



## 중국 통신기업 화웨이의 진출에 대한 유럽의 실용주의적 대응

이숙중

EAI 시니어펠로우·이사(성균관대 교수)

### 들어가면서

중국의 부상은 아시아는 물론 유럽에도 지대한 영향을 미치기 시작하였다. 중국의 대유럽 직접투자 총량은 2016 년 정점을 찍고 하락하고 있으나, 지속가능하고 전략적인 투자로 이어지고 있다. 유로화의 위기에 따른 역내 문제로 중국의 부상에 대해 상대적으로 무심했던 유럽은 중국의 영향력이 증대되자 비로소 대책 마련에 돌입하게 되었다. 발전한 중국의 체제가 유럽과 유사할 것이라는 수렴론의 오류를 발견하면서 현실주의적 대중국 관여(realistic engagement) 전략의 필요성이 대두된 것이다(Godement and Vasselier 2017). 유럽연합(EU)이 대중국 전략을 재수립한 시기는, 유럽으로 중국의 투자가 확대된 2015-16 년경으로, 2014 년 11 월 시진핑 주석의 일대일로(One Belt and One Road 에서 이후 Belt and Road Initiative 로 개칭) 구상 발표 이후와 맞물린다. 특히 미국에서 트럼프 행정부 출범 이후 자유주의 국제질서를 위한 미국과 유럽 간의 협력이 이완되면서 유럽의 고심은 더 깊어졌다. 역내로 파고드는 중국을 배척할 수도 그대로 수용할 수도 없는 유럽은 진퇴양난에 빠지게 된 것이다. 이러한 유럽의 입장은 중국과 노골적으로 경쟁하고 있는 미국과 다르며, 중국과 어떻게든 잘 지내야 하는 아시아 국가들이 처한 딜레마에 가깝다. 이러한 상황 속 중국의 통신 대기업 화웨이는 미국과 중국 사이에서 선택을 강요받는 많은 국가가 처한 딜레마의 상징으로 떠오르게 되었다. 그렇다면, 동아시아보다 지역주의가 강한 유럽연합이 최근 미중경쟁의 주요 축으로 등장한 기술경쟁에서 어느 한 쪽을 선택함이 없이 제 3 의 길을 찾아낼 수 있을까? 미중경쟁 속 세계 각국에서 화웨이 문제에 대한 여러 대응 방안이 나오고 있는 가운데 유럽국가들은 일단 실용주의에 기반을 둔 선택적이고 제한적 수용의 입장을 택한 것으로 보인다.

### 주요 유럽국가의 화웨이 대응

유럽에서는 국가들의 이해관계가 하부 지역별로 복잡하여 중국에 대한 통일된 대응이 있기 어렵다. 특히 중국 자본을 유치하는 데 있어, 상대적으로 부유한 서유럽 국가에 비해 인프라 개발과 경제발전을 위한 자금이 턱없이 부족한 중동부유럽 국가들에게 중국의 투자 및 원조가 긴요한 것으로 볼 듯이 지역별 정책은 상이하다. 중국은 이러한 중동부유럽 국가들을 대상으로 '16+1'이라는 대화 채널을 만들어 관리하고 있다. 헝가리의 경우 경제협력은 물론 정치적으로도 중국과 가까운 관계를 유지하고 있다. 반면, 서유럽 국가들에게 중국의 유럽 내 통신시장 진출은 기대 보다 우려가 앞서는 사안이다. 신산업과 5 세대 이동통신기술 발전을 위해 5G 통신망의 설치 필수적이나 유럽의 기술력은 이것에 미치지 못하고 있다. 한때 세계 통신시장에서 위용을

과시하던 에릭슨(Ericsson)과 노키아(Nokia)조차 중국의 화웨이의 기술력과 가격 경쟁력에 밀리고 있는 것이 현실이다. 물론 우수한 경쟁력을 갖춘 화웨이의 시장 진입은 시장 논리상 자연스러운 것이지만, 유럽에서는 중국이 신기술 시장을 잠식할 것이라는 우려가 커져만 가는 것이 사실이다. 더불어 중국의 거대 통신기업이 유럽시장에 참여하는 것은 경제와 기술 영역을 넘어서는 안보 이슈이기도 하다. 중국의 통신기업들은 우수한 기술력으로 시장을 확대해가고 있으나 이들은 중국정부의 지시로부터 자유롭지 못할 수 있다. 그럴 경우 중국의 기업들은 중국 정부의 민감한 정보의 유출과 정찰 활동의 수단이 될 수 있고, 나아가 사이버 테러의 위협에 유럽국가 내 기간산업이 노출될 수 있다는 것이다. 이것은 유럽은 물론 미국이 매우 우려하는 것으로 미국 트럼프 행정부는 지난 일 년간 유럽연합과 주요 유럽국가들에게 화웨이를 차단할 것을 강력히 주문해왔다.

