



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

화웨이 사태와
유럽의 사이버안보 전략

2023년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
김 우 식

화웨이 사태와 유럽의 사이버안보 전략

지도교수 김 상 배

이 논문을 외교학 석사 학위논문으로 제출함
2023년 1월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
김 우 식

김우식의 석사 학위논문을 인준함
2023년 2월

위원장 _____ 이 옥 연 _____ (인)

부위원장 _____ 박 종 희 _____ (인)

위 원 _____ 김 상 배 _____ (인)

국문초록

미중(美中)과 세계 각국은 5G 기술의 전략적 중요성을 인지하고, 영향력을 확보하기 위해 각축을 벌였다. 특히, 이 기술에 대한 우위의 확보를 두고 벌어진 ‘화웨이 사태’는 기술의 문제가 안보의 문제로 거듭나게 된 대표적인 사례라고 할 수 있다. 유럽연합의 경우 초기 화웨이에 우호적이었고, 회원국들도 5G 장비 도입과 관련하여 유보적 내지는 허용적 태도를 보였다. 그러나, 이후 유럽연합은 평가에 의한 배제전략인 ‘5G 툴박스’ 가이드라인을 발표하고 회원국들에 도입을 권고했고, 프랑스와 독일도 각각 ‘2019-810법’과 ‘IT보안법2.0’을 통과시키면서 자국 네트워크에서 화웨이 장비를 제거하기 위한 움직임을 보였다.

본 논문은 화웨이 사태 이익, 관념, 제도 변수가 유럽연합과 프랑스, 독일의 화웨이 배제 전략의 형성에 미친 영향을 구성적 제도주의의 이론 틀을 통해 설명하였다. 특히, 경제적 기회와 안보적 리스크 간 선택의 문제에서 규범을 중요시하는 유럽연합과 프랑스, 독일에게 중국에 대한 위협인식으로 대표되는 관념 요인이 화웨이 배제 조치에 미친 영향을 탐구하고, 정보협력을 두고 펼쳐진 미국의 압박과 중국과 화웨이가 제공하는 경제적 기회, 국내 정치제도와 같은 제도적 요인, 유럽연합의 5G 툴박스 가이드라인의 영향 등 주요하게 제기되는 변수와 그들의 상호작용을 포착했다.

본 연구는 ‘대중국 위협인식의 강화와 공유’를 가장 일관적이고, 결정적인 영향을 미친 변수로 지적한다. 국제규범을 중시하는 제도적 토양을 지닌 유럽연합의 경우 중국과 인권 등 마찰을 거듭하면서 중국에 대한 위협인식이 강화된 것이 ‘5G 툴박스’ 발표에 결정적 영향을 미쳤다. 프랑스는 화웨이 사태 초기부터 행정부 내 위협인식의 공유수준이 높았고, 의회에서도 고위험 네트워크 관련 배제조치가 필요하다는 인식이 있어 일부 무리하다고 판단되는 내용만이 조정되어 비교적 조속하게

‘2019-810법’을 통과시킬 수 있었다. 독일의 경우 정부 내 위협인식 공유에 어려움이 있었지만, 늦게나마 공유에 대한 움직임이 이루어지며 ‘IT보안법2.0’을 통과시키는 모습을 보였다.

주요어 : 유럽, 사이버안보, 화웨이, 5G, 톨박스, 구성적 제도주의
학 번 : 2020-25344

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구배경	1
제 2 절 문제제기	5
제 3 절 기존 연구 검토	8
제 4 절 논문의 구성	11
제 2 장 유럽연합	12
제 1 절 유럽연합의 딜레마: 경제·통상과 안보 사이 ...	12
1. 화웨이와 중국: 4차 산업혁명 시대 생존을 위한 선택	12
2. 화웨이의 신뢰성과 미국의 ‘클린 네트워크’	16
제 2 절 디지털 주권론과 중국위협론	18
제 3 절 국제규범과 리스본 조약	26
제 4 절 ‘5G Toolbox’ : 평가에 의한 배제 전략	29
제 3 장 프랑스	40
제 1 절 프랑스의 딜레마: 경제·통상과 안보 사이	40
1. 화웨이 의존과 점증하는 대(對)중 무역	40
2. 사이버안보와 대(對)미 정보협력 갈망	44
제 2 절 드폴주의와 대(對)중 위협인식	47
제 3 절 집행부중심 체제의 신속성	56
제 4 절 ‘2019-810법’ : 적극적 재량 활용의 이중전략 ...	57
제 4 장 독일	64
제 1 절 독일의 딜레마: 경제·통상과 안보 사이	64

1. 화웨이와 대(對)중 경제 의존 심화	64
2. 사이버안보와 대(對)미 군사안보 협력 중시	66
제 2 절 주저하는 EU 리더의 대(對)중 위협인식	67
제 3 절 의회중심 체제와 합의제 민주주의	73
제 4 절 ‘IT보안법 2.0’ : 국내정치적 분열과 유보·회피전략 ·	74
제 5 장 결론	81
참고문헌	87
Abstract	102

표 목 차

[표 2-1]	.....	27
[표 2-2]	.....	30
[표 3-1]	.....	42
[표 3-2]	.....	48
[표 3-3]	.....	51
[표 4-1]	.....	72
[표 5-1]	.....	83
[표 5-2]	.....	84

그림 목 차

[그림 2-1]	.....	13
[그림 2-2]	.....	14
[그림 2-3]	.....	20
[그림 2-4]	.....	32
[그림 2-5]	.....	35
[그림 2-6]	.....	36
[그림 3-1]	.....	53
[그림 3-2]	.....	54
[그림 3-3]	.....	55
[그림 3-4]	.....	56
[그림 4-1]	.....	69

[그림 4-2]	.....	70
[그림 4-3]	.....	71
[그림 4-4]	.....	72
[그림 4-5]	.....	76

제 1 장 서론

제 1 절 연구배경

5G 기술은 초고속, 초저지연, 초연결성을 바탕으로 각 산업과 서비스의 통합과 연결을 가능하게 만들 것으로 예견되었다. 민간영역에서의 기술적 발전과 함께 공공영역에서도 핵심 기반시설의 네트워크적 통합으로 이전 세대의 이동통신기술에 비해 더욱 강력한 사회적 기능 수행이 가능해질 것으로 기대되었다. 다른 한편으로 사이버보안의 관점에서는 5G 기술이 잠재적 보안위협으로 평가된다.¹⁾ 유럽에서도 이미 사이버 공격을 통해 국가기반시설과 민주주의 제도에 대한 사보타주가 수 차례 진행된 바 있는데, 커넥션 혁명이 가속화된다면 사회적 통합으로 인해 이러한 취약성은 기하급수적으로 증가하게 될 것으로 예측된다.

미중(美中)과 세계 각국은 이 기술에 대한 전략적 중요성을 인식하고, 영향력을 확보하기 위해 각축을 벌였다. 특히, 이 기술에 대한 우위의 확보를 두고 벌어진 ‘화웨이 사태’는 기술의 문제가 안보의 문제로 거듭나게 된 대표적인 사례라고 할 수 있다. 화웨이는 기술적, 가격적 우위를 바탕으로 5G 네트워크 장비를 제공할 수 있는 실력을 지니고 있었고, 이전 이동통신 세대부터 세계 각지에 고객을 이미 확보해두고 있었다. 2018년 8월, 미국은 보안위협을 이유로 미국 정부기관의 화웨이 장비사용을 금지하는 국방수권법(National Defense Authorization Act)을 제정하고, 여러 후속 배제조치를 단행했다. 나아가, 미국은 여러 국가들에 화웨이제 장비를 사용하지 말도록 압력을 가하는 모습을 보이기도 했다. 미국의 마이클 폼페이오(Michael Pompeo) 국무장관은 기고문에서 유럽의 파트너 국가들을 겨냥해 신뢰할 수 없는 중국의 장비업체들이 5G

1) 김환국 등. “5G 네트워크 기술 진화에 따른 새로운 5G 보안 도전과제와 해외 보안 아키텍처 연구 동향”. *Review of KIISC*, Vol. 29, No. 5, (2019). pp.7-20.

통신망 구축 작업을 담당해선 안될 것이며, 한국의 삼성, 핀란드의 노키아, 스웨덴의 에릭슨과 같은 공정하며 합법적인 기업이 대안으로 선택되어야 한다고 강조했다.²⁾

이러한 와중에 기술패권 경쟁의 무대에서 조연으로 내몰린 유럽연합과 회원국들의 선택에도 시선이 집중됐다. 대다수의 유럽 국가들과 이동통신 기업들도 4G 등 이전 네트워크 세대부터 화웨이제 장비를 이용해오고 있었는데,³⁾ 전문가들은 디지털기술 분야 경쟁력 회복을 꿈꾸는 유럽에게 화웨이를 포기하는 것은 ‘경주 도중 말을 바꿔타는 행동’이 될 수 있기에 향후 화웨이 배제가능성이 낮다고 예상하였다.⁴⁾ 2019년, 세계이동통신사업자연합회(GSMA)는 연구에서 화웨이와 ZTE가 유럽연합의 통신장비 시장점유율 40%를 차지하고 있는 상황에서 이들의 장비 도입을 배제할 경우 5G 네트워크 개통이 최대 18개월 가량 늦어질 수 있고, 비용이 약 550억 유로(73조 4380억원) 가량 증가할 수 있다고 분석했다.⁵⁾ 화웨이 배제에는 산업적 경쟁력과 금전적 비용의 측면에서 목과하기 힘든 정도의 기회비용이 존재했던 것이다. 더하여, 2010년 이후, 중국은 대유럽 해외투자과 교역을 확대해 왔는데, 유럽연합의 주요국인 독일과 프랑스의 최대 교역파트너이자 투자국으로 자리매김했다. 특히, 중국

2) Pompeo, M. “Europe must put security first with 5G” Politico, December 2, 2019
<https://www.politico.eu/article/europe-must-put-security-first-with-5g-mike-pompeo-eu-us-china/> (검색일:2021.12.20.)

3) Friis, Karsten and Olav Lysne. “Huawei, 5G and Security: Technological Limitations and Political Responses” . *Development and Change*, Vol. 52, No. 5, (2021). pp.1184

4) Johnson, Keith and Elias Groll. “The Improbable Rise of Huawei. How did a private Chinese firm come to dominate the world’s most important emerging technology?” *Foreign Policy*. April 3, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/04/03/the-improbable-rise-of-huawei-5g-global-network-china/> (검색일: 2021.12.20.)

5) Barzic, Gwénaëlle. “Europe’s 5G to cost \$62 billion more if Chinese vendors banned: telcos” *Reuters*, June 7, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-huawei-europe-gsma/europes-5g-to-cost-62-billion-more-if-chinese-vendors-banned-telcos-idUSKCN1T80Y3>(검색일:2021.12.20.)

은 일대일로 이니셔티브 등 대규모 투자를 통해 해외에 자국의 경제력을 투사하는 글로벌 전략을 추진하는 등 적극적인 대외전략을 추진하고 있는데, 유럽 국가 중 이탈리아 등이 해당 이니셔티브에 참여하는 모습을 보이기도 했다. 중국에 대한 유럽의 경제적 의존이 심화 되어가는 상황에서 중국이 화웨이 배제 시 무역보복의 가능성을 시사함에 따라 화웨이 배제의 문제는 단순한 기업 배제의 문제를 초월해 미국과 중국 사이에서 선택을 강요받는 상황에 놓이게 되었다. 특히, 유럽은 패권국에 의존하기보다 ‘유럽의 길’을 추구해왔기에 더욱 귀추가 주목되었다.

이러한 딜레마에 부딪힌 유럽연합은 화웨이의 5G 장비 도입과 관련하여 유보적 내지는 허용적 태도를 보였다. 유럽연합은 2016년 발표된 ‘5G 행동계획(5G Action Plan)’에서 나타나듯 보안문제 보다는 경제적 기회의 측면에 집중하는 모습을 보였다. 유럽연합의 주요국인 프랑스와 독일도 유보적인 입장을 취하면서 미국의 압력에 따를 뜻이 없다는 의사를 나타내왔다. 독일의 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리는 “5G 통신망 경매 및 장비 구축과 관련해 독일 기업들은 독일 정부의 기준에 맞추면 된다”며, 굳이 미국의 노선에 따르지 않겠다는 뜻을 밝혔고, 프랑스도 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령은 “어떤 특정국가에 대한 과학기술 분쟁이나 무역 전쟁을 벌이는 것은 합리적이지 않다”면서, “이는 국제 협력의 아름다운 방식이 아니다”라고 말하기도 했다.⁶⁾

그러나, 2019년 초부터 유럽연합은 기존의 태도에서 선회하며 5G 보안문제에 있어 유럽의 공통된 대응을 추구하기 위한 움직임을 보이기 시작했다. 2019년 3월, 집행위원회는 회원국들에게 5G 네트워크와 관련된 사이버보안 위험사항을 평가하고, 위험경감조치를 준비할 것을 권고하였고, 2020년 1월, 평가된 위험에 관한 결과를 기초로 ‘5G 네트워크의 사이버보안 위험경감방안을 위한 유럽연합 툴박스 (Cybersecurity of 5G networks EU Toolbox of risk mitigating measures, 이하 툴박스)’를

6) 기현정 ‘화웨이’ 놓고 흔들리는 동맹…佛·獨·英 “미국 무조건 추종하지 않겠다” 『KBS』, 2019년 5월 17일
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4203180&ref=A>(검색일:2022.11.29.)

발표하였다. 유럽연합 집행위원회(European Commission, 이하 집행위원회), 유럽네트워크정보보호원(European Network and Information Security Agency, 이하 ENISA), 회원국의 대표들로 구성된 협의체인 네트워크정보시스템협력그룹(NIS Cooperation Group, 이하 NISCG)에 의해 발표된 톨 박스는 장비 위험성 평가항목으로 기업의 본국이 권위주의 국가일 경우 도입을 제한하도록 하는 내용 등을 포함하고 있었고, 이렇듯 객관적 기준을 통한 화웨이제 장비의 사용제한을 목표로 회원국들이 국내법적 도입을 시행할 것을 요구하였다.

이후, 많은 유럽 국가에서 5G 보안 관련 정책변화 움직임이 나타났다. NISCG는 2020년 7월 기준 27개 중 25개 회원국이 고위험 장비공급업체에 대한 비기술적 요소를 포함한 제한조치 적용 의사를 나타냈고, 14개국이 2021년 말 이전까지 해당조치를 도입할 것임을 보고하였다고 발표했다. 그러나, 이러한 대세적인 흐름에서 주목할 만한 것은 유럽연합의 회원국들이 화웨이 배제에 대해 취한 상이한 접근(divergent approaches)이라고 할 수 있다. 예컨대, 프랑스 정부는 2019년 초부터 5G 보안 관련 법안 정비에 주도적으로 나섰고, 8월에 흔히 ‘반 화웨이법(Anti-Huawei Law)’로 불리우는 ‘2019-810법’이 통과되었다. 다음 해인 2020년 7월에는 기욤 푸파르(Guillaume Poupard) 프랑스사이버보안국(Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information, 이하 ANSSI) 국장이 프랑스 이동통신 기업들에게 화웨이 장비로의 전환을 자제할 것을 요청하고, 언론에서는 화웨이제 장비 사용기업에 대한 면허연장 제한 방침이 보도되어 주어진 재량을 적극적으로 활용하여 화웨이를 배제하고자 하는 움직임을 보였다. 독일의 경우 화웨이제 장비 사용에 대한 여론의 거센 반대에도 불구하고, 메르켈 총리와 페터 알트마이어(Peter Altmaier) 경제에너지부 장관 등 유력 정치인들이 화웨이에 대한 특정적 배제에 반대 목소리 높였고, 의회에서도 정치적 입장이 분열되어 나타나는 양상을 보이며 긴 시간동안 유보적 입장을 유지했다. 독일은 비교적 늦은 2021년 4월에 들어 ‘IT보안법 2.0(IT Security Act 2.0)’을 통과시킬 수 있었다.

제 2 절 문제제기

본 연구는 전술된 연구배경으로부터 아래와 같이 도출된 연구질문에 답하고자 한다. ‘유럽연합과 프랑스, 독일의 화웨이 배제 조치는 어떠한 요인에 의해 발생한 것이며, 여러 이익, 관념, 제도적 요인 중 가장 큰 영향을 미친 요인은 무엇인가?’ 그리고, 그 과정에서 본 연구는 유럽연합의 가이드라인인 ‘틀박스’가 지니는 함의를 알아보고, 독일, 프랑스 사례에 대한 비교연구를 통해 ‘틀박스’의 발표 이후에도 회원국들이 화웨이 배제에 대해 서로 상이한 접근(*divergent approaches*)을 취하게 된 이유도 함께 알아보하고자 한다.

화웨이 배제조치를 두고 국가는 화웨이제 장비 채택으로 획득할 수 있는 경제적 기회와 잠재적 안보적 리스크 간 선택의 문제에 당면하게 되는데, 이 선택의 과정에서 여러 이익, 관념, 제도 요인이 개입하여 5G 전략 형성에 영향을 미치게 된다. 그러나, 기존의 국제정치이론은 전술된 연구주제가 함축하고 있는 변수들의 복합적인 상호작용을 포착하기에는 이론적 한계를 지니고 있다.⁷⁾ 가령, 현실주의에서 초점을 두는 물리적 힘과 동맹에 의한 설명이라거나 자유주의에서 중요시하는 경제적 상호의존, 제도에 의한 설명 역시 기술안보 이슈의 복잡성에 비해 제한된 설명만을 가능하게끔 한다.⁸⁾ 따라서, 유럽의 화웨이 사태 전략을 설명하기 위해서는 이익, 관념, 제도 요인과 이들의 복합적이고 구성적인 상호작용에 대한 이해가 동반되어야 한다.

본 연구는 화웨이 사태와 유럽의 변화하는 정책을 설명하기 위해

7) 김상배. “사이버 안보의 복합지정학: 비대칭 전쟁의 국가전략과 과잉 안보담론의 경계”, 『국제지역연구』 Vol. 24, No. 3. (2015); 김상배. “화웨이 사태와 미중 기술패권 경쟁: 선도부문과 사이버 안보의 복합지정학” 『국제지역연구』 Vol. 28, No. 3. (2019)가 있다.

8) 유럽연합의 5G 제도 결정과 관련한 이론적 설명과 한계를 다루고 있는 논문은 Hasmath, Reza and Una Berzina-Cerenkova. “Cyber Technology and the European Union’s Gestaltian Approach to China” *Stosunki Międzynarodowe - International Relations*. (2022) 가 있다.

여러 변수의 복합적 연계와 상호작용을 포착하고자 이익(interests), 관념(ideas), 관념(institutions) 변수의 구성적 상호작용을 설명하는 ‘구성적 제도주의(constitutive institutionalism)’의 이론적 틀을 활용하고, 이를 통해 그 동학을 규명하여 유럽연합과 독일, 프랑스의 5G 전략 형성 요인을 설명하고자 한다.⁹⁾ 로버트 콕스(Robert Cox)는 권력의 세 가지 범주인 물질적 능력(material capabilities), 관념(ideas), 제도(institutions)의 상호작용을 통해 형성된 역사적 구조를 사회세력(social forces), 국가형태(forms of state), 세계질서(world order)의 분석수준에서 파악하였다. 김상배(2003)는 사회적으로 공유된 관념이나 관행과 같은 비물질적 제도(non-material)에 주목하며, 콕스의 분석틀을 비교정치경제학의 신제도주의 논쟁에 도입하여 제도에 관한 논의의 틀을 확장했고, 구성적 제도주의의 이론 틀을 제시했다.¹⁰⁾ 구성적 제도주의는 물질적 이익과 관념을 반영한 제도의 형성과 변화를 탐구하며, 형성된 제도가 다시금 이익과 관념을 재구성하는지에 관한 탐구를 가능하게 한다.

이 이론적 자원은 화웨이 사태와 관련된 유럽의 전략형성을 설명하는데 유용성을 지닌다. 이를 활용하여 본 연구는 유럽연합과 프랑스, 독일의 사례에서 관념변수가 어떻게 이익과 제도의 변수에 영향을 미치고, 그 상호작용의 결과로 정책과 전략이 탄생하며, 그것이 어떻게 역으로 이익과 관념을 재구성하는지를 탐구해보고자 한다. 더하여, 유럽연합과 회원국이라는 유럽의 중층적 구조에 주목하여, 유럽연합의 수준에서 형성된 정책이 어떻게 회원국인 프랑스와 독일에 영향을 미치는지를 함께 살펴보고자 한다.¹¹⁾ 특히, 프랑스와 독일은 동일하게 유럽연합에 속한 국가이지만, 서로 다른 5G 전략의 형성과정을 거쳐왔는데, 여기에 이

9) 김상배, “정보기술과 국제정치이론: 구성적 기술론과 정보세계정치론의 모색”, 『국제정치논총』 Vol. 43, No. 4, (2003), pp. 33-58.

10) 김상배, 2003

11) 본 연구는 그 역의 방향에 대한 연구보다 유럽연합이 프랑스와 독일에 미치는 영향에 보다 집중한다. 프랑스와 독일은 유럽연합 전반에 주도적 영향력을 미치고, 개별 회원국으로서도 국제적 중요성(significance)를 지니는 독일과 프랑스를 사례연구의 주요 대상으로 삼고자 한다.

익, 관념, 제도의 변수가 어떻게 영향을 미쳤는지를 연구해보고자 한다. 특히, 이 두 국가는 영국의 브렉시트 이후 유럽연합의 대외정책을 주도하는 리더 국가로 평가받고 있으며, 개별 국가의 차원에서도 국제적 중요성(significance)을 지니는 국가로 향후 유럽 기술안보 관련 대외정책의 향방을 내다볼 수 있다는 점에서도 연구되어야 할 필요성이 있다.

특히, 화웨이 사태의 경우 경제적 기회와 안보적 리스크가 충돌하여 개별 국가로 하여금 하나를 선택하도록 한다는 점에서 흥미로운 사례라고 할 수 있다. 경제와 안보 간 정책결정에 무엇이 더 큰 영향을 미치는지를 보는데 그치지 않고, 관념과 제도의 변수가 그 선택에 어떠한 영향을 미치는지를 연구하고자 한다. 유럽연합과 회원국의 5G와 관련한 경제적 기회와 안보적 리스크를 이익 변수로 상정하고, 중국에 대한 위협 인식을 비롯해 유럽연합과 미국 등에 관한 인식을 관념 변수로, 국내 정치제도, 5G와 사이버안보 관련 법과 정책을 제도 변수로 설정하여 분석해보고자 한다.

흔히 유럽은 물리적인 힘 대신 규범적 정당성을 사용하여 대상국에 영향력을 행사하는 규범권력(normative power)으로 평가받는다. 민주주의, 인권, 환경, 자유 등 국제규범을 선도하는 유럽에 관념변수가 화웨이 사태라는 기술안보의 영역에서 과연 어떠한 영향을 주는지에 대해 유의하여 파악해보고자 한다. 연구에서 도출된 발견을 통해 미국의 첩보동맹인 파이브아이즈 국가들과 비교하여 유럽의 화웨이 배제조치가 어떠한 특징점과 공통점을 지니는지를 밝혀보고자 한다.

제 3 절 기존 연구 검토

화웨이 사태 이후, 5G 기술의 국제정치학적 중요성이 주목받았음에도 불구하고, 이에 관한 학문적 논의는 국내외를 막론하고 아직 초보적 단계에 머물러있으며, 주로 정부기관, 연구소나 싱크탱크를 중심으로 발간한 화웨이 사태 혹은 5G 기술관련 보고서가 연구의 주를 이루고 있

다.

적은 양이지만 국내 연구 중에서는 대표적으로 미국과 중국의 기술패권경쟁 양상이라는 주제로 화웨이 사태를 소재로 다룬 연구와 캐나다를 대상으로 화웨이 사태 관련 전략의 형성과 대응에 관해 살펴본 논문¹²⁾이 존재한다. 여러 국가의 사례를 비교한 논문의 경우, 주로 파이프 아이즈(Five eyes) 국가를 대상으로 삼은 논문들이 주를 이루고 있다. 유인태(2021)는 파이프아이즈 국가를 대상으로 중국과 미국의 압력 등 여러 변수를 두루 살펴보되 위협인식 변수에 초점을 맞추고, 정부 내 위협 인식의 공유가 연대외교에 중요함을 주장한다.¹³⁾ 오정현(2020)은 파이프 아이즈를 소개하면서 영국, 프랑스, 독일이 화웨이 사태 대응에서 보인 네트워킹 양상과 그에 기반한 각 국가의 전략에 대한 설명에 주안점을 두고 있다.¹⁴⁾ 국내 연구에 대한 검토를 통해 다양한 변수들을 포착할 수 있었고, 이를 다룰 수 있는 효과적인 이론적 자원이 무엇일지에 대한 아이디어를 얻을 수 있었다.

해외 연구의 경우 주로 5G 전략의 현황에 대한 비교연구, 경제적인 영향에 초점을 두고 있는 연구가 다수를 차지한다.¹⁵⁾ Krolkowski와 Hall(2022)는 일본, 영국, 독일의 사례를 들어 노골적이고, 결정적이고, 단일적인 정책결정을 회피하는 ‘Non-decision decisions’의 개념에 의거

12) 김상배, 2019; 유인태. “캐나다 사이버 안보와 중견국 외교: 화웨이 사례에서 나타난 안보와 경제·통상의 딜레마 속에서.” 『문화와 정치』 Vol. 6, No. 2 (2019)

13) 유인태. “디지털 패권 경쟁 속에서 중견국 연대 외교의 갈림길: 화웨이 사례에서 보는 파이프 아이즈 연대와 일탈.” 『동서연구』 Vol. 33 No. 2. (2021)

14) 오정현. “미국의 정보동맹과 유럽의 네트워크 전략.” 『국방연구(안보문제연구소)』 Vol. 63, No. 1 (2020)

15) Štilitis, Darius, Paulius Pakutinskas, and Inga Malinauskaitė. “EU and NATO cybersecurity strategies and national cyber security strategies: a comparative analysis.” *Security Journal* Vol. 30, No. 4 (2017) pp. 1151-1168; Calcara, Antonio, and Raffaele Marchetti, “State-industry relations and cybersecurity governance in Europe.” *Review of International Political Economy* Vol. 29, No. 4 (2022). pp.1237-1262; Petratos, Pythagoras. *Cybersecurity in Europe: Cooperation and Investment*. in *Cyber-Development, Cyber-Democracy and Cyber-Defense*, pp. 279-301. (New York: Springer. 2014).

긴 시간에 걸쳐 사실상 배제로 향하는 중견국 전략의 공통적 특징을 분석한다.¹⁶⁾ Starrs와 Germann(2021)은 미국과 독일의 국내적 환경과 제도의 차이를 들어 왜 그들이 서로 다른 정책을 취하게 됐는지를 비교한다. Radu와 Amon(2021)의 연구는 화웨이와 중국을 ‘위협(threat)’으로 인식하여 경로의존에 의한 사전예방적(pre-emptive) 배제조치를 취한 파이프라이즈 국가와 화웨이와 중국을 ‘위험(risk)’로 인식하고, 위험방지에 목적을 둔 방식을 취한 일부 유럽연합 회원국(체코, 프랑스, 독일, 영국)의 사례를 비교한다.¹⁷⁾ Calcara(2022)는 5G 문제 관련 프랑스, 영국, 이탈리아, 네덜란드의 사례를 소개하며, 2010~2016년, 2017~2018년, 2019~2021년 간 어떻게 정치화되었는지를 나타내고, 그 결과로 나타난 각 시점 회원국의 전략 혹은 정책을 논한다.¹⁸⁾ 이 연구들로부터 전반적인 유럽연합과 회원국 전략의 특징을 파악할 수 있었고, 대(對)중국 인식의 전반을 확인할 수 있었다.

따라서, 본 논문은 기존 연구들로부터 아직 유럽연합과 회원국의 화웨이 사태 전략과 정책 형성에 영향을 미친 요인을 연구하는 시도가 충분하게 이뤄지지 않았다는 인식 하에 변수들을 구성적 제도주의의 이론 틀을 통해 포착해보고자 한다. 화웨이 사태 및 5G 관련 유럽의 전반적 입장을 참고하고 관련 자료를 수집하기 위해 유럽집행위원회(European Commission), 유럽외교협회(European Council on Foreign Relations: ECFR), 유럽의회(European Parliament), 유럽중국싱크탱크네트워크European Think-tank Network on China: ETNC), 프랑스국제관계연

16) Krolkowski, Alanna, and Todd Hall. "Non-decision decisions in the Huawei 5G dilemma: policy in Japan, the United Kingdom, and Germany." *Japanese Journal of Political Science*. (2022). pp.1-25

17) Starrs, Sean Kenji, and Julian Germann. "Responding to the China challenge in techno-nationalism: Divergence between Germany and the United States." *Development and Change* Vol. 52, No. 5 (2021). pp.1122-1146.; Radu, Roxana, and Cedric Amon. "The governance of 5G infrastructure: between path dependency and risk-based approaches." *Journal of Cybersecurity* Vol. 7, No. 1 (2021)

18) Calcara, Antonio. "From quiet to noisy politics: Varieties of European reactions to 5G and Huawei." *Governance* (2022).

연구소(Institut français des relations internationales: IFRI), 메르카토르중국연구소(Mercator Institute for China Studies: MERICS), 라자라트남국제학부(S. Rajaratnam School of International Studies: RSIS), 스톡홀름국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI)에서 발간된 보고서 및 자료를 참고하였다. 유럽연합과 중국의 경쟁적, 협력적 관계에 관한 연구¹⁹⁾와 함께 유럽의 사이버안보 제도²⁰⁾, 유럽 내에서 논의되는 중국위협론²¹⁾에 관한 연구뿐만 아니라 중국의 사이버안보정책²²⁾에 관한 연구를 참고하였다.

제 4 절 논문의 구성

제1장의 2절 문제제기에서 살펴보았듯이, 본 연구는 유럽연합과 회원국들의 화웨이 배제 조치 관련 결정 및 형성 요인을 살펴보고자 한다. 유럽연합은 ‘5G 톨박스’로 불리우는 연성법(soft law)적 성격의 가이드라인을 회원국들에 배포했는데, 이러한 유럽연합의 5G 전략이 어떠한 배

-
- 19) Brattberg, Erik, and Philippe Le Corre. “The EU and China in 2020: more competition ahead.” (2020); Bersick, Sebastian, George Christou, and Shen Yi. “Cybersecurity and EU-China Relations.” in Kirchner, Emil, Thomas Christiansen, (eds.), Security Relations between China and the European Union: From Convergence to Cooperation? (Cambridge: Cambridge University Press 2016) pp.1-273; Vangeli, Anastas. “Global China and symbolic power: the case of 16+ 1 cooperation.” *Journal of Contemporary China* Vol. 27, No. 113 (2018) pp.674-687.
- 20) 김상배. “세계 주요국의 사이버 안보 전략: 비교 국가전략론의 시각”. 『국제지역연구』, Vol. 26, No. 3. (2017). pp.67-108; Calcara, 2022
- 21) Jeffery, Renée. “Evaluating the ‘China Threat’ : power transition theory, the successor-state image and the dangers of historical analogies.” *Australian Journal of International Affairs* Vol. 63, No. 2 (2009) pp. 309-324.; Kaska, Kadri, Henrik Beckvard, and Tomáš Minárik. “Huawei, 5G and China as a security threat.” *NATO Cooperative Cyber Defence Center for Excellence (CCDCOE)* Vol. 28 (2019).
- 22) Liu, Lizhi. “The rise of data politics: digital China and the world.” *Studies in Comparative International Development* Vol. 56, No. 1 (2021). pp.45-67.; Kolton, Michael. “Interpreting China’s pursuit of cyber sovereignty and its views on cyber deterrence.” *The Cyber Defense Review* Vol. 2, No. 1. (2017). pp.119-154.

