

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정 을 내리는 방법

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

로위 연구소는 독립적인 정책 싱크탱크입니다. 로위 연구소의 임무는 경제, 정치, 전략 등 호주의 국제 정책 토론의 모든 차원에 걸쳐 있으며, 특정 지역에 국한되지 않습니다. 로위 연구소의 두 가지 핵심 과제는 다음과 같습니다:

- 호주의 국제 정책에 대한 독특한 연구와 새로운 정책 옵션을 생산하고 광범위한 국제 토론에 기여합니다.
- 토론, 세미나, 강연, 대화 및 컨퍼런스를 통해 호주의 국제 관계에 대한 토론을 위한 접근성 높은 양질의 포럼을 제공함으로써 세계에서 호주의 역할에 대한 토론을 촉진합니다.

로위 연구소 분석은 최근의 국제 동향 및 사건과 그 정책적 시사점을 분석하는 짧은 논문입니다.

이 보고서는 호주 국방부가 자금을 지원하는 로위 연구소의 호주 안보 및 규칙 기반 질서 프로젝트의 일부입니다. 이 보고서에 표현된 견해, 정보 또는 조언에

대한 책임은 해당 저자의 책임입니다. 이 보고서의 내용은 로위 연구소 또는 호주 정부의 견해를 반드시 반영하는 것은 아닙니다.

LOWY INSTITUTE 분석

콘텐츠

키 포인트	2
요약	3
중국 선택	4
글로벌 장애	6
전략의 한계	8
전략적 개념	10
규칙 기반 주문	10
위대한 전력 경쟁	12
회색 영역	14
군사 분쟁	16
글로벌 상호 의존성	18
인상적인 구조	22
압박을 받는 프로세스	23
여러 평가	25
부록 A: 핵 추진 잠수함	28
부록 B: 화웨이와 5G	29
참고	30

키 포인트

- 글로벌 무질서와 중국의 부상으로 인해 국가 안보 환경이 더욱 복잡하고 경쟁이 치열해지면서 각국 정부는 더 많은 선택의 기로에 서게 될 것입니다.
- 새로운 국가 안보 전략은 정책 입안자를 안내하는 데 도움이 되겠지만, 의사 결정 과정을 강화하면 국가 안보 결정의 질을 개선하는 데 더 많은 도움이 될 것입니다.
- 이를 위해 캔버라는 보다 엄격한 의사 결정 절차에 전념하고 복잡한 문제에 대한 여러 개별적이고 독립적인 평가를 더 자주 추구해야 합니다.

임원 요약

호주의 국가 안보 환경이 더욱 복잡해지고 경쟁이 치열해짐에 따라 호주 정부는 2016 국방 백서, 2017 외교 정책 백서, 2020 국방 전략 업데이트 등을 통해 점진적으로 전략적 대응을 명확히 해왔습니다. 이러한 문서와 주요 연설에서 호주 정부는 규칙에 기반한 질서, 강대국 경쟁의 복귀, 회색 지대 경쟁의 확대, 주요 강대국 전쟁 가능성 증가라는 네 가지 광범위한 전략적 개념을 채택했습니다.

호주의 상황을 완전히 설명하고 의사 결정자를 안내할 수 있는 마스터 이론은 없습니다. 국가 안보 전략은 필요하지만 점점 더 예측할 수 없는 지정학으로 인해 그 효용성이 제한될 것입니다. 호주가 채택한 전략적 개념은 호주의 이해관계, 목표, 캔버라가 해결해야 하는 문제 유형을 잘 보여줍니다. 그러나 이러한 개념은 호주가 직면하게 될 어려운 선택의 많은 부분을 숨기기도 합니다. '경쟁적 독립'이라는 역설에 초점을 맞추면 호주의 정책 딜레마가 더욱 명확해지지만, 딜레마가 해결되지는 않습니다.

더 큰 불확실성에 대응하려면 더 많은 사례별 의사결정이 필요합니다. 하지만 그렇다고 해서 정부가 단순히 주먹구구식으로 대응해야 한다는 의미는 아닙니다. 오히려 국가 안보 의사 결정에 더 많은 구조를 부과해온 호주의 역사를 따라 의사 결정의 질을 개선하기 위해 노력해야 합니다. 정부는 직면한 도전의 복잡성을 인정하고 모든 관련 차원을 고려할 수 있도록 국가 안보 문제에 대한 개별적인 평가를 더 자주 모색해야 합니다. 이는 중요한 결정을 내릴 때 호주의 장기적인 전략적 목표가 고려되도록 하는 데 도움이 될 것입니다.

중국 선택

호주의 국가 안보 환경이 강화됨에 따라 정부가 직면한 결정도 강화되었습니다. 캔버라는 오랜 동맹국인 미국과 주요 무역 파트너인 중국 중 어느 쪽도 선택할 필요가 없다는 주장을 더 이상 하지 않습니다. 대신 인도 태평양을 재편하려는 중국의 노력으로 인해 연방 정부는 낯설고 어렵고 때로는 신속하게 즉흥적인 결정을 내려야 했습니다.¹ 최근 몇 년 동안 캔버라는 중국의 호주 정치 간섭,² 지속적인 사이버 압력,³ 투자를 통한 영향력 확보 시도, 경제적 압력, 남태평양에서 군사적 거점을 확보하려는 노력에 대응해야 했습니다.⁴ 안보, 경제, 개발, 기술 사이의 오래된 구분이 모호해지는 것은 새로운 지정학에서 반복되는 주제입니다.

이 기간 동안 캔버라의 가장 큰 두 가지 결정은 2018년 8월 호주 5G 네트워크 입찰에서 중국 기업 화웨이를 비롯한 '고위험 공급업체'를 배제하기로 한 결정과 2021년 9월 호주가 미국, 영국과의 새로운 3국 안보 및 기술 파트너십인 AUKUS의 일환으로 원자력 추진 잠수함을 획득하겠다고 발표한 것입니다.



2021년 9월 15일 호주, 영국과 함께 3국 언론 성명을 발표하는 조 바이든 미국 대통령 (카메론 스미스/백악관/플리커)

언론인 폴 켈리에 따르면 화웨이 사용 금지는 "수년 만에 가장 중요한 보안 관련 결정"이었습니다.⁵ 이 결정이 간단한 결정이 아니었다는 사실을 잊기 쉽습니다. 당시 호주의 경제적 미래는 5G 인프라에 크게 좌우될 것이며, 화웨이가 가장 좋은 조건을 제시할 것이라는 의견이 널리 퍼져 있었습니다. 미국을 비롯한 다른 서방 국가들이 호주의 선례를 따르지 않았다면 화웨이가 여전히 부상했을지도 모릅니다.

5G 시장의 독보적인 리더로 부상하면서 호주는 이 기술 생태계에서 고립되고 경제적으로 약화되었습니다.

호주가 AUKUS를 통해 핵 추진 잠수함을 획득하기로 결정한 것은 훨씬 더 큰 베팅이었습니다. 호주가 언제, 어떻게, 어떻게 잠수함을 인수할지, 그리고 프랑스와의 재래식 잠수함 계약이 종료됨에 따라 발생한 역량 공백을 어떻게 메울지는 아직 불분명합니다. 켈리가 지적했듯이, 이 프로젝트는 "역사상 유례가 없는 복잡한 프로젝트 중 하나"입니다.

- 원자력 산업이 없는 국가가 원자력 추진 잠수함을 건조하는 것".⁶ 호주의

프랑스 해군 그룹과의 재래식 잠수함 함대 계약을 갑작스럽게 취소하자 파리는 분노했고, 파리는 호주와 미국을 향해 분노를 표출했습니다. 이 결정은 인도네시아와 말레이시아도 놀라게 했습니다.⁷ 미래의 잠수함 함대에 고농축 우라늄을 사용하려는 호주의 계획은 국제법에 부합하지만, 전 세계적으로 무기급 우라늄 사용을 줄이려는 노력을 위협하게 약화시킬 수 있습니다.⁸

호주가 재래식 잠수함

함대에 대한 프랑스 회

사Naval Group과의 계

약을 갑작스럽게 취소

하자 파리는 분노했고,

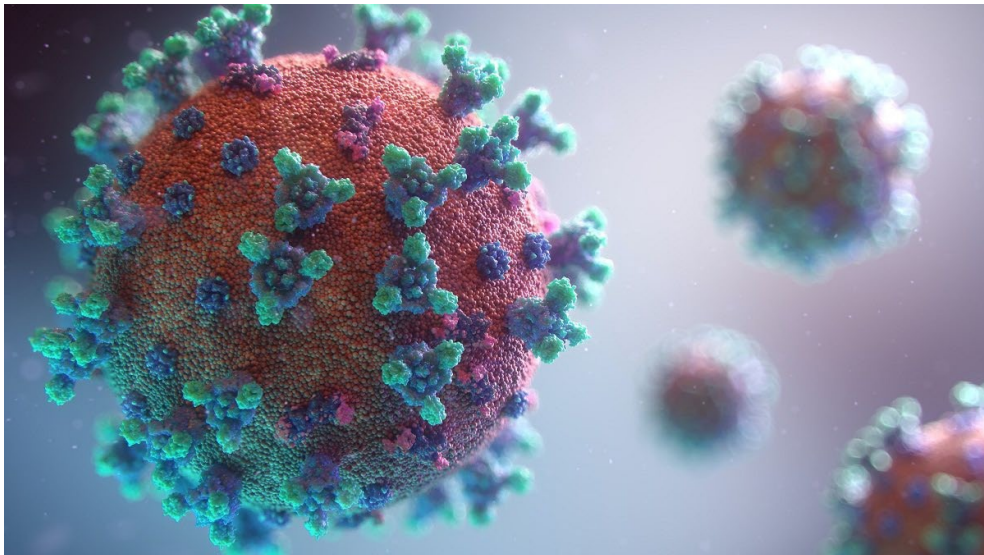
호주와 미국 모두에 분

노를 표출했습니다.

글로벌 장애

그러나 중국만이 호주의 국가 안보에 대한 유일한 도전은 아닙니다. 기후 변화는 국제 협력 강화를 통해서만 대응할 수 있는 전 지구적 위협입니다. 그러나 이러한 글로벌 위협에 대응하는 데 필요한 협력 메커니즘은 경쟁적인 지정학으로 인해 약화되고 있으며, 이러한 추세는 코로나19 팬데믹에 대한 무질서한 글로벌 대응으로 더욱 강조되고 있습니다. 한편, 국가 행동에 대한 가장 기본적인 규범적 제약에 대한 가정은 2022년 2월부터 러시아가 우크라이나를 정복하고 합병하려는 시도로 인해 더욱 흔들리고 있습니다.

지정학적 경쟁은 미국과 중국의 경쟁에만 국한되지 않습니다. 더욱 상호 연결되고 다극화된 세계에서 더 많은 국가가 더 많은 도구를 사용하여 더 많은 영역에서 경쟁하고 있습니다. 전략적 목적을 위해 경제적 도구를 사용하는 지정경제학이 다시 부상하고 있습니다.⁹ 동시에 급속한 기술 발전은 국가 간 경쟁을 위한 새로운 도구와 특히 사이버 및 우주 공간에서 경쟁해야 할 새로운 영역을 창출하고 있습니다.¹⁰



글로벌 위협에 대처하는 데 필요한 협력 메커니즘은 더욱 경쟁적인 지정학으로 인해 약화되고 있으며, 이는 무질서한 글로벌 대응으로 강조되는 추세입니다.

코로나19 팬데믹 (퓨전 의료 애니메이션/언스플래시)

떠오르는 중국과 미중 경쟁이 호주에 제기하는 도전은 냉전 시대보다 더 복잡합니다. 현대

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

중국은 소련보다 세계 경제, 특히 호주 경제에 더 깊이 관여하고 있습니다. 동시에 호주는 도널드 트럼프가 미국 대통령에 오르기 전처럼 동맹국인 미국의 안정성과 신뢰성에 대해 확신을 가질 수 없습니다. 트럼프가 표방하는 포퓰리즘적 민족주의는 여전히 미국의 정책을 제약하고 있으며 미국과 다른 곳의 민주주의에 대한 지속적인 위협이 되고 있습니다.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

호주의 국가 안보 환경에는 그 어느 때보다 많은 변수가 존재합니다. 캔버라는 자연 환경, 국제 질서, 심지어 미국의 행동에 대해 이전보다 더 적은 가정을 할 수 있습니다. 이러한 변수들의 예측할 수 없고 잠재적으로 불안정한 상호 작용은 복잡성을 더합니다.

현재가 어떻게든 특별하다는 주장에 회의적이어야 합니다. 호주는 2차 세계대전 당시 직접적인 위협을 받았으며 그 밖에도 많은 군사 분쟁에 휘말렸습니다. 그러나 그 이전에는 호주의 국가 안보 의제는 냉전이라는 좁은 범위의 도전에 의해 지배되었고, 1990년대 낙관적인 휴지기 이후에는 이슬람 테러리즘과 밀입국자들에 대한 대응이 뒤를 이었습니다. 이와는 대조적으로, 이제 국가 안보 문제의 범위와 복잡성은 기후 변화부터 정치적 극단주의의 새로운 변종에 이르기까지 훨씬 더 광범위해졌습니다. 이로 인해 아직 전쟁만큼 위험하지는 않더라도 그 어느 때보다 복잡한 환경이 조성되고 있습니다. 이러한 복잡성을 이해하는 것은 정책 입안자들에게 또 다른 과제를 제시합니다.

전략의 한계

호주의 국가 안보 구조는 이전과 마찬가지로 이러한 새로운 도전에 대응하기 위해 진화해야 합니다. 최근 몇 년 동안 외교통상부(DFAT)와 호주국제원조기구(AusAID)의 합병, 내무부 설립, 국가정보국(ONI) 신설 등 호주 관료제는 상당한 개혁을 거쳤습니다. 한 가지 가능성은 이 관료제를 더욱 통합하고 유연하게 만들어 새로운 환경에 더 잘 적응할 수 있도록 하는 것을 목표로 조직을 개편하는 것입니다. 그러나 불확실한 시기에 또 다른 대대적인 조직 개편은 불안정성을 악화시키고 득보다 실이 많을 수 있습니다.



호주의 국가 안보 아키텍처는 새로운 도전에 대응하기 위해 진화해야 합니다(John/플리커)

덜 부담스러운 옵션은 국가 안보 전략을 수립하여 결정을 내리고 실행하는 사람들을 안내하는 것입니다. 이러한 전략은 ONI가 준비한 글로벌 위협 평가를 통해 정보를 얻을 수 있으므로 호주 보안 정보기구(ASIO)가 수행하는 연례 위협 평가보다 더 넓은 범위를 포괄할 수 있습니다.¹¹ 이상적으로는 이러한 전략은 국가 안보에서 역할을 수행해야 하는 정

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

부의 여러 부분 간의 통합을 촉진할 것입니다.¹² 사전에 문제를 해결하면 적어도 정부가 다음을 준비하는 데 도움이 될 것입니다.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

를 통해 더 짧은 시간 내에 더 많은 선택을 할 수 있습니다. 집중된 목표와 우선순위를 설정하면 어떤 위협에 어떻게 대응해야 할지에 대한 판단력이 향상됩니다.

호주는 최소한 이러한 높은 수준의 목표를 명확히 하는 국가 안보 전략이 필요합니다. 이는 의회에 제출하는 성명서의 형태를 취할 수 있습니다. 그러나 예측할 수 없는 환경은 세부 계획 문서의 유용성을 제한할 것입니다. 이러한 전략이 완성된 지 얼마 지나지 않아 구식이 될 위험이 높습니다. 이러한 한계로 인해 상황에 맞는 사례별 의사 결정의 품질에 더 많은 부담이 가해집니다. 이러한 이유로 미국의 저명한 전략가들은 "거시적 전략을 수립하거나 추구하는 데 많은 비용이 들고 잠재적으로 비생산적일 수 있다"고 주장합니다. 다니엘 드레즈너, 로널드 크랩스, 랜달 슈웰러는 미국이 대신 사례별 문제 해결로 제한해야 한다고 주장합니다.¹³

사례별 의사결정의 중요성이 커지고 있다는 저자들의 지적은 옳지만, 호주가 전략을 완전히 포기하고 그저 뒤죽박죽으로 헤쳐 나갈 수는 없습니다. 전략적 나침반이 없다면 캔버라는 전술적 문제에 몰두하여 단기적이고 사후 대응적이며 잠재적으로 비생산적인 결정을 내리는 경향을 악화시킬 수 있습니다. 호주는 장기적이고 전략적인 목표를 식별해야 하지만, 의사 결정 시 이러한 목표를 고려할 수 있는 프로세스도 필요합니다. 마지막 섹션에서는 이를 위해 호주 정부가 구조화된 의사 결정에 대한 새로운 노력을 기울이고 복잡한 문제에 대한 다중 평가를 더 자주 추구해야 한다고 주장합니다. 다음 섹션에서는 캔버라가 직면할 수 있는 어려운 결정의 유형에 초점을 맞춥니다. 이를 위해 호주가 환경을 이해하고 대응을 안내하기 위해 채택한 전략적 개념을 검토합니다.

전략적 개념

호주에는 국가 안보 전략이 없지만, 정부는 2016 국방 백서,¹⁴ 2017 외교 정책 백서,¹⁵ 2020 국방 전략 업데이트 등 일련의 문서와 연설을 통해 새로운 전략 환경에 대한 대응을 분명히 했습니다.¹⁶ 이 세 문서는 이전 정부에서 발행한 것이지만 현 호주 정부는 이를 거부하지 않고 호주 외교 정책의 본질적인 연속성을 강조해 왔습니다. 특히 리처드 말레스 국방부 장관은 2020 국방 전략 업데이트를 승인했습니다.¹⁷

*국제 질서는 항상
규칙보다는 힘에 의
해 형성되어 온 것
이 사실입니다. 하
지만 그렇다고 해
서 규칙의 중요성이
반증되는 것은 아
닙니다.*

이 정책 문서는 규칙에 기반한 국제 질서의 약화, 강대국 경쟁의 복귀, 회색 지대의 확대, 군사적 분쟁 가능성 증가 등 일련의 전략적 개념을 채택했습니다. 이러한 전략적 개념은 호주의 이익과 목표, 그리고 현재와 미래에 캔버라가 해결해야 할 문제 유형을 조명합니다. 그러나 호주가 직면하게 될 선택의 복잡성을 모호하게 만들기도 합니다. 이러한 선택은 호주 전략 문서에서 덜 주목을 받았지만 아래에서 다섯 번째 전략 개념으로 논의되는 글로벌 상호 의존성 증가의 맥락에서도 이해할 수 있습니다.

규칙 기반 주문

규칙에 기반한 국제 질서는 사람마다 다른 의미를 갖지만, 특히 유엔 설립 이후 국제 질서가 국가 권력이 아닌 규칙에 의해 형성되고 있고 형성되어야 한다는 생각은 공통적입니다.¹⁸ 냉전 이후에야 이 아이디어가 규칙에 기반한 질서로 알려지게 되었습니다. 이 용어는 특히 지난 10년 동안 국제 시스템이 더 많은 압력을 받으면서 더 널리 사용되었습니다.¹⁹ 호주는 멀리 어답터였습니다. 2008년 연설에서 당시 케빈 러드 외무장관은 규칙 기반 국제 질서를 언급한 최초의 국제 지도자였을 것입니다.²⁰ 이 용어는 2016년 호주 국방

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

백서에 처음 등장했으며, 이후 자주 등장했습니다.²¹

기존 질서에 대한 주요 압력 중 하나는 힘의 균형의 변화에서 비롯됩니다. 미국은 2차 세계대전 이후 규칙에 기반한 질서의 창출을 주도했으며, 많은 설명에 따르면 그 이후에도 미국의 힘이 이를 뒷받침해 왔습니다.²² 그러나 이제 중국은 최소한 자국에 유리한 방향으로 질서를 수정하려고 합니다.²³ 다극화되는 세계는 기존 질서에 대한 불만을 더 크게 불러일으키고 있습니다.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

전후 체제. 우크라이나에 대한 러시아의 전쟁은 또한 질서의 근본에 대한 공격입니다.
원칙.

국제 질서는 항상 규칙보다는 힘에 의해 형성되어 온 것이 사실입니다. 하지만 그렇다고 해서 규칙의 중요성이 반증되는 것은 아닙니다. 규칙이 중요하지 않다면 국가들이 규칙을 논의하고 제정하는 데 그토록 많은 노력을 기울인 이유와 1945년 이후 규칙의 수와 내용이 늘어난 이유를 설명할 수 없을 것입니다.²⁴ 최근 중국이 국제기구에서 그리고 국제기구를 통해 힘을 행사하려는 노력도 규범의 힘을 높이 평가하는 것을 보여줍니다.²⁵



호주는 1945년 샌프란시스코 회의 이후 그 어느 때보다 국제 질서가 어떻게 진화하기를 원하는지 고민해야 합니다. 사진: 유엔 헌장이 합의된 샌프란시스코 회의에 참석한 호주 대표 제시 스트리트 여사(유엔 사진/로젠버그/플리커)

호주는 자유민주주의 국가이자 중견국이기 때문에 규칙 기반 질서의 확대에 의해 그 어느 나라보다 많은 혜택을 누리고 있습니다. 피터 바르게스 전 DFAT 장관의 말을 빌리자면,

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

호주는 "세계에서 자신의 길을 사거나 괴롭힐 수 없다"고 합니다.²⁶ 호주는 섬 대륙이라는 지리적 특성으로 인해 공해, 해상 경계, 남극 대륙에 적용되는 규칙에 특별한 이해관계를 갖고 있습니다.²⁷ 더 넓게 보면 호주는 필요한 국제 협력을 가능하게 하는 질서도 필요로 합니다.

글로벌 위협에 대응하기 위해 중국이 국제 질서의 책임 있는 이해당사자가 될 것이라는 희망은 이제 순진한 것으로 널리 폄하되고 있습니다. 그러나 중국의 규칙 기반 질서로의 통합은 미국과 동맹국들에게 중국을 봉쇄하려는 대안보다 더 현실적인 장기 정책 목표로 남아 있습니다.

국내 정치를 바꾸고 있습니다.²⁸

호주는 현상 유지에 분명한 이해관계가 있습니다. 그러나 국제 질서가 약화되면서 더 복잡한 선택의 기로에 서게 되었습니다.

호주는 현상 유지에 분명한 이해관계가 있습니다. 그러나 국제 질서가 약화되면서 두 가지 이유로 인해 더 복잡한 선택에 직면하게 되었습니다.

첫째, 국제 질서가 유동적이기 때문에 호주는 1945년 샌프란시스코 회의 이후 그 어느 때보다 질서가 어떻게 진화하기를 원하는지, 그리고 어떤 타협을 할 준비가 되어 있는지에 대한 질문과 씨름해야 합니다.

만들 수 있습니다. 외교 정책 백서는 "제도, 규칙 및 협력 형태는 진화할 수 있으며 진화하고 있습니다."라고 인정합니다. 호주는 글로벌 협력을 지원하는 제도가 신흥 강대국의 더 큰 비중을 수용해야 한다고 믿습니다."²⁹

둘째, 규칙에 기반한 질서가 원시 경쟁으로 바뀌면서 호주는 더 즉각적이고 구체적인 안보 이익을 우선시할지 여부와 시기를 놓고 더 자주 씨름해야 할 것입니다. 규칙을 위반하는 국가가 늘어날수록 호주는 1990년대 초처럼 "선량한 국제 시민"을 우선시하기가 더 어려워질 것입니다.³⁰ 고농축 우라늄으로 구동되는 잠수함을 확보하기로 한 호주의 결정은 한 가지 예를 보여줍니다. 이 결정은 이러한 능력의 이점이 국제 비확산 체제에 미치는 부정적인 영향보다 더 크다고 가정합니다.³¹ 이는 고립된 사례가 아닙니다. 정부는 사이버 및 우주 공간이라는 새로운 영역에서 경쟁 우위를 확보하고 거버넌스를 강화하기 위해 유사한 절충안을 마련해야 할 것입니다.

강력한 파워 경쟁

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

"강대국 경쟁"의 복귀는 국제 질서 약화의 원인인 동시에 결과이기도 합니다. 이 개념은 트럼프 행정부가 2017년 국가 안보 전략을 구성하기 위해 채택한 개념입니다.³² 2022년 10월에 발표된 바이든 행정부의 국가 안보 전략은 "강대국"과의 "전략적 경쟁"으로 브랜드가 바뀌었지만 동일한 프레임을 사용합니다.³³ 스콧 모리슨은 2019년 연설에서 말콤 프레이저 이후 처음으로 "강대국 경쟁"을 언급한 호주 총리가 되었습니다.³⁴

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

모든 설명에 따르면 중국은 이 프리즘을 통해 세계를 바라보고 있습니다.³⁵ 중국은 자신을 떠오르는 강대국으로, 미국은 쇠퇴하는 강대국으로 보고 있습니다. 강대국 경쟁은 호주에 대한 중국의 행동의 상당 부분도 설명합니다. 중국이 바라보는 호주는 중국과의 경제적 상호의존성에도 불구하고 미국과 완강하게 동맹을 맺고 있는 중견 지역 국가로서 문제가 있는 변칙적인 국가로 보입니다.



중국은 자신을 떠오르는 강대국으로, 미국은 쇠퇴하는 강대국으로 인식하고 있습니다. 중국의 시진핑 주석의 유엔 총회 연설 (유엔/플리커)

그러나 미국과 중국에 대한 호주의 선택은 강대국 경쟁이라는 개념이 시사하는 것보다 더 복잡합니다. 우선, 미중 경쟁의 궤적은 매우 불확실합니다. 군사적 충돌은 여전히 가능하지만 어떤 형태의 "경쟁적 상호의존"도 가능합니다.³⁶ 미국은 적어도 2022 국가 안보 전략에서 중국과 경쟁해야 할 필요성과 글로벌 이슈에서 협력해야 할 필요성 사이의 긴장을 인정하고 있습니다.³⁷ 또한 미국과 중국이 경제적으로 어느 정도까지 "분리"될지는 양측의 수사에도 불구하고 여전히 불분명합니다.

중국에 대응하고 미국에 의존하는 호주의 능력은 제한적입니다. 호주는 미국보다 경제적으로 중국으로부터 분리할 수 있는 능력이 훨씬 부족하며 중국의 모든 움직임에 대응할

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

수 있는 자원도 부족합니다. 호주가 5G 네트워크에서 화웨이를 전면적으로 배제한 것의 장점이 무엇이든 간에, 이 결정은 호주가 중국 기술의 모든 위험을 관리할 수 있는 템플릿을 제공하지 않습니다.³⁸ 동시에, 호주의 지원 수준에 대한 가정은 다음과 같습니다.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

미국이 중국을 압박하는 데 기대할 수 있는 것은 다음을 고려해야 합니다.

미국 정치의 변동성.

미중 경쟁으로 인해 호주가 단 한 번의 결정적인 '중국 선택'을 해야 할 수도 있지만, 캔버라는 미국과 중국의 변화에 끊임없이 재조정하면서 여러 번의 어려운 선택을 해야 할 가능성이 높습니다.³⁹



호주의 5G 네트워크에서 화웨이를 전면적으로 배제한 것은 다음과 같은 예시를 제공하지 않습니다.

중국 기술의 모든 위험을 관리할 수 있는 국가(칼리스 담브란스/플리커)

회색 영역

캔버라는 호주의 경제, 정치, 지역에서 우위를 점하려는 중국의 시도를 이해하기 위해 "회색 시대" 개념을 채택했습니다. 회색 시대는 규칙이 불분명한 평화와 전쟁 사이의 모호한 공간을 설명합니다. 중국과 러시아와 같은 수정주의 국가들은 현상 유지를 변경할 수 있는 저비용의 기회를 제공하기 때문에 회색 시대에서 활동하는 것을 선호한다고 종종 주장합니다. 수정주의 세력은 무력 대응을 유도하지 않고 지상(또는 해상, 사이버 공간 또는 우

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

주 공간)에서 점진적으로, 빠르게, 또는 그럴듯하게 부인하면서 사실을 변경하는 '회색 지대 전술'을 사용하여 확실한 성과를 달성할 수 있습니다.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

서방 분석가들은 2014년 러시아가 우크라이나 동부에 비무장 병력을 파견하기 시작한 지 얼마 지나지 않아 회색 지대에 대해 더 많이 이야기하기 시작했습니다. 그 후 이 개념은 남중국해 지역에서 중국의 점진적인 영토 및 해양 침범에 적용되었습니다. 이 개념은 2016년 국방 백서에는 언급되지 않았지만 2020년 국방 전략 업데이트에는 11번 등장했습니다.

회색 지대 개념은 전쟁이 아닌 경쟁에 대한 인식을 높였지만, 서방 정책 입안자들이 선택할 수 있는 선택지를 모호하게 만들기도 합니다. 그 이유는 이 개념이 너무 광범위하고(국방 전략 업데이트에서는 "군사화", "사이버 공격", "허위 정보 캠페인", "경제적 강압"을 회색 지대 활동으로 나열하고 있음) 너무 협소하여 수정주의 국가들만 회색 지대 전술을 사용한다고 가정하고 있기 때문입니다. 그러나 서방도 경제 조치, 정보 지원, 무기 이전을 통해 러시아에 대항하는 우크라이나를 지원하는 것이 증명하듯이 회색 지대 전술을 사용하고 있습니다.⁴⁰



회색 지대 활동이라는 개념은 2014년 러시아가 우크라이나 동부에 비무장 병력을 파견하기 시작한 후 서방 분석가들에 의해 처음 적용되었습니다. 이 개념은 이후 남중국해 지역에서 중국의 점진적인 영유권 침범에 적용되었습니다(NASA 존슨/플리커).

그레이존 현상에 대한 정책적 대응 방안에는 크게 두 가지 범주가 있습니다.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

첫 번째는 새로운 억지 개념을 추구합니다. 미국의 "통합 억제" 개념은 미국과 동맹국들이 무력 충돌의 임계점 이하에서 적을 억제하기 위해 보다 다각적인 노력을 기울이는 것입니다. 이를 위해서는 비군사적 수단을 더 많이 사용하는 범정부적 노력이 필요하다.⁴¹ 그럼에도 불구하고 모든 국가 전략 수단을 통합하는 것은 장기적인 목표로 남아 있다,

특히 경제적 압박이나 사이버 수단과 같은 비군사적 수단을 효과적으로 배치하는 방법을 각 국가가 스스로 학습하고 있기 때문입니다. 이러한 이유로 호주의 의사 결정권자들은 '억지 효과'에 대한 일반적인 주장에 회의적이어야 합니다. 군사적 능력은 중국의 경제적 강압을 억제할 수 없습니다. 캔버라는 항상 누가 억지력을 발휘할 것인지 질문하여 억지력을 위한 제안을 평가해야 합니다,

*비밀 작전은 국제 규
범을 위반해야 하기
때문에 은밀하게 이
루어집니다.*

누가 억지할 것인가, 무엇을 억지할 것인가?
어떻게 억제할 것인가.⁴² 이를 위해서는 보다 상황에
맞는 정책과 의사 결정이 필요합니다.

회색 지대에 대한 두 번째 제안 된 대응 세트는 호주가
다음과 같은 자체 "회색 지대 전술"을 강화하여 적을
반영하는 것을 볼 수 있습니다.

공격적인 사이버 작전, "정치전" 또는 기타 은밀한 행동을 통해. 그러나 이러한 제안은 일반적으로 필요한 절충안을 고려하지 않습니다.⁴³ 이러한 활동은 논리적으로 평화와 전쟁의 경계가 모호해지고 회색 지대가 확대되어 규칙 기반 질서를 약화시킨다는 사실을 간과하는 경우가 많습니다. 은밀한 작전은 국제 규범을 위반해야 하기 때문에 은밀합니다. 마찬가지로 공격적인 사이버 작전은 필연적으로 사이버 공간을 전투 공간으로 만들어 자유민주주의에 복잡한 딜레마를 야기합니다.⁴⁴

호주는 전쟁이 없는 상황에서 효과적으로 경쟁에 참여하기 위해 때때로 은밀한 행동, 공격적인 사이버 조치, 정보 작전으로 전환할 것입니다. 그러나 이러한 수단을 사용하기로 결정하려면 호주의 더 광범위한 전략적, 기술적 이익과 균형을 맞추고 매년 다른 비용을 새롭게 평가해야 합니다.

