



Center for Future Warfare Studies,

Institute of International Studies at Seoul National University |

국제문제연구소 미래전연구센터 워킹페이퍼 No.76(발간일: 2021.5.26.)

디지털 안보 동맹외교의 미중경쟁과 한국:

탈냉전기 미국 대외전략과 '디지털 자유연합'의 등장

정성철 명지대학교 정치외교학과 부교수

1. 들어가는 글

미중경쟁 시대 국제관계 속 동맹정치는 어떠한 변화를 겪고 있는가? 코로나19와 기후변화의 불확실성 속에서 강대국 경쟁은 우리에게 무엇을 요구하는가? 이 글은 한국의 관점에서 탈냉전기 미국의 대외전략 변화를 살펴보고 권력·기술·가치를 연계한 자유연합의 등장을 논의한다. 글로벌 팬데믹의 영향 속에 안보·경제·규범을 둘러싼 미중 경쟁이 한층 심화되자 강대국 충돌을 우려하는 목소리가 높아지고 있다. 미국과 중국은 주요국과 이웃국의 지지를 확보하려는 경쟁을 펼치면서 자국 영향권의 확장을 노리고 있다. 올해 출범한 바이든 행정부는 미국·일본·호주·인도로 구성된 쿼드를 확장한 '쿼드 플러스'를 추진하고 있는 반면, 중국은 일대일로에 기반한 유라시아 공동체를 주도하며 지위 상승을 구체화하고 있다. 코로나 시대 두 강대국이 어떠한 국제질서를 상정하고 어떻게 경쟁할지를 둘러싼 논의는 다각도로 진행 중이다.

이 글은 탈냉전기 미국의 대외전략의 변화를 살펴보면서 디지털 자유연합의 등장을 주목한다. 소련이 붕괴하자 '자유패권'을 추구했던 미국은 이라크전(2003)과 글로벌금융위기(2008)를



겪으면서 '자유연합'의 중요성을 강조하였다. 이러한 미국의 탈냉전기 대외전략의 배경에는 정치 체제와 동맹관계에 대한 학술연구가 자리잡고 있다. 이러한 자유주의 동맹론 연구는 미국외교를 옹호하기 위해 고안되고 실행되지 않았지만 자유주의 대외정책과 상호작용하면서 미국외교정책의 논리와 근거를 제시해 왔다. '민주국가는 서로 전쟁을 하지 않는다'는 명제로 널리 알려진 민주평화론(democratic peace theory)은 21세기에 들어서 '민주승리론'(democratic triumphalism)을 낳으면서 민주국가와 외교정책에 대한 연구를 이끌었다 (Reiter and Stam 2002). 무정부상태에서 펼쳐지는 국제정치에서 '투명성'(transparency)과 '권력분산'(checks-and-balance)을 탑재한 민주국가는 동맹상대에게 "신뢰할만한 파트너"(reliable partner)로 기능한다는 주장이 핵심이다 (Lipson 2003). 민주국가의 속내는 확인과 예측이 가능하다는 논리이다. 따라서 민주국가 간 동맹은 굳건히 지속되면서 파트너의 전쟁 승리에 기여한다는 주장까지 제기되었다.

바이든 행정부 출범 이후 미국은 권력·기술·가치를 연계한 자유연합을 본격적으로 추구하고 있다. 디지털 권위주의와 기술 패권에 대한 대다수의 논의는 민주국가의 즉각적 대응과 연대를 촉구하고 있다. 미국은 중국의 도전이 전통 안보 차원 뿐 아니라 기술과 가치의 차원에서 바라보고 있다. 자국 우선주의를 내세웠던 트럼프 행정부도 무역과 기술을 둘러싼 중국 견제를 본격화하면서 경제번영과 정보공유를 함께 할 민주진영의 연대를 지속적으로 강조한 바 있다. '미국의 귀환'을 선언한 바이든 행정부는 위협·기술·가치를 공유하는 자유연대를 한층 강조하면서 세계의 주목을 끌고 있다. 이러한 디지털 자유연합은 (1) 중국의 미국 따라잡기(미중 세력전)를 사전에 차단하고자 (2) 민주국가의 건실한 연대를 활용하여 (3) 중국의 잠재력을 후퇴시키려는 미국의 전략적 사고를 반영한다. 이러한 국제정치의 현실 속에서 한국은 권력·기술·가치의 연계를 능동적으로 구상하고 선제적으로 실천하는 지혜와 의지가 필요하다.

2. 단극체제의 등장과 '자유패권전략'

2.1. 냉전의 종식과 민주평화론

냉전의 갑작스런 종식은 현실주의 국제정치학에 충격이었다. 양극체제의 등장 속에서 한스 모겐소(Morgenthau 1960[1948])가 권력정치를 핵심어로 내세운 이후 케네스 월츠(Waltz 1979)는 체제중심 접근을 통해 국제정치이론의 기준을 제시하였다. 이후 다수의 국제정치학자들은 앞선 현실주의 국제정치학자의 조언을 따라 국가를 단일행위자로 가정하고 복수의 국가가 선 보이는 협력과 갈등을 설명하고자 하였다. 이른바 당구공 모델을 활용한 것이다. 그런데 제일 큰 두 당구공 중 하나가 여러 개로 쪼개져 버렸다. 국가를 국력에 따라 구분할 뿐 각국의 이념과 제



도에 대해 무관심했던 국제정치이론의 한계를 지적하는 목소리가 일시에 커져버렸다. 역사 없는 이론과 실증주의 접근에 대한 비판을 시작으로 구성주의 접근과 다양한 방법론에 대한 관심이 증폭되었다.

이러한 배경 속에 민주국가 간 평화를 주장하는 연구가 주목을 받았다. 현실주의가 국제체제 내 국력배분을 이야기했다면, 자유주의는 제도와 이익에 초점을 맞추었다. 민주평화론은 자유주의 전통을 이어받아 각국의 정치체제가 유의미한 변수로 강조하였다. 당구공은 크기(국력) 뿐 아니라 줄무늬(정체체제)로도 구분될 수 있다는 것이다. 도일(Doyle 1983; 1986)은 칸트의 “영구 평화론”을 기원으로 삼아 민주국가가 서로에게 우호적이라는 주장을 펼쳤다. 이러한 민주평화시대(democratic zone of peace) 아이디어는 단순히 민주국가가 평화우호적이라는 신념을 뛰어넘어 두 민주국가 사이의 규범적·제도적 상호작용에 대한 이론적 논의와 경험적 분석으로 발전하였다. 민주국가는 비민주국가에 대해서 공격적일 수 있지만 동료 민주국가에 대해서 전쟁을 일으키지 않는다는 경험적 발견은 국제관계연구에서 “가장 법칙에 가까운 명제”로 받아들여졌다 (Levy 1994).

