

2013 겨울

# 주요국제문제분석

*International Issues & Prospects*



국립외교원  
외교안보연구소

2013 겨울

**주요국제문제분석**

인 쇄 2014년 5월

발 행 2014년 5월

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

발 행 인 국립외교원장

주 소 서울 서초구 남부순환로 2572

전 화 3497-7760 (代)

팩시밀리 571-1032

홈페이지 [www.knda.go.kr](http://www.knda.go.kr)

[www.ifans.go.kr](http://www.ifans.go.kr)

디자인·인쇄 웃고문화사 (02-2267-3956)

© 국립외교원 외교안보연구소, 2014

비매품

ISSN 2005-7008

2013 겨울  
주요국제문제분석





국립외교원 외교안보연구소는 국제 정치·경제 정세 및 외교현안에 대한 전문가와 국민들의 이해를 높이고자 매주 『주요국제문제분석』을 발간하고 있으며 각 논문의 영문요약본(IFANS Brief)을 포함하여 분기별 계간지를 발간하고 있습니다.

이 책자는 집필자의 견해를 바탕으로 ‘열린외교’의 구현과 외교정책 수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서, 외교부의 공식입장과는 무관합니다.



# 목 차

중국-일본의 대아프리카 전략 분석 및 한국적 함의 Analysis of China and Japan's Strategies in Africa and Implications for the Republic of Korea	변 용 (2013.09.13)	1
2013년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석: 한-ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로 The 2013 ASEAN-related Summits: From the Perspectives of Korea-ASEAN, ASEAN+3 and the EAS	배궁찬 (2013.10.28)	33
사이버스페이스 거버넌스의 현안과 쟁점 Cyberspace Governance: Current Issues and Policy Implications	유준구 (2013.11.01)	55
중국·대만 관계: 양안 ECFA의 정치경제적 시사점 Cross-Strait Relations: Political and Economic Implications of the ECFA between China and Taiwan	윤근노 (2013.11.08)	83
2013 이란 핵문제 제네바 합의의 함의와 전망 Implications and Prospects of the 2013 Geneva Interim Agreement on the Iranian Nuclear Program	인남식 (2013.12.13)	109
G20의 발전을 위한 중견국의 역할 Middle Powers' Role for the Development of the G20	이동휘 (2013.12.27)	131
미국의 군사적 재균형의 추이와 전망 The U.S. Rebalancing Strategy: Recent Trends and Future Prospects	최우선 (2013.12.30)	163
미국의 셰일가스 개발과 국제 에너지 안보 환경의 변화 The US Shale Gas Revolution and Changing Structure of Int'l Energy Security	최원기 (2013.12.20)	187
EU 사이버안보 전략의 현황과 전망 The Cybersecurity Strategy of the European Union and its Implications for Korea	전혜원 (2014.01.02)	219



# 중국-일본의 대아프리카 전략 분석 및 한국적 함의\*

변 응\*\*

## 1 문제제기

- 아프리카는 탈식민지 이후 정상적인 국가로 정착하는 데 매우 고전하며 ‘암흑의 대륙’으로 불리며 내전, 기아, 잦은 군사쿠데타 등 버려진 땅으로 인식되고 있었음. 최근까지도 수단 사태, 말리 사태, 콩고 사태 등 연이은 내전과 군사 쿠데타로 인한 정치적 불안정이 지속되고 있음.
- 그럼에도 불구하고 지난 세기와 비교하여 전반적인 내전의 수와 정치적 불안정의 정도는 줄어들고 있는 추세이고 민주주의 규범이 점차 확산되고 있는 추세임.
- 특히 세계 각국 및 기업들이 막대한 지하자원과 신흥시장으로서의 아프리카의 경제적 가치와 잠재력에 주목하면서 아프리카는 21세기 기회의 땅으로 인식되고 있음.
  - 다양한 지하자원, 특히 원유의 경우 타생산지역과 비교하여 상대적으로 미개발되었기 때문에 향후 개발가능성이 높고 (2020년 세계 25% 공급추정), 향후 안정된 정치적 환경이 전제되고 국가재건 프로젝트를 수행할 경우 막대한 국가기간산업의 가능성, 사망률 저하 및 보건역량이 강화할 경우 인구증가(2050년 20억 명 추정)로 인한 거대소비시장 형성 등 아프리카의 성장가능성은 매우 높을 것임.
- 아프리카의 잠재적 성장가능성과 에너지 자원에 대한 세계적 요

### 목 차

1. 문제제기
2. 중국의 대아프리카 외교전략
3. 일본의 대아프리카 외교전략
4. 중국-일본의 대아프리카전략 비교와 한국적 함의
5. 한국의 고려사항

\* 2013. 9. 13. 발표

\*\* 객원교수



각국의 대아프리카  
외교전략 중  
한국의 인접국인  
중국과 일본을  
비교하고  
긍정적인 부분과  
한계를 위주로  
파악하여  
후발주자로서  
한국의  
향후 대아프리카  
외교전략에 대한  
합의를 찾아야...

구가 높아진 현재 새로운 시장 확보와 자원 확보에 대한 각국의 경쟁은 아프리카 대륙에서 본격화되고 있음.

- 특히 중국의 대아프리카 공략은 그 속도와 양적인 면에서 전통적인 우호국가인 인도, 서방 각국, 일본 등 기존의 아프리카 진출국의 견제를 만들어 내고 있음. 중국의 산업화를 위한 자원분야 뿐만 아니라 인프라, 농업, 제조업, 금융, 일반소매업 등 다양한 분야에 전방위적으로 진출하고 있음. 중국의 진출은 아프리카와 기존 대외 협력국가들 간의 관계를 질적으로 변화시키는 측면이 있음.
- 일본의 경우 아프리카에서의 중국의 부상을 견제하고 기존의 관계를 더욱 발전시키기 위해 2013년 6월 3일 제5차 아프리카개발회의(Tokyo International Conference on African Development, TICAD)를 통해 공공-민간분야 포함 320억 달러를 5년간 지원하겠다고 공언하고 있음.
- 본 보고서에서는 각국의 대아프리카 외교전략 중 한국의 인접국인 중국과 일본을 비교하고 긍정적인 부분과 한계를 위주로 파악하여 후발주자로서 한국의 향후 대아프리카 외교전략에 대한 합의를 찾는 데 있음.

## 2 중국의 대아프리카 외교전략

### 가. 아·중 역사를 바탕으로 한 외교관계

#### (1) 1955년 반동회의부터 1990년대 이르는 근현대 우호관계 형성

- 대아프리카 중국 외교는 최근 그 양과 질에 있어 급격히 높아지고 있지만 중·아관계는 1950년부터 시작하여 지금까지 이르는 오랜 외교관계의 축적물임. 특히 미·소 대결양상에서 벗어나려는 중국과 아프리카의 비동맹노선전략이 맞물리면서 상호관계는 우호관계로 발전됨. 이는 서방의 식민지관계와 달리 중국의 일방적인 외교전략이 아니라 상호 이해관계 속에서 형성된 관계임.

- 중국 공산당정부는 1955년 반둥회의(Bandung Conference)에서 채택된 평화공존 5대 원칙(내정불간섭·평화공존·영토주권의 상호존중·상호불가침·호혜평등)을 적극 지지하면서 아프리카의 절대적 우호세력으로 등장하게 되고, 아프리카 신생국의 성립 이후 잇달아 외교 및 협력관계를 발전시켜 나감.
- 1960년 기니 대통령을 필두로 탄자니아(1965년), 가나(1966년), 자이르(1973년) 등 여러 아프리카 대통령들이 경쟁적으로 중국을 방문하는 등 아프리카 신생국의 주요 전략국가로 중국이 부상하게 됨.
- 외교관계의 확대시기(1970-1980): 이후 70년대, 80년대 초에 이르기까지 중국의 원조는 약 25억 달러로 원조총액의 반 이상을 차지했고 1970년대 말에 이르러 33개국과 수교하게 됨.
  - 우호적 외교관계는 중국이 대만의 지위를 박탈하고 UN에서 상임이사국의 지위를 얻는 데 중요한 역할을 하게 됨.
- 외교관계의 정체기(1980-1989): 기존의 무상원조는 차츰 줄어들고 중국은 자국의 경제발전에 주력하면서 아프리카와 상호평등 호혜원칙에 입각해 경제협력에 치중하게 되었음.
  - 특히 소련과 미국의 관계가 호전되면서 상대적으로 아프리카의 전략적 가치는 쇠퇴하게 됨.
- 외교관계 회복기(1989-2000): 중국은 천안문 사태를 국제적으로 해결하기 위해 아프리카와 긴밀한 관계를 다시 시작함. 특히 아프리카의 지도자들은 중국의 입장을 적극 옹호하고 나서게 되었고 1990년대 이후 다양한 분야에서 외교협력이 이루어지고 외교 부장의 첫 방문지는 아프리카의 국가로 정착됨.
- 아-중관계의 급성장기(2000-현재)

대아프리카  
중국 외교는  
최근 그 양과  
질에 있어  
급격히  
높아지고 있지만  
중-아관계는  
1950년부터 시작하여  
지금까지 이르는  
오랜 외교관계의  
축적물이며...



## 나. 중국 대아프리카 외교전략의 주요 특징

### (1) 제도 기제: 중국-아프리카 포럼을 통한 정상외교

<중국 3대 지도부(국가주석·총리·외교부장)의 아프리카 방문 현황(2000년대)>

2000년대 들어 중국의 아프리카 외교 형태가 양자 중심에서 다자적 관계로 발전하였으며, 2000년에는 '중국-아프리카 협력포럼(CACF)'을 창설하고 3년 주기로 정상회담을 개최해...

연 도	방문 인사	방문 국가	
2000년	1월	외교부장	나이지리아·앙골라·나미비아·짐바브웨·모잠바크·세이셸·모리타니·튀니지
	4월	국가주석	이집트·남아공
2001년	1월	외교부장	리비아·중앙아프리카공화국·가봉·앙골라·세이셸
	11월	외교부장	나이지리아
2002년	1월	외교부장	남아공·에티오피아·에리트레아
	4월	총리	이집트·케냐
	4월	국가주석	리비아·튀니지·나이지리아
	8월	총리	알제리·모로코·카메룬·남아공
2003년	1월	외교부장	모리셔스·토고·베냉·남아공
	11월	총리	이집트
2004년	1월	외교부장	케냐·짐바브웨·잠비아·나이지리아
	2월	국가주석	레소토·세이셸·마다가스카르·모리셔스
	9월	외교부장	이집트
2005년	1월	외교부장	레소토·세이셸·마다가스카르·모리셔스
2006년	1월	외교부장	리비아·나이지리아·라이베리아·말리·세네갈·카보베르데
	4월	국가주석	나이지리아·모로코·케냐
	6월	총리	남아공·탄자니아·이집트·가나·콩고공화국·앙골라·우간다
	12월	외교부장	베냉·적도기니·기니비사우·차드·중앙아프리카공화국·에리트레아
2007년	1월	외교부장	베냉·적도기니·기니비사우·차드·중앙아프리카공화국·에리트레아·우간다
	1월	국가주석	카메룬·라이베리아·수단·잠비아·나미비아·남아공·모잠바크·세이셸
2008년	1월	외교부장	남아공·콩고공화국·브룬디·에티오피아
2009년	2월	국가주석	탄자니아·세네갈·말리·모리셔스
	11월	원자바오(총리)	이집트·가나·콩고공화국·앙골라·남아프리카·탄자니아·우간다
2010년	1월	외교부장	콩고공화국·베냉·말리·세네갈·지부티·나이지리아
	8월	총리	이집트

출처: KIEP, 『세계 주요국의 아프리카진출 전략 및 시사점』 (2011), p. 281.

- 2000년대 들어 중국의 아프리카 외교 형태가 양자 중심에서 다자적 관계로 발전함. 2000년에는 ‘중국-아프리카 협력포럼 (China and Africa Cooperation Forum, CACF)’을 창설하고 3년 주기로 정상회담을 개최하게 됨.
  - 아프리카 53개국 중 스와질란드, 상투메프린시페, 감비아, 부르키나파소, 말라위를 제외한 48개국의 정상들이 중국에 모여 정상회담을 개최하는 대규모의 정상회담임.(3차 2006년 베이징회의)
  - 또한 중국 지도부의 잦은 아프리카 방문 횟수는 아프리카의 전략적 중요성을 가늠할 수 있는 중요한 척도가 됨.

**(2) 담론 전략: 개도국 주도의 개발과 효율성**

- 중국은 개도국의 가장 선두적인 입장을 표방하면서 개도국의 입장에서 개발과 경제발전을 표방하는 ‘남-남’관계의 담론을 제시함.
  - 서방 식민지 경험이 있는 아프리카 국가들은 식민지 담론과 서방 강대국의 직·간접적인 개입에 매우 민감하기 때문에 민주화나 인권에 대한 의문을 제기하지 않는 내정불간섭 원칙은 매우 매력적인 담론으로 받아들여짐.
- 중국은 또한 서방의 정체된 경제발전에 비해 빠른 발전 속도를 내고 있는 중국 경제모델의 ‘효율성’을 강조하면서 서방 강대국들에 대한 상대적 우위를 강조함.
  - 특히 중국이 미국과 유럽연합의 대아프리카 원조 협의에서 중국 경제모델의 우수성을 강조하면서 점차 중국의 대외협력 및 국제 개발 모델이 새로운 규범담론으로 자리잡아가고 있음.

*서방 식민지 경험이 있는 아프리카 국가들은 식민지 담론과 서방 강대국의 직·간접적인 개입에 매우 민감하기 때문에 민주화나 인권에 대한 의문을 제기하지 않는 내정불간섭 원칙은 매우 매력적인 담론으로 받아들여져...*

- 공자학당(Confucius Institute)은 중국의 전반적인 문화와 담론을 전파하는 기제로 운영되고 있음. 특히 ‘중국은 가장 큰 개발도상국’이라는 담론을 확산시키며 중국적 소프트파워의 확산 거점이 됨.
  - 2005년 케냐 나이로비 대학에 첫 공자학당을 설립한 이후, 2010년 말 현재 18개국에 23개의 공자학당이 운영되고 있음.

**(3) 원조 전략: 자원 확보-사회간접자본 건설-차관원조의 공조화**

- 대규모의 공적원조를 통한 인프라와 자원 확보를 위해서 접근하



고 있는 중국은 대부분의 대아프리카 비즈니스를 차관원조에서 비롯하고 있음.

- 이는 사회간접자본을 차관으로 건설해 주고 그 대신 원유나 원자재 또는 자원획득권을 보장받는 식의 ‘패키지 딜’ 방식으로 진행됨.
- ‘앙골라 모델’은 자원담보 차관의 원조형태이며 중국이 2004년 앙골라 전후복구 사업에 10억 달러의 차관을 제공하고 석유 담보권을 확보한 것에 기인함.
- 중국은 앙골라 거래 방식을 이용하여 후발주자로서의 약점을 보완하며 기존 서방국가의 주도권을 점차 잠식해 가고 있음. 또한 아프리카의 엘리트들도 중국의 방식을 ‘원-원’하는 협력모델로 인식하고 있음.

#### (4) 중점국 전략: 자원 확보를 위한 집중적인 공세

- 후발주자인 중국은 수단, 콩고, 앙골라, 짐바브웨 등 정치적으로 불안정한 국가들에서 서방강국들과의 자원확보경쟁이 심하지 않기 때문에 이들을 집중공략함.
  - 인권 문제, 부패 문제, 내전 등의 이유로 서방국가들이 관계를 단절하는 동안 중국은 내정불간섭과 남-남공조를 명분으로 이들 국가들을 집중적으로 공략했음.
  - 우대차관을 제공한 국가는 앙골라(80%), 수단, 짐바브웨, 나이지리아, 콩고(DRC), 기네아, 적도기니 등이며 대부분이 금융차관이 제한되거나 통치가 불량한 국가들임.

### 다. 중국 대아프리카 외교전략의 문제 및 한계

#### (1) 불균형적인 경제관계의 노정

- ‘남-남’관계의 ‘원-원’이라는 매력적인 담론에도 불구하고 자원을 수입하는 중국과 중국의 공산품과 노동력을 제공받는 아프리카 국가의 입장에서는 항상 중국이 우선적인 이익을 얻는 구조가 정착됨.
  - 초기에 우호적인 반응을 보이던 아프리카 지식인이나 시민사회도 중국의 일방적인 교류와 정착화되어가는 경제적 불평등에 대한 반발이 거세어지고 있으며 남아프리카 공화국은 여러 국제회

중국은 앙골라 거래 방식을 이용하여 후발주자로서의 약점을 보완하며 기존 서방국가의 주도권을 점차 잠식해 가고 있어...

의를 통해 중국의 정책을 정면비판하고 있는 실정임.

‘남-남’관계의  
‘원-원’이라는  
매력적인 담론에도  
불구하고  
자원을 수입하는 중국과  
중국의  
공산품·노동력을  
제공받는  
아프리카 국가의  
입장에서는  
항상 중국이  
우선적인 이익을 얻는  
구조가 정착돼...

## (2) 반중국 정서의 발현과 국내정치화

- 중국의 자원개발이 급증하면서 진출한 기업들의 지역정서를 고려하지 않은 기업행위가 지역 노동자들의 반발을 사고 있어 사회문제화됨.
  - 잠비아의 경우 2005년 구리광산 노동자들 52명이 사망한 후 적절한 조치가 없었던 사건으로 인해 노동자들의 극심한 반발을 불러일으켜 노동조합이 조직적으로 파업을 하는 사태가 벌어짐. 진출한 중국 기업이 현지 노동법을 준수하지 않는 등 현지의 노동조합문화 등의 현지사회를 고려하지 않아 잠비아는 반중국 정서가 가장 심한 곳임.

## (3) 현지인의 중국상인들에 대한 반감심화

- 중국에서 수입되는 저렴한 소비제품을 대거로 판매하는 현지 중국 상인들의 독점으로 인해 현지 상인들의 불만이 폭증됨.
  - 특히 세네갈의 경우 사회주의적 경제문화에 기반한 상인조합의 정지력이 매우 강하기 때문에 조합의 압력으로 중국 이민을 제한하는 조치를 취하였음.
  - 또한 몇 세대에 걸쳐 정착한 중국 상인들과는 달리 최근 이주한 중국 상인들에 대한 즉각적인 반발과 반감이 증가하고 있는 추세임.

## 라. 중국 대아프리카 전략의 변화

### (1) 제조업 육성 정책

- 자원 착취와 신식민주의를 펼치고 있다는 비판에 직면하여 시진핑 신지도부는 제조업에 대한 투자활성화를 제시하였고, 현지의 생산력과 제조업 역량을 제고하는 이미지를 보여주기 시작함.
  - 기존의 인프라 건설이나 자원개발의 패러다임을 벗어나 공장 건설이나 현지인력 고용을 늘리는 방향으로 투자의 방향을 계획함. 예를 들어 에티오피아에 신발공장을 설립하기 위해 15억 유로 투자를 계획하고 있음.



- 중국보다 싼 인건비를 고려하여 아프리카 현지에 산업공장 건립을 계획 중이며, 중국 자동차 업체인 길리 기차와 후쿠다 기차기 케냐에 공장설립을 준비 중임.

### (2) 미디어를 통한 현지 이미지 개선

- 약화된 현지의 중국 이미지를 개선하고 중국에 대한 우호감을 높이기 위해서 CCTV는 나이로비에 방송국을 개설하고 뉴스를 신설하여 전 아프리카 지역에 송출함.
  - 방송 내용은 신식민주주의에 대한 부정적 이미지를 개선하는 것이 중요한 내용이고 중국의 지원이 긍정적이라는 선전이 주를 이룸.

### (3) 중국 정부의 중국진출기업 계도 노력

- 현지에 진출할 중국 기업들에게 현지의 사회문화와 법적 의무사항을 교육하고 현지의 문화와 가치에 대해 존중할 수 있도록 유도하고 있음.
  - 하지만 중국보다 더 구속력이 강한 민주문화나 법제도, 노동문화가 있는 지역에 파견될 경우 중국 기업이 적응하는 데 어려움을 겪고 있음.

### (4) 양자 간 접근에서 다자간 접근 및 파트너십 구축으로

- 지역대상국에 대한 이해도나 네트워크 확보에 어려움을 안고 있는 중국은 기존의 양자 간 접근에서 삼자 간, 다자간 협력을 활용하여 아프리카에 접근을 시도하고 있음.
  - 특히 불어권 아프리카 공략을 위해 중국 당국은 파리에 중국수출입은행(Exim Bank) 대표부를 설치하고 공적원조의 효율성을 제고하기 위해 정기적인 전략대화를 개최함.
  - 민간기업 또한 파트너십을 체결하여 공동투자개발을 추진하고 있음. 앙골라의 유전개발을 위한 프랑스 Total사와 중국석유화학공사의 파트너십 체결이 대표적인 사례임.

지역대상국에 대한 이해도나 네트워크 확보에 어려움을 안고 있는 중국은 기존의 양자 간 접근에서 삼자 간, 다자간 협력을 활용하여 아프리카에 접근을 시도하고 있어...

### 3 일본의 대아프리카 외교전략

#### 가. 원조정책 중심의 일본-아프리카 외교관계

##### (1) 대아프리카 원조정책과 외교정책의 동조

- 일본의 대아프리카 외교정책은 전후 급속한 산업화를 뒷받침하기 위한 1) 자원 확보와 2) 미·일 안보의 우호관계 유지(예: 2차대전 후 아프리카 역내 반공지역 및 자유지역 확장, 탈유럽열강화 등에 미·일 동조) 및 3) 일본의 국제적인 위상제고와 연결되어 있음.
  - 일본의 전후 산업화는 일차적으로 자원을 확보해야 하는 절대적인 요청이 있었으며 시장의 확보가 절실히 필요한 상황이었음. 특히 70년대 석유파동 이후, 아프리카는 주요 전략지역으로서 급격히 협력관계가 증대됨.
  - 또한 1961년 OECD의 DAC창설 멤버로서 ODA를 외교 전략적으로 활용하여 아프리카 국가들과 외교 및 개발정책을 진행하는 주요기제가 됨.
  - 냉전 시기의 미국의 대아프리카 정책에 동조하여 아프리카 지역의 미국 이익에 부합하는 외교정책을 실시함.
  - UN 상임이사국으로 선출되기 위한 주요 전략으로 아프리카 국가들과 우호관계를 증진하는 전략을 구사함.

일본은 1961년  
OECD의  
DAC창설 멤버로서  
ODA를  
외교 전략적으로  
활용하여  
아프리카 국가들과  
외교 및 개발정책을  
진행하는  
주요기제가 돼...

##### (2) 일본 대아프리카 원조 정책의 전개

- 제1기(1954-72): 전후 배상정책과 원조 정책
  - 일본은 2차 대전의 패배 이후 전후배상 정책(War compensation policy)을 실시하였고 주로 ODA형태로 인도네시아, 미얀마, 필리핀, 한국, 태국, 말레시아, 대만 등으로 아시아 지역에 머무른 시기임.
- 제2기(1973-80): 자원 확보와 원조 정책
  - 1973년 석유파동 이후 아프리카 지역의 자원 확보 지역으로 주목을 받게 된 후 일본의 대아프리카 원조는 급격히 증가하게 됨. 1970년에서 1980년 사이 양자 간 원조의 양은 27.5배로 급격하게 상승함. 또한 1978년 안전보장이사회 진출에 실패한 이후 안전보장이사회에 선출되기 위해 아프리카 국가들의 포섭전략으로서 원조의 양을 늘려감.



일본은 수원국의 정치적 비관여주의의 한계를 넘기 위해 수원국의 정치상황에 대해 적극적인 자세를 취하는 정책을 펴고 '정부개발원조 대강'(1992년)을 제정하여 원조 정책의 개혁을 단행해...

- 제3기(1981-88): 흑자 해소와 인도주의적 전환 시기
  - 80년대는 일본의 무역흑자가 지속되면서 흑자 해소의 일환으로 ODA를 통해 자국의 기업과 자본을 이용함. 아프리카 원조액의 경우 3.5억 달러에서 12억 달러로 세 배 이상 증가추세를 보임.
  - 이 시기는 처음으로 일본의 NGO가 적극적으로 ODA의 논의에 개입하여 인도주의적인 담론이 형성된 시기임. 특히 사헬지역의 난민 문제를 해결하기 위한 캠페인과 사회적 관심이 증대되었음.
  - 일본 기업의 ODA를 통한 대외사업진출과 연동되어 대외정치경제적인 요소도 포함되었지만 일본의 국제사회의 위상을 확보하기 위한 '국제규범을 준수하고 선도하는 선진국의 이미지' 제고 전략의 일환이기도 함.
- 제4기(1989-2000): 주체적이고 적극적인 원조 정책 마련 시기
  - 원조 공여국 1위(1989년)가 된 일본은 공적원조를 단순한 경제, 안보 기제의 차원을 넘어 좀 더 적극성을 띤 '요청중의' 및 '자조 노력'이라는 원칙을 강조하는 원조정책을 실시함.
  - 수원국의 정치적 비관여주의의 한계를 넘기 위해 수원국의 정치 상황에 대해 적극적인 자세를 취하는 정책을 펼침. '정부개발원조 대강'(1992년)을 제정하여 원조 정책의 개혁을 단행함.
- 제5기(2000-현재): 인간안전보장 개념 도입 및 ODA 감소 시기

<일본의 아프리카 양자간 개발원조 공여 실적>

(단위: 백만 달러, 순지출액 기준)

		2005	2006	2007	2008	2009	누계
증여	무상자금협력	1,278.7 (19.6)	2,824.3 (56.0)	1,567.1 (45.9)	946.3 (19.8)	1,040.6 (47.1)	21,833.0
	- 다자간	-	152.3 (40.4)	185.0 (46.8)	474.1 (64.9)	349.7 (52.9)	1,161.0
증여	기술협력	274.2 (10.3)	257.5 (9.9)	270.3 (10.5)	291.3 (9.8)	369.5 (11.8)	6,077.3
	증여 합계	1,552.9 (16.9)	3,081.8 (40.3)	1,837.4 (30.7)	1,237.7 (15.9)	1,410.0 (26.5)	27,910.4
차관		-450.3	-486.0	-71.1	333.7	88.6 (13.2)	4,807.2
ODA 합계		1,102.6 (10.6)	2,595.8 (35.7)	1,766.4 (30.6)	1,571.4 (23.6)	1,498.7 (25.0)	32,717.6

주: ( ) 안은 각 형태별 전체 ODA에서 아프리카 지역이 차지하는 비중(%).  
출처: KIEP, 『세계주요국의 아프리카 진출 전략 및 시사점』 (2011).

## 나. 일본 대아프리카 외교의 주요 특징

### (1) 담론 기제

- 대아프리카 외교관계 수립 이후 특징적인 담론전략은 미비하였으나 냉전의 종식 이후 ‘종합적 안보(Comprehensive Security)’라는 새로운 개념을 도입하고 일본 외교 전반에 대한 새로운 로드맵을 구성함.
- ‘종합적 안보’라는 새로운 외교목표 아래에서 1993년 6월 ODA Charter를 기반으로 시민적 권리, 민주주의 원칙, 인권 존중, 사회경제 개발, 기술 이전 등 새로운 개발 및 외교원칙 및 규범을 강조하기 시작함.
  - 새로운 위 보편적 정치, 경제, 사회원칙들을 존중하고 추구함으로써 국제평화와 안보를 유지, 확장할 수 있다는 담론으로서 기존의 일본 외교담론과 비교하여 좀 더 보편적이고 국제 규범에 맞는 내용으로 외교전략 개념을 구상함.
- 요시로 모리 수상은 2001년 아프리카를 방문하는 계기로 ‘인간 안보(Human Security)’의 개념을 외교담론화 시킴.
  - 2001년 1월 케냐, 나이제리아, 남아프리카공화국을 방문한 요시로 모리 수상은 “아프리카에서 ‘인간안보’를 정착시키느냐의 성공 여부에 따라 일본의 외교성패가 달려있다.”고 선언하면서 기본적인 정치, 경제, 문화를 포괄한 사회발전 및 인간(안보)발전이 없이는 아프리카의 발전은 없다고 천명함.
- 북-남-남 경제발전의 안행(雁行)모델(Flying geese model) 담론을 확산시킴.
  - 동아시아의 개도국들이 일본의 선진적 발전모델과 연계되고 일본모델을 따라가는 데서 비약적 발전이 온다는 ‘동아시아의 기적(The East Asian Miracle, World Bank 1993 출판)’의 담론을 아프리카의 발전에 연계함.
  - 특히 일본(북)을 중심으로 동아시아(남)와 아프리카(남)를 연계해 일본식 안행모델을 확장하여 적용함. 실질적으로 아시아-아프리카 포럼(Asia-African Forum), 아시아-아프리카 비즈니스 포럼(Asia-Africa Business Forum) 등을 조직하여 담론을 조직화에 연계시킴.

또한 냉전 종식 이후  
‘종합적 안보  
(Comprehensive  
Security)’라는  
새로운 개념을  
도입하고  
일본 외교 전반에 대한  
새로운 로드맵을  
구성해...



## (2) 제도 기제: 동경아프리카개발회의(Tokyo International Conference on African Development, TICAD)

- 동경아프리카개발회의는 단순한 개발협력을 넘어 일본의 정치·경제·외교전략 및 안보전략을 아우르는 종합적인 일본-아프리카 정책을 압축적으로 보여주는 사례임. 1993년 동경에서 첫 회의가 열리면서 2013년 5회를 맞이하고 있음.
- 제1회(1993): 아프리카 48개국 참여. 원조피로 현상 등으로 아프리카에 대한 관심이 적어진 시기에 아프리카에 관심을 환기시키는 데 일조하며 일본의 포괄적인 개발원조 정책을 수립하여 제시하였음.
- 제2회(1998): 아프리카 51개국 참여. 아프리카의 자조노력을 강조하는 Ownership(파리선언)의 원칙과 남-남협력을 강조함으로써 NEPAD의 담론적 기초를 만들었음.
- 제3회(2003): 아프리카 50개국 참여. 인도네시아, 말레이시아, 베트남 각료가 참석하고 각료연설을 하는 등 남-남 협력의 구체적인 장을 만들음.
- 제4회(2008): 아프리카 51개국 참여. ‘인간안전보장’ 개념을 확립하고 환경-기후변화 등에 대한 논의를 ‘요코하마행동계획’에 천명함.
- 제5회(2013): 아프리카 51개국 참여. 개발협력에서 경제협력으로 전략적 방향선회. 선언의 이행.

동경아프리카  
개발회의는  
단순한  
개발협력을 넘어  
일본의 정치·경제·  
외교전략 및  
안보전략을 아우르는  
종합적인  
일본-아프리카  
정책을 압축적으로  
보여주는 사례이며...

## (3) 원조 형태

- 일본의 원조 형태는 증여와 유상자금협력으로 구분됨. 증여 분야는 무상자금협력, 기술협력, 부채탕감, 긴급원조, NGO 지원 등임.
  - 일본은 달러가 아닌 엔화로 차관을 제공하고 있어 ‘엔 차관’이라 불림. 이러한 관례로 인해 일본의 유상자금협력은 일반적으로 ‘엔 차관’이라 불리고 있음. 일본은 유상원조 형태를 고수하는 대표적인 OECD DAC 회원국으로, 예외적으로 유상원조의 비중이 전체 ODA의 절반 가까이 차지함.(2008년 기준 49.6%).
  - 이러한 이유는 수원국의 책임성을 제고하고 전후 복구과정에서 차관을 이용한 경제발전을 이루었다는 측면에서 설명되고 있음.

- 지리적 접근성과 소득 수준에 따라 수원국에 대한 ODA 지원 방식의 차별화를 시도함.
  - 예를 들어 경제적 협력이 밀접한 인접 아시아 지역에 대해서는 유상원조와 기술협력(전문가 파견, 연수생 초청 등) 중심으로 지원하고, 최빈개도국(LDCs)에 해당하는, 원거리에 위치한 사하라 이남 아프리카 국가를 대상으로는 무상원조 중심의 지원 방식을 택하고 있음.

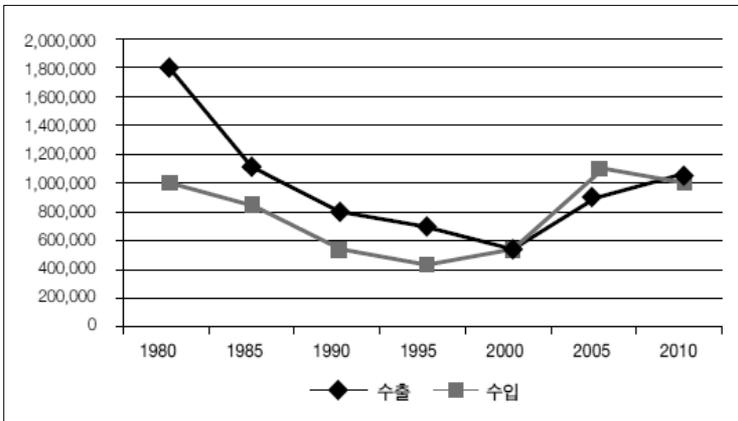
(4) 무역정책

- TICAD V에서 대아프리카 대규모 투자 및 무역 플랜을 선언했음에도 불구하고 현실은 일본과 아프리카 사이의 교역활동은 매우 미미한 수준이며 2010년 일본과 아프리카의 무역 거래액은 2조 879억 엔으로 일본 전체 무역액의 1.63%에 불과함.
  - 실질적으로 현재까지는 ODA 차원의 일부 아프리카 무역진흥 정책이 대부분을 차지하고 있음.

일본과 아프리카 사이의 교역활동은 매우 미미한 수준이며 2010년 일본과 아프리카의 무역 거래액은 2조 879억 엔으로 일본 전체 무역액의 1.63%에 불과해...

<그림> 일본의 대아프리카 교역규모 추이(1980~2010년)

(단위: 백만 엔)



자료: 일본 재무성무역통계

출처: KIEP, 『세계 주요국의 아프리카진출 전략 및 시사점』, p.223.

- 일본-아프리카의 교역은 초기(1960년대), 경공업 제품의 주요수출시장이자 자원수입국이었으나 지속적으로 아프리카와의 교역량이 감소해 감.



- 그러나 최근 주요 지하자원의 보고이자 신흥소비시장으로서 아프리카가 주목을 받으면서 다시 활기를 띠고 있는 상황임. TICAD V의 아베 총리의 대아프리카 투자 및 원조에 대한 공헌은 이를 반영한 것임.

### 다. 일본 대아프리카 외교전략의 한계

- TICAD를 통한 원조 및 투자 정책이 일본의 아프리카 개발원조가 자국의 UN 상임이사국 가입을 위한 정치적인 수사일 뿐, 실질적인 성과를 내지 못하고 있다며 비판적인 반응을 볼 수 있음.
- 또한 구속적 원조를 지속함으로써 일본 기업의 진출과 성장에 초점을 맞추어 현지의 산업발전과 고용창출에 미약한 효과를 내고 있다는 평가도 존재함.
- 정치인-고급관료-기업들의 견고한 권력관계형성으로 인한 관료적 성격의 밀실적이고 닫힌 외교를 형성함.
  - 특히 일본 외무성의 아프리카-중동국 내 두 개의 아프리카과가 대아프리카 외교정책 수립 및 실행을 전담하고 있으며 정치적으로 민감한 이슈나 경제적으로 이권이 걸린 이슈들은 방위성, 경제산업성, 재무성, 농림수산성 등의 관료들과 이권관계가 연계된 기업인들에 의해 아젠다가 셋팅되고 정책적으로 실행되는 구조임.
  - 이런 정치-경제-행정의 엘리트적 구조는 NGO나 시민사회의 실질적 이해와 비판을 수용하는 구조적 한계를 드러냄.
- 아프리카 국가정상들과 일본 정치엘리트와의 고급관료 중심만의 제한적인 관계로 인해 사회 실질수혜자들의 참여가 아직도 미약하다는 지적도 있음.
  - TICAD V의 회의에서 NGO의 참여가 매우 저조하였고 결과보고도 질문이 없는 프레스 컨퍼런스라는 점에서 아직 닫힌 구조로 보임.
  - 이미 시민사회에서는 TICAD V의 선언이 결국 부패 위정자들 및 고위관료들과 이득을 같이 하는 집단만이 수혜를 얻고 실질적인 아프리카의 사회발전으로 이어질 수 없다는 회의론을 펼치기도 함.

TICAD를 통한 원조 및 투자 정책이 일본의 아프리카 개발원조가 자국의 UN 상임이사국 가입을 위한 정치적인 수사일 뿐, 실질적인 성과를 내지 못하고 있다며 비판적인 반응이 제기돼...

- 그럼에도 불구하고 기존의 일본 대아프리카 개발원조는 그 질적 측면에서 소기의 성과를 거둔 것으로 평가됨.
  - 거시적·가시적인 인프라 건설 사업보다는 지역공동체 발전과 지역주민의 복리후생 향상에 목적을 둔 특수사업(일촌일품 운동, 풀뿌리, 인간안전보장 무상자금협력 사업 등)이나 역량개발에 초점을 둔 협력사업(교육, 전문가 파견, 연수생 초청 등)을 활발히 추진하여 중국과 비교 효과성의 측면에서는 긍정적으로 평가됨. 또한 원조 정책의 집행력과 추진력은 아프리카 국가와 국제사회로부터 긍정적인 평가를 받는 데도 주목할 필요가 있음.

아프리카에서의 중국의 급부상은 일본의 정책을 급선회하게 하는 계기를 가지고 왔으며, 이를 극명히 나타내는 것이 TICAD V의 내용...

### 라. 일본 대아프리카 전략의 변화

- 아프리카에서의 중국의 급부상은 일본의 정책을 급선회하게 하는 계기를 가지고 있음. 이를 극명히 나타내는 것이 TICAD V의 내용임.
  - 일본은 향후 5년간 약 140억 달러 상당의 개발원조를 포함, 민관 합계 최대 320억 달러 규모의 아프리카 지원계획을 발표했다. 이는 기존 5년간 90억 달러 약속규모(TICAD IV)에 비해 대폭 높아진 것임.
  - 특히 민간 분야의 무역투자(투자보험지원 및 무역관련 제도·시설지원), 금융(ADB와 협조용자), 자원(석유천연가스, 광물, 관련 분야 인재양성)이 경제성장명목으로 포함됨.
  - 평화안보 및 민주주의 분야도 강화되었고 이는 자국 기업의 활동과 일본 민간인의 보호 차원에서요 요청되는 사안이라 평가됨.
- 정부의 지원에 힘입어 민간차원에서도 자발적인 투자와 개발사업이 전전을 보일 것으로 보임.
  - 세계금융위기로 2008년 이후 직접 투자액이 다소 감소하는 추세였지만 중국의 대아프리카 진출에 대한 경계와 대응을 위해 일본 정부가 적극 나섬으로써 다시 증가추세에 있음. 2011년 말 통계에 따르면 전년 대비 31.5% 증가한 80억 8000만 달러임.
  - 예로 모잠비크의 미쓰이 물산이 가스전 개발에 참여하고 있는 신일철주금속이 원료탄 광산개발을 위해 지분취득을 시도하여 2014년 생산개시 예정임.



## 4 중국-일본의 대아프리카전략 비교와 한국적 함의

중국-일본 대아프리카 전략 비교

	중국 대아프리카 전략	일본 대아프리카 전략
담론기제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국의 비약적 경제발전의 '효율성' 강조</li> <li>- 개도국 간의 남-남 관계를 강조한 탈서구중심주의 담론(내정불간섭주의)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본의 안행모델 경제발전론을 중심으로 한 동아시아를 아프리카에 연결하는 북-일본이 연결자 역할을 하는 남-남 관계담론 제시</li> <li>- 종합적 안보, 인간안보의 담론을 통한 보편규범의 준수 및 확산</li> </ul>
조직기제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '중-아프리카협력포럼'(CACF)을 통한 정상급외교(2000년 이후 매 3년 주기로 개최)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '동경아프리카개발회의'(TICAD)를 통한 정상급외교(1993년 이후 매 5년 주기로 개최)</li> </ul>
개발 및 무역-산업전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원확보-SOC건설-차관원조의 공조화를 통한 패키지 전략(앙골라모델)</li> <li>- 자원확보를 위한 중점국 전략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ODA를 중심으로 한 일-아프리카 대외경제관계</li> <li>- 아프리카와 실질적인 교역이나 투자는 미비(일본 전체무역액의 1.63%)</li> </ul>
전략적 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아프리카의 실질적 개발과 발전(고용창출 및 산업개발)을 동인하지 못하고 중국에 흡수되는 비대칭 경제관계형성</li> <li>- 남-남 관계담론이 실제상 북-남관계로 고착</li> <li>- 내정불간섭정책으로 현지의 사회발전(민주화, 인권, 빈곤 등)을 외면하거나 저해시키는 외교관계 노정</li> <li>- 현지를 고려하지 않은 중국현지인들로 인한 대중이미지의 악화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구속적 원조의 지속으로 인한 산업발전 및 고용창출에 미미한 원조정책</li> <li>- 정치-관료-기업 중심의 정책입안과 실행 등 닫힌 구조의 대아프리카 외교(시민사회의 의견반영의 미비)</li> <li>- 무역 및 산업개발정책 부재로 인한 실질적 경제성장을 담보하지 못함.</li> <li>- 양국 정상주심의 외교로 인한 실질 사회요구반영 미비</li> </ul>
최근 전략변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아프리카현지 제조업 육성정책</li> <li>- 대중국 우호감 향상을 위한 소프트 파워정책(공자학당 및 CCTV 아프리카지부 건립)</li> <li>- 중국진출기업 현지문화교육 및 계도노력</li> <li>- 양자협력에서 다자 및 파트너협력으로 다각화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TICAD V(2013년), 중국의 대아프리카 영향력을 따라잡기 위한 기존 지원 대비 비약적으로 증액된 320억 달러 규모의 지원계획 선언</li> <li>- 기존과 달리 민간분야의 무역투자, 자원, 금융 등 실질 경제교류분야를 강조</li> <li>- 민간차원의 적극적인 산업개발참여 및 정부독려 정책</li> </ul>

## 가. 담론 기제 비교

- 중국의 경우 아프리카 국내의 현안에 대한 내정불간섭 원칙에 기초하여 ‘남-남’ 협력관계를 통한 ‘효율적’ 발전 모델을 제시하고 있음. 하지만 아프리카 국가들의 민주거버넌스 문제, 기아 문제, 분쟁 문제, 현지문화 고려 등을 회피하고 아프리카 현지의 실질적 경제 및 사회발전에 기여하는 경제관계가 형성되지 못해 서구와 같은 신식민지주의라는 비판에 직면함.
  - 이를 극복하기 위해 최근 공자학당과 방송 등을 통한 소프트파워 전략과 현지산업육성 및 현지화 전략으로 선회하고 있지만 기존의 구조를 변화시킬 수 있을지는 아직 불투명해 보임.
- 일본의 경우 80년 이후부터 국제규범에 근거한, 종합안보, 인간안보 등의 담론을 제시하고 이에 근거한 국제협력사업(ODA중심)을 추진해 옴. ODA분야의 국제규범 준수 노력 및 새로운 규범담론 제시 부분은 선도적인 역할이었다고 평가됨. 하지만 일본 주도의 안행모델 경제발전론은 실질적인 무역 및 직접투자가 미약한 상태에서 실효적인 아프리카 사회·경제발전에 기여하지 못한 것으로 평가됨.
  - 이를 극복하기 위해 민간투자 및 민간경제교류를 전폭 지원하기로 천명하였지만 일본의 경제엘리트 및 관료 중심적인 조직체제와 아프리카 정치엘리트 간의 다소 닫힌 협력구조가 실질적인 경제발전에 기여할지는 다소 불투명한 상태임.
- 중·일 비교에서 보듯이, 저개발 국가들의 스스로의 노력과 그들 간의 협력을 증진해야 한다는 담론(‘남-남 협력’)은 매우 유효하고 설득력 있는 담론이라고 평가할 수 있음. 실질적으로 아프리카 국가들과 관계를 맺는 파트너 국가의 전략적 위치가 매우 중요하며 중국의 ‘남’의 수장으로서 위상, 일본의 ‘남-남’협력의 교과자로서의 위상 등을 고려할 수 있음.
  - 하지만 이러한 담론들의 한계는 ‘남’의 자구적이고 실질적인 사회·경제 발전에 기여하는 데 빈약했다는 것이고 결과적으로 발전적 상호관계를 유지하기보다 기존의 서구열강들과의 관계와 큰 차이점이 없다는 점임.

중·일 비교에서 보듯이, 저개발 국가들의 스스로의 노력과 그들 간의 협력을 증진해야 한다는 담론(‘남-남 협력’)은 매우 유효하고 설득력 있는 담론이라고 평가할 수 있어...



아프리카의 모든 국가를 아우르는 정상회담급의 협력구조는 비효율적인 조직기제로 변질될 가능성이 있으므로 이를 극복하기 위해 아프리카 각 지역경제협력조직과 전략적 외교관계를 맺고 지역별 전략을 추진할 필요가 있다...

### 나. 조직 기제 비교

- 중국과 일본은 ‘중-아프리카협력포럼(CACF, 3년 주기)’과 ‘동경 아프리카개발회의(TICAD, 5년 주기)’를 중심으로 정상회담 차원의 대규모 협력조직을 운영하고 있음.
  - 하지만 아프리카 국가들의 실질적인 발전과 협력파트너들의 유기적인 소통과 의견이 반영될 수 있는 아래로부터의 조직(bottom-up organizations)들의 역동적인 참여가 부족한 실정임.
  - 아프리카 정상들이 대거 참석하는 대규모 정상회담 중심의 조직 관계는 각 회담이 일회적 행사나 외교적 과시용으로 끝나는 경우가 많으며 행사의 비용대비 실질적 협력관계 진전에 효율적인지 비판이 제기되고 있음.
- 중국의 경우 내정불간섭 원칙에 근거한 양국관계에 초점을 맞추어 외교관계를 진행해 왔으나 현지에 대한 역사적, 문화적 이해의 한계로 현지화에 어려움을 겪고 있음.
  - 이를 극복하기 위해 중국은 서방 국가나 국제기구, 다국적 기업 등과 파트너십을 통해 다자적이고 협력과 파트너십 형성으로 전략적 선회를 하고 있는 상황임.
- 일본의 경우 일본의 전통적인 정치·행정·기업엘리트 간의 닫힌 정책입안과 실행에서 보듯 일본 사회 내의 NGO나 실질적 협력사업 파트너들의 의견과 의제가 진입하기 어려운 구조임. 또한 아프리카 정상 및 정치엘리트들 간의 닫힌 협력관계는 실질적인 사회개발로 이어지는 효율적인 구조로 정착하기엔 한계를 노정함.
- 중국과 일본의 대아프리카 조직 기제의 비교에서 파악할 수 있는 것은 대규모의 정상회담급 협력체는 재정·비용적 측면을 고려하면 사회·경제개발의 실효적인 파급효과가 제한적임. 또한 개발의 주체이고 수혜자인 현지 주민과 다양한 개발협력파트너(NGO, 민간기업, 지역기구, 선진협력국가 등)의 협력구조를 정착하는 데 한계를 가져옴.
  - 이를 극복하기 위해 아프리카의 모든 국가를 아우르는 정상회담급의 협력구조는 비효율적인 조직기제로 변질될 가능성이 있음. 이를 극복하기 위해 아프리카의 각 지역경제협력조직(동아프리카공동체, 서아프리카경제공동체, 중앙아프리카 경제공동체, 사

하라주변국가공동체 등)과 전략적 외교관계를 맺고 지역별 전략을 추진할 필요가 있음.

#### 다. 개발 및 무역·산업전략 비교

- 중국의 경우, ‘남-남협력’이라는 담론으로 아프리카의 자체 발전의 청사진을 제시했지만 실질적으로 중국에 흡수되는 경제관계를 노정함으로써 ‘신식민주의’라는 비판에 직면함. 또한 내정 불간섭을 이유로 아프리카 파트너 국가의 문화와 역사를 고려한 사회발전(민주주의, 인권, 기아, 환경 등)에 기여하는 부분이 미약하다는 비판적 평가가 대두됨.
  - 중국 기업의 진출에서도 보듯이 진출기업인들의 현지에 대한 문화적, 역사적 이해가 빈약해 현지화의 어려움에 직면해 있고 현지인들의 조직적인 반발은 중국의 전반적인 이미지에 타격을 미치기 시작했음.
- 일본의 경우, 개발 분야에서 국제규범 준수와 일본적 규범 생산(인간안보 등)에 적극적이어서 개발효과성 측면에서 긍정적인 평가도 있음. 하지만 구속적 원조(tied aid)에 집중되어 있는 원조구조와 무역 및 실질적 산업투자의 미비로 아프리카 국가의 실질적 성장에 기여한 부분은 미비한 실정임.
- 중국-일본의 대아프리카 전략 변화에서 공통적인 부분은 아프리카 현지의 실질적 산업화에 적극 참여해야 한다는 것임.
  - 이를 극복하기 위해서 중국과 일본은 현지에 공장을 설립하고 민간 분야의 투자를 확대하려는 계획을 세우고 있음. 다만 진출 산업의 현지화 전략이 선언적이거나 일시적인 비판 무마용인지는 향후 판단해야 할 문제임.
  - 결국 아프리카의 실질적인 개발과 경제발전을 도모하려면 고용 창출 및 산업개발로 이어져야 하며 이를 위해 파트너 국가의 민간기업들의 참여 독려와 다국적 기업 등과의 다각적인 파트너십도 활용해야 한다는 시사점이 있음.

아프리카의  
실질적인 개발과  
경제발전을  
도모하려면  
고용창출 및  
산업개발로  
이어져야 하며  
이를 위해  
파트너 국가의  
민간기업들의  
참여 독려와  
다국적 기업 등과의  
다각적인 파트너십도  
활용해야...



## 라. 중-일 비교를 통한 한국의 전략적 함의

### (1) 담론 전략: 중견국가로서 국제사회와 공동보조 및 대 아프리카 ‘공감외교(Empathy Diplomacy)’ 구상

- 중국과 일본의 경험에 비추어 보듯 국제사회에서는 보편규범에 대한 준수와 국익의 실익 사이에서 적절한 균형을 이루는 것이 중요하며 한국의 장점을 잘 살릴 수 있는 ‘대아프리카 공감외교’를 구상하여야 함.
  - 중국과 일본의 대아프리카 전략에 대한 비판적인 시각에서 항상 볼 수 있는 것은 신식민주주의적 성향의 접근과 태도라는 점을 상기하여 함.
  - 아프리카를 경제적 이익의 확보라는 단기적이고 실용적인 관점만이 지배하는 한 신식민주주의라는 비판을 피할 수 없다고 보임. 경제적 이익만을 취하려는 이기적인 모습이 비추어질 때 아프리카 국가의 엘리트들과 주민들은 바로 반감을 가질 것임. 그렇기 때문에 좀 더 보편적인 관점에서 균형 있게 접근해야 될 필요성이 요청됨.
- 한국은 아프리카의 식민자적 입장, 경제적 기회주의적 입장을 지양하고 상생하는 개발과 발전을 위해 경험과 미래를 공유할 수 있는 ‘공감국가(Empathetic State)’의 담론전략을 펼칠 필요가 있음.
  - 한국은 전쟁의 폐허에서 현재까지 발전하면서 전후 재건, 산업화, 민주화, 현재 세계화에 이르기까지 눈부신 성장을 해 왔음. 그렇기 때문에 각 시기마다 축적된 경험을 토대로 정치, 경제, 사회, 문화 분야에 다양하게 정책적 조언과 전문지식을 전수할 수 있는 능력을 보유함. 다양한 세대와 분야에 해당하는 우리의 경험을 체계적으로 전수할 수 있는 시스템과 정책 구상이 요구됨.

한국은 아프리카의 식민자적 입장, 경제적 기회주의적 입장을 지양하고 상생하는 개발과 발전을 위해 경험과 미래를 공유할 수 있는 ‘공감국가(Empathetic State)’의 담론전략을 펼칠 필요가 있어...

### (2) 조직 전략: 다자주의적 접근과 전략지역권 선정의 필요성

- 식민지 경험과 네트워크를 확보하고 있는 중국의 경험에서도 알 수 있듯이 독자적인 진출은 매우 많은 리스크가 존재함. 이런 현실을 감안할 때 한국이 향후 대아프리카 외교를 펼치기 위해서

는 기존의 다자적 외교 네트워크를 활용하거나 자체적인 아프리카 외교협력 네트워크를 형성해야함.

- 유럽 각국이 EU를 통한 아프리카 외교를 진행하고 있고, 실레로 아프리카 국가들도 서아프리카경제협력공동체(CEDEAO)를 통해 말리 사태에 개입하는 것을 볼 때, 한국도 아프리카 외교를 위해 지역협력기구를 활용해 기존 네트워크를 활용하여 리스크를 줄이고 효과적인 외교를 펼쳐야 함.
- 특히 지역협력기구나 아프리카 국가가 포함된 기존 다자간 협력체들[불어권 국제기구(L'Organisation internationale de la Francophonie, OIF), 영국연방(Commonwealth of Nations) 등]을 중심으로 중점 국가 이외에 중점 지역권을 선별하여 일본이나 중국과는 차별적으로 접근할 필요가 있음. 한국의 역량을 고려하면 중국이나 일본식의 양적으로 대규모의 접근전략보다 질적으로 보장할 수 있는 타겟 지역을 잡는 것이 매우 효율적일 것이라 사료됨.
- 중장기적으로 한국의 국익과 한국적 규범에 일치하거나 공감하는 아프리카 국가들을 규합하여 자체적인 외교네트워크를 형성함으로써 한-아프리카 다자협력체(multilateral organization)를 구상하고 시민사회의 활발한 교류를 통해 점진적 상호이해를 증진시킬 필요가 있음.

한국의 국익과 한국적 규범에 일치하거나 공감하는 아프리카 국가들을 규합하여 자체적인 외교네트워크를 형성함으로써 한-아프리카 다자협력체(multilateral organization)를 구상하고 시민사회의 활발한 교류를 통해 점진적 상호이해를 증진시켜야...

**(3) 개발 및 무역-산업전략: 상향식 개발정책 입안과 실시 및 민간분야 참여의 장려 및 확대의 필요성**

- 대아프리카 개발원조 정책의 효과적인 실현은 현지의 실질적인 수혜자인 주민의 ‘행복증진’으로 이어져야 함. 중국·일본의 경우에서 보듯이 국가행위자 및 특정 엘리트 집단에 정책입안과 실행의 권한이 편중된 경우 일회적 지원이나 주민의 요구에 부응하지 못하고 효과적인 정책 실현이 정체되는 경향이 있음.
- 특히 현지의 지식과 노하우를 가진 현장 참여자(NGO, 학자 및 전문가 등)들의 의견을 청취하고 정책입안 과정부터 아래로부터의 정책입안이 필요하며 정책실현에 있어서도 이들을 적극 활용할 필요가 있음. 개발정책입안과 실현에 있어 직접적인 참여보다 정부의 각 참여자 간의 조정 역할과 연계 역할이 더욱 강조되어야 함.



- 대규모 지원사업보다는 실현가능성이 높은 한국의 장점을 살린 개발사업 참여를 통해 효과성을 증진시킬 필요가 있음. 대부분의 대규모 개발사업들은, 중국의 양골라 모델에서 보듯이, 자원 개발이나 그에 따른 이권분배에 연계되어 엘리트들 간의 협력단체에 머무를 수 있기 때문에 작은 규모의 사업이라도 주민에게 혜택이 직접 돌아갈 수 있는 실효적인 사업을 추진해야 함.
  - 특히 농촌과 농업의 발전이 절실히 요구되는 아프리카의 상황에서 새마을운동의 창조적 변용과 적용은 아프리카 국가들에게 매우 효율적이고 매력적인 도움이 될 것임.
- 민간사업자 진출을 적극적으로 독려하고 현지의 공장설립 및 비즈니스 기회를 확대하기 위한 정책적 독려와 지원방안을 마련해야 함. 아프리카 국가들과의 경제관계를 일방적인 지원과 반대급부로서의 자원수급의 일차원적인 수준에서 유지하게 되면 중국 사례에서도 보듯이 지속적일 수 없는 명확한 한계를 보여줌. 이를 위해서 아프리카의 우수한 인력을 양성 및 이용하여 현지의 한국 산업을 진출을 장려하는 시스템 구축이 필요하며 이는 아프리카 국가의 경제사회발전과 한국 기업의 동반성장이라는 관점에서 추진되어야 함.
  - 하지만 아직 한국에는 아프리카 각 지역과 영역별(정치, 경제, 사회문화 등) 전문가 집단이 부족한 실정이라 기초적인 연구와 전문가 양성이 필요한 실정임.

#### (4) 소프트웨어 전략: 아프리카의 시각으로 아프리카를 보는 지역학적 자세의 필요성과 전문가 육성

아프리카의  
우수한 인력을  
양성·이용하여  
현지의 한국 산업을  
진출을 장려하는  
시스템 구축이  
필요하며  
이는 아프리카 국가의  
경제사회발전과  
한국 기업의  
동반성장이라는  
관점에서 추진돼야...

- 서구 제국주의 식민통치의 실패와 현재 여러 국가(특히 중국) 및 민간자본의 현지적응 실패 사례에서 보듯이 현지의 문화와 사회를 그들의 시각에서 보는 자세와 접근방법이 필요함. 특히 아프리카는 오랜 식민지 역사와 종교·문화적으로 다양한 사회행위자들 간의 복잡한 관계에 기초한 사회임. 이를 아프리카의 맥락에서 깊게 이해하고 분석하는 것은 향후 대아프리카 외교를 수행하는 데 결정적인 밑거름이 될 것임.
  - 중국의 실패 사례에서 보듯이 현지에 적응하지 못하는 대부분의 민간기업들이 현지어나 현지에 대한 문화의 이해가 전무한 상태

였음. 이는 단순히 정부가 사전교육을 통해서 해결할 수 있는 문제가 아니며 향후 중장기적인 안목을 갖고 준비해야 함. 지속적이고 효율적인 대아프리카 외교를 수행하기 위해서는 각 지역별, 국가별 전문 인력의 체계적인 양성과 훈련이 필요한 시점임.

- 대아프리카 소프트파워 전략의 기초는 단순히 한국의 우수성을 알리거나 친한파의 양성에만 국한된 일방적인 확산(unilateral diffusion)을 넘어 아프리카 현지의 역사, 문화, 사회 등을 한국에 대중적으로 인식시킬 수 있는 정책이 필요함. 장기적으로 양국 국민 간의 간문화화적(intercultural)인 접촉을 확산시킬 제도를 마련하여 한-아프리카관계의 실질적인 우호관계를 구축할 수 있는 전략을 수립해야 함.

대아프리카  
소프트파워 전략의  
기초는 단순히  
한국의 우수성을  
알리거나  
친한파의  
양성에만 국한된  
일방적인 확산  
(unilateral  
diffusion)을 넘어  
아프리카 현지의  
역사·문화·사회 등을  
한국에 대중적으로  
인식시킬 수 있는  
정책이 필요해...

## 5 한국의 고려사항

### 가. 외교부 산하 아프리카 전략연구센터 설립

- 아프리카 외교, 정치, 경제, 문화 전문가로 구성된 테스크포스를 발족하여 장기적인 전략 수립과 구체적인 협력이슈, 논리, 협력 방안을 개발할 수 있는 아프리카 전략연구센터의 설립을 추진해야 할 필요성이 요청됨.
  - 우선적으로 정부-민간 합동 T/F를 발족시켜 대아프리카 전략에 대한 방안과 연구를 본격화하는 한편, 향후 국립외교원 산하에 본 센터를 만든다면 가장 적합할 것으로 사료됨.

### 나. 접근성이 용이하고 효율적인 국제 및 지역다자체와 전략적 파트너십 체결

- 아프리카와 활발히 외교협력을 진행하며 효율적인 개발협력을 펼치고 있는 불어권 국제기구(L'Organisation internationale de la Francophonie, OIF)나 영국연방(Commonwealth of Nations) 등에 옵서버나 파트너로 참여하여 대아프리카 진출의 리스크를 줄이고 실무적 교류를 통해 효율성을 제고함.



아프리카와 활발히  
외교협력을 진행하며  
효율적인 개발협력을  
펼치고 있는  
불어권 국제기구  
(OIF)나  
영국연방  
(Commonwealth  
of Nations) 등에  
옵서버나 파트너로  
참여하여  
대아프리카 진출의  
리스크를 줄이고  
실무적 교류를 통해  
효율성을 제고해야...

- 전략적 지역의 중요성을 고려하여 아프리카 지역협력기구를 선별하고 파트너십을 체결할 필요성이 있음. 특히 역내협력이 활발한 불어권 서아프리카경제공동체(CEDEAO)나 영어권 동아프리카공동체(EAO)를 우선적으로 고려할 수 있음.

#### 다. 문화외교 기제를 활용한 아프리카 대학 및 연구기관과 전략적 파트너십 구축

- 한국교류재단의 한국학센터 설립사업과 문화부의 대외문화정책의 일환인 세종학당 건립사업 등을 활용하여 전략지역과 국가의 대학과 전략연구소에 센터설립과 확장의 필요성이 요청됨.
- 아프리카의 중요성 대비 턱없이 부족한 공공 및 문화외교관련 예산과 인원을 확보하고 충원해야할 필요성이 절실히 요청되고 있음.

#### 라. 국내 아프리카의 붐 조성

- 국내의 대아프리카 여론을 긍정적으로 조성하기 위해 아프리카의 현실과 미래의 가능성을 알리는 프로그램 편성 및 확산이 필요함.
  - 문화행사, 방송, 학술대회 등을 개최하고 아프리카의 역사와 사회 및 문화의 긍정적 측면을 부각시키는 한편, 대중의 흥미를 유발할 수 있는 미술, 음악, 문학 등의 예술 분야와 아프리카 대중음악 등의 대중문화에 대한 소개를 통해 친아프리카적 대중 이미지를 제고할 필요성이 있음.

# Analysis of China and Japan's Strategies in Africa and Implications for the Republic of Korea

---

BYUN Oung  
Visiting Professor

**K**nown as the “Dark Continent” for its wide areas of derelict land, internal conflicts, famine, and frequent military coups, the African continent has faced numerous difficulties during its process of development and modernization following the decolonization period. Even now political instability in Africa persists, with crises in Sudan, Mali, and the Congo, as well as other civil wars and coup d’Etats. Fortunately, civil wars have been occurring less frequently and the political situation has become more stable than in the previous century, with democracy also continuing to spread throughout the continent.

As Africa’s potential for further growth and the global demand for energy have been steadily increasing, the competition for market share and resources in Africa has grown more intense as well. In particular, China’s rapid implementation of its large-scale Africa strategy has raised concern among countries that have made earlier inroads into the African market, including India, Japan, and the Western countries. China has made progress not only in the field of industrial resources but also in infrastructure, agriculture, manufacturing, finance, and retail business. China’s involvement in Africa has changed the nature of the relationships among Africa’s traditional partner countries. In addition, during the fifth Tokyo International Conference on African Development (TICAD), held on June 3, 2013, Japan announced that it will provide USD 32 billion to both the public and private sector in Africa over a five-year period, in order to contain the expanding influence of China on the continent and further develop its own relationship with the African countries.

In this context, comparing the Africa policies of China and Japan may provide meaningful insights to the Republic of Korea (ROK), which is a relative latecomer to Africa compared to its two closest neighbors. A close examination of the positive aspects and limitations of the two countries’ policies will be of great help to South Korea in formulating its future diplomatic strategies toward Africa.



## *Comparison of China and Japan's Policies toward Africa*

### **Discursive strategies**

China has proposed a developmental model that focuses on building efficiency through South-South cooperation, based on the principles of non-intervention and respect for national sovereignty. However, China has been neglecting other important issues, such as the lack of democratic governance, famine, and internal conflicts. Moreover, China has showed little respect for the local cultures in Africa, while also failing to build a constructive relationship that could lead to tangible economic and social development of the African countries. Many are criticizing China for its activities in Africa which mirror the Western neocolonialist policies of the past. In response to this criticism, China is working to strengthen its soft power through the establishment of Confucius Institutes and TV broadcasts, and by employing various localization strategies in the development of local industries. Nevertheless, whether a fundamental change in China's strategy will occur is still unclear.

Since the 1980s, Japan has been involved in a discourse on comprehensive security and human security issues, carrying out numerous Official Development Assistance (ODA) projects that adhere to the norms of international development cooperation. The fact that it initiated the first serious discussion on international development norms and made sincere efforts to conform to them is highly respected. However, resulting from a lack of real trade and direct investment, the “flying geese model” that Japan proposed has not contributed much to the actual development of Africa's economy and society. In order to overcome this shortcoming, Japan has declared that it will actively support private investment and economic exchange. Nevertheless, due to Japan's organizational system, which is heavily centered on elite bureaucrats, and the relatively closed cooperation structure of African political elites, it is still uncertain whether this investment will actually lead to any significant economic growth in Africa.

As can be seen from a comparison of China and Japan's strategies, the theory of South-South cooperation, which emphasizes the importance of the developing countries' own efforts and cooperation, is highly valid and persuasive. The strategic positions of Africa's partner countries, such as China as the head of the developing nations, and Japan as a bridge-builder in South-South cooperation, are immensely important from a practical standpoint. However, the limitation of this discourse on international development is that it rarely contributes to the actual economic and social development of the South. As a result, China and Japan have failed

to maintain a relationship of mutual development with the African countries, instead creating a relationship that is no different from that formed by the Western powers.

### **Organizational strategies**

China and Japan are currently managing a wide cooperation network that is similar in scale to a major summit, centered on the China-Africa Cooperation Forum (CACF, triennial) and the Tokyo International Conference on African Development (TICAD, quinquennial). However, bottom-up organizations, which have the potential to foster the growth of African countries and active communication among partner countries, are not willing to participate in this collaborative effort. These organizational relationships that rely on large-scale summits involving the participation of African heads of state face a critical problem that each summit usually ends up being only a one-time event or a diplomatic tool for showing off. Many are questioning whether these events are actually cost-effective in improving the cooperative relationship among the participating countries.

Until now, China has adhered to the principle of non-intervention in its diplomacy with the African countries. However, its limited understanding of Africa's history and culture has led to the failure of its localization efforts. In order to overcome this obstacle, China has initiated a new strategy of multilateral cooperation that is based on building partnerships with Western countries, international organizations, and multinational corporations.

