은 대외전략에서 동맹국과의 협력과 우호국과의 연결성을 강조하고 있다. 잘 아다시피, 미국은 2022년 초에 발표한 인태전략에서도 동맹국과 협력을 강화하고 역내 동맹국 상호 간의 관계를 좁히도록 노력하겠다는 입장을 밝혔으며, 역외 행위자인 나토와 EU의 역할 확대를 고무할 의지도 시사했다.²⁾ 아울러, 블링컨 국무장관은 2022년 5월 조지워싱턴대학 연설에서 2020년대가 결정적인 10년이 될 것이라고 강조하면서, 미국의 대중정책을 "invest, align, compete"의 세 가지 키워드를 중심으로 제시했다.³⁾ 동맹국 및 우호국과의 연합을 강조하는 "align"의 의미에 대해 인도태평양 지역에서 특히 그러한 접근법이 중요하다고 부연하면서, 대서양 관계와 G-20, G-7도 "align"의 주요 대상으로 꼽았다. 나아가, 작년 가을에 발표된 미국 국가안보전략서(National Security Strategy) 역시 강력한 연대를 구축하기 위한 미국의 외교를 강조했다. 동맹국 및 우방국과 협력을 심화하고 현대화해야 할 대상으로 나토(NATO), 미-EU 무역기술위원회(U.S.-EU Trade and Technology Council), 쿼드(QUAD), 오크스(AUKUS)와 더불어 파이프 아이즈(Five Eyes) 등을 제시했다.

이와 더불어, 윤석열 정부 출범 이후 한국의 미국 동맹체제 내 입지도 확대되어 왔기

1) 이 글은 2023년 8월 30일 제3차 KACS 국가전략포럼에서 발표된 발표문을 수정보완한 것이다.

2) The White House, "Indo-Pacific Strategy," February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

3) Anthony Blinken, "The Administration's Approach to the People's Republic of China," May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

때문에, 만약 파이프 아이즈가 확대되는 경우 한국이 포함될지도 주목되는 문제이다. 2020년 초에는 북한 위협에 대응하기 위해 한일 양국을 포함한 파이프 아이즈 플러스가 발족되었다는 보도도 있었다.⁴⁾ 최근에는, 이달 한미일 정상회의에서 3국 정상이 정상회담 연례화에 합의하고 안보협의체 출범을 공약함으로써, 미국의 인태전략에서 한국의 위치도 강화되었다. 지경학이 중시되는 시대에 한국과 같은 과학기술강국의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 미국 국가안보전략서 역시 강대국경쟁, 특히 기술경쟁에서 동맹국과 정보관계가 중요하다고 지적했다.⁵⁾ 미국의 정보협력관계에서 가장 핵심적인 것은 파이프 아이즈이다. 파이프아이즈는 미국, 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 5개국의 정보협력체로서, 영국의 대독정보분석 정보에 미국이 접근할 수 있게 한 1941년 처칠의 결정으로 거슬러 올라갈 수 있다. 미·영 간 정보협력은 1943년 통신정보협정(BRUSA) 체결로 공식화, 1946년 영미정보협정(UKUSA)로 확대되고, 그 이후 영연방국가 지위를 통해 캐나다와 호주, 뉴질랜드를 가입시키면서 오늘날의 틀을 갖추었다.

2. 정보동맹 외연확대론

파이브 아이즈의 확대가 가져올 이점은 미국, 기존 참가국, 새로 참여하게 될 나라의 시각에서 서로 다를 수 있다. 첫 번째 차원에서, 미국이 기존 정보동맹의 확대를 통해 얻을 수 있는 이점은 중국의 공세적 영향력에 대응하는 데 파트너의 확대가 도움이 될 수 있다는 것이다. 2018년 10월에 로이터가 보도한 파이프 아이즈와 독일, 일본 간의 정보협력도 중국의 영향력 공작과 투자에 대응하기 위한 목적에서 이루어진 것이었다.⁶⁾ 트럼프 대통령은 중국에 대해 단독으로 싸우겠다는 의지를 밝혔으나, 행정부 차원에서 비공식적으로 정보동맹을 소집한 것으로 알려졌다. 그해 8월에 발표된 파이프아이즈 회담에서도 민관협력만이 아니라 “글로벌 파트너십”을 활용해 해외개입활동에 대한 정보공유를 가속화할 것이라는 내용이 발표되었다.⁷⁾