물론 이러한 민주평화론에 대해 다양한 비판이 쏟아졌다. 우선 현실주의 계열의 학자들은 민주국가가 서로 공유하는 전략적 이해관계에 주목하였다. 민주국가 간 평화가 주로 20세기에 관찰된 현상이라는 점을 간관하지 말아야 하고, 양극체제 하 민주국가들은 미국이 주도하는 자유진영 안에서 안보를 위한 연대를 지속하였다(Farber and Gowa 1995). 한편, 경제이익을 강조하는 이들은 민주국가가 대부분 자본주의 경제체제를 받아들인 후 글로벌 경제에 깊숙이 편입된 사실을 강조한다(Gartzke 2007). 이러한 민주국가들은 경제적으로 의존관계를 맺었기에 전쟁 대신 무역을 합리적 선택으로 판단하였다는 주장이다. 이러한 비판들은 공통적으로 민주국가 간 이해관계에 집중한다. 만약 상이한 정치체제를 채택한 국가들이라 할지라도 그러한 전략적 혹은 경제적 이익을 함께했다면 서로 전쟁을 펼치지 않았으리라는 주장이다.

그러나 민주평화론자들은 꾸준히 규범적·제도적 설명을 통해 민주주의가 보유한 평화효과(pacifying effects)를 강조하였다(Maoz and Russett 1993). 민주국가는 서로에 대한 존중과 신뢰를 바탕으로 우호적 관계를 지속한다는 것이다. 특히 엘리트 사이에 이러한 유대감은 매우 중요하며 자유주의 이념의 공유는 일정한 힘을 발휘할 수 있다(Owen 1997). 한편, 민주체제 하에서 지도자는 함부로 전쟁을 일으키거나 일방적으로 자원을 동원하는데 어려움을 겪기 때문에, 두 민주국가가 서로를 전쟁을 벌이는 현상은 드물다는 제도적 설명이 존재한다. 전쟁을 일으키기 어려운 두 국가 사이에 (의도하지 않은) 평화가 자리 잡는다는 설명이다. 물론 이러한 민주국가의 특성이 왜 비민주국가를 대상으로 전쟁을 개시할 때는 장애물로 작동하지 않는지에 대한 의문은



사라지지 않는다. 더불어 미국-스페인 전쟁과 미국 남북전쟁과 같은 사례에서 들어난 (유사)민주 체제 간에 벌어진 충돌과 위기에 대해서는 그럴듯한 답변이 존재하지 않는다는 평가 역시 존재한다.

냉전에서 승리를 거둔 미국은 본격적인 현상변경을 시도한다. 제2차 대전 이후 소련을 봉쇄 하면서 양국이 세계를 양분하는 현상유지에 집중한 미국에게 사회주의에 대한 민주주의의 승리는 자신감을 불러 일으켰다. “새로운 세계질서”(a new world order)를 외치는 미국에게 중국과 구(舊)공산권은 관여(engagement)의 대상으로 글로벌 사회의 미래 동반자로 규정되었다. 냉전의 종식이 제1, 2차 세계대전을 불러일으킨 다극체제로의 회귀로 끝날 거라는 비관적 전망이 제기 되었으나, 미국의 외교정책은 압도적 국력을 바탕으로 자유패권(liberal hegemony)전략을 채택 하기에 이르렀다(Mearsheimer 2018). 이는 세계를 곧 “자기의 형상대로”(its own image) 바꾸 겠다는 목표를 내세운 것으로 미국인의 도덕적·전략적 지지를 등에 업고 있었다. 자유주의 세계 질서(liberal world order)를 전파하고 공고화하는 작업은 자유와 번영, 인권과 민주주의라는 가 치를 수호하고 확산할 뿐 아니라, 민주국가의 수를 증가시켜 확장된 전쟁이 사라지고 정의로운 질서가 자리잡은 평화지대를 넓혀가는 목표를 달성시켜 주리라는 기대를 낳았다.

2.2. 이라크 전쟁과 나토의 확장

이러한 자유패권전략이 명확히 드러낸 사건은 이라크전쟁과 나토(NATO)의 확장이었다. 9-11 이후 아프가니스탄 전쟁을 치른 후 미국은 이라크의 테러단체지원과 대량살상무기를 이 유로 전쟁을 개시하였다. 이러한 미국의 개전은 유엔을 비롯한 국제사회의 지지를 받는 데 실패한 가운데 감행되면서 국제기구의 제한적 영향력을 보여준 대표적 사례로 자자리매김하였다. 더불어 이라크전은 대량살상무기의 보유 혹은 개발로 인하여 미국이 이라크에 펼친 예방전쟁 (preventive war)으로 평가받았다. 비록 부시행정부는 이라크의 공격 능력과 의지를 강조하였지 만, 당시 이라크를 미국에 대한 “임박한 위협”으로 바라보는 이들은 많지 않았다. 이렇듯 미국의 일방적인 결정으로 시작된 예방전쟁은 이라크 내 대량살상무기가 발견되지 않은 가운데 민주주 의 전파 전쟁으로 변질하였다. 후세인의 폭정의 강조하면서 이라크를 기점으로 중동 민주화를 이룰 수 있다는 주장이 확산되면서 동시에 다양한 논쟁을 불러일으켰다. 이라크전이 정의로운 전쟁 인지를 둘러싸고 전쟁의 대의와 동기가 무엇인지, 최후 수단으로서 무력이 사용되었는지에 대한 논의는 한동안 지속되었다.

이라크를 중동평화의 출발점으로 삼겠다는 전쟁은 다수 미국제정치학자들의 반발을 불러일으켰다. 현실주의자의 눈에 “불필요한 전쟁”에 불과하였다(Mearsheimer and Walt 2003). 현실주



의 국제정치학자 33인은 2002년 9월 26일 뉴욕타임즈에 성명서를 발표하였다. 미국의 국익에 부합하지 않는 전쟁개시를 반대하면서 이들은 (1) 후세인과 알카에다의 연관성에 대한 증거가 부족하고, (2) 후세인이 핵무기를 사용할 가능성이 희박하며, (3) 이라크 정복은 중동 불안을 초래해 미국 국익을 손상하고, (4) 미국이 전쟁에서 승리하더라도 심대한 피해를 입을 수 있으며, (5) 비록 전쟁에 손쉽게 이기더라도 이라크가 독재생존이 가능하게 만들고 나오는 출구전략(exit strategy)이 없으며, (6) 알카에다에 대항할 자원을 낭비하고 반미주의를 확산시킨다는 이유를 제시하였다("War with Iraq Is Not in America's National Interest," New York Times 2002/9/26). 이러한 국익기반 논리는 자유패권을 추구하는 부시행정부의 전쟁 개시를 막지 못했다.