경에서 형성되었는지를 제2장에서 살펴보고자 한다. 제2장의 1절에서는 5G 기술과 화웨이가 제공하는 경제적 기회와 기술적 위협으로 인한 안보적 리스크로 특징지어지는 이익 변수를 검토한다. 2절에서는 유럽의 쇠퇴와 기술패권경쟁에서의 뒤처짐과 맞물려 등장한 디지털 주권론과 중국위협론으로 대표되는 관념적 변수를 연구한다. 3절은 유럽연합의 정치제도와 글로벌 규범을 살펴보고, 4절은 ‘5G 톨박스’ 정책의 형성과정과 특징을 설명한다.

제3장과 4장에서도 유사한 구조로 각각 프랑스와 독일의 이익, 관념, 제도적 변수와 그로 인한 전략의 형성을 살펴본다. 이익 변수에서는 각 국가의 이동통신시장의 특징과 화웨이, 중국과의 경제적 관계 등을 검토하고, 관념 변수에서는 유럽, 미국, 중국에 관한 인식을 연구한다. 특히, 중국에 대한 위협인식이 정치권과 여론에서 어떻게 나타나고 있는지를 분석한다. 제도 변수에서는 정치체제, 의사결정 시스템 등 국내정치 제도의 특징을 살펴보고, 화웨이 배제 조치의 형성과정을 설명하며 그 가운데 벌어지는 이익, 관념, 제도 변수의 상호작용을 보이려고 한다. 제5장에서는 앞서 이뤄진 논의를 종합하여 유럽연합 5G 전략의 함의를 살펴보고, 독일과 프랑스 사례의 화웨이 배제 조치 형성과정을 비교하고 각 변수의 영향을 살펴보고자 한다. 또한, 미국의 첩보동맹인 파이브아이즈 국가들의 사례와 비교해 시사점과 함의를 도출한다.

제 2 장 유럽연합

제 1 절 유럽연합의 딜레마: 경제·통상과 안보 사이

1. 화웨이와 중국: 4차 산업혁명 시대 생존을 위한 선택

유럽연합 집행위원회는 2016년 발표한 5G 관련 계획 및 전략서인 ‘5G 행동계획(5G Action Plan)’에서 다가올 5G 기술이 가지고 있는 기술적, 경제적 기회의 측면을 강조한 바 있다. ‘5G 행동계획’은 5G를 산업 변혁을 가능하게 할 게임체인저라고 평가하며, 교통, 보건, 제조, 물류, 에너지, 미디어, 엔터테인먼트 등 다(多)영역에서 혁신적인 비즈니스 모델이 등장하게 될 것이라고 예측했다.²³⁾ 전 세계적으로 5G로 인한 수익은 2055년 2,250억 유로에 이를 것이고, 특히 4개 주요 산업부문(자동차, 보건, 운송, 에너지)에 걸쳐 5G 도입으로 인한 경제적 혜택이 연간 1,131억 유로에 달할 것이며, 전 회원국에 걸쳐 230만개의 일자리가 창출될 수 있을 것으로 기대되었다.²⁴⁾ 집행위원회는 이에 따라 2025년까지 도시 지역과 주요 교통 경로에서 중단 없는 5G 서비스 제공을 보장하는 목표를 제시하였고, 2021년 3월에는 2030년까지 모든 인구 지역에 대한 5G 서비스가 제공될 수 있도록 목표를 확장한 바 있다.²⁵⁾

이렇듯, 유럽연합에게 유럽 전역에 대한 5G 네트워크 시설의 빠른 전개는 다가올 산업혁명에서 생존을 가능케 할 사활적 이익의 문제로 인식되었으며, 경제적 합리성의 측면에서 화웨이 장비의 사용은 회원국들의 필요에 부합하는 선택지였다. 유럽연합의 회원국들은 이전 네트워크 세대부터 화웨이 장비에 대한 높은 의존도를 보이고 있었고, 대다수의 회원국들은 기존에 이용해온 화웨이의 3G, 4G 네트워크 장비에 대체로

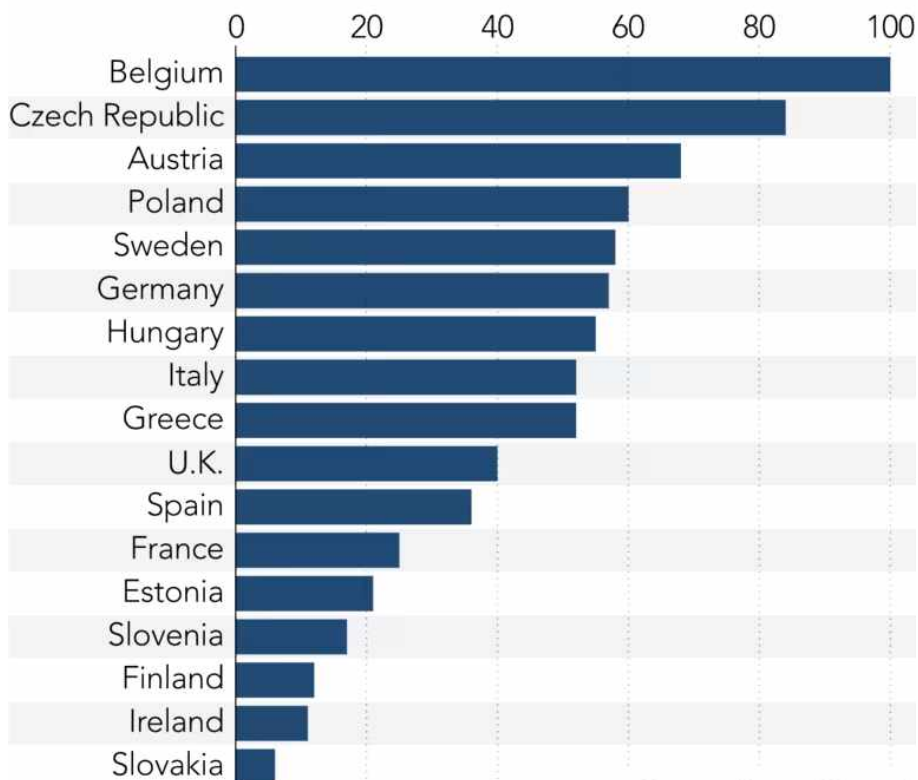
23) European Commission. “5G for Europe: An Action Plan” (2016)

24) European Commission. “5G for Europe: An Action Plan” (2016)

25) European Court of Auditors “5G roll-out in the EU: delays in deployment of networks with security issues remaining unresolved” (2022)

만족하고 있었다.²⁶⁾ 특히, 화웨이는 독일, 벨기에, 스웨덴 등 유럽연합 주요국의 4G 네트워크 장비 분야에서 높은 시장점유율을 가지고 있었다. 따라서, 전문가들은 유럽이 화웨이를 포기하는 것이 ‘경주 도중 말을 바꿔타는 행동’ 이 될 수 있다고 표현하며, 화웨이를 결코 포기하지 않을 것으로 예상하였다.²⁷⁾

Share of European customers using 4G equipment from Chinese suppliers (As of 2019; in percent)



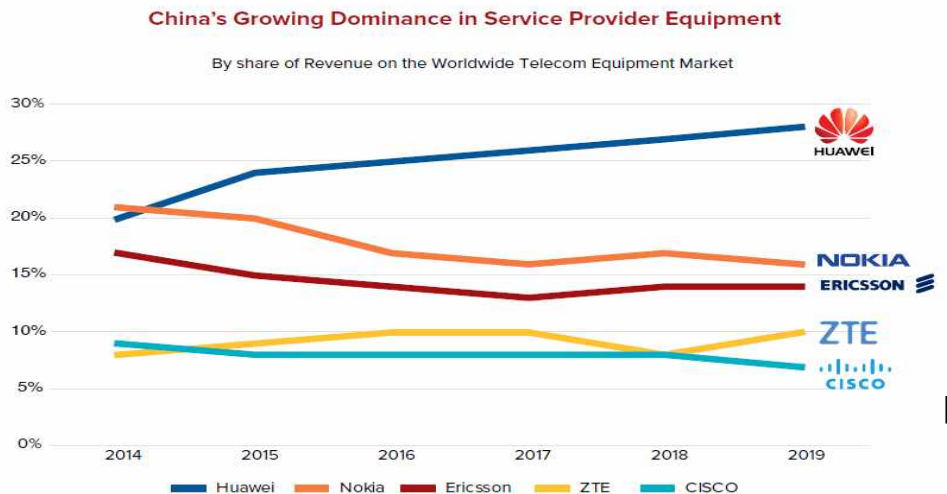
[그림 2-1] 2019년 중국제 장비의 유럽시장 4G장비 점유율²⁸⁾

26) Friis, Karsten and Olav Lysne. 2021. pp.1184

27) Johnson, Keith and Elias Groll. 2019,

28) Seferiadis, Giannis. “EU hopes for ‘tech alliance’ with Biden after Trump Huawei 5G ban “ *Nikkei Asia*. January 21, 2021. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/EU-hopes-for-tech-alliance-with-Biden-after-Trump-Huawei-5G-ban>(검색일:2023. 2. 2.)

2019년 세계이동통신사업자연합회(GSMA)는 화웨이와 ZTE가 유럽 연합의 통신장비 시장점유율 40%를 차지하고 있는 상황에서 이들의 장비 도입을 배제할 경우 5G 네트워크 개통이 최대 18개월 가량 늦어질 수 있고, 비용이 약 550억 유로(73조 4380억원) 가량 증가할 수 있다고 분석하였다.²⁹⁾ 화웨이 배제는 산업적 경쟁력과 경제적 측면에서 목과하기 힘든 정도의 비용의 감수를 의미했고, 이러한 경제적 요인이 화웨이 배제 조치와 관련해 초기 대다수의 유럽연합 회원국들의 계산에 포함되었을 것으로 보인다. 더하여, 화웨이 배제는 유럽 내 기업들에게도 유리하지 않다. 이로 인한 중국의 보복조치가 우려되기 때문인데, 에릭슨의 경우 스웨덴의 화웨이 장비사용을 전면금지로 인해 중국 매출에 직격탄을 맞아 매출이 급감하기도 했다.



[그림 2-2] 주요 이동통신장비 제조업체의 시장점유율³⁰⁾

화웨이의 배제는 대(對) 중국 외교관계의 약화와 경제적 보복으로 이어질 가능성을 내포하고 있다. 대외경제정책연구원의 보고에 따르면, 2020년 유럽연합과 중국의 교역액이 5,860억 유로인 반면, 유럽연합과

29) Barzic, Gwénaëlle. 2019

30) Burwell, F and Propp, K. “The European Union and the Search for Digital Sovereignty” , C. Atlantic Council. (2020) p.1-2

미국의 교역액은 5,550억 유로로, 대중국 교역액이 대미국 교역액을 추월한 것으로 나타났다. 유럽연합의 대중국 수출은 전년 대비 2.2% 늘어난 2,025억 유로, 대중국 수입은 5.6% 늘어난 3,835억 유로였던 반면, 대미국 수출과 수입은 각각 전년 대비 13.2%, 8.2% 감소했다.³¹⁾

또한, 중국은 2013년부터 일대일로 이니셔티브(Belt and Road Initiative)를 추진하고 있는데, 이는 교통, 에너지 등 인프라 구축을 위한 자금조달과 양자협력, 인적교류의 확대, 역내 네트워크 협력 강화를 목적으로 하고 있다.³²⁾ 이니셔티브의 일부인 디지털 실크로드(Digital Silk Road)의 경우 5G, OTT, 플랫폼, 스마트시티, 데이터센터 등 디지털 인프라 구축을 위한 투자와 상호협력의 내용도 포함하고 있는데, 이탈리아, 헝가리 등 일부 유럽국가들은 중국의 일대일로 이니셔티브에 참여하여 상업적 이익을 추구하는 모습을 보였다.³³⁾ 중부, 동부 유럽국가들은 17+1과 같은 중국 중심의 다자적 유럽 경제협력체에 참여하기도 했고,³⁴⁾ 특히 이탈리아, 헝가리 등 일부 유럽국가들의 일대일로 이니셔티브 등에 대한 참여협력은 유럽연합으로 하여금 화웨이 배제를 추진하기 어렵게 만든다. 중국과 화웨이가 유럽연합에 제공하는 이러한 경제적 기회의 존재는 5G와 화웨이로 인한 안보적 리스크와 미국으로부터의 압력, 중국에 대한 위협인식에도 불구하고 화웨이 배제를 망설이게끔 하는 주요한 요

31) 차병섭 “중국, 지난해 미국 제치고 EU 최대교역국으로 올라서” 『연합뉴스』, 2021년 2월 16일.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR202102160809000097>(검색일: 2022년 11월 29일)

32) 이승근 등. 2021. pp.118

33) 오윤미, “제2회 일대일로 국제협력 고위급 포럼의 주요 내용과 평가” 『대외경제정책연구원』 19 - 20 . (2 0 1 9) .
https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102030000&bid=0004&act=view&list_no=3495&cg_code=#:~:text=%2D%20%EC%9D%B4%EB%B2%88%20%ED%8F%AC%EB%9F%BC%EC%9D%98%20%EC%84%B1%EA%B3%BC%EC%97%90,%EC%9E%91%EC%9A%A9%ED%95%A0%20%EC%9A%B0%EB%A0%A4%EA%B0%80%20%EC%A0%9C%EA%B8%B0%EB%90%A8(검색일: 2022.11.29.)

34) 중부, 동부 유럽 연합체 CEE 17개국과 중국으로 구성된 협력체. 그러나, 17+1 참여국이었던 리투아니아는 2021년 3월 CEE 국가들에게 유럽이 중국에 대해 통일된 목소리를 낼 필요성이 있음을 강력히 주장하며 협력체에서 탈퇴했고, 다른 국가들도 17+1로 부터의 탈퇴 촉구하기도 했다.

인으로 역할한다.

2. 화웨이의 신뢰성과 클린 네트워크

초기 유럽연합의 5G 관련 위협인식은 비교적 낮은 수준에 머물렀다.³⁵⁾ 2016년 발표된 ‘5G 행동계획’에서 잠재적 경제적 이득의 부분이 부각된 것과 비교하여 보안의 문제는 중요하게 다뤄지지 않았고, 경쟁을 위해 해당 산업분야에서 준비가 이루어져야 함을 강조하는 정도만이 언급되었다.³⁶⁾ 네트워크보안을 담당하는 ENISA도 2019년 이전까지 5G 관련 보안 위협에 대한 눈에 띄는 대비 움직임을 보이지 않았다.

그러나, 미국이 주변 국가들을 본격적으로 설득하고 나서기 시작한 시점인 2019년 초부터 유럽연합은 5G 보안과 관련된 논의를 전개하기 시작했다. 2019년 3월, 집행위원회는 ‘권고(Recommendations)’ 문서에서 ‘디지털 생태계를 구성하는 인프라의 상호 연결 및 초국가적 성격과 관련된 위협의 성격은 한 회원국에서 발생하는 5G 네트워크에 관한 중요한 취약성 또는 사이버보안 사고가 유럽연합 전체에 영향을 미친다는 것을 의미하며, 이것이 5G 네트워크의 높은 공통적인 수준의 사이버보안을 뒷받침하기 위한 대책이 제공되어야 하는 이유’라고 강조했다.³⁷⁾ 후속문서로 발표된 ‘5G 네트워크의 사이버보안 공동위협평가보고서(EU coordinated risk assessment of the cybersecurity of 5G networks)’에서는 공격에 대한 노출 및 공격자의 잠재적인 진입 지점 증가, 소프트웨어 기반 5G 네트워크가 늘어나면서 공급업체 내 소프트웨어 개발 프로세스

35) Friis and Lysne, 2021

36) European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS” (2016)

37) 회원국에게 5G 네트워크 인프라에 대한 위협평가를 시행 후 보고하도록 하였으며, 각 회원국의 대표 등으로 구성된 NISCG를 조직하여 완화조치를 위한 가이드라인인 ‘툴박스’를 만들어 각국을 지원하고, 개별국가의 모범사례 등을 공유할 것임을 약속하였다.

부실로 인한 주요 보안 결함 관련 리스크로 인해 위협행위자들이 악의적으로 제품에 백도어를 삽입하여 탐지하기가 더 쉬워질 수 있음을 지적하였다. ENISA도 2019년 5G 네트워크 위협 보고서(Threat Landscape for 5G Networks³⁸⁾)를 발표하고, 5G를 경제와 사회에 가장 큰 영향을 미칠 가장 중요한 혁신 기술이라고 설명하는 동시에 4차산업의 연결성과 핵심 서비스에 의해 안보위협 영역이 확대될 것으로 예상하여 잠재적 위험성을 강조했다.

유럽의 5G 보안에 대한 강조는 중국, 러시아 등 국가와 국가의 지원을 받는 행위자(state-sponsored actors)가 수행하는 사이버 공격에 의한 피해가 누적되며 강화된 측면이 존재한다. 2020년 6월 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen) 집행위원장은 유럽에서 발생했던 병원시설과 관련 컴퓨팅 센터 등 보건안보 기반시설에 대한 공격에 중국이 배후에 있는 것으로 추측된다며, 이러한 행동은 결코 인내 될 수 없다고 중국 측에 강력한 의사를 전달하였다.³⁹⁾ 2021년 7월에는 미국, 유럽연합, 영국, NATO가 공동으로 마이크로소프트 서버에 대한 사이버 공격 행위를 규탄하였고, 유럽연합은 중국에 직접적인 책임을 묻는 것은 피하면서도 공격이 중국 영토 내에서 이루어졌음을 언급하였다.⁴⁰⁾

화웨이는 전술된 일련의 사건들과 무관하지 않다. 화웨이는 미국으로부터 중국 공산당 및 인민해방군과 연관되어 있다는 의심을 받은 바 있는데, 이러한 화웨이의 행적의 배경에 중국 정부가 있는 것이 아닌지 의심되었고, 제도적 측면에서 중국 정부가 국가정보법(中华人民共和国国家情报法) 등 국내법에 의거 기업활동에 관여할 수 있다는 점도 의심의

38) 2019년부터 연례로 발간.

39) Cerulus, Laurens. “Von der Leyen calls out China for hitting hospitals with cyberattacks” *Politico* June 22, 2020. <https://www.politico.eu/article/eu-calls-out-china-for-hitting-hospitals-with-cyberattacks/>(검색일:2022.11.29.)

40) Lau, S. “Europe joins US to condemn cyberattacks from China” . *Politico*, July 19, 2021 <https://www.politico.eu/article/europe-us-condemnation-china-state-sponsored-cyberattacks/>(검색일:2021.12.20.)

핵심적 근거가 되었다. 더하여, 과거 시스코(Cisco), 티모바일(T-Mobile)사를 대상으로 한 산업스파이 행위와 대이란, 대북한 제재를 위반한 전례가 있고, 2018년에는 호주의 정보문서에 의하면 화웨이 직원이 해외 네트워크에 침투하기 위한 접근코드를 얻으려고 시도한 바 있다. 캐나다와 폴란드에서는 산업스파이 혐의로 인해 2명이 구류되었던 행적이 중국이 화웨이를 이용해 유럽의 안보를 위협할 수 있다는 의심의 근거가 되었다.

미국은 화웨이 도입 시 보안상 문제로 인해 정보협력이 제한될 것이고, 따라서 NATO가 분열될 수 있음을 경고하며 유럽연합을 압박하였다. 결국, 2020년 8월엔 중국의 5G 부품 제조업체인 ‘화웨이’ 등 중국 기업들을 배제하는 것을 내용으로 하는 반(反)중국 기술연대 성격의 ‘클린 네트워크’ 구상을 발표하였다. 모바일 앱, 클라우드 서버, 해저 케이블 등 네트워크 상에서 중국 제품의 사용을 제한하고자 하는 것이다.⁴¹⁾⁴²⁾

제 2 절 디지털 주권론과 중국위협론

경제적 기회와 안보적 리스크가 첨예하게 대립하는 선택의 상황에서 유럽연합 내 디지털 주권론의 대두와 중국에 대한 위협인식 심화과정을 살펴봄으로써 관념 요인의 역할을 탐구해보고자 한다.

디지털 주권론의 등장은 유럽의 상대적 경제적 쇠퇴를 배경으로

41) 김상배. “디지털 플랫폼 경쟁의 국제정치경제”. 『국제지역연구』, Vol. 30, No. 1, (2021) pp.66.

42) The Frontier Post. “US announces expansion of Clean Network to 53 countries”. (2020)
<https://thefrontierpost.com/us-announces-expansion-of-clean-network-to-53-countries/>(검색일: 2021.6.17.)

2020년 12월 기준, 180개의 통신 기업과 53개국이 참가했고, 유럽연합 회원국중에선 헝가리를 제외한 26개국이 참가하여 대형 기술연대가 탄생하게 되었다.

한다. 지난 30년간 전 세계 경제에서 유럽연합이 차지하는 비중은 지속적으로 하락했다. 1990년 유럽연합은 전세계 GDP의 32%를 차지하는 경제규모를 가지고 있었으나, 2020년엔 21%에 불과하게 되었으며, 브렉시트로 유럽연합에서 탈퇴한 영국을 제외할 경우 17.9%밖에 되지 않는다. 반면, 1990년 전세계 GDP의 4.11%에 불과하던 중국의 경우 18.3%를 차지하게 되었다(PPP 기준).⁴³⁾ 전반적 추세를 봤을때도, 2010년대 유럽연합의 연평균 성장률은 1.48%인데 비해, 중국은 7.35%로 나타나 유럽 경제력의 상대적 하락은 지속되어오고 있음을 알 수 있다. 매년 디지털 혁신 지수에서는 중국과 한국을 포함한 신흥국이 전반적으로 순위상승을 기록해온데 비해 유럽국가들이 차지하는 순위는 하락하고 있다.

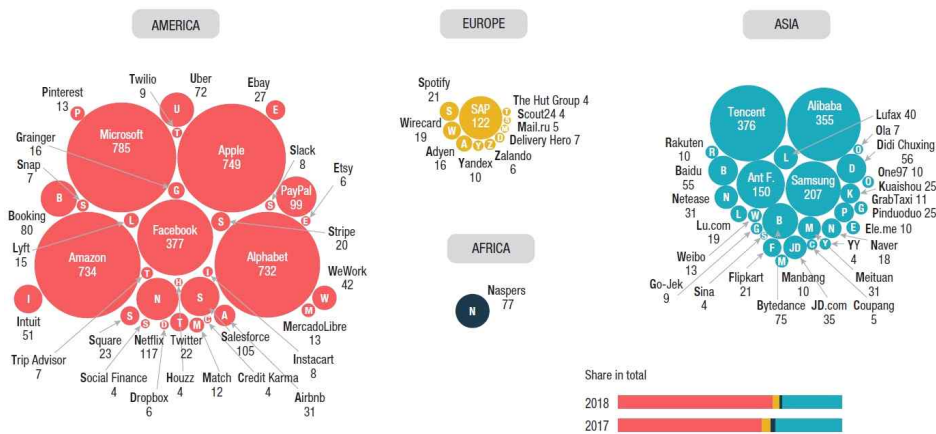
이러한 배경에서 유럽연합에서 2016년 이후 더욱 강조되고 있는 개념이 ‘디지털 주권론(Digital Sovereignty)이다. 미국과 중국의 메가테크 기업에 대적할만한 마땅한 유럽의 플랫폼 기업이 존재하지 않은 가운데, 디지털산업 분야가 선(先)장악당하고, 데이터에 관한 결정권 등 시민 주권적 권리가 타국 혹은 타국기업에 의해 좌지우지 되는 것, 따라서 유럽시민을 더 이상 보호, 통제할 수 없게 되게 된다는 위협인식에서 비롯된 기조라고 할 수 있다. 유럽연합의 폰 데어 라이엔 집행위원장은 2019년 취임 직후, 디지털 역량 향상을 통해 “몇몇 핵심적 기술분야에서 기술적 주권을 달성하는 것”을 주요 과제로 삼을 것이라고 발표했고, 브레튼 유럽연합 커미셔너는 유럽의 기술적 주권 건설을 주요 공약으로 내걸었다.⁴⁴⁾ 그리하여, 디지털 시장에서 미국, 중국과 신흥국 등 강력한 패권국들에 맞서 자국의 디지털 주권을 지키기 위해 단일시장으로 뭉쳐 개별국가가 아닌 지역체 차원에서 경쟁에 임하고, 생존하려는 전략을 취하고 있다.⁴⁵⁾

43) Nasdaq. “China Share of World GDP based on PPP”
https://data.nasdaq.com/data/ODA/CHN_PPESH-china-share-of-world-gdp-based-on-ppp(검색일: 2022년 11월 29일)

44) Burwell, F and Propp, K. 2020.

45) European Commission. “State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary “ September 16, 2020.

2020년 발간된 유럽외교협회 보고서는 최근 유럽에서 미국기업들이 지배적인 디지털 지위를 남용함에 따라 디지털 경쟁을 더 이상 경제에 국한해서 볼 수 없는 상황이 되었다고 주장한다. 디지털세, 벌금 부과, 반경쟁적 관행, 유럽만의 챔피언(champion) 기업을 육성 정책 등은 그러한 불만족스러운 현실을 타개하기 위한 노력으로 볼 수 있다고 언급하면서,⁴⁶⁾ 유럽이 자신들이 생각했던 것만큼 주권적이었던 적이 없다고 지적했다. 보고서는 디지털 주권 확보를 정책 목표로 하여 지정학적 경쟁의 세계에서 리더십을 회복하고, 자신의 역량을 유지하며, 시민들을 보호하기 위한 투쟁에 나설 것을 권고하였다.⁴⁷⁾



[그림 2-3] 2018년 기준 세계 주요 플랫폼 기업의 지역별 분포도⁴⁸⁾

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655
(검색일: 2022년 11월 29일)

- 46) Shapiro, J. “Introduction: Europe’s digital sovereignty”. Hobbs, C.(eds). Europe’s digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry - *European Council on Foreign Relations* 336 (2020) pp. 9-10
- 47) Hobbs, C. “Europe’s digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry” (eds.). European Council on Foreign Relations. (2020) pp.1-99
- 48) UNCTAD, “Global efforts needed to spread digital economy benefits, UN report says” September 4, 2019에서 그림 발췌.

유럽연합은 사이버보안과 관련된 문제를 시민주권에 기반한 디지털 주권 개념과 연계한다. 김상배는 유럽의 시민주권을 개인의 권리를 바탕으로 하여 국민(nation)의 차원에서 행사되는 성격의 것으로, 민권(民權)의 개념으로 통하는 것이며, 개체적 시민의 권리에 근거를 두는 집합적 국민의 권리라는 의미라고 설명한다. 이를 데이터 분야에 적용한다면, 국민의 민감한 개인정보를 담은 데이터를 보호하는 권리 개념으로 나타나게 된다고 말한다.⁴⁹⁾ 자유민주적 정치체제에서 국가는 개인의 일상 속 선택과 이익실현을 보장하기 위해 개인의 자유를 보호하는 역할을 수행해야 하는데, 이러한 자유주의적 원리는 르네상스, 종교개혁을 거쳐 계몽주의 시대에 이르기까지 로크, 흄, 루소 등 다양한 사상가들에 의해 발전되어 서구의 정치, 경제, 사회, 문화적 관행에 지대한 영향을 미쳐왔다. 이러한 자유주의적 전통이 현대 유럽연합의 기초와 완전히 동질적이라고는 할 수 없겠지만, 일반적 수준에서 개인과 개인의 권리보전에 대한 중시는 전 지역에 걸쳐 다양한 형태의 입법, 통치, 행동, 문화로 표현되어왔으며, 계몽주의와 휴머니즘적 사고의 기본 원칙을 반영하여 유럽연합의 언어와 이념적 틀 안에 인간의 존엄성, 자유, 평등에 대한 존중의 가치를 담으려는 시도가 이루어져왔다.⁵⁰⁾

집행위원회는 2012년 ‘인권 및 민주주의 시행계획(Action Plan)’에서 인권과 민주주의에 대한 유럽연합의 전략적 틀 하에서 인권, 민주주의, 법규가 유럽연합의 모든 대외관계에서 예외없이 추구될 것이며, 인권을 제3국과의 관계에 있어서 가장 중요한 가치로 삼을 것임을 밝힌 바 있다.⁵¹⁾ 즉, 유럽연합 대내외 정책의 핵심은 ‘인권’에 있음을 알 수 있다. 특히, 2019년 3월 신장-위구르 자치구 인권 탄압 문제 관련 책

49) 김상배. “데이터 안보와 디지털 패권경쟁: 신흥안보와 복합지정학의 시각”. 『국가전략』. Vol. 26 No. 2, (2020) pp.21.

50) Aho, Brett, and Roberta Duffield. “Beyond surveillance capitalism: Privacy, regulation and big data in Europe and China”. *Economy and Society*, Vol. 49 No. 2, (2020) pp.187-212.

51) European Commission. “Strategic Framework on Human Rights and Democracy and the Action Plan on 2012-2014” (2012)

임 있는 개인 4명과 현지 공안기관을 상대로 여행 금지와 자산 동결 등 제재를 부과한 바 있다.⁵²⁾ 중국도 보복조치로 유럽의회의 현직의원과 중국연구자 등 개인 10명과 유럽의회 인권소위원회 등 관련 기관 4곳을 제재 대상으로 지정하는 등 대응에 나서기도 했다. 이후 7년여 협상 끝에 체결된 포괄적 투자협정이 동결된 상태로 비준되지 못한 채 유지되기도 했다.

더하여, 홍콩보안법 사태와 코로나19 사태 또한 중국위협론 심화의 결정적인 촉매가 되었다. 특히, 유럽은 코로나19 이후 중국의 불투명한 후속조치로 인한 감염병 확산방지에 어려움을 겪었고, 역정보 캠페인으로 인한 피해를 경험했다고 주장한 바 있다. 폰 데어 라이엔 집행위원장은 중국을 역정보 프로파간다의 주체로 지목하였고, 판데믹 상황에서 안정을 해치는 사이버위협 행위에 대해 규탄하였으며, ‘COVID-19 역정보 극복(Tackling COVID-19 disinformation)’ 문서에서 중국과 러시아를 중심으로 제3국가와 국외 행위자들이 역정보 캠페인을 전개하고 있음을 명시적으로 언급하기도 하였다.⁵³⁾ 유럽외교협회는 코로나19로 인해 악화된 유럽 내 대중인식이 정책분야에 영향을 미치고 있으며, 이로 인해 상호 신뢰가 요구되는 기술안보 분야와 연계되어 양측간 관계가 경색되어 나타나고 있다고 주장했다.⁵⁴⁾

5G 기술과 관련하여 2019년 12월 유럽이사회는 “5G 기술에 대한 신뢰 구축은 유럽연합의 핵심 가치인 인권 및 기본 자유, 법치 및 프라이버시 보호, 개인 데이터 및 지적재산 보호 등에 확고히 뿌리를 두고 있다” 고 명시한 바 있다.⁵⁵⁾ 5G 정책이 유럽연합이 추구하는 가치와 원

52) 이 제재안은 유럽의회에서 찬성 599표, 반대 30표, 기권 58표의 결과로 통과되었다.