In Japan's case, its process of policy formulation and implementation has traditionally been conducted exclusively among the political, administrative, and corporate elites. Because of this closed political atmosphere, the opinions of Japan's nongovernmental organizations (NGOs) or joint business partners are generally excluded from the policymaking process. Furthermore, with limited cooperation among Africa's heads of state and political elites, the establishment of an effective system of cooperation that can lead to social development is incredibly difficult.

A comparison of China and Japan's characteristics strongly suggests that this type of cooperation network, which is overly large in scale and requires high maintenance costs, is likely to have a limited effect on Africa's development, with the possibility of degenerating into a highly ineffective system. Moreover, these networks make it more difficult for an effective cooperation structure to be established between the development partners (NGOs, private enterprises, local organizations, advanced partner countries, etc.) and Africa's local residents, who are the main agents and beneficiaries of development. Therefore, Korea should



form strategic partnerships with Africa's local economic cooperation organizations (for example, East African Community, Economic Community of West African States, Economic Community of Central African States, Community of Sahel-Saharan States, etc.) and pursue specific development strategies tailored to each region.

### **Development, trade, and industrial strategies**

China has devised the theory of "South-South cooperation" as a blueprint for Africa's autonomous development. However, it has been harshly criticized for its neocolonialist-like policies, which have been revealed to lead to the African economies' heavy dependence on China. Furthermore, many are voicing criticism that its policy of non-intervention has led China to neglect the culture and history of the African countries while helping with Africa's social development (democracy, human rights, famine, environment, etc.). The Chinese entrepreneurs' lack of understanding of local culture and history has led them to face immense difficulties in achieving localization, and the organized resistance movements of local residents have caused great harm to China's reputation.

On the other hand, Japan has been receiving some positive responses, as a result of its efforts to formulate norms with Japanese characteristics (on areas such as human security) and abide by the international development norms. Nevertheless, because of its aid structure that is heavily centered on tied aid, as well as a lack of trade and industrial investment, Japan has contributed little to the actual growth of the African countries.

China and Japan both face the urgent need to actively participate in Africa's actual industrialization process. Recognizing this necessity, the two countries have built production plants in Africa and devised plans to expand private investment. However, whether these localization strategies are merely a temporary measure to avoid criticism is yet to be determined. The important lesson here is that in order to promote Africa's development, partner countries should actively encourage the participation of private companies and effectively utilize partnerships with multinational corporations, which will eventually lead to the creation of jobs and development of various industries.

### *Strategy Implications for the Republic of Korea*

#### **Discursive strategy: mapping out the strategy of “Empathy Diplomacy” toward Africa**

As can be seen from the experiences of China and Japan, countries need to find the right balance between following the universal international norms and pursuing their own national interests. Based on this principle, Korea should plan out a strategy of “Empathy Diplomacy” toward Africa that effectively brings out Korea’s own national strengths. The fact that China and Japan have been criticized for their neocolonialist tendencies implies that any country attempting to view Africa solely from a practical standpoint—that is, considering it only as a means of gaining economic advantage—is bound to receive the same type of criticism as well; the African elites and residents will react with intense animosity when they recognize this selfish motive. Therefore, it is necessary to assist Africa’s development through a more balanced and universal approach.

Instead of taking the opportunistic actions of a “colonizer,” Korea should pursue mutual development with the African countries, performing the role of an “Empathetic State” with whom they can share past experiences and plan for the future. Since the end of the Korean War, Korea has achieved remarkable success in its post-war reconstruction, industrialization, democratization, and globalization. Therefore, it has the ability to offer policy advice and professional knowledge in various fields, including politics, economics, society, and culture, based on the experiences it has accumulated throughout its history. An effective policy plan that can facilitate the systematic transmission of our knowledge and experiences to the African countries is also required.

#### **Organizational strategy: the need to take a multilateral and regional approach**

The experiences of China, which faced numerous difficulties in Africa despite the various networks it established during its own colonial period, suggest that taking a unilateral approach to Africa carries significant risks. Therefore, in future diplomatic exchanges with Africa, Korea should either utilize the existing multilateral channels or formulate its own independent cooperation network with African countries. The European nations have been implementing their policies toward Africa through the European Union (EU), and African nations have intervened in the Mali conflict through the Economic Community of West African States (ECOWAS; CEDEAO). Following these examples, Korea should act through the



already established regional organizations, reducing the risks involved in conducting diplomacy with Africa and increasing the efficiency of its activities.

In addition, it is crucial to employ a unique strategy that differs from that of China or Japan. In particular, Korea should designate a group of countries or subregions as those deserving special attention, and focus on regional or multilateral cooperation organizations that have African countries as members (L'Organisation internationale de la Francophonie, Commonwealth of Nations, etc.). Rather than following China and Japan's path, which emphasizes quantity over quality, Korea ought to concentrate its efforts on a specific target region, a strategy that is definitely more suitable for a country like Korea which has fewer resources than either China or Japan. In the long term, it should also consider forming multilateral organizations with African countries that can serve Korea's national interests and respect the Korean norms, thereby formulating its own independent diplomatic network. By utilizing these channels and actively communicating with African civil society, Korea will gain the ability to enhance mutual understanding with the African countries.

### **Development, trade, and industrial strategies: formulating and implementing a bottom-up development policy**

Development assistance to Africa must directly promote the welfare of the African people, who should be the ultimate beneficiaries of development aid. The examples of China and Japan highlight the fact that if the right to draft and implement policy is concentrated on a small number of policy actors or elites, the support could become only a one-time event or fail to meet the demands of the residents. In particular, Korea's past experience with its "New Village Movement (Saemaul Undong)" could be highly beneficial to the African nations, most of which are in dire need of agricultural development.

### **Soft power strategy: the need to view Africa from the Africans' perspective**

The failure of the Western imperialists' past colonial rule in Africa, as well as the more recent failed attempts at localization by various countries (especially China) and private capital owners, hints at the need to look at African culture and society from the Africans' point of view. Africa is a society with a long colonial history, based on complex relationships formed among culturally and religiously diverse actors. Gaining an understanding of these complexities of African society from the Africans' perspective will serve as a crucial foundation for the implementation of future policies toward Africa. One of the reasons for China's

failure in Africa is that the participating companies lacked an understanding of local languages and culture, making it difficult for them to adapt to the local environment. Rather than employing temporary measures, such as educating the company employees in advance, the government should seek a fundamental solution to the problem with a mid to long-term vision. In order to execute sustainable and effective diplomatic policies toward Africa, it is necessary to develop an education and training process that can produce more specialized professionals. Africa possesses great potential for economic, demographic, and cultural development, but there are also numerous risks involved in the development process. Analyzing and predicting these factors will be the first step toward promoting Korea's national interests within the region and enhancing its reputation as a middle power.

### *Policy Recommendations*

Through a comparison of China and Japan's strategies toward Africa, we should consider taking the following actions:

#### **Forming strategic partnerships with international and regional organizations**

Organizations such as L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) and the Commonwealth of Nations have carried out effective development cooperation in Africa through active diplomatic exchange. By participating in these institutions as an observer or a partner, Korea can reduce the risks involved in implementing its policies toward Africa, and improve the efficiency of its activities through working-level exchange with the African countries. In selecting its partner organizations, Korea should carefully consider the strategic importance of each region. Institutions such as the Economic Community of West African States (ECOWAS; CEDEAO) or the East African Community (EAC), which have been especially active in Africa, would likely be the first choices to consider.

#### **Forming strategic partnerships with African academic institutions**

The process of building and expanding centers for Korean studies at universities and research institutes in strategically important African countries is crucial. This objective can be achieved by utilizing a number of programs, such as the Korea Foundation's support for Korean Studies Centers and the Ministry of Culture's project to establish Sejong Institutes. Supplementing the budget and personnel of these programs, which are severely lacking relative to Africa's strategic importance, is also essential.



### **Creating the “African boom” in Korea**

In order to create public opinion that is favorable to Africa, the government should plan and execute programs that inform the public of Africa’s current situation and its potential for future development. By organizing numerous cultural events, television programs, and symposiums, the government should underscore the positive aspects of Africa’s history, society, and culture. Furthermore, various forms of African art, music, and pop culture that can attract public interest should be introduced as well, thereby presenting a more positive image of Africa to the Korean people.

# 2013년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석: 한-ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로\*

배 공 찬\*\*

## 1 2013년 ASEAN 관련 정상회의 개최

- 동남아 ASEAN 10개국(태국, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 부르나이, 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마)은 2013년 10월 9-10일간 브루나이에서 제22차 ASEAN 정상회의를 시작으로 한국, 중국, 일본과 제16차 ASEAN+1 양자회의에 이어, 제16차 ASEAN+3(한·중·일) 정상회의와 미국, 러시아, 호주, 뉴질랜드, 인도 등이 추가로 참여하는 제8차 동아시아 정상회의(EAS: East Asia Summit)를 연이어 개최했음.
- 이와 동시에 ASEAN은 제1차 ASEAN-미국 정상회의와 제11차 ASEAN-인도 정상회의도 함께 개최하였음.
  - 하지만 미국 오바마 대통령이 국내문제로 이번 정상회의에 참석하지 못한 관계로 케리 국무장관이 대신 참석하였으며, 양측은 2014년 미얀마에서 제2차 정상회의를 개최기로 함.
- 반면 ASEAN+3 정상회의와 연계하여 정례적으로 개최되었던 한·중·일 3국 정상회의는 최근 중·일, 한·일 간 역사문제 및 영토갈등의 여파로 2012년에 이어 금년에도 개최되지 못했음.

### 목 차

1. 2013년 ASEAN 관련 정상회의 개최
2. 정상회의의 주요내용
3. 평가 및 전망
4. 한국의 고려사항

\* 2013. 10. 28. 발표  
\*\* 아시아태평양연구원 교수



한국은 ASEAN측에게 '신뢰와 행복의 동반자' 비전을 제시하고, 공동평화, 공동번영, 공동발전을 지향하자는 대ASEAN 관계강화 메시지를 천명하고...

## 2 정상회의의 주요내용

### 가. ASEAN 정상회의

- ASEAN 정상들은 2013년 10월 현재 2015년 말까지 완결 목표인 ASEAN 공동체 형성 달성률이 82.5%임을 확인함.
  - 각각 정치안보 공동체 78%, 경제공동체 79.7%, 사회공동체 90%가 달성됨.
  - 이와 관련 '2015 ASEAN 공동체 비전을 위한 반다르 세리 베가완 선언'을 채택하여 ASEAN 공동체 지속을 위한 협의 및 결속강화를 강조함.
- 정상들은 ASEAN 정치안보 공동체 형성을 위해 대화상대국 및 역외국들과 활발한 접촉은 물론 남중국해 문제해결을 위해 유엔 해양법(UNCLOS, 1982) 준수를 재확인함. 또한 ASEAN 경제 공동체 형성을 위해 보호무역 반대입장 고수, 대외 FTA체결 확대 그리고 대화상대국 및 역외국들을 상대로 'RCEP+ASEAN+1 FTA 모델' 추진에 대해 논의함.
- 동시에 2014년 ASEAN 의장국 수행과 관련하여 미얀마의 인프라 구축 및 정세안정에 대한 각 회원국들의 노력과 지원을 약속함.

### 나. 한-ASEAN 정상회의

- 이번 회의에서 한국은 ASEAN측에게 '신뢰와 행복의 동반자' 비전을 제시하고, 정치, 안보, 경제, 사회, 문화 분야의 협력을 강화하여 공동평화, 공동번영, 공동발전을 지향하자는 대ASEAN 관계강화 메시지를 천명했으며, ASEAN측도 이를 환영하며 함께 전략적 동반자관계를 보다 심화시켜나갈 것을 제안함.
  - 한국은 한-ASEAN 간 정치 및 경제 분야의 새로운 협력사업으로 '한-ASEAN 안보대화'와 '한-ASEAN Business Council' 신설을 각각 제안했으며, ASEAN측은 이를 환영함.
- 양측은 2009년 한-ASEAN FTA 타결, 한-ASEAN 센터 설립, 2010년 한-ASEAN 전략적 동반자관계 격상, 2012년 주 ASEAN 대표부 설치 등 최근 한-ASEAN 간 일련의 관계발전을 긍정적으로 평가함.

- 양측은 한-ASEAN FTA 체결이후 양측 교역액이 지속적으로 증가하여 2012년에 1300억불을 돌파한 것을 평가하고, 한-ASEAN FTA를 더욱 심화(upgrade)시켜 2015년까지 1500억 달러 교역액 달성을 위해 노력할 것을 합의함.
  - 양측은 2015년 ASEAN 공동체 출범을 위해 역내 개발격차 해소와 연계성(connectivity) 증진이 핵심 과제라는 점에 공감했으며, 한국은 2014년 ‘한-메콩 교류의 해’ 지정 등을 통해 메콩 지역 지원을 확대하고, 2012년 9월 국내에서 출범한 ASEAN 연계성 TF 활동을 강화해 나갈 것을 약속함.
  - 이와 함께 ASEAN측은 2014년 한-ASEAN 대화관계 수립 25주년을 맞아 2014년에 한-ASEAN 특별 정상회의 개최를 환영함.
- 한편 한국은 북핵포기와 한반도 평화와 안정을 위해 ASEAN의 건설적 역할을 당부했으며, ASEAN측은 우리의 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상에 대해 지지를 표명함.

#### 다. ASEAN+3 정상회의

- 각국 정상들은 ASEAN+3 협력체가 1997년 출범 이후 금융, 식량, 보건, 교육 등 분야에서 실질적 성과를 도출함으로써, 동아시아 공동체 형성을 위해 역내 가장 제도화된 협력체로 발전해온 점을 평가함.
- 정상들은 ‘ASEAN+3 Work Plan 2013-2017’이 제출된 것을 환영하고, 동 계획이 향후 5년간 ASEAN+3 차원의 협력을 심화, 발전시켜나간다는 구체적 가이드라인이 될 것으로 기대함.
  - 정상들은 2015년 말까지 역내 포괄적경제동반자협정(RCEP) 협상이 종료되기를 기대하며, 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM) 2배 확대, ASEAN+3 거시경제감시기구(AMRO: ASEAN+3 Macroeconomic Research Office)의 국제기구화, 아시아 채권시장 발전방안(ABMI) 새로운 로드맵 플러스(New Roadmap+)의 진전 등을 환영하는 동시에, 금융위기사 회복력 제고 차원에서 CMIM 등에 대한 지속적 강화 필요성에 공감함.
  - 또한 ASEAN+3 비상 쌀비축협정(APTERR: ASEAN Plus

각국 정상들은  
ASEAN+3 협력체가  
동아시아 공동체  
형성을 위해  
역내 가장 제도화된  
협력체로  
발전해온 점을  
평가하고...



Three Emergency Rice Reserve)의 원활한 이행을 통한 역내 식량안보 증진을 기대함.

- 이와 함께 정상들은 한국의 제안으로 2012년 12월 채택된 제2차 동아시아 비전그룹(EAVG II) 보고서의 후속조치가 계획대로 원활히 이행되어, 2014년 차기 정상회의에 권고사항별 구체 행동계획이 포함된 최종보고서가 제출되기를 기대함.
  - ASEAN 정상들은 2015년까지 ASEAN 공동체 출범을 위해 추진하고 있는 ASEAN 연계성 마스터 플랜(MPAC)의 이행에 있어 한·중·일 3국의 협력 및 지원을 요청함.
  - 정상들은 ASEAN과 한·중·일 각국 간 무역, 투자, 관광, 교육 활성화에 있어 3국 ASEAN 센터의 중요성을 평가하고, 3국 센터 상호 간 경험 및 아이디어 공유 제안을 환영함.
- 한편 각국의 정상들은 한국의 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상을 환영함.

EAS 협력 점검 및  
미래발전 방향  
기존 6개 협력사업,  
남중국해 문제,  
북핵 및  
시리아 문제 등에 대해  
의견을 교환하여...

### 라. 동아시아 정상회의

- 각국 정상들은 EAS 협력 점검 및 미래발전 방향, 기존 6개 협력사업(환경, 에너지, 교육, 금융, 자연재해, 연계성 등), 남중국해 문제, 북핵 및 시리아 문제 등에 대해 의견을 교환했음.
  - 정상들은 아태지역의 재난예방, 관리 및 위기대응을 위한 회원국들의 협력 필요성을 강조하고, '식량안보에 관한 제8차 EAS 선언' 채택을 환영함.
- 한국은 향후 EAS의 성격과 방향성에 대해 심도있는 논의를 위해 2014년에 'EAS의 미래방향' track II 포럼개최를 추진 중임을 발표함. 또한 러시아는 지역안보협력을 강화하기 위한 회의를 제안하고 2014년 러시아 개최를 추진하고 있음을 표명함.
- 북핵문제와 관련하여 미국, 중국, 일본, 러시아 등 대부분의 주요 국가들이 한반도 비핵화를 강조하고, 시리아내 화학무기 사용을 비난함. 또한 시리아내 화학무기 폐기를 위한 UN 안보리결의 이행촉구 및 제2단계 제네바회의 개최를 지지함.
- 남중국해 문제에 대해 대부분의 국가들은 중국-ASEAN 간 남

중국해 행동규범(CoC)을 채택하기 위한 협의 개시를 환영하고, 동 협의가 실질적 진전을 이룩하여 조속한 CoC 체결로 이어질 것을 기대함.

- 중국과 ASEAN측은 2013년 9월 중국 쑤저우에서 최초로 CoC 협의를 시작한바 있음.

- 한편 EAS 정상들은 한국의 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화 협력 구상을 환영함.

### 3 평가 및 전망

#### 가. ASEAN+3와 EAS 간 역할 분담 필요성 대두

- EAS가 출범한 이래 기존 ASEAN+3와 EAS 간 중복성의 문제와 역할 분담의 문제가 꾸준히 제기되어 왔음.
  - 애초 EAS 설립구상은 ASEAN+3 국가들이 동아시아 공동체를 구현하기 위한 장기적 과제였으며, 기존 ASEAN+3 국가들을 중심으로 출범할 것을 전제로 했던 것임.
  - 그런데 느닷없이 2004년 초부터 말레이시아와 중국이 EAS를 조기 출범시키는 과정에서, 중국의 EAS 주도 가능성을 우려했던 일본, 인도네시아, 싱가포르 등이 호주, 뉴질랜드, 인도를 EAS에 추가로 참여시키면서부터 문제가 발생했던 것임.
- 이러한 혼선은 2005년 ASEAN+3와 EAS가 동시에 개최되면서 가시화되었음.
  - 제1차 EAS 주요 결과는 첫째, 향후 동아시아 공동체 형성에 ASEAN이 ‘주도적 역할(driving force)’을 담당하고,
  - 둘째, 기존의 ASEAN+3 협력체제는 ‘계속하여(continue to be)’ 동아시아 공동체 형성에 ‘주된 기체(main vehicle)’가 될 것이며,
  - 셋째, 역내 지도자들간 전략대화체인 EAS는 보완적 기체로서 “이 지역(구체적으로 동아시아라고 명시하지 않은)의 공동체 형성에 의미 있는 역할을 담당할 수 있다(could play a significant role in community building in this region)”는 것이었음.
- 이후 ASEAN+3와 EAS는 상호보완적 협조관계라기 보다는 상호 중복적 또는 심지어 상호 경쟁적 성격마저 띠어왔음.

ASEAN+3와  
EAS는  
상호보완적  
협조관계라기 보다는  
상호 중복적 또는  
심지어  
상호 경쟁적 성격마저  
띠어왔으며...



- 일차적으로 동아시아 경제통합 방안과 관련하여 중국과 일부 ASEAN국가들은 ASEAN+3 중심의 EAFTA를 일본과 일부 ASEAN국가들은 EAS에 참여하는 ASEAN+6 중심의 CEPEA를 각각 주장해 왔음.
- 뿐만 아니라 호주, 뉴질랜드, 인도 등은 동아시아 지역협력에 실질적으로 참여하기를 원했으며, EAS 차원에서 6개의 우선협력 분야를 선정, 추진함으로써 기존 ASEAN+3 협력사업과 중복성의 문제를 야기하게 되었음.
- 특히 호주, 인도, 일본 등 일부국가들은 EAS 협력사업을 제도화하려는 움직임도 보여왔음.

- 더욱이 2011년 미국과 러시아가 EAS에 참여함으로써 EAS의 대외적 위상은 높아졌으나 EAS내 역학구도는 한층 더 복잡하게 되었으며, 2012년 제2차 EAVG를 통해 향후 ASEAN+3 경제통합의 기제로서 EAFTA가 아닌 ASEAN+6국가들이 참여하는 RCEP이 채택됨으로써 ASEAN+3와 EAS 간 경계가 더욱 더 모호해 지게 되었음.
  - 결과적으로 ASEAN+3 중심의 동아시아 공동체 형성 문제는 모멘텀을 상실하게 되었음.

- 따라서 EAS 참여국 간 ASEAN+3와 EAS 간 역할 분담의 필요성이 제기될 수밖에 없는 상황이 되었음. 애초 전략대화체로 출범한 EAS가 ASEAN+3와 중복된 협력사업을 진행하게 됨에 따라 EAS의 성격에 대한 논란이 계속되고 있기 때문임. 이와 같은 맥락에서 이번 회의를 통해 한국은 향후 EAS의 발전방향을 새롭게 모색하기 위한 'EAS 미래방향' 트랙II 포럼 개최를 제안하게 된 것임.

- 단적으로 가장 바람직한 역할 분담은 ASEAN+3는 지역경제 통합을 위한 실질적 협력체가 되어야 하며, EAS는 본연의 전략대화체로서 역내 정치·안보 문제를 집중적으로 다루어 나갈함으로써 양대 협력체 간 시너지 효과를 극대화하는 것임.
- 하지만 EAS내 다양한 회원국들이 ASEAN+3와 EAS에 대해 상이한 전략적 이해관계를 갖고 있기 때문에, EAS의 발전방향을 새롭게 재정립하기란 결코 쉽지 않은 과제가 될 것으로 보임.

ASEAN+3는  
지역경제통합을 위한  
실질적 협력체가  
되어야 하며,  
EAS는 본연의  
전략대화체로서  
역내 정치·안보 문제를  
집중적으로 다루어  
나감으로써  
양대 협력체 간  
시너지 효과를  
극대화해야...

## 나. 한-ASEAN 양자관계의 중요성 증대

- 한국에 있어서 이번 회의의 가장 중요한 시사점은 한-ASEAN 관계의 중요성이 다시 한 번 부각되었으며 그 중요성이 계속 증대될 것이라는 점임.
  - 무엇보다도 ASEAN은 무역, 투자, 건설 등 경제 분야에 있어서 한국에게 중국 다음으로 규모가 큰 중요한 협력의 파트너라는 점이며, 향후 양측의 경제관계는 더욱 심화·확대될 여지를 갖고 있다는 것임.
  - 뿐만 아니라 ASEAN은 ARF, ADMM+, EAS 등 역내 정치·안보문제를 다루는 협의체들을 주도하고 있다는 측면에서 한반도 및 동북아 문제해결에 중요한 논의의 장을 제공하는 주체임.
  - 따라서 ASEAN은 전통적으로 정치·안보적 측면에서 미국, 중국, 일본, 러시아 등 소위 동북아 4강에 버금가는 전략적 중요성을 갖는 외교의 대상이라 할 것임.
- 또한 이번 회의가 전년도와 비교하여 ASEAN+3와 EAS가 다소 지지부진한 모습을 보여주었다는 점도 한국에게 ASEAN과의 실질적 양자협력이 더욱 중요한 과제라는 인식을 갖게 했음.
  - ASEAN+3는 여전히 구체적이고 실질적인 협력들이 이루어지고는 있으나, 핵심과제라고 할 수 있는 동아시아 경제통합과 관련하여 ASEAN+6 중심의 RCEP 추진이 결정되면서 동아시아 공동체 형성과 관련한 모멘텀을 상실케 되었음.
  - EAS도 미국 대통령의 불참으로 전년도와 비교하여 대내외적으로 크게 주목받지 못했으며, 오히려 내부적으로 EAS 성격과 발전방향을 재정립해야 하는 상황에 직면하고 있음.
- 특히 이번 정상회의는 한국 신정부의 첫 번째 대ASEAN 접촉이었다는데 의의가 있었음. 이러한 측면에서 이번 회의는 한국에게 의미있는 성과를 도출했다고 평가됨.
  - 한국의 신정부는 대ASEAN 중시 입장을 천명했는데, ASEAN 국가들은 이에 기존의 전략적 동반자 관계를 더욱 심화·발전시켜 나가자고 응답했음.
  - 사실 일부 ASEAN 국가들은 한국 신정부의 한반도 신뢰프로

ASEAN은  
전통적으로  
정치·안보적 측면에서  
미국, 중국, 일본,  
러시아 등  
소위 동북아 4강에  
버금가는  
전략적 중요성을 갖는  
외교의 대상이며...



세스, 동북아 평화협력, 중견국외교 등 3대 외교기조에 동남아  
가 빠진데 대한 일말의 의구심을 가질 수 있었는데, 이러한 우  
려는 일단 해소되었음.

- 보다 구체적으로 한국은 양측 관계를 심화, 발전시키기 위한 방안  
으로서 ‘한-ASEAN 안보대화’와 ‘한-ASEAN Business Council’  
설치를 제안했으며, ASEAN은 이를 적극 환영했음.
  - 특히 한-ASEAN 안보대화는 ASEAN이 역외 국가들과 최초로  
시작한 양자 안보대화라는 점에서 그 의미가 심장하다고  
할 수 있음.
  - 물론 초기 단계에서 한국은 한반도 및 동북아 문제에 대해 한  
국의 입장을 제고하는데 주력할 것이며, ASEAN은 관심사인  
비전통 안보문제를 협의하려 할 것임.
  - 하지만 한-ASEAN 안보대화는 그 이상의 전략적 의미를 부여  
할 수 있는바, 동아시아 지역에서 참여화되고 있는 미·중 경쟁 구  
도하에서 중견국인 한국과 중소국가연합체인 ASEAN이 공동의  
대응을 모색해 나갈 수도 있기 때문임.
- 이와 같은 맥락에서 2014년 한국에서 개최될 한-ASEAN 대화  
관계 수립 25주년 기념 특별정상회의는 한-ASEAN 관계의 새  
로운 이정표가 될 수 있을 것임.

한국의 외교적 성과는  
한국정부의  
주요 외교 이니셔티브인  
한반도 신뢰프로세스와  
동북아 평화협력  
구상에 대해  
국제적 지지를  
확보했다는 점이며...

#### 다. 한국의 외교구상에 대한 국제적 지지확보

- 이번 회의를 통하여 가장 가시적인 한국의 외교적 성과는 한국  
정부의 주요 외교 이니셔티브인 한반도 신뢰프로세스와 동북아  
평화협력 구상에 대해 국제적 지지를 확보했다는 점임.
  - 한-ASEAN 정상회의, ASEAN+3 정상회의, EAS 의장성명에  
각국의 정상들이 한국의 외교구상을 환영(welcomed)한다는 문  
안이 포함되었음.
- 이는 그간 한-미, 한-중, 한-베트남 등 양자차원에 이어 다자정  
상회의에서는 처음으로 한국의 외교구상에 대한 지지를 확인했  
다는 의의가 있음. 특히 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주요국 정상  
들이 참여하는 전략포럼인 EAS는 한국의 외교안보정책에 대한  
이해를 제고할 수 있는 최적의 회의체라 할수 있음.

## 라. 남중국해 문제와 마중 경쟁구도 지속

- 이번 회의를 통해 남중국해 영유권 분쟁과 관련하여 다소의 진전이 있었음은 확인되었으나, 이 문제를 둘러싼 미·중 간 전략적 경쟁구도는 지속되고 있는 양상을 보여줌.
  - EAS에서 지난 9월 중국 수저우에서 개최된 중국-ASEAN 간 CoC 협의개시에 대해 대체로 환영과 진전기대 등 긍정적 언급이 많았으나, 동 협의가 중국측의 시간별기수단으로 이용될 가능성을 우려하는 ASEAN국가들과 미국, 일본 등은 CoC의 조속한 체결을 강조함.
- 특히 미국과 중국은 2011년과 12년에 이어 EAS에서 남중해 문제에 대해 설전을 이어 나감.
  - 남중국해 문제는 당사국 간의 문제라는 중국의 주장에 대해 미국이 아태지역 해양안보는 모든 국가들 공통의 관심사라는 주장을 개진하자, 중국은 이에 강력히 반박함.
  - 중국측은 남중국해 문제는 항해의 자유와 영유권 분쟁의 두 가지 측면이 있는바, 전자는 모든 국가들의 이익에 영향을 미치나 항해의 자유 원칙에 대해서는 이미 국제적 합의가 형성되어 있으며, 분쟁의 소지는 영유권에 관한 문제로서 이는 당사국 간의 문제라는 논리로 재반박하였음.
  - 그러나 전체적으로 미국과 중국은 남중국해 문제를 신중히 상호 관리하는 태도를 유지했음.
- 한편 이번 회의를 통해 전반적으로 미국의 역내 영향력은 두드러져 보이지 않았으며, 중국은 조용히 ASEAN 국가들에게 실질적 접근을 강화해 나감으로써 2010년 이후 실추된 이미지를 서서히 회복하고 있는 것으로 평가됨.
  - 일차적으로 오바마 미국 대통령이 국내문제로 이번 정상회의에 불참한 것 자체가 이 지역에 대한 미국의 관심과 존재감을 보여주는데 부정적 요인으로 작용했음은 부인하기 어려울 것임.
  - 반면 중국의 시진핑 주석과 리커장 총리는 APEC과 ASEAN+3 및 EAS를 전후로 다수 역내 국가들을 분주히 순회방문하면서 중국과 ASEAN 국가 간 양자관계를 증진하는 모습을 연출했기 때문이기도 함.

남중국해  
영유권 분쟁과  
관련하여  
다소의 진전이  
있었음은  
확인되었으나,  
이 문제를 둘러싼  
미·중 간  
전략적 경쟁구도는  
지속되고 있는  
양상을 보여...



향후  
동남아시아에 대한  
미국과 중국의  
전략적 경쟁구도는  
계속 유지될  
전망이며...

- 그러나 보다 근본적인 문제는 일부 ASEAN 국가들이 오바마 집권 2기 미국의 외교정책에 대해 회의적 시각을 갖기 시작하고 있다는 점임.
  - 최근 ASEAN 국가들 간에는 미국의 ‘아시아 회기(Pivot to Asia)’ 정책에 회의적인 시각들이 대두되고 있는바, 집권 1기 오바마 행정부가 EAS 가입 등 아시아에 대한 관여를 강화했던 것과는 대조적으로, 집권 2기 오바마 행정부는 중동문제에 매달려 동아시아, 특히 동남아시아를 거의 방관시키고 있다고 보고 있음.
  - 특히 케리 국무장관은 전임 힐러리 국무장관과는 대조적으로 미국의 아시아 개입정책의 일부 재고 가능성을 시사한바 있기 때문임.
  - 이러한 미국의 대동남아 태도 변화와 관련하여 일부 동남아국가들은 내부적 불안감을 갖기 시작한 것으로 보이며, 미국의 개입 강화를 통해 중국을 견제하려는 구도가 흔들리는 것이 아니냐는 인식도 갖고 있는 것으로 보임.
- 반면 2009년과 2010년 사이에 강경한 대외행태로 주변국들, 특히 다수 ASEAN국가들에게 신뢰를 크게 상실한 중국은 이후 ASEAN국가들과 양자 및 다자차원에서 각종 지원과 호의적 외교 제스처 등을 통하여 상당부분 입지를 회복해 나가고 있는 것으로 관측되고 있음.
  - 중국은 ASEAN측이 계속 요구해온 CoC 체결을 위한 협상을 개시했으며, 역내 국가들과 다양한 형태의 경제협력사업을 지속적으로 추진해 오고 있음.
  - 따라서 최근에는 지난 1-2년 전까지도 표명되었던 중국에 대한 ASEAN국가들의 공개적인 반감도 거의 눈에 띄지 않고 있는 상황임.
  - 한편 남중국해에 대한 중국의 유화적 태도에 대해 상당수 ASEAN 국가들은 여전히 중국의 시간별기 전술이라는 시각을 갖고 있는 것도 사실임.
- 그럼에도 불구하고 향후 동남아시아에 대한 미국과 중국의 전략적 경쟁구도는 계속 유지될 전망이다.
  - 비록 미국이 중동문제와 국내문제로 당장 외교적 손실을 감수할

- 수밖에 없는 상황이기는 하지만, 중장기적으로 대중국 견제를 위해 결코 동남아를 포기할 수는 없을 것이기 때문임.
- 하지만 문제는 최근의 여러 가지 상황들이 시사하듯이 미국의 패권은 점진적으로 쇠퇴하고 있고, 중국은 경제적으로 지속 성장하여 어느 시점에 가서는 미국과 위치가 역전될 가능성이 남아 있다는 점일 것임.

## 마. 한·중·일 3국협력의 불확실성 증대

- 주지하다시피 금년에도 2012년에 이어 ASEAN+3 정상회의와 연계하여 정례적으로 개최되었던 한·중·일 정상회의는 중·일, 한·일 간 최근의 역사 및 영토문제로 결국 개최되지 못했음.
  - 지난 2년 동안 한·중·일 3국 정상회의는 물론 한·일, 중·일 간 양자정상회의도 사실상 개최되지 못했음.
- 문제는 당분간 한·중·일 3국 정상회의는 물론 중일, 한·일 간 양자 정상회의가 개최될 가능성도 크지 않아 보인다는 점임. 뿐만 아니라 3국 간 경제통합을 상징하는 한·중·일 FTA 협상도 공식 개시되기는 했으나, 금년에 단 한차례 회의가 개최된 이후 사실상 중단된 상태라는 점도 우려스러운 부분임.
  - 이 회의에서 3국은 상호 입장 차이를 확인했는데, 특히 일본은 3국 FTA의 개방 수준을 미국이 주도하는 TPP 수준으로 끌어 올려야 한다고 주장했던 것으로 알려짐.
- 따라서 향후 한·중·일 3국협력을 기대하거나 낙관하기 어려운 상황이며, 이는 ASEAN+3 및 EAS 등 동아시아 지역협력에도 부정적 변수로 작용할 것임. 한·중·일 3국협력이 원활치 못할 경우 결국 동아시아 지역협력은 관성적으로 ASEAN에 의해 주도될 수밖에 없을 것임.

한·중·일 3국협력이  
원활치 못할 경우  
결국 동아시아  
지역협력은  
관성적으로  
ASEAN에 의해  
주도될 수밖에  
없을 것으로 보여...



## 4 한국의 고려사항

### 가. 2014 한-ASEAN 특별정상회의 개최준비

- 한국은 2014년 12월 한-ASEAN 대화관계수립 25주년 기념 특별정상회의를 성공적으로 개최하여 한-ASEAN 관계의 새로운 이정표로 만들어 나가야 할 것임. 주지하다시피 2014년 정상회의는 2009년에 이은 두 번째 행사인 만큼, 준비기획단 출범, 관계법령 준비, 관련 부대행사 개최 등 내실있는 준비를 통해 한-ASEAN 관계를 한 차원 높게 발전시킬 수 있는 가시적 성과를 도출할 필요가 있음.
- 이와 함께 한국은 ASEAN과 기존의 상호협력관계를 뛰어넘는 새롭고도 구체적인 협력사업들을 적극적으로 제안할 필요가 있는바, 이를 위해 ASEAN이 한국에게 기대하고 있고 우리가 실제로 수행할 수 있는 협력사업이 어떤 것들인지 면밀히 검토해 나가야 할 것임.

한국은 기존의  
인프라 투자 중심의  
대동남아 ODA 정책을  
기술협력 중심의  
ODA 정책으로  
전환해 나갈  
필요가 있어...

### 나. 대동남아 ODA 정책 전환

- 향후 한국은 기존의 인프라 투자 중심의 대동남아 ODA 정책을 기술협력 중심의 ODA 정책으로 전환해 나갈 필요가 있음.
  - 기존의 인프라 투자 중심의 한국의 ODA는 그 규모면에서 일본이나 중국에 비교할수 없을 정도로 작기 때문에, 기존의 정책을 지속하는 것은 그다지 효과적이지 못한 측면이 있음.
  - ASEAN도 한국의 인프라 투자 ODA에 크게 의존하고 있지 않은 점도 중요한 고려사항임.
- 반면 ASEAN국가들은 한국으로부터 산업화를 위한 기술이전 및 협력을 강력히 요망하고 있음.
  - 현재 ASEAN국가들이 채택하고 있는 해외 다국적 기업(FDI) 중심의 경제성장 모델은 자체 연구개발(R&D) 능력이 취약하며 부가가치 창출 능력이 매우 낮기 때문임.
  - 따라서 다수 ASEAN국가들은 한국처럼 자국 기업 중심의 경제 성장 모델로 전환을 모색하고 있는바, 한국이 과거 기술개발을

위해 정부, 기업, 학계가 어떻게 협력했고 어떠한 제도적 지원이 있었는지 한국의 경험을 전수받기를 원하고 있음.

- 향후 한국이 ASEAN국가들의 기술역량 제고를 위한 기여 방안들을 제시할 경우, 이는 일본 및 서국국가들의 ODA 정책과 차별화가 가능하며, ASEAN국가들도 전폭 환영할 것으로 전망됨.

- 따라서 이러한 기술협력 중심의 대ASEAN ODA 정책을 2014년 한-ASEAN 특별정상회의에서 천명함으로써, ASEAN국가들에게 실질적으로 도움이 되는 ODA 정책을 추진해 나갈 필요가 있음.
  - 이와 관련 한국이 양측 간 중소기업 협력을 활성화하기 위해 제안한 한-ASEAN Business Council을 연계·활용할 수 있는 방안에 대한 검토도 필요할 것임.

#### 다. EAS 미래방향 선도

- 주지하다시피 한국은 EAS 미래발전 방향을 재정립하기 위한 트랙II 포럼을 추진할 예정임. 따라서 내년에 동 회의 개최시 우리와 입장이 유사한 다른 회원국들의 적극적인 참여를 유도하여 일차적으로 저변을 확대해 나가야 할 것임.
- 또한 성공적인 포럼개최를 통해 EAS 미래방향에 대한 권고안을 EAS에 제시함으로써, EAS의 방향성에 대한 논의를 선도하는 역내 역동적 중견국가로서 역할을 담당해 나갈 필요가 있음.

*EAS 미래방향에 대한 권고안을 EAS에 제시함으로써, EAS의 방향성에 대한 논의를 선도하는 역내 역동적 중견국가로서 역할을 담당해 나갈 필요가 있어...*

#### 라. EAS내 중견국 협력모색

- 최근 한국은 멕시코, 인도네시아, 터키, 호주 등과 함께 중견국 연합체인 MIKTA를 공식 출범시킨바 있음. 이는 중견국외교를 강화해 나갈으로써 외교적 행동반경을 확대하려는 한국 정부의 의미있는 외교성과로 평가되며, 국제사회에 대한 유무형의 기여와 국제질서 재편과정에 능동적인 참여를 통하여 한국의 국제적 위상을 제고할 수 있는 중요한 외교적 수단이 될 것으로 보임.
- 이와 관련하여 한국은 중견국으로서 동아시아에서도 지역적 역할을 확대해 나갈 수 있는 방안들을 모색해 나갈 필요가 있음.
  - 현재 EAS에 MIKTA 국가 중 한국과 인도네시아, 호주가 회원



국으로 참여하고 있는바, 한국은 동북아의 역동적 중견국이며, 인도네시아는 동남아 ASEAN의 중심국가인 동시에 호주는 대양주의 대표 세력임.

- 따라서 향후 EAS 틀 안에서 이들 3개국이 중견국으로서 역내문제를 해결하기 위해 일정한 지역적 역할을 모색하고 강화해 나갈 수 있는 방안들을 신중히 연구·검토해 나갈 필요가 있음.

# The 2013 ASEAN-related Summits: From the Perspectives of Korea-ASEAN, ASEAN+3 and the EAS

---

BAE Geung-chan

Professor

Dept. of Asian and Pacific Studies

## *1. Major Outcomes of Each Summit*

**T**he 10 member countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (Thailand, the Philippines, Indonesia, Malaysia, Singapore, Brunei, Vietnam, Laos, Cambodia and Myanmar) convened at the 23rd ASEAN Summit held in Brunei from October 9-10, 2013. Other meetings were held as well including the 16th ASEAN+1 Summit with Korea, China and Japan, the 16th ASEAN+3 (Korea, China and Japan) Summit, and the 8th East Asia Summit (EAS) with eight dialogue partners of the United States, South Korea, China, Russia, Japan, India, Australia and New Zealand. The Trilateral Summit between Korea, Japan and China which usually takes place on the sidelines was not held again this year (following 2012) due to recent territorial disputes and conflicts involving historical issues among the three countries.

During the ASEAN-ROK Summit, Korea outlined a vision of furthering the partnership based on mutual trust and understanding. It pointed in particular to the pursuance of enhanced bilateral cooperation in the areas of politics, security, society and culture for realizing the ultimate goal of shared peace, shared prosperity, and shared progress. Welcoming Korea's vision for cooperation, ASEAN leaders also proposed that the two sides strengthen strategic partnership. To further the collaboration, Korea suggested a Korea-ASEAN security dialogue and the establishment of the Korea-ASEAN Business Council, with suggestions warmly received by its ASEAN counterparts.

Leaders participating in the ASEAN+3 Summit highly evaluated the tangible progress and achievements realized in the various fields of finance, food security, health and education since the summit's inception in 1997, and the efforts made by all parties to build a reputation for the ASEAN+3 as a well-organized regional



cooperation scheme that has made significant contributions to the East Asian community. During the summit, the ASEAN Plus Three Cooperation Work Plan (2013-2017) was adopted, and the leaders expect the plan to function as a detailed guideline for deepening and advancing cooperation of ASEAN+3 countries over the next five years.

The plenary session of this year's EAS saw participating state leaders discussing various issues ranging from EAS cooperation, future directions for development, and the six existing collaboration programs (concerning environment, energy, education, finance, natural disaster and connectivity), to territorial disputes over the South China Sea, North Korean nuclear development, and the Syrian issue. In regard to the South China Sea territorial issue, the majority of participants noted the launch of negotiations to establish a Code of Conduct (CoC) between ASEAN and China, expressing their hope that the CoC would be agreed to by the two parties sooner rather than later through earnest negotiations. Korea proposed to host a Track II forum to discuss the future direction of the EAS in 2014, whereas Russia put forward a proposal for a framework of principles on strengthening security cooperation in the Asia-Pacific region, and said it is working on organizing a forum to discuss regional security collaboration issues.

## *2. Evaluation and Prospects*

### **(1) Division of Labor between ASEAN+3 and the EAS**

Since the launch of the EAS concerns have been raised continuously about overlapping issues and roles of the ASEAN+3 and the EAS. Initially, the EAS was created as part of ASEAN's long-term endeavor to build an East Asian community, assuming the participation of ASEAN+3 countries. However, Malaysia and China hurried to launch the EAS in early 2004 and Japan, Indonesia and Singapore, fearing the possibility of creating a China-led meeting, went on to engage Australia, New Zealand and India, leading to the presence of non-East Asian countries.

Signs of trouble were first witnessed in 2005 when the 1st EAS was held back-to-back with the ASEAN+3 Summit. In the Chairman's Statement, the leaders agreed that the ASEAN Plus Three Process would continue to be the main vehicle towards the long-term goal of building an East Asian community with ASEAN as the "driving force," and stated that as a complementary mechanism the EAS "could play a significant role in community building in the region," though East Asia was not particularly specified.

However, the relationship between ASEAN+3 and the EAS and their roles continued to cause confusion rather than leading to cooperation and complementation, with roles and issues sometimes overlapping and in some cases even the occurrence of competition between the two. China and some ASEAN member countries championed the East Asia Free Trade Area (EAFTA) consisting of ASEAN+3 nations, whereas Japan and other ASEAN members called for the Comprehensive Economic Partnership for East Asia (CEPEA), consisting of mainly ASEAN+6 countries but allowing for the presence of EAS participating countries. In addition, Australia, New Zealand and India have long aspired to directly engage in East Asian regional cooperation and when the EAS selected and announced six cooperation projects with these countries, projects which overlapped with existing ASEAN+3 programs, questions started to be raised over the roles of each entity.

When the United States and Russia joined the EAS in 2011, though the summit's profile on the international stage improved, the dynamics of the EAS grew more complicated. In the second East Asia Vision Group meeting in 2012, the participants adopted the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), comprised of ASEAN+6 countries, instead of the EAFTA, as a mechanism to realize economic integration of the ASEAN+3, further blurring the distinction between the ASEAN+3 and the EAS. As a result, the momentum for community building led by the ASEAN+3 mechanism was lost.

Under the circumstances, the roles and responsibilities of the two entities need to be clearly defined. To solve this issue, Korea proposed a Track II forum on the future direction of the EAS. Ideally, the ASEAN+3 should take the initiative for regional economic integration while the EAS should remain as a forum for strategic dialogue focusing on regional political and security issues so that synergy can be created between the two mechanisms. However, participating states of the EAS have varying strategic interests relative to the ASEAN+3 and the EAS, making it all the more challenging to redefine future directions of the EAS.

## **(2) Growing Importance of Korea–ASEAN Relations**

One critical implication for Korea is that the 2013 ASEAN-related summits once again highlighted the importance of the bilateral relationship between Korea and the ASEAN, a relationship that will grow in significance in the future. It should be clearly noted that the ASEAN is the second largest cooperation partner for Korea after China in a wide range of economic sectors, including trade, investment and construction, and that the bilateral relationship, especially in



economic terms, is likely to deepen in the coming years. In addition, given that the ASEAN is an overarching regional mechanism for addressing regional political and security issues encompassing the ASEAN Regional Forum (ARF), it also provides a critical forum for dialogue in dealing with inter-Korean and Northeast Asian issues.

The 2013 ASEAN Summit was significant in that it was the first engagement of the new Korean administration with ASEAN, and Korea obtained meaningful results from the summit. The new administration stated that it would make moves to enhance the bilateral relationship with the ASEAN to which ASEAN member countries responded positively, expressing their wish to deepen the strategic partnership. Among a number of options that can be employed to further strengthen Korea-ASEAN relations, Korea proposed the Korea-ASEAN security dialogue and the creation of the Korea-ASEAN Business Council, suggestions well received by ASEAN leaders. The Korea-ASEAN security dialogue, if realized, holds particular significance in that it will be the first bilateral security talk in which ASEAN engages with a non-ASEAN member. Of course, Korea will utilize the forum so that it can bolster its position in inter-Korean and Northeast Asian issues, whereas ASEAN is likely to bring up nonconventional security matters. However, the security dialogue can be regarded to bear more significant strategic meaning in that under the ever-intensifying drive for regional hegemony between the United States and China, a middle power like Korea and a coalition of medium and small-sized countries will be able to explore and present viable measures to deal with relevant issues.

### **(3) Enlisting International Support for Korea's Diplomatic Initiatives**

One of the most visible outcomes of the ASEAN Summit for Korea is that the nation garnered endorsement for its major diplomatic initiatives, including the Trust-Building Process on the Korean Peninsula and the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative. The Chairman Statements for the ASEAN-Korea Summit, the ASEAN+3 Summit, and the EAS include wording that expresses the leaders' welcoming of Korea's diplomatic initiatives. In particular the EAS, participated by key state leaders of the United States, China, Japan and Russia, provided an optimal forum for Korea to promote its diplomatic and security policies.

### **(4) Continued Territorial Disputes over the South China Sea and Competition between the United States and China**

It was affirmed that progress is slowly being made on territorial disputes over the South China Sea but the United States and China are still at odds with each

other over the issue. When ASEAN and China agreed to launch negotiations on a CoC in September 2013 in Suzhou, it was viewed positively and welcomed by many leaders who hoped to see significant progress made. However, some ASEAN countries and the United States and Japan called for a swift agreement based on their worry that China would use the negotiations to buy sometime before making any concrete commitment.

Throughout the summit the United States was judged as not wielding much influence while China was viewed as taking careful but pragmatic approaches in dealing with ASEAN countries, slowly recovering its reputation which had been tainted since 2010. The fact that President Obama chose not to attend the summit due to domestic issues did not serve him or his country well in demonstrating U.S. interest and presence in the region. Meanwhile, President Xi Jinping and Premier Li Keqiang made visits to a number of countries in the region before and after the APEC, ASEAN+3 and EAS meetings in efforts to enhance bilateral relations with ASEAN member countries.

What should be noted here is that some ASEAN countries have begun to develop pessimistic views on the diplomatic policies of the second Obama administration. Some countries in the region were disgruntled about the U.S. pivot to Asia. Contrary to the first administration which made efforts to strengthen engagement in Asia as evidenced in the United States joining the EAS, the leadership of the second term is caught up with Middle East issues, not tending to or seemingly sitting on its hands when it comes to East Asia, and in particular, the Southeast Asian region. Particularly U.S. Secretary of State John Kerry has shown a very different attitude from his predecessor Hilary Clinton, even implying that the United States may reconsider its Asian policies.

Meanwhile China, which had lost trust from surrounding countries, mainly ASEAN member countries, due to its assertive foreign policies, has improved its relationship with ASEAN countries using both bilateral and multilateral opportunities to show support and friendly gestures. It finally agreed to open negotiations for a CoC as was requested by ASEAN for many years and is pursuing various economic cooperation projects with other countries in the region. Until one or two years ago, some ASEAN countries showed no hesitation in openly expressing hostility toward China, which is not so much the case these days.

Despite such latest developments, the U.S.-China strategic confrontation is likely to remain in the Southeast Asian region. Though the United States has suffered some diplomatic loss due to its focus on issues in the Middle East and in its



own territory, from a long-term perspective, it will never loosen its grip on Southeast Asia as a means of checking the rise of China. However, as implied in many recent incidents, the U.S. hegemony is in a gradual decline while China's economic advancement will continue to an extent where it will, at some point in time, catch up and outgrow the U.S. economy.

#### **(5) Growing Uncertainty over Trilateral Cooperation between Korea, China and Japan**

Following 2012, this year again the trilateral summit between Korea, China and Japan was not held due to lingering conflicts over historical issues and territorial disputes. What is worrisome is that neither the trilateral summit nor any bilateral meetings between China and Japan, or Japan and Korea, are likely to occur. The CJK (China, Japan and Korea) FTA negotiations, symbolic as an economic integration between the three major Asian economies, officially started in 2013 but have been very slow by this time. Not many remain positive on the prospects of trilateral cooperation for the time being and this mood is likely to dampen the spirit of East Asian regional cooperation led by the ASEAN+3. If the three countries fail to reconcile and cannot cooperate smoothly, regional cooperation in East Asia will fall into the hands of ASEAN.

### ***3. Considerations for Korea***

#### **(1) Preparation for the Special Korea-ASEAN Summit 2014**

Korea should do all it can to successfully hold the special Korea-ASEAN Summit in December 2014, a summit proposed to celebrate the 25 years since South Korea established a dialogue partnership with the regional organization. The special summit will be the second meeting of the two parties since 2009, and it will be imperative for Korea to produce tangible results—based on thorough preparations—in order to take the bilateral relationship to the next level. In addition, Korea should actively propose new, detailed cooperation projects to move beyond the existing cooperation relationship, by reviewing viable projects that would meet the expectations of its partner.

#### **(2) Shifts in ODA Policies on Southeast Asia**

In the coming years, Korea should shift its infrastructure investment-oriented ODA programs for Southeast Asian countries to technological cooperation-driven ones. The existing ODA programs are of extremely small scale when compared to that of China and Japan; thus, continuing to make infrastructure investment

in Southeast Asian countries will prove not so effective. ASEAN members themselves are demanding technological transfer and cooperation to boost industrialization in their countries. The economic growth model that these countries have adopted relies on the investment and technology of multinational companies (FDIs) and does not offer strong proprietary R&D capabilities, thus generating very low levels of added value. Therefore, a number of ASEAN countries are seeking to nurture domestic companies, as was the case with Korea's economic development, and desire to learn from the Korean case how the government, industry and academia worked together in this regard and the kinds of supports that were made available.

If Korea offers workable programs that can help ASEAN countries improve their technological capabilities, it will be able to differentiate itself from Japan and other Western countries, and ASEAN countries will also welcome such a transition in ODA policies. Therefore, Korea should announce technology cooperation-oriented ODA policies in the upcoming special summit and implement programs that can provide practical supports to beneficiaries. Korea can also tap into the Korea-ASEAN Business Council it has proposed to facilitate cooperation between small and medium-sized companies of the two sides in implementing ODA programs.

### **(3) Cooperation among Middle Powers of the EAS**

Recently, Korea came to an agreement with four other middle-power nations – Mexico, Indonesia, Turkey and Australia – to establish a joint consultation group of middle powers. It is evaluated as a meaningful diplomatic feat, as it should help Korea expand its diplomatic influence by mustering collaboration with its peer countries. The new organization is expected to function as a useful diplomatic tool for Korea in its efforts to make tangible and intangible contributions to the global community and be actively involved in the changing dynamics of the international order, thereby enhancing Korea's profile on the global stage.

As a genuine middle power, Korea should explore ways to expand its role in the region. MIKTA members Korea, Indonesia and Australia are now part of the EAS. Korea is a dynamic middle power in Northeast Asia, Indonesia a key member of ASEAN, and Australia an influential player of Oceania. Therefore, within the framework of the EAS, these middle powers should carefully explore and identify their roles in the region so that they can make significant contributions to addressing regional issues.



# 사이버스페이스 거버넌스의 현안과 쟁점\*

유 준 구\*\*

## 1 문제 제기

- 사이버공간에 대한 의존도가 높아지면서 단순한 개인 차원의 개인정보보호 및 사이버범죄를 넘어 최근 국제적인 일련의 사이버 위협은 국가 간 사이버 전장화 가능성까지 대두시키고 있는 현실임.
  - 현재 650만 개의 독립 도메인(domain)이 사이버범죄자 및 테러 조직들에 의해 이용되면서, 사이버 공격으로 인한 피해는 연간 1,200억 달러에 달하고, 2012년 한 해에만 150억 건의 웹에 기초한 사이버 공격이 발생하였음.
  - 또한, 모바일을 이용한 인터넷 침입이 증가함에 따라 사이버범죄나 테러의 수단이 더욱 확대되고 있음.
  - 이러한 상황에서, 최근 사이버기술의 발달과 해커집단의 전문화에 따라 국내외적으로 사이버범죄, 사이버테러, 핵티비즘 등 개인 행위자에 의한 위협 이외에도 사이버스파이, 사이버위협 등 국가 또는 대리행위자에 의한 위협이 점증함에 따라 국가 안보에 대한 위협으로 작용하고 있는 현실임.
  - 그럼에도 불구하고 사이버분야를 포괄적으로 규율하는 보편적 규범과 국제기구는 부재한 상태인 바, 각국은 국내 보안조치 강화 및 국제협력을 통해 이를 해결하고자 시도하고 있음.
- 사이버공간에서의 범죄 및 안보문제는 공간, 행위자, 책임성, 대응조치의 특성상 다층적이고 복합적인 성격을 갖고 있음.

### 목 차

1. 문제 제기
2. 사이버 이슈의 현황과 특성
3. 지역·다자적 대응 기조와 과제
4. 거버넌스 차원의 국제규범의 쟁점과 전망
5. 고려 사항

\* 2013. 11. 1. 발표

\*\* 객원교수



사이버공간에서의  
범죄 및 안보문제는  
공간, 행위자, 책임성,  
대응조치의 특성상  
다층적이고 복합적인  
성격을 갖고 있어...

- 사이버공간을 규율하는 국제규범 역시 이러한 성격으로 인해 기존 국제법 규범 적용의 한계가 있어 이에 대한 국제사회 및 지역 기구의 다양한 논의들이 시도되고 있는 상황임.
  - 그러나 여전히 사이버안보에 대한 미국, 유럽을 포함한 서방측과 중·러 간의 시각차가 현저하고 포괄적인 국제규범 및 국제기구 창설의 필요성에도 불구하고 지역적 차원의 논의로 축소되고 있는 현실임.
  - 다만 사이버 공간상의 행위에 대한 규제는 국제규범에 대한 기본 인식의 차이가 있지만 큰 틀에서 사이버범죄와 사이버안보의 관점에서 수렴되고 있음.
- 향후 국제규범에 대한 논의의 주된 쟁점은 사이버공간의 이용에 대한 국가 주권의 개입 정도, 사실상 국가가 배후인 행위에 대한 국가책임의 추궁 여부, 국제규범 및 기구의 창설 문제 등을 중심으로 논의될 것으로 전망됨.
    - 현재 이에 대한 논의는 UN(United Nations), EU(European Union), NATO(North Atlantic treaty Organization: 북대서양조약기구), CIS(Common Wealth of Independent States: 독립국가연합), SCO(Shanghai Cooperation Organization: 상하이협력기구), ARF(ASEAN Regional Forum: 아세안지역안보포럼), AU(African Union: 아프리카연합) 등과 같은 다양한 다자·지역적 협력체를 중심으로 전개되고 있음.
    - 이러한 상황에서 2013년 서울 사이버스페이스총회는 사이버분야의 제반 사항과 관련한 포괄적인 의제를 제시하면서 향후 논의의 준거가 될 수 있는 지침으로써의 역할을 할 것으로 기대됨.
  - 이에 본고에서는 사이버스페이스 논의의 특성과 사이버범죄 및 사이버안보와 관련한 국제사회의 논의의 검토를 통해 향후 전개될 국제법적 쟁점과 포괄적인 국제규범의 가능성을 전망하여 우리나라의 사이버 관련 정책적 시사점을 제시하는 것이 목적임.

## 2 사이버 이슈의 현황과 특성

### 가. 사이버 위협의 형태와 변화

- 최근 사이버 공격의 주된 경향은 탐색보안 기술의 발달로 악성 소프트웨어의 양은 줄어들고 있으나 랜섬웨어(ransomware) 등 다양한 형태의 진화된 악성 소프트웨어를 이용, 소규모의 보다 표적화된 공격이 이루어지고 있음.
  - 이에 따라 핵심 데이터 파괴 공격이 발생할 수 있고 네트워크 데이터보다는 클라우드(cloud) 데이터 공격 가능성이 높아지고 있는 추세임.
  - 공격대상의 경우, 정보채널에서 연결고리가 약하면서도 민감한 정보를 가진, 즉 시스템 관리자가 아닌 컨설턴트, 연구자, 계약담당자 등에 집중되는 경향이 있음.
- 사이버공간에 대한 의존도가 높아지면서, 사이버범죄는 물론 최근 국가 간 사이버공간이 ‘제5의 공간’으로서 전장화될 가능성까지 언급되고 있어 향후 국제안보 관계의 근본적인 변화가 예상됨.
  - 또한, 사이버무기가 향후 재래식 무기 또는 동 수준의 무기로 발전할 수도 있다는 우려가 존재함.
- 최근 수년간 디도스(DDoS: Distributed Denial of Service) 사태, 에스토니아 사이버 공격, 스틱스넷(Stuxnet) 사태 등과 같은 일련의 국가 주요 기간 시설에 대한 사이버 공격이 발생하고 있는 현실임.
  - 앞으로도 일부 국가들이 비대칭 전략 강화의 수단으로 사이버 공격을 모색할 가능성이 있고, 이에 따라 발원지의 명확한 확인 없이 안보적 차원의 공세적인 대응 역시 취해질 수 있음.
  - 사이버무기는 비국가행위자들 간 경계가 모호하고 무기 사용이 시작된 공격 발원지 확인이 거의 불가능하여 전형적인 비대칭 전력 증강 수단으로 부상하고 있음.
  - 다만, 사이버 안보 분야를 포괄적으로 규율하는 보편적 국제규범이 부재한 상황에서 각국은 국내 보안조치 확대 및 국제협력 강화에 집중하고 있는 현실임.

사이버 안보 분야를 포괄적으로 규율하는 보편적 국제규범이 부재한 상황에서 각국은 국내 보안조치 확대 및 국제협력 강화에 집중하고 있는 현실이어서...



## 나. 사이버 분야 논의의 특성

- 점증하는 사이버위협에 대응하기 위해 국제사회는 최근 몇 년 사이 UN을 비롯한 지역·다자 국제기구 혹은 개별 국가 차원의 국제규범 논의 및 대응전략을 제시하고 있으나 아직 행위자 및 적용범위뿐만 아니라 개념에 있어서도 국가, 다자·지역 협력체 간 현저한 입장 차이가 존재하고 있는 현실임.
  - 이러한 혼란은 ‘사이버공간’이라는 용어의 관념성과 특이성, 안보·보안·안전·범죄 간 개념의 혼동, 사이버공간의 익명성 및 초국경성으로 인한 대응조치의 곤란함에 기인함.
- 사이버공간에서 벌어지는 문제는 불법행위 및 위협의 가해자와 대상이 국가인지, 혹은 개인이나 사회에 관한 것인지에 따라 안보 문제가 되거나 범죄의 문제가 될 수 있으며, 침해대상이 개인인 경우에도 그 규모가 심각한 경우 국가에 대한 위협으로 간주될 가능성이 있음.
  - 사이버 공간상의 위협의 유형과 주체에 따라 사이버무력공격(전쟁), 사이버테러리즘, 사이버스파이행위, 사이버범죄, 사이버사고로 분류될 수 있지만 이러한 분류도 사이버공간의 활용이 정부와 민간으로 명확히 구분하기 어려운 관계로 ‘회색 지대’가 존재하고 있는 현실임.
  - 이러한 상황에서 사이버 공간상의 범죄 및 안보는 일국 차원의 대응만으로는 부족하고 비국가행위자 및 ‘다중이해관계자(multi-stake holder)’가 참여하는 좀 더 포괄적인 국제협력을 바탕으로 한 국제규범이 모색되어야 할 시점임.
- 사이버 범죄·안보 문제 해결을 위한 주된 현안으로, 사이버 분야에서 국제적으로 적용 가능한 규범과 기구가 부재하다는 점이 꾸준히 지적되어 지역·다자적 차원의 논의가 있으나 단기간에 가시적인 성과가 있을 것으로 보이지는 않음.
  - 이는 사이버 분야의 공간적 특성, 행위자, 행위유형, 대응조치 등 여러 복잡한 문제가 얽혀 있는 반면, 이에 대한 거버넌스 논의는 비교적 최근에 부각되었기 때문임.
- 국제적으로 사이버 공간상의 문제를 정보 및 정보통신망 보안의 관점, 사회경제적 관점, 범죄대응 관점, 국가안보 관점으로 볼 수 있고 이에 따라 개별 국가의 정책 체계가 존재함.

사이버 분야 논의에 있어 국가·다자지역 협력체 간 현저한 입장 차이가 있는바, 이러한 혼란은 ‘사이버공간’이라는 용어의 관념성과 특이성, 안보·보안·안전·범죄 간 개념의 혼동, 사이버공간의 익명성 및 초국경성으로 인한 대응조치의 곤란함에 기인하며...

- 현재 사이버 공간상의 위협을 규제하려는 국제규범은 사이버 범죄와 국가 안보 차원의 대응으로 크게 나눌 수 있으며 이에 대한 UN 및 지역협의체 간 논의에서 국가 간의 입장이 대립하고 있는 상황임.

### 3 지역·다자적 대응 기조와 과제

#### 가. 국제 범죄적 차원의 논의

- 사이버범죄는 사이버공간의 특성상 국경을 넘는 경우가 많아 국제 범죄적 성격이 강해 이에 대한 국제사회의 공동대처가 필요하였고, 이에 지난 10년간 사이버범죄에 대응하려는 국제사회의 노력은 다양한 지역적·다자적인 구속적·비구속적 국제규범을 창출하였음.
  - 2001년 6월 유럽이사회에서 성안(2004년 7월 발효)된 ‘사이버 범죄협약(Convention on Cybercrime)’은 사이버범죄를 다루는 최초의 포괄적인 국제조약임.
  - 사이버범죄협약은 유럽중심으로 출범하였으나 점차 미국, 일본, 호주 등이 참여(총 51개국 참여, 40개국 비준, 11개국 서명)하는 등 글로벌차원의 국제규범으로 확대되어 가면서 다른 지역적 규범 창설도 촉진시키고 있음.
  - 동 협약은 국제사회가 사이버범죄에 효율적으로 대처하기 위하여 가입국들이 국내법을 제정하여 이를 처벌해야 하고 각국의 수사기관이 협조하도록 의무를 부과하고 있음.
  - 즉 컴퓨터시스템이나 데이터에 대한 불법접속, 지적 재산권 침해, 바이러스 개발 및 유포, 아동 포르노그래피 배포, 돈세탁, 사기 테러리즘 모의 등에 대해 국내법으로 금지하고 처벌하는 등 국제형사공조를 강화함과 동시에 형사재판관할권 통일을 추구.
- 현재 사이버범죄에 관한 구속적인 국제규범은 EU, CIS 및 SCO, AU, 아랍연맹(Arab League), UN 등 5개 그룹의 규범이 있고, 그밖에 사이버범죄 관련 양자·다자적 정부 간 전략대화를 통해 법적·협력적 플랫폼이 만들어지고 있음.

현재 사이버범죄에 관한 구속적인 국제규범은 EU, CIS 및 SCO, AU, 아랍연맹(Arab League), UN 등 5개 그룹의 규범이 있고 그밖에 사이버범죄 관련 양자·다자적 정부 간 전략대화를 통해 법적·협력적 플랫폼이 만들어지고 있어...



- 이들 5개 지역의 사이버범죄 관련 국제규범 중 특히 2012년에 제정된 ‘AU 사이버안보 프레임워크 설립 협약(AUCC: AU Convention on the Establishment of a Legal Framework Conductive to Cybersecurity in Africa)’은 전자상거래, 사이버안보, 개인정보보호, 사이버범죄 등 사이버 분야의 중요 영역을 모두 규율한 최초의 국제규범으로 2014년 AU회의에서 채택될 예정이다.
- 이들 국제규범을 통해 현재 전 세계 82개국이 한두 개의 사이버범죄 관련 국제규범에 가입하고 있음.