한편, 냉전 종식 후 나토는 오랜 기간 동안 팽창하면서 우크라이나 위기를 불러일으켰다는 비난에 직면하였다. 1949년 미국과 캐나다, 영국과 프랑스를 중심으로 12개국이 시작한 다자동맹은 현재 총 30개국의 회원국을 보유하고 있다. 소련과 공산권이 해체된 이후인 1999년(체코, 헝가리, 폴란드 등), 2004년(불가리아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아), 2009년(알바니아, 크로아티아), 2017년(몬테니그로), 2020년(북마케도니아)에도 꾸준히 확장하였다(김영호 2020: 122). 냉전이 종식된 상황에서 나토 유럽회원국은 잠재적 외부 위협과 더불어 군사·경제 부담을 고려해 나토의 존속을 희망하였다. 새로 출범한 클린턴 행정부는 1993년 "민주주의와 자유시장의 확대"를 내세우면서 다음 해 의회연두교서를 통해 나토 확장을 기정사실화하였다(김봉중 2013: 198-199). 이후 1990년과 2002년에 발표한 나토의 전략개념을 살펴보면 "유럽전체를 대상으로 하는 안보"와 더불어 테러와 경제를 망라한 포괄적 안보개념을 내세우고 있다(김영호 2020: 123-124). 미국은 "초대받은 제국"으로 유럽에서 영향력을 확산시켜나갔던 것이다(김봉중 2013: 205).

그러나 이러한 나토 확장은 애초부터 러시아의 반발이라는 우려 속에서 진행되었다. 물론 소련 해체 이후 민주화의 길을 걸으면서 러시아가 정치와 경제 불안에 휩싸이자 미국과 유럽국가의 불안이 상승한 것은 사실이다. 하지만 장기적으로 나토의 확장은 러시아의 영향권을 침식하면서 모스크바의 불안과 불만을 자극해 역효과를 낼 수 있다는 전망은 냉전 직후부터 제시되었다. 결국 러시아의 조지아 침공(2008)과 크림반도 합병(2014)이 발생하면서 "자유주의 망상"으로 러시아를 자극했다는 비판이 제기되었다(Mearsheimer 2014). 러시아에서 1990년대 나토에 호의적인 엘리트가 힘을 잃어가고 푸틴이 등장하면서 수정주의 노선이 등장하는 변화를 겪었다(고상두 2010). 크림반도를 둘러싼 러시아의 항변도 우크라이나 정권 교체에 미국이 개입하였다는 주장이 핵심이다. 냉전기 미국의 대소련 정책의 핵심이 봉쇄였지만, 탈냉전기 미국의 선택은 관여와 개입이었다. 자유주의 국제질서의 확장은 유럽과 중동, 아시아에서 적극적으로 추진되면서 국제정치의 위계질서와 제국질서에 대한 논의를 촉발시켰다(Lake 2011; Nexon and Wright



2007).

3. 미중 경쟁과 '자유연합전략'

3.1. 상대적 쇠퇴와 민주동맹론

이라크전으로 미국의 일방주의에 대한 비판 속에서도 민주주의와 동맹관계에 대한 연구는 지속되었다. 이러한 민주주의와 국제정치에 대한 연구는 민주주의가 '왜' 전쟁을 서로 펼치지 않는지에 대한 논쟁에서 촉발되었다. 경험적 발견을 따라 이론적 논의가 뒤따르는 가운데 규범과 제도를 통한 다양한 설명이 제기되었다. 그 중 제도적 설명은 민주제도가 갖춘 '투명성'과 '권력 분산'에 초점을 맞추었다. 지도자의 의사결정을 감시할 수 있는 투명성을 보장하고 다수에게 권력이 분산하는 제도를 통해 국내적으로 민주정치를 구현하지만 국제적으로 민주동맹을 구현한다는 것이다. 민주국가는 서로에게 "믿을만한 파트너"라는 것이다(Lipson 2003). 상대국가의 정부 뿐 아니라 야당과 여론의 주장과 의지를 확인할 수 있는 상황에서 민주국가의 (잠재적) 동맹국은 믿을만한 정보를 획득할 수 있다. 이러한 상황에서 민주국가는 상대에게 '강한 신호'를 보내고, 상대국은 이러한 신호를 허세가 아닌 진실로 받아들인다.

민주동맹은 민주국가의 전쟁 승리를 설명하는 하나의 요인이다. 민주평화론 이후 민주국가는 비민주국가보다 전쟁에서 승리할 가능성이 높다는 주장이 제기되었다(Reiter and Stam 2002). 다양한 양적분석을 통하여 국력과 별개로 정치체제가 전쟁 승리를 설명하는 독립변수라는 입장이다. 이들에 따르면 민주국가는 전쟁에 돌입하게 되면 국민 자발성으로 자원동원이 용이하고 우수한 군대의 전문성이 발휘된다. 더불어 다른 민주국가의 지원과 협력 역시 전쟁에서 승리를 거두도록 하는 요인이다(Choi 2004). 비록 민주승리론은 전쟁의 승패를 규정하고 측정하는 작업의 어려움 등으로 폭넓은 지지를 받고 있지는 않지만 민주국가가 대외관계에서 지니는 이점을 명확히 제시하고 있다. 특히 민주국가군에서 발생하는 높은 수준의 상호협력은 다른 국가군(독재국가, 사회주의국가 등)에서 발견하기 어렵다는 점에서 더욱 주목을 끌어 왔다(Leeds, Mattes, and Vogel 2009; Reed 1997). 물론 지금까지 왜 민주국가가 서로 협력하고 전쟁을 피하는지에 대한 합의된 설명은 도출되고 있지 않지만, 규범과 제도에 기초를 둔 다양한 설명은 민주동맹의 효율성과 영향력에 대한 믿음을 더해주고 있다.

예를 들어, 국내청중비용에 대한 연구는 민주국가가 왜 엄포를 놓을 수 없는지를 설명하면서 주목을 이끌었다(Fearon 1994). 일단 위기를 고조시킨 민주지도자는 특별한 성과없이 물러날 경



우 국내비난에서 자유롭지 못하다는 것이다. 이러한 주장에 대해 경험적 근거가 부족하다는 비판과 더불어(Snyder and Borghard 2011), 일부 권위주의 국가에서도 발견된다는 반론이 제기된 것은 사실이다(Weeks 2008). 하지만 국내청중비용은 민주지도자가 고려할 수밖에 없는 부분으로 일정한 영향력을 미친다는 인식은 점차 널리 퍼져버렸다. 즉, 민주국가는 비민주국가와 구별되는 외교정책을 구사하고, 상대국 입장에서 거짓을 말하지 않는 특징을 보인다는 평가가 학계를 중심으로 확산되었다. 물론, 현실주의 국제정치학자는 정치체제가 외교정책을 통해 국제정치에 유의미한 영향을 미친다는 입장을 거부하고 있지만, 점차 현실주의와 자유주의, 국제정치와 비교 정치의 구분이 모호해지는 학계에서 민주주의 외교정책의 투명성과 신뢰성에 대한 믿음은 커졌다고 볼 수 있다.