53) EURACTIV. “Von der Leyen: Chinese cyberattacks on EU hospitals ‘can’ t be tolerated” June 23, 2020

<https://www.euractiv.com/section/digital/news/von-der-leyen-chinese-cyberattacks-on-eu-hospitals-cant-be-tolerated/>(검색일:2021.12.20.)

54) Oertel, J., 2020.

55) European Council. “European Council meeting (12 December 2019) -

칙의 연장에 놓이는 것은 관념적 요인이 미치는 영향이 지대할 것임을 시사한다는 점에서 큰 의의가 있다고 할 수 있다.⁵⁶⁾ 따라서, 국가안보를 개인의 자유보다 우선시하는 중국의 권위주의 제도와 그에 기반한 국가와 기업들의 활동은 유럽연합의 시민주권을 위협할 수 있는 중대한 위협으로 충돌의 가능성을 노정해온 것으로 볼 수 있다. 폰 데어 라이엔 유럽연합 집행위원장은 2021년 6월 인터뷰에서 “인권문제가 중국과 유럽연합을 분열시키는 주요한 이유” 임을 설명하며, 중국이 강력한 경제적 경쟁자이기 때문에 틈박스와 같은 디지털 시장 내 보안을 위한 도구가 필요하고, 동시에 공정한 경쟁의 장이 마련될 수 있도록 보장하는 제도들도 필요하다고 주장했다.⁵⁷⁾

중국의 권위주의적 제도의 시행도 유럽연합에게 문제가 되었다. 리우(Liu)는 중국 내 국가와 디지털 기업 간 광범위한 협력관계의 존재와 국가의 임의적 권력행사를 견제할 수 있는 제도화된 견제장치의 부재를 중국기업들이 정부로부터의 독립성을 증명해내기 어려운 주요한 이유로 지적한다.⁵⁸⁾ 중국 법규제의 치외법권적 적용에 기업활동이 크게 좌우되기 때문에 중국의 일당체제에 대한 불신이 화웨이에 대한 불신으로 연계되어 나타나게 된다. 최근 중국이 얼굴인식기술 등 첨단기술을 활용하여 신장-위구르 지역 인구에 대한 체계적이고, 집단적인 디지털 감시를 시행하는 모습 등을 보이며 우려가 심화되었다.⁵⁹⁾

중국은 2016년 발표한 국가사이버공간안보전략에서 ‘사이버보안의 문제가 정치안보를 위협하고, 사이버 공격이 경제안보를 위협하며, 유해한 사이버 정보가 문화안보를 잠식하고, 사이버 테러가 사회안보를

Conclusions” December 12, 2019

56) Robles-Carrillo, M., “European Union policy on 5G: Context, scope and limits” . *Telecommunications Policy*, Vol. 45, No. 8, (2021) pp.102-116.

57) Strauss, M. and Chalmers J. “EU says China is a systemic rival, human rights is main issue” . *Reuters*. June 15, 2021. <https://www.reuters.com/world/eu-says-china-is-systemic-rival-human-rights-is-main-issue-2021-06-15/>(검색일: 2021.12.20.)

58) Liu, 2021

59) EPRS, 2019 - 5G in the EU and Chinese telecom suppliers

훼손하는 등 여러 측면에서 국가와 사회에 대한 위협'임을 지적하며, 사이버안보를 국가안보, 사회안보와 연계시키는 모습을 보였고,⁶⁰⁾ '사이버보안이 없으면 국가안보도 없다'는 구호가 반복되면서 데이터보안, 사이버보안, 국가안보의 개념이 서로 강하게 연계되어 국가안보에 대한 보호가 개인의 사생활이나 기업의 자유로운 활동에 대한 보호보다 우선되어 나타났다.⁶¹⁾ 위 배경에서 2018년 시행된 국가정보법은 중국 정부의 기업활동에 대한 강력한 영향력 행사 가능성을 상징한다. 국가정보법은 중국 국내뿐 아니라 국외에서의 정보활동과 자국 기업에 대한 정보업무 협조 요구 및 강제를 정당화하는 법률로 국가가 막강한 권한을 행사하여 기업의 정보를 활용할 수 있는 법적 기반을 제공한다. 특히, 화웨이의 경우 '국가정보 업무를 지원하고, 보조하며, 협력해야 한다'는 국가정보법의 조건에 따라 국외에서 수집한 데이터를 중국 정부에 넘겨줄 수 있게 되었다.

유럽연합을 포함한 다수의 국가들은 국가정보법이 검열을 강화할 뿐 아니라 외국 기업의 진입장벽을 높이고, 반체제 인사들에 대한 인권 침해를 가능하게 할 뿐 아니라, 국외에서 수집한 데이터를 중국 정부가 활용할 가능성을 열어 놓았다는 이유를 들어 이 법을 비판했다.⁶²⁾⁶³⁾ 유럽의회도 2019년 3월 12일 채택된 “유럽연합 내 중국의 기술적 지위 상승과 연관된 안보위협과 이를 감소시키기 위한 유럽연합 차원의 가능한 대응(Security threats connected with the rising Chinese technological presence in the EU and possible action on the EU level to reduce

60) S&T GPS. 2021.10. 1. “[이슈분석 199호] 최근 중국의 사이버보안 정책 동향: 입법규제를 중심으로 “

https://now.k2base.re.kr/portal/issue/ovsealssued/view.do?polilsueId=ISUE_00000000000992&menuNo=200046&pageIndex=1(검색일:2021.12.20.)

61) Liu. 2021. pp.45-67.

62) Liu, L., 2021.

63) 김도승. “점차 확대되는美中 화웨이 갈등에…우리 정부의 대처 방안은?” 『동아일보』. 2019년 4월 11일

<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20190411/95003138/1>(검색일: 2022.11.29.)

them)”이라는 이름의 결의안에서 “모호하게 규정된 ‘국가안보’를 보호하기 위해 모든 시민, 기업 및 기타 주체들이 협력할 것을 의무화하고, 이것이 국외에서 적용되지 않을 것임을 규정하지 않은 중국의 국가정보법 시행 이후에 기업 본국의 법에 의해 제3국의 장비공급자로부터 파생할 수 있는 보안위협에 대한 우려가 제기” 되었음을 언급하고, “중국기업이 개발한 5G 장비에 제조사와 중국 당국이 유럽연합의 개인정보와 통신에 대해 허가되지 않은 접근을 할 수 있도록 백도어를 내장했을 수 있다는 혐의에 대해 깊은 우려를 표명” 하고, “이러한 제조사에 의해 개발된 5G 장비가 수 년 사이 있을 5G 네트워크의 설치에 사용될 수 있다”고 경고했다.⁶⁴⁾ 폰 데어 라이엔 집행위원장 역시 중국제 장비가 스파이 활동에 사용될 수 있다는 우려가 있음에도 화웨이를 유럽의 5G 네트워크 전개에 참여시키는 것에 대해 “민간인이나 기업의 자료가 이 법에 근거해 이용될 위험이 있다면 우리는 그것을 받아들일 수 없다”고 반대 의사를 분명하게 밝혔다.⁶⁵⁾

전반적 인식전환은 앞선 인터뷰나 의회 결의안뿐만 아니라 집행위원회 보고서를 검토해봄으로써 확인해볼 수 있다. 2016년 집행위원회에 의해 발간된 ‘대중국 신전략요소(Elements for a new EU strategy on China)’ 보고서는 중국과 관계를 강화할 수 있는 새로운 기회를 포착하고, 상호호혜적 관계를 기대하며, 인프라, 무역, 디지털, 사람 간 연결성을 강화하는 등 긍정적이고 낙관적인 인식을 기초로 한 관여정책을 펼쳐 협력적 관계를 구축하려는 내용이 주를 이루고 있다.⁶⁶⁾ 이에 반해, 2019

64) European Parliament. “Security threats connected with the rising Chinese technological presence in the EU and possible action on the EU level to reduce them” March 12, 2019. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0156_EN.html (검색일:2022.11.29.)

65) Becker, M, et al. “The Brexit Drama Is a Bitter Lesson for Populists’ ” Jan 7, 2020. <https://www.spiegel.de/international/europe/interview-with-eu-commission-president-ursula-von-der-leyen-a-1303392.html><https://www.spiegel.de/international/europe/interview-with-eu-commission-president-ursula-von-der-leyen-a-1303392.html>(검색일: 2022.11.29.)

년 발표된 ‘EU-중국 전략적 전망(EU-China Strategic Outlook)’ 보고서는 중국을 공통의 목표를 달성하기 위한 ‘협력의 파트너’ 이자, 이익의 균형을 찾아야하는 ‘협상의 대상’ 이자, 기술패권 추구의 측면에서 ‘경제적 경쟁자’ 이자, 거버넌스 모델에 있어서는 ‘체제적 라이벌’임을 선언했다. 유럽연합은 이에 따라 자신의 이익과 가치를 수호하기 위해 유연하고, 실용적인 범유럽연합의 전략을 도입할 것임을 발표하였다. 집행위원회의 공식문서에서 중국을 ‘체제적 라이벌’로 규정했다는 부분은 중국에 대한 인식전환이 다소 부정적 방향으로 이루어졌음을 의미한다.

종합적으로, 인권을 중시하는 유럽연합 대내외정책의 특징에 있어 디지털 주권론의 대두와 중국위협론의 심화라는 관념적 요인은 화웨이 사태 경제적 기회와 안보적 리스크 간 선택의 문제에서 유럽연합으로 하여금 안보적으로 유리한 선택을 하도록 하는 주요한 촉매로 작동하게 될 가능성이 높다.

제 3 절 국제규범 중시와 리스본 조약

기존 마스트리히트조약(The Maastricht Treaty) 내의 내무사범(Justice and Home Affairs) 하에서는 유럽연합 차원의 의사결정이 제한되었고, 회원국에 대한 제도 부과가 어려웠다. 그러나, 거듭된 수정을 통해 실행가능영역이 지속적으로 확대되었고, 결국에는 2007년 리스본조약(Treaty of Lisbon) 체결되어 유럽의 공동체적 방식의 의사결정의 강화가 이루어지게 되었다. 그러나, 통상 등의 문제와는 달리 국가안보 문제와 같이 내밀한 국가주권 문제가 개입된 경우에는 여전히 정부간 조정의 과정이 주를 담당하게 되고, 유럽연합은 회원국 간 상호인증을 촉진하여 국내법의 조정에 주력하게 된다. 1999년 탐페레 유럽이사회부터 장단기

66) European Commission. “Elements for a new EU strategy on China” June 22, 2016; European Commission. “EU-China – A strategic outlook” March 12, 2019

정치적 가이드라인이 선행되고, 회원국의 의견을 반영하여 전략, 실행계획 등을 통해 정책을 시행하는 특징을 가지게 되었다.⁶⁷⁾ 따라서, 유럽연합은 화웨이 사태 5G 문제에 있어서도 권고문서 및 가이드라인 배포라는 연성법적 조치를 취하게 된다.⁶⁸⁾

	Commission and EU agencies	Member States authorities	MNOs & 5G vendors
Allocation and assignment of 5G pioneer bands		✓	
Defining EU 5G policy	✓	✓	
Deployment of 5G networks			✓
Investment and funding	✓	✓	✓
National security		✓	
Security of 5G networks		✓	✓
Support and coordination of Member States' actions	✓		

Source: ECA.

[표 2-1] 5G 네트워크 관련 주체들의 책임과 역할⁶⁹⁾

또한, 리스본조약은 유럽연합이 인간의 존엄성, 자유, 민주주의, 평등, 법치의 존중과 소수집단의 개인을 포함하는 인권존중에 토대를 두며, 이러한 기본 가치들과 여기에 부속하는 가치들을 유럽 내에서뿐 아니라 세계 사회에서도 대변하겠다는 의지를 선언하고 있다. 또한, 리스본조약에 의해 승계된 ‘유럽연합 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)’에서도 인간의 존엄성, 자유, 평등, 연대, 시민권, 사법적 권리의 기본권 이념과 구체적 내용을 적시하고 있고, 여기에 속하는 모든 권리와 의무가 유럽연합이 회원국과 체결하는 모든 조약, 회원국의 국내입법 및 시행에서도 존중되어야 한다고 명시하고 있다.⁷⁰⁾ 즉, 유럽연합의 규범권력으로서의 역할은 리스본조약과 기본권헌장을 통해 제도적인 토대가 마련되어 있는 것이다. 이를 토대로 유럽연합은 현

67) 송병준. 리스본조약 이후 유럽연합 내무사법 분야의 정책과정 변화. 「국제지역연구」. (2020). Vol.24 No.2. pp.189-211.

68) European Court of Auditors, 2022

69) European Court of Auditors, 2022. pp.11

70) 탁선미. ‘국민국가’와 유럽통합의 미래-리스본체제와 규범권력으로서 유럽연합. 「독일어문학」. (2021). No. 95. pp.167-88.

실주의에서 규정하듯 도구적 합리성만을 추종하는 것이 아니라, 국제적 규범 및 제도를 강조하며 미국 등 기존 강대국과는 다른 방식으로 영향력을 발휘해올 수 있었다.⁷¹⁾

5G 관련 정책결정에서도 유럽은 국제적 수준에서 정해진 합의, 조약 등을 존중하여 지역적 수준으로 적용시키고, 그렇게 지역적 수준에서 결정된 정책은 법, 지침, 규정을 통해 개별 회원국의 5G 관련 정책결정에 예산, 안내, 지원을 제공하고자 하는 특징을 보인다.⁷²⁾ 특히, WTO 무역 규칙 혹은 2019년 유럽연합 회원국, 미국, 한국, 일본 등 32개국과 글로벌 이동통신기업 4개의 참여 하에 합의되고 선언된 ‘프라하 제안 (Prague Proposals)’ , 혹은 한국, 일본, 중국 등과 체결한 5G 파트너십 관련 양자적 합의 등이 유럽연합이 발표할 5G 정책의 내용에 영향을 미치게 된다.⁷³⁾

이 중 2019년 5월 발표된 ‘프라하 제안’ 은 유럽연합이 발표할 5G 틀박스의 뼈대가 되는 여러 내용을 포함하고 있다. 프라하 제안은 정책 부분에서 ‘법의 지배에 대한 충분한 감독 및 존중과 함께 글로벌 경제 및 상호운용 가능한 규칙을 고려하여 투명성과 형평성의 원칙에 따라야 하며, 제3국의 네트워크 개입 위험성을 고려하여 거버넌스 모델과 안보적 합의 등의 부재여부 등이 고려되어야 한다’ 는 내용을 언급하고, 경제 부분에서 ‘통신네트워크 및 네트워크서비스공급자는 투명한 소유권, 파트너십 및 기업 지배 구조를 가져야 한다’ 는 내용이 포함되어있다.⁷⁴⁾ 프라하 선언과 같이 양자적, 다자적 수준에서 이루어진 합의는 그

71) 탁선미. 2021

72) Alkio and Rouvinen. 2021 pp.1-3

73)European Commission “EU and Japan announce cooperation on 5G mobile technolog” May 28, 2015; European Commission “Landmark agreement between the European Commission and South Korea on 5G mobile technology” June 16, 2014; European Commission; The EU and China signed a key partnership on 5G, our tomorrow’s communication networks. September 28, 2015.

참고) 2015년 이루어진 유럽연합과 중국의 파트너십 합의는 5G 네트워크 연구 지원, 시장접근과 관련한 상호호혜성과 개방성에 대한 약속을 포함하고 있다.

성격이 비구속적이라 하더라도 유럽연합 정책의 내용에 반영되어 나타난다는 특징을 보인다.

즉, 유럽연합의 제도적 환경과 특수성은 인권과 국제규범을 중시하는 관념요인의 법적 토대로 기능하는 한편 5G 전략의 형성에 있어 법적 성격을 규정하고, 그 내용을 규율하고 제한하는 역할을 수행한다.

제 4 절 ‘5G Toolbox’ : 평가에 의한 배제 전략

이번 절에서 소개될 툴박스는 이익, 제도, 관념 요인의 상호작용과 타협이 반영되어 만들어진 유럽연합의 특수성이 반영되어 만들어진 5G 전략이다. 특히, 미국의 압력에 의해 대두되고, 디지털 주권론과 대중국 위협인식에 의해 추동된 이 움직임은 국가주권에 관한 제도적 한계와 각 회원국의 상이한 경제적 이익 상황에 따라 다소 제약된 형태로 나타나게 된다. 그럼에도 불구하고, 유럽연합이 화웨이 사태가 국제정치의 문제로 본격적으로 다뤄지기 시작한 2019년 초부터 빠르게 대응 조치에 나설 뿐 아니라, 회원국들의 화웨이 배제를 유도하기 위한 유의미한 정책을 내놓을 수 있었던 것은 디지털 주권에 대한 수호 의지와 중국에 대한 위협인식이 높은 수준까지 이르렀기 때문이라고 판단해볼 수 있다. 특히, 유럽연합 회원국들의 중국에 대한 상호의존이 가장 높았던 시기 이루어진 조치라는 점에서 더욱 의미가 있다.

74)Government of Czech Republic “Prague 5G Security Conference announced series of recommendations: The Prague Proposals” May 3, 2019. <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/prague-5g-security-conference-announced-series-of-recommendations-the-prague-proposals-173422/>(검색일: 2022.11.29.)

일자	추진내용
2019. 3.	유럽연합정상회의(European Council), ‘결론(Conclusions)’ 문서 발표
2019. 3.	집행위원회, ‘권고(recommendation)’ 문서 발표
2019. 10.	회원국, 5G 보안관련 협동위협평가 완료
2019. 11.	ENISA, 5G 보안관련 보고서 발표
2020. 1.	NISCG, 툴박스 발표
2020. 7.	NISCG, 경과보고서 발표
2020. 10.	유럽연합정상회의, 회원국들에게 툴박스 활용 및 적용을 강조
2021. 6.	집행위원회, 툴박스 조치의 도입 완료를 촉구

[표 2-2] 툴박스 관련 추진내용 및 일자

집행위원회는 비교적 이른 시기인 2019년 3월 ‘5G 사이버보안에 관한 집행위원회 권고(Commission Recommendation on the Cybersecurity of 5G)’ 문서에서 5G 네트워크가 모바일과 무선통신기술을 활용하는 민간, 국가활동의 전분야에 적용되는 초연결성, 저지연, 초고도의 대역폭을 지향하는 기술이기 때문에, 에너지, 교통, 은행, 보건, 산업관리, 선거 등 기본적 국가 운영에 필요한 분야에 막대한 영향을 미친다는 사실을 지적하며,⁷⁵⁾ 회원국들이 5G 네트워크의 사이버보안 위험성 평가와 강화된 위협완화 조치를 위해 구체적인 행동을 취할 것을 요구했다. 이 권고에 따라 NISCG에 의해 10월 ‘5G 네트워크 보안 관련 EU 공동 위험성 평가(EU coordinated risk assessment of 5G network security)’ 보고서가 발표되었다.⁷⁶⁾⁷⁷⁾ 평가보고서는 주요 위협행위자로 개인해커, 해티비스트, 조직된 범죄그룹, 이동통신사 혹은 하청업체 내부자, 국가 혹은 국가

75) European Commission. “Commission Recommendation - Cybersecurity of 5G networks” (2019)

76) NIS COOPERATION GROUP. “EU coordinated risk assessment of the cybersecurity of 5G networks Report” (2019)

77) NISCG는 집행위원회, ENISA, 회원국 대표 등으로 구성된 공동협력체이다.

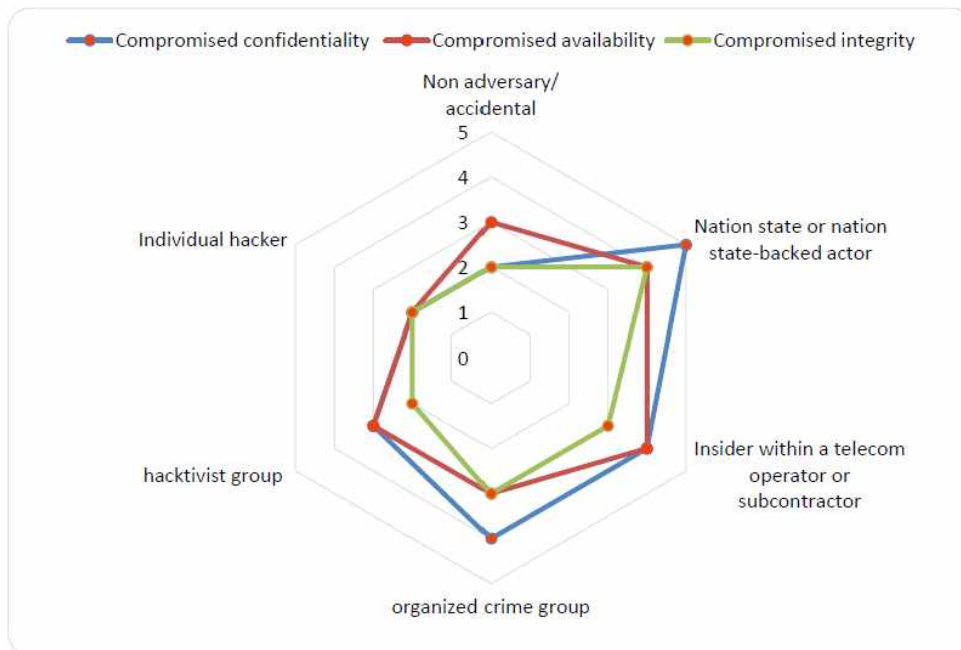
지원행위자를 주요 위협행위자로 판별하였고, 그 중에 특히 국가 혹은 국가지원행위자를 제일 주요한 대상으로 그 위협수준을 가장 높게 평가하였다. 5G 네트워크의 보안에 대해 지속적이고 정교한 공격을 수행할 수 있는 동기, 의도 및 능력을 가지기 때문에 가장 심각하고, 공격가능성이 높은 행위자라는 것이다. 이들에 의한 사이버공간에서의 인권기관에 대한 공격이라거나, 선거시스템 등 민주적 절차에 대한 방해, 역정보 캠페인의 전개와 데이터 도난과 감청의 우려가 강하게 제기된다고 지적한다.⁷⁸⁾ ENISA에 의해 발표된 2020년 위협평가보고서(a year in review)는 2019-2020년 EU에 제기된 15가지 주요 사이버 위협을 순서대로 나열했는데, 특히, 이러한 사이버 위협이 국가의 지원을 받는 행위자(state-sponsored actors)에 의한 사이버 공간에서의 인권 기관 공격, 선거 등 민주적 절차를 방해, 역정보 캠페인 전개, 데이터 도난 등으로 이루어질 수 있다는 부분을 지적했다.⁷⁹⁾⁸⁰⁾ 보고서는 중국이나 화웨이를 언급하지 않지만, 2019년까지 여러 차례 시행된 중국, 러시아, 북한 등의 지원에 의해 수행된 사이버공격으로 인한 대응조치에 나선 바 있어 보고서 상 위협평가의 주된 근거가 되었을 것으로 추론해볼 수 있다.⁸¹⁾

78) ENISA. “ENISA Threat Landscape 2021.” October 27, 2021

79) ENISA. “ETL2020 - A year in review.” (2020)

80) 위협이 높은 순으로 (1) Malware, (2) 웹 기반 공격, (3) 피싱, (4) 웹 어플리케이션 공격, (5) 스팸, (6) 서비스 거부, (7) 아이덴티티 도난, (8) 데이터 유출, (9) 내부자 위협, (10) 보트넷, (11) 물리적 공격, 도난, 손실, (12) 정보 유출, (13) 랜섬웨어, (14) 사이버 도청, (15) 크립토잭킹으로 정리될 수 있다. ETL2020 - A year in review 참고.

81) 유럽연합의 사이버공격에 대한 대응 조치 및 제재계획 등은 아래 웹사이트에서 확인해볼 수 있다
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/17/cyber-attacks-council-is-now-able-to-impose-sanctions/>



[그림 2-4] 위협행위자의 위협도

NISCG는 2020년 1월 주요 인프라, 통신네트워크, 서비스 및 터미널 장비에 대한 보안의 중요성을 강조하고, 고위험 네트워크 장비 공급업체를 피하기 위한 전략적, 기술적 조치 가이드라인을 제공하는 것을 목적으로 하는 툴박스를 발표하였다.⁸²⁾ 툴박스는 위협행위자에 의해 제기될 수 있는 9가지 위협유형을 제시하고, 이러한 위협을 완화하기 위한 전략적조치(Strategic Measures) 와 기술적조치(Technical Measures)의 도입을 권고한다.⁸³⁾ [표2-3]은 툴박스에서 제시된 9가지 유형을 나타내는데, 지난 평가보고서의 내용을 통해 툴박스의 주안점이 ‘5G 공급망을

82) NIS COOPERATION GROUP. “Cybersecurity of 5G networks - EU Toolbox of risk mitigating measures” (2020)

83) 9가지 위협 시나리오: 1) 네트워크 구성 설정 오류, 2) 접근통제 부재, 3)제품품질 불량, 4)단일 네트워크 공급자에 대한 의존 및 다변화 부족, 5) 5G 공급망을 통한 국가 개입 문제, 6)이용자를 대상으로 하는 범죄자나 조직의 5G 네트워크 악용, 6)이용자를 대상으로 하는 범죄자나 조직의 5G 네트워크 악용, 7)주요기반시설이나 서비스의 중대한 정도의 파괴, 8)전력이나 다른 공급시스템 차단에 따른 심각한 네트워크 중단, 9)사물인터넷, 스마트기기 및 휴대전화 악용

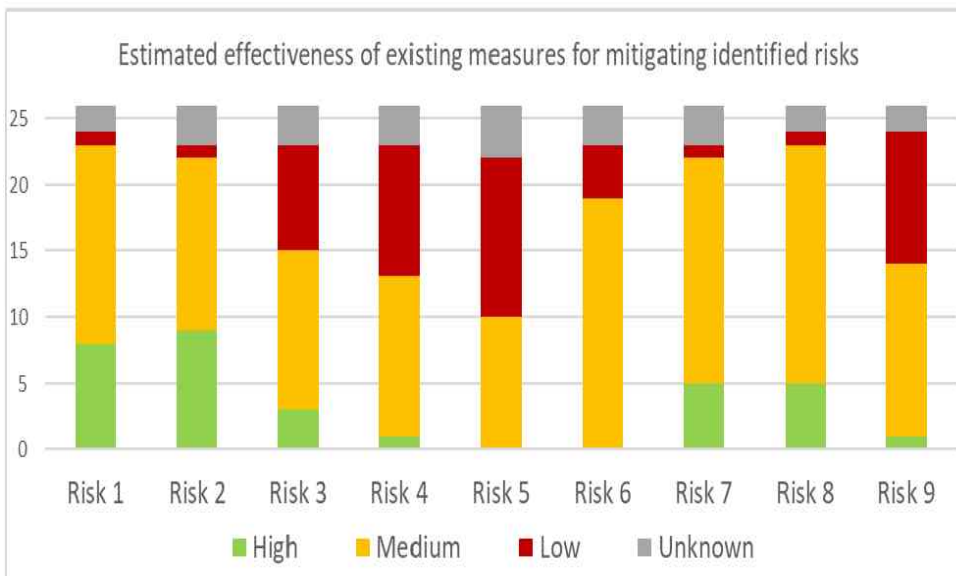
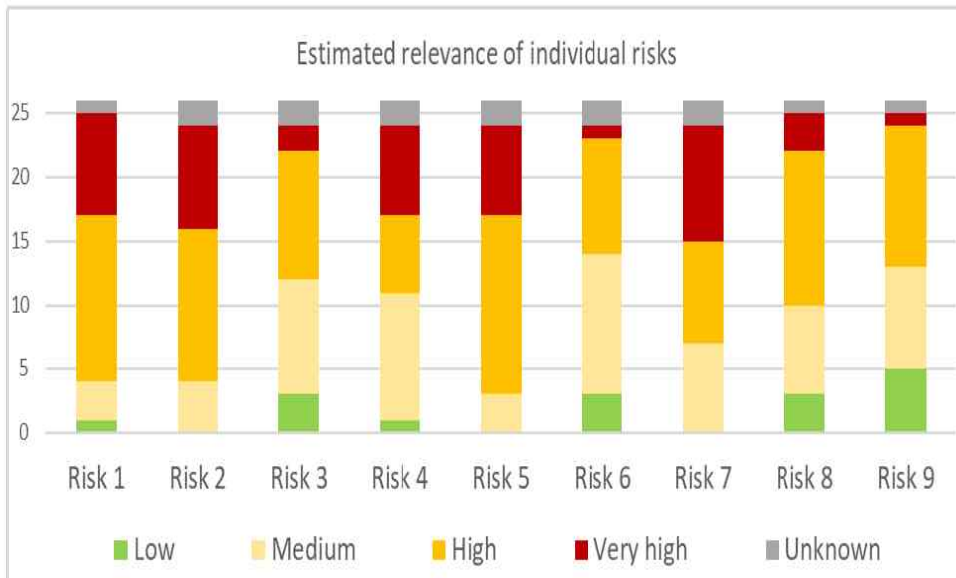
통한 국가개입(Risk 5)’ 위험성의 완화에 있음을 알 수 있다. 실제로, 같은 해 7월 발표된 툴박스 경과보고서(Report on Member States’ Progress in implementing the EU Toolbox on 5G Cybersecurity)에서 회원국들은 국가개입문제를 가장 높은 위험성을 가진 문제이자 완화조치의 기대효과가 가장 낮을 것으로 예상한 바 있다.⁸⁴⁾ 고위험 장비공급업체에 대한 노출도에 대해서도 회원국 27개국 중 14개국이 잠재적 고위험 공급자에 대해 중간(Medium) 수준 이상으로 노출되어 있다고 보고하였고, 낮음(Low)이라고 응답한 회원국은 4개국에 불과해 높은 위협인식이 회원국 간에 공유되고 있음을 확인할 수 있다([그림 2-5] 참고)⁸⁵⁾.