이어서, 2019년 초에는 화웨이 사건으로 파이프 아이즈와 일본, 독일, 프랑스의 연대 가능성이 강조되었다. 미국이 중국 화웨이사의 백도어 프로그램에 의한 불법정보수집 및 사이버테러 가능성이 있다고 경고한 2019년 2월, 화웨이 장비에 대한 보이콧을 추진하는 과정

4) 김범석, 윤상호, “정보공유 동맹체 ‘파이브아이즈’에 韓日佛 추가,” 『동아일보』, 2020년 1월 28일자; ““Five Eyes” intel alliance ties up with Japan over N. Korea,” Kyodo News, January 26, 2020.

5) The White House, “National Security Strategy,” October 2022, p. 17.

6) Noah Barkin, “Exclusive: Five Eyes intelligence alliance builds coalition to counter China,” Reuters, October 12, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-fiveeyes/exclusive-five-eyes-intelligence-alliance-builds-coalition-to-counter-china-idUSKCN1MM0GH>.

7) “Five country ministerial 2018,” <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/security-coordination/five-country-ministerial-2018>.

에서 파이브 아이즈+3(일본, 독일, 프랑스)가 출범했던 것이다.⁸⁾ 실제로 2019년 5월 트럼프 행정부는 화웨이 사가 제조한 장비의 판매와 사용을 금지하는 성격의 행정명령을 발동했다. 이는 미국의 정보를 공유받는 파이브 아이즈 국가들에게는 사이버 안보 요건 상 화웨이장비의 보이콧에 동참해야 한다는 압력도 되었다. 아울러, 당시 파이브 아이즈+3는 중국 등 국가에 의한 사이버공격 대한 정보공유 프레임워크도 마련했다. 그러한 협력의 내용에는 중국의 통신장비를 정부용으로 구입하지 않고, 공공분야에 대한 클라우드 서비스 공급자에 대해 엄격한 보안조치를 시행하는 등의 내용이 포함되었다.⁹⁾ 덧붙여, 동맹국을 대상으로 파이브 아이즈의 가입 필요성을 논의하는 바탕에는 공동군사행동의 필요성도 존재한다. 전쟁대비에는 더 높은 수준의 정보공유가 필요하기 때문에, 미-일 양국이 정보공유를 강화해야 한다는 요구들이 존재한다.¹⁰⁾ 파이브 아이즈는 전쟁에서 기인한 조직이므로, 중국의 부상과 군사적 충돌 가능성의 대두가 일본 등 지역국가의 가입 필요성으로 연결된다.

미국의 입장에서 또 다른 정보동맹 확대의 필요성은 핵개발 등 북한에 대한 커져가는 우려이다. 2020년 초에 파이브 아이즈 국가들과 한국, 일본, 프랑스가 연대한 파이브 아이즈 플러스가 발족할 수 있다고 보도된 것도 북한의 군사활동을 배경으로 하고 있었다.¹¹⁾ 이때, 참가국들은 북한의 탄도미사일에 대한 한미일 3국간 분석을 넘어서는 대북정보협력 심화를 모색할 수 있다고 논의되었으며, 정보수집 관련 협의도 8개국 당국자 회의에서 이루어졌다고 논해지기도 했다. 과거에도 미국은 안보적인 필요에 따라 파이브 아이즈를 확대해본 경향이 있는 것으로 알려져 있다.