전쟁을 피한 효과적인 경쟁에는 세밀한 판단이 필요합니다. 러시아의 우크라이나 침공 계획에 대한 미국과 영국의 신속한 기밀 해제와 정보 유포는 러시아의 '사전 병커화'를 막고 우크라이나에 대한 서방의 단합과 결의를 다지는 토대를 마련했습니다. 그러나 각 상황마다 작전상의 이익과 귀중한 정보 보호 사이의 균형은 다를 것입니다.

군사 분쟁

회색 지대에 초점을 맞추고 있지만 지정학적 경쟁이 무력 충돌의 문턱 아래로 유지된다는 보장은 없습니다. 2020 국방 전략 업데이트는 호주가 더 이상 그러한 사태에 대비해 10년의 전략적 경고 기간을 가정할 수 없다고 경고했습니다. 중국의 군사 현대화와 미중 경쟁 격화로 인해 호주와 관련된 대규모 재래식 전쟁의 가능성이 제기되고 있습니다. 러시아의 우크라이나 침공은 강대국이 여전히 재래식 병합 전쟁을 일으킬 수 있다는 것을 보여주었습니다. 이는 또한 중국이 대만을 침공할 수 있다는 견해를 부추겼습니다. 이는 여러 가능한 경로 중 하나일 뿐입니다.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

미국과 중국 간의 군사적 갈등으로 이어졌습니다. 미국의 정치학자 그레이엄 앨리슨에 따르면, 역사적으로 16번의 권력 교체 중 12번에서 분쟁이 발생했는데, 그는 이를 '투키디데스의 함정'이라고 불렀습니다.⁴⁵



회색 지대에 대한 관심에도 불구하고 지정학적 경쟁이 무력 충돌의 문턱 아래로 유지된다는 보장은 없습니다. 노던 테리토리에서 열린 프레데터 런 2022 훈련에 참가한 호주 육군 병사(더스틴 앤 더슨/디펜스 이미지)

그러나 많은 요인들이 주 간 갈등의 부활을 주도하고 있습니다. 이는 4년마다 발표되는 미국 국가정보위원회 *글로벌 동향* 보고서에서 잘 드러납니다. 2012년 보고서는 당시의 통념을 반영하여 "지난 20년간의 역사적 추세를 보면 주요 무력 분쟁이 줄어든 것으로 나타났습니다... 강대국 간 분쟁에 대한 억제력은 여전히 강할 것이다."⁴⁶ 2016/17 보고서는 "지난 20년간 분쟁의 수와 강도가 감소하는 추세가 반전되고 있는 것으로 보인다"⁴⁷ 전환점을 발견했다. 2020/21 보고서는 "기술의 발전과 대상 범위의 확대, 분쟁의 새로운 경계, 다양한 행위자, 더 어려운 억지력, 허용 가능한 사용에 관한 조약과 규범의 약화 또는 부재"로 인해 국가 간 분쟁의 위험이 증가하고 있음을 확인했습니다.⁴⁸

캠버라가 여전히 군사적 충돌에 대한 중대한 결정에 직면할 수 있다는 가능성은 보다 엄

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

격한 의사 결정 과정의 필요성을 강조합니다. 분쟁의 위험이 커지면 표면적으로는 호주의 선택이 명확해집니다. 전쟁이 임박했다면 호주는 전쟁이 아닌 국제 질서의 통합과 복잡한 경쟁에 초점을 맞춰야 합니다. 그보다는 군사 공격을 억제하고

필요한 경우 군사력 개선을 가속화하고 군에 훨씬 더 많은 국가 안보 자원을 할당하여 전투를 준비합니다.

경제 세계화가 정점에 도달하더라도 경제적 상호의존성은 계속될 것입니다. 자립은 중소 규모의 주에 현실적인 선택이 아닙니다.

그러나 주정부 간 갈등의 유령조차도 궁극적으로 캔버라의 선택을 명확하게 하기보다는 복잡하게 만듭니다. 호주는 필요한 경우 전쟁에 대비하는 동시에 분쟁을 억제하거나 예방하기 위해 노력하는 것 사이에서 적절한 균형을 찾아야 합니다. 미국 국가 정보위원회 보고서에서 알 수 있듯이 후자의 목표를 달성하려면 군사적 억지력 이상의 것이 필요합니다. 이는 국방 전략 업데이트에서 강조했듯이 호주의 환경을 "형성"하는 것을 의미합니다. 이를 달성하기 위해서는 전쟁을 제외한 더 효과적인 경쟁, 더 많은 외교, 더 강력한 규범이 필요합니다.

글로벌 상호 의존성

위에서 설명한 네 가지 전략적 개념 사이에 불안하게 자리 잡고 있는 것은 역설적이게도 지정학적 경쟁과 함께 번성하고 있는 글로벌 상호의존의 현실입니다.

호주의 2017년 외교 정책 백서는 이러한 역설의 한 측면을 강조하면서 "세계는 이제 어느 때보다 더 상호 연결되고 상호 의존적이며... [반면] 개별 시민에게 권한을 부여하는 동일한 연결성은 국제 시스템의 위험과 변동성을 증가시킨다"고 지적합니다.⁴⁹ 2022년 미국 국가 안보 전략은 이러한 긴장을 인식하지만 해결하지는 못합니다. 이 전략은 두 가지 전략적 도전을 식별하는 것으로 시작합니다. 첫 번째는 탈냉전 시대를 형성하기 위한 주요 강대국 간의 경쟁입니다. 두 번째는 "국경을 넘나드는 공동의 도전"입니다.

... [본질적으로] ... 정부가 문제를 해결하려면 정부가 협력해야 한다". 후자는 "지정학에 부차적인 문제가 아니"기 때문입니다.⁵⁰

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

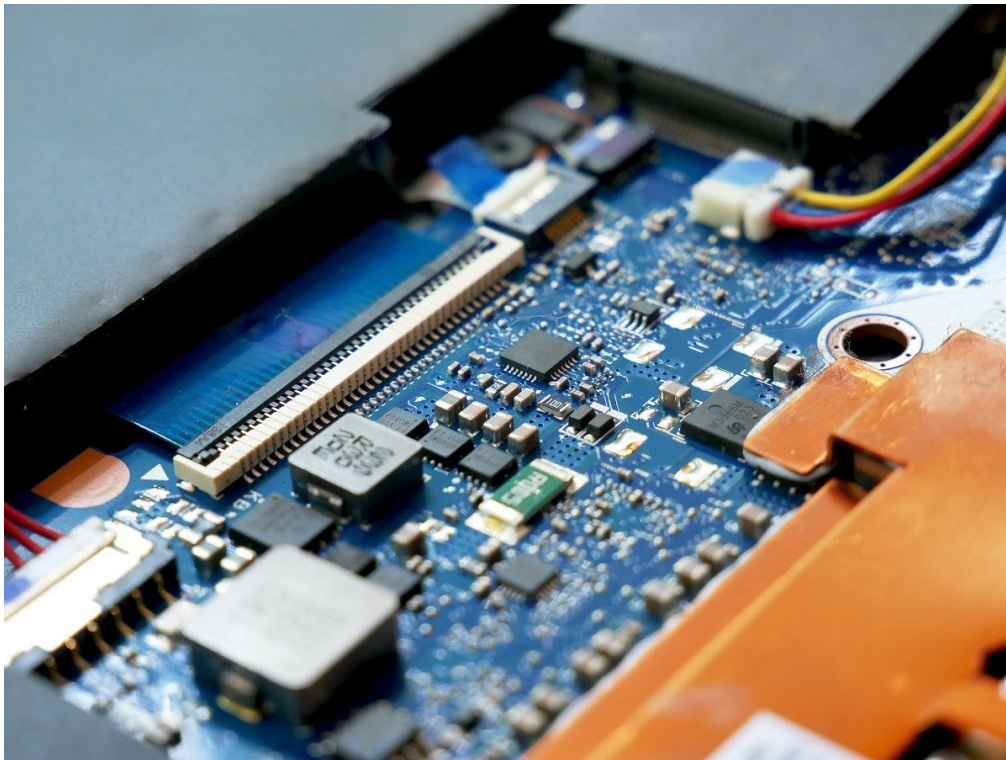
글로벌 상호의존성은 막대한 글로벌 부와 발전을 가져온 경제 및 기술 상호 연결과 기후 변화 및 대량살상무기와 같은 글로벌 위협의 결과입니다. 사이버 공간의 급속한 확장과 이에 따른 우주 공간에 대한 의존도 증가(2016년에서 2021년 사이 상업용 인공위성 수 3배 증가)⁵¹는 어떤 국가도 독자적으로 보호할 수 없는 글로벌 커먼즈를 확장시켰습니다. 경제 세계화가 정점에 도달하더라도 경제적 상호 의존성은 계속될 것입니다.⁵² 경제를 성장시키고 국제 경쟁력을 유지하고자 하는 중소 규모 국가에게 자립은 현실적인 선택이 아닙니다.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

경쟁과 협력이라는 상반된 의무를 조화시키기 위한 명확한 로드맵이 없다는 것은 미국의 국가 안보 전략에서 분명하게 드러납니다. 따라서 다른 접근 방식이 필요합니다:

[경쟁이 심화되는 세계가 협력에 어떤 영향을 미치는지, 협력의 필요성이 경쟁에 어떤 영향을 미치는지 이해하지 못한다면 ... 다른 국가와 협력할 계획이 없다면 ... 강대국과의 경쟁에서 성공할 수 없을 것입니다 ... 우리는 두 가지를 모두 다룰 뿐만 아니라 그 관계를 인식하고 그에 따라 조정하는 전략이 필요합니다.⁵³

그러나 이러한 전략이 부재한 상황에서 미국과 다른 국가들은 뒤죽박죽으로 대응하고 있습니다. '경쟁적 상호의존'이라는 역설에 대한 정책적 대응은 크게 네 가지로 분류할 수 있습니다. 첫 번째와 두 번째는 협력과 경쟁의 관계를 최소화하려는 것이고, 두 번째는 협력과 경쟁의 관계를 최대한 활용하려는 것입니다.



2022년 10월에 발표된 미국의 첨단 반도체 중국 수출에 대한 통제는 미국이 호주를 포함한 동맹국 및 파트너보다 "리쇼어링" 생산을 더 추진할 준비가 되어 있음을 나타냅니다 (비슈누 모하난 / Unsplash).

첫 번째 정책적 대응은 "탈동조화" 또는 경제 다각화를 추구하는 것입니다. 국가가 글로벌 위협으로 인한 상호 의존성을 줄일 수는 없지만 자급률을 높이고 생산을 "리쇼어링"하며 공급망을 다각화함으로써 경제적 상호 의존성을 최소화할 수 있습니다. 2022년 10월에 발표된 미국의 첨단 반도체 대중국 수출 규제에 따르면 미국은 다음과 같은 조치를 취하고 있습니다.

호주는 독자적으로 상

이 방향으로 더 나아갈 준비가 되어 있습니다.

호주를 포함한 동맹국 및 파트너와 협력하고 있습니다.