3.2. ‘인도-태평양전략’과 ‘파이브 아이즈’ 동맹

2008년 금융위기 미국은 해외개입을 자제하면서 대외정책의 목표를 축소시켰다. 특히 트럼프 행정부의 출범 이후 미국우선주의에 기초한 대외정책은 동맹과 우방을 포함한 세계를 놀라게 하였다. 하지만 오바마 행정부부터 이러한 축소전략(retrenchment)은 부분적으로 실행되었다. 냉전 종식 이후 민주평화론에 기초한 ‘민주주의 전파’(promoting democracy) 슬로건은 오바마 행정부에서 찾기 힘들어진 가운데 동맹과 우방을 통해 세계를 선도한다는 선언만이 지속되었다. 이러한 기조는 미국 경제가 상당 부분 회복한 오바마 행정부 2기에서도 이어졌다. 2013년 시리아 정부의 화학무기 사용에 대한 응징을 결정하지 못하는 오바마를 “햄릿형 지도자”로 조롱하는 국내분위기도 존재했지만, 이러한 자제 움직임은 미국의 상대적 국력 쇠락을 반영한 결과이었다(손제민 2013). 자유패권을 활용한 세계변화를 추구하는 것이 아니라 자유동맹에 의존하여 타국의 미국 따라잡기를 방지하는 전략으로 선회한 것이다.

트럼프 행정부는 인도-태평양 전략을 필두로 내세우며 중국에 대한 견제를 본격화하였다. 2018년 태평양 사령부가 인도태평양 사령부로 개명한 사실은 미국이 인도양과 서부태평양을 주무대로 아시아 전략을 펼치기 시작했음을 공표했다. 미국은 일본, 호주, 인도와 함께 인도태평양 전략을 구체화하면서 다자 연대를 개시하였다. 하지만 인도태평양전략은 일본과 호주 등에 의해서 먼저 제시한 바 있으며 중국 배제를 전면에 내세우고 있지 않다. 오히려 미국을 제외한 3개국은 반중 동맹이라는 지적을 거부하면서 중국을 포함한 지역질서에 대한 선호를 분명히 하였다. 호주와 일본은 규칙기발질서(rules-based order)를 유지하고 복원하는 목표를 전면에 내세우면서 이에 대한 도전을 경계하고 중국과 역내 국가들이 협력하는 청사진을 제시한다. 냉전기 소련과 유대 관계를 유지하면서 중국과 전쟁까지 펼쳤던 인도는 강대국으로 부상한 이웃국을 경계와 협력의 이중적 대상으로 바라보고 있다. 이렇듯 인도태평양전략은 단순히 미국이 홀로 선도하고



있지 않으며 그 목표 또한 중국 봉쇄로 규정되어 있지 않은 상황이다.

하지만 바이든 행정부는 출범 직후 중국을 견제하기 위해 가치와 기술을 공유하는 자유연합의 중요성을 역설한다. 2020년 발표한 “미국의 대중국 전략적 접근”(U.S. Strategic Approach to the People’s Republic of China)에서 트럼프 행정부는 중국의 도전이 경제, 가치, 안보 차원에서 가시화되었다고 선언한 바 있다 (White House 2020). 바이든 행정부 출범 이전부터 중국을 미국의 이념과 경제에 대한 위협이며 이에 대한 즉각적 대응이 필요하다는 초당적 합의가 도출된 것이다. 트럼프 행정부는 관세 인상과 기술 유출을 둘러싸고 중국과 분쟁을 일으키면서 ‘중국 제조 2025’ 달성을 저지하려는 노력을 개시하였다(김외현 2020). 동시에, 미국은 중국의 “약탈적 경제행위”(predatory economic practices)는 비난하면서 기술도용과 정보유출에 막기 위한 국제 연대를 강조했다. 2018년 워싱턴은 “파이브 아이즈”(Five Eyes) 동맹국(영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드) 등에게 중국 화웨이 통신장비를 도입하지 말 것을 요구하였고, 캐나다는 화웨이 부회장을 체포하였고 호주와 뉴질랜드, 일본은 이동통신 산업에서 중국 제품의 배제하는 결정을 내렸다. 하지만 2019년 들어서 영국과 일본 등 파이브 아이즈 국가들의 입장이 누그러지면서 연합전선에 균열이 발생한 바 있다(이수범 2020; 이수빈 2020).

최근 바이든 행정부는 신장 인권문제를 거론하여 중국을 압박하면서 한국·대만·일본과 더불어 반도체·배터리 공급망 구축에 시동을 걸었다(Nikkei 2020). 이는 미국의 “내 편 모으기”가 중국제품의 수입금지에서 나아가 중국을 배제한 기술·정보·가치 연합으로 발전한 모습이다(김상배 2019). 수년 전부터 제2차 대전 직후 결성된 파이브 아이즈 정보동맹에 독일과 프랑스, 한국 등을 포함시켜야 하며, 그러할 경우 주니어 파트너는 일정한 이점을 누린다는 주장이 제기되었다(Pfluke 2019; O’Neil 2017). 이렇듯 미국이 구상하고 추진하는 자유연합은 지정학적 이해에 바탕을 둔 안보적 대응 뿐 아니라 경제와 기술을 초점을 맞춘 비군사적 대응까지 염두한 협력체이다. 따라서 단순히 군사협력 혹은 가치연합의 관점에서 새로운 자유연합을 바라보는 접근은 그림의 일부만을 바라보게 된다. 달리 말해, 현실주의 동맹론 혹은 자유주의 동맹론의 관점에서 이해하기 어려운 국가협력의 부상이 현실인 것이다.