<표> 사이버범죄 관련 구속적 국제규범

기구/지역	국제규범 명칭
EU	• Convention on Cybercrime and Additional Protocol • Convention on Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse
CIS	• Agreement on Cooperation in Combating Offences related to Computer Information
SCO	• Cooperation in the Field of International Information Security
아프리카	• EOCWAS Directive on Fighting Cybercrime • AU Convention on the Establishment of a Legal Framework Conductive to Cybersecurity in Africa (AUCC)
아랍연맹	• Convention on Combating Information Technology Offences
UN	• Optional Protocol th the UN Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children Prostitution and Child Pornography

- UN 차원의 사이버범죄 논의는 UN 총회 결의 65/230에 따라 ‘사이버범죄 정부전문가 그룹’이 UNODC(United Nations Office on Drugs and Crime: 유엔마약범죄사무소) 소관 하에 설치, 국가 간 구체 협력방안 모색을 위해 포괄적 연구 정부전문가 회의를 개최함.
  - 동 회의는 기본적으로 사이버범죄 분야와 관련된 것이나, 제2차 회의(2013.2.25~28) 제시된 보고서에서는 새로운 UN 차원의 규범 마련을 제안하는 내용을 포함하면서 논의 범위가 확대되는 경향이 있음.
  - 또한, 동 회의에서는 새로운 국제법 제정 시도에 반대하고 유

다양한 형태의 지역·다자적 국제규범을 통해 현재 전 세계 82개국이 한두 개의 사이버범죄 관련 국제규범에 가입하고 있어...

립평의회 사이버범죄협약의 보편화 및 현재 진행 중인 국가 간 신뢰구축에 집중할 것을 주장하는 미국, 유럽, 일본 등 서방그룹과 새로운 법규 제정에 찬성하는 중국 및 러시아의 입장이 첨예하게 대립되고 있음.

사이버범죄 규범의 지역적·분절적 체제와 새로운 국제규범 창설에 있어 서방측과 중·러 간 입장차이가 뚜렷하고 또한, 최근 사이버스파이 문제와 같은 국가행위자 규율 문제, 사이버활동의 새로운 범죄 행위, 사이버공간에서의 자유로운 정보이용과의 조화 문제 등도 향후 해결해야 할 과제이며...

- 사이버범죄 협약 등 사이버범죄 거버넌스 논의가 활발히 전개되고 있어 일련의 국제기준으로 기능할 것은 분명하지만, 향후 지역적 한계를 극복하고 국제사회의 보편적 규범이 되기에는 한계가 있음.
  - 즉 사이버범죄 규범의 지역적·분절적 체제와 새로운 국제규범 창설에 있어 서방측과 중·러 간 입장차이가 뚜렷함.
  - 또한, 최근 사이버스파이 문제와 같은 국가행위자 규율 문제, 사이버활동의 새로운 범죄 행위, 사이버공간에서의 자유로운 정보이용과의 조화 문제 등도 향후 해결해야 할 과제임.

#### 나. 안보적 차원의 접근

- 사이버안보에 대한 국제사회의 대응은 UN 총회 등을 중심으로 꾸준히 제기되온바, UN 총회 제1위원회에서 러시아가 주도한 ‘국제안보 맥락에서의 정보통신 분야 발전 총회 결의안’이 1999년부터 매년 채택되고 있음.
  - 2001년 결의안은 국제정보안보 분야에서의 위협평가, 대응 가능수단 평가가 포함되어 있으며 국제개념 정립 등을 위해 2004년부터 ‘UN 정보안보 정부전문가 그룹 회의(GGE: Group of Governmental Experts on Information Security)’가 출범하여 현재까지 총 3회(2004~5년, 2009~10년, 2012~13년)의 GGE가 개최됨.
  - 3차례의 회의에서 서방측은 사이버공간 규제에 반대하면서 사이버위협 대처에 있어 투명성 제고, 신뢰 구축 조치(CBM: Confidence Building Measures)의 이행이 필요하다는 입장을 견지하였으며 중·러 측은 국가 주권, 영토보존, 정치적 독립, 적절한 국내법 및 새로운 국제규범의 합의 등을 강조하였음.
- 한편 2013년 제68차 UN 총회에서 제3차 UNGGE 보고서가 총회 ‘군축 및 국제안보(제1위원회)’와 인권위원회(제3위원회)에 제출되어 두 위원회의 결의가 각각 채택됨.



- 첫 번째 결의인 “국제안보 차원에서의 정보통신 분야 발전”에서는 국제법의 원칙에 따라 ‘책임 있는 국가 행동규범’과 ‘투명성’, ‘예측성’, ‘협력’ 및 ‘사이버공간에서의 자유로운 정보 소통’ 원칙이 강조됨.
- 또한 스노든(Edward Snowden) 사건으로 불거진 불법감청과 사이버 테러리즘 대응조치 문제는 독일, 브라질, 인도네시아의 주도로 제3위원회에 제출·채택(디지털 시대 프라이버시권)됨.
- 다만, 현재 UN 차원의 논의가 상기한 두 방향으로 수렴되는 것이 사이버 안보 문제 해결의 그릇된 접근일 수 있음. 이는 각 위원회의 의제가 통합적이지 못하며 현 사이버스페이스 거버넌스 이슈를 적절하게 반영하지 못하기 때문임.

● 지역적 차원의 사이버안보 대응과 관련 NATO는 2002년 프라하 정상회의에서 사이버안보를 주요 의제로 포함함.

- 이후 2007년 에스토니아에서 발생한 대규모 사이버공격의 대응차원에서 사이버안보 총괄기관으로 CDMA(Cyber Defence Management Authority)을 설치하고 사이버 연구·훈련담당 사이버방위센터를 설치 운영함.
- 2011년 6월 NATO는 사이버방위정책 및 실천계획을 수립하였고 사이버방위센터(CCDCOE: Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence)는 독립적인 국제전문가그룹을 구성하여 사이버 교전을 규율하는 법에 대한 매뉴얼을 마련하여 작성토록 의뢰 최근 발간함.
- 동 매뉴얼은 기존에 확립된 무력 사용 관련 국제관습법이 사이버활동을 통한 무력 사용에도 적용 가능하다는 전제로, 무력공격에 상응하는 사이버활동에 대해 자위권의 원용이 가능하고 유엔 안전보장이사회를 통한 강제조치도 규정함.

● 한편, 중·러·우즈베키스탄·타지키스탄 등 SCO 4개 회원국은 정보통신기술의 급속한 발전과 이에 따른 악용 가능성 증대에 따른 대응 취지로 ‘국제정보 행동 수칙안(International Code of Conduct for Information Security)’을 2011년 UN 총회에서 회람함.

- 동 수칙안은 유엔현장 및 보편적 국제규범 준수를 전제로 적대행위, 침략행위, 국제평화안보 위협, 정보 무기 확산 등을 야기하

현재 UN 차원의 논의가 상기한 두 방향으로 수렴되는 것이 사이버 안보 문제 해결의 그릇된 접근일 수 있음 이는 각 위원회의 의제가 통합적이지 못함과 동시에 현 사이버스페이스 거버넌스 이슈를 적절하게 반영하지 못하기 때문이어서...

는 정보통신기술의 이용 금지를 규정하였고 또한, 정보통신기술을 활용하는 범죄테러행위 및 테러·분리·극단주의를 선동하거나 타국의 정치·경제·사회 안정을 저해하는 행위에 대한 대처 협력을 규정함.

- 동 결의안은 정보공간 및 핵심 정보기반시설을 보호하기 위한 국가의 권리와 책임 및 관련 국내법 및 규제가 허용하는 조건 내에서 정보공간 관련 권리와 자유(정보 검색, 습득, 배포권)를 존중한다고 규정하여 사이버안보에 대한 서방측 시각과 차이를 보임.

## 4 거버넌스 차원의 국제규범의 쟁점과 전망

### 가. 국제규범에 대한 기본인식의 차이

- 사이버공간에 대한 국제규범의 논의는 우선 사이버공간에 대한 기본 인식의 차이에서 비롯되는 바, 사이버공간을 국제공역(global commons)으로 파악하고 정보의 자유로운 흐름을 강조하는 입장과 국가영토 일부로 파악하고 국가 주권 및 정부의 사이버공간 통제가 필요한 입장으로 나누어짐.
  - 따라서 사이버공간을 규제하는 국제규범에 관한 기본 입장 또한 중·러는 사이버공간을 규제하는 국제 규범이 부재하기 때문에 사이버 위협이 발생하고 이를 해결하기 위해 국가 행위를 규율하는 구속력 있는 국제법 형성을 주장함.
  - 이에 반해 미국 및 유럽 국가들은 새로운 국제법을 만들 경우 현재의 자유로운 인터넷 거버넌스 모델을 훼손한다는 우려를 제기하고 있는 상황임.
- 두 입장은 모두 사이버 공간상의 사이버범죄와 사이버안보 관련 국제규범을 구분하여 접근하고 있고 각각 적용되는 국제법에 대한 입장 역시 상이함.
  - 즉 서방그룹은 사이버상 안보위험의 경우 기존 전쟁법 및 국제인도법을 적용하려는 입장임. 각국 사이버범죄협약의 적용을 확대하여 각국 형법의 강제집행력을 제고시키는 국제협력 체제를 공고히 하면 사이버공간이 보다 안전하게 만들어질 것

사이버공간에 대한 국제규범의 논의는 우선 사이버공간에 대한 기본 인식의 차이에서 비롯되는 바, 사이버공간을 국제공역(global commons)으로 파악하고 정보의 자유로운 흐름을 강조하는 입장과 국가영토 일부로 파악하고 국가 주권 및 정부의 사이버공간 통제가 필요한 입장으로 나누어지고...



비록 국제법상 금지되는  
무력공격 내지  
무력충돌 수준에까지는  
미치지 못한  
상황에서 향후  
사이버범죄협약이  
확대·강화되지  
않을 경우  
일정한 법적  
진공상태가  
존재할 수 있어...

이고 이는 궁극적으로 사이버공간이 군사행동으로부터도 안전하게 될 것이라고 주장함.

- 반면 중·러는 여타 군축 조약과 같은 새로운 국제법이 필요하다는 입장이고 기존 사이버범죄협약의 적용을 확대하자는 주장에 반대하는 상황임.

#### 나. 국가책임의 적용 가능성

- 최근 사이버공격이 단순 해킹이나 DDoS 공격 차원을 넘어 사회 기반시설까지 공격 대상으로 진화되어 경제적·사회적 피해가 막대한 상황에서, 에스토니아, 조지아, 미국과 한국에 대한 사이버 공격에서처럼 그 배후가 국가인 경우로 의심되는 경우가 빈번하게 발생함.
  - 따라서 비록 국제법상 금지되는 무력공격 내지 무력충돌 수준에까지는 미치지 못한 상황에서 향후 사이버범죄협약이 확대·강화되지 않을 경우 일정한 법적 진공상태가 존재할 수 있음.
  - 이 경우 현행 국제법상 인정되는 국가책임을 통해 해결할 수 밖에 없는 바, 이에 적용 여부가 문제 되며, 귀속 가능성의 문제와 개인의 행위에 대한 국가의 주의 의무(due diligence)가 쟁점임.
- 재래식 무력충돌과는 달리 사이버 공격은 대부분 ‘비대칭형 공격행위(asymmetric attack)’ 형태 중 하나로서 자신을 은닉하거나 위장하려 하기 때문에 행위주체의 파악이 문제시 됨.
  - 이 경우 피해국은 자신이 피해를 입었다는 사실을 입증해야 하는데, 사이버공간의 동시성과 익명성이라는 특성으로 인해 가해국에 대한 국가책임을 추궁하기가 어려운 현실임.
  - 2009년 7월 초에 감행되었던 우리나라와 미국의 전산망을 무력화시키기 위해 동원된 컴퓨터와 서버는 전 세계 혹은 피해국에 산재해 있고 이를 규명하는 데 걸린 시간만 3개월이 소요되었음.
  - 또한, 제3국의 서버를 이용한 경우 제3국이 국제공조수사에 협조하지 않을 시 피해국이 독자적으로 역해킹을 통하여 서버에 침투하여 기록을 확인할 경우에는 또 다른 국제분쟁을 초래할 수 있음.

- 다수의 IT 전문가들은 에스토니아(2007), 조지아(2008) 및 미국과 한국(2009)에 대한 사이버 공격에서처럼 국가가 공격의 배후에 있다고 추정하고 있지만, 관련국은 거의 이를 부인하고 있는 현실임.
  - 이 경우 국제 관습법상 국가는 개인의 행위에 대한 주의 의무로서 예방하거나, 실제로 개인에 의한 불법행위가 발생한 경우 이런 행위가 더는 이루어질 수 없도록 사후 조치할 의무가 있음.
  - 다만 이 경우에도 사이버공격의 경우 개인의 사이버공격 행위에 대한 해당국의 인지 여부 및 구체적인 제공 여부를 입증해야 하는 의무는 남아있다는 한계가 있음.

#### 다. 포괄적 국제규범 및 국제기구 창설 가능성

- 사이버범죄를 포함한 사이버안보 문제는 이제 개별 국가 차원을 떠나 상당히 심각한 양상을 띠고 있는 바, 이를 포괄적으로 규율하는 국제규범 및 국제기구 창설론이 힘을 얻고 있는 상황임.
  - 포괄적 국제규범의 경우 앞서 설명한 바와 같이 현 단계에서 포괄적으로 논의할 수 있으나 사이버공간 전체를 포괄적으로 규율하는 국제규범이 창설되기는 어렵고 사이버범죄와 사이버안보 분야로 양분되어 논의될 것으로 전망됨.
  - 이는 양 분야가 본질적으로 행위자 및 적용대상이 다른 것에서 기인하기도 함. 다만 UN 차원의 국제규범이 논의될 경우 양 분야의 각각의 적용대상의 범위가 확대될 수 있어 법적 진공상태를 메울 수는 있을 것으로 예상함.
  - 포괄적인 국제기구 구상은 2007년부터 2009년까지 발생했던 세계적 DDoS 사이버 테러 또는 공격이 계기가 되어 논의되고 있음.
  - 국제통신연합(ITU), 경제협력개발기구(OECD) 등 국제기구와 NATO, 아시아태평양경제공동체(APEC) 등 지역 협력기구가 조금씩 관여해 왔지만, 구심점이 없다는 한계가 있음.
- 한편, 2011년 제1차 회의 이후 서울에서 열린 제3차 사이버스페이스총회(Conference on Cyberspace)는 글로벌 차원의 사이버공간상의 제반 이슈와 국제규범 및 거버넌스를 논의하는 글로벌 협의체로서 의의가 있음.

포괄적 국제규범의 경우 앞서 설명한 바와 같이 현 단계에서 논의할 수 있으나 사이버공간 전체를 포괄적으로 규율하는 국제규범이 창설되기는 어렵고 사이버범죄와 사이버안보 분야로 양분되어 논의될 것으로 전망되며...



- 특히, 제1차(런던), 제2차(헝가리) 총회가 유럽국가 위주, 인권과 표현의 자유가 주로 강조된 반면, 2013년 제3차 서울 사이버스페이스총회에서 서방과 비서방국가 간의 사이버공간과 관련된 원칙 및 규범정립에 관한 시각차를 극복하려는 노력을 시도됨.
- 서울 총회에서 채택된 서울 프레임워크는 두 차례 회의결과를 구체화하는 방향을 제시하면서 그동안 UN과 지역 기구에서 논의된 사이버 관련 기본 원칙을 포괄함.
- 즉, 서울 사이버스페이스총회에서는 ‘개방되고 안전한 사이버 공간을 통한 글로벌 번영’이라는 주제로 사이버보안, 사이버범죄, 국제안보 이슈뿐만 아니라 사이버공간의 이용을 통해 경제성장과 발전, 사회문화적 혜택의 공유와 전제조건으로서의 역량개발 분야의 의제를 추가함으로써 사이버스페이스 관련 규범정립에 있어 포괄적인 가이드라인을 제시함.

제1차(런던), 제2차(헝가리) 총회가 유럽국가 위주, 인권과 표현의 자유가 주로 강조된 반면, 2013년 제3차 서울 사이버스페이스총회는 서방과 비서방국가 간의 사이버공간과 관련된 원칙 및 규범정립에 관한 시각차를 극복하려는 노력을 시도하며...

## 5 고려 사항

### 가. 사이버 거버넌스 논의의 주도적 역할 지속

- 서울 사이버스페이스 총회는 우리나라가 주도하여 사이버 관련 글로벌 거버넌스 논의에 최소한의 공통분모를 제시함과 동시에 선진국과 개도국의 참여를 제고한 정치적 의미가 있음.
  - 향후에도 다양한 형태의 양자·지역·다자적 차원의 사이버 분야에 관한 이슈화가 확대될 것이므로 이에 대한 주도적 역할을 지속해야 할 것임.
  - 사이버 거버넌스 문제는 기술적·경제적·전략적 특성상 서방과 중·러 및 개도국 간 입장차가 현저하기 때문에 중견국가들의 역할이 중요한 분야이고 같은 맥락에서 우리나라가 주도할 수 있는 글로벌 아젠다임을 인식할 필요가 있음.

### 나. 다중이해관계자의 역할 제고와 협력 확대

- 사이버 분야는 그 특성상 민간기업, 비국가행위자 등 다중이해관계자의 행위 및 참여와 역할이 중요한 바, 이들과의 협력 네트워크를 강화해야 할 것임.

- 또한, 인터넷 거버넌스를 실질적으로 주도하고 있는 국제전기통신연합(ITU: International Telecommunication Union), 국제 인터넷주소 관리기구(ICANN: Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), CERT(Computer Emergency Response Team)와 같은 국제기구 및 민간기구의 영향력이 다른 분야에 비해 현저하고 이들 기구의 권한과 역할에 대해서도 진영 간 블록적인 대립양상이 존재함.
- 이에 비해 사이버 문제의 대응과 글로벌 거버넌스 형성에 있어 우리나라 다중이해관계자의 역할과 민·관 협력은 유기적이고 체계적이지 못한 현실이어서 이를 제고할 필요가 있음.
- 실제, 2013년 서울 사이버총회에서 87개국 국가와 함께 18개 국제기구 및 민간기구 등이 참여하였고 2014년 10월 부산에서 개최될 ITU 전권회의(PP: Plenipotentiary Conference)에서도 193개국 정부 대표단과 더불어 수많은 국제기구·기업·연구기관 관계자 등이 참가하여 사이버 분야의 다양한 이슈를 논의할 예정임.

사이버 문제의 대응과  
글로벌 거버넌스  
형성에 있어  
우리나라  
다중이해관계자의  
역할과  
민·관 협력은  
유기적이고  
체계적이지 못한  
현실이어서  
이를 제고할  
필요가 있어...

#### 다. 사이버방어능력 강화와 주요국 간의 기술·정보협력 추진

- 우리나라는 사이버의존도가 높은 반면 국가와 사기업 간 보안 문제 및 민·관의 협력네트워크가 취약한 관계로 사이버방어 능력이 매우 취약한 상황임.
  - 이는 수차례의 DDoS 공격에서 확인되었으며 앞으로도 우리나라를 직접 공격하거나 타국의 공격이 우리나라를 경유하여 피해를 입을 가능성이 높음.
  - 사이버안보의 속성상 조기에 정보를 확인하고 대응하는 것이 중요한 바, 주요국과 양자·다자 차원의 정보교류와 기술협력을 추진하여 비대칭 전력을 강화할 필요가 있음.

#### 라. 사이버 관련 국제규범 확대에 따른 국내적 체제 정비

- 사이버안보의 특성상 단기적으로 글로벌 차원 및 지역적 차원의 국제규범이 창설될 가능성은 희박한 상황이지만 기존 사이버범죄협약에 참여하는 국가가 확대되거나 새로운 국제규범의 창설 논의는 활발히 전개될 것임.



UN 차원의 결의 및  
사이버범죄협약 등이  
새로운 형태로  
변화될 수 있으므로  
이에 대한  
주요국 정책 및 동향을  
모니터링하고  
국내적 차원의 준비가  
필요하며...

- 이에 따라 국제협력을 위한 통계기준 등 국제규범 및 가이드라인과 우리나라의 관련 기술, 국내정책, 법·제도가 일치하지 않은 부분이 존재함.
- 또한, UN 차원의 결의 및 사이버범죄협약 등이 새로운 형태로 변화될 수 있으므로 이에 대한 주요국 정책 및 동향을 모니터링하고 국내적 차원의 준비가 필요함.
- 이런 맥락에서 사이버협약에 참여한 51개국의 대부분이 특정 범죄 및 국제협력을 위한 의무적 국내조치에 대해 유보를 두고 있는 바, 우리나라도 주요국의 유보사례를 검토하여 가입을 위한 국내 정책 및 법·제도를 정비해야 할 것임.

# Cyberspace Governance: Current Issues and Policy Implications

---

YOO Joonkoo  
Visiting Professor  
Center for International Law

## *1. Background*

People's increasing dependence upon cyberspace has opened up the world to growing security threats that have gone beyond infringement of personal information and cybercrime committed by individuals to potential digital warfare waged between nations, as witnessed recently in a series of international cyber-attacks.

Later, the G20 became the premier forum for international economic cooperation and came to be regarded as the core mechanism for global governance on the economic front. Furthermore, it has sought to make a transition from simply a crisis management body to a steering committee which facilitates sustainable and balanced development of the world economy.

Today, some 6.5 million unique domains have been infiltrated by cyber criminals and terrorist organizations, causing damage estimated at around 120 billion dollars annually. In 2012 alone, there were more than 1.5 billion incidents of web-based attacks around the world. In addition, the increasing access to the Internet through mobile devices opens the playing field even further for cybercrime and cyber terrorism.

Due to these circumstances as well as the advancement of Internet and computer technologies and increasingly specialized hacker groups in recent years, the world has seen a steady increase in attacks perpetrated by individual actors, including cybercrime, cyber terrorism, and "hactivism," as well as increasing cyber espionage and cyber threats posed by nation-states or proxy actors, posing a significant threat to national security. Consequently, due to the absence of universal norms and governing bodies to comprehensively deal with these cyberspace issues, countries across the world are working to address the situation by tightening local security and bolstering global cooperation.



The issues of crime and security in cyberspace are multilayered and complex in nature, as they involve factors such as domains, actors, responsibilities, and response measures, all with their own unique characteristics. This complexity limits the use of existing international legal instruments to deal with cyberspace issues, prompting various international and regional dialogues on the problem. However, differences of opinion regarding cyber security still run deep between Western countries, such as the U.S. and the EU, and China and Russia, and despite the need to create comprehensive international norms and governing bodies, discussions on cyber security issues have been reduced to the regional level.

The regulations governing conduct on cyberspace are generally delineated from the perspectives of cybercrime and cyber security in a larger framework, and countries have varying opinions on the universal norms. Future discussions on these universal norms will mainly focus on the extent of the state's intervention in the use of cyberspace, the issue of state responsibility for cybercrimes sponsored by state actors, and the creation of universal norms and governing bodies. Currently, these issues are being discussed at multilateral and regional forums, including the UN, EU, North Atlantic Treaty Organization (NATO), Commonwealth of Independent States (CIS), Shanghai Cooperation Organization (SCO), ASEAN Regional Forum (ARF), and the African Union (AU). In this context, the results of the Seoul Conference on Cyberspace 2013 present a comprehensive agenda covering wide-ranging issues related to cyberspace, and will serve as a guideline for future discussions on this subject.

Hence, this paper aims to provide policy implications for the cyberspace sector in Korea based on reviews of the unique issues covered by cyber-related discussions as well as the debates that were led by the international community on cybercrime and cyber security. This paper also explores possible solutions to issues related to international law and the possible emergence of universal norms in the future.

## *2. Current Status and Unique Characteristics of Cyberspace Issues*

### **2-1. Types of Cyber Threats and Their Evolution**

The recent trend of cyber-attacks shows that the advancement of malware detection technology has helped reduce the amount of malicious software in circulation. Yet, the number of more precisely-targeted attacks has increased, using various forms of more advanced methods, such as ransomware. As a result, more attacks are targeting core data, and the potential for attacks on cloud data, rather than network data, has increased. In terms of subjects of attacks, the focus has

been shifted from system managers to weak links in the information channel that have sensitive information, such as consultants, researchers, and contract management staff.

With the ever increasing dependence on cyberspace, there are rising concerns over cybercrime and the potential for cyberspace to become “the fifth dimension of warfare” between countries, which alludes to a fundamental change in international security regimes. Furthermore, there are concerns that cyber weapons may evolve to pose a threat equal to that of conventional weapons.

In recent years, a series of cyber attacks have been carried out against governments and key state facilities. Some examples are the Distributed Denial of Service (DDoS) attacks in South Korea, the cyber-attacks in Estonia, and the Stuxnet attack against Iran and other countries. Some states may incorporate cyber-attacks into their strategies for asymmetric warfare, spurring other states to organize counter-attacks without the time or resources to properly identify the origins of the attacks. Cyber weapons are emerging as an ideal means to strengthen asymmetric capability since non-state actors using cyber weapons have ambiguous geographic boundaries and identifying the source of their origin is almost impossible. Due to the lack of universal norms governing cyber security, countries are focusing on fortifying their domestic security measures as well as enhancing international cooperation.

## **2–2. Features of Cyber-related Debates**

Over the last few years, the international community, including the UN and individual countries, has been holding debates on and proposing strategies for universal norms at the regional and multilateral level to combat growing cyber threats. However, a sharp division persists between countries and regional and multilateral organizations over the interpretation of actors, the scope of application, and even the concepts involved in the cybercrime issue. Such discord stems from the abstract and unique characteristics of cyberspace, conceptual confusion between national security, public security, safety and crime, and the anonymity and transnationality of cyberspace, all of which add to the difficulty in formulating countermeasures.

Illegal acts and attacks committed in cyberspace can become a security issue or a criminal issue depending on whether the perpetrator or the victim is a state, an individual, or society in general. Moreover, even if the attack was intended to harm only an individual, it may be considered a threat against a state if it is of a significant scale. Cybercrimes, depending on their nature and the entities



involved, can be classified as cyber armed attacks (warfare), cyber terrorism, cyber espionage, cybercrimes, or cyber accidents. However, since there is no distinct boundary between government and private sector use of cyberspace, there are grey areas. Given this situation, cybercrime and cyber security cannot be addressed by a single country alone, but more concerted international cooperation that includes non-state actors as well as “multi-stakeholders” will be required to create the necessary universal norms.

The absence of universally applicable norms and governing bodies has been constantly pointed out as one of the most pressing issues regarding cybercrime and cyber security, and has led to a range of regional and multilateral discussions. However, little progress is foreseeable in the near future, because of the complexly interwoven issues concerning cyberspace, such as the unique characteristics of domains, actors, types of acts, and response measures, and the fact that the question of how to properly govern cyberspace has emerged only recently.

Internationally, cyberspace issues are viewed in the context of information network security, socio-economics, response to crime, and national security, and accordingly, each country has developed their own individual policy regimes. Currently, attempts at creating universal norms to govern cyberspace can be divided into the cybercrime approach and national security approach, and there has been much disagreement on this issue at discussions among the UN and regional organizations.

### *3. Regional and Multilateral Responses and Agenda*

#### **3-1. Discussions in the Context of International Crime**

Cybercrime, given its characteristics, frequently transcends borders and can certainly be considered international crime, thus requiring a joint response from the international community. Therefore, global efforts to combat cybercrime over the past ten years have led to a range of regional/multilateral and binding/non-binding international instruments.

The “Convention on Cyber-crime”—drafted by the Council of Europe in June 2001 and enforced in July 2004—is the first international treaty seeking to address cyber crime. The Convention, initially adopted by European countries, has since been joined by the U.S., Japan, and Australia. With a total of 51 member states, ratified by 40 countries, and signed by 11 countries, the Convention is gradually turning into an international treaty, and is encouraging the creation of similar agreements in other regions as well.

[Table] Binding International Cybercrime Instruments

Organization/ Region	International Instrument
EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convention on Cybercrime and Additional Protocol</li> <li>• Convention on Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse</li> </ul>
CIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agreement on Cooperation in Combating Offences related to Computer Information</li> </ul>
SCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperation in the Field of International Information Security</li> </ul>
Africa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EOCWAS Directive on Fighting Cybercrime</li> <li>• AU Convention on the Establishment of a Legal Framework Conducive to Cybersecurity in Africa (AUCC)</li> </ul>
Arab League	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convention on Combating Information Technology Offences</li> </ul>
UN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution, and Child Pornography</li> </ul>

The Convention on Cybercrime requires the member states to adopt domestic legislation regarding the administration of punishment for cybercrime, and ensures assistance among signatory parties in the implementation of procedures. In other words, it requires the signatories to combat and deal with criminal offences, thereby seeking to strengthen international cooperation in criminal matters and encourage common legal jurisdiction. The criminal offences covered by the Convention include the illegal access of computer systems or data, infringement of intellectual property rights, production and distribution of viruses, distribution of child pornographic materials, money laundering, computer-related fraud, and conspiracy to commit terrorist acts.

As of today, binding international instruments aimed at countering cyber crime include those developed by: (i) the European Union (EU), (ii) the Commonwealth of Independent States (CIS) or the Shanghai Cooperation Organization (SCO), (iii) inter-governmental African organizations, (iv) the League of Arab States, and (v) the UN. Also, cyber crime-related bilateral and multilateral intergovernmental strategic dialogues are being held to create additional legal and cooperative frameworks.

Among the international instruments of the five regions, the “AU Convention on the Establishment of a Legal Framework Conducive to Cybersecurity in Africa,” to be adopted at the AU Conference in 2014, will be the first international treaty to propose regulations for all of the important issues of cyberspace, such as electronic



transactions, cyber security, protection of personal data, and cyber crime. Globally, 82 countries have signed one or more cyber crime-related instruments.

As required by the UN General Assembly's Resolution 65/230, the intergovernmental expert group established under the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) held a meeting to conduct a comprehensive study on cybercrime issues and seek tangible ways to bolster international cooperation. In general, the meeting was convened to address cybercrime, but the scope of the discussions seems to be expanding, as indicated by the report produced by the second session of the expert group, which included a proposal for the development of a new international instrument by the UN.

Furthermore, the meeting has demonstrated the sharp divide between the Western group, including the U.S., Europe, and Japan, which opposes the creation of a new international treaty and instead favors the universalization of the Council of Europe's Cybercrime Convention and trust-building among states, and the Chinese and Russians, which support the proposal for new legislation.

Active discussions are ongoing on cyberspace governance as well as the Cybercrime Convention, which indicates that the Convention will certainly function as a set of an international standard, however, there are still regional limitations preventing it from being adopted as a universal norm. In other words, due to the regional and fragmented nature of the current norms, the West and China-Russia still strongly disagree on the development of new universal instruments. Also, the issue of regulating state actors (as in the recent cases of cyber espionage and new and advanced cybercrimes), the issue of the free flow of information in cyberspace, and finding an acceptable middle ground between these two issues are problems that still remain to be tackled.

### **3-2. Approach from a Security Perspective**

The UN General Assembly and other international bodies have consistently called for a collective response to cybercrime. In 1998, in response to these calls, Russia introduced a draft resolution called "Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of Security" at the First Committee of the General Assembly, and the resolution has been adopted every year since then. The 2001 resolution called for the establishment of the Group of Governmental Experts on Information Security (GGE) to review threats in the field of international information security, develop possible measures to address them, and define international concepts.

Commencing work in 2004, the GGE has convened three times so far (2004/2005, 2009/2010, and 2012/2013). The three meetings demonstrated distinct differences of opinion between the West and China-Russia. The Western states rejected the regulation of cyberspace and maintained that countering cyber threats required enhancing transparency and implementing Confidence Building Measures (CBM), while China and Russia stressed the issues of national sovereignty, territorial integrity, political independence, and the need to formulate adequate local laws that can be applied in parallel with new universal norms for cyberspace.

Meanwhile, the report of the third UNGGE was submitted to the Disarmament and International Security Committee (First Committee) and the Social, Humanitarian, and Cultural Committee (Third Committee), and the resolutions of each committee were adopted at the 68th session of the UN General Assembly. The first resolution, titled “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of Security,” emphasized the responsible behavior of states, transparency, consistency, cooperation, and the free flow of information in cyberspace, in accordance with the principles of international law. Regarding the issue of illegal interception of personal data, triggered by the Snowden case and incidents of cyber terrorism, Germany, Brazil, and Indonesia introduced a resolution on “The Right to Privacy in the Digital Age,” which was adopted by the Third Committee. Nonetheless, the UN-led discussions, which are clearly divided on the issue, may not be the desirable approach to address cybercrime, since the UN committees have inconsistent agendas that do not adequately reflect the issue of cyberspace governance.

With respect to regional responses to cyber security issues, NATO put forward “defense against cyber-attacks” as one of the main agendas at the Prague Summit in 2002. In 2007, in an effort to respond to the major cyber-attacks in Estonia, NATO member states created the Cyber Defense Management Authority (CDMA) to coordinate responses to cyber attacks against allied members. Also, the Cooperation Cyber Defense Center of Excellence (CCDCOE) was set up as a research and learning institute related to cyber defense. In June 2011, NATO adopted a new cyber defense policy and the associated Action Plan.

The CCDCOE organized an independent international group of experts to author the “Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare,” and published the manual in March 2013. The manual is an examination of how existing customary international laws, such as the resort to force by States, can be applied to cyberspace, and suggests legitimizing exercising the right of self-defense against



cyber operations constituting an armed attack, and also calls on the UN Security Council to take enforcement measures.

In the meantime, four SCO member states—China, Russia, Uzbekistan, and Tajikistan—introduced the “International Code of Conduct for Information Security” at the UN General Assembly in 2011, aimed at responding to the rapid advancement of information and communication technology and the subsequently increased risks of abusing such technology.

On the premise of complying with the UN Charter and the universally recognized international norms, this document calls for signatories “not to use information and communications technologies ... to carry out hostile activities or acts of aggression, pose threats to international peace and security, or proliferate information, weapons, or related technologies.” In addition, it stipulates that countries “cooperate in combating criminal and terrorist activities that use information and communications technologies ... and in curbing the dissemination of information that incites terrorism, secessionism, extremism, or that undermines other countries’ political, economic, and social stability.”

The draft code of conduct requires signatories to “reaffirm all the rights and responsibilities of States to protect ... their information space and critical information infrastructure from threats” as well as to “fully respect rights and freedom in information space, including the rights and freedom to search for, acquire, and disseminate information” within the scope of relevant national laws and regulations, and thus, demonstrates the difference of opinion with the Western states regarding cyber security.

#### *4. Universal Norms for Cyberspace Governance: Critical Issues and Prospects*

##### **4-1. Difference in Basic Understanding on Universal Norms**

Debates surrounding the creation of universal norms to regulate cyberspace are mainly concerned with the difference in basic understanding of cyberspace, with one side identifying cyberspace as part of the global commons and insisting on the free, unrestricted flow of information, but the other side considering cyberspace to be a part of sovereign state territory that government has the responsibility to regulate.

This same difference arises in their fundamental views on universal norms governing cyberspace. China and Russia argue that increasing cyber threats are a result of the absence of universal norms regulating cyberspace, and to address

this, binding international law should be formed to govern cyber operations. In opposition to this, the U.S. and European countries raise concerns that the formation of a new international law would undermine the existing free and open model of Internet governance.

The two sides both have separate approaches to universal norms dealing with cybercrime and cyber security, and their interpretations of the relevant international laws also differ. Western countries refer to the existing law of war and international humanitarian law to address security threats arising from the cyber domain. They believe that expanding the Convention on Cybercrime and applying it to the wider global community will lead to stronger international cooperation, enhance coercive enforcement of the criminal laws in each country, lead to a safer cyberspace, and ultimately, protect them from military provocations as well. On the other hand, China and Russia maintain that a new set of international laws, such as a military treaty, is required, and they reject the idea of applying the existing Convention on a broader scale.

#### **4–2. Issue of State Responsibility**

Over the last few years, cybercrime has moved beyond simple hacking and DDoS attacks to malicious activities that have even affected government facilities, incurring enormous amounts of economic and social damage. As shown by the cyber-attacks in Estonia, Georgia, the U.S., and Korea, there are now frequent cyber offenses that are suspected of being state-sponsored. Currently, these cyber operations do not qualify as “armed attacks” or “armed conflict” prohibited by existing international law, and failure to expand the scope of or strengthen the Convention on Cybercrime could create a legal vacuum in cyberspace. If this happens, the principle of state responsibility would be the only way to address the situation. When applying this principle, whether or not the conduct is attributable to the state as well as the state’s due diligence for individual conduct would be the key questions to be addressed.

Unlike traditional armed conflict, cyber-attacks as asymmetric warfare strategies try to hide or disguise themselves, making it difficult to identify the origin of the attacks. In order to call on an aggressor state to take responsibility for an attack, the victim state must be able to identify the attacker that has caused it harm, but the anonymity and simultaneity of cyberspace prevent the victim from making this identification. The computers and servers that paralyzed Korean and U.S. information systems in early July 2009 were mobilized from throughout the world, and it took three months just to trace them. If a certain cyber-attack uses



servers located in a third-party country, and that country refuses to cooperate with the international criminal investigation, the victim state might arbitrarily launch a counterattack to infiltrate the servers in that third-party country and check the records, which would spark yet another international dispute.

Many information and technology experts presume that nation-states have been indirectly involved in committing cyber-attacks, as witnessed in the cases of Estonia (2007), Georgia (2008), and the U.S. and Korea (2009). The countries in question, however, deny any involvement. In these cases, the customary international law requires a state to prevent these attacks as part of its due diligence, and if in fact crime were perpetrated against a state, the state is obliged to take measures in response to ensure that it does not happen again. However, even in these cases, countries affected by cyber-attacks would need to prove that the country to which the attacker belongs is aware of the aggression committed by its citizen. It would also need to provide physical evidence of the state's involvement.

#### **4-3. Creation of Comprehensive Universal Instruments and Governing Body**

The challenges posed by these cyber security issues, including cybercrime, are so grave that they can no longer be handled at the national level. Thus, calls to create universal norms and governing bodies to comprehensively regulate cyberspace are gathering support. As mentioned earlier, current discussions on the universal norms touch upon all aspects of cyberspace, but when it comes to actually forming the norms, it will be difficult to create the universal instruments that encompass all cyberspace issues. Therefore, the discussions on this issue will eventually focus on two major areas: cybercrime and cyber security. This is because these two areas are fundamentally different, with different actors as well as different subject matter. Should the universal instruments be created within the UN framework, the scope of applicability is likely to be expanded for both areas, and the norms would be able to fill up the legal vacuum in cyberspace.

The idea of a comprehensive governing body has been under discussion ever since the world was victim to the DDoS cyber terror attacks between 2007 and 2009. International and regional organizations, such as the International Telecommunication Union (ITU), OECD, NATO, and APEC, have been working to create such bodies, but their efforts have been sporadic.

Meanwhile, the Third Conference on Cyberspace, which was held in Seoul, was significant as a global forum dealing with comprehensive issues related to

cyber-space as well as universal norms and governance. Particularly, while the first and second Conferences in London and Hungary, respectively, were European-based and focused on human rights and the freedom of expression, the Seoul Conference in 2013 made an attempt to address the gap between the Western states and the non-Western states regarding principles within cyberspace and the issue of creating the governing norms.

The Seoul Framework adopted at the Seoul Conference presented measures to transform the outcomes of the two previous conferences into tangible progress. The Conference embraced the basic principles that have been discussed at the UN and regional organizations so far. Under the main theme, “Global Prosperity through an Open and Secure Cyberspace,” the Seoul Conference touched on wide-ranging issues regarding cyberspace, such as cyber security, cybercrime, and international security, in addition to introducing a new agenda that includes the utilization of cyberspace for economic growth and development, social and cultural benefits, and capacity building. The Conference thus offered a comprehensive guideline for establishing the related governing instruments.

## *5. Policy Considerations*

### **5-1. Leading the Global Discussion on Cyber Governance**

The Seoul Conference on Cyberspace was of great political significance in that Korea took the lead by emphasizing the least common denominator among states in discussions on the global governance of cyberspace while also encouraging the participation of both developing as well as advanced countries. Increasing and diverse bilateral, regional, and multilateral talks on a range of cyberspace-related issues are expected to be conducted. Thus, Korea will need to make consistent efforts to lead these discussions. The fact that a sharp divide exists between Western states and non-Western states on the issue of cyberspace governance presents opportunities for middle powers to play an essential role. In this sense, Korea needs to recognize the issue as a global agenda on which it can provide leadership.

### **5-2. Strengthening the Roles of Multi-stakeholders and Expanding Cooperation**

Cyberspace is an area where multi-stakeholders, such as private sector and non-state actors, play an important role through their actions and participation. So, bolstering cooperative networks with these groups will be essential.

Internet governance is currently being shaped by only a handful of international



and private organizations, including the International Telecommunication Union (ITU), the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), and the Computer Emergency Response Team (CERT), and these organizations exercise much greater influence over cyberspace than do most organizations in other fields. Determining the authority and roles of these organizations is another issue on which the two major camps are in conflict.

That said, in Korea, the role of multi-stakeholders as well as public-private cooperation seem to lack systematic efficiency in responding to cyber-related issues and in shaping global governance. Korea will need to improve in these areas. In this respect, the Seoul Conference on Cyberspace 2013 offered a timely opportunity for Korea to outline its role, together with 87 countries and 18 international and private organizations. Also, the ITU Plenipotentiary Conference, scheduled to be held in October 2014, in Busan, will provide a venue for government delegations from 193 countries as well as experts from international organizations, corporations, and institutions to exchange views on a range of cyber-related issues.

### **5-3. Increasing Cyber Defense Capacity and Pursuing Technical/Information Cooperation among States**

Korea is a highly cyber-dependent nation, and yet, it has relatively weak public-private networks for dealing with security issues and poor cooperation, and thus, its cyber defense capability is lacking. This has been proven true by numerous DDoS attacks in the past, and such attacks may hit the country again, either directly or by an attack routed through domestic systems. Cyber security requires early monitoring of data and prompt responses, so it is necessary for the Korean government to exchange information and cooperation on technical issues with major countries at both bilateral and multilateral levels in order to reinforce its asymmetric power.

### **5-4. Improving the Domestic Cyber Regime in Accordance with Expansion of Global Norms**

Although it is unlikely that effective and universal global or regional norms for cyberspace will emerge in the near future, given the characteristics of cyber security, members joining the Convention on Cybercrime are expected to grow, while discussions on the issue of creating universal norms will also flourish.

Thus, areas will emerge where Korea's related technologies, local policies, laws, and institutions are not in accord with the universal norms and guidelines, such as the standard for regulatory criteria for international cooperation. Also, the UN

resolutions and the Convention on Cybercrime could be transformed into new forms, so Korea needs to monitor policies and trends in major countries and take domestic measures in preparation for such changes.

In the meantime, since most of the 51 member states of the Convention have made reservations to certain mandatory clauses requiring the adoption of domestic legislation to deal with cybercrime and international cooperation, Korea should also review the reservations made by major countries and examine its domestic policies, laws, and institutions in preparation for the accession.



# 중국·대만 관계:

## 양안 ECFA의 정치경제적 시사점\*

윤근노\*\*

### 1 문제 제기

- 개혁·개방 과정에서 안정되고 평화로운 주변 국제환경을 필요로 하는 중국은 대만과 일국양제(一國兩制)에 기반을 둔 평화통일 정책을 추진함으로써 양안 간의 교류협력에 변화를 보이고 있음.
  - 양안관계는 국력의 상대적 우위, 국제 지위의 변화, 이념과 체제의 상이성, 경제발전 수준과 산업구조 등 많은 부분에 있어 상호 대립적이면서도 상호 보완적인 관계임.
- 양안관계에서 과거 대만 독립과 관련한 일련의 과정상 쟁점은 주도권과 정통성을 누가 가지는가에 대한 해석과 갈등인 동시에 양안관계의 구조적 특성상 대외적 정책요인이 여전히 영향력을 지님.
  - 양안관계의 안정과 변화에 영향을 미치는 요인은 다양하며, 대외적 요인으로 대만 문제에 대한 미·중 간의 기본적인 인식 차이를 비롯하여 중·일 관계에 있어서도 대만이 가지는 지정학적 요소와 역사적 요인은 동아시아에서 민감한 국제적 현안임.
  - 국내적 요인은 대만의 법적 지위와 관련하여 ‘하나의 중국’에 대한 입장으로, 하나의 중국 틀을 유지하는 것에 대한 ‘92공식’<sup>1)</sup>의 수용을 통한 관계 진전을 모색하고 있음.

### 목 차

1. 문제 제기
2. 양안 경제협력 추진의 정치경제적 배경
3. 양안 ECFA의 주요 내용과 전망
4. 한국의 고려사항

1) ‘92공식(九二共識, 1992 Consensus)’은 양안관계를 설명하는 중요한 개념으로, 양안간 상호 체제에 대한 해석 틀(一個中國, 各自表述)을 의미함. 양안관계에서 하나의 중국 원칙에 따라 ‘오직 하나의 중국(only one China)’이라는 개념에 동의하나, 그 해석에 있어서는 다르함. 각각의 정부가 유일한

\* 2013. 11. 8. 발표

\*\* 객원교수



대만은 중국의 지역경제 통합 추진에 따른 대만 경제의 경쟁력 상실 방지 및 양안관계의 정상화를 위해 중국과의 경제를 중심으로 한 협력의 제도화 필요성을 느껴...

- 중국의 지역경제 통합 추진으로 인한 대만 경제의 경쟁력 상실을 방지하고 양안관계의 정상화를 위하여, 중국과의 경제를 중심으로 한 협력의 제도화 필요성을 대만이 제기하게 됨.
  - 중국과 대만은 동아시아 지역에서 국가이익과 상호간 공동이익의 존재라는 측면에서 한반도에도 정치·경제적으로 시사하는 바가 큼.

## 2 양안 경제협력 추진의 정치경제적 배경

### 가. 정치적 배경과 교류 제도화

- 양안간 교류협력의 제도화를 추진하는 과정에서 1990년 11월 대만이 해협교류기금회(海峽交流基金會, Straits Exchange Foundation; ‘해기회’)를, 중국은 같은 해 12월 해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會, Association for Relations Across the Taiwan Straits; ‘해협회’)를 설립하여 중재기구로 활용함.<sup>2)</sup>
- 양안관계는 정치적 긴장관계가 고조됨에도 불구하고 2001년 중국, 2002년 대만이 국제무역기구(WTO)에 가입하였으며, 제도적인 장치와 경제적 요인으로 투자와 무역은 높은 성장세(<표 1> 참조)를 유지하게 됨.
  - 1994년 발표된 『중화인민공화국 대만동포 투자보호법』의 경우처럼 적극적인 대만기업 우대 정책으로 인하여 대만의 대중 무역·투자가 크게 확대되는 시기인 동시에 대만의 경제중속이나 산업 공동화 등에 대한 우려가 현실화되는 시기임.
  - 1999년 리덩휘(李登輝) 총통의 방미와 ‘대만과 중국은 별개 국

합법정부라는 고유의 해석에서 출발, 즉 1992년 중국의 ‘해협양안관계협회(해협회)’와 대만의 ‘해협교류기금회(해기회)’의 접촉에서 하나의 중국 원칙에는 동의하고, 하나의 중국에 대한 것은 각자의 해석에 맡긴다는 양안간의 공감대를 말할.

2) ‘해기회’와 ‘해협회’는 중국과 대만 상호간 정부를 인정하지 않는 현실에서 우회적인 협의의 기구로서 민간기구 성격을 나타내고 있지만, 실제 대만 행정원 소속의 대륙관공처와 중국 국무원 소속의 대만관공처에서 주도하는 반관반민(半官半民)의 성격을 지님.

가'라는 양국론(兩國論) 주장, 그리고 2000년 대만의 독립을 주장하는 민진당 천수이비엔(陳水扁)의 총통 당선 등 정치적 긴장관계가 고조됨.

- 2005년 3월 중국은 「반국가분열법(反國家分裂法, Anti-Secession)」을 통과시키면서 대만의 독립 시도에 대해 무력을 동원할 수 있음을 명시하였으며. 이러한 갈등하에서 소위 '제3차 국공합작'이라 표현되는 후진타오(胡錦濤) 주석과 국민당 쑨원(連戰) 주석의 회동이 이루어짐.
- 대만은 중국과의 경제협력에 대한 규제를 강화하면서, 중국 투자를 제한하고 주변 동남아 지역으로 투자를 유도하기 위한 정책을 실시함.<sup>3)</sup>

<표 1> 대만의 대중국 투자현황

(단위: 백만 달러, %)

시기	대외투자 총액	대중국 투자총액	대중국 투자비중
2001	7,176	2,784	38.8
2002	10,093	6,723	66.6
2003	11,667	7,699	66.0
2004	10,323	6,941	67.2
2005	8,454	6,007	71.1
2006	11,958	7,642	63.9
2007	16,441	9,971	60.6
2008	15,158	10,691	70.5
2009	10,148	7,143	70.4
2010	17,440	14,620	83.8
2011	18,080	14,380	79.5
2012	20,890	12,790	61.2

<출처> 대만 재정부 통계처, 『産業經濟統計簡訊』 재구성

● 2008년 글로벌 금융위기에 따른 급격한 경기침체로 대만의 새로

3) 대표적인 제한 정책으로 자본금에 따른 투자 상한선 설정인데, 자본금 50억 대만(NT)달러 미만의 기업은 순자산의 40%, 50억~100억 대만달러 미만의 기업은 30%, 100억 대만달러 이상의 기업은 20% 이상의 투자를 금지함.

중국과의 통일도  
대만의 독립도  
양안간 무력충돌도  
하지 않겠다는  
'신3불(不統, 不獨, 不武)' 원칙을  
표방하고  
'92공식'에 기초하여  
민감한 독립,  
통일 논의보다는  
경제교류에  
주력할 것임을  
표명...



은 성장동력이 필요한 상황에서 국민당의 마잉주(馬英九) 총통이 당선되면서 정치적 긴장완화와 교류 확대를 강조하고 중요 동맹국인 미국과 함께 중요 경제 파트너로 중국과의 협력을 강조함.

- 중국과의 통일도, 대만의 독립도, 양안간 무력충돌도 하지 않겠다는 ‘신3불(不統, 不獨, 不武)’ 원칙을 표방하고, ‘92공식’에 기초하여 민감한 독립, 통일 논의보다는 경제교류에 주력할 것임을 표명함.
- 특히 마잉주 하의 국민당은 대외관계에서의 소모적 경쟁을 지양하고 경제·문화 교류 정상화, 그리고 국제기구 가입 등에 협조를 제안함. 2008년 6월의 베이징 회담은 새로운 양안관계로 규정할 만큼 양안에 대한 기존 입장을 탈피하고, 3통을 포함한 상호방문과 교류 등 여러 분야에서 합의를 도출함.

동아시아 역내에서 FTA를 통해 양자간 경제 및 지역 통합을 추진하는 중국의 경제정책은 대외무역 의존도가 높은 대만 경제의 대외 경쟁력을 약화시켜...

- 2012년 1월 14일 실시된 대만 총통선거에서 마잉주 정부가 민진당 차이잉원(蔡英文) 후보를 누르고 재집권에 성공함. 선거 과정에서 경제나 복지 분야 등 정책의 차별성을 갖지 못한 채 양안관계를 놓고 안정론과 대만 주권론으로 대립하며 입장차만 부각됨.
  - 총통 선거와 입법위원 선거에서 국민당의 재승리는 안정론이라는 핵심 전략, 국내외적인 안정 기조와 금융위기 속에서의 양안관계 발전에 대한 반영이라고 할 수 있음.
  - 양안관계 불안에 대한 우려가 확산되면서 예상보다 큰 표차를 보여주었으며, 연임에 성공한 마잉주 정부는 양안관계 발전을 지속적으로 추진함과 동시에 경제적 현안으로 빈부격차 및 경제개혁을 추진하며, 10년내 환태평양경제동반자협정(TPP) 가입을 추진하겠다고 밝힘.
  - 2013년 2월 마잉주 총통은 양안간 교류 확대 및 심화 등 양안정책 3대 중점과 5대 방향을 제시함.

#### 나. 경제적 배경과 ECFA 체결

- 동아시아 역내에서 자유무역협정(FTA)을 통해 양자간 경제 및 지역 통합을 추진하는 중국의 경제정책은 대외무역 의존도가 높은 대만 경제의 대외 경쟁력을 약화시킴.

- 2008년 세계 금융위기 영향이후 아시아 국가들은 지역경제 통합으로 경제협력 강화와 경제이익을 상호 확대하려 하고 있으며, 중국은 중화경제권 경제통합의 연장선상에서 접근함.
- 2009년 9월 한국과 아세안, 2010년 1월 중국과 아세안 간의 FTA가 전면 발효하여 양자간 무역 품목에서 90%의 관세가 철폐됨.

● 대만은 양안의 경제협력기본협정(經濟合作架構協定, ECFA: Economic Cooperation Framework Agreement) 체결을 향후 대외경제 정책의 교두보로 상정하는 동시에, 이로써 양안관계의 정치적 안정을 추구함.

- 대만은 ECFA 추진으로 동아시아 역내에서의 고립을 탈피하고, 양안 간의 무역 관계를 정상화할 수 있으며, 향후 중국 시장에서 경쟁력을 확보하고, 대만 무역투자의 국제화를 촉진코자 함.
- 즉, 대만은 중국 내수시장 선점에 유리하며, 대중국 수출의 증대와 함께 지리적으로도 동북아와 동남아의 중간에 위치하여 대외무역에 유리함.

● 중국과 대만 양안은 2010년 6월 29일 북경에서 ECFA 체결에 서명하며, ‘차이완(Chiwan)’이라는 새로운 경제체제를 구축함.

- 2008년 국민당 마잉주 집권 이후 대만 경제회복과 경제성장을 추진하기 위한 대중국 경제관계 정상화 정책으로 2009년 2월 ‘포괄적 경제협력협정(CECA: Comprehensive Economic Cooperation Agreement)’을 발표함.<sup>4)</sup>

대만은  
ECFA 추진으로  
동아시아 역내에서의  
고립 탈피,  
양안 간의  
무역 관계 정상화,  
향후 중국 시장에서의  
경쟁력 확보, 그리고  
대만 무역투자의  
국제화 촉진을 겨냥...

4) 앞서 2003년 6월 29일 체결된 중국과 홍콩 간의 경제긴밀화협정(CEPA: Closer Economic Partnership Arrangement)처럼 CECA가 중국의 특구처럼 여겨지며, 대만 지위에 대한 우려가 제기됨. 실제 CEPA의 추진 배경으로는 두 지역간 무역과 투자 장벽 철폐로 지역 경제협력에 순응하고, 개혁·개방 심화 필요성에 의한. 원칙적으로 홍콩기본법, WTO 회원 간의 관계, 그리고 호혜공영, 상호보완, 공동번영을 준수하며, 2015년 서비스·무역 자유화를 실현한다는 목표이며, CEPA의 경제효과로 외국투자기업과 중국기업의 홍콩 투자를 촉진하며, 자유여행 계획으로 경제효과가 나타남. 즉 중국-홍콩 간의 CEPA와 내용은 유사하나 형식적인 면에서 협정을 의미하는 용어로 ‘Arrangement’는 정당 혹은 중앙정부와 지방정부간 협정을 의미하며, ‘Agreement’는 의회의 비준절차로 발효 규정, 종료 조항 등 국가 간의 정식협정을 의미함.



- 종속적 명칭의 상징성으로 인해 대만 내 우려와 민진당의 비판으로 명칭 변경이 있었으며, 국민당의 ECFA에 대하여 중국은 ‘후진타오 6개 의견(胡六點)’<sup>5)</sup>을 통해 긍정적인 반응에 따라 진행됨.
  - 2009년 5월 우보슝(吳伯雄) 국민당 주석이 북경을 방문하여 ECFA에 합의하며, 6개월의 기간 동안 실무협상과 준비회의를 거쳐 제5차 양안 회담에서 중국 해협회 천원린(陳雲林) 회장과 대만 해기회 장빙쿤(江丙坤) 이사장이 서명, 체결함.
  - 양안의 특수한 정치경제적 상황이 반영되어 대만의 경제적 실리와 중국의 영향력 확대라는 FTA와 CEPA의 절충적 형태인 ECFA는 2011년 1월 공식 발효되었으며, 추후 협상을 통해 FTA를 완성하는 기본협정의 성격을 가짐.
- 대만의 새로운 성장동력 확보와 국제적 고립 탈피 등 경제적 필요성과 중국의 무역·서비스 투자 확대를 통해 대만에 대한 영향력을 높이고 장기적으로 대만과의 정치적 통합을 도모하려는 전략적 고려가 양안관계에 긍정적으로 작용함.
- 지난 11월 4일 난징에서 개막된 양안 기업인대표회의에서 위정성(俞正聲) 전국정협 주석과 쑹페이옌(曾培炎) 이사장은 양안의 공정하고 투명한 투자환경 바탕 위에서 상호 윈윈(win-win)을, 대만 샤오완창(蕭萬長) 이사장은 서비스·무역과 분쟁해결 협의 이후 양안 통화결제기제 확대를 강조함.

대만의 새로운  
성장동력 확보와  
국제적 고립 탈피 등  
경제적 필요성과  
중국의 무역·서비스  
투자 확대를 통한  
대만에 대한  
영향력 확대 및  
장기적인 대만과의  
정치적 통합 도모하는  
전략적 고려가  
양안관계에  
긍정적으로 작용...

5) ‘대만동포에게 보내는 글(告台灣同胞書)’ 발표 30주년 기념 좌담회에서 후진타오는 “양안관계의 평화적 발전을 서로 협력하고 추진하여 같은 마음으로 중화민족의 위대한 부흥을 실현 하자”라는 연설에서 첫째, 하나의 중국 엄수와 정치적 신뢰 증진(恪守一個中國, 增進政治互信), 둘째 경제적 합작 추진과 공동의 발전 촉진(推進經濟合作, 促進共同發展), 셋째 중화문화 선양과 정신적 유대 강화(弘揚中華文化, 加強精神紐帶), 넷째 인적 왕래 강화와 교류 확대(加強人員往來, 擴大各界交流), 다섯째 국가주권 수호와 외교적 사무 협상(維護國家主權, 協商涉外事務), 마지막으로 적대적 상황 종결과 평화적 협의로의 해결(結束敵對狀態, 達成和平協議)이라는 양안정책 기본 골격인 6개 의견(胡六點)을 발표함.

### 3 양안 ECFA의 주요 내용과 전망

#### 가. ECFA의 주요 내용과 EHP

- ECFA는 양안간 관세인하 협정으로 대만에 유리한 제품에 대한 관세인하를 선행하고, 향후 산업발전 동향을 고려하여 단계적 관세인하를 통한 양안 경제협력을 촉진하고자 함. 추후 본격적인 협상을 규정하고 있는 기본협정 성격을 띠고 있으며, ECFA의 효과를 조기에 실현하기 위해 주요 공산품과 서비스 분야에 대하여 조기수확프로그램(EHP: Early Harvest Program)이 포함돼 있음.
- ECFA 협정문의 구성은 서언과 5개 장, 16개 조, 5개의 부속서로 구성됨.
  - 서언, 1장 총칙, 2장 무역 및 투자, 3장 경제협력 등 향후 확대 FTA 협상에서 다루게 될 기본의제를 명시하고 있으며, 4장 EHP 관련 상품무역 및 서비스무역 조기 자유화 내용을 서술하고 있음.
  - 그밖에 5장 기타에서 분쟁해결, 집행기구, 후속 협의 등과 부속서에 상품무역 EHP 리스트와 관세율, 임시원산지 규정, 세이프가드 조치 등을 포함함.
- ECFA 협정문은 간단한 형식이지만, 상품·서비스·투자 등 양안간 교역 대부분을 적용 대상으로 하는 포괄적 FTA의 성격을 지님. 특히 대만측 요구로 EHP라는 우선 개방품목이 협상 내용에 포함된 것이 가장 큰 특징이며 핵심임.
  - 협정문과 시장개방 분야를 명기한 양허안으로 구성되는 것이 일반적인 국제통상 협정이며, ECFA와 같은 기본협정은 구체적 시장개방 리스트를 포함하지 않음에도 불구하고 양안 간의 조기수확 리스트가 포함됨.
  - 특히 조기수확 분야의 경제적 효과를 비교하면 중국보다는 대만 쪽에 유리하며, 이는 중국 측의 정치적 의도에 의한 경제적 양보 성격이 강하다고 평가됨.
  - 구체적으로 양안간 조기수확 리스트 품목 수는 석유화학, 방직, 기계, 운수산업 등 대만이 267개, 중국이 539개 상품을

ECFA 협정문은 간단한 형식이지만, 상품·서비스·투자 등 양안간 교역 대부분을 적용 대상으로 하는 포괄적 FTA의 성격을 지니며, 특히 대만측 요구로 'EHP'라는 우선 개방품목이 협상 내용에 포함된 것이 가장 큰 특징이며 핵심...



개방하는 비대칭적 형태를 보여주며, 양안 조기수확 항목에 포함된 금액 역시 138.38억 달러 대 28.58억 달러로 차이가 남. 실질 및 평균 관세 삭감율을 반영하면, 중국 측이 2.5~5% 삭감 효과인데 비해 대만 측은 10~15% 삭감 효과를 나타냄.

● 또한, 상품 분야 이외에 보험, 은행, 증권 등 금융 서비스와 영화, 의료, 컴퓨터, 연구개발 서비스 등 11개 서비스 분야에서 EHP를 시행하고 있음.

- 서비스업 조기수확 리스트 협상 결과에 따르면, 중국 측은 회계감사, 컴퓨터, 엔지니어링, 전문설계, 영화, 의료 서비스업을 허가했으며, 대만 측은 전시, 중국영화, 중개, 스포츠, 항공운송 서비스업 등을 허가함.

- 일례로 대만 독자 의료기관이 상하이에 설립되었으며, 대만영화 역시 중국 방송총국 심사비준을 거쳐 14편이 상영됨. 금융 서비스업의 경우 대만의 토지은행, 합작금고, 제일은행 등이 중국 지점을 개설하였으며, 중국의 중국은행, 교통은행이 대만 지점을 설립하였음.

- ECFA의 EHP 시행으로 대만의 대중국 수출액 대비 조기수확 품목 수출액은 2011년 839.59억 달러 대비 176.66억 달러, 2012년 807.14억 달러 대비 185.65억 달러, 그리고 2013년 1월에서 7월까지 472.79억 달러 대비 116.73억 달러로 증가 추세에 있음.

ECFA 후속 협정을 통하여 양안 투자보장과 촉진 협정을 체결했는데 경제협력 사항으로 산업협력, 세관협력, 양안 통상단체 사무기관 상호설립으로 분류하여 진행돼...

### 나. ECFA 후속 협정과 양안관계 전망

● 2012년 8월 대만에서 ECFA 제11조 구조배치 규정에 의거, 후속 협정을 통하여 양안 투자보장과 촉진 협정을 체결함. 경제협력 사항으로 산업협력, 세관협력, 양안 통상단체 사무기관 상호설립으로 분류하여 진행됨.

- 투자보장과 관련하여 직접투자자와 간접투자자를 포함하여 투자자 정의와 투자 법규의 투명화를 명시하고 무력충돌, 긴급상황 시 손실 보상, 인신 자유에 있어 투자자의 안전보장을 주요 내용으로 하고 있음.

- 양안 세관은 정보자료 교환을 통해 밀수를 방지하고 우량기업

에 대한 상호인증을 통해 통관 절차의 간소화와 비용절감 등 상품시장 경쟁력을 제고하고자 협조함.

- 2013년 6월 상하이에서 개최된 양안 9차 회담에서 서비스·무역 협정 체결로 양안 서비스산업 개방과 함께 연말까지 상품무역과 분쟁해결 협정을 마무리하는 것으로 예정함.
  - 양안 서비스·무역 협정에서 중국이 허가한 전자 비즈니스, 금융, 공공건설, 도서, 온라인 게임 등 80개 항목은 홍콩 CEPA와 동등하거나 규모가 큼. 또한, 양안은 주식보유량 제고, 서비스 업무 영역의 확대, 비준 절차의 간소화 등에 합의함.
- 중국의 18대 보고를 중심으로 대만정책 방침을 살펴보면, 과학발전관의 첫째 요건으로 발전이며 양안관계의 평화발전이라는 목표하에서 양안의 정치경제 영역의 심화를 추진하고자 함.
  - 당대회 보고서에 ‘92공식’과 ‘하나의 중국’, 그리고 ‘양안관계 평화발전 중요사상의 전면실시’를 정식으로 기록함. ‘통일되지 않은 특수 상황’의 양안관계로 정의하였듯이 향후 통일에 접근하기 위한 순차적인 접근을 상정하고 있음.
  - 시진핑 시기 중국은 국내 문제와 미국 관계 등 균형과 안정에 집중하며, 대만 정책은 큰 변화 없이 ‘선경제, 후정치’의 방식을 유지할 것으로 보임.
  - 대만 역시 통일 문제에서 현 상황유지에 대한 여론을 반영하며, 양안관계를 국가 간의 관계보다는 특별 관계로 규정하여 중국을 자극하지 않고 있음. 이러한 전략적 접근으로 대만은 국제적 지위 문제에 대하여 일정 정도 대륙으로부터 양보를 받아내기도 하였음.<sup>6)</sup>
- 또한 향후 양안관계 변수로 대만의 정치적 상황에 대한 고려가 필요한데, 4년 주기의 정치적 변화 가능성과 대만 민진당의 ‘92공식’에 대한 수용 여부에 따라서 양안관계 심화 여부가 상당한 영향을 받게 될 것임.

향후 양안관계 변수로  
대만의  
정치적 상황에 대한  
고려가 필요한데,  
4년 주기의  
정치적 변화 가능성과  
대만 민진당의  
92공식'에 대한  
수용 여부에 따라서  
양안관계 심화 여부가  
상당한 영향을  
받게 될 듯...

6) 대만은 외교적 고립을 피하기 위한 차선책으로 국제기구에 옵서버로 가입하는 것을 추진해 오고 있으며, 2009년 세계보건기구(WHO)에 이어, 2013년 9월 국제민간항공기구(ICAO)에 옵서버로 참여함.



양안간

‘정냉경열(政冷經熱)’

사례처럼

남북관계가

정부 주도의

남북경협에서

탈피하여

민간 주도의

교류협력으로

전환할 필요가 있으며,

이러한 측면에서

중국의 역할을

활용하는 것이

유용...

