



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학 석사 학위논문

사이버 안보 분야
호주의 중견국 외교전략:
인도-태평양 지역 규칙기반 질서
옹호자로서의 이해관계와 역할

2021년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
신 승 휴

사이버 안보 분야
호주의 중견국 외교전략:
인도-태평양 지역 규칙기반 질서
옹호자로서의 이해관계와 역할

지도교수 김 상 배

이 논문을 외교학 석사 학위논문으로 제출함
2020년 12월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
신 승 휴

신승휴의 석사 학위논문을 인준함
2021년 1월

위원장 _____ 조 동 준 (인)

부위원장 _____ 박 종 희 (인)

위 원 _____ 김 상 배 (인)



국문초록

본 연구는 인도-태평양 지역 사이버 공간을 중심으로 미국과 중국이 벌이는 전략경쟁 속에서 중견국 호주가 전개해온 외교전략의 사례를 복합 네트워크 이론의 시각에서 분석함으로써 사이버 안보 분야에서의 호주의 외교적 행태를 빚어낸 구조적 요인과 행위자의 인식 그리고 실질적인 전략 추진과정이 무엇인지 밝혀내는 것을 목적으로 한다. 인도-태평양 지역을 중심으로 하는 미중 전략경쟁이 지정학적 차원을 넘어 사이버 공간으로까지 확대되는 상황에서 중국의 사이버 공격과 내정간섭 위협을 받아온 호주는 2016년 들어 본격적으로 ‘인도-태평양 지역의 개방적이고, 자유롭고, 안전한 사이버 공간’ 구축을 핵심 국익으로 공표하고 역내 유사입장 국가들, 특히 미국이 주도하는 파이프 아이즈 정보동맹, 아세안, 태평양도서국포럼 회원국들과 양자적·다자적 사이버 안보 협력 관계를 강화해왔다. 반면에 자국에 대한 사이버 공격과 내정개입의 가해국으로 지목된 중국을 반(反)규범적 국가로 규정하고 대립각을 세우는 모습을 보였다.

호주의 이러한 외교적 행태는 세 가지 측면에서 흥미롭다. 첫째, 호주는 자국이 지향하는 사이버 공간과 환경을 지정학적 공간인 인도-태평양 지역 개념과 연결 지어 추구해왔고, 둘째, 사이버 안보 분야에서 처음으로 미국과의 연대를 강화해 중국을 밀어내는 연미기중 기조를 보이기 시작하였으며, 마지막으로, 자국에 대한 중국의 사이버 공격과 내정간섭 위협을 차단하기 위해 미국 주도의 정보동맹에 전적으로 의존하기 보다는 지역 차원의 다자협력을 추동하는 전략을 전개해왔다. 따라서 본 연구는 왜 호주가 사이버 공간의 질서를 지정학적 공간인 인도-태평양 지역 개념과 연결 지어 추구해왔으며, 왜 기존의 중국 중시 외교 기조를 따르지 않고 중국과 대립하는 모습을 보였는지, 그리고 어떤 이유에서 정보동맹과 양자·다자협력을 복합적으로 활용하여 지역적 다자협력을 추동하는 외교전략을 전개하였으며 이를 어떻게 추진하였는가 하는 연구 질문을 제시한다.

본 연구는 사이버 안보 분야 호주의 외교전략을 단순히 균형 논리에 따른 반중국 전략으로 볼 수 없다는 문제의식을 바탕으로 호주의 전략이 크게 두 가지 의도에서 비롯되었다고 주장한다. 첫째, 호주는 미중 전략경쟁의 압박을 완화하고 중국의 사이버 공격 및 내정간섭 위협에서 벗어나고자 지역 차원의 다자적 안보협력을 추동하여 규범, 규칙, 제도에

기초한 사이버 질서를 도모하는 선제적, 규범적 중견국 외교를 추구해왔다. 둘째, 호주는 인도-태평양 지역 질서가 재편되어가는 국제관계의 구조 속에서 핵심적인 중개자로서 자국의 영향력을 확대하기 위해 사이버 안보 분야를 틈새 외교의 장으로 선택하여 중견국 외교를 전개해왔다.

이러한 논지를 뒷받침하기 위해 본 연구는 특정 이슈를 중심으로 형성된 구조에서 중견국이 갖는 구조적 위치와 역할, 즉 ‘구조적 위치론의 변수’에 주목하는 복합 네트워크 이론을 원용하고자 한다. 사이버 공간을 중심으로 형성된 지역 차원의 구조 안에서 호주의 위치와 역할을 파악하기 위해 소셜 네트워크 이론의 ‘구조’와 ‘구조적 공백’의 개념을 원용하고, 호주 연방정부가 국익을 새롭게 규정해나간 과정과 연방정부의 사이버 안보 관련 정책 및 법안 추진에 대한 국내적 합의의 과정을 설명하기 위해 네트워크 조직이론을 부분적으로 원용할 것이다. 마지막으로 호주가 개방적이고, 자유롭고, 안전한 사이버 공간 구축을 위한 지역 차원의 다자협력을 추동해온 과정을 이해하기 위해 행위자-네트워크 이론에서 말하는 ‘번역’의 틀을 활용하고자 한다.

본 연구의 함의는 비(非)강대국, 특히 중견국의 외교가 그 국가의 자원이나 속성 그리고 세력분포에 의한 국제정치 구조에 무조건 구속되는 것은 아니라는 점을 밝혀낸 데 있다. 즉, 물질적 국력과 국제적 영향력의 측면에서 강대국에 비해 상대적으로 불리할 수밖에 없는 비강대국 일지라도 특정 이슈를 중심으로 여러 행위자가 상호작용하며 만들어내는 관계적 구도를 전략적으로 파악하고, 거기서 발견되는 공백이나 틈새 혹은 관계의 단절을 메우거나 잇는 중개자가 된다면 물질적 국력의 한계를 극복해 영향력을 키워나갈 수 있음을 보이는 데 있다. 더불어 중견국이 자신과 비슷한 상황에 놓여 있는 유사입장 국가들의 위협인식과 이해관계를 파악하고, 이들 국가와 공유할 수 있는 상호이익에 자신의 배타적 국익을 접목시켜 함께 추구할 때 외교적 성과를 거둘 수 있음을 보이고자 한다.

주요어 : 사이버 안보, 인도-태평양, 규칙기반 질서, 중견국, 호주
 대외정책, 파이브 아이즈, 정보동맹, 네트워크 이론
학 번 : 2015-22499

목 차

I. 서론	1
1. 문제 제기	1
2. 선행연구검토	4
3. 분석틀 및 핵심 주장	7
1) 구조로서의 네트워크와 구조적 공백	11
2) 조직 원리로서의 네트워크	12
3) 영향력 확장의 과정으로서의 네트워크	13
4. 연구 방법 및 자료	14
5. 논문의 구성	16
II. 인도-태평양 지역의 부상과 호주의 외교	18
1. 인도-태평양 지역의 부상	18
2. 호주의 위협인식과 전략적 이해관계	23
1) 지정학적 위협인식	23
2) 전략적 이해관계	27
3. 지정학적 무대에서의 호주의 인도-태평양 전략	34
1) 쿼드 구성국들과의 안보협력	35
2) 아세안 회원국들과의 안보협력	38
3) 태평양도서국포럼 회원국들과의 안보협력	40

Ⅲ. 인도-태평양 지역 사이버 질서 형성구조	43
1. 사이버 안보 분야에서의 미중 경쟁과 안보위협 증가	43
2. 사이버 안보의 질서 형성구조와 구조적 공백	49
Ⅳ. 호주의 국익 설정과 국내적 합의	53
1. 사이버 공간에서의 국익 및 역할 설정	53
2. 국내정치적 지지 확보	57
Ⅴ. 사이버 안보 분야 호주의 중견국 외교전략 ·	67
1. 역내 국가들의 이해관계 파악 과정	68
2. 관계의 수립과 단절	70
3. 양자 및 다자적 사이버 안보 협력관계 구축	75
4. 질서 형성구조에서 영향력 확장의 성과	79
Ⅵ. 결론	85
참 고 문 헌	88
Abstract	108

그 립 목 차

- [그림 1] 호주 총리, 외무·국방 장관 연설에서의 ‘규칙기반 질서’
단어 출현 빈도수 29
- [그림 2] 외국 기업의 기술 도입 문제와 관련한 국민적 관심사항
및 우선적 고려사항 62
- [그림 3] 호주 국민의 이슈별 위협인식 및 대중 신뢰도 변화 63

I. 서론

1. 문제 제기

오늘날 미국과 중국이 벌이는 전략경쟁¹⁾은 아시아와 태평양 그리고 인도양을 아우르는 ‘인도-태평양’ 지역에 심각한 도전이 되고 있다. 21세기 들어 급격한 경제적 부상을 이뤄낸 중국이 일대일로(一帶一路) 전략을 통해 아시아, 태평양 그리고 인도양에서 본격적인 세력 팽창에 나서자 이를 패권에 대한 도전으로 인식한 미국은 인도-태평양 구상을 발표하고 중국 옥죄기에 최선을 다하고 있다. 미국이 말하는 소위 인도-태평양 구상 또는 전략은 명목상 ‘자유롭고 안전한 인도-태평양 지역’ 형성을 그 목표로 삼고 있지만 사실상 부상하는 중국을 완전봉쇄함으로써 지난 반세기 동안 누려온 아시아에서의 패권을 지키고자 하는 미국의 궁극적 목표를 지향한다. 이러한 전략적 의도와 목적을 바탕으로 미국은 인도-태평양 지역 내 동맹국 및 우방국들과의 안보협력을 통해 중국 봉쇄에 주력하고 있다. 이에 맞서 중국은 막강한 경제적 영향력을 앞세워 역내 국가들을 압박함으로써 미국이 주도해온 기존 자유주의 질서의 재편을 노리고 있다. 이렇듯 미중이 벌이는 경쟁은 단순히 양자 간 경쟁을 넘어 역내 대부분 국가에 양자택일의 압박을 가하고 있으며, 특히 안보는 미국에, 경제는 중국에 의존해온 국가들을 매우 어려운 상황에 몰아 넣고 있다.

미국의 오랜 동맹국이자 중국을 최대 무역국으로 삼아온 호주는 미중 경쟁과 갈등의 최대 피해국이라 할 수 있다. 지난 반세기 동안 호주는 미국이 주도하는 국제질서 속에서 ‘운 좋은 국가(The Lucky Country)’라는 별명에 걸맞게 경제 성장과 안보 증진을 비교적 어렵지 않게 이뤄왔다. 미국-호주 군사동맹인 앤저스(ANZUS) 동맹²⁾은 호주 대

1) 본 논문에서는 미국과 중국이 벌이는 경쟁을 ‘패권경쟁’이 아닌 ‘전략경쟁’으로 명명하였다. 패권경쟁은 많은 국가가 국제적 공공재를 제공하는 패권국의 지위를 더는 인정하지 않고 패권국을 중심으로 형성된 국제질서에도 순응하지 않게 될 때, 그리고 신흥도전국이 내세우는 규칙과 규범에 대한 국제적 선호도가 급격히 증가할 때, 즉 패권 안정 구도(hegemonic stability)가 심각하게 위협받게 될 때 나타나는 현상이라 할 수 있다. 현재로서는 미국의 패권에 대한 여타 국가들의 신뢰가 완전히 깨졌다고 보기 어렵고 동시에 중국이 내세우는 규칙과 규범 등이 국제적으로 인정받고 있지 않다는 점에서 본 논문은 전략경쟁이라는 개념을 사용하였다.

2) 앤저스 동맹은 1951년 미국, 호주, 뉴질랜드가 안전보장조약을 체결하면서 만들어

룩에 대한 직접적인 군사 위협을 효과적으로 차단해줌과 동시에 호주가 중견국의 지위와 영향력을 유지하는 데 유리한 환경을 제공했다. 한편 중국과의 활발한 경제적 협력을 통해 호주는 자국의 지하자원을 손쉽게 중국에 수출함으로써 안정된 경제 성장을 지속할 수 있었다. 그러나 최근 미중 전략경쟁이 가시화되면서 미국과 중국 사이에서 모호한 균형을 취하는 방법으로 자국의 안보와 경제를 보호하는 것이 불가능해진 것이다.

이러한 상황 속에서 최근 호주의 외교정책은 미국과의 안보 연대를 강화하고 중국을 밀어내는 연미기중(聯美棄中) 기조를 보여왔다. 2017년 호주는 미국과 일본 그리고 인도가 참여하는 비공식 안보 대화체인 쿼드(QUAD: Quadrilateral Security Dialogue)³⁾에 복귀를 결정하였고, 더 최근에는 코로나19 기원에 대한 국제조사 문제와 중국의 홍콩 국가보안법 제정 문제를 두고 중국과 깊은 갈등을 겪어왔다. 2020년 6월에 들어서는 호주와 중국이 서로를 ‘스파이 국가’라고 정면 비난하면서 갈등이 극대화되었다.

호주의 이러한 일련의 외교 행태는 미국이 주도하는 인도-태평양 전략에 호주가 핵심 동맹국으로서 참여를 결정한 것으로 줄곧 해석된다. 그에 따라 호주의 인도-태평양 전략 역시 중국 봉쇄를 목표로 하는 미국의 전략의 한 축으로 여겨진다. 그러나, 호주의 인도-태평양 전략 기조를 단순히 연미기중, 또는 친미소중(親美疏中)으로 단정하긴 어려운데, 이는 호주가 ‘인도-태평양 지역 규칙기반 질서 강화’를 핵심 국익으로 설정하고 이를 위한 지역적 다자협력을 추동하려는 규범적 중견국 외교 행태를 보여왔기 때문이다. 호주는 중국의 군사적 팽창 위협과 미중 양자택일의 압박을 우려하며 지역 질서의 안정화를 추구하는 역내 국가들, 즉 유사입장 국가(likeminded state)들과 여러 차원에서 연대를 강화해왔으며, 그러한 연대의 네트워크에서 핵심적인 중개자의 위치를 장악하고자 노력해왔다.

진 삼각 동맹이었으나, 1984년 뉴질랜드가 미국의 핵 함정 기항 문제로 미국과 갈등을 빚고 1987년 결국 조약에서 탈퇴하면서 사실상 미국과 호주의 상호방위조약으로 남게 되었다.

3) 쿼드는 2007년 일본의 주도로 결성된 비공식 안보 대화체로서 미국, 일본, 인도 그리고 호주가 인도양에서의 해상 합동군사훈련을 전개하기 위해 처음 설립하였다. 그러나 2008년 호주 연방정부의 정권교체가 이루어졌고, 새롭게 출범한 진보 성향의 정부가 중국과의 관계 악화를 우려해 일방적으로 쿼드에서 탈퇴함으로써 ‘쿼드 1.0’은 자연스럽게 해체된 바 있다. 그리고 지난 2017년 11월 열린 동아시아 정상회의를 계기로 다시금 미국, 일본, 인도, 호주 정상들이 모여 쿼드의 재개, 즉 ‘쿼드 2.0’ 출범에 뜻을 모았다.

이러한 외교전략이 가장 먼저 전개된 무대는 다름 아닌 사이버 안보 분야이다. 미중이 벌이는 전략적 경쟁은 지정학적, 지경학적 공간을 넘어 사이버 영역으로까지 확대되는 양상을 보여왔고, 특히 미중 전략경쟁의 주 무대라 할 수 있는 인도-태평양 지역에서 두 강대국은 사이버 공간의 질서와 거버넌스를 둘러싼 치열한 경쟁을 벌여왔다. 이 가운데 중국의 사이버 공격과 내정간섭 위협을 동시에 받아온 호주는 2016년 ‘국가사이버안보전략(Australia’s Cyber Security Strategy)’과 국방백서를, 2017년 ‘국제사이버참여전략(Australia’s International Engagement Strategy)’과 외교백서를 발표함으로써 자국이 직면한 사이버 안보 위협에 주목하는 한편 보편적 가치로서 ‘개방적이고, 자유롭고, 안전한 인도-태평양 지역의 사이버 공간’을 핵심 국익으로 설정하는 모습을 보였다. 나아가 사이버 안보 위협에 전략적으로 대응하기 위해 동맹과 다자협력을 활용한 중견국 외교를 구사해왔는데, 구체적으로 미국이 주도하는 파이프라인 정보동맹에 대한 참여를 강화함과 동시에 역내 사이버 안보 다자협력을 추동하는 외교를 전개하였다. 또한, 중국의 사이버 공격행위를 강력히 규탄하고 자국 5세대 통신망 사업에 대한 중국 기업의 진출을 금지하는 등 반(反)중국 정책을 펼치기도 하였다.

호주의 이러한 외교적 행태는 세 가지 측면에서 흥미롭다. 첫째, 호주는 자국이 지향하는 사이버 공간과 인터넷 환경을 지정학적 공간인 인도-태평양 지역 개념과 연결 지어 추구해왔다. 기본적으로 사이버 공간이 탈지정학적 특성을 강하게 드러내는 공간임에도 불구하고 호주는 사이버 공간을 지정학적 공간인 인도-태평양 지역에 의도적으로 국한하려는 노력을 보였다. 보편적, 국제적 가치로서 호주가 추구하는 사이버 공간의 질서가 미국, 일본, 뉴질랜드 등 역내 주요 민주주의 국가들이 지향하는 그것과 동일한 규범, 규칙, 제도 등을 준용한다는 사실을 고려할 때, 이는 호주의 사이버 안보 전략이 갖는 특징이라 할 수 있다. 둘째, 호주는 전통적으로 경제적 이익을 위해 중국과의 관계를 중시해왔으나 사이버 안보 분야에서 처음으로 미국과의 안보 연대를 강화하고 중국을 밀어내는 연미기중 기조를 보이기 시작하였다. 미국과의 동맹을 안보적 차원의 핵심이익으로, 중국과의 관계를 경제적 차원의 최대 이익으로 여겨온 호주는 미중 양자택일을 회피하고자 그 사이에서 균형을 취하는 외교를 택해왔으나, 2016년 국가사이버안보전략과 국방백서를 발표한 시점을 전후로 유독 사이버 안보 분야에서 중국을 배척하는 모습을 보이기 시작하였다. 마지막으로, 호주는 자국에 대한 중국의 사이버 공격과 내정

간섭의 위협을 완화하기 위해 미국 주도의 정보동맹에 적극적으로 참여함과 동시에 역내 유사입장 국가들과 양자·다자협력을 구축 또는 강화하는 외교전략을 전개하였다. 이미 미국과 군사동맹을 맺고 있는 호주로서 미국과의 정보동맹 및 양자 간 사이버 안보협력에만 집중하는 전략을 택할 여지가 충분하였음에도 불구하고, 역내 국가들과의 다자적 협력 속에서 자국의 안보를 추구하고자 하였다.

따라서 본 연구는 왜 호주가 사이버 공간의 질서를 지정학적 공간인 인도-태평양 지역 개념과 연결 지어 추구해왔으며, 왜 기존의 중국 중시 외교 기조를 따르지 않고 사이버 안보 분야에서 중국과 대립하는 모습을 보였는지, 그리고 어떤 이유에서 정보동맹과 양자·다자협력을 복합적으로 활용하여 지역적 다자협력을 추동하는 외교전략을 전개하였으며 이를 어떻게 추진하였는가 하는 연구 질문을 제시한다.

2. 선행연구검토

본 연구의 목적은 부상하는 인도-태평양 지역의 사이버 공간에서 발견되는 호주의 외교 행태를 분석하는 것이기에 세 분야에서 진행되는 선행연구를 검토할 필요가 있다. 첫째는 호주의 인도-태평양 전략에 관한 연구이며, 둘째는 호주의 사이버 안보 국가전략에 관한 연구이다. 마지막 분야는 좀 더 넓은 의미에서 사이버 안보 분야에서의 중견국 외교에 대한 논의이다. 이 세 분야에서 기존 연구가 각각 어떠한 경향에 따라 어느 정도 진행되었는지를 검토함으로써 본 연구가 채울 수 있는 선행연구의 틈(literature gap)을 발견하고자 한다.

먼저 호주의 인도-태평양 전략에 관한 연구는 국외에서 활발히 진행되어왔는데, 이들 연구는 주로 호주의 시각에서 정의된 인도-태평양 지역 개념과 지정학적 차원에서 해당 지역이 갖는 안보적·경제적 이익 그리고 호주의 인도-태평양 전략에 함축된 위협인식과 전략적 사고 등에 초점을 두고 있다.⁴⁾ 이들 연구의 공통된 논지는 인도양의 전략적·경

4) David Scott, "Australia's embrace of the 'Indo-Pacific': new term, new region, new strategy?," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 13, No. 3 (2013), pp.425-448; Andrew Phillips, *From Hollywood to Bollywood?: Recasting Australia's Indo/Pacific strategic geography*, (Canberra: Australian Strategic Policy Institute, 2016); David Brewster, *Australia's second sea: Facing our multipolar future in the Indian Ocean*, (Canberra: Australian Strategic Policy Institute, 2019); Rory Medcalf, *Contest for the Indo-Pacific*:

제적 가치가 증가해감에 따라 호주-인도 간 안보·경제 협력의 당위성과 필요성이 높아지고 있다는 점이다. 중견국 외교 관점에서 호주의 인도-태평양 전략을 분석한 정책보고서 형식의 연구들도 진행된 바 있는데, 이들 연구는 인도-태평양 지역의 지정학적 질서의 변화 속에서 중견국으로서 호주가 갖는 역할을 조명하고, 이를 바탕으로 미중 양자택일의 압박을 피하는 데 필요한 정책안을 제시하는 경향을 띤다.⁵⁾ 종합해보면, 호주의 인도-태평양 전략을 주제로 진행된 기존 연구들은 주로 현실주의적 시각에서 인도-태평양 지역의 부상이 갖는 안보적 함의, 즉 미중 전략경쟁에 따른 지정학적 안보위협의 증가에 주목하여 호주와 인도, 일본, 아세안(ASEAN) 국가들과의 안보협력 발전 가능성을 분석하는 것에 초점을 맞추는 경향이다.

한편, 호주의 사이버 안보전략에 관한 기존 연구들은 주로 대내적 차원에서 호주의 사이버 역량 및 정책에 초점을 두고 있는데, 이들 연구는 호주가 직면한 국가안보 차원의 사이버 위협과 이를 해결하는 데 요구되는 사이버 역량(cyber capability), 즉 사이버 전쟁 수행에 필요한 공격력과 방어력을 주제로 다룬다.⁶⁾ 그에 따라 사이버 안보를 비대칭 전쟁의 형태로 이해하고 호주의 사이버 전쟁 수행능력을 평가하는 데 집중되어 있다. 한편 호주의 대내적 사이버 안보 정책과 추진체계를 주 분석대

Why China won't map the future, (Carlton, VIC: La Trobe University Press, 2020); Brendan Taylor, "Is Australia's Indo-Pacific strategy an illusion?," *International Affairs*, Vol. 96, No. 1 (2020), pp.95-109.

5) Rory Medcalf and C. Raja Mohan, *Responding to Indo-Pacific rivalry: Australia, India and middle power coalitions*, (Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2014); Malcolm Davis, *Australia as a rising middle power*. (Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2020); 정성철, "자유주의 세계질서의 쇠퇴? 글로벌 패권 약화와 민주주의 중견국의 규칙기반질서 추구." 『정치정보연구』 23권 1호 (2020), pp.141-164.

6) Gary Waters, Desmond Ball and Ian Dudgeon, *Australia and cyber-warfare*, (Canberra: Australian National University Press, 2008); John Blackburn and Gary Waters, *Optimising Australia's Response to the Cyber Challenge*. Kokoda Paper No. 14 (2011); Greg Austin, "Australia's Digital Skills for Peace and War," *Australian Journal of Telecommunications and the Digital Economy*, Vol. 2, No. 4 (2014); Greg Austin, "Middle Powers and Cyber-Enabled Warfare: The Imperative of Collective Security," Paper presented at the IDSA Conference: Securing Cyberspace: Asian and International Perspectives (2016); Greg Austin, "Are Australia's responses to cyber security adequate?," in *Australia's Place in the world*. (Melbourne: Committee for Economic Development of Australia, 2017), pp. 50-61. Fergus Hanson and Tom Uren, *Australia's Offensive Cyber Capabilities*. (Canberra: Australian Strategic Policy Institute, 2018)

상으로 한 기존 연구도 소수 진행된 바 있는데, 이들 연구는 연방정부, 사이버 안보 관련 국가 하위 기관, 민간 행위자 간의 관계 및 상호작용에 초점을 맞춰 호주 정부가 대내적 차원에서 국가정보시설 및 민간을 보호하고자 구축한 정책 및 추진체계를 분석하고 있다.⁷⁾

사이버 전쟁의 논의 선상에서 호주의 국가전략을 다루거나 대내적 차원의 사이버 안보 추진체계와 정책에 집중된 연구는 어느 정도 축적되어있는 반면에 외교 행태의 맥락에서 호주의 사이버 안보전략을 분석한 연구는 미진하다. 그나마 선행된 소수의 연구는 미국과 호주의 정보동맹을 주 분석대상으로 하여 미국과의 신호정보(SIGINT) 공유 네트워크에서 호주가 갖는 위치와 역할을 분석하는 과정에서 그 일부로서 양자 간 사이버 안보협력을 제한적으로 다루었다.⁸⁾ 이들 연구는 양국이 정보동맹 이전에 이미 군사동맹을 맺고 있다는 사실에 근거하여 사이버 안보 분야에서 호주가 미국과 협력하는 동기와 목적을 현실주의적 관점에서 지나치게 일반화하는 경향을 보인다.

마지막으로 사이버 안보 분야에서의 중견국 외교 연구는 국외보단 국내에서 점차 축적되고 있으나 아직은 미진하다고 할 수 있다. 국내에서 진행된 해당 분야의 외교 행태 연구는 대부분 미국, 중국, 일본, 러시아 등 강대국 사례에 주목하고 있으며⁹⁾, 글로벌 또는 지역 차원의 사이버 안보 거버넌스를 분석한 연구의 경우 역시 주로 국제기구나 지역 다자협력체를 주 분석대상으로 삼고 있다.¹⁰⁾ 중견국 외교의 관점에서 중견

7) Frank Smith and Graham Ingram, "Organising cyber security in Australia and beyond," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 6 (2017), pp.642-660; Gary Waters, "National Cyber Emergency Policy for Australia: Critical Infrastructure," in Greg Austin (ed.), *National Cyber Emergencies: The Return to Civil Defence*, (Abingdon: Routledge, 2020); 이해원, "호주의 사이버 안보 전략," 서울대학교 국제문제연구소 위킹페이퍼 127호 (2019).

8) Jeffrey T. Richardson and Desmond Ball, *The ties that bind: Intelligence Cooperation between the UKUSA Countries—the United Kingdom, the United States of America, Canada, Australia and New Zealand*, (Sydney: Allan & Unwin, 1990); Richard Brabin-Smith, 'Maintaining a capability edge', in P. J. Dean, S. Frühling and B. Taylor (eds), *After American Primacy: Imagining the Future of Australia's Defence*, (Melbourne: Melbourne University Publishing, 2019), pp.44-59; Andrew O'Neil, "Australia and the 'Five Eyes' intelligence network: the perils of an asymmetric alliance," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 5 (2017), pp. 529- 543.

9) 신성호, 「미국의 사이버 안보 전략과 외교」, 김상배 역. 『사이버 안보의 국가전략』, (서울: 사회평론, 2017), pp. 138-176.; 김상배, 민병원 역음, 『사이버 안보의 국제정치학적 지평』, (서울: 사회평론, 2018)

10) Joe Burton, "Small states and cyber security," *Political Science*, Vol. 65, No.

국으로 분류되는 몇몇 국가들의 사이버 안보전략을 다룬 개별 사례연구와 비교연구가 소수 진행된 바 있지만¹¹⁾, 호주의 사례에 대한 분석은 희소하다.

이를 요약하자면, 호주의 인도-태평양 전략에 관한 연구는 현실주의의 시각에서 인도-태평양 지역의 부상이 갖는 지정학적 안보위협과 이에 대응하는 차원에서 모색된 또는 모색되어야 할 호주의 국방·외교정책에 집중되어 있으며, 호주의 사이버 안보전략에 관한 기존 연구는 외교 행태에 대한 분석이 희소하다. 그리고 사이버 안보 분야에서의 중견국 외교 연구 분야에서도 역시 호주의 대외적 정책 지향성 및 실제 외교 행태에 초점을 맞춘 사례연구가 미진하다. 본 연구는 이러한 기존 연구의 틈을 채우고자 한다.

3. 분석틀 및 핵심 주장

본 연구는 사이버 안보 분야 호주의 외교전략을 단순히 균형 논리에 따른 반중국 전략으로 볼 수 없다는 문제의식을 바탕으로 호주의 전략이 크게 두 가지 의도에서 비롯되었다고 주장한다. 첫째, 호주는 미중 전략경쟁의 압박을 완화하고 중국의 사이버 공격 및 내정간섭 위협에서 벗어나고자 지역 차원의 다자적 안보협력을 추동하여 규범, 규칙, 제도에 기초한 사이버 질서를 도모하는 선제적, 규범적 중견국 외교를 추구해왔다. 둘째, 호주는 인도-태평양 지역 질서가 재편되어가는 국제관계의 구조 속에서 핵심적인 중개자로서 자국의 영향력을 확대하기 위해 사이버 안보 분야를 틈새 외교(niche diplomacy)¹²⁾의 장으로 선택하여 중견국

2 (2013), pp. 216-238; 조화순, 김민제, “사이버공간의 안보화와 글로벌 거버넌스의 한계,” 『정보사회와 미디어』 17권 2호 (2016), pp. 77-98; 배영자, “사이버 안보 국제규범에 관한 연구,” 『21세기정치학회보』 제21권 1호 (2017), pp. 105-128; 김상배 엮음, 『사이버 안보의 국가전략』, (서울: 사회평론, 2017); 김상배, 「동아태 사이버 안보 거버넌스: 국제협력과 지역규범의 모색」, 김상배, 신범식 엮, 『동북아 신흥안보 거버넌스』, (서울: 사회평론, 2019b), pp. 22-61.

11) 김상배 엮음, 『사이버 안보의 국가전략 3.0』 (서울: 사회평론, 2019); 유인태, “캐나다 사이버 안보와 중견국 외교: 화웨이 사례에서 나타난 안보와 경제 통상의 딜레마 속에서,” 『문화와 정치』 제6권 2호 (2019), pp. 263-298.

12) 틈새 외교란, 중견국이 국제적 차원에서 벌어지는 여러 이슈에 개입하여 행동하는 것이 아니라 상대적으로 자국의 영향력을 효과적으로 드러낼 수 있는 특정 영역을 선택하여 역량과 자원을 집중하는 외교전략을 의미한다. 이 용어는 1980년대 후반과 1990년대 초에 호주의 외교통상부 장관직을 수행한 가렛 에반스(Gareth Evans)가 처음 사용한 개념으로서, 이후 노동당 집권 시기 호주의 중견

외교를 전개해왔다.

호주는 자국의 국익을 개방적이고, 자유롭고, 안전한 인도-태평양 지역의 사이버 질서 확립으로 규정하고, 규범과 규칙에 기반한 사이버 공간을 추구하는 역내 유사입장 국가들과의 관계 속에서 중개자의 위치를 장악하고자 하였는데, 이러한 전략은 호주가 지정학적 차원에서 전개해온 인도-태평양 전략과 그 맥을 같이 한다. 호주는 중국의 세력 팽창에 따른 안보위협 증가와 미국의 자국우선주의적 행보 그리고 미중 양자택일의 압박이 만들어내는 총체적 안보위기를 타개하고, 나아가 인도-태평양 지역을 중심으로 하는 국제관계의 구조에서 자국의 영향력을 키우고자 미국이 주도하는 동맹 네트워크를 활용하는 한편 규칙기반 질서를 추구하는 역내 유사입장 국가들과 안보협력을 새롭게 구축 또는 증진해왔다. 이렇게 규범과 규칙을 앞세워 지역 차원의 다자협력을 추동해나가는 중견국 외교전략을 전개함으로써 지역적 공익을 추구하는 과정에서 안보위협을 완화하고 영향력을 확대하는 배타적 국익을 실현하고자 한 것이다.

이러한 위협, 국익, 역할에 대한 인식은 사이버 안보 분야에서 추진된 외교전략에서도 동일하게 나타난다. 호주는 미중 전략경쟁이 사이버 공간으로까지 확산되면서 자국을 겨냥한 중국의 사이버 공격과 내정간섭 위협이 급증하자 선제적으로 규칙기반의 지역 사이버 질서 형성을 위한 지역적 다자협력을 추동하려는 노력을 기울였고, 이를 통해 자국이 규범적 사이버 질서 확립을 위한 국제적 노력을 주도해나갈 의지와 역량을 가지고 있음을 대외적으로 보이고자 하였다. 구체적으로, 지역 사이버 공간의 안정을 추구하는 역내 국가들과의 관계 속에서 규범 확산국(norm diffuser)¹³⁾으로서 핵심적인 중개적 위치를 장악하고, 이를 기반으로 지역 사이버 질서 형성구조의 네트워크에서 자국의 영향력을 증대하여 해당 네트워크를 자국이 지향하는 방향으로 조정하려는 노력을 기울였다. 이 과정에서 호주는 자국에 대한 사이버 공격과 내정개입의 가해국으로 지목된 중국을 반(反)규범적 국가로 규정하고 대립각을 세움으로써 규범 확산국의 역할과 위치를 선점해가는 모습을 보였다.

국 외교를 특징짓는 개념으로 줄곧 사용되었다.; Andrew Cooper, Richard Higgott and Kim Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. (Vancouver: UBC Press, 1993), pp. 25-26.

13) 본 연구에서 인용한 '규범 확산국'의 개념은 국제규범의 확립 과정에서 중견국이 선점할 수 있는 역할로 규범 선도자(norm entrepreneur), 규범 확산자(norm diffuser), 규범 안정자(norm stabiliser)의 역할을 제시한 호주의 국제정치학자 앤드류 카(Andrew Carr)의 논의를 참고한 것이다. Carr 2015를 참고할 것.

호주는 지역 차원의 다자적 안보협력을 추동하여 규범, 규칙, 제도에 기초한 사이버 질서를 확립함으로써 자국을 겨냥한 중국의 사이버 공격과 내정간섭을 차단함과 동시에 미중 간 사이버 전략경쟁을 완화하고자 하였다. 나아가 사이버 공간의 안정을 추구하는 역내 국가들과의 관계 속에서 규범 확산국으로서 자국의 중개적 영향력 증대하고, 이를 바탕으로 역내 유사입장 국가들의 신뢰를 확보함으로써 궁극적으로 인도-태평양 지역 질서가 재편되어가는 국제관계의 구조 속에서 영향력을 확대하길 원하였다. 따라서 사이버 안보 분야에서 호주가 전개해온 외교전략은 단순히 중국 봉쇄를 목적으로 하는 미국의 전략과 구분된다.

이 점에서 본 연구가 주목하는 호주의 사이버 안보 분야 외교전략의 사례는 현실주의나 자유주의적 시각으로 충분히 설명되지 않는다. 먼저, 현실주의적 시각에서 본 사례에 접근할 경우, ‘아시아 지역에서 미국의 부보완관(America’s deputy sheriff in Asia)’ 역할을 도맡아온 호주가 사이버 공간에서도 역시 미국의 주니어 동맹 파트너로서 중국, 러시아 등에 대항하는 전략에 적극적으로 참여해왔다는 식의 해석을 제시해볼 수 있다. 특히 중국의 부상을 견제하는 차원에서 미국이 주도해온 비공식 안보 네트워크인 쿼드에 호주가 다시금 참여를 결정한 것과 더불어 자국 5세대 통신망 사업에서 중국 기업을 퇴출한 사례를 예로 들어 호주가 중국의 세력 팽창과 공세적 행위에 따른 안보위협에서 벗어나고자 미국의 중국 봉쇄 전략에 자국의 이해관계를 맞춰왔고, 그러한 의도와 목적이 지정학적 차원에서의 인도-태평양 전략과 사이버 공간에서의 외교전략에 모두 반영된 것이라고 주장할 수 있다. 이러한 관점은 호주가 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드와 함께 파이프 아이즈(Five Eyes intelligence alliance)¹⁴⁾ 정보동맹을 구성한다는 사실을 근거로 삼아 그 설득력을 더해볼 수도 있다.

그러나 사이버 안보 분야에서 호주가 전개해온 외교전략에는 단순히 현실주의적 시각만으로는 완벽히 설명되지 않는 부분이 존재한다. 호주는 중국의 사이버 공격과 내정간섭의 위협으로부터 자국 안보를 지키기 위해 미국 주도의 정보동맹에 적극적으로 참여하는 등 일련의 현실주의적 행태를 보였지만, 그렇다고 미국의 이해관계에 따라 중국 봉쇄 전

14) 파이프 아이즈 정보동맹, 또는 UKUSA 안보협정은 미국, 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드가 참여하는 영어권 안보협력체로서 주로 이들 국가 간 신호정보(SIGINT) 공유를 목적으로 한다. 1943년 미국과 영국 간 정보 공유를 위해 결성되었고, 이후 캐나다와 호주 그리고 뉴질랜드가 참여하게 되었다. 파이프 아이즈 정보동맹에 대한 자세한 설명은 다음을 참조할 것: Richardson and Ball, 1990.

략에 동참하거나 미국 주도의 정보동맹에 전적으로 의존하지는 않았다. 또한, 미국의 패권이 사라지거나 약화된 미래를 주시하면서 인도-태평양 지역 질서가 강대국 경쟁 구도에서 벗어나 미중을 비롯한 역내 주요 국가들의 참여 속에서 규칙과 규범에 기초한 형태로 자리매김해야 한다고 주장해왔다. 이와 같은 맥락에서 호주는 국제규범의 확산을 통한 인도-태평양 지역 사이버 공간의 안정화를 핵심 국익으로 설정하고 역내 유사 입장 국가들과의 양자적·다자적 사이버 안보협력 강화에도 역시 힘써왔는데, 이는 분명 현실주의적 시각에선 제대로 설명되지 않는다.