4. 디지털 권위주의와 미국의 연계전략: 권력·기술·가치

그렇다면 기술과 가치를 공유하는 자유주의 협력의 미래는 어떠한 것인가? 기존의 안보협력을 뛰어넘는 이른바 복합동맹이 21세기 국제질서의 핵심이 될 것인가? 이와 관련하여 2010년대부터 부상한 “디지털 권위주의”에 주목할 필요가 있다(Shahbaz 2018). 중국은 디지털 기술을 활용하여 검열과 감시 체제를 확충한 가운데 해외로 이와 관련된 기술을 수출하고 있다. 동남아



시아·라틴아메리카·중동의 국가들은 단순히 중국 장비를 구입할 뿐 아니라 중국 정부가 제공하는 뉴스 미디어 혹은 정보 관리에 대한 세미나에 참석한 것으로 알려졌다. 이집트와 이란은 국내법을 개정하는 가운데 미디어와 인터넷 통제를 강화하면서 중국식 모델을 따르는 모습을 보여주고 있다. 2018년 프리덤하우스의 보고서에 따르면 인터넷 자유는 8년 연속 하락하였다(Shabaz 2018: 1-3). 이러한 권위주의 국가의 디지털 기술은 국내 통제 뿐 아니라 해외 개입에 활용되고 있다. 러시아 해커는 2016년 미국 대선 뿐 아니라 멕시코, 필리핀, 터키 유권자에 대한 정보 접근에 시도한 것으로 알려졌다(Shabaz 2018: 1). 2016년 러시아발 가짜뉴스는 미국, 프랑스, 영국, 독일, 스페인의 선거와 투표를 혼란스럽게 하며 각종 논란을 야기하였다(송태은 2019: 190).

이렇듯 중국과 러시아가 보여주는 디지털 권위주의는 국내 통제와 해외 개입으로 민주주의를 위협하고 있다(우평균 2019). 권위주의 국가와 민주주의 국가 사이에서 발생하는 개방성의 비대칭성이 해소되지 않는 한 허위정보와 가짜뉴스가 민주주의를 훼손하고 혼란에 빠뜨릴 가능성은 높을 수밖에 없다(송태은 2019: 183-188). 물론 이에 대한 대처방안의 필요와 대응에 대한 논의가 급속히 증가하고 있지만, 다른 국가의 선거개입과 여론조작에 대한 취약성을 쉽사리 보완하기는 힘든 실정이다. 과거 미국이 벌인 테러와의 전쟁에서 보인 것처럼 자유민주국가는 '목표'(ends)와 '수단'(means)의 정당성 모두를 추구하기에 사이버 공간을 감시하고 통제하면서 심리전을 펼치는데 어려움을 겪는다. 이러한 위협과 도전을 공유하는 민주국가들을 중심으로 정보협력이 확대될 가능성이 있다. 파이브 아이즈 국가들은 독일·일본과 중국 관련 정보를 공유한 것으로 알려졌으며(Barkin 2018), 서구 국가들이 유럽과 아시아 우방과 정보공유에 적극적으로 나서야한다는 주장이 거세지고 있다(Stavridis 2019).

더구나 미중 복합경쟁이 심화되는 상황에서 미국은 기존의 동맹관계를 발전시키면서 자유연대를 강화할 유인을 지니고 있다. 권위주의 위협에 대항할 유사국가(like-minded countries)를 묶어 기술과 정보를 공유하면서 경제번영을 추구하는 자유연합의 가능성이 제기되고 있다. 더구나 코로나19로 세계정치의 미래가 혼미한 상황에서 미국은 자유민주국가를 선도하여 자유주의 세계질서를 회복할 수 있는 마지막 기회를 얻었는지도 모른다(Ikenberry 2020). 다만 미국이 자유연합을 추구한다는 것이 냉전기 민주국가들이 공산세력에 대항한 군사동맹의 재현을 의미하지는 않는다. 경제와 군사, 정보와 기술을 포괄하는 영역의 협력과 신뢰를 기초로 하는 자유주의 연대인 것이다. 2020년 美조지타운대학 CSET(Center for Security and Emerging Technology)의 보고서는 미국이 디지털 권위주의에 대항하기 위하여 "신속하고 유연한 동맹"(agile alliances)을 통해 대처할 것을 촉구하였다(Imbrie et al. 2020). 이 보고서는 자유민주주의의 가치와 계획을 증진시키기 위한 인공지능 개발과 활용을 위해서 미국이 취할 삼중 전략을 제시하면서 개별 작



업에 따른 최상 파트너 국가들을 거명하였다([표1] 참조).

Strategy	Initiative	Optimal Partners
Defend	1. Prevent the transfer of sensitive technical information	Germany, UK, Japan, Canada, France, and Australia
	2. Coordinate investment screening procedures.	UK, Germany, the Netherlands, France, Italy, and Japan
	3. Exploit hardware chokepoints.	Taiwan, South Korea, Japan, Israel, Singapore, and the Netherlands
Network	4. Share, pool, and store non-sensitive datasets.	UK, Germany, Japan, France, the Netherlands, and New Zealand
	5. Invest in privacy-preserving machine learning.	Canada, India, Germany, Australia, Japan, and the UK
	6. Promote interoperability and agile software development	Canada, Australia, the UK, Germany, Italy, and Japan
	7. Launch an AI R&D collaboration challenge.	Japan, Germany, South Korea, France, UK, and the Netherlands
	8. Develop inter-allied human capital for AI.	India, UK, Germany, France, Canada, and South Korea
Project	9. Shape global norms and standards for AI.	Canada, UK, Ireland, Australia, Singapore, and Japan
	10. Establish a multilateral digital infrastructure network	Germany, Japan, France, UK, Ireland, and Canada