호 의존성을 활용할 수

두 번째 정책 대응은 협력과 경쟁을 구분하는 것입

있는 기회가 거의 없지

니다. 앤서니 알바니즈 총리는 "우리는 가능한 한 중국과 협력할 것"이라고 거듭 강조했습니다.

만, 더 큰 경제 그룹의

... 그러나 우리는 필요할 때 호주의 이익을 옹호할

일부로서 상호 의존성

것입니다."⁵⁴ 그의 말은 앤서니 블링큰 미 국무장관

을 활용할 수 있습니다.

이 중국에 대한 미국의 정책을 "경쟁력이 있을 때 경쟁력이 있다"고 설명한 것을 반영합니다.

협력할 수 있을 때는 협력하고, 적대적이어야 할 때는 적대적이어야 합니다." 이 접근 방식은 매우 간단해 보이지만, 안보와 경제의 경계가 모호해지면서 경쟁과 협력의 영역을 구분하는 것이 점점 더 어려워지고 있습니다. 무역, 공중 보건, 기후 변화에 대한 협력은 지역 경제학, 백신 민족주의, 녹색 기술 공유에 대한 반대에 의해 추월당했습니다.⁵⁵ 협력과 경쟁을 분리하려면 양측의 어느 정도의 합의도 필요합니다. 블링큰 장관은 "어떤 국가도 양자 간 차이 때문에 초국가적 현안에 대한 진전을 보류해서는 안 된다"⁵⁶고 주장하는 것이 도덕적으로 옳지만, 그렇다고 해서 중국이 낸시 펠로시 미 하원의장의 2022년 8월 대만 방문 이후 모든 협력 대화 채널을 폐쇄하는 것을 막지는 못했습니다.

경쟁적 상호의존성에 대한 세 번째(그리고 가장 덜 인기 있는) 접근 방식은 협력을 통해 경쟁을 완화하는 것입니다. 이는 더 많은 소통 채널을 만들고, 관계를 돈독히 하며, 경우에 따라 상호 의존성을 높임으로써 달성할 수 있습니다. 로위 인스티튜트의 리처드 맥그리거 선임 연구원은 호주가 "중국에 필수적인 주요 원자재 공급국으로서의 입지를 확고히 하기 위해 노력해야 한다... 이는 중국이 무역을 정치적 무기로 사용하려는 시점에 캔버

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

라에 지렛대를 제공하기 때문"이라고 주장합니다.⁵⁷

경쟁 우위를 위한 의존성 활용은 네 번째 정책 대응입니다. 이를 위해서는 일반적으로 미국이 자국 통화의 국제적 지위와 글로벌 통신 노드에 대한 통제에서 얻는 것과 같은 비대칭적 이점이 필요합니다.⁵⁸ 호주는 독자적으로 상호 의존성을 활용할 기회가 거의 없지만 우크라이나 침공 후 러시아를 제재하기 위해 동원된 것과 같은 대규모 경제 그룹의 일원이거나 공격적인 사이버 작전(본질적으로 또 다른 형태의 무기화 된

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

상호 의존성). 그러나 상호의존성을 무기화하려는 모든 시도는 본질적으로 위험하며, 특히 상호의존성은 양날의 검과 같기 때문입니다.⁵⁹

경쟁적 상호 의존성의 증가는 호주가 직면하게 될 결정에 복잡성을 더합니다. 각각의 경우에 최선의 결정을 내리려면 강력한 분석과 신중한 균형이 필요합니다. 자급자족을 지나치게 강조하면 호주 경제에 해를 끼칠 수 있습니다. 경쟁과 협력을 구분하는 것은 표면적으로는 간단하지만 실제로는 훨씬 더 어렵습니다. 어떤 경우에는 호주가 협력을 통해 경쟁을 완화함으로써 이익을 얻을 수도 있습니다. 드물게는 상호 의존성을 무기화하려고 할 수도 있습니다. 이러한 모든 선택에는 특정 상황과 더 광범위하고 장기적인 영향을 고려한 어려운 비용-편익 평가가 필요합니다.

인상적인 구조

최선의 결정을 내리기 위해 정부는 엄격한 절차를 준수해야 합니다. 물론 모든 정부의 결정은 가능한 한 체계적으로 이루어져야 합니다. 그러나 이 백서에서는 국가 안보와 관련된 의사 결정은 별개의 범주에 속하며, 보다 체계적인 의사 결정 프로세스가 더 적합하고 더 필요하다는 점을 가정합니다.

이 가정은 새로운 것이 아닙니다. 2차 세계대전 이후 호주 정부는 선택적 양당제를 위한 메커니즘, 객관적인 국가 안보 평가를 제공하는 독립 기관, 국가 안보를 다루는 전문 내각 위원회 등을 여러 시기에 걸쳐 만들었습니다.

2차 세계대전은 보다 엄격한 국가 안보 의사결정의 필요성에 대한 사람들의 관심을 집중시켰습니다. 이로 인해 합리적 선택 이론이 생겨났고, 이는 현재 우리가 흔히 상식적인 의사 결정이라고 생각하는 문제에 대한 객관적인 분석, 대안의 준비, 최선의 선택이라는 개념에 반영되었습니다.⁶⁰ 동시에 호주 보수당 정부와 야당인 노동당은 자문전쟁위원회(AWC)를 구성하기로 합의했습니다. 선거에서 승리한 후, ALP 정부는 AWC를 그대로 유지하면서 기본적으로 이 위원회의 결정을 전쟁 내각의 결정으로 간주하기로 결의했습니다.⁶¹

냉전 기간 동안 호주 정부는 내각 차원의 국가 안보 결정 구조를 개선하기 위해 노력했습니다. 로버트 호프 법무장관의 1974~77년 왕립 정보 및 안보 위원회는 "정보 및 안보에 관한 장관급 위원회"와 "보고해야 하는 사안에 대해 어떤 평가를 해야 하는지에 대한 장관의 지시"로부터 독립적인 국가 평가 사무소를 설립할 것을 권고했습니다.⁶² 말콤 프레이저 총리는 두 가지 권고 사항을 모두 이행하고 국방 및 외교부 장관으로 구성된 국가 및 국제 안보 위원회를 내각에 설치했습니다. 그의 후임자인 밥 호크 총리는 이 위원회를 국방 및 대외 관계 위원회의 소위원회로 전환했습니다.

1996년 존 하워드 총리는 미국 국가안보위원회와 기관 간 프로세스의 영향을 받아 국가 안보 의사 결정을 위한 보다 엄격한 시스템을 구축하고자 했습니다. 하워드 총리는 내각 국

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

가안보위원회(NSC)를 설립하고, 산하 국가안보 장관 및 차관보 위원회의 지원을 받아 재무장관을 포함시켰습니다. 턴불 총리는 내무부 장관을 NSC에 추가하고 알바니즈 총리를 기후변화 장관으로 임명했습니다. 고위 관료들도 NSC 심의에 자주 참여합니다.⁶³

압력을 받는 프로세스

이러한 구조적 시도에도 불구하고 NSC 회의는 필연적으로 정치적, 개인적, 집단적 역학 관계에 의해 형성될 수밖에 없습니다. 대부분의 설명에 따르면, 회의 진행은 총리와 심지어 회의 당일 총리의 기분에 따라 크게 달라진다고 합니다. 한 참가자는 한 총리가 자신의 목소리가 다른 사람들보다 더 크게 들리도록 좌석 배치를 일상적으로 사용했다고 말했습니다. 전 ONA 사무총장이자 호주 외교 정책의 역사가인 앨런 킵은 "참가자들은 ... 회의에 대해 다음과 같이 설명한다"고 말합니다.

비공식적이고 구조화되지 않은 ... 의제와 공식적인 제출물이 회람되지만 장관과 관리들은 다른 문제를 자유롭게 제기할 수 있습니다.⁶⁴ NSC는 종종 정보를 평가할 때 고려하지만 항상 그런 것은 아니며 반드시 구조화된 방식으로 이루어지는 것은 아닙니다. 2004년 호주 정보 기관에 대한 조사는 호주 방위군의 이라크 파병 결정 전에 국가 평가가 준비되지 않은 것을 "유감스러운 일"로 묘사했습니다.⁶⁵

경쟁이 더욱 치열해지는 환경에서 점점 더 복잡한 문제를 협상함에 따라 NSC가 의사 결정을 내리는 방식이 더욱 중요해질 것입니다.

물론 정부의 이상적인 의사 결정에는 많은 장애물이 존재합니다. 일상적인

통치 및 정치의 어려움, 자원 제약, 시간 및 정보 부족, 정확한 예측에 대한 내재적 요구는 몇 가지 주목할 만한 복잡한 요인에 불과합니다. 내각의 결정은 항상 정치적, 개인적 요인을 포함한 다양한 요인에 의해 영향을 받아왔습니다. 이러한 이유로 "소시지가 어떻게 만들어지는지"를 너무 자세히 들여다보는 것은 실수라는 주장이 종종 제기됩니다.

그러나 국가 안보 문제를 처리하기 위한 내각 절차를 강화하는 것은 어떤 형태로든 2차 세계대전 이후 호주의 변함없는 목표였습니다. 경쟁이 더욱 치열해지는 환경에서 점점 더 복잡한 문제를 협상함에 따라 NSC가 의사 결정을 내리는 방식이 더욱 중요해질 것입니다. 위에서 주장했듯이 캔버라는 경쟁과 협력의 방법, 시기, 장소를 결정해야 할 것입니다.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

전략 문서는 제한적인 지침만 제공하기 때문에 정부는 각각의 경우에 국제 질서의 완전성을 유지하고 페니 윙 외무장관이 우리 지역에서 "전략적 균형"이라고 설명한 것을 달성하는 것과 같은 즉각적인 요구와 장기적인 목표 사이에서 적절한 균형을 찾아야 합니다.⁶⁶

경쟁 방식에 대한 결정은 군사적 충돌에 대한 대비와 전쟁이 일어나지 않은 상황에서 전술적 경쟁에 효과적으로 참여해야 할 필요성 사이에서 균형을 유지해야 합니다. 이러한 경쟁의 지속적인 압박은 그 자체로 의사 결정권자에게 더 많은 압박을 가할 것입니다. 이러한 상황에서는 시간과 정보 부족을 특징으로 하는 위기 상황에서 더 많은 의사결정이 이루어질 것으로 예상할 수 있습니다. 목표물을 혼란에 빠뜨리고 속이기 위해 허위 정보를 사용하는 것도 정치공작의 한 부분으로 자리 잡고 있습니다. 호주의

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

경쟁자들은 분쟁 중에 군사 지휘관이 상대방의 의사 결정 주기를 이해하고 이용하려고 하는 것처럼 기습의 이점을 추구할 것입니다.⁶⁷ 국가도 민간 기업처럼 개인의 의사 결정을 조작하기 위해 빅데이터, 인공지능 및 인지 과학을 더 많이 활용할 가능성이 높습니다.⁶⁸

국가 안보 의사 결정권자도 다른 사람들처럼 심리적 영향을 받기 쉽습니다. 연구에 따르면 압박을 받는 의사결정권자는 감정에 영향을 받고, 이전 경험과 의심스러운 유추에 잘못 의존하며, 다른 정신적 지름길을 찾을 가능성이 더 높습니다. 이러한 정신적 지름길은 복잡한 정보에 대한 인간의 정상적인 반응의 일부이지만, 최적의 의사결정을 저해하는 것으로 나타났습니다.⁶⁹

여러 평가

정부가 호주의 새로운 환경에 맞게 NSC 프로세스를 조정할 수 있는 한 가지 방법은 정부가 복잡한 국가 안보 문제에 대한 다중 평가를 더 자주 요청하는 것입니다. 정부는 일반적으로 중요한 결정을 내리기 전에 조화로운 평가가 제시되고 관료 조직이 다른 견해를 정리하는 것을 선호합니다. 국가안전보장회의는 일반적으로 ONI의 단일 평가서를 제공받습니다. 이 프로세스를 통해 효율적인 의사결정을 내릴 수 있지만 인위적인 일관성을 강요할 위험이 있습니다.