실제로 미국에서는 의회 입법활동을 포함하여 한국을 파이브 아이즈에 포함하는 문제가 거론되고 있다. 최종법안에서는 삭제되었지만, 2021년 가을 미 하원 군사위원회에서는 “2022년 국방수권법(the National Defence Authorisation Bill for 2022)”에 파이브 아이즈에 한국, 일본, 인도, 독일을 포함시켰을 때의 이점에 대해 보고할 것을 요구하는 조항을 포함시켜 의결하였다.¹²⁾ 그에 이어서는, 2022년 4월 27일 미 하원 군사위원회 청문회에서 루벤 갈레고 의원이 파이브 아이즈에 한국과 일본을 가입시키는 문제를 제기했다. 그 배경으로는 중국과 솔로몬 제도의 안보협정 서명과 같은, 중국의 태평양 지역 진출이 꼽혔다.¹³⁾

두 번째 차원으로, 파이브 아이즈의 미국 외 참여국들도 중국, 북한에 대한 우려를 보

8) 오정현, “미국의 정보동맹과 유럽의 네트워크 전략,” 『국방연구』 63(1)(2020), pp. 118-115.

9) “Five Eyes intel group ties up with Japan, Germany, France to counter China in cyberspace,” The Mainichi, February 4, 2019.

10) John Hemmings, “How Might Japan Join the Five Eyes?” CSIS, January 6, 2023, <https://www.csis.org/analysis/how-might-japan-join-five-eyes>.

11) Ankit Panda, “‘Five Eyes’ Countries Eye Expanded Cooperation Amid North Korea Challenges,” The Diplomat, January 28, 2020.

12) The Subcommittee on Intelligence and Special Operations of the U.S. House of Representatives “H.R. 4350-FY22 National Defense Authorization Bill,” <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20210901/114012/BILLS-117HR4350ih-ISOSubcommitteeMark.pdf>

13) 박동정, “미 하원 군사위 청문회서 ‘파이브 아이즈’ 한국·일본으로 확대 문제 거론,” VOA, 2022년 4월 28일자.

유하고 있다. 파이프 아이즈와 독일, 일본 등의 협력이 논의되던 2018년 하반기에, 호주의 경우에는 중국의 정치적 간섭을 우려하고 있었다. 그에 따라, 2017년 말에 이미 외국인의 정치자금 기부와 로비활동을 금지하고, 간첩행위의 적용범위 등을 보다 넓은 바 있었다.¹⁴⁾

마지막 차원으로, 한국이 파이프 아이즈에 참여할 경우 얻을 수 있는 이점으로는 미국과의 동맹관계 강화와 군사정보 수집 능력의 확대를 꼽을 수 있다. 파이프 아이즈 내의 기밀사항 소통을 위해서는 신뢰관계가 중요하다는 특성으로 인해, 한국이 파이프 아이즈 가입 이후 정상적인 협력을 지속한다면, 오랜 기간 협력상대국과 신뢰를 확인하고 동맹국과 흔들리지 않는 협력관계를 구축할 수 있다는 장점이 있다.¹⁵⁾ 아울러, 미국은 한일간 지소미아 종료 사태(2019. 11)에서 보여졌던 것처럼, 한국과 일본 간의 원활한 협력을 통해 효율적 전력 운용이 이루어지는 상황을 선호한다.¹⁶⁾ 이러한 관점에서, 한일이 동시에 파이프 아이즈 혹은 플러스에 가입한다고 가정한다면, 한국은 미국 및 일본과의 원활히 소통을 안정적으로, 장기적으로 지속할 수 있을 것이다. 파이프 아이즈 가입으로, 한국은 효율적인 전력운용을 바라는 미국과 이해관계 충돌이 생길 가능성을 줄일 수 있다.

그뿐만 아니라, 한국이 파이프 아이즈 가입 혹은 플러스 포함으로 얻을 수 있는 가장 분명한 이익은 국가정보력 향상이다. 당장은 어렵더라도, 파이프 아이즈에 한국이 가입했을 때에는 에셜론(Echelon)과 같은 사이버 감청체계를 활용할 수 있게 될 것이라고 상상해볼 수 있다. 또한 파이프 아이즈는 신호정보, 우주정보 분야에 기술적인 우위를 보유하고 있기 때문에, 파이프 아이즈와의 협력은 한국의 대북 탐지능력 강화에 도움이 될 것이다. 2021년 말 대선경선 중 윤석열 대통령은 에셜론을 운영하는 파이프 아이즈 동참을 북핵 대응 및 국가안보 차원에서 적극 검토해야 한다고 언급한 바 있다.¹⁷⁾