<표 2> 양안 회담 주요 합의 내용

구분	개최지	양안 회담 주요 합의 내용
1차 2008.6.11~14	베이징	<ul style="list-style-type: none"> <li>양안 항공 중국 5개, 대만 8개 직항 개설</li> <li>중국인의 대만관광 일일 허용인원 확대되고, 최장 10일 체류 허용</li> </ul>
2차 2008.11.3~7.	타이베이	<ul style="list-style-type: none"> <li>해운 직항 운항 허용 및 양안 해운사업 취득 소득에 대한 세금 면제, 중국 63개 항구, 대만 11개 항구 개방과 우편 서신, 소포, 택배 왕래</li> <li>식품안전사고 발생 시 쌍방간 즉시 통보 및 긴급 협상으로 가해자에 대한 수습책임 독촉과 피해자 권익 보호</li> </ul>
3차 2009.4.25~29	난징	<ul style="list-style-type: none"> <li>은행, 증권, 보험 등에 대한 공동 금융감독 시스템 구축과 점진적인 상호간 화폐결제 시스템 구축</li> <li>중국 6개 공항 추가 개방으로 총 27개 개방</li> <li>주요범죄 수사 공조체계 구축 및 협력</li> </ul>
4차 2009.12.21~25	타이중	<ul style="list-style-type: none"> <li>농산물 검역, 양안 어선 선원 협력, 종과세 면제 합의</li> </ul>
5차 2010.6.28~30	충칭	<ul style="list-style-type: none"> <li>양안 경제협력기본협정(ECFA) 체결 합의</li> <li>지적재산권 보호</li> </ul>
6차 2010.12.20~22	타이베이	<ul style="list-style-type: none"> <li>의학위생협력</li> <li>투자보장</li> </ul>
7차 2011.10.19~21	톈진	<ul style="list-style-type: none"> <li>원자력 안전</li> <li>투자, 산업 협력</li> </ul>
8차 2012.8.8~10	타이베이	<ul style="list-style-type: none"> <li>ECFA 후속협정(신변보장 등 양안 투자보장 협정)</li> </ul>
9차 2013.6.20~22	상하이	<ul style="list-style-type: none"> <li>서비스·무역 협정(서비스산업 개방)</li> <li>통신, 병원, 관광, 운송, 금융 등</li> </ul>

<출처> 대만해협교류기금회(www.sef.org.tw) 회담총람 재구성

## 4 한국의 고려사항

### 가. 경제 교류협력의 제도화와 신기능주의 통합

- ECFA로 인하여 양안의 교류협력은 제도화 단계로 접어들었으며, 지속적 협상과 제도화, 그리고 긍정적인 대만 여론으로 인하여 향후 탄력을 받을 것임. 경제적 교류 확대와 상호의존 심화는 공동이익을 유발시키고, 상호신뢰와 정치안보 분야의 협력으로 이어지는 신기능주의적 접근이 남북관계에서도 필요함.

- ECFA는 대만 경제 발전과 대만의 국제 생존공간의 확대에 대한 가시적인 효과를 보여주고 있으며, 양안관계 개선을 통한 장기적인 통일 접근이라는 차원에서 중국이 원하는 방향임.
- 남북관계에 있어 경제·사회 분야의 교류협력보다 정부간 정치 교류가 활발하며, 상호이익과 신뢰형성이 부족한 상태에서 관(官) 주도로 진행되고 있음. 양안간 '정냉경열(政冷經熱)' 사례처럼 남북관계가 정부 주도의 남북경협에서 탈피하여 민간 주도의 교류협력으로 전환할 필요가 있으며, 이러한 측면에서 중국의 역할을 활용하는 것이 유용할 것임.
- 나아가 북한의 인식 변화와 민족적 동질성 회복을 위한 장기적인 접근 차원에서 남·북한 구성원의 상호이익에 대한 경제 논의와 문화적 접근이 필요함.

## 나. 균형적인 대중화권 통상 전략과 중국 내수시장 선점 모색

- 한국과 대만이 유사한 대중국 수출 구조로 되어 있는 현실에서 양안간 ECFA에 따른 한국의 경쟁력 약화 우려가 제기되고 있지만, 한국은 대중화권 교역이라는 큰 틀에서 접근이 필요함.
  - 1992년 한국 수출은 중화권 108억 달러, 미국 180억 달러, 일본 116억 달러에서, 한국무역협회 2012년 기준으로 각각 1,817억 달러, 585억, 387억 달러로 중화권은 한국의 최대 교역대상 지역이 되었음. 중화권 내 비중에서 올해 9월 기준 대중국 수출이 1,068억 달러를 차지하고 있지만, 여전히 홍콩과 대만에 대한 수출도 증가함. 향후 중국 중심 통상 전략에서 벗어나 균형적인 대중화권 통상 전략을 마련하여야 함.
- 한·중 FTA 추진 과정에서 한국은 일괄타결 방식으로 수준 높은 협상을 선호하고 있으나, 중국 측은 점진적 방식을 선호하고 있는 상황에서 ECFA처럼 다양한 접근 방안을 검토할 필요가 있음.
  - 점진적 방식은 중·아세안, 한·아세안 FTA 등이 해당하는데, ECFA 진행 과정을 추적 연구하며 상품, 서비스, 투자 등 순차적 협상 방식으로 개방의 충격완화 효과를 기대하는 것이 필요함. 또한, 가공무역 밀집 지역이나 민감 산업 분야에서 선행 시험조치(pilot basis) 가능성 협의를 고려하는 것이 바람직함.

한·중 간  
FTA에서  
서비스 산업의 격차나  
가공무역 비중 등의  
고려도 필요하며,  
농수산 분야와  
제조업의 피해를  
최소화해야 하지만  
더욱 중요한 것은  
중국 내수시장을  
선점하는 접근이  
필요...



- 상품분류 체계인 HS(Harmonized Commodity Description and Coding System) 기준으로 한·중 간 코드의 공동 개정과 세분화 등 양국간 산업보호 및 수출입 규제와 지원의 목적에 부합하고, 공동 운영 시 마찰을 최소화시키는 작업이 필요함.
- 한·중 간 FTA에서 서비스 산업의 격차나 가공무역 비중 등의 고려도 필요하며, 농수산 분야와 제조업의 피해를 최소화해야 하지만, 더욱 중요한 것은 중국 내수시장을 선점하는 접근이어야 함.

# Cross–Strait Relations: Political and Economic Implications of the ECFA between China and Taiwan

---

YOON Keun–no  
Visiting Professor

## 1. *Issues*

Changes have been witnessed in cooperation and exchange between the People’s Republic of China (PRC or China) and the Republic of China (ROC or Taiwan) since China began efforts for peaceful reunification under the constitutional principle of one country and two systems, efforts which resulted partly from China’s need for external stability in the course of its pursuance of reform and opening up policies.

Though the relationship between China and Taiwan is in many ways contradictory mainly due to relative discrepancies in levels of national power and international status, as well as differences in ideology and political systems, and economic development and industrial structures, the relationship does at the same time possess some complimentary aspects.

In the early years of the separation of the ROC from mainland China, the two sides continued to clash over different interpretations of their relations and both competed to be the “legitimate” government of China. In addition, the foreign policies of other countries have had a significant impact on their relationship.

Multiple variables have impacted the stability of, and led to changes in, cross-strait relations. The United States and the PRC possess different attitudes toward Taiwan while the geopolitical and historical elements of the ROC arouse sensitive international issues in East Asia, particularly in Sino-Japanese relations.

As for the legal and political status of Taiwan, the PRC and ROC have agreed to pursue the principle of the 1992 Consensus,<sup>1)</sup> in which both sides recognize

---

<sup>1)</sup> The 1992 Consensus is an important concept in describing cross-strait relations and offers a vital basis for interpreting their relations. According to the Consensus, both sides recognize there is



there is only one China based on which they explore ways to develop their relations.

In the meantime, when China was hoping to better integrate distinct regions economically, in particular Taiwan to prevent it from lagging behind, Taiwan proposed an institutionalized economic cooperation scheme with mainland China to improve bilateral relations.

The relationship between the PRC and the ROC has many political and economic implications on the Korean peninsula in that the two sides share mutually recognized common interests.

## *2. Political and Economic Background of the Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA)*

### **A. Political Background and Institutionalization of Cross-Strait Exchanges**

In the course of institutionalizing cross-strait cooperation and exchange, the ROC government created the Straits Exchange Foundation (SEF) in November 1990, and the following month, the PRC responded by setting up the Association for Relations Across the Taiwan Strait (ARATS) as a means of engaging in cooperation dialogues.<sup>2)</sup>

Despite escalating political tensions between the two sides, the PRC joined the WTO in 2001, the ROC in 2002, and investment and trade maintained high growth thanks to various institutional apparatuses and economic drivers (Table 1).

The Law of the People's Republic of China on the Protection of Investment of Taiwan Compatriots was enacted in 1994 and other similar measures gave significant preference to Taiwanese companies seeking to increase trade and investment flows into China. At the same time, there were concerns over deepening

---

“only one China”—i.e., both mainland China and Taiwan agree that they belong to the same China, but are free to interpret the meaning of that one China according to their own individual definition. Of course, each side argues that they are the sole legitimate representative of the sovereignty of China. The 1992 Consensus was the outcome of a 1992 meeting between the mainland China-based Association for Relations Across the Taiwan Strait (ARATS) and the Taiwan-based Straits Exchange Foundation (SEF).

2) The SEF and the ARATS are technically private organizations that were created by Taiwan and China, respectively, to effect negotiations without compromising each government's position of denying the other side's legitimacy. In reality, the nature of these two organizations is semi-government and semi-private as the SEF is controlled by the Mainland Affairs Council of the Executive Yuan, and the ARATS by the Taiwan Affairs Office of the State Council.

economic dependence on mainland China as well as the industrial hollowing-out of Taiwan.

ROC President Lee Tung-hui visited the United States in 1999 and proposed a two-state theory in which both the ROC and the PRC would acknowledge that they are two separate countries. In 2000, Chen Shui-bian, chairman of the Democratic Progressive Party, who is strongly pro-Taiwan independence, was elected president of the ROC, which aggravated political tension with mainland China.

China's parliament, the National People's Congress (NPC), passed an Anti-Secession Law in March 2005 formalizing the use of military action as a response option in the case of a declaration of independence in Taiwan. However, a dramatic overture was made in the same year, culminating in a meeting between Hu Jintao, president of the PRC, and then-KMT Chairman Lien Chan.

Still, Taiwan strengthened its regulations on economic cooperation with mainland China, limiting investment into China, and implemented measures to divert investment flows to Southeast Asian countries.<sup>3)</sup>

The global financial crisis in 2008 and the subsequent domestic economic downturn in Taiwan spurred the need for new growth engines in Taiwan. In this challenging environment, the newly elected President Ma Ying-jeou stressed mitigation of political tension and expansion of contact with mainland China. In particular, he emphasized cooperation with the PRC as an important economic partner as well as cooperation with its major ally, the United States.

He championed a new “three-no’s” policy toward cross-strait relations—that is, “no unification, no independence, and no use of force”—that based economic exchange with the PRC on the 1992 Consensus rather than on the discussion of sensitive independence or reunification matters.

The Kuomintang (KMT or Nationalist Party) led by President Ma Ying-jeou avoided unhealthy bickering in external relations and instead, proposed normalization in economic and cultural exchange and sought the PRC's cooperation in the ROC's

---

<sup>3)</sup> One example is the investment ceiling tied to capital stock. Companies with capital of lower than 5 billion Taiwanese dollars are prohibited from making investment in China exceeding 40% of its net asset. Companies estimated to have capital of 5 to 10 billion Taiwanese dollars cannot make investment exceeding 30% of its net asset and those having more than 10 billion not more than 20% of its capital.



joining international organizations. The meeting between the SEF and the ARATS held in June 2008 in Beijing was a breakthrough in cross-strait relations. Both sides set aside differences in their claim of sovereignty and came to agreements in various areas of exchange, such as allowing visits to the other side and beginning negotiations on restoring the “three links” (transportation, commerce, and communications).

On January 14, 2012, the Ma Ying-jeou administration maintained its power after winning reelection by defeating Tsai Ing-wen of the main opposition Democratic Progressive Party. During the presidential campaign, the two candidates differed in their economic and welfare policy pledges, one arguing the importance of stable cross-strait relations, and the other claiming that Taiwan should be recognized as a sovereign state.

The victory of the Kuomintang in the presidential and legislative election reflected the public’s hope for a stable relationship with mainland China and improved cross-strait relations in a situation of domestic economic downturn ignited by a global financial crisis.

Concerns over shaky cross-strait relations led to extremely one-sided election results. The overwhelmingly re-elected Ma Ying-jeou administration announced that it would continue its China-friendly policies and pursue major economic reform to reduce the gap between the haves and have-nots. It also stated its intention to commence negotiations to accede to the Trans-Pacific Partnership (TPP).

President Ma in February 2013 laid down three key strategies for improving and expanding cross-strait cooperation and exchange along with five policy directions.

## **B. Economic Background and Conclusion of the ECFA**

The PRC’s economic policy of pursuing Free Trade Agreements with other East Asian countries to achieve bilateral economic and regional integration weakened the economic competitiveness of the ROC which is highly dependent on external trade.

Since the global financial crisis in 2008, Asian countries have been seeking to enhance economic cooperation and increase mutual benefits through regional economic integration, and China’s approach is to integrate other countries economically, putting them under China’s economic block.

Table 1. ROC investment in the PRC

(Unit: USD 1 million, %)

Year	Total outbound investment	Investment in the PRC	Investment in the PRC (%)
2001	7,176	2,784	38.8
2002	10,093	6,723	66.6
2003	11,667	7,699	66.0
2004	10,323	6,941	67.2
2005	8,454	6,007	71.1
2006	11,958	7,642	63.9
2007	16,441	9,971	60.6
2008	15,158	10,691	70.5
2009	10,148	7,143	70.4
2010	17,440	14,620	83.8
2011	18,080	14,380	79.5
2012	20,890	12,790	61.2

Source: Industry and Economic Statistics Newsletter, Department of Statistics, Ministry of Economic Affairs, Republic of China (edited)

FTAs between Korea and ASEAN, and China and ASEAN went into effect in September 2009 and January 2010, respectively, removing tariffs on 90% of bilateral trade items.

The ROC was motivated to conclude the ECFA with the PRC so that it could also sign similar agreements with other countries in the region and ultimately achieve political stability based on favorable cross-strait relations.

With the signing of the ECFA, the ROC sought to avoid isolation in the East Asian region and normalize cross-strait relations. Furthermore, it hoped to secure competitiveness in the Chinese market in the future and induce greater inflow of trade and investment.

Taiwan enjoys favorable conditions to benefit from first-mover advantages in venturing into the Chinese market and in this way can increase its exports. As it is located between Northeast Asia and Southeast Asia, it can also take advantage of its geographical location for external trades.

The two sides concluded the ECFA on June 29, 2010 in Beijing, launching a new economic system described as “Chiwan.”



After Ma Ying-jeou's Kuomintang came to power in 2008, the leadership announced in February 2009 that it would pursue a Comprehensive Economic Cooperation Agreement (CECA) with the PRC so as to revitalize the ROC's economy and boost economic advancement, and ultimately normalize relations with the PRC.<sup>4)</sup>

Concerns and criticisms were raised over the title of the pact in that it alludes to the subordinate nature of the Taiwanese economy to that of China. Thus the title of the pact was changed to the ECFA and positive momentum was created for negotiations after PRC leader Hu Jintao made "six-points" propositions<sup>5)</sup> on cross-strait relations.

KMT chairman Wu Po-hsiung made a visit to Beijing in May 2009 and laid down the framework for the first round of ECFA talks with his counterparts. Working-level negotiations and preparation for the signing continued for six months and the final agreement was signed by Chen Yunlin, the president of the ARATS, and Chiang Pin-kung, the chairman of Taiwan's SEF.

The ECFA, an agreement considered as being a cross between the FTA and

---

4) As was the case with the Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA) concluded between China and Hong Kong on June 29, 2003, the CECA designates Taiwan as a special zone belonging to China, which led to concerns over the status of Taiwan. When the two parties negotiated the terms and conditions of the CEPA, they sought to remove trade and investment barriers to promote regional economic cooperation and to facilitate ongoing reform and opening-up endeavors. The CEPA provisions, in principle, are in line with the Hong Kong Basic Law, describe Hong Kong's relationship with WTO members, and uphold mutually-beneficial co-existence, mutual complementation and mutual prosperity, with the ultimate goal of liberalizing service and trade between the two parties by 2015. The CEPA resulted in increasing investment in Hong Kong on the parts of Chinese and foreign investors and additional economic benefits from the free movement of people. The content of the CECA is similar with that of the CEPA but the former pursues a formal pact between the two parties. That is, the term "agreement" is used in the CECA which requires parliamentary ratification and provisions for its effectuation and termination, instead of the term "arrangement" which can be concluded between political parties or between the central government and local municipalities.

5) Hu Jintao made "six-points" propositions to describe cross-strait relations in a speech titled "Realizing a great rise of Chinese people by cooperating to achieve peaceful development of cross-strait relations," delivered at a ceremony commemorating the 30th anniversary of the "Message to Compatriots in Taiwan." Essentially, Hu's "six-points" are: (1) Firm adherence to the "one China" principle; (2) Strengthening of commercial ties (i.e. negotiating economic cooperation agreements); (3) Promotion of personnel exchanges; (4) Exploration of and emphasis on the common cultural links of the two sides; (5) Allowance of Taiwan's "reasonable" participation in global organizations; and (6) Negotiation of a peace agreement.

CEPA, went into effect in January 2011 and reflects the special political and economic situations of the ROC and the PRC. Aimed at providing economic benefits to Taiwan and expanding Chinese influence in the region, the ECFA is a framework agreement which will later be replaced with a free trade agreement through further negotiations.

The ROC signed the pact in order to secure new growth drivers and lift itself out of isolation in the international arena, whereas China's goal was to wield a bigger influence over Taiwan through increase in trade and service investment in Taiwan, and to integrate Taiwan politically. The strategic considerations of the two sides eventually worked favorably for cross-strait relations.

During the 2013 Zijinshan Summit for Entrepreneurs across the Taiwan Strait, held on November 4 in Nanjing, Yu Zhengsheng, chairman of the Chinese People's Political Consultative Conference, and Zeng Peiyan, president of the mainland-based Council of the Zijinshan Summit, agreed that the reform and opening up of the mainland would lead to new opportunities for cross-strait enterprises and create a more impartial and transparent investment environment for both sides. Vincent Siew, president of the Taiwan-based Council of the Zijinshan Summit, said he expected the cross-strait service trade pact to be brought into effect at an early date and with it accelerated fulfillment of agreements on goods trade, expedited dispute settlement, and further reinforcement of the cross-strait currency clearing mechanism.

### *3. Major Provisions of the ECFA and Future Prospects*

#### **A. Major Provisions of the ECFA and EHP**

The ECFA is a preferential trade agreement to reduce tariffs between the two sides of the Taiwan Strait. Tariffs on Taiwanese goods will be lowered first, and considering future industrial development, tariffs on other items will be reduced in phases to promote economic cooperation and trade across the Taiwan Strait. The ECFA includes provisions stipulating full-fledged negotiations for wider economic pact. It also includes an early harvest program (EHP) on major industrial products and services to give preferential tariff cuts first.

The ECFA consists of the Preamble, 5 Chapters, 16 Articles and 5 Annexes.

The Preamble and Chapter 1 "General Principles," Chapter 2 "Trade and Investment," and Chapter 3 "Economic Cooperation" describe basic agenda to be addressed in upcoming FTA negotiations. Chapter 4 "Early Harvest" provides for initial import tariff cuts on goods and services.



Chapter 5 “Other Provisions” addresses dispute settlement, institutional arrangements and subsequent agreements, and is followed by the Annexes which contain the EHP list, tariff reduction arrangements, provisional rules of origin, and safeguard measures.

The ECFA document is in a relatively simple format but its nature is that of a comprehensive FTA covering most cross-strait trade including goods, services and investment. In particular, it is notable that the early harvest list was included in the agreement at the request of the ROC.

In general, international trade agreements include schedules of concessions. The ECFA does not include such detailed schedules of concession for market opening but does include the early harvest list of tariff concessions.

The agreement is structured to benefit Taiwan more than mainland China when the tariff reductions described in the early harvest program are compared. This has been evaluated as China making economic concessions based on political calculations.

The EHP covers 539 Taiwanese products and 267 mainland Chinese goods from the petrochemical, textile, machinery and transportation industries, etc. In addition to the different number of items subject to tariff cuts between the two sides, benefits estimated from the early harvest program are unbalanced, with Taiwan expected to enjoy benefits of US\$13.8 billion, while mainland China would receive benefits estimated at US\$2.86 billion. Considering actual and average tariff reduction rates, the effective tariff reduction rate for China is estimated at 2.5~5%, while its counterpart will see its tariffs go down by 10~15%.

In addition to tariff reduction in products, the two sides agreed to open markets in 11 service sectors including financial services like insurance, banking, and securities, as well as in motion pictures, medicine, computer and R&D.

The PRC will open the markets of auditing, computer, engineering, specialty design, motion pictures and medical services; whereas the ROC will offer wider access to exhibition, Chinese-language motion pictures, brokerage, sports and air transport services.

For instance, the first wholly Taiwan-owned hospital opened in Shanghai and 14 Taiwanese movies screened in China after passing the deliberation process of the State Administration of Radio, Film and Television (SARFT). In the financial sector, Toji Bank, Taiwan Cooperative Bank and First Bank opened branches in

China, and the Bank of China and the Bank of Communications set up branches in Taiwan.

With the early harvest program embedded in the ECFA, Taiwan's export volume of early harvest items relative to the total export to China is on the rise recording US\$17.67 billion out of 83.96 billion in 2011, US\$18.57 billion out of 80.71 billion in 2012, and US\$11.67 billion out of 47.28 billion from January to July, 2013.

## **B. Future Agreements and Prospects for Cross-Strait Relations**

According to Article 11 "Institutional Arrangements" of the ECFA, the Cross-Strait Bilateral Investment Protection and Promotion Agreement was signed in August 2012 in Taipei. Discussions were held in the separate areas of industrial cooperation and customs cooperation, and for the establishment of a joint secretariat between trade and commerce organizations of the PRC and ROC.

In regards to investment protection, the Agreement defines investors both direct and indirect and obligates transparency in investment-related laws and regulations. In addition, it provides for compensation for the investor losses of one party in the event of an armed conflict, state of emergency or similar event taking place in the other party.

The customs service authorities of mainland China and Taiwan will exchange information to prevent or intercept smuggling, and through mutual acknowledgement of top-ranking companies, will also streamline customs clearance processes and reduce costs to make commercial markets more competitive.

In the ninth round of negotiations held in June 2013 in Shanghai, the two parties concluded the Service Trade Agreement on the opening of service sectors and agreed to pursue and finalize the Agreement on Goods Trade, and the Agreement on Dispute Settlement.

Under the Cross-Strait Service Trade Agreement, China will open up 80 service sectors including electronics, financial services, public construction, publishing, online games, etc., and the deal is deemed to open the two sides' service sectors to the same or greater degree as the CEPA signed between Hong Kong and China in 2003. The two sides also agreed on allowing greater stock ownership by investors of the other party, expanding service business areas, and streamlining the ratification process.

Reports made at the 18th National Congress of the Communist Party of China state that China's Taiwan policy is designed to deepen cross-strait cooperation



and exchange in the political and economic arenas, and achieve the ultimate goal of ensuring peaceful improvement of cross-strait relations.

The official report of the Congress, acknowledged and recorded in the minutes of the 1992 Consensus, includes pursuance of the “one China” policy and full-fledged implementation of major principles to achieve peaceful development of cross-strait relations. In the report, the relationship is defined as a “special circumstance” where the two regions remain apart, but take gradual steps toward reunification.

PRC President Xi Jinping is likely to focus on handling domestic issues and achieving a balanced and stable relationship with the United States, and under his leadership, no significant changes are expected in terms of Taiwan policies since economy will take precedence over politics.

Reflecting public opinion that the status quo should be maintained in the reunification issue, Taiwan defines cross-strait relations not as a state-to-state relationship but as a “special relationship” so as not to provoke China. With this strategic approach, Taiwan was also able to receive some concessions from mainland China with regard to Taiwan’s status in the international arena.<sup>6)</sup>

Consideration should also be given to Taiwan’s political situation as a variable of cross-strait relations, since such relations are likely to be affected by Taiwan’s four-year political cycle as well as whether the Democratic Progressive Party will accept the 1992 Consensus.

#### *4. Considerations for the Republic of Korea*

##### **A. Institutionalization of Economic Cooperation, and Exchange and Integration of Neo-functionalism**

The ECFA allowed formal and institutionalized cooperation and exchange between the PRC and ROC, and the positive momentum is likely to remain, if not increase, thanks to continued negotiations, institutionalization efforts, and positive public opinion in Taiwan. Expansion in economic exchanges and the deepening of interdependency will create more shared interests which will eventually lead to greater mutual trust and cooperation in politics and security matters. This kind of neo-functionalistic approach is also required in inter-Korean relations.

---

<sup>6)</sup> In order to avoid diplomatic isolation, Taiwan has been pursuing accession to international organizations through observer status. It joined the World Health Organization (WHO) in 2009 and the International Civil Aviation Organization (ICAO) in September 2013 as an observer.

Visible effects are being generated for Taiwan's economic advancement as well as its status in the international arena. This approach is also endorsed by mainland China as it seeks to reunify with Taiwan from a long-term perspective by gradually improving cross-strait relations.

When it comes to inter-Korean relations, cooperation and exchanges between the governments are more active in politics than in economic and social affairs, and cooperation initiatives are led by public institutions amid lack of mutual trust and shared interest. As in the case of cross-strait relations where the two sides pursued a policy of deliberate ambiguity when it came to sovereignty claims and other political issues but engaged with each other rather passionately in economic exchanges, inter-Korean relations should shy away from ongoing government-led economic cooperation projects and shift to private-sector initiated exchange programs. China can also be leveraged wisely in inducing such efforts.

Table 2. Major Agreements of Cross-Strait Meetings

Round	Venue	Major Agreements
First Chiang-Chen Meeting Jun. 11-14, 2008	Beijing	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Opening of cross-strait charter flights between five Chinese cities and eight Taiwanese destinations</li> <li>· Expansion of the daily ceiling on the entry of Chinese tourists into Taiwan; allowance of a 10-day maximum stay</li> </ul>
Second Chiang-Chen Talks Nov. 3-7, 2008	Taipei	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Allowance of direct sea transport and tax exemption on cross-strait transportation business income tax; opening of 63 Chinese ports and 11 Taiwanese ports; and allowance of postal mail, parcels and delivery service between the two sides</li> <li>· Immediate notification between the two sides in the event of food safety accidents and emergency negotiations to hasten remedial actions and protect victims' rights</li> </ul>
Third Chiang-Chen Talks Apr. 25-29, 2009	Nanjing	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Establishment of a joint financial supervisory service on banking, securities and insurance services, and gradual setup of cross-strait currency clearing mechanism</li> <li>· Opening of an additional six Chinese airports (bringing the total to 27)</li> <li>· Establishment of joint crime investigation and judicial assistance</li> </ul>
Fourth Chiang-Chen Talks Dec. 21-25, 2009.	Taichung	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Inspection and quarantine of agricultural products; cooperation in maritime affairs; abolishment of double taxation</li> </ul>
Fifth Chiang-Chen Talks Jun. 28-30, 2010	Chongqing	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Signing of the Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement (CEFA)</li> <li>· Signing of the Cross-Strait Agreement on Intellectual Property Rights Protection and Cooperation</li> </ul>



Round	Venue	Major Agreements
Sixth Chiang-Chen Talks Dec. 20-22, 2010	Taipei	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Signing of Cross-Strait Agreement on Medical and Health Cooperation</li> <li>· Staged consensus reached on the Cross-Strait Agreement on Investment Protection</li> </ul>
Seventh Chiang-Chen Talks Oct. 19-21, 2011	Tianjin	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Signing of the Cross-Strait Nuclear Power Safety Cooperation Agreement</li> <li>· Pursuance of greater investment and industrial cooperation</li> </ul>
Eighth Chiang-Chen Talks Aug. 8-10, 2012	Taipei	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Signing of ECFA follow-up agreements (Cross-Strait Investment Protection and Promotion Agreement)</li> </ul>
Ninth High-level Talks Jun. 20-22, 2013	Shanghai	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Signing of the Trade Service Agreement (opening of service sectors, e.g., communications, medicine, tourism, transportation, financial services, etc.)</li> </ul>

Source: Chronology of Meetings, Straits Exchange Foundation (SEF) ([www.sef.org.tw](http://www.sef.org.tw)) (edited)

In addition, from the perspective of a long-term approach to changing the North's attitude and recovering national homogeneity, economic discussions on shared interests as well as cultural cooperation are required.

### B. Balanced Trade Strategies Targeting the Greater China Market and First-Mover Advantage in the Chinese Domestic Market

While Korea and Taiwan share similar export trends in trading with China, concerns are being raised that the cross-strait ECFA will weaken Korea's appeal to Chinese importers. However, Korea should take a larger view encompassing the Greater China Region.

According to Korea International Trade Association's statistics, Korea's exports to China, the United States and Japan were estimated at US\$10.8 billion, 18 billion and 11.6 billion, respectively. In 2012, the figures were US\$181.7 billion to China, 58.5 billion to the United States, and 38.7 billion to Japan, making Greater China Korea's largest export destination. Out of the Greater China region, export to the mainland, as of September 2013, amounted to US\$106.8 billion, but exports to Hong Kong and Taiwan also increased. Therefore, Korea should develop balanced trading strategies considering the Greater China region instead of focusing on the mainland.

Korea is seeking a high-level package deal whereas China is taking a gradual approach in the on-going Korea-China FTA negotiations. As such, Korea should consider different approaches as in the case of the ECFA.

A gradual approach was taken in the China-ASEAN and Korea-ASEAN FTAs,

and Korea needs to study and analyze the negotiation process of the ECFA and go for gradual or phased negotiations in different areas of goods, services and investment to provide a buffer against shock from market opening. In addition, Korea should consider market opening of sensitive industrial sectors and in processing trade regions on a pilot basis.

Moreover, the traded product classification systems of Korea and China should be jointly revised based on the Harmonized Commodity Description and Coding System. FTA provisions should be negotiated to protect both countries' industries and ensure conformity with the purpose of import and export regulations, and support programs and careful negotiations are needed so that conflict can be minimized in the process of combining the two markets.

Due consideration must be given to the different development level of the service sectors of Korea and China as well as the proportion of processing trade. Damage to the agriculture & fisheries sector and the manufacturing sector should be minimized of course, but what is more important is that with the FTA, Korea should be able to enjoy first-mover advantage in securing the Chinese domestic market.



# 2013 이란 핵문제 제네바 합의의 함의와 전망\*

인 남 식\*\*

## 1 이란 핵문제의 배경 및 추이

### 가. 배경

- 이란 핵문제는 북핵과 함께 비확산 양대 쟁점으로 국제사회의 관심과 우려를 받아온바, 지난 11월 24일 제네바에서 열린 P5+1 (E3+3)과 이란 간 핵협상에서 극적으로 공동행동계획(Joint Plan of Action)이 채택됨으로써 향후 이란 핵문제 해결을 위한 6개월간 초기 단계 협상이 타결되었음.
- 1979년 이란 호메이니 이슬람 혁명 이전, 미국은 1967년 팔레비 (Mohammad Reza Pahlavi) 왕정에 원자로 판매 및 1975년 팔레비의 우라늄 농축 및 플루토늄 재처리를 허용하며 냉전기 이란과의 에너지 협력을 진행했으나 혁명 이후 이란과 적대관계가 되고, 이후 2002년부터 이란 핵개발 의혹이 불거지면서 가장 첨예한 쟁점으로 자리 잡음.
  - 현재까지 3차에 걸친 유엔 안보리 결의안에 추가 결의안 (UNSCR 1929) 및 연장 결의안이 지속되면서 계속 핵개발 관련 유엔 제재가 고조되어왔고 여기에 기존 미국의 대이란 제재 및 유럽연합의 제재 등이 얹히면서 이란 경제는 심각한 수준의 압박을 받아옴.
- 핵문제를 위요하여 그동안 첨예하게 대립해 온 미국과 이란 간 화해 및 협상의 의지를 가진 지도층이 없었던 것은 아니나, 하타미(Mohammad Khatami)-부시(George W. Bush), 아흐마디

### 목 차

1. 이란 핵문제의 배경 및 추이
2. 합의 내용 및 타결 배경
3. 합의의 의미와 향후 전망
4. 한국의 고려사항

\* 2013. 12. 13. 발표  
 \*\* 유럽아프리카연구소 교수



이란 하산 로하니  
대통령의  
당선을 계기로  
마-이란 간  
1979년 단교 이래  
첫 고위급  
공식 회담이  
열리게 되고...

네자드(Mahmoud Ahmadinejad)-오바마(Barack Obama) 등 양국에서 강경파-온건파의 리더십이 교차하며 들어서면서 협상의 기회를 찾지 못했으나, 이번 하산 로하니(Hassan Rouhani)의 당선을 계기로 1979년 단교 이래 첫 고위급 공식 회담이 열리게 됨.

- 미국 오바마 행정부가 이란과의 관계 개선 의지를 취임 초기부터 피력해왔음에도 아흐마디네자드 이란 대통령의 강경행보와 충돌하는 양상이었으며, 2012년 국방수권법에 따른 제재 강화 이후 이번 로하니 대통령이 당선되면서 상황의 변화가 일어남.

<표 1> 이란 핵협상 관련 주요 일지

이란 핵협상 관련 주요 일지	
2002.8.15.	이란 반정부 단체 '국민저항위원회(NCRI),' 이란 중부 <b>나탄즈</b> 에 비밀 우라늄 농축 시설 존재 최초 폭로
2003.6	IAEA, 이란의 핵 활동 보고 의무 불이행 지적
2006.4.9.	이란, 시험용 저농축 우라늄 추출 성공 발표
2006.12.23.	유엔 안보리, 1차 <b>제재 결의안(1737)</b> 채택. 우라늄 농축활동 중단 등 IAEA 결의 이행 불응 시 금융자산동결 등 경제제재 조치 경고
2007.3.24.	유엔 안보리, 2차 <b>제재 결의안(1747)</b> 채택. 핵 활동 및 미사일 등과 관련된 품목 수출 금지 및 관련 기관 35개와 개인 40명 자산동결 대상 지정
2008.3.3.	유엔 안보리, 3차 <b>제재 결의안(1803)</b> 채택. 이란 항공, 해상 화물에 대한 검색 허용
2009.11.29.	이란, 우라늄 농축시설 10곳 추가 증설 계획 발표
2010.6.9.	유엔 안보리, <b>추가 제재 결의안(1929)</b> 채택
2011.6.12.	이란, 20% 농축 우라늄 50kg 이상 생산 발표 유엔 안보리, 1년 <b>제재 연장 결의안(1984)</b> 채택
2011.11.8.	IAEA, 이란 핵무기 개발 작업 의심 보고서 공개
2012.4~2013.4	알마티, 모스크바, 바그다드, 이스탄불에서 협상
2012.6.7.	유엔 안보리, 13개월 <b>제재 연장 결의안(2049)</b> 채택
2013.8.4.	<b>로하니 행정부</b> 정식 출범
2013.10.15~16.	로하니 정부 출범 이후, 제네바에서 첫 <b>이란 vs P5+1</b> 협상 실시
2013.11.7~9.	제네바에서 제2차 <b>이란 vs P5+1</b> 협상 실시
2013.11.20~24.	제네바에서 제3차 <b>이란 vs P5+1</b> 협상 및 <b>합의안 도출</b>

연합뉴스(2013.11.24)

## 나. 2012년 제재 강화 이후 이란 경제의 심각성 증대

- 2011년 말 미국 국방수권법(National Defense Authorization Act 2012, NDAA)에 의거 석유수출 중단 및 금융거래 완전 중단 조치 이후 이란 경제는 최악의 상황으로 진전되었고, 국민들이 감내할 수 없는 임계점에 다다랐기에 그동안 저항경제로 내뿜을 통해 버텨온 이란의 경제는 위기 국면으로 진입, 이번 협상 타결에 이란이 적극적으로 나섰다 분석이 우세함.
- 가장 중요한 수입원인 석유 판매 수입의 감소가 치명적이었으며, 이는 국가 전체 현금 수입의 80%가 석유 부문에서 생산되는 전형적인 지대추구국가(rentier state) 경제 유형인 이란에는 타격이 컸음.
  - 석유 판매 금지로 인해 정부 수입의 50%를 차지하는 수익원이 차단되었고, 일일 250만 배럴을 수출하던 2011년에 비해 미국의 제재강화 조치(NDAA 2012) 이후 수출량은 60%가량 감소(2011년 석유 수출 천억 달러에서 2013년 350억 달러로 급감)
- 석유 판매의 차단뿐 아니라, 원유 생산 자체도 감소하는 이중고(二重苦)를 겪게 된바, 판로 중단으로 원유 재고가 늘면서 저장 시설 부족 문제가 발생했고, 2013년 초 기준 부유 저장 시설에 약 3천만 배럴이 저장된 것으로 알려져 포화상태에 이른 것으로 추정됨.
  - 판로도 봉쇄되고 저장 여력도 없으면 결국 생산을 중단시킬 수밖에 없는데 이 경우 추후 재가동 시 막대한 비용이 소요됨.
  - 2011년 대비 2013년에는 저장 여력 포화로 인해 400만 배럴 생산에서 260~280만 배럴 생산으로 급감
- 석유 수입의 급감은 국내총생산 감소와 직결된바, 지난 20년간의 소득 감소 효과가 일거에 발생한 것과 같은 충격을 준 것으로 분석되고 있으며 2012. 3~2013. 3 소득 1.9% 감소(IMF global report) 이후, 2013 하반기에도 1.3% 추가 소득감소가 추정됨.
  - 그러나 미국 전문가들은 IMF 통계와는 달리 실질적으로 이란 국민들은 2012-13년 1년간 약 5~8%의 소득감소 및 실업률 20% 등의 경제 악화 심각 상을 체감했을 것으로 파악하고 있음.

2011년 말  
 美 국방수권법 이후  
 이란 경제는  
 최악의 상황으로  
 진전되었고,  
 국민들이  
 감내할 수 없는  
 임계점에 다다랐기에  
 이번 협상타결에  
 이란이 적극적으로  
 나섰다 분석이  
 우세하며...



- 현지화(리얄화) 가치 하락 및 인플레이션도 이란 경제의 구조를 흔드는 요인인바, 일단 금융제재로 인한 달러 가뭄으로 현지화 가치가 급락하여 2011년 9월 달러당 13,000 리얄(비공식 환율)에서 2012년 10월 최고 4만 리얄까지 폭락한 이후, 2013년 5월 37,000리얄 선에서 유지되던 차, 로하니의 당선 이후 완만한 안정세를 보여 최근 3만 리얄 대에서 보합 중임.
  - 인플레이션의 경우 2013년 4월 월평균 물가상승률 31% / 7월 45%(이란 중앙은행 통계)로 공식 발표되었으나, 실질 물가상승률은 동기간 50~70% 선이었을 것으로 추정되며, 이는 아흐메디네자드의 선심성 국가보조금 및 연금의 현금 지급도 원인 중 하나인 것으로 보임.
- 이러한 경제난은 부유층과 극빈층보다 이란 내 중산층에게 큰 타격을 주었으며, 내핍에 기반을 둔 저항경제 형태를 견지해 온 이란은 석유 수출이 막히자 가스 콘덴세이트(Gas Condensate) 20% 증대 수출(제트유 생산), 각종 광물, 시멘트, 비료 및 농산물 등 생산을 통해 인근 터키 및 중앙아시아 수출 등으로 대응해 왔으나 최근에는 점차 임계상황에 접근하고 있었던 것으로 파악됨.
- 결국, 이 과정에서 중도파 하산 로하니가 대통령으로 당선되면서 안보·정보 분야는 보수파 성향으로, 반면 경제·외교 각료들은 실용주의자들로 조각하며 협상이 재개되었고 초기 단계 협상이 타결되었음.

결국 이 과정에서 중도파 하산 로하니가 대통령에 당선되면서 안보·정보 분야는 보수파 성향으로 경제·외교 각료들은 실용주의자들로 조각하며 협상이 재개되었고...

## 2 합의 내용 및 타결 배경

### 가. 합의문: 공동행동계획(Joint Plan of Action)

- 6개월 시한으로 설정된 초기 단계 조치를 합의한 공동행동계획 전문은 이란 핵문제를 궁극적으로 해결하기 위한 첫 단계로서 본 협상의 목표를 ‘이란 핵프로그램이 평화적 성격임을 보장하기 위한 포괄적 해결책(comprehensive resolution) 도출’로 설정함.
  - ‘초기조치’를 통해 이란이 NPT 상의 의무를 수행할 신뢰를 구축하고 이에 따라 NPT 상 불가양의 권리로 인정된 평화적 원자력

이용권한을 보장하는 ‘최종조치’로 이어지는 상호적·단계적 접근을 천명함.

● 이를 위해 향후 6개월간 이란 측이 수행하여 국제사회의 인정을 받아야 할 초기 단계 조치로는,

- 1) 현재 보유한 20% 농축 우라늄의 50%를 희석(dilute)하여 5% 농축도 이하 수준의 산업용 우라늄으로 전환 보유, 잔여 50%는 연료용 산화물(oxide)로 변환(convert)시켜 테헤란 연구용 원자로(TRR)용으로 보관함.
- 2) 향후 6개월간 여하한 경우에도 5% 이상의 농축은 중단하며, 단 축적을 목적으로 하지 않는 농축 관련 연구개발에 한하여 허용함. / 3.5% 저농축우라늄의 경우 재고 통제.
- 3) 추가 농축시설 건설 중단 / 원심분리기 생산 중단, 단 교체용만 일부 생산 허용 / 나탄즈(Natanz) 원심분리기의 50%, 포르도(Fordo) 원심분리기의 75%를 비가동 상태화
- 4) 아라크(Arak) IR-40 중수로 건설 중단을 통해 원자로 가동 개시 금지, 연료 및 중수 반입 금지, 추가 연료 생산 및 실험 중단 및 잔여 부품 설치 중단
- 5) IAEA 사찰 감독관의 상시적 접근 허용 등으로 구성됨.

*제한적이고(limited)  
일시적이며(temporary)  
가역적인(reversible)  
제재 경감 조치를  
설정하였고...*

● 이에 대한 P5+1 측의 조치로는,

- 1) 제한적이고(limited), 일시적이며(temporary), 그리고 가역적인(reversible) 제재 경감 조치를 설정한바,
  - 초기 단계 기간 신규 제재 부과 중단
  - 귀금속, 자동차, 유화 분야의 특정 제재 중단(15억 불 수입제공 상당)
  - 이란 항공기 정비 관련 지원 시작(부품공급, 설치서비스, 안전검사, 수리기술 등)
  - 이란 원유 판매를 현 감축 수준에서 유지, 추가 축소 조치 정지(42억 불 상당 효과)
- 2) 인도적 거래를 활성화하여 이란의 해외 소재 원유판매수입을 사용, 인도적 성격의 시급한 구매가 이루어질 수 있도록 하는 금융거래 허용 등으로 구성됨.

● 본 초기 단계 관련 공동행동계획은 본 문서채택 이후 1년 이내 협상을 타결하여 본격적인 이행에 들어가도록 목표시한을 설정



하였으며, 이 과정에서 투명성 조치 및 감시이행 결과의 포괄적 해결책이 성공적으로 안착할 경우, 이란 핵프로그램은 NPT 상의 여타 비핵보유국의 핵프로그램과 동일하게 평가, 인정할 것임을 명시함.

### 나. 국제사회의 반응

- 전반적으로 6개월에 불과한 미봉책이라는 평가도 있는 반면, 2002년부터 시작된 이란 핵문제 관련 처음으로 핵프로그램의 확장을 중단시킨 의미 있는 실질적 사례라는 평가가 공존하고 있으나, 본 협상에 대해서 국제사회의 다수 국가들은 조심스럽게 환영을 나타내는 분위기임.
  - 그러나 이란과 적대관계에 있는 이스라엘 및 걸프 아랍왕정 국가들은(오만 제외) 본 협상에 대해 명시적으로 비판함.
- P5+1의 경우 모처럼 유엔안보리 상임이사국 전원이 참여한 협상 주체들이 이루어낸 성과라는 데 대해 고무되어 있으며, 모든 참가국의 정치적 의지가 확연히 확인되었다는 점에 대한 자신감을 일부 획득한 것으로 파악됨.
  - 이는 시리아 문제에 있어 미동도 하지 않는 러시아와 중국이 이번 이란 핵협상에서는 같은 입장을 취했다는 점에서 드러남. (E3+3 메커니즘)
- 그러나 최종 단계에 포함되는 우라늄 농축 권리에 대하여 이란과 미국 양측이 다른 해석을 하고 있는 상황이며, 향후 넘어야 할 장애물이 많다는 점에서 여전히 선불리 낙관할 수 없다는 기조가 우세함.
  - 최종 단계 조치 사항에 “상호 합의된 척도(mutually agreed parameters)에 따라, 상호 정의된 농축 프로그램(mutually defined enrichment programme)을 포함한다”고 명시한 부분이 논란이 되고 있음.
  - 이란은 이를 근거로 이란의 궁극적 우라늄 농축권리를 보장받은 것으로 해석하고, 상기 공동행동계획과는 별도로 백악관이 배포한 Fact Sheet에서 미국은 이에 대해 언급하지 않으며 NPT 상 ‘농축 권리’라는 것은 명문화되어 있지 않음을 강조함.

본 협상에 대해서 국제사회의 다수 국가들은 조심스럽게 환영을 나타내는 분위기이며...

다. 합의 타결 요인

(1) 오바마 행정부의 ‘비폭력적 다원주의’ 대(對)중동정책  
기조 견지

美 오바마 행정부는  
취임 직후부터  
외교 우선의 노선을  
명확히 한  
비폭력적 다원주의를  
견지하며  
대(對)중동정책을  
펼쳐왔고...

- 미국 오바마 행정부는 부시 행정부의 패권적 일방주의 및 공세적 현실주의에 입각한 중동 민주화 구상에서 탈피, 취임 직후부터 외교 우선의 노선을 명확히 한 ‘비폭력적 다원주의(non-violent pluralism)’를 견지하며 대(對)중동정책을 펼쳐 옴.
  - 오바마는 취임 직후부터 이슬람 끌어안기에 적극적으로 나섰으며, 특히 취임 직후인 2009년 3월 20일 이란 신년 ‘노루즈(Norooz)’ 기념 메시지를 통해 이란국민에 대한 우호적 메시지를 전달하며 부시 정부와 차별화에 나선 바 있음.
- ‘비폭력적 다원주의’에 입각한 미국의 중동정책은, 민주화를 강제로 추진하지 않고 대량파괴무기 및 테러리즘과의 절연을 전제로 미국은 어떠한 정부와도 협상과 외교를 통해 평화를 구축하겠다는 노선으로, 중동에서 더 이상 전쟁을 수행하지 않는다는 기조 하에 무력 수단이 아닌 제재와 협상 우선 정책을 견지함.
- 본 노선은 미국의 새로운 대외전략, 즉 ‘아시아 재균형(Asia rebalancing)’과도 맞물려 있으며, 이를 실현하기 위해서 이란을 비롯한 여내 주요국가와 무력 긴장 대신 외교를 통한 현안 해결을 추진했음.
  - 추진 과정에서 시리아 화학무기 사용 보복 불발 등으로 미국의 영향력 약화라 비판받았으나 결과적으로 미국의 외교 우선 의지를 고수한 것으로 볼 수 있음.

(2) 대(對)이란 제재 압박의 심화 및 이란 리더십의 교체

- 이란이 협상에 나선 주요 동인은 경제 제재의 효과로 보이며 특히 2012년 국방수권법을 통해 석유 금수조치가 강화되면서 경제상황의 압박이 더욱 심화함에 따라 중산층 경제의 피해가 가속화됨.
  - 기존 자산의 여력이 있는 부유층 / 국가 보조금으로 생계를 유지하는 극빈층과는 달리 이란 경제의 허리를 담당하는 중산층



은 경제제재 지속에 의한 현지 리알화 급락으로 구매력 하락과 함께 생활수준이 급격히 하향하였으며 자칫 민심이반 가능성이 높아짐.

- 이란 제재의 효과에 대해서는 워싱턴 내 강경·온건파 및 이란을 적대시하는 이스라엘까지 모두 이견이 없음.
- 협상파는 제재로 인해 이란이 대화 테이블로 나왔다는 반면, 강경파는 조금 더 제재를 강화해야만 이란의 완전한 핵폐기가 가능하다는 입장임.

- 이란 이슬람 공화국의 이슬람 법학자 통치체제(Velayat-e-faqih)를 이끄는 최고지도자 아야톨라 하메네이(Ayatollah Khamenei) 및 지도층은 2009년 대선 직후 시위사태(녹색혁명) 및 아랍 정치변동 이후 역내 민주화 운동을 묵도하면서 정치적 격변으로 휘말리지 않도록 각별히 유의해 왔음.

- 따라서 최근 경제 피해 및 이에 따른 하산 로하니의 대통령 당선 결과를 접하면서 서방과의 협상에 본격적으로 무게를 실기 시작한 것으로 보임.

- 이란 로하니 대통령의 당선 이후 핵협상과 관련 변화된 기류가 감지된바, 새 내각 구성 시 기존의 대결 위주 외교노선과는 다른 내각 인선을 보여줌.

- 각료 인선 시 내무, 문화, 국방, 법무 장관직은 보수파 인사를 등용한 반면, 경제 및 외교 분야에서는 자신과 유사한 성향의 중도·실용주의 인사들을 대거 등용함으로써 균형을 맞춘 것으로 보이고, 무엇보다 핵협상 주관기관을 최고국가안보회의(Supreme National Security Council, SNSC)에서 외교부로 교체하며 대외 협상 의지를 밝힘.

**(3) 적극적 중재자의 역할: 유럽연합(EU)과 오만(Oman)**

- 1979년 이후 단교된 미국과 이란 사이에서 회담을 성사시키기 위한 중재 역할이 필요했으며, 이를 위해 유럽연합과 오만의 중재 역할이 주효했던 것으로 알려짐.

- 협상 과정에서 유럽연합과 오만은 역할 분담을 한 것으로 알려지고 있으며, 유럽연합은 P5+1 대 이란의 공식 협상 구도에서

1979년 이후 단교된 미국과 이란 사이에서 오만의 중재역할이 주효했던 것으로 알려지고 있으며...

캐서린 애쉬튼(Catherine Ashton) 외교안보 고위대표가 중재역할을 하며 유럽과 러시아, 중국 등과의 소통에 큰 역할을 한 것으로 분석됨.

- 특히 오만의 술탄 까부스(Sultan Qaboos) 국왕의 미-이란 간 비밀 회담 중재역할이 돋보인 것으로 알려지고 있으며, 오만의 경우 여타 수니 걸프 왕정과는 달리 이바디(Ibadhi) 파에 속한 이슬람으로 이란과의 오랜 교류협력을 유지해 온바, 이란의 정상국가화를 주장하는 오만 왕실은 이란 아흐마디네자드 정권 말기부터 적극적으로 미-이란 관계 개선 중재역할을 자임함.
  - 케리 국무장관의 5월 오만 방문은 겉으로는 오만과의 양자 군사협력을 논의한 것으로 보도되었으나, 실제로는 까부스 국왕의 중재역할에 대한 긴밀한 협의였으며, 이란 대선이 로하니 당선으로 귀결됨에 따라 곧바로 까부스 국왕은 중재를 가속화, 미-이란 간 고위급 양자 대화가 시작되었음.
- 최근 개최된 바레인 ‘Manama Dialogue(중동 고위급 안보 포럼, 바레인)’에서 오만은 이란을 견제하려는 걸프 왕정국가들과 각을 세우며 이란과의 우호 관계 의지를 재차 피력함.
  - 이란의 부상에 대응하여 더욱 강화된 통합을 추구하려는 걸프 협력위원회(Gulf Cooperation Council, GCC) 6개 왕정 국가들의 ‘걸프 유니언(Gulf Union)’ 결성 움직임에 대하여 명시적인 반대의사를 표명, 이란과 서방과의 중재자의 역할에 더 비중을 둘 것으로 보임.

불확실성은 여전히 남아있으며, 협상 결렬 가능성도 배제할 수 없는 것이 현실이며...

### 3 합의의 의미와 향후 전망

#### 가. 불확실성의 상존 가운데 최종합의안 타결을 위한 노력 지속 예상

- 6개월 초기 단계 이후 포괄 타결로 가기 위한 과정에서의 불확실성은 여전히 남아있으며, 비밀 핵시설의 존재 유무, 농축 우라늄 중화 과정에서의 이견, 신형 원자로 증축 재개 여부 등 적지 않은 돌발변수가 상존함에 따라 협상 결렬 가능성도 배제할 수 없는 것이 현실임.



이란은 초기 단계 합의 직후부터 석유생산 및 수출 재개에 열의를 나타내고 있으며, 특히 석유장관은 주요 메이저사와의 연쇄적 접촉을 가진 것으로 알려져 있고...

- 그러나 현재로서 미국 오바마 행정부는 이 상황에서 6개월 후 포괄협상이 결렬될 경우 향후 대외정책에 치명적인바, 어떻게 해서든 협상의 동력을 유지하려 할 것임. 이란으로서도 경제 회복의 가시적인 효과가 나타나기 전까지는 협상을 무력화시키기는 쉽지 않은 것으로 판단됨.
  - 협상의 완전 파기 및 최종 결렬 가능성은 높지 않으며, 돌발변수가 발생할 때마다 밀고 당기기를 계속하면서 생각보다 길게 만성적 핵협상으로 전개될 가능성이 있음.
- 다만 현재로서는 미-이란 양국 내에서 협상을 반대하는 강경파들의 입지가 여전히 강하고 특히 미 의회에서의 반대 목소리가 강하게 나오고 있는바, 이들의 경우 이스라엘 로비 및 사우디 등의 압력을 바탕으로 협상파기를 요구할 것으로 보여, 향후 양국 내부의 이견을 어떻게 조율하며 협상 동력을 유지할 것인가가 관건임.

#### 나. 제재 완화 이후 이란 경제 개방 가능성 증대

- 현재까지 이란에 대한 삼중 경제제재, 즉 유엔 안보리 제재, 미국의 이란 제재법 그리고 유럽연합의 경제제재 등이 비교적 효과적으로 작동했다는 데 큰 이견이 없으며, 이란 역시 제재 완화를 희구하는 메시지를 지속적으로 나타낸바, 향후 협상 결렬 등의 극단적인 갈등으로 치달더라도 일단 무력 분쟁으로 이어질 가능성은 상대적으로 낮음.
- 아울러 이란은 초기 단계 합의 직후부터 석유생산 및 수출재개에 열의를 나타내고 있으며, 특히 로하니 내각에 복귀한 장가네 (Bijan Namdar Zanganeh) 석유장관은 주요 메이저사와의 연쇄적 접촉을 가진 것으로 알려짐.
  - 토탈(Total)사와는 이미 구체적인 생산 개발 논의를 시작한 것으로 보이며, 외에도 로열 더치 쉘, ENI 등의 석유회사와 개발 투자를 논의 중인 것으로 보도됨.
- 향후 포괄 협상 과정에서 석유 수출과 관련된 경제적 개방이 일정 부분 진척될 경우, 경제 효과에 노출된 이란 대중들의 정서를 감안할 때 이란 지도부가 협상을 파탄시키며 다시 제재수준의

- 인내 경제 시스템으로 돌아가기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.
- 동시에 6개월 초기 단계 조치기간 동안 이란이 석유수출 관련 개방을 가속화할 경우, 국제석유자본 및 상품의 이란 진입이 본격화되어, 서방으로서도 이를 완전히 되돌리는 이전 수준의 제재를 강행하기 어려운 측면이 있음.
  - 이를 두고 협상반대파들은 제재완화를 ‘독에 생긴 작은 균열’로 비유하며, 자본과 상품이 급속도로 이란 내부로 진입할 경우 향후 협상이 결렬되어 제재를 다시 강화하더라도 기존 제재 효과를 기대할 수 없다고 주장함.

#### 다. 미국의 역내 동맹 패턴 변화 가능성 노정

- 이번 초기 단계 조치 협상타결 과정에서 미국은 중동지역 내에서 최우방국인 이스라엘과 사우디아라비아의 강력한 반대에도 불구하고 이란과의 협상을 지속, 타결을 이끌어냄으로써 이들 국가의 박탈감과 반발이 고조됨.
  - 협상 타결 직후 이스라엘의 베냐민 네타냐후 총리는 역사적 실수(historic mistake)라 칭하면서 향후 이스라엘은 이란 핵 문제에 있어 기존의 강경노선을 지속할 것임을 천명함.
  - 일단 사우디 등 걸프 아랍 국가들은 협상타결에 대해 조심스럽게 긍정적 논평을 내놓았으나, 시아파 이란의 부상이 부담스러운 이들로서는 내심 미국에 대한 불만이 점증하고 있는 것으로 알려짐.
- 특히 사우디의 경우 최근 아랍 정치변동, 시리아 사태, 그리고 이란의 부상과 맞물려 삼중 안보위기 의식을 느껴오던바, 미국이 이란과 대화국면에 나선 것 자체에 심각한 배신감을 느끼고 있음. 이에 따라 고전적인 동맹국으로서의 대미 관계를 재설정하여야 하는 것이 아닌가 하는 내부여론이 생성되고 있음.
- 여기에 최근 이집트 군부의 재집권 이후 미국과의 관계 악화 및 리비아 등 역내 불안정성 심화에 따라 미국의 기존 동맹 패턴에 변화 조짐이 감지되고 있음. 향후 이란과의 핵협상이 순조롭게 진행될 경우 이란은 역내 패권국가로 부상할 가능성이 농후하며, 역내 보수 왕정 및 수니파 공화정 국가들이 이에 저항할 경우 미

미국은  
중동지역 내에서  
최우방국인  
이스라엘과  
사우디아라비아의  
강력한 반대에도  
불구하고,  
이란과의  
협상을 지속하여  
타결을 이끌어냄으로써  
이들 국가의  
박탈감과 반발이  
고조되고 있으며...



국의 기존 대중동정책 구도에 대개편이 일어날 가능성도 배제할 수 없는 상황임.

## 4 한국의 고려사항

### 가. 대북 경제 제재 효과에 대한 면밀한 검토 필요

- 이란에 대한 삼중 경제제재를 둘러싸고 그동안 유효성에 대한 논란이 지속되어 왔으나, 최근 정황상 결국 엄격한 경제제재를 통해 이란을 협상 테이블로 이끌어냈다는 의견이 중론인바, 향후 북핵문제와 관련, 미국은 이란의 성공적인 합의 선례를 바탕으로 북한에 대한 보다 적극적인 제재 의사를 보일 가능성이 있음.
- 이란과 북한의 핵문제는 각각 차이점이 많으므로 이란 사안을 북핵문제에 대입하거나 직접 원용하기는 쉽지 않으나, 군사적 대안보다는 제재가 통할 수 있다는 선례를 가졌다는 점에서 향후 미국은 북핵문제를 다루어감에 있어 제재 수단을 강조하고 나설 가능성이 높아짐.

향후  
북핵문제와 관련,  
미국은  
이란의 성공적인  
합의 선례를 바탕으로  
북한에 대한  
보다 적극적인  
제재 의사를 보일  
가능성이 있으며...

### 나. 농축 논란 가능성 예의 주시

- 이번 협상 타결 관련 최대 쟁점은 이란의 우라늄 농축권리에 대한 국제사회의 인정 여부인 바, 미국은 공식적으로 이란의 우라늄 농축권리를 인정하지 않는다고 천명했으나, 동 합의문에는 최종 포괄협상에서 협상에 따라 우라늄 농축을 인정할 수 있는 뉘앙스의 문안이 담겨있음.

(“The final step of a comprehensive solution would involve a mutually defined enrichment programme with mutually agreed parameters consistent with practical-needs, with agreed limits on scope and level of enrichment activities, capacity, where it is carried out, and stocks of enriched uranium, for a period to be agreed upon.”)

- 문맥상 포괄적 최종협상 과정에서 협의 여하에 따라 이란 내 우라늄 농축을 허용할 수도 있다는 의미가 담긴 것으로 해석 되어 향후 논란의 소지가 있음.

- 국제사회가 이란에 평화적 핵에너지 이용 관련 우라늄 농축을 허용할 경우, 이는 북한 핵 관련 우라늄 농축 사안에도 적지 않은 파장을 일으킬 가능성이 있음.
  - 아울러 국제사회의 원자력 협정의 핵주기 완성 논쟁까지 촉발할 수 있는 사안이므로 한미원자력협정 개정과 관련, 향후 진행사항을 면밀히 주목할 필요가 있음.

장기적인  
경제협력 관점에서  
다면적 협력채널을  
발굴·유지해야 하는바,  
경제제재  
일부 완화 국면에서  
기업 및 민간부문의  
적극적 관계 구축을  
추진할 필요가 있고...

#### 다. 향후 포괄협상 타결 대비 이란과의 다면적 유대관계 구축

- 이란 핵문제 초기 단계 협상 타결 소식에 국제 경제는 신속히 반응하고 있는바, 이란이 향후 정상적인 시장으로 전환될 경우 역내 최대국가로 자리매김할 수 있는 잠재력을 지녔기에 경제 부문은 초미의 관심사를 두기 시작함.
- 특히 경제적 측면을 고려할 때, 유럽 국가의 경우 제재 완화 상황에 적극적으로 대응하는 것으로 알려지고 있으며, 일본, 인도 등 아시아 국가들도 신속하게 대응하는 분위기임.
  - 무엇보다 협상타결 전인 지난 8월부터 최근 이란과 일본의 관계가 급속도로 진전되어 왔으며, 이는 유엔총회 계기 일본-이란 정상회담 및 다수의 각료급 회담 개최를 통해 드러나고 있는바, 각별한 관심이 필요함.
- 본 이란 핵문제 협상은 최종 타결까지 난제 및 돌발변수가 많은 과정이므로 선부른 낙관론은 바람직하지 않으나, 이란의 잠재력을 감안할 때 장기적인 경제협력 관점에서 다면적 협력채널을 발굴·유지해야 하는바, 경제제재 일부 완화 국면에서 기업 및 민간부문의 적극적 관계 구축을 추진할 필요가 있음.

# Implications and Prospects of the 2013 Geneva Interim Agreement on the Iranian Nuclear Program

---

IN Nam-sik

Associate Professor  
Dept. of European and African Studies

## *The Agreement and its Background*

Considered one of the two most critical challenges to the global nonproliferation regime, the nuclear program of Iran, along with that of North Korea, has long been a serious concern to the international community. In the nuclear negotiations held between the P5+1 (E3+3) and Iran in Geneva on November 24, 2013, the Joint Plan of Action was adopted, marking the first step toward resolving the Iranian nuclear problem. The “first step” period is expected to last for six months.

### **The Agreement: Joint Plan of Action**

Since the Joint Plan of Action symbolizes the first step toward solving the Iranian nuclear problem, its goal was set as “to reach a mutually-agreed, long-term comprehensive solution that ensures Iran’s nuclear program will be used for exclusively peaceful purposes.” These initial measures are expected to build trust with Iran by leading it to conform to the obligations listed in the Nonproliferation Treaty (NPT). Later, these efforts will result in the “final step” that guarantees Iran’s right to use nuclear energy for peaceful purposes, which is recognized as an inalienable right by the NPT.

To fulfill this objective and alleviate the concerns of the international community, Iran should carry out the following procedures:

- 1) Dilute half of its existing 20% enriched uranium to the level of industrial uranium, which is no higher than 5%, and convert the remaining half of its UF<sub>6</sub> to working stock of uranium oxide powder to be used in fabrication of fuel for the TRR (Tehran Research Reactor).
- 2) Announce that it will not, under any circumstances, enrich uranium over 5% for a period of six months, except when it is to be used for enrichment R&D purposes that are not related to the accumulation of enriched uranium.

Put its 3.5% low-enriched uranium (LEU) under control as well.

- 3) Halt the construction of additional enrichment facilities and centrifuges, except for those designed for replacement purposes. Also, cease operation of 50% of the centrifuges at the Natanz Fuel Enrichment Plant and 75% of those at Fordow.
- 4) Halt the construction of IR-40 heavy-water reactors at Arak, thereby forbidding the operation of nuclear reactors at the site. It will also not transfer fuel or heavy water to the reactor site, not produce or test additional fuel, nor install the remaining components of the reactors.
- 5) IAEA inspectors are allowed frequent access to workshops, storage facilities, uranium mines, and mills.

In return, the P5+1 will undertake the following voluntary measures:

- 1) Since limited relief measures, though temporary and reversible, have been adopted, the P5+1:
  - Will not impose new nuclear-related sanctions for six months.
  - Will suspend sanctions on gold and precious metals, the auto industry, and petrochemical exports, providing Iran with approximately \$1.5 billion worth of revenue.
  - Will start subsidizing Iran's aircraft maintenance sector, providing machine parts, installation and security check services, repair technologies, etc.
  - Will suspend efforts to further reduce Iran's crude oil sales, maintaining the current sales level (which earns approximately USD 4.2 billion for Iran's economy).
- 2) Establish a financial channel to facilitate humanitarian trade for Iran's domestic needs, using Iranian oil revenues held abroad.

These “first step” measures are expected to be fully implemented as the signatories reach the final agreement within one year after the adoption of the Joint Plan of Action. If the transparency measures and enhanced monitoring process do result in a successful settlement on the “comprehensive solution,” Iran's nuclear program will be evaluated and acknowledged as equal to those of other NPT non-nuclear-weapon states.



### **The international community's response**

While some consider the plan to be merely a temporary measure lasting only six months, others think highly of the fact that it is the first practical measure that has suspended the expansion of Iran's nuclear program. Most countries seem to generally welcome this new nuclear deal. However, Israel and other Gulf monarchies, except Oman, that have a hostile relationship with Iran are harshly criticizing this deal.

The P5+1 are excited that the deal was successfully reached when all UN Security Council members were present as participants. Furthermore, they have gained confidence in that all participating states demonstrated willingness to solve the problem. This general consensus was evident in the fact that Russia and China, neither of which showed the slightest willingness to change their stances regarding the conflict in Syria, supported the deal in this round of negotiations with Iran (E3+3 mechanism).

However, the United States and Iran still have different interpretations regarding Iran's right to enrich uranium, which was one of the elements mentioned in the "final step." Since there are still obstacles that need to be overcome in the near future, the majority opinion is that it is too early to be optimistic about the remaining negotiation process. In particular, the statement that the final step would "involve a mutually defined enrichment programme with mutually agreed parameters" is still highly controversial. While Iran has interpreted this phrase as an ultimate approval of its right to enrich uranium, the White House did not mention it in the Fact Sheet that was distributed separately from the Joint Plan of Action, and it has strongly emphasized that the "right to enrichment" is not stipulated in the NPT.

### **The factors that successfully led to the Agreement**

- 1) The Obama Administration's policy of "non-violent pluralism" toward the Middle East

The Obama Administration has broken away from the Bush Administration's plan to bring about democratic change in the Middle East, which often involved acts of unilateralism and offensive realism. Ever since the start of his term, Obama has maintained "non-violent pluralism" as his official Middle East policy, highlighting his "diplomacy first" approach in foreign policy.