경제적 이익을 강조하는 자유주의적 접근 역시 호주의 사례를 이해하는 데 적합한 시각을 제공하지 못하는데, 이는 호주가 중국과의 관계 악화가 가져올 막대한 경제적 손실을 무릅쓰고 사이버 안보 분야에서 선제적으로 중국을 배척하는 행태를 보였기 때문이다. 호주에게 중국은 가장 중요한 무역국이며 따라서 중국에 대한 자국의 경제의존도가 매우 높았음에도 불구하고 호주는 중국을 지역 사이버 안보 환경을 교란하는 국가로 규정함과 동시에 자국 5세대 통신망 사업에서도 중국 통신기업 참여를 금지하는 등 중국과 정면 대립하는 모습을 보였다. 한편 규칙기반 질서를 지향하며 다른 국가들과의 연대외교를 모색했다고 하여 호주의 외교를 선량한 국제시민의식에 기반을 둔 다자주의 외교로 규정하기도 어렵다. 달리 말해, 민주주의, 인도주의 등의 가치 추구에 의한 다자협력을 중견국의 행태적 속성으로 삼는 자유주의적 접근법은 다음의 두 가지 이유에서 본 사례연구에 적합하지 않다. 첫째, 호주는 지정학적 차원에서 미국 패권 질서의 현상 유지를 지향해온 것과 마찬가지로 사이버 공간에서도 역시 미국을 필두로 하는 다중이해당사자주의적 사이버 안보 거버넌스 구축을 추구해왔다. 둘째, 호주가 지역 차원의 다자협력을 통해 사이버 공간의 질서를 확립하고자 한 데에는 중국의 사이버 공격과 내정 간섭으로부터 자국 안보를 지키고자 하는 배타적 국익 인식이 결정적 요인으로 작용하였다. 즉, 호주가 규칙기반의 사이버 질서를 핵심 국익으로 규정하고 다자협력을 추동하려 했던 것은 지역 차원의 상호이익을 추구함으로써 결과적으로 자국의 안보를 증진하길 원하였기 때문이다.

이렇듯 호주가 중국을 견제하는 차원에서 미국과의 안보협력을 중시하면서도 미국의 전략에 전적으로 편승하지 않았던 점, 정보동맹과 양자·다자협력을 복합적으로 활용하여 지역적 다자협력을 추동하는 전략을 통해 안보 증진을 이루고자 했다는 점, 그리고 그러한 다자협력의 주도가 마냥 선량한 국제시민의식에 의한 어진(仁) 외교는 아니라는 점에서

현실주의나 자유주의에 기초한 접근은 사이버 안보 분야에서의 호주의 외교전략을 설명하는 데 분명한 한계를 가진다. 이러한 한계점을 극복하고자 본 연구는 네트워크의 시각에서 호주의 사이버 안보 중견국 외교전략을 살펴보고자 한다. 즉, 인도-태평양 지역 사이버 공간을 역내 국가들이 대결과 협력을 벌이는 국제정치의 동태적 구조이자 일종의 네트워크로 봄으로써 해당 구조가 역내 국가들의 행동과 역할에 제약을 가하거나 혹은 기회를 제공하였는지를 검토할 것이다. 이를 통해 인도-태평양 지역 사이버 공간을 중심으로 형성된 네트워크에서 발견되는 ‘사이버 공간의 국제규범에 대한 지역적 합의(regional consensus)의 부재’ 그리고 ‘사이버 안보의 규범적 질서 확립을 주도할 수 있는 중개자의 부재’라는 두 가지 구조적 특징을 조명하고, 그러한 특징을 지닌 구조 속에서 호주가 가져온 위협, 국익, 역할에 대한 인식을 포착하고자 한다. 이를 바탕으로 하여 호주가 왜 그리고 어떻게 지역적 다자협력을 추동하는 외교전략을 추진해나갔는지 분석할 것이다.

따라서 본 연구는 특정 이슈를 중심으로 형성된 구조에서 중견국이 갖는 구조적 위치와 역할, 즉 ‘구조적 위치론의 변수’에 주목하는 복합 네트워크 이론을 원용하여 사이버 안보 분야에서의 호주의 외교전략을 분석하는 대안적 시각을 제시할 것이다. 구체적으로, 사이버 공간을 중심으로 형성된 지역 차원의 구조가 갖는 특징 그리고 그 구조 속에서 발견되는 호주의 위치와 역할을 파악하기 위해 소셜 네트워크 이론(social network theory)의 ‘구조’와 ‘구조적 공백(structural hole)’의 개념을 원용하고자 한다. 나아가 호주 연방정부가 국익을 새롭게 규정해나간 과정과 더불어 연방정부의 사이버 안보 관련 정책 및 법안 추진에 대한 국내적 합의의 과정을 설명하기 위해 네트워크 조직이론(network organization theory)을 부분적으로 원용할 것이다. 마지막으로 호주가 사이버 공간의 규칙기반 질서 확립을 위한 지역 차원의 다자협력을 추동해온 과정을 이해하기 위해 행위자-네트워크 이론(ANT: Actor-Network Theory)에서 말하는 ‘번역(translation)’의 틀을 활용하고자 한다.

1) 구조로서의 네트워크와 구조적 공백

먼저 소셜 네트워크 이론의 시각에서 본 중견국 외교는 단순히 중견국의 내재적 속성과 행태에서 비롯된 정책적 결과물이 아니며, 중견국

이 복잡한 세계정치의 구조 속에서 자신의 국익을 최대한 확보할 수 있는 구조적 위치와 역할을 발견하고 이를 적절히 활용하여 위치권력 (positional power)을 장악해나가는 과정이라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 여기서 말하는 구조는 행위자들 간 관계 구도와 상호작용의 패턴, 즉 탈지정학적 구조를 의미한다. 중견국은 특정 이슈를 둘러싸고 존재하는 다양한 행위자들—주로 국가들—간의 관계적 구도(relational configuration)가 만들어 내는 구조의 네트워크에서 강대국이 메울 수 없는 구조적 공백을 찾아 채움으로써 물질적 국력과 지정학적 위치의 한계를 넘어 자신의 이해관계를 충족시킬 수 있다.

네트워크상에 존재하는 구조적 공백이란, 행위자들 간의 관계가 약하거나 느슨함에 따라 그들 간의 상호작용이 원활하게 이루어지지 못하는 것을 의미하는데, 이러한 관계의 균열이나 단절을 구조적 공백으로 볼 수 있다.¹⁶⁾ 이러한 구조적 공백을 가지는 네트워크를 분절 네트워크라고 하는데, 중견국은 이렇게 분절된 네트워크상에 존재하는 행위자들 간 관계의 균열을 메우거나 단절된 관계를 잇는 역할을 수행함으로써 네트워크상에서 중요한 위치를 차지할 수 있게 된다. 물론 네트워크의 구조적 공백을 메우는 역할이 중견국만을 위한 것은 아니다. 오히려 강력한 국력과 자원 동원력을 지닌 강대국은 중견국보다 더 성공적으로 구조적 공백을 메울 수 있다. 하지만 강대국이 특정 이슈를 중심으로 형성된 구조에서 공백을 발견하더라도 다양한 이유로 인해 이를 메우지 못하거나 메우기를 꺼리는 경우가 여전히 존재한다. 중견국은 이러한 공백을 메우는 중개자가 되어 네트워크의 전반적인 흐름을 바꾸는 권력을 행사할 수 있는 것이다.

2) 조직 원리로서의 네트워크

네트워크 조직 이론은 중견국이 기존의 국민국가 모델보다 더 열린 정체성과 국가이익을 추구하는 네트워크 국가의 형태로 변화하는 과정을 설명하는 데에 유용하다.¹⁷⁾ 먼저, 중견국의 열린 정체성은 국가의 자아 정체성과 그 국가가 속한 구조적 환경의 상호작용을 통해 형성된

15) 김상배, 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』. (서울: 한울, 2014), pp. 365-369.

16) Ronald Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992)

17) 김상배, 2014, pp. 62-63.

다. 여기서 자아 정체성은 단순히 중견국의 속성과 주관적 정체성에서 비롯된 것이 아니라 특정 이슈를 중심으로 형성된 구조 속에서 자국의 위치 및 역할에 대한 국가의 인식과 더불어 그러한 국가 인식을 두고 정부와 국가기구 내 하위 행위자들이 갈등과 합의를 벌이는 상호작용 속에서 형성되는 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 중견국의 정체성은 부동적이지 않으며 오히려 국제적·국내적 상황에 맞춰 변화하는 유연함을 갖는다.

한편, 중견국 외교는 개별 국가 차원의 배타적 국익과 글로벌 또는 지역 차원에서 공유되는 공익이 적절히 배합된 열린 국익을 주장하는 외교정책이라고 할 수 있다. 하지만 강대국과는 달리 제한된 국력과 국제적 영향력을 가진 중견국이 국익과 공익을 모두 추구한다는 것은 현실적으로 어려운 과제일 수밖에 없으며, 때론 분수에 맞지 않는 행위로 비칠 수 있다. 공익의 추구는 국제적 호응과 지지를 불러올 수 있지만, 만약 그 과정에서 국익의 증진이 전혀 이루어지지 않거나 심지어 저해된다면 극심한 국내적 반발을 초래할 수도 있다. 그렇다고 배타적 국익만을 증진할 목적으로 중견국 외교를 전개한다면 국제사회의 참여와 지지를 얻을 수 없게 된다. 따라서 중견국은 배타적 국익과 상호이익을 균형에 맞게 배합하여 추구함으로써 자신의 역할에 대한 국제사회의 기대와 국내적 요구를 최대한 만족시키는 외교전략을 전개해야 한다.

3) 영향력 확장의 과정으로서의 네트워크

행위자-네트워크 이론의 시각에서 본 중견국 외교는 국가 행위자가 특정한 이슈를 둘러싸고 존재하는 여러 다른 행위자들과 관계를 맺어가며 그 이슈를 중심으로 형성되는 네트워크를 자신에게 유리한 방향으로 조정해가는 동태적 과정을 의미한다. 이렇게 중견국이 자신의 주위에 존재하는 다양한 행위자들과 관계를 맺어가며 네트워크를 형성해가는 과정을 행위자-네트워크 이론에서는 ‘번역(translation)’이라 부르는데, 이 번역의 과정은 프레임 짜기, 맺고 끊기, 내 편 모으기, 표준 세우기의 네 단계로 구성된다.¹⁸⁾

18) 본 연구에서 인용하고자 하는 ANT 이론의 번역 과정은 사회학자 미셸 칼롱(Michel Callon)이 이야기하는 번역의 4단계-문제제기, 관심끌기, 등록하기, 동원하기-를 김상배가 중견국 외교론을 설명하기 위해 국제정치학에 맞춰 재구성한 것이다; 김상배, 2014, pp. 89-92, 370-400.

먼저 ‘프레임 짜기’의 단계에서 중견국은 특정 이슈를 둘러싼 상황을 이해하는 상황지성(contextual intelligence)을 바탕으로 네트워크의 구도를 포착하고 그 안에 속해 있는 여러 행위자들의 속성과 그들 간의 이해관계를 파악한다. 이를 통해 중견국은 네트워크의 전반적인 구도를 이해하고 이를 자신에게 유리하게끔 재구성해나가는 설계권력(programming power)을 장악하게 된다. 이 과정에서 네트워크상에 존재하는 구조적 공백을 발견할 수 있다. 두 번째 ‘맺고 끊기’의 단계에서 중견국은 네트워크를 이루는 행위자들 간의 이해관계를 조정하는데, 이는 네트워크상에 이미 존재하는 관계를 끊거나 이전에는 존재하지 않던 관계를 새롭게 만들어가는 중개적 역할을 수행함을 의미한다. 이러한 맺고 끊기의 중개를 통해 중견국은 네트워크의 중심을 장악하는 위치권력과 더불어 네트워크의 전반적인 흐름을 결정하는 중개권력(brokerage power)을 획득한다.

세 번째 ‘내 편 모으기’의 단계에서 중견국은 이질적인 행위자들을 하나로 모으는 전략을 세우고 이를 실행한다. 중견국 외교의 성공 여부는 해당 중견국이 얼마나 많은 행위자를 자기편으로 끌어모을 수 있는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이렇게 네트워크상에 존재하는 다른 행위자들을 자신의 편에 서게 만드는 능력을 집합권력(collective power)이라 한다. 여기서 주목할 점은 중견국의 집합권력은 강한 군사력과 경제력을 토대로 하는 하드파워와 상대방을 설득하고 유도하는 소프트파워가 복합된 형태의 권력이라 할 수 있다. 마지막 ‘표준 세우기’의 단계에서 중견국은 이미 수립된 네트워크를 더욱 보완하고 개선함으로써 다른 행위자들이 이를 보편적인 표준으로 받아들이게끔 만든다. 이는 번역의 주체가 되는 중견국이 네트워크에 포함된 여러 행위자에게 표준을 제시할 수 있는 능력을 장악하게 됨을 의미한다. 현실에서 중견국은 주로 강대국이 세운 표준의 정당성과 규범적 가치를 확대하는 보완책을 마련함으로써 전체 네트워크를 자신에게 유리한 방향으로 재구성해나간다. 이러한 번역의 네 단계는 꼭 순차적으로 진행되는 것은 아니며, 상황에 따라 중첩되어 전개되는 양상을 보인다.

4. 연구 방법 및 자료

본 연구는 호주가 중국의 사이버 공격과 내정간섭 위협을 완화하

고 나아가 인도-태평양 지역에서 자국의 영향력을 극대화하려는 의도에서 사이버 공간의 규칙기반 질서를 핵심 국익으로 설정하고 지역적 다자협력을 추동하는 중견국 외교를 전개하여 인도-태평양 지역 사이버 질서 형성구조에서 핵심적인 중개자가 되고자 하였다는 점을 구체적인 자료를 검토하여 입증하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 1, 2차 자료를 활용한 문헌연구를 실시할 것이다.

먼저, 구조로서 존재하는 인도-태평양 지역의 부상과 지역 사이버 공간을 바라보는 호주의 시각을 파악하기 위해 호주 연방정부가 발간한 외교·국방 백서 및 사이버 안보 관련 문서와 더불어 정책결정자들의 연설문과 언론 보도에 담긴 관련 주요 발언 역시 검토할 것이다. 특별히 2016년 발간된 국가사이버안보전략서와 국방백서, 2017년 발간한 외교백서, 2020년 발간한 국방전략갱신서 등을 비롯하여 총리 담화, 주요 정부 부처(외교통상부, 국방부, 내무부, 안보정보국, 신호정보국 등)에서 발간한 공식 성명서 및 보고서 등을 집중적으로 검토할 것이다. 특히 해당 자료에서 인도-태평양(Indo-Pacific), 규범(norms), 규칙(rules), 규칙기반 질서(rules-based order) 등의 개념이 출현한 빈도와 그 맥락을 검토하여 호주가 인도-태평양 지역의 지정학적 무대와 사이버 공간에서 규칙기반 질서를 지역적 상호이익이자 배타적 국익으로 규정하는 과정을 추적할 수 있을 것이다.

호주 연방정부가 설정한 국익, 역할 그리고 전략에 대한 국내적 합의의 과정을 분석하기 위해 본 연구는 앞서 언급된 정부 발간 자료와 함께 호주 대표 야당인 노동당의 공식 성명서 및 사이버 안보 관련 발표문과 노동당 주요 인사들의 발언이 담긴 언론 보도를 검토하고자 한다. 나아가 호주 국민의 대중국 위협인식과 연방정부 정책에 대한 지지 여부 등을 파악하는 차원에서 호주 내 주요 싱크탱크가 수행한 2015년부터 2019년까지의 국민여론조사 결과를 검토함으로써 중국에 대한 호주 국민의 인식 변화와 연방정부의 대중국 정책에 대한 국내적 평가를 조명하고자 한다.

마지막으로 호주가 인태 지역 사이버 질서 형성구조에서 핵심적인 중개자의 위치를 선점하기 위해 역내 주요 국가들의 이해관계를 파악하고, 이들 국가와 양자 또는 다자협력을 맺어가며, 때론 특정 국가와 의도적으로 관계를 단절하는 등 전략적인 행태를 보였는지를 확인하기 위해 호주가 역내 주요 국가들과 도출한 사이버 안보 관련 공동성명 및 공동선언, 사이버 안보협력 양해각서 등을 살펴보고, 이와 관련된 연방정부

및 정부 부처의 공식 성명서와 관련 언론 보도 등을 검토할 것이다.

5. 논문의 구성

본 논문은 크게 네 개의 부분으로 구성된다. 제 II장에서는 지정학적 공간으로서 인도-태평양 지역의 부상이라는 구조적 변화 속에서 비(非)강대국 호주가 중국의 세력 팽창과 미중 전략경쟁 그리고 미국의 자국우선주의에 대해 어떠한 위협인식과 전략적 이해관계를 가져왔는지 살펴보고, 이를 토대로 지정학적 차원에서 전개되어온 호주의 인도-태평양 전략을 분석하고자 한다. 이는 사이버 안보 분야에서 호주가 보여온 외교적 행태가 지정학적 차원에서 추진된 전략과 밀접한 연관이 있다는 점을 보이기 위함이다. 나아가 새롭게 부상하는 인도-태평양 지역의 국제 질서에 대한 역내 국가 간 합의가 부재해왔다는 사실에 주목하여 호주가 인도-태평양 지역의 규칙기반 질서를 핵심 국익으로 규정하게 된 이유를 알아보고, 그러한 국익을 위해 지역적 다자협력을 추동하고자 쿼드, 아세안, 태평양도서국포럼(PIF: Pacific Islands Forum) 국가들과 양자적·다자적 안보협력을 맺어온 과정을 살펴볼 것이다. 이를 통해 호주의 인도-태평양 전략이 대중국 봉쇄를 위한 미국의 인도-태평양 전략과 다른 의도에서 비롯되었다는 것을 보이고자 한다.

제 III장에서는 미중 전략경쟁으로 인해 형성된 인도-태평양 지역 사이버 안보 환경과 그 안에서 호주가 당면한 안보위협에 먼저 주목하고, 거기서 발견되는 사이버 질서 형성구조와 구조적 공백을 짚어 볼 것이다. 사이버 공간에서의 전략적 우위와 질서 형성의 주도권을 두고 미중이 벌이는 경쟁이 심화되면서 사이버 공간에서 국가 행위를 규제할 수 있는 규칙과 제도의 필요성이 대두되었고, 이는 사이버 질서 형성을 둘러싼 이슈구조가 구축되는 결과로 이어졌다. 이러한 사이버 질서 형성구조에서 드러나는 역내 국가 간 관계구도를 살펴보고, 거기서 발견되는 구조적 공백, 즉 사이버 공간의 국제규범에 대한 지역적 합의의 부재와 그러한 지역적 합의를 유도해낼 수 있는 중개자의 부재를 조명함으로써 호주가 규범 확산국으로서 영향력을 확대할 기회가 마련되었음을 논하고자 한다.

이어서 제 IV장에서는 호주가 사이버 공간에서의 도전에 대응하기 위해 자국의 정체성 및 국익을 새롭게 설정하면서 나타난 국내적 갈등과 합의를 추적할 것이다. 먼저 호주 연방정부가 지역 사이버 공간 또는 사

이러한 사이버 안보 분야에서 어떠한 국익과 역할을 추구하게 되었는지 살펴봄으로써 지정학적 차원과 사이버 공간에서 호주가 가져온 국익 및 역할에 대한 인식이 다르지 않음을 보이고자 한다. 나아가 호주가 규범과 제도에 기초한 사이버 질서를 핵심 국익으로 설정하게 되면서 자국의 역할을 사이버 안보 규범 확산국으로 재확립하게 된 과정을 고찰하고, 그 과정에서 호주 연방정부가 어떻게 야당의 협조와 국민적 지지를 확보해나갈 수 있었는지 살펴볼 것이다. 특히 연방정부가 사이버 공격, 간첩행위, 내정간섭 등 외부적 안보위협을 극대화하는 안보화 전략을 전개하였고, 그 결과 중국의 사이버 공격과 내정간섭을 차단하기 위해 연방정부가 추진한 정책 및 법안 등이 국민적 지지 여론과 초당파적 협조를 어렵지 않게 끌어낼 수 있었음을 보이고자 한다.

제 V장에서는 호주가 인도-태평양 지역 사이버 공간의 규칙기반 질서 확립과 자국 안보 증진을 위해 정보동맹과 다자적 안보협력 네트워크에서 지향해온 역할과 전략에 주목함으로써 호주의 사이버 안보전략의 발전 및 전개 과정을 살펴볼 것이다. 특히 호주가 파이브 아이즈 정보동맹, 아세안, 태평양도서국포럼을 구성하는 국가들과 양자적·다자적 안보 협력을 새롭게 구축하거나 강화하는 한편 중국과는 거리를 두는 정책을 고수함으로써 사이버 질서 형성구조의 네트워크에서 규범 확산국으로서 자국의 영향력을 확대해나갔던 과정을 행위자-네트워크 이론의 번역의 4단계를 국제정치학의 시각에서 재구성한 네트워크 중견국 외교의 시각에서 분석할 것이다. 이를 통해 호주가 지역 규칙기반 사이버 질서 확립을 위한 규범과 규칙이 확산되는 데 중요한 역할을 수행함으로써 인도-태평양 지역에서 그 영향력을 확대해나갈 수 있었음을 보이고자 한다.

II. 인도-태평양 지역의 부상과 호주의 외교

1. 인도-태평양 지역의 부상

인도-태평양 지역은 중국의 경제·군사적 성장과 그에 기반한 세력 팽창 그리고 이를 억제하려는 미국의 전략에 따라 형성되어온 지전략적 공간이다. 21세기 들어 급격한 경제 성장을 이어나온 중국은 2013년 일대일로, 또는 육상·해양 실크로드 구상을 발표하고 본격적으로 아시아 지역에서의 지정학적 영향력 확대를 도모해왔다. 일대일로 구상은 중앙아시아와 유럽을 잇는 대륙 경제벨트를 구축하고, 남중국해와 인도양에 걸친 해상 실크로드 건설을 목표로 하는데, 특히 중국은 해상 실크로드 건설을 위해 서태평양과 인도양에서 자국의 무역거점을 최대한 확보하기 위해 노력하고 있다. 중국 정부는 일대일로 구상이 더 확대된 경제권 구축을 통해 경제성장의 동력을 마련하고 참여국들과 이익을 공유할 수 있는 공동체를 건설하는 것을 목표로 한다고 주장하지만, 미국과 일본 그리고 서방 주요 국가들 등은 중국이 자국의 해군력이 주둔할 수 있는 항구를 확보하려는 군사적인 의도에서 일대일로 구상을 추진한다고 보고 견제로 대응해왔다.¹⁹⁾

실제로 중국은 대양 해군 전략을 수행하면서 신형 함정 발주와 항모 건조를 통해 서태평양 지역에서의 해군력을 강화해왔다. 이는 남중국해와 동중국해에서 아시아 지역 국가들과 벌이는 영유권 분쟁에 미국의 개입이 늘어난 데에 따른 대응으로서, 중국은 해당 분쟁 지역 내 인공섬에 군사기지를 구축하는 등 매우 공세적인 태도를 보여왔다. 일대일로의 해상로가 되는 인도양에서도 역시 중국은 군사활동 확대에 힘써왔는데, 대표적인 예로 2017년 중국이 수에즈 운하 관문에 위치한 동아프리카 소국 지부티(Djibouti)에 첫 해외 군사기지를 설치한 사례를 들 수 있다.²⁰⁾ 지부티 군사기지가 설치되고 1년 뒤 중국은 그곳을 중심으로 지상군을 동원한 대규모 군사훈련을 시행하였다. 최근 미국 국방부가 발표한 연례 보고서에 따르면, 중국은 인도양에서의 군사력 강화를 위해 파키스탄에

19) 구민교, “일대일로와 인도-태평양 전략: 평가와 전망,” 한국해로연구회 편, 『일대일로와 인도-태평양 전략: 평가와 전망』, (서울: 오름, 2019), pp. 14-15.

20) Olivia Shen, “China’s Base in Djibouti: Who’s Got the Power?” in Golley, J., Jaivin L. and Farrelly, P. (ed.) *China Story Yearbook: Power*. (Canberra: Australian National University Press, 2019).

군사기지를 추가로 건설하는 것을 목표로 하고 있다.²¹⁾

중국의 이러한 군사적 팽창은 자연스럽게 패권국 미국의 거부반응을 불러일으켰다. 2017년 초 미국의 트럼프 행정부는 출범 직후 대아시아 정책의 기초를 대중 봉쇄를 위한 인도-태평양 전략에 맞추고 경제 및 안보 영역에서 중국과의 전면전을 불사하겠다는 의지를 내비쳤다.²²⁾ 중국이 서태평양과 인도양에서 군사활동을 확대하고 경제 영역에서도 세력 확장에 박차를 가하는 모습을 보이자 트럼프 행정부는 2017년 아시아 태평양경제협력체(APEC) 정상회의 연설을 통해 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양 구상(a free and open Indo-Pacific Initiative)’을 공식적으로 천명하고 대중 견제에 본격적으로 나섰다. 2018년 5월에는 태평양 사령부의 명칭을 ‘인도-태평양 사령부’로 변경함으로써 인도양과 태평양 지역에 대한 미국의 책임과 이해관계의 중요성을 강조하였다.

미국의 전략적 의도는 2019년 미국 국방성이 발표한 ‘인도-태평양 전략 보고서(Indo-Pacific Strategy Report)’에서 더욱 구체적으로 드러난다. 해당 보고서에서 미국은 자국을 오랜 인도-태평양 국가로 그려내는 한편 인도-태평양 지역에 대한 자국의 개입이 이 지역 항행의 자유를 지켜내는 데 필수적임을 강조하였다. 반면에 중국이 미국의 전략적 경쟁국임을 분명히 하였는데, 구체적으로 중국을 현존 자유주의 국제질서의 가치와 원칙을 위협하는 ‘수정주의 세력(revisionist power)’으로 묘사하였다.²³⁾ 더욱이 중국이 국제규범을 위반하는 행위가 점점 늘어나고 있음을 지적하면서, 남중국해 분쟁 지역에서의 일방적인 군사력 배치나 타국에 대한 사이버 공격 및 탈취 등 중국이 보여온 반규범적 행태가 인도-태평양 지역의 안정을 해치는 불안정 요소라는 점을 강조하였다. 이는 미국이 더는 중국을 경제적 협력국으로 보지 않을 것이며, 인도-태평양 지역에 대한 미국의 이해관계를 위협하는 중국의 세력 팽창을 전면적으로 봉쇄하겠다는 의지를 나타낸 것으로 볼 수 있다. 이러한 의지는 2018년 펜스 미 부통령이 APEC 포럼 연설에서 중국을 인도-태평양 지역을 위협하는 권위주의와 침략으로 그려내며 맹렬하게 비난했던 사례에서도

21) US Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, (Office of the Secretary of Defense, 2019a)

22) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, (The White House, 2017)

23) US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, (Department of Defense, 2019b), p. 7.

역시 잘 드러난다.²⁴⁾

한편, 같은 보고서에서 미국은 인도-태평양 지역 내 동맹과 동반 관계(partnership)의 중요성을 강조하면서 미국의 전략적 목표가 중국 봉쇄라면 그 수단은 강화된 동맹과 우호 관계가 되어야 함을 분명히 하였다. 이러한 맥락에서 미국의 인도-태평양 전략은 미국이 중심이 되는 다자안보전략을 의미하는 것으로, 구체적으로는 인도, 일본, 호주와의 비공식 안보 네트워크인 쿼드를 밑바탕으로 하는 전략을 의미한다. 지난 2017년 미국, 인도, 일본, 호주는 아세안 정상회의를 계기로 쿼드의 재개에 뜻을 모았는데, 이렇게 재출범된 쿼드는 남중국해에서의 중국의 공세적 행위를 견제하는 데 초점을 맞춘 것으로 알려져 있다. 물론 미국을 제외한 나머지 세 참여국은 쿼드가 단순한 중국 봉쇄전략으로 해석되는 것을 꺼리며, 이들 국가 사이에 중국에 대한 온도 차 역시 분명히 존재한다. 그러나 적어도 이들 국가가 중국의 공세적 세력 팽창을 심각하게 우려하고 있다는 점에선 미국과 그 입장을 함께 한다.

인도-태평양 지역이 단순히 선언적 차원을 넘어 실재하는 전략 공간으로 부상하게 된 결정적 계기는 2018년 발발한 미중 무역전쟁이라 할 수 있다. 미중 무역전쟁은 단순히 두 강대국이 관세 폭탄을 주고받은 사건 이상의 의미를 가진다. 미중 무역전쟁을 계기로 미국은 중국이 더는 자유주의 국제질서에 머물 의지가 없으며 더는 민주적이고 자본주의적인 국가로 전향될 가능성이 없음을 확신하게 되었고, 반대로 중국 역시 미국과의 무역전쟁을 통해 중국이 미국의 권력에 더는 복종할 뜻이 없음을 분명히 하였다. 이 시기를 기점으로 중국을 적성국이자 패권에 대한 도전국으로 바라보는 시각은 미국 내에서 초당파적 지지를 받게 되었으며, 비자유주의적(illiberal)이며 공세적인 중국과는 더는 전략적 협력관계 수립이 불가능하다는 견해가 미국 정계에 확고히 자리를 잡게 되었다.²⁵⁾

미중 전략경쟁이 심화되는 상황에서 인도-태평양 지역 개념과 미래 질서에 대한 지역적 합의는 제대로 이루어지지 못하고 있다. 특히 지역 질서를 구성하는 규칙과 규범에 대한 역내 주요 국가 간 합의가 아직

24) The White House, "Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit," The White House official website. November 16 2018. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/> (검색일: 2019.6.12.)

25) Kevin Rudd, "Kevin Rudd on US-China relations: This is a new and dangerous phase," *The Australian Financial Review*, January 23 2019. <https://www.afr.com/opinion/kevin-rudd-on-uschina-relations-this-is-a-new-and-dangerous-phase-20190122-h1acu6> (검색일: 2019.6.2.)

제대로 마련되지 못한 상태에 놓여 있다. 전술한 바와 같이 미국은 중국을 봉쇄하고 자국의 패권을 유지하려는 전략적 이해관계에 따라 인도-태평양 지역을 개념화하고 이에 기반한 전략을 전개해왔다. 그리고 이에 대한 역내 국가들의 참여를 요구하면서 그 명분으로 규칙기반 질서의 안정을 내걸었다. 그러나 미국이 말하는 지역 질서는 자국의 패권에 기반을 둔 질서를 의미하며, 질서에 대한 미국의 이러한 구상은 어디까지나 미국의 희망 사항을 반영하고 있을 뿐이다. 인도양의 전략적 중요도가 높아짐에 따라 기존 아시아-태평양 지역이 인도양과 태평양을 아우르는 새로운 지정학적 무대로 발전되어야 한다는 점에선 역내 대부분 국가가 이견을 보이지 않지만, 인도-태평양 지역에 대해 지역적으로 합의된 개념이 부재하다는 점과 더불어 이 지역의 질서를 정의하고 인식하는 데에서도 역시 역내 주요국들이 크고 작은 차이를 보이는 현실은 질서에 대한 지역적 합의가 부재하다는 사실을 여실히 보여준다.

물론 현실에서 질서를 설정하는 일, 다시 말해 질서 기획자의 역할은 패권국을 비롯한 강대국들의 것이며, 따라서 인도-태평양 지역 질서 역시 미국과 중국의 이해관계가 서로 부딪치고 조율되는 과정에 따라 구축될 가능성이 크다. 미중 경쟁의 핵심은 결국 지역 질서의 규칙을 누가 기획하고 설정할 것이냐에 있다 해도 과언이 아니다. 이러한 맥락에서 미국은 인도-태평양 지역 질서가 지금까지 그래왔듯이 자국의 패권에 기초한 형태로 유지되길 원한다. 반면, 미국이 주도하는 기존 자유주의 국제질서의 개편을 원하는 중국은 인도-태평양이라는 지역 개념조차도 아직 인정할 바 없으며, 일대일로 정책을 통해 중국이 중심이 되는 지역 질서 구축에 박차를 가하고 있다. 이처럼 지역 질서에 대해 미국과 중국의 입장이 첨예하게 대치하는 상황에서 미중 양쪽 눈치를 모두 봐야 하는 나머지 역내 국가들 역시 지역 질서에 대한 합의점을 찾는 데 어려움을 겪어왔다. 역내 모든 국가가 지역 안정을 원하면서도 정작 그 안정의 전제가 되는 질서에 대해서는 서로 다른 청사진을 그리거나, 아예 청사진을 그리지 못해온 것이다.

미국과 중국을 제외한 역내 주요 국가들, 특히 일본과 인도 그리고 호주는 자국의 이해관계를 최대한 반영해줄 수 있는 질서가 자리매김하는 데에 나름대로 노력을 기울여왔다. 큰 틀에서 이 세 국가는 쿼드를 통해 미국과 협력관계를 맺고 있는 탓에 표면상 미국의 규칙기반 질서 구상에 동의하는 것처럼 보이지만, 좀 더 자세히 들여다보면 이들 국가 역시 지역 질서에 관해 각자 조금씩 다른 시각을 가져왔음을 알 수 있

다. 인도의 경우 인도양에서 중국의 군사적 팽창을 억제하고 나아가 인도의 영향력 확대를 도모하려는 목적에서 쿼드에 참여하고 있지만, 인도-태평양 지역 질서가 꼭 미국이 설정하는 규칙 위에 세워져야 한다고 보지는 않는다. 즉, 미국의 패권을 역내 규칙기반 질서의 필수조건으로 여기지 않는다.²⁶⁾ 미국의 오랜 동맹국인 일본은 인도-태평양 지역에서 미국이 강력한 패권적 지위를 유지하길 희망하고 있지만, 트럼프 행정부 출범 이후 미국이 패권의 상대적 쇠퇴 속에서 보호무역주의와 자국우선주의에 기반한 외교를 전개하자 기존의 미국 주도적 지역 질서에 변화가 불가피하다는 견해를 보여왔다.²⁷⁾

한편 아세안 국가들은 최근까지 인도-태평양 지역 개념에 대한 입장표명을 자제해오다 2019년 6월에서야 아세안 정상회의를 통해 ‘인도-태평양에 대한 아세안의 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)’이라는 제목의 성명을 발표하였다. 해당 성명의 핵심은 크게 세 가지로 정리될 수 있는데, 첫째, 아세안의 비전은 “지역 내 전략적 신뢰와 상호이익(Win-Win) 협력을 구축하기 위한 기회를 마련하는 데 이바지하는 포용적인 규칙기반의 체제를 추구”하는 것이며, 둘째, 아세안 국가들은 인도-태평양 지역이 “경쟁이 아닌 모두의 발전과 번영을 추구하는 대화와 협력의 지역”이 되어야 한다는 데에 뜻을 같이한다는 것이다. 마지막으로, 아세안이 인도-태평양 지역의 규칙기반 체제에 이해 당사국들을 참여시키는 데 있어 “중심적이고 전략적인 역할”을 수행해야 한다는 것이다.²⁸⁾

해당 성명과 관련하여 특히 주목할 점은 아세안 국가들이 인도-태평양 지역에 대한 분명한 관점과 구체적인 입장을 뒤늦게서야 밝혔다는 사실과 더불어 인도-태평양에 대한 아세안의 관점의 핵심이 ‘아세안 중심성(ASEAN Centrality)’에 있다는 사실이다. 이를 고려하여 유추해볼 수 있는 점은 첫째, 아세안 국가들은 기존 아시아-태평양 지역 개념이 인도-태평양으로 확장될 시 아세안 중심성이 약화될 수 있다는 점을 우려하고 있으며, 둘째, 미국이 주도하는 쿼드에 긍정적이지 않으며, 셋째, 인도-태평양에 대한 입장표명이 미중 양자택일의 압박을 심화할 수 있

26) Hugh White, *The China Choice: Why we should share power*. (Melbourne: Black Inc, 2013) p. 86; 정구연 외, “인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망,” 『국제관계연구』 23권 2호 (2018), pp. 5-40; 정성철, 2020.

27) 정구연 외, 2018.

28) ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” Association of Southeast Asian Nations. June 23 2019.

음을 우려한다는 점이다.²⁹⁾ 아세안의 리더 역할을 자처하는 인도네시아의 경우엔 포용성을 강조하며 나름대로 인도-태평양 개념을 구체화하려는 노력을 전개해오고 있지만, 이러한 노력은 단순히 국내적 지지율 상승을 위한 것에 불과하다는 지적과 함께 큰 효과를 거두지 못하고 있다는 분석이 존재한다.³⁰⁾ 한편 인도-태평양 지역에 대한 아세안의 합의된 시각이 뒤늦게 형성된 것은 지전략적 이해관계 때문으로 볼 수도 있는데, 이와 관련하여 케빈 러드(Kevin Rudd)³¹⁾ 호주 前 총리는 아세안 회원국들 사이에 트럼프 행정부의 인도-태평양 전략이 동남아 지역의 전략적 중요성을 인정하지 않는다는 부정적 시각이 널리 퍼져있다고 지적한 바 있다.³²⁾

2. 호주의 위협인식과 전략적 이해관계

1) 지정학적 위협인식

미국과 중국이 본격적으로 서로를 경쟁국으로 인식하고 갈등을 벌이는 상황은 세 가지 측면에서 호주에 위기가 되어 왔다. 첫째는 미중간 전략경쟁이 본격화됨에 따라 호주를 향해 양자택일을 요구하는 미중 양국의 기조가 거세지고 있다는 것이며, 둘째는, 미국의 자국우선주의적

29) Anton Tsvetov, "Will the Quad Mean the End of ASEAN Centrality?," *The Diplomat*, November 15 2017. <https://thediplomat.com/2017/11/will-the-quad-mean-the-end-of-asean-centrality/> (검색일:2019.10.11.); Ravi Velloor, "Shaping the Indo-Pacific story: Asean's turn," *The Straits Times*, March 15 2019. <https://www.straitstimes.com/opinion/shaping-the-indo-pacific-story-aseans-turn> (검색일: 2020.10.11.); Amitav Acharya, "Why ASEAN's Indo-Pacific outlook matters," *East Asia Forum*, August 11 2019. <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/11/why-aseans-indo-pacific-outlook-matters/> (검색일: 2020.10.16.)

30) Dian Septiari, "Indonesia-Australia commanders meet up to intensify defense cooperation." *The Jakarta Post*. July 28 2018. <https://www.thejakartapost.com/news/2018/07/28/indonesia-australia-commanders-meet-up-to-intensify-defense-cooperation.html> (검색일: 2019.6.9.); Donald Weatherbee, "Indonesia, ASEAN, and the Indo-Pacific Cooperation Concept," *Perspective* 47 (2019), pp. 1-9.

31) 케빈 러드: 제26대 호주 총리. 진보 성향의 호주 노동당 소속 정치인으로서 2007년 12월부터 2010년 6월까지, 2013년 6월부터 같은 해 9월까지 총리직을 수행하였다.

32) Rudd, 2019.

행보가 계속되면서 지금까지 호주의 안보와 경제를 지탱해준 기존 자유주의 국제질서가 쇠퇴하고 있다는 것이다. 셋째는, 중국의 영향력 확장 그 자체가 호주 안보에 대한 직접적인 위협요인이 되고 있다는 점이다. 호주는 이러한 위기상황 및 위협요인을 바라보는 자국의 관점을 최근 발간한 국방백서, 외교백서, 국방전략갱신 등을 통해 명확히 나타낸 바 있다.