3. 정보동맹 외연확대의 고려사항

파이브 아이즈 확대에 대해서, 미국, 기존 참여국, 미래의 참여를 고려하는 국가들은 확대 시에 뒤따를 수 있는 불확실성이나 단점도 주목할 수 있다. 우선, 미국은 기존의 참여국들에게 새로운 국가의 참여 시 이익을 설득해야 하므로, 무엇보다 한국의 정보수집능력이 다른 동맹국들을 설득할 수 있을 만큼 충분할 것인가에 대해서 불확실성을 가질 수 있다. 오늘날 파이프 아이즈의 초점은 중국에 있기 때문에, 북한에 국한되지 않은 폭넓은 정보를 한국이 제공할 수 있는지가 중요할 것이다.¹⁸⁾

¹⁴⁾ Noah Barkin (2018).

¹⁵⁾ 문지환, 신진, “파이브 아이즈(Five Eyes) 정보공유체계 분석과 한미동맹에 대한 함의,” 『국가정책연구』 36(3)(2022), p. 117.

¹⁶⁾ 문지환, 신진(2022), pp. 120-121.

¹⁷⁾ 박준상, “윤석열 ‘북한 비핵화 위해 국제 공조 주도...남북미 상사회담도 가능.’” 이투데이, 2021년 11월 12일자.

¹⁸⁾ Zack Cooper, “Five Eyes Wide Shut,” AEI, October 4, 2021,

두번째 차원으로, 미국을 제외한 다른 파이프 아이즈 참여국들이 파이프 아이즈의 확대에 대해서는 우려를 가질 수 있다. 무엇보다 새로이 참여할 국가 역시 기존의 파이프 아이즈 국가와 안보환경에 대한 인식 및 외교정책 차원에서 유사한 면모를 지녀야 한다. 예를 들어, 러시아에 대해 위협인식을 뚜렷이 가진 영국과 달리, 우크라이나 전쟁 이전의 독일이나 인도가 러시아에 대해서 유연한 외교적 접근가능성을 보인 것은 이들 국가에 대한 파이프 아이즈 확대론에 있어 유보적인 주장의 근거가 되었다. 한국에 있어서는, 중국과 충돌을 최대한 회피하려는 입장, 일본과의 관계악화 등이 기존 파이프 아이즈 국가와 시각차로 거론되었다.¹⁹⁾ 특히, 일부 전문가들은 파이프 아이즈에 한국이 가입한다면 일본도 동시에 가입할 가능성이 크기 때문에, 일본과의 관계개선이 한국의 파이프 아이즈 가입 조건일 것이라고 지적했다.²⁰⁾ 덧붙여, 파이프 아이즈에 새로 가입하려는 국가는 미국만이 아니라 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 다른 참여국과도 긴밀한 관계를 가질 필요가 있다. 이는 민감한 정보를 타국과 공유하는 데에는 높은 수준의 신뢰가 필요하기 때문이다. 파이프 아이즈 가입을 위해서는, 한국은 한미관계만이 아니라 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드에 대한 외교관계도 심화해야 한다.

미국 외 다른 파이프 아이즈 국가들이 가질 수 있는 파이프 아이즈 확대에 대한 우려는 언어 및 문화 문제와 관련된다. 한국과 일본은 비영어권 국가이고 기존의 파이프 아이즈 국가들은 모두 영어권 국가이기 때문에, 한국과 일본의 파이프 아이즈 가입은 상호운용성 문제를 복잡하게 하고 일상적 협력을 저하할 것이라고 우려하는 주장도 있다. 이 문제는 한국, 일본과 오래 협력해온 미국과 달리, 미국 외 파이프 아이즈 국가들에게 더욱 현실적인 애로사항이 될 수 있다.