미국의 화웨이 차단 압박 속 주요 유럽국가들은 논란 끝에 작년부터 일련의 결정을 내리기 시작하였다. 중국이 자국 내 통신시장에 진출하는 것에 있어서 안보 측면의 우려를 가지고 있던 프랑스에서는 2019년 7월, 이른바 ‘화웨이 법’이라고 지칭되어 온 법이 통과되어 총리실 주도로 5G 시장 참여 기업들에 대한 안보 측면의 규제를 할 수 있게 되었다(Telecoms.com July/26/2019). 이 법을 근거로 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Macron) 내각은 화웨이를 비롯한 특정 기업을 원칙적으로 배제하지 않으면서 안보 측면의 규제를 강화하는 행정명령을 마련했다. 물론 원칙적으로는 화웨이를 배제하지 않았다. 하지만 막상 지난 1월 말에 향후 5년간 프랑스 5G 이동통신망 구축에 선정된 기업은 유럽의 에릭슨과 노키아였다(Telecompaper January/31/2020). 영국의 경우도 마찬가지로, 자국 통신시장에 중국 기업을 허용하는 것은 안보 문제와 미국과의 관계를 고려했을 때 매우 민감한 사안이었다. 테리사 메이(Teresa May) 총리 재임 시기에는 화웨이 수용 여부를 놓고 내각이 분열될 정도였다. 하지만 오랜 진통 끝에 최근 1월 28일 보리스 존슨(Boris Johnson) 내각에서 ‘영국 통신 공급망 검토 보고서(UK Telecoms Supply Chain Review Report)’에 대한 결론을 발표하면서 화웨이의 영국 통신시장 내 제한적 참여를 허용하였다. 특정 기업의 이름을 지칭하지 않으면서 ‘고위험 공급업체(high-risk vendor)’들을 핵심적 국가기반산업과 네트워크의 핵심 기능 부문, 핵심설 및 군사기지 근방 지역에서 배제하되, 민감하지 않은 분야에서는 단일 공급자가 35% 이상의 시장점유율을 넘지 못한다는 상한선을 정했다(The Government of the United Kingdom January/28/2020). 사실상 조건부로 화웨이의 영국 시장 진출을 허락한 셈으로, 국립 사이버안보센터(National Cyber Security Center)에서 텔레콤 사업자들에게 구체적인 가이드라인을 제공할 예정이다. 이것은 미국 중심의 기밀정보 공유 연합인 ‘파이브 아이즈(Five Eyes)’의 회원국인 호주와 뉴질랜드가 자국 내 화웨이 진출을 전면 금지하기로 결정한 것과는 대조되는 것으로, 영국이 화웨이에 대한 조건부 수용 지침을 내림으로써 미국의 반(反) 화웨이 연합 구축 노력은 타격을 받게 되었다(New York Times January/28/2020). 영국의 이러한 결정은 미중 간 기술패권 경쟁에서 미국이 바라는 방식의 디커플링(decoupling)이 현실적으로 매우 지난함을 시사한다.

유럽연합 내 최대 강국인 독일도 딜레마에 놓인 것은 마찬가지이다. 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 연립정부는 논의 끝에 2019년 10월, 자국 5G 시장에 화웨이의 참여를 허락하기로 했다. 그러나 이 결정은 논란을 종식하기 보다, 더 증폭시키고 있는 것으로 보고된다. 메르켈 총리는 화웨이를 금지할 경우 5G 네트워크 구축이 지연되어 비용만 커진다고 수용의 입장을 대변해 왔다. 이러한 입장에는 독일 자동차 수입 제한 등 중국의 무역 보복에 대한 두려움이 깔려있다. 경제관료와 중국에 수출 의존도가 높은 산업계도 총리와 같은 생각이다. 하지만 화웨이 사태를 안보

차원에서 바라보는 외무와 국방, 내무 부처들의 반대가 커지고 있고, 첨단기술의 종속을 우려하는 정치권에서도 화웨이의 시장 참여를 금지해야 한다는 주장이 확대되고 있다. 이들은 5G 기술의 하드웨어와 소프트웨어 사이 전환이 가능하기 때문에 선택적 규제로 안보위험을 차단할 수 없다는 것이다(Düben 2020). 독일 정부는 2월 중 최종 결정을 내린다는 소식이다.