America's policy of "non-violent pluralism" toward the Middle East rests on

the premise that it does not enforce the democratization of any country, and that it seeks to put a stop to the use of Weapons of Mass Destruction (WMD) and acts of terrorism. By pursuing this policy, the United States has demonstrated that it will work toward world peace through diplomatic means and negotiations, regardless of the type of regime that it must approach. Following the principle that it will carry out sanctions or negotiations first, instead of taking military action, the United States has promised that it will not engage in any more wars in the Middle East.

This line of policy is also connected to America's new strategy of "Asia rebalancing." In order to put this plan into action, the United States has relied on diplomacy, rather than military means, to solve key issues with major countries in the region, such as Iran. America's refusal to launch a military strike against Syria, after the Syrian government's alleged use of chemical weapons, invited much criticism many considered it a sign of America's declining influence. However, by refraining from using military force, the United States successfully demonstrated its adherence to the policy of "diplomacy first."

## 2) The tightening of sanctions on Iran and change in Iran's leadership

Iran's main motive for joining the negotiations seems to be the detrimental effect of sanctions on its economy. Especially as the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012 strengthened the restrictions on Iranian oil exports, Iran's economic situation worsened and the middle class became impoverished. The sanctions pushed Iran's middle class, which is technically the heart of Iran's economy, into a difficult situation, unlike the wealthy class who are financially stable or the poor who can rely on national subsidies to support their livelihood. The enduring economic sanctions resulted in a rapid decline in the value of the Iranian rial, which severely reduced the middle class' purchasing power and quality of life. With these devastating economic conditions, the public became highly discontent with the government. While those who prefer negotiations argue that Iran came to the negotiating table because of the effect of the sanctions, the hard-liners contend that Iran's complete denuclearization is only possible with even stronger sanctions.

Current Supreme Leader Ayatollah Khamenei and other rulers of the Islamic Republic of Iran who run the Velayat-e-faqih, Iran's system of government that strictly adheres to Islamic law, have witnessed the demonstrations (Green Movement) and democratization movements following the political change in other Arab



countries after the 2009 presidential elections. These incidents have made Iran's leaders especially wary of becoming embroiled in any political upheaval. Therefore, with the recent economic decline and election of the new president Hassan Rouhani, Iran seems to have embarked on serious negotiations with the West.

Regarding the nuclear negotiations, Rouhani has demonstrated an attitude that is different from that of the previous administration. His selection of new cabinet members also differs considerably from that of the previous administration, which mainly consisted of hard-liners in foreign policy. He filled the posts of Ministers of Home Affairs, Culture, Defense, and Law with conservatives, while balancing them out by appointing numerous centrists and pragmatists, who share his political views, to economy and diplomacy-related posts. Most importantly, he transferred the duty of overseeing nuclear negotiations from the Supreme National Security Council (SNSC) to the Ministry of Foreign Affairs, demonstrating his willingness to engage in serious nuclear dialogue.

### 3) The role of the European Union (EU) and Oman as active mediators

Since the United States and Iran severed diplomatic relations with each other in 1979, the arbitrating role of third parties—EU and Oman—was crucial in the resumption of talks between the two countries.

The EU and Oman are known to have shared their duties during the negotiation process. Especially through the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy Catherine Ashton's shrewd arbitration between the P5+1 and Iran, the EU played an active part in communication with Europe, Russia, China, and other countries.

In particular, the ruler of Oman Sultan Qaboos is known to have played a remarkable role in mediating between the United States and Iran during their secret talks. Unlike other Sunni monarchies in the Gulf, Oman belongs to the Ibadhi sect, and it has long engaged in exchange and cooperation with Iran. Since the late stage of the Ahmadinejad Administration, the royal family of Oman, in favor of the normalization of Iran, has posed itself as an active player in improving US-Iran relations. Secretary of State Kerry was reported to have discussed bilateral military cooperation with Oman during his visit to Oman in May. However, in reality, the meeting was an intimate discussion on the arbitrating role of King Qaboos. The election of Rouhani as the new Iranian president further stimulated King Qaboos to make serious efforts toward rebuilding the relationship between the two countries.

Finally, the United States and Iran started to engage in high-level talks.

In the recent “Manama Dialogue” held in Bahrain, Oman directly confronted the Gulf monarchies that seek to contain Iran, again demonstrating its willingness to enter into a friendly relationship with Iran. Oman has expressed its opposition to the formation of the Gulf Union, an attempt by the six monarchies of the Gulf Cooperation Council (GCC) to strengthen their integration and counter Iran’s rise. As can be seen from this declaration, Oman seems to put more weight on its mediating role between Iran and the West.

### *The Agreement’s Implications and Future Prospects*

#### **Continuation of efforts to reach the final agreement**

The upcoming process toward reaching the “comprehensive solution” following the six-month “first step” period is still filled with uncertainty. The reality is that various factors, such as whether secret nuclear facilities exist, whether Iran may resume the construction of new nuclear reactors, and differences in opinion regarding the neutralization process of enriched uranium, may cause a breakdown in the negotiations.

However, since any major setback would deliver a critical blow to the Obama Administration’s foreign policy, Washington will by any means attempt to continue negotiating with Iran. Also, Iran cannot easily step away from the negotiations until it makes a considerable economic recovery. Complete cancellation or breakdown in the last round of negotiations is unlikely rather, the participating countries could engage in a constant tug of war whenever an unexpected situation breaks out, causing them to become bogged down in protracted negotiations that may last much longer than expected.

Hard-liners who oppose the negotiations still have a significant political clout in both the United States and Iran; in particular, many members of the US Congress are expressing strong opposing opinions. These people may demand a cancellation of the negotiations due to the Israeli lobby and pressure from Saudi Arabia. Therefore, the key to success is continuing the steps toward the final agreement by resolving the wide differences in opinion within each country.

#### **Prospects for Iran’s economy after the easing of sanctions**

The general consensus so far has been that the three-way sanctions against Iran, imposed by the United Nations Security Council (UNSC), the United States,



and the EU, have been effective, while Iran has also consistently demanded for easing of the sanctions. Therefore, even if the participants of the negotiations come into extreme conflict, such as a breakdown in negotiations, the possibility of the conflict escalating to a military confrontation is relatively low.

In addition, Iran has shown eagerness to resume oil production and exports soon after the agreement on the “first step” measures. In particular, Iranian Minister of Petroleum Bijan Namdar Zanganeh, who has returned to Rouhani’s Cabinet, is reported to have had regular contact with major energy companies. He seems to have already started discussing specific production development plans with Total, while also consulting with oil companies such as Royal Dutch Shell and ENI on development investment plans.

If Iran’s economy experiences some degree of oil export liberalization as a result of future negotiations, it will make it much more difficult for the Iranian regime to back out of the negotiations and revert to its past “economy of resistance,” due to the positive effect that economic liberalization will have on the lives of Iranian citizens. At the same time, if Iran speeds up its economic liberalization of oil exports during the six-month “first step” period, international oil capital and oil products will penetrate the Iranian market, making it harder for Western countries to impose sanctions at the level they did in the past. Those who oppose the negotiations call this situation a “crack in the dike,” arguing that if the negotiations do break down and the countries decide to strengthen the sanctions once more, the rapid introduction of capital and commodities in Iran could undermine the effect of the sanctions.

### **The possibility of change in regional alliance patterns of the United States**

During the process toward the “first step” measures, the United States continued negotiating with Iran despite facing strong opposition from Israel and Saudi Arabia, its two most important allies in the Middle East. Its success in the initial steps stirred up an intense animosity among these two countries. Immediately after the agreement was reached, Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu denounced it as a “historic mistake,” declaring that Israel will maintain its original hard-line stance toward the Iranian nuclear issue. Saudi Arabia and other Gulf Arab states have made positive statements regarding the success of the negotiations, but because they fear the rise of Shiite-majority Iran, their grievances against the United States are also growing.

Especially Saudi Arabia, struggling with a national security crisis due to the recent political turmoil in the Arab states, the Syrian Civil War, and the rise of Iran, has felt betrayed by America's recent diplomatic engagement with Iran. The opinion that Saudi Arabia should review its traditional alliance with the United States is gaining traction within the country.

In addition, the deteriorating Egypt-US relations after the return of the military regime in Egypt, as well as the rising insecurity in Libya and other countries in the Middle East, has caused the original alliance patterns of the United States to undergo a gradual change. If the negotiations proceed smoothly, there is a significant possibility that Iran could become a regional hegemon in the Middle East. Furthermore, if conservative monarchies and Sunni republics in the region resist Iran's rise, the United States could completely restructure its entire Middle East policy.

### *Republic of Korea's Concerns*

#### **The need to evaluate the effect of economic sanctions on North Korea**

Although the effectiveness of the three-way sanctions on Iran has been a controversial topic for many years, the recent majority opinion is that the tight economic sanctions did succeed in bringing Iran to the negotiating table. Therefore, in the upcoming years, the United States may demonstrate a willingness to levy strict sanctions on North Korea as well, following the successful precedent set with Iran.

Since the North Korea nuclear problem differs from that of Iran in various ways, the success with Iran cannot be easily applied to the case of North Korea. However, since the agreement provided a precedent in which employing sanctions, rather than relying on military measures, was effective in altering a state's behavior, it is now highly likely that the United States will emphasize sanctions as way to deal with the nuclear North Korea.

#### **The possibility of controversy over uranium enrichment**

The biggest issue in this round of negotiations is whether the international community acknowledges Iran's right to enrich uranium, with the United States having officially declared that it does not approve of it. However, the draft agreement hints at the possibility of acknowledging Iran's right to enrich uranium, depending on the result of the final round of negotiations. ("The final step of a comprehensive solution would involve a mutually defined enrichment programme with mutually



agreed parameters consistent with practical needs, with agreed limits on scope and level of enrichment activities, capacity, where it is carried out, and stocks of enriched uranium, for a period to be agreed upon.”) This controversial clause could be interpreted as implying that Iran may eventually obtain permission to enrich uranium, depending on the characteristics of the agreement reached during the final negotiations.

If the international community acknowledges Iran’s right to enrich uranium for peaceful purposes, this precedent may have dramatic implications for the issue of North Korea’s uranium enrichment activities as well. In addition, it may incite an international dispute regarding the issue of whether nuclear negotiations should complete a full nuclear fuel cycle. Therefore the progress of the Iranian nuclear talks deserves special attention, especially with the upcoming renewal of the US-ROK Civil Nuclear Cooperation Agreement.

### **Preparing for the final agreement on a comprehensive solution**

The global economy has been reacting quickly to the news that the “first step” agreement has been concluded. Since Iran has the potential to become the most powerful country in the Middle East if it transitions into a normal economy, it has been receiving much attention in various economy-related fields.

European countries, as well as Japan, India, and other Asian countries, are actively reacting to the easing of sanctions on Iran. Above all, the improvement in Japan-Iran relations since last August, even before the conclusion of the first step agreement, requires special attention. This improving relationship is evident in the recent Japan-Iran summit meeting at the UN General Assembly, along with other numerous minister-level conferences that have been held between the two countries.

Since the remaining negotiations with Iran will likely encounter a number of unexpected difficulties, excessive optimism should be avoided. However, considering Iran’s potential for future development, Republic of Korea ought to develop multidimensional ties with Iran, through which it can pursue long-term economic cooperation. In order to seize the opportunities provided by the easing of sanctions on Iran, Republic of Korea should pursue active cooperation with Iran through large enterprises and other private channels.

# G20의 발전을 위한 중견국의 역할\*

## 이 동 회\*\*

### 1 문제의 제기

- 제8차 G20 정상회의가 20개 회원국과 스페인, 세네갈, 에티오피아, 카자흐스탄, 브루나이 및 싱가포르 등 6개 초청국이 참석한 가운데 2013년 9월 5일~6일간 러시아 상트페테르부르크에서 개최되었음.
- 정상들은 거시경제정책 공조와 일자리 창출 의제들을 포괄하는 정상선언문(부록1 참조)에 합의하고 그 부속서로서 ‘상트페테르부르크 행동계획’을 비롯한 9개 보고서를 채택하였는데, 이에는 ‘G20 5주년 기념 비전 선언문’이 포함되어 있음.
- 2008년 미국에서 발발한 금융위기가 전 세계적 차원에서의 경제 위기로 확산되자, 위기를 극복하기 위한 국제적인 노력의 하나로 국가 간 경제정책 공조를 강화하기 위한 주요 20개국의 모임인 G20이 태동되었음.
- 이후 G20은 국제경제문제 논의를 위한 ‘최상위협의체(premier forum)’로 명명되고, 경제 관련 글로벌 거버넌스의 핵심 구조로 인정되었음. 나아가, 단순한 위기관리체제(crisis management body)로부터 세계 경제의 지속가능하고도 균형 잡힌 발전을 가능케 하는 상설협의체(steering committee)로의 발전적 변환을 지향하여 왔음.
- 그러나 세계 경제가 일단 위기 국면을 벗어남에 따라 G20의 역

### 목 차

1. 문제의 제기
2. G20 발전과정상의 문제점
3. 중견국의 부상
4. 중견국의 역할
5. 한국의 고려사항

\* 2013. 12. 27. 발표

\*\* 경제통상연구부 교수



향후 외교 환경의 상당 부분이  
글로벌 거버넌스  
구축 문제를 둘러싸고  
벌어지는  
국가 간의 경쟁과  
협력으로 조성될  
것으로 보이며...

할에 대한 기대가 희석되는 가운데, 유럽과 미국의 재정위기가 자국 중심의 경제 운용을 우선시하게 하는 경향을 고조시켜 국제 공조의 기본 토대가 취약해졌음. 이에 따라 출범 5년이 지난 이 시점에서 G20은 발전과 정체의 기로에 직면하게 되었으며, 재활성화를 위해서는 새로운 동력이 마련되어야 할 것으로 보임.

- 한편, 최근 한반도 주변 동(북)아시아의 안보 환경을 평가하는데 있어 소위 ‘아시아 패러독스(Asia paradox)’라는 용어가 많이 언급되고 있는데, 같은 맥락에서 세계적 차원에서도 ‘글로벌 패러독스(global paradox)’로 명명할 수 있는 모순적 상황이 전개되고 있다고 볼 수 있음. 즉, 정치·군사 분야에서는 힘의 정치를 바탕으로 한 전략적 경쟁이 강대국을 중심으로 여전히 전개되고 있는 반면, 경제문제를 위시한 비(非)군사 분야에서는 세계화의 급진전으로 대두되고 있는 범세계적 이슈들에 대해 국제협력을 통해 공동으로 대처하고자 하는 글로벌 거버넌스의 재편 및 구축 작업이 진행되는 이중적 양상이 공존하고 있다는 것임.
- 이러한 배경을 염두에 두고 향후 전망을 해보면 다음과 같이 상호 연관된 세 가지 변화를 중심으로 국제관계가 형성되어 나갈 것으로 정리해 볼 수 있는데, 이에 따라 외교 환경의 상당 부분이 글로벌 거버넌스 구축 문제를 둘러싸고 벌어지는 국가 간의 경쟁과 협력으로 조성될 것으로 보임.
- 첫째, 힘의 이동(power shift) 결과로 힘의 분포가 변하기 시작하였다는 점, 둘째는 힘의 분포가 변하기 때문에 국제질서를 유지하는 관리 체계로서의 글로벌 거버넌스가 재편되거나 새롭게 구축되어야 하는 상황이라는 점, 셋째로는 그 진행 과정에서 기존 질서를 주도해왔던 강대국들과 질서 변경을 원하는 신흥국들 사이에서 대립적 상황이 발생할 수 있는데, 이는 중견국들이 중재 역할을 할 수 있는 틈새(niche)의 생성을 시사하고 있다는 점 등임.
- 특히, 세 번째 관찰인 중견국을 위한 기회 발생은 중견국들이 적정한 협조 체제를 구축해 나갈 경우, G20을 위시한 주요 글로벌 거버넌스 구축 과정에서 건설적인 역할을 해나갈 수 있게 됨으로써 국제정치·경제적 행동반경의 확대가 가능해짐을 시사하고 있음.

- 이러한 국제환경의 변화 속에서 중진국, 중급국가 및 중도적 국가 등 어느 척도로 계량하더라도 중견국의 자격을 충분히 갖추고 있으며 제5차 G20 정상회의를 서울에서 개최하는 등 지난 발전 과정에서 주요한 역할을 수입하였던 한국으로서는 G20을 주요 무대로, 최근 결성된 MIKTA 등 다양한 중견국 간 협의 채널들을 주요 수단으로 하는 중견국 외교를 강화해 나감으로써 외교 역량의 강화를 모색할 수 있을 것임.
- 이러한 인식 하에서 본 보고서는 여덟 차례에 걸친 지난 정상회의에 대한 간략한 평가를 바탕으로 G20의 발전과정상에서 노정된 문제점을 정리하고, 이를 중견국의 특징 및 이에 바탕하여 가능한 역할과 연결시켜 봄으로써 G20의 재활성화를 위한 중견국의 역할을 검토해 보고자 함.

## 2 G20 발전과정상의 문제점

- 2008년 이래 여덟 차례의 정상회의를 통해 글로벌 거버넌스 재편의 대표적 사례가 되어 온 G20은 비록 세계 경제 현안을 다루는 중요한 회의체로 자리매김 해왔으나, 회원국 간 의견 상충으로 인해 명실상부한 최상위협의체로의 전환은 이루지 못했다고 평가되고 있음.
- 그 배경에는 각국 간 경제력의 격차, 경제 운용 방식의 차이, 정치시스템의 상이성 등 다양한 구조적 문제들이 존재하고 있으나, 본 보고서에서는 우선 정상회의의 결과를 중심으로 평가하고자 함.
- G20의 발전과정을 개관해 보면 세 단계(부록2 참조)로 대별해 볼 수 있는데, 1단계 ‘위기극복기’는 당면한 위기를 관리하는데 초점이 모아진 태동기로 1차와 2차 회의가 이에 해당됨. 이어 2단계는 G20을 위기관리체로부터 상설협의체로 전환하기 위한 노력이 시작된 시기로 ‘전환모색기’로 명명될 수 있는데, 3~5차 회의가 그 범주로 분류될 수 있음.
- 이후 G20은 6차 회의에서부터 최근의 8차 회의에 이르기까지 유로존의 위기와 미국의 재정적자 등 연이은 악재들의 돌출로 표

G20은 비록 세계 경제 현안을 다루는 중요한 회의체로 자리매김 해왔으나, 회원국 간 의견 상충으로 인해 명실상부한 최상위협의체로의 전환은 이루지 못했다고 평가되고 있어...



류하는 양상을 보이면서 급기야 발전과 지속의 기로에 서게 되어 ‘담보정체기’에 처하게 되었음.

- 지난 5년 간 여덟 차례에 걸친 정상회의에 대한 상기한 간략한 평가를 바탕으로 G20의 발전과정상에서 노정된 문제점을 정리하면 다음과 같음.

### 가. 주도력의 부재(Who)

- G20 발전과정에서 가장 두드러지게 나타난 취약성은 G20의 발전과정을 주도해 나갈 수 있는 주도력이 부재(不在)하다는 점임.
- G20은 그리스에서 촉발된 재정위기에 대한 회원국 간 의견 대립, 그리고 경제난이 지속된 미국과 여타 중국을 위시한 신흥국들의 개입 주저 등의 변수들로 인해 적절히 대처하지 못했다는 평가를 받음으로써 국제경제 문제 해결을 위한 최상위협의체로서의 G20의 위상에 대한 부정적인 시각이 고착화될 수도 있는 위험성을 더욱 확대시켜 왔음.
- 또 다른 변수는 미국과 관련된 것으로, 양적완화정책(QE: Quantitative Easing)의 지속과 재정적자 문제의 상존이 미국의 국제경제 문제에 대한 주도적 입장에서의 전향적 입지 설정을 어렵게 하였다는 것임.
- 또한 신흥국인 중국과 브라질 등도 각각 정치·경제 분야에서 개혁 작업이 느리게 진행되고, 자국의 경제 운영에서도 애로가 집중되어 다른 지역에 대한 경제 지원을 논의할 충분한 여유가 없다는 상황도 주도력의 부재에 일정 수준 영향을 미치고 있음.
- 이렇게 볼 때, G20의 유용성에 대한 회의감 확대 가능성과 주도력 공백이 향후 G20의 발전 전망과 관련해 가지는 시사점은 미국, 중국, EU 등 주요국들이 다기(多岐)한 이유로 G20의 향후 발전과정에서 필요한 주도력을 개별적으로 또는 집단적으로 발휘하지 못할 경우, 과연 누가 지도력의 공백을 메울 수 있을 것인가 되고 있음.

G20 발전과정에서 가장 두드러지게 나타난 취약성은 G20의 발전과정을 주도해 나갈 수 있는 주도력이 부재하다는 점으로...

## 나. 의제의 미비(What)

- 경제·금융 문제들을 중심으로 하는 G20의 현재 주요 의제와 그 논의를 위한 준비과정들이 아직도 G7의 주요국들의 영향력이 미치는 가운데 이루어지고 있음(financial capture)에 반해, G7의 주요국들인 미국과 EU는 세계 경제적 차원보다는 자국의 경제문제에 우선적인 관심을 두고 있어 문제 해결 능력이 저하되고 있는 실정임.
- 이러한 이유로 대두되고 있는 G20의 경제·금융 의제 편중 문제에 대한 재검토 필요성과는 별도로 G20에서 무절제하게 지속되고 있는 의제 확대의 문제(agenda creep)도 향후 G20의 발전과 관련해 재검토되어야 할 필요성이 있는 것으로 보임.
- 2010년 서울 정상회의는 기존 의제 외에 소위 새로운 의제로서 글로벌 금융안전망 구축과 함께 개발 의제를 추가한 바 있음. 이어 2011년 칸느 회의는 식량안보와 원자재 가격 변동성 완화 문제를, 그리고 로스카보스 회의는 녹색성장을, 최근 러시아는 고용문제를 의제에 추가하기에 이르렀으며, 이외에도 G20의 진행 과정에서 반(反)부패 등의 문제도 다루게 됨.
- 이러한 의제 확대는 기존의 거시경제정책 공조체로서의 G7을 넘어서 신흥국들과 여타 개도국들의 관여를 높일 수 있고, 국제 정치·경제상의 새로운 현상인 복합적 성격의 의제(hybrid issues)들을 다룸으로써 G20의 존립 기반을 공고히 할 수 있다는 점에서 원칙적으로는 타당함.
- 그러나 의제 선정이 G20의 향후 발전을 숙고한 가운데 회원국들 간 공동 합의로 이루어지기보다는 해당 연도의 개최국이 자국의 관심도를 적극 반영하거나, G20의 발전과정에 또 다른 발자취를 남기려는 과욕에서 무리하게 추진되는 경향도 존재하고 있음.
  - 2013년 상트페테르부르크 정상회의에서 주최국의 주장으로 정치 의제인 시리아 사태를 논의하였는데, 의제 범주의 확대가 가져올 수 있는 긍정적 가능성이 존재하였음에도 불구하고, 결과적으로 회원국 간 이견만을 노정하였다는 점은 이러한 예의 하나라고 볼 수 있음.
- 이렇게 볼 때, G20의 또 다른 과제는 경제 거버넌스의 재편을 위

*G20의 경제·금융의제 편중 문제에 대한 재검토 필요성과는 별도로 G20에서 무절제하게 지속되고 있는 의제 확대의 문제도 향후 재검토되어야 할 필요성이 있으며...*



한 상설협의체로서의 역할 제고는 물론, 의미 있는 의제를 여하히 절제 있게 선정할 수 있을 것인가의 문제일 것임.

#### 다. 효율성의 부족(How)

- 세계 경제가 일단 위기 국면을 벗어남에 따라 G20의 위기관리체제로서의 역할에 대한 기대감이 희석되는 가운데, 유럽과 미국이 자국 중심의 경제운용을 우선시함으로써 국제 공조의 기본 토대는 더욱 취약해짐.
- 이러한 변화는 현재 G20의 주요 의제가 경제·금융 문제들만을 중심으로 하고(financial fetishism), 논의를 위한 준비과정들이 지나치게 기술적이어서 정상들의 모임으로서의 G20의 효율성 저하를 초래할 수 있다는 관찰과도 결부되며, 또한 국제관계에 있어서 너무 빈번한 정상회의에 대한 피로감(summit fatigue)이 표출되고도 있는 실정임.
- 이러한 복합적인 상황 전개에 근본 원인은 G20 정상회의가 2008년의 금융위기를 조속히 극복하고자 1999년 이래 존재해 온 G20 재무장관회의를 확대·격상하여 개최하게 되었다는 데서 연유함.
  - G20 정상회의의 의제 관련 준비는 실질적으로 아직 G7의 영향력이 크게 작용하는 G20 재무장관회의가 담당하며, 이를 받아 각국 지도자들의 개인 대표 자격을 지닌 셰르파(sherpa)들이 회의를 준비하는 것으로 되어 있음.
- 이렇게 볼 때, 향후 G20의 기본 성격이 위기극복을 위한 기술적 차원의 경제 위주 논의의 장으로부터 점차 기존의 주도세력이었던 G7과 신흥국들이 비(非)경제 영역을 포함하여 정상 모임의 수준에 걸맞은 포괄적이고도 정치적인 틀로 바뀌어 나가는 것이 바람직하다면, G8의 경우와 같이 재무장관회의와 병렬적으로 외무장관회의를 신설해야 한다는 필요성이 제기될 수 있음.
- 한편, 이와 관련된 우려는 특히 지도력이 부재한 상황 하에서 지속적으로 확대되는 의제들에 대한 논의를 체계적으로 기획·운영할 수 있는 시스템이 갖춰지지 못한 상황, 예컨대 사무국 또는 이의 역할을 해야 하는 트로이카의 기능이 충분히 발휘되지 못한다는 연유로도 더욱 증폭되고 있음. 이러한 취약성은 의제 취

이러한 취약성은 궁극적으로 G20이 '토크샵(talk shop)'으로 폄하되는 경향을 강화시키거나 실제로 '잠화점'이 되게 함으로써 그 유용성이 훼손될 수도 있을 것이며...

급의 부실로 이어지고 궁극적으로 G20이 ‘토크샵(talk shop)’으로 폄하되는 경향을 강화시키거나 실제로 ‘잡화점’이 되게 함으로써 그 유용성이 훼손될 수도 있을 것임.

- 이렇게 볼 때, 향후 발전을 위한 추가적인 과제는 외무장관회의의 신설과 함께 사무국 설치를 포함하여 여하히 운영상의 효율성을 높일 것인가와 관련된 제도적 정비의 문제들일 것임.
- 이렇듯 발전과 정체의 기로에 직면한 G20이 향후 글로벌 경제 거버넌스로서 그 위상을 구축해 나가기 위해서는,
  - 첫째, 미국, EU 등 주요국들 간에 G20을 명실상부한 최상위협의 체로 만들고자 하는 정치적 의지의 재확인과 주도력의 발휘,
  - 둘째, 의제의 재조정, 특히 에너지안보, 기후변화 및 개발문제 등과 같이 기존의 경제와 밀접한 연관이 있으면서도 3자 간의 상호연계성을 감안한 새로운 시각과 접근법이 요구되는 문제들을 신(新)의제화 하려는 노력,
  - 셋째, 정상의 모임이라는 수준에 맞추어 의제를 재조정함과 동시에 이들 의제들을 체계적으로 준비하고 다루어 나갈 수 있도록 외무장관회의의 병렬적 개최와 사무국 설치를 포함한 관리 방법의 제도적 개선 등이 요구되고 있다고 할 수 있음.

글로벌 거버넌스의 재편 요구는 필요조건으로서의 세계화의 진전과 충분조건으로서의 힘의 분포 변화가 맞물리면서 국제관계 변화의 동력으로 작용하고 있으며, 이러한 상황 전개는 현상유지 세력과 현상변경 세력 간의 협력과 갈등을 초래하게 되며...

### 3 중견국의 부상

#### 가. 중견국 부상의 배경과 특징

- 글로벌 거버넌스의 재편 요구는 필요조건으로서의 세계화의 진전과 충분조건으로서의 힘의 분포 변화가 맞물리면서 국제관계 변화의 동력으로 작용하고 있음. 이러한 상황 전개는 기존 질서를 가급적 유지하고자 하는 현상유지 세력과 변화된 현실을 반영하기 위해 기존 질서의 변경을 요구하는 현상변경 세력 간 협력과 갈등을 초래하게 됨.
  - 최근의 국제환경 변화, 특히 2008년 미국발 금융위기 이후 목도되고 있는 중국의 급부상과 미국의 상대적 쇠퇴에 따른 국제관계의 전반적 재조정 양상들은 이러한 관찰을 뒷받침하고 있음.



- 더 나아가 힘의 분포 변화에 따른 국제관계의 변화는 비단 UN 안보리 상임이사국들(P5)로 대변되는 강대국들 간 관계에만 영향을 미치는 수준에 머무르지 않고, 국제 현안들에 대한 다수 국가들의 의사도 중요시 될 수밖에 없는 현실을 초래하고 있음.
  - 달리 말하면 국제적 현안들에 대한 P5의 거부권(major powers' veto)이 기존 강대국들의 영향력을 말해주는 것이었다면, 점차 신흥국과 중견국들이 지니게 되는 이해당사자들의 거부권(stakeholders' veto)도 중시될 수밖에 없다는 것임.
  
- 상기한 환경의 변화는 한국을 포함하는 소위 중견국들에게 G20을 비롯한 글로벌 거버넌스의 재편으로 대변되는 국제질서의 변화 과정에 능동적으로 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있는데, 중견국 외교는 다음과 같은 역사적 사례를 볼 때, 충분한 합리적 필요성이 인정될 수 있을 것으로 판단됨.
  - 1970년대 초·중반 석유 무기화로 국제적 발언권이 강화된 제3세계 국가들이 소위 '신(新)국제경제질서(the New International Economic Order)'의 채택을 제1세계로 불렸던 선진권에 요구 하였으나, 당시 중재적 역할이 기대되었던 제2세계 사회주의 권이 필요한 개입을 회피하여 최소한의 완충 장치가 부재하게 됨에 따라 선·후진국 간 양보의 여지가 없는 협상 교착 상태가 이어지고, 결국 형식적인 선언으로 귀결된 바 있음. 이러한 국제질서의 변경은 적절한 중재 세력이 있을 때 극단적인 양자 간 대립을 우회하여 나름의 바람직한 결과를 가지고 올 수 있음을 반증하고 있다고 하겠음.
  
- 새로이 전개되는 환경 하에서 가능해진 소위 2세대 중견국 외교는 냉전시대의 1세대 중견국들이 미국과 소련이라는 초강대국들 사이에서 핵무기의 위협들로부터 자국의 안보를 보호받는 동시에 평화와 안전에 능동적으로 기여하기 위해 추동한 중견국 외교와는 다른 특징들을 보여 주고 있는데, 이들은 지식의 공유에 기초한 협력, 네트워크에 기반을 둔 협조 및 진화적 과정(evolutionary process)으로 요약될 수 있음.
  
- 향후 국제적 차원에서 전개될 중견국 외교는 관련국들 간 체계적 협의의 강화 방안의 구비와 함께 글로벌 거버넌스의 재편 과정

향후 중견국 외교는 관련국들 간 체계적 협의 강화 방안의 구비와 함께 글로벌 거버넌스의 재편 과정에서 중견국들이 가장 효과적으로 기여할 수 있는 아이디어의 창출 등 다수의 과제들을 안고 있으며...

에서 중견국들이 가장 효과적으로 기여할 수 있는 아이디어의 창출 등 다수의 과제들을 안고 있음.

- 이러한 예상을 근거로 할 때, 중견국 외교는 비록 짧지 않은 시간이 소요될 수밖에 없을 것이나, 중·장기적으로 국제질서의 효율적 관리라는 당위론적 측면에서는 물론 힘의 전이 과정에서 유발되는 현실적 필요성의 대두라는 측면에서도 그 가능성이 상당히 높을 것으로 전망할 수 있을 것임.

#### 나. MIKTA의 출범

- 2013년 중 국제관계의 변화에서 주목되는 점은 소위 중견국들이 집단적으로 위상을 확보하고 그 영향력을 확대하기 위한 체계적인 노력을 시작하였다는 사실임.
- 즉, G20 내에서 G7 국가도 아니고 BRICS 국가도 아닌 5개국(멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주)이 9월 UN 총회를 계기로 외무장관 회의를 개최하여 중견국 협의체인 MIKTA를 결성하는데 합의하고, 매년 최소 두 차례 장관급 회의를 개최하여 글로벌 거버넌스의 재편 과정에서 건설적인 역할을 해나가기로 한 것임.
- 이들 중견국들은 MIKTA의 기본원칙으로서 비공식성(informality), 개방성(openness), 점진성(gradualism) 등에 합의하고, 지식의 공유와 네트워킹 등 전(前)세대의 중견국들과는 차별화되는 협력 방식을 통해 국제사회에 공헌해 나가기로 함.
- 이들 중견국들이 활동 공간을 확보하기 위해서는 기존 세력인 미국을 중심으로 하는 G7 국가들과 중국으로 대변되는 신흥국들의 모임인 BRICS 국가들의 협조가 우선적일 것임.
  - 세계화가 급속히 진전되는 가운데 미국의 참여가 전제되지 않고는('without US') 어떠한 국제 현안의 해결도 불가능하지만, 또 다른 한편으로 미국만의 힘('US alone')으로 해결할 수 없는 글로벌 이슈도 급증하고 있는 실정임. 이에 따라 미국도 점차 다자주의의 유용성을 폭넓게 수용해가는 가운데, 그 동조 세력으로서 대체적으로 동맹국, 우호 협력국들인 중견국과의 협력의 폭도 넓혀가게 될 것임.

G20 내에서  
G7 국가도 아니고  
BRICS 국가도 아닌  
5개국(멕시코,  
인도네시아, 한국,  
터키, 호주)이  
중견국 협의체인  
MIKTA를  
결성하는 데 합의하고  
전(前)세대의  
중견국들과는  
차별화되는  
협력 방식을 통해  
국제사회에  
공헌해 나가기로  
하였으며...



향후 MIKTA  
 자체 발전을 위한  
 제도적 장치의 마련,  
 G20 등 제반 글로벌  
 거버넌스의  
 혁신을 위한  
 아이디어 창출,  
 기존 세력과  
 신흥 세력  
 양 측로부터  
 협력 대상자가  
 될 수 있도록 하는  
 집단적 외교 노력이  
 동시에 진전되어  
 갈 것으로  
 예상되며...

- 중국 등 신흥국들은 신흥국 간 남남협력(South-South cooperation)이 희망과는 달리 답보상태를 보이고 있는데다 지역협력을 통한 발언권의 강화(threat of regional exit) 또한 미국이 활용했던 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)의 예에서와 같은 효과를 기대하기는 어려워 결국 글로벌 차원에서의 발언권 확대를 우선시 할 수밖에 없을 것임. 이 경우 과거의 역사적 경험을 공유할 수 있고, 또한 경제 규모와 발전 수준에 있어서도 어느 정도 대등한 중견국들과의 협력이 긴요해질 것으로 예측됨.

- 이렇게 볼 때, MIKTA로 출발한 중견국 협의체는 점진적으로 발전되어 갈 것으로 보이며, 그 과정에서
  - 첫째, MIKTA 자체 발전을 위한 제도적 장치의 마련,
  - 둘째, 이를 바탕으로 하는 G20 등 제반 글로벌 거버넌스의 혁신을 위한 아이디어 창출,
  - 셋째, 기존 세력과 신흥 세력 양 측로부터 협력 대상자가 될 수 있도록 하는 집단적 외교 노력이 동시에 진전되어 갈 것으로 예상됨.

**4 중견국의 역할: 글로벌 거버넌스 혁신자(Global Governance Innovator)**

- 중견국들의 새로운 활동 공간이 된 글로벌 거버넌스의 재편 과정에는 다음과 같은 극복되어야 할 과제들이 있음.
- 첫째, 제도에 대한 기본 이해에 있어서의 상충(system friction)임.
  - 기존 강대국들, 즉 G7 국가들이 주도해왔던 기존 질서의 토대는 자유민주주의와 신자유주의적 경향이 강화된 자본주의의 틀인 데 반해, 다수의 신흥국들은 권위적 통치와 국가 자본주의적 요소들을 체제의 특징으로 지녀왔음.
  - 이에 따라 국제질서를 보는 시각 또는 그 운용 기제로서 글로벌 거버넌스를 보는 시각에서 양자 간 차이가 노정되고, 상이 점들을 둘러싸고 논점이 갈라지게 되는데, 예를 들어 글로벌 거버넌스의 기본 지향점을 효율성에 둘지 또는 균등성에 둘지가 달라지며, 또한 행위의 동력을 시장 균형에서 찾을지 또는 국가 행위에서 찾을지가 달라지게 된다는 것임.

- 둘째, 편익과 비용의 분배에서 나타날 수 있는 갈등(distributional conflicts)임.
  - 기존 주도국들은 비용과 편익의 분배에 있어서 공평한 부담과 이에 근거한 공정한 이익 배분을 중시하는 반면, 신흥국들은 기존 강대국들의 역사적 책임과 자국의 부담 능력 부족 등을 근거로 최소한의 비용 부담과 최대한의 편익 배분을 요구하는 경향을 띄고 있어 소위 무임승차(free ride)의 논란이 계속됨.
- 셋째, 조직의 효율성과 관련된 논쟁(institutional inefficiency)임.
  - 기존 질서의 주도국들은 국제협력에 있어서 비공식성을 선호하는 가운데 글로벌 거버넌스의 구축에 필요한 사무국의 설치 등과 같은 제도화 관련 제안에 일단 회의적인 입장을 취하는 반면, 현상변경을 원하는 신흥국들의 입장에서는 제도화를 통해 기존 강대국들의 영향력이 가능한 한 통제되기를 원하는 경향이 있음.
  - 선진국들이 견지하는 제도화에 대한 회의적 시각의 배경에는 실질적으로 과도한 제도화가 효율성을 해치면서 또 다른 국제적 관료주의를 비대화시켜 온 역사적 경험이 배경으로 작용하고 있는 것으로 보임.
- 이렇게 볼 때, 중견국들이 이러한 간극들을 좁혀 나가는 데 기여함으로써 글로벌 거버넌스의 재편 과정에서 보다 중요한 역할을 해나가기 위해서는 무엇보다 소모적인 논쟁을 우회하여 실질적 결과를 보여줄 수 있어야 하는데, 이러한 목적을 성취하기 위해서는 비교적 가치중립적인 제도의 투명성(transparency), 책임성(accountability), 평가성(assessment) 등에 있어서 혁신적인 아이디어를 창출하여 공급하는 한편 스스로 이들 분야에서 모범(best practice)을 보여주어야 할 것임.
  - 따라서 중견국들이 글로벌 거버넌스의 재편 과정에서 나타날 수 있는 문제점들을 극복하는 데 기여하기 위해서는 가능한 여러 가지 역할들 중에서 무엇보다도 지식의 공유와 네트워킹을 통해 창의적인 아이디어를 제공하는 ‘글로벌 거버넌스의 혁신자(global governance innovator)’ 역할에 주목하는 것이 지름길이 될 것으로 판단됨.

중견국들이  
글로벌 거버넌스의  
재편 과정에서  
나타날 수 있는  
문제점들을  
극복하는 데  
기여하기 위해서는  
지식의 공유와  
네트워킹을 통해  
창의적인 아이디어를  
제공하는  
‘글로벌 거버넌스의  
혁신자(global  
governance  
innovator)’ 역할에  
주목하는 것이  
지름길이 될 것으로  
판단되며...



- 이러한 목적을 달성하기 위해 MIKTA는 우선 G20 내에 재무장관회의와 병렬적으로 외무장관회의(Foreign Ministers' Meeting)를 설치하는 노력을 경주하는 한편, 조속한 시간 내 중견국의 장래 활동을 전체적으로 조망해내기 위한 비전그룹(MIKTA Vision Group)을 발족시키고, 이 그룹과 병렬적으로 활동할 수 있는 회원국 내 관련 연구소 간의 연구공동체(MIKTA Research Community)를 구상해 볼 수 있을 것임.
  - 비전그룹과 연구공동체는 중견국의 개념, 협력 원칙, 협력의 주안점 등을 재점검하면서 부족한 부분을 채워나가게 되는데, 그 과정에서 우선적으로 취급해야 할 이슈 분야를 무엇으로 할 것인가에 대한 검토가 있게 될 것임.
- 이 경우 중견국들 간 존재할 수 있는 이해관계의 상이성이 중견국 협력 초기에 노정될 위험성을 우회하기 위해서는 특정 이슈를 선정하기보다는 상기한 대로 투명성, 책임성, 평가 등과 같이 각국의 실질적 이해관계가 직결되지 않는 이슈이면서도 글로벌 거버넌스의 틀 자체를 혁신(governance innovation)시킬 수 있는 문제들을 우선 다루어야 할 것임.

특정 이슈를 선정하기보다는 각국의 실질적 이해관계가 직결되지 않는 이슈이면서도 글로벌 거버넌스의 틀 자체를 혁신시킬 수 있는 문제들을 우선 다루어야...

## 5 한국의 고려사항

- 향후 한국이 중견국 외교를 추진하는 데 있어 우선적으로 고려해야 할 사안은 중·장기적인 시각에서 중견국 외교를 해나가기 위해 어떠한 층위에서, 어떠한 과정을 통해 추진해 나갈 것인가에 대한 로드맵으로서, 다음과 같은 전략적 경로를 상정해 볼 수 있음.

### 가. 중견국 간의 연계형성 시도

- 여기에는 두 가지 가능성이 있는데, 하나는 MIKTA의 발족에서 보여지듯 G20 구성국들 중 G7도 아니고 BRICS도 아닌 국가들이 우선 국가 간(inter-governmental) 연대로서 중견국 협의회체를 추진해 나가는 것임. MIKTA의 경우 G20의 7개 중견국가들 중 아르헨티나와 사우디아라비아가 참여하지 못한 채 발족되었

으나, 향후 이들 두 국가의 참여를 추진해 볼 수 있으며, 이렇게 추진될 중견국 협의체는 자연적으로 우선 G20을 토대(platform)로 추진될 것임.

- 특히, 중견국들이 입지 강화를 위해 경주해 나가는 이러한 노력은 발전과 정체의 기로에 선 G20의 향후 발전에 있어서도 중요한 추동력(push)을 제공할 수 있을 것임.
- 더욱이 향후 G20 일정이 2014년 호주, 2015년 터키 등으로 G7 국가들이 아닌 소위 중견국들이 연속적인 정상회의 개최국들로 선정되어 있어 이들의 새로운 노력이 MIKTA를 중심으로 체계적으로 집적되고 G20 과정에 적절히 투입될 경우, G20의 제도적 발전을 위한 국제적 논의가 다시 활성화 될 수 있는 계기(turn around)가 마련될 것으로 전망됨.

- 또 다른 하나는 1세대 중견국으로 분류되는 국가들, 예컨대 캐나다와 북구 국가들과 같이 중견국으로서의 활동 경험과 이를 뒷받침하는 지식이 축적된 국가들을 상기한 MIKTA 또는 회원국이 확대된 MIKTA+와 엮어서 중견국의 기여를 확대해 나갈 수 있는 중견국 지식공동체(middle power's epistemic community)를 구축하는 것임.

- 이 경우 회의체의 성격은 정부뿐만 아니라 학자, 언론인 등의 사결정 과정에 영향력을 행사할 수 있는 민간의 참여가 바람직하므로 소위 반관반민의 1.5트랙(track)이 될 것임.
- 이러한 노력은 이미 시작되어 2011년 이스탄불에서 처음 개최된 후 2012년 멕시코시티, 2013년 토론토와 서울에서 각각 열린 중견국 회의(CPI: Constructive Powers Initiative Meeting)가 그 경우에 해당된다고 하겠음.

- 이렇게 볼 때 중견국 외교를 위한 전략적 경로의 시발점은 정부 간 협의체로서의 MIKTA와 민간이 참여하는 형태의 CPI 등 1.5트랙 회의들을 병렬적으로 동시에 추진함으로써 공동의 노력으로 중견국 외교의 개념을 정립하고 향후 기여 방안을 모색해 나가는 기반조성 작업이라고 할 수 있을 것임.

중견국 외교를 위한  
전략적 경로의  
시발점은  
정부 간 협의체로서의  
MIKTA와  
민간이 참여하는  
형태의 CPI 등  
1.5트랙 회의들을  
병렬적으로  
동시에 추진함으로써  
공동의 노력으로  
중견국 외교의  
개념을 정립하고  
향후 기여 방안을  
모색해 나가는  
기반조성 작업이라고  
할 수 있으며...



## 나. 글로벌 차원과 지역 차원의 연계형성 개발

- 최근 다양한 글로벌 거버넌스의 논의에서 제기되고 있는 문제의식 중 하나는 글로벌 거버넌스의 구축을 위해서는 글로벌 차원의 기제를 고안하거나 재편하는 노력에 덧붙여 지역협력의 기제를 적절히 활용할 수 있어야 한다는 점인데, 이러한 지적을 염두에 두고 한국의 중견국 외교 추진 경로를 생각한다면 우선 글로벌 차원에서는 전술한 바와 같이 G20을 토대로 하는 경로를 설정할 수 있을 것임.

- 발전과 정체의 기로에 직면하고 있는 G20이 향후 글로벌 거버넌스의 주된 기제로서의 위상을 구축해 나가기 위해서는 전통적 의미의 경제뿐만 아니라 에너지, 환경, 개발 등 소위 경제문제로서의 성격과 안보문제로서의 성격이 혼합된 하이브리드 이슈(hybrid issues) 등 새로운 글로벌 이슈를 다루어 나가는 기제로 탈바꿈해 나감으로써 정상들의 모임으로서의 위상과 여건에 맞는 회의체로 변환할 수 있을 것임.

- 다음으로 지역 차원을 고려해 본다면, 동아시아 차원에서의 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)와 동북아 차원의 동북아정상회의(CJK Summit / 중국, 일본, 한국)를 생각해 볼 수 있을 것이나, 현재 EAS는 아직 태동기를 벗어나지 못한 상태에서 회원국 간 주도권을 둘러싼 경쟁으로, CJK는 회원국 내 민족주의의 분출로 인한 국제적 갈등의 심화로 각각의 진전이 둔화되고 있음.

- 중견국으로서 한국은 EAS 내에서는 우선 같은 MIKTA 참여국인 호주, 인도네시아와 함께 EAS의 발전을 위한 창조적 아이디어를 공동으로 개발해 나갈 수 있을 것이며, CJK에서는 G7인 일본과 BRICS의 회원국인 중국 사이에서 교량적 역할을 해 나갈 수 있을 것임.

- 이러한 중견국의 입지를 활용한 외교적 접근을 통해 각각의 움직임을 추동할 수 있을 뿐만 아니라, 그 과정에서 지역협력의 동력을 글로벌 거버넌스의 재편 움직임과 연동시키는 연결고리의 역할이 가능할 것으로 보임.

한국은 중견국의 입지를 활용한 외교적 접근을 통해 각각의 움직임을 추동할 수 있을 뿐만 아니라, 그 과정에서 지역협력의 동력을 글로벌 거버넌스의 재편 움직임과 연동시키는 연결고리의 역할이 가능할 것으로 보이며...

## 다. 선별적 다자주의와 보편적 다자주의 간의 연계형성 모색

- 2세대 중견국 외교에 대한 필요성을 제기하게 된 계기로서의 금융위기와 이를 극복하기 위한 방편으로서의 G20은 비록 경제위기 관리를 위한 기제로서의 효율성은 인정받고 있으나, 회원국 구성의 배타성으로 인해 그 정당성에 대한 문제 제기가 꾸준히 이어져 왔음.
  - 즉, 국제정치·경제적 현실에 비추어 볼 때, 선별적 다자주의인 G-X로서의 G20이 불가피하게 글로벌 거버넌스의 주요 기제 역할을 할 수밖에 없었으나, 보편적 다자주의를 추구하는 시각에서 볼 때, 그 대표성과 관련된 불만이 표출될 수밖에 없다는 점임.
  - 그 예로 G20의 초창기에 UN 내 비(非)G20 국가들이 소위 3G 모임을 결성하고 G20의 행보에 비판적이었던 점을 들 수 있을 것임.
- 이러한 배경을 감안할 때, 중견국들은 공동의 노력을 통해 글로벌 거버넌스의 재편 과정이 G-X 접근의 효율성으로부터 시작하되, 보편적 다자주의가 지니는 정당성을 점차 확보해 나가는 ‘정직한 매개자(honest broker)’의 역할을 해야 할 것임.
  - 이러한 노력은 제반 다자주의의 장에서 그 역할이 지속적으로 확대되고 있는 한국은 물론 여타 중견국들이 UN을 비롯한 보편적 다자주의의 장이나 G20 등 선별적 다자주의의 장에서 공통으로 접하고 있는 비중으로 비추어 볼 때 그 가능성도 적지 않다고 하겠음.
  - 또한 CPI 등 열린 포럼을 통해 1세대 중견국들도 포함하는 더욱 광범위한 중견국 연대를 구축해 낼 수 있다면 이러한 작업에 매우 큰 도움이 될 것으로 판단됨.
- 상기한 세 차원에서의 전략 경로는 모두 유의미하며 또한 서로 연관되어 있다고 볼 수 있으나, 소요되는 시간적 요소들을 감안하여 우선순위를 부여한다면, 1)단기적으로, G20을 토대로 하는 중견국 간 연대 기반 구축, 2)중기적으로는, G20을 중심으로 하는 글로벌 차원의 움직임과 지역 차원에서의 동력의 연결, 그리

중견국들은  
공동의 노력을 통해  
글로벌 거버넌스의  
재편 과정이  
G-X 접근의  
효율성으로부터  
시작하되,  
보편적 다자주의가  
지니는 정당성을  
점차 확보해 나가는  
'정직한 매개자  
(honest broker)'의  
역할을  
해야 할 것이며...



고 장기적으로, 3) UN을 포함하는 보편적 다자주의의 장에서 중견국의 역할을 가능케 하는 광범위한 중견국 연대의 실현이 될 것으로 사료됨.

## &lt;부록 1&gt; 상트페테르부르크 G20 정상회의 정상선언문의 주요 내용

<p><b>▶ 세계 경제와 강하고 지속가능한 균형 성장을 위한 거시정책 공조</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 세계 경제의 도전 과제들 해결 공조를 위한 「상트페테르부르크 실천계획(St. Petersburg Action Plan)」(부속서) 채택           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 강하고 지속가능한 균형 성장 기반 강화, 경제활동과 일자리 창출 촉진, 경기회복 지원, 단기 위험요인 해결</li> </ul> </li> <li>■ 금융 변동성 확대에 직면한 신흥국들의 성장 지원 및 안정을 위한 필요 조치(경제 펀더멘털 제고, 외부 충격에 대한 복원력 및 금융 시스템 강화 등) 강구</li> <li>■ 선진국의 통화정책 정상화, 통화정책 기조 변화 시 신중한 조정(carefully calibrated) 및 시장과의 명확한 소통(plainly communicated) 추구</li> <li>■ 각국 국내정책의 세계 경제성장과 금융안정에의 기여 및 여타국에 대한 파급효과 관리 공조</li> <li>■ 각국에 지속가능 균형 성장을 위한 종합적인 성장 전략 개발 요청</li> </ul>
<p><b>▶ 양질의 일자리를 통한 성장</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 포용적 성장(inclusive growth) 달성을 위한 더 많은 일자리와 양질의 일자리 창출을 위한 국가별 상황에 맞는 광범위한 행동 추구</li> <li>■ G20 차원에서 일자리 창출 여건을 다각적 측면에서 발굴·검토 및 협력·공조 방안 모색</li> </ul>
<p><b>▶ 장기투자 자원 조성</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지속가능한 성장과 고용 창출을 위한 장기투자 자원 조성</li> <li>■ 국가별 특수 요인을 고려한 인프라, 중소기업 등의 장기투자자원 조성 촉진 여건 마련 필요 및 국내 투자환경 개선 조치 이행</li> </ul>
<p><b>▶ 다자 무역체제 강화</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 무역 자유화를 위해 보호주의 동결 서약(standstill commitment)을 2016년까지 연장</li> <li>■ WTO, OECD 및 UNCTAD의 보호주의(무역·투자 제한/개방) 조치에 관한 모니터링 작업 지지</li> </ul>
<p><b>▶ 세원 잠식과 소득 이전에 대한 대응, 조세회피 방지, 조세 투명성 제고와 정보의 자동 교환</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ OECD의 'BEPS(세금 잠식과 소득 이전) 대응 실천계획'과 '조세 정보의 자동 교환 모델 개발 계획 (2015년 말 개시)' 승인 및 차질 없는 이행 합의           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 국가들에 '다자간 조세행정 공조 협약(Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters)' 가입을 요청</li> </ul> </li> <li>■ OECD의 '국경 없는 세무 조사관(Tax Inspectors without Borders)' 이니셔티브 환영</li> </ul>
<p><b>▶ 국제 금융 체제</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 효율적인 글로벌 안전망(global safety net)의 중요성 인식을 바탕으로 4,610억 불의 IMF 자원 확충 약속 환영</li> <li>■ 기존 글로벌 안전망에서 지역금융안전망(RFAs: Regional Financing Agreements)의 중요한 역할 수행 재확인           <ul style="list-style-type: none"> <li>- IMF-RFAs 간 및 RFAs 상호 간 경험·정보 공유 대화 채널의 중요성 공감 및 협력 발전·진전 사항의 이행·점검 요청</li> </ul> </li> </ul>



<p><b>▶ 금융 규제</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 강하고 지속가능한 균형 성장을 지원하기 위한 금융안정위원회(FSB)의 금융 규제 개혁 지속</li> <li>■ 금융기관의 복원력 강화와 ‘대마불사(too-big-to-fail)’ 종결</li> <li>■ 투명하고 연속적으로 기능하는 금융 시장 조성</li> <li>■ 그림자 금융(shadow banking)의 위험 방지</li> <li>■ 자금세탁방지국제기구(FATF: Financial Action Task Force)를 통한 자금 세탁과 테러자금 조달에 대한 대응</li> </ul>
<p><b>▶ 금융 포용, 금융 교육, 소비자 보호</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ‘금융 (소외계층) 포용을 위한 글로벌 파트너십(GPFI: Global Partnership for Financial Inclusion)’의 진전 환영</li> <li>■ 여성·청소년 대상 금융 이해력 제고 및 금융 교육 확대</li> <li>■ 금융 소비자 보호를 위한 노력 지지</li> </ul>
<p><b>▶ 모두를 위한 개발 촉진</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2010년 서울 ‘다년간 개발 행동계획(MYAP: Multi-Year Action Plan on Development)’ 이후의 활동들에 대한 ‘상트페테르부르크 이행성과 평가 보고서’(부속서)와 2010 서울 개발 컨센서스를 바탕으로 한 ‘상트페테르부르크 신규 행동계획’(부속서) 채택, 그리고 더욱 효과적인 성과 도출을 위한 논의 방식(working practices) 개선</li> <li>■ G20 개발의제를 통한 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals) 달성 가속화 및 UN 차원에서 논의 중인 Post-2015 개발의제 구체화 노력 지지 - 2015년 이후의 G20 활동들을 새로운 개발 프레임워크와 일치화</li> </ul>
<p><b>▶ 지속가능한 에너지 정책 및 글로벌 상품시장 회복</b></p>
<p><b>▶ 기후변화 대응 추구</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund)의 운영 개시 지지 및 GCF 재원의 효과적 조성 방안 마련 촉구</li> </ul>
<p><b>▶ 부패 척결 강화</b></p>

<주> 청와대(<http://www.president.go.kr/>) 뉴스, “2013년 상트페테르부르크 G20 정상회의 개최 결과” (2013.9.6) 및 상트페테르부르크 정상선언문(<http://www.g8.utoronto.ca/>) 참조

## <부록 2> 역대 G20 정상회의 평가

### (1) 위기극복기

#### (가) 1차 워싱턴 정상회의 (2008년 11월)

- G20 정상회의는 미국에서 시작된 금융위기가 미국만의 문제가 아닌 세계적인 차원의 경제위기임을 인식하고, 위기 상황을 국제적 협력을 통해 극복하는 동시에 나아가 위기발생 배경요인의 하나로 지적되고 있는 국제화폐·금융 체제에 대한 개혁 방안을 모색하고자 긴급히 회동하게 되었음.
- 정상들이 참석하는 회의가 단시간 내 개최될 수 있을 정도로 주요 경제국들이 위기의식을 공유하고 있음을 보여 주었다는 점과 2009년 4월말 이진제2차 회의 개최에 합의함으로써 회의의 연속성이 확보되었다는 점을 감안하면, 일단 ‘불완전한 성공(incomplete success)’으로 평가됨.

#### (나) 2차 런던 정상회의 (2009년 4월)

- 제1차 정상회의에서의 합의 이행 상황을 점검하는 한편, 좀 더 구체적인 실천 방안을 도출해 냄으로써 전 세계적으로 확산된 경제위기 극복을 위한 수단을 강구하는 동시에 이의 재발 방지를 위한 대비책을 마련하는 데 그 의의가 있음.
- 동 정상회의는 금융 규제·감독 강화를 중시하는 유럽 및 여타 국가들과 재정지출 확대를 통한 경기 부양책 마련에 좀 더 큰 비중을 두는 미국 간의 시각차로 합의 도달이 어려울 수도 있다는 우려를 불식시키고, 의미 있는 합의안을 도출해 내었다는 점에서 ‘역사적 합의(historic decision)’라는 상당히 긍정적인 평가를 받고 있음.
- 이렇듯 큰 기대와 일부 우려가 공존했던 이 회의는 향후 회원국들이 여하히 효율적인 후속 조치들을 다루어 나가느냐에 따라 그 성공 여부가 최종 결정될 것이라는 점에서 ‘유보된 성공(deferred success)’이라 할 수 있을 것임.

### (2) 전환모색기

#### (다) 3차 피츠버그 정상회의 (2009년 9월)

- 세계 경제가 전반적인 회복세를 보임에 따라 G20의 지속 필요성에 대한



회의(懷疑)도 일부 대두되고 있던 시점에 개최되었음. 그럼에도 불구하고 정상들이 G20을 국제경제 협력을 위한 최상위협의체로 지정한 것은 G20이 당면한 위기 해소라는 단기적 관점을 넘어 중·장기적 관점에서의 국제경제 운용에 착안했다는 점을 보여주고 있음.

- 또한, 경기 활성화를 주목적으로 하는 경제정책 공조 위주에서 기후변화 대책 등 보다 포괄적인 경제 관련 이슈를 다루게 되었다는 점, 그리고 제도화와 핵심적 포럼화에 대한 정상간 합의에 도달하였다는 점 등을 종합적으로 감안해보면, ‘변환적 성공(transformational success)’으로 평가해도 지나치지 않을 것임.

(라) 4차 토론토 정상회의 (2010년 6월)

- 제4차 정상회의는 세계 경제의 회복세가 일부 나타나 세계적 차원에서의 경제 위기가 어느 정도 극복되었다는 일종의 안도감이 G20 정상회의에서 합의의 시급성을 감소시킬 가능성이 존재하는 한편, 유럽발 경제위기의 가능성에 대한 우려가 공존하는 환경에서 개최됨.
- 그러나, 이전 회의에서 도출된 합의 사항들의 진전 상황을 점검하고, 이를 바탕으로 서울에서 제5차 정상회의 준비를 진행할 수 있는 유용한 토대를 구축하였다는 점에서 볼 때, 제4차 토론토 정상회의는 ‘과도기적 성공(transitional success)’으로 평가해 볼 수 있을 것임.

(마) 5차 서울 정상회의 (2010년 11월)

- 비록 금융위기가 종식되지는 않았으나, 위기감이 희석됨에 따라 G20의 유용성에 대한 회의(懷疑)가 일부 제기되고 있던 상황에서 지난 네 차례의 정상회의에서의 논의된 주요 내용 중 상당 부분이 서울 회의로 그 결정이 넘어와 있었고, 또 새로운 의제들이 추가됨에 따라 서울 정상회의의 성공여부는 G20의 지속적 발전을 가름할 수 있는 분수령적인 중요성을 지니고 있었음.
- G20의 지속적 발전이라는 시각에서 볼 때, 비록 무역 불균형 문제의 해결을 비롯하여 정상회의의 기존 합의 사안들에 대한 더욱 구체적인 실천 방안을 마련해 나가야 하는 향후 과제들을 안고 있었으나, 서울 정상회의는 G20의 상설 협의체로서의 역할 확대 가능성을 재확인시켰다는 점에서 ‘미완성의 성공(unfinished success)’으로 평가해 볼 수 있을 것임.

### (3) 담보정체기

#### (바) 6차 깐느 정상회의 (2011년 11월)

- 그리스발 재정위기가 최우선의 관심사로 부각됨으로써 2008년의 미국발 금융위기 극복에 이어 G20의 위기관리 능력이 재평가되는 계기가 되었으나, 위기에 대한 미흡한 대처를 두고 G20의 유용성에 대한 우려가 오히려 점증하게 되었음.
- 반면, 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)과 금융안정위원회(FSB: Financial Stability Board) 등을 더욱 강화시키거나 그 제도화의 수준을 높이는데 합의하는 한편, 트로이카 체제를 공식화(formalizing)한 가운데 2015년까지의 개최국을 결정하고 이후의 개최지 선정 방식에 합의하는 등 제도적 발전과 관련하여 약간의 진전은 보여준 바 있음.
- 이렇게 볼 때, 깐느 정상회의는 지난 수년간 확대되어 온 G20에 대한 기대가 일정 수준 감소하였으나 G20의 지속성을 유지해 나가는 데는 성공하였다는 점에서 ‘절반의 성공(half success)’으로 평가하는 것이 합당할 것임.

#### (사) 7차 로스카보스 정상회의 (2012년 6월)

- 2011년 깐느 정상회의의 경우와 같이 유로존의 재정위기가 여전히 최우선 관심사로 남아 있어 G20의 경제위기 관리 능력이 다시 부각되는 계기가 되었으나, 이에 대한 대응이 유럽의 자구적 노력 강화를 촉구하는 수준에 머무는 한계를 드러내 보였음.
- 이에 따라 2010년 서울 정상회의를 계기로 G20이 위기관리 기능으로부터 더 나아가 국제경제 현안 해결을 위한 상설협의체(steering committee)가 되어야 한다는 기대감이 깐느 회의에 이어 이번 회의에서도 또다시 낮아지는 결과를 빚게 됨.
- 이렇게 볼 때, 로스카보스 정상회의는 G20의 유용성을 재확인하고 지속성을 유지하는 데는 성공하였으나, 2008년 이후 금융위기 극복 과정에서 팽배했던 G20의 장기적 발전에 대한 기대는 더욱 위축되었다는 점에서 ‘불편한 성공(uncomfortable success)’으로 평가하는 것이 합당할 것임.

#### (아) 8차 상트페테르부르크 정상회의 (2013년 9월)

- 2013년 9월 러시아 상트페테르부르크에서 열린 정상회의는 비록 거시경제



정책 공조, 국제금융체제 강화, 금융규제와 조세, 개발문제 및 무역 등 국제경제의 핵심 주요 의제들과 기타 에너지·기후변화 문제들을 폭넓게 다루었으나 실질적 진전은 미약했던 것으로 보이며, 러시아의 제안으로 다루어진 정치 의제로서의 시리아 문제도 회원국 간의 이견만을 노정시키는 결과를 초래하였음.

- 이렇게 볼 때, 금번 상트페테르부르크 정상회의는 G20의 지속성을 유지하는 데는 기여하였으나, 2008년 이후의 금융위기 극복 과정에서 팽배했던 G20의 발전과 바람직한 역할에 대한 기대와는 여전히 일정 수준의 거리가 상존하고 있음을 재확인 시켰다는 점에서 볼 때 ‘실망적인 성공(disappointing success)’으로 평가해 볼 수 있을 것임.

<주> 여덟 차례의 정상회의에 대한 평가는 매 G20 정상회의 직후 필자가 작성한 분석 및 평가 보고서인 「주요국제문제분석」에서 발췌하여 작성하였음.

# Middle Powers' Role for the Development of the G20

---

LEE Dong Hwi

Professor

Department of International Economy and Trade Studies

## *1. Challenges for the Development of the G20*

**A**s the U.S.-originated financial crisis in 2008 spread across the world, twenty of the world's major economies joined and created the Group of Twenty (G20) to strengthen cooperation in economic policy as part of the global efforts to overcome the crisis.

Later, the G20 became the premier forum for international economic cooperation and came to be regarded as the core mechanism for global governance on the economic front. Furthermore, it has sought to make a transition from simply a crisis management body to a steering committee which facilitates sustainable and balanced development of the world economy.

The eight summits convened since 2008 have proved the G20 to be a major vehicle for reorganization of global governance and consolidated its role as an important forum for dealing with pending global economic issues. It receives criticism, however, for having failed to fully realize the transition to steering committee.

Meanwhile, as the international community's expectations for the G20's role have dimmed after the worst phase of the global economic crisis ended, the financial crises in Europe and the U.S. led these countries to prioritize domestic economic operation, weakening the foundation of global financial cooperation. Thus, the G20, five years after its inception, came to face the choice between development and stagnation. A new driving force is deemed necessary for revitalization of the institution.

The course of the G20's development can largely be divided into three stages.



The first stage is the “period of overcoming crisis.” The early years of the G20 were dedicated to managing the imminent crisis; the first G20 summit in Washington and the second summit in London belong to this period. The next stage may be named the “period of exploring transition.” Efforts to transform the G20 from a body established for crisis management into a permanent forum started at this stage and the third, fourth, and fifth summits, held in Pittsburg, Toronto, and Seoul respectively, fall under this category.

In later summits (sixth through eighth) held in Cannes, Los Cabos, and recently in Saint Petersburg, the G20 seemed to be adrift amidst unfavorable events one after another such as the Eurozone crisis and the U.S. fiscal deficit, until it eventually found itself in the “period of stagnation,” having to choose between progress and maintaining the status quo.

Based on a brief assessment of the eight summits held over the past five years, the challenges revealed in the course of the G20’s development can be laid out as follows.

### **1-1. Absence of Leadership – Who**

The biggest vulnerability revealed in the G20’s development course is the absence of leadership which can steer the development.

The G20 was criticized for its failure to efficiently deal with the financial crisis which began in Greece as a result of conflicting interests among the EU member states. This has further increased the risks of allowing the distrustful views concerning the G20’s status as the premier forum for international economic cooperation to solidify.

Another variable constraining the G20 leadership is related to the U.S. — the combined challenges of continued quantitative easing policies and fiscal deficit have made it difficult for the U.S. to take the initiative in assuming the leadership role in the global economy.

The lack of leadership is also partially attributable to the situation in emerging markets such as China and Brazil, where slow progress in political and economic reforms and increasing difficulties in their domestic economies have kept them too preoccupied to discuss economic support elsewhere.

In this sense, the growing skepticism of the G20's relevance and the absence of leadership offer implications regarding the development prospects of the G20 as to which countries (*who*) will fill the absence of leadership in case the major powers such as the U.S., China, and EU fail to take the leadership position either individually or collectively for various reasons.

### 1-2. Inadequacy of Agenda – What

While selection of agenda and preparations for discussions at the G20, which focuses on economic and financial issues, are still deeply influenced by the G7 countries, EU and the leading G7 countries such as the U.S. are primarily concerned with internal economic issues rather than the global economy, and thus, capacity to resolve the current problem is being undermined.

On a separate note, the problem of rampantly persisting “agenda creep” needs to be reviewed for the future development of the G20.

The expansion of agenda is reasonable in that it would help reach beyond the traditional macro-economic policy coordination among the G7 and further engage emerging markets and other developing countries. Also, dealing with the complex nature of the problems, the so-called “hybrid issues” which characterize the latest trend in international politics/economy, could help consolidate the G20's *raison d'être*.

However, the setting of the agenda, at times, heavily reflects the host countries' interests, rather than being based on the common agreement of the G20 countries after sincere contemplation on the institution's future. Also, the host countries tend to be overly ambitious when selecting additional agenda items, in hopes of leaving their legacies in regards to the development of the G20.

In this sense, yet another task for the G20 would be to carefully select the meaningful agenda (*what*) in addition to elevating the G20's role as a permanent body aimed at restructuring global economic governance.

### 1-3. Lack of Efficiency – How

Some observers note that because of the main agenda items of the G20 being focused on technical issues within economy and finance, the efficiency of the



G20 as a summit gathering could be undermined. Also, the string of summits that have been held is resulting in “summit fatigue” in terms of international relations.

The root cause of the development of such a complex situation derives from the fact that the G20 summit was created by expanding and upgrading the group’s finance ministers’ meeting that had been held since 1999 in the efforts to quickly overcome the financial crisis in 2008.

That said, if the fundamental nature of the G20 ought to be adjusted from being an economy-oriented technical consultative body for overcoming the financial crisis to a broader political structure as befits a summit gathering, a proposal can be made to establish the foreign ministers’ meeting in parallel with the finance ministers’ meeting as in the case of the G8.

Meanwhile, these concerns are rising especially in the absence of leadership due to lack of a system which could effectively plan and manage discussions on the ever-growing agenda items in a systematic way. For example, the secretariat, or the current Troika system that is meant to take on the role of a permanent secretariat, is not functioning properly.

Such weakness might leave the agenda insufficiently addressed, eventually leading to the G20 being treated as a so-called “talk-shop” or becoming a “general store” of agenda items, undermining its usefulness.

Thus, additional tasks required for the G20’s development in the future would be to find out the ways (*how*) to enhance operational efficiency through efforts including introduction of the foreign ministers’ meeting and establishment of a secretariat, and to work on institutional innovation.

## 2. *The Rise of Middle Powers*

The call to restructure global governance is providing the driving force behind the change in international relations as the ongoing waves of globalization—a necessary condition— have coincided with the change in distribution of power—a sufficient condition. Such developments have led to cooperation as well as conflicts between the forces seeking to maintain the current international order and those initiating change in the existing order to reflect the new reality.

In consideration of such circumstances, outlooks can be drawn based on three major changes as below, and it is likely that a large part of the diplomatic environment would be made up of rivalry and cooperation over the issue of establishment of global governance.

First, distribution of power began to change as the result of a power shift. Second, with the change in power distribution, global governance as a mechanism responsible for maintaining the international order requires restructuring or reinvention. Third, conflict arising from this process between the major powers which have maintained the existing international order and the emerging countries seeking to change that order could generate a niche where middle powers could serve as mediators.

Particularly, the third observation which forecasts opportunities for middle powers also implies that if the middle powers manage to build a suitable mechanism for cooperation, they will be able to assume constructive roles in building the key global governance led by the G20 countries, and thus, expand their sphere of international political/economic influence.

Such change of environment has opened up opportunities for the so-called middle power countries including Korea to proactively participate in the change of international order, epitomized by the reorganization of global governance such as the rise of the G20. Meanwhile, the need for middle power diplomacy may be justified in view of historical precedents as below.

In the early to mid-1970s, the Third World countries whose oil weapon had granted them a greater say in the international arena called on the First World of Western states for the creation of the so-called "New International Economic Order." However, as the Second World socialist states, from whom the mediating role was expected, avoided making the necessary intervention, the absence of the minimum buffer led to stalemate in negotiations between the developed and developing world without an inch of concession, and eventually the whole discussion ended with a ceremonial declaration. The case, as a counterexample, seems to prove that change in the international order, with the help of a suitable mediating force, can result in the circumvention of extreme conflicts between two parties and bring about a plausible outcome.



The second-generation middle power diplomacy made possible under the newly unfolded circumstances shows a different set of traits from those of the previous diplomatic efforts during the Cold War era, which was driven by the first generation middle power states that, caught in between the U.S. and the Soviet Union superpowers, sought to protect their national security from the threat of nuclear weapons while also contributing to peace and security. The traits of the second-generation middle power diplomacy can be summed up as cooperation rooted in sharing of knowledge, and the evolutionary process based on networking.

The middle power diplomacy to be conducted globally has a number of tasks ahead, e.g., to identify ways to bolster systematic consultations among relevant countries, and to develop ideas to contribute to the restructuring of global governance.

Based on such prospects, the feasibility of middle power diplomacy is high both in view of the efficient management of the international order in the mid-to long-term and in terms of the practical need arising from the power transition, though it will no doubt take a long time before taking root.

What was noteworthy in the change of international relations in 2013 is that the middle power states have begun to make systematic efforts to collectively secure status and enhance influence.

That is, five countries among the G20 economies—Mexico, Indonesia, Korea, Turkey, and Australia—that are neither part of the G7 nor the BRICS initiated the middle power cooperation mechanism dubbed “MIKTA” on the occasion of the 68th session of the UN General Assembly. At least two ministerial meetings will be held yearly to work on assuming a constructive role in the reorganization of global governance.

The five states agreed to pursue informality, openness, and gradualism as the basic ethos of MIKTA, and decided to contribute to international community through cooperation methods that differentiate them from the middle powers of the former generation, such as knowledge sharing and networking.

### *3. Roles of Middle Powers*

In restructuring global governance, which has become the new sphere of activities for the middle powers, there are tasks to be tackled as follows.

First is system friction. While the current global order led by existing major powers, the G7, was founded on a capitalist framework with strong liberal democratic and neo-liberal characteristics, most emerging countries' regimes have been characterized by authoritarian rule and national capitalist factors.

In this regard, the two sides would show differences of opinion in viewing the international order or global governance as a device for managing the international order, and the points of discussion would diverge over these differences. This would dictate, for example, whether to put the primary focus of global governance on efficiency or equality, and whether to find the engine behind activities in the market balance or the national behavior.

The second obstacle is distributional conflict. In distributing costs and benefits, existing powers attach greater importance to equal sharing of responsibility and fair distribution of benefits, whereas the emerging countries insist on the minimum bearing of cost and maximum sharing of benefits, citing the historical responsibilities of existing powers and the emerging economies' lack of capacity to bear the financial burden. This kind of discrepancy can easily trigger the continued debates about free ride.

Third is institutional inefficiency. Countries leading the existing order prefer their club to remain informal and are not enthusiastic for the proposals to institutionalize meetings to establish global governance by, for example, creating the secretariat. Emerging countries wishing to change the status quo want to keep the existing powers' influence under control through institutionalization.

The reason behind the developed countries' skeptical views on institutionalization seems to be based on their experiences in the historical past when excessive institutionalization undermined the organization's efficiency and fueled yet another international bureaucracy.

Given the wide gap between the two sides as above, if middle powers are



to assume a vital part in the reorganization of global governance by narrowing the gaps, they will need to avoid wasteful debates and show substantive results.

To achieve this goal, middle power states ought to offer innovative ideas for transparency, accountability, and assessment of a relatively value-neutral institution, while at the same time demonstrating their own best practice in these areas.

Thus, the shortcut to achieving results in the middle powers' quest to contribute to the reorganization of global governance would be to focus on becoming the "Global Governance Innovator" which provides creative ideas through sharing of knowledge and networking.

#### *4. Policy Considerations*

As Korea pursues middle power diplomacy, what should be given the foremost consideration is to prepare a roadmap that shows on what levels and through which processes the diplomacy will be carried out from mid- to long-term perspectives. Three strategic paths can be suggested as below.

##### **4-1. Concerted Efforts for Linkage Building**

The strategic paths for the middle power diplomacy could start from "groundbreaking" which constitutes establishing the definition of middle power diplomacy and jointly seeking ways to contribute by pushing forward cooperation through various sorts of meetings including the inter-governmental mechanism MIKTA and the private sector-oriented Constructive Powers Initiative (CPI) simultaneously and in parallel.

##### **4-2. Linkage Building between the Global and Regional Level**

One of the issues being raised in various discussions concerning global governance is that the regional cooperative mechanisms should be sufficiently utilized for establishing global governance. While the G20 can be used to establish the strategic path.

At the regional level, the East Asia Summit (EAS) and the China-Japan-Korea (CJK) summit may be utilized in East Asia and Northeast Asia respectively.

Within the EAS, Korea as the middle power state will be able to jointly develop

creative ideas for the development of the EAS along with other MIKTA participants Australia and Indonesia. In the CJK summit, Korea will be able to serve as a bridge between Japan as one of the G7 and BRICS country China.

Such diplomatic approach utilizing the middle powers status would not only promote actions to be taken in each region, but would also activate a “transmission belt” linking regional cooperative momentum with the process of reorganizing global governance.

#### **4-3. Linkage Building between Selective Multilateralism and Universal Multilateralism**

Although the G20, which is advocating the need for second-generation middle power diplomacy, has been recognized for its efficiency as the mechanism for economic crisis management, its legitimacy has often come into question as a result of the exclusiveness of its member constitution.

In other words, in view of the international political/economic reality, it is inevitable that the G20, a representative of the selective multilateralism of “G-x,” plays the key role in global governance. However, from the perspectives of those wanting to pursue universal multilateralism, they are bound to voice their unhappiness about the representativeness of the G20.

In consideration of such circumstances, middle powers should make joint efforts to ensure that the reorganization of global governance begins with efficiency of the G-x approach, while serving the role as of honest broker by gradually securing the legitimacy of universal multilateralism.



# 미국의 군사적 재균형의 추이와 전망\*

최 우 선\*\*

## 1 문제 제기

- 오바마(Barack Obama) 행정부는 중국의 부상에 대응해 2011년 부터 재균형(rebalancing) 전략을 추진하면서 아시아에 자원과 관심을 집중하는 국가안보전략의 중대한 전환을 시도해 왔음.
- 하지만 중동 지역의 불안정 지속과 미국의 국내정치적 갈등과 결합된 예산상의 어려움으로 인해 재균형 전략의 실효성과 지속 성에 대한 회의론이 제기되어 왔음. 이는 중국에 대한 미국의 상대적 지위 하락이라는 인식과 함께 오랫동안 아시아에서 안정을 유지해 온 미국이 장기적으로 강력한 균형자 역할을 지속할 수 있을지에 대한 의문을 야기해 옴.
  - 특히, 급속하게 지역접근저지(A2/AD: Anti-Access/Area Denial) 능력을 개발하고 있는 중국에 대응해 미국이 실질적인 군사적 재균형을 통해 현재의 확고한 군사적 우위를 유지하고, 서태 평양에서의 자유로운 군사력 투사 능력을 유지해 동맹국의 안 보를 책임질 수 있는지에 대한 의문이 제기되어 옴.
- 북한을 억지하고 지역안정을 유지하기 위해 미국과의 안보동맹 을 유지하고 있는 한국에 있어 미국의 새로운 전략의 실효성, 이러한 전략이 지역안보와 한반도에 미칠 영향, 그리고 안정자 로서의 미국의 장기적 신뢰성을 정확하게 평가하는 것은 필수 적임.
- 본 보고서는 군사적 재균형에 초점을 맞춰 미국의 재균형 전략

### 목 차

1. 문제 제기
2. 2기 오바마 행정부의 재균형 전략
3. 군사적 재균형의 추이
4. 평가
5. 한국에 대한 정책적 함의

\* 2013. 12. 30. 발표

\*\* 안보통일연구부 교수



오바마 행정부는  
2011년 말부터  
본격적으로  
아시아로의  
재균형 전략을  
추진하기 시작하여...  
이는 근본적으로  
중국의 급부상에 따른  
세력균형의  
변화에 대응해  
중국에 대한 견제를  
강화하기 위한 전략...

의 추이를 분석하고, 전략의 실효성과 지속성 그리고 지역안보에 대한 영향을 평가하며 정책적 함의를 제시하는 것을 목적으로 함.

- 본 보고서는 먼저 최근 오바마 행정부의 전략적 우선순위를 평가하고, 2012년 ‘방위전략지침(Defense Strategic Guidance)’ 발표 이후 추진되어 온 군사적 재균형의 내용을 설명하며 이를 평가할 것임. 마지막으로, 이러한 평가를 기초로 미국의 군사적 재균형의 한국에 대한 정책적 함의를 제시할 것임.

## 2 2기 오바마 행정부의 재균형 전략

- 오바마 행정부는 2011년 말부터 본격적으로 아시아로의 재균형 전략을 추진하기 시작함. 이는 근본적으로 중국의 급부상에 따른 세력균형의 변화에 대응해 중국에 대한 견제를 강화하기 위한 전략임.
  - 특히, 미국은 최근 실질적인 결실을 맺기 시작한 중국의 비대칭적 지역접근저지 능력에 본격적으로 대응할 필요성을 느끼기 시작함. 또한, 2009년 이후 보이기 시작한 중국의 공세적인 행동을 자제시키고, 동맹국들에 대한 미국의 신뢰성을 유지할 필요성이 증대함.
  - 한편, 이라크·아프가니스탄 전쟁의 마무리는 새로운 세력균형에 대응한 미래지향적 전략을 추구할 수 있는 전략적 기회를 제공했고, 재정적 압박은 보다 분명한 전략적 우선순위를 갖는 전략의 추구를 강요하는 조건으로 작용하였음.
- 오바마 대통령은 2012년 1월 ‘방위전략지침’을 발표해 미국이 아시아에 분명한 전략적 우선순위를 두고 자원을 집중하면서, 현재의 전쟁이 아니라 미래의 잠재적 위협에 대비한 첨단 전력 개발에 보다 많은 투자를 할 것이라는 점을 분명히 함.
- 미국은 아시아에서의 자신의 지도적 지위를 확인시키고 지역질서 재편을 주도하기 위해 포괄적인 재균형 전략을 추구함.
  - 동맹국 및 파트너 국가들과의 안보협력을 강화함.

- 새로운 작전개념의 개발과 군사력 재배치 그리고 미래전력의 개발을 통해 중국의 지역접근저지 전략을 극복하고 군사적 우위를 유지하려 함.
  - 환태평양파트너십(TPP: Trans-Pacific Partnership) 협상을 통해 지역경제통합을 주도하고 통합의 새로운 기준을 확립하려 함.
  - 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit) 등 지역다자기구에 대한 보다 적극적인 참여를 통해 중국의 영향력 확대를 막고 다자협력을 주도하려 함.
- 하지만 오바마 행정부의 아시아의 전략적 중요성에 대한 강조에도 불구하고, 재균형 전략은 예산 삭감과 중동 지역의 불안정이라는 장애에 부딪히면서 그 실효성에 대한 상당한 의구심을 유발해 왔음.
- 오바마 대통령은 국방예산 삭감이 절대로 아-태 지역에 영향을 미치지 않을 것이라고 주장해 왔지만, 미국 의회는 작년 말까지 예산안 합의에 실패하면서 2013년도 국방예산에 대한 예산자동삭감(sequestration)이 이루어지고 10월에는 연방정부 일시정지가 발생함.
  - 이집트의 정치적 불안정과 시리아 내전 그리고 이란의 핵개발은 계속해서 미국의 외교적 관심을 중동으로 돌리게 만듦으로써, 오바마 행정부의 전략적 우선순위의 전환에 대한 회의론을 지속시킴.
- 이러한 논란에도 불구하고, 오바마 대통령과 지도부는 미국의 국가안보전략에 있어 아시아의 전략적 중요성에 대한 강한 합의를 유지해 왔음. 그리고 최근 2기 오바마 행정부의 새로운 안보팀은 중동정책에 대한 재검토를 통해 외교적 노력을 강조하고 무력사용을 최소화하려는 현실주의적인 정책을 채택함.
- 새로운 정책의 기초에 대해, 수잔 라이스(Susan Rice) 국가안보보좌관은 “대통령의 목표는 중동 사태가 그의 외교정책 의제들을 삼켜버리는 것을 피하는 것”이라고 밝힘. 그녀는 또한 미국의 무력 개입 기준에 대해 “미국과 동맹국에 대한 공격이나 석유 공급 방해, 테러 네트워크나 대량살상무기에 대한 대응 이외에는 무력사용을 하지 않을 것”이라고 언급함.

논란에도 불구하고, 오바마 대통령과 지도부는 미국의 국가안보전략에 있어 아시아의 전략적 중요성에 대한 강한 합의를 유지해 왔으며...



- 정책 검토 이후 오바마 대통령이 UN연설에서 언급한 것처럼, 미국은 최근 이란과의 외교협상에 집중하고, 이스라엘-팔레스타인 간 협상을 중재하면서, 시리아 내전을 완화시키려는 외교적 노력을 집중하고 개입을 최소화하려는 정책을 추진해 옴.

- 중동정책 결정 이후, 라이스 국가안보보좌관은 아시아 정책에 대한 조지타운 대학 연설에서 미국의 재균형 전략이 장기적이고 근본적인 전략적 선택이라는 점을 강조함.
  - 그녀는 “아시아-태평양으로의 재균형은 오바마 행정부 외교정책의 초석으로 남아 있다. 다른 지역에서 아무리 많은 분쟁 지역이 등장하더라도 우리는 이 중요한 지역에 대한 우리의 견고한 공약을 계속해서 심화시킬 것이다.”라고 밝힘.

중동정책 결정 이후 라이스 국가안보보좌관은 아시아 정책에 대한 조지타운 대학 연설에서 미국의 재균형 전략이 장기적이고 근본적인 전략적 선택이라는 점을 강조...

- 이와 함께, 미국 의회는 작년 말 양당 합의를 통해 새로운 2개년 예산안에 합의함. 또한, 양당은 합의를 통해 2014년도 국방예산에 대한 예산자동삭감의 영향을 상당 정도 완화시켰음.

### 3 군사적 재균형의 추이

#### 가. 새로운 작전개념의 개발

- 중국은 1990년대 후반 이후 적극적 방어 전략에 기초해 점차 정교해지는 미사일 능력, 잠수함, 대공방어체제, 우주·사이버 공격 능력 등 비대칭 전력을 발전시켜 왔음. 미군이 보유한 해상과 공중에서의 우위와 정보·정찰 능력의 장점을 무력화하기 위한 이러한 전력의 개발을 통해 중국은 미군이 서태평양에서 자유롭게 군사력을 투사하고 사용할 수 있는 능력을 제약하는 지역접근저지 능력을 강화해 왔음.
- 점차 현실화되는 중국의 지역접근저지 능력에 대응해, 미국은 2009년 이후 통합작전을 통해 적의 핵심부를 깊숙이 공격하는 공·해전투(Air-Sea Battle) 작전개념을 개발해 옴.
  - 2011년 후반 국방장관이 공·해전투 개념을 승인한 후, 공·해전

투 사무국을 중심으로 구체적인 하위개념들을 개발하고, 훈련과 모의전쟁 등을 통해 실효성을 시험해 왔음.

- 이에 비판적인 군사전략가들은 공·해전투의 지나치게 공격적인 작전개념이 핵전쟁으로의 확전 가능성을 높인다고 주장하고, 적에 대한 중심 공격 보다는 중국군의 공격을 격퇴하고, 중국의 주변 해역을 장악하며, 해상봉쇄 등을 통해 경제적인 타격을 입히는 보다 신중한 전략을 주장함.

- 하지만 이러한 거부(denial)를 위주로 한 대안적 전략은 중국이 공격에 대한 강한 동기를 갖는 경우 충분한 역지력을 발휘하지 못할 가능성이 높음. 한편, 중심 공격을 위주로 한 공·해전투 작전개념은 대규모 전쟁 발생 시 적용될 것임. 공·해전투 작전개념의 존재로 인해 미·중 간 소규모 무력충돌이 자동으로 확전으로 연결되지는 않을 것임. 오히려 대규모 전쟁 시 예측되는 비용과 위험은 확전을 억지하는 영향을 가질 가능성이 큼.

- 미 국방부는 전략적 비판을 거부하고 초기에 채택한 적 중심 공격을 위주로 한 적극적 억지 전략을 발전시킴.

- 최근 공·해전투 사무국이 발표한 “공·해전투”에 따르면, 새로운 작전개념의 핵심은 해상, 공중, 지상, 사이버·우주 공간에서의 강력한 통합작전을 통해 우위를 강화하고, 동시에 또는 연속적으로 적 중심부의 목표들을 파괴할 수 있는 능력을 보유함으로써 적을 억지하고 전쟁 시 적을 패퇴시키는 것임. 이러한 공격작전과 동시에 미군은 우군과 기지를 점차 정교해지는 적의 공격으로부터 보호함.<sup>1)</sup>

- 공·해전투 작전개념은 통합작전을 위한 명령·통제 네트워크의 발전과 각 군 간 맞춤형 통합작전 능력의 개발을 강조함.

- 통합작전을 통해 한 영역에서의 우위를 활용해 다른 영역의 우위를 만들어내면서, 우선적으로 적의 ‘지휘·통제·통신·컴퓨터·정보·감시 및 정찰(C4ISR: Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance)’ 체계를 붕괴시켜 판단능력의 우위를 확보하고, 적의 지역접근

미 국방부는  
전략적 비판을  
거부하고  
초기에 채택한  
적 중심 공격을  
위주로 한  
적극적 억지 전략을  
발전시켜...

1) Air-Sea Battle Office, “Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenge” (May 2013).



저지를 위한 무기 체계를 파괴해 아군의 행동의 자유를 확보한 후, 지속적인 공격작전을 수행하며 적의 공격을 막아냄으로써 적을 패퇴시키는 것이 기본 작전개념임.

### 나. 군사력 재배치

- 미국은 새로운 전략을 이행하면서 아시아-태평양 지역의 군사력을 점진적이지만 지속적으로 증강하고 있음. 특히, 해·공군을 중심으로 첨단 전력이 우선적으로 증강 배치되고 있고, 이라크·아프가니스탄 전쟁의 마무리와 함께 보다 본격적으로 중동 지역의 전력이 아시아-태평양 지역으로 재배치되고 있음.

- 이는 2003년 이후 대테러전쟁 수행과 중국의 잠재적 위협에 대응해 추진된 해외주둔미군재배치계획(Global Posture Review)의 연장선에 있지만, 재균형 전략의 추진과 새로운 작전개념의 개발은 재배치의 내용과 속도에 중요한 영향을 미치고 있음.

- 2012년 리온 파네타(Leon Panetta) 국방장관은 2020년까지 미국의 해군력의 60%를 태평양 지역에 배치하겠다고 선언했고, 이미 57% 가량의 해군력이 태평양 지역으로 배치되었음.

- 항공모함 1척, 구축함 7척, 연안전투함(Littoral Combat Ship) 10척, 공격용 핵 잠수함 2척 등의 배치가 전력 증강의 핵심이 될 것임.

- 이 중 4척의 연안전투함은 싱가포르에 순환 배치하기로 결정함.

- 공군력도 아프가니스탄 전쟁의 마무리와 함께 중동 지역으로부터 증강 배치되고 있고, 새로운 첨단 항공기들도 아시아로 우선 배치되고 있음.

- F-22를 포함한 해외 주둔 공군력의 60%가 이미 아·태 지역에 배치되어 있고, 전쟁의 종식에 따라 전술·전략 전력이 증강 배치되고 있음.

- F-22 편대가 이미 작년 일본에 순환 배치되기 시작했고, F-35와 P-8 대잠초계기도 최초로 일본에 해외 배치될 예정임.

- 현재 괌에 순환 배치되고 있는 B-52 폭격기와 함께, B-1, B-2 폭격기가 중동 지역으로부터 증강 배치될 예정임.

미국은 새로운 전략을 이행하면서 아시아 태평양 지역의 군사력을 점진적이지만 지속적으로 증강하고 있어... 특히, 해·공군을 중심으로 첨단 전력이 우선적으로 증강 배치되고 있고 이라크·아프가니스탄 전쟁의 마무리와 함께 보다 본격적으로 중동 지역의 전력이 아시아 태평양 지역으로 재배치되고 있으며...

- 북한 및 동중국해의 감시를 강화하기 위해 2~3대의 글로벌 호크(Global Hawk) 무인정찰기가 내년 일본에 배치될 예정이다. 리퍼(Reaper) 무인정찰기도 아프가니스탄으로부터 아태 지역으로 재배치되고 있음.
- EP-3 전자정보 수집 정찰기가 이미 아프가니스탄으로부터 아태 지역으로 재배치되었고, P-3 대잠초계기와 파이어 스카우트(Firescout) 무인정찰헬기도 재배치될 예정이다.

이라크·아프가니스탄  
전쟁의  
마무리와 함께  
본토로 재배치되는  
육군·해병대 병력의  
다수가  
아태 지역의  
군 구조를 강화할  
예정이며...

- 미국은 지상군 병력을 2001년 이전 수준으로 감축하고 있고 최근 추가 감축을 결정하였지만, 이라크·아프가니스탄 전쟁의 마무리와 함께 본토로 재배치되는 육군·해병대 병력의 다수가 아태 지역의 군 구조를 강화할 예정이다.
  - 현재 태평양사령부(PACOM) 휘하에 약 74,000명의 해병대 병력과 약 60,000명의 육군 병력이 배치되어 있음. 60,000명 정도의 병력이 중부사령부(CENTCOM)에서 아태 광역으로 재배치될 예정이다.
  - 오키나와 주둔 해병대 재배치와 연관해, 호주에는 2017년까지 2,500명의 해병대가 순환 배치될 예정이다.
  - 최근 오키나와에는 MV-22 오스프리(Osprey)와 함께 해병대 3개 보병대대가 추가로 순환 배치되었음.
  - 미국은 필리핀 정부와 해병대 증원에 관한 협약을 협상 중임.
  - 한국에는 최근 OH-58D 카이오와(kiowa) 무장정찰헬기 30대가 5년 만에 재배치됨.
- 미국은 또한 동북아 지역에 미사일 방어체제를 구축하면서, 일본·호주 등과 미사일 방어를 강화하기 위한 협력을 추진하고 있음.
  - 미국은 일본과 SM-3 요격미사일 공동개발을 계속하고 있고, 일본 남부에 X-Band 레이더를 추가 설치하기로 결정함.
  - 북한의 3차 핵실험 이후 오바마 행정부는 지상발사요격미사일(Ground Based Interceptor)을 30대에서 44대로 늘리고, 추가된 14대를 알래스카에 배치하기로 결정함.
  - 최근 2대의 이지스함이 태평양 지역으로 추가 배치됨.



### 다. 미래전력에 대한 투자

- 미국 의회 내부의 복잡한 갈등 상황에도 불구하고, 양당은 증가하는 잠재적 위협에 대응하기 위해 합의에 따라 자동예산삭감의 영향을 상당 정도 완화한 2014년도 국방예산안을 통과시켰음.
  - 2014년도 국방예산안은 대단히 복잡한 정치과정을 통해 결정되었지만, 양당의 다수가 재정적 어려움 속에서도 국방예산을 합리적으로 조정하는 데 동의함. 이는 특히 작년 9월 예산안을 둘러싼 협상 과정에서 의료개혁법안과 예산안을 연계하면서 양당 간 합의를 가로막고 연방정부의 일시중지 사태까지 야기했던 티파티(Tea Party) 세력에 대한 공화당 다수의 반격의 결과임.
  - 작년 말 패티 머레이(Patty Murray) 상원 예산위원장과 폴 라이언(Paul Ryan) 하원 예산위원장 간의 합의를 통해 양당은 향후 2년간의 예산안의 기본틀에 합의함. 이 합의안은 2014년도 국방 기본예산에 대한 예산자동삭감액을 절반으로 줄임.
  - 이후, 양당은 국방수권법을 통과시키면서 다시 300억 불을 증액해, 행정부가 요청했던 예산과 거의 동일한 5,270억 불의 2014년도 국방예산을 책정함.
  - 올해 1월 의회를 통과한 예산지출법안은 국방 기본예산을 4,960억 불로 조정하였음. 결과적으로 국방예산지출액은 행정부가 요청한 액수에서 300억 불 정도가 축소되었지만, 자동예산삭감이 시행된 경우보다는 200억 불 정도 증액되었음. 한편, 의회는 기본예산 삭감을 일정 정도 보충하기 위해 무기구매와 훈련 등에 상당히 자유롭게 사용될 수 있는 해외 전비를 행정부가 요청한 액수보다 58억 불 가량 증액했음.
- 공화당 지도부의 결단으로 티파티 세력의 영향력을 극복하면서, 잠재되어 있던 민주·공화 양당의 합리적 수준의 국방예산에 대한 합의를 이끌어 냄.
  - 국방수권법의 경우, 하원은 332-94로, 상원은 84-15의 압도적인 찬성으로 통과시킴. 이는 합리적 수준의 국방예산의 유지에 대한 강한 초당적 합의가 존재함을 보여줌.
  - 예산자동삭감이 아직 유효하기 때문에 2016년 이후 국방예산

미국 의회 내부의 복잡한 갈등 상황에도 불구하고 양당은 증가하는 잠재적 위협에 대응하기 위해 합의에 따라 자동예산삭감의 영향을 상당 정도 완화한 2014년도 국방예산안을 통과시켰으며...

에 대한 불확실성이 남아있고, 재정적으로 일정한 삭감이 불가피함. 하지만 티파티 세력의 약화와 국방예산에 대한 양당의 합의를 고려하면, 어떤 식으로든 예산자동삭감의 영향을 완화할 합의가 이루어질 가능성이 상당히 높아 보임.

- 미국은 재정적 어려움 속에서도 여전히 그 다음 16개국이 사용하는 총 국방예산보다 많은 국방예산을 사용하고 있음. 앞으로 수년간 현재 수준의 국방예산을 사용한다고 가정하더라도, 미국이 중국의 전력증강에 대응해 첨단전력을 개발할 충분한 자원을 가지고 있음.
- 오바마 행정부는 ‘머레이-라이언 합의안’에 따라 2015년도 국방 기본예산으로 올해 보다 4억 불 적은 4,956억 불을 제안하였음. 하지만 부족한 예산을 보충하기 위한 ‘기회, 성장, 안보 이니셔티브’를 통해 군의 훈련과 전력증강 투자 등에 사용할 수 있는 260억 불을 추가로 제안하였음.
  - 작년 계획과 비교해, 향후 5년간 1,130억 불의 국방 기본예산을 추가 삭감하기로 결정하였음. 하지만 이러한 예산안이 실제 집행된다면, 자동예산삭감이 실행된 경우 보다 1,150억 불의 국방 기본예산이 증액될 것임.(표 1 참조)
  - 예산 긴축이 군의 전투준비와 현대화에 일정한 부정적 영향을 미칠 수 있지만, 전쟁의 종식과 함께 현재 실행하고 있는 군 구조의 축소와 미래전력 증강으로의 재균형을 통해 이러한 영향을 상당 정도 극복할 수 있을 것으로 평가됨.

미국은 재정적 어려움 속에서도 여전히 그 다음 16개국이 사용하는 총 국방예산보다 많은 국방예산을 사용하고 있어... 앞으로 수년간 현재 수준의 국방예산을 사용한다고 가정하더라도 미국이 중국의 전력증강에 대응해 첨단전력을 개발할 충분한 자원을 가지고 있으며...

<표 1> 행정부 5개년 국방예산 계획(십억불)

2015	2016	2017	2018	2019
495.6	535.1	543.7	551.4	559.0

- 지난 10년간의 대테러전쟁이 마무리되면서, 미국은 국방정책의 기초를 비정규전에 대한 대비로부터 미래의 잠재적 적대국가에 대한 대비로 전환했음. ‘방위전략지침’ 발표 이후 채택된 2013년과 2014년 국방예산 그리고 최근 제안된 2015년도 국방예산은 재정적인 어려움에도 불구하고 장거리 정밀타격 능력, 핵 잠수



최근 미국의 국방예산은 중국의 지역접근저지 능력을 극복하기 위한 공·해전투를 수행하는 데 필요한 미래첨단 전력에 대한 투자에 보다 초점을 맞춰...

함 전력, 미사일 방어 등 미래전력에 대한 투자를 최대한 보호하려 노력함.

- 최근 미국의 국방예산은 중국의 지역접근저지 능력을 극복하기 위한 공·해전투를 수행하는 데 필요한 미래첨단 전력에 대한 투자에 보다 초점을 맞춘.
  - 2014년도 국방예산을 보면, 기술개발에 투자되는 액수는 630억 불로, 주로 응용연구 분야에서 전년에 비해 약 70억 불이 감소했음. 무기구입비는 930억 불로 전년에 비해 약 80억 불 감소했지만, 증가된 해외 전비 중 약 60억 불의 무기 구입비가 보완적으로 사용될 수 있음.
  - 재정적 어려움에도 불구하고, 중국의 반접근저지 능력을 극복하고 군사력 투사 능력을 유지하는 데 필수적인 대잠작전 능력, 장거리 공격능력, 정찰·탐지 능력, 사이버·우주 능력, 미사일 방어 등에 필요한 첨단전력의 개발에 대한 투자를 유지하고 있음.
  - 특히, 버지니아(Virginia)급 공격용 핵잠수함, P-8, 장거리 순항 미사일과 첨단 정밀 유도탄들, 신형 스텔스 전략 폭격기, F-35, KC-46 탱커, 장거리 수송기, EA-18G 전자공격기, ISR, 미사일 방어, 사이버·우주 능력 관련 투자들은 대체로 현 수준을 유지함.
  - 행정부가 최근 제안한 2015년도 국방예산은 기술개발에 635억 불, 무기구입에 904억 불을 배정했고, ‘기회, 성장, 안보 이니셔티브’를 통한 260억 불 추가 예산의 상당 부분을 무기구입 등에 사용할 예정임. 예산상의 제약에도 불구하고, 2015년 예산 역시 미래전력 개발에 강한 우선순위를 둠.

## 4 평가

### 가. 지속성과 실효성

- 미국의 재균형 전략은 중국의 부상으로 인한 국제구조 내부의 중대한 세력균형의 변화를 반영함. 중국과의 경쟁, 특히 점차 현실화되는 중국의 지역접근저지 능력 강화를 통한 군사적 도전은

미국 지도자들에게 현재의 유리한 세력균형을 유지하기 위한 더 큰 노력을 강요하는 압력으로 작용할 것임.

- 실제로 오바마 대통령은 재균형 전략에 대한 강한 의지를 가지고 있음. 재균형 전략을 주도하던 톰 도닐런(Tom Donilon) 국가안보보좌관과 커트 캠블(Kurt Campbell) 국무부 동아태담당 차관보가 떠났지만, 존 케리(John Kerry) 국무장관의 유럽 지향적인 사고에도 불구하고 현재 백악관과 국방부, 국무부, 의회에는 재균형의 전략적 필요성에 대한 강한 합의가 존재함.

- 최근의 대단히 신중한 대중동 정책에서 보여주듯이, 미국 지도부 내에 지난 두 차례 전쟁의 대가와 개입정책의 어려움에 대한 강한 자기반성이 존재함. 이와 함께, 미래의 가장 큰 잠재적 적국인 중국에 대비해야 하는 구조적 압력의 증가는 향후에도 오바마 행정부로 하여금 중동 지역에 대한 개입, 특히 지상군의 사용을 최대한 피하게 만들 것임.

- 현재 아프가니스탄 전쟁과 같은 대규모 대테러 전쟁의 필요성이 낮음.

- 시리아 사태의 지속에도 불구하고 미국의 개입 가능성은 낮고, 이란 핵문제 역시 미국의 외교적 해결 추구 가능성이 높음.

- 지난해 말 결정된 대중동 정책은 보다 엄격한 개입 기준을 명확히 함으로써 미국 정책의 장기적 방향을 제시함.

- 미국의 재정적인 어려움과 불확실성은 미국이 재균형 전략을 추진하는 데 있어 상당한 장애로 작용할 것임. 그러나 의회 내의 과격한 보수세력이 약화될 가능성이 높고, 양당이 국방예산의 지나친 삭감에 대한 우려를 공유하고 있기 때문에 점진적인 방법으로 예산자동삭감의 충격을 완화할 가능성이 높음.

- 첨단 미래전력과 특히 지역저지능력에 대항한 전력의 개발에 필요한 투자의 우선순위는 향후에도 지속될 가능성이 높음.

- 미국은 중국을 지나치게 자극하지 않기 위해 아·태 지역으로 군사력을 재배치하는 속도와 수준을 조절하고 있음. 이는 중국에 대한 견제를 한 단계 높이면서도, 중국의 위협인식을 제어하고 국제사회로 통합하기 위한 포용을 추구하는 미국의 대중국 전략에 따른 것임. 따라서 미국이 아·태 지역에서 중국의 새로운 전력을 극복하는 데 있어 군사력의 지나친 전진배치보다는 적절한

미래의 가장 큰 잠재적 적국인 중국에 대비해야 하는 구조적 압력의 증가는 향후에도 오바마 행정부로 하여금 중동 지역에 대한 개입, 특히 지상군의 사용을 최대한 피하게 만들 것...



수준의 전력을 증강하면서, 지역접근저지를 극복할 수 있는 군사력 투사 능력을 개발하는 데 집중할 가능성이 높음.

- 이러한 관점에서, 현재 진행되고 있는 해상·대잠수함 능력의 강화, 첨단 ISR 장비들의 증강, 미사일 방어체제 강화, 공중 우위를 유지하기 위한 스텔스 전투기 능력의 강화, 신형 스텔스 폭격기 등 장거리 정밀타격 능력 강화 등은 상당히 실질적인 전력 강화를 의미함. 특히, 최신 무기체계의 우선적 배치와 중동 지역으로부터의 점진적 군사력 재배치는 장기적으로 이러한 추세를 더욱 강화할 것임.
- 더욱 중요한 것은 미국 국방예산의 주요 투자예산이 아·태 지역에서의 해·공군 작전을 강화하기 위한 부문에 집중되고 있다는 것임. 이는 장기적으로 미국의 전반적 군사력 우위와 군사력 투사 능력을 유지하는 가장 중요한 요인임.

중국은 군사 기술력의  
현대화와  
비대칭 전력의  
개발을 통해  
미국과의 격차를  
줄이려 하겠지만,  
오랜 기간 막대한  
군사비 사용과  
우월한 기술력의  
활용을 통해  
축적해 온 미국의  
확고한 군사력 우위는  
상당히 오랜 기간  
유지될 가능성이  
높아...

#### 나. 아시아 안보에 대한 영향

- 미국의 재균형 전략에 대한 비판자들은 미국의 지나치게 강한 대응이 중국을 자극해 위협 인식을 강화하고, 중국이 보다 높은 수준의 군사력 증강을 추진하게 함으로써 미·중 갈등을 격화시킬 것이라고 주장함.
- 장기적으로 미국의 견제 강화는 중국의 군사력 현대화를 위한 노력을 좀 더 가속화시키는 영향을 미칠 것임. 그럼에도 불구하고, 현재의 미국의 확고한 힘의 우위로 인해 중국은 상당히 오랜 기간 본격적으로 미국에 군사적인 도전을 하지는 않을 것임.
  - 중국의 시진핑(Xi Jinping) 정부는 미국의 견제가 강화된 이후 미국과의 관계를 강화하기 위한 유화정책을 보다 적극적으로 추진하고 있음.
  - 현재 중국은 1987년 이후 지속해 온 정도의 속도로 군사비 지출을 늘리고 있고, 상당 기간 이러한 추세는 지속될 가능성이 높음.
- 중국은 군사 기술력의 현대화와 비대칭 전력의 개발을 통해 미국과의 격차를 줄이려 하겠지만, 오랜 기간 막대한 군사비 사용과 우월한 기술력의 활용을 통해 축적해 온 미국의 확고한 군사력 우위는 상당히 오랜 기간 유지될 가능성이 높음.

- 중국의 지역접근저지 능력의 증강, 특히 미사일 능력의 증강은 서태평양에서의 미군의 작전상의 위협을 서서히 증가시켰지만, 압도적 우위를 갖고 있고 새로운 작전개념과 전력을 개발하고 있는 미국의 해상·해저·공중 지배와 전력투사 능력을 오랜 기간 실질적으로 변화시키지는 못할 것임.

● 미국의 힘의 우위하에 미·중관계는 경쟁의 점진적 증가 속에서도 협력의 기초를 유지할 것임.

- 미국은 상당 기간 포용과 견제를 결합한 전략을 통해 중국의 군사력 증강의 동기를 최소화하고 현재의 우월한 지위를 유지하려 할 것임.

- 중국은 자신의 힘의 열세를 인식하고 있고, 따라서 군사적 노력에도 불구하고 선블리 본격적인 군비경쟁으로 돌입하기보다는 경제발전에 초점을 맞추고 미국과의 협력을 추구할 것임.

● 미국의 압도적 군사적 우위와 전력투사능력은 아·태 지역에서 미국의 동맹국으로서의 신뢰성을 유지시킬 것임. 미국은 재균형을 통해 미국의 균형자로서의 역할 약화를 우려하는 동맹국들과 파트너 국가들을 안심시키고, 역내 국가들 간 군비경쟁의 동기를 완화하는 역할을 지속할 것임.

- 중국과 영토분쟁을 겪고 있는 일본 등의 경우 미국의 보호 속에 지나치게 갈등적인 정책을 추구할 가능성이 있음. 그러나 미국은 안보 보장자로서의 지위를 통해 일본의 지나친 군비증강과 갈등적인 정책을 일정한 선에서 제어하는 역할을 할 것임.

● 미·중 간의 장기적 경쟁은 불가피함. 하지만 비판자들의 주장과는 달리, 미국의 재균형 전략은 아시아의 세력균형을 유지하고 지역안정을 유지하는 데 기여할 것임.

*미국의 압도적 군사적 우위와 전력투사능력은 아태 지역에서 미국의 동맹국으로서의 신뢰성을 유지시킬 것... 미국은 재균형을 통해 미국의 균형자로서의 역할 약화를 우려하는 동맹국들과 파트너 국가들을 안심시키고, 역내 국가들 간 군비경쟁의 동기를 완화하는 역할을 지속할 것...*

## 5 한국에 대한 정책적 함의

● 중국의 급부상과 이에 대응한 미국의 재균형 전략은 협력의 기초 속에도 양국 간 경쟁을 증대시킬 수밖에 없음. 한국은 전략적이고 경제적인 이유로 중국과의 최선의 호혜적 관계를 유지해야



하지만, 이러한 노력은 북한을 억지하고 지역안정을 유지하는 균형자로서의 미국과의 장기적 협력을 굳건히 하는 토대 위에서 이루어져야 함.

- 미국과의 동맹의 유지·강화를 위해 지역과 글로벌 이슈에 대한 포괄적인 협력을 강화해야 함.
  - 한국과 미국의 지도부는 중국의 급부상으로 인한 미래의 안보 불확실성 속에 미국의 지역균형자로서의 역할에 대한 깊은 전략적 인식을 공유할 필요가 있음.
  - 하지만 분명한 대중국 견제의 의미를 가질 수 있는 형태의 공·해전투에 대한 직접적 참여나 지역미사일 방어체제로의 통합에 대해서는 현재로서는 신중하게 접근해야 함.
- 미국이 중국을 중심으로 지역 전략을 추진하는 과정에서, 현재 한국에 주둔하고 있는 미군의 전략적 유연성 문제가 제기될 수 있음. 특히, 센카쿠(尖角列島)/다오위다오(釣魚島) 영토 분쟁과 중첩된 방공식별구역 등으로 인해 소규모 우발적 무력충돌의 위험이 있고, 또한 민족주의 충돌의 내적동력으로 인해 제한적으로 확산될 가능성도 배제할 수 없음. 이 경우, 한국에 주둔하고 있는 미군이 분쟁에 개입할 때 한국의 연루 가능성이 존재함.
  - 미국의 전략적 유연성에 대한 기본적인 지지를 유지해야 함. 하지만 현재의 한·미 간 전략적 유연성에 대한 모호한 합의에 대한 추가적인 절차의 협의가 필요한지에 대한 검토가 필요함.

한국은 전략적이고 경제적인 이유로 중국과의 최선의 호혜적 관계를 유지해야 하지만 이러한 노력은 북한을 억지하고 지역안정을 유지하는 균형자로서의 미국과의 장기적 협력을 굳건히 하는 토대 위에서 이루어져야...

- 미국의 지상군 축소에도 불구하고, 이라크·아프가니스탄 전쟁의 종식은 미국이 동아시아에서 사용할 수 있는 지상군 전력을 증대시킬 것임. 미국은 ‘방위전략지침’ 발표 이후 하나의 대규모 지역전쟁에서 승리하고 동시에 또 다른 지역전쟁에서 해·공군력을 사용해 적의 공격을 격퇴하거나 강력한 보복을 가할 수 있는 전력 유지를 목표로 하고 있음. 만약 미국이 중동 지역 분쟁에 지상군을 투입하는 경우, 한반도 유사시 대규모 지상전을 벌이는데 어려움을 겪을 가능성이 있음. 하지만 미국의 재균형 전략의 중요성과 대중동 정책의 추세로 볼 때, 미국이 중동 지역에서 지상군을 사용한 대규모 전쟁을 수행할 가능성은 대단히 낮음. 따라서 전반적인 지상군 축소에도 불구하고, 재균형을 추진하고

있는 미국은 한반도 유사시 미 지상군을 증원해 대규모 지역전쟁을 수행할 능력을 유지하고 있음.

- 그럼에도 불구하고, 지상군 축소와 함께 해·공군 위주의 공·해 전투 작전개념의 개발 그리고 이에 따른 국방비 투자의 추세가 지속된다면, 한반도 유사시 증원될 수 있는 미 지상군의 규모가 일정 정도 축소될 가능성이 있음. 한국은 충분한 역지력을 유지하고 전시작전권 이양 시 주도적 작전능력을 보유할 수 있도록 군 개혁과 군 현대화에 대한 노력을 강화해야 함.

# The U.S. Rebalancing Strategy: Recent Trends and Future Prospects

---

CHOI Wooseon

Assistant Professor  
Dept. of National Security and Unification Studies

**I**n response to China's ever increasing military might, the Obama administration has adopted a rebalancing strategy in an attempt to shift American military focus and resources to Asia. This new policy, adopted in 2011, marked a critical turning point in national security strategy of the United States.

However, the continuing instability abroad in the Middle East, combined with political conflict and economic difficulties at home, has caused many to become skeptical of the effectiveness and sustainability of the new rebalancing strategy. Moreover, as many have started to sense a decline in America's position relative to that of China, some are questioning whether the United States can continue to guarantee stability in Asia by acting as a powerful balancer in the region. In particular, many doubt whether the United States is able to maintain its military superiority, given China's recent rapid development of its Anti-Access/Area Denial (A2/AD) capabilities. It has also been questioned whether the United States can continue to effectively project its military power in the West Pacific and guarantee the security of its allies.

This paper seeks to analyze the recent trends in U.S. military rebalancing. After evaluating its effectiveness, sustainability, and effects on regional security, it suggests what policy implications the rebalancing strategy may have for the Republic of Korea.

## *Recent Trends in Military Rebalancing*

### **Development of a new operational concept**

Since the late 1990s, China has pursued an asymmetric military strategy, which includes enhancing its missiles, submarines, air defense system, and anti-space and cyber capabilities. This strategy, which was developed in order to overtake the United States in military superiority, heavily focuses on the expansion of China's

A2/AD capabilities, which can inhibit the United States from freely projecting its military power in the West Pacific.

In response to China's increased A2/AD capabilities, the United States then developed a new operational concept called the Air-Sea Battle (ASB), in which the United States, in the case of a major war, would launch an in-depth attack on the enemy's key strongholds through integrated operations. After the U.S. Secretary of Defense approved the concept of the Air-Sea Battle in late 2011, the United States established the Air-Sea Battle Office, testing the effectiveness of the strategy through exercises and simulations.

According to the report "Air-Sea Battle," recently published by the Air-Sea Battle Office, the aim of the new operational concept is to firmly establish military superiority through integrated operations across five domains—air, land, sea, space, and cyberspace. It also purposes to disrupt and defeat the enemy in the event of war, by destroying its objectives either simultaneously or through consecutive attacks. Proponents of the strategy say that, through these offensive operations, the United States will be able to protect its allies and bases of operations from the enemy's increasingly precise attacks. The concept of the "Air-Sea Battle" emphasizes the development of a command and control network for conducting integrated operations, and the strengthening of integrated operations tailored to each domain. The strategy is centered on obtaining a dominance in one domain by utilizing the dominance in other domains, thereby disrupting the adversary's C4ISR (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance) networks and gaining intelligence. The next step involves defending the allies by destroying the adversary's A2/AD platforms and weapons system, and ultimately defeating the enemy through sustained operations.

### **Redeployment of military forces**

Ever since the United States launched the strategy of rebalancing, it has slowly but surely raised its military presence in the Asia-Pacific region. Along with an increase in air force and navy presences, U.S. military forces in the Middle East have started to relocate to the Asia-Pacific, and their number will increase once they are no longer engaged in Iraq and Afghanistan.

In 2012, U.S. Secretary of Defense Robert Panetta stated that the United States would deploy 60% of its navy to the Pacific area by 2020. Core military buildup will include the placement of one aircraft carrier, seven destroyers, ten Littoral Combat Ships, and two nuclear-powered attack submarines. An agreement has



already been reached that up to four out of the ten Littoral Combat Ships would rotate through Singapore.

The air forces have also begun to relocate from the Middle East to Asia, while new state-of-the-art aircrafts are being deployed to Asia as well. 60% of the air forces stationed abroad, including the F-22, have already been placed in the Asia-Pacific region, and additional strategic air forces are also being newly deployed with the U.S. withdrawal from Afghanistan. The F-22 formation began its rotation through Japan last year, and F-35 and P-8 antisubmarine aircraft are scheduled to be placed in Japan for the first time. The B-1 and B-2 bombers currently in the Middle East are soon to be redeployed, in addition to the B-52 Stratofortress currently rotating through Guam. In order to keep a close watch on North Korea and the East China Sea, two to three Global Hawk unmanned surveillance vehicles (USV) will be deployed to Japan next year. Reaper, another USV, will be relocated from Afghanistan to the Asia-Pacific. The EP-3 reconnaissance aircrafts that collect information electronically have already been transferred from Afghanistan to the Asia-Pacific. The P-3 antisubmarine aircraft and Firescout unmanned surveillance helicopters are also scheduled for relocation.

Along with this relocation, the United States has also been reducing the size of its ground forces to pre-2001 status, and has recently decided to make additional reductions. However, a large portion of the Army and the Marines that have returned to the mainland from Iraq and Afghanistan are expected to be redeployed to strengthen the force structure in the Asia-Pacific. At present, approximately 74,000 Marines and 60,000 Army personnel are operating under the control of the United States Pacific Command (PACOM). 60,000 of the military troops are scheduled for relocation from the U.S. Central Command (CENTCOM) to the Asia-Pacific. With reassignment of the U.S. Marine Corps in Okinawa, 2,500 Marines will be rotated into Australia by 2017. Lately, MV-22 Osprey and three Marine Corps infantry battalions have been placed in Okinawa. The United States is currently negotiating an agreement with the government of the Philippines to expand Marine Corps presence in the area. 30 OH-58D Kiowa Warrior scout helicopters have been reassigned to the Republic of Korea for the first time in five years.

Moreover, the United States is planning on strengthening the missile defense system of Northeast Asia, while simultaneously cooperating with countries such as Japan and Australia. The United States is continuing to jointly develop SM-3 interceptor missiles with Japan and has decided to install an additional X-Band radar in Japan. After North Korea conducted its third nuclear test, the Obama

administration increased the number of Ground Based Interceptors from 30 to 44. The 14 additional interceptors are set to be placed in Alaska. Moreover, two additional Aegis ships have been recently assigned to the Asia-Pacific.

### **Investment in future military strength**

Despite its financial difficulties, the United States has the largest national defense budget in the entire world, which is bigger than the next 16 countries' combined. Even if the United States maintains the current level of national defense budget for the years ahead, it still has enough resources to develop advanced military capabilities to counterbalance China's rising military strength.

In spite of the intense conflict inside the U.S. Congress, Democrats and Republicans came together to pass the 2014 defense bills, which provided a relief from automatic budget cuts. The 2014 Defense Appropriation Bill, which was authorized by Congress in January 2014, appropriated USD 496 billion for the base budget. In the end, the total amount granted was approximately USD 30 billion less than the original proposal, but is still USD 20 billion more than what would have been allotted had the sequestration gone into effect. In order to help make up for the curtailment of the base budget, Congress voted to increase war funds by USD 5.8 billion more than the amount originally proposed. These funds can be freely used for buying weapons, training, and a number of other purposes.

With Republican leaders winning over the Tea Party faction, the Democrats and Republicans were able to reach an agreement on a reasonable defense budget. Since automatic budget cuts are still in effect, there is much uncertainty regarding the defense budget after 2016, and further budget cuts seem inevitable. However, as can be seen from the weakening of the Tea Party faction and the settlement between the two parties, a new agreement that will alleviate the effect of the automatic budget cuts might probably be reached in the near future.

In the wake of the Murray-Ryan budget deal, the Obama administration proposed a defense base budget of USD 495.6 billion for 2015, which is USD 400 million less than the budget for 2014. However, in order to compensate for this reduction, the administration requested an additional USD 26 billion to be used for military training and investment, through the "Opportunity, Growth, and Security Initiative." It has been decided that the defense base budget will be further reduced by USD 113 billion over the next five years. However, if this budget plan comes to fruition, the defense base budget will still be USD 115 billion more than if the automatic budget cuts go into effect. It is possible that a reduction in budget could negatively



affect the military's preparedness and hinder its modernization. Nevertheless, these effects can be overcome to some extent by making reductions in military structure and rebalancing toward future military capabilities.

With the end of the "War on Terror" that had lasted for the past ten years, the main direction of U.S. military policy has changed from preparing for unconventional warfare to planning for combat against potential future enemies. The defense budget bills for 2013 and 2014, passed by Congress after the announcement of the new "Defense Strategic Guidance," as well as the recently proposed defense budget bill for 2015, all seek to protect investments in future military capabilities.

Lately, the U.S. defense budget has shifted to investing in advanced military technologies that can be used in Air-Sea Battle, which can be used to overcome China's A2/AD capabilities. The research and development portion of the defense budget for 2014 was set to USD 63 billion, which is approximately USD 7 billion less than the R&D budget of last year. The amount allocated for arms procurement in 2014 was USD 93 billion, a reduction of USD 8 billion from last year. Despite this curtailment, there was a USD 6 billion increase in war funds that can be used to cover this loss. Although it is currently undergoing financial difficulties, the United States is continuing to invest in developing advanced technologies required for antisubmarine operations, long-range attacks, ISR capabilities, space and cyberspace capabilities, and missile defense system, which are essential in its power struggle with China. Funding has held steady for Virginia-class nuclear-powered attack submarines, P-8, long-range cruise missiles and precision-guided munitions (PGMs), new stealth strategic bombers, F-35 and KC-46 tankers, long-range transportation aircraft, EA-18G airborne electronic attack aircraft, ISR, missile defense, and space and cyberspace capabilities. The recently proposed defense budget plan for 2015 allocates USD 63.5 billion for research and development and USD 90.4 billion for arms procurement. A large portion of the remaining USD 26 billion, which was added with the launch of the Opportunity, Growth, and Security Initiative, will be used in part for arms procurement. Despite the cutbacks, the budget for 2015 still puts a heavy emphasis on investment in future military capabilities.

## *Evaluation*

### **Sustainability and effectiveness**

The new rebalancing strategy reflects the significant power shift within the international system that has resulted from China's rise. Competition with China,

especially with its ever-strengthening A2/AD capabilities, is likely to force American leaders to make greater efforts to maintain a favorable balance of power, which can be seen from President Obama's strong determination to carry out the rebalancing strategy. Although the former National Security Advisor, Tom Donilon, and former Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, Kurt Campbell, both left their positions, and the current Secretary of State, John Kerry, tends to show more interest in European affairs, a strong consensus on the strategic importance of rebalancing exists among the White House, Pentagon, Ministry of Defense, State Department, and Congress.

The U.S. government has been carrying out a somewhat cautious Middle East policy over the recent years, which shows that it has been engaged in serious self-reflection regarding the wars in Iraq and Afghanistan. Due to the structural challenge posed by China, America's most probable future adversary, the United States will try its best to restrain from intervening in the Middle East region, especially from not using the ground forces. A major war on terrorism is unlikely to be waged at present, and despite the continuing conflict in Syria, the United States is unlikely to intervene in the region anytime soon. It will also attempt to solve the Iranian nuclear problem using diplomatic channels. The new Middle East policy, mapped out at the end of last year, sets strict guidelines for intervention in Middle Eastern affairs, providing a clear guidance for future American policies.

Financial difficulties and other uncertainties may hinder the United States from carrying out the rebalancing strategy. However, right-wing extremists in Congress are likely to gradually lose power, giving more authority to Republicans and Democrats who are concerned about excessive defense budget cuts. This concern is so overwhelming that it is probable that both parties will work together to alleviate any negative effects of automatic budget cuts. Investment in advanced military capabilities, especially those that are necessary for fighting against China's A2/AD capabilities, is likely to be prioritized in the coming years as well.

In order not to provoke China, the United States is carefully controlling the scale and speed of its military redeployment to the Asia-Pacific. This move falls in line with America's current strategy toward China, which focuses on minimizing China's perception of threat and assimilating it into the international community, while at the same time keeping its power in check. Toward this end, the United States plans to pursue a gradual military buildup, rather than engaging in excessive forward deployment of its armed forces, while focusing on developing power projection capabilities that can overcome China's new military power. Current



investment in military capabilities, including anti-submarine warfare capabilities, advanced ISR equipment, missile defense systems, stealth aircraft, new stealth bombers, and long-range precision strike capabilities, should lead to a significant increase in U.S. military power. In particular, preferential deployment of the latest weapons systems and gradual military relocation from the Middle East will considerably strengthen U.S. power projection in the long run. More importantly, the main investment budget of the Department of Defense has been focusing on strengthening naval and air force operations, the deciding factor that will help the United States maintain its military superiority and improve its power projection capabilities in the Asia-Pacific.

### **Effects on security in Asia**

The ones who criticize the U.S. rebalancing strategy argue that America's overreaction can increase China's threat perceptions and accelerate its process of military buildup, thereby exacerbating the conflict between the two countries.

Increased efforts by the United States to balance China's rise will indeed motivate China to make greater efforts in military modernization in the long run. However, because the United States currently has a clear military advantage over China, it will not be in the position to pose a serious military threat to the United States for a fairly long time. Ever since the United States has become more aware of China's rising power, the Xi Jinping administration has actively pursued an appeasement policy to improve relations with the United States. At present, China is increasing its military expenditures at the same speed that it has since 1987, which is likely to continue for a long term.

Even though budget increases remain steady, China is seeking to match the military might of the United States by modernizing its military technology and developing its asymmetric capabilities. Nevertheless, U.S. military dominance, which has been achieved over the course of many years with enormous expenditures and the utilization of advanced technologies, is likely to remain unchallenged in the foreseeable future. Increase in China's A2/AD capabilities, especially its missile capabilities, will gradually start to threaten U.S. operations in the West Pacific. However, China will face difficulties in overcoming America's power projection capabilities and its dominance in naval, undersea and air warfare, especially since the United States is developing new military strategies and a new operational concept as well.

Given the current state of American military superiority, Sino-American relations

will be mainly cooperative, while competition between the two countries will also intensify gradually. The United States will continue to implement its policy of engaging and balancing China, in order to reduce China's motivation for military expansion and maintain its current position of military prominence. Because China is well aware of its inferior power position relative to the United States, despite its military efforts, it will focus more on achieving economic growth and cooperating with the United States, rather than engaging in an outright arms race.

The United States will be able to maintain credibility among its allies in the Asia-Pacific, through its overwhelming military superiority and power projection capabilities. The rebalancing will help the United States relieve its allies and partner countries' worries regarding the possible weakening of its role as a balancer, and prevent the arms race among countries in the region. Japan, which is in the midst of territorial dispute with China, may pursue a more confrontational foreign policy under protection from the United States. However, the United States will continue to perform its role as a regional stabilizer by controlling Japan's excessive military buildup and aggressive policies, thereby keeping stability in the Asia-Pacific.

A long-term competition between the United States and China is inevitable. Nevertheless, in spite of what the critics say, the U.S. rebalancing strategy will play a key role in maintaining the current balance of power and stability in Asia.

### *Policy Implications for the Republic of Korea*

Despite efforts toward cooperation, China's rise and the U.S. policy of rebalancing to Asia are bound to intensify the competition between the two countries over time. Due to strategic and economic reasons, Korea needs to do its best to maintain friendly relations with China. Nonetheless, these efforts should be made on the basis of pursuing long-term cooperation with the United States, which, as a "balancer," can prevent provocations by North Korea and secure stability in the region.

In order to maintain and strengthen its alliance with the United States, Korea should cooperate with the United States on a broader range of regional and global issues. The Korean and American leaders must share a deep strategic understanding of America's role as a regional balancer, especially when many are feeling concerned about regional security in the coming years. Nevertheless, for now, the Korean leaders should also be careful about being directly involved in the Air-Sea Battle or the development of an integrated missile defense system.



Despite America's overall reduction of its ground forces, U.S. withdrawal from wars in Iraq and Afghanistan will free up ground forces for deployment to East Asia. Since the promulgation of the "Defense Strategic Guidance," the United States has been honing its military power to achieve decisive victories in regional wars using naval and air forces. If the United States intervenes in another conflict in the Middle East using its ground forces, it may face difficulty in waging major ground warfare on the Korean Peninsula. However, considering the importance of the rebalancing strategy and recent trends in America's Middle East policy, the United States is highly unlikely to be involved in such a large-scale conflict in the Middle East. Therefore, although the overall size of ground forces has been shrinking, the United States will still be able to engage in an extensive ground warfare in case of a contingency on the Korean Peninsula, as a part of its rebalancing effort.

However, if the reduction of ground forces, development of the Air-Sea Battle concept, and the resulting investment patterns continue for a prolonged period of time, it is possible that the number of U.S. ground forces that can act as reinforcement in the event of a contingency on the Korean Peninsula may diminish. In order to foster deterrence capabilities, and play a leading role in operational combat following the transfer of wartime operational control (OPCON), Korea should make serious efforts to reform and modernize its military.

# 미국의 셰일가스 개발과 국제 에너지 안보 환경의 변화\*

최 원 기\*\*

## 1 서론

- 미국과 캐나다를 중심으로 한 북미지역에서는 최근 셰일가스로 대표되는 비전통 화석연료의 상업화가 성공함에 따라, 가스 및 오일 생산량이 급격하게 증가하는 ‘셰일가스 혁명’이 진행되고 있음. 미국은 2009년 러시아를 제치고 세계 최대 가스 생산국으로 부상하였으며, 2011년 미국은 전 세계 천연가스 생산량의 20.4%를 생산하였음.
- 2000년에만 하더라도 셰일가스 생산이 전무했던 미국은 2013년 2.5 tcf의 셰일가스를 생산하였는데, 이는 전 세계 셰일가스 생산량의 91%를 차지하고 있음.<sup>1)</sup> 셰일가스는 향후 20년간 미국 가스 생산량의 절반을 상회하고, 2040년에 이르면 현재 생산량의 4배로 증가할 것으로 전망되고 있음.
- 셰일가스의 생산에 따라 미국의 순 에너지 수입량이 급격히 감소하는 현재의 추세가 계속된다면 미국은 2016년부터 액화천연가스(LNG: Liquefied Natural Gas) 순 수출국이 되고, 2020년경에는 에너지 순 수출국으로 전환될 것으로 전망되고 있음.

### 목 차

1. 서론
2. 천연가스 생산 및 수출 전망
3. 미국의 LNG 수출 정책
4. 국제 에너지 안보 환경의 변화
5. 한국의 고려사항

\* 이 글은 발표 이후 최근 변화를 반영하여 수정되었음.

1) tcf = trillion cubic feet. 1 tcf는 1조 입방피트에 해당하는 단위로 LNG로 환산하면 2,400만t 규모임.

\* 2013. 12. 20. 발표

\*\* 경제통상연구부 교수



미국이 셰일가스의 대규모 생산에 힘입어 본격적인 에너지 수출국으로 전환하게 되면서 국제 에너지 안보 환경의 근본적 구조 변화가 불가피할 가능성이 높으며...