84) NIS COOPERATION GROUP. “Report on Member States’ Progress in Implementing the EU Toolbox on 5g Cybersecurity” (2020)

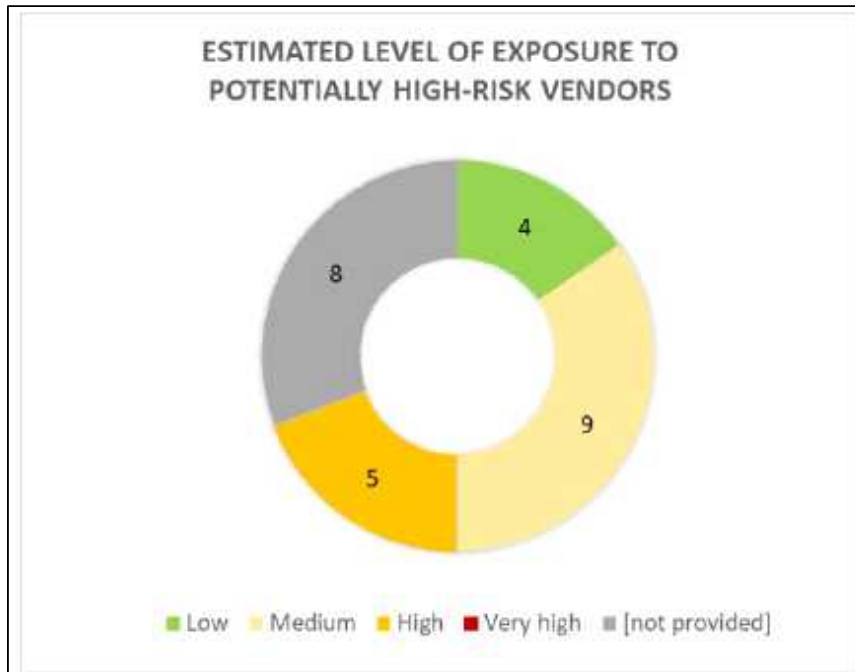
85) 툴박스는 국가개입 문제 위험을 완화시키기 위한 전략적 조치로 국가당국의 역할을 강화하고(SM01), 장비운용자에 대한 감사를 시행하고, 정보를 요청할 것(SM02), 공급자들의 위험 프로파일을 평가하고, 주요 자산에 대해 고위험으로 판단되는 공급자에 대한 제한 혹은 배제 조치를 적용할 것(SM03), 강화된 보안 조치를 통해 기업의 MSP(Managed Service Providers) 이용을 통제하고, 장비공급자의 간접적 장비 지원을 막을 것(SM04)을 관련 조치로 제시하고, 관련한 조치를 단기간(2년) 내에 도입해야 할 조치들로 규정하였다. 또한, 권고사항으로 단일 공급업체에 대한 의존을 피하고, 개별 회원국 차원에서 공급업체의 적절한 균형을 보장하고, 멀티벤더(multi-vendor) 전략을 통해 고위험 공급업체에 대한 의존을 감소시키고 있는지 확인해야 한다고 말한다.

위협영역	위험 유형	
불충분한 보안 조치	Risk 1	네트워크 구성 설정 오류
	Risk 2	접근통제 부재
5G 공급망	Risk 3	제품 품질 불량
	Risk 4	단일 네트워크 공급자에 대한 의존 및 다변화 부족
주요 위협행위자	Risk 5	5G 공급망을 통한 국가개입문제
	Risk 6	이용자를 대상으로 하는 범죄자나 조직의 5G 네트워크 악용
5G 네트워크와 타 기반시스템과의 상호의존성	Risk 7	주요기반시설이나 서비스의 중대한 정도의 파괴
	Risk 8	전력이나 다른 공급시스템 차단에 따른 심각한 네트워크 중단
이용자 단말	Risk 9	사물인터넷, 스마트기기 및 휴대전화 악용

[표 2-3] 틀박스 상 위협 영역과 위험 유형



[그림 2-5] 위험유형의 관련성 정도(상), 조치의 예상 완화 수준(하)



[그림 2-6] 잠재적 고위험 공급자에 대한 예상 노출도

툭박스는 국가행위자 개입문제의 해결을 위해 고위험 장비 공급업체에 대한 제한과 공급업체를 다양화하는 멀티벤더(multi-vendor) 정책의 도입을 권고한다. 특히, 공급업체 제한을 위해 정치적 요소를 고려할 것을 주문한다는 점에 주목할 필요성이 있다. 톡박스는 회원국들에게 공급업체에 대한 정부의 개입 가능성에 영향을 줄 수 있는 부분들을 살필 것을 권고한다. 가령, 공급자와 특정국가 정부 사이의 강력한 연계나 민주적 견제와 균형의 부재한지, 공급자의 기업소유권과 제조장소에 대한 압력 행사가능성이 있는지, 유럽연합과 해당국 정부 간 보안 또는 데이터 보호 협정이 체결된 바 있는지 등이 고위험 공급업체 판별을 위해 고려되어야 한다는 것이다. 톡박스는 중국이나 화웨이에 대한 특정적인 언급을 하지 않으면서도, 추상적으로나마 이들을 판별할 수 있는 정치적, 전략적 평가기준을 마련하여 이들의 영향력을 감소시키려는 전략을 채택한 것이다. 화웨이는 본사 웹사이트를 통해 톡박스에 관하여 본국을 기준으로 위험도를 평가하고, 이에 따라 공급자를 결정하는 것은 적절하지 않

으며, 유럽연합법과 WTO규정에 위반소지가 있음을 주장했다.⁸⁶⁾

유럽연합의 전략은 미국 주도의 첩보동맹인 파이브아이즈 국가 중 일부가 사용하는 ‘노골적인 배제전략(outright ban strategy)’ 과 구별되는 ‘평가에 의한 배제전략(ban on assessment strategy)’ 이라고 할 수 있다. 노골적인 배제전략은 차별적이고 불합리한 조치로 여겨져 경제보복 위험성이 크고, 불필요한 법적, 정치적 갈등이 초래될 가능성이 높은 반면 툭박스와 같은 평가에 의한 배제전략의 경우 그러한 위험을 최소화할 수 있다는 장점이 있으며, 유럽연합이 추구하는 기본가치들과 국제규범에 부합한다. 실제로 화웨이는 툭박스에 EU법과 WTO 규정 위반 소지가 있음을 주장하면서도, 제소 조치를 취하지는 못했다.⁸⁷⁾ 동시에, 기술 패권경쟁에서 파트너 국가들의 화웨이 배제 동참이 절실했던 미국에게는 우호적인 신호로 받아들여졌다. 크라크(Keith Krach) 미 국무장관과 티에리 브레튼(Thierry Breton) 집행위원은 이동통신 인프라보안 파트너십과 관련된 회의에서 툭박스와 클린네트워크가 자유롭고 상호호혜적인 경쟁, 투명성, 법치주의를 기반으로 한 5G 네트워크를 개발, 구축, 상용화를 강조하고 있음을 선언하고, 공통된 가치를 공유하며 표방하고 있음을 알렸다.⁸⁸⁾

86) Huawei “IMPLEMENTING THE EU 5G SECURITY TOOLBOX” May 6, 2020
<https://huawei.eu/story/implementing-eu-5g-security-toolbox>(검색일: 2022.11.29.)

87) 2020년 10월 스웨덴의 경우, 우편통신국에서 5G 대역폭 관련 입찰공고에서 '주파수 대역의 사용을 목적으로 하는 핵심 기능의 새로운 설치와 구현은 스웨덴의 안보에 해를 끼칠 우려가 있기 때문에 화웨이 또는 ZTE 업체의 제품을 사용하여선 안된다'는 내용을 고지했다. 이에 화웨이는 법원에 소송하였으나 기각되었고, 중국 정부는 스웨덴이 WTO 규정을 위반하였다고 비판하고, 필요한 모든 조치를 동원하여 대응할 것임을 밝히기도 했다. 출처) Johan Ahlander and Supantha Mukherjee. “Swedish court upholds ban on Huawei selling 5G network gear.” *Reuters* June 23, 2021
<https://www.reuters.com/technology/swedish-court-upholds-ban-huawei-selling-5g-network-gear-2021-06-22/>(검색일:2022.11.29.)

88) European Commission. “Meeting between U.S. Under Secretary of State Krach and Commissioner Breton on Secure Telecommunications Infrastructure and Digital agenda” . September .30.2020.

유럽연합이 비교적 빠르게 정치적 평가기준을 제시하며 5G 관련 위협평가를 시행하고, 툴박스를 통해 코어 네트워크에서 화웨이를 배제 하라고 권고한 것은 인권 등 보편적 국제규범을 옹호하며 규범세력으로 기능하는 유럽연합이 그러한 가치를 지속적으로 침해해왔다고 받아들여 지는 중국과 화웨이를 안보적 위협으로 여기기 때문으로 판단할 수 있다. 유럽연합의 제도적 환경이 인권과 국제규범을 중시하도록 하는 법적 토대로 기능한다는 부분 역시 중요하다. 물론, 시기 상 미국이 화웨이로 인한 NATO의 분열을 경고하고, 정보협력을 제한하겠다고 발언하는 등 압력을 가한 것이 주요한 추동 요인이 되었을 수 있지만, 앞선 제2절과 3절에서 소개된 바와 같이 유럽이 자기 이익을 뒤로 하고 국제규범을 옹호해온 전례가 있음을 상기해볼 필요가 있다.

그러나, 유럽연합의 제도적 특수성으로 인해 조치의 법적 지위와 구체적 내용이 영향을 받게 되었다는 점도 짚고 넘어갈 필요성이 있다. 또한, 유럽연합의 의사결정에 회원국의 의사가 반영되기 때문에 그들이 중국과 화웨이로 인해 누릴 수 있는 경제적 이익의 부분이 고려되었다는 점도 고려되어야 한다. 이러한 이유들로 인해 고위험 장비업체 프로파일링 기준 등에서 툴박스의 세부내용이 다소 추상적이었다는 비판이 제기 된다. 유럽회계감사원(European Court of Auditors) 보고서에 따르면 회원국 4개국 중 2개국 부처 대표가 툴박스의 추상성을 지적하였는데, 특히 고위험 장비제공업체의 분류와 관련해 추가적인 지침이 필요함을 밝혔고, 이러한 추상성으로 인해 회원국들이 5G 네트워크 보안과 관련하여 상이한 접근법(divergent approaches)을 채택하게 된 하나의 원인이 되었다고 지적했다.⁸⁹⁾

또한, 툴박스는 연성법적(soft law) 지위를 갖는 가이드라인으로 회원국에게 도입을 강제하게 만들 법적 구속력을 지니고 있지 못하다. 경

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/meeting-between-us-under-secretary-state-krach-and-commissioner-breton-secure-telecommunications_en

89) European Court of Auditors, 2022. pp.32

과보고서에 따르면 2020년 7월 기준 27개국 중 14개국이 공급업체의 위험 프로필을 평가하고 고위험으로 간주되는 공급업체에 대한 제한을 적용했고, 아직 도입이 진행중인 회원국도 일부 존재한다고 밝혔으나 헝가리처럼 도입의사가 없는 국가도 존재한다.⁹⁰⁾

다음 3장과 4장에서는 어떠한 이유에서 각 회원국이 화웨이 사태 관련 상이한 접근법을 취하게 된 것인지 프랑스와 독일의 사례를 통해 살펴보고자 한다.

90) NIS COOPERATION GROUP. 2020. 경과에 관한 다른 보고서의 내용을 참고하려면 BEREC에서 발간하는 여러 5G 관련 보고서를 참고하면 유용하다. <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/reports>(검색일: 2022.11.29.)

제 3 장 프랑스

제 1 절 프랑스의 딜레마: 경제 · 통상과 안보 사이

1. 화웨이 의존과 점증하는 대(對)중무역

화웨이 사태가 국제정치화될 무렵, 프랑스는 통신기술 분야에서 선도국과 비교했을 때, 낮은 기술적 발전 수준을 보이고 있었다. 2018년, 프랑스의 4대 통신사 - 오랑주(Orange), 부이그텔레콤(Bouygues Telecom), 에스에프에흐(SFR), 프리(Free) - 모두가 제공하는 4G 커버리지의 범위는 45% 밖에 되지 않았고, 2020년 중순이 되어서야 76%의 수준으로 증가했다.⁹¹⁾ 통신기술 분야에서의 낮은 발전은 프랑스 정치인들에 의해서도 여러 차례 지적된 바 있다. 까뜨린느 프로까시아(Catherine Procaccia) 상원의원은 4G 전개가 미국과 한국에 비해 3년이나 늦었던 것을 ‘실수’라고 표현하며, 5G에서 만큼은 과거의 실수를 반복하지 않아야 할 것이라고 경고한 바 있다. 2021년 3분기 기준 5G 이용가능성(availability)이 10.4%에 불과하다는 보고가 있을 정도이다.⁹²⁾

2018년 7월, 프랑스 정부는 비교적 늦게 5G 관련 국가적 사업계획이 담긴 ‘5G 로드맵’을 발표했다. 5G 기술이 많은 산업적 잠재성을 내포하고 있는만큼 5G 관련 파일럿 프로젝트의 시행과 5G 적용을 통한 산업 선도를 주요 목표로 설정했다. 프랑스는 원활한 활용을 위해 2020년까지 주요도시 중 하나에서 상업적 전개를 완수하고, 2025년까지 주요 교통로를 따라 커버리지를 제공하는 것을 목표로 삼았는데,⁹³⁾ 단순한 구

91) Communication à la commission des finances du Sénat, “Rapport Réduire la fracture numérique mobile “ Jun 15, 2021. pp.11

92) Statista, “5G network availability worldwide in Q3 2021, by country” (December, 2021)
<https://www.statista.com/statistics/1310567/5g-availability-by-country/>(검색일:2022.11.29.)

호로 그치지 않고, 4차 산업혁명을 촉진을 위해 2018년 ‘디지털 국가산업위원회’를 설립하는 등 정책적 노력을 기울이고 있으며, 정부와 민간 기업이 보조를 맞추어 인공지능, 로봇, 드론 등의 첨단기술 육성으로 산업구조를 재편하고자 하는 시도를 기울이고 있다.

이러한 전환의 과정에서 화웨이는 프랑스 이동통신기업의 오랜 파트너로 프랑스 5G 산업발전의 중심업체로 자리잡을 참이었다.⁹⁴⁾ 화웨이는 에릭슨, 노키아, 삼성 등 주요 경쟁사에 비해 평균적으로 약 18% 더 저렴한 시세에 장비를 공급할 수 있었고, 프랑스 정부 주도의 연구 및 혁신에 대한 투자에 대해 세금공제 혜택도 누린 바 있어 가까운 관계가 형성되어 있었다.⁹⁵⁾ 이러한 가격우위를 바탕으로 화웨이는 이미 4대 이동통신기업 중 부이그텔레콤과 에스에프에르에 각각 47.5%, 52%의 장비를 공급하고 있었으며,⁹⁶⁾⁹⁷⁾⁹⁸⁾ 그럼에도 코어 네트워크에서 화웨이 장비의 사용은 일찍이 배제되어 있었다.⁹⁹⁾ 일부 이동통신사에서 보여준 화웨이에 대한 높은 의존도와 시급한 통신기술 발전 필요성은 프랑스로 하여금 화웨이 배제조치 결정을 어렵게 만드는 주요한 요인으로 작용했을 가

93) ARCEP, “An ambitious roadmap for FRANCE - 5g” (2018)

까뜨린느 프로카시아(Catherine Procaccia) 상원의원은 유럽연합의 5G Action Plan에서 회원국에게 최소 2017년까지 로드맵을 도입할 것을 요구했는데, 프랑스가 뒤쳐져 있음을 지적한 바 있다.

94) 표광민, “[이슈브리핑126호] 표광민-미중갈등 사이의 프랑스 화웨이 정책: 독자노선과 국제협력 사이에서프랑스 화웨이 이슈브리핑” 『국제문제연구소』 (2021) pp.2

95) Catherine Procaccia, “N° 579, SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019 SÉNAT RAPPORT” (2019) <https://www.senat.fr/rap/l18-579/l18-579.html>(검색일:2022.11.29.)

96) Nocetti, J. “Europe and the Geopolitics of 5G: Walking a Technological Tightrope “ *IFRI*, January, 2022. pp.21

97) Calcara, 2022

98) 프랑스 정부는 이동통신사와 밀접한 연관성을 가지고 있다. 1990년대를 거치며, 프랑스 이동통신 시장은 산업경쟁력 측면에 대한 고려로 점차 민영화되었는데, 이 중 오랑주는 여전히 주정부가 23%의 지분을 보유하고 있으며, 다른 세 개의 주요 기업인 부이그, 일하드프리, SFR도 프랑스 당국과 긴밀한 비공식 관계를 유지하고 있는 것으로 알려져, 프랑스 정부가 이동통신사에 정치적 영향력을 행사할 수 있는 가능성이 열려있다.(Thacher, 2007, pp. 176-184)

99) Procaccia, 2019

능성이 크다.

	에릭슨	화웨이	노키아
부이그텔레콤	52.5%	47.5%	-
프리	-	0.7%	99.3%
오랑주	55.6%	-	44.4%
에스에프에흐	-	52%	48%

[표 3-1] 프랑스 통신사 별 화웨이 장비 사용율

더하여, 중국은 자신들이 프랑스에 대해 가진 경제적 레버리지를 활용하여, 화웨이 관련 조치를 막아내려고 시도하는데 주저하지 않았다. 중국은 특히 화웨이와 통신시장의 패권을 다투는 유럽연합 기업들이 중국에서 똑같이 차별을 당할 수 있다며 보복 가능성까지 내비쳤다. 오랑주는 2018년 12월 화웨이를 자사의 통신장비에서 사용하지 않겠다고 발표했는데, 프랑스 파리 주재 중국대사관은 이 결정과 대한 성명에서 “출신국가를 근거로 화웨이를 배제하는 것은 노골적인 차별이자 위장된 보호주의”라며, “프랑스는 투명한 규정을 마련하고 모든 기업을 동등하게 대우하라”고 경고 한 바 있다.¹⁰⁰⁾ 프랑스의 국가사이버보안국(Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information, 이하 ANSSI) 기욤 푸파르 국장은 이미 화웨이 장비를 쓰고 있는 이동통신사업자 외의 다른 사업자들은 추가적인 화웨이 장비 사용을 자제할 것을 요청했는데, 관련하여 자오리젠(趙立堅) 대변인은 브리핑에서 “프랑스가 객관적이고 공정한 태도를 유지해야 한다”며, “프랑스가 중국을 포함한 모든 업체에 개방적이고 공정하며 비차별적 기업 환경을 제공하기 위해 구체적인 행동을 취하길 바란다”고 압박했다.¹⁰¹⁾ 실제 중국은 과거 달라이

100) 김창영. “5G사업 배제에 뿔난 중국 “佛, 화웨이 차별말라” 경고”. 『서울경제』. 2020년 2월 10일. <https://www.sedaily.com/NewsView/1YYVAYUA17>(검색일:2022.11.29.)

101) 류은주. “중국, 화웨이 5G 외면한 영국·캐나다·프랑스에 보복 경고” 『IT조

라마 사태 당시 갈등 국면에서 프랑스에 대한 경제적 보복조치에 나선 바 있어 이러한 경고가 공언에 그치지 않을 가능성이 있었다.

경제적 측면에서 프랑스와 중국의 상호의존은 증가하고 있는 추세였다. 2020년 기준 중국은 수출액 기준 프랑스의 7번째로 큰 교역국이고, 수입액 기준 2번째로 큰 교역국이다. 2020년 총 수출에서 대중국 수출이 차지하는 비중은 8.9%, 총 수입에서 대중국 수입이 차지하는 비중은 21.0%를 차지했고, 이는 2010년 대비 각각 1.2%p, 5.0%p 증가한 수치이다. 총 역외무역 중 대(對)중국 무역이 차지하는 비중은 2010년 11.4%에서 2020년 14.6%로 증가하였다. 유럽연합 회원국 중 국내 총무역에서 대중국 무역이 차지하는 비중의 순위는 11위로, 5위인 독일의 19.0%보다는 낮다.¹⁰²⁾ 프랑스는 중국에 대해 비교적 수입의존도가 높다는 우려를 받기도 했다. 특히, 프랑스의 재정경제부 브뤼노 르메르 장관은 중국의 존 탈피를 연이어 주장하며, 제약과 자동차 산업에 있어 원료와 부품 공급의 지나친 중국의존과 그로 인한 피해를 지적했다.¹⁰³⁾ 르메르 장관이 말한 바와 같이 몇몇 주요 분야에서 이러한 높은 의존이 나타나긴 했지만, 전반적인 수입의존에 대한 우려는 다소 과장된 측면이 있다.¹⁰⁴⁾ 프랑스 재정경제부는 이러한 우려에 따라 취약한 수입품 판별을 위한 연구를 진행했는데, 5,000여개의 제품 카테고리에 대한 검토에서 28개의 품목에서만 50% 이상의 중국 의존을 보이고 있고, 이 중 5개 만이 수입다변화가 어려운 제품임이 밝혀졌다. 게다가, 28개 품목에 대한 이는 2018년 전체 수입액의 1%정도 밖에 차지하지 않는 것으로, 이는 동일 기준에서 독일이 55개, 폴란드가 68개, 이탈리아가 85개, 스페인이 88개, 네덜란드

선』 2020년 7월 7일.

http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/07/2020070700608.html(검색일:2022.11.29.)

102) 이승근 등. 2021. pp.121-130

103) 김용래. “프랑스 경제장관, 연일 ‘중국 의존 탈피론’ 주장”. 『연합뉴스』 2020년 2월 25일 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200225185900081>(검색일:2022.11.29.)

104) John Seaman et al. “Dependence in Europe’s Relations with China: Weighing Perceptions and Reality” *European Think-tank Network on China* April, 2022 pp.88-91

가 127개의 품목을 의존하고 있는 것과 비교하면 비교적 낮은 숫자라고 할 수 있다.¹⁰⁵⁾ 즉, 전반적으로 독일에 비하여 비교적 낮은 대중국 경제 의존 수준이지만, 중국과의 관계악화는 프랑스에게 상당히 부담스러운 상황으로 작용할 수 있음을 예상해볼 수 있다.

2. 사이버안보와 대(對)미 정보협력 갈망

2007년 에스토니아 사이버공격사건 이후, 프랑스에서 사이버안보는 주요 국가안보 이슈로 부상했다. 2013년 발표된 프랑스 국방백서에서는 4차 산업혁명 시대의 네트워크 테러리즘, 사이버 공격을 새로운 위협의 우선순위로 명시하고, 국가정보력 향상을 통한 대응에 초점을 두고 있었다. 이를 위해 국내 정보조직을 강화하고, 주변 유럽국가와의 다층적 협력을 추진하고자 하였다.¹⁰⁶⁾ 2015년 공개된 ‘국가디지털안보전략(Stratégie Nationale pour la Sécurité du Numérique)’에 따르면, 디지털 이용과 변화로부터 발생하는 쟁점에 대한 대응의 제1목표로 ‘주요 인프라의 보안강화를 통한 사이버공간의 기본적 국익 보호(Intéêts fondamentaux, défense et sécurité des systèmes d’information de l’état et des infrastructures critiques, crise informatique majeure.)’를 강조한 바 있다.¹⁰⁷⁾ 프랑스 정부가 발표한 5G 로드맵도 프랑스의 사이버안보전략 목표의 연장선 상에 있다고 할 수 있다. 프랑스 정부는 보고서에서 “5G의 기술 변화와 첨예하게 제기되는 사이버보안 위협이 결합되면 높은 보안 수준의 요구사항을 모색하게 될 것”이라고 경고하면서, “ANSSI를 통해 신기술의 영향력을 관리하는 규제에 관한 성찰이 이뤄져야 한다”고 지적했다. 예컨대, 스파이 행위, 네트워크 오작동, 관련 장비의 작동 중단, 비정상적인 행동으로 인한 네트워크 방해, 다른 디지털 장비에 대한 컴퓨터 공격을 수행하기 위한 네트워크 장비의 활용 등이 이루어질

105) John Seaman et al. 2022

106) 오정현, 2020

107) 김도승. “[워킹페이퍼121호] 프랑스 사이버 안보 전략프랑스 사이버안보 전략”. 『국제문제연구소』 (2019)

수 있음을 경고하며, 5G 기술과 관련한 위협인식을 드러냈다.¹⁰⁸⁾ 2019년, 까뜨린느 프로까시아(Catherine Procaccia) 상원의원이 작성한 5G 법안 관련 보고서에서도 5G 네트워크가 지닌 보안상의 취약점이 지적되었다. 이 보고서는 프랑스의 네트워크 기술이 뒤쳐져있으며, 이를 만회하기 위해서는 시장에만 의존해서는 안되고 정부가 기술발전을 촉진하기 위한 제도적 노력을 기울여야 한다고 주장하였다. 특히, 지나치게 높은 화웨이에 대한 의존도를 정책적으로 낮추고, 노키아, 삼성과 같이 화웨이의 경쟁업체들과 협력을 강화해야 한다고 제안했다. 또한, 군에 의한 민간 네트워크의 사용 증가가 이루어지고 있음이 보고된 바 있는데, 이는 의심할 여지 없이 보안을 강화해야 하는 주요 이유가 된다고 경고하였다.¹⁰⁹⁾

과거 프랑스는 유럽주의 국가로 미국의 영향력을 벗어나기 위해 독자노선을 택하여 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, 이하 NATO)를 탈퇴하여 독자적으로 안보를 확보하고, 유럽 중심국으로 활약하고자 하는 대외정책 움직임을 추구해왔다. 그러나, 9·11 테러 이후 급변한 안보정세로 인해 프랑스는 안보적 현실과 타협하고, 이제는 충분히 유럽에서 강대국으로서 역할이 가능한 국력을 보유하게 되었다는 자신감이 동시에 작용하여 여러 가지 전제조건 하에 2009년 NATO 복귀를 선언하게 된다.¹¹⁰⁾ 프랑스는 프라하 핵안보 정상회의에서의 미국 버락 오바마(Barack Obama) 대통령의 “핵 및 테러에 의한 위협을 군사력 강제의 방법보다 적극적인 정보 수집 및 관련국과의 정보 공유를 통해 사전 예방하는 방식을 추구한다”는 발언에 호응하여 아프간 파병과 대이란 제재 등에 협력하였고, 군사정보공유 관련 논의를 진행하였다.¹¹¹⁾

108) ARCEP, 2018

109) Procaccia, 2019

110) 1) NATO 작전에 있어 프랑스의 충분한 재량권 행사, 프랑스의 핵 독자성 유지, 평상시 NATO의 상설지휘권 하에 프랑스군이 놓이지 않을 것, 프랑스의 NATO 복귀 이전에 결정된 공동분담의 의무를 지지 않을 등이 조건이 되었다.

출처) 이승근, 프랑스의 NATO 복귀 이후 유럽안보질서: 변화와 쟁점 『유럽연구』 Vol.37 No.4, (2019)

111) 오정현, 2020

여기에 2015년 프랑스는 130명의 사망자를 발생시킨 IS(Islamic State) 조직원에게 의한 파리 테러 사건과 2016년 니스 테러 사건을 겪었고, 2017년부터 2018년 초까지는 약 20여건의 테러 미수가 보고되며 테러에 대한 위협인식이 높아졌고, 자국 정보력의 한계를 체감하게 되었다. 이에 정보력을 확보하고자 내부적으로는 자국의 정보기관인 대외안보총국(Direction Generale de la Securite Exterieur, DGSE)와 중앙국내정보총국(Direction Centrale du Renseignement Interieur, DCR)에 상당한 예산을 투입하고, 파리 테러 이후 위의 두 기관에 대해 권한을 확대하며 자국의 정보보호 시스템을 강화했으며, 외부적으로는 영국 등 유럽국가와의 정보협력을 주도하고, 특히, 압도적인 정보력을 지닌 미국과의 정보협력에 대해 더욱 적극적인 경향을 보이게 되었다. 이러한 기조는 마크롱 정부까지 이어져 현재에도 미국과의 정보협력에 적극적인 모습을 보여주고 있다.¹¹²⁾

프랑스는 미국이 주도하는 정보동맹인 파이브아이즈(Five eyes)의 일원이 되지는 못했지만, 화웨이 사태가 본격적으로 국제정치화되기 이전부터 파이브아이즈 국가와의 정보협력회의에 참가하였고,¹¹³⁾ 이후에는 확장체인 파이브아이즈+3에 독일, 일본과 함께 참여한 것으로 알려졌다.¹¹⁴⁾ 이러한 상황에서 취해진 미국의 압력은 프랑스에게 크게 작용했을 가능성이 높다. 미국은 화웨이를 배제하지 않는 국가는 신뢰할 수 없다며 정보공유협력을 중지하겠다고 공언하는 등 안보적 압력을 가했는데, 미국과의 정보협력을 갈망하는 프랑스에게 상당한 압박 요인으로 다가왔을 것으로 추측해볼 수 있다.¹¹⁵⁾

112) 오정현, 2020

113) Pierre Tran. “French official details intelligence-sharing relationship with Five Eyes” *Defense News*. Feb 6, 2018
<https://www.defensenews.com/global/europe/2018/02/05/french-official-details-intelligence-sharing-relationship-with-five-eyes/>(검색일:2022.11.29.)

114) Kenji Wada. “Five Eyes intel group ties up with Japan, Germany, France to counter China in cyberspace” *Mainichi* Feb 4, 2019.
<https://mainichi.jp/english/articles/20190204/p2a/00m/0na/001000c>(검색일:2022.11.29.)

115) 이광빈. “화웨이 쓰면 정보공유 제한’…美,獨·英 등 유럽에 경고장” 『연합

제 2 절 드골주의와 대(對)중 위협인식

프랑스의 최근의 미국 친화적인 움직임을 액면 그대로 받아들이기는 어렵다. 프랑스는 영국 주도의 대서양주의와 구별되는 유럽주의 국가로 영국이 대서양동맹을 축으로 유럽 안전보장을 추구하는 반면에, 프랑스는 샤를 드골(Charles de Gaulle) 전 대통령 이래로 유럽이 주도적으로 안보의 영역을 책임지도록 하고자 했다. 드골은 1958년 대통령으로 취임한 이후, 영국의 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC) 가입문제와 관련해 대서양주의 국가와 크게 충돌하였고, 대서양동맹에서 자유로워지기 위한 결정적 군사력을 보유하기 위해 1960년 2월 핵실험에 성공하고, 1962년 핵보유국임을 선언한다. 그리고, 마침내 프랑스는 1966년 NATO 탈퇴를 선언하고 모든 군대를 NATO로부터 철수시켰다. 프랑스는 자국을 중심으로 한 유럽지역 공동체 추진 등을 추구하며, 미국을 포함한 타세력에 의존하지 않고 국제정치에서 자율성을 확보하고자 했고, 이를 위해서 유럽이 독자적인 방위능력을 향상시켜야 하고, 결국은 NATO가 아니라 유럽연합의 틀 안에서 이를 실현시켜야 한다는 입장을 내세워왔다. 이러한 프랑스의 독자적 성향은 프랑스 국민을 대상으로 실시한 대중국 정책에 관한 여론조사에서도 확인해볼 수 있다. 응답자 중 34.64%가 프랑스가 독자적인 대중국 정책을 전개해야 된다고 응답한 데 비해 6.99%만이 프랑스가 유럽연합의 대중국 정책을 따라야 한다고 응답한 바 있다.¹¹⁶⁾

뉴스』 2019년 6월 1일 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190601000400082>(검색일: 2022.11.29.)