[표1] AI 시대 미국의 대응 전략과 과제

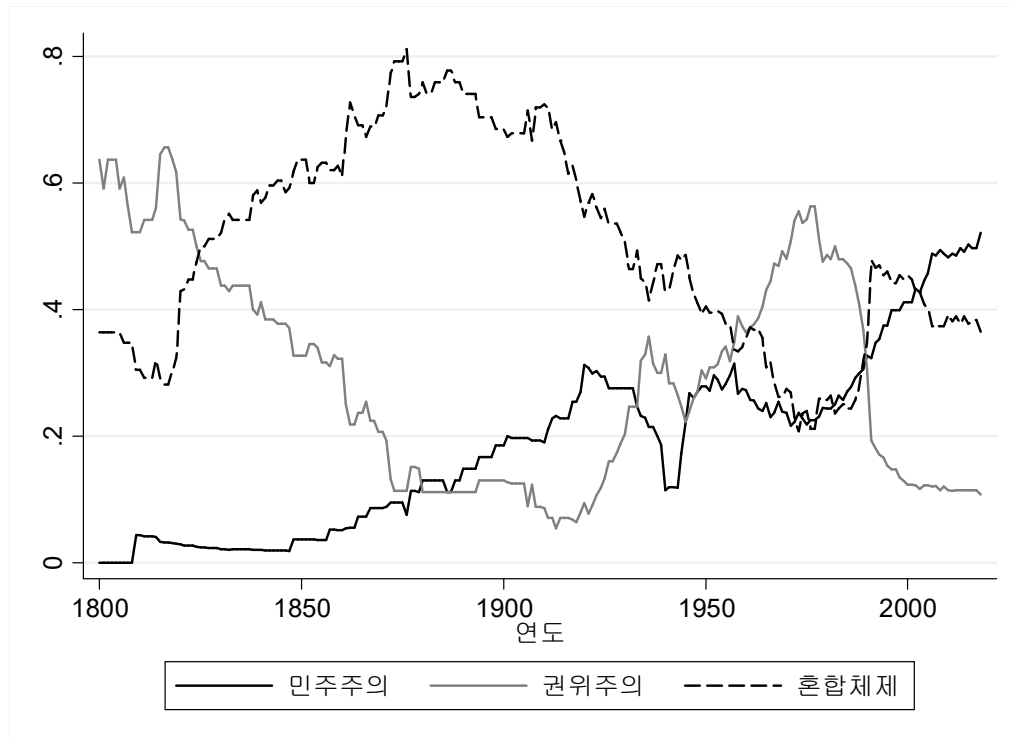
출처: Imbrie et al.(2020: iv-viii)의 내용을 필자가 정리

최근 바이든 행정부 출범 이후에도 디지털 권위주의에 대항한 “모범적 리더십”(leading by example)의 중요성이 강조되고 있다(Wang 2021). 하지만 미국 내 경제 불황과 불평등은 백인 중산층으로 표현되는 다수 미국인들이 자국의 국제 리더십 행사에 냉소적이며 트럼프 행정부의 출범을 지지했다. 그 결과 미국은 제2차 대전 이후 미국이 걸어온 행로를 이탈하여 “세계 뿐 아



나라 영혼을 잃을” 수 있다는 경고까지 등장하였다(Sargent 2018; 차태서 2020). 더구나 코로나19로 미국이 보여준 대외행태는 미국 리더십에 대한 희망을 버리고 영국과 캐나다, 프랑스와 같은 중견국 리더십을 기대하게 만들었다(Jones 2020). 미국은 중국의 일대일로에 대항마로 인도태평양전략을 내세웠지만 이를 위해 제시한 투입자금은 동남아시아 국가들의 기대에 미치지 못하였다(정구연 2019). 이러한 상황에서 미국의 지도부가 적절한 자원투입과 보편적 규범창출을 통해 디지털 자유연합을 규합하고 선도할 역량과 의지를 보유했는지에 대한 의구심은 사라지지 않고 있다.

물론 강력한 패권국의 리더십 부재에도 자유민주국가의 연대는 가능하다. 실제로 자유주의 세계질서의 후퇴 속에 민주주의 중견국의 다자협력에 대한 논의는 부상하였다. 아래 [그림1]에서 나타난 바와 같이, 전세계 국가들 중 민주국이 차지하는 비중은 제2차 대전 직후 22%(1945년)에 불과했지만 냉전이 종식될 때 32%(1991년)로 증가하였고 2018년에는 52%에 이르렀다. 같은 기간에 권위주의 국가의 비중은 22%, 19%, 11%를 기록하여 하락세를 보여준다. 하지만 글로벌 팬데믹 상황에서 국내 경제와 사회가 불안한 가운데 민주주의 중견국이 공동의 정체성을 기반으로 무임승차를 최소화하면서 국제협력을 일굴 수 있는지가 관건이다. 경제침체 가운데 급진사상과 포퓰리즘이 민주주의를 훼손한 역사적 경험은 이러한 우려를 증폭시킨다. 또한 19세기부터 진행된 민주화의 물결은 다수의 민주국가의 등장을 가져오면서 민주국가 간 연대의식은 약화되리라는 주장이 제기되고 있다(Gartzke and Weisiger 2013a; 2013b). 실제로 2000년대 중반 이후부터 민주적 절차로 선출된 지도자가 비자유주의적 통치를 일삼는 현상이 잦아지면서 비자유 민주주의에 대한 비판과 “민주주의 후퇴”에 대한 경고가 등장하였다(Diamond 2021; Zakaria 2007).



[그림1] 민주주의, 권위주의, 혼합주의, 1800-2018

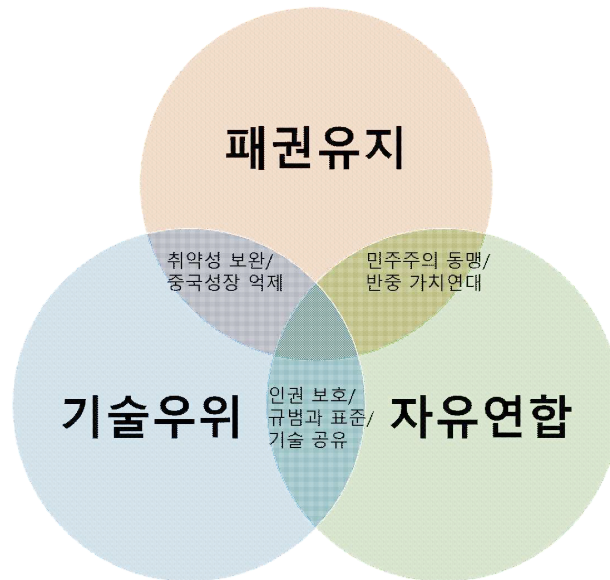
출처: Polity5 dataset(<https://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>)¹⁾

이러한 불확실성을 배경으로 미국은 당분간 디지털 자유연합을 통해 중국의 성장을 차단하는 전략을 추구하리라 예상된다. 단기적으로 중국과 러시아가 주도하는 디지털 권위주의의 확산을 억제하면서 장기적으로 이들 국가의 부상을 가로막고자 할 것이다. 대량살상무기의 등장으로 강대국 간 전면전 가능성이 희박한 상황에서 미중 경쟁은 군사력을 뒷받침하는 경제력을 약화시키기 위하여 선도분야의 우위를 둘러싸고 전개될 것이다. 미국이 인공지능과 빅데이터를 비롯한 정보통신분야를 핵심 선도분야로 바라보고 중국을 배제시킨 기술·시장 생태계를 구축하고자 한다면, 중국은 디지털 실크로드와 기술자립과 내수시장으로 맞서면서 자국 중심 경제불력을 희망할 것이다. 만약에 미국이 주요 민주주의 선진국들과 연대하여 중국의 기술개발과 시장점유를 가로막는다면 미중 세력전이는 현실화되지 않을 것이다. 힘의 우위를 점한 미국은 아시아 세력균형을 유지하면서 자국의 영향력을 지속하며 리더십을 행사할 것이다. 따라서 현재 바이든 행정부의 대외전략은 '패권 유지'를 위해 '기술우위'와 '자유연합'이라는 수단을 활용하는 방향으로 전개될 것

¹⁾ 각국의 해당 년도의 Polity Score(*polity2*)가 +7부터 +10일 경우 민주주의로, -6부터 +7까지를 혼합국가로, -7부터 -10까지를 권위주의로 코딩함.



이다([그림2] 참조). 이미 권력우위와 정보보안(기술과 권력), 개인자유와 기술통제(가치와 기술), 가치수호와 국제연대(가치와 권력) 등은 복수 영역에 걸친 주요 이슈들로 국제정치와 핵심 의제로 부상하였다.



[그림2] 권력 · 기술 · 가치의 연계

이러한 ‘디지털 자유연합’의 미래는 앞서 논의한 미국의 리더십과 민주국가의 연대에 달려있다. 흥미로운 것은 기존 국제정치와 동맹관계에 대한 학술연구에서 권력 · 기술 · 가치의 연계에 대한 관심은 제한적이었다. 다만 글로벌 패권과 관련해서 기술혁신과 선도영역에 대한 논의가 소수의 학자들에 의해 시도되었다(김상배 2020; 이승주 2020; Thompson 1990). 이는 기존 동맹연구가 동맹을 공식적 혹은 비공식적 안보협력으로 규정한 후 동맹의 형성 · 유지 · 파기를 전통안보연구의 일부로 진행했기 때문이다. 자유주의 동맹연구 역시 동맹관계에 민주주의와 가치 공유라는 설명변수가 군사동맹에 미치는 영향에 치중하면서 기술과 정보 같은 다른 영역의 변수를 조명하지 못하였다. 하지만 현재의 미중 강대국 경쟁은 권력 · 기술 · 가치라는 3차원에서 따로 또 같이 진행되고 있다. 이러한 현실을 담아낼 수 있는 새로운 동맹론의 모색과 구축이 필요한 지금이다.



5. 나가는 글

지난 4월 정상회담을 통해 미국과 일본은 코어(CoRe: Competitiveness and Resilience) 파트너십을 선언하였다(White House 2021). 코로나19와 기후변화와 같은 글로벌 난제에 맞서 가치와 원칙을 공유하는 양국이 경쟁과 혁신을 위한 협력을 펼치겠다는 계획을 선보인 것이다. 디지털 자유연합의 서막이 열린 셈이다. 민주평화·민주승리·민주동맹에 대한 자유주의 국제정치학의 논의를 배경으로 미국의 탈냉전기 대외전략은 자유패권전략에서 자유연합전략으로 변화하였다. 이러한 변화의 핵심에는 중국의 부상이 자리잡고 있다. 중국과 러시아의 지정학 위협을 견제하기 위하여 미국은 기술과 가치를 공유하는 자유주의 연합을 희망하고 있다. 중국의 군사적 도전을 예방하기 위하여 잠재력의 핵심인 경제와 기술에 있어 노골적 규제와 배제 전략을 채택한 것이다. 이에 대해 중국은 기술자립과 우방 확보로 맞서면서 양국 갈등과 경쟁은 한층 심화된 형태로 진행하고 있다.

코로나19 이후 한국은 미중 간 권력·기술·가치 경쟁의 무대에 올라서 있다. 이미 중국산 물품 구매와 반도체 생산 등을 둘러싸고 힘든 선택에 내몰리고 있다. 하지만 강대국 국제정치의 종속변수로 남을지, 규칙기반 국제질서에서 주도적 역할을 수행할지는 우리의 선택이다. 기술과 가치를 둘러싼 표준과 규범, 원칙과 규칙을 제정하는 작업은 당분간 자유연합을 중심으로 활발하게 이루어질 것이다. 우리가 중시하는 자유와 인권, 민주주의와 환경보호라는 가치를 반영한 국제질서를 형성하고 유지하는 작업에 적극적으로 나설 때, 한반도 평화와 번영, 위안부 문제와 미세 먼지와 같은 우리의 당면과제를 해결하기에 용이한 국제환경을 조성할 수 있음을 자각해야 한다. 우리의 국익만을 내세운 즉흥적이고 사안별 대응은 다른 국가들의 지지를 얻기도 힘들고 우리 내부의 분열을 잠재우기도 어려울 것이다. 우리의 이익과 가치에 대한 성찰을 담은 대외전략과 정책이 필요한 이유이다.



[참고문헌]

- 고상두. 2010. "나토 확대에 대한 러시아의 대응." 『한국과 국제정치』 26권 1호: 137-161.
- 김봉중. 2013. "탈냉전과 '제국'의 재편성: 미국의 NATO 확장정책을 중심으로." 『역사학보』 217: 185-211.
- 김상배. 2019. "화웨이 사태와 미중 기술패권 경쟁: 선도부문과 사이버 안보의 복합지정학." 『국제·지역연구』 28권 3호: 125-156.
- 김상배. 2020. 『4차 산업혁명과 미중 패권경쟁: 정보세계정치학의 시각』 서울: 사회평론.
- 김영호. 2020. "탈냉전기 미 동맹질서의 변화 양상과 자유국제주의 질서의 지속성." 『한국과 국제정치』 제36권 제1호: 117-151.
- 김외현. 2020. "미국이 두려워하는 '중국제도 2025' 도대체 뭐길래?" 『한겨레』 (4월 4일).
- 손제민. 2013. "오바마는 햄릿형 지도자," 『경향신문』 (8월 30일).
- 송태은. 2019. "사이버 심리전의 프로퍼갠더 전술과 권위주의 레짐의 샤프파워: 러시아의 심리전과 서구 민주주의의 대응." 『국제정치논총』 59권 2호: 161-203.
- 우평균. 2019. "디지털 권위주의와 통제 메카니즘의 확산: 중국, 러시아 모델과 한국에 대한 함의." 『중소연구』 43권 3호: 191-233.
- 이수범. 2020. "화웨이 사태와 파이브 아이즈 동맹국의 대응: 호주와 영국의 사례." 김상배 편, 『4차 산업혁명과 미중 패권경쟁』 서울: 사회평론아카데미.
- 이수빈. 2020. "미중 기술 패권경쟁 및 일본과 인도의 네트워크 전략: 화웨이 사태에 대한 대응을 중심으로." 김상배 편, 『4차 산업혁명과 미중 패권경쟁』.
- 이승주. 2020. 『미중 경쟁과 글로벌 디지털 거버넌스』 서울: 사회평론아카데미.
- 정구연. 2019. "명확한 전략 드러내지 못한 '정책 결과보고서': 미국무부 '인도-태평양 전략' 보고서 평가." 한국해양전략연구소 KIMS Periscope (12월 11일). <http://file.kims.or.kr/peri179.pdf> (accessed: 2020/6/25).
- 차태서. 2020. "예외주의의 종언? 트럼프 시대 미국패권의 영혼타락." 『세계정치 32: 미국 국내정치와 외교정책』 서울: 사회평론아카데미.
- Barkin, Noah. 2018. "Exclusive: Five Eyes Intelligence Alliance Builds Coalition to Counter China." Reuters (October 12) <https://www.reuters.com/article/us-china-fiveeyes/exclusive-five-eyes-intelligence-alliance-builds-coalition-to-counter-china-idUSKCN1MMOGH> (accessed: 2020/6/25).
- Choi, Ajin. 2004. "Democratic Synergy and Victory in War, 1816-1992." International Studies Quarterly 48.3: 663-82.