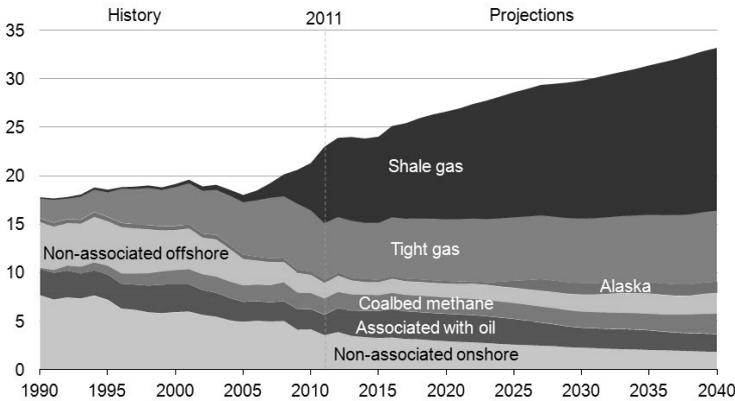
- 지금까지 미국의 천연가스 수출은 파이프라인을 통해 인접한 캐나다와 멕시코, 그리고 알래스카에서 생산된 천연가스를 소규모 LNG 형태로 일본에 수출한 것이 전부였다고 할 수 있음. 하지만, 미국 에너지 기업들은 국내 소비량을 상회하는 가스 공급분을 처분하기 위해 지금까지 수입 목적으로 사용되던 기존 가스 터미널을 전환하여 LNG 수출용 시설로 개조하는 대규모 건설 프로젝트를 진행 중이며, 2015년부터는 미국 본토(lower 48 states)에서 생산된 천연가스를 액화시킨 LNG를 본격적으로 수출할 것으로 전망됨.
- 미국 연방정부는 6개의 LNG 수출 프로젝트를 승인하였고, 20여 개의 추가적인 LNG 수출 프로젝트가 승인 대기상태에 있는바, 연방정부가 모든 수출 프로젝트를 승인하지 않는다 하더라도 향후 미국의 LNG 수출량은 급격히 증가할 것으로 전망됨. 미국은 2025년경에 이르면 80 bcf/d (billion cubic feet per day) 규모의 LNG를 수출할 수 있는 설비 능력을 갖출 것으로 전망되고 있어, 이러한 예측이 실현된다면 미국은 향후 세계 LNG 시장에서 새로운 핵심 수출국으로 부상할 전망이다.
- 그동안 국제 에너지 시장에서 순 수입국의 지위에 머물던 미국이 셰일가스의 대규모 생산에 힘입어 본격적인 에너지 수출국으로 전환하게 되면서 국제 에너지 안보 환경의 근본적 구조 변화가 불가피할 가능성이 높으며, 에너지 순 수입국인 우리의 에너지 안보에도 중대한 영향을 미칠 것으로 전망됨.
- 이 글에서는 셰일가스 개발에 따른 미국 국내 현황 및 미국의 LNG 대외 수출 정책 방향을 분석하고, 이것이 국제 에너지 안보 환경에 미칠 영향을 전망함으로써 향후 우리의 정책적 대응방향을 모색해 보고자 함.

## 2 천연가스 생산 및 수출 전망

### 가. 천연가스 생산 현황

- 2000년도 이전만 하더라도 미국에서는 국내 천연가스 생산량의 감소 및 수요의 증가로 향후 천연가스 수입량이 증가할 것이라는 전망이 우세하였음. 실제로, 미국 에너지정보청(EIA: Energy Information Administration)은 1999년판 연간 에너지 전망 보고서『*Annual Energy Outlook 1999*』에서 향후 2020년까지 미국의 천연가스 수입량이 15% 이상 증가할 것으로 전망하였음.
- 이에 따라 2000년대 후반에 미국 에너지 기업들은 천연가스 수입 수요의 증가에 대비하여 5개의 새로운 LNG 수입 터미널을 건설하고, 기존의 LNG 수입 설비를 확장하기도 하였음.

<그림 1> 미국 천연가스 생산추이 (단위: tcf)



(출처: Energy Information Administration, *Annual Energy Outlook 2013*.)

- 하지만, 1980년대 이래 정부의 지원 아래 셰일가스 시추를 위한 연구와 투자가 지속적으로 이루어진 결과, 수평시추(horizontal drilling) 및 수압파쇄(hydraulic fracturing) 기술의 혁신적 발전에 따라 2005년 이후 셰일층으로부터 비전통가스(셰일가스)의 생산량이 급격히 증가하기 시작하였고, 이에 따라 미국의 천연가스 수입량은 감소하기 시작하였음.

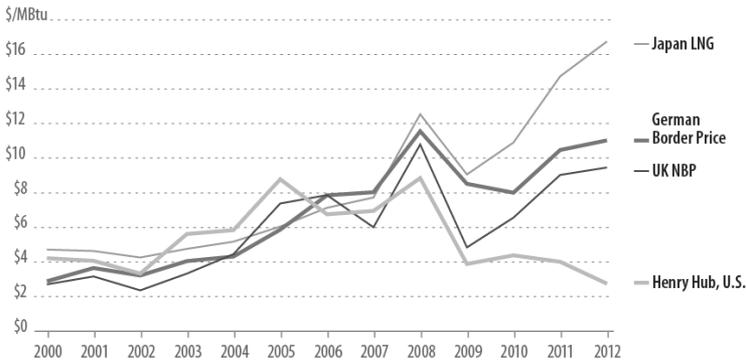
2005년 이후 셰일층으로부터 비전통가스(셰일가스)의 생산량이 급격히 증가하기 시작하였고, 이에 따라 미국의 천연가스 수입량이 감소하기 시작하였으며...



- 최근 발간된 에너지 전망 보고서 『Annual Energy Outlook 2014』에서 EIA는 미국의 천연가스 생산량이 2040년경 2012년 수준에서 56% 증가한 37.5 tcf에 도달할 것으로 전망하고 있음. 미국 내 가스 생산 증가는 미국의 국내 소비 증가량과 대외 수출량을 모두 만족시키고도 남을 수준으로 전망되는데, 이는 셰일가스의 폭발적 생산 증가에 기인하고 있음.
- <그림 1>에서 보는 바와 같이 셰일가스 생산량은 2012년 전체 가스 생산량의 40% 수준에서 증가하여 2014년경에는 전체 가스 생산량의 53%를 차지할 것으로 예측되고 있음. 아울러 셰일가스와 더불어 타이트가스(tight gas) 또한 미국 내 가스 생산에서 중요한 비중을 차지할 것으로 전망되고 있음.
- 셰일가스를 비롯한 비전통 에너지·자원에 대한 탐사 및 개발 기술이 혁신적으로 발전함에 따라 미국의 가스 매장량 추정치는 지속적으로 확대되어 왔음. 2010년을 기준으로 미국 천연가스 매장량은 10년 전인 2000년보다 72% 증가하였으며, 2005년 이후부터 계산하더라도 추정 매장량이 49%나 증가하였음.
- 미국 지질조사국(USGS: United States Geological Survey)에 따르면 미국의 천연가스 가채매장량(UTTR: Undiscovered, Technically Recoverable Resources)은 현재 1,809 tcf로 추정되고 있으며, 이는 2011년 미국 내 가스 총 생산량을 기준으로 향후 79년 동안 지속적으로 채굴할 수 있는 규모임. 이 가채매장량 추정치는 2006년 제시된 추정치보다 25% 증가한 것인데, 향후에도 천연가스 탐사 및 개발 기술이 발전하면 가채매장량의 규모가 더 증가할 수 있을 것으로 평가되고 있음.
- 현재 미국 내에서는 셰일가스 붐으로 인해 국내 시장에 공급되는 천연가스의 양이 급속히 증가하고 있고, 이에 따라 미국 내 천연가스 가격은 지속적으로 하락해 왔음. <그림 2>에서 보는 바와 같이 미국 내 가격과 국제 천연가스 가격의 차이가 지속적으로 벌어져 왔음.
- 특히 셰일가스의 공급이 획기적으로 증가하기 시작한 2008년 이후 미국 내 천연가스 가격은 급격히 하락하여 일본 등 동아시아 지역의 5분의 1, 유럽의 3분의 1 이하로 국내 도매가격이 형성되었음.

특히 셰일가스의 공급이 획기적으로 증가하기 시작한 2008년 이후 미국 내 천연가스 가격은 급격히 하락하여...

<그림 2> 지역별 천연가스 가격 현황



(출처: Congressional Research Service, *US Natural Gas Exports: New Opportunities, Uncertain Outcomes*, p.8.)

- 셰일가스의 공급량 확대에 따라 천연가스 가격은 4달러 이하로 하락해 최저점에서는 2달러에 육박하였고, 최근에는 2달러에서 4달러 사이에 가격대가 형성되어 있음. 이에 반해 한국, 일본 등 동아시아 지역 천연가스 수입국들의 수입 가격은 16달러에서 19달러 대에 형성되어 있어 동아시아 시장은 미국의 유력한 천연가스 수출 시장으로 부상하고 있음.

동아시아 시장은 미국의 유력한 천연가스 수출 시장으로 부상하고 있으며...

#### 나. LNG 수출 승인 및 전망

- 2013년 말 31개의 LNG 수출 프로젝트가 미국 에너지부(DOE: Department of Energy)의 승인 심사를 신청한 바 있으며, DOE는 그 중에서 우선 사빈패스(Sabine Pass), 프리포트(Freeport), 레이크 찰스(Lake Charles), 도미니언 코브포인트(Dominion Cove Point) 등 6개의 수출 프로젝트를 승인하였음.



<표 1> 미국 LNG 수출 프로젝트 현황 (2013.12.6 기준)

수출 승인 신청 회사	터미널 위치	용량(Bcf/d)	승인상태		
			DOE FTA	DOE Non-FTA	FERC
Sabine Pass Liquefaction, LLC	Louisiana	2.2	승인	승인	승인
Freeport LNG Expansion, LP and FLNG Liquefaction, LLC	Texas	1.4	승인	승인	검토중
Lake Charles Export, LLC	Louisiana	2.0	승인	승인	검토중
Carb Energy (USA) LLC	n/a	0.03: FTA 0.01: non-FTA	승인	검토중	검토중
Dominion Cove Point LNG, LP	Maryland	1.0: FTA 0.77: non-FTA	승인	승인	검토중
Jordan Cove Energy Project LP	Oregon	1.2: FTA 0.8: non-FTA	승인	검토중	검토중
Cameron LNG LLC	Louisiana	1.7	승인	검토중	검토중
Freeport LNG Expansion LP and FLNG Liquefaction, LLC	Texas	1.4: FTA 0.4: non-FTA	승인	승인	검토중
Gulf Coast LNG Export, LLC	Texas	2.8	승인	검토중	검토중
Gulf LNG Liquefaction Company LLC	Mississippi	1.5	승인	검토중	검토중
LNG Development Company, LLC (d/b/a Oregon LNG)	Oregon	1.25	승인	검토중	검토중
SB Power Solutions Inc	n/a	0.07	승인	n/a	검토중
Southern LNG Company LLC	Georgia	0.5	승인	검토중	검토중
Excelerate Liquefaction Solutions I LLC	Texas	1.38	승인	검토중	검토중
Golden Pass Products LLC	Texas	2.6	승인	검토중	검토중
Cheniere Marketing LLC	Texas	2.1	승인	검토중	검토중
Main Pass Energy Hub LLC	Offshore Louisiana	3.22	승인	n/a	검토중
CE FLNG LLC	Louisiana	1.07	승인	검토중	검토중
Waller LNG Services LLC	Louisiana	0.16: FTA 0.19: non-FTA	승인	검토중	검토중
Pangea LNG (North America) Holdings LLC	Texas	1.09	승인	검토중	검토중
Magnolia LNG LLC	Louisiana	0.54	승인	n/a	검토중
Trunkline LNG Export LLC	Louisiana	2.0	승인	검토중	검토중
Grasfin Development USA LLC	Louisiana	0.2	승인	n/a	
Freeport-MoMoRan Energy LLC	Offshore Louisiana	3.22	승인	검토중	
Sabine Pass Liquefaction LLC	Louisiana	0.28	승인	검토중	
Sabine Pass Liquefaction LLC	Louisiana	0.24	승인	검토중	

수출 승인 신청 회사	터미널 위치	용량(Bcf/d)	승인상태		
			DOE FTA	DOE Non-FTA	FERC
Venture Global LNG LLC	Louisiana	0.67	승인	검토중	
Advanced Energy Solutions LLC	Florida	0.02	승인	n/a	
Argent Marine Management Inc	n/a	0.003	승인	n/a	
Eos LNG LLC	Texas	1.6	승인	검토중	
Barca LNG LLC	Texas	1.6	승인	검토중	
Sabine Pass Liquefaction LLC	Louisiana	0.86	승인예정	검토중	
Delfin LNG LLC		1.8	승인예정	검토중	
Magnolia LNG LLC		0.54: FTA 1.08: non-FTA	승인예정	검토중	
Annova LNG LLC		0.94	승인예정	n/a	

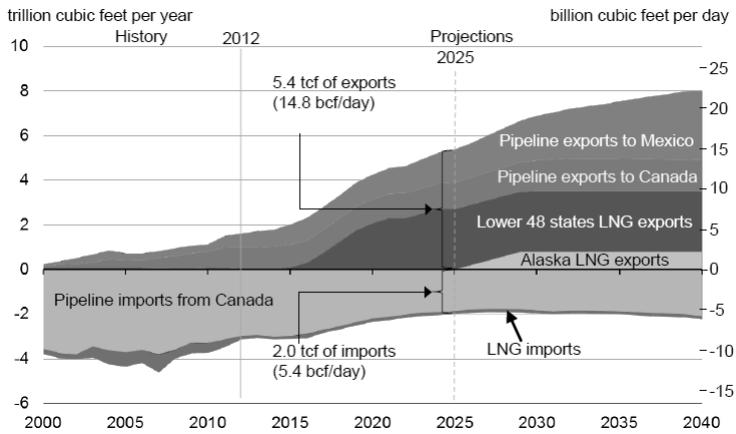
우리나라는 한국가스공사를 통해 2017년부터 연간 350만 톤의 LNG를 20년간 사빈패스로부터 수입하는 계약을 체결한 바 있으며...

(출처: [http://fossil.energy.gov/programs/gasregulation/reports/summary\\_lng\\_applications.pdf](http://fossil.energy.gov/programs/gasregulation/reports/summary_lng_applications.pdf), (2013.12.6 검색))

- 사빈패스는 2011년 5월 최초로 수출 승인을 받은 프로젝트로, 프랑스, 인도 및 한국가스공사에 대한 2.2 bcf/d 규모의 20년 장기 수출계약을 포함하고 있음. 사빈패스 프로젝트는 현재 LNG 압축·액화 및 선적 설비 공사를 진행 중이며, 수출 시설이 부분적으로 완공되는 2015년부터 LNG 수출을 시작할 예정인 것으로 알려짐. 우리나라는 한국가스공사를 통해 2017년부터 연간 350만 톤의 LNG를 20년간 사빈패스로부터 수입하는 계약을 체결한 바 있음.
- 2012년 5월 두 번째로 수출 승인을 받은 프리포트 프로젝트는 향후 20년간 1.4 bcf/d 기준의 LNG 수출을 포함하고 있음. 일본의 오사카가스(Osaka Gas)와 중부발전(Chubu Electric)이 프리포트 LNG 수출 물량의 절반을 수입하는 계약을 체결하였음. 일본이 2017년부터 20년간 프리포트에서 수입하기로 한 물량은 연간 440만 톤 규모임.
- 레이크 찰스(Lake Charles)는 2013년 8월 세 번째로 수출 승인을 받은 프로젝트로서 수출 규모는 향후 20년간 2 bcf/d임. 레이크 찰스 수출 프로젝트를 통해 영국의 BG 그룹과 텍사스 기반의 Energy Transfer Equity, L.P.의 합작회사가 향후 20년간 비(非) 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 체결 국가에 LNG를 수출할 수 있게 됨.



<그림 3> 미국 천연가스 수·출입 현황 및 향후 전망



(출처: Energy Information Agency, *Annual Energy Outlook 2014*.)

현재까지

수출 면허를 받은 프로젝트의 경우 입지조건, 기반시설, 수입업체와의 계약 및 액화설비 건설을 위한 대규모 투자 유치 등이 실현화 되어 LNG 수출 가능성이 매우 높다고 할 수 있으며...

- 도미니언 코브포인트(Dominion Cove Point)는 2013년 9월 승인된 수출 프로젝트로, 수출 규모는 향후 20년간 1.77 bcf/d 규모임. 2014년 LNG 수출기지 건설을 시작해 2017년부터 수출을 개시한다는 계획이며, 액화시설 건설에는 34억~38억 달러가 소요될 것으로 예상됨. 동 프로젝트는 일본 스미모토(Smimoto) 상사의 미국 자회사인 Pacific Summit Energy 및 인도 게일(Gail)사의 미국 자회사인 Gail Global USA와 각각 수출 물량의 50%인 연간 300만 톤 등 총 600만 톤 규모로 20년간 장기 LNG 수출 계약을 체결한 바 있음.
- 미국이 현재까지 수출을 승인한 LNG의 총량은 40 bcf 규모이며, 이는 현재 세계 최대 LNG 수출국인 카타르의 연간 LNG 수출량의 4배에 이르는 규모임. LNG 수출을 위해 필요한 액화시설 건설은 최대 100억 달러에 이르는 대규모 투자가 요구되기 때문에 LNG 수출 승인을 신청한 프로젝트가 모두 실제로 수출을 할 수 있게 될 가능성은 매우 낮음.
- 하지만, 현재까지 수출 면허를 받은 프로젝트의 경우 입지조건, 기반시설, 수입업체와의 계약 및 액화설비 건설을 위한 대규모 투자 유치 등이 실현화 되어 LNG 수출 가능성이 매우 높다고 할 수 있음.

- 이들이 현재 예정된 바와 같이 2015년부터 실제로 LNG 수출을 시작하게 된다면, 미국은 국제 LNG 수출 시장에서 주요 수출 강국으로 단숨에 부상할 것으로 전망되며, <그림 3>에서 보는 바와 같이 미국의 천연가스 수출은 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 전망됨.

### 3 미국의 LNG 수출 정책

#### 가. 오바마 행정부의 입장

- 버락 오바마(Barack Obama) 미국 대통령은 환경보호 및 기후 변화 방지의 관점에서 셰일가스 및 에너지 개발정책에 접근해옴. 집권 초기에는 석유와 천연가스의 과잉 생산을 초래할 수 있다는 이유로 해당 업계에 대한 총 400억 달러의 세금감면 조치 철회 계획을 지지하는 등 석유 및 가스 개발 확대에 다소 소극적인 입장을 취했으나, 점차 셰일가스 개발 및 수출을 제한적으로 지지하는 입장으로 선회하고 있음.
- 2008년 발생한 경기 침체가 지속되는 상황에서 셰일가스 생산이 미국의 에너지 독립 실현 및 일자리 창출 등을 통한 경기회복에 상당히 기여할 수 있다는 점을 강조하면서 셰일가스 생산 및 개발 확대에 긍정적인 입장으로 선회하였음.
- 특히 오바마 대통령은 2012년 신년 국정연설에서 셰일가스 개발을 필두로 한 비전통 천연가스 개발 및 채굴을 지지한다는 공식 입장을 표명하였으며, 일자리 창출과 경제성장을 위해 미국이 향후 100년간 사용할 수 있는 천연가스 공급량이 존재하는 상황을 적극 활용해야 한다는 입장을 개진하였음.
- 오바마 대통령은 2012년 4월 발표된 행정명령을 통해 셰일가스 개발과정에서 제기되는 환경오염 우려를 불식하기 위해 안전하고 책임감 있게 비전통 천연가스를 개발할 수 있도록 각종 정책적 조치를 마련하겠다는 입장을 제시함. 이에 따라 2012년 5월 EIA는 친환경적이고 대중이 수용할 수 있는 비전통 가스개발 원칙을 제시하였음.

미국 오바마 정부는 석유 및 가스 개발 확대에 다소 소극적인 입장을 취했으나, 점차 셰일가스 개발 및 수출을 제한적으로 지지하는 입장으로 선회하고 있으며...



향후에도 미국 내 수요를 초과하는 가스 공급량이 지속적으로 증가하고 국내·외 가격 격차가 지속된다면 미국 정부의 LNG 수출 승인은 더욱 확대될 것으로 전망되며...

- 미국은 전통적으로 에너지 안보 차원에서 국내 에너지·자원의 대외 수출을 엄격히 금지해왔음. 현재에도 원유와 천연가스는 연방정부의 승인(license)을 받지 않고는 수출할 수 없으며, 천연가스와 같은 에너지·자원의 수출 승인은 일괄적으로 이루어지는 것이 아니라, 해당 수출 신청 프로젝트에 대한 개별심사(case by case)를 통해 이루어지고 있음.
- 수출 신청 프로젝트들의 일괄심사를 통해 LNG 수출을 보다 용이하게 할 필요가 있다는 주장들이 제기되고 있으나, 오바마 행정부는 지금까지 국내 수급 상황을 토대로 LNG 수출 승인 신청에 대해 개별심사를 통해 승인 여부를 판단해오고 있으며, 이러한 정책 기조는 당분간 지속될 것으로 보임.
- 오바마 정부가 적극적인 가스 수출정책으로 확실히 전환했다고 판단하기에는 아직 여러 가지 불확실성이 많은 것이 사실임. 하지만, 향후에도 현재와 같이 미국 내 수요를 초과하는 가스 공급량이 지속적으로 증가하고 국내·외 가격 격차가 지속된다면 미국 정부의 LNG 수출 승인은 더욱 확대될 것으로 전망됨.

#### 나. LNG 수출 승인 절차

- 미국 천연가스법(Natural Gas Act)은 미국 국내에서 생산된 천연가스의 대외 수출을 연방정부의 승인사항으로 규정하고 있는데, 연방정부의 수출 승인은 DOE와 연방에너지규제위원회(FERC: Federal Energy Regulatory Commission)의 2단계 심사를 거쳐 이루어지고 있음.
- 먼저 1단계에서 DOE는 가스 수출이 미국의 ‘공익(public interests)’에 부합하는지의 여부를 판단하여 승인 여부를 결정하고 있는 바, 천연가스법은 미국과 FTA를 체결한 나라에 대한 가스 수출은 공익에 부합하는 것으로 간주하고 있음. 이에 따라, 미국과 FTA를 체결한 국가들에 대한 천연가스 수출 신청은 지금까지 특별한 문제가 없는 한 자동적으로 승인하고 있음.
- LNG 수출 프로젝트의 대부분이 FTA 기(既)체결 국가뿐만 아니라 비 FTA 체결 국가에 대한 LNG 수출 계획을 포함하고 있는바, 전체 수출 신청 LNG 물량의 96% 정도가 비 FTA 체결

국가들을 수출 대상으로 포함하고 있음. 이는 LNG 수출 기업들이 리스크(risk)를 최소화하면서 상업적 이윤을 최대화하기 위해서는 LNG 수요가 높은 비 FTA 체결 국가들을 대상으로 LNG를 판매해야 하기 때문임.

- 미국과 FTA를 체결하고 있지 않은 국가에 대한 수출은 미국의 공익에 부합하는지의 여부를 심사하여 결정하고 있음. 이를 위해 DOE는 개별 기업의 천연가스 수출 신청 내용을 연방관보에 게재하고 일정기간 동안 이해관계자들의 의견 수렴 과정을 거쳐 수출 승인 여부를 결정하고 있음.
- DOE는 해당 가스 수출 프로젝트의 국내 경제적 효과, 가스 공급량의 적정성, 환경적 영향, 지정학적 영향 및 에너지 안보 등을 공익 판단의 기준으로 제시하고 있으나, 구체적인 적용 여부는 매우 모호함.
- 기 승인된 수출 프로젝트들의 경우, 해당 프로젝트의 가스 수출이 국내 경제에 미치는 영향, 즉, 가스 가격 및 공급의 안정성에 주안점을 두고 심사한 것으로 평가됨.
- 2단계의 수출 심사는 FERC가 해당 LNG 수출 시설 건설 및 운영과 관련된 각종 환경적 영향을 평가하는 기술적 심사과정이라 할 수 있음.
- 미국 내에서 생산된 천연가스를 LNG 형태로 수출하기 위해서는 액화시설, 저장시설, 선적시설 등 대규모의 수출 시설 건설이 필요함. 대부분의 LNG 수출 설비들은 기존에 사용하던 LNG 수입 시설을 수출 시설로 전환하여 사용하고자 하는 것이며, 이 수출 시설로의 전환을 위한 건설에는 60억에서 100억 달러 규모의 투자가 필요하고, 새로운 LNG 수출 시설을 건설하는 데는 200억 달러에 육박하는 대규모 투자가 필요한 것으로 알려져 있음.
- FERC에 의한 환경영향 평가는 수출 승인 여부를 결정짓는 핵심적 과정이라기보다는 DOE로부터 수출 승인을 획득한 수출 프로젝트가 환경적인 문제를 야기하지 않도록 하기 위한 행정적 절차라 할 수 있음.

미국과 FTA를  
체결하고 있지 않은  
국가에 대한 수출은  
미국의 공익에  
부합하는지의 여부를  
심사하여  
결정하고 있으며,  
기 승인된  
수출 프로젝트들의 경우  
가스 가격 및  
공급의 안정성에  
주안점을 두고  
있으며...



### 다. 국내적 논쟁 및 향후 전망

- 오바마 행정부가 2011년 이후 3년에 걸쳐 순차적으로 LNG 수출 프로젝트를 승인하고 있으나, 미국 내에서는 그동안 정치권, 산업계, 학계 및 민간 비정부기구(NGO: Non-governmental Organization)들 간 LNG 수출에 관한 치열한 찬반논쟁이 진행되어 왔음. 현재에도 LNG 수출에 대한 첨예한 정치적 논쟁이 지속되고 있으며, 이에 대한 미국 정치권의 단일한 정치적 합의는 아직 이루어지지 않고 있는 것으로 보임.
- LNG 수출 관련 논쟁의 핵심은 국내 에너지 시장의 가격 및 공급 안정성에 대한 부정적인 영향을 최소화하면서 어떻게 미국의 잉여자원 수출을 통해 경제적 및 정치적 이익을 극대화할 것인가의 문제를 둘러싸고 진행되어 왔음.
- 천연가스 수출을 반대하는 소수의 정치인을 제외하고 민주 및 공화 양당은 대체적으로 천연가스 수출에 긍정적인 입장을 유지하고 있으나, 향후 수출 승인의 확대 및 속도에 대해서는 차이를 보이고 있음. 민주당은 환경적 영향이나 기후변화 등을 고려하여 제한적인 천연가스 수출정책을 지지하고 있으나, 공화당은 보다 적극적인 수출정책을 지지하고 있는 것으로 보임.
- 예를 들어, 공화당의 리사 머코스키 상원의원(U.S. Sen. Lisa Murkowski, R-Alaska)과 같은 수출 지지론자들은 일본이나 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization) 회원국 등과 같이 미국과 긴밀한 관계에 있는 동맹국들에게는 가스 수출을 자동적으로 허용해야 한다는 주장을 펴고 있음. 반면 천연가스 수출 반대론자들의 경우, 천연가스 수출 자체를 반대한 다기 보다는 국내 에너지 가격과 공급의 안정성을 저해하지 않는 제한적인 범위 내에서만 가스 수출을 허용할 것을 주문하고 있음.
- 천연가스를 산업용 연료로 사용하는 석유·화학산업 분야 관련 기업들을 중심으로 한 제조업계는 천연가스의 수출 확대가 국내 가스 가격의 상승, 국내 기업의 경쟁력 약화 및 실업 증가를 야기할 수 있다는 이유로 LNG 수출 확대에 반대 목소리를 내고 있음.

LNG 수출 관련  
논쟁의 핵심은  
국내 에너지 시장의  
가격 및  
공급 안정성에 대한  
부정적인 영향을  
최소화하면서  
어떻게 미국의  
잉여자원 수출을 통해  
경제적 및  
정치적 이익을  
극대화할 것인가의  
문제를 둘러싸고  
진행되어 왔으며...

- 이와 반대로 LNG 수출을 적극 지지하는 자원개발 업계는 가스 공급량이 국내 소비량을 훨씬 상회하므로 수출 확대가 국내 가스 가격 및 수급에 미치는 영향이 미미할 것이라 주장하고 있음. 미국의 LNG 수출은 국내 일자리 창출과 무역수지 개선을 통해 경제성장에 기여할뿐만 아니라 우방국과의 경제협력 강화 등 긍정적 효과가 클 것이라는 점을 강조함.
- 아울러 미국 LNG 수출의 국내 경제적 영향에 대한 학계 및 정책 서클의 논쟁이 계속되어 왔으나, 대체로 미국의 천연가스 수출이 미국 내 가스 공급량이나 가스 가격에 부정적 영향을 미칠 가능성은 매우 낮고, 오히려 미국 경제에 긍정적인 효과를 창출할 것이라는 전망이 우세함.
- 요컨대, 미국 내 셰일가스 생산량이 지속적으로 증가하고 국내 시장의 천연가스 가격이 국제 시장의 수준보다 낮게 형성되는 상황이 계속된다면, 현재와 같은 미국의 제한적 LNG 수출 정책 기조는 향후에도 지속될 것으로 전망됨.

미국 내  
셰일가스 생산량이  
지속적으로 증가하고  
국내 시장의  
천연가스 가격이  
국제 시장의 수준보다  
낮게 형성되는 상황이  
계속된다면,  
현재와 같은  
미국의 제한적 LNG  
수출 정책 기조는  
향후에도  
지속될 것으로  
전망되며...

#### 4 국제 에너지 안보 환경의 변화

- 셰일가스의 대량 생산에 따라 미국이 중동산 에너지·자원에 대한 의존에서 벗어나 에너지 자립도를 향상시키고 국제 에너지 시장에서 주요 천연가스 공급국으로 부상할 것으로 예상됨에 따라, 국제 에너지 안보 환경은 새로운 변화에 직면할 가능성이 높음.

##### 가. 국제 에너지 시장의 지형 변화

- 셰일가스의 부상으로 인해 그동안 북미, 유럽 및 아시아 등 3대 지역으로 분절화 되어 작동해왔던 세계 천연가스 시장은 향후 이전에 비해 지역별 가격 편차가 상대적으로 감소하고 상호 연계성과 통합성이 증가하면서 장기적으로는 단일시장으로서의 성격이 강화될 것으로 전망되고 있음.
- 미국이 셰일가스 개발의 선두주자로서 단기간 내 국제 천연가스 시장의 새로운 공급국으로 진입하면서 향후 유럽 및 아시아 시장에 대한 새로운 천연가스 수출국으로 부상할 것이며, 지금까



지 생산된 천연가스의 92%를 미국으로 수출해왔던 캐나다도 최근 대미(對美) 수출량 감소로 미국 시장에서의 입지가 약화됨에 따라 태평양 연안 서부지역의 LNG 수출 설비를 확대하여 아시아 시장으로의 진출을 확대할 것임.

- 전통가스가 러시아, 이란, 카타르 등 특정 지역에 집중된 반면, 셰일가스는 전 세계에 고르게 분포되어 있어 장기적으로 셰일가스 개발이 전 세계적으로 진행될 경우, 기존 공급자 중심의 국제 에너지 시장이 수요자 중심의 시장으로 변화될 가능성도 존재함.
- 아시아 천연가스 수입 시장의 경쟁 구도 또한 변화할 것으로 전망되고 있음. 기존의 중동 및 동남아시아 수출국에 더해 미국, 캐나다, 호주, 동아프리카 등 새로운 가스 수출국이 가세할 것으로 전망되어 향후 수출국간 경쟁이 강화되고 기존의 가격 체계가 보다 유연해질 것으로 보이며, 아시아 시장에 대한 천연가스 공급선의 다변화가 발생할 것으로 전망됨.
- 이에 따라 국제 천연가스 시장이 기존 중동 및 러시아의 독과점적 공급자 중심의 시장에 벗어나 미국을 비롯한 새로운 공급국의 등장으로 LNG 시장의 경쟁 구도가 재편되면서 수요국간 경쟁이 경감될 것으로 전망됨. 또한 공급 시장에서 기존의 LNG와 더불어 신규 비전통 LNG 및 러시아산 파이프라인 천연가스(PNG: Pipeline Natural Gas)의 경합 구도가 강화되면서 각국 시장간 합종연횡이 확대될 것으로 전망됨.
- 장기적으로 국제 천연가스 시장의 가격 체계에 구조적 변화가 발생할 것으로 전망되고 있음. 액화 및 기화처리 비용과 운송비 등으로 인해 지역별 천연가스 시장의 가격 격차가 향후에도 지속적으로 존재할 것이나, 현재와 같은 가스 가격의 지역별 편차는 줄어들 것으로 보이며, 향후 국제 LNG 가격은 하향 안정화 추세에 접어들 것으로 전망됨.
- 아시아 시장에서 구매하는 LNG는 대부분 원유 도입 가격에 연동되어 장기계약을 통해 수입되고 있음. LNG의 가격은 일본의 월간 평균 원유 도입 가격(JCC: Japan Crude Cocktail)에 연동되어 산정되고 있는데, 다른 지역의 LNG 가격 산정방식보다 석유 가격 연동비율이 높고, 제3자에 대한 재판매 금지, 목적지 변경

장기적으로  
셰일가스 개발이  
전 세계적으로  
진행될 경우,  
기존 공급자 중심의  
국제 에너지 시장이  
수요자 중심의  
시장으로 변화될  
가능성도 존재하며,  
아시아 천연가스  
수입 시장의  
경쟁 구도 또한  
변화할 것으로  
전망되며...

금지, 물량조절 금지 등 매우 경직된 계약 조건을 포함하고 있음.

- 하지만 미국의 천연가스 수출이 확대되면 시장의 수급 상황에 따라 천연가스 가격이 결정되는 미국의 헨리허브(Henry Hub) 방식이 보다 보편화 될 것으로 전망됨. 이에 따라 향후 국제 에너지 시장은 기존의 중동·러시아 등 공급자 중심 시장의 경직적 장기계약 방식에서 수요국 및 현물 시장 중심의 구매자 시장으로 변화될 것으로 전망됨.

*미국의 대외 에너지 의존도 감소는 대외정책 변화에 영향을 미칠 것으로 전망되며...*

#### 나. 지정학적 외교·안보 환경 변화

- 미국의 에너지 자립도가 제고되고 국제 에너지 시장에서 주요 에너지 공급국으로서의 지위를 획득하게 됨에 따라 미국의 대외 에너지 의존도 감소는 대외정책 변화에 영향을 미칠 것으로 전망됨. 특히, 미국의 대외정책에서 전통적으로 우선순위를 차지해 온 대중동 정책이 변화할 것인가가 중요한 관심사로 대두되고 있음.
- 이에 대해서는 상반된 전망들이 제시되고 있는데, 먼저 미국의 대중동 정책의 변화 및 이에 따른 중동지역의 역학구도가 재편될 가능성이 높다는 시각이 존재함. 중동의 전략적 중요성 감소에 따라 미국은 중동 주둔 미군을 대폭 감축하는 등 중동문제에 대한 개입 비용을 최소화하려고 할 것임. 최근 오바마 행정부가 추진하는 아시아 재균형 전략의 추진배경에는 이러한 중동산 석유의 전략적 중요성 감소가 놓여 있다는 것임.
- 미국은 이미 이라크에서 철군을 단행한 바 있으며, 리비아, 이집트, 시리아 사태 등 최근 일련의 중동문제에 대해 과거와 같은 직접적 개입을 자제하고 있는 상황에서 중동산 에너지에 대한 의존도 감소는 향후 미국의 대외정책적 우선순위에서 중동의 전략적 중요성을 더욱 약화시킬 수 있다는 것임.
- 미국과 달리 중동산 에너지 수요가 폭발적으로 증가해 온 중국은 이 지역에 대한 상대적 영향력 확대를 도모하고 개입을 강화할 것이며, 이에 따라 중동지역에 대한 강대국의 역학구도가 재편되면서 지정학적 리스크가 높아질 가능성도 있음. 또한, 중동산 에너지에 대한 의존도가 높은 동아시아 지역 국가들의 에너지 안보 불확실성이 더욱 심화될 수 있음.



- 하지만 미국의 대중동 정책은 단순히 에너지 변수에 의해서만 좌우된다고 볼 수 없으며, 향후에도 세계 질서를 주도하는 패권국으로서 미국의 외교·안보정책이 근본적으로 변화될 가능성은 그리 크지 않다는 상반된 시각도 존재함.
- 글로벌 무역의 개방성과 에너지 공급의 안정성 유지에 중대한 이해관계를 가지고 있는 미국은 해상수송로 보호를 위한 기존의 대외 군사 활동을 여전히 수행할 것이며, 향후에도 중동문제가 미국의 대외정책에서 경시될 가능성은 낮다는 것임.
- 현재로서는 셰일가스의 부상에 따른 국제 에너지 시장의 판도 변화가 향후 미국의 대외정책에 어떠한 영향을 줄 것인지 정확히 전망하기 어려운 것이 사실이나, 미국의 에너지 자립도 강화가 향후 미국의 대외정책에 영향을 미치는 중요한 변수로 작용할 가능성은 매우 높다고 할 수 있음.
- 미국이 국제 에너지 시장에서 새로운 주요 공급국으로 부상함에 따라 기존 가스 및 산유국의 정치·경제적 영향력이 약화될 가능성이 커짐. 특히 그동안 가스 공급을 외교적 무기로 활용해온 러시아의 대유럽 레버리지(leverage)가 상대적으로 약화될 가능성이 높음.
- 최근 발생한 우크라이나 사태는 러시아산 천연가스에 대한 우크라이나의 의존도 감소와 러시아의 외교적 영향력 약화를 배경으로 하고 있으며, 향후 미국의 유럽에 대한 가스 공급 계획을 촉진하는 요인으로 작용할 것으로 보임. 미국의 에너지 자립도 강화는 우크라이나 사태와 같이 미국이 보다 적극적인 외교적 자세를 취할 수 있는 새로운 전략적 자산으로 활용될 수 있을 것으로 보임.
- 미국이 막대한 천연가스 공급량을 바탕으로 새로운 가스 수출국으로 부상함에 따라 기존의 중동에서 북미로의 에너지 공급 흐름이 약화되고, 북미에서 동아시아 및 유럽으로의 에너지 공급량이 증가할 것으로 전망됨.
- 이에 따라 국제 에너지 시장에서 천연가스 공급량이 대폭 확대될 것이며 에너지 수출국간 경쟁이 강화되어 기존의 공급자 중심의 시장 구조가 약화되고 에너지 수입국의 목소리가 보다 강화될 것으로 전망됨.

미국이  
국제 에너지 시장에서  
새로운  
주요 공급국으로  
부상함에 따라  
기존 가스 및  
산유국의  
정치·경제적 영향력이  
약화될 가능성이  
커졌으며,  
기존의 공급자 중심의  
시장 구조가 약화되어  
에너지 수입국의  
목소리가  
보다 강화될 것으로  
전망되며...

- 가스수출국포럼(Gas Exporting Countries Forum) 형성을 통해 가스 시장에 대한 영향력 확대를 도모해온 카타르 등 가스 보유국의 상대적 영향력이 약화될 것이며, 천연가스 등 에너지를 외교전략적 수단으로 사용해 온 러시아 등과 같은 에너지·자원 보유국들의 영향력도 상대적으로 감소할 것으로 보임.

## 5 한국의 고려사항

### 가. 한·미간 에너지 외교 협력 강화 노력

- 미국의 셰일가스 개발과 관련하여 한·미간 에너지 외교 협력을 강화하려는 노력이 필요함. 미국의 셰일가스 개발 및 천연가스 수출은 기존의 중동, 동남아시아에 대한 우리나라의 과도한 에너지 의존도를 낮추고 국내 에너지 수입 다변화 및 아시아 가스 프리미엄 극복을 위한 중요한 기회를 제공하고 있음.
- 정부는 2012년 9월 셰일가스로 인한 국제 에너지 환경 변화에 대응하고자 ‘셰일가스 개발도입 및 활용전략’을 수립, 저렴한 북미산 셰일가스 도입 비중을 2020년까지 20%로 늘려 가스 도입선 다변화를 추진하고, 해외 셰일 개발 기업 인수를 통한 기술 확보를 토대로 자주개발물량 중 셰일가스 비중을 20% 늘린다는 계획을 제시한 바 있음.
- 한국가스공사는 사빈패스로부터 350만 톤 규모의 미국산 천연가스 도입 계약을 체결했으며, 현재 2017년부터 20년간 연간 280만 톤의 셰일가스를 국내에 도입할 예정임. 향후 미국으로부터 확보 가능한 LNG 수입 물량은 400~500만 톤 가량이며, 장기적으로 2018년까지 4,000~5,000만 톤 가량의 물량을 확보할 수 있을 것으로 전망됨.
- 셰일가스의 개발 및 도입 확대 등 에너지 분야에서의 한·미 협력 확대는 한·미 양국간 전통적 군사동맹을 한·미 FTA를 계기로 경제 분야로 확대한 이후, 에너지 분야로 새롭게 확대·강화한다는 중요한 의미를 가지고 있음.

셰일가스를 중심으로  
한·미 에너지 협력을  
강화함으로써  
한·미동맹의 외연을  
확장할 필요가 있어...



기존의 전통적 자원 보유국뿐만 아니라 신흥 자원 개발국과도 에너지 외교 협력을 강화하여 에너지 공급의 안정성을 확보하고 보다 유리한 가격으로 에너지를 도입할 수 있는 여건을 마련하는 노력이 필요하며...

- 아울러, 셰일가스의 부상에 따른 국제사회의 정치·안보적 역학 관계 변화에 주목할 필요가 있으며, 미국 외교 및 국방 정책의 변화에 대한 심층 고려가 필요함. 특히, 미국의 대중동 의존도 완화 및 국방비 축소에 따른 군사비 분담 증액 요구 등에 대비할 필요가 있으며, 셰일가스를 중심으로 한·미 에너지 협력을 강화함으로써 한·미동맹의 외연을 확장할 필요가 있음.
- 셰일가스 분야의 협력을 포함하여 양국 간 에너지 외교 협력을 강화하는 차원에서 지난 9월 구축된 양국 에너지 안보 분야의 국장급 대화 채널을 더욱 활성화하여 실질적 협력 확대를 추진하는 방안을 적극 고려할 필요가 있음.

#### 나. 에너지 공급의 다변화를 위한 에너지 외교 강화

- 셰일가스의 확대에 인한 국제 에너지 시장의 공급량 확대 및 에너지 공급국의 확대는 에너지·자원 수입에 의존하는 한국이 안정적으로 에너지를 확보하고 에너지 안보를 강화시킬 수 있도록 석유 및 가스 자원 수입선 다변화를 위한 기회를 제공하고 있음.
- 러시아, 중동, 동남아 등 기존의 자원 도입국뿐만 아니라 미국, 캐나다, 호주, 중앙아시아, 아프리카 등 신규 도입 전망이 밝은 자원 개발국과도 에너지 외교 협력을 강화하여 에너지 공급의 안정성을 확보하고 보다 유리한 가격으로 에너지를 도입할 수 있는 여건을 마련하는 노력이 필요함.
- 특히 캐나다와 호주 등 신규 도입 전망이 밝은 자원 개발국들은 기존 중동이나 동남아 지역보다 유리한 에너지 도입 협상이 가능한 우방국들로서 이들과의 에너지 협력 강화 및 확대는 전략적으로 중요성을 가짐.
- 또한 상대적으로 지리적 접근성이 높은 전통적 에너지 공급국인 러시아와의 에너지 협력 강화는 단순한 경제협력의 관계를 넘어 지정학적 관점에서 우리의 에너지 안보 강화를 위해 필요함. 현 정부가 추진하고 있는 유라시아 협력 이니셔티브의 측면에서도 러시아 및 중국과의 역내 에너지 관련 협력은 매우 중요함.
- 러시아는 지리적 인접성으로 인해 우리나라의 주요 가스 도입국

으로서의 중요성을 가지므로, 러시아와의 긴밀한 협력을 통해 장기적으로 우리의 에너지 도입을 위한 유리한 환경 조성 노력이 필요함.

- 러시아의 가스 파이프라인 프로젝트, 러시아 가스관의 북한 통과, 동북아 에너지 그리드 사업 등 중·장기적 에너지 공급 안정성을 위한 러시아와의 에너지 협력 강화는 통일 이후 북한 인프라 구축 및 에너지 공급 차원에서도 매우 중요함.
- 북미지역뿐만 아니라 모잠비크, 탄자니아 등 아프리카 국가들 또한 주요 LNG 수출국으로 성장하고 있는바, 적극적인 투자·개발 사업을 추진할 필요가 있음.

#### 다. 동북아 LNG 허브 구축을 위한 한·중·일 협력 추진

- 아시아 지역은 국제 천연가스 시장에서 가장 큰 규모로 천연가스를 수입하고 있지만, 유럽 및 북미시장에 비해 천연가스 도입 가격이 상대적으로 매우 높게 형성되어 있으며, 가스 도입 조건도 매우 불리하게 형성되어 있음. 유가 연동방식의 장기계약에 의한 도입 조건 등 아시아 수입국에게 매우 불리한 ‘아시아 가스 프리미엄’은 미국의 헨리허브나 영국의 국가균형포인트(NBP: National Balancing Point) 등과 같은 역내 천연가스 거래 시장의 부재에도 일부 기인한 것으로 평가되고 있음.
- 이를 극복하기 위해서 아시아 지역 내 LNG 트레이딩 허브(trading hub) 설치를 통해 LNG 현물시장을 활성화시켜 가스 수급의 변화에 따라 가격을 결정하도록 하는 방안들이 제시되고 있음.
- 일본은 2012년 9월 아시아 시장의 LNG 가격 구조 변경을 논의하기 위해 LNG 수입국 및 수출국간 회의를 개최하였고, 2012년 11월에는 LNG 선물시장협의회를 설립하여 2014년 현물을 결제할 수 있는 LNG 선물시장 창설을 목표로 하고 있음.
- 싱가포르와 중국도 아시아 LNG 트레이딩 허브 구축을 위해 대형 LNG 저장설비 구축을 추진하는 등 아시아 역내 천연가스 교역의 중심지가 되기 위한 노력을 강화하고 있음.

동북아시아 국가간  
에너지 협력 체제 및  
LNG 트레이딩  
허브 구축 등을 통해  
역내 제도적  
기반 조성을 위한  
노력을 적극 전개할  
필요가 있으며...



- 한국은 역내 LNG 트레이딩 허브 구축을 적극적으로 검토할 필요가 있음. 우리나라는 LNG 인수기지 및 저장탱크 건설 능력 분야에서 세계적 우위를 점하고 있고, 지리적으로 중국과 일본을 연결하고, 북미 대륙과도 가장 가까운 거리에 있으며, 지진 위험성도 적어 경쟁국들에 비해 훌륭한 입지 조건을 갖고 있음. 이를 적극 활용하여 LNG 트레이딩 허브 구축 노력을 진행할 필요가 있음.
- 박근혜 정부가 추진하는 동북아 평화협력 구상의 구현 차원에서 동북아시아 국가간 에너지 협력 체제 및 LNG 트레이딩 허브 구축 등을 통해 역내 제도적 기반 조성을 위한 노력을 적극 전개할 필요가 있음.

# The US Shale Gas Revolution and Changing Structure of Int'l Energy Security

---

Wongi CHOE

Professor  
International Economy and Trade Studies

## 1. Introduction

**T**he “Shale Revolution” is now sweeping across the United States and Canada with explosive growth in the production of non-conventional oil and natural gas. In 2009, the United States became the largest producer of gas, surpassing Russia. In 2011, the United States produced 20.4 percent of all natural gas produced worldwide.

The United States hardly knew about shale gas at the beginning of the new millennium, but it now produces 2.6 tcf of shale gas in 2013.<sup>1)</sup> This figure represents 91 percent of all shale gas produced in the world. Shale gas will make up more than half of all the gas produced in the United States for at least the next two decades, with the output reaching four times what it is today by 2040.

The explosive growth of shale gas production has led to a radical decrease in the net amount of US energy imports. Should this trend continue into the future, the United States will become a net exporter of liquefied natural gas (LNG) by 2016 and also a net exporter of energy in general by 2020. In an effort to handle domestic supply well in excess of domestic demand, American energy corporations are now in the process of converting existing gas import terminals into LNG-export terminals. As early as 2015, US LNG corporations will be able to export LNG produced in the lower 48 states abroad.

The US federal government has authorized six such LNG export projects, and there are two dozen more applications awaiting authorization. Even if the federal government does not authorize all of these projects, the amount of LNG exports from the United States is likely to increase dramatically over the next few years. The country is expected to be capable of exporting 80 billion cubic feet of LNG per day by 2025, becoming the most important player in the world LNG market.

---

<sup>1)</sup> “Tcf” stands for “trillion cubic feet.” One tcf equals 24 million tons (of LNG).



The change of the United States' status from a net importer to a net exporter, thanks to the success of shale gas development, will inevitably cause a fundamental structural shift in the international energy security environment. In the foreseeable future

## *2. LNG Production and Exports in the United States*

Prior to 2000, Americans speculated that they would grow even more dependent on LNG imports in the future due to the depletion of domestic LNG reserves and the steady increase of domestic demand. American energy corporations even went so far as to develop five new LNG import terminals late in 2000 and expand existing LNG import facilities.

In the meantime, however, Americans had also been researching and investing in the drilling of shale gas reserves, with government support, since the 1980s. Thanks to the emergence of new and innovative techniques, such as horizontal drilling and hydraulic fracturing, the United States began to see explosive growth in the output of shale gas in the late 2000s, which led to the rapid decrease of LNG imports into the country.

In its *Annual Energy Outlook 2014*, the Energy Information Administration (EIA) projects that the LNG output of the United States will grow by 56 percent between 2012 and 2040, eventually reaching 37.5 tcf by the end of this period. This increase in gas output will be so significant that it will easily satisfy the increasing demand, both at home and abroad.

Shale gas output is also expected to grow, from making up 40 percent of all gas output in 2012 to 53 percent in 2014. The continued development and improvement of the techniques used in drilling and developing non-conventional sources of energy, such as shale gas, has steadily increased the estimation of the total amount of unexplored gas reserves in the United States. The estimate made in 2010 was 72 percent higher than that made a decade ago in 2000, and today's estimate is 49 percent higher than the estimate made in 2005.

The US Geological Survey (USGS) now estimates the total amount of undiscovered, technically recoverable resources (UTTR) in the United States to be 1,809 tcf. It would take 79 years to drill and develop this amount, provided that American energy corporations produce gas at the 2011 rate. The amount of UTTR can easily increase with the creation of new drilling and development techniques.

The shale gas boom in the United States has given rise to an astonishing increase

in the natural gas supplies on the American market, contributing to the consistent drop in price. In particular, the groundbreaking output development of shale gas since 2008 has led to a radical drop in the natural gas price in the United States. The American wholesale gas price is now only one-fifth the East Asian average and one-third the European average.

The multiplication of shale gas supplies has led the natural gas price to plummet below USD 4, reaching as low as USD 2 at one point. The recent prices have ranged between USD 2 and USD 4. The natural gas import price in East Asian countries, such as Korea and Japan, on the other hand, ranges between USD 15 and USD 19. Therefore, East Asia now represents one of the most promising markets for the increasing export of American natural gas.

Approximately 30 applications of LNG export projects have been submitted to the US Department of Energy (DOE) for review and authorization. So far, the DOE has authorized six of these, including the Sabine Pass, Freeport, Lake Charles, and Dominion Cove Point projects.

Together, these six authorized projects can produce 40 bcf of LNG, which is four times that of the annual LNG exports from Qatar, by far the world's largest LNG exporter. The chances are slim that all the LNG export applications awaiting DOE approval will actually be given the go-ahead. However, four of the six projects that have been authorized so far are highly likely to begin exporting LNG soon, owing to their favorable locations, the existence of supporting infrastructure, the contracts they have signed with importers, and the massive amounts of financial investments they have secured for the development of new liquefaction facilities.

Once these projects begin exporting in 2015, as planned, the United States will instantly emerge as a central player in the global LNG market, with its total amount of exports steadily increasing year by year.

### *3. United States' LNG Export Policy*

The Obama administration has been approaching shale gas and energy development from the perspective of environmental protection and climate change prevention. While the administration was not terribly interested in domestic oil and gas development from shale reserves in the beginning, it now has been increasingly active in supporting shale gas development and exports.



In particular, amid the aftermath of the financial crisis in 2008, the Obama administration began to emphasize that shale gas could not only help the United States to achieve the energy independence it has desired, but also contribute to the economic recovery by generating new jobs.

In his State of the Union Address in 2012, President Obama officially endorsed the drilling and development of non-conventional natural gases such as shale gas. Now that it has become apparent that the US possesses gas reserves it can develop and use for the next hundred years, the president encouraged Americans to seize the opportunity and make the best use of these reserves to create jobs and fuel economic growth.

In an administrative order in April 2012, issued in response to the growing concern over the environmental impact of shale gas, President Obama expressed his position supporting the development of policy measures necessary to ensure safety and responsibility in the development of non-conventional natural gases.

The United States has traditionally forbidden the export of its domestic energy resources as part of its stringent energy security policy. Even today, Americans cannot export crude or natural gas without acquiring a license from the federal government. The US federal government does not automatically authorize energy export projects. Rather, it conducts a thorough review of each and every export application on a case by case basis before making a final decision.

Although there are some who argue that the federal government should make it easier to export LNG by granting licenses more freely, the Obama administration continues with its case-by-case reviews, which mainly take into account of the impacts of proposed export on the status of domestic supply and natural gas prices. This policy will likely remain in place for the time being.

There are a number of factors preventing the Obama administration from fully and actively endorsing gas exports. Nevertheless, the problem of oversupply and the significant discrepancy between the domestic gas prices and international prices are likely to encourage the federal government to approve more and more LNG export projects in the future.

Although the Obama administration has been gradually authorizing LNG export projects one by one over the last three years since 2011, the export of LNG remains a controversial topic of debate in the American political, business, academic, and environmental activism communities. The political debate over the export of

LNG rages on, with no consensus likely to emerge in the immediate future.

The key dilemma is how to strike a balance between minimizing the negative impact that gas exports may have on the American energy market price and supply stability, on the one hand, and maximizing the potential economic and political gains from exporting surplus resources, on the other.

Although the majority of politicians in both the Democratic and Republican Parties are in favor of natural gas exports, the two parties disagree on the pace at which future exports are to be authorized and promoted. The Democrats support limited exports, in light of the environmental impact and climate change. The Republicans, by comparison, support more active and larger-scale exports.

For instance, active proponents of gas exports, such as US Senator Lisa Murkowski (R-Alaska), propose the automatic authorization of gas exports to America's allies, such as Japan and member-states of the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Opponents of LNG exports in Congress are not wholly opposed to the idea of exporting natural gases overseas. Rather, they call for a more limited and careful approach to gas exports so as not to destabilize the domestic energy supply and prices.

The manufacturing sector, led by petrochemical corporations that require natural gases to fuel their business operations, generally objects to increasing LNG exports, citing their fear of increasing the domestic gas price and weakening domestic businesses and the consequent job losses as the main reasons. On the other hand, the energy industry actively supports increasing LNG exports, claiming that the overwhelming supply would minimize the impact of gas exports on the domestic gas supply and price. These supporters also stress that increasing LNG exports will help create new jobs, improve the United States' trade balance, promote economic growth, and enhance economic cooperation with allies.

Much the same debate continues in policy circles and academia. In general, the dominant perspective is that increasing natural gas exports is more likely to benefit the American economy, rather than hurting the domestic gas supply or price. In short, to the extent that the output of shale gas continue to increase in the United States and the domestic natural gas price stay much lower than international prices, Washington's policy of limited support for LNG exports will likely continue in the future.



#### 4. *Impacts on the International Energy Security*

The growth of shale gas production is expected to help the United States finally achieve energy self-sufficiency and independence from Middle East oil. It is also expected to propel the United States into a new and leading position in the international energy market as a major natural gas producer, profoundly altering the international energy security environment.

First, the rise of shale gas is likely to help the world natural gas market, currently divided into the three major blocs of North America, Europe, and Asia, to achieve greater integration. This is because increasing natural gas exports will help reduce the price gaps among these regions, and also promote international cooperation in the long run.

With the United States entering the international natural gas market as a new major supplier, Europe and Asia will find another trading partner in this area. Canada, which has been exporting 92 percent of its natural gas to the United States, is likely to see its position as a gas supplier weaken on the American market, and instead, will expand its market in Asia via the LNG export facilities on its West Coast, facing the Pacific.

Second, shale gas developments worldwide may transform the international energy market from a producer-centered to consumer-centered market in the long run. Reserves of conventional gases are concentrated in only a certain number of countries, such as Russia, Iran, and Qatar. Shale gas reserves, by contrast, are distributed evenly around the world. Furthermore, these developments could also cause massive shifts in the Asian natural gas import markets. With the United States, Canada, and Australia added to the list of energy exporters in addition to traditional exporters such as the Middle East and Southeast Asia, competition among exporters will grow more intense, leading to a greater elasticity in international energy prices and diversification of Asian countries' portfolios of energy trading partners.

As the world LNG market would change from its current oligopolistic structure (dominated by the Middle East and Russia) into a more even playing field, thanks to the emergence of the United States, the intensity of competition among importers will be decreased over time. Countries that have traditionally occupied weaker positions on the world energy market will increasingly band together, while exporters of conventional LNG, non-conventional LNG, and PNG (in Russia's case) alike, will compete with one another with increasing ferocity.

Third, the structure of the international natural gas price will also be transformed in the long term. While the price discrepancy among various regions will persist due to overhead costs, such as the expenses related to liquefaction and gasification and transportation costs, the differences will decrease significantly over time, with the current low prices on the international market becoming the norm in the future.

Asian importers import LNG mostly based on long-term contracts that peg the LNG price to the price of crude oil imports. In particular, the LNG import prices in Asian market are determined according to the monthly Japan Crude Cocktail (JCC). The JCC ties the LNG price more closely with the crude oil price than any other formulae used in other regions, and also comes with stringent terms and conditions, such as the limitations on resale to third parties, destination changes, and quantity adjustments.

Once the United States increases its natural gas exports, the Henry Hub, which determines the natural gas prices according to the supply situation, rather than the crude oil price, will become the new norm. Accordingly, the inelastic, long-term-contract-based international energy market structure, which favors producers such as the Middle East and Russia, will gradually change to favor importers and spot markets.

Also, to the extent that the United States gains energy self-sufficiency and becomes a major producer on the international energy market, its foreign policy will be highly likely to shift to a new direction. An interesting question in this regard is how the status and position of the Middle East, which has so far been a central part of Washington's foreign policy, will change over time.

Predictions in this regard continue to diverge. Some speculate that the changing US policy regarding the Middle East will transform the power dynamics in the region. As the Middle East loses the strategic importance it once held for the United States, Washington will seek to minimize its intervention in Middle Eastern affairs and withdraw its military presence in the region. Many argue that the Obama administration's "Pivot-to-Asia" policy reflects the decreasing strategic importance of Middle East oil.

Washington has already begun to withdraw its troops from Iraq, and also refrained from intervening directly in the series of recent Middle Eastern crises, such as those in Libya, Egypt, and Syria. This recent passive stance reflects the United States' increasing independence from Middle East energy, and the Middle East



will eventually lose its priority status in American foreign policymaking.

In the meantime, China, with its explosive growth in energy demand, is likely to attempt to increase its presence and influence in the Middle East. This will substantially transform the power dynamics in the region and may even increase geopolitical risks. Furthermore, the changing power dynamics may also threaten the energy security of other East Asian states, as they rely heavily on energy imports from the Middle East.

Others, however, argue that the American policy regarding the Middle East hinges on many other factors besides energy. As the hegemon of the world order, the United States is not likely to change the fundamental basis of its foreign and security policy priorities.

Washington is heavily invested in maintaining the security of energy and openness of trade in the world market, so it will continue to provide military aid for the protection of traditional routes of marine transportation, and will not neglect the Middle East in its foreign policy.

While it is difficult to predict how the rise of shale gas will transform American foreign policy and the international energy market, it is not unreasonable to expect that the increasing energy self-sufficiency of the United States will serve as a major variable in its changing foreign policy in the future.

The emergence of the United States as a new major supplier on the international energy market is likely to weaken the political and economic influence of traditional gas and oil producers. While Moscow, in particular, has been using its gas supply as a major diplomatic tool, it is likely to lose such leverage over Europe in the future.

In the meantime, the flow of energy from the Middle East to North America will gradually decrease, and the flow from North America to East Asia and Europe will increase, as a result of the increasing amounts of natural gas exports from the United States.

The overall amount of natural gas supply on the international energy market will also increase, leading to rising competition among exporters, and importers subsequently gaining a stronger voice.

Qatar and other traditional gas producers that have been expanding their influence on the world stage through the Gas Exporting Countries Forum and other channels

will also see a relative decline in their influence. Russia and other countries that have typically used their energy resources as key leverage in international relations will see a similar decline as well.

## *5. Policy Implications*

### **Enhancing Korea–US energy partnership**

Now that shale gas development is in full swing in the United States, Korea needs to make greater efforts to enhance its energy partnership and cooperation with the United States. US shale gas exports will help Korea overcome its excessive dependency on Middle East energy by diversifying Korea's energy sources and lowering the "Asian gas premium".

Enhancing its energy partnership with the United States is also a very important step to take in order to develop the traditional Korea-US military alliance into a comprehensive and strategic partnership on military, political as well as economic dimension.

Seoul also needs to carefully assess the changing political and security dynamics due to the rise of shale gas, and analyze the implications of the changing American foreign and defense policies.

In order to enhance the energy partnership between the two countries, Seoul needs to increase and strengthen actual channels of dialogue and cooperation, including the director-general level dialogue on energy security that was established in September 2013.

### **Pursuing more proactive energy diplomacy**

The overall increase in supply on the international energy market as well as the addition of new energy exporters present Korea with new opportunities to enhance its energy security by diversifying the sources from which it imports oil, gas, and other resources. Korea needs to increase its efforts to strengthen energy partnerships with not only its traditional energy partners, such as Russia, the Middle East, and Southeast Asia, but also with the United States, Canada, Australia, and even emerging markets in Central Asia and Africa.

In particular, it is necessary to strengthen energy diplomacy with Canada, Australia, and other such "new" resource developers and exporters. These new exporters should be given to greater importance in Korea's mid- to long-term energy diplomacy.



Korea also needs to maintain and strengthen its ties with traditional energy partners, i.e., Russia, for the geopolitical importance they hold in Korea's security strategy. In the interest of the Eurasian Cooperation Initiative the current Park administration is promoting, it is crucial for Seoul to remain on good terms with Russia and China in the area of energy cooperation.

Given its geographical proximity to Korea, Russia still occupies an important position in Korea's gas import policy. Therefore, Korea needs to work more closely with their Russian counterparts to achieve a higher level of energy cooperation with Russia.

Enhancing the energy partnership with Russia is also crucial to ensuring a stable energy infrastructure and energy supply in North Korea through the Russian gas pipeline projects (which can extend into North Korea), the Northeast Asia Energy Grid Project, and others.

Also, as Mozambique, Tanzania, and other African states are also emerging as new LNG exporters, the Korean government needs to channel increasing investment in energy development projects to this region as well.

### **Fostering Korea-China-Japan energy cooperation in Northeast Asia**

While Asia as a whole is the biggest buyer of natural gas in the world, it still pays much higher prices for importing natural, and is also subjected to quite disadvantageous import conditions. The "Asian gas premium," referring to the series of disadvantageous conditions that Asian importers must meet to import gas, reflects the absence of an onshore natural gas trading market in the region, comparable to the United States' Henry Hub and Britain's National Balancing Point (NBP).

Proposals have thus been made that Asian countries should join forces to create an LNG trading hub so as to activate a regional LNG spot market and gain the capability to respond more flexibly and effectively to the changes in the global gas supply.

To prompt debates on the need to reform the LNG price structure in Asia, Tokyo hosted a meeting of LNG importers and exporters in September 2012, and launched the LNG Futures Market Council in November 2012 with the aim of creating an LNG futures market by 2014. Singapore and China are also working to promote the development of an onshore natural gas trading hub in Asia, encouraging the construction of large LNG storage facilities and others.

Korea needs to join in this effort and actively support the establishment of such a regional trading hub in Northeast Asia. Active efforts to establish an LNG trading hub as well as a better energy partnership in Northeast Asia are also important in realizing the Park administration's vision of greater peace and cooperation in Northeast Asia.



# EU 사이버안보 전략의 현황과 전망\*

## 전 해 일\*\*

### 1 문제의 제기

- 2013년 2월 7일 유럽연합(EU: European Union) 집행위원회는 EU 외교안보고위대표와 함께 ‘EU의 사이버안보 전략: 개방되고 안전한 사이버 공간’이란 제목의 공동 선언(joint communication)을 발표함<sup>1)</sup>.
  - 본 문서는 사이버안보에 관련하여 EU가 대내외적으로 취할 원칙과 조치를 망라하고 있음. 또한 본 문서는 EU 내에서 높은 수준의 공통된 네트워크의 정보 보안을 보장하기 위해 필요한 조치들을 수립하기 위한 지침의 제안을 동반하고 있음<sup>2)</sup>.
  - EU는 이전에도 사이버 공간에 관련한 지침을 입법하거나 선언을 발표해 왔으나, 2013년 공동 선언은 사이버안보에 관한 포괄적이고 구속력 있는 EU 차원의 접근을 추구한다는 점에서 그 의미가 있음. 특히 이전의 EU 차원의 조치들이 경제 영

#### 목 차

1. 문제의 제기
2. 사이버안보의 쟁점
3. EU 사이버안보 전략문서의 주요 내용 및 평가
4. EU 사이버안보 전략 추진 전망
5. 고려사항

1) ‘Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions’. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. European Commission. JOIN (2013) 1 final.

2) ‘Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union’. European Commission. 2013/0027(COD)

\* 2014. 1. 2. 발표

\*\* 유럽아프리카연구부 교수



2013년 공동 전언은  
사이버안보에 관한  
포괄적이고  
구속력 있는  
EU 차원의 접근을  
추구하고 있으며...

역과 사법 영역으로 그 범위가 제한된 반면, 2013년의 공동 전언은 안보와 방위 부문을 포괄하여 비전통 안보 분야에서 EU 차원의 안보 역량을 강화하는 시도로 해석됨.

- 민간에 의해 운영되고 사이버 공간의 특성상, 한 국가 혹은 정체의 사이버안보에서의 역량은 그 민간 부분의 규모, 글로벌화 정도, 고도화된 정보 기술력 보유 여부에 큰 영향을 받음.
  - EU의 시장 규모와 글로벌 시장에서의 영향력을 고려할 때, 민간과 정부의 상호의존성이 큰 사이버 공간은 EU가 국제협력에서 영향력을 발휘하기 용이한 분야임. EU의 2013년 사이버안보 전략은 파편화된 각 회원국의 사이버안보 역량을 결집하고 사이버 공간을 규제하기 위한 단일화된 EU 입장 도출의 시발점이라는 점에서 사이버안보를 위한 국제 협력 모색에 중요한 참고가 됨.
- 본 보고서는 EU의 사이버안보 전략을 중심으로 사이버안보의 쟁점을 분석하고 국제 사이버안보 협력의 방향을 전망하고자 함.
  - 사이버 공간은 초국경성을 그 고유한 특질로 하므로 안전하고 자유로운 사이버 공간을 만들기 위해 국제적인 협력이 필수적임. 고도로 정보화·글로벌화된 한국은 사이버 공간에 대한 의존도가 큰 국가로서 사이버안보는 자국의 보호뿐 아니라 국제적 위상을 위해서도 매우 중요함.