또한, 기존의 파이프 아이즈 가입국들이 파이프 아이즈 확대에 뜻을 모으기 위해서는 새로 가입하는 국가의 정보수집 능력이 증명되어야 할 것이다. 혹은 정보공유가 정치적으로 어려운 일은 아닌지 물을 수 있다. 한국에 대해서는, 정치적, 외교적인 부담으로 부처 간 정보공유는 어려울 수 있다는 우려도 존재한다.²¹⁾

세 번째 차원으로, 물론 새로 참여하는 나라도, 파이프 아이즈 가입에 대해 부담을 가질 수 있다. 첫째, 한국과 같은 국가들은 중국의 보복가능성에 대해서도 고려해야 한다. 중국은 파이프 아이즈는 “완전히 냉전시대의 산물로 시대에 뒤떨어졌다.”고 비판한 바 있다.²²⁾ 이러한 배경에서, 한국이 파이프 아이즈에 가입하는 경우에는 2017년 한국의 사드배치 시에 보여진 중국의 반발이 재현될 가능성을 배제할 수 없다.²³⁾

둘째, 파이프 아이즈 가입을 위해서는 여러 가지 제도를 수정해야 할 필요가 있을 수

<https://www.aei.org/op-eds/five-eyes-wide-shut/>.

¹⁹⁾ Tim Willasey-Wilsey CMG, “The Hazards of Expanding the Five Eyes,” RUSI, October 20, 2021.

²⁰⁾ Zack Cooper (2021).

²¹⁾ Zack Cooper (2021).

²²⁾ 문지환, 신진(2), p. 124.

²³⁾ Zack Cooper (2021).

있다. 파이프 아이즈는 정보분야에만 협력을 한정하지 않으며, 정보 영역 외부에도 외교, 국방 등의 분야에 걸쳐 수백 개의 기존 합의와 실무조직을 보유하고 있다. 또한 협력분야도 사이버 안보, 공급망, 정보작전, 기술연구개발, 산업통합 등으로 확대하고 있다. 그리고 이처럼 가입국 간의 정보적 협력만이 아니라 다양한 부처간 협력을 추진하기 위해서는, 신규 가입국도 기존 참여국들이 정치적 결정, 정보공유·협력을 쉽게 하기 위해 만들어놓은 '파이브 아이즈 스탠다드(five eyes standards)'를 도입하고 따라야 할 필요가 생긴다.²⁴⁾ 구체적으로 이러한 스탠다드는 신원조사체계, 비밀분류체계, 정보공유체계의 개선을 필요로 한다. 예를 들어, 기밀정보 접근권자를 대상으로 하는 신원조회절차가 공무원, 군인만이 아니라 정보위원회 소속 국회의원에게까지 적용될 수 있고, 비밀분류체계나 정보공유체계도 표준화되어야 한다. 정보공유체계의 경우에는 사이버안보나 사용자 안보 차원에서 보안조치를 강화해야 할 필요가 있을 것이다. 덧붙여, 한국이 파이프 아이즈에 가입할 경우에는, 미국의 국가안보국 등을 협력상대로 하기 위해 국가급 신호정보기관을 창설하고 신호정보 자산을 보강해야 할 것이라는 주장도 있다.²⁵⁾

셋째, 파이프 아이즈 가입에 앞서 한국이 원하는 가입의 목적이 무엇인지가 명확해야 한다. 파이프 아이즈 가입이 이 목적을 달성하는 데 적합한지 검토되어야 한다는 뜻이다. 예를 들어, 일본에 대해서도 일부 전문가들은 중국의 공격을 막는 것이 목적이라면 파이프 아이즈에 반드시 가입할 필요는 없다고 말한다.²⁶⁾ 미일 정보기관 간의 긴밀하고 심화된 협력도 그러한 목적을 달성하는 데 충분할 수 있다는 의미이다. 한국의 경우, 북한 핵위협에 대응하는 것이 한국이 원하는 바라면, 한미일 간의 정보협력을 강화하는 데 초점을 두는 것이 영국, 호주, 캐나다와 협력을 강화하는 것보다 효과적인 방안일 수도 있다.