116) Marc Julienne et al. “French public opinion on China in the age of COVID-19: Political distrust trumps economic opportunities” CEIAS and etc. (2020)

질문: 프랑스는 중국에 있어 독자적 전략을 추구해야하는가? 아니면, EU의 대중국 전략에 기여해야하는가?	
프랑스는 EU의 정책을 따라야한다.	6.99%
프랑스는 EU의 대중국 전략을 주도해야한다.	15.49%
프랑스는 독립적인 대중국 정책을 시행해야한다.	34.64%
모름	42.88%

[표 3-2] 프랑스의 대중국정책 추구 방향성에 관한 여론조사

프랑스는 2003년 미국의 이라크 침공에 대해 전쟁에 정당성이 없으며 유감으로 생각한다고 반대 의사를 밝혀, 미국과 크게 갈등한 바 있다.¹¹⁷⁾ 비교적 최근에는 트럼프 대통령이 유럽국가들의 NATO 방위비 분담금이 낮다고 압박하고, NATO 탈퇴를 시사하자 2018년 11월, 에마누엘 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령은 미국을 배제한 유럽군 창설을 제안했고, 프랑스, 독일, 벨기에, 영국, 덴마크, 에스토니아, 네덜란드, 스페인, 포르투갈 등 9개 NATO 회원국과 NATO 비회원국인 핀란드도 여기에 동참하여 유럽연합군의 창설방안을 논의하기도 했다.¹¹⁸⁾ 또한, 2013년 에드워드 스노든의 미국 국가안보국이 프랑스, 독일 등 동맹국 지도자에 대한 감청 의혹 폭로에 의해 미국에 대한 신망이 다시 한 번 추락하기도 했다.¹¹⁹⁾ 이에, 프로카시아 상원의원은 화웨이가 제3국 정부에 의한 보안 위협에 대해 의심받아야 할 유일한 장비 기업은 아니라고 지적하면서, 화웨이와 달리 미국이 미국 시스코의 장비의 백도어를 이용해 정보를 감시할 수 있다는 사실이 스노든 폭로에서 드러났으며, 미국이 이웃국가의 비밀도 들여다볼 수 있다는 것은 더 이상 숨겨진 사실이 아니라고 말했다

117)장세만 “독-프, 미국 강력 비난...영 지지 호소” 『SBS』 2003년 3월 21일
<https://n.news.naver.com/mnews/article/055/0000000674?sid=115>(검색일: 2022.11.29.)

118) 이승근 등. 2021

119) 디지털콘텐츠팀 “스노든 폭로 프랑스 덮쳐...미국 감청망 비판 빗발” 『국제신문』 2013.년 10월 22일.
<https://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=&key=20131022.99002185123>(검색일:2022.11.29.)

다.¹²⁰⁾

외교적으로도 트럼프 대통령의 일방주의적 대외 행보는 프랑스를 매우 곤란하게 만들었다. 미국의 파리협정 탈퇴, 시리아 군사작전 일방 종료, 이란과의 핵협정 파기, 방위비 압박, 새로운 관세부과, 수출통제, WTO에 대한 비난 등으로 인해 다자주의적 협력을 통한 글로벌 이슈의 주도적 해결을 모색해 온 프랑스는 난항을 맞이하기도 했다. 드골리즘 전통은 최근 이루어진 미국의 일방주의적 행보와 감정의혹등과 얽혀 미국 주도의 디지털 패권주의에 대한 우려로 나타나게 되었다. 프로카시아 상원의원은 5G보안 관련 법안의 보고서에서 유럽은 “안보에 중점을 둔 객관적인 접근법을 채택하고, 지정학적 성격의 고려에서 벗어나는 데 집중할 것” 이라고 밝혔고,¹²¹⁾ 프랑스 재정경제부 장관 브뤼노 르 매르(Bruno Le Maire)도 2020년 7월 중국에 대해서 비슷한 입장을 밝힌 바 있다. “우리는 우리의 전략적 이익을 보호할 것이다 ... 우리는 국가안보에 주의할 것이며, 우리의 파트너로서 중국은 프랑스가 균형잡힌 입장을 취한다는 것을 이해할 것이다” 라고 언급한 바 있다.¹²²⁾

다른 한편으로, 프랑스는 다자주의적 협력이 요구되는 기후변화, 무기확산, 사이버안보 등의 글로벌 문제에서 중국의 협력이 필수적이라는 것을 인식하고, 다자주의의 중요한 파트너로 대우해왔다. 프랑스는 확립된 국제적 규칙과 규범에 의거하여 중국을 프랑스의 이익에 더 부합하는 방향으로 이끌기를 희망하면서 중국의 부상을 포용하려는 자세를 취했다. 마크롱 대통령은 2019년 11월 두 번째로 이루어진 국민방문에서 “항공, 우주, 민간용 핵에너지 분야에서 협력을 강화하고, 다자주의 수호, 테러, 이란 핵문제 등에 대해서도 함께 협력하겠다” 고 말했다. 그러면서 동시에 마크롱 대통령은 2019년 3월 시진핑 중국 주석의 프랑스 방문 당시 마크롱 대통령은 독일 앙겔라 메르켈 당시 총리(Angela Merkel)와 장클로드 융커(Jean-Claude Juncker) 당시 집행위원장을 초청해 중국

120) Procaccia, 2019

121) Procaccia, 2019

122) 표광민, 2021

관련 유럽의 통일된 접근을 모색하고자 했다.¹²³⁾

그러나, 인권 문제를 두고는 프랑스와 중국 사이에 큰 입장 차이가 존재한다.¹²⁴⁾ 유럽연합과 마찬가지로 프랑스 대외정책의 핵심가치도 인권이라고 할 수 있다. 18세기 프랑스 사상가인 장자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)는 “인간은 태어날 때는 자유로웠는데, 어디서나 노예가 되어 있다. 자신을 다른 사람들의 주인으로 생각하는 자들은 기실 그들보다 훨씬 더 노예가 되어 있다. 어떻게 이런 변화가 일어났는가?” 고 말하며, 힘이 권리를 낳는 것은 아니며, 인간은 정당한 권력에 대해서만 복종할 의무를 진다고 말한 바 있다.¹²⁵⁾ 루소의 국민주권에 관한 이론은 프랑스 대혁명의 원동력이 되었으며, 인간과 시민의 권리 선언으로 이어져 자유와 평등이 민주주의 헌법의 기본원리로 계승되었고, 현대 프랑스의 선진적인 민주주의와 인권 제도 발전의 밑거름이 되었다.¹²⁶⁾

중국이 추구하는 권위주의적 제도에 근거한 여러 국내 및 대외 정책은 프랑스가 중시하는 자유주의적 가치와 그 가치의 보편적 추구라는 개념과 강하게 충돌했다. IFRI 등이 작성한 보고서는 프랑스가 느끼는 두려움의 근본적 원인이 중국에서 최근 이뤄진 임기제 제한의 폐지, 정치적 리더십의 공고화, 정치, 경제, 사회 분야에서 중국 공산당의 역할 강화와 같은 권위주의 가치의 급격한 강화에 있다고 말하며, 이로 인해 중국의 글로벌 전략에 대한 경계심이 증폭되었음을 설명했다.¹²⁷⁾ 또한, 인공지능 등 신기술 분야에서 괄목할만한 성장을 이룬 중국이 자국의 발전된 기술을 신장-위구르 수용소 등에서 정치적, 사회적 통제의 도구로 활

123) 유세진. “시진핑, 26일 마크롱·메르켈·윤커와 회동…무역·기후변화 논의” 『뉴스시스』 2019년 3월 22일
https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20190322_0000595968(검색일:2022.11.29.)

124) Mario Esteban et al. “Europe in the Face of US-China Rivalry” *European Think-tank Network on China*. January 2020

125) 장 쟈크 루소. 『사회계약론』 (서울: 펭귄클래식코리아, 2015) pp.34

126) 조병륜 “프랑스 인권제도의 발전의 근원과 실질적 민주주의 헌법철학 및 정치철학사상” 『헌법학연구』 Vol. 9, No. 1. (2003)

127) Mario Esteban et al. 2020.

용하는 것 또한 프랑스에서 중요한 문제로 지적되었다.¹²⁸⁾

중국에 대한 프랑스의 정책은 이렇게 상충하는 기대와 우려에 비추어 발전해 왔다. 프랑스는 중국이 글로벌 이슈인 환경 등에서 더 높은 국제기준에 도달할 수 있도록 다자주의적 협력관계를 유지하려 노력하는 동시에, 인권문제에 있어선 인권결의안 투표 등 목소리를 높이는데 주저하지 않았다. 그리고, 중국에 대한 경계심은 지속적으로 강화되고 있다. 프랑스 국민을 대상으로 한 여론조사에 따르면 응답자 중 52.60%가 지난 3년간 중국에 대한 부정적인 감정이 악화되었다고 밝혔다([표 3-4] 참고).¹²⁹⁾ 마크롱 대통령은 중국의 패권적 지위획득에 대한 자국 내 우려가 커지고 있음을 강조했고, 유럽이 더 이상 순진하게(naive) 굴지 않아야 함을 지적했다. 중국과의 관계에 있어서 국제규범에 입각한 원칙적이고, 건설적인 태도를 유지하지만, 안보나 가치가 침해받는 사안에 대해서는 냉정한 접근을 취하는 방향을 택해야 한다는 것이다.¹³⁰⁾

질문: 최근 3년간 프랑스 국민의 중국에 대한 감정의 변화 방향	
향상	8.2%
악화	52.60%
변화없음	39.20%

[표 3-3] 지난 3년간 프랑스 국민의 대중국 감정 변화

프랑스 내에서 중국의 홍콩보안법 사태, 신장-위구르 인권탄압과 같은 일련의 인권탄압 사례들이 알려지고, 관련 문제로 중국과의 마찰이 공개적으로 거듭되면서 대중국 인식 악화에 영향을 미치게 되었다.¹³¹⁾ 루 샬예(卢沙野) 주 프랑스 중국대사는 2020년 4월 중국의 코로나19 대

128) Mario Esteban et al. 2020.

129) Marc Julienne et al. 2020.

130) Mario Esteban et al. 2020.

131) Umbach, Frank. “EU policies on Huawei and 5G wireless networks : economic-technological opportunities vs cybersecurity risks” RSIS working paper No. 332. (2020) pp.26

응을 옹호하고, 서방의 코로나 대응을 비판하여 초치된 바 있는데, 2021년 3월에는 특정 싱크탱크 연구원과 대만 방문에 나선 의원들을 공개적으로 비난했다.¹³²⁾ 이에 대해, 르드리앙(Jean-Yves Le Drian) 프랑스 외무장관은 중국의 인권상황을 우려하며 “신장에서는 현재 위구르인들을 대상으로 수용소를 운영하고 있고, 연이은 부당한 관행이 일어나고 있는 것이 사실이다” 라고 언급하면서 “프랑스와 중국의 관계에서 결코 의원들과 연구자들에 대한 모욕과 협박 시도를 받아들이지 않을 것이다” 라고 말했고, “우리는 표현의 자유와 민주주의를 상징하는 사람들을 언제 어디서나 지지하겠다” 라고 강조했다.¹³³⁾ 프랑스의 하원의원이자 유럽의회 의원인 글룩스만(Raphael Glucksmann)은 “중국 방문 금지를 포함한 중국의 조치가 위구르인의 인권옹호에 대한 (그들의) 인식이다” 라고 말하며, 중국의 인권에 대한 의식 수준을 비판했다.¹³⁴⁾ 프랑스는 국제연합(UN)에서도 세차례 홍콩과 신장에 관한 성명서를 지지하며, 중국의 인권 탄압행위에 대해 심각한 우려를 표했다.¹³⁵⁾

프랑스 정치권에서는 물론 국민에게서도 중국에 대한 대외인식은 코로나19의 급속한 확산과 중국의 강력한 국내통제 등과 연계되어 추락하기 시작했다. 여론조사에서 응답자들은 중국과 관련하여 연상되는 단어로 '독재', '공산주의', '권위주의'와 연관된 단어들을 많이 떠올렸고, 인권의 부재와 관련된 다양한 표현들이 자주 등장했다([그림3-1] 참고). '코로나19', '독재', '인권이 없다' 등의 단어를 떠올렸다.¹³⁶⁾

132) France 24. “France summons Chinese ambassador over ‘unacceptable’ tweets” March 23, 2021. <https://www.france24.com/en/asia-pacific/20210323-france-summons-chinese-ambassador-over-unacceptable-tweets>(검색일: 2022.11.29.) 2021년 3월 Foundation for Strategic Research(FRS) 싱크탱크의 연구원을 겨냥하여, ‘정신나간 하이에나(crazed hyena)’, ‘반중국 이념적 괴물(anti-chinese ideological troll) 등의 원색적인 언어로 비난했다.

133) 이승근 등. 2019

134) Lucrezia Poggetti. “EU-CHINA MAPPINGS: Interactions between the EU and China on key issues” *Merics* (2021)

135) 프랑스는 홍콩과 신장에 대한 UN 선언문(UNHRC 44*, UNHRC41, UNGA 75 3rd Committee)에 모두 모두 참여하였다.



[그림 3-1] 중국이 언급되었을 때 가장 먼저 드는 생각은?(10번 이상 가장 빈번히 응답된 단어)

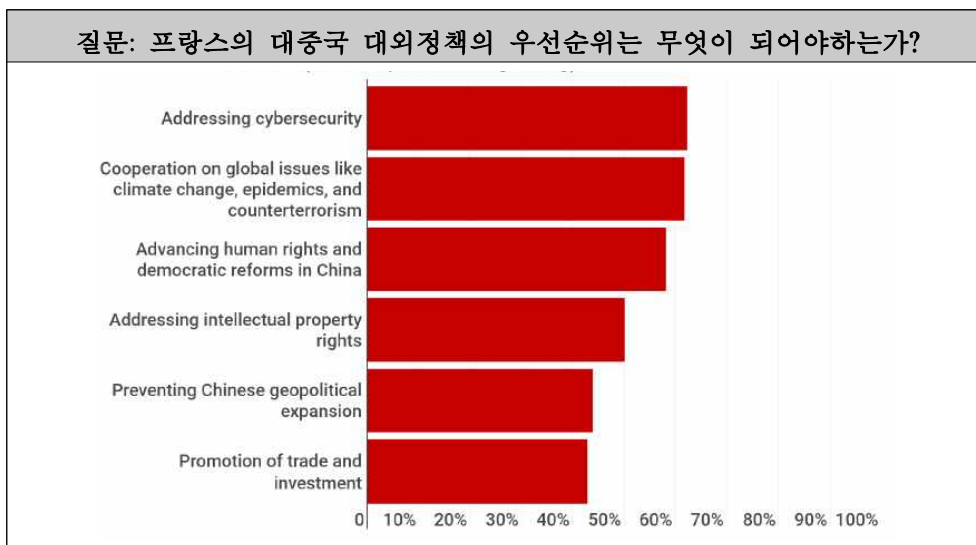
프랑스에서 관념적 변수가 대외정책에 미치는 영향은 매우 크다. 경제적, 안보적으로 실익을 찾아보기 어려운 상황에서도 인권이라는 관념적 가치가 침해받는다면 손해를 감수하는 모습을 보인 바 있다. 2008년 3월, 티베트 사태가 그 대표적인 사례이다. 티베트 사태를 이유로 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy) 대통령이 베이징올림픽 개막식 불참 의향을 밝힌 이후 마찰을 거듭하던 양국은 사르코지 대통령이 12월 예정된 노벨평화상 수상식에서 달라이 라마를 접견하겠다는 의사를 밝히고, 중국이 재차 경제보복이라는 카드를 이용하여 강력한 반대의사를 피력하며 다시 한번 강하게 부딪혔다. 결국, 사르코지 대통령과 달라이 라마의 만남이 이루어지면서 중국이 경제보복을 단행했고, 이로 인해 2009년 프랑스의 대중국 수출은 109.43억 달러로 전년대비 23.42억 달러 감소한 바 있다.¹³⁷⁾¹³⁸⁾ 이러한 갈등의 배경에서 2010년대 이후 본격화되기 시작한

136) Marc Julienne et al. 2020

137) 이민규. “중국 경제보복 유럽 사례 비교연구” 『중국지식네트워크』 Vol.15 No.15. (2020) pp.227-263

중국의 군사적, 외교적, 경제적 대외행보는 기회 혹은 협력보다는 위협으로 인식되었다. 남중국해 인근 영해확장 시도와 중국군의 현대화는 프랑스 본토는 물론 남태평양과 인도양에 위치한 프랑스 해외영토에도 위협으로 다가왔고,¹³⁹⁾ 경제적 측면에서도 일대일로 이니셔티브는 협력의 관점에서 평가되기보다는 자국의 경제적 지위를 이용하여 서구 중심의 질서에 대항한 새로운 국제질서를 수립하려는 시도로 이해되는 측면이 강했다.

화웨이 사태의 경우 상술된 프랑스-중국 간 관계에 내재된 관념적 민감성에 더해 안보적 이익을 장기적으로 손상시킬 수 있는 잠재력까지 지니고 있기에 프랑스 내에서 강하게 우려되는 이슈로 다루어진다. 프랑스 여론도 ‘사이버안보 문제에 대한 대처’가 대중국 대외정책의 우선순위가 되어야한다는 입장을 보이고 있으며, 5G 네트워크 협력과 관련해서도 중국에 대해 가장 낮은 선호를 보이고 있다.¹⁴⁰⁾ 이는 중국에 대한 불신이 영향을 미쳤을 것으로 판단해볼 수 있다.



[그림 3-2] 프랑스 대외정책의 우선순위에 관한 설문조사

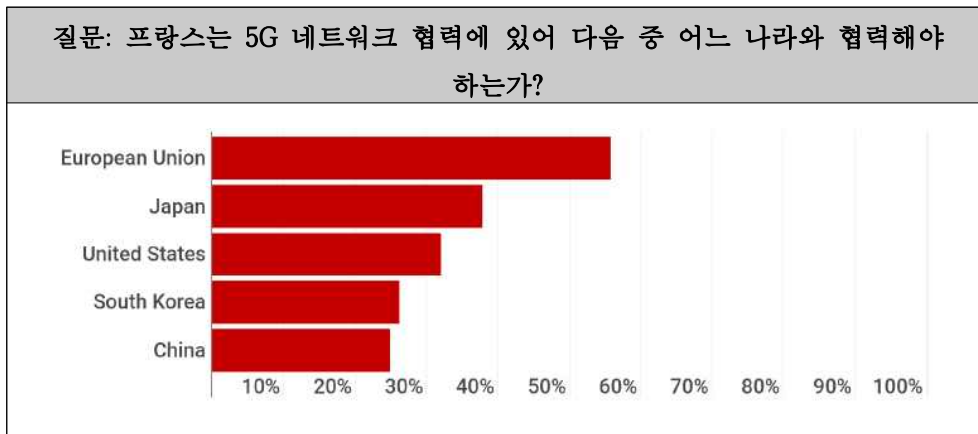
138) 이민규. 2020

139) Mario Esteban et al. 2020.

140) Marc Julienne et al. 2020

동시에, 프랑스가 5G 네트워크 구축과 관련해 누구와 협력해야 하는지는 질문에는 응답자의 56%가 프랑스가 유럽 이해관계자에게 의존해야 한다는 데 동의했고, 일본 기업과의 협력을 찬성하는 응답자가 38%로 뒤를 이었다. 중국 기업과의 협력에 동의하는 응답자는 25%에 불과하여 가장 낮은 동의율을 기록하였다([그림3-3] 참고).¹⁴¹⁾ 중국에 대한 낮은 선호는 중국에 대한 불신이 높기 때문으로 판단할 수 있다. 전반적으로, 중국에 대한 프랑스의 불신은 매우 높으며, 러시아에 대한 불신보다 약간 더 높게 나타난다([그림 3-4] 참고).¹⁴²⁾ 지속적 보안 유지를 위해 신뢰가 중요하게 여겨지는 5G 네트워크에서 국가에 대한 불신은 큰 영향력을 발휘할 것으로 예상된다.

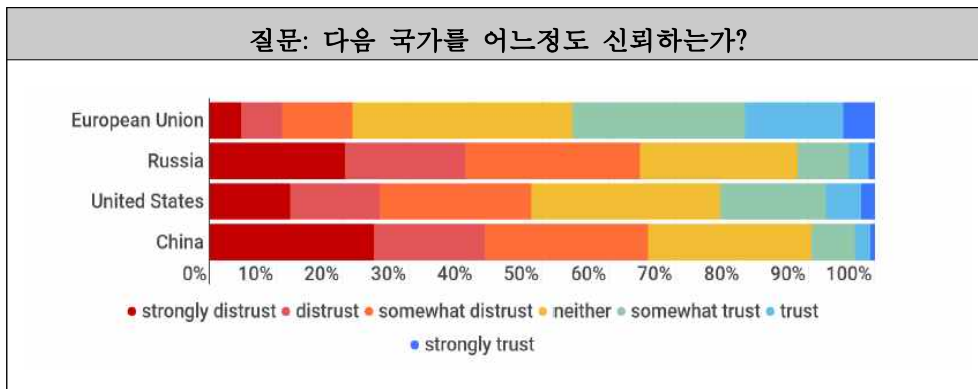
프랑스의 이러한 성향은 미국과 중국을 모두 신뢰하지 않는 가운데 자국의 가치와 이익을 중심으로 전략적 선택을 내릴 수 있는 관념적 기반을 제공한다. 특히, 경제적 이익이나 미국의 압력과 같은 요인은 5G 전략의 형성에 있어 보조적 요인으로 기능하거나 그 영향력이 다소 축소되어 반영될 수 있다.



[그림 3-3] 5G 네트워크 관련 어느 국가와 협력해야 하는가에 관한 설문

141) Marc Julienne et al. 2020

142) Marc Julienne et al. 2020



[그림 3-4] 프랑스 국민의 타국에 대한 신뢰도

제 3 절 집행부중심 체제의 신속성

프랑스는 이원집정부제를 채택한 집행부 중심(executive-dominated) 국가로 분류될 수 있다. 특히, 대통령과 의회다수파의 정파가 일치하는 경우, 총리도 같은 정파의 인물이 임명될 가능성이 높아 ‘공화주의적 군주제(monarchie républicaine)’라고 불리울만큼 강력한 대통령중심제 현상이 나타나게 된다.¹⁴³⁾ 정책결정과정의 중앙화와 함께 권력공유의 과정도 신속하게 나타나게 되어 독일과 같은 의회중심(parliament-dominated) 국가에 비해 빠른 의사결정이 가능해진다. 프랑스의 정치체제는 5G 전략 정책결정에 있어 신속성과 명확성에 영향을 미치는 주요한 변수가 된다.¹⁴⁴⁾

2017년 대선에서 마크롱 대통령은 결선투표에서 66.1%의 압도적 지지로 당선되었고, 같은 해 치러진 총선에서 마크롱 대통령의 르네상스당이 속한 중도연합이 49.12%의 득표율을 기록하며 573석 중 348석을 휩쓸게 된다. 마크롱 대통령은 집권 초기 중도우파로 분류되는 공화당

143) 오일환. "프랑스 이원집정부제 권력구조의 특징 분석: 한국정치에 주는 시사점." 「세계지역연구논총」 Vol.23. No.2 (2005). pp. 85-106.

144) Calcara. 2022

출신의 야당 의원인 에두아르 필리프를 총리로 임명하였으나 마크롱 대통령이 뜻하는 정책을 전개하기에 매우 유리한 상황으로 판단해볼 수 있다.

대통령이 임명하는 총리는 사이버안보에 대한 권한과 책임을 갖게 된다. 총리의 국방안보보좌관 하에 있는 사이버보안국인 ANSSI가 사이버안보 업무를 총괄하게 된다. 2009년 창립된 ANSSI는 2013년 조직의 지위가 격상되었고, 2015년 10월에는 발표된 국가디지털안보전략을 통해서 그 역할이 더욱 강화되었다. ANSSI의 지위와 역할이 강화를 통해 프랑스는 사이버안보 문제에 있어 더욱 일원화되고, 강화된 컨트롤타워를 갖추게 되었다.¹⁴⁵⁾ 특히, ANSSI는 네트워크 장비에 대한 허가와 면허 갱신 권한을 갖고 있어 이를 통해 재량을 통해 강력한 권한을 행사할 수 있다.

제 4 절 ‘2019-810법’ : 적극적 재량 활용의 이중전략

프랑스는 내부적으로는 객관적 기준에 근거한 평가에 의한 배제전략을 추구하고, 적극적으로 재량을 활용하면서도 대외적으로는 모든 네트워크 기업의 사업참여를 독려하는 듯한 모습을 보이며 이중적 스탠스를 보여주는 전략을 취하고 있다. 대외적으로는 는 프랑스 재정경제부장관이 “특정 업체를 배제의 표적으로 삼지 않겠다”고 밝혔고,¹⁴⁶⁾

145) 김상배(2017)는 사이버안보 전략의 유형을 대내외 정책지향성의 유형인 거버넌스 프레임/거버먼트 프레임과 추진주체의 구성 원리의 유형인 컨트롤타워 총괄형/실무부처 분산형의 두 축으로 나누어 유형화했다. 거버넌스 프레임은 ‘기술경제적 논리를 바탕으로 정보인프라와 지적재산의 보호를 위한 글로벌 메커니즘을 지향’ 하고, 거버먼트 프레임은 ‘정치사회적 논리를 바탕으로 내정불간섭과 국가주권의 원칙에 입각해 국내체제의 안전을 관철’ 하려 한다. 컨트롤타워 총괄형은 ‘범정부 컨트롤 타워 또는 전담지원기관이 존재 “하는 특징을 지니고, 실무부처 분산형은 ’ 실무부처 중 한 부처가 총괄하거나 또는 각 실무부처의 개별 거버넌스를 상호간에 조정 ‘하는 특징을 지닌다. 이 프레임에서 프랑스는 ’ 거버먼트 프레임과 컨트롤타워 총괄형 ‘에 가깝게 나타나고, ’ 독일은 거버먼트 프레임과 실무부처 분산형에 가깝게 나타난다.

146) 이지효. “프랑스, 미국 압박에도 “중국 화웨이 5G 통신망 사업서 배제 안해”

2020년 8월 마크롱 대통령은 왕이(王毅) 중국 외교부장과의 회담 이후 “차세대 5G 모바일 시장에서 화웨이를 포함한 어떠한 회사도 배제하지 않을 것” 이라고 언급한 바 있다.¹⁴⁷⁾ 그러나, 대내적으로는 여전히 23%의 지분을 보유하고 있는 과거 국영기업이었던 오랑주(Orange)에 대한 영향력을 행사해 화웨이 배제를 설득한 것으로 보인다. 결국 2018년 12월 오랑주는 프랑스 내 5G 사업에서 화웨이와의 협업을 중단하겠다고 선언했다. 오랑주의 CEO인 스테판 리처드(Stéphane Richard)는 “모든 국가와 프랑스 당국이 화웨이 관련 이슈에 몰두하고 있다는 것을 절대적으로 이해한다” ¹⁴⁸⁾고 밝히면서, 관련 결정에 정치적 배경이 있음을 시사하기도 했다.¹⁴⁹⁾ 또한, 2020년 7월에는 ANSSI 국장이 네트워크 장비 면허 기간 연장 등 재량을 활용해 화웨이 장비의 사용을 점진적으로 배제시켜 나가려는 모습을 비추기도 했다.

화웨이에 대한 유럽연합 차원의 움직임이 2019년 초부터 이루어지고, 툴박스는 2020년 1월에서야 발표가 되었다는 부분과 많은 회원국의 5G 보안 관련 정책 및 제도 도입이 그 후에 이루어졌다는 부분을 고려하면, 2018년 말부터 물밑에서 시작된 프랑스의 화웨이 배제와 관련된 움직임은 매우 빠르게 이루어졌다고 볼 수 있다.¹⁵⁰⁾ 프랑스 정부는 오랑

『한국경제TV』 2019년 11월 26일.
<https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A201911260027&t=NN>(검색일: 2022.11.29.)

147) 김현아. “美 압력에도 프랑스, 독일은 “화웨이 장비 배제 안 할 것” ” 『이데일리』 2020년 9월 1일.
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02374726625895856&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>(검색일: 2022.11.29.)

148) Douglas Busvine and Gwénaëlle Barzic. “Deutsche Telekom reviews Huawei ties; Orange says no on 5G” *Reuters*. December 14, 2018.
<https://www.reuters.com/article/huawei-europe-germany-idINKBN1OD0J9>
 (검색일: 2022.11.29.)

149) Calcara. 2022

150) 화웨이에 대한 우려는 화웨이 사태가 국제정치에서 본격적으로 국제정치화되기 이전에도 존재했다. 2012년 7월, 장-마리 보켈은 보고서에서 화웨이와 ZTE가 라우터를 통해 사용자들의 개인정보 및 국가기밀에 접근할 수 있으므로, 유럽에서 중국에서 생산된 라우터 및 네트워크 장비를 사용하지 말아야 한다고 경고한 바

주를 설득하는데 그치지 않고, 2019년 2월 외국인 투자 심사에 관한 법 (PACTE) 개정안에 화웨이의 5G 시장 접근을 제한하는 내용을 포함시켜 상원에 회부하는 모습을 보이기도 했다. 그러나, 상원의원들은 5G 관련 심도 깊은 논의가 필요하다고 이를 거부했다.¹⁵¹⁾ 해당 개정안은 이동통신 네트워크의 운영에 앞서 정부의 허가를 받도록 하는 것을 목표로 하고 있었고, 프랑스의 기반시설을 보호하기 위해 스파이 행위나 사보타주 등으로부터 이동통신 네트워크를 방어하고자 하는 목적을 지니고 있다고 설명했다. 개정안은 “특정한 장비공급자를 대상으로 하지 않는다”고 명시하고 있었지만, “총리는 기준의 평가를 위해 운영자가 시행하는 배치 및 운영 방법, 그리고 하청을 포함한 운영자 또는 서비스 제공자가 국가의 통제 하에 있거나 간접 행위의 대상인지 여부를 고려할 수 있다”는 내용을 포함하고 있어, 본사에 대한 권위주의 국가의 통제여부가 정부개정안의 평가항목으로 일찍이 들어갔었음을 확인할 수 있다.¹⁵²⁾

상원에서 해당 정부 개정안을 거부한 것은 정부의 안보적 선택 자체에 대해 반대해서라기보다 법안을 평가하기 위한 충분한 정보와 시간이 확보되지 않았고, 고려해야 할 다양한 경제적 이익과 관련된 변수들이 개입되어 있기 때문으로 판단될 수 있다. 아그네스 파니에르-루나허 (Agnès Pannier-Runacher) 국무장관은 개정안의 지연된 제출에 양해를 구하며, “상황의 위태로움을 고려하여 논의를 시작하는 것이 중요해 보인다”고 설명하면서, “기술은 진보하고 있고 국회 논의를 기다리기 힘든 상황이며, 개정안을 거부하는 것은 국가안보에 해로운 결과를 초래할 뿐만 아니라 운영자들 사이에 불확실성을 야기할 수 있다”고 주장했다.¹⁵³⁾ 르네상스당의 엘리자베스 라무레(Élisabeth Lamure) 공동보고관은

있다.