복잡한 문제.

호주의 국가 안보 환경이 점점 더 복잡해지면서 잘못된 판단을 내릴 위험도 커지고 있습니다. 이러한 위험을 줄이려면 정부는 복잡한 문제에 대한 여러 평가를 더 자주 구하고 장관에게 제출하기 전에 조정해야 한다고 주장하지 말아야 합니다. 이를 통해 경제, 안보, 환경적 측면은 물론 모든 결정의 장단기적 영향을 별도로 고려할 수 있습니다. 이 프로세스는

호주의 국가 안보 관료 조직은 현재 다중 평가에 대한 수요를 충족하도록 구성되어 있지 않지만, 이러한 역량을 개발하면 몇 가지 이점이 있을 것입니다.

의사 결정의 심리학에 관한 주요 전문가들이 옹호하는 "중재 평가 프로토콜"입니다.⁷⁰ 부록 A와 B에는 국가안전보장회의가 호주의 5G 네트워크에서 화웨이를 배제하고 핵추진 잠수함을 구매하기로 결정하기 전에 제기되었을 수 있는 몇 가지 질문이 나열되어 있습니다. 이러한 평가가 일치하는 경우, 때로는 합의에 직접적으로 이의를 제기하기 위한 "레드 팀" 평가가 필요할 수 있습니다.

이러한 평가는 정책 결정 과정과 독립적으로 계속 준비될 것입니다. 호주는 객관성과 권력에 대한 진실의 발언을 장려하는 데 있어 독립적인 평가의 중요성을 오랫동안 이해해 왔습니다. ONA의 독립성은 후속 조직인 ONI를 설립하는 법안에서 확인되었습니다.⁷¹ 인위적인 일관성을 피하기 위해 이러한 평가는 대부분의 경우 서로 독립적으로 준비되어야 합

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

니다.

호주의 국가 안보 관료제는 현재 다중 평가에 대한 수요를 충족하도록 구성되어 있지 않지만 이러한 역량을 개발하면 몇 가지 이점이 있을 것입니다. 2019년 호주 공공 서비스에 대한 독립적 검토에서는 정부 전반에 걸쳐 더 많은 전문성이 필요하고 공공 서비스 독립성이 강화되어야 함을 확인하고 이를 충족하는 데 필요한 단계를 권장했습니다.⁷²

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

정부는 국가 안보 평가를 위해 정보 커뮤니티를 넘어서야 합니다. 많은 환경, 경제, 기술 문제에 대한 최고의 정보와 전문 지식은 정보 커뮤니티 외부(종종 정부 외부)에 존재합니다. 더 낮은 수준의 기밀로 작업할 때 얻을 수 있는 이점(더 큰 경쟁 가능성 포함)은 비밀 정보에 액세스하여 얻을 수 있는 이점보다 더 큰 경우가 많습니다. 그렇다고 해서 정보 평가 기관이 정보 평가나 전통적인 보안 문제에만 국한되어야 한다는 것은 아닙니다. 하지만 보안 승인을 받은 소수의 분석가들이 기후 변화와 같은 이슈를 주도하는 것은 비효율적입니다. 분석가들의 업무는 가장 큰 가치를 창출할 수 있는 분야에 집중해야 합니다.

여러 평가를 받으면 지나치게 규범적인 평가의 위험도 완화할 수 있습니다. ONI 평가는 정책 중립적이면서도 정책과 관련성이 있어야 합니다. 그러나 문제가 점점 더 복잡해지고 기술적인 경우가 많아짐에 따라 이러한 섬세한 균형을 유지하는 것이 점점 더 어려워지고 있습니다. 화웨이 사례가 좋은 예입니다. 폴 켈리에 따르면, 호주 신호감독국의 조언은 "국가 안보 관료의 기술적 조언으로 인해 총리가 그 권고를 받아들이는 것 외에 다른 대안이 없는 궁극적인 사례"였다고 합니다.⁷³ 정부가 실제로 대안이 없었을 수도 있지만, 그러한 상황은 피해야 합니다. 국가 안보 관료는 정부에 더 적은 선택지가 아닌 더 많은 선택지를 제공하는 것을 목표로 해야 합니다.

더 선명한 선택

호주는 국가 안보 구조를 변경하지 않고 기존의 방식대로 사안별로 결정을 내리면서 혼란을 겪을 수 있습니다. 그러나 정부가 현재 호주가 직면한 특별한 도전에 대한 그들의 말을 믿는다면, 다른 방식으로 비즈니스를 수행하는 데 열려 있어야 합니다. 대대적인 관료제 구조 개편은 불안정하고 더 이상 목적에 맞는 아키텍처를 만들지 못할 것입니다. 새로운 국가 안보 전략은 의사 결정자(및 실행자)를 안내하는 데 도움이 될 수 있지만 모든 또는 대부분의 우발 상황을 예측할 수는 없습니다. 호주의 국가 안보 의사 결정의 질을 개선하는 가장 비용 효율적인 방법은 의사 결정 프로세스를 강화하는 것입니다.

NSC는 호주 국가 안보 구조의 핵심입니다. NSC 프로세스를 변경하는 것은 실행하기 어려울 수 있지만 다른 개혁보다 더 중요한 결과를 가져올 것입니다. NSC를 강화하기 위해 정부는 보다 체계적인 국가 안보 결정을 추구해온 호주의 역사를 따르고 이러한 프로세스를 호주의 새롭고 더 복잡한 국가 안보 환경에 맞게 조정해야 합니다. 최선의 선택과 절충안을 도출하기 위해서는 의사 결정권자들이 안보, 경제, 환경적 측면뿐만 아니라 즉각적인 상황과 큰 그림 등 복잡한 문제의 여러 차원을 더 잘 파악할 수 있어야 합니다. 이를 위해 NSC는 이러한 다양한 차원에 대한 개별적이고 독립적인 평가를 더 자주 찾아야 합니다. 이 과정은 복잡한 문제에 대해 "과도한 일관성"을 강요하는 것을 피하고, 이상적으로는 의사 결정자들이 모든 중요한 요소에 관여하도록 강요하는 것을 피할 수 있습니다.⁷⁴ 또한 호주가 더 복잡하고 경쟁적인 세계를 성공적으로 탐색하는 데 필요한 창의적인 정책 결정을 위한 더 많은 공간을 만들어야 합니다.

부록

이 부록에는 국가안전보장회의가 호주의 5G 네트워크에서 화웨이를 배제하고 핵추진 잠수함을 구매하기로 결정하기 전에 제기되었을 수 있는 몇 가지 질문이 나열되어 있습니다. 그 목적은 예시적인 것입니다. 실제로 어떤 질문이 제기되고 답변이 이루어졌는지에 대한

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

가정은 없습니다. NSC가 "중재 평가 프로토콜"을 따랐다면, 이와 같은 질문은 하나의 일관된 평가가 아니라 여러 평가에서 답변되고 서로 독립적으로 준비되었을 것이며 정책 프로세스에 영향을 미쳤을 것입니다.

부록 A:

핵 추진 잠수함

조달/경제: SSN을 획득하는 데 가장 현실적인 기간과 비용은 얼마인가요? 호주에서 SSN을 구축하는 데 드는 비용과 이점은 무엇인가요? SSN 획득의 재정적 영향은 무엇인가요? 프랑스와의 잠수함 계약을 해지할 경우 재정적 영향은 무엇인가요? 다른 정부 목표는 어떻게 영향을 받나요?

분쟁: 호주가 무력 분쟁에 개입할 가능성이 가장 높은 시나리오와 기간은 언제일까요? 향후 20년 동안 수중전은 어떻게 발전할 것인가? 수중 무인 차량은 어떤 역할을 하게 될까요? 탐지 및 대응 탐지는 어떻게 발전할까요?

능력: 프랑스와의 잠수함 계약이 취소되면 어떤 역량 공백이 발생하나요? 이 공백을 메울 수 있는 옵션은 무엇인가요? 비용/편익은 무엇인가요? 프랑스에서 SSN을 획득하는 데 드는 비용/편익은 무엇인가요? 잠수함 및/또는 핵 추진 잠수함의 대안은 무엇인가요? 호주가 승무원을 포함한 관련 전문성을 확보할 가능성/기간은 어느 정도인가?

중국: 호주의 SSN 획득 결정에 중국은 어떻게 반응할까요? 균형적으로 볼 때 중국이 더 억지하거나 도발할까요? SSN이 운영되기 전과 이후에 중국이 호주에 대해 어떤 조치를 취할 수 있을까요?

미국: 향후 20년 동안 호주는 어느 정도까지 미국에 의존할 수 있을까요? 미국 국내 정치가 외교 정책을 어떻게 형성할까요? 미래의 트럼프 대통령은 호주와의 약속을 어떻게 존중할 것인가? 원자력 기술에 대한 미국의 약속은 어디까지 연장될까요? 동맹 내 호주의 독립성/의존성은 SSN 획득으로 인해 어떤 영향을 받을까요?

규칙 기반 질서: 호주의 핵 추진 잠수함 고농축 우라늄 사용은 글로벌 비확산 체제에 어떤 영향을 미칠까요?

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

지역: 호주의 SSN 획득이 다른 중요한 국제 관계, 특히 인도네시아와의 관계에 어떤 영향을 미칠까요? 프랑스와의 잠수함 계약이 종료되면 호주와 프랑스의 관계, 인도 태평양 및 미국과의 협력에 어떤 영향을 미칠까요?

부록 B:

화웨이와 5G

떠오르는 기술: 향후 5~10년 동안 어떤 핵심 기술이 등장할까요? 이러한 기술을 채택하면 어떤 경제적 이점과 보안 위험이 수반될까요? 세계는 기술적으로 얼마나 상호 의존적이 될까요? 기술 위험의 기준선은 어떻게 될까요? 기술 '디커플링'에 대한 전망은 어떻습니까? 호주의 주요 경제 파트너들은 디커플링에 어떻게 반응할까요?