먼저 중국의 군사적 팽창을 바라보는 호주의 시각은 2016년 호주 정부가 발표한 국방백서에서 잘 드러난다. 해당 백서에서 호주는 중국이 인도-태평양 지역에서 자국의 군사력을 빠르게 키워감에 따라 더 확장된 영향력을 추구할 것으로 예상하였으며, 그로 인해 지금까지 호주의 번영과 안보를 지탱해준 자유주의 지역 질서의 재편이 불가피하다는 견해를 드러냈다. 동시에 동중국해와 남중국해 공해상에서 미중 간 갈등과 긴장이 높아질 가능성을 경고하면서, 호주의 앞마당 격인 동남아 해상과 남태평양 지역에서 발생할 수 있는 충돌에 대비할 것을 주문하였다.³³⁾ 이는 중국의 해상전력이 인도-태평양 지역 전역에 걸쳐 증대하는 현상과 더불어 가까운 미래에 미국과 중국이 호주의 핵심이익이 걸린 지역에서 군사적으로 충돌할 경우 호주가 직면할 위협에 대한 우려를 나타낸 것이다.

다만, 2016년 국방백서에서 호주는 중국을 직접적인 위협 또는 잠재적 적성국으로 규정하지 않았으며, 미국처럼 중국 봉쇄를 전략적 목표로 설정하지도 않았다. 해당 문서에서 호주는 자국의 안보위기가 중국의 세력 팽창 그 자체보다는 미중 간 전략적 경쟁에서 비롯된다고 주장했다. 같은 맥락에서 인도-태평양 지역에 대한 미국의 지속적인 개입과 강력한 리더십이 지역 질서의 안정에 필수적임을 역설하기도 하였는데, 이는 미국의 자국우선주의와 보호주의적 정책이 지역 규칙기반 질서를 위태롭게 해오고 있는 현실에 대한 우려에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.³⁴⁾ 실제로 미국은 자국이 주도하는 인도-태평양 전략에 대한 역내 동맹 및 우방국들의 참여를 강력히 요구하면서도 다른 한편으론 자국우선주의를 앞세워 역내 동맹체제에 대한 부담을 부분적으로 내려놓으려는 모순된

33) Australian Department of Defence. *2016 Defence White Paper*. (Commonwealth of Australia, 2016).

34) Kim Beazley, “‘America First’ and Australia’s strategic future.” in Dean, P., Fruhling, S. and Taylor, B. (ed.), *After American Primacy: Imagining the Future of Australia’s Defence*. (Melbourne: Melbourne University Publishing, 2019).

모습을 보여왔다. 호주는 미국의 이러한 행보가 지역의 규칙기반 질서를 위태롭게 만든다고 여겨왔으며, 특히 호주가 오랫동안 대아시아-태평양 정책의 핵심축으로 여겨온 환태평양경제동반자협정(TPP)이 미국의 일방적인 탈퇴로 인해 위기를 맞이하면서 지역 질서의 존립에 대한 호주의 우려는 더욱 커졌다.

물론 호주 역시 미국만큼이나 중국의 부상과 세력 팽창을 우려하며 기존 자유주의 국제질서의 현상유지를 희망하고 있다. 그러나 국방백서가 발표된 시점에 호주 정부는 중국의 경제적·군사적 성장이 지속될 가능성이 크다는 전망과 더불어 최근 미국이 벌이는 자국우선주의적 정책을 고려해 중국에 대한 적대적 입장표명을 자제하는 모습을 보였다. 이 점에서 2016년 국방백서는 규칙기반 질서를 위협하는 요인으로 중국의 군사력 증대나 세력 팽창을 직접 언급하기보다는 ‘규칙을 벗어나 배타적 이해관계를 추구하는 강대국 간 경쟁’을 꼽았다.³⁵⁾

2017년 발표된 외교백서 역시 중국의 세력 팽창과 공세적 군사 활동이 갖는 안보위험을 강조하기보다는 강대국 간 세력 경쟁, 민족주의와 보호무역주의에 의한 반(反)세계화 움직임, 테러리즘, 북한 등 다양한 안보문제들을 거론하였다. 중국과 관련하여 해당 백서는 중국의 경제력이 미국을 이미 앞질렀고 군사력 역시 빠르게 현대화되어감에 따라 중국은 여타 강대국들과 마찬가지로 더 확장된 영향력을 행사하길 원할 것이라고 주장하면서도, 인도-태평양 지역의 미래 힘의 균형은 미중을 비롯한 역내 강대국들의 행동에 달려있다고 명기했다. 이 맥락에서 미국의 리더십과 지속적인 지역 개입을 요구하는 한편 지역 안보에 있어 중국의 역할과 역량이 가지는 중요성을 특히 강조했다.³⁶⁾

따라서 호주 정부가 중국의 세력 팽창을 깊이 우려하면서도 2016년 국방백서와 2017년 외교백서에서 중국에 대한 경계심을 노골적으로 드러내지 않은 이유는 두 가지로 정리된다. 첫째, 중국과의 관계 악화에 대한 우려이다. 호주가 중국의 군사적 팽창과 영향력 확대에 분명한 안보적 위기의식을 가짐에도 불구하고 중국에 대한 적대적 입장표명을 자제해온 가장 큰 이유는 중국과의 관계 악화가 호주 경제에 치명적인 손실로 이어질 수 있음을 우려해왔기 때문이다. 특히 대중무역을 통한 지하자원 수출이 호주 경제에서 차지하는 비중이 매우 큰 상황에서 중국과

35) Australian Department of Defence, 2016, p. 40.

36) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *2017 Foreign Policy White Paper*. (Commonwealth of Australia, 2017a) pp. 25-27.

의 무역 단절은 호주에게 감당하기 어려운 손실이라 할 수 있다. 이러한 우려는 호주뿐만 아니라 중국을 최대 교역국으로 삼고 있는 모든 국가의 공통된 고민이라 할 수 있다.

둘째, 전략적 방기에 대한 고질적인 두려움이다. ‘지리적으로 아시아 국가이지만 문화·역사적으로 유럽국가’라는 국가적 특성을 가진 호주는 영국의 식민지에서 벗어나 주권국가의 길을 걷게 된 이후로 지금까지 언제나 ‘위대하고 강력한 우방국(great and powerful friends)’과의 동맹을 자국 국방의 토대로 삼아왔다. 그러나 과거 호주는 국가안보가 위기에 내몰린 상황에서 두 차례 굳게 믿었던 동맹국으로부터 버림받은 경험을 한 바 있다. 1940년대 초 일본이 호주 북부를 침범했을 당시 호주는 어머니 국가 영국으로부터 지원을 받지 못했으며, 1960년대 말에는 미국과 영국이 동남아시아 지역에서 자국의 군사력을 감축하면서 호주는 제대로 된 국방력을 갖추지 못한 채 아시아에 덩그러니 남겨졌다.³⁷⁾ 이러한 위기를 거치며 호주가 갖게 된 전략적 방기에 대한 고질적 두려움은 언젠가 미국이 아시아에서 발을 빼거나 군사적 개입을 줄일 경우를 대비해 중국을 완전한 적국으로 삼지 말아야 한다는 전략적 사고가 호주 외교에 뿌리 깊게 자리하는 데 이바지하였다.³⁸⁾

그러나 2020년 7월 새롭게 발표된 ‘2020 국방전략갱신(2020 Defence Strategic Update)’에서 호주 정부는 중국에 대한 경계심을 이전보다 한층 더 분명하게 드러냈다. 비록 중국을 호주의 주적 또는 안보 위협으로 묘사하지 않았으나 해당 문서는 국방백서가 발표된 2016년 이후로 중국이 역내 영향력을 확대하고자 군사기지를 설립하는 등 공세적인 군사행동을 벌여왔다는 점을 상기하면서, 중국의 세력 팽창과 그로 인한 미중 전략경쟁이 인도-태평양 지역, 특히 호주의 인근 지역이라 할 수 있는 인도양 북동부, 동남아시아, 파푸아 뉴기니, 서남 태평양 지역의 안정을 해칠 수 있다고 적었다.³⁹⁾ 이는 중국이 남태평양 도서국 바누아투

37) Andrew Carr and Christopher Roberts, “Security with Asia?” in Dean, P., Frühling, S. and Taylor, B. (ed.), *After American Primacy: Imagining the Future of Australia’s Defence*. (Melbourne: Melbourne University Publishing, 2019), p. 40.

38) Anthony Burke, *Fear of Security: Australia’s invasion anxiety* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); Stephan Frühling, “Wrestling with commitment: Geography, alliance institutions and the ANZUS treaty.” in Dean, P., Frühling, S. and Taylor, B. (ed.), *Australia’s American Alliance*. (Melbourne: Melbourne University Publishing, 2016)

39) Australian Department of Defence, *2020 Defence Strategic Update*. (Commonwealth of Australia, 2020), pp. 11-12.

에 해군 기지를 건설하려는 시도를 벌이는 등 호주의 전통적인 세력권인 남태평양 지역에서 공세적 행보를 보여온 것에 대해 불만과 경계심을 표출한 것으로 볼 수 있다.

2020년 국방전략갱신에서 특히 주목할 점은 호주가 중국을 비규범적 행위를 일삼는 국가로 그려냈다는 점이다. 해당 문서는 “근래 몇몇 국가들이 자국의 전략적 이익을 추구하는 과정에서 간첩행위(espionage), 내정개입(interference), 경제적 압박 수단(economic levers)을 포함하는 강압적 행위를 계속해서 사용할 것”이라 경고함과 동시에 영토분쟁과 군사기지 건설에서 비롯되는 긴장이 고조되고 있으며, 특히 남중국해에서의 강압적인 준군사활동(paramilitary activities)이 더욱 빈번해지고 있음을 우려한다고 적었다.⁴⁰⁾ 물론 이러한 비규범적 행위들을 자행하는 국가로 중국을 직접 지목하지는 않았지만, 최근 호주가 중국 정부를 자국에 대한 간첩행위, 내정개입, 경제보복 가해국으로 규정해왔고 또 중국의 남중국해 장악 시도를 엄중히 규탄해왔다는 점을 고려할 때, 중국을 겨냥한 것으로 볼 수 있다.

2) 전략적 이해관계

호주는 2016년 국방백서와 2017년 외교백서에서 자국의 핵심 국익을 ‘인도-태평양 지역의 규칙기반 질서 강화’로 설정하였다. 호주는 지난 반세기 동안 자국의 경제적 번영과 국가안보 그리고 국제적 영향력을 보장해 준 것은 다름 아닌 규칙기반 국제질서이며, 따라서 새롭게 부상하는 인도-태평양 지역에도 역시 규칙에 기초한 질서가 확고히 자리해야 한다고 여겨왔다. 여기서 호주가 지향하는 규칙기반 질서란, 2차 세계대전 이후 호주를 비롯한 아시아-태평양 지역 국가들이 경제적 번영과 안보 증진을 이룰 수 있는 토양을 마련해준 국제적 환경을 의미하는 것으로서 미국의 주도로 형성된 질서를 의미한다. 즉, 패권국 미국이 제공한 글로벌 안보체제, 열린 시장경제와 무역환경, 보편적 권리와 자유, 국제규범 등 일련의 규칙을 기반으로 해온 질서이다.⁴¹⁾ 따라서 호주는 인도-태평양 지역 질서가 평화적인 분쟁 해결, 자유롭고 개방된 시장경제, 항행의 자유, 약소국의 권리 보호 등의 규칙을 강화하는 형태로 자리 잡길 희망하며, 그러한 질서 확립에 미국이 주도적 역할을 다하고 중국을 포

40) Australian Department of Defence, 2020.

41) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 2017a, p. 37.

함한 역내 국가들 역시 이에 동참해줄 것을 촉구해왔다.⁴²⁾

사실 규칙기반 질서에 대한 호주의 의지는 새로운 것이 아니다. 2007년 러드 총리가 이끄는 진보성향의 노동당이 연방정부를 구성했던 시기 이후로 호주는 다섯 번의 정권교체를 겪으면서도 줄곧 미국과의 군사동맹, 지역관여 그리고 “규칙기반 국제질서를 이루는 국제기구, 규칙, 규범”을 외교정책의 핵심축으로 삼아왔다.⁴³⁾ 2020년 호주의 싱크탱크인 로위 연구소(Lowy Institute)가 조사한 바에 따르면, 2008년부터 2020년까지 지난 13년간 규칙기반 질서 개념은 호주 총리, 외교통상부 장관, 국방부 장관 연설에서 꾸준히 언급되어왔다. 특히 아시아 중시 외교를 강조했던 진보성향의 러드 정권과 줄리아 길라드(Julia Gillard) 정권⁴⁴⁾ 시기에 규칙기반 질서 개념은 자유주의 국제질서에 대한 중국의 참여를 유도하는 차원에서 자주 사용되었고, 2016년 말콤 턴불(Malcolm Turnbull)⁴⁵⁾ 정권이 들어서면서 이 개념은 총리와 외교-국방 장관 연설의 핵심 키워드로 사용되기 시작하였다(그림 1 참고).⁴⁶⁾

42) Philip Green, “Australia-Japan-ASEAN: Strengthening the Core of the Indo-Pacific.” Speech delivered at Perth USAsia Centre conference. March 22 2019. <https://dfat.gov.au/news/speeches/Pages/australia-japan-asean-strengthening-the-core-of-the-indo-pacific.aspx> (검색일: 2019.5.31.)

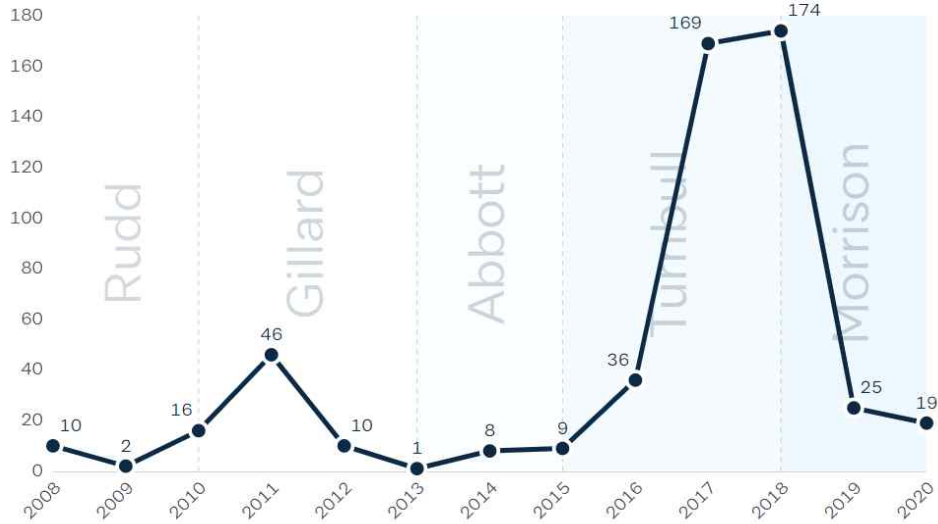
43) Allan Gyngell, *Fear of Abandonment, Australia in the World since 1942*, (Carlton: La Trobe University Press, 2017), p. 21.

44) 줄리아 길라드: 제27대 호주 총리. 진보 성향의 호주 노동당 소속 정치인으로서 2010년 6월부터 2013년 6월까지 총리직을 수행하였다.

45) 말콤 턴불: 제29대 호주 총리. 중도보수 성향의 호주 자유당 소속 정치인으로서 2015년 9월부터 2018년 8월까지 총리직을 수행하였다.

46) Ben Scott, Madeleine Nyst, and Sam Roggeveen, “Australia’s security and the rules-based order: tracking a decade of policy evolution,” Lowy Institute, 2020, <https://interactives.lowyinstitute.org/features/rules-based-order/> (검색일: 2020.10.16.)

Mentions of the Rules-Based Order
IN SELECTED* PRIME MINISTER, FOREIGN MINISTER, AND DEFENCE MINISTER SPEECHES



Search counts included the term "rules-based (order or system)" and excluded variations of "liberal international order" and similar.
*Where publicly available, speeches were chosen based on their relevance to the national security and foreign policy debate. The numbers above are not exhaustive. Graph is current as of 5 Aug 2020.

출처: Lowy Institute, 2020

그림 1. 호주 총리, 외무·국방 장관 연설에서의 ‘규칙기반 질서’ 단어 출현 빈도수

그러나 한 가지 짚고 넘어갈 점은 최근 중국의 급격한 부상으로 인해 미국 패권에 기초한 기존 자유주의 국제질서의 유지가 점점 더 어려워지고 있다는 판단에서 호주는 미국의 패권을 전제로 하지 않는 규칙기반 질서 역시 조심스럽게 그려왔다는 사실이다. 물론 호주는 미국의 강력한 리더십과 지속적인 지역 관여를 희망하고 있지만, 인도-태평양 지역 질서가 미국의 주도만으론 확립되지는 않을 것이라고 인식해왔다. 이러한 견해는 턴블 前 총리가 2017년 싱가포르에서 열린 상그릴라 대화의 아시아 안보회의 기조연설 중 “이 멋진 신세계에 우리는 우리의 국익을 지키기 위해 강대국들에 의존할 수 없으며..., 믿을 수 있는 우방국들과 공동의 리더십에 대한 부담을 나눠 가질 때 더욱 강해질 수 있음을 인정하면서 우리의 안보와 번영에 대한 책임감을 가져야 한다”고 발언했던 데에서 잘 드러난다.⁴⁷⁾ 필립 그린(Philip Green) 호주 외교통상부 미국·인도-태평양전략부 제1차관 역시 한 연설에서 미국이 인도-태평양 지역에서 가장 강력한 국가이긴 하나 그 우월적 지위가 도전받고 있으

47) Malcolm Turnbull, “Keynote address.”, 16th Asia Security Summit: The IISS Shangri-La Dialogue, International Institute for Strategic Studies, Singapore. June 2 2017.

며, 미국의 이해관계와 영향력이 인도-태평양 지역의 미래를 형성하는 유일한 요소는 아니라는 점을 분명히 하였다. 같은 연설에서 그는 지역 규칙기반 질서 유지에 있어 미국과 중국의 역할은 핵심적이지만 동시에 일본, 인도, 아세안 그리고 호주 역시 중요한 행위자가 될 것이라 주장하기도 하였다.⁴⁸⁾

이처럼 호주가 미국의 패권이 사라진 규칙기반의 국제질서를 조심스럽게 그려온 이유는 중국의 부상에 따른 미국의 상대적 쇠퇴 때문만이 아니다. 또 다른 중요한 이유는 최근 미국이 보여온 일련의 행동, 즉 트럼프 행정부의 보호무역주의와 그로 인해 촉발된 미중 무역전쟁, 미국의 TPP 및 파리 기후변화협정 탈퇴 등이 미국에 대한 호주의 신뢰를 약화했기 때문이다. 미국의 이러한 자국우선주의와 보호주의를 경험하면서 호주는 미국 패권에 기초한 인도-태평양 지역 질서에 대해 다소 회의적인 견해를 가져왔다. 호주의 이러한 입장은 2018년 줄리 비숍(Julie Bishop) 당시 호주 외교통상부 장관이 한 대학에서 가진 연설에서 잘 드러나는데, 그녀는 “호주가 여전히 개방과 자유에 기반한 규칙기반 질서를 지향하며..., 이러한 맥락에서 최근 트럼프 행정부의 보호무역주의적 행보를 매우 우려하고 있다”라는 발언을 통해 미국이 규칙기반 질서 유지에 협조적이지 않은 모습을 보여온 것에 대해 깊은 우려를 표했다.⁴⁹⁾ 호주의 2013년 국방백서에서 10번 언급되었던 ‘규칙기반 질서(rules-based order)’ 개념이 2016년 국방백서에서는 무려 56번이나 언급되었다는 점 역시 호주가 자유주의 국제질서의 쇠퇴를 인지하고 있으며 강대국 경쟁과 국제규범에 대한 도전에서 비롯된 전략적 불확실성을 심각하게 우려하고 있다는 사실을 방증한다.⁵⁰⁾

따라서 호주는 중국의 공세적 외교와 영향력 확대, 미국의 자국우선주의, 그리고 미중 경쟁에 따른 양자택일의 압박으로부터 자국의 국익을 보호하는 한편 동시에 인도-태평양 지역 질서가 재편되는 국제관계

48) Green, 2019.

49) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Joint Chairs’ Statement: ASEAN-Australia Cyber Policy Dialogue,” Commonwealth of Australia, September 18 2018a.

50) Chrispin Rovere, “Defence White Paper 2016: Eight strategic observations,” *The Interpreter*, February 29 2016. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/defence-white-paper-2016-eight-strategic-observations> (검색일: 2020.9.4.); Nick Bisley and Benjamin Schreer, “Australia and the Rules-Based Order in Asia: Of Principles and Pragmatism,” *Asian Survey* Vol. 58, No. 2 (2018b), pp. 305-307.

의 구조에서 자국의 영향력을 극대화하려는 의도에서 비슷한 처지에 놓여 있는 유사입장 국가들과의 연대를 강화하고자 하였고, 그 수단으로서 인도-태평양 지역의 규칙기반 질서 보호를 핵심 국익으로 설정하였다고 볼 수 있다. 물론 여전히 호주는 미국의 강한 리더십에 기초한 자유주의 국제질서의 현상유지를 희망하지만, 중국의 부상과 미국 패권의 상대적 쇠퇴로 인해 기존 질서의 재편이 불가피하다는 인식을 가져온 것 역시 사실이다. 또한, 미국의 자국우선주의적 행보와 그에 따른 안보공약의 약화가 가져올 수 있는 전략적 위험을 경계하며, 강대국 경쟁이 갈수록 깊어져 가는 상황에서 자국 안보를 동맹에 의존하기보다 국방력 증대와 다자협력 모색을 통해 자체적으로 안보역량을 강화하고 나아가 국제적 영향력을 확대할 필요성을 절실히 느껴왔다.

그렇다면 여기서 중요한 질문은 왜 호주가 자국의 핵심 국익이자 보편적, 규범적 가치로서 내세운 규칙기반 질서의 적용 범위를 인도-태평양 지역에 국한하였는가이다. 달리 말해, 호주가 인도양 권역과 태평양 권역을 아우르는 인도-태평양 지역을 자국의 핵심 국익이 걸린 전략적 활동 무대로 설정한 이유가 무엇인가 하는 질문이다. 여기엔 크게 두 가지 이유가 존재한다. 첫 번째는 호주의 지정학적 특성과 관련이 있다. 호주는 강한 경제력과 국제적 지위를 가졌음에도 불구하고 아시아에 자리한 앵글로 색슨 국가라는 정체성과 서구권 우방국들과 떨어져 남반구에 놓여 있는 지리적 불리함으로 인해 지역 국제관계에서 존재감을 드러내는 데 어려움을 가져왔다.⁵¹⁾ 이러한 지정학적 특성을 극복하고 자국의 영향력을 강화하고자 호주는 1980년대 들어 본격적으로 아시아 관련 정책을 추구하기 시작하였고, 2013년 길라드 총리가 이끄는 노동당 연방정부가 ‘아시아 세기 백서(Australia in the Asian Century White Paper)’에서 인도의 부상과 그에 따른 인도양의 전략적 중요성을 강조하는 차원에서 처음으로 인도-태평양 개념을 소개하면서 자국의 전략적 활동 무대를 ‘인도-태평양 및 초-아시아 지역(Indo-Pacific and trans-Asian region)’으로 규정하게 되었다.⁵²⁾ 이후로 인도-태평양은 호주 정계에서

51) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, Commonwealth of Australia, 1997.

52) Parliament of Australia, *Australia in the Asian Century White Paper*, Commonwealth of Australia, 2012, p. 74, 232.; 호주는 인도가 핵확산금지조약(NPT)에 가입하지 않았다는 이유로 인도에 대한 자국의 우라늄 수출을 금지해오다가 인도의 경제적 성장과 전략적 무게를 고려하여 2011년 대인도 우라늄 수출 제한 정책을 폐기하는 것을 시작으로 본격적으로 인도와의 관계 회복에 주력하기

초당파적 통설(bipartisan orthodoxy)이 되어 ‘고유하고 독립적인 호주의 개념(authentically and independently Australian)’으로 인정받게 되었고, 2017년 턴불 총리가 이끄는 자유국민연합당 연방정부가 외교백서를 통해 호주의 국가 정체성을 인도-태평양 국가로 재확립하기에 이르렀다.⁵³⁾ 이러한 새로운 국가 정체성을 바탕으로 호주는 자국이 인도-태평양 지역의 주요 일원으로서 인도, 일본, 아세안 회원국 등과 마찬가지로 지역 안정과 번영에 핵심적인 이해관계를 가지고 있음을 선전해왔다.

두 번째 이유는 호주가 중국에 대한 경제적 의존성과 미국에 대한 안보적 의존성을 경계하는 차원에서 대안적 안보·경제 파트너를 모색하길 원하였기 때문인데, 특히 호주는 인도와의 경제적, 전략적 협력관계를 강화하고자 자국의 전략적 이해관계가 인도양을 아우르는 인도-태평양 지역에 걸려있음을 강조해왔다. 호주는 자국에 대한 중국의 과도한 경제적 영향력 행사와 내정개입의 위협에서 벗어나고자 그 대안으로서 인도를 경제적 파트너로 포섭하길 원하는데, 이러한 의도는 2018년 호주 외교통상부가 발간한 ‘인도경제전략보고서 2035’를 통해 명확히 드러난 바 있다. 해당 보고서는 호주가 인도와 경제 협력을 강화할 이유로 인도의 경제 규모와 양국 간 경제적 상호보완성 그리고 위험분산을 꼽았고, 2035년까지 인도를 호주의 3대 수출시장이자 아시아에서 세 번째로 큰 투자 대상국으로 끌어올리는 한편 양국 간 경제 협력 강화를 위해 인도 내 제반 인프라구축에 적극적으로 투자할 필요가 있다고 명기하였다.⁵⁴⁾ 전략적 차원에서도 마찬가지로 호주는 미국의 자국우선주의적 행보와 그에 따른 안보 공약의 불확실성에 대비하여 자체적인 군사력 증강에 주력하는 한편 인도와의 군사협력을 강화하려는 노력 역시 병행해왔다. 또한, 인도양의 해양안보를 보호하기 위해 설립된 환인도양연합(IORA: Indian Ocean Rim Association)을 통해서도 인도와 함께 다자적 안보협력을 주도하려는 시도를 벌여왔다.⁵⁵⁾

쿼드에 대한 참여 역시 이러한 배경에서 결정되었다고 볼 수 있는데, 호주의 쿼드 복귀 결정은 중국을 견제하기 위함도 맞지만, 그보다는 인도를 새로운 전략적-경제적 파트너로 포섭하려는 의도에서 비롯된 것

시작하였다.

53) Medcalf, 2020, p. 108.

54) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *An India Economic Strategy to 2035*. Commonwealth of Australia, 2018c, p. 2, 4.

55) 임경환, “일대일로 구상과 인도-태평양 전략: 인도와 호주의 대응전략을 중심으로,” 한국해양연구회 편, 『일대일로와 인도-태평양 전략: 평가와 전망』 (서울: 오름, 2019), pp. 262-269.

이다.⁵⁶⁾ 비숍 외교통상부 장관은 2015년 인도를 방문하여 가진 첫 번째 인도-태평양 연설(The Indo-Pacific Oration)에서 호주와 인도가 인도-태평양 지역의 중요성에 대해 공통된 시각을 가지고 있다고 주장하면서, 양국이 지역의 경제통합, 안보, 공유된 가치, 지역 협의체 그리고 지역적 이익을 위한 역내 국가 간 유대관계를 강화하는 데 함께한다는 점을 강조하였다.⁵⁷⁾ 뒤이어 2017년 또다시 인도를 방문한 그녀는 두 번째 인도-태평양 연설(The Indo-Pacific Oration II)에서도 마찬가지로 “호주와 인도가 인도-태평양 지역과 글로벌 차원에서 벌어지고 있는 전략적 변화에 대해 수렴된 이해관계와 비슷한 시각을 가지고 있다…이 지역에 대한 호주의 첫 번째 목표는, 지역 내 평화로운 협력의 기틀을 마련하는 차원에서 다른 국가들과 함께 예측 가능한 규칙기반 국제질서가 존중받고 유지되도록 하는 데 적극적으로 참여하는 것”이라고 발언함으로써 양국의 상황과 입장 그리고 이해관계가 다르지 않음을 역설했다.⁵⁸⁾

한편, 호주가 아세안과의 다자협력을 구축하는 데에도 역시 동일한 전략적 이해관계가 적용되었다. 2017년 상그릴라 대화 연설에서 턴블 총리는 아세안이 오랜 시간 인도-태평양 지역의 전략적 소집자(strategic convenor)로서 법의 규칙을 지지하고 유지하는 데 그 영향력을 활용해왔고, 힘(might)이 권리이지 않으며 포용성(inclusiveness)이 규범이 되는 지역을 만들려 노력해왔다고 호평하였다.⁵⁹⁾ 턴블 총리는 2018년 싱가포르 리셴룽 총리를 초청하여 가진 아세안-호주 비즈니스 서밋에서도 “호주는 무역자유화를 위해 역내 이웃 국가들과 협력해 나갈 것이다. 다른 시장의 접근을 막으면서 강해질 수는 없다…보호주의는 막다른 길”이라고 발언함으로써 호주와 아세안이 보호주의에 반대하는 데에도 뜻을 함께하고 있다고 주장하였다.⁶⁰⁾ 2020년 3월 마리스 페인(Marise Payne) 호

56) Grant Wyeth, “Why Has Australia Shifted Back to the Quad?,” *The Diplomat*, November 16, 2017. <https://thediplomat.com/2017/11/why-has-australia-shifted-back-to-the-quad/> (검색일: 2019.6.4.)

57) Julie Bishop, “The Indo-Pacific Oration,” Speech at Observer Research Foundation, Minister for Foreign Affairs website, April 13 2015. <https://www.foreignminister.gov.au/minister/julie-bishop/speech/indo-pacific-oration> (검색일: 2020.9.23.)

58) Julie Bishop, “Indo-Pacific Oration II,” Minister for Foreign Affairs website, July 18, 2017. <https://www.foreignminister.gov.au/minister/julie-bishop/speech/indo-pacific-oration-ii> (검색일: 2020.9.23.)

59) Turnbull, 2017.

주 외교통상부 장관 역시 한 연설에서 “호주가 인도-태평양에 접근하는 방식의 핵심에는 ‘아세안 중심’이 자리하고 있다. 작년 아세안 회원국들이 ‘인도-태평양에 대한 아세안의 관점’에서 말한 바와 같이, 그들은 평화, 안정, 안보 그리고 번영으로 특징지어지는 지역을 원한다. 호주 역시 그렇다”라고 주장하였다. 61)

사실 호주는 유사입장 국가들과의 다자협력을 통해 국제 및 지역 안보문제에 공동대응하는 외교전략을 자주 구사한 바 있으며, 이러한 전략을 통해 상호적 공익을 추구하는 과정에서 자국의 배타적 국익을 성취해왔다.62) 그러나 다자협력을 활용한 호주의 외교전략은 자유주의적 제도주의를 표방한 외교전략이라기보다는 자국의 배타적 국익을 위해 공익을 추구하는 이익기반 중견국 외교라 할 수 있다. 이는 즉 자국의 국익을 글로벌 또는 지역 차원의 공공재와 동일시함으로써 결국엔 국익에 득이 되도록 하려는 의도가 다분히 반영된 외교전략을 의미한다. 이 점에서 호주의 인도-태평양 전략은 대표적인 이익기반 중견국 외교의 사례라고 할 수 있는데, 호주가 자국의 인도-태평양 전략이 규칙기반 질서를 보호하여 지역 안정을 확보하고 이를 통해 자국의 안보적·경제적 이익을 사수하고 나아가 국제적 영향력 강화를 목표로 한다는 점을 강조해온 것은 배타적 국익이 인도-태평양 지역 차원에서 공유될 수 있는 보편적인 이익과 마찬가지로 인식의 투영된 결과로 볼 수 있다.

3. 지정학적 무대에서의 호주의 인도-태평양 전략

전술한 바와 같이, 인도-태평양 지역 규칙기반 질서 보호를 자국의 핵심 국익으로 설정하고 이를 위해 지역적 다자협력을 추동하고자 했던 호주는 역내 국가들과의 양자적 또는 다자적 관계를 강화하려는 노력을 전개해왔다. 여기서 중요한 점은 호주가 단순히 미국을 중심으로 하는 다자적 안보협력에 참여하는 데 그치지 않고 역내 국가들과 다층적인 양자적·다자적 협력관계를 주도적으로 구축해왔다는 사실이다. 먼저 호

60) Malcolm Turnbull, “Speech at the ASEAN-Australia Business Summit,” SME Conference, Sydney, March 16 2018.

61) Marise Payne, “Launch of Rory Medcalf book: Contest for the Indo-Pacific - Why China Won’t Map the Future,” Speech at the Australian National University, March 3 2020.

62) Andrew Carr, *Winning the peace: Australia’s campaign to change the Asia-Pacific*, (Melbourne: Melbourne University Publishing, 2015)

주는 미국과의 협력관계를 강화하는 과정에서 앞서 언급한 쿼드에 복귀하는 한편, 일본, 인도와의 양자 관계 그리고 일본-인도와의 3자 관계 역시 강화하고자 노력해왔다. 한편 아세안을 상대로 한 협력관계 모색의 과정에서 호주는 동남아 지역을 중심으로 하는 지역적 다자협력 구축을 위해 싱가포르, 인도네시아와의 양자 관계를 강화함으로써 아세안 전체와의 안보 협력관계를 성공적으로 형성할 수 있었다. 마지막으로 호주는 자국의 뒷마당 격인 남태평양 지역에서 역내 도서국들과의 다자적 협력관계를 강화함으로써 중국의 영향력과 미중 전략경쟁의 여파가 해당 지역으로 확대되는 것을 효과적으로 차단하려는 모습을 보였다.

1) 쿼드 구성국들과의 안보협력

2017년 11월 호주는 동아시아정상회의를 계기로 쿼드에 정식 복귀를 선언하였는데, 호주가 쿼드에 다시 참여하기로 한 데에는 두 가지 이유가 존재한다. 첫째, 호주는 자국과 마찬가지로 중국의 급격한 군사적 팽창과 미국의 자국우선주의를 우려해온 일본과 인도를 역내 유사입장 국가로 인식했기 때문이다.⁶³⁾ 일본은 미국 패권에 기초한 세력균형과 자유주의 세계질서를 선호하는 대표적인 ‘현상유지국’으로서 남중국해에서 중국이 보여온 공세적 행동을 심각하게 우려함과 동시에 미국의 중국 봉쇄 역량과 지역 안보공약에 조심스레 의구심을 가져왔다.⁶⁴⁾ 한편, ‘세력변경국’으로 분류되는 인도는 인도-태평양 지역의 세력균형이 자국을 비롯한 여러 강대국이 참여하는 다극 체제로 전환되길 희망하지만, 여전히 민주주의 국가로서 중국의 영향력 확장을 우려하며 규칙기반의 국제질서 유지를 지향해왔다.⁶⁵⁾ 따라서 호주에게 일본, 인도와의 다자협력 구축은 합리적이고 효과적인 선택지로 판단되었을 가능성이 크다.

둘째, 여전히 미국은 호주의 중요한 국방자산이며, 호주가 그리는

63) Wyeth, 2017.; Walter Lohman, “The fundamentals of the Quad.” *The Strategist*, February 13 2019. <https://www.aspistrategist.org.au/the-fundamentals-of-the-quad/> (검색일: 2019.6.20.)

64) Ian Hall and Michael Heazle, “Steady but slow in Australia-Japan security cooperation,” *The Interpreter*, December 6 2018. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/steady-slow-australia-japan-security-cooperation> (검색일: 2019.6.22.); 정성철, 2020.

65) 임경환, 2019, pp. 237-275; 최원기, “최근 인도의 외교전략,” 『IFANS FOCUS』 국립외교원 외교안보연구소, 2019.

규칙기반 지역 질서에도 역시 미국의 개입이 필요하기 때문이다. 비록 호주는 미국의 상대적 쇠퇴와 전략적 방기 가능성으로 인해 미국의 패권이 부재한 인도-태평양 지역 질서를 조심스럽게 그려왔지만, 한편으론 자국의 안보와 지역 안정에 미국의 지속적인 개입이 필요하다는 뜻을 고수해왔다. 이 점에서 호주는 국방백서와 외교백서에서 인도-태평양 지역의 안정과 번영에는 미국의 지속적인 개입이 필수적이며, 여전히 앤저스 동맹이 호주 국방정책에 주춧돌이라는 점을 분명하게 명시했다. 따라서 호주의 시각에서 쿼드는 인도-태평양 지역에 대한 미국의 지속적인 개입을 의미하며, 쿼드 참여는 미국의 지역 개입을 지속하는 데 필요한 조치라 할 수 있다.

호주의 쿼드 참여가 실질적인 수준의 4자 안보협력으로 발전하게 된 것은 2020년 하반기에 이르러서이다. 호주는 2015년부터 인도, 일본, 미국이 참여하는 쿼드 합동군사훈련인 말라바(Malabar) 훈련에 참여하길 원한다는 의사를 공개적으로 표명해왔고 2017년 쿼드 복귀를 선언한 이후로는 훈련 참여 의지를 노골적으로 밝혀왔다.⁶⁶⁾ 그러나 호주의 요청은 인도의 반대로 인해 2017년과 2018년 연달아 무산되었다. 인도는 말라바 훈련에 호주를 참여시키는 것이 중국을 지나치게 도발할 수 있다는 우려와 더불어 2007년에 그랬듯 호주가 중국과의 관계 악화를 우려해 일방적으로 쿼드를 탈퇴할지 모른다는 불신에서 호주의 참여 요청을 외면해왔다.⁶⁷⁾ 그러다 2020년 10월에 이르러서야 인도 국방부는 호주와의 증대된 방위협력관계를 고려하여 2020년 말라바 훈련에 호주를 참여시키기로 결정하였다.⁶⁸⁾

한편, 호주는 쿼드 밖에서 인도, 일본과 양자 또는 3자 협력관계를 강화해왔다. 2017년 12월 호주는 인도, 일본과 4차 차관급 안보 대화를 갖고 인도-태평양 지역에서의 평화, 민주주의, 경제적 번영, 규칙기반 질서에 대한 삼국의 공통된 이해관계를 재확인했다.⁶⁹⁾ 또한 2017년부터 호

66) Andrew Greene, "India to block Australia from naval exercise amid concerns it could inflame diplomatic tensions with China," *ABC News*, April 21 2017. <https://www.abc.net.au/news/2017-04-21/india-tipped-to-block-australia-from-naval-exercise-china/8459896> (검색일: 2019.5.30.)

67) Abhijit Singh, "India remains cautious about the 'Quad'," *The Interpreter*, April 26 2017. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/india-remains-cautious-about-quad> (검색일: 2019.5.30.)