넷째, 파이프 아이즈 가입에 대해 미국의 일방주의나 자국중심주의에 대한 우려가 있다. 미국이 파이프 아이즈를 통해 얻은 정보로 경제적인 이익을 추구할 가능성이 있다는 우려, 미국이 약속과 달리 파이프 아이즈 회원국들까지 감시할 가능성이 있다는 우려이다.²⁷⁾

²⁴⁾ John Hemmings, "How Might Japan Join the Five Eyes?" January 6, 2023, <https://www.csis.org/analysis/how-might-japan-join-five-eyes>.

²⁵⁾ 문지환, 신진(2), pp. 121-122.

²⁶⁾ John Hemmings(2023).

²⁷⁾ 오정현((2020), p. 122.

<표 1> 정보동맹 외연확대의 장점과 고려사항

구분	미국 시각	다른 가입국 시각 (영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드)	한국 시각 (참여 고려 가정 시)
장점	• 중국의 공세 대응 • 북한 위협 대응	• 중국의 공세 대응	• 동맹강화 • 군사정보 확대
고려 사항	• 정보품질	• 한국과 위협인식 및 외교정책 격차 • 한국과 언어문제 • 정보품질	• 중국의 보복 가능성 • 제도격차 축소 필요 • 가입 시 안보이익 • 미국의 일방주의 우려

4. 나아가며

이상과 같이 한국의 파이브 아이즈 확대론과 파이브 아이즈 확대에 대한 고려사항이나 우려를 검토해보았다. 이를 통해 미중경쟁이 심화되고 갈등이 발생할 경우 파이브 아이즈 확대의 탄력을 받을 것임을 이해할 수 있었다. 미국이 파이브 아이즈 확대를 고려하는 주된 이유는 중국과 북한에 대한 군사적, 정보적 필요 때문인 것으로 여겨진다. 또한, 이 글에서는 미국 외의 파이브 아이즈 국가들이 파이브 아이즈 확대에 대해 갖는 우려나 한국이 가입 시 준비해야 할 사항이 적지 않음을 확인할 수도 있었다.

파이브 아이즈 외에도 쿼드 및 오커스의 확대 문제도 생각해볼 필요가 있다. 쿼드는 핵심기술, 인프라, 보건, 기후변화, 교육 및 인적교류, 해양안전 및 안보, 사이버 안보, 우주 영역 등 8개의 다양한 협력영역을 지니는데, 윤석열 대통령도 쿼드와 협력에 긍정적인 입장을 시사한 바 있다.²⁸⁾ 한국의 인태전략 제시가 상대적으로 늦어 쿼드와 같은 기존 인태 아키텍처 내에서 자리잡아야 할 필요가 컸으나, 최근 한미일 정상회담에서 탄생한 한미일 안보 협력체를 통해 미국의 인태지역 안보 아키텍처 내에서 한국의 위치를 확보하는 것은 일단 달성했다고 하겠다. 앞으로 쿼드와 실질적인 협력은 한국과 쿼드 회원국과 협의 및 협력을 통해 지속 검토해볼 문제로 남겨져 있다. 무엇보다 한국은 이러한 협의를 통해 인태 전략과 접근방식에 대해 이해를 심화하고 아이디어를 개발해갈 수 있을 것이다. 덧붙여, 오커스는 호주의 잠수함 개발을 지원하기 위해 형성된 협의체이며 우리도 지지의사를 밝힌 바

²⁸⁾ Garima Mohan, Bonnie S. Glaser, Kristi Govella, "Expanding Engagement among South Korea and the Quad Countries in the Indo-Pacific," The German Marshall Fund, June 6, 2022, <https://www.gmfus.org/news/expanding-engagement-among-south-korea-and-quad-countries-indo-pacific>.

있으나, 미국이 인도, 일본의 참여가능성에 대해서도 거부의사를 밝혔기 때문에 오커스는 한국이 참여할 플랫폼은 아닐 수 있다. 따라서 한국은 오커스와 별개로 미국, 일본, EU 등과 국방과학기술협력을 모색하는 것이 나을 것으로 생각된다.

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