5G 마켓플레이스: 화웨이를 대체할 수 있는 시장 대안은 무엇인가요? 이러한 대안의 위험과 이익의 균형은 어떻게 되나요? 화웨이의 시장 퇴출이 경쟁업체에 어떤 영향을 미칠까요? 이러한 경쟁업체들은 중국 시장에 대한 접근에 얼마나 의존하고 있나요? 자유민주주의 국가들이 경쟁업체에 대한 지지를 구축할 수 있을까요? 그렇게 할 경우 경제적 비용은 얼마나 될까요? 개방형 무선 액세스 네트워크와 같은 새로운 5G 표준의 채택이 5G 시장과 화웨이의 입지에 어떤 영향을 미칠 수 있나요?

경제: 5G 기술 도입이 호주의 경제 전망에 어떤 영향을 미칠까요? 호주의 5G 네트워크에서 화웨이를 제외하거나 포함할 경우의 경제적 비용/이익은 어떻게 되나요? 더 저렴하고 고품질의 5G 기술에 대한 호주인의 접근이 지연되거나 감소하면 호주 경제에 어떤 영향을 미칠 수 있나요?

화웨이: 화웨이는 중국 국가로부터 얼마나 독립적인가요? 중국 시스템 내에서 화웨이의 자율성이 증가하거나 감소하는 원인은 무엇인가요? 호주의 5G 시장에서 화웨이를 배제하면 화웨이의 시장 지위 및/또는 화웨이에 대한 다른 국가의 결정에 어떤 영향을 미치나요? 기술 이전 가능성을 포함하여 화웨이 5G 기술에 대한 접근을 통해 호주는 어떤 이점을 얻을 수 있습니까?

보안: 중국이 화웨이가 제공하는 5G 기술을 어떻게 도구화할 수 있을까요? 화웨이가 호주의 5G 네트워크에 관여함으로써 발생하는 다른 보안 위험에는 어떤 것이 있나요? 스파이 활동이나 사보타주의의 위험은 무엇인가요? 중국은 어떤 상황에서 어떻게 이러한 활동

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

을 수행하기로 결정할까요? 이러한 위험을 기술적으로 어떻게 완화할 수 있나요?

중국: 호주의 화웨이 배제 결정에 중국은 어떻게 반응할까요? 해당 결정의 발표/시기가 중국의 반응에 어떤 영향을 미칠까요? 평판 요인, 시장의 힘, 사이버 보복 위협 등 중국이 화웨이를 도구화하는 것을 어떻게 억제할 수 있을까요?

미국: 향후 20년 동안 호주가 미국에 어느 정도까지 의존할 수 있을까요? 미래의 트럼프 대통령은 중국과 중국 기술 기업을 어떻게 다룰 것인가? 미국의 거대 기술 기업이 호주의 안보를 어떻게 위협할 수 있을까요?

참고

표지 이미지: 조이 수노/유스플래시

¹ Nick Warner, "호주는 너무 늦기 전에 긴 태평양의 혼돈을 끝내야 한다", *Australian*

Financial Review, 2022년 4월 29일, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/australia-has-to-end-its-long-pacific-stupor-before-it-s-too-late-20220427-p5agne>.

² 2017년 ASIO는 "외국의 간섭"으로 인한 호주에 대한 위협의 증가를 "전례 없는 일"이라고 표

현했습니다. 호주 보안 인텔리전스 기구, *ASIO 연례 보고서 2016-2017*, 2017,

<https://www.asio.gov.au/sites/default/files/Annual%20Report%202016-17.pdf> 참조

³ Nick McKenzie와 Anthony Galloway, "화웨이를 막은 남자: 전직 스파이가 발언하다", *시/*

드니 모닝 헤럴드, 2020년 1월 31일, <https://www.smh.com.au/national/the-man-who-stopped-huawei-a-former-spook-speaks-out-20200131-p53wi6.html>; Ben Scott,

"정교한 국가 기반 사이버 행위자에게 보내는 모리슨의 메시지", *The Interpreter*,

2020년 6월 19일, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/morrison-s-messages-sophisticated-state-based-cyber-actor>.

⁴ 워너, "호주는 긴 태평양의 혼돈을 끝내야 한다".

⁵ 폴 켈리, *모리슨의 사명: 초보자가 호주 외교 정책을 재편한 방법*

(호주: 펭귄북스, 2022), 43.

⁶ *Ibid*, 162-3.

⁷ 멜리사 콘리 타일러, "동남아시아는 1년이 지난 지금 AUKUS에 따뜻해졌나?", *The*

Interpreter, 2022년 9월 13일, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/has-southeast-asia-warmed-aukus-one-year>.

⁸ 앨런 J. 쿠퍼만, "프랑스는 알바니아의 AUKUS 해결을 도울 수 있다", *더 인터프리터*, 2022년 7

월 27일, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/france-can-help-albanese-fix-aukus>.

⁹ Daniel W. Drezner, Henry Farrell, Abraham L. Newman, *무기화된 상호의존성의 사용과 남*

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

용(워싱턴 DC: Brookings Institution Press, 2021년 3월)을 참조하세요.

¹⁰ 마이클 피셔켈러, 에밀리 골드만, 리처드 하크넷, *사이버 지속성 이론*(캐나다: 옥스퍼드 대학 출판부, 2022); 블레딘 보웬, *우주에서의 전쟁*(영국: 에든버러 대학 출판부, 2022) 참조: *전략, 우주력, 지정학*(영국: Edinburgh University Press, 2022).

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

- ¹¹ Ben Scott, "호주에 보안 재균형이 필요한 이유", *Australian Financial Review*, 2021년 10월 25일, <https://www.lowyinstitute.org/publications/why-australia-needs-security-rebalance>.
- ¹² 로리 메드칼프, "2020년대 호주 안보: 우리는 어떻게 준비하고 있는가?", 내셔널 프레스 클럽 발언, 2020년 12월 9일, <https://nsc.crawford.anu.edu.au/department-news/18193/securing-australia-2020s>.
- ¹³ 다니엘 W. 드레즈너, 로널드 R. 크랩스, 랜달 슈웰러, "그랜드 전략의 종말: 미국은 작게 생각해야 한다", *외교*, 2020년 5월 / 6월, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-04-13/end-grand-strategy>.
- ¹⁴ 호주 연방, *2016 국방 백서*, 2016년 2월 25일, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2016-defence-white-paper>.
- ¹⁵ 호주 연방, *2017 외교 정책 백서*, 2017년 11월, <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper/fpwhitepaper/index.html>.
- ¹⁶ 호주 연방, *2020 국방 전략 업데이트* 2020년 7월 1일, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2020-defence-strategic-업데이트>.
- ¹⁷ Richard Marles, "시드니 인스티튜트 연례 만찬 강연 연설", 연설, 시드니, 2022년 11월 14일, <https://www.minister.defence.gov.au/speeches/2022-11-14/address-sydney-institute-annual-dinner-lecture>.
- ¹⁸ 벤 스콧, "규칙 기반 주문: 이름이란 무엇인가?", *The Interpreter*, 2021년 6월 30일, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/rules-based-order-what-s-name>.
- ¹⁹ Ibid.
- ²⁰ Ibid.
- ²¹ 벤 스콧, 마들렌 니스트, 샘 로게빈 "호주의 안보와 규칙 기반 질서: 10년간의 정책 진화 추적", Lowy Institute, 디지털 인터랙티브, 2020년 10월, <https://interactives.lowyinstitute.org/features/rules-based-order/>.
- ²² 벤 스콧, 스테이시 고다드, 매튜 크로닉, 레베카 리스너, 마이클 마주르, 다니엘 플레트카, 패

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

트릭 포터, "미국과 규칙 기반 질서", 로위 연구소, 디지털 인터랙티브, 2월 2021,
<https://interactives.lowyinstitute.org/features/usa-rules-based-order/>.

²³ 벤 스콧, 존 컬버, 엘리자베스 이코노미, 태너 그리어, 데이비드 켈리, 나데지 롤랑, 다
니엘 토빈, 우 신보, "중국과 규칙 기반 질서", 로위 연구소, 디지털 인터랙티브,
2020년 9월, [https://interactives.lowyinstitute.org/features/china-rules-
based-order/](https://interactives.lowyinstitute.org/features/china-rules-based-order/).

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

²⁴ 마이클 마주르와 애슐리 L. 로즈, *전후 국제 질서의 가치 테스트*, RAND Corporation(캘리포니아: RAND Corporation, 2018),
https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2226.html.

²⁵ 나데지 톨랑, "새로운 세계 질서를 위한 중국의 비전", NBR 특별 보고서. 83호, 2020년 1월 27일, <https://www.nbr.org/publication/chinas-vision-for-a-new-world-order/>.

²⁶ 피터 바르게스, "국제적 전망과 그것이 호주에 주는 의미", 연설 퀸즐랜드대학교 총장, 거버넌스 및 국제 문제 대학원 센터 창립 기념 라운드테이블, 퀸즐랜드대학교, 2017년 3월 17일, https://www.uq.edu.au/about/chancellor/speeches-and-articles/국제적_전망_과_그것이_호주에_주는_의미, <https://www.uq.edu.au/about/chancellor/speeches->.

²⁷ 클레어 영, *상에 주목하라: 호주, 중국, 그리고 남극 조약 체제*, Lowy Institute, 정책 요약, 2021년 2월 15일 (시드니: Lowy Institute, 2021),
<https://www.lowyinstitute.org/publications/eyes-prize-australia-china-antarctic-treaty-system>.

²⁸ "아시아의 미국 동맹국들은 리처드 닉슨부터 오바마까지 미국 대통령들이 추구했던 전략의 일부 버전을 여전히 희망하고 있으며... 선진 산업 민주주의 국가에 유리한 규칙에 따라 [중국을] 통합하려는 장기적인 목표를 가지고 있습니다.": 마이클 J. 그린, "진짜 중국의 손: 워싱턴이 아시아 동맹국으로부터 배울 수 있는 것", *Foreign Affairs*, 11월/12월 2022, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/real-china-hands-what-us-can-learn-from-asian-allies>.

²⁹ 호주 연방, *2017 외교 정책 백서*, 1.

³⁰ Gareth Evans, *좋은 국제 시민 의식*(멜버른: 모나쉬 대학 출판부, 2022)을 참조하세요.

³¹ 벤 스콧, 마리아 로스트 루블리, 알란 쿠퍼만, "규칙 기반 오디오: AUKUS - 호주 핵잠수함은 위험한 선례인가?", Lowy Institute, 팟캐스트, 2022년 8월 23일,
<https://www.lowyinstitute.org/publications/rules-based-audio-aukus-are-australian-nuclear-submarines-dangerous-precedent>.

³² 미국 정부, *미합중국 국가 안보 전략*, 2017년 12월,
<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

³³ 미국 정부, *미합중국의 국가 안보 전략*, 2022년 10월,

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

³⁴ 호주 정부, 총리 및 내각부, "총리 녹취록",

<https://pmtranscripts.pmc.gov.au/?combine=great+파워+경쟁&필드=롱>

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

[title_value=&field_date_value%5Bmin%5D=&field_date_value%5Bmax%5D=&body_value=&field_prime_minister_target_id=All&items_per_page=20](#)입니다.

- ³⁵ John Culver, "역사적 힘에 의지하기", "중국과 규칙 기반 질서", Lowy Institute, 디지털 인터랙티브, 2020년 9월, <https://interactives.lowyinstitute.org/features/china-rules-based-order/articles/counting-on-historical-forces/>에서.
- ³⁶ 알리 윈, *미국의 강대국 기회: 전략적 경쟁의 도전에 대응하기 위한 미국 외교 정책의 활성화*(미국: Wiley, 2022).
- ³⁷ 벤 스콧, "경쟁과 협력: 미국 전략의 역설", *The Interpreter*, 2020년 10월 19일, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/competing-cooperating-paradox-us-strategy>.
- ³⁸ 존 리, "사물 인터넷: 중국의 부상과 호주의 선택", Lowy Institute, 분석, 2021년 12월 8일 (시드니: Lowy Institute, 2021), <https://www.lowyinstitute.org/publications/internet-things-chinas-rise-and-australias-choices>.
- ³⁹ 휴 화이트, *중국의 선택* 참조: *미국이 권력을 공유해야 하는 이유*(멜버른: Black Inc Books, 2013년 6월 30일) 참조.
- ⁴⁰ 우나 헤더웨이와 스콧 샤피로, "우크라이나에 무기를 공급하는 것은 전쟁 행위가 아니다", *Lawfare*, 2022년 3월 12일, <https://www.lawfareblog.com/supplying-arms-ukraine-not-act-war>.
- ⁴¹ 보니 린과 마라 칼린, "중국 파워 팟캐스트", 전략 및 국제 연구 센터, 2022년 11월 21일, <https://www.csis.org/podcasts/chinapower>; *미국 국방 전략*, 2022년 10월 8일, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>.
- ⁴² 벤 스콧, "억지력 강화", *인터프리터*, 2021년 8월 30일, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/sharpening-deterrence>.
- ⁴³ 윌리엄 A 스톨츠, "유감스러운 필요성: 호주 비밀 활동의 미래", 캔버라 국립 안보 대학, 2022, https://nsc.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/nsc_crawford_anu_au/2022-05/web_nsc_op_a_regrettable_necessity_2.pdf; 애슐리 타운센드, 토마스 로네그란, 토비 워든, "미국-호주 동맹은 중국의 회색 지대 강압을 억제하기 위한 전

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

략이 필요하다", War on the Rocks, 2021년 9월 29일,

<https://warontherocks.com/2021/09/the-u-s-australian-alliance-needs-a->

[strategy-to-deter-chinas-gray-zone-coercion/](https://warontherocks.com/2021/09/the-u-s-australian-alliance-needs-a-strategy-to-deter-chinas-gray-zone-coercion/); 로스 배비지, "싸우지 않고 승리하기:

중국과 러시아의 정치전 캠페인과 서방이 승리할 수 있는 방법", 전략 및 예산 평가 센터,

2019년 7월 24일, <https://csbaonline.org/research/publications/winning-without->

[fighting-chinese-](https://csbaonline.org/research/publications/winning-without-fighting-chinese-)

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

그리고-러시아-정치-전쟁-캠페인-그리고-서구가-어떻게-우세할-수-있나; Dave Sharma, "

호주가 스스로를 방어하기 위해 일어설 때", *The Australian*, 2019년 12월 29일,

<https://www.theaustralian.com.au/commentary/its-time-australia-rose-up-to-defend-itself/news-story/fe74e197b63a0ef348e5ea582105c97f>.

⁴⁴ Jason Healey, "사이버 작전과 마슈마이어의 '전복 트릴레마'", *Lawfare*, 2022년 7월 14일,

<https://www.lawfareblog.com/cyber-operations-and-maschmeyers-subversion-trilemma>.

⁴⁵ 그레이엄 앨리슨, *전쟁의 운명: 미국과 중국은 투키디데스의 덫에서 벗어날 수 있을까요?*

(뉴욕: Houghton Mifflin Harcourt Publishing, 2017).

⁴⁶ 미국 국가정보위원회, *글로벌 트렌드 2030: 대안 세계*, 2012년 12월,

https://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf.

⁴⁷ 미국 국가정보위원회, *글로벌 트렌드 2035: 진보의 역설*, 1월

2017, <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>.

⁴⁸ 미국 국가정보위원회, *글로벌 트렌드 2040: 더욱 경쟁이 치열해지는 세상*, 3월

2021,

https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf.

⁴⁹ 호주 연방, *2017 외교 정책 백서*, 1.

⁵⁰ 미국 정부, *국가 안보 전략*, 2022년 10월 6일.

⁵¹ Statista, "1957년부터 2021년까지 활성 위성 수",

<https://www.statista.com/statistics/897719/number-of-active-satellites-by-year/>.

⁵² 피터 윌리엄슨, "탈세계화와 디커플링: 코로나19 이후의 신화 대

현실", *경영 및 조직 검토*, 17권 1호, 2021년 2월 29일, 29-

34, <https://www.cambridge.org/core/journals/management-and-organization-review/article/abs/deglobalisation-and-decoupling-postcovid19-myths-versus-realities/39008F71B7118B502D42108912CB77F0>;

"인터넷의 역사는 이제 막 시작되

었다", 데이터로 보는 세상(<https://ourworldindata.org/internet>).

⁵³ 미국 정부, *미-중 국가 안보 전략*, 2022년 10월 9일.

⁵⁴ 앤드류 틸렛, "호주는 중국의 '요구'에 응답하지 않는다: 알바니즈", *호주 파이낸셜 리*

뷰, 2022년 6월 11일, <https://www.afr.com/politics/federal/australia-does-not-respond-to-china-demands-albanese-says-20220711-p5b0pg>.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

⁵⁵ David Vergun, "미국은 중국에 청정 에너지 기술을 넘겨서는 안 된다고 국방부 관계자는 말한다", DOD 뉴스, 2022년 8월 25일, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3140223/us-should-not-surrender-clean-energy-technology-to-china-dod-official-says/>.

⁵⁶ 앤서니 블링큰, "중화인민공화국에 대한 행정부의 접근 방식", 워싱턴 DC 조지 워싱턴 대학교에서 행한 연설, 5월 26일

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

⁵⁷ Richard McGregor, *중국의 강압, 호주의 회복력*, 로위 연구소, 분석(시드니: 로위 연구소, 2022년 10월 20일), <https://www.lowyinstitute.org/publications/chinese-coercion-australian-resilience>.

⁵⁸ Drezner, Farrell 및 Newman, *무기화된 상호의존성의 사용과 남용*.

⁵⁹ 데이비드 J. 크레이그 "사이버 전쟁의 시대", *컬럼비아 매거진*, 2019년 여름호, <https://magazine.columbia.edu/article/age-cyberwarfare>.

⁶⁰ 저스틴 폭스, "행동경제학: '경제인'에서 행동 경제학으로", *하버드 비즈니스 리뷰*, 2016년 5월, <https://hbr.org/2015/05/from-economic-man-to-behavioral-economics>.

⁶¹ 호주 국립문서보관소, "전쟁 내각 기록"(팩트 시트 127), <https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2020-05/fs-127-War-Cabinet-records.pdf>.

⁶² 피터 에드워즈, *로버트 마스덴 희망과 호주 공공 정책*, (국가 평가청, 2011), 21.

⁶³ Allan Gyngell, *포기에 대한 두려움* (호주: Black Inc Books, 2021년 8월), 94-5.

⁶⁴ 권겔, *포기에 대한 두려움*, 95.

⁶⁵ 호주 정부, *정보기관에 대한 조사 보고서*(호주: 호주 연방, 2004년 7월), 26.

⁶⁶ 아만다 호지, "페니 웡, 아세안과의 관계를 강조하다", *The Australian*, 2022년 7월 6일, <https://www.theaustralian.com.au/nation/politics/penny-wong-underlines-our-asean-ties/news-story/5395e54de90935c212ad9540dc54360a> 참조.

⁶⁷ Alastair Luft, "OODA 루프와 하프 비트", *The Strategy Bridge*, 2020년 3월 17일, <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2020/3/17/the-ooda-loop-and-the-half-beat>.

⁶⁸ 믹 라이언, *변화된 전쟁* (아나폴리스: 해군 연구소 출판부, 2022), 43, 109.

⁶⁹ Alex Mintz와 Karl DeRouen Jr, *외교 정책 의사 결정의 이해*(영국: 캠브리지 대학 출판부, 2010), 35, 97쪽.

⁷⁰ 다니엘 카네만, 올리비에 시보니, 캐스 R. 섀스타인, *노이즈: 인간 판단의 결함*(미국: 리틀 브라운 스파크, 2021), 312-325.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

71 총리는 국가정보원장에 대한 지시를 내릴 수 있지만, 국가정보원이 작성한 평가의 내용이나 결론에 대한 지시를 내릴 수는 없습니다. *국가정보원법* 제12조(2018)를 참조하세요.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

⁷² 호주 연방, 총리 및 내각부, *우리의 공공 서비스, 우리의 미래. 호주 공공 서비스에 대한 독립적 검토* (호주, 2019), 220-30,
<https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/independent-review-aps.pdf>.

⁷³ 켈리, *모리슨의 사명*, 160.

⁷⁴ 카네만, 시보니, 선스타인, *노이즈: 인간 판단의 결함*, 243쪽.

저자 소개



벤 스콧

벤 스콧은 로위 연구소의 호주 보안 및 규칙 기반 질서 프로젝트 디렉터입니다.

외교, 정보, 국제 개발 분야에서 20년 이상의 경력을 쌓았습니다. 벤은 국가 정보국을 거쳐 로위 연구소에 입사하여 중동 수석 분석가로 근무했으며, 2016년부터 2020년까지 워싱턴 DC 주재 호주 대사관에서 ONI를 대표했습니다.

벤은 이스라엘과 팔레스타인 지역에서 토니 블레어 영국 총리의 법치 고문, 팔레스타인 자치정부 주재 호주 대표, 텔아비브 주재 호주 대사관 3등 서기관을 역임했습니다.

벤은 2005년 로위 연구소의 외교 펠로우로 활동했으며 로위 연구소 논문 '**PNG의 재구성: 문화, 민주주의, 호주의 역할**'을 저술했습니다. 1998년에는 6개월간 부겐빌 평화 모니터 요원으로 근무했습니다.

더 선명한 선택: 호주가 더 나은 국가 안보 결정을 내리는 방법

LOWY INSTITUTE 분석

LOWY INSTITUTE

31 블리그 스트리트
시드니 NSW 2000

Tel. +61 2 8238 9000
팩스 +61 2 8238 9005

lowyinstitute.org
로위인스티튜트