## 2 사이버안보의 쟁점

### 가. 비대칭적 안보 위협

- 사이버 공격이 상대적으로 적은 자원과 낮은 기술로도 가능한 데 비해, 이를 효과적으로 방어하기 위해서는 많은 투자와 높은 기술을 요한다는 데 사이버 위협의 비대칭성이 있음.
  - 정보화 의존도가 높은 국가나 영역일수록 사이버 공격에 의한 피해 규모가 커지는 양상을 보임. 반면 정보화 의존도가 낮은 국가의 경우 사이버 공격 대상이 될 가능성이 낮거나 공격을 받더라도 피해의 규모가 크지 않음. 그러므로 사이버 위협에

가장 취약한 국가는 정보화 의존도가 높으면서 사이버 방위 능력이 약한 국가임. 2007년 에스토니아의 사이버 피해가 그 일례임.

- 사이버 공격은 테러 공격과 유사하게 그 공격의 주체를 색출하기 용이하지 않은 경우가 많기 때문에, 군사적 접근 시 공격과 방어의 개념에 있어 새로운 도전을 야기함.
  - 사이버 공격의 주체를 찾는다 하더라도 상대가 이를 부인할 경우 이에 대한 확증을 제시하기 어려운 경우가 많음. 그러므로 기존의 군사적 개념하에서의 억지나 보복 및 방어의 개념을 사이버안보에 적용하는 데 한계가 있음.
- 사이버 공격은 그 원천이 단일하지 않고 개인, 기업 등 비국가·초국가 단체, 국가 등 다양하기 때문에, 이를 정의하는 것부터 도전이 되고 있음. 공격의 대상 역시 개인, 기업, 비국가 단체, 국가, 국제기구 등 일정하지 않기 때문에 기존의 법적 체제로 대처하는 데 한계가 있음.
  - 사이버 공격의 규모나 성격에 따라 사이버안보를 정의하는 것도 용이하지 않음. 사이버 공격의 일부를 안보 위협으로 간주하기 위해서는 그 성격에 대한 규정이 필요하나, 해당 공격의 주체, 피해 정도, 공격 대상 등을 공격 초기에 정확하게 파악할 수 없기 때문에 공격에 대한 성격 규정이 결과론적인 일이 될 가능성이 높음. 사이버 공격으로 인한 피해의 종류나 규모가 금전적 손해, 지적재산의 절도, 금융·통신·운송 등 기반시설의 파괴나 일시적 운영 중단, 정보의 유출로 다양하기 때문에 이 중 일부를 선제적으로 안보의 문제로 분류하는 데 어려움이 있음.
  - 그럼에도 불구하고 사이버안보를 위한 최종적 주체는 국가일 수밖에 없다는 데 사이버 안보의 딜레마가 존재함.

#### 나. 국내 규제의 불균형과 국제 협력의 파편화

- 사이버 위협은 안보와 사범(범죄)의 두 영역에 걸쳐져 있기 때문에 이를 방지하거나 해결하는 데 있어 위협의 정의 및 권한의 문제가 대두함.

정보화 의존도가 높은 국가나 영역일수록 사이버 공격에 의한 피해 규모가 커지는 양상을 보이며...



- 대부분의 국가에서 사이버 위협은 경찰 등 사법 당국과 국방 및 정보 분야 등 안보 당국 모두에서 다루어지고 있으며, 이들 간의 공조 정도는 국가에 따라 다양함. 현재 각국에서 범부처적으로 사이버 위협에 대처하기 위해 독립적인 기관(예: 독일, 프랑스, 네덜란드)이나 위원회(예: 미국) 등이 설립되고 있는 추세이나, 이러한 노력이 안정화 단계에 접어든 국가는 극히 소수임. 사이버 문제를 전담하는 기관이 설립된 후에도 기존 사법 당국이나 안보 당국에 대해 이들 기관이 보유한 권한이나 자원은 제한적임.
- 사법의 영역에서는 사이버 공격이 주로 민간 부문을 대상으로 하며 사이버 위협에 대처하기 위한 1차적 책임은 개인이나 기업 등에 있음. 국가의 책임은 핵심 전산망을 비롯한 정보 인프라나 기간 시설을 보유하고 있는 민간 주체 등이 사이버 위협에 대한 적절한 방지 체제와 대처 체제를 구축하도록 규제하는 것과, 사이버 공격 발생 시 이에 관련된 보고 및 정보 공유 체계를 운영하는 것으로 2차적 성격을 띤.
- 안보 영역에서는 사이버 공격이 군사부문을 비롯한 정부 정보화 시설의 공격이나 정보의 유출 등의 양상으로 나타나고 있는 한편, 민간 시설에 대한 공격일지라도 이것이 심각한 안보 불안을 초래할 경우 안보의 문제로 간주해야 한다는 해석이 주도적임[예: 북대서양조약기구(NATO, North Atlantic Treaty Organization)의 탈린 매뉴얼]. 이에 따라 각국에서 사이버안보에 대한 군사적 접근이 강조되는 한편, 사이버안보를 확보하기 위한 정보 수집 등 국가적 차원의 활동을 허용·보장하기 위한 규제가 도입 중임.

민간 시설에 대한  
공격일지라도  
심각한 안보 불안을  
초래할 경우  
안보의 문제로  
간주해야 한다는  
해석이 주도적이며...

- 사이버 위협에 대응하기 위해 각국이 국내 규제를 도입하는 반면, 국제적 규제나 협력은 아직 파편화되어 있음.
  - 각국의 컴퓨터비상대응팀(CERT: Community Emergency Response Team) 간의 네트워크의 형성은 다양한 기관이 가입하면서 정보를 공유하고 있는 사이버 위협 대처 관련 국제 협력의 예임. 또한 유럽평의회(Council of Europe)의 유럽사이버범죄협약(European Convention on Cybercrime, 소위 '부다페스트 협약')은 사이버 범죄에 관련하여 구속력을 가진

국제규범을 만든 최초의 사례임. 그러나 이들은 사이버안보에 대처하기에는 그 목적이나 범위에 있어 한계를 지님.

- EU 차원에서는 유럽네트워크와 정보보안청(ENISA: European Network and Information Security Agency)이 2005년에 설립되어 EU 내 정보 보안 지원, 능력 증강, 민관 협력 등을 담당하고 있음.
- NATO는 사이버 방어의 차원에서 사이버 방어 역량의 증진과 사이버전쟁 시 국제법적 근거 모색에 초점을 맞추고 회원국 간 협력을 도모하고 있음.

● 초국가 기업의 증가, 경제 활동의 글로벌화, 인터넷 거래의 급격한 증가로 각국의 사이버 공간 규제는 중첩이나 충돌의 가능성이 높아지고 있음.

- 사이버 공격이 한 국가 내로 그 공격을 한정하지 않을 수 있고, 사이버 공격의 피해도 글로벌화할 수 있다는 점에서 국제적 규제와 협력이 필요함.
- 사이버안보에 관련한 각국의 규제를 국제 수준에서 조화시키고 국제규범을 설립하기 위해서는 사이버안보의 정의, 개인과 국가의 관계, 지적재산권 등에 관련된 국제적 공감대가 있어야 함. 그러나 각국의 규제 문화의 상이성이나 가치 규범의 차이로 인해 국제적 공통분모를 찾기 쉽지 않음.
- 각국은 자국의 정보화 정도, 사이버 방어 능력 등에 따라 사이버안보 국제 협력에 관해 상이한 입장을 갖고 있음. 사이버안보에 관한 국제 협력에 원칙적으로 동의하더라도 국제 규범의 내용이나 협력의 양상에 관련해서는 자국의 이익에 따라 상이한 입장을 취할 가능성이 높음.
- 특히 안보에 민감한 문제일수록 각국이 자국의 취약점을 타국에 노출하는 것을 기피할 가능성이 높기 때문에 각국의 자발적 협력을 넘어서는 구속력 있는 국제 협력 제도화는 쉽지 않음.

각국의  
사이버 공간 규제는  
중첩이나 충돌의  
가능성이 높아지고  
있으며...

## 다. 안보 필요성과 사생활 보호 원칙의 충돌

● 사이버 공간이 근본적으로 민간에 속해 있기 때문에 사이버안보를 위해서는 정부와 민간의 협력이 중요함.



- 정부와 민간의 협력을 위해서는 필연적으로 정부·민간 간 정보의 공유가 필요하나 사인의 자발적 협력을 촉구하는 데 한계가 있음. 예를 들어, 기업의 경우 자신의 취약점을 정부를 비롯한 외부에 노출하기를 기피하는 경향이 있으며 사이버 공격을 받게 되더라도 대중적 이미지를 고려하여 피해사실을 공개하는 것을 선호하지 않을 수 있음.

- 사이버안보를 위해 인터넷 공간의 정보 수집이 필요하나 이는 자칫 사생활을 침해할 수 있는 위험성이 존재함.

- 사이버안보를 위한 정보의 수집 및 분석은 크게 두 가지 종류로 나눌 수 있음. 하나는 정부가 직접 사이버 공간에서 안보를 목적으로 정보를 수집하는 것이며, 다른 하나는 이미 민간 영역에서 수집·보유하고 있는 정보를 정부가 획득하여 안보를 목적으로 분석하는 것임.

- 사이버 공격의 발생 시 사후적으로 정보를 수집하고 분석하는 것은 그 정보의 필요 범위를 설정하고 정당성을 제시하기가 상대적으로 용이함. 반면 사이버공격에 대한 예방적 조치나 대처 방안의 강구 목적으로 선제적으로 정보를 획득하는 것은 그 필요성의 입증이나 정보의 정당한 범위 설정에 있어 자칫 과도한 사생활 침해라는 비판을 받을 수 있음.

- 결국 사이버안보를 위한 개인 정보의 활용은 비례성의 문제로 귀착됨. 또한 민관의 협력이 민간에서 일방적으로 정부에 데이터를 전달하는 데 그치지 않고 정부가 민간 영역의 사이버 방어 능력에 긍정적인 피드백을 전달할 필요가 있음.

- 현재의 법체계 안에서는 국가별 상이한 정보 보호법으로 인해 국가 간 데이터 공유 시 사생활 침해가 발생할 수 있음. 이를 막기 위해서는 국가 간 정보보호 관련 규제의 조화가 필요함.

사이버안보를 위해  
인터넷 공간의  
정보 수집이 필요하나  
이는 자칫 사생활을  
침해할 수 있는  
위험성이 존재하며...

### 3 EU 사이버안보 전략문서의 주요 내용 및 평가

EU 차원에서  
회원국의  
사이버 보안  
체계를 관리하고  
장기적으로  
통일된 형식으로  
수렴하고 있으며...

#### 가. EU 내 사이버안보 관련 신규입법 추진

- 2013년 2월 7일 EU 집행위원회는 EU 외교안보 고위대표와 함께 'EU의 사이버안보 전략: 개방되고 안전한 사이버 공간'이란 제목의 공동 선언을 발표함.
  - 본 문서는 사이버안보에 관련하여 EU가 대내외적으로 취해야 할 조치들을 망라하고 있음. EU 사이버안보 전략은 사이버 역량 강화, 사이버 범죄 척결, 공동안보방위정책하에서의 사이버 방위 정책 및 역량 개발, 국제 사이버 협력에 관한 EU의 입장 설립을 중심으로 함.
- 사이버안보 전략은 EU 내에서 높은 수준의 공통된 네트워크의 정보 보안을 보장하기 위해 취해야 할 조치들을 수립하기 위한 지침의 제안을 동반하고 있음. 집행위원회가 사이버안보 전략과 함께 지침을 제안한 것은 본 전략이 선언적인 수준에 그치지 않고 실제 EU입법을 통해 구체적으로 추진하기 위한 첫 단계를 밟은 것임.
  - 네트워크와 정보 보안을 위한 지침은 회원국 정부가 적절한 네트워크와 정보 보안 관련 전략을 수립하고 적절한 실행 조치를 취할 것을 의무화하는 내용을 중심으로 함. 이는 기존 회원국의 자발적 협조에 의존하던 협력 방식과는 달리, EU 차원에서 회원국의 사이버 보안 체계를 관리하고 장기적으로 통일된 형식으로 수렴하겠다는 것으로 판단됨.
  - 또한 이 지침은 회원국과 집행위원회 간 협력 체계를 설립하고, 금융·통신·에너지·보건·IT·행정 등의 영역의 책임자가 위협대비태세를 갖추고 주요 안보 사건에 대해 보고할 의무를 갖도록 하고 있음. 이 지침이 통과되면 EU 차원에서 사이버안보가 이전보다 중앙집권화되는 동시에, EU 차원의 사이버안보 관련 규제가 강화되는 결과를 야기함.



### 나. 물리적인 영역과 동일한 가치를 사이버 공간에 적용

- EU는 사이버안보 전략에서 물리적인 영역과 동일한 EU의 핵심 가치를 사이버 공간에 적용할 것을 강조하고 있음.
  - EU는 오프라인 공간과 온라인 공간에서 동일한 권리가 보호되어야 하며, 사이버 공간이 개방적이고 자유로운 공간으로 남아야 한다고 천명함. 사이버안보를 추구하는 데 있어 EU가 기본권, 민주주의, 법치를 EU 역내에서 존중하는 동시에 국제적으로 증진하도록 노력할 것임을 밝힘.
- EU 사이버안보 전략은 EU의 다른 대외전략과 마찬가지로 사이버안보에서도 대외협력에서 EU의 핵심가치를 증진하는 것을 목표로 하고 있음을 밝힘.
  - 사이버안보의 쟁점 중 하나가 안보와 개인의 권리 간 균형을 정하는 문제이므로, 이는 EU의 역내 사이버안보 추진 방식을 글로벌 차원에서도 도모하겠다는 뜻으로 판단됨. 인권과 관련된 국제법이 사이버 공간에서도 동일하게 적용됨을 강조함으로써, EU는 새로운 국제법의 제정 없이도 사이버 공간에서 인권을 보장해야 할 법적 근거를 제시하고 있음.

EU는  
사이버안보 전략에서  
물리적인 영역과  
동일한 EU의  
핵심 가치를  
사이버 공간에  
적용할 것을  
강조하고 있으며...

### 다. 현 국제법 체제에 기반을 둔 국제 협력 추구

- EU의 사이버안보 전략은 원칙적으로 현재의 국제법 체제 안에서도 사이버안보를 실현시킬 수 있다는 입장을 견지하고 있음.
  - 현재 UN 현장만으로도 사이버 공격에 대한 자위권을 발동시킬 수 있다는 것이 EU의 해석이며, 이는 미국의 입장과의 일치함. 즉 사이버 공격을 받을 시 이에 대한 방어 목적으로 사이버 공격과 물리적 공격을 모두 동원하는 것이 합법적으로 용인될 수 있다는 것이 EU와 미국의 공통적인 입장임.
  - 이는 미국과 EU가 현실적으로 단기간에 사이버 공간에 관련된 포괄적인 국제법의 제정이 불가능하다는 것을 인지했기 때문이라고 판단됨. 현재 사이버안보에 관련하여 중국이나 러시아는 미국이나 유럽과 다른 입장을 취하고 있으며 사이버 공간의 규제 전반에 관련하여서도 시각 차이가 크기 때문에 이들을 아우르는 국제규범의 도입이 어려운 것이 현실임.

- 현 국제법의 체계 안에서 사이버안보를 추구한다고 해서 EU가 사이버안보에 관련한 국제 협력을 추구하지 않는 것은 아님.
  - 사이버안보에 관련한 포괄적인 국제법을 추진하지 않는 대신, EU는 정보 공유와 역량 개발에 중점을 둔 국제 협력을 추구함. 특히 미국을 비롯한 이해관계를 같이 하는 국가들과 합동 사이버안보 훈련을 실시하고, EU 내에서 공동안보방위정책(CSDP: Common Security and Defence Policy)에 사이버안보를 포함하는 등 사이버 공간에서 안보 협력을 같이 할 파트너 국가들의 역량을 결집하는 데 집중할 것을 밝힘.
  - EU는 이미 미국과는 “사이버 대서양 2011(Cyber Atlantic 2011)”이란 이름하에 사이버 사고 관련 공동 훈련을 한 바 있음.
- EU는 사이버안보와 관련된 새로운 국제법을 제정하지 않는 대신, 기존의 국제법 틀을 사이버 공간에 적용하는 방식에 관한 국제적 공감대를 형성하는 방식으로 사이버 공간에서 국제 규범을 형성하도록 노력할 것임을 밝힘.
  - 국제 관계에서 EU의 규제 역량이나 개발 협력 정책을 통해 EU의 사이버안보 규범이나 제도를 확산시킬 것을 명시함.

EU는  
현 국제법의  
체계 안에서  
사이버안보를  
추구하고  
있으며...

## 4 EU 사이버안보 전략 추진 전망

### 가. 2014년 본격적 입법 절차 진행

- 2014년 5월로 예정된 유럽의회 선거로 인해 사이버안보 관련 입법은 유럽의회 선거 이후에야 본격적으로 진행될 것으로 전망됨.
  - 안보와 개인의 사생활 보호 간의 균형점 모색, 사이버안보 관련 규제에 인한 산업계의 부담, EU·회원국 간 권한 배분 등이 입법과정에서 쟁점이 될 것으로 예상됨. EU 내에서 사이버안보 대비 태세가 국가별로 차이가 크고 안보 분야에서 주권이 민감한 문제이므로 최종적으로 법안이 통과되기까지는 상당 기간이 소요될 것으로 보임.



EU는 사이버안보의  
1차적 파트너로서  
미국과의 협력에  
집중할 것으로  
예상되며...

- 2014년 하반기도 집행위원회 지도부와 EU 정상회의 상임의장, 외교안보고위대표의 임명으로 인해 정상적인 입법 일정이 진행되지 않을 가능성이 높으므로 실제 법안 통과는 빨라야 2015년이 될 것으로 예상된다.

### 나. EU·미국 사이버안보 협력에 집중

- 대서양 양안의 경제적 상호의존도, 기술력과 정보화의 유사성, 안보 이해관계 등으로 인해 EU는 사이버안보의 1차적 파트너로서 미국과의 협력에 집중할 것으로 예상된다.
  - 현재 협상이 진행되고 있는 범대서양무역투자동반자협정(TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership), 소위 'EU·미국 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)'은 정보통신 분야 및 서비스 분야를 포함하고 있고, 협상의 주요 쟁점이 비관세장벽에 집중될 것으로 예상되므로 사이버 분야 규제 역시 주요 이슈가 될 가능성이 높음.
  - 과거 대테러를 목적으로 한 금융·운송 등의 규제에서 미국과 EU가 안보와 개인정보보호와 관련하여 장기간 갈등을 겪은 것에 비추어 사이버공간 규제에도 양측이 합의에 도달하는 데 어려움이 예상된다.
  - 그러나 EU와 미국이 사이버 공간 관련 규제에 합의에 도달하면 이를 글로벌 규범화하는 기반이 마련되므로 이득은 매우 클 것임. 이미 EU는 사이버안보에서의 역량 강화를 통한 산업적 이득을 사이버안보 전략에서 강조하고 있음.

### 다. EU·NATO 간 협력 문제 부상

- EU의 사이버안보 전략은 EU가 CSDP를 통해 사이버안보에서 적극적 역할을 수행할 가능성을 제시하였으므로, 이 분야에서 NATO와의 관계 설정이 향후 EU의 사이버안보 역할을 결정하는 데 주요 안건으로 등장할 것으로 예상된다.
  - 규제를 통한 사이버안보의 추구가 EU의 고유한 영역인 반면, 사이버안보에 대한 군사적 접근은 NATO의 영역에 더 근접한 것이라고 할 수 있음. 그러나 EU가 리스본조약에서 EU 차

원의 방위 협력의 법적 근거를 강화함에 따라 상대적으로 비용이나 군사력의 필요가 적은 사이버 방위에서 EU가 방위협력을 심화하려 시도할 가능성이 있음.

- 사이버안보는 한 가지 접근법만으로 그 목표를 달성하기 어렵고, 정부 간 사이버안보 관련 정보 교환이나 상호경고시스템 구축 등에 관련해서는 EU와 NATO의 역할이 중첩되기 때문에 EU·NATO 간 협력 방안이 유럽의 사이버안보 협력에서 도전과제가 될 것임.

## 5 고려사항

### 가. 한·EU 전략적 동반자 관계 차원에서 사이버안보 협력 추진

- 한·EU 전략적 동반자 관계에서 안보 협력의 주요 분야로 사이버안보 협력을 추진할 필요가 있음.
  - 사이버안보는 한·EU 기본협정에서 외교안보 분야 주요 협력 분야 중의 하나로 명시될 정도로 양측이 협력에 대한 의지를 공유하는 분야임.
  - 한국과 EU는 정보화 의존도, 정보통신기술 산업의 비중, 글로벌화 수준 등의 측면에서 사이버안보 협력 시 상호 이익이 기대됨. 정보 교환, 공동 연습 실시, 기술 협력 등을 통해 사이버안보 분야에서 상호 역량 제고가 가능할 것으로 판단됨.
  - 이미 세계사이버스페이스 총회가 2011년 런던, 2012년 부다페스트, 2013년 서울에서 열린 데 이어 2015년에는 네덜란드에서 열릴 예정이므로 이를 계기로 이용할 수 있을 것임.

### 나. EU 내 사이버 공간 관련 법규 제정 예의 주시

- EU의 시장규모를 고려할 때, EU의 역내 사이버 공간 규제는 한국·EU 간 통상 및 글로벌 규제에까지 그 파급효과가 있을 수 있음.
  - EU가 사이버 공간에서의 규제 형성에서 민간·정부 간 파트너십을 강조하고 모든 이해당사자를 포괄한 의견수렴을 강조하

한국과 EU는  
사이버안보 분야에서  
상호 역량 제고가  
가능할 것이며...



한·EU FTA에  
명시된 규제 협력을  
사이버 공간  
관련 규제에도  
추진할 수 있으며...

- 고 있으므로 EU의 사이버 공간 규제 과정에 적극적으로 참여할 필요가 있음.
- 효과적이고 효율적인 사이버안보를 위해서는 사이버 공간의 국가별 규제 행태가 일정 수준 조율되는 것이 바람직하므로 한·EU FTA에 명시된 규제 협력을 사이버 공간 관련 규제에도 추진하는 것을 고려할 수 있을 것임.

# The Cybersecurity Strategy of the European Union and its Implications for Korea

---

JUN Hae-won

Assistant Professor

Dept. of European and African Studies

## *1. Cybersecurity as a Supranational Challenge*

**D**ue to the transnational nature of the internet, creating a safe and free cyber environment requires international cooperation. For Korea, a highly informatized and globalized society that is heavily dependent on the internet, cybersecurity is vital not only for national security, but also for international status.

“The Cybersecurity Strategy of the European Union”, published in 2013, represents the beginning of efforts by the EU to develop an integrated position in the efforts to unite the fragmented cyberspace capacity of its member states and regulate cyber activity. Given the market size of the EU as well as its influence on the global market, cyberspace—where interdependence between the public and private sectors is especially high—is an area in which the EU can confidently take the lead in promoting international cooperation. This paper will explore the main issues of cybersecurity in light of the EU’s Cybersecurity Strategy and provide an outlook for international cybersecurity cooperation.

## *2. Obstacles for International Cybersecurity Cooperation*

There are four critical obstacles facing international cybersecurity cooperation.

First, cyber threats are asymmetric in that cyber attacks can be launched with a relatively low budget and basic technology, while effective cyber resilience requires a huge monetary investment and sophisticated technology. Societies or regions with higher dependencies on information and communication systems tend to suffer greater damages from cyber attacks. On the other hand, countries that are less dependent on information networks are either less likely to be the targets of cyber attacks or the resulting damages tend to be not so big. Therefore, countries that are the most vulnerable to cyber threats are the ones that are heavily dependent



on information networks but have weak cyber defense capabilities. The series of cyber attacks on Estonia in 2007 serve as a prime example.

Just as in the case of terrorist attacks, the origins of cyber attacks are often difficult to pinpoint. Cyber attacks therefore introduce new challenges to the classic concept of attack and defense, especially if they target military facilities or networks. Even if the perpetrator of an attack can be identified, it is hard to get a conviction using hard evidence should the alleged suspect deny the allegations. In light of this, applying the existing military concepts of deterrence, retaliation, and defense to cyberspace has certain limitations.

Since the origins of cyber attacks vary from non-state/supranational entities, such as individuals and corporations, to nation-states, it is challenging even to properly define the term “cybersecurity”. Targets of attacks also range from individuals and corporations to non-state entities, nation-states and international organizations, making it difficult for existing legal frameworks to fully address each possible scenario. Defining “cybersecurity” according to the size or nature of cyber attacks is also problematic because in order to define a security issue as a cyber attack, the specifics such as the perpetrator, level of damage, and/or targets should be identified. However, these aspects cannot be positively identified during the initial stage of an incident and are only made evident once significant damages have been sustained. Since the damages that result from cyber attacks come in a wide range of types and scopes—such as monetary loss, intellectual property theft, information leaks, or destruction or temporary disruption of financial, telecommunication, and shipping infrastructures—it is difficult to preemptively label certain incidents as being security issues until after the incident. Despite these challenges, the responsibility of ensuring cybersecurity ultimately falls on the state, which is the cybersecurity dilemma that the countries around the world are facing.

Another obstacle that hinders international cooperation on cybersecurity is that cyber threats cross security and judiciary domains. Prevention or resolution of cyber threats must first address the issues of identifying the threat and deciding who has the authority to confront it. In most countries, cyber threats are managed by both judiciary authorities, such as the police department, and security authorities, such as the defense and information departments, with the level of coordination between the two bodies varying from country to country. In recent years, some countries (e.g. Germany, France, the Netherlands, and the US) have established independent organizations or committees to address cyber threats at the cross-departmental level, although such efforts have yet to be fully stabilized. Despite

the formation of agencies exclusively dedicated to cyberspace issues, each entity seems to have only limited jurisdiction and/or resources as compared to existing judiciary and/or security authorities.

From a judicial standpoint, the traditional authorities typically respond to cyber attacks that target those in the private sector, with the primary responsibility to address cyber threats falling on individuals and corporations. The state has a secondary responsibility to ensure that private entities that own information infrastructures, such as the core computer networks, have installed adequate firewalls and other prevention and response measures. The state will also manage reporting and information-sharing systems in the event that a cyber attack occurs.

From a national security standpoint, cyber attacks come mostly in the form of attacks on government and military information facilities and cause leakage of sensitive information. There is an overriding opinion, though, that cyber attacks on private facilities should also be regarded as security issues if they are found to pose a serious threat, as stated in the Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare, written at the invitation of the NATO. In response, countries around the world are paying greater attention to cyber attacks targeting military facilities and networks, and are introducing policies and other measures, such as data collection, to ensure cybersecurity at the national level.

The third obstacle in the international cybersecurity cooperation is that even though countries around the world are adopting domestic regulations in response to cyber threats, international regimes and cooperation still remain fragmented. The network of the **Computer Emergency Response Team (CERT)**, an organization that was formed for the purpose of information sharing among its member nations, is a good example of international cooperation to counter cyber threats. Another example of international cooperation is the **European Convention on Cybercrime of the Council of Europe**, also known as the Budapest Convention, which is the first international treaty that seeks to address cybercrime. However, the goal and scope of the treaty have limitations in fully addressing cybersecurity. In 2005, the **European Union Network and Information Security Agency (ENISA)** was created to enhance information security and resilience and to promote cooperation between the public and private sectors at the EU level. NATO is promoting cooperation among its member states with an emphasis on enhancing cyber defense capacities, and finding legal foundations in international law that cover cyber attacks.

Despite the ongoing efforts for cooperation among the states, each country has different standpoints regarding international cybersecurity cooperation depending



on the degree of the country's technological development and cyber defense capabilities. Even if countries can acknowledge the need for international cooperation in theory, in practice they are likely to have different positions on the content of international norms and the cooperation methods due to the vested interest of each country. Instituting binding international regime that would go beyond the voluntary cooperation of each member is particularly challenging since such cooperation would require the sharing of sensitive information with others, and countries are likely to shun from exposing their vulnerabilities to others.

With the ever increasing number of multinational companies, the globalization of economic activities, and the rapid rise in e-commerce transactions, states are facing more and more potential overlap or clashes between their individual cyberspace regulations. However, since the targets of cyber attacks can be global and the damages far-reaching, international norms and cooperation are imperative. In order to combine the domestic regulations of each state and create common norms for the international community, a consensus must be drawn regarding the definition of cybersecurity, as well as understanding individual-state relations and intellectual property rights. This however proves to be difficult due to differences in regulatory cultures and value structures between countries.

The fourth hindrance facing international cybersecurity cooperation is that ensuring cybersecurity requires states to collect personal information from the internet, which brings up the issue of privacy. There are two methods by which information can be collected and analyzed for cybersecurity. In one method, the government itself collects information directly from the internet for security purposes. In the other, the government obtains data already collected and owned by those in the private sector and analyzes the information for security purposes. After a cyber attack has taken place, setting the scope of information required and proving the legitimacy of data collection is relatively easy. On the other hand, when information is obtained as a preventive measure or for the purpose of developing countermeasures, it could fall under criticism as a violation of privacy in terms of defending the need for collection or setting a scope of data required.

In the end, the collection and use of private information for ensuring cybersecurity comes down to a question of how to best strike a balance between privacy and security. Along these same lines, cooperation between public and private sectors should not simply remain a one-way transfer of data from the private sector to the public; instead, the government would need to support private sector entities in further developing their cyber defense capabilities. Also, regulations concerning

protection of information would need to be aligned between countries, considering that within the current legal framework, sharing data across nations may cause breaches of privacy due to varying data protection laws.

### *3. Cybersecurity Strategy of the European Union*

In order to tackle the aforementioned obstacles facing cybersecurity as well as publicly state the EU's position regarding these matters, the European Commission, together with the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, published a joint communication under the title, "Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace" on February 7, 2013.<sup>3)</sup> This document presents the comprehensive principles and measures to be taken by the EU both internally and externally to strengthen cybersecurity. The document includes a proposal for a directive on network and information security aimed at establishing measures required to ensure high-level data security in the common network.<sup>4)</sup> The 2013 joint communication sets itself apart from the EU's cyberspace-related directives and communications of the past because it seeks to provide a comprehensive and binding approach to cybersecurity at the EU level. Whereas past initiatives adopted by the EU had been confined to economic and judicial measures, the 2013 joint communication includes both security and defense provisions and makes a solid attempt to enhance the EU's capacity in the non-conventional security area such as cybersecurity. In the document, the EU's vision of cybersecurity is broken down into five primary aims: (i) achieve cyber resilience, (ii) drastically reduce cybercrime, (iii) develop cyber defense policies and capabilities in conjunction with the Common Security and Defense Policy (CSDP), (iv) develop industrial and technological resources for cybersecurity, and (v) establish a coherent international cyberspace policy for the EU.

Three aspects of the strategy are particularly significant. First, the European Commission's presentation of its Cybersecurity Strategy and proposed directive

---

1) "Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions". High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. European Commission. JOIN (2013) 1 final.

2) "Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union". European Commission. 2013/0027 (COD).



can be seen as something more than just a mere statement. It can be viewed as an EU-level attempt at providing legislation that allows for actual implementation of the strategy. A directive on network and information security contained in the document sets forth measures that require the member states to establish and implement necessary network and information security strategy. These requirements can be interpreted as part of the EU's plan to centrally manage the cybersecurity systems of member states and oversee these systems in a unified manner on a long-term basis, breaking away from the existing cooperation method that relies on voluntary coordination among states. The proposed directive also requires member states to create a means of cooperation with the Commission and the operators of critical infrastructures in the areas of financial services, transport, energy, health, IT and public administration in order to adopt risk management practices and report major security incidents. This means that upon approval of this directive, management of cybersecurity issues will be more centralized than before, and cybersecurity-related regulations will be strengthened within the EU.

Secondly, the EU's Cybersecurity Strategy stresses that the EU's core values apply as much in cyberspace as they do in real life, meaning that the same principles and rights that are protected offline should also apply online, and that cyberspace should remain open and free. The EU purports that it will respect fundamental rights, democracy and rule of law in pursuing secure cybersecurity, and that it will work with international partners to promote these rights globally. The Strategy, much like other international strategies penned by the EU, is aimed at promoting the EU's core values and pursuing international cooperation on cybersecurity issues. Since one of the key issues in cybersecurity is striking the balance between security and individual rights, the regional model of the EU Cybersecurity Strategy can also be applied at the global level. By emphasizing that international laws governing human rights also apply in cyberspace, the EU is presenting the legal foundations that would ensure protection of human rights online, without having to create new international legal instruments.

Third, the EU's cybersecurity strategy maintains that, in principle, effective cybersecurity can be realized within existing international law. The EU believes that the UN Charter alone sufficiently upholds the right to defend oneself from cyber attacks, and the US shares this position. According to the EU and the US, it is legally permissible for victims of cyber attacks to use both cyber and physical means of self-defense upon being hit by cyber attack. The reason appears to be because both the US and the EU agree that legislation of a comprehensive

international law governing cyberspace in a short period of time is practically impossible. Currently, China and Russia hold a different view of cybersecurity from that of the US and Europe, and the two groups are significantly divided on cyberspace regulations in general, that introducing international norms embracing such differences would be difficult.

Despite this reality, the EU's pursuit of cybersecurity within the current international legal framework does not indicate an unwillingness to cooperate internationally. Instead of supporting efforts to create comprehensive international cybersecurity norms, the EU advocates the type of international cooperation that focuses on information sharing and capacity building. In particular, it stresses the importance of drawing on the strengths of the international partners who will join the cybersecurity cooperation by, for example, conducting joint cybersecurity trainings with partners having shared interests such as the US, and amending the EU's Common Security and Defense Policy (CSDP) to include cybersecurity. Rather than creating new international instruments on cybersecurity, the EU intends to establish international consensus on applying the existing international legal framework to cyberspace. The EU further states in its Cybersecurity Strategy that it will use its regulatory capacity and development cooperation policy to promote its cybersecurity regulations and institutions in the international sphere.

#### *4. Path to Ensure Cybersecurity in Europe*

Internally, the Cybersecurity Strategy legislation will most likely be enacted after the elections of the European Council in May 2014. The main issues that are expected to arise in the legislation process include finding the balance between ensuring cybersecurity and protecting privacy, limiting the burden cybersecurity regulations place on the business sector, and dividing authority between the EU and its member states. It is expected to take a long time before the proposed legislation reaches final approval since EU members are at varying stages of preparedness for cybersecurity, and sovereignty is a sensitive issue in the security area. The legislative process is likely to be postponed again in the second half of 2014 due to the appointment of the new Commissioners for the European Commission, President of the European Council, and the High Representative of the Union for Foreign Affairs. Taking into account these factors, adopting the directive is expected to take place in 2015 at the earliest.

Externally, the EU is expected to focus on cooperation with the US as its primary partner in its cybersecurity agenda due to their economic inter-dependence,



similar technological and information competitiveness, and shared security interests. Negotiations are ongoing for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), also known as the EU-US FTA, which covers the IT and service areas. Since one of the key issues to be addressed in the negotiations is the removal of non-tariff barriers, it is highly likely that cyberspace regulation will become one of the major issues. In the past, the US and the EU struggled extensively over the issues of security and privacy in regulating the financial and transportation sectors as part of their counter-terrorism drive, leading many to think that regulating cyberspace will also be a long and arduous process. However, once the EU and the US manage to settle their differences on cyberspace-related regulations, it will serve as a landmark agreement that will set the foundation for creating international norms. The EU has already emphasized the industrial benefits that can be acquired from the strengthening of cybersecurity capacity in its Cybersecurity Strategy.

On another aspect of external relations, the Cybersecurity Strategy of the EU also demonstrates the EU's potential to become an active player in the field of cybersecurity through the Common Security and Defense Policy (CSDP). In this regard, how the EU sets its relations with NATO will play an important part in determining its future roles in cybersecurity. While the EU strives to achieve cybersecurity through regulation, NATO's approach is more military-oriented. On the other hand, since the legal basis for defense cooperation among member states has been strengthened by the Lisbon Treaty, the EU could attempt to enhance defense cooperation in the cybersecurity area, which requires less cost or military forces than other defense operations. Achieving cybersecurity individually would be extremely difficult, and the roles of the EU and NATO overlap in terms of data-sharing between governments and building mutual alert systems. In light of this, seeking measures for EU-NATO cooperation will be the next major challenge in the EU's cybersecurity efforts.

### *5. Implications for Korea*

In the context of a strategic partnership between Korea and the EU, cybersecurity should be pursued as the main agenda of security cooperation. Cybersecurity has not only been specified as one of the key areas of cooperation in the foreign affairs and security sector in the Korea-EU Framework Agreement, but is also an issue that both sides are committed to addressing. Given their dependence on information and communication systems, their relatively large ICT industries, and their high level of globalization, Korea and the EU are expected to enjoy mutual benefits from cooperative efforts in this area. The 2015 International

Cyberspace Conferences in the Netherlands, following the London conference in 2011, the Budapest conference in 2012, and the Seoul conference in 2013, will be an important opportunity for Korea and the EU to discuss many of the key issues surrounding cybersecurity.

In order to achieve effective and efficient cybersecurity, regulatory practices will need to be coordinated between countries to a certain extent. To this end, the two sides could consider applying the same type of regulatory cooperation specified in the Korea-EU Free Trade Agreement to cybersecurity. Given the EU's market size, the ramifications of its regional cyberspace regulations may even reach the Korea-EU trade as well as other global regulations. Since the EU stresses public-private partnership and places strong emphasis on reflecting the interests of all stakeholders in formulating cyberspace regulations, Korea can be an active partner in the EU's efforts.



## 2010 봄 주요국제문제분석

- 2010 국제정세 전망  
Prospects for International Relations in 2010  
배궁찬 (10.01.08)
- 2010년 북한의 대외 행태 전망:  
신년공동사설의 함의를 중심으로  
Prospects for NK's Foreign Relations in 2010:  
Implications of the "New Year's Day Joint Editorial"  
최명해 (10.01.15)
- 물문제에 관한 국제적 논의 동향 및 우리의 대응  
Trends of Global Water Issues and  
the Korean Perspective  
김덕주 (10.01.29)
- 리스본 조약 이후 EU 전망: 대외관계를 중심으로  
Prospects of the European Union's External Relations  
under the Lisbon Treaty  
전혜원 (10.02.02)
- 오바마 정부의 안보정책과 한미동맹:  
『4년 주기 국방검토보고서(QDR)』를 중심으로  
Obama Administration's Security Policy and  
the ROK-U.S. Alliance:  
Analysis of 2010 Quadrennial Defense Review (QDR)  
최 강 (10.02.19)
- 미국 오바마 행정부의 G-20에 대한 인식과 전략  
The Obama Administration's Approach toward  
the G-20 Summit Process  
최원기 (10.02.26)
- 아세안의 인간안보 협력: 현황과 전망  
ASEAN's Human Security Cooperation:  
The Present and Prospect  
이재현 (10.03.05)
- 최근 예멘 정세 변화와 향후 전망  
Changes in the Recent Situation in Yemen and  
Future Outlook  
인남식 (10.03.12)
- 미·중 갈등과 북핵문제  
U.S.-China Friction and  
the North Korean Nuclear Problem  
김흥규 (10.03.26)
- 오바마 정부의 핵정책:  
2010년 핵태세검토보고서(NPR)를 중심으로  
Barack Obama's Nuclear Policy:  
Based on the 2010 Nuclear Posture Review  
김현욱 (10.04.09)
- 최근 북한의 경제정책 및 북·중 경협 강화 분석  
North Korea's Current Economic Policy and  
Strengthening North Korea-China Economic  
Cooperation  
이지용 (10.04.16)

## 2010 여름 주요국제문제분석

- 북극 문제의 현황 및 전망  
Current Situation in the Arctic and  
Its Future Prospects  
조정현 (10.04.23)
- 한·러 대화 추진 동향과 향후 과제  
Preparations for Korea-Russia Dialogue and  
Future Tasks  
고재남 (10.04.30)
- 핵안보 정상회의의 성과와 과제  
Results and Tasks of the Nuclear Security Summit  
전봉근 (10.05.07)
- 북한의 대중 '의존'과 중국의 대북 영향력 평가  
North Korea's Dependence on China and Assessment  
of China's Influence on North Korea  
최명해 (10.05.28)
- 제8차 NPT 평가회의 결과 및 NPT 체제 전망  
Outcome of the 8th NPT Review Conference and  
Prospects for the NPT  
박재적 (10.06.01)
- 제3차 한·중·일 정상회의 평가 및 전망  
Assessment of the Korea-China-Japan  
Trilateral Summit Meeting and Prospect  
조양현 (10.06.04)
- 터키 신중동 정책의 함의와 전망  
Implication of Turkey's "New Middle East Strategy"  
and the Prospect for Its Future  
인남식 (10.06.17)
- 토론토 G20 정상회의의 평가와 향후 과제:  
서울 회의를 앞두고  
Assessment of the Toronto G20 Summit and  
Tasks Ahead:  
In Preparing for the Upcoming Seoul Summit  
이동휘 (10.07.06)

## 2010 가을 주요국제문제분석

- 남유럽발 재정위기의 정치경제적 함의  
The Political and Economic Implication  
of the Financial Crisis Facing Southern Europe      전해원 (10.04.02)
- 북한의 후계세습과 권력개편 평가  
Assessment on North Korea's Power Succession and  
Changes in Its Power Structure      윤덕민 (10.08.17)
- 미국 금융개혁의 국제정치경제적 함의  
The International Political and Economic Implications  
of U.S. Financial Reform      강선주 (10.08.18)
- 천안함 사태와 한·중관계  
The Cheonan Incident and South Korea-China Relations      김홍규 (10.08.20)
- 미국의 환태평양 파트너십(TPP) 추진 전략:  
추진 배경 및 향후 전망  
The U.S. Strategy for Building Trans-Pacific  
Partnership      최원기 (10.08.23)
- 변환기의 북한과 '2012년 강성대국' 전망  
North Korea in Transition and its Future      전봉근 (10.09.01)
- G20 서울 정상회의: 전망과 향후 과제  
G-20 Seoul Summit: Prospects and Future Challenges      최원기 (10.10.15)
- 러시아의 현대화 추진 동향 및 함의  
The Implication and Status of  
Russia's Modernization Efforts      고재남 (10.10.27)
- 중국공산당 제17기 5중전회 분석 및 평가  
Analysis of the Fifth Plenum of  
the 17<sup>th</sup> CPC Central Committee      이지용 (10.10.29)
- 동아시아 지역 정상회의 평가와 지역협력 전망:  
2010년 한-아세안, 아세안+3, 동아시아 정상회의를 중심으로  
Assessment of East Asian Summit Meetings and  
the Future Prospect for Regional Cooperation:  
2010 ASEAN-ROK Summit, ASEAN+3 Summit,  
and the East Asia Summit (EAS)      이재현 (10.11.05)
- G20 서울 정상회의: 평가와 향후 전망  
G20 Seoul Summit: Assessment and Future Prospects      이동휘 (10.11.26)

## 2010 겨울 주요국제문제분석

- 민주당 정권 하의 일본 정국 및 대외관계  
Japanese Political Situation and Foreign Relations  
under the Ruling Democratic Party 조양현 (10.08.13)
- NATO 신전략개념 평가와 전망  
NATO's New Strategic Concept in 2010 전해원 (10.09.10)
- 미국 중간선거 분석과 향후 대외 정책 전망  
The U.S. Mid-term Election: Analysis and  
Prospects for the Future U.S. Foreign Policy 김현욱 (10.11.12)
- 북 당대표자회 이후 미·북관계 전망  
Prospects for the U.S.-North Korea Relations After  
the 3<sup>rd</sup> Party Conference of North Korea 한동호 (10.11.19)
- 중국의 부상과 미국의 대응  
U.S. Responses to Rise of China 최우선 (10.12.03)
- 일·중 센카쿠/다오위다오 분쟁과 동아시아 지역질서  
The Senkaku/Diaoyu Islands Dispute:  
The Japan-China Conflict and  
East Asian Regional Order 조양현 (10.12.10)
- 한·EU 간 자유무역협정:  
주요 내용 및 향후 진행 방향  
Korea-EU FTA:  
Key Outcomes and the Future Prospects 이지수 (10.12.17)
- 북한의 우라늄농축 프로그램과 대응방향  
North Korea's Uranium Enrichment Program  
and ROK's Responses 윤덕민 (10.12.24)
- 금융위기 이후 ODA 논의 동향:  
DAC와 G20 서울 정상회의를 중심으로  
A New Discourse on ODA after the Financial Crisis:  
Development Assistance Committee and  
the G20 Seoul Summit 강선주 (10.12.27)
- 미국의 '공정무역을 위한 통화개혁법'과 미·중 환율 갈등  
The 'Currency Reform for Fair Trade Act'  
and the U.S.-China Currency Dispute 강선주 (10.12.29)

## 2011 봄 주요국제문제분석

- 2011 국제정세 전망  
Prospects for International Relations in 2011 배궁찬 (11.01.13)
- 2011년 북한정세 전망과 새로운 대북전략 모색  
Prospects for North Korean Situation in 2011  
and Search for New North Korea Strategy 전봉근 (11.01.14)
- 미·중 정상회담 이후 한반도 안보정세  
Korean Peninsula Security after the U.S.-China Summit 이지용 (11.02.11)
- 유로존 개혁의 현황과 전망:  
유럽 통합에의 함의를 중심으로  
Political Sustainability of the Eurozone 전혜원 (11.02.25)
- 중간선거 이후 오바마 행정부의 대외 경제정책 전망  
The Obama Administration's Foreign Economic Policy  
after the Midterm Elections 강선주 (11.03.04)
- 남태평양 도서 지역 국제관계와 한국의 외교전략  
International Relations in the South Pacific and  
Korea's Diplomatic Strategy 이재현 (11.03.18)
- 아랍 민주화 운동을 통해 본 북한 체제안정성 전망  
Implication of the Movement for Democracy  
in the Arab World for Regime Stability in North Korea 한동호 (11.03.25)
- 3.11 일본 대지진 사태의 대내외적 영향 및 전망  
The Domestic and Global Impact of the Earthquake  
in Japan 조양현 (11.04.01)
- 녹색성장 국제협력: 주요 현황과 향후 외교적 과제  
Korea's Green Growth Strategy:  
An International Dimension 최원기 (11.04.08)
- 리비아 사태와 국제법:  
한반도에 대한 함의를 중심으로  
Libyan Situation and International Law:  
Responsibility to Protect (R2P) 조정현 (11.04.22)
- 2011 중동 민주화 운동의 원인, 현황 및 전망  
The Cause, Situation and Prospects for  
the Democratization Movement  
in the Middle East 2011 인남식 (11.05.06)

## 2011 여름 주요국제문제분석

- BRICS 정상회담의 국제 정치·경제적 의미  
The International Political and Economic Implications  
of the BRICS Summit Meeting 고재남 (11.05.03)
- 미·중관계와 한반도 정세 분석  
U.S.-China Relations and the Korean Peninsula 김현욱 (11.05.09)
- 반테러를 위한 국제 정보 공유 협력:  
EU-미국 사례를 중심으로  
EU-U.S. Cooperation for Counter-terrorism:  
PNR and TFTP Agreements 전혜원 (11.05.24)
- 제4차 한·중·일 정상회의 평가 및 전망  
Fourth ROK-China-Japan Summit and  
Northeast Asia Cooperation 조양현 (11.05.27)
- 중국의 해외 에너지 자원 확보전략과 시사점  
China's Strategy for Securing Foreign Energy  
Resources and its Implications 이지용 (11.06.10)
- 3.11 대지진 이후 일본 경제 전망  
The Prospect and Challenges of Japanese  
Economy after the March 11 Earthquake 황순택 (11.06.24)
- 프랑스 G8 정상회의 결과 분석:  
G20에의 합의를 중심으로  
The Results of 2011 G8 Summit 이동휘 (11.07.01)
- 2012 서울 핵안보정상회의 개최 의미와 핵안보 쟁점  
The Significance and Challenges of  
the 2012 Seoul Nuclear Security Summit 전봉근 (11.07.08)
- EU의 대(對)중국 관계: 현황과 전망  
The European Union's Policy toward China:  
A Road toward Reciprocity? 전혜원 (11.07.22)
- 우리나라의 FTA 정책 평가 및  
한·미 FTA 비준 추진 방안  
Evaluation of Korea's FTA Policy and  
Steps toward Ratification of the KORUS FTA 김병섭 (11.08.05)

## 2011 가을 주요국제문제분석

- 중국의 지역접근저지 능력 증강과 미국의 대응  
China's Growing A2/AD Capabilities and  
the U.S. Response  
최우선 (11.05.20)
- 최근 이슬람 테러리즘 동향과 미국의 대테러 정책 전망  
Al Qaeda's Recent Trends and  
the U.S. Counter-Terrorism Policy Prospects  
인남식 (11.06.17)
- 미국 국가부채 상한선 조정과 국방예산 삭감 분석  
U.S. National Debt Ceiling Adjustment and  
Analysis of Defense Budget Cuts  
김현욱 (11.08.12)
- 러·북 정상회담과 한반도 정세  
Russia-DPRK Summit and the Current Situation  
on the Korean Peninsula  
고재남 (11.09.09)
- 중국 소수민족 문제 현황분석  
Evaluating China's Ethnic Minority Problem  
이지용 (11.09.16)
- 남북 비핵화 회담 이후 남북관계 개선 가능성과  
한반도 정세 분석  
The Possibility of Improving Inter-Korea Relations  
Following the Denuclearization Talks  
한동호 (11.09.23)
- 북중우호조약의 현대적 함의와 양국관계  
Contemporary Implications of the Sino-North Korean  
Mutual Aid and Cooperation Friendship Treaty  
이상숙 (11.10.20)
- 한·미 전략동맹의 현황과 향후 추진과제:  
한·미 정상회담 결과를 중심으로  
Current Status and Future Initiatives of  
the ROK-U.S. Strategic Alliance  
최 강 (11.10.24)
- 2011년 동아시아 지역 정상회의 평가 및  
향후 지역 정세 전망  
Review of 2011 East Asian Regional Summits &  
Prospect for Future Regional Order  
이재현 (11.11.25)

## 2011 겨울 주요국제문제분석

- 환태평양경제동반자협정(TPP)과  
동아시아 지역협력  
Trans-Pacific Partnership and  
East Asian Regional Cooperation 강선주 (2011.08.26)
- 최근 남미지역 중도좌파정권의  
역내 경제협력 동향 평가  
Latin American Left-Wing Governments and  
Regional Economic Cooperation 최원기 (2011.10.08)
- 오바마 정부의 대북정책과 6자회담 재개 가능성  
The Possibility of the U.S. Restarting  
the Six-Party Talks 김현욱 (2011.11.07)
- 칸느 G20 정상회의: 평가와 시사점  
Cannes G20 Summit:  
Assessment and Implications 이동휘 (2011.12.02)
- 일본의 FTA 정책과 TPP 참여 전망  
Japan's FTA Policy and Prospects  
for Joining TPP 황순택 (2011.12.09)
- 중국의 WTO 가입 10주년과  
세계경제에 대한 영향  
10th Anniversary of China's WTO Accession and  
the Impact on World Economy 김병섭 (2011.12.16)
- 12.18 한일 정상회담과 2012년 한·일관계  
December 18 ROK-Japan Summit and Prospects  
for Bilateral Relations in 2012 조양현 (2011.12.22)
- 중국의 부상과 미국주도의 대중국 안보협력  
The Rise of China and  
the U.S.-led Security Cooperation 최우선 (2011.12.23)

## 2012 봄 주요국제문제분석

- 2012 국제정세 전망  
Prospects for 2012 International Relations 배궁찬 (2012.01.09)
- 2012년 북한 신년공동사설 분석  
2012 North Korea's Annual New Year's Day  
Editorial 한동호 (2012.01.11)
- 유로존 위기 해결의 현황과 전망:  
신재정협약을 중심으로  
The Future of the EU: Implications of the Treaty  
on Stability, Coordination and Governance 전혜원 (2012.01.20)
- 최근 이란 경제제재 강화 관련  
호르무즈 해협 긴장의 함의와 쟁점  
Strengthened Economic Sanctions on Iran:  
Implications of Tensions on the Strait of Hormuz 인남식 (2012.01.27)
- 미얀마 정치 자유화의 국내외적 의미와 향후 전망  
The Significance of the Political Liberalization  
in Myanmar and Future Prospects 이재현 (2012.02.03)
- 2012 서울 핵안보정상회의:  
한국의 핵안보 국익과 '세계적 책임' 전봉근 (2012.02.24)
- 중국의 대(對)이란-시리아 정책의  
정치경제적 배경과 시사점  
China's Policy toward Iran and Syria:  
Political Economic Background and Implications 이지용 (2012.03.09)
- 2012년 러시아 대선 평가 및 국내외 정책 전망  
2012 Russian Presidential Election:  
Assessment and Policy Outlook 고재남 (2012.03.16)
- 최근 시리아 사태의 동향과 역학관계  
Recent Dynamics in Syria's Uprising 인남식 (2012.03.30)

## 2012 여름 주요국제문제분석

- 부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 성과와  
글로벌 원조구조 전망  
The Busan High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4):  
Its Achievements and the Future of  
Global Aid Architecture 강선주 (2012.02.10)
- 미국의 새로운 방위전략과 아시아 안보  
The U.S.'s New Defense Strategy and Asian Security 최우선 (2012.03.23)
- 미국의 대(對)중앙아시아 안보정책  
The U.S. Security Policy in Central Asia 김지용 (2012.04.06)
- 미국의 신 글로벌 공급망 안보 전략 검토  
The U.S. National Strategy for Global Supply Chain Security 최원기 (2012.04.20)
- 김정은 체제의 권력구조와  
경제 개혁·개방정책 추진 가능성  
The Power Structure of Kim Jong-un Regime and  
Possibility of Opening-up 이상숙 (2012.04.27)
- 한·미·중 3국의 대북정책 공조방안  
Korea-U.S.-China Trilateral Coordination on  
North Korea Policy 김현욱 (2012.05.04)
- 인도의 대(對)동아시아 외교정책의 현황과 전망  
India's East Asia Policy Status and Prospects 이재현 (2012.05.11)
- 제5차 한·중·일 정상회의와 동북아 협력  
The 5<sup>th</sup> Korea-China-Japan Trilateral Summit and  
Northeast Asia Cooperation 조양현 (2012.05.25)
- 한·중남미 경제협력 강화를 위한 외교적 과제  
Future Tasks for Korea-Latin America Economic  
Cooperation 최원기 (2012.06.07)
- 한·중 수교 20년 평가와 한국의 대(對)중국 외교전략  
Evaluating the 20<sup>th</sup> Anniversary of Korea-China  
Diplomatic Relations 이지용 (2012.06.15)
- 한·중 FTA의 효과와 동아시아 경제통합에의 영향  
The Effects of ROK-China FTA and Its Impact on  
Economic Integration in East Asia 김병섭 (2012.07.13)
- 멕시코 정상회의 이후 G20의 과제  
Challenges for the G20 after the Mexico Summit 이동휘 (2012.08.08)

## 2012 가을 주요국제문제분석

- 최근 국제투자 환경과 국제투자협정  
(FTA/BIT)상 ISD 현황 및 쟁점  
Recent Trends of International Investment  
and ISD Issues in FTA/BIT 유준구 (2012.02.17)
- 미국의 현실주의적 대(對)중국 전략하의 중국·인도 관계  
Sino-India Relationship under the U.S. Realistic  
Strategy towards China 김한권 (2012.06.22)
- 프랑스·그리스 선거 이후 유로존 개혁의 현황과 전망  
Reforming the Eurozone  
after the French and Greek Elections 전혜원 (2012.07.06)
- 국제 원자력 환경 변동과 한·미 원자력파트너십  
구축방안: 한·미 원자력협정 개정협상을 계기로  
Korea-U.S. Nuclear Partnership  
for the Peaceful Use and Nonproliferation 전봉근 (2012.08.31)
- 미국·호주 동맹 현황: 호주의 관점에서  
U.S.-Australia Alliance-From Australia's Point of View 박재적 (2012.09.21)
- 남중국해 분쟁의 이해와 향후 전망  
Disputes in the South China Sea and Prospects 이재현 (2012.09.28)
- APEC의 부상:  
아시아 지역통합과 글로벌 무역레짐에의 함의  
The Rise of APEC: Implications to the Asian  
Regional Integration and the Global Trade Regime 강선주 (2012.10.04)
- 21세기 한국형 '신공공외교(New Public Diplomacy)':  
외교정책의 패러다임 쉬프트와 전략적 맵핑  
A Korean Model of New Public Diplomacy 김태환 (2012.10.05)
- 북극해 거버넌스 현안과 과제  
Current Issues and Problems of Arctic Ocean Governance 유준구 (2012.10.12)
- 최근 중동지역 사이버 공격의 사례와 함의  
Recent Cyber Attacks in the Middle East  
and Their Implications 한인택 (2012.10.26)
- 시진핑-김정은 시대의 북·중 관계 전망  
Prospects for Sino-DPRK Relations under  
Xi Jinping and Kim Jong-un regime 이상숙 (2012.11.16)
- 중국 공산당 제18차 전국대표대회 결과와  
신지도부의 대내외 정책 방향 분석  
China's New Leadership:  
Challenges and Policy Directions 이지용 (2012.11.19)

## 2012 겨울 주요국제문제분석

- 리영호 해임 이후 북한정세 전망 및 정책적 시사점  
Prospects for Internal Situation  
in North Korea after Ri Yong-ho's Dismissal  
and Its Policy Implications 신법철 (2012.08.10)
- 국제법적 관점에서 바라본  
남중국해 문제의 원인과 전망  
Reasons and Prospects of the South China Sea Issue  
in an International Law Perspective 신창훈 (2012.08.17)
- 김정은시대, 중국의 대북정책과 북·중관계 전망  
The Age of Kim Jong-un:  
China's Policy towards North Korea and  
the Prospect of the North Korea-China Relations 박병광 (2012.09.07)
- 전환기의 한미동맹:  
전략동맹을 어떻게 구축할 수 있는가? 윤덕민 (2012.09.14)
- 제44차 한·미 안보협의회의의 성과와 과제  
The 44<sup>th</sup> ROK-U.S. Security Consultative Meeting:  
Achievements and Challenges 김영호 (2012.11.02)
- 오바마 2기 행정부의 대외정책 전망  
Prospects for President Obama's  
Second Term Foreign Policy 김현욱 (2012.11.09)
- 2012년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석:  
ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로  
Assessment of 2012 ASEAN Summits:  
ASEAN, ASEAN+3, and EAS 배궁찬 (2012.11.30)
- 제3기 푸틴 정부 시기 러·북관계 전망  
Prospects for Russia-DPRK Relations  
During Putin's Third Term 고재남 (2012.12.14)
- 오바마·시진핑 정부하 미·중관계와 한국의 전략  
U.S.-China Relations under Obama - Xi Jinping  
and Korea's Strategy 최우선 (2012.12.12)
- 제2차 아베 내각 출범 이후  
일본 정국 및 대외관계 전망  
Prospects for the Japanese Political Scene  
and Foreign Relations after the Inauguration  
of the Second Abe Cabinet 조양현 (2012.12.27)
- 국제사회의 대이란 제재동향 및 우리의 대응  
International Community's Sanctions against Iran  
and ROK's Response 박재현 (2012.12.28)

## 2013 봄 특별호 주요국제문제분석

2013-2017 중기국제정세전망	외교안보연구소 정세전망 편집진
2013년 북한정세 전망	윤덕민 (2013.01.11)
‘한·중관계’ 발전을 위한 신정부의 대중(對中) 외교 방안	이지용 (2013.01.25)
신정부의 한미동맹: 현황과 과제	김현욱 (2013.02.01)
국가안보 총괄조정체제 변천과 국가안보실 구상	전봉근 (2013.02.05)
역대 정부의 대러 정책 성과 및 평가와 박근혜 정부의 대러 정책 과제	고재남 (2013.02.08)
박근혜 정부 대일외교의 과제 및 전략	조양현 (2013.02.22)
3차 북핵실험과 박근혜 정부의 대북정책	전봉근 (2013.02.27)

## 2013 여름 주요국제문제분석

- 기후변화와 안보에 대한 국제적 논의 동향과  
한국의 대응방향  
Security Implications of Climate Change:  
Current Trends and Future Policy Implications  
최원기 (2013.02.15)
- EU·미국관계의 현황과 전망:  
범대서양무역투자동반자협정(TTIP)을 중심으로  
The Transatlantic Trade and Investment Partnership:  
A Renewal of the EU-U.S. Relationship  
전혜원 (2013.03.08)
- 박근혜 정부의 공적개발원조(ODA) 정책: 과제와 전망  
ODA Policy of the Park Geun-hye Administration:  
Tasks and Prospects  
강선주 (2013.03.15)
- 2013년 중국 ‘양회’ 결과분석과 시사점  
2013 China’s ‘Two Meetings (NPC and the CPPCC):  
Assessment and Implications  
이지용 (2013.03.22)
- 2013 이스라엘 총선거의 함의와 향후 대외정책 전망  
2013 Israeli General Election:  
Implications and Foreign Policy Outlook  
인남식 (2013.04.02)
- BRICS의 금융통화 협력: BRICS 개발은행과  
비상보유고협정의 글로벌 거버넌스 함의  
BRICS’ Financial and Monetary Cooperation:  
BRICS Development Bank, Contingent Reserve Arrangement,  
and Their Implications for Global Governance  
강선주 (2013.04.12)
- 3차 북핵실험과 북한의 위기조성외교  
North Korea’s Third Nuclear Test  
and Its Crisis Diplomacy  
이상숙 (2013.04.19)
- 유엔 재래식 무기거래조약(ATT) 체결의 쟁점과 시사점  
UN Arms Trade Treaty (ATT):  
Current Issues and Implications  
유준구 (2013.04.26)
- 2012-2013 말리사태의 현황과 전망  
2012-2013 Mali Crisis and Its Future Prospects  
변 옹 (2013.05.03)
- 한·미정상회담 결과분석 및 향후과제  
Assessment of the ROK-U.S. Summit and Future Tasks  
김현욱 (2013.05.15)
- 미·중 경쟁과 인도네시아의 중견국 외교:  
“동적평형(Dynamic Equilibrium)” 독트린을 중심으로  
The U.S.-China Competition  
and Indonesia’s Middle Power Diplomacy:  
On “Dynamic Equilibrium” Doctrine  
배궁찬 (2013.05.28)
- 중국의 대북정책변화와 여론요인  
The Relationship between a Shift  
in China’s North Korea Policy and Public Opinion  
윤근노 (2013.06.21)
- 메콩강 유역국과의 외교강화 방안:  
메콩강 개발계획을 중심으로  
Strengthening Diplomatic Ties with  
the Mekong River Basin Countries:  
With Focus on the Mekong River Development Plan  
박재현 (2013.06.28)

## 2013 가을 주요국제문제분석

- 2013년 한·중 정상회담 결과분석과 향후 과제  
2013 ROK-PRC Summit: Analysis and Future Tasks 이지용 (2013.07.04)
- 7.21 참의원 선거 이후 일본 정국 및 대외관계  
Japan's Political Landscape and Foreign Relations  
after the Upper House Election in July 2013 조양현 (2013.07.26)
- 미·중관계의 동향과 전망  
Current Trends in the U.S.-China Relations 최우선 (2013.07.31)
- 남중국해 문제의 최근 동향과 공동개발 가능성  
Recent Status of South China Sea Disputes and  
Possibility of Joint Development 유준구 (2013.08.06)
- 북한 3차 핵실험 이후 중국의  
대북정책 변화 평가와 전망  
Assessment and Prospects of a Shift in  
China's Policy towards North Korea after North Korea's  
Third Nuclear Test 이상숙 (2013.08.09)
- 2013 이집트 정변(政變)의 함의와 전망  
Recent Political Upheaval in Egypt and  
Its Political Implications in and around the Middle East 인남식 (2013.08.23)
- 한반도 신뢰프로세스와 추진과제  
The Trust-building Process on the Korean Peninsula  
and Related Policy Issues 전봉근 (2013.08.30)
- 최근 미·러 갈등의 심화와 양국관계 전망  
Deteriorating U.S.-Russia Relations and Prospects 고재남 (2013.09.06)
- 미·중 간 신(新)해양 경쟁과  
우리나라의 해양안보정책  
New Maritime Rivalry between the U.S. and  
China and Korea's Maritime Security Policy 구민교 (2013.10.04)
- 한국의 중견국 외교: MIKTA 출범과 개발협력  
Korea's Middle Power Diplomacy:  
Launch of MIKTA and Development Cooperation 강선주 (2013.10.11)

## 2013 겨울 주요국제문제분석

- 중국-일본의 대아프리카 전략 분석 및 한국적 함의  
Analysis of China and Japan's Strategies in Africa  
and Implications for the Republic of Korea  
변 응 (2013.09.13)
- 2013년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석:  
한-ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로  
The 2013 ASEAN-related Summits:  
From the Perspectives of Korea-ASEAN,  
ASEAN+3 and the EAS  
배공찬 (2013.10.28)
- 사이버스페이스 거버넌스의 현안과 쟁점  
Cyberspace Governance:  
Current Issues and Policy Implications  
유준구 (2013.11.01)
- 중국·대만 관계: 양안 ECFA의 정치경제적 시사점  
Cross-Strait Relations:  
Political and Economic Implications of the ECFA  
between China and Taiwan  
윤근노 (2013.11.08)
- 2013 이란 핵문제 제네바 합의의 함의와 전망  
Implications and Prospects  
of the 2013 Geneva Interim Agreement  
on the Iranian Nuclear Program  
인남식 (2013.12.13)
- G20의 발전을 위한 중견국의 역할  
Middle Powers' Role for the Development of the G20  
이동휘 (2013.12.27)
- 미국의 군사적 재균형의 추이와 전망  
The U.S. Rebalancing Strategy:  
Recent Trends and Future Prospects  
최우선 (2013.12.30)
- 미국의 셰일가스 개발과  
국제 에너지 안보 환경의 변화  
The US Shale Gas Revolution and  
Changing Structure of Int'l Energy Security  
최원기 (2013.12.20)
- EU 사이버안보 전략의 현황과 전망  
The Cybersecurity Strategy of the European Union  
and its Implications for Korea  
전혜원 (2014.01.02)