68) Indian Ministry of Defence, "Malabar 2020 Naval Exercise," Government of India, October 19 2020. <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1665830> (검색일: 2020.10.25.)

주는 ‘인도-태평양 인테버(IPE: Indo-Pacific Endeavour)’라는 연례 해양 연합 군사훈련을 통해 역내 주요국들과의 협력의 틀을 다져왔는데, 특히 2019년에는 인도와의 관계 증진을 위해 IPE 훈련의 초점을 남아시아와 동남아시아 지역에 맞추기도 하였다.⁷⁰⁾ 2017년 4월에는 턴블 총리가 인도를 공식 방문해 인도 나렌드라 모디(Shri Narendra Modi) 총리와 정상회담을 가졌으며, 회담을 통해 인도가 평화롭고 번영된 인도-태평양 지역 구축을 위해 호주와의 협력을 희망하고 있으며, 호주가 지향하는 규칙기반 질서의 토대가 되는 민주주의적 가치, 법규, 국제평화, 공동의 번영 등의 가치를 함께 공유한다는 점을 확인하였다. 턴블 총리는 모디 총리와 공동성명을 통해 양국 간 양자적 방위 및 안보 파트너십을 강화하겠다는 데에 뜻을 모았고, 특히 2014년도 호주-인도 안보협력체제(Framework for Security Cooperation between Australia and India)를 기틀로 하여 2015년 벵골만에서 양국이 전제한 바 있는 AUSINDEX 합동군사훈련을 2018년에도 역시 시행할 것을 약속하였다.⁷¹⁾

호주-일본 간 양자적 안보 협력관계의 발전 역시 눈여겨 볼만하다. 호주는 쿼드의 또 다른 참여국인 일본과의 양자적 안보협력 강화에도 역시 힘써왔는데, 2018년 11월 스콧 모리슨(Scott Morrison)⁷²⁾ 호주 신임 총리는 일본의 아베 총리와 호주 다윈(Darwin)에서 만나 양자 간 안보협력 강화와 인도-태평양 지역에 대한 양국의 공동 인프라 투자를 약속하는 양해각서를 체결하였다.⁷³⁾ 그보다 앞선 10월에도 역시 호주와

69) Indian Ministry of External Affairs, “4th India-Australia-Japan Trilateral Dialogue,” Government of India, December 13 2017. https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29176/4th_IndiaAustraliaJapan_Trilateral_Dialogue_December_13_2017 (검색일: 2019.6.14.)

70) Bec Strating, “A sea ride with Australia’s Indo-Pacific Endeavour,” *The Interpreter*, June 6 2019. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/sea-ride-australia-s-indo-pacific-endeavour> (검색일:2020.10.09.).

71) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Joint Statement by Prime Minister Turnbull and Prime Minister Modi, visit to India 2017,” (Commonwealth of Australia, 2017c). <https://dfat.gov.au/geo/india/Pages/joint-statement-by-prime-minister-turnbull-and-prime-minister-modi-visit-to-india-2017.aspx> (검색일: 2019.6.2.)

72) 스콧 모리슨: 제30대 호주 총리. 강경보수 성향의 호주 자유당 소속 정치인으로 서 2015년부터 2018년까지 총리직을 수행하였다.

73) Australian Minister for Foreign Affairs, “Greater cooperation with Japan,” Commonwealth of Australia, November 16 2018b. https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2018/mp_mr_181116b.aspx (검색일: 2019.6.8.)

일본은 제8차 2+2 외교-국방장관 회의에서 양자 간 ‘특별 전략적 동반자 관계’가 민주주의, 인권, 자유무역 그리고 규칙기반 국제질서에 대한 공통된 가치이념과 이해관계에 기초한다는 점을 재확인하는 한편, ‘자유롭고 개방적이며 안전하고 번영한 인도-태평양 지역의 규칙기반 질서’ 보호를 위해 미국을 비롯한 역내 유사입장 국가들과의 협력을 더욱 증진하겠다는 뜻을 밝혔다. 또한, 양국은 방공작전과 대잠수함전을 포함한 더욱 복합적인 합동군사훈련을 전개함으로써 질서 안정화에 앞장설 것을 약속했다.⁷⁴⁾

2) 아세안 회원국들과의 안보협력

호주의 다자협력 구축의 노력은 중견국을 대상으로도 전개되었는데, 호주는 아세안과의 다자적 협력기반을 다지고자 아세안 내 가장 큰 영향력을 행사하는 인도네시아 그리고 싱가포르와의 양자적 협력을 강화하려는 모습을 보였다. 2018년 8월, 모리슨 호주 총리는 인도네시아를 국빈 방문하여 조코 위도도(Joko Widodo) 인도네시아 대통령을 만나 새로운 포괄적 전략 동반자 관계 협정을 체결하였는데, 해당 협정에서 양국 지도자는 호주와 인도네시아가 이웃 국가로서 인도양과 태평양 해안에 걸쳐 공통된 이해관계를 가지고 있다는 점을 강조하는 한편, 인도-태평양 지역의 규칙기반 질서 보호를 위해 아세안이 중심이 되는 지역적 다자협력을 모색해나갈 것을 약속했다.⁷⁵⁾ 이밖에도 같은 해 9월 호주의 최대 해상 훈련인 카카두 훈련(Kakadu Exercise)에 인도네시아 방위군이 참가했으며, 그보다 앞선 2016년 양국은 호주 다윈에서 합동군사훈련을 개시, 현재까지 매년 한 차례 실시해오고 있다.⁷⁶⁾ 2018년 7월에는 양국

74) Australian Department of Defence, “Joint Statement: Eighth Japan-Australia 2+2 Foreign and Defence Ministerial Consultations,” (Commonwealth of Australia, 2018b).

75) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Joint Declaration on a Comprehensive Strategic Partnership between Australia and the Republic of Indonesia,” (Commonwealth of Australia, 2018b). <https://dfat.gov.au/geo/indonesia/Pages/joint-declaration-comprehensive-strategic-partnership-between-the-commonwealth-of-australia-and-republic-of-indonesia.aspx> (검색일: 2019.6.9.)

76) Evan Laksmana, “Is Indonesia Australia’s ‘most important’ security partner?,” *The Strategist*, October 15 2018. <https://www.aspistrategist.org.au/is-indonesia-australias-most-important-security-partner/> (검색일: 2019.6.20.)

군 총사령관이 다윈에서 만나 2019-20년에 양국이 해양, 육상, 항공에서 더욱 확장된 합동군사훈련을 전개하기로 합의했다.⁷⁷⁾

그보다 앞선 2015년 호주는 싱가포르와 포괄적 전략 동반자 관계 협정을 타결하였고, 2016년 5월에는 싱가포르와의 양자적 관계를 호주-뉴질랜드 관계 수준으로 발전시키겠다는 목적하에 기존의 포괄적 전략 동반자 관계를 격상시키는 새로운 협상을 진행하였다. 이 협상에서 호주는 싱가포르가 호주 영토 내에서 군사훈련과 무기실험을 더욱 강화할 수 있도록 수용하고, 싱가포르는 호주 영내 군기지 막사와 훈련장 등을 구축하는 데 22억 5천만 호주달러를 투자하기로 하는 호주-싱가포르 군사훈련 이니셔티브(ASMTI: Australia-Singapore Military Training Initiative)를 발족하였다. 협상을 주도한 앤드루 롭(Andrew Robb) 호주 통상 특사는 호주-싱가포르 관계가 해당 협상을 계기로 “호주-뉴질랜드와의 관계만큼이나 매우, 매우 가까운 관계”로 발전했다고 평했는데, 실제로 호주 영내 군 관련 시설에 대한 외국 정부의 투자는 미국을 제외하곤 싱가포르가 처음이라는 점에서 의미가 크다고 볼 수 있다.⁷⁸⁾

이처럼 호주는 인도네시아 그리고 싱가포르와의 양자적 안보협력 관계 구축을 통해 이들 국가의 신뢰를 먼저 확보하고 이를 토대로 아세안 전체와의 다자협력을 구축해나갔다. 그리고 2018년 3월 호주는 아세안과 양자 간 포괄적 안보협력을 약속하는 ‘시드니 선언(The Sydney Declaration)’⁷⁹⁾을 도출함으로써 아세안 회원국들과의 다자협력을 성공적으로 추동해나갔다. 호주의 주도로 시드니에서 열린 아세안-호주 특별 정상회의에서 호주와 아세안 회원국들은 포괄적 안보협력 및 경제 인프라 구축 협력을 약속하는 시드니 선언을 발표하였는데, 이 선언의 핵심 원칙은 관련 당사국들이 규칙기반 질서 질서 보호에 뜻을 함께하며 국제법과 규칙기반 질서 원칙에 따른 분쟁 해결을 지향하고 보호무역에 반대한다는 것이었다. 중국의 군사적 팽창에 대한 직접적인 언급이 담기진 않았지만, 이 선언에는 남중국해 분쟁과 관련하여 호주와 아세안이 특정

77) Septiari, 2018.

78) James Massola and David Wroe, “Australia seals trade expansion and \$2.25b defence deal with Singapore,” *The Sydney Morning Herald*. May 5 2016. <https://www.smh.com.au/politics/federal/australia-seals-trade-expansion-and-225b-defence-deal-with-singapore-20160505-gon522.html> (검색일: 2019.6.10.)

79) 자세한 내용은 시드니 선언 전문을 참조. Joint Statement of The ASEAN-Australia Special Summit: The Sydney Declaration, <https://asean.org/joint-statement-of-the-asean-australia-special-summit-the-sydney-declaration/>

국가에 의한 남중국해 군사화를 반대하고 영유권 분쟁에 대한 평화적 해결을 촉구한다는 점을 분명히 명기함으로써 간접적으로 중국의 공세적 세력 팽창을 견제하는 메시지를 전달하였다. 한편, 당사국들은 규범에 기초한 자유롭고 개방된 다자통상체제를 지향하고 보호무역주의에 반대한다는 점을 강조함으로써 인도-태평양 지역 경제 질서가 중국의 일대일로나 미국의 자국우선주의와 보호무역주의로 인해 침식될 것을 우려하는 목소리를 전하기도 하였다.

3) 태평양도서국포럼 회원국들과의 안보협력

마지막으로 호주는 남태평양 지역 도서국들과의 다자적 안보협력 관계를 한층 발전시키고자 해당 국가들과의 신뢰를 재구축하고 해당 지역에 대한 지원을 대폭 확대해왔다. 2016년 9월 턴블 총리는 태평양도서국포럼 정상회의에서 남태평양 지역에 대한 호주의 관여방식의 큰 변화를 약속하는 ‘스텝-체인지 이니셔티브(Step-change initiative)’를 발표함으로써 태평양으로의 회귀가 호주 외교정책의 핵심축이 될 것을 선언하였다.⁸⁰⁾ 그리고 2018년 11월 모리슨 총리는 ‘호주와 태평양: 새로운 장’이라는 제목의 연설을 통해 호주가 태평양 도서국들과의 유대관계와 해당 지역에 대한 관여를 매우 중요하게 여긴다는 점을 부각시켰고, 작년 9월에는 턴블 정권의 스텝-체인지 이니셔티브를 계승하는 차원에서 대규모 인프라 펀드 설립 등을 골자로 한 ‘태평양 스텝-업(Pacific Step-up)’ 계획을 발표하였다.⁸¹⁾

이러한 지역관여 정책에 맞춰 호주는 자국의 뒷마당인 남태평양 지역 인프라구축 지원과 시장 확대에 더욱 심혈을 기울이는 한편 해당 지역에 대한 군사적 개입 역시 늘려왔다. 예로 호주는 2016년 국방백서에서 3대 전략목표 중 하나로 설정한 ‘남태평양 지역 안정과 동남아 해양안보를 위한 태평양 도서국들과의 협력’을 추구한다는 명목하에 향후 30년 동안 20억 호주달러를 투자하여 태평양 경비함을 교체하고 지역 차원의 항공감시능력을 향상시키는 태평양 해양안보 프로그램(Pacific

80) Jenny Hayward-Jones, “Turnbull’s First Pacific Islands Forum,” Australian Institute of International Affairs. September 15 2016. <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/turnbulls-first-pacific-islands-forum/> (검색일: 2020.10.4.)

81) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *Stepping up Australia’s engagement with our Pacific family*. (Commonwealth of Australia, 2019).

Maritime Security Program)을 설립해 운영해왔다.⁸²⁾ 같은 맥락에서 중국의 세력 팽창에 대한 우려를 공유하는 동맹국 뉴질랜드와 함께 태평양 도서국포럼 회원국들과의 포괄적 안보협력을 가능케 하는 새로운 조약 체결에 주력함으로써 역내 도서국들과의 연대를 강화하려는 노력을 기울였다.⁸³⁾

이러한 외교적 노력은 2018년 9월 태평양도서국포럼을 통한 ‘보에 선언(Boe Declaration on Regional Security)’⁸⁴⁾ 발족으로 이어졌는데, 이 선언은 호주, 뉴질랜드 그리고 남태평양 도서국들이 지향하는 공통의 목적, 즉 남태평양 지역이 미국과 중국의 전략경쟁에 휘말리는 것을 막고 나아가 이 지역의 규칙기반 질서 보호를 위해 규범과 원칙에 기초한 지역적 다자협력을 강화하려는 목적에서 도출되었다. 포럼 회원국들은 보에 선언에서 ‘태평양 지역 안보협력과 집단행동이 이 지역 국가들의 의지와 이 지역 사람들의 목소리에 따라 강화되어야 한다’는 점을 역설하면서, ‘개별 회원국이 외부적 개입과 강압으로부터 자유롭게 국정을 운영할 주권을 존중한다’는 원칙을 내세웠었다. 따라서 보에 선언은 강대국 경쟁과 갈등의 위협으로부터 남태평양 지역의 이해관계를 보호해야 한다는 공통된 위기의식이 포럼 회원국 간에 공유되었음을 보여주는 결과이며, 이 점에서 해당 선언은 규칙기반 질서의 안정화를 고수해온 호주가 다시 한번 태평양도서국포럼 회원국들과의 네트워크를 자국의 이해관계에 부합하는 방향으로 조정해나가는 데 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

한편 호주가 경제적 부담을 자발적으로 치러가며 남태평양 지역에서 다자협력을 구축하고자 한 결정적 이유는 근래 중국이 막대한 원조를 앞세워 이 지역에서 영향력 확대를 도모해왔던 것과 관련이 있다. 최근 중국은 일대일로 구상을 실현하기 위해 전략적 거점을 확보하고자 소위 ‘차이나 머니’를 앞세워 바누아투, 솔로몬제도, 파푸아 뉴기니 등 남태평양 도서국들을 포섭하는 데 주력해왔고, 중국의 이러한 행보는 호주의

82) Australian Department of Defence, *Defence Annual Report 2017-18*, (Commonwealth of Australia, 2018c), p. 15.

83) Jonathan Pearlman, “Australia, NZ to sign security pact with South Pacific nations,” *The Straits Times*, July 7 2018. <https://www.straitstimes.com/asia/australianz/australia-nz-to-sign-security-pact-with-south-pacific-nations> (검색일: 2019.6.11.)

84) 자세한 내용은 보에 선언 전문을 참조. Pacific Islands Forum Secretariat: Boe Declaration on Regional Security, <https://www.forumsec.org/boe-declaration-on-regional-security/>

전통적인 세력권(sphere of influence)에 대한 도전으로 인식되어왔다.⁸⁵⁾ 오래전부터 호주는 남태평양 지역을 ‘불안정성의 호(arc of instability)’라 칭해왔는데, 이러한 명칭은 이 지역이 전략적 불안정성에 쉽게 노출되어 있으며 이 지역에서의 안보위기가 호주 본토로 쉽게 전이될 수 있다는 우려에서 비롯된 것이다.⁸⁶⁾ 따라서 호주로선 중국의 남태평양 지역으로의 세력 확장을 지정학적 차원에서 발생하는 무력충돌만큼이나 위협적인 안보위기로 인식할 수밖에 없는 이유가 있는 것이다.

85) Hugh White, “In denial: Defending Australia as China looks south,” *Australian Foreign Affairs*, No. 6 (2019), pp. 5-27.; Jenny Hayward-Jones, “Cross purposes: Why is Australia’s Pacific influence waning?,” *Australian Foreign Affairs*, No. 6 (2019), pp. 29-50.

86) Graeme Dobell, “From ‘Arc of instability’ to ‘Arc of Responsibility’.” *Security Challenges*, Vol. 8, No. 4 (2012).

Ⅲ. 인도-태평양 지역 사이버 질서 형성구조

1. 사이버 안보 분야에서의 미중 경쟁과 안보위협 증가

사이버 공간은 기본적으로 다양한 행위자가 국경에 제한을 받지 않고 상호작용하는 탈지정학적 공간이지만, 여전히 국가가 주요 행위자가 되어 치열한 갈등과 경쟁을 벌이는 지정학적 무대이기도 하다. 다시 말해 최대 자원 동원력을 행사하는 국가 행위자 간 경합이 영토의 경계를 넘어 담론경쟁과 사이버 공격-방어의 형태로 발생하는 복합지정학적 공간인 것이다.⁸⁷⁾ 인도-태평양 지역 사이버 공간은 이러한 복합지정학적 성격이 뚜렷하게 드러나는 무대라 할 수 있다. 이 지역 사이버 안보 환경은 미중 전략경쟁, 구체적으로 사이버 공간에서의 전략적 우위와 질서 형성의 주도권을 두고 미중 양국이 벌이는 치열한 갈등과 경쟁의 장으로 부상해왔다. 그리고 그 안에서 전개되는 양자 간 안보화 담론경쟁과 사이버 공격-방어 행위는 경쟁 당사국의 안보뿐만 아니라 지역 안정에도 역시 심각한 위협이 되어 왔다.

미국이 주도하는 국제질서를 개편하고자 일대일로 정책을 통해 세력 팽창에 나선 중국과 그러한 중국을 봉쇄하고 기존 질서를 유지하려는 미국은 사이버 공간에서도 그 전략경쟁을 이어왔다. 군사·경제 영역에서와 마찬가지로 미국은 중국의 사이버 전력 강화와 공세적 행위를 억제하고자 오프라인에서의 군사동맹을 사이버 안보 협력관계로 발전시켜나가는 전략을 전개해왔다. 특히 2017년 미국 트럼프 대통령이 APEC 정상회의에서 처음 인도-태평양 구상을 발표하고 본격적으로 중국과의 경쟁에 돌입하면서 미국의 사이버 전략은 일본, 호주 등을 비롯한 역내 동맹국들과의 사이버 안보협력을 강화하여 중국을 견제하는 데 집중되었다.

미국이 인도-태평양 구상을 발표하고 약 1년이 지난 시점에 폼페이오 국무장관은 워싱턴에서 열린 인도-태평양 비즈니스 포럼에서 인도-태평양 전략의 4대 목표 중 하나로 역내 국가들의 사이버 안보 대응능력 강화를 위한 ‘디지털 연계성 및 사이버 안보 파트너십(Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership)’ 구축을 내걸었다. 이는 미국이 지정학적 차원에서 항행의 자유를 원칙으로 하는 규칙기반 질서를

87) 김상배, “사이버 안보와 미중 기술패권 경쟁: 그 진화의 복합지정학,” EAI 특별 기획논평 시리즈: 미중 경쟁과 세계 정치 경제 질서의 변환 - 기술편, 2019a.

추구하는 것과 마찬가지로 사이버 안보 영역에서도 역시 규칙과 규범에 기초한 질서 형성을 지향하며, 이를 실현하기 위해 동맹과 안보협력 관계를 강화해나가겠다는 의지를 분명히 한 것으로 볼 수 있다. 같은 자리에서 그는 미국이 인도-태평양 지역에서 추구하고자 하는 것은 (중국과 달리) 지배가 아닌 파트너십이라는 점을 강조하면서 중국에 대한 노골적인 경계심을 드러내는 것을 주저하지 않았다.⁸⁸⁾

이러한 미국의 행보는 지역 사이버 공간의 국제규범과 국제체도를 설정하는 문제, 달리 말해 사이버 질서를 구축하는 게임에서 전략적 우위를 장악하려는 의지에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 2018년 발표된 국가사이버전략에서 미국은 전략 구축의 핵심 원칙 중 하나로 사이버 공간에서 미국의 영향력 증대를 꼽으며, 이를 위해 국가 중심의 인터넷 거버넌스에 반대하는 ‘다중이해당사자 모델(multi-stakeholder model)’을 내세웠다. 이는 중국과 러시아 등으로 대표되는 비서방·비자유민주주의 진영 국가들이 지향하는 국가중심적 사이버 안보 거버넌스와 상충하는 모델로서 그 이면에는 단연 중국에 대한 견제가 존재한다. 즉, 미국은 인도-태평양 지역 사이버 공간에 다중이해당사자주의에 기초한 안보 거버넌스를 구축함으로써 지정학적 차원에서와 마찬가지로 지역 사이버 질서를 구성하는 경쟁에서도 중국을 따돌리고자 하는 것이다.

이러한 맥락에서 미국은 국가중심적 사이버 거버넌스를 추구하는 국가들, 특히 중국이 개방적이고 자유로우며 안정된 역내 사이버 공간을 구축하려는 노력을 와해한다는 인식을 가져왔다. 그러한 인식을 토대로 미국은 중국이 배타적 국익을 추구하는 과정에서 악의적 사이버 활동을 후원함으로써 역내 사이버 안보 환경을 어지럽힘은 물론이거니와 미국을 비롯한 역내 국가들을 직간접적으로 위협한다는 ‘중국 해커 위협론’을 펼쳤다. 미국은 2007년 중국 정부가 배후에 있는 것으로 추정되는 해커들이 미국 국방부 전산망을 공격했다고 주장한 바 있으며, 2015년에는 미국 연방 공무원 신상자료에 대한 중국의 대규모 사이버 절도 사건이 있었다고 밝히기도 하였다.⁸⁹⁾ 이와 관련하여 당시 미국 재무장관은 미중 전략경제대화에서 중국 고위 관리들에게 미국을 겨냥한 중국의 국가 주

88) Nirmal Ghosh, “Mike Pompeo announces \$154m in US initiatives for Indo-Pacific,” *The Straits Times*, July 31 2018. <https://www.straitstimes.com/world/united-states/pompeo-announces-154m-in-us-initiatives-for-indo-pacific> (검색일: 2019.7.5.)

89) 성연철, “중국, 미국 공무원 400만명 자료 해킹,” 『한겨레』 June 5 2015. <http://www.hani.co.kr/arti/international/china/694516.html> (검색일: 2019.5.26.)

도적 대규모 사이버 절도에 대한 우려를 노골적으로 표하기도 하였다.

물론 중국은 미국의 중국 해커 위협론이 모두 조작된 것이라고 주장하면서 일련의 해킹 사건과 중국 정부의 관련성을 전면 부인해왔다. 더 나아가 중국이야말로 외부적인 사이버 공격의 피해국임을 주장해왔는데, 특히 인터넷과 정보통신 분야에서 오랫동안 기술패권을 장악해온 미국이 중국의 기술발전과 정보주권을 위협한다는 주장을 앞세워 미국의 답론적 공격에 대응하는 모습을 보였다. 사이버 국제질서 구축을 위한 전략에서도 중국은 다중이해당사자 거버넌스를 지향하는 미국과 반대로 국가중심적 시각에서 국가사이버안전전략을 수립하고 “정보콘텐츠의 정치안전과 인터넷에 대한 검열과 규제를 수행할 수 있는 국가 정책적 권리”를 보장하는 사이버 거버넌스를 구축하고자 노력해왔다.⁹⁰⁾ 즉, 사이버 공간을 새로운 주권 영역으로 인식하고 거기에서 자국의 국가 지배력과 국제적 영향력을 강화하는 것을 목표로 해왔다고 할 수 있다.

사실 미국과 중국은 1990년대 후반부터 사이버 공간의 국제질서를 두고 갈등해왔다. 양국은 국제안보적 차원에서의 사이버 안보를 증진하기 위해 구성된 유엔의 ‘국제안보 맥락에서의 정보·통신 분야의 발전에 관한 정부전문가그룹(UNGGE: Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security)’의 활동에 참여하면서도 ‘사이버 안보의 개념, 논의의 범위, 위협, 국제규범’ 등에 대한 시각과 입장의 차이를 드러내며 갈등해왔다.⁹¹⁾ 특히 사이버 공간에서의 국가책임행위에 대한 국제규범을 확립하는 데에 있어 미중은 첨예하게 대립해왔는데, 미국이 사이버 공간에 기존 국제법을 적용해야 한다고 주장해온 것과 반대로 중국은 새로운 국제규범이 필요하다는 입장을 고수해왔다. 양국 간의 이러한 갈등은 사이버 안보를 위한 국제적 노력이 미국 주도의 진영과 중국·러시아 주도의 진영 간 대립에 따라 분열되는 결과로 이어져 UNGGE를 통한 글로벌 차원의 합의와 협력을 어렵게 만들었다.

사이버 공간에서 전략적 우위를 점하고 나아가 사이버 안보 영역의 국제규범과 국제제도 형성의 주도권을 장악하기 위해 미중이 벌이는

90) 김상배, 2017.

91) 유엔의 ‘국제안보 맥락에서의 정보·통신 분야의 발전에 관한 정부전문가그룹’은 사이버 공간에서의 국가 행위에 대한 각국의 의견을 반영한다는 목적하에 1998년 러시아가 최초로 제안한 것을 계기로 2002년에 구성된 유엔의 정부전문가그룹이다. 호주는 2013년 UNGGE의 의장국이었다. 자세한 내용은 다음을 참고할 것: 장규현, 임종인, “국제 사이버보안 협력 현황과 합의: 국제안보와 UN GGE 권고안을 중심으로,” 『정보통신방송정책』 제26권 5호 (2014), pp. 30-38.

경쟁, 그리고 그 안에서 발생하는 안보화 담론경쟁과 사이버 공격-방어는 경쟁 당사국은 물론이고 나머지 역내 국가들의 안보 역시 위협해왔다. 특히 미국과 동맹 또는 우호 관계에 있는 역내 국가들에 대한 중국발 사이버 공격이 급증하였다. 예로 한국은 중국의 고고도 미사일 방어 체계(THAAD) 보복이 거뒀던 2017년 중국발로 의심되는 사이버 공격을 집중적으로 받은 바 있으며⁹²⁾, 같은 해 싱가포르 총리의 개인신상정보를 겨냥한 대규모 사이버 공격이 있었고 전문가들은 그 배후로 중국 정부를 지목하였다.⁹³⁾ 심지어 2018년에는 중국 정부와 관련된 것으로 추정되는 해커 그룹이 친중 국가로 알려진 캄보디아의 총선에 개입하고자 정부기관, 언론, 비정부기구 등을 공격했다는 의혹이 불거지기도 하였다.⁹⁴⁾

인도-태평양 지역 내 사이버 공격의 최대 피해국은 미국의 오랜 동맹국이자 최근 자국 5세대 통신망 사업에서 중국 기업을 전격 퇴출한 호주다. 2016년 호주 연방정부가 발표한 국가사이버안보전략에 따르면, 악의적 사이버 공격으로 인한 호주의 경제적 손해는 매년 약 170억 호주 달러에 육박하며, 그 외에도 중요 정보를 빼내기 위해 정부 기관을 공격하는 사이버 스파이 행위 역시 국가안보에 치명적 위협이 되고 있다. 2018년 다국적 정보기술 보안업체 CISCO가 발표한 보고서에서 호주는 아시아-태평양(이하 아태) 지역에서 가장 많은 사이버 공격을 받는 국가로 지목된 바 있다.⁹⁵⁾

이러한 상황 속에서 호주는 자국에 대한 중국발 사이버 공격행위에 특히 민감한 반응을 보여왔다. 2017년 말 턴불 총리는 호주에 대한 외국의 내정간섭을 방지하기 위한 ‘외국영향투명성제도법안(Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018)’을 제안하는 과정에서 정보기관의 보고서를 인용하여 지난 10년간 호주에 대한 중국 정부의 지속적인 내정간섭 및 간첩행위가 있어 왔다고 주장한 바 있다.⁹⁶⁾ 또한 2019년

92) 박성제, “WSJ ‘한국에 사드 보복하는 중국…비밀 병기는 해커,’” 『연합뉴스』. April 21 2017. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170421188100072> (검색일: 2019.9.8.)

93) Justina Lee, “Suspected China cyberhack on Singapore is a wake-up call for Asia,” *Nikkei Asian Review*, August 21 2018. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Suspected-China-cyberhack-on-Singapore-is-a-wake-up-call-for-Asia> (검색일: 2019.9.2.)

94) 민영규, “캄보디아 ‘총선 앞둔 중국의 해킹 공격 조사,’” 『연합뉴스』 July 16 2018. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180716153500084> (검색일: 2019.9.10.)

95) Cisco, *Cisco 2018 Asia Pacific Security Capabilities Benchmark Study*, Cisco, 2018.

96) Christopher Knaus and Tom Phillips, “Turnbull says Australia will ‘stand up’

2월 모리슨 호주 총리는 최근 호주 연방의회 전산망이 ‘정교한 국가 행위자(sophisticated state actor)’의 악의적 공격을 받았으며, 호주 주요 정당인 자유당과 노동당 그리고 국민당의 전산망 역시 비슷한 공격을 받았다고 밝혔다.⁹⁷⁾ 당시 모리슨 총리는 그 악의적 국가 행위자가 어느 국가인지 밝히지는 않았지만, 그해 9월 호주 신호정보국(ASD: Australian Signals Directorate)은 해당 공격의 배후로 중국 정부를 지목하였다.⁹⁸⁾

호주는 자국에 대한 중국의 사이버 공격이 정부뿐만 아니라 일반 기업과 교육기관을 대상으로도 이루어져 왔다고 주장해왔다. 최근까지 호주 사이버안보센터를 이끌어온 엘리스테어 맥기본(Alastair MacGibbon) 전 센터장은 수천 개의 호주 내 대기업 및 중소기업이 중국 국가안전부의 지시를 받는 해커 그룹 APT10으로부터 사이버 공격을 받아왔다고 밝힌 바 있다.⁹⁹⁾ 또한, 2018년 7월 중국 정부의 지원을 받은 것으로 의심되는 해커들이 호주국립대학교(ANU) 전산망에 침투하여 정보를 탈취한 사건이 있었으며,¹⁰⁰⁾ 2019년 6월에는 약 20만 명에 달하는 이 대학 졸업생과 교원의 신상정보가 중국 정부의 후원을 받은 것으로 의심되는 해커집단에 의해 유출된 사실이 밝혀져 논란이 일었다. 일련의 사건은 해킹 공격의 대상이 된 해당 대학이 연방정부, 국방부, 외교통상부, 국가정보기관 등과 밀접한 관계를 지닌 교육기관이라는 점에서 심각한 사회적 우려를 불러일으켰다.¹⁰¹⁾ 전문가들은 유출된 졸업생 신상정보

to China as foreign influence row heats up,” *The Guardian*, December 9 2017. <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/dec/09/china-says-turnbulls-remarks-have-poisoned-the-atmosphere-of-relations> (검색일: 2019.11.7.)

97) Andrew Tillett, “Chinese spies suspected in cyber attack on major parties,” *The Australian Financial Review*, February 18 2019. <https://www.afr.com/politics/cyber-attack-on-major-parties-computer-systems-scott-morrison-reveals-20190218-h1bdzm> (검색일: 2019.3.10.)

98) Colin Packham, 2019, “Exclusive: Australia concluded China was behind hack on parliament, political parties - sources,” *Reuters*, September 16 2019. <https://www.reuters.com/article/us-australia-china-cyber-exclusive/exclusive-australia-concluded-china-was-behind-hack-on-parliament-political-parties-sources-idUSKBN1W00VF> (검색일:2019.7.19.)

99) John Kehoe, “Australia blasts China for hacking Australian companies,” *Australian Financial Review*, December 21 2018. <https://www.afr.com/technology/australia-blasts-china-for-hacking-australian-companies-20181221-h19d6h> (검색일: 2019.5.14.)

100) Tom Westbrook, “Top-ranked Australian university hit by Chinese hackers: media,” *Reuters*, July 6 2018. <https://www.reuters.com/article/us-australia-cyber/top-ranked-australian-university-hit-by-chinese-hackers-media-idUSKBN1JW1KE> (검색일: 2019.3.2.)

101) David Wroe, “China ‘behind’ huge ANU hack amid fears government

가 연방정부를 포함한 국가 기관 내 중요인사를 포섭할 목적으로 탈취되었을 가능성이 농후하다는 의견을 내놓았다.¹⁰²⁾

이렇듯 호주를 겨냥한 중국발 사이버 공격은 단순히 사이버 공간에만 국한된 위협이 아닌 정치적 안보(political security)¹⁰³⁾를 위협하는 내정간섭, 간첩행위 등과 밀접하게 연관되어있다는 점에서 더욱 심각한 사안으로 인식되어왔다. 이러한 인식은 호주 안보정보국(ASIO: Australian Security Intelligence Organisation)이 의회에 제출한 연례 보고서에서 잘 드러나는데, 2008-09년도 보고서에서 ‘전자 간첩행위(electronic espionage)’가 호주에 대한 주요 안보위협 중 하나로 명기되었고, 이후로 매년 발표된 ASIO 보고서에서 국가 행위자가 개입된 ‘사이버 간첩행위(cyber espionage)’의 심각성이 꾸준히 강조되었다.¹⁰⁴⁾ 예컨대, 2015-16년도 보고서는 사이버 간첩행위가 호주의 국가안보, 경제번영, 주권, 국제적 명성에 막대한 영향을 미칠 수 있음을 경고하면서, 외국 정부의 후원을 받는 적대세력들이 경제적 이점, 외교정책, 방위 및 안보 관련 정보, 과학 그리고 기술에 대한 첩보 요구를 달성하고자 호주의 정부, 산업 그리고 개인의 네트워크를 겨냥하고 있다고 주장하였다.¹⁰⁵⁾

employees could be compromised,” *The Sydney Morning Herald*, June 5 2019. <https://www.smh.com.au/politics/federal/china-behind-huge-anu-hack-amid-fear-s-government-employees-could-be-compromised-20190605-p51uro.html> (검색일: 2019.6.11.)

102) Stephanie Borys, “The ANU hack came down to a single email – here’s what we know,” *ABC News*, October 2 2019. <https://www.abc.net.au/news/2019-10-02/the-sophisticated-anu-hack-that-compromised-private-details/11566540> (검색일: 2019.10.3.)

103) 코펜하겐 학파가 이야기하는 정치적 안보는 정치적 구성단위(political units)의 조직적 안정성(organisational stability)에 관한 것으로서 그 핵심에는 국가 주권에 대한 위협을 두고 있다. 정치적 안보 분야는 국가 주권에 대한 비군사적 위협(non-military threats)에 주목하는데 이는 국가 주권에 대한 군사적 위협은 군사적 안보 분야에서 다루어질 수 있기 때문이다. 코펜하겐 학파를 대표하는 학자 배리 부잔(Barry Buzan)은 정치적 위협은 국가의 조직적 안정성을 겨냥하는 위협이며 국가의 정체성(national identity)과 조직 이념(organising ideologies) 그리고 이를 표현하는 제도(institutions)에 대한 위협이라고 주장한다. 더 나아가 부잔은 국가 역시 결국 정치적 구성단위이기 때문에 정치적 위협은 군사적 위협만큼이나 국가 주권에 심각한 위협이 될 수 있다는 점을 역설한다.; Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*. (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, 1998), p. 141.; Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed, (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, 1991), pp. 118-119.

104) Australian Security Intelligence Organisation, *ASIO Report to Parliament 2008-09*, (Commonwealth of Australia, 2009), p. 12.

2. 사이버 안보의 질서 형성구조와 구조적 공백

인도-태평양 지역 사이버 안보 위협의 증가는 역내 국가들이 사이버 공간에서 국가 행위를 규제할 수 있는 일련의 규칙과 제도를 추구하게끔 하는 결과로 이어졌다. 이러한 지역적 요구는 미국과 중국을 중심으로 하는 역내 국가 간 지정학적 갈등과 중첩되면서 사이버 공간의 질서 형성을 둘러싼 이슈구조, 즉 사이버 질서 형성구조를 구축하였다. 사이버 질서 형성구조란 역내 국가들이 사이버 공간에서 일련의 규범과 제도에 기초한 질서를 형성하려는 이해관계를 가지고 상호작용하는 동태적 과정이며, 동시에 그들 간 관계구도를 의미한다. 이 구조는 크게 두 가지 특징을 가진다. 그 첫 번째는 미중 경쟁과 갈등이다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이 미국과 중국은 지정학적 차원에서와 마찬가지로 사이버 공간에서도 역시 안보 거버넌스 형성의 주도권을 두고 첨예하게 대치해왔다. 두 번째 특징은 사이버 공간의 국제규범에 대한 역내 국가 간 합의가 부재하다는 점이다. 미중 간 전략경쟁은 역내 국가들이 사이버 공간의 규범과 제도를 설정하는 문제에 있어 합의점에 도달하는 데 걸림돌이 되어왔다.

물론 역내 주요국들이 사이버 공간에 대한 인식과 전략을 아예 모색해오지 않은 것은 아니다. 이들 국가 역시 사이버 공간에 대한 나름의 구상과 전략을 세워왔다. 일본의 경우 지정학적 차원에서와 마찬가지로 사이버 안보에 있어서도 미국과의 협력 강화를 최우선으로 하는 전략을 모색해왔다. 2015년 9월 일본은 사이버 안보전략에서 자국이 자유롭고 공정하며 안전한 사이버 공간의 실현을 위해 ‘정보의 자유로운 유통, 법의 지배, 개방성, 자율성, 다양한 주체의 제휴’ 등을 지향한다고 밝혔다.¹⁰⁶⁾ 이는 미국이 추구하는 다중이해당사자주의적 거버넌스 구상과 맥을 같이 한다. 또한, 외부적인 사이버 위협으로부터 국가안보를 보호하는 차원에서도 역시 일본은 미국과의 협력을 통해 자국 사이버 방위능력을 강화하려는 노력을 전개하였는데, 그 대표적인 예로 2015년 4월 정상회담과 2019년 4월 외교·국방 2+2 장관급 회의를 통해 일본에 대한 미국의 ‘안보 우산’을 사이버 영역에까지 확장한 사례를 들 수 있다.¹⁰⁷⁾

105) Australian Security Intelligence Organisation, *ASIO Report to Parliament 20015-16*, (Commonwealth of Australia, 2016), p. 25.

106) 김상배, 2017, p. 80.

사이버 안보 위협에 대응하는 노력은 동남아시아 지역에서도 역시 전개되었다. 특히 2018년 4월 아세안 회원국들은 싱가포르에서 열린 아세안 정상회담에서 규칙기반의 사이버 공간을 만든다는 공통된 목표를 세우고 사이버 안보 문제에 공동대응하기 위한 정책 틀의 구축을 약속하였다.¹⁰⁸⁾ 같은 해 10월엔 아세안 10개국 모두가 동남아 지역 대테러, 공해 안전, 사이버 안보 문제에 공동 대응하고자 인도네시아의 주도로 발족된 정보공유 네트워크인 ‘아워 아이즈(Our Eyes)’에 참여를 결정하기도 하였다.¹⁰⁹⁾ 그러나 이러한 일련의 노력에도 불구하고 사이버 질서에 대한 아세안 차원의 합의가 제대로 이루어졌다고 보긴 어렵다. 아세안 국가들은 아세안 중심적이며 규칙기반의 사이버 안보 거버넌스를 원한다는 점에서만큼은 뜻을 함께하지만, 아세안 자체가 태국, 필리핀, 싱가포르 등의 친미 국가와 캄보디아, 미얀마 등의 친중(親中) 국가를 포괄하는 다자협의체인 탓에 미중 간 사이버 안보 경쟁에서 더욱 자유롭지 못한 상황에 놓여 있다.¹¹⁰⁾

본 연구가 주목하는 호주는 기본적으로 사이버 공간에서의 국가 행위가 국제법에 따라 규율을 받아야 한다고 주장하며, 큰 틀에서 2013년 UNGGE가 도출한 권고안을 지지해왔다.¹¹¹⁾ 그러나 ‘안정되고 평화로운 온라인 환경(a stable and peaceful online environment)’의 실현을 목적으로 다중이해당사자주의에 입각한 거버넌스 형성을 지향한다는 점에서 사이버 질서를 세우는 문제에서는 미국과 뜻을 함께해 왔다. 한편, 사이버 안보 문제와 관련해서도 역시 유독 미국과 입장을 같이 해왔는데, 특히 중국 정부가 배후에 있는 것으로 추정되는 사이버 공격과 내정간섭 위협으로부터 자국 안보를 보호하기 위해 미국과의 양자적 안보협력과

107) Daniel Hurst. “Japan, US Beef up Their Cyber Alliance,” *The Diplomat*, April 26 2019. <https://thediplomat.com/2019/04/japan-us-beef-up-their-cyber-alliance/> (검색일: 2019.9.4.)

108) ASEAN, “ASEAN Leaders’ Statement on Cybersecurity Cooperation,” Association of Southeast Asian Nations, April 27 2018.

109) 최수진, “대테러연합 ‘아워아이즈’, 아세안 10개국 모두 뭉쳤다,” 『아시아경제』, October 21 2018. <https://www.asiae.co.kr/article/2018102017145316844> (검색일: 2019.10.21.)

110) Huong Le Thu, “Cybersecurity and geopolitics: why Southeast Asia is wary of a Huawei ban,” *The Strategist*, October 5 2019. <https://www.aspistrategist.org.au/cybersecurity-and-geopolitics-why-southeast-asia-is-wary-of-a-huawei-ban/> (검색일: 2019.10.22.)

111) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *Australia’s International Cyber Engagement Strategy*. (Commonwealth of Australia, 2017d), pp.90-93.

더불어 미국이 주도하는 파이브 아이즈 정보동맹에 적극적으로 참여하는 모습을 보여왔다.¹¹²⁾

이렇듯 미국과 동맹 관계에 놓여 있는 일본과 호주는 기본적으로 미국이 추구하는 사이버 안보 거버넌스에 부합한 국제규범을 지향하는 모습을 보여왔다. 그러나 아세안 회원국들은 미국의 사이버 안보전략이 중국을 적성국으로 상정한다는 점에서 중국과의 관계 악화를 우려하여 사이버 질서에 대한 입장표명과 전략 모색에 다소 제한적이고 모호한 태도를 취해왔다. 이렇듯 사이버 공간의 국제규범에 대한 분명 한 지역적 합의가 부재하다 보니 사이버 공간에서 국가 행위를 규율하고 나아가 안보위협을 관리하는 데에 필요한 규범적 질서는 제대로 구축되지 못했다. 따라서 사이버 질서 형성구조에서 국제규범에 대한 지역적 합의의 부재는 구조적 공백으로 존재해왔다고 볼 수 있다.

한편, 사이버 공간의 국제규범에 대한 역내 국가 간 합의를 주도할 수 있는 중개자의 역할은 미국이나 중국이 메우지 못하는 또 다른 구조적 공백으로 존재해왔다. 앞서 본 바와 같이 패권국 미국은 자유롭고 개방된 인도-태평양 지역을 만든다는 명목하에 다중이해당사자주의적 사이버 안보 거버넌스 구축에 힘써왔다. 그러나, 트럼프 행정부의 미국 우선주의 행보와 미중 경쟁으로 인한 양자택일의 압박은 미국이 독자적으로 사이버 공간의 국제규범에 대한 지역적 합의를 끌어내고 질서 형성 과정에서 주도권을 행사하는 것을 어렵게 만들었다. 중국 역시 국가주권과 내정불간섭의 원칙이 보장되며 국가의 강력한 통제에 기초한 사이버 안보 거버넌스를 추구해왔지만, 그러한 거버넌스는 자유롭고 개방된 인터넷 공간을 억압한다는 점에서 소수를 제외한 나머지 역내 국가들의 호응을 얻지 못했다.

따라서 인도-태평양 지역의 사이버 질서 형성구조에서 미국은 규범 선도국(norm entrepreneur), 또는 거버넌스 창립 주체로서 사이버 공간에서의 ‘올바르고 적절한 행위(correct and appropriate behaviour)’를 규정하고 이를 실현하기 위한 거버넌스를 만드는 데엔 어느 정도 성공하였지만, 그러한 거버넌스 또는 규범에 대한 역내 국가들의 합의와 참여를 끌어내는 역할은 제대로 수행하지 못하였다고 볼 수 있다. 특정 규범

112) Noah Barkin, “Exclusive: Five Eyes intelligence alliance builds coalition to counter China,” *Reuters*, October 12, 2018. <https://www.reuters.com/article/us-china-fiveeyes/exclusive-five-eyes-intelligence-alliance-builds-coalition-to-counter-china-idUSKCN1MM0GH> (검색일: 2019.2.2.)

또는 거버넌스가 확고한 표준으로 자리를 잡기 위해서는 다른 국가들의 참여와 준수가 필수적으로 요구되는데, 이때 규범 선도국은 강력한 설득력을 발휘하여 다른 국가들이 해당 규범 또는 거버넌스를 준수하고 따르게끔 유도하는 노력을 전개하고 이에 성공해야만 한다.¹¹³⁾ 다시 말해 규범을 확산시켜 이를 사회화(socialise)할 수 있는 역량과 노력이 요구됨을 의미한다. 인도-태평양 지역 사이버 질서 형성구조에서 발견되는 미국은 그러한 설득력을 제대로 발휘하지 못하는 상황에 놓여있었다고 볼 수 있다. 결국, 미국을 대신해 역내 국가들을 다중이해당사자주의적 거버넌스에 참여하게끔 유도할 수 있는 행위자가 부재한 상황은 인도-태평양 지역의 규칙기반 질서, 개방되고 자유로운 인터넷 환경, 안전한 사이버 공간 등의 가치를 주창해온 호주에게 규범 확산국으로서 영향력을 확대할 기회를 제공했다고 볼 수 있다.

113) Carr, 2015, pp 35-37.

IV. 호주의 국익 설정과 국내적 합의

1. 사이버 공간에서의 국익 및 역할 설정

앞서 II장에서 살펴본 바와 같이, 미중 경쟁으로 인한 인도-태평양 지역의 부상은 2차 세계대전 이후부터 호주가 지속해서 추구해온 국익이자 공익, 즉 안정된 규칙기반 국제질서에 대한 욕구를 더욱 강화하는 계기가 되었다. 호주는 인도-태평양 지역이 자유롭고 개방적이며 안전한 공간이 되기 위해선 규칙에 기초한 질서가 필요하며, 그러한 질서가 확립되어야만 자국의 안보와 번영 역시 지켜낼 수 있다고 판단해왔다. 이러한 판단에서 호주는 지역 안정을 추구하는 역내 유사입장 국가들과 협력관계를 증진하여 지역 차원의 다자협력이 이루어질 수 있는 환경을 조성하고, 그러한 다자협력을 추동함으로써 규범, 규칙, 제도 등에 기초한 질서를 확립하고자 하였다.

호주 정부는 2016년 국방백서에서 ‘안정된 규칙기반 질서(stable rules-based order)’라는 단어를 무려 56번이나 사용하고, 앞으로 호주군이 3대 전략목표로서 호주로의 위협을 예방·차단하고, 동남아 및 남태평양 지역 안보를 확립하는 데 도움을 제공하며, 규칙기반 질서를 위한 국제적 연합에 효과적으로 이바지할 수 있는 역량을 키우는 데 주력해야 한다고 명기하는 등 규칙기반 질서에 대한 강한 집착을 드러냈다.¹¹⁴⁾ 이러한 집착은 불투명한 미래에 대한 호주의 우려를 방증한다. 호주는 미중 경쟁으로 인해 부상하는 인도-태평양 지역에서 규칙기반의 질서가 부재할 경우 자국의 안보와 경제가 심각한 위기에 봉착하게 됨은 물론 자국의 영향력이 축소될 수 있음을 우려해왔다. 이러한 위협인식은 중국의 지정학적 세력 팽창과 공세적 행태, 그리고 미국의 자국우선주의적 행보와 안보 공약의 약화를 우려한 데서 비롯된 것이다. 즉, 강대국 경쟁으로 인해 기존 질서가 흔들리는 상황에서 그 질서를 지탱해 온 규칙을 강화하는 데 필요한 강대국들의 의지와 능력을 기대할 수 없다는 판단이 규칙기반 질서에 대한 집착으로 이어졌다고 볼 수 있다.¹¹⁵⁾

114) Australian Department of Defence, 2016.

115) Nick Bisley and Benjamin Schreer, “Will Australia defend the ‘rules-based order’ in Asia?,” *The Strategist*, April 18 2018a. <https://www.aspistrategist.org.au/will-australia-defend-rules-based-order-asia/> (검색일: 2019.11.1.)

규칙기반 질서에 대한 호주의 의지는 지정학적 차원뿐만 아니라 사이버 공간에도 역시 투영되어왔다. 호주는 인도-태평양 지역에 ‘개방되고 자유로우며 안전한 인터넷(an open, free and secure Internet)’ 환경을 형성하기 위해 일련의 규칙에 기초한 질서가 세워져야 한다고 믿는다. 호주 연방정부는 2016년 국가사이버안보전략 발표를 통해 호주가 ‘언론의 자유, 사생활 권리, 법질서’에 기초한 ‘개방되고 자유로우며 안전한 인터넷 환경’을 항상 옹호해왔다는 점을 강조하였으며, 호주가 지향하는 국제 사이버 전략의 3대 원칙으로 ‘다중이해당사자 모델에 기초한 인터넷 거버넌스’, ‘국제법과 국제규범을 통한 사이버 공간에서의 국가 행위 규제’, ‘개발도상국의 사이버 역량 강화 지원’을 내걸었다.¹¹⁶⁾ 더 나아가 지역 국가 간 불신과 갈등을 최소화하기 위해 사이버 공간에서도 역시 국가 행위에 대한 평시 규범(peacetime norms)을 지속해서 고취할 것이라고 밝혔다.¹¹⁷⁾

같은 맥락에서 턴블 총리는 국가사이버안보전략을 발표하는 자리에서 해외 사이버 공격에 대응하는 방안 중 하나로 신호정보국의 ‘공격적 사이버 역량(offensive cyber capability)’을 사용하겠다는 뜻을 밝혔는데, 그는 “공격적 사이버 역량은 (해외 사이버 공격에 대한) 정부 대응 방안 중 하나로서 이는 엄격한 법의 테두리 안에서 이루어지며 규칙기반 국제질서에 대한 우리의 지지 그리고 국제법에 대한 우리의 의무를 따른다...이러한 사이버 역량을 공식적으로 인정하는 것은 국제무대에서 선행적 규범을 추구하는 호주의 신용을 높이는 일”이라고 말하였다.¹¹⁸⁾ 또한, 2017년 비숍 외교통상부 장관 역시 국제사이버참여전략을 발표하는 자리에서 사이버 공간에도 역시 규칙기반 질서가 필요하다는 점을 역설하면서 “국가 행위를 규정하는 국제적 규칙이 존재하고 또 지난 70년간 규칙기반 국제질서가 존재해온 것과 마찬가지로, 국가 행위자들은 전통적 영역에서 군사안보 행위가 규칙에 지배를 받아 온 것처럼 사이버 공간에서의 행동 역시 똑같은 규칙에 지배받는다는 점을 인정할 것”을 촉구하기도 하였다.¹¹⁹⁾

116) Australian Department of the Prime Minister and Cabinet, *Australia's Cyber Security Strategy*, (Commonwealth of Australia, 2016a), p. 41.

117) Australian Department of the Prime Minister and Cabinet, 2016a, p. 42

118) Australian Department of the Prime Minister and Cabinet, “Malcolm Turnbull: Launch of Australia's Cyber Security Strategy Sydney,” PM Transcripts, Commonwealth of Australia, April 21 2016b. <http://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-40308>

119) Australian Minister for Foreign Affairs, “The Hon Julie Bishop's speech at

호주가 지정학적 차원에서와 마찬가지로 사이버 안보 분야에서도 이렇듯 규범과 제도에 기초한 질서의 필요를 강조해온 것은 두 가지 이유 때문으로 볼 수 있다. 첫째, 호주는 미중 갈등이 전방위로 확대되고 중국의 사이버 공격 및 내정간섭 위협이 증가하는 전략적 환경 속에서 자국의 안보를 지켜내기 위해선 규범과 제도에 기초한 사이버 질서가 필요하다고 여겨왔다. 둘째, 호주는 인도-태평양 지역 질서가 재편되어가는 국제관계의 구조 속에서 핵심적인 중개자로서 자국의 영향력을 확대하려는 의도에서 자국의 역량과 자원을 집중할 수 있는 이슈 분야로 사이버 안보 분야를 선택하였다. 이러한 의도에서 호주는 규범, 규칙, 제도에 기초한 안전하고 자유로운 지역 사이버 공간을 지향하는 역내 국가들과 연대를 강화함으로써 규칙기반 사이버 질서를 위한 지역 차원의 다자 협력을 추동해나가고자 하였다. 나아가 사이버 안보의 규범적 질서 형성 구조의 네트워크에서 규범 확산국의 위치를 장악함으로써 인도-태평양 지역의 규칙기반 질서를 추구하는 역내 국가들 사이에서 핵심적인 중개자로 자리매김하여 자국의 영향력을 증대하길 원하였다. 이러한 전략적 의도는 호주 정부가 국가안보상의 이유로 자국의 5세대 통신망 사업에서 중국 통신장비 업체를 퇴출했던 사례에서 잘 드러난다.

2018년 8월 호주 연방정부는 국가안보상의 이유로 자국 5세대 통신망 사업에서 중국 통신장비 업체인 화웨이와 ZTE를 퇴출하였는데, 이러한 결정은 일차적으로 이들 기업이 중국의 사이버 공격 수단으로 이용될 위험이 크다는 호주 신호정보국의 조언을 바탕으로 한 것이었다. 2018년 초 연방정부는 국가 5세대 통신망이 공격받을 시 발생할 수 있는 위협을 측정하기 위해 신호정보국 소속 전문 해커들과 함께 사이버 공간에서의 모의전(war game)을 시행하였고, 그 결과는 호주 정책결정자들과 안보 전문가들에게 충격을 안겼다. 모의전에 임했던 신호정보국 해커들은 자신들이 행한 비슷한 수준의 사이버 공격이 호주의 5세대 통신망에 가해질 경우, 모든 주요 기반시설이 마비되어 국가적 피해가 엄청날 것이라는 보고를 올렸다.¹²⁰⁾ 그리고 모의전이 시행되고 불과 여섯 달이

the launching of International Cyber Engagement Strategy,” Commonwealth of Australia, October 4 2017. https://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2017/jb_sp_171004.aspx (검색일: 2019.5.30.)

120) Cassell Bryan-Low and Colin Packham, “How Australia led the US in its global war against Huawei,” *The Sydney Morning Herald*, May 22 2019. <https://www.smh.com.au/world/asia/how-australia-led-the-us-in-its-global-war-against-huawei-20190522-p51pv8.html> (검색일: 2019.5.30.)

지난 시점에 호주 정부는 공식적으로 자국의 5세대 통신망 사업에서 중국 기업의 참여를 배제한다는 결정을 발표하였다.

호주 정부가 중국과의 관계 악화와 기술·경제적 손해에도 불구하고 화웨이와 ZTE의 통신장비 도입을 금지한 결정적 이유는 해당 기업의 장비가 중국의 첩보 활동에 이용될 수 있다는 안보적 우려 때문이지만, 또 한편으론 사이버 안보 분야에서 중국과 거리를 둬으로써 규범 확산국으로서의 이미지를 확고히 구축하길 원했기 때문이기도 하다. 호주 정부는 중국이 호주를 비롯한 서방 국가들을 상대로 사이버 공격과 탈취 행위를 벌여온 것에 대해 심각한 우려를 표해왔으며, 특히 중국의 행동이 안전하고 자유로운 지역 사이버 환경 구축을 방해한다는 인식을 가져왔다. 호주가 자국의 5세대 통신망 사업에서 중국 통신기업을 퇴출하고 나아가 미국을 비롯한 우방국들에 자국과 뜻을 함께할 것을 강력히 요구했던 것은 이러한 인식에서 비롯된 행동이라 볼 수 있다. 이는 턴불 총리가 중국의 사이버 탈취 및 공격행위와 화웨이/ZTE 문제를 연계시켜 이들 기업이 중국의 사이버 공격 및 탈취 수단으로 사용될 가능성이 농후하다는 인식을 우방국들에 전달코자 노력하였던 것에서 잘 드러난다.¹²¹⁾

또한, 같은 해 12월 호주 정부는 외교통상부와 내무부의 공식 성명을 통해 중국 정부가 해커 그룹 APT10의 사이버 절도 행위를 후원해온 것을 강력히 규탄하였는데, 이러한 행동은 자국에 대한 중국발 사이버 위협을 완화하고자 하는 의도와 더불어 규칙기반의 사이버 질서 형성구조에서 자국의 영향력을 증대하고자 하는 의도에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 호주 정부는 중국 규탄 성명에서 중국을 비롯한 모든 국가가 G20을 통해 정해진 바 있는 재적 재산에 대한 사이버 절도 행위 금지 협약을 준수할 것을 촉구하는 한편 호주가 ‘안정된 사이버 안보 문화(a resilient cyber security culture)’를 촉진하는 데에 진념해온 국가라는 점을 특히 강조하였다.¹²²⁾ 그리고 해당 성명을 파이프 아이즈 동맹국인 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드와 같은 날 동시에 발표함으로써 호주가 규범적 사이버 질서를 추구하는 국가 간 네트워크에서 핵심축이 되고자 한다

121) Bryan-Low and Packham, 2019; IISS, “Australia, Huawei and 5G,” *Strategic Comments* Vol. 25, No. 7 (2019).

122) Australian Minister for Foreign Affairs, “Attribution of Chinese cyber-enabled commercial intellectual property theft,” Commonwealth of Australia, December 21 2018c. https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2018/mp_mr_181221.aspx (검색일: 2019.5.14.)

는 점을 분명히 하였다.

이를 종합하자면, 호주는 지정학적 차원에서와 마찬가지로 사이버 안보 분야에서도 역시 규칙기반의 사이버 질서라는 지역 차원의 공익을 자국의 배타적 국익과 결부시킴으로써 공익을 추구하는 과정에서 자국의 안보적·경제적 이익을 보호하고 나아가 지역 규칙기반 질서를 지향하는 국가들의 네트워크에서 입지를 강화하길 원하였다고 볼 수 있다. 이처럼 배타적 국익을 다른 국가들과 공유할 수 있는 상호이익과 연결 짓고 다자협력을 이용해 규범 확산을 도모함으로써 결과적으로 국익을 증대하는 전략을 지향해온 것은 호주에 합리적인 선택이었을 것이다. 비강대국으로서 물질적 국력과 지정학적 영향력에 있어 분명한 한계를 가질 수밖에 없는 호주의 처지에서는 역내 이웃 국가 또는 유사입장 국가들과의 상호 이익을 추구하는 과정에서 자국의 국익을 증대하는 전략이 효과적일 가능성이 크기 때문이다.¹²³⁾

2. 국내정치적 지지 확보

사이버 안보 영역에서 호주 연방정부가 설정한 정책 방향은 비교적 순조롭게 초당파적 지지를 확보할 수 있었다. 특히 전통적으로 친중 외교를 지향해온 대표 야당인 노동당은 중국을 사이버 공격의 배후이자 규칙기반 사이버 질서를 교란하는 행위자로 규정한 연방정부의 정책에 동조하는 태도를 보였는데, 이는 연방정부의 화웨이/ZTE 퇴출 결정, 호주 신호정보국의 사이버 공격 대응 결정, 호주에 대한 외국의 내정간섭을 방지하는 외국영향투명성제도법안, 그리고 정부 기관이 민간기업들에 사용자 메시지 데이터의 암호화 해제를 강제할 수 있는 ‘지원및접근법안(Assistance and Access Bill 2018)’ 등에 노동당이 지지를 표명하거나 협조한 데에서 잘 드러난다.

2018년 호주 정부는 국가안보상의 이유로 자국의 5세대 통신망 사업에서 화웨이와 ZTE를 퇴출한다는 결정을 발표함과 동시에 파이프 아이즈 동맹국들에 호주와 뜻을 함께하기를 강력히 요구하기 시작하였다. 그리고 정부의 이러한 결정과 행보에 대표 야당인 노동당은 지지와 협조

123) Carr, 2015; Gareth Evans, “No Power? No Influence? Australia’s Middle Power Diplomacy in the Asian Century,” Charteris Lecture at the Australian Institute of International Affairs (AIIA). New South Wales Branch, Sydney, June 6 2012. <http://www.gevans.org/speeches/speech472.html> (검색일: 2018.10.10.)

의사를 밝혔는데, 노동당 대변인은 연방정부의 화웨이/ZTE 퇴출 결정에 동의의 뜻을 밝히면서 “노동당은 국가안보 문제에 있어선 호주 정보기관의 조언을 항상 받아들일 것이며, 이는 오래된 초당파적 입장으로 변치 않을 것”이라고 말하였다. 익명을 요구하는 몇몇 노동당 주요 인사들 역시 노동당이 차기 연방정부를 구성하게 되더라도 화웨이/ZTE 퇴출 결정이 반복되는 일은 없을 것이라는 점을 분명히 하였다.¹²⁴⁾ 중국을 대함에 있어 연방정부 및 여당인 자유국민연합당과 차별된 접근을 지향해온 노동당이 화웨이/ZTE 사태와 관련해 연방정부와 같은 위치에 서 있다는 점을 분명히 한 것은 사이버 안보 영역에서 정부가 설정한 국익과 역할을 지지한 것으로 해석할 수 있다.

한편, 해외 사이버 범죄 네트워크, 특히 이슬람 수니파 극단주의 테러조직인 이슬람국가(IS: Islamic State) 퇴치에 호주 신호정보국이 공격적 사이버 역량을 사용할 수 있도록 하는 연방정부의 결정에도 역시 야당은 지지 의사를 표하였다. 전술한 것처럼 2016년 턴블 총리는 국가 사이버안보전략 발표를 통해 호주가 해외 사이버 공격에 대응하는 방법의 하나로 공격적 사이버 역량을 선제적으로 사용할 것을 공표하면서, 이러한 공격적 사이버 역량은 국제적 규칙과 국제법이 허용하는 범위 내에서만 사용될 것이며 따라서 국제무대에서 선행적 규범을 옹호하는 호주의 신용을 높일 것이라고 말한 바 있다. 이에 대해 빌 쇼튼(Bill Shorten) 노동당 당수는 의회 연설에서 “테러에 대응하고 극단주의를 물리치는 것은…공중지원과 군사훈련을 제공하는 일뿐만 아니라 적의 사이버 활동을 방어적 방법과 더불어 공격적 방법으로 방해하는 일 역시 포함한다”라는 발언을 통해 정부 정책에 찬성의 뜻을 내비쳤다.¹²⁵⁾

비슷한 맥락에서 2018년 연방정부가 제안한 외국영향투명성제도 법안에도 노동당은 협조하는 모습을 보였다. 2017년 턴블 총리는 호주에 대한 외국, 특히 중국의 내정간섭이 심각한 수준에 이르렀다고 주장하면서, 이를 사전에 방지할 수 있는 새로운 법안을 제시하였다. 해당 법안의 주요 골자는 호주의 정치, 경제, 사회, 교육 등의 분야에 대한 외국 세력의 개입과 간섭 활동을 방지하는 차원에서 외국 정부를 위해 활동하는

124) Fergus Hunter, “Labor rules out overturning Huawei 5G ban, as renewed pressure expected,” *The Sydney Morning Herald*, April 18 2019. <https://www.smh.com.au/politics/federal/labor-rules-out-overturning-huawei-5g-ban-as-renewed-pressure-expected-20190416-p51emp.html> (검색일: 2019.6.1.)

125) Parliament of Australia, “Speech by Bill Shorten MP,” Ministerial Statements, (Commonwealth of Australia), November 23 2016.

로비스트들에 대리인 등록을 강제하고, 이들이 호주의 내정에 간섭하거나 간첩 행위를 자행할 경우 처벌하도록 하는 것이었다. 2018년 6월 해당 법안은 어렵지 않게 하원의 승인을 받고 초당파적 지지하에 상원에서 역시 찬성 39표, 반대 12표로 무난히 통과되었다.¹²⁶⁾

연방정부에 대한 노동당의 협조는 2018년 12월 정부 기관이 민간 기업들에 사용자 메시지 데이터의 암호화 해제를 강제할 수 있도록 하는 법안 제정으로도 이어졌다. ‘지원및접근법(Telecommunications and Other Legislation Amendment (Assistance and Access) Act 2018)’으로 불리는 이 법은 정보기관과 법 집행기관이 국가안보적 필요에 따라 통신 서비스 제공 업체의 암호화된 통신 메시지에 언제든지 접근할 수 있도록 암호화 백도어(encryption backdoor) 설치를 강제하는 규정을 담고 있는데, 이는 통신의 암호화가 안전한 온라인 환경 구축에 필수적이기도 하지만 동시에 사이버 공간에서 국가안보를 위협하는 범죄 조직의 수단으로 악용되기도 한다는 연방정부의 판단에서 비롯된 것이다.¹²⁷⁾ 2018년 9월 해당 법안이 하원에 처음 제출되어 같은 해 12월 상하원에서 모두 통과되기까지의 과정에서 노동당은 세부 조항의 수정을 요구하며 여당과 대립하였지만, 연말 연휴 전까지 법안이 통과되지 못할 경우, 국가안보에 대한 사회적 우려가 노동당에 대한 비난 여론으로 이어질 것을 우려하여 결국 수정안을 철회하고 법안 통과에 합의하였다.¹²⁸⁾

이렇듯 연방정부가 야당의 협조를 비교적 어렵지 않게 이끌어낼 수 있었던 것은 두 가지 요인이 작용한 결과로 볼 수 있다. 먼저, 남중국해와 남태평양 등 호주 인근 지역에서 중국이 보여온 전략적 야심과 공세적 행동 그리고 호주 정부 기관, 정당, 대학 등을 겨냥한 중국의 사이버 공격과 내정간섭 의혹이 호주 사회의 반중국 정서를 키웠기 때문으로

126) Jason Scott, “Australia Passes Anti-Foreign Meddling Laws in Message to China,” *Bloomberg*, June 28 2018. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-28/australia-passes-anti-foreign-meddling-laws-in-message-to-china> (검색일: 2019.11.11.)

127) Australian Department of Home Affairs, “The Assistance and Access Act 2018,” Commonwealth of Australia, September 16 2019. <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/lawful-access-telecommunications/data-encryption> (검색일: 2019.11.11.); 암호화 백도어란, 모바일 기기, PC, 클라우드 서버 등에 저장된 사용자 데이터를 인위적으로 빼돌릴 수 있도록 하는 프로그램을 의미한다.

128) Paul Karp, “Labor accuses Coalition of welching on a deal over encryption bill,” *The Guardian*, February 12 2019. <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/feb/12/labor-accuses-coalition-of-welching-on-a-deal-over-encryption-bill> (검색일: 2019.10.29.)

볼 수 있다. 2016년에 들어 호주에서는 중국 공산당이 정치기부금을 통해 호주 정치인들을 매수하여 내정간섭을 자행해왔다는 논란이 사회적 이슈로 떠오르기 시작하였다. 대표적인 예로, 2016년 9월 샘 다스티야리(Sam Dastyary) 당시 노동당 소속 연방 상원의원이 중국계 기업인들과 단체들로부터 정치자금을 받고 그 대가로 동중국해와 남중국해 분쟁 등에 대한 중국의 정치적 입장을 지지해왔다는 의혹이 불거져 파문이 일었다.¹²⁹⁾ 그 이듬해에는 중국계 미국인 로비스트 셰리 얀(Sheri Yan)이 호주 내에서 중국 정부의 정보원으로 일해온 사실이 대서특필되기도 하였는데, 얀이 이미 2015년에 유엔 총회 의장을 매수한 혐의로 미국에서 체포되어 징역 20개월의 처벌을 받은 전력이 있으며, 그녀의 남편이 호주 정보기관에서 오랜 기간 아시아 지역 책임자로 근무했던 이력을 가진 인물이라는 점에서 큰 논란을 불러일으켰다.¹³⁰⁾ 더욱이 2017년에는 중국 공산당이 호주 내 중국인 디아스포라 커뮤니티를 동원하여 연방정부와 노동당의 정책 결정에 영향력을 행사하려는 시도를 벌이기도 하였다.¹³¹⁾

한편, 호주 사회의 반중 정서가 급격히 고조된 것은 중국의 사이버 공격과 내정간섭을 실존하는 위협으로 구성하려는 연방정부의 안보화 노력이 있었기 때문이기도 하다. 예컨대, 외국영향투명성제도법안 발의를 이틀 앞둔 시점에 턴블 총리는 언론과의 인터뷰에서 “외부 세력들이 호주의 정치과정에 영향력을 행사하기 위해 전례 없고 갈수록 복잡해져가는 시도를 벌여오고 있다”라고 주장하면서, “중국의 영향력에 대한 충격적인 보고서(disturbing reports about Chinese influence)”를 언급하며 해당 법안의 중요성과 당위성을 강조하였다.¹³²⁾ 또 법안 발의를 위한 의회 연설에서도 턴블 총리는 던컨 루이스(Duncan Lewis) 호주 안보정보국장의 발언을 인용하여, “간첩행위와 내정간섭의 위협은 전례 없는 수준이며…이러한 위협은 2차 대전 당시와 냉전 초기 소련의 정보원들이 연방정부를 침투했던 때보다 더 심각하다”라고 말하기도 하였다.¹³³⁾

129) Clive Hamilton, *Silent Invasion: China's Influence in Australia*. (London: Hardie Grant Books, 2018)

130) Hamilton, 2018, pp. 77-78.

131) Amy Searight, *Countering China's Influence Activities: Lessons from Australia*. Center for Strategic and International Studies, 2020. pp. 83-86.

132) Tom Westbrook, “Australia, citing concerns over China, cracks down on foreign political influence,” *Reuters*, December 5 2017. <https://www.reuters.com/article/us-australia-politics-foreign-idUSKBN1DZ0CN> (검색일:2020.10.3.)

133) Parliament of Australia, “Speech by Prime Minister Malcolm Turnbull, National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference)

지원및접근법안이 처음 발의되는 과정에서도 비슷한 안보적 수사법이 활용되었는데, 2017년 6월 턴불 총리는 의회에서 가진 국가안보 연설에서 해당 법안의 당위성과 필요성을 강조하기 위해 “이 달 말 우리 법무장관은 캐나다에서 파이브 아이즈 파트너 국가 법무장관들을 만날 것이며, 테러리스트들과 조직적 범죄자들이 ‘제어되지 않은 디지털 공간(ungoverned digital spaces)’에서 처벌을 피해 활동하는 것을 막기 위해 유사입장 국가들 그리고 통신·기술 산업계와 무엇을 더 해나갈 수 있을지 논의할 것이다…내정개입과 간첩행위는 우리 국민의 안전과 우리의 경제적 번영 그리고 우리 주권의 핵심에 놓인 민주주의적 제도 보전에 심각한 해를 끼칠 수 있는 세계적 현실”이라고 말하였다.¹³⁴⁾ 그는 연설한 달 뒤 조지 브랜디스(George Brandis) 법무장관과 함께 가진 공동기자회견에서도 역시 “인터넷이 범죄활동을 숨길 수 있는 ‘온라인상의 어두운 장소(dark spaces online)’로 이용되지 못하도록 분명히 할 필요가 있다”며 사이버 안보 위협에 대한 사회적 위기의식을 고조시키고자 하였다.¹³⁵⁾

연방정부의 안보화 노력은 중국, 내정간섭, 사이버 안보위협 등에 대한 사회 인식이 변화하는 데 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있는데, 2019년 로위 연구소가 발표한 국민 여론조사 결과에 따르면, ‘중국이 국제사회에서 책임 있게 행동하고 있는가’라는 질문에 조사 대상자 32%만이 ‘매우 그렇다’ 또는 ‘다소 그렇다’고 답하였다.¹³⁶⁾ 이는 전년도 조사 결과보다 20% 낮은 수치이다. 한편, ‘외국 기업의 기술 도입 문제와 관

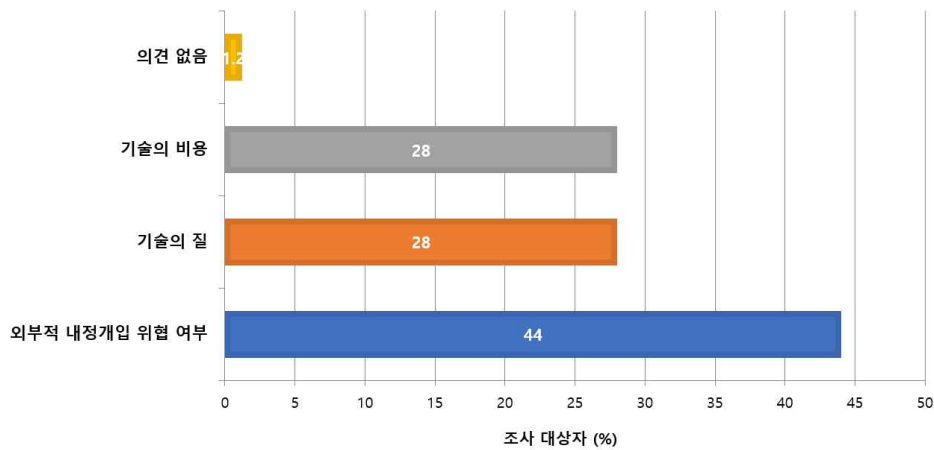
Bill 2017, Second reading,” Commonwealth of Australia, December 7 2017c.; 2016년 9월 호주 공영방송 ABC가 보도한 내용에 따르면, 턴컨 루이스 안보정보 국장은 2015년 호주 3대 정당인 자유당, 노동당, 국민당 소속의 유력 정치인들과 가진 사적인 자리에서 중국 공산당이 정치기부금을 통해 호주 정치에 개입하여 내정간섭을 가해왔고, 중국 공산당의 정보기관과 밀접하게 연관된 다수의 중국 기업인이 호주에서 활동하고 있음을 경고하였다. 이후로도 그는 지속해서 중국이 막대한 기부금을 앞세워 호주의 정당과 대학 등에 영향력을 행사해왔음을 경고해왔다. 관련 내용은 다음의 기사를 참고할 것: Chris Uhlmann, “Domestic spy chief sounded alarm about donor links with China last year,” *ABC News*, September 1 2016. <https://www.abc.net.au/news/2016-09-01/asio-chief-sounded-alarm-about-donor-links-with-china-last-year/7804856> (검색일: 2020.9.8.)

134) Parliament of Australia, “National Security statement,” Commonwealth of Australia, June 13 2017a.

135) Parliament of Australia, “Transcript of press conference: AFP Headquarters, Sydney,” Commonwealth of Australia, July 14 2017b.

136) Natasha Kassam, *Lowy Institute Poll 2019*, Lowy Institute, Sydney, 2019, p. 8.

련하여 최우선적 고려사항은 무엇인가'라는 질문에 조사 대상자의 절반에 가까운 43%가 '외부적 내정개입 위협 여부'를 꼽았다(그림 2 참고). 그 외에도 조사 대상자의 77%가 '호주 인근 지역에서 중국의 군사 활동을 억제하는 데 호주 정부가 더욱 적극적인 자세를 취해야 하는가'라는 질문에 동의 의사를 밝혔으며, '호주 정부가 중국으로부터 지나치게 많은 투자를 받고 있다고 생각하는가'라는 질문에 68%가 '그렇다'고 답하였다.

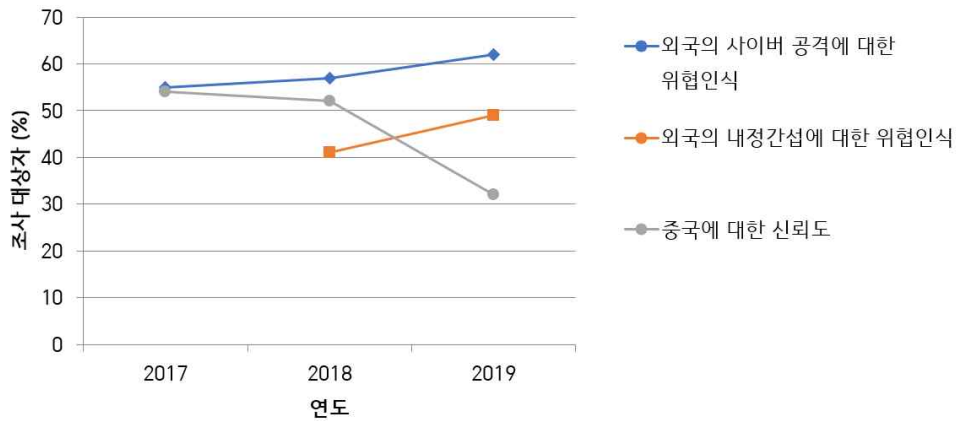


출처: Kassam 2019에서 재가공

그림 2. 외국 기업의 기술 도입 문제와 관련한 국민적 관심사항 및 우선적 고려사항

해당 여론조사 결과에서 또 한 가지 눈여겨볼 점은 호주 국민의 안보 위협인식의 변화인데, 조사에 따르면, 조사 대상자의 62%가 '외국의 사이버 공격'을 호주의 핵심 국익에 대한 심각한 위협으로 꼽았으며, 절반에 가까운 49%가 '호주의 정치에 대한 외국의 내정간섭'이 호주 안보에 심각한 위협이 된다는 데에 동의하였다.¹³⁷⁾ 로위 연구소의 2017년, 2018년도 조사 결과를 종합해보면, 외국의 사이버 공격을 안보위협으로 인식하는 호주 국민이 2017년도에 55%, 2018년도에 57%, 2019년도에 62%로 꾸준히 증가하였음을 알 수 있다. 호주 정치에 대한 외국의 영향력 행사 및 내정간섭을 심각한 국가 안보위협으로 인식하는 국민 역시 2018년 41%에서 2019년 49%로 8% 더 증가하였다(그림 3 참고).

137) Kassam, 2019, pp. 12-13.



출처: Kassam, 2019; Oliver, 2017; Oliver, 2018을 참조하여 재구성

그림 3. 호주 국민의 이슈별 위협인식 및 대중 신뢰도 변화

중국에 대한 호주 사회의 인식 변화는 2015년과 2016년도 조사 결과와 비교해볼 때 더욱 두드러진다. 로위 연구소의 2015년도 국민 여론 조사 결과에 따르면, 조사 대상자의 77%가 중국을 군사적 위협보다는 호주의 경제적 파트너로 인식한다고 답하였으며, 73%가 ‘호주와 중국의 관계가 더욱 가까워져야 한다’는 데에 동의하였다. ‘호주가 다른 국가들과 협력하여 중국의 영향력을 억제해야 하는가’라는 질문에도 역시 52%가 동의하지 않는다고 답하였다. 다만, ‘중국과의 경제적 관계 악화를 감수하더라도 호주 인근 지역 내 중국의 공세적 군사행동에 더 적극적으로 대항해야 하는가’라는 질문에는 조사 대상자의 66%가 동의 의사를 밝혔다.¹³⁸⁾ 2016년도 조사 결과에서는 중국에 대한 부정적 인식이 한층 높아졌음을 발견할 수 있다. ‘호주 인근 지역 내 중국의 군사적 행동이 중국에 대한 인식에 긍정적/부정적 영향을 미치는가’라는 질문에 조사 대상자의 79%가 부정적 영향을 끼친다고 답하였고, 비슷한 수치인 73%가 ‘중국의 정치체제’가 중국에 대한 인식에 부정적 영향을 미친다고 답하였다.¹³⁹⁾

이러한 현상은 2016년 들어 중국의 공세적 외교 행태와 사이버 공격 및 내정간섭 의혹이 사회적 문제로 떠오르면서 호주 사회의 반중 정서가 고조되기 시작하자 연방정부가 국가사이버안보전략을 발표하고 그 이듬해 내정간섭 및 사이버 안보 위협을 겨냥한 외국영향투명성제도법안

138) Alex Oliver, *Lowy Institute Poll 2015*, Lowy Institute, Sydney, 2015, pp. 8-9.

139) Oliver, *Lowy Institute Poll 2016*, Lowy Institute, Sydney, 2016, pp. 11-12.

과 지원및접근법안 제정을 발표하는 일련의 과정을 통해 호주의 정치, 경제, 사회 전반에 걸친 외부적 안보위협을 성공적으로 부각한 데에 따른 결과로 볼 수 있다. 특히 호주 국민 다수가 외국 기업의 기술을 도입하는 문제에 있어 해당 기술 도입이 내정개입 위협의 증대로 이어질 수 있는지 여부에 주의를 기울이게 된 것은 화웨이를 비롯한 중국 통신기업을 잠재적 위협으로 구성하려는 연방정부의 안보화, 특히 턴블 총리 개인의 안보적 수사법 또는 ‘화행(speech act)’¹⁴⁰⁾이 효과를 거뒀다는 사실을 방증한다.¹⁴¹⁾ 결과적으로 연방정부의 안보화 노력은 중국에 대한 호주 국민의 불신과 우려가 증대되는 현상을 가속화하여 국내적 여론이 연방정부의 정책을 지지하는 방향으로 조정되게끔 하였고, 그에 따라 노동당 역시 그러한 여론을 의식할 수밖에 없게 되었다고 볼 수 있다.

전통적으로 친중 외교를 지향해온 노동당이 화웨이/ZTE 퇴출 문제와 외국영향투명성제도법 및 지원및접근법 제정 과정에서 연방정부의 결정에 협조하는 태도를 보인 또 다른 이유는 노동당 역시 중국의 영향력 확장과 미국의 자국우선주의 그리고 그로 인한 미중 양자택일의 압박에 대해 연방정부와 비슷한 시각을 가지고 있었기 때문으로 볼 수 있다. 물론 노동당 주요 인사들은 지속해서 ‘중국 위협론’을 경계하는 모습을 보여왔는데, 예로, 러드 前 총리는 2019년 8월 네셔널 프레스 클럽에서 가진 인터뷰에서, 외국의 내정개입, 사이버 안보, 정치적 후원 등의 이슈에 대한 매우 현실적인 우려가 있는 것은 맞지만, 호주가 중국에 대해 지나치게 히스테리컬해지진 말아야 한다고 경고하였다. 그는 “(연방정부의 일련의 조치들이) 네오매카시즘(neo-McCarthyism)으로 빠져들어선 안 된다”며 호주가 미중 사이에서 균형을 잡을 필요가 있음을 역설하였다.¹⁴²⁾ 쇼튼 노동당 당수 역시 차기 노동당 연방정부의 외교정책 구상을

140) 화행이란 간단히 말해 특정 문제를 위협화하는 언어적 표현이다. 화행은 ‘생존’이나 ‘실존적 위협’ 그리고 문제의 ‘우선권(priority)’ 등을 내포하는 수사적 구조의 발화(utterance)를 의미하며, ‘지금 당장 이 문제를 해결하지 못한다면 이를 바로 잡을 기회를 놓치고 만다’는 식의 담론을 형성하고 이를 수용자(audience)에게 효과적으로 전달하기 위한 수단으로 볼 수 있다. 특히, 비군사적 분야에서 발생한 어떤 문제를 안보 문제로 격상시키기 위해서는 강력한 설득력을 지닌 화행을 통해 안보적 담론을 형성해야만 한다. 따라서 안보화 행위자는 특정 문제의 위협을 묘사함에 있어 ‘안보’를 이야기함으로써 위협에 대한 공유된 이해와 인식 혹은 두려움을 자신과 수용자 간의 관계 속에 형성할 수 있게 된다.; Matt McDonald, “Securitization and the Construction of Security,” *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 4 (2008), pp. 563-587.

141) Kassam, 2019, p. 14.

142) Olivia Caisley, “Kevin Rudd accuses the Liberals of causing China hysteria,” *The Australian*, August 23, 2019.

발표하는 자리에서 “호주 노동당이 연방정부를 구성하게 된다면 중국을 전략적 위협으로만 그리는 미국의 지도를 따르지 않을 것이며, 중국과의 관계는 호주의 국익에 맞춰 설정될 것”이라고 말함으로써 턴불 정부와 입장차를 드러내기도 하였다.¹⁴³⁾

그러나 노동당이 중국과의 관계에 있어 연방정부와 견해차를 보였다고 하여 중국의 세력팽창을 우려하지 않은 것은 아니다. 노동당은 호주의 퀴드 복귀 결정에 동조함으로써 결과적으로 중국의 영향력 확장을 경계하는 모습을 보였다. 2018년 3월 노동당 예비내각의 외무장관인 페니 웡(Penny Wong) 상원의원과 리처드 말스(Richard Marles) 부당수는 「왜 노동당은 퀴드가 아세안에게 중요하다 믿는가」라는 제목의 언론기고문을 통해 “퀴드는 네 동지 자유민주주의 국가(미국, 인도, 일본, 호주)가 지역 안보에 관한 생각을 공유할 수 있는 공간을 제공한다…이미 존재하는 지역적 다자대화 및 합동군사훈련에 퀴드를 추가하는 것은 아세안 중심의 지역 다자협의체를 보완하게 될 것”이라는 입장을 전했다.¹⁴⁴⁾ 연방정부의 퀴드 복귀 결정에 대한 이러한 입장표명은 노동당 역시 중국의 세력팽창이 억제될 필요가 있다고 여겨왔음을 시사한다.

무엇보다 인도-태평양 지역의 규칙기반 질서라는 가치에 대한 노동당의 이해관계가 연방정부의 그것과 다르지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 쇼튼 노동당 당수는 “미국의 자국우선주의, 중국의 중국몽, 영국의 EU 탈퇴, 파리 협정을 둘러싼 갈등 등 국제 제도에 대한 억압과 자유민주주의 국가들의 건전성에 대한 위협으로 인해 2차 대전 이후로 호주의 활동 무대가 되어온 국제질서가 급변하고 있으며, 이는 호주 미래를 불확실하게 만들고 있다”라는 발언을 통해 연방정부 및 여당과 비슷한 위기의식을 드러냈다.¹⁴⁵⁾ 웡 상원의원 역시 중국과의 관계 재설정 필요성을 역설하면서도 노동당의 외교정책의 핵심이익으로 ‘법질서에

<https://www.theaustralian.com.au/nation/kevin-rudd-accuses-the-liberals-of-causing-china-hysteria/news-story/f9ccb5085c6db797893dc6a74dd41a84> (검색일: 2020.11.04.)

143) Bill Shorten, “The Foreign Policy of the next Labor Government,” Lowy Institute, October 29, 2018. <https://www.lowyinstitute.org/publications/foreign-policy-next-labor-government> (검색일: 2019.4.10.)

144) Penny Wong and Richard Marles, “Why Labor believes the Quad is important to ASEAN,” *The Australian Financial Review*, March 15 2018. <https://www.afr.com/news/economy/why-labor-believes-the-quad-is-important-to-asean-20180315-h0xhtc> (검색일: 2019.5.20.)

145) Shorten, 2018.

기초한 안정되고 협조적인 지역 차원의 전략 체제’와 ‘국제 규칙기반 질서의 지속적인 발전을 위한 건설적 국제주의’를 꼽았다.¹⁴⁶⁾

한편, 연방정부가 추진한 지원및접근법의 경우 국가가 필요에 따라 국가안보를 앞세워 개인의 권리와 사생활을 침해할 가능성이 있다는 점에서 통신기술 관련 기업 그리고 호주 변호사협회(The Law Council of Australia)나 인권위원회(Australian Human Rights Commission) 등 개인정보 보호를 옹호하는 국내단체들의 비난을 초래하기도 하였다. 그러나 국민적 여론이 정치, 경제, 사회 전반에 걸친 외부적 안보위협을 심각하게 받아들이게 되면서 연방정부를 지지하는 쪽으로 기울었고, 그와 더불어 노동당 역시 해당 법안이 처음 발의된 시점에 이미 연방정부에 지지 의사를 표명했기 때문에 이들 단체의 반대는 국민적 반대여론으로 이어지지는 못하였다.

146) Penny Wong, “FutureAsia: Australia’s Engagement with China,” Australian Institute of International Affairs, October 17 2017. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/futureasia-australia-engagement-china/> (검색일: 2019.5.1.)

V. 사이버 안보 분야 호주의 중견국 외교전략

앞서 본 바와 같이 호주는 미중 전략경쟁이 만들어내는 사이버 안보위기를 타개하기 위해선 규범적 사이버 질서가 확립되어야 한다고 판단하였고, 그에 따라 사이버 안보의 국제규범 확산을 자국의 핵심 국익으로 설정하였다. 그리고 이를 위해 정보동맹과 다자협력을 활용하는 변환적 중개외교를 전개함으로써 역내 사이버 질서 형성구조에서 자국의 영향력을 키워나갔다. 특히 호주는 미국이 주도하는 파이프 아이즈 정보동맹에서 입지를 강화하는 한편 자국의 영향력이 가장 효과적으로 투사될 수 있는 동남아 및 남태평양 지역에서 사이버 안보 다자협력을 주도하기 위한 노력을 전개하였다. 이러한 전략은 사이버 질서 형성구조의 구조적 공백, 즉 인도-태평양 지역 사이버 질서에 대한 역내 국가 간의 합의가 존재하지 않는다는 점과 더불어 그러한 지역적 합의를 효과적으로 끌어낼 수 있는 행위자 역시 부재하다는 점을 전략적으로 파악하고 규범 확산국 역할을 자처함으로써 자국의 위치권력과 중개권력을 강화하려는 의도에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 이를 통해 호주는 사이버 공간의 규칙기반 질서를 확립하는 지역 차원의 공익을 추구하는 과정에서 자국의 배타적 이익 역시 증진하고자 하였다.

이 점에서 사이버 안보 분야에서 드러나는 호주의 외교전략은 지정학적 차원에서 전개된 외교전략과 그 맥을 같이 한다. 즉, 호주는 미국이 주도하는 동맹 네트워크에서 자국의 영향력을 확대하는 한편 규칙기반 질서 확립을 추구하는 역내 유사입장 국가들과 안보협력을 새롭게 구축 또는 증진하여 지역 차원의 다자협력을 추동함으로써 자국의 중개적 위치와 영향력을 강화해나가는 전략을 지정학적 무대와 사이버 안보 분야에서 모두 전개해온 것이다. 이러한 전략이 사이버 안보 분야에서 먼저 드러나게 된 이유는 미중 전략경쟁이 사이버 공간으로까지 확산되면서 호주를 겨냥한 중국의 사이버 공격과 내정간섭 위협이 급격하게 증가하였기 때문이기도 하지만, 또 한편으로는 호주가 선제적으로 사이버 안보 분야에서 규범과 규칙을 앞세워 규칙기반의 사이버 질서 확립을 위한 지역적 다자협력을 추동함으로써 인도-태평양 지역 질서가 재편되어가는 국제관계의 구조 속에서 자국의 영향력을 확대하고자 했기 때문이다.

그렇다면 여기서 중요한 질문은 제한된 국력과 지정학적 영향력을 가진 비강대국 호주가 어떻게 강대국과의 동맹 관계에서 자국의 입지를 키우고 지역 차원의 다자협력을 추동하여 사이버 질서에 대한 합의를 유

도하는 중개자의 역할을 수행해왔는가이다. 다시 말해 부상하는 인도-태평양 지역 사이버 질서 형성구조의 네트워크를 자국의 국익에 부합하는 방향으로 유도하기 위해 어떤 전략을 구사해왔는가 하는 질문이라 할 수 있다. 따라서 이 장에서는 호주가 동맹과 양자·다자협력을 활용하여 사이버 공간의 규칙기반 질서 형성에 앞장서온 과정을 행위자-네트워크 이론에서 말하는 ‘번역’의 네 단계-프레임 짜기, 맺고 끊기, 내 편 모으기, 표준 세우기-를 통해 분석하고자 한다.

1. 역내 국가들의 이해관계 파악 과정

호주의 외교전략은 인도-태평양 지역의 사이버 안보 환경과 사이버 질서를 바라보는 역내 국가들의 입장과 인식을 파악하는 것에서 출발하였다. 이러한 이해관계 파악 과정은 호주가 국제규범에 기초한 사이버 질서 확립을 위해 다자협력 네트워크를 형성하고자 자국과 비슷한 위협 인식 및 질서 구상을 가진 유사입장 국가들을 모색했던 행위, 즉 중견국 네트워크 전략의 ‘프레임 짜기’ 단계와 관련이 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 프레임 짜기 단계에서 중견국은 자국을 둘러싼 구조적 환경과 상황을 이해하는 상황지성을 바탕으로 그 안에 속한 여러 행위자의 이해관계를 파악하고 이를 통해 그들 간의 관계 구도, 즉 네트워크를 이해함으로써 이를 자국에 유리한 방향으로 재구성해나간다.

호주의 프레임 짜기 전략은 호주 정부가 동남아 지역 국가들이 사이버 공간의 질서에 어떤 이해관계를 가지는지 파악하기 위해 노력하였던 사례에서 특히 잘 드러난다. 호주는 역내 사이버 공간의 규칙기반 질서 확립과 관련하여 아세안 국가들이 어떠한 입장과 이해관계를 가지는지 파악하고자 하였다. 2016년 호주 정부는 국가사이버안보전략 발표를 통해 호주가 개방되고 자유로우며 안전한 사이버 공간 형성에 앞장설 것을 밝힘과 동시에 ‘사이버 안보 대사(Ambassador for Cyber Affairs)’를 임명하여 인도-태평양 지역 사이버 공간에서 국제협력을 촉구하는 ‘조직화되고 일관되며 영향력 있는 목소리’를 내겠다는 공약을 내걸었다.¹⁴⁷⁾ 그리고 2016년 말 그 자리에 임명된 토비아스 피킨(Tobias Feakin) 사이버 안보 대사는 본격적으로 호주가 그리는 인도-태평양 지역 규칙기반

147) Australian Minister for Foreign Affairs, “Media Release: Ambassador for Cyber Affairs,” Commonwealth of Australia, November 10 2016. https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2016/jb_mr_161110.aspx (검색일: 2018.10.22.)

사이버 질서의 청사진을 대외적으로 알림으로써 이에 동조하는 역내 국가들을 모색하기 시작하였다.

이 과정에서 호주는 인도네시아 그리고 싱가포르와 각각 양자적 사이버 안보 협약을 맺음으로써 호주의 사이버 안보 다자협력 주도에 대한 이들 국가의 긍정적 의사를 확인해나갔다. 2017년 2월 턴불 총리는 조코 위도도(Joko Widodo) 인도네시아 대통령을 시드니로 초청해 사이버 공간의 규칙기반 질서에 대한 인도네시아의 이해관계를 확인하는 자리를 가졌고, 이를 통해 인도네시아가 호주와 뜻을 함께한다는 점을 확인할 수 있었다. 양국 정상은 사이버 안보 위협에 양국이 공동 대응할 수 있는 플랫폼으로서 양국 간 사이버 정책 대화(Australia-Indonesia Cyber Policy Dialogue)를 구축하기로 합의하였고, 그해 5월 피킨 대사는 인도네시아 대표부를 수도 캔버라로 초청하여 첫 번째 사이버 정책 대화를 가졌다.¹⁴⁸⁾ 호주에 대한 인도네시아의 호의적 입장은 2018년 3월 위도도 대통령이 호주 언론과 가진 인터뷰에서 호주의 아세안 가입을 공개적으로 지지하면서 더욱 분명해졌다. 해당 인터뷰에서 그는 “(호주의 아세안 가입은) 좋은 생각이다…이는 우리 지역의 안정, 경제적 안정뿐만 아니라 정치적 안정 개선에도 좋을 것”이라 말함으로써 호주에 대한 옹호적 견해를 밝혔다.¹⁴⁹⁾

한편 턴불 총리는 같은 해 6월 피킨 대사와 함께 싱가포르를 방문하여 정상회담을 가진 자리에서 양국 간 사이버 안보협력을 강화하는 양해각서(MOU)를 체결하였다. 이를 통해 호주와 싱가포르는 사이버 안보 위협에 공동 대응할 수 있는 역량 개발과 더불어 역내 사이버 공간에서 규범에 기초한 책임 있는 국가 행위를 촉진하는 데에 협력할 것을 약속하였다.¹⁵⁰⁾ MOU를 체결하는 자리에서 데이비드 고(David Koh) 싱가포르 사이버안보기관(CSA) 기관장은 “싱가포르와 호주의 MOU 체결은 양국이 안전하고 회복력 있는 사이버 공간 구축에 뜻을 함께함을 의미한

148) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “First Australia-Indonesia Cyber Policy Dialogue,” Commonwealth of Australia, 2017b.

149) James Massola and Peter Hartcher, “Indonesian President Widodo says Australia should be in ASEAN,” *The Sydney Morning Herald*, March 15 2018. <https://www.smh.com.au/world/asia/indonesian-president-widodo-says-australia-should-be-in-asean-20180315-p4z4ha.html> (검색일: 2019.6.7.)

150) Cyber Security Agency of Singapore, “Singapore Signs MOU with Australia to Enhance Cybersecurity Collaboration,” June 2 2017. <https://www.csa.gov.sg/news/press-releases/singapore-signs-mou-with-australia-to-enhance-cybersecurity-collaboration> (검색일: 2019.6.2.)

다”고 말함으로써 역내 사이버 공간의 규칙기반 질서 확립을 위한 호주의 노력에 싱가포르가 협조할 의지가 있음을 전달하였다. 나아가 호주는 2017년 말 아세안 사이버 위협 완화 워크숍을 싱가포르와 공동 개최하기로 합의함으로써 양국 간 협력관계가 양자 협력을 넘어 호주와 아세안 간 협력관계로 발전할 수 있음을 확인했다.

여기서 중요한 질문은 호주가 규칙기반의 사이버 질서 확립을 위한 다자협력을 추동하려는 과정에서 왜 하필 인도네시아와 싱가포르의 입장을 특히 신중하게 여겼는가 하는 것이다. 여기엔 두 가지 이유를 들 수 있다. 첫째, 전통적으로 호주의 협력안보 규범외교가 성공하기 위해선 동남아 국가들의 협조가 필요한데, 특히 아세안 내에서도 상대적으로 큰 입지와 영향력을 가진 인도네시아와 싱가포르의 협조가 중요하기 때문으로 볼 수 있다. 2000년대 초 아태 지역 난민 문제에 대응코자 지역적 다자협력을 주도했던 당시에도 호주는 비슷한 전략을 전개한 바 있다.¹⁵¹⁾ 둘째, 아세안 국가 중 인도네시아와 싱가포르가 사이버 안보 문제에 상대적으로 큰 관심을 보이며 대응 모색에 적극적인 모습을 보여왔기 때문이다. 일찍이 싱가포르는 사이버 안보가 자국의 미래 번영과 생존에 필수적이라는 인식하에 국가 사이버 추진체계를 정비하고 영국과의 양자적 협력을 체결하는 등 대응 모색에 발 빠른 모습을 보여왔다.¹⁵²⁾ 인도네시아 역시 2015년 사이버 공간에 대한 국제법 적용을 촉구하는 유엔 보고서 채택에 참여하는 등 사이버 안보 거버넌스 구축에 관심을 보여왔다.¹⁵³⁾

2. 관계의 수립과 단절

151) Carr, 2015, p. 116.

152) Irene Tham, “New Cyber Security Agency to be set up in April, Yaacob Ibrahim to be minister in charge of cyber security,” The Straits Times, January 27, 2015. <https://www.straitstimes.com/singapore/new-cyber-security-agency-to-be-set-up-in-april-yaacob-ibrahim-to-be-minister-in-charge-of> (검색일: 2019.8.22.); Cyber Security Agency of Singapore, “Singapore and the UK Commit to Work Together to Ensure a Secure Cyberspace,” July 29, 2015. <https://www.csa.gov.sg/news/press-releases/singapore-and-the-uk-commit-to-work-together-to-ensure-a-secure-cyberspace> (검색일: 2019.8.22.)

153) Kathleen Rustici, “Indonesia’s Cybersecurity: An Opportunity for Deeper Cooperation,” Center for Strategic and International Studies. November 26, 2015. <https://www.csis.org/analysis/indonesia%E2%80%99s-cybersecurity-opportunity-deeper-cooperation> (검색일: 2019.8.23.)

인도-태평양 지역 사이버 공간에서 안정을 추구하는 역내 국가들의 관계 구도를 전략적으로 파악한 호주는 이를 자국에 유리한 방향으로 조정해나갔는데, 이는 중견국 네트워크 전략의 ‘맺고 끊기’ 단계로 볼 수 있다. 이 단계에서 중견국은 자신의 주변에 존재하는 다른 행위자들과 새로운 관계를 형성하거나 이미 존재하는 관계를 강화 또는 약화시키는 변환적 중개외교를 전개함으로써 전체적인 관계 구도에서 자국의 위치와 역할을 극대화해나간다.

2018년 말 호주가 아세안 회원국들의 정보 공 유체인 아워 아이즈에 편입하고자 했던 사례는 맺기 전략의 일환으로 볼 수 있다. 2018년 10월 크리스토퍼 페인(Christopher Pyne) 호주 당시 국방부 장관은 호주-인도네시아 국방장관 회의에서 호주가 아세안과의 대테러 관련 정보공유 및 사이버 안보 협력관계를 구축하길 원하며, 따라서 아워 아이즈에 가입을 희망하고 있다는 뜻을 전달하였다.¹⁵⁴⁾ 장관회의에 앞서 호주 언론과 가진 인터뷰에서 페인 장관은 “아직 호주는 아워 아이즈 가입을 공식적으로 초대받진 않았지만, 우리는 가입과 정보 및 훈련 제공을 희망하고 있다”라고 말하면서, 참여가 결정될 경우 호주는 아워 아이즈 국가의 정보 수집 및 분석 능력 향상을 돕는 역할을 담당하게 될 것이라고 밝혔다.¹⁵⁵⁾

호주가 아워 아이즈에 대한 가입 의사를 표명한 것은 기본적으로 아세안과의 사이버 안보 협력관계를 강화하길 원했기 때문이지만, 또 한편으로는 파이브 아이즈와 아워 아이즈를 잇는 중개자가 되는 것을 희망했기 때문으로 해석해볼 수도 있다. 만약 호주가 아워 아이즈에 가입하게 된다면 사이버 공간에서 발생하는 테러 및 초국적 범죄와 관련한 중요 정보가 파이브 아이즈와 아워 아이즈 간에 공유될 수 있으며, 이러한 정보공유 과정에서 호주의 중개권력과 위치권력은 자연스럽게 커질 수밖에 없다.¹⁵⁶⁾ 나아가 두 정보공유 네트워크를 연계시킴으로써 파이브 아

154) Australian Department of Defence, “Joint Chairs’ Statement: ASEAN-Australia Cyber Policy Dialogue,” Commonwealth of Australia, September 18 2018a.

155) James Massola, “Christopher Pyne backs Australia joining Asia’s ‘Our Eyes’ intelligence group,” *The Sydney Morning Herald*, October 11 2018. <https://www.smh.com.au/world/asia/christopher-pyne-backs-australia-joining-asia-s-our-eyes-intelligence-group-20181011-p5092t.html> (검색일: 2019.8.25.)

156) Massola, 2018.

이즈에 대한 아세안의 시각을 긍정적인 방향으로 전환하고, 이를 토대로 아세안을 다중이해당사자주의 거버넌스를 지향하는 진영으로 끌어들이기회 역시 창출할 수 있었을 것이다.

이러한 맏기 전략은 파이브 아이즈 동맹 내에서도 전개되었는데, 사이버 공간에서의 테러 및 조직적 범죄행위를 차단하기 위해 통신기술 기업들에 전자메시지 암호화 백도어 설치를 강력히 요구해온 호주는 파이브 아이즈 동맹국들에 뜻을 함께해 달라고 요청함으로써 정보동맹 관계를 더욱 강화하려는 노력을 전개하였다. 2017년 6월 캐나다에서 열린 파이브 아이즈 회의에 호주 측 대표로 참석한 브랜디스 법무장관은 회의를 약 2주 앞둔 시점에 한 언론과 가진 인터뷰에서, 범죄행위에 이용된 전자메시지에 접근해 이를 조사하는 문제에 있어 호주 정보기관과 미국을 비롯한 나머지 파트너 국가들의 정보기관 간 협조가 더욱 강화될 필요가 있다고 역설하면서, “국가들은 (전자메시지 암호화 해제를 위한) 법적 의무의 본질에 관한 공통된 표준이 필요하다”라고 주장하였다.¹⁵⁷⁾ 또한, 그는 회의 직전 발표한 성명에서도 역시 호주가 테러집단의 인터넷 악용 위협과 그 방지책으로서 거론된 전자메시지 암호화 해제 법 제정에 관한 파이브 아이즈 국가 간 논의를 주도하게 될 것이라고 말하였다.¹⁵⁸⁾

파이브 아이즈 회의 직후 동맹국들은 ‘5개국 장관 공동성명(Five Country Ministerial 2017: Joint Communiqué)’을 발표하였고, 호주의 요청대로 ‘암호화(encryption)’가 폭력적 극단주의, 글로벌 이주·난민, 국경관리·인신매매·항공보안, 사이버 안보와 함께 5대 과제로 명기되었다. 공동성명을 통해 5개국은 “암호화가 테러위협을 포함한 심각한 범죄를 조사하는 과정에서 통신내용에 합법적으로 접근하는 것을 방해함으로써 공공안전을 확보하려는 노력을 심하게 저해할 수 있다”는 점에 주목하는 한편 “사이버 안보와 개인의 권리 및 자유를 지키면서 이러한 문제 해결을 위해 통신기술 기업들과의 협력을 진전시켜 공유된 해결책을 모색해 나갈 것”을 약속하였다.¹⁵⁹⁾

157) David Wroe, “How the Turnbull government plans to access encrypted messages,” *The Sydney Morning Herald*, June 11 2017. <https://www.smh.com.au/politics/federal/how-the-turnbull-government-plans-to-access-encrypted-messages-20170609-gwoge0.html> (검색일: 2020.10.30.)

158) Harry Pearl, “Australia to seek greater powers on encrypted messaging at ‘Five eyes’ meeting,” *Reuters*, Jun 25 2017. <https://fr.reuters.com/article/us-australia-security-messaging-idUSKBN19G044> (검색일: 2020.10.30.)

159) Five Country Ministerial and Quintet meeting of Attorneys General, “Five

한편, 호주는 사이버 공간에서 중국의 행동을 배격하는 태도를 분명히 밝힘으로써 중국과 의도적으로 거리를 두는 끊기 전략 역시 전개하였다. 앞서 서술한 바와 같이 호주는 자국의 5세대 통신망 사업에서 중국 기업 화웨이와 ZTE를 퇴출하였는데, 주목할 점은 호주가 그러한 결정을 내린 시점을 전후로 나머지 파이프 아이즈 국가들에 화웨이의 5세대 통신망 사업 참여 배제를 강력히 요구했다는 사실이다. 실제로 호주는 파이프 아이즈 국가 중 처음으로 화웨이를 5세대 통신망 사업에서 퇴출하였으며, 그 이후로도 지속해서 파이프 아이즈 동맹국들에 호주의 전례를 따르길 주문해왔다.¹⁶⁰⁾ 특히 화웨이 퇴출을 결정한 장본인인 턴블 총리는 퇴임 이후에도 영국 정부에 화웨이를 배제하는 데 동참할 것을 강력히 촉구하였다. 예로 2019년 3월 턴블 총리는 영국 방문 중 한 연설에서 “호주는 이러한 (화웨이 퇴출) 결정을 내린 첫 번째 국가이다. 우리가 이러한 결정을 내린 것은 우리 스스로 주권을 지키고 변화에 대비하기 위함이다...(화웨이 퇴출 문제에 있어) 영국이 결정에 앞서 여전히 고민 중인 것으로 아는데, 나는 영국 신호정보국(GCHQ)이 (화웨이 장비 도입의 위험과 관련해) 우리와 일치한 견해를 드러냈다는 사실에 놀라지 않았다”라는 발언을 전하면서 영국 역시 호주와 뜻을 함께할 것을 촉구하였다.¹⁶¹⁾

호주가 화웨이 퇴출 운동에 앞장서온 데는 크게 세 가지 요인이 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 첫째, 호주는 중국을 자국에 대한 사이버 공격 및 탈취 행위의 가해국으로 여겨왔으며, 동시에 안전하고 자유로운 규칙기반의 사이버 질서를 교란하는 위협 국가로 인식해왔다. 이러한 부정적 인식은 2019년 10월 피터 더튼(Peter Dutton) 호주 내무부(Department of Home Affairs) 장관이 호주를 겨냥한 중국의 사이버 공격과 내정간섭 행위를 비난했던 데서 잘 드러난다. 더튼 장관은 “호주는 중국과 매우 중요한 무역 관계를 맺고 있다. 그러나 우리 대학생들이 부당하게 영향을 받는 것을 용납하지 않을 것이며, 지적재산 침탈과

Country Ministerial 2017: Joint Communiqué,” June 27 2017.

160) Supratim Adhikari, “Former PM Malcolm Turnbull tells UK to follow Australia’s lead on Huawei 5G ban,” *The Australian*, March 6 2019. <https://www.theaustralian.com.au/business/news/former-pm-malcolm-turnbull-tells-uk-to-follow-australias-lead-on-huawei-5g-ban/news-story/df3c7cd172a4b34b70d88a67a196d48b> (검색일: 2019.6.7.)

161) Malcolm Turnbull, “Address to the Henry Jackson Society, London,” The Hon Malcolm Turnbull’s official website, March 5 2019a. <https://www.malcolmtturnbull.com.au/media/address-to-the-henry-jackson-society-london> (검색일: 2019.6.7.)

정부 및 비정부 기관을 겨냥한 해킹을 용납하지 않을 것”이라고 발언함으로써 중국 정부에 대한 비난 수위를 높였다.¹⁶²⁾

둘째, 호주는 사이버 안보 분야에서 중국과 거리를 뒀으로써 미국과의 신뢰관계를 강화하고 파이프 아이즈 정보동맹 내에서 자국의 입지를 키우길 원하였던 것으로 보인다. 전통적으로 호주는 미국과의 군사·정보동맹에서 상대적으로 약한 동맹국으로서 자국에 대한 미국의 신뢰를 확보하는 것을 중시해왔고, 그러한 맥락에서 화웨이 퇴출 운동에 미국과 발을 맞추으로써 동맹국으로서의 신뢰성과 입지를 강화하길 원하였다고 볼 수 있다¹⁶³⁾ 더욱이 파이프 아이즈 정보동맹의 경우 미국과 나머지 파트너 국가 간 정보·첩보 교환(intelligence exchange)이 비대칭적 관계 속에서 이루어지기 때문에 호주로서는 미국과 견고한 신뢰관계를 유지함으로써 동맹 내부적으로 자국의 입지를 강화하여 미국으로부터 더 많은 정보를 지원받길 원하였을 가능성이 크다.¹⁶⁴⁾ 호주는 2016년 국방백서에서 “파이프 아이즈 정보공동체가 제공하는 정보우세(information superiority)와 첩보협력은 호주 방위 계획에 필수적”이라고 명기한 바 있는데,¹⁶⁵⁾ 이는 자국을 겨냥한 중국의 사이버 공격과 내정간섭 위협이 증가하는 상황에서 호주가 정보동맹을 통한 미국의 협력을 더욱 필요로 하게 되었음을 방증한다.

마지막으로, 호주는 화웨이 퇴출 운동을 통해 파이프 아이즈 동맹의 역량과 결속력을 강화하길 원하였다. 호주는 중국의 사이버 공격 역량이 증대하는 상황 가운데 안전하고 자유로운 지역 사이버 공간을 구축하기 위해선 파이프 아이즈 정보동맹이 강력한 사이버 역량을 갖춰야 한다고 믿어왔고, 따라서 파이프 아이즈 동맹국들이 화웨이 문제를 두고 일치된 행동을 보이지 않을 시 정보동맹의 사이버 역량이 약화된 것은 물론 동맹의 자체 역시 약화될 수 있음을 우려하였다.¹⁶⁶⁾ 이러한 시각은 2019

162) Ben Doherty and Melissa Davey, “Peter Dutton: China accuses home affairs minister of ‘shocking’ and ‘malicious’ slur,” *The Guardian*, October 12 2019. <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/oct/12/peter-dutton-accuses-china-of-stealing-intellectual-property-and-silencing-free-speech> (검색일:2019.11.2.)

163) Christina Zhou and Jason Fang, “Why Australia is prepared to ban Huawei from its 5G network while the UK and Germany aren’t,” *ABC News*, March 8 2019. <https://www.abc.net.au/news/2019-03-07/why-is-the-uk-seemingly-not-as-worried-about-huawei-as-australia/10866848> (검색일: 2019.6.7.)

164) O’Neil, 2017.

165) Australian Department of Defence, 2016, p. 122.

년 턴불 총리가 퇴임 이후 미국-호주 협회가 주관한 한 행사에서 가진 연설에서 잘 드러나는데, 그는 “네트워크 보안이 그 어느 때보다 더 중요한 지금 미국도 나머지 파이프 아이즈 동맹국들도 5세대 통신망 공급업체를 가지고 있지 않다…일본 역시 가지고 있지 않고, 가장 근접한 가망은 한국의 삼성이다. 그래서 나는 총리로서 트럼프 대통령과 그의 행정부 내 다른 사람들과 이 문제에 대해 여러 차례 상당히 자세히 논의해 왔다. 나는 미국이나 파이프 아이즈 파트너 국가들이 성공 가능성이 있고 안전한 5세대 통신망 공급업체를 최소한 한 개라도 보유할 수 있도록 하는 데 대통령께서 앞장 서주실 것을 장려했다”라고 말하였다.¹⁶⁷⁾

3. 양자 및 다자적 사이버 안보 협력관계 구축

호주의 중견국 외교전략의 궁극적 목적은 단순히 파이프 아이즈 등 자국과 밀접한 연결고리를 가진 동맹 네트워크 내에서 영향력을 키우는 것이 아닌 인도-태평양 지역 사이버 질서 형성구조의 네트워크에서 자국의 영향력을 확대하는 것이었다. 따라서 호주에게 중요한 것은 가능한 한 최대한 많은 유사입장 국가를 자신의 편에 서게 만드는 일이었고, 이를 위해 기존에 존재하는 동맹 관계를 강화하는 전략과 더불어 새로운 다자협력을 모색해나가는 전략 역시 전개해왔다. 이는 중견국 네트워크 전략의 ‘내 편 모으기’ 단계와 관련된 것으로 이 단계에서 중견국은 이질적인 행위자들을 하나로 모으는 전략을 세우고 이를 실행함으로써 특정 네트워크상에 존재하는 여러 다른 행위자들을 자신의 편에 서게 만드는 집합권력을 강화해나간다.

2018년 초 호주의 주도로 시드니에서 열린 아세안-호주 특별 정상회의는 이러한 내 편 모으기 전략의 한 사례라고 할 수 있다. 앞서 본 바와 같이 2017년 2월 호주는 인도네시아와 사이버 정책 대화 채널을 구축하였고, 이듬해 8월에는 포괄적 전략적 동반관계 조약을 체결하였다. 그리고 2017년 6월에는 싱가포르와 사이버 안보협력을 강화하는 MOU를 맺음으로써 아세안 내에서 리더 역할을 도맡아온 인도네시아와 싱가포르를 같은 편에 포섭하는 데에 성공을 거두었다. 이를 토대로 호주는 2018

166) Zhou and Fang, 2019.

167) Malcolm Turnbull, “American Australian Association Veterans’ Lunch,” The Hon Malcolm Turnbull’s official website, April 25 2019b. <https://www.malcolmtturnbull.com.au/media/american-australian-association-veterans-lunch> (검색일: 2020.11.1.)

년 3월 아세안 국가 정상들을 시드니에 초청해 특별 정상회의를 주최할 수 있었고, 시드니 선언이라는 외교적 성과를 도출해낼 수 있었다. 아세안-호주 특별 정상회의의 성공적 개최는 호주가 아세안이라는 지역 다자협력체의 네트워크에서 가장 강한 영향력을 행사하는 인도네시아와 싱가포르를 포섭함으로써 아세안 전체를 자신의 편으로 끌어들이는 사례라고 할 수 있다. 정상회의 개최와 시드니 선언 도출은 아세안이 중국과의 관계 문제로 인해 내부적 분열을 겪고 있는 상황 속에서 이루어졌다는 점에서 더욱 주목할 만하다.

한편 호주는 2015년 8월 뉴델리에서 인도와 첫 번째 사이버 정책 대화(India-Australia Cyber Policy Dialogue)를 가진 이후로 양자 간 협력관계 증진에 힘써왔다. 특히 2017년 7월 피킨 대사는 인도 정부 관계자들을 캔버라에 초청하여 제2차 사이버 정책 대화를 가졌고, 이 대화를 통해 양국이 규칙기반 질서, 사이버상의 국가 행위에 대한 규칙 및 국제법 적용, 그리고 UNGGE를 통한 다중이해당사자주의적 사이버 안보 거버넌스를 지지하고 있음을 확인하였다. 나아가 같은 해 11월 뉴델리에서 개최되기로 예정된 제5차 사이버스페이스총회(Global Conference on Cyberspace)에서 양국이 다양한 이슈들에 이해를 같이할 수 있도록 상호 이해를 강화해나갈 것을 약속하였다.¹⁶⁸⁾ 인도를 새로운 전략적-경제적 파트너로 포섭하려는 의도를 가져온 호주는 지정학적 차원에서와 마찬가지로 사이버 안보 분야에서도 사이버 정책 대화 등을 통해 인도와의 상호 신뢰와 협력관계 구축에 전념함으로써 자국이 규범으로 내세운 규칙기반 사이버 질서 확립에 대한 인도의 지지를 확보해나갔다.

호주의 내 편 모으기 전략은 태평양 도서국들을 상대로도 전개되어 왔다. 호주는 2016년 사이버 협력 프로그램(Cyber Cooperation Program)을 설립해 동남아와 남태평양 지역 국가들의 사이버 방어력 및 복원력 증진을 도움으로써 이들 국가와의 협력관계를 강화해왔다. 호주 외교통상부에 따르면, 호주는 해당 프로그램 설립 당시 400만 호주달러를 투자하였으며 현재까지 그 투자 규모를 꾸준히 늘려 2023년에는 그 규모가 3,400만 호주달러에 이를 것으로 예상된다.¹⁶⁹⁾ 호주 정부는 인도-

168) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, "Australia-India Cyber Policy Dialogue." Commonwealth of Australia, 2017e.

169) 자세한 내용은 호주 외교통상부 홈페이지의 '사이버 협력 프로그램' 관련 페이지를 참조.
<https://dfat.gov.au/international-relations/themes/cyber-affairs/cyber-cooperation-program/Pages/cyber-cooperation-program.aspx>

태평양 지역 사이버 공간에서 위협을 줄이고 기회를 창출한다는 목적 아래 산업, 학계, 시민사회, 정부 관련 부처들과의 연계를 강화하고 이를 바탕으로 다양한 지역적 사이버 역량 개발 프로그램을 지원해왔다. 그 대표적인 예로 호주가 중심이 되어 태평양 도서국들과 설립한 사이버 안보 정보공유 네트워크인 팩슨(PacSON)과 남태평양 지역 사이버 범죄 인식 제고를 목적으로 설립된 지역 경찰협력체인 사이버 안전 파시피카(Cyber Safety Pasifika) 등을 들 수 있다.¹⁷⁰⁾ 현재까지 동남아와 태평양 지역 국가들의 대부분이 호주의 사이버 협력 프로그램을 통해 지역 사이버 역량 강화에 참여해오고 있다.

최근 들어 호주가 남태평양 도서국들에 대한 지원을 대폭 확대한 데에는 지정학적 이해관계 역시 작용했다고 볼 수 있는데, 근래 호주는 중국이 남태평양 지역으로 영향력을 확대해나가는 것에 깊은 우려를 품어왔다.¹⁷¹⁾ 실제로 중국은 자국의 경제력을 앞세워 남태평양 지역에 막대한 원조를 쏟아 부어왔고, 특히 파푸아 뉴기니, 피지, 사모아, 바누아투, 마이크로네시아에 집중적 원조 공세를 이어왔다.¹⁷²⁾ 이렇듯 호주는 자신의 뒷마당 격인 남태평양 지역에서 중국이 경제력을 앞세워 영향력을 확대해나가자 그에 대한 대응으로 ‘태평양으로의 회귀(pivot to the Pacific)’를 선언하고 남태평양 지역 인프라구축 지원 및 시장 확대에 더욱 심혈을 기울이는 모습을 보였다. 동시에 남태평양 지역에 대한 외교적·군사적 개입 역시 늘려왔는데, 호주는 해당 지역에서 자국의 군사 활동을 늘리는 한편 파푸아 뉴기니에 합동 군사기지 및 사이버 안보 기관을 설립하는 노력을 전개하였다. 2018년 11월 모리슨 총리는 호주가 파푸아 뉴기니의 마누스(Manus)섬에 해군 기지를 재개발하는 데 지원할 것을 공식적으로 발표하였으며,¹⁷³⁾ 같은 달 파푸아 뉴기니에 새로운 국

170) Justin Hendry, “Australia tackles regional cyber resilience,” *iTnews*, October 4 2017.

<https://www.itnews.com.au/news/australia-tackles-regional-cyber-resilience-474675> (검색일: 2019.5.22.); Winston Peters, “Australia and New Zealand announce joint Pacific Cyber cooperation,” The New Zealand Government official website, November 16 2018. <https://www.beehive.govt.nz/release/australia-and-new-zealand-announce-joint-pacific-cyber-cooperation> (검색일: 2019.3.19.)

171) Hugh White, “In denial: Defending Australia as China looks south,” *Australian Foreign Affairs*, No. 6 (2019), pp. 5-27.

172) 정재용, “중국, 남태평양 섬나라에 원조 공세…‘부채위기 씨앗’ 경계론도,” 『연합뉴스』 August 9 2018. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180809062000009> (검색일: 2019.6.9.)

173) Scott Morrison, “Joint Statement between Australia and Papua New Guinea,”

립사이버안보센터를 설립하기도 하였다.¹⁷⁴⁾

또한 호주는 2018년 7월 호주 대륙과 솔로몬제도 그리고 파푸아 뉴기니를 잇는 해저 통신 케이블 설치에 1억 3,000만 호주달러 규모의 원조를 지원하기도 하였는데, 이 역시 자국의 집합권력 강화를 위한 노력으로 볼 수 있다. 호주는 오랫동안 남태평양 지역에서 강력한 경제력과 군사력을 바탕으로 독보적인 지역 패권을 누려왔으나 최근 중국이 경제력을 앞세워 해당 지역으로 세력 확대에 나서면서 남태평양 도서국들을 사이에 두고 중국과 경쟁해야 하는 부담을 겪어오게 되었다. 따라서 중국에게 솔로몬제도와 파푸아 뉴기니를 빼앗기지 않기 위해 두 도서국에 해저케이블을 설치하는 데 드는 막대한 비용을 나서서 지급하기로 한 것이다.¹⁷⁵⁾ 같은 맥락에서 호주는 중국의 세력 팽창에 대한 우려를 공유하는 동맹국 뉴질랜드와 함께 본격적으로 남태평양 지역 도서국들과의 포괄적 안보협력을 가능케 하는 새로운 조약을 체결하는 데 주력함으로써 역내 도서국들과의 연대를 강화하려는 노력을 기울였다.¹⁷⁶⁾

그러나 호주의 내 편 모으기 전략이 꼭 경제적 지원을 통해서만 이루어진 것은 아니다. 호주는 지역 질서 형성구조의 네트워크에서 자국을 지지해줄 수 있는 국가들과의 양자적 우호 관계를 돈독히 하기 위해 총리가 직접 역내 이웃 국가들을 국민방문하는 친선외교를 펼치기도 하였다. 대표적 예로 2019년 모리슨 총리는 솔로몬제도, 파푸아 뉴기니, 피지, 바누아투에 직접 방문함으로써 호주가 남태평양 도서국들을 동등한 지역 파트너로 인정하고 있다는 인식을 전달하고자 하였는데,¹⁷⁷⁾ 이러한

Prime Minister of Australia official website, November 1 2018b. <https://www.pm.gov.au/media/joint-statement-between-australia-and-papua-new-guinea> (검색일: 2019.6.10.); Colin Packham, "Australia to help PNG build a navy base to fend off China," *Reuters*, November 1 2018. <https://www.reuters.com/article/us-australia-papua/australia-to-help-png-build-a-navy-base-to-fend-off-china-idUSKCN1N63WM> (검색일: 2019.6.10.)

174) Australian High Commission, Papua New Guinea, "Launch of the National Cyber Security Centre," Australian High Commission, Papua New Guinea website, 2018. <https://png.embassy.gov.au/pmsb/784.html> (검색일: 2019.6.10.)

175) Liam Fox, "Australia, Solomon Islands, PNG sign undersea cable deal amid criticism from China," *ABC News*, July 12 2018. <https://www.abc.net.au/news/2018-07-12/australia-solomon-islands-png-sign-undersea-cable-deal/9983102> (검색일: 2019.6.12.)

176) Jonathan Pearlman, "Australia, NZ to sign security pact with South Pacific nations," *The Straits Times*, July 7 2018. <https://www.straitstimes.com/asia/australianz/australia-nz-to-sign-security-pact-with-south-pacific-nations> (검색일: 2019.6.11.)

177) Mary-Louise O'Callaghan, "Stepping out - and up - in the hot mess of

의도는 그가 바누아투 방문 연설 중 “우리 정부는 호주가 태평양 지역으로 ‘나아가갈 것’(step up)을 선언했다. (호주가 태평양 지역으로) 나아가길 원한다면, 눈에 띄어야 하며 모습을 보여야 한다”라고 발언한 데서 잘 나타난다.¹⁷⁸⁾ 모리슨 총리는 그보다 앞서 2018년에 인도네시아를 공식 방문하여 그 이듬해 양국 간 체결된 포괄적 경제협력조약의 토대를 마련하는 등 이웃 국가들과의 양자적 관계개선에 힘쓰는 모습을 보이기도 하였다.¹⁷⁹⁾ 2017년과 2018년에는 턴블 총리가 인도, 싱가포르, 인도네시아를 국민방문하여 이들 국가와 호주 간 신뢰 구축에 심혈을 기울였으며, 특히 턴블 총리의 인도 방문은 양국이 단순히 전략적 차원을 넘어 경제적, 문화적 차원에서도 매우 밀접한 이해관계와 관계 발전의 가능성을 가지고 있음을 확인할 기회를 마련했다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.¹⁸⁰⁾

4. 질서 형성구조에서 영향력 확장의 성과

중견국 네트워크 전략의 마지막 단계인 ‘표준 세우기’는 특정한 네트워크에 일반적 보편성이 부여되는 단계로서, 중견국이 그 네트워크에 포함된 다른 행위자들에게 표준을 제시할 수 있는 위치를 장악해가는 과정을 의미한다. 여기서 한 가지 짚고 넘어갈 점은 현실에서 중견국의 표준 세우기 전략은 주로 강대국이 세운 표준을 보완하는 차원에서 전개된

the Pacific,” *The Interpreter*, June 5 2019. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/stepping-out-and-hot-mess-pacific> (검색일:2019.6.12.); Stephen Dzedzic, “Scott Morrison to make historic trip to Fiji and Vanuatu to shore up Australian influence in Pacific,” *ABC News*, January 14 2019. <https://www.abc.net.au/news/2019-01-14/scott-morrison-historic-vanuatu-fiji-state-visit/10712212> (검색일: 2019.6.10.)

178) Scott Morrison, “Joint remarks with the Prime Minister of Vanuatu,” Prime Minister of Australia official website, January 16 2019. <https://www.pm.gov.au/media/joint-remarks-prime-minister-vanuatu> (검색일: 2019.6.6.)

179) Scott Morrison, “Indonesia-Australia Comprehensive Strategic Partnership,” Prime Minister of Australia official website, August 31 2018a. <https://www.pm.gov.au/media/indonesia-australia-comprehensive-strategic-partnership> (검색일: 2019.6.11.)

180) Rupakjyoti Borah, “Turnbull’s India Visit: A New Chapter for Bilateral Ties?,” *The Diplomat*, April 12 2017. <https://thediplomat.com/2017/04/turnbulls-india-visit-a-new-chapter-for-bilateral-ties/> (검색일: 2019.6.13.)

다는 사실이다. 이 점에서 2018년 호주와 아세안 국가들이 이뤄낸 시드니 선언, 태평양도서국포럼 회원국들이 이뤄낸 보에 선언 그리고 2020년 파이프 아이즈 동맹국들을 비롯해 일본, 인도가 함께 도출해낸 ‘중단 간 암호화 및 공공안전 성명(International Statement: End-to-End Encryption and Public Safety)’은 호주가 규범적 사이버 질서의 표준이 제시되는 과정에서 핵심적 중개자로서 자국의 의지와 역량을 효과적으로 발휘하는 데 성공하였음을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다. 물론 시드니 선언과 보에 선언의 경우 각각 동남아와 남태평양 지역에 국한된 선언이며, 암호화 성명 역시 주요 민주주의 국가들의 참여로만 도출된 것이라는 점에서 호주가 지향하는 사이버 질서가 인도-태평양 지역 사이버 공간 전체의 표준으로 자리했다고 보긴 어렵다. 그러나 해당 선언과 성명은 역내 사이버 질서 형성구조에서 호주가 중요한 위치를 장악했다는 사실을 보여준 것은 물론 호주의 규범 확산국으로서의 중개적 역할과 지위가 역내 유사입장 국가들의 지지를 받게 되었음을 보여준다.

2018년 호주의 주도로 열린 아세안-호주 특별 정상회의에서 호주와 아세안 국가들은 포괄적 안보협력과 더불어 경제 인프라구축 협력을 약속하는 시드니 선언을 발표하였다. 이 선언의 핵심은 호주와 아세안이 규칙기반 지역 질서 유지에 뜻을 함께하며 국제법과 규칙기반 질서 원칙에 따른 분쟁 해결을 지향하고 보호무역에 반대한다는 것이다. 시드니 선언은 인도-태평양 지역 사이버 공간의 규칙기반 질서 형성에도 긍정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 호주와 아세안은 시드니 선언을 통해 사이버 안보 위협을 지역적 다자협력이 필요한 핵심 이슈 중 하나로 설정하고 당사국들이 공동대응해 나갈 것을 공표하였으며, 그 실천적 행동으로서 매년 ‘아세안-호주 사이버 정책 대화(ASEAN-Australia Cyber Policy Dialogue)’를 실시하여 지역 사이버 환경이 규칙과 법규에 기초한 공간이 되도록 노력하겠다는 의지를 밝혔다. 그리고 2018년 9월 호주는 싱가포르와 함께 사이버 정책 대화의 초대 공동 의장국 자격으로 1차 사이버 정책 대화를 주최하였다. 이 정책 대화에는 호주, 싱가포르, 태국, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 베트남과 더불어 대표적인 친중 국가인 라오스와 캄보디아가 참석하여 인도-태평양 지역 사이버 공간의 규범 확산과 신뢰 구축을 위한 다자협력에 힘을 더할 것을 약속하였다.¹⁸¹⁾

무엇보다 호주가 시드니 선언을 통해 얻은 가장 큰 성과는 인도-태평양 지역 사이버 공간의 규칙기반 질서를 추구하는 역내 국가들 간의

181) Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 2018a.

네트워크에서 핵심적인 중개적 위치를 장악하고 규범 확산국의 이미지를 확고히 할 수 있었다는 데에 있다. 미국의 전통적 군사동맹국이자 파이브 아이즈 구성원인 호주는 자주 주변국들로부터 ‘미국의 추종국’으로 인식되어 왔다. 특히 최근 미중 경쟁이 본격화된 상황에서 호주가 쿼드에 복귀하고 사이버 안보 영역에서 미국과 함께 중국에 강력히 대항하는 모습은 이러한 주변 인식을 높이는 결과를 낳았다. 하지만 시드니 선언을 계기로 호주는 자국에 대한 주변 인식을 ‘미국의 대리 보안관’에서 ‘규칙기반 질서 보호에 앞장서는 국가’로 전환하는 데에 어느 정도 성공할 수 있었다.¹⁸²⁾ 특히, 이 선언을 통해 호주가 미국과의 동맹에만 매달리지 않고 질서 안정화를 위해 역내 유사입장 국가들과의 관계를 더욱 중요하게 여기고 있다는 메시지를 주변국들에 전달함으로써 규칙기반 사이버 질서 형성구조의 네트워크에서 확고한 입지를 다질 수 있었다.

같은 맥락에서 호주 정부가 2018년 태평양도서국포럼을 통해 남태평양 지역 도서국들과 함께 도출해낸 보에 선언 역시 인도-태평양 지역의 규칙기반 질서 안정화를 위한 일종의 보편적인 행동규범을 제시했다는 점에서 성공적인 표준 세우기 사례라 할 수 있다. 사실 호주는 2000년에도 남태평양 도서국들과 태평양도서국포럼을 통해 ‘비케타와 선언(Biketawa Declaration)’을 채택함으로써 해당 지역 안보위기에 대처하는 다자주의적 협력 체도를 구축한 바 있으며, 보에 선언 역시 이 비케타와 선언을 계승하는 차원에서 탄생한 것이기도 하다. 그러나 보에 선언과 비케타와 선언은 그 목적에서 분명한 차이를 가진다. 먼저, 비케타와 선언은 남태평양 도서국들의 내부적 안보위협, 즉 ‘종족 갈등이나 사회·경제적 불평등, 굿 거버넌스의 결여, 토지 분쟁, 문화의 침식 등에 의한 긴장이나 대립’ 등의 문제 해결에 호주가 적극적으로 개입할 수 있는 발판을 마련한다는 차원에서 세워졌다.¹⁸³⁾ 따라서 여기에는 남태평양 지역의 불안정을 완화하려는 호주의 의도가 다분히 반영되었다.

반면에 보에 선언은 남태평양 지역이 미국과 중국의 전략경쟁에 휘말리는 것을 막고, 나아가 이 지역의 지정학·탈지정학적 안정을 위해 규범과 원칙에 기초한 지역적 다자협력을 강화하려는 목적에서 채택된

182) Richard Heydarian, “Australia right to huddle closer to Southeast Asia,” *Nikkei Asian Review*, March 20 2018. <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Australia-right-to-huddle-closer-to-Southeast-Asia> (검색일:2019.6.14.)

183) 박지은, “호주의 동티모르 다국적국 파병외교,” 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 2016.

선언이다. 이 선언에서 ‘태평양 지역 안보협력과 집단행동은 이 지역 국가들의 의지와 이 지역 사람들의 목소리에 따라 강화되어야 한다’는 원칙이 특히 강조된 것은 이 때문이다. 즉, 비케타와 선언이 남태평양 지역 내에서 발생하는 안보위협을 완화하기 위해 세워진 것이라면, 보에 선언은 외부로부터 발생하는 안보위협, 즉 강대국 경쟁과 갈등의 위협으로부터 남태평양 지역의 이해관계를 보호하기 위해 세워졌다고 볼 수 있다.

보에 선언이 태평양 지역 사이버 질서 확립에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되는 이유는 두 가지가 있다. 첫째, 해당 선언이 ‘규칙기반 질서’, ‘국제법’, ‘평화로운 분쟁 해결’ 등의 개념을 강조한다는 점이다. 보에 선언 당사국들은 외부적 압력에서 벗어나 태평양 지역의 평화, 화합, 안보, 사회적 포섭 그리고 번영을 역내 국가들이 공동으로 지켜낸다는 ‘태평양 지역주의 체제’와 ‘블루 퍼시픽(Blue Pacific)’ 정체성을 지지한다는 점을 분명히 하였다. 둘째, 해당 선언에서 당사국들은 인간안보, 환경 및 자원안보, 초국적 범죄와 함께 사이버 안보를 지역 차원의 공동 대응을 요구하는 4대 안보 문제로 지정하였다. 구체적으로 ‘디지털 시대에 태평양 지역의 사회기반시설 및 지역민들의 보호와 기회를 최대화’하기 위해 사이버 안보에 집중할 것을 선언하였다. 흥미로운 점은 태평양 도서국들이 사이버 관련 기술 및 사회기반시설을 제대로 갖추지 못한 상황에서 사이버 안보를 핵심 안보 사안으로 채택하였다는 것인데, 여기서 유추해볼 수 있는 점은 사이버 질서 확립에 대한 호주의 의지가 보에 선언 구성 과정에 상당한 영향을 미쳤다는 것이다.

2020년 파이프 아이즈 국가들, 일본, 인도 등 7개국이 함께 도출해 낸 종단 간 암호화 및 공공안전 성명은 인태 지역 사이버 질서 형성구조에서 호주의 영향력이 확장되었음을 보여주는 또 다른 예이다. 2020년 10월 파이프 아이즈 동맹국들과 일본 그리고 인도는 국제성명을 통해 한 목소리로 통신기술 기업들에 암호화 백도어를 공식적으로 요구하였는데, 이들 7개국은 성명문에 “우리는 개인정보, 프라이버시, 지적재산, 기업비밀 그리고 사이버 안보를 보호하는 데 핵심적인 역할을 수행하는 강력한 암호화를 지지한다. 암호화는 2017년 유엔인권이사회의 결의에 명기된 바와 같이, 억압적인 국가 내에서 언론인들과 인권운동가들 그리고 취약한 사람들을 보호하는 필수적이다”라고 밝히면서도, “특정 암호화 기술은 공공안전, 특별히 성착취 피해 아동과 같은 우리 사회의 극취약계층 구성원들의 공공안전에 심각한 도전이 되고 있다…공공안전이 프라이버시나 사이버 안보를 양보하지 않고선 보호될 수 없다는 주장에 동의하지

않는다”는 점을 강조하였다.¹⁸⁴⁾

이 성명은 두 가지 측면에서 호주가 사이버 질서 형성구조에서 영향력 확대를 이루어냈음을 보여준다. 첫째, 앞의 2절에서 서술한 바와 같이, 민주주의 국가 중 처음으로 암호화법을 도입한 호주는 2017년 들어 파이프 아이즈 동맹 내부적으로 암호화 백도어 이슈를 주요 과제로 부각시키고자 노력해왔고, 이러한 노력은 파이프 아이즈 동맹국들이 2017년 5개국 장관 공동성명을 통해 처음으로 암호화 문제를 주요 과제로 상정하는 결과로 이어졌다. 둘째, 중단 간 암호화 및 공공안전 성명은 ‘공공안전(public safety)’ 개념을 특히 강조하였는데, 이는 2017년 들어 호주가 국내적 차원에서 지원및접근법안을 발의하고 대외적으로 파이프 아이즈 동맹국들을 상대로 암호화 문제의 중요성과 위험성을 부각시키는 과정에서 주로 사용하였던 안보적 수사(security rhetoric)였다. 가장 두드러진 예로, 2017년 6월 턴불 총리는 파이프 아이즈 회의를 약 2주 앞둔 시점에 지원및접근법안 발의를 위한 의회 연설에서 “테러리스트의 프라이버시가 공공안전보다 더 중요할 수는 없다...(암호화 관련 법 제정은) 산업계와의 협력 그리고 그들의 지원을 통해 공공안전을 추구하는 것”이라며 공공안전, 공동체 안전(community safety) 등을 강조하였다. 따라서 중단 간 암호화 및 공공안전 성명은 호주가 암호화 문제를 주도적으로 이슈화하여 얻어진 결과라 할 수 있다.

이렇듯 호주의 목소리가 상당 부분 반영된 이 공동성명은 인도를 참여국으로 끌어들이었다는 점에서 강대국 간 협력의 틈새를 활용하는 호주의 증대권력이 한층 증대되었음을 간접적으로 보여주는 사례이기도 하다. 미국은 인도-태평양 전략을 통해 인도를 ‘주요 방위 협력국’으로 포섭하기 위해 노력해왔고, 인도 역시 자국의 경제적, 군사적 성장세에 맞춰 영향력을 확장해오던 중 2017년 중국-인도-부탄 3개국 국경지대에서 중국과 영토분쟁을 겪게 되면서 본격적으로 미국과의 군사협력을 모색해왔다. 양국은 2017년 6월 정상회담을 거쳐 이듬해 9월 첫 번째 2+2 장관 회의를 가졌고, 2020년 10월엔 군사지리정보 공유를 위한 기본교류협력협정(BECA: Basic Exchange and Cooperation Agreement)을 체결하였다.¹⁸⁵⁾ 사이버 안보 분야에서 양국 간 안보협력은 그보다 좀 더 이른

184) US Department of Justice, “International Statement: End-To-End Encryption and Public Safety,” October 11 2020. <https://www.justice.gov/opa/pr/international-statement-end-end-encryption-and-public-safety> (검색일: 2020.11.1.)

185) US Department of State, “Joint Statement on the Third U.S.-India 2+2

2000년대 초반에 시작되어 2015년 9월 미국-인도 전략 및 통상 대화를 거치며 가속화되었고, 이후 연례적으로 사이버 대화(US-India Cyber Dialogue)를 가져오다 2020년 9월 처음으로 양국 간 국방 사이버 대화(US-India Cyber Defense Dialogue)를 가졌다.¹⁸⁶⁾

그러나 러시아, 이란 등과 군사·경제 차원에서 우호적 관계를 맺고 있는 인도는 미국이 주도하는 파이프 아이즈 동맹과의 직접적인 협력에는 소극적인 입장을 고수해왔는데, 이와 관련하여, 정보동맹을 통한 미국과의 협력이 중국을 자극하는 문제와는 별개로 러시아와의 관계 악화로 이어질 수밖에 없기에 파이프 아이즈에 대한 인도의 공개적인 참여 또는 지지는 어렵다는 전망이 있어왔다.¹⁸⁷⁾ 그런데 최근 도출된 종단 간 암호화 및 공공안전 성명에 인도가 참여하게 됨으로써 처음으로 파이프 아이즈 정보동맹과의 직접적인 연결고리를 갖게 된 것이다. 물론 호주가 직접적으로 인도의 성명 참여를 유도하진 않았지만, 암호화와 관련된 위협을 정보동맹 내부적으로 이슈화함으로써 미국과 인도 간의, 또는 인도와 파이프 아이즈 간의 협력이 이루어질 수 있는 계기를 마련하는 데에 기여하였다고 평가할 수 있다.

Ministerial Dialogue,” October 27 2020.
<https://www.state.gov/joint-statement-on-the-third-u-s-india-22-ministerial-dialogue/> (검색일: 2020.11.6.)

186) Mahrukh Khan, “Growing India-US Strategic Cooperation: An Analysis,” *Strategic Studies* Vol. 37, No. 4 (2017), pp. 103-104.; US Department of State, 2020.

187) The Eurasian Times, “Five Eyes Network: Can India Join The US-Backed Alliance To Counter The Chinese Challenge?,” July 6 2020.
<https://eurasianimes.com/five-eyes-network-if-india-joins-the-us-backed-alliance-it-will-be-end-of-india-russia-china-ties-experts/> (검색일: 2020.11.6.)

VI. 결론

본 연구는 인도-태평양 지역 사이버 공간을 중심으로 미국과 중국이 벌이는 경쟁 속에서 중견국 호주가 전개해온 외교전략의 사례를 복합 네트워크 이론의 시각에서 분석하였다. 중국의 세력 팽창과 이를 억제하려는 미국이 벌여온 경쟁과 갈등은 인도-태평양이라는 새로운 전략 공간을 만들어냈고, 그러한 전략경쟁은 지정학적 차원을 넘어 사이버 공간에서도 전개되어왔다. 이러한 상황 가운데 미국의 오랜 동맹국으로서 미중 양자택일의 압박과 중국의 세력 팽창 그리고 미국의 자국우선주의가 빚어내는 총체적 안보위기에 직면하게 된 호주는 2016년과 2017년 국방백서, 국가사이버안보전략, 외교백서 등을 발표하여 인도-태평양 지역의 부상 속에서 자국이 직면한 안보위협에 주목하는 한편, 지역 규칙기반 질서 안정화를 핵심 국익으로 설정하였다. 이러한 위협, 국익, 역할에 대한 인식을 토대로 미국이 주도하는 쿼드 내에서 양자·다자협력을 강화하고 나아가 자국의 영향력이 가장 효과적으로 투사될 수 있는 동남아 및 남태평양 지역에서도 다자협력 구축을 추동해나가는 모습을 보였다.

호주의 이러한 외교전략은 인도-태평양 지역의 사이버 공간을 배경으로 하여 먼저 추진되어왔다. 지역 질서의 주도권을 두고 벌이는 미중 간 전략경쟁이 사이버 공간으로까지 확대되어 가는 상황에서 자국을 겨냥한 중국의 사이버 공격 및 내정간섭 위협이 급증하자 호주는 인도-태평양 지역 내 유사입장 국가들과의 연대를 통해 규칙기반의 사이버 질서를 확립하고자 파이프 아이즈 정보동맹, 아세안, 태평양도서국포럼 국가들을 포섭하는 전략을 전개하였다. 이는 두 가지 의도에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 먼저, 호주는 지역 차원의 다자적 안보협력을 추동하여 규범, 규칙, 제도에 기초한 사이버 질서를 확립함으로써 자국을 겨냥한 중국의 사이버 공격과 내정간섭을 차단함과 동시에 미중 간 사이버 전략경쟁을 완화하고자 하였다. 나아가 사이버 공간의 안정을 추구하는 역내 국가들과의 관계 속에서 규범 확산국으로서 자국의 중개적 영향력 증대하고, 이를 바탕으로 역내 유사입장 국가들의 신뢰를 확보함으로써 궁극적으로 인도-태평양 지역 질서가 재편되어가는 국제관계의 구조 속에서 영향력을 확대하길 원하였다.

호주의 사이버 안보 분야 중견국 외교전략은 주목할 만한 성과를 거두었다고 할 수 있다. 먼저 지역적 상호이익의 차원에서 호주는 일차적으로 중국의 사이버 공격, 간섭행위, 내정간섭을 지역 안정에 대한 위

협으로 보는 인식이 역내 국가 간에 간주관적으로 공유되게끔 하였고, 이를 바탕으로 사이버 안보 위협에 역내 국가들이 공동으로 대응할 필요성과 당위성을 높이는 데 성공함으로써 규칙기반 사이버 질서를 요구하는 역내 국가들의 노력이 하나로 모일 수 있는 계기를 마련하였다. 이러한 성과는 사이버 질서 형성구조에서 규범 선도국이라 할 수 있는 미국 또는 중국이 사이버 공간에서의 규칙과 규범 그리고 제도에 대한 지역적 합의를 끌어내지 못하는 상황에서 얻어진 것이라는 점에서 더욱 의미가 크다.

배타적 국익의 차원에서조차 역시 호주는 자국에 대한 사이버 공격과 내정간섭의 가해국으로 지목된 중국을 압박하는 데 역내 유사입장 국가들의 참여와 지지를 얻어낼 수 있었다. 나아가 사이버 규범 확산국의 입지를 강화함으로써 좁게는 파이프라인 동맹 내부적으로 자국의 영향력을 키우고, 넓게는 지역 사이버 질서 형성구조의 네트워크에서 핵심적인 중개자의 위치를 장악하였으며, 그보다 더 넓게는 인도-태평양 지역 질서가 재편되는 과정에서 규칙기반 질서 옹호자로서의 명성을 활용하여 자국의 의도와 역량에 대한 여타 국가들의 신뢰를 확보할 수 있는 계기를 마련하는 데 성공하였다고 볼 수 있다.

물론 호주의 주도로 도출된 시드니 선언과 보에 선언은 각각 동남아와 남태평양 지역에 국한된 선언이며, 파이프라인 동맹 정보동맹을 통해 도출된 종단 간 암호화 및 공공안전 성명 역시 역내 주요 민주주의 국가들의 참여로만 얻어진 결과라는 점에서 호주의 중견국 외교가 앞으로 얼마나 더 큰 성과를 거둘 수 있을지 아직은 속단하기 어렵다. 미중 전략경쟁이 여전히 진행되어가고 있는 상황을 고려할 때 더욱 그렇다. 그러나 이미 호주가 인도-태평양 지역 내 전략적 중요성을 지닌 동남아 및 남태평양 지역에서 규범 확산국으로서 사이버 국제규범에 대한 역내 국가들의 협력을 주도적으로 끌어낼 수 있는 위치와 능력을 확보하는 데 성공했다는 사실을 고려할 때 호주 외교전략의 향후 성과 역시 기대해볼 만하다.

이 사례를 복합네트워크 이론의 시각에서 분석한 본 논문이 가지는 함의는 비강대국, 특히 중견국의 외교가 그 국가의 자원이나 속성 그리고 세력분포에 의한 국제정치 구조에 무조건 구속되는 것은 아니라는 점을 밝혀낸 데 있다. 본 논문은 물질적 국력과 국제적 영향력의 측면에서 강대국에 비해 상대적으로 불리할 수밖에 없는 비강대국일지라도 특정 이슈를 중심으로 여러 행위자가 상호작용하며 만들어내는 관계적 구

도를 전략적으로 파악하고, 거기서 발견되는 공백이나 틈새 혹은 관계의 단절을 메우거나 잇는 중개자가 된다면 물질적 국력의 한계를 극복해 영향력을 키워나갈 수 있음을 보이고자 하였다. 또한, 자신과 비슷한 상황에 놓여 있는 유사입장 국가들의 위협인식과 이해관계를 파악함으로써 이들 국가와 공유할 수 있는 상호이익에 자신의 배타적 국익을 접목시켜 함께 추구하는 것이 효과적인 중견국 외교의 핵심이라는 점을 조명하였다.

이와 같은 맥락에서 본 논문이 다룬 사례는 미국과 중국 사이에서 영민한 외교를 요구받고 있는 한국에도 시사하는 바가 크다. 호주와 마찬가지로 한국은 미국의 오랜 동맹국이며, 동시에 중국과 밀접한 지정학·지경학적 관계에 놓여 있다. 그리고 최근 미중 경쟁과 갈등이 격화되면서 자국의 국가안보와 경제적 이익을 지켜내는 데에 상당한 어려움을 겪고 있다. 물론 지금까지 한국은 미국과 중국 사이에서 모호한 태도를 유지함으로써 양자택일을 겨우 피해왔지만, 이러한 외교정책은 미중 양쪽을 다 잃는 외교적 참패를 낳을 수 있다. 미중 간 양자택일의 압박이 갈수록 거세져 가는 상황에서 한국이 핵심 국익을 지켜내기 위해선 무엇보다 비슷한 처지에 놓여 있는 국가들과의 연대를 강화하고 이를 토대로 비강대국의 이해관계를 최대한 보호해줄 수 있는 규칙기반 질서 보호에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 나아가 규칙기반 질서 보호를 위한 다자협력의 네트워크에서 중요한 위치를 선점할 수 있다면 인도-태평양 지역의 부상은 중견국 한국의 국제적 영향력을 키울 기회가 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

국문 자료

- 김상배. 2014a. 『아라크네의 국제정치학: 네트워크 세계정치이론의 도전』. 한울.
- _____. 2017. “세계 주요국의 사이버 안보 전략: 비교 국가전략론의 시각.” 『국제지역연구』 26권 3호, pp.67-108.
- _____. 2019a. “사이버 안보와 미중 기술패권 경쟁: 그 진화의 복합지정학.” EAI 특별기획논평 시리즈: 미중 경쟁과 세계 정치 경제 질서의 변환 - 기술편.
- _____. 2019b. 「동아태 사이버 안보 거버넌스: 국제협력과 지역규범의 모색」. 김상배, 신범식 엮. 『동북아 신흥안보 거버넌스』. 사회평론, pp.22-61.
- 김상배 엮음. 2017. 『사이버 안보의 국가전략』. 사회평론.
- _____. 2019. 『사이버 안보의 국가전략 3.0』. 사회평론.
- 구민교. 2019. “일대일로와 인도-태평양 전략: 평가와 전망.” 한국해로연구회 편. 『일대일로와 인도-태평양 전략: 평가와 전망』 오름. pp.13-32.
- 민영규. 2018. “캄보디아 ‘총선 앞둔 중국의 해킹 공격 조사.’ 『연합뉴스』. 2018/7/16.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180716153500084> (검색일: 2019.9.10.)
- 박성제. 2017. “WSJ ‘한국에 사드 보복하는 중국…비밀 병기는 해커.’ 『연합뉴스』. 2017/4/21.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170421188100072> (검색일: 2019.9.8.)
- 박지은. 2016. “호주의 동티모르 다국적국 파병외교.” 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 배영자. 2017. “사이버 안보 국제규범에 관한 연구.” 『21세기정치학회보』 제21권 1호, pp.105-128.
- 성연철. 2015. “중국, 미국 공무원 400만명 자료 해킹.” 『한겨레』 2015/6/5.
<http://www.hani.co.kr/arti/international/china/694516.html> (검색일:

2019.5.26.)

유인태. 2019. “캐나다 사이버 안보와 중견국 외교: 화웨이 사례에서 나타난 안보와 경제 통상의 딜레마 속에서.” 『문화와 정치』 제6권 2호, pp.263-298.

이해원. 2019. 호주의 사이버 안보 전략. 서울대학교 국제문제연구소 워킹페이퍼 127호.

임경한. 2019. “일대일로 구상과 인도-태평양 전략: 인도와 호주의 대응전략을 중심으로.” 한국해로연구회 편. 『일대일로와 인도-태평양 전략: 평가와 전망』 오름. pp.237-275.

장규현, 임종인. 2014. “국제 사이버보안 협력 현황과 함의: 국제안보와 UN GGE 권고안을 중심으로.” 『정보통신방송정책』 제26권 5호, pp.21-52.

정구연 외. 2018. “인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망.” 『국제관계연구』 23권 2호, pp.5-40.

정재용. 2018. “중국, 남태평양 섬나라에 원조 공세…‘부채위기 씨앗’ 경계론도.” 『연합뉴스』 2018/8/9.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180809062000009> (검색일: 2019.6.9.)

정성철. 2020. “자유주의 세계질서의 쇠퇴? 글로벌 패권 약화와 민주주의 중견국의 규칙기반질서 추구.” 『정치정보연구』 23권 1호. pp.141-164.

조화순, 김민제. 2016. “사이버공간의 안보화와 글로벌 거버넌스의 한계.” 『정보사회와 미디어』 17권 2호, pp.77-98.

최수진. 2018. “대테러연합 ‘아워아이즈’, 아세안 10개국 모두 몽쳤다.” 『아시아경제』 . 2018/10/21.

<https://www.asiae.co.kr/article/2018102017145316844> (검색일: 2019.10.21.)

최원기. 2019. “최근 인도의 외교전략.” 『IFANS FOCUS』 국립외교원 외교안보연구소.

영문 자료

Adhikari, Supratim. 2019. “Former PM Malcolm Turnbull tells UK to follow Australia’s lead on Huawei 5G ban.” *The Australian*.

2019/3/6.

<https://www.theaustralian.com.au/business/news/former-pm-malcolm-turnbull-tells-uk-to-follow-australias-lead-on-huawei-5g-ban/news-story/df3c7cd172a4b34b70d88a67a196d48b> (검색일: 2019.6.7.)

ASEAN. 2018. "ASEAN Leaders' Statement on Cybersecurity Cooperation." Association of Southeast Asian Nations. 2018/4/27.

_____. 2019. "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific." Association of Southeast Asian Nations. 2019/6/23.

Austin, Greg. 2014. "Australia's Digital Skills for Peace and War," *Australian Journal of Telecommunications and the Digital Economy*, 2(4).

_____. 2016. "Middle Powers and Cyber-Enabled Warfare: The Imperative of Collective Security." Paper presented at the IDSA Conference: Securing Cyberspace: Asian and International Perspectives, 9-11 February 2016.

_____. 2017. "Are Australia's responses to cyber security adequate?," in *Australia's Place in the world*. Melbourne: Committee for Economic Development of Australia. pp. 50-61.

Australian Department of Defence. 2016. *2016 Defence White Paper*. Commonwealth of Australia, Canberra.

_____. 2018a. "2018 Australia-Indonesia Defence Ministers' Meeting." Commonwealth of Australia, Canberra.

_____. 2018b. "Joint Statement: Eighth Japan-Australia 2+2 Foreign and Defence Ministerial Consultations." Commonwealth of Australia, Canberra. 2018/10/10.

<https://www.minister.defence.gov.au/minister/cpyne/media-releases/joint-statement-eighth-japan-australia-22-foreign-and-defence> (검색일: 2019.6.20.)

_____. 2018c. *Defence Annual Report 2017-18*. Commonwealth of Australia, Canberra.

_____. 2020. *2020 Defence Strategic Update*. Commonwealth of Australia, Canberra.

Australian Department of Foreign Affairs and Trade. 1997. *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy*

- White Paper*. Commonwealth of Australia, Canberra.
- _____. 2017a. *2017 Foreign Policy White Paper*. Commonwealth of Australia, Canberra.
- _____. 2017b. “First Australia–Indonesia Cyber Policy Dialogue.” Commonwealth of Australia, Canberra.
<https://dfat.gov.au/international-relations/themes/cyber-affairs/Pages/australia-indonesia-cyber-policy-dialogue.aspx> (검색일: 2019.6.2.)
- _____. 2017c. “Joint Statement by Prime Minister Turnbull and Prime Minister Modi, visit to India 2017.” Commonwealth of Australia, Canberra.
<https://dfat.gov.au/geo/india/Pages/joint-statement-by-prime-minister-turnbull-and-prime-minister-modi-visit-to-india-2017.aspx> (검색일: 2019.6.2.)
- _____. 2017d. *Australia’s International Cyber Engagement Strategy*. Commonwealth of Australia, Canberra.
- _____. 2017e. “Australia–India Cyber Policy Dialogue.” Commonwealth of Australia. Canberra.
<https://www.dfat.gov.au/international-relations/themes/cyber-affairs/Pages/australia-india-cyber-policy-dialogue> (검색일: 2020.12.13.)
- _____. 2018a. “Joint Chairs’ Statement: ASEAN–Australia Cyber Policy Dialogue.” Commonwealth of Australia. Canberra. 2018/9/18.
- _____. 2018b. “Joint Declaration on a Comprehensive Strategic Partnership between Australia and the Republic of Indonesia.” Commonwealth of Australia, Canberra.
<https://dfat.gov.au/geo/indonesia/Pages/joint-declaration-comprehensive-strategic-partnership-between-the-commonwealth-of-australia-and-republic-of-indonesia.aspx> (검색일: 2019.6.9.)
- _____. 2018c. *An India Economic Strategy to 2035*. Commonwealth of Australia, Canberra.
- _____. 2019. *Stepping up Australia’s engagement with our Pacific family*. Commonwealth of Australia, Canberra.

- Australian Department of Home Affairs. 2019. "The Assistance and Access Act 2018." Commonwealth of Australia, Canberra. 2019/9/16.
<https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/lawful-access-telecommunications/data-encryption>
(검색일: 2019.11.11.)
- Australian Department of the Prime Minister and Cabinet. 2016a. *Australia's Cyber Security Strategy*. Commonwealth of Australia, Canberra. 2016/4/21.
- _____. 2016b. "Malcolm Turnbull: Launch of Australia's Cyber Security Strategy Sydney." PM Transcripts. Commonwealth of Australia, Canberra. 2016/4/21.
<http://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-40308> (검색일: 2019.5.22.)
- Australian High Commission, Papua New Guinea. 2018. "Launch of the National Cyber Security Centre." Australian High Commission, Papua New Guinea website.
<https://png.embassy.gov.au/pmsb/784.html> (검색일: 2019.6.10.)
- Australian Minister for Foreign Affairs. 2016. "Media Release: Ambassador for Cyber Affairs." Commonwealth of Australia, Canberra. 2016/11/10.
https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2016/jb_mr_161110.aspx (검색일: 2018.10.22.)
- _____. 2017. "The Hon Julie Bishop's speech at the launching of International Cyber Engagement Strategy." Commonwealth of Australia, Canberra. 2017/10/04.
https://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2017/jb_sp_171004.aspx (검색일: 2019.5.30.)
- _____. 2018a. "The Hon Julie Bishop's speech at La Trobe University lecture and conversation." Commonwealth of Australia, Canberra. 2018/4/11.
https://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2018/jb_sp_180411.aspx (검색일: 2019.3.10.)
- _____. 2018b. "Greater cooperation with Japan." Commonwealth of

- Australia, Canberra. 2018/11/16.
https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2018/mp_mr_181116b.aspx (검색일: 2019.6.8.)
- _____. 2018c. “Attribution of Chinese cyber-enabled commercial intellectual property theft.” Commonwealth of Australia, Canberra. 2018/12/21.
https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2018/mp_mr_181221.aspx (검색일: 2019.5.14.)
- _____. 2019. *Stepping up Australia’s engagement with our Pacific family*. Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Security Intelligence Organisation. 2008. *ASIO Report to Parliament 2017-08*. Commonwealth of Australia, Canberra.
- _____. 2016. *ASIO Annual Report 2015-16*. Commonwealth of Australia, Canberra.
- Barkin, Noah. 2018. “Exclusive: Five Eyes intelligence alliance builds coalition to counter China.” *Reuters*. 2018/10/12.
<https://www.reuters.com/article/us-china-fiveeyes/exclusive-five-eyes-intelligence-alliance-builds-coalition-to-counter-china-idUSKCN1MM0GH> (검색일: 2019.2.2.)
- Beazley, Kim. 2019. “‘America First’ and Australia’s strategic future.” in Dean, P., Fruhling, S. and Taylor, B. (ed.) *After American Primacy: Imagining the Future of Australia’s Defence*. Melbourne: Melbourne University Publishing.
- Bishop, Julie. 2015. “The Indo-Pacific Oration.” Speech at Observer Research Foundation. Minister for Foreign Affairs website. 2015/4/13.
<https://www.foreignminister.gov.au/minister/julie-bishop/speech/indo-pacific-oration> (검색일: 2020.9.23.)
- _____. 2017. “Indo-Pacific Oration II” Minister for Foreign Affairs website. 2017/7/18.
<https://www.foreignminister.gov.au/minister/julie-bishop/speech/indo-pacific-oration-ii> (검색일: 2020.9.23.)
- Bisley, Nick. and Schreer, Benjamin. 2018a. “Will Australia defend the ‘rules-based order’ in Asia?” *The Strategist*. 2018/4/18.

- <https://www.aspistrategist.org.au/will-australia-defend-rules-based-order-asia/> (검색일: 2019.11.1.)
- _____. 2018b. “Australia and the Rules-Based Order in Asia: Of Principles and Pragmatism.” *Asian Survey* 58(2): pp.302-319.
- Blackburn, John. and Waters, Gary. 2011. *Optimising Australia’s Response to the Cyber Challenge*. Kokoda Paper No. 14. Canberra: The Kokoda Foundation.
- Borah, Rupakjyoti. 2017. “Turnbull’s India Visit: A New Chapter for Bilateral Ties?” *The Diplomat*. 2017/4/12.
<https://thediplomat.com/2017/04/turnbulls-india-visit-a-new-chapter-for-bilateral-ties/> (검색일: 2019.6.13.)
- Borys, Stephanie. 2019. “The ANU hack came down to a single email – here’s what we know.” *ABC News*. 2019/10/2.
<https://www.abc.net.au/news/2019-10-02/the-sophisticated-anu-hack-that-compromised-private-details/11566540> (검색일: 2019.10.3.)
- Brabin-Smith, Richard. 2019. ‘Maintaining a capability edge’, in P. J. Dean, S. Frühling and B. Taylor (eds), *After American Primacy: Imagining the Future of Australia’s Defence*. Melbourne: Melbourne University Publishing. pp.44-59.
- Brewster, David. 2019. *Australia’s second sea: Facing our multipolar future in the Indian Ocean*. Canberra: Australian Strategic Policy Institute.
- Bryan-Low, Cassell. and Packham, Colin. 2019. “How Australia led the US in its global war against Huawei.” *The Sydney Morning Herald*. 2019/5/22.
<https://www.smh.com.au/world/asia/how-australia-led-the-us-in-its-global-war-against-huawei-20190522-p51pv8.html> (검색일: 2019.5.30.)
- Burke, Anthony. 2007. *Fear of Security: Australia’s invasion anxiety*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burt, Ronald. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Burton, Joe. 2013. “Small states and cyber security.” *Political Science*, 65(2), pp.216-238.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for*

- International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher.
- Buzan, Barry, Wæver, Ole and de Wilde, Jaap. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher.
- Carr, Andrew. 2015. *Winning the peace: Australia's campaign to change the Asia-Pacific*. Melbourne: Melbourne University Publishing.
- Carr, Andrew and Roberts, Christopher. 2019. "Security with Asia?" in Dean, P., Fruhling, S. and Taylor, B. (ed.) *After American Primacy: Imagining the Future of Australia's Defence*. Melbourne: Melbourne University Publishing.
- Cisco. 2018. *Cisco 2018 Asia Pacific Security Capabilities Benchmark Study*. Cisco.
- Cooper, Andrew., Higgott, Richard and Nossal, Kim. 1993. *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.
- Cyber Security Agency of Singapore. 2015. "Singapore and the UK Commit to Work Together to Ensure a Secure Cyberspace." 2015/7/29.
<https://www.csa.gov.sg/news/press-releases/singapore-and-the-uk-commit-to-work-together-to-ensure-a-secure-cyberspace>
(검색일: 2019.8.22.)
- _____. 2017. "Singapore Signs MOU with Australia to Enhance Cybersecurity Collaboration." 2017/6/2.
<https://www.csa.gov.sg/news/press-releases/singapore-signs-mou-with-australia-to-enhance-cybersecurity-collaboration> (검색일: 2019.6.2.)
- Davis, Malcolm. 2020. *Australia as a rising middle power*. S. Rajaratnam School of International Studies.
- Dobell, Graeme. 2012. "From 'Arc of instability' to 'Arc of Responsibility'." *Security Challenges*. 8(4).
- Doherty, Ben. and Davey, Melissa. 2019. "Peter Dutton: China accuses home affairs minister of 'shocking' and 'malicious' slur." *The Guardian*. 2019/10/12.

- <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/oct/12/peter-du-tton-accuses-china-of-stealing-intellectual-property-and-silencing-free-speech> (검색일:2019.11.2.)
- Dziedzic, Stephen. 2019. "Scott Morrison to make historic trip to Fiji and Vanuatu to shore up Australian influence in Pacific." *ABC News*. 2019/1/14.
<https://www.abc.net.au/news/2019-01-14/scott-morrison-historic-vanuatu-fiji-state-visit/10712212> (검색일: 2019.6.10.)
- Evans, Gareth. 2012. "No Power? No Influence? Australia's Middle Power Diplomacy in the Asian Century." Charteris Lecture by Professor the Hon Gareth Evans AO QC at the Australian Institute of International Affairs (AIIA). New South Wales Branch, Sydney. 2012/06/06.
<http://www.gevans.org/speeches/speech472.html> (검색일: 2018.10.10.)
- Five Country Ministerial and Quintet meeting of Attorneys General. 2017. "Five Country Ministerial 2017: Joint Communiqué." 2017/6/27.
- Fox, Liam. 2018. "Australia, Solomon Islands, PNG sign undersea cable deal amid criticism from China." *ABC News*. 2018/7/12.
<https://www.abc.net.au/news/2018-07-12/australia-solomon-islands-png-sign-undersea-cable-deal/9983102> (검색일: 2019.6.12.)
- Frühling, Stephan. 2016. "Wrestling with commitment: Geography, alliance institutions and the ANZUS treaty." in Dean, P., Frühling, S. and Taylor, B. *Australia's American Alliance*. Melbourne: Melbourne University Publishing.
- Ghosh, Nirmal. 2018. "Mike Pompeo announces \$154m in US initiatives for Indo-Pacific." *The Straits Times*. 2018/7/31.
<https://www.straitstimes.com/world/united-states/pompeo-announces-154m-in-us-initiatives-for-indo-pacific> (검색일: 2019.7.5.)
- Green, Philip. 2019. "Australia-Japan-ASEAN: Strengthening the Core of the Indo-Pacific." Speech delivered at Perth USAsia Centre conference. 2019/3/22.
<https://dfat.gov.au/news/speeches/Pages/australia-japan-asean-strengthening-the-core-of-the-indo-pacific.aspx> (검색일:

2019.5.31.)

- Greene, Andrew. 2017. "India to block Australia from naval exercise amid concerns it could inflame diplomatic tensions with China." *ABC News*. 2017/4/21.
<https://www.abc.net.au/news/2017-04-21/india-tipped-to-block-australia-from-naval-exercise-china/8459896> (검색일: 2019.5.30.)
- Grigg, Angus, Murray, Lisa and Tillett, Andrew. 2018. "Malcolm Turnbull unveils ASEAN-Australia infrastructure cooperative." *The Australian Financial Review*. 2018/3/18.
<https://www.afr.com/world/asia/australia-challenges-china-on-infrastructure-20180318-h0xmu1> (검색일: 2019.6.7.)
- Gyngell, Allan. 2017. *Fear of Abandonment, Australia in the World since 1942*. Carlton: La Trobe University Press.
- Hall, Ian. and Heazle, Michael. 2018. "Steady but slow in Australia-Japan security cooperation." *The Interpreter*. 2018/12/6.
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/steady-slow-australia-japan-security-cooperation> (검색일: 2019.6.22.)
- Hamilton, Clive. 2018. *Silent Invasion: China's Influence in Australia*. London: Hardie Grant Books.
- Hanson, Fergus. and Uren, Tom. 2018. *Australia's Offensive Cyber Capabilities*. Canberra: Australian Strategic Policy Institute.
- Hayward-Jones, Jenny. 2016. "Turnbull's First Pacific Islands Forum." *Australian Institute of International Affairs*. 2016/9/15.
<http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/turnbulls-first-pacific-islands-forum/> (검색일: 2020.10.4.)
- _____. 2019. "Cross purposes: Why is Australia's Pacific influence waning?" *Australian Foreign Affairs*, No. 6, pp. 29-50.
- Hendry, Justin. 2017. "Australia tackles regional cyber resilience." *iTnews*. 2017/10/4. <https://www.itnews.com.au/news/australia-tackles-regional-cyber-resilience-474675> (검색일: 2019.5.22.)
- Heydarian, Richard. 2018. "Australia right to huddle closer to Southeast Asia." *Nikkei Asian Review*. 2018/3/20.
<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Australia-ri>

- [ght-to-huddle-closer-to-Southeast-Asia](#) (검색일:2019.6.14.)
- Holbraad, Carsten. 1984. *Middle Powers in International Politics*. London: Macmillan.
- Hunter, Fergus. 2019. "Labor rules out overturning Huawei 5G ban, as renewed pressure expected." *The Sydney Morning Herald*. 2019/4/18.
<https://www.smh.com.au/politics/federal/labor-rules-out-overturning-huawei-5g-ban-as-renewed-pressure-expected-20190416-p51emp.html> (검색일: 2019.6.1.)
- Hurst, Daniel. 2019. "Japan, US Beef up Their Cyber Alliance." *The Diplomat*. 2019/4/26.
<https://thediplomat.com/2019/04/japan-us-beef-up-their-cyber-alliance/> (검색일: 2019.9.4.)
- IISS. 2019. "Australia, Huawei and 5G," *Strategic Comments* 25(7).
- Indian Ministry of Defence. 2020. "Malabar 2020 Naval Exercise." Government of India. 2020/10/19.
<https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1665830> (검색일: 2020.10.25.)
- Indian Ministry of External Affairs. 2017. "4th India-Australia-Japan Trilateral Dialogue." Government of India. 2017/12/13.
https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29176/4th_IndiaAustralia_Japan_Trilateral_Dialogue_December_13_2017 (검색일: 2019.6.14.)
- Intelligence Online. 2019. "Canberra acts as Five Eyes' cyber vanguard amid growing tensions with Beijing." *Intelligence Online*. 2019/6/19.
<https://www.intelligenceonline.com/grey-areas/2019/06/19/canberra-acts-as-five-eyes-cyber-vanguard-amid-growing-tensions-with-beijing,108362056-art> (검색일: 2019.10.11.)
- Karp, Paul. 2019. "Labor accuses Coalition of welching on a deal over encryption bill." *The Guardian*. 2019/2/12.
<https://www.theguardian.com/australia-news/2019/feb/12/labor-accuses-coalition-of-welching-on-a-deal-over-encryption-bill> (검색일: 2019.10.29.)
- Kassam, Natasha. 2019. *Lowy Institute Poll 2019*. Lowy Institute,

Sydney.

- Kehoe, John. 2018. "Australia blasts China for hacking Australian companies." *Australian Financial Review*. 2018/12/21.
<https://www.afr.com/technology/australia-blasts-china-for-hacking-australian-companies-20181221-h19d6h> (검색일: 2019.5.14.)
- Khan, Mahrukh. 2017. "Growing India-US Strategic Cooperation: An Analysis." *Strategic Studies* Vol. 37, No. 4, pp. 97-117.
- Knaus, Christopher. and Phillips, Tom. 2017. "Turnbull says Australia will 'stand up' to China as foreign influence row heats up." *The Guardian*. 2017/12/9.
<https://www.theguardian.com/australia-news/2017/dec/09/china-says-turnbulls-remarks-have-poisoned-the-atmosphere-of-relationships> (검색일: 2019.11.7.)
- Laksmana, Evan. 2018. "Is Indonesia Australia's 'most important' security partner?" *The Strategist*. 2018/10/15.
<https://www.aspistrategist.org.au/is-indonesia-australias-most-important-security-partner/> (검색일: 2019.6.20.)
- Lee, Justina. 2018. "Suspected China cyberhack on Singapore is a wake-up call for Asia." *Nikkei Asian Review*. 2018/8/21.
<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Suspected-China-cyberhack-on-Singapore-is-a-wake-up-call-for-Asia> (검색일: 2019.9.2.)
- Lohman, Walter. 2019. "The fundamentals of the Quad." *The Strategist*. 2019/2/13.
<https://www.aspistrategist.org.au/the-fundamentals-of-the-quad/> (검색일: 2019.6.20.)
- Massola, James. 2018. "Christopher Pyne backs Australia joining Asia's 'Our Eyes' intelligence group." *The Sydney Morning Herald*. 2018/10/11.
<https://www.smh.com.au/world/asia/christopher-pyne-backs-australia-joining-asia-s-our-eyes-intelligence-group-20181011-p5092t.html> (검색일: 2019.8.25.)
- Massola, James. and Hartcher, Peter. 2018. "Indonesian President Widodo says Australia should be in ASEAN." *The Sydney*

- Morning Herald*. 2018/3/15.
<https://www.smh.com.au/world/asia/indonesian-president-widodo-says-australia-should-be-in-asean-20180315-p4z4ha.html>
 (검색일: 2019.6.7.)
- Massola, James. and Wroe, David. 2016. "Australia seals trade expansion and \$2.25b defence deal with Singapore." *The Sydney Morning Herald*. 2016/5/5.
<https://www.smh.com.au/politics/federal/australia-seals-trade-expansion-and-225b-defence-deal-with-singapore-20160505-gon522.html> (검색일: 2019.6.10.)
- McDonald, Matt. 2008. "Securitization and the Construction of Security." *European Journal of International Relations* Vol. 14, No. 4, pp. 563-587.
- Medcalf, Rory. 2020. *Contest for the Indo-Pacific: Why China won't map the future*. Carlton, VIC: La Trobe University Press.
- Medcalf, Rory. and Mohan, C. Raja. 2014. *Responding to Indo-Pacific rivalry: Australia, India and middle power coalitions*. Sydney: Lowy Institute for International Policy.
- Morrison, Scott. 2018a. "Indonesia-Australia Comprehensive Strategic Partnership." Prime Minister of Australia official website. 2018/8/31.
<https://www.pm.gov.au/media/indonesia-australia-comprehensive-strategic-partnership> (검색일: 2019.6.11.)
- _____. 2018b. "Joint Statement between Australia and Papua New Guinea." Prime Minister of Australia official website. 2018/11/1.
<https://www.pm.gov.au/media/joint-statement-between-australia-and-papua-new-guinea> (검색일: 2019.6.10.)
- _____. 2019. "Joint remarks with the Prime Minister of Vanuatu." Prime Minister of Australia official website. 2019/1/16.
<https://www.pm.gov.au/media/joint-remarks-prime-minister-vanuatu> (검색일: 2019.6.6.)
- Oliver, Alex. 2015. *Lowy Institute Poll 2015*. Lowy Institute, Sydney.
- _____. 2016. *Lowy Institute Poll 2016*. Lowy Institute, Sydney.
- _____. 2017. *Lowy Institute Poll 2017*. Lowy Institute, Sydney.
- _____. 2018. *Lowy Institute Poll 2018*. Lowy Institute, Sydney.

- O’Callaghan, Mary-Louise. 2019. “Stepping out - and up - in the hot mess of the Pacific.” *The Interpreter*. 2019/6/5.
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/stepping-out-and-hot-mess-pacific> (검색일:2019.6.12.)
- O’Neil, Andrew. 2017. “Australia and the ‘Five Eyes’ intelligence network: the perils of an asymmetric alliance,” *Australian Journal of International Affairs* Vol. 71, No. 5, pp.529- 543.
- Packham, Colin. 2018. “Australia to help PNG build a navy base to fend off China.” *Reuters*. 2018/11/1.
<https://www.reuters.com/article/us-australia-papua/australia-to-help-png-build-a-navy-base-to-fend-off-china-idUSKCN1N63WM> (검색일: 2019.6.10.)
- _____. 2019. “Exclusive: Australia concluded China was behind hack on parliament, political parties - sources.” *Reuters*. 2019/9/16.
<https://www.reuters.com/article/us-australia-china-cyber-exclusive/exclusive-australia-concluded-china-was-behind-hack-on-parliament-political-parties-sources-idUSKBN1W00VF>
 (검색일:2019.7.19.)
- Parliament of Australia. 2012. *Australia in the Asian Century White Paper*. Commonwealth of Australia, Canberra.
- _____. 2016. “Speech by Bill Shorten MP.” Ministerial Statements, Commonwealth of Australia, Canberra. 2016/11/23.
- _____. 2017a. “National Security statement.” Commonwealth of Australia, Canberra. 2017/6/13.
- _____. 2017b. “Transcript of press conference: AFP Headquarters, Sydney.” Commonwealth of Australia, Canberra. 2017/7/14.
- _____. 2017c. “Speech by Prime Minister Malcolm Turnbull, National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2017, Second reading.” Commonwealth of Australia, Canberra. 2017/12/7.
- Payne, Marise. 2020. “Launch of Rory Medcalf book: Contest for the Indo-Pacific - Why China Won’t Map the Future.” 2020/3/3. Speech at the Australian National University.
- Pearl, Harry. 2017. “Australia to seek greater powers on encrypted

- messaging at 'Five eyes' meeting.” *Reuters*. 2017/6/25.
<https://fr.reuters.com/article/us-australia-security-messaging-idUSKBN19G044> (검색일: 2020.10.30.)
- Pearlman, Jonathan. 2018. “Australia, NZ to sign security pact with South Pacific nations.” *The Straits Times*. 2018/7/7.
<https://www.straitstimes.com/asia/australianz/australia-nz-to-sign-security-pact-with-south-pacific-nations> (검색일: 2019.6.11.)
- Peters, Winston. 2018. “Australia and New Zealand announce joint Pacific Cyber cooperation.” The official website of the New Zealand Government. 2018/11/16.
<https://www.beehive.govt.nz/release/australia-and-new-zealand-announce-joint-pacific-cyber-cooperation> (검색일: 2019.3.19.)
- Phillips, Andrew. 2016. *From Hollywood to Bollywood?: Recasting Australia's Indo/Pacific strategic geography*. Canberra: Australian Strategic Policy Institute.
- Richardson, Jeffrey T., and Ball, Desmond. 1990. *The ties that bind: Intelligence Cooperation between the UKUSA Countries—the United Kingdom, the United States of America, Canada, Australia and New Zealand*. Sydney: Allan & Unwin.
- Rovere, Chrispin. 2016. “Defence White Paper 2016: Eight strategic observations.” *The Interpreter*. 2016/2/29.
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/defence-white-paper-2016-eight-strategic-observations> (검색일: 2020.9.4.)
- Rudd, Kevin. 2019. “Kevin Rudd on US-China relations: This is a new and dangerous phase.” *The Australian Financial Review*. 2019/1/23.
<https://www.afr.com/opinion/kevin-rudd-on-uschina-relations-this-is-a-new-and-dangerous-phase-20190122-h1acu6> (검색일: 2019.6.2.)
- Rustici, Kathleen. 2013. “Indonesia’s Cybersecurity: An Opportunity for Deeper Cooperation.” Center for Strategic and International Studies. 2013/11/26.
<https://www.csis.org/analysis/indonesia%E2%80%99s-cybersecurity-opportunity-deeper-cooperation> (검색일: 2019.8.23.)
- Scott, Ben, Nyst, Madeleine, and Roggeveen, Sam. 2020. “Australia’s

- security and the rules-based order: tracking a decade of policy evolution.” *Lowy Institute*.
<https://interactives.lowyinstitute.org/features/rules-based-order/>
 (검색일:2020.10.16.)
- Scott, Jason. 2018. “Australia Passes Anti-Foreign Meddling Laws in Message to China.” *Bloomberg*. 2018/6/28.
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-28/australia-passes-anti-foreign-meddling-laws-in-message-to-china> (검색일: 2019.11.11.)
- Searight, Amy. 2020. *Countering China’s Influence Activities: Lessons from Australia*. Center for Strategic and International Studies.
- Septiari, Dian. 2018. “Indonesia-Australia commanders meet up to intensify defense cooperation.” *The Jakarta Post*. 2018/7/28.
<https://www.thejakartapost.com/news/2018/07/28/indonesia-australia-commanders-meet-up-to-intensify-defense-cooperation.html>
 (검색일: 2019.6.9.)
- Shen, Olivia. 2019. “China’s Base in Djibouti: Who’s Got the Power?” in Golley, J., Jaivin L. and Farrelly, P. (ed.) *China Story Yearbook: Power*. Canberra: Australian National University Press.
- Shorten, Bill. 2018. “The Foreign Policy of the next Labor Government.” Lowy Institute. 2018/10/29.
<https://www.lowyinstitute.org/publications/foreign-policy-next-labor-government> (검색일: 2019.4.10.)
- Singh, Abhijit. 2017. “India remains cautious about the ‘Quad.’” *The Interpreter*. 2017/4/26.
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/india-remains-cautious-about-quad> (검색일: 2019.5.30.)
- Smith, Frank. and Ingram, Graham. 2017. “Organising cyber security in Australia and beyond,” *Australian Journal of International Affairs*, 71(6), pp.642-660.
- Smyth, Jamie. 2018. “Australia leads ‘Five Eyes’ charge against foreign interference.” *Financial Times*. 2018/6/27.
<https://www.ft.com/content/afa7fd54-79b1-11e8-bc55-50daf11b720d> (검색일: 2019.3.10.)

- Strating, Bec. 2019. "A sea ride with Australia's Indo-Pacific Endeavour." *The Interpreter*. 2019/6/6.
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/sea-ride-australia-s-indo-pacific-endeavour> (검색일:2020.10.09.).
- Taylor, Brendan. 2020. "Is Australia's Indo-Pacific strategy an illusion?," *International Affairs*, 96(1), pp.95-109.
- Tham, Irene. 2015. "New Cyber Security Agency to be set up in April, Yaacob Ibrahim to be minister in charge of cyber security." *The Straits Times*. 2015/1/27.
<https://www.straitstimes.com/singapore/new-cyber-security-agency-to-be-set-up-in-april-yaacob-ibrahim-to-be-minister-in-charge-of> (검색일: 2019.8.22.)
- Thu, Huong Le. 2019. "Cybersecurity and geopolitics: why Southeast Asia is wary of a Huawei ban." *The Strategist*. 2019/10/5.
<https://www.aspistrategist.org.au/cybersecurity-and-geopolitics-why-southeast-asia-is-wary-of-a-huawei-ban/> (검색일: 2019.10.22.)
- Tillett, Andrew. 2019. "Chinese spies suspected in cyber attack on major parties." *The Australian Financial Review*. 2019/2/18.
<https://www.afr.com/politics/cyber-attack-on-major-parties-computer-systems-scott-morrison-reveals-20190218-h1bdzm> (검색일: 2019.3.10.)
- Tsvetov, Anton. 2017. "Will the Quad Mean the End of ASEAN Centrality?." *The Diplomat*. 2017/11/15.
<https://thediplomat.com/2017/11/will-the-quad-mean-the-end-of-asean-centrality/> (검색일:2019.10.11.)
- Turnbull, Malcolm. 2017. "Keynote address.", 16th Asia Security Summit: The IISS Shangri-La Dialogue, International Institute for Strategic Studies, Singapore. 2017/6/2.
- _____. 2018. "Speech at the ASEAN-Australia Business Summit." SME Conference, Sydney. 2018/3/16.
- _____. 2019a. "Address to the Henry Jackson Society, London." The Hon Malcolm Turnbull's official website. 2019/3/5.
<https://www.malcolmturnbull.com.au/media/address-to-the-henry-jackson-society-london> (검색일: 2019.6.7.)

- _____. 2019b. “American Australian Association Veterans’ Lunch.” The Hon Malcolm Turnbull’s official website. 2019/4/25.
<https://www.malcolmtturnbull.com.au/media/american-australian-association-veterans-lunch> (검색일: 2020.11.1.)
- Uhlmann, Chris. 2016. “Domestic spy chief sounded alarm about donor links with China last year,” *ABC News*. 2016/9/1.
<https://www.abc.net.au/news/2016-09-01/asio-chief-sounded-alarm-about-donor-links-with-china-last-year/7804856> (검색일: 2020.9.8.)
- US Department of Defense. 2019a. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2019*. Office of the Secretary of Defense.
- _____. 2019b. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. Department of Defense.
- US Department of Justice. 2020. “International Statement: End-To-End Encryption and Public Safety.” 2020/10/11.
<https://www.justice.gov/opa/pr/international-statement-end-end-encryption-and-public-safety> (검색일: 2020.11.1.)
- US Department of State. 2020. “Joint Statement on the Third U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue,” 2020/10/27.
<https://www.state.gov/joint-statement-on-the-third-u-s-india-22-ministerial-dialogue/> (검색일: 2020.11.6.)
- Velloor, Ravi. 2019. “Shaping the Indo-Pacific story: Asean’s turn.” *The Straits Times*. 2019/3/15.
<https://www.straitstimes.com/opinion/shaping-the-indo-pacific-story-aseans-turn> (검색일: 2020.10.11.)
- Waters, Gary. 2020. “National Cyber Emergency Policy for Australia: Critical Infrastructure,” in G. Austin (ed.), *National Cyber Emergencies: The Return to Civil Defence*. Abbingdon: Routledge.
- Waters, Gary, Ball, Desmond. and Dudgeon, Ian. 2008. *Australia and cyber-warfare*. Canberra: Australian National University Press.
- Weatherbee, Donald. 2019. “Indonesia, ASEAN, and the Indo-Pacific Cooperation Concept.” *Perspective*, 47, pp.1-9.

Westbrook, Tom. "Australia, citing concerns over China, cracks down on foreign political influence." *Reuters*. 2017/12/5.

<https://www.reuters.com/article/us-australia-politics-foreign-idUSKBN1DZ0CN> (검색일:2020.10.3.)

_____. 2018. "Top-ranked Australian university hit by Chinese hackers: media." *Reuters*. 2018/7/6.

<https://www.reuters.com/article/us-australia-cyber/top-ranked-australian-university-hit-by-chinese-hackers-media-idUSKBN1JW1KE> (검색일: 2019.3.2.)

White, Hugh. 2013. *The China Choice: Why we should share power*. Melbourne: Black Inc.

_____. 2019. "In denial: Defending Australia as China looks south," *Australian Foreign Affairs*, No. 6, pp. 5-27.

White House. 2017. *National Security Strategy of the United States of America*. The White House.

_____. 2018. "Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit." The White House official website. 2018/11/16.
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/> (검색일: 2019.6.12.)

Wong, Penny. 2017. "FutureAsia: Australia's Engagement with China." Australian Institute of International Affairs. 2017/10/17.
<https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/futureasia-australia-engagement-china/> (검색일: 2019.5.1.)

Wong, Penny. and Marles, Richard. 2018. "Why Labor believes the Quad is important to ASEAN." *The Australian Financial Review*. 2018/3/15.
<https://www.afr.com/news/economy/why-labor-believes-the-quad-is-important-to-asean-20180315-h0xhtc> (검색일: 2019.5.20.)

Wroe, David. 2017. "How the Turnbull government plans to access encrypted messages." *The Sydney Morning Herald*. 2017/6/11.
<https://www.smh.com.au/politics/federal/how-the-turnbull-government-plans-to-access-encrypted-messages-20170609-gwoge0.html> (검색일: 2020.10.30.)

_____. 2019. “China ‘behind’ huge ANU hack amid fears government employees could be compromised.” *The Sydney Morning Herald*. 2019/6/5.

<https://www.smh.com.au/politics/federal/china-behind-huge-anu-hack-amid-fears-government-employees-could-be-compromised-20190605-p51uro.html> (검색일: 2019.6.11.)

Wyeth, Grant. 2017. “Why Has Australia Shifted Back to the Quad?” *The Diplomat*. 2017/11/16.

<https://thediplomat.com/2017/11/why-has-australia-shifted-back-to-the-quad/> (검색일: 2019.6.4.)

Zhou, Christina. and Fang Jason. 2019. “Why Australia is prepared to ban Huawei from its 5G network while the UK and Germany aren’t.” *ABC News*. 2019/3/8.

<https://www.abc.net.au/news/2019-03-07/why-is-the-uk-seemingly-not-as-worried-about-huawei-as-australia/10866848> (검색일: 2019.6.7.)

Abstract

Australia's Middle Power Diplomacy in Cyber Security: Role and Interests in Promoting a Rules-based Order in the Indo-Pacific

Shin, Sueonghwu
Department of Political Science
and International Relations
The Graduate School
Seoul National University

This study aims to examine Australia's foreign policy on cyber security in the Indo-Pacific and shed light on the structural factors and perceptions that existed behind Australia's diplomatic behaviour. In 2016, amid the escalating U.S.-China strategic competition in cyberspace and the cyber attacks mounted by China, Australia declared the preservation of 'an open, free and secure Internet in the Indo-Pacific' to be a national interest and has consistently strived to strengthen bilateral and multilateral cyber security cooperation with other like-minded countries in the region, including the member states of the Five-Eyes intelligence alliance, ASEAN, and the Pacific Islands Forum. The country, on the other hand, has condemned China's unlawful activities in cyberspace and accused the Chinese Communist Party of committing cyber attacks and interference against Australia.

There are three aspects of such behaviour that attract academic

attention. First, Australia has articulated that its foreign policy on cyber security is a regional approach focusing on the Indo-Pacific region, rather than a global one. Secondly, in spite of its heavy economic dependency on China, the country has begun to keep a distance from China in the domain of cyber security, while strengthening its links to the United States. Lastly, in order to alleviate the threat of cyber attacks and interference originated from China, Australia has strived to strengthen cyber security cooperation with other like-minded countries in the Indo-Pacific rather than relying solely on its security ties with the United States. Considering these aspects, this study seeks to answer the following questions: Why has Australia formulated its foreign policy on cyber security within the Indo-Pacific geopolitical framework? Why has the country become inclined to be pitted against the Chinese government in the domain of cyber security, at the expense of putting its longstanding economic relationship with China at risk? Why and how has the country utilised its intelligence alliance and bilateral/multilateral relationships with other neighbouring countries to promote regional cooperation in the cyber security sector?

The study argues that there are two major motivations behind Australia's approach. First, Australia has aimed to promote regional cooperation to build a rules-based cyberspace order in the Indo-Pacific in order to alleviate the pressure of US-China strategic competition and the threat of Chinese cyber attacks and interference. Second, the country has attempted to use cyberspace as an area for niche diplomacy to consolidate its position as a strategic broker and maximise its leverage in the Indo-Pacific region's geostrategic environment. In this regard, Australia's approach has some distinctive characteristics of middle power diplomacy.

In order to support the argument, the study uses network theories to analyse Australia's foreign policy on cyber security while focusing on the structural position and role of middle powers in a relational structure, or network, constructed around specific issues. A few notions from three network theories are adopted in particular: 1)

'structure' and 'structural hole' from Social Network theory are adopted to analyse Australia's position and role in a network constructed around the regional cyberspace; 2) Network Organisation theory is partially applied to examine how the Australian government has defined its national interests and induced other domestic actors to support its cyber security-related policies and regulations; 3) 'transition strategy' from Actor-Network Theory is adopted to demonstrate how Australia has induced and attracted other like-minded countries to participate in and promote regional cooperation in the cyber security sector.

A major implication of this study is that non-great power diplomacy, or more specifically middle power diplomacy, is not necessarily restrained by individual countries' attributes and capabilities, and may not always be entirely subordinate to the international system based on power distribution. Middle powers can arguably overcome their limited national strength and further enhance their international influence if they understand the relational configuration of a network in which they interact with other actors, and bridge the cleavages within the network. It is therefore important for middle powers to grasp how other like-minded countries perceive certain issues, and to subjugate their own national interests to the interests of others.

Keywords: Cyber Security, Indo-Pacific, Rules-based Order, Middle Power, Australian Foreign Policy, Five Eyes, Intelligence Alliance, Network Theory

Student Number: 2015-22499