Diamond, Larry. 2021. "Democratic Regression in Comparative Perspective: Scope, Methods, and Causes." *Democratization* 28.1: 22–42.

Doyle, Michael W. 1983. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs." *Philosophy & Public Affairs* 12.3: 205–35.

Doyle, Michael W. 1986. "Liberalism and World Politics." *American Political Science Review* 80.4: 1151–69.

Farber, Henry S., and Joanne Gowa. 1995. "Politics and Peace." *International Security* 20.2: 123–46.

Fearon, James D. 1994. "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes." *American Political Science Review* 88.3: 577–92.

Gartzke, Erik. 2007. "The Capitalist Peace." *American Journal of Political Science* 51.1: 166–91.

Gartzke, Erik, and Alex Weisiger. 2013a. "Fading Friendships: Alliances, Affinities and the Activation of International Identities." *British Journal of Political Science* 43.1: 25–52.

Gartzke, Erik, and Alex Weisiger. 2013b. "Permanent Friends? Dynamic Difference and the Democratic Peace." *International Studies Quarterly* 57.1: 171–185.

Ikenberry, G. John. "The Next Liberal Order: The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less." *Foreign Affairs* 99.4: 133–142.

Imbrie, Andrew, Ryan Fedasiuk, Catherine Aiken, Tarun Chhabra, and Husanijot Chahal. 2020. "Agile Alliances: How the United States and Its Allies Can Deliver a Democratic Way of AI." Center for Security and Emerging Technology, Georgetown University (February).

Jones, Bruce. 2020. "Can Middle Powers Lead the World Out of the Pandemic?" *Foreign Affairs* (June 18). <https://www.foreignaffairs.com/articles/france/2020-06-18/can-middle-powers-lead-world-out-pandemic> (accessed 2020/6/25).

Lake, David A. 2011. *Hierarchy in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.

Leeds, Brett Ashley, Michaela Mattes, and Jeremy S. Vogel. 2009. "Interests, Institutions, and the Reliability of International Commitments." *American Journal of Political Science* 53.2: 461–76.

Levy, Jack S. 1994. "The Democratic Peace Hypothesis: From Description to Explanation." *Mershon International Studies Review* 38.2: 352–54.



Lipson, Charles. 2003. *Reliable Partners: How Democracies Have Made a Separate Peace*. Princeton: Princeton University Press.

Maoz, Zeev, and Bruce Russett. 1993. "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986." *American Political Science Review* 87.3: 624-38.

Mearsheimer, John J. 2014. "Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin," *Foreign Affairs* 93.5 (September/October).

Mearsheimer, John J. 2018. *Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.

Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt. 2003. "An Unnecessary War," *Foreign Policy* 134: 50-59.

Morgenthau, Hans J. 1960[1948]. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.

Nexon, Daniel H., and Thomas Wright. 2007. "What's at Stake in the American Empire Debate." *American Political Science Review* 101.2: 253-71.

Nikkei. 2020. "US and Allies to Build 'China-free Tech Supply Chain.'" (February 24). <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/US-and-allies-to-build-China-free-tech-supply-chain> (Accessed: 2021/4/19).

O'Neil, Andres. 2017. "Australia and the 'Five Eyes' Intelligence Network: The Perils of an Asymmetric Alliance," *Australian Journal of International Affairs* 71.5: 529-543.

Owen, John M. 1997. *Liberal Peace, Liberal War*. Ithaca: Cornell University Press.

Pfluke, Corey. 2019. "A History of the Five Eyes Alliance: Possibility for Reform and Additions." *Comparative Strategy* 38.4: 302-315.

Reed, William. 1997. "Alliance Duration and Democracy: An Extension and Cross-Validation of "Democratic States and Commitment in International Relations"." *American Journal of Political Science* 41.3: 1072-78.

Reiter, Dan, and Allan C. Stam. 2002. *Democracies at War*. Princeton: Princeton University Press.

Sargent, Daniel. 2018. "RIP American Exceptionalism, 1776-2018." *Foreign Policy* (July 23). <https://foreignpolicy.com/2018/07/23/rip-american-exceptionalism-1776-2018/> (Accessed: 2020/6/25).

Shahbaz, Adrian. 2018. "The Rise of Digital Authoritarianism." *Freedom on the Net, Freedom House* (October). <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/rise-digital-authoritarianism>



(accessed: 2020/6/25).

Snyder, Jack, and Erica D. Borghard. 2011. "The Cost of Empty Threats: A Penny, Not a Pound." *American Political Science Review* 105.3: 437-56.

Stavridis, James. 2019. "The Western Allies Need More Eyes on the World." *Bloomberg* (May 3).
<https://www.bloombergquint.com/onweb/eyes-in-the-sky-the-west-needs-a-bigger-intelligence-network> (accessed: 2020/6/25).

Thompson, William R. 1990. "Long Waves, Technological Innovation, and Relative Decline." *International Organization* 44.2: 201-233.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.

Wang, Maya. 2021. "China's Techno-Authoritarianism Has Gone Global: Washington Needs to Offer an Alternative." *Foreign Affairs*, April 8.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-04-08/chinas-techno-authoritarianism-has-gone-global> (검색일: 2021/4/14).

Weeks, Jessica L. 2008. "Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve." *International Organization* 62.1: 35-64.

White House. 2020. "U.S. Strategic Approach to the People's Republic of China" (May 2020).
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-the-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf> (accessed: 2020/6/25).

White House. 2021. "Face Sheet: U.S.-Japan Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership."
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/04/FACT-SHEET-U.S.-Japan-Competitiveness-and-Resilience-CoRe-Partnership.pdf> (Accessed: 2021/4/19).

Zakaria, Fareed. 2007. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (Revised Edition). New York: W.W. Norton & Company.