151) Guillaume Jacquot “5G : heurté par la méthode, le Sénat rejette «l’ amendement anti-Huawei» du gouvernement” *PUBLIC SENAT* . Feb 7, 2019 <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/5g-heurte-par-la-methode-le-senat-rejette-l-amendement-anti-huawei-du>(검색일:2022.11.29)

152) Sénat. “n° 255 , 254 AMENDMENT présenté par Le Gouvernement” . Jan 25, 2019. http://www.senat.fr/amendements/2018-2019/255/Amdt_874.html(검색일:2022.11.29)

“(개정안)이 전략적인 주제에 관한 것이고, 중요성을 지니기 때문에 깊이 있게 평가할 시간이 필요한데도 불구하고 시간이 주어지지 않았다” 고 말했다. 그 결과 PACTE법 개정안은 새로운 검토를 위해 하원으로 넘겨지게 되었다.

2019년 4월에는 통과된 개정안에 관한 투표와 수정작업이 이루어지면서 개정안 내용이 다소 재조정되는 모습을 보였다. 예를 들어, 기존 안에는 사업자가 지원서류에 5G 장비의 정확한 지리적 위치를 특정하도록 의무를 부과했는데, 해당 조항은 경제적 자유 침해소지로 인해 상원 경제위원회에서 삭제되었다. 또한, 4G 장비에 대해서는 소급적용되지 않도록 하는 내용도 추가되었고, 장비사용과 관련해서도 ‘승인’ 혹은 ‘거부’ 뿐만 아니라 ‘조건 하에서’ 장비를 승인할 수 있도록 가능성을 열어두도록 하는 내용을 포함시켰다.¹⁵⁴⁾ 이러한 주요 수정사항이 반영되어 2019년 7월 상원과 하원의원으로 구성된 공동위원회(CMP)는 5G 법안에 대한 합의에 도달할 수 있었다. 법안에 따르면, 특정 무선이동통신 장비의 운용 이전에 총리에게 승인요청을 제출해야하며, 총리는 2개월 이내에 승인여부를 결정해야 한다고 규정한다. 총리는 국방과 국가안보에 심각한 해를 끼칠 위험이 있는지를 판단해야하며, 승인을 받지 않았거나, 총리의 금지명령에 따르지 않을 경우 5년의 징역형과 30만 유로의 벌금을 부과된다고 명시하고 있다.¹⁵⁵⁾ 소피 프리마스(Sophie Primas) 경제위원회 위원장은 “정부의 목표를 공유하기 때문에 결론에 도달하기를 원했으며, 상원의 기여가 텍스트 상에서 확인되었다.” 고 밝혔다

153) Sénat. Jan 25, 2019.

154) Raphaël Balenieri. “Le Sénat adopte la loi « anti-Huawei »” *LesEchos*. Jun 26, 2019. <https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/le-senat-adopte-la-loi-anti-huawei-1032672>(검색일:2022.11.29.)

155) La Tribune. “Loi « Huawei » : pour la sécurisation de la 5G, le Sénat prône une approche « équilibrée »” Jun 27, 2019. <https://www.latribune.fr/technos-medias/telecoms/loi-huawei-pour-la-secourisation-de-la-5g-le-senat-prone-une-approche-equilibree-821800.html>(검색일: 2022.11.29.)

데,¹⁵⁶⁾ 이러한 의중에서 나타나듯 큰 틀에서 안보적 리스크를 완화하려는 정부의 방향성은 흔들지 않되, 경제적 피해를 최소화하려는 방향을 택한 것으로 보여진다.

이러한 법안 재조정의 과정에는 막대한 비용부담의 위기에 직면한 통신사업자들의 설득이 있었을 것으로 추정된다. 통과된 법안은 통신사업자들에게 화웨이와의 제휴를 단념시키기 위한 목적으로 받아들여졌는데, 화웨이 장비를 주로 사용하고 있었던 통신사업자들은 프랑스 정부의 이러한 결정을 거세게 비판했다.¹⁵⁷⁾ 프랑�통신사업자연합의 대외협력국장 올리비에르 리파드(Olivier Riffard)는 “2019년 8월 도입된 법안은 급작스러웠으며, 충분한 협의 없이 예측되지 못한 상태에서 통과되었다”고 지적했다.¹⁵⁸⁾ 부이그 텔레콤과 에스에프에흐의 장비교체로 인한 비용부담은 약 20억 유로(2조 6000억원)에 달하는 것으로 추정되었으나, 결국 화웨이 장비를 배제하기 위한 절차에 착수할 수 밖에 없었다. 2020년 1월, 오랑주와 프리는 이미 5G 네트워크 구축을 위해 화웨이 대신 노키아와 에릭슨을 선택했고, 부이그텔레콤은 8월 인구밀집지역에 배치된 3,000여개의 화웨이 제조 중계안테나를 2028년까지 제거하겠다고 발표했다. 한편, 화웨이는 2억 유로 규모의 제조공장의 프랑스 건설을 약속했지만, 정부 대변인은 “이번 투자 결정은 프랑스 영토에 5G를 배치하는 문제와 무관하다”고 말하며, “우리는 여전히 통신 인프라에 대한 투자가 높은 국가 보안 기준을 충족하는지를 지켜보고 있다”고 덧붙였다. 회사의 계획이 추가적인 보안 허가를 필요로 하느냐는 질문에 대변인은 화웨이 공장이 “기존 프랑스 기업의 자본이나 활동에 영향을 미치지 않으며, 따라서 외국인투자 통제규제 대상에 속하지 않는다”고 말하며 경제적 투자는 용인했다.¹⁵⁹⁾

156) Sénat. ““5G“ LAW: deputies and senators agree on a balanced text” July 3, 2019. <https://www.senat.fr/presse/cp20190703a.html>(검색일:2022.11.29.)

157) Mario Esteban et al. 2020.

158) Calcara, 2022

159) Laurens Cerulus. “France: New plant won’t change Huawei 5G phase-out” *Politico*. January 28, 2021.

법안 통과 이후에도 프랑스 사이버보안 담당부처인 ANSSI는 재량을 적극적으로 활용하여 지속적으로 통신사업자들에게 화웨이 배제하도록 압력을 가했다. 2020년 7월, ANSSI의 기욤 푸파르 국장은 인터뷰에서 ‘현재 화웨이를 사용하지 않는 통신사는 앞으로 화웨이 장비를 도입하지 말 것을 요구하고 있다’고 말하고, ‘이미 화웨이 설비를 사용하고 있는 통신사들에게 3년에서 8년 사이의 허가기간을 주고 있다’고 설명하며, 공개적으로 압력을 행사했다.¹⁶⁰⁾ 유럽의 통신장비 업체 노키아와 에릭슨 장비를 사용한 통신사에게는 일괄적으로 8년 기한의 면허를 발급한데 비해 상당히 짧은 기간이다.¹⁶¹⁾

미국과 중국으로부터 압력이 가해지는 상황에서 프랑스는 관념 요인을 바탕으로 적극적으로 자국의 안보적 리스크를 완화하기 위한 조치에 빠르게 돌입한 것으로 보인다. 마크롱 대통령은 2019년 3월 유럽연합 정상 간의 회담에서 중국과의 관계에서 더 이상 무역관계만이 우선으로 고려되어서는 안되며, 지정학적이며 전략적 관계가 중요시 되어야한다고 말하면서 ‘유럽의 순진한 시대는 끝났다(period of European naiveté is over)’고 선언하였는데,¹⁶²⁾ 이는 프랑스가 중국을 미래 국제질서의 해법이 아닌 주요문제로 인식하고 있는 것을 보여주는 상징적인 선언으로 볼 수 있다. 특히, 제2절에서 언급되었듯, 2017년부터 중국 공산당의 역할강화, 중앙집중화가 이루어졌고, 2018년에는 국가정보법이 시행되고, 시진핑(Xi Jinping) 주석의 장기집권이 실현된 것이 과거부터 중국을 경계해

<https://www.politico.eu/article/huawei-5g-france-new-plant-wont-change-phase-out/>
(검색일:2022.11.29.)

160) 김계환. “프랑스 “화웨이 5G 설비 가급적 사용하지 말라”” 『연합뉴스』 2020년 7월 6일 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200706068500009>(검색일:2022.11.29.)

161) 한국무역협회. “프랑스도 “화웨이 5G 장비 안 돼”...2028년까지 단계적 퇴출” 2020년 7월 23일. <https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=59208&sSiteid=2>(검색일:2022.11.29.)

162) Philip Blenkinsop and Robin Emmott. “EU leaders call for end to ‘naivety’ in relations with China” *Reuters*. March 22, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-eu-china-idUSKCN1R31H3>(검색일:2022.11.29.)

은 프랑스에게 결정적 영향을 미친 것으로 보인다.¹⁶³⁾ 그러나, 개정안이 하원으로 회부된 이후 경제적 이익 변수가 고려되며 법안의 내용이 다소 완화되는 양상을 보이기도 했다.

다른 한편으로는 프랑스의 5G 전략에 관한 움직임은 유럽연합의 본격적인 정책움직임이 있기 이전부터 이루어졌고, 더하여 개정안의 초안에 포함된 정치적 평가 항목의 내용은 이후 발표된 툼박스의 내용에 포함되어 있다. 오히려, 프랑스의 경우 유럽연합의 정책이 회원국에 하방으로 영향을 미쳤다가보다 자국의 이익을 유럽연합이라는 수단을 통해 주도적으로 실현하길 원하는 프랑스가 유럽연합의 정책에 상방으로 영향을 미쳤음을 추측해볼 수도 있다.

163) Calcara, 2022

제 4 장 독일

제 1 절 독일의 딜레마: 경제 · 통상과 안보 사이

1. 화웨이와 대(對)중 경제 의존 심화

독일 연방정부는 유럽연합의 권고에 맞추어 2016년 5G 이니셔티브에서 2025년까지 독일에서 전국 5G 연결성(5G Connectivity)를 달성하는 것을 목표로 설정했다. 독일은 5G 이니셔티브 상에서 5G 기술에 내재된 혁신과 가치창출의 잠재력을 인식하는 모습을 보여주는데, 분산된 경제 구조에서 생산 프로세스를 상호연결하여 생산성의 증가를 달성하고 자원의 효율적 사용을 도모하고자 한다. 강력한 제조업 국가인 독일은 5G 기술의 조기도입으로 상당한 경제적 이익을 노려볼 수 있게 된다.¹⁶⁴⁾ 독일은 유럽연합 내에서 5G 제품과 서비스를 위한 시장으로 인식되며, 네트워크 기술관련 중국과 진행중인 프로젝트의 측면에서 가장 진보된 국가 중 하나로 평가된다. 베를린, 본, 쾰른 등 도시에서 5G 기반 인프라 프로젝트가 진행중이며, 철도 운송과 자동차 제조 등 핵심산업 분야에서도 화웨이와 전략적 파트너십을 체결하고 5G 전환을 서두르고 있다.¹⁶⁵⁾

화웨이는 일찍이 독일의 산업 프로젝트 추진의 중심에 자리할 계획을 가지고 있었다. 2017년 12월, 연방정보보안국(Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: BSI)은 화웨이의 접근성을 넓히기 위한 논의를 시도하였고, 화웨이는 2018년 11월 안보적 불안에 대한 우려해결을 위해 독일의 본(Bonn)에 화웨이 장비와 소스코드를 검사할 수 있는 협업 연구소를 개설하기도 하였다.¹⁶⁶⁾ 독일의 주요통신사인 도이치텔레콤(Deutsche

164) BMDV. “5G Strategy for Germany” (2017)

165) Anthony, Ian, et al. “China-EU Connectivity in an Era of Geopolitical Competition.” (2021).; 김주희. “[이슈브리핑 125호] 독일의 화웨이 사태 대응전략: 관료장벽을 활용한 정치적 결정의 유보?” 『국제문제연구소』. (2021) pp. 3

Telekom), 보다폰(Vodafone), 텔레포니카(Telefonica)는 이전 네트워크 세대부터 프랑스에 비해서도 상당히 높은 화웨이 의존을 보이고 있었고,¹⁶⁷⁾ 4G 네트워크에 각각 65%, 55%, 50%의 중국제 장비를 보유하고 있었다.¹⁶⁸⁾ 이 때문에 독일의 통신사들은 화웨이 배제와 관련해 더욱 소극적인 움직임을 취할 수 밖에 없었다. 텔레포니카는 5G 네트워크 전개에 화웨이를 포함시킬 것이라고 발표하였고, 도이치텔레콤은 미국의 클린 네트워크 구상에 대응해 가까운 미래에 신뢰할 수 없는 공급업체의 장비는 사용하지 않을 것이라고 말하면서도 동시에 비핵심영역에서는 화웨이 장비를 사용할 계획이 있음을 시사했다.¹⁶⁹⁾ 보다폰도 2억 유로를 들여 핵심 네트워크에서 화웨이를 제거하겠다고 밝혔지만, 여전히 비핵심영역에서 화웨이 장비를 사용할 계획을 밝히는 모습을 보이기도 했다.¹⁷⁰⁾ 세계에서 화웨이 배제조치는 그 위험성이 입증되어야만 수감할 수 있다고 말하며, 화웨이 배제로 인한 이동통신기술의 저발전과 막대한 산업적 손해를 경고하였다.¹⁷¹⁾

더하여, 프랑스와 비교해 대중국 경제의존도가 높은 독일에게 화웨이 배제조치로 인해 부과될 수 있는 중국의 무역보복 조치는 독일에게 큰 부담이 된다. 우켄(吳懇) 독일 주재 중국대사는 2019년 12월 연설 중 “독일이 시장에서 화웨이 퇴출 결정을 내리면 대가를 치를 것(이며), 중국 정부는 방관하지 않겠다”고 경고했고, “지난해 중국에서 팔린 자동차 2800만대 가운데 독일 차는 4분의 1에 달한다”고 언급하여 중국이 독일에게 얼마나 중요한 시장인지 강조한 바 있다.¹⁷²⁾ 중국은 경제와 무

166) Holger Stark, “Konzern unter Verdacht” Die Zeit, February 21, 2019 <https://www.zeit.de/zustimmung?url=https%3A%2F%2Fwww.zeit.de%2F2019%2F09%2Fhuawei-mobiles-internet-5g-china-spionageverdacht-konzern>(검색일: 2022.11.29.)

167) Krolkowski and Hall. 2022.

168) Krolkowski and Hall. 2022.

169) 도이치텔레콤은 네트워크 상에 있는 기존 화웨이 키트를 교체하는 데 5년이 소요되고, 30억 유로의 비용이 필요하다고 추산한 바 있다(Krolkowski and Hall. 2022).

170) Krolkowski and Hall. 2022.

171) 오정현, 2020

역 전반에서 독일의 중요한 파트너 국가이다. 무역 및 투자액의 지속적 증가가 이어지며, 중국은 미국을 제치고 일찍이 독일의 최대교역국으로 등극했다. 특히, 독일은 강력한 제조업 수출을 통해 유럽국가 중에서 드물게 중국을 상대로 무역흑자를 기록해오고 있으며, 그 중 자동차 수출액은 2015년 182억 유로에서 2019년 251억 유로로 가파르게 성장하는 모습을 보였다.¹⁷³⁾ 프랑스에 비해 독일은 중국에 대해 보다 높은 기술적, 경제적 의존을 보인다. 화웨이 배제 시 5G 기술의 늦은 발전으로 인해 국가적 5G 전환이 어려워지고, 이전 네트워크 세대부터 높은 비중으로 화웨이 장비를 사용하고 있는 이동통신 사업자들도 큰 비용을 들여야만 한다. 또한, 중국에 대해 높은 수출의존을 보이는 제조업 분야에서는 보복조치로 인해 큰 피해까지 감수해야 한다.

2. 사이버안보와 대(對)미 군사안보 협력 증시

독일에서 ‘2011년 독일 사이버안보 국가전략’이 수립되었을 당시 사이버안보는 주요 기반시설을 운영하는 민간에게 보안 역할과 책임이 부여되었고, 연방군은 이를 지원하는 것에 머물렀다. 그러나, 2014년부터 2016년까지 정부 네트워크에 대한 공격이 발생하며, ‘2016년 독일 사이버안보 국가전략’ 상에서는 연방군에게 사이버보안에 대한 임무가 부여되기 시작했으며, 사이버보안의 이슈가 안보의 영역에 본격적으로 진입하게 된다.¹⁷⁴⁾ 이후 발표된 ‘2021 독일 사이버안보 국가전략’은 사이버 감청, 사이버 사보타주 등 국가주도형 사이버공격과 위협대상이 증가하고 있음을 지적하며, 사이버보안의 보호범위의 확대와 역량의 발전을 위한 대내외적 움직임을 추진하고 있다.¹⁷⁵⁾ 즉, 사이버 공격의 주체

172) 진영화. “5G, 화웨이 배제땀 보복“…中, 獨 직접 겨냥 으름장”. 『매일경제』. 2019년 12월 16일. <https://www.mk.co.kr/news/world/9108617>(검색일:2022.11.29.)

173) Mario Esteban, 2020; 김주희, 2021

174) 김주희, 2021

175) BMI. “Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021” (2021)

와 대상의 확대됨에 따라 국가 수행해야 할 역할이 확대되어가고 있는 추세라고 할 수 있다.

2차 세계대전 이래로, 독일은 미국의 지원 아래 재무장을 추진하고, NATO에 가입하여 전통적으로 안보분야에서 미국과 협력하여 소비에트 연방의 세력 화장을 억지하는 역할을 담당해왔다.¹⁷⁶⁾ 미국과 거듭 불협화음을 내왔던 프랑스와 비교해 독일은 비교적 미국과의 군사협력을 중시하는 정책을 견지해왔다.¹⁷⁷⁾ 사이버보안 분야에서도 예외없이 우방국과 중요정보를 교환하고, 인프라를 확장하고자 하는 방침은 유지되었고, 독일 국방백서에는 유럽통합, NATO의 응집력과 행동력 강화, 미국과의 협력 추진을 내용으로 하는 대서양 횡단 파트너십을 활용하여 독일의 가치와 안보이익을 수호하겠다는 내용이 담겨있다.¹⁷⁸⁾

프랑스와 마찬가지로 2016년 열차 테러 등 여러 테러 및 폭력사태를 경험한 독일에게도 정보협력은 중요한 요소인데, 미국은 이러한 정보협력 분야에서의 레버리지를 활용해 독일을 압박해왔다. 2020년 2월, 리처드 그레넬(Richard Grenell) 독일 주재 미국대사는 트위터에서 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령이 “어떤 나라든 ‘신뢰할 수 없는 5세대 5G 판매자’를 선택하는 경우 최고 수준에서 미국과의 정보 공유 능력을 위태롭게 할 것임을 분명히 하라고 말했다”고 전했다.¹⁷⁹⁾

제 2 절 주저하는 EU 리더의 대(對)중 위협인식

독일은 프랑스 영향력 하에서 유럽주의적 성격을 많이 보여왔으나, 대서양주의 국가와 유럽주의 국가 간 중계적 위치에서 전통적 삼각관계를 구성하고, 미국과 프랑스로 하여금 독일을 두고 경쟁적으로 협력하는

176) 오정현, 2020

177) 김주희, 2021

178) 오정현, 2020

179) VOA. “화웨이 이용하지 말라“... 미국 또 유럽 압박 “ 2020년 2월 18일
https://www.voakorea.com/a/world_us_us-huawei/6029199.html(검색일:2022.11.29.)

것을 주도해온 것으로 평가할 수 있다.¹⁸⁰⁾ 즉, 프랑스와 유럽연합을 한 축으로, 미국과 NATO를 다른 축으로 하는 균형정책을 취해온 것이다.¹⁸¹⁾ 독일은 미국의 NATO 방위금 분담 인상요구에 응하고, 2019년에는 파이브아이즈+3에 대한 참여가 보도되는 등 미국과의 안보협력을 중시하는 모습을 보여주기도 했다. 그러나, 탈냉전기에 접어들며 이전과는 다른 국제환경을 맞이하게 되고, 독일은 프랑스와의 안보협력에 좀 더 중점을 두며 유럽주의적 성격을 보다 짙게 띄게 된다. 유럽연합 차원의 안보적 노력으로 독일은 2003년 발칸반도에 병력을 파병한 것을 시작으로 20여 차례 유럽분쟁에 개입한 바 있고,¹⁸²⁾ 2016년 브렉시트 결정 직후에는 프랑스와 함께 공동성명을 발표하며, 유럽안보협정(European Security Compact)을 제안하고 다양한 군사협력을 통한 유럽연합 차원의 군사력 강화를 예고했다.¹⁸³⁾ 특히, 프랑스와의 긴밀한 정치, 경제, 안보분야에서의 결속을 통해 미국과 유럽 사이의 불평등한 안보관계를 탈피하고, 유럽의 독자방위체제를 구축하고, 독자적인 유럽안보정책을 수행하고자 하는 독일의 모습은 2020년 6월 트럼프 대통령이 주독미군을 일부 철수하기로 결정한 후 취해진 프랑스와의 안보협력 강화 움직임에서도 보여진 바 있다.¹⁸⁴⁾¹⁸⁵⁾

한편, 글로벌 안보이슈에 있어서 미국은 다소 일방주의적인 모습을 보여왔는데, 프랑스와 마찬가지로 독일은 유럽연합과 협력하여 다자주의적 대화를 통한 글로벌 문제의 해결을 원해왔기에 갈등관계가 지속되는 모습을 보였다. 게다가, 미국이 독일 등 수많은 동맹국을 대상으로 감청을 시행했다는 사실이 ‘스노든 폭로’를 통해 밝혀지면서, 독일은 이에 대해 강력한 비판을 가하기도 했다. 메르켈 총리는 ‘스노든 폭로’ 사건 당시 오바마 대통령에게 유선상으로 ‘친구 사이에 엿듣는 행동은 절

180) 오정현, 2020

181) 박채복. “독일의 대미정책”. 『유럽연구』 Vol. 31, No. 3 (2013) pp.75-102

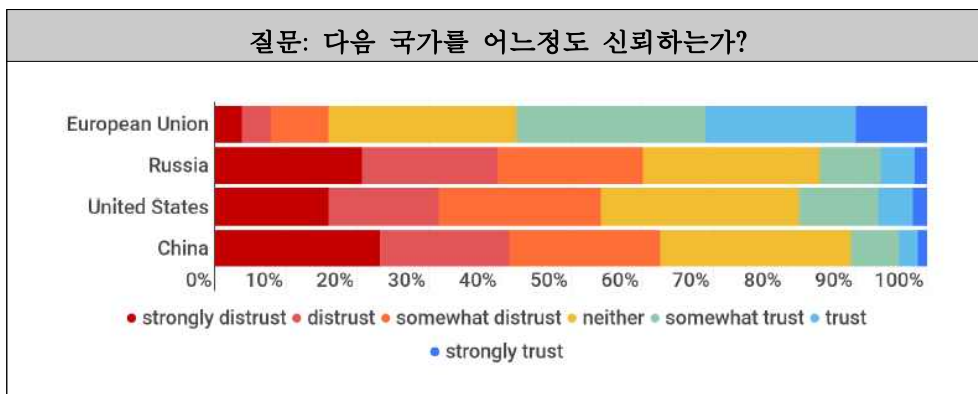
182) 오정현, 2020

183) 이승근 등, 2021

184) 이승근 등, 2021. pp.51-52

185) 박채복. 2013

대 용납할 수 없다' 고 말한 것으로 알려져 있다.¹⁸⁶⁾ 거듭되는 감청 의혹으로 인해 미국에 대한 신뢰가 하락하는 주요한 사건으로 작용했고, 여론조사에서도 미국에 대한 신뢰가 비교적 낮게 나타난 것으로 확인되었다.¹⁸⁷⁾ 관련 사례로 2019년 미국은 독일 외무부에 화웨이 보안 문제와 관련한 정보를 제공하여 독일 외무부가 화웨이에 대한 우려를 표명하게끔 하였으나, 독일 내에서는 화웨이에 대한 독일 내부의 논쟁에 미국 대사가 개입하는 것이 다소 부적절하다는 의견이 제기되었고, 특히 감청 의혹을 받고 있는 미국이 이러한 행동을 하는 것은 다소 위선적이라고 비판받기도 했다.¹⁸⁸⁾



[그림 4-1] 독일 국민의 타국에 대한 신뢰도

독일은 미국과 중국 사이에서 특정한 국가의 편을 드는 모습을 보이기보다 양국의 갈등으로 인해 국제무역과 글로벌 안정이 저해될 수 있음을 경고하는 등 양비론적 입장을 취해왔다.¹⁸⁹⁾ 국제사회에서도 독일은

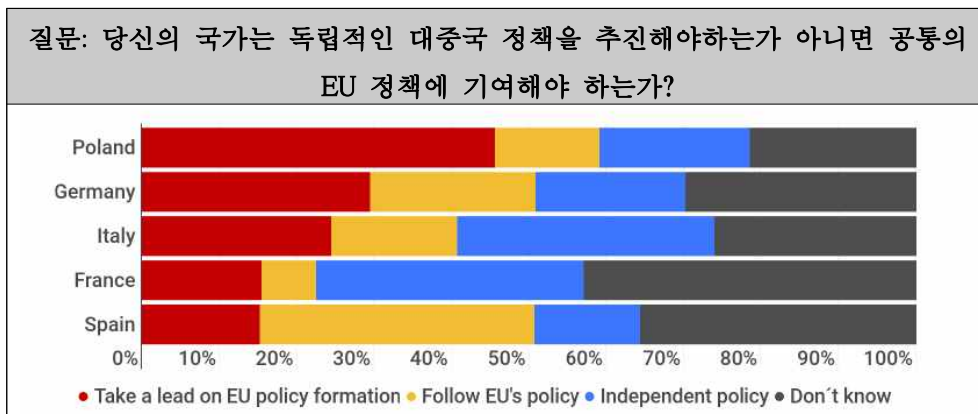
186) 양원보. “메르켈 “친구끼린 엇듣는 거 아냐“ 오바마에 돌직구” 『JTBC』 2013년 10월 25일.
https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB10364228(검색일: 2022.11.29.)

187) Tim Rühlig et al. “German public opinion on China in the age of COVID-19 Ripe for European leadership?” CEIAS and etc. (2020)

188) 김주희, 2021

189) 조기원. “메르켈 “중국과 완전한 디커플링, 옳지 않다”. 『한겨레』. 2021.11.18. <https://www.hani.co.kr/arti/international/europe/1019816.html>(검색

유럽연합의 대외정책을 형성하는 핵심적인 리더 국가로 평가받으며, 인권, 자유, 평등 등 현대의 자유주의적 가치를 지지하는 주요한 규범세력으로 역할하는 모습을 보였다. 그럼에도 불구하고, Bulmer와 Paterson이 지적하듯, 독일은 유럽연합 내에서 비교적 소극적인 모습을 보여 유럽연합의 ‘주저하는 리더(reluctant leader)’ 로 평가받기도 한다.¹⁹⁰⁾¹⁹¹⁾ 이와 관련해 중국에 대해 높은 경제적 의존을 보이는 독일이 유럽 내에서 대중국정책과 관련하여 주도적 역할을 수행할 수 있을 것인지에 대해서 회의적인 의견이 제기되기도 한다. 아래 그래프를 통해 알 수 있듯, 국제사회에 보여지는 독일의 위상에도 불구하고, 프랑스에 비해 많은 비율의 응답자가 유럽연합의 정책 방향에 따르길 원하며 내재된 객체성을 보여주고 있음을 알 수 있다.¹⁹²⁾



[그림 4-2] 대중국 정책의 추진주체 선호에 관한 여론조사

독일은 프랑스와 함께 유럽이 추구하는 규범외교를 지탱하는 하나의 큰 기둥이다. 독일은 홍콩보안법과 신장-위구르 인권탄압에 관한 UN 선언문에 모두 참여하여 중국의 인권 억압에 대해 강한 우려를 표명한

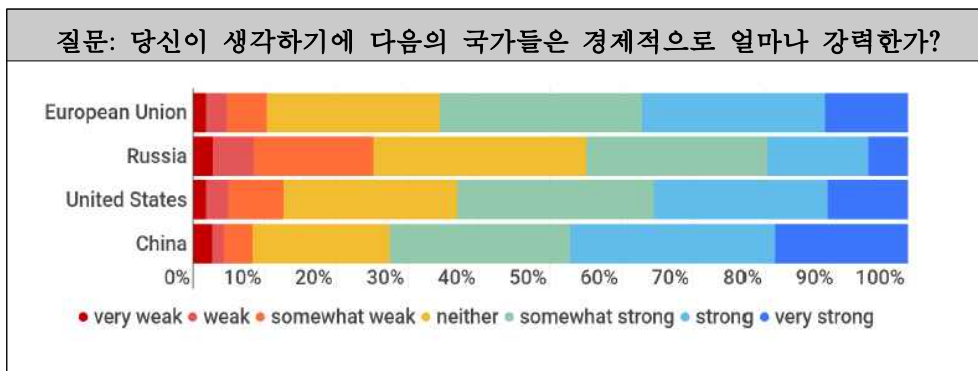
일:2021.11.29.)

190) Bulmer, Simon. and William E. Paterson. “Germany and the European Union: Europe’s Reluctant Hegemon?” . Bloomsbury Publishing, (2018).

191) Center for European Reform. “Can France and Germany steer Europe to success? - Annual Report 2019” (2019)

192) Tim Rühlig et al., 2020

바 있다.¹⁹³⁾ 독일의 외무장관 마스(Heiko Maas)는 중국의 유럽연합 제재에 대해 “독일은 유럽연합의 대(對)중 제재를 세계적으로 적용했다고 언급하였고, (중국의) 이러한 제재는 이해하기 어려운 조치이며, 유럽연합은 분명하게 인권에 대해 심각하게 생각하고 있다” 라고 언급했다. 중국의 제재 대상이 된 독일 의원 뷔티코퍼(Reinhard Bütikofer)는 중국의 이러한 대응이 어처구니없다고 비판한 것으로 알려졌으며, 언론 인터뷰에서 “그들은 더 이상 자국에서 언론의 자유를 억압하는 것에 만족하지 않으며, 이러한 억압을 외부로 확산하고자 한다” 라며 “중국이 민주주의의 회복력을 과소평가하고 있다” 라고 비판했다.¹⁹⁴⁾ 인권 관련 중국과의 갈등은 독일로 하여금 중국이 추진중인 일대일로 이니셔티브 등 중국의 경제적 확장과 기술패권의 추구도 안보적 위협으로 인식하게끔 만들었다. 독일 국민은 중국을 경제적으로 가장 강력한 국가로 평가하지만, 경제적 손해를 감수해서라도 대중국 정책에 있어서 인권을 우선순위로 해야한다는 것에 43.91%가 동의한 것으로 나타났다.¹⁹⁵⁾ 인권문제를 계기로 악화된 독일 국민의 중국에 대한 불신은 5G 관련 협력의 문제로 이어져 중국은 대상 국가 중 가장 낮은 동의율을 기록하였다(아래 표 및 그림 참고).



[그림 4-3] 독일 국민이 생각하는 각 국가의 경제적 강력한 정도

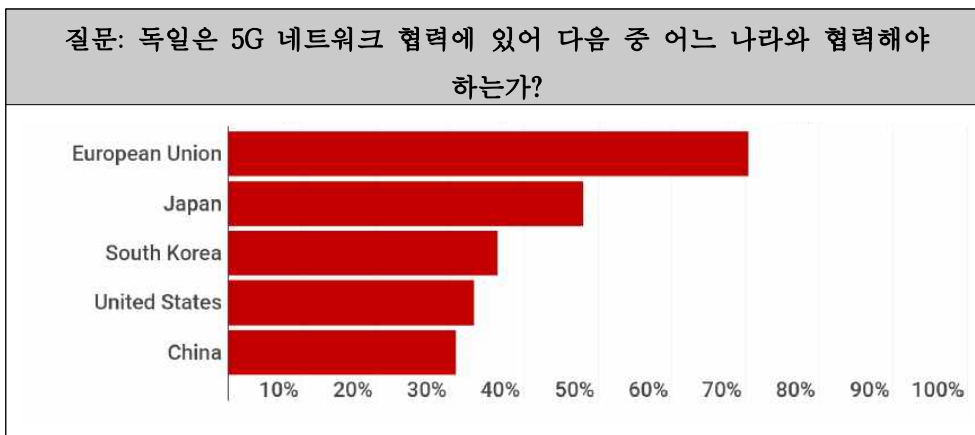
193) UNHRC44, UNHRC41, UNGA 75 3rd Committee의 성명에 모두 참여

194) 이승근 등, 2021

195) Tim Rühlig et al., 2020

질문: 독일이 중국과의 관계에 있어 경제적 비용을 감수하더라도 인권을 우선순위로 해야한다는 것에 동의하는가 반대하는가?	
강하게 반대	5.73%
반대	6.06%
약간 반대	7.40%
동의 혹은 반대도 하지 않음	36.91%
약간 동의	19.52%
동의	15.26%
강하게 동의	9.13%

[표 4-1] 독일의 대중국 정책에 있어 ‘인권정책’이 우선시 되어야 하는지를 묻는 설문조사



[그림 4-4] 5G 네트워크 관련 어느 국가와 협력해야 하는가에 관한 설문

독일의 중국에 대한 인식은 유럽연합, 프랑스와의 인식과 유사하게 나타나며, 그 원인 역시 인권문제가 추가되어 나타나기 때문에 그 배경도 비슷하다. 그러나, 독일의 경우 유럽연합의 전면에 나서서 정치적 이슈를 주도하기보다 비교적 소극적인 모습을 띄어왔고, 5G 정책과 관련된 분야에서도 이러한 모습을 보여준다는 점이 특징적이다.

제 3 절 의회중심 체제와 합의제 민주주의

독일은 의원내각제 기반의 공화제 국가로 의회중심(parliament-dominated)의 정치체제를 가지고 있다. 다당제 국가인 독일의 정당정치는 전통적으로 기민-기사연합(CDU-CSU)과 사회민주당(SPD)을 양대축으로 여러 소수정당들과의 연대를 통해 권력을 획득하고 유지하는 연합정부의 형태를 가져왔는데, 다당제로 인해 하나의 정당이 원내에서 안정적인 다수의석을 확보하고 있는 것은 사실상 어렵게 된다. 이에 따라 사회적으로 분열된 이익과 가치를 결합하고 타협하는 합의제 민주주의가 발달하게 되었다.¹⁹⁶⁾ 그러나, 다른 한편으로 권력공유의 측면에서 분산되어 있고, 정치적 연대 구성도 파편화되어 까다롭기 때문에 의사결정이 비교적 느려지게 된다. 이로 인해 국가와 기업 간 정치적으로 중요한 이슈가 발생한다면, 주도권이 기업에 넘어갈 가능성이 존재한다.¹⁹⁷⁾

게다가, 2017년 독일 총선에서는 소수정당이 약진하면서 메르켈 총리가 속한 기민-기사연합의 비례득표율이 지난 총선 대비 8.6%p가 감소하면서 실망스러운 성적을 거두었는데, 이로 인해 이념적으로 차이가 있는 사회민주당과 대연정을 구성해 과반의석을 차지할 수 있었다. 양당은 중국 정책에 있어서 차이를 보이기 때문에, 메르켈 총리가 정책을 수립하고 집행하는데 있어 걸림돌로 작용할 수 있으며, 총리가 뜻하지 않는 제도나 정책이 도입되고 시행될 가능성도 높다.

프랑스에 비해 독일의 사이버안보 추진체계는 실무부처 간 책임과 권한이 분산된 형태를 띠고 있다고 할 수 있다. 내무부(Bundesministerium des Innern und für Heimat: BMI)가 사이버안보 정책을 총괄하고, 산하의 연방정보기술보안청(Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: BSI)과 국가사이버방어센터가 전담지원기관의

196) 유성진. “합의제 의사결정방식과 민주주의.” 『분쟁해결연구』 Vol.8, No.3 (2010). pp.25-54.

197) Calcara, 2022 pp.4-5

역할을 한다. 하지만, 해당 사이버 이슈가 다른 부처와 연관이 되어 있을 경우 외무부와 경제부 등 정부기관들이 영역별로 관련된 업무를 담당하는 구조가 특징이다.¹⁹⁸⁾ 독일의 경우 정치체제 상 연정을 구성하는 경우가 많기 때문에 부처에 다른 정당의 인물이 임명될 수 있다.

제 4 절 ‘IT보안법 2.0’ : 국내정치적 분열과 유보·회피전략

중국의 기술적 도전에 대한 독일의 반응은 느리고, 소극적인 것으로 평가받는다.¹⁹⁹⁾ 독일의 5G 보안 관련 법안인 ‘IT 보안법 2.0(IT Security Act 2.0)’은 이웃국가인 프랑스에 비해 상당히 늦은 2021년 4월에 통과되었다. 독일은 유럽연합의 추세에 부합하는 접근을 취하고 있지만, 세부적인 내용과 이후 법 집행에 있어서도 프랑스와는 다소 차이를 보인다.²⁰⁰⁾

독일 정치 내에서 화웨이가 본격적으로 공론화된 것은 2018년 말 이후이다. 미국의 동맹국인 호주, 뉴질랜드가 네트워크에 화웨이 구성요소를 사용하지 않기로 결정하였고, 정보협력을 두고 미국이 압력을 가한 것이 주요 요인이 되었다. 다른 한편으로는 주파수 경매와 5G 네트워크 구축 계획 수립에 대한 필요로 인해 통신사들이 정부의 명확한 입장을 요구하고 나선 것이 원인이 되었다. 이로 인해 다수의 정치인들이 공개적으로 화웨이 제품에 의존하는 것이 현명한 것인지 의문을 제기했고, 독일 정부가 명확한 입장을 취하도록 압박했다.²⁰¹⁾ 독일 내에서 중국의

198) 김상배, 2017

199) 김주희, 2021

200) 2021년 4월 말 연방하원이 새로운 IT보안법 2.0(IT-Sicherheitsgesetz 2.0)을 통과시키면서 정점에 이르렀다. 2015년 7월부터 시행된 IT보안법은 독일의 2011년 사이버안보전략을 구체화한 결과물로, <연방정보 기술보안청법(Act on the Federal Office for Information Security, BSIG)>, <전기통신법(Telecommunications Act, TKG)>, <텔레미디어법(Telemedia Act, TMG)>, <연방범죄수사청법(Federal Criminal Investigation Office Act)>의 규정 중 사이버 안보와 관련된 규정을 일괄 정비한 법률이다. 김상배, 2017의 내용 일부를 요약.

201) Krolikowski and Hall. 2022.

위협에 대한 경고나 관련한 논의가 부재했던 것은 아니다. 화웨이에 대한 전반적인 낙관과 더불어 이따금 우려의 목소리가 있었다. 2008년 독일 해외정보국(Bundesnachrichtendienst: BND)은 사이버산업 감청행위에 대해 지적한 바 있었고, 2019년 1월에도 5G 전개에 있어 화웨이를 포함시키지 말 것을 정부에 경고한 바 있다. 그러나, 독일 정부는 기존의 유보적 태도를 유지하는 것 이외에 명확한 입장을 내놓는데 실패했다.

2019년 2월, 내각은 화웨이가 독일 5G 네트워크 참여에서 배제되어서는 안 된다는 결론을 내렸고, 5G 공급업체는 자신의 신뢰성에 관한 서면선언을 제공해야하는 정도의 의무를 지게되었다. 그러나, 이러한 조치는 여당인 기민-기사연합의 의원들로부터도 다소 미진하다는 비판을 받았으며, 대연정 파트너인 사회민주당은 물론 자유당, 녹색당 등에서도 메르켈 총리의 화웨이 관련 조치를 거세게 비판했다. 동맹국인 미국도 이에 실망감을 표했다.²⁰²⁾ 메르켈 총리는 이 즈음 프랑스의 화웨이의 잠재적 안보위협 가능성에 대한 경고와 유럽연합의 공통된 접근 추구 필요성에 관한 요청에 별도의 답을 내놓지 않은 것으로도 알려졌다.²⁰³⁾

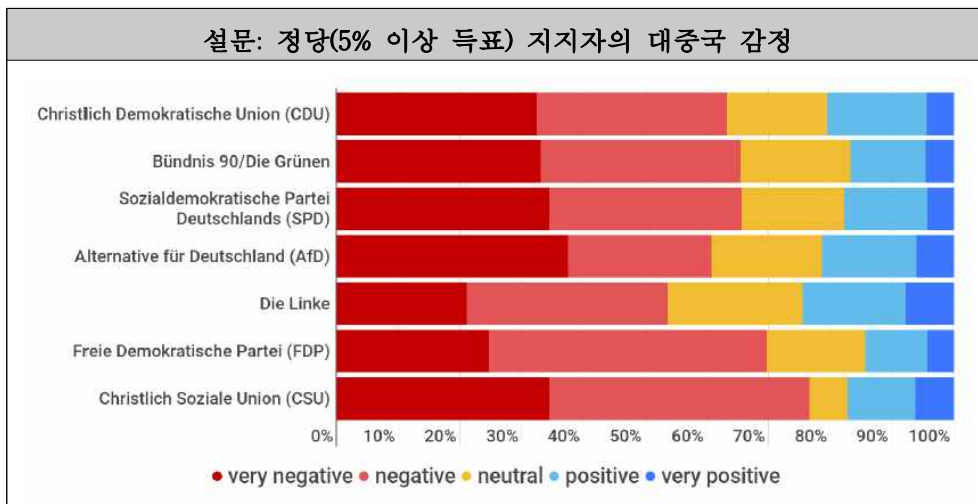
2019년 12월, 미국 정부가 화웨이가 중국 보안기관과 협력했다는 것을 입증하는 '스모킹 건(smoking gun)' 증거를 독일 및 영국 외무부와 공유했는데, 독일 외무부는 사회민주당 인사인 하이코 마스(Heiko Maas)가 지휘하고 있었다.²⁰⁴⁾ 외무부는 화웨이 관련 첩보를 입수하고 5G 네트워크의 안전성에 있어서 중국기업의 신뢰를 보장할 수 없다고 선언했다.²⁰⁵⁾ 대연정 파트너인 사회민주당은 입장문을 통해 법치와 인권을 존

202) 연방통신국(Federal Network Agency) 의해 발표된 독일의 보안가이드라인은 1) 중요 부품들에 대한 증명서를 반드시 취득해야 하고, 2) 생산자로서의 신뢰성을 확실히 보장할 수 있어야 한다는 내용이 포함되었지만, 화웨이를 배제하는 내용은 포함되어 있지 않았다. 출처) <https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=83852>

203) Krolkowski and Hall. 2022.; Center for European Reform. 2019

204) Laurens Cerulus. "US handed Berlin 'smoking gun' on Huawei: report " January 29, 2020. <https://www.politico.eu/article/us-handed-berlin-smoking-gun-report/>(검색일:2023.2.2.)

중하지 않으며, 따라서 ‘신뢰할 수 없는’ 권위주의 정부의 외국공급자와 통신회사가 자국 네트워크에 포함되서는 안된다고 선언했다.²⁰⁶⁾ 법치와 인권이라는 규범적 단어의 사용으로부터 화웨이에 대한 반대의 기반에 관념적 요인이 있음을 확인할 수 있다. 그러나, 이러한 중국에 대한 악화된 인식은 비단 사회민주당에서만 나타나는 것은 아니었다. 정당별 지지자의 중국 관련 감정을 묻는 설문에서 좌우와 여야를 막론하고 모든 정당지지자들의 과반 이상이 중국에 대해 부정적 감정을 가진 것으로 나타났다. 특히, 기독교민주당(CDU), 기독교사회당(CSU), 사회민주당(SPD), 독일의 위한 대안(AfD) 등에서 30% 이상이 ‘매우 부정적(very negative)’이라고 답했고, 기독교사회당(CSU)은 부정적 의견이 80%에 육박하는 것으로 나타났다.²⁰⁷⁾



[그림 4-5] 독일 주요정당 지지자들의 대중국 인식

205) Douglas Busvine. “Germany toughens security criteria for all telecoms equipment vendors” *Reuters*. March 7, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-germany-telecoms-idUSKCN1QO1TI>(검색일:2022.11.29.)

206) SPD Fraktion in Bundestag, “Ein digital souveranes Europa mit sicheren 5G-Netzen, “ December 17, 2019,

207) Tim Rühlig et al., 2020

중국과 화웨이제 장비에 대해 강경한 외무부에 비해 다른 부처는 다른 의견을 보이고 있었다. 2020년 1월, 기독교사회연합(CSU) 출신의 호르스트 제호퍼(Horst Seehofer) 내무부 장관은 위협이 발생할 가능성 때문에 시장에서 상품을 배제하는 것은 적절치 않으며, 또한 이러한 무역 제한에 기본적으로 반대한다는 의견을 피력했고, 메르켈 수상도 화웨이에게도 다른 5G 사업자와 경쟁할 기회를 주어야 한다고 주장하며 이러한 자신의 의사에 동의하고 있음을 강조했다.²⁰⁸⁾ 알트마이어(Peter Altmaier) 장관은 2020년 7월에도 유럽연합 회원국의 법체계, 사생활 또는 데이터가 위협받고 있다는 명확한 증거가 없는데도, 회사를 정치적인 이유로 배제하는 것은 잘못된 일일 것이라고 화웨이를 비호했다.²⁰⁹⁾

화웨이 배제 반대입장을 밝혀온 메르켈 총리와 제호퍼 장관, 알트마이어 장관 등으로 인해 기민-기사연합은 지속적인 내부적 갈등을 겪어야 했다. 화웨이 금지론자들은 중국정부로부터 독립적인 중국기업은 없으므로, 화웨이를 5G 전개 계획에 포함시키는 것은 국가안보에 위협으로 작용할 수 있다고 주장했고, 찬성론자들은 충분히 관리될 수 있는 위협이라는 의견을 내놓았다.²¹⁰⁾ 기민-기사연합은 2020년 2월 입장문을 발표할 수 있었는데, 기술적 검토와 점검이 이루어지더라도 잠재적 보안위협이 완전히 제거될 수 없음을 인정하면서, 공급업체의 장비는 공공의 이익, 특히 독일 연방공화국의 안보 요구에 반하는 것으로 확인될 때 금지되어야 하고, 외국의 단일기업에 대한 과도한 의존으로 인해 잠재적 위협가능성을 허용할 수 있는 단일문화(monoculture)는 지양되어야함을 주장했다.²¹¹⁾ 사회민주당(SPD)의 입장문보다는 다소 유화적이지만, 화웨이에 대한 의존이 가져올 수 있는 문제에 대한 위협인식을 공유했다는 점에서 정책 형성을 위한 최소한의 정치적 합의점이 마련되었다고 평가할 수 있다.

208) 김주희, 2021. pp.4

209) Krolikowski and Hall, 2022

210) 김주희, 2021.

211) CDU/CSU-Fraktion in Deutschen Bundestag, “Deutschlands digitale Souveranität sichern –Masstabe für sichere 5G-Netze setzen “ February 10, 2020.

독일 내각은 2020년 12월에서야 수상청, 내무부, 경제부, 외무부의 협상과 합의 끝에 ‘IT보안법2.0’을 승인하고, 의회에 상정했다. 그러나, 독일 내각의 분열이 반영된 탓에 초안의 내용은 지나친 관료적 절차를 내포하고 있어 비판받은 바 있다. 내용에 따르면 내무부는 안보적 관점에서 심각한 공익을 침해하는 경우 관련부처와의 합의에 따라 4주 안에 중요 구성요소의 계획된 사용을 금지할 수 있는 근거를 제공하게 된다. 이를 위해 내무부, 경제부, 외무부, 수상청의 모임을 통한 합의가 필요하고, 합의가 실무수준에서 이뤄지지 못한다면 장관은 반대의견을 해결하기 위해 노력해야하고, 이러한 노력이 실패하면 장관은 원만한 결정을 내릴 목적으로 분쟁을 논의해야 한다.²¹²⁾ 합의가 실패하게 되면 담보상태에 빠져 최종결정에 이르기 어렵게 되는 것이다.²¹³⁾

최종 통과된 법안은 그나마 이러한 치명적인 약점을 완화시킬 수 있었다. 법제정과정에서 기민-기사 연합이 지휘하는 경제부, 내무부와 사민당이 지휘하는 외무부는 서로의 권한을 확대하기 위해 힘을 쏟았으나, 결국에는 내무부가 궁극적으로 나머지 부처와 협의를 거쳐 결정권을 갖도록 하는 것으로 수정되었다. 통신사의 경우 중요 인프라를 구축할 때 사용하는 구성요소를 내무부에 통보해야 하며, 그 구성요소는 보안취약성 평가를 위한 기술적 검사뿐만 아니라, 제조업체는 자신의 구성요소가 파괴행위, 스파이 활동 및 테러에 사용되지 않고 네트워크의 기밀성, 무결성 및 가용성에 부정적인 영향을 미치지 않도록 보장하는 선언보증을 제공해야한다. 여기에 더해 지속적인 신뢰 보장하기 위해 장비공급업체들도 ‘정치적안보(sicherheitspolitischen)’의 기준에 기초하여 내무부에 의해 평가를 받게되었는데, 그 항목으로는 “해당 공급업체가 직접

212) 김주희, 2021

213) 법안 제정 과정에서 독일 통신회사들의 로비도 이어졌다. 보다폰과 텔레포니카는 모두 자사의 비핵심 네트워크에서 화웨이 사용을 계속하기를 원해왔고, 메르켈 총리, 제호퍼 내무부 장관, 알트마이어 경제에너지부 장관, BSI 책임자 아르네 쉰봄(Arne Schönbohm)도 화웨이에 우호적인 인물로 평가되었다.

적으로 혹은 간접적으로 제3국 정부에 의해 통제되는지 여부“, “해당 공급업체가 독일, 유럽연합, 유럽자유무역연합(European Free Trade Association) 또는 북대서양조약 혹은 그 시설들에 대해 부정적 효과를 가져오는 활동에 참여한적이 있었는지의 여부”, “핵심부품의 설치가 독일, 유럽연합, 북대서양조약의 정치안보적(political-security) 목표와 조응하는지 여부” 를 포함하고 있다. 이를 위반하는 경우에는 최대 200만 유로의 벌금이 부과될 수 있다.

IT보안법2.0의 공급업체 평가기준에 유럽연합의 5G툴박스에서 권고한 기업 본국의 거버넌스 모델에 관한 항목 등이 포함된 것을 고려할 때, 이것이 객관적 평가기준을 통한 실질적 화웨이 배제조치라는 것을 확인할 수 있으며, 최소한 중국 장비 공급자의 5G 네트워크 사업에 참여에 대한 장벽이 이전보다 더 높아졌음을 의미한다. 이러한 독일의 결정에 영향을 미친 결정적 요인으로 관념적 요인의 영향을 빼놓을 수가 없다. 메르켈 총리 등 주요 인물들의 회의적인 태도에도 불구하고, 여론 및 정치권 내에서의 반대 목소리가 거세지면서 제시되었던 초안보다 효과적인 법안이 통과될 수 있었다. 또한, 독일은 법안 제정에 있어 유럽연합의 툭박스에 제시된 조치를 기준삼아 도입하려는 모습을 보이기도 했다.²¹⁴⁾ 유럽연합의 툭박스는 지역체 차원에서 가해지는 압박 요소로 작동했을 것이고, 독일이 법안의 정당성 등을 위해 활용할 수 있는 도구적 성격을 지니고 있었을 것으로 사료된다.

이 법안으로 인해 IT보안법에 의해 내무부가 공급업체의 중요한 구성요소 사용 허가를 취소할 가능성이 존재하게 되기 때문에 리스크를 부담하고 중국 공급업체로부터 중요한 5G 구성요소를 조달하는 것이 어렵게 되었다. 독일은 중국의 보복을 회피하면서도, 안보적 주장과 미국을 만족시키기 위한 선택을 한 것으로 볼 수 있다. 그러나, 독일은 미진한 법 시행으로 인해 유럽연합으로부터 지적받은 바 있기도 하다. 수석 부집행위원장은 마가렛 베스타거는 2022년 11월, 직접적으로 독일을 언

214) Deutscher Bundestag. Drucksache 19/28844. April. 21. 2021

급하며 유럽연합 국가들에게 “고위험 장비에 대한 제한조치를 부과하지 않은 국가들에게 지체없이 이를 시행할 것을 촉구한다” 며, “독일만을 언급하고자 하는 것은 아니지만, 독일을 포함하여 ... 몇몇 국가들이 법안을 통과시켰지만, 실제로 시행하지 않고 있다” 고 지적했다.²¹⁵⁾

215) Laurens Cerulus. “EU nudges Germany to cut down on Huawei” *Politico* November 10, 2022 <https://www.politico.eu/article/eu-nudges-germany-to-cut-down-on-huawei/>(검색일: 2022.11.29.)

제 5 장 결론

앞선 제2장, 3장, 4장에서는 각각 유럽연합, 프랑스, 독일의 사례를 통해 이익, 관념, 제도의 변수의 상호작용으로 인한 전략 형성 과정을 살펴보았다. 제5장에서는 연구를 통해 발견된 내용을 도출하고, 정리해 보고자 한다.

먼저, 기술패권경쟁에서 뒤쳐진 유럽연합은 디지털 주권의 회복과 산업 발전을 위해 뒤늦게나마 빠른 5G 전개를 통한 추격을 목표로 하고 있었다. 그리고, 그 계획의 중심에는 화웨이제 장비가 있었다. 화웨이는 이전 네트워크 세대부터 많은 유럽국가들에서 사용된 바 있어 화웨이 장비를 배제하는 것은 유럽 내 대다수 국가들에게 막대한 비용으로 다가왔으며, 중국적으로는 유럽의 5G 산업 경쟁력을 저해하는 선택이 될 수 있다. 게다가, 중국은 무역보복 등이 잠재적으로 상존하는 상황에서 중국은 최대교역국으로 등극해 경제의존이 심화되었고, 일부 중부 및 동부 유럽국가들은 중국의 일대일로 이니셔티브에 동참하는 움직임을 보이기도 했다. 유럽연합은 5G 네트워크 보안에 있어 ‘유럽의 길’을 모색하고, 이에 대한 국제적 공조를 위해 서명했던 프라하 선언 등 국제규범에 의거하여 툭박스로 대표되는 ‘평가에 의한 배제전략’을 선택했다. 여기에서 가장 결정적인 영향을 미친 것은 중국에 대한 위협인식이라는 관념 요인으로 평가될 수 있다. 이것에 의해 추동된 안보적 리스크에 대한 완화 의지가 경제적 이익 추구 의지에 우선한 것이다. 국제규범을 중시하는 제도적 토양을 가진 유럽연합이 중국과 인권관련 마찰을 거듭하면서 이러한 경향이 강화된 것으로 볼 수 있다.

그러나, 제도적 한계로 인해 유럽연합은 연성법적 지위의 가이드라인인 툭박스를 배포하게 된다. 그리고, 회원국 간 차이를 고려해 어느정도 느슨한 가이드라인을 통해 회원국에게 정책결정의 자율성을 부여했다. 이 자율성으로 인해 회원국들은 상이한 접근과정을 취하게 되었는데

데, 특히, 유럽연합의 주요국인 프랑스와 독일은 특히 법안을 제정하는 과정에서 많은 차이를 보였다. 여기에서도 중국에 대한 위협인식의 공유가 국가 내부적으로 얼마나 잘 이루어졌는지가 가장 결정적인 변수가 되었다. 더하여, 프랑스와 독일 모두 미국의 일방주의적 대외정책을 경계하고, 조건 없는 추종을 지양하지만, 미국과의 안보협력을 필요로 한다는 점에서 미국과 관련된 변수를 간과할 수는 없을 것이다.

프랑스의 경우 미국에 의해 화웨이 사태가 국제정치화된 이후 사태 초기인 2018년 말부터 막후에서 화웨이 배제를 위한 움직임을 보였던 것으로 추정되고, 본격적으로 2019년부터 정부 개정안을 의회에 제출하는 적극적인 모습을 보였다. 그리고, 상대적으로 빠른 2019년 8월에 관련 법안이 시행되었다. 특히, 프랑스는 여론과 입법부를 포함한 정부 내에서 중국에 대한 높은 위협인식을 공유하는 모습을 보였는데, 이러한 모습이 안보적 이익을 우선하여 추구하도록 만들었고, 화웨이 배제 조치에 큰 추동력을 부여했다. 다른 한편으로, 프랑스는 대외적으로 객관적인 평가기준을 내세우며 화웨이 차별이 옳지 않다는 원칙을 홍보했고, 대내적으로는 비공식적으로 재량을 적극 활용하며 ANSSI 국장이 화웨이 장비로의 전환 자제를 요구하고, 면허연장 기간을 불리하게 적용하는 등 화웨이 장비를 네트워크에서 점진적으로 제거하려는 움직임을 보였다. 여기에는 관념 변수뿐만 아니라 집행부 기반의 정치체제가 허락하는 중앙화된 의사결정체제와 다수여당의 유리함을 통해 적극적이고 신속하게 화웨이 장비를 축출한 것으로 보인다.

독일의 경우 대내적으로 위협인식의 공유가 잘 이루어지지 않는 모습을 보였다. 이로 인해 IT보안법2.0의 통과까지 정치적 분열에 시달렸다. 대다수의 정치인이 여론을 등에 업고 화웨이 배제를 요구했으나, 기민-기사연합 내 일부 의원들과 유력 정치인인 메르켈 총리와 제호퍼 장관, 알트마이어 장관 등이 화웨이 배제에 회의적인 모습을 보였다. 분열이 지속되며 전략 형성의 과정도 상당히 지연되었는데, 이러한 부분에는 의회 기반의 정치체제와 여당의 낮은 정치적 지지도 역할을 한 것으로 보인다. 여기에는 뒤늦게나마 화웨이를 이용한 5G 전개를 통해 중점 산

업분야에서의 경쟁력 확보를 희망하고 있었고, 잠재적인 중국의 경제보복 가능성으로 인해 제조업 수출이 위축될 수 있다는 우려가 반영된 것으로 보인다. 뒤늦게나마 독일이 법안통과에 있어서 진척을 보일 수 있었던 것은 여당 내 화웨이에 대한 위협인식의 공유가 늦게나마 이루어졌기 때문으로 판단할 수 있다. 상징적으로 사회민주당과 기민-기사연합에서 각각 2019년 12월과 2020년 2월 입장문을 발표하였는데, 대연정 파트너 간 위협인식 공유의 최소한의 교집합이 마련된 것으로 볼 수 있다.

		2018년	2019년	2020년 이후
독일	위협인식	낮음	중간	중간-높음
	화웨이 배제	모호	모호	사실상 배제
프랑스	위협인식	중간	높음	높음
	화웨이 배제	모호	사실상 배제	사실상 배제 (적극적 재량활용)

[표 5-1] 연도별 위협인식의 변화와 화웨이 배제 관련 조치

	이익	관념	제도	5G 전략
유럽연합	<ul style="list-style-type: none"> - 유럽국가들의 화웨이제 장비에 대한 높은 의존 - 중부, 동부 유럽 중심 중국경제에 대한 의존 심화 - 5G, 화웨이제 장비에 대한 신뢰문제 	<ul style="list-style-type: none"> - 유럽의 상대적 쇠퇴를 배경으로 한 디지털 주권론의 유행 - 회원국 간 대체로 높은 대중국 위협인식의 공유수준 	<ul style="list-style-type: none"> - 글로벌 규범과 국가 간 협약, 협정 등을 중시 - WTO 무역 원칙과 프라하 선언 등 국제 규범 - 리스본 조약 	<ul style="list-style-type: none"> - 5G 톨박스 - 평가에 의한 배제전략 - 글로벌 규범 존중 - 가이드라인의 추상성 - 조약 상 한계로 인해 법적구속력 없음
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 통신사들의 화웨이 장비 의존 - 중국과의 경제적 상호의존은 우려할 만한 수준은 아님 - 정보협력을 위해 전략적으로 미국에 협조 	<ul style="list-style-type: none"> - 자국 이익 도모를 위해 유럽협력을 중시하는 유럽주의 국가 - 정부 내 높은 수준의 위협인식의 공유수준 - 인권 등 규범적 가치 침해에 굉장히 민감하게 반응 - 드골주의 전통으로 독자노선 추구 성향 	<ul style="list-style-type: none"> - ANSSI를 중심으로 컨트롤 타워 단일화 - 집행부 기반 정치체제와 여당의 다수의석 확보 - 정부와 통신사 간 비공식적인 협력관계 존재 	<ul style="list-style-type: none"> - 2019-810법 - ANSSI 국장의 화웨이장비 전환 자체요구와 사용기업 면허연장 제한 압력 - 신속한 배제와 총리에게 권한 위임, 재량을 활용한 적극적인 화웨이제 장비 축출
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 제조업 수출 등에서 높은 대중국 경제적 상호의존 - 통신사들의 높은 화웨이 장비 의존 - 미국의 안보지원과 정보력을 필요로 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적으로 주저하는 유럽연합의 리더 - 탈냉전 이후 미국에 비판적 - 정부 내 낮은 대중국 위협인식 공유의 수준 - 중국의 인권탄압 등에 강하게 반대 	<ul style="list-style-type: none"> - 실무부처 분산형의 사이버안보 제도 - 의회 기반의 정치체제 - 여당에 대한 낮은 지지와 대연정 파트너와의 느슨한 파트너십 	<ul style="list-style-type: none"> - IT보안법 2.0 - 오랜 정치적 갈등 끝에 수립된 객관적 기준에 의한 배제전략

[표 5-2] 구성적 제도주의의 틀에서 본 유럽연합, 프랑스, 독일의 5G 전략

유인태(2021)는 파이브아이즈 국가들에 대한 연구에서 화웨이 관련 정책결정 시 정부 내 위협인식의 공유 변수가 일관적으로 배제 결정에 영향을 미치는 변수로 지목하고,²¹⁶⁾ 동시에 미국의 압력, 경제적 상호의존 등 여러 변수들도 모두 큰 영향력을 미치는 것으로 평가했다. 프랑스와 독일의 경우 전통적으로 미국의 압력에 반응하기보다 국제규범이나 원칙에 의거한 길을 택하는 경향성을 보여왔다. 두 국가 모두 미국에 대한 협력의 필요성이 존재하지만, 무조건적인 추종을 지양하고 때에 따라 미국의 일방적인 대외행보로 인해 갈등하는 모습을 보여온 것이 이를 뒷받침한다. 따라서 이러한 특성으로 인해 미국의 압력이나 기타 변수가 미치는 영향력이 파이브아이즈 국가들에 비해 적을 것으로 판단된다. 따라서, 정부 내 위협인식의 공유라는 관념 요인이 화웨이 배제 전략 형성에 미친 영향을 비교적 명확하게 판별할 수 있었다.

본 연구에서도 중국에 대한 위협인식의 변수가 화웨이 배제 정책에 가장 강력하고, 일관적으로 영향을 미치는 변수임을 확인할 수 있었다. 프랑스의 경우 화웨이 사태 초기부터 행정부 내 위협인식의 공유수준이 높았고, 의회에서도 고위험 네트워크 관련 배제조치가 필요하다는 인식이 있어 일부 무리하다고 판단되는 내용만이 조정(rebalance)되어 상당히 빠르게 통과되었고, 독일의 경우 프랑스에 비해 경제적 비용이 컸음에도 불구하고, 여론의 높은 대중국 위협인식을 바탕으로 내각에서 IT보안법2.0 안이 통과되는 모습이 보여졌다.

또한, 유럽연합의 툴박스가 갖는 함의와 영향에 대해서도 알아볼 수 있었다. 프랑스의 경우 2020년 1월 툴박스가 발표되기 한참 전인 시점인 2019년 초에 툴박스에 포함된 객관적, 전략적 항목이 포함된 개정안 초안을 내놓았다. 따라서, 프랑스는 툴박스에 영향을 받기보다 오히려 유럽연합의 툴박스 전략 형성에 상방으로 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 반면, 독일의 경우 IT보안법2.0 법안 문서에서도 확인할 수 있듯, 툴

216) 여기서 말하는 ‘정부’는 입법부, 행정부를 포괄하는 개념이다. 유인태, 2021를 참고.

박스를 레퍼런스하는 모습을 보여주었다. 양국이 보이는 차이로 인해 툴 박스가 화웨이 배제 전략 형성에 일관적으로 결정적인 요소라고 보기는 어렵다.

참고문헌

1. 단행본 및 학술논문

- 김상배, 2003 “정보기술과 국제정치이론: 구성적 기술론과 정보세계 정치론의 모색”, 『국제정치논총』 Vol. 43, No. 4,
- 김상배. 2015 “사이버 안보의 복합지정학: 비대칭 전쟁의 국가전략과 과잉 안보담론의 경계”, 『국제지역연구』 Vol. 24, No. 3
- 김상배. 2017 “세계 주요국의 사이버 안보 전략: 비교 국가전략론의 시각”. 『국제지역연구』, Vol. 26, No. 3.
- 김상배. 2019 “화웨이 사태와 미중 기술패권 경쟁: 선도부문과 사이버 안보의 복합지정학” 『국제지역연구』 Vol.28, No. 3.
- 김상배. 2020 “데이터 안보와 디지털 패권경쟁: 신형안보와 복합지정학의 시각”. 『국가전략』. Vol. 26 No. 2,
- 김상배. 2021 “디지털 플랫폼 경쟁의 국제정치경제”. 『국제지역연구』, Vol. 30, No. 1,
- 김환국 등. 2019 “5G 네트워크 기술 진화에 따른 새로운 5G 보안 도전과제와 해외 보안 아키텍처 연구 동향”. *Review of KIISC*, Vol. 29, No. 5,
- 박채복. 2013 “독일의 대미정책”. 『유럽연구』 Vol. 31, No. 3
- 송병준. 2020. 리스본조약 이후 유럽연합 내무사법 분야의 정책과정 변화. 「국제지역연구」. Vol.24 No.2.
- 오일환. 2005. “프랑스 이원집정부제 권력구조의 특징 분석: 한국정치에 주는 시사점.” 「세계지역연구논총」 Vol.23. No.2
- 오정현. 2020 “미국의 정보동맹과 유럽의 네트워크 전략.” 『국방연구(안보문제연구소)』 Vol. 63, No. 1
- 유성진. 2010. “합의제 의사결정방식과 민주주의.” 『분쟁해결연구』 Vol. 8, No. 3. pp.25-54.
- 유인태. 2019 “캐나다 사이버 안보와 중견국 외교: 화웨이 사례에서 나타난 안보와 경제·통상의 딜레마 속에서.” 『문화와 정치』 Vol. 6, No. 2

- 유인태. 2021 “디지털 패권 경쟁 속에서 중견국 연대 외교의 갈림길: 화웨이 사례에서 보는 파이브 아이즈 연대와 일탈.” 『동서연구』 Vol. 33 No. 2.
- 이민규. 2020 “중국 경제보복 유럽 사례 비교연구” 『중국지식네트워크』 Vol.15 No.15.
- 이승근, 2019 프랑스의 NATO 복귀 이후 유럽안보질서: 변화와 쟁점 『유럽연구』 Vol.37 No.4,
- 장 자크 루소. 2015. 『사회계약론』 (서울: 펭귄클래식코리아, 2015)
- 조병륜 2003. “프랑스 인권제도의 발전의 근원과 실질적 민주주의 헌법철학 및 정치철학사상” 『헌법학연구』 Vol. 9, No. 1.
- 탁선미. 2021. ‘국민국가’와 유럽통합의 미래-리스본체제와 규범권력으로서 유럽연합. 「독일어문학」. No. 95.

- Aho, Brett, and Roberta Duffield. 2020 “Beyond surveillance capitalism: Privacy, regulation and big data in Europe and China” . *Economy and Society*, Vol. 49 No. 2,
- Anthony, Ian, et al. 2021. “China-EU Connectivity in an Era of Geopolitical Competition.”
- Bersick, Sebastian, George Christou, and Shen Yi. 2016. “Cybersecurity and EU-China Relations.” in Kirchner, Emil, Thomas Christiansen, (eds.), *Security Relations between China and the European Union: From Convergence to Cooperation?* (Cambridge: Cambridge University Press 2016)
- Brattberg, Erik, and Philippe Le Corre. 2020 “The EU and China in 2020: more competition ahead.”
- Bulmer, Simon. and William E. Paterson. 2018. “Germany and the European Union: Europe’s Reluctant Hegemon?” . *Bloomsbury Publishing*,
- Calcara, Antonio. 2022. “From quiet to noisy politics: Varieties of European reactions to 5G and Huawei.” *Governance*
- Calcara, Antonio, and Raffaele Marchetti, 2022. “State-industry

- relations and cybersecurity governance in Europe.” *Review of International Political Economy* Vol. 29, No. 4
- Chen, X and X Gao. 2022 “Analysing the EU’ s collective securitisation moves towards China” *Asia Europe Journal* Vol.20, No. 2.
- Friis, Karsten and Olav Lysne. 2021. “Huawei, 5G and Security: Technological Limitations and Political Responses” . *Development and Change*, Vol. 52, No. 5,
- Hasmath, Reza and Una Berzina-Cerenkova. 2022 “Cyber Technology and the European Union’ s Gestaltian Approach to China” *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*.
- Jeffery, Renée. 2009 “Evaluating the ‘China Threat’ : power transition theory, the successor-state image and the dangers of historical analogies.” *Australian Journal of International Affairs* Vol. 63, No. 2
- Krolkowski, Alanna, and Todd Hall. 2022 “Non-decision decisions in the Huawei 5G dilemma: policy in Japan, the United Kingdom, and Germany.” *Japanese Journal of Political Science*.
- Kolton, Michael. 2017. “Interpreting China’ s pursuit of cyber sovereignty and its views on cyber deterrence.” *The Cyber Defense Review* Vol. 2, No. 1.
- Liu, Lizhi. 2021 “The rise of data politics: digital China and the world.” *Studies in Comparative International Development* Vol. 56, No. 1
- Morrison, P. et al., 2015 “Challenges with applying vulnerability prediction models. In Proceedings of the 2015 Symposium and Bootcamp on the Science of Security”
- Petratos, Pythagoras. 2014 *Cybersecurity in Europe: Cooperation and Investment*. in Cyber-Development, Cyber-Democracy and Cyber-Defense (New York: Springer. 2014.)
- Radu, Roxana, and Cedric Amon. 2021 “The governance of 5G infrastructure: between path dependency and risk-based

- approaches.” *Journal of Cybersecurity* Vol. 7, No. 1
- Robles-Carrillo, M., 2021 “European Union policy on 5G: Context, scope and limits” . *Telecommunications Policy*, Vol. 45, No. 8,
- Starrs, Sean Kenji, and Julian Germann. 2021 “Responding to the China challenge in techno-nationalism: Divergence between Germany and the United States.” *Development and Change* Vol. 52, No. 5
- Štítelis, Darius, Paulius Pakutinskas, and Inga Malinauskaitė. 2017 “EU and NATO cybersecurity strategies and national cyber security strategies: a comparative analysis.” *Security Journal* Vol. 30, No. 4
- Vangeli, Anastas. 2018 “Global China and symbolic power: the case of 16+ 1 cooperation.” *Journal of Contemporary China* Vol. 27, No. 113

2. 보고서

- 김도승. 2019 “[워킹페이퍼121호] 프랑스 사이버 안보 전략프랑스 사이버안보 전략” . 『국제문제연구소』
- 김주희. 2021 “[이슈브리핑 125호] 독일의 화웨이 사태 대응전략: 관료장벽을 활용한 정치적 결정의 유보?” 『국제문제연구소』 .
- 양평섭 등. 2020 “중국의 대유럽 투자와 유럽의 정책대응” 『대외경제정책연구원』 . 20-01.
- 오윤미, 2019 “제2회 일대일로 국제협력 고위급 포럼의 주요 내용과 평가” 『대외경제정책연구원』 1 9-20.
- 이승근 등. 2021 “미·중 갈등시대, 유럽의 대미·중 인식 및 관계 분석: 역사적 고찰과 전망” 『대외경제정책연구원』 . 21-22.
- 표광민, 2021 “[이슈브리핑126호] 표광민-미중갈등 사이의 프랑스 화웨이 정책: 독자 노선과 국제협력 사이에서프랑스 화웨이 이슈브리핑” 『국제문제연구소』

- Alkio and Rouvinen. 2021 “Implementing the 5G toolbox: Could Finland serve as a model for the other EU countries? ” *Avance Insights*
- Burwell. F and Propp, K. 2020 “The European Union and the Search for Digital Sovereignty” , *C. Atlantic Council*.
- EPRS, 2019 – 5G in the EU and Chinese telecom suppliers
- European Parliament Research Service 2019 “5G in the EU and Chinese telecom suppliers”
- Hobbs, C. 2020 “Europe’ s digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry” (eds.). *European Council on Foreign Relations*.
- Julienne et al. 2020 “French public opinion on China in the age of COVID-19: Political distrust trumps economic opportunities” CEIAS and etc. *European Think-tank Network on China*
- Kaska, Kadri, Henrik Beckvard, and Tomáš Minárik. 2019. “Huawei, 5G and China as a security threat.” *NATO Cooperative Cyber Defence Center for Excellence (CCDCOE)* Vol. 28
- Mario Esteban et al. 2020 “Europe in the Face of US-China Rivalry” *European Think-tank Network on China*.
- Nocetti, J. 2022. “Europe and the Geopolitics of 5G: Walking a Technological Tightrope “ *IFRI*,
- Oertel, J. 2020 “The new China consensus: How Europe is growing wary of Beijing” . *European Council on Foreign Relations*,
- Poggetti. 2021 “EU-CHINA MAPPINGS: Interactions between the EU and China on key issues” *Merics*
- Seaman et al. 2022 “Dependence in Europe’ s Relations with China: Weighing Perceptions and Reality” *European Think-tank Network on China*
- Shapiro, J. 2020 “Introduction: Europe’ s digital sovereignty” . Hobbs, C.(eds). Europe’ s digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry – *European Council on Foreign Relations* 336

Tim Rühlig et al. 2020 “German public opinion on China in the age of COVID-19 Ripe for European leadership?” *CEIAS and etc.*

Umbach, Frank. 2020 “EU policies on Huawei and 5G wireless networks : economic-technological opportunities vs cybersecurity risks” *RSIS working paper* No. 332.

3. 정부기관 발간물 및 보도자료

ANSSI. 2020. “FRANCE WELCOMES THE PUBLICATION OF THE “5G TOOLBOX“
<https://www.ssi.gouv.fr/actualite/la-france-accueille-favorablement-l-a-publication-de-la-boite-a-outils-5g/>

ARCEP, 2018 “An ambitious roadmap for FRANCE - 5g”

BMDV. 2017 “5G Strategy for Germany”

BMI. 2021 “Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021”

Catherine Procaccia, 2019 “N° 579, SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019 SÉNAT
RAPPORT” <https://www.senat.fr/rap/l18-579/l18-579.html>

CDU/CSU-Fraktion in Deutschen Bundestag, 2020. “Deutschlands digitale Souveranität sichern –Masstabe für sichere 5G-Netze setzen “

Center for European Reform. 2019 “Can France and Germany steer Europe to success? - Annual Report 2019”

Deutscher Bundestag. Drucksache 19/28844. April.21.2021

ENISA. 2021 “ENISA Threat Landscape 2021.”

ENISA. 2020 “ETL2020 - A year in review.”

European Commission. 2012 “Strategic Framework on Human Rights and Democracy and the Action Plan on 2012-2014”

European Commission. 2014 “Landmark agreement between the European Commission and South Korea on 5G mobile

technology” June 16, 2014

European Commission. 2015 “EU and Japan announce cooperation on 5G mobile technology” May 28, 2015

European Commission. 2015. The EU and China signed a key partnership on 5G, our tomorrow’s communication networks. September 28, 2015.

European Commission. 2019 “Commission Recommendation – Cybersecurity of 5G networks” 2019

European Commission. 2016 “5G for Europe: An Action Plan”

European Commission, 2016 “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS”

European Commission. 2016 “Elements for a new EU strategy on China” June 22, 2016

European Commission. 2019 “EU-China – A strategic outlook” March 12, 2019

European Commission. 2020. “State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary “ September 16, 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655

European Commission. 2020. “Meeting between U.S. Under Secretary of State Krach and Commissioner Breton on Secure Telecommunications Infrastructure and Digital agenda” . September 30, 2020. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/meeting-between-us-under-secretary-state-krach-and-commissioner-breton-secure-telecommunications_en

European Council. 2019. “Cyber-attacks: Council is now able to impose sanctions” May 17, 2019 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/17/cyb>

- er-attacks-council-is-now-able-to-impose-sanctions/
European Council. 2019 “European Council meeting December 12, 2019 – Conclusions” December 12, 2019
- European Court of Auditors. 2022. “5G roll-out in the EU: delays in deployment of networks with security issues remaining unresolved”
- European Parliament. 2019. “Security threats connected with the rising Chinese technological presence in the EU and possible action on the EU level to reduce them” March 12, 2019. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0156_EN.html
- Governemnt of Czech Republic. 2019. “Prague 5G Security Conference announced series of recommendations: The Prague Proposals” May 3, 2019. <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/prague-5g-security-conference-announced-series-of-recommendations-the-prague-proposals-173422/>
- NIS COOPERATION GROUP. 2019 “EU coordinated risk assessment of the cybersecurity of 5G networks Report”
- NIS COOPERATION GROUP. 2020(a) “Cybersecurity of 5G networks – EU Toolbox of risk mitigating measures”
- NIS COOPERATION GROUP. 2020(b) “Report on Member States’ Progress in Implementing the EU Toolbox on 5g Cybersecurity”
- North Atlantic Treaty Organization. 2019 “London Declaration” , December 4, 2019 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm
- North Atlantic Treaty Organization. 2020 “Statement by the North Atlantic Council concerning malicious cyber activities” June 3, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_176136.htm
- Sénat. 2021. “Rapport Réduire la fracture numérique mobile “ Jun 15, 2021.
- Sénat. 2019(a). “n° 255 , 254 AMENDMENT présenté par Le Gouvernement” . Jan 25, 2019.

http://www.senat.fr/amendements/2018-2019/255/Amdt_874.html
 Sénat. 2019(b). “5G“ LAW: deputies and senators agree on a balanced text” July 3, 2019.
<https://www.senat.fr/presse/cp20190703a.html>
 SPD Fraktion in Bundestag, 2019, “Ein digital souveranes Europa mit sicheren 5G-Netzen, “ December 17, 2019,
 The White House. 2021 “U.S.-EU Summit Statement” June 15, 2021
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>
 UNCTAD, 2019 “Global efforts needed to spread digital economy benefits, UN report says” September 4, 2019

4. 기사, 웹 사이트

강기준. 2020. “협박 안 통한다“…유럽서 체면 구긴 중국” 『머니투데이』 2020년 9월 6일.
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020090518095823487>
 권성근. 2019. “화웨이, 벨기에 브뤼셀에 사이버안보 연구소 개설” 『뉴시스』. 2019년 3월 6일
https://newsis.com/view/?id=NISX20190305_0000577864&cID=10101&pID=10100
 기현정 2019. ‘화웨이’ 놓고 흔들리는 동맹…佛·獨·英 “미국 무조건 추종하지 않겠다” 『KBS』, 2019년 5월 17일
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4203180&ref=A>
 김계환. 2020. “프랑스 “화웨이 5G 설비 가급적 사용하지 말라“” 『연합뉴스』 2020년 7월 6일
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200706068500009>
 김도승. 2019. “점차 확대되는美中 화웨이 갈등에…우리 정부의 대처 방안은?” 『동아일보』. 2019년 4월 11일
<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20190411/95003138/1>
 김용래. 2020. “프랑스 경제장관, 연일 ‘중국 의존 탈피론’ 주장” . 『연합뉴스』 2020년 2월 25일

- <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200225185900081>
- 김인오. 2020. “英이어 프랑스도 ‘中거리두기’ 마크롱 “中을 믿나… 의존도 줄이고 경제주권 강화해야” 『매일경제』 2020년 4월 17일. <https://www.mk.co.kr/news/world/9300838>
- 김창영. 2020. “5G사업 배제에 빨난 중국 “佛, 화웨이 차별말라“ 경고” 『서울경제』 2020년 2월 10일. <https://www.sedaily.com/NewsView/1YYVAYUA17>
- 김현아. 2020. “美 압력에도 프랑스, 독일은 “화웨이 장비 배제 안 할 것” 『이데일리』 2020년 9월 1일. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02374726625895856&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>
- 디지털콘텐츠팀. 2013. “스노든 폭로 프랑스 덮쳐…미국 감청망 비판 빗발” 『국제신문』 2013년 10월 22일. <https://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=&key=20131022.99002185123>
- 류은주. 2020. “중국, 화웨이 5G 외면한 영국·캐나다·프랑스에 보복 경고” 『IT조선』 2020년 7월 7일. http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/07/2020070700608.html
- 양원보. 2013. “메르켈 “친구끼린 엇듣는 거 아냐” 오바마에 돌직구” 『JTBC』 2013년 10월 25일. https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB10364228
- 유세진. 2019. “시진핑, 26일 마크롱·메르켈·윤커와 회동…무역·기후변화 논의” 『뉴시스』 2019년 3월 22일 https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20190322_0000595968
- 이광빈. 2019. “‘화웨이 쓰면 정보공유 제한’…美, 獨·英 등 유럽에 경고장” 『연합뉴스』 2019년 6월 1일 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190601000400082>
- 이종섭. 2021. “멍홍웨이 전 인터폴 총재 부인 “중국은 괴물” …망명 후 첫 공개인터뷰” 『경향신문』 2021년 11월 19일 <https://m.khan.co.kr/world/china/article/202111191422001>
- 이지효. 2019. “프랑스, 미국 압박에도 “중국 화웨이 5G 통신망 사업서 배제 안해” 『한국경제TV』 2019년 11월 26일.

- <https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A201911260027&t=NN>
- 장세만. 2003. “독-프, 미국 강력 비난...영 지지 호소” 『SBS』 2003년 3월 21일
<https://n.news.naver.com/mnews/article/055/0000000674?sid=115>
- 장은교. 2021. “ ‘미국이 동맹국 도청하다니...’ 빨난 유럽 정상들, 난처한 바이든” 『경향신문』. 2021년 6월 1일.
<https://m.khan.co.kr/world/world-general/article/202106012139025>
- 조기원. 2021. “메르켈 “중국과 완전한 디커플링, 옳지 않다” 『한겨레』. 2021.11.18.
<https://www.hani.co.kr/arti/international/europe/1019816.html>
- 진영화. 2019. ““5G, 화웨이 배제뎀 보복“...中, 獨 직접 겨냥 으름장” 『매일경제』 2019년 12월 16일.
<https://www.mk.co.kr/news/world/9108617>
- 차병섭. 2021. “중국, 지난해 미국 제치고 EU 최대교역국으로 올라서” 『연합뉴스』, 2021년 2월 16일.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210216080900097>
- 한국무역협회. 2020. “프랑스도 “화웨이 5G 장비 안 돼“...2028년까지 단계적 퇴출” 2020년 7월 23일.
<https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=59208&sSiteid=2>

Ahlander, J and Mukherjee, S. 2021. “Swedish court upholds ban on Huawei selling 5G network gear.” *Reuters* June 23, 2021
<https://www.reuters.com/technology/swedish-court-upholds-ban-huawei-selling-5g-network-gear-2021-06-22/>

Barzic, Gwénaëlle. 2019. “Europe’s 5G to cost \$62 billion more if Chinese vendors banned: telcos” *Reuters*, June 7, 2019,
<https://www.reuters.com/article/us-huawei-europe-gsma/europes-5g-to-cost-62-billion-more-if-chinese-vendors-banned-telcos-idUSKCN1T80Y3>

Becker, M, et al. 2020. “The Brexit Drama Is a Bitter Lesson for

- Populists’ ” Jan 7, 2020.
<https://www.spiegel.de/international/europe/interview-with-eu-commission-president-ursula-von-der-leyen-a-1303392.html>
<https://www.spiegel.de/international/europe/interview-with-eu-commission-president-ursula-von-der-leyen-a-1303392.html>
- Blenkinsop, P and Emmott, R. 2019. “EU leaders call for end to ‘naivety’ in relations with China” *Reuters*. March 22, 2019.
<https://www.reuters.com/article/us-eu-china-idUSKCN1R31H3>
- Busvine, D. 2019. Germany toughens security criteria for all telecoms equipment vendors” *Reuters*. March 7, 2019.
<https://www.reuters.com/article/us-germany-telecoms-idUSKCN1QO1T>
- Busvine, D. and Barzic, G. 2018. “Deutsche Telekom reviews Huawei ties; Orange says no on 5G” *Reuters*. December 14, 2018.
<https://www.reuters.com/article/huawei-europe-germany-idINKBN10D0J9>
- Cerulus, Laurens. 2020. “US handed Berlin ‘smoking gun’ on Huawei: report “ January 29, 2020.
<https://www.politico.eu/article/us-handed-berlin-smoking-gun-report/>
- Cerulus, Laurens. 2020. “Von der Leyen calls out China for hitting hospitals with cyberattacks” *Politico* June 22, 2020.
<https://www.politico.eu/article/eu-calls-out-china-for-hitting-hospitals-with-cyberattacks/>
- Cerulus, Laurens. 2021. “France: New plant won’ t change Huawei 5G phase-out” *Politico*. January 28, 2021.
<https://www.politico.eu/article/huawei-5g-france-new-plant-wont-change-phase-out/>
- Cerulus, Laurens. 2022. “EU nudges Germany to cut down on Huawei” *Politico* November 10, 2022.
<https://www.politico.eu/article/eu-nudges-germany-to-cut-down-on-huawei/>
- Challenges. 2019. “5G : l’Assemblée vote un texte pour prévenir les

- tentatives d'espionnage" April 11, 2019 .
https://www.challenges.fr/high-tech/5g-l-assemblee-vote-pour-un-dispositif-anti-huawei_653233
- Darame, M. 2020. "La classe politique divisée sur la 5G", *Le Monde*, September 25, 2020.
- EURACTIV. 2020. "Von der Leyen: Chinese cyberattacks on EU hospitals 'can't be tolerated' " June 23, 2020
<https://www.euractiv.com/section/digital/news/von-der-leyen-chinese-cyberattacks-on-eu-hospitals-cant-be-tolerated/>
- France24. 2021. "France summons Chinese ambassador over 'unacceptable' tweets" March 23, 2021.
<https://www.france24.com/en/asia-pacific/20210323-france-summons-chinese-ambassador-over-unacceptable-tweets>
- Giannis, Seferiadis. 2021. "EU hopes for 'tech alliance' with Biden after Trump Huawei 5G ban " *Nikkei Asia*. January 21, 2021.
<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/EU-hopes-for-tech-alliance-with-Biden-after-Trump-Huawei-5G-ban>
- Huawei 2020. "IMPLEMENTING THE EU 5G SECURITY TOOLBOX" May 6, 2020
<https://huawei.eu/story/implementing-eu-5g-security-toolbox>
- Jacquot, Guillaume 2019. "5G : heurté par la méthode, le Sénat rejette «l' amendement anti-Huawei» du gouvernement" *PUBLIC SENAT* . Feb 7, 2019
<https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/5g-heurte-par-la-methode-le-senat-rejette-l-amendement-anti-huawei-du>
- Johnson, Keith and Groll, Elias. 2019. "The Improbable Rise of Huawei. How did a private Chinese firm come to dominate the world's most important emerging technology?" *Foreign Policy*. April 3, 2019,
<https://foreignpolicy.com/2019/04/03/the-improbable-rise-of-huawei-5g-global-network-china/>
- La Tribune. 2019. "Loi « Huawei » : pour la sécurisation de la 5G, le Sénat prône une approche « équilibrée »" Jun 27, 2019.

- <https://www.latribune.fr/technos-medias/telecoms/loi-huawei-pour-la-securisation-de-la-5g-le-senat-prone-une-approche-equilibree-821800.html>
- Lau, S. 2021. “Europe joins US to condemn cyberattacks from China” . *Politico*, July 19, 2021
<https://www.politico.eu/article/europe-us-condemnation-china-state-sponsored-cyberattacks/>
- Nasdaq. “China Share of World GDP based on PPP”
https://data.nasdaq.com/data/ODA/CHN_PPPSH-china-share-of-world-gdp-based-on-ppp
- Pollet, M. 2021 “French senators welcome 4G deployment strategy, bemoan not being involved(translated by Daniel Eck” September 30, 2021.
<https://www.euractiv.com/section/digital/news/french-senators-welcome-4g-deployment-strategy-bemoan-not-being-involved/>
- Pompeo, M. 2019. “Europe must put security first with 5G”
Politico, December 2, 2019
<https://www.politico.eu/article/europe-must-put-security-first-with-5g-mike-pompeo-eu-us-china/>
- Raphaël Balenieri. 2019. “Le Sénat adopte la loi « anti-Huawei»” *LesEchos*. Jun 26, 2019
<https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/le-senat-adopte-la-loi-anti-huawei-1032672>
- Rühlig, T. “Exposing the Fragility of EU-China Relations,” (2020)
<https://www.eastasiaforum.org/2020/05/23/exposing-the-fragility-of-eu-china-relations/>
- Sevastopulo, D. and David Bond. 2019 “UK says Huawei is manageable risk to 5G” *Financial Times*. Feb 18, 2019.
<https://www.ft.com/content/619f9df4-32c2-11e9-bd3a-8b2a211d90d5>
- Stark, Holger. 2019. “Konzern unter Verdacht” *Die Zeit*, February 21, 2019
<https://www.zeit.de/zustimmung?url=https%3A%2F%2Fwww.zeit.de%2F2019%2F09%2Fhuawei-mobiles-internet-5g-china-spionageverdacht>

-konzern

Statista, 2021. “5G network availability worldwide in Q3 2021, by country” (December, 2021
<https://www.statista.com/statistics/1310567/5g-availability-by-country/>

Statista, 2022. “5G in France” 2022
<https://www.statista.com/study/86169/5g-in-france/>

Strauss, M. and Chalmers J. 2021. “EU says China is a systemic rival, human rights is main issue” . *Reuters*. June 15, 2021.
<https://www.reuters.com/world/eu-says-china-is-systemic-rival-human-rights-is-main-issue-2021-06-15/>

S&T GPS. 2021 “[이슈분석 199호] 최근 중국의 사이버보안 정책 동향: 입법규제를 중심으로 “
https://now.k2base.re.kr/portal/issue/ovsealssued/view.do?poliIssueId=ISUE_000000000000992&menuNo=200046&pageIndex=1

The Frontier Post. 2020. “US announces expansion of Clean Network to 53 countries” . 2020
<https://thefrontierpost.com/us-announces-expansion-of-clean-network-to-53-countries/>

VOA. 2020. “화웨이 이용하지 말라“... 미국 또 유럽 압박 “ 2020년 2월 18일
https://www.voakorea.com/a/world_us_us-huawei/6029199.html

Wada, Kenji. 2019. “Five Eyes intel group ties up with Japan, Germany, France to counter China in cyberspace” *Mainichi* Feb 4, 2019.
<https://mainichi.jp/english/articles/20190204/p2a/00m/0na/001000c>

Abstract

5G Cybersecurity Strategy of Europe : the Huawei Case

Woosik Kim

Dept. of Political Science and International relations

The Graduate School

Seoul National University

Recognizing the strategic importance of the 5G technology, states are increasingly competing to secure their influence. In particular, the “Huawei incident” that took place over securing superiority in this technology can be said to be a representative case in which a problem of technology has been reborn as a problem of security. The European Union was initially friendly to Huawei, and member states also showed a reserved or permissible attitude regarding the introduction of 5G equipment. However, afterwards, the European Union announced the guidelines for the ‘5G Toolbox’, a ban on assessment strategy, and recommended its member states to introduce it. The member states

also started to make moves to remove Huawei equipment from its network.

This research explained the Huawei case with variables of interests, ideas, and institutions on the formation of the European Union, France, and Germany's strategy to exclude Huawei through the theoretical framework of constructive institutionalism. In particular, this study explored the influence of the ideological factor represented by the perception of China as a threat to the European Union, France, and Germany, which place importance on norms in the matter of choosing between economic opportunities and security risks, and captured the influence of key variables including the U.S. pressure, economic opportunities provided by China and Huawei, institutional factors such as domestic political institutions, and the impact of the European Union's 5G Toolbox guidelines.

This study points out 'strengthening and sharing of threat perceptions against China' as the key variable that had the most consistent and decisive effect on the policy making process. In the case of the European Union, which has an institutional foundation that values international norms, the announcement of the '5G Toolbox' was decisively influenced by the strengthened perception of threats to China as it repeatedly clashed with China over human rights issues. In France, from the beginning of the Huawei incident, the level of sharing of threat perception within the administration was relatively high, and the parliament also recognized the need for ban of the high-risk suppliers. In the case of Germany, the 'IT Security Act 2.0' was passed belatedly as it had difficulties sharing threat perception within its government.

Keywords : Europe, Cybersecurity, Huawei, 5G, Toolbox

Student Number : 2020-25344