영국이 사실상 화웨이를 수용하기로 결정한 다음 날인 2020년 1월 29일, 유럽연합도 '수용'과 유사한 대응책의 '툴박스(toolbox)'를 발표하였다. 이 가이드라인은 2019년 3월 유럽연합 집행부가 역내 5G 네트워크의 사이버안보 수준 격상을 권고한 이래 동년 10월에 발표된 '5G 위협평가 보고서(EU Coordinated Risk Assessment of the Cybersecurity of 5G Networks)'의 후속작업으로, 유럽연합 회원국에서 중국 통신기술 대기업을 수용하는 문제와 관련하여 중요한 지침으로 활용될 것으로 여겨진다. 2019년의 5G 위협평가 보고서는 5세대 통신망이 가져오는 새로운 위험요인을 전망하면서 5G 기술의 혁신성 자체가 가져올 복잡성과 국내 통신시장이 단일 공급자에 종속되는 문제에 주목한다. 더 나아가 보고서는 5G 기술로 사이버 공격에 대한 잠재적 진입지점(entry point)의 수가 늘어나 사이버 공격의 빈도가 증가할 수 있다는 것은 물론, 기술 특성상 통신장비나 기능이 더욱 취약해지는 점을 강조하고 있다. 또한, 모바일 네트워크 운영자가 통신기술 공급자에게 의존할 시, 역외 국가에 조종 받는 잠재적 행위자의 공격이 증대할 위험도 경고하고 있다. 보고서는 특정 공급자에 의존하는 것으로 착취를 받거나 취약점에 노출되는 문제 등을 고려할 때 공급자의 위험성(risk profile)을 평가하여 통신망의 통합성과 주권을 지키는 일이 중요해지는 점 또한 지적했다(European Commission October/9/2019).

2019년의 5G 위협평가 보고서와 맥락을 같이하는 2020년 1월의 툴박스 가이드 라인은 유럽연합 내 국가에 다음과 같은 일련의 조치를 취할 것을 권고하고 있다. 첫째, 무선 네트워크 사업자들에 대한 엄격한 접근통제, 보안 작업과 감시에 대한 규칙 강화, 특정 기능의 아웃소싱에 대한 제한 등과 같은 보안 요건을 강화할 것, 둘째, 공급자에 대한 위험성 평가를 통하여 고위험 공급업체의 경우 범 유럽연합 차원에서 규정된 핵심적 네트워크 기능, 네트워크 관리 및 접근 기능 등에 관한 부문에서 배제하여 위험을 완화할 것, 셋째, 하나의 공급자에 의존을 피하고 공급자를 다각화할 것을 권고한다. 또한 유럽연합 집행부가 다양한 정책사업과 재정 지원을 통해 지속가능한 5G 공급망을 구축하고, 역내 보안규정 표준화와 인증제 도입과 같은 제도 개선을 통해 5G와 포스트 5G 시대 유럽연합의 역량을 강화할 것을 주문하고 있다(European Commission 2020).

유럽 내 국가들이 중국의 거대 통신기업을 '부분 수용'하기로 결정한 것은 자율기능 자동차와 빅 데이터 기반 서비스산업, 인공지능, 로봇 개발과 같은 첨단산업의 발전에 있어 5세대 이동통신 인프라의 조속한 구축이 불가피하다는 인식에서 비롯된 것이나, 이것으로부터 파생되는 안보 위험 또한 염두에 두며 경계를 늦추지 않고 있는 것이 돋보인다. 미중경쟁 속 양자택일의 압박에 시달리던 유럽 내 국가들이 시장 경쟁력이 있는 외부 기업을 수용하면서도, 타국 정부의 개입이 가능한 거대 통신기업을 고위험 공급업체로 분류해 민감한 안보 영역에 대한 침입을 차단하려는 타협점을 찾은 셈이다. 화웨이에 대한 일련의 '부분 수용' 결정으로 유럽국가들은 5G 통신사업에서 사업자 다각화로 기술 종속을 피한다는 원칙을 세우면서 국내 기술 역량 강화를 도모할 수 있게 되었다. 이러한 유럽국가들의 결정을 화웨이의 입장에서 보자면, 미국이 요구하던 전면 차단을 피해 사실상 자사의 유럽 내 시장 참여가 가능해진 긍정적 결정임과 동시에, 보다 광범위한 시장 참여를 위해서는 자사의 위험성 관리를 통해 유럽 특유의 규제와 규범에 적응해야 하는 과제도 안게 되었다. 화웨이 문제로 유럽과 동일한 딜레마에 놓인 아시아 국가들도 유럽에서 발표된 실용적이고 합리적인 가이드라인을 참고하는 것이 좋을 것이다.

## 나가면서

유럽연합은 이미 2013 년에 중국과 합의한 ‘EU-중국 전략적 협력 의제 2020(EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation)’를 통해 양자협의를 구축하여 중국의 영향력 확대에 대응하기 시작하였다. 2019 년 발간된 ‘EU-중국 관계 전략적 전망 2019(EU Strategic Outlook on China 2019)’에서는 한 걸음 더 나아가 다면적 대중국 전략에 대한 구상을 제시하고 있다. 이 문서에서 유럽연합은 중국에 대해 기후변화나 WTO 같은 글로벌 문제에 대해서는 ‘협력과 협상의 파트너(cooperation and negotiation partner)’로, 기술 리더십과 시장접근 문제와 관련해서는 ‘경제적 경쟁자(economic competitor)’로, 향후 국가체제와 관련한 문제에서는 거버넌스의 대안적 모델을 도모하는 ‘체제적 경쟁자(systemic rival)’ 등 다차원적으로 규정하면서 유럽연합의 이익을 위해 균형 잡힌 전략을 구상하고 있다(European Commission 2019). 화웨이의 유럽 통신시장 참여를 둘러싼 논란은, 기술 경쟁력으로 유럽 내 기술 시장을 위협하는 시장 내 경쟁자로서, 또한 안보에 위협을 가할 수 있는 체제 경쟁자로서의 중국의 그림자가 배후에 있는 셈이다. 따라서 중국 거대 통신기업의 시장 참여에 대한 최근 유럽연합의 절제된 대응은 선진화된 법률과 규제를 내세워 중대일로인 중국의 영향력을 순화시키려는 노력의 일환으로 보인다.

기술과 무역, 투자 분야에서 거대해져만 가는 중국을 바라보며 유럽연합과 유사한 딜레마를 안고 있는 아시아는 중국의 영향력 확대에 실용적이고 합리적인 대응으로 맞서는 유럽의 행보에 주목해야 한다. 특히 유럽연합의 경쟁법, 정부보조금 및 공공조달 규칙, 해외직접투자 심사제도와 같은 제도 강화를 통해 중국 투자의 투명성을 제고하려는 움직임을 눈여겨보아야 한다(Blockmans and Hu 2019). 유럽과 아시아는 서로를 지렛대로 활용하면서 중국과 경제·기술 분야의 교류 및 협력을 이어가되, 국가의 안보와 민주적 규범이 훼손되지 않도록 각별히 주의해야 할 필요가 있을 것이다. ■

## 참고문헌

- Blockmans, Steven and Hu, Weinian. 2019. "Systemic Rival and Balance of Interests." Centre for European Policy Studies (CEPS). <https://www.ceps.eu/publications/systemic-rivalry-and-balancing-interests-chinese-investment-meets-eu-law-belt-and-road>
- Düben, Björn A. 2020. "No end in sight for Germany's troubles with Huawei." January 20. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/no-end-sight-germany-s-troubles-huawei>
- European Commission. 2019. "EU-China: A Strategic Outlook."
- European Commission. 2019. "Member States publish a report on EU coordinated risk assessment of 5G networks security." October 9. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_19\\_6049](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6049)
- European Commission. 2020. "Secure 5G Networks: Questions and Answers on the EU toolbox." [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_127)
- Godement, Francois and Abigael Vasselier. 2017. "China at the gates: A new power audit of EU-China relations." European Council on Foreign Relations.
- New York Times*. 2020. "Britain Defies Trump Plea to Ban Huawei From 5G Network." Jan. 28.
- Telecompaper*. 2020. "Orange selects Nokia and Ericsson for 5G network roll-out in France." January 31. <https://www.telecompaper.com/news/orange-selects-nokia-and-ericsson-for-5g-network-roll-out-in-france--1324844>
- Telecoms.com*. 2019. "French parliament passes "Hwawei Law" to govern 5G security." July 26. <https://telecoms.com/498728/french-parliament-passes-huawei-law-to-govern-5g-security/>
- The Government of the United Kingdom. 2020. "New plans to safeguard country's telecoms network and pave way for fast, reliable and secure connectivity." January 28. <https://www.gov.uk/government/news/new-plans-to-safeguard-countrys-telecoms-network-and-pave-way-for-fast-reliable-and-secure-connectivity>

■ **저자: 이숙증** EAI 시니어펠로우·이사, 성균관대학교 교수. 미국 하버드대학교(Harvard University)에서 사회학 박사학위를 취득하였으며, 세종연구소 연구위원, 미국 브루킹스연구소 객원 연구원, 존스홉킨스대학교 교수강사, 현대일본학회 회장, 외교부 정책자문위원, EAI 원장 등을 역임하였다. 최근 편저에는, Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea's Role in the 21st Century (편), Public Diplomacy and Soft Power in East Asia (공편), 《세계화 제2막: 한국형 세계화와 새 구상》(공편), 《2017 대통령의 성공조건》(공편) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 윤준일 EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 203) junilyoon@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2020년 2월 7일

[EAI 이슈브리핑] “중국 통신기업 화웨이의 진출에 대한 유럽의 실용주의적 대응”

979-11-90315-53-1

95340

재단법인 동아시아연구원  
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr