

제 306 호 2023 년 2 월 21 일

## 한국의 인도-태평양 전략:

### 해양에 대한 인식부족 문제를 타개하기 위한 조치

한국은 2022년 말 처음으로 인도-태평양 전략을 발표했다. 인도-태평양 전략의 비전은 '자유, 평화, 번영'을 근간으로 한 윤석열 대통령의 외교 정책목표에 토대를 두고 있다. 이에 해당 전략은 유사한 입장을 견지하고 있는 국가들과의 협력 강화 및 확대를 핵심으로 삼고 있다. 해당 전략은 글로벌 시각을 견지한 포괄적인 보고서로, 개념적으로는 일부분 해양 안보 및 해상 교통로의 연관성을 염두에 두고 작성되었다. 이 중 후자는 한국의 전략적 해양 이슈에 대한 인식을 강화시켜 주므로 특히 환영할 만한 전개 양상이라고 할 수 있다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope



King's College London  
부교수

## Bence Nemeth

윤석열 정부는 2022년 말 한국 최초의 인도-태평양 전략을 발표했다. 해당 전략은 윤석열 정부가 발표한 가장 중요한 외교 정책 전략 보고서로, 한국을 '글로벌 중추국가 (Global Pivotal State, GPS)'로 만들겠다는 정부 구상을 종합적으로 설명하고 있다는 점에서 중요성을 지닌다. 인도-태평양 전략은 한국의 해상 교통로 (sea lines of communication, SLOC)에 대한 관련성을 강조하면서 일부 해양 안보에 개념적 토대를 두고 있다.

해당 전략은 한국은 '인도-태평양 지역의 모든 국가가 조화롭게 공존'하도록 '인도-태평양의 자유, 평화, 번영'에 기여할 것이며, 그 과정을 주도해 나갈 것이라고 강조하고 있다. 또한, 이와 관련해 '국제 규범을 준수하고, 자유, 민주주의, 법치, 인권을 비롯한 보편적 가치를 토대로 마련된 규율을 강화'하겠다고 제시하고 있다. 여러 주요 분야에서 다른 국가와 협력을 강화하겠다는 것이 바로 인도-태평양 전략을 관통하는 핵심 주제이자 주요 맥락이라고 할 수 있다.

인도-태평양 전략이 협력을 강조하고 있는 것은 여러가지 측면에서 타당하다고 볼 수 있다. 먼저, 국가 번영을 원활한 글로벌 무역에 의존하고 있는 개방 경제 국가인 한국의 입장에서는 최대한 많은 행위자와 협력하는 것이 매우 중요하다. 둘째, Zack Cooper 이 최근 지적한대로, '글로벌 중추국가 (GPS)'가 되겠다는 한국의 새로운 야심은 국제무대에서 한국의 활동이 두각을 나타낼 정도로 제도화되지 않았다는 현실과 크게 충돌한다. 대다수 역내 및 글로벌 행위자와 비교했을 때, 한국은 유사한 입장을 지닌 국가와 양자, 소다자, 다자간 협력에 나선 사례가 거의 없기 때문이다. 인도-태평양 전략은 한국이 관심을 보이는 9개 협력 분야를 종합적으로 명확하게 설명하고, 구상하는 역할 및 특정 파트너와의 협력 가능성을 제시하는 한편, 문제 해결을 모색해 나가는 훌륭한 출발점이 된다. 해당 전략은 나아가 글로벌 전망을 제시하고, 인도-태평양 지역

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

국가를 비롯해 동 지역과 적극적으로 협력하고 있는 타 지역 국가 및 기관과의 관계도 다루고 있다.

## 해양 기반

미 백악관은 한국의 인도-태평양 전략은 '지역 안보와 번영에 대한 한미 공동의 헌신'을 반영하고 있다고 말하며, 해당 전략 보고서를 높이 평가했다. 한편, 베이징은 침체된 반응을 보이며 '배타적 집단'의 형성을 경고했다. 실제로, 대다수 분석가는 해당 보고서가 중국을 '번영과 평화를 달성하기 위한 주요 파트너'로 언급하면서 공개적으로 비난하고 있지는 않지만, 한국이 미국과 일치한 입장을 견지하고 있음을 강조하며 중국에 대해 불편함을 느끼고 있다는 사실을 은근히 드러내고 있다고 지적하고 있다. 가령, 이전 정권은 중국이 개입된 민감한 문제에 대해 거의 거론하지 않았다. 그러나 인도-태평양 전략은 대만 해협 및 남중국해 분쟁을 언급하면서 '인도-태평양에서 무력에 의한 현 상태의 일방적인 변화'를 수용하지 않겠다는 입장을 내세우고 있다.

이러한 해양 관련 문제는 선명하게 부각되고 있지만 인도-태평양 전략의 독점 주제가 아니며, 부분적으로 전략의 개념적인 출발점이 된다고 볼 수 있다. 해당 전략은 위에서 언급한 것처럼, 한국의 글로벌 무역은 해상 교통로에 의존하고 있음을 강조하고 있다. 남중국해는 한국의 주요 해로로서 중요한 역할을 수행하고 있다. 한국 석유와 천연가스 총 수입의 64%와 46%는 남중국해를 통해 이뤄지고 있다. 나아가, 한국은 인도양과 말라카 해협, 호르무즈 해협을 주요 해양 안보 요충지로 간주하고 있다. 또한 해당 전략은 지정학적 경쟁 강화, 군비 확장 경쟁 심화, 민주주의의 후퇴뿐만 아니라 법치주의, 무역 보호주의, 공급망 붕괴, 북한의 핵역량 강화를 비롯한 보편적 가치에 대한 도전을 반영하고 있다. 이러한 문제가 야기하는 영향에 대해 자세하게 다루고 있지는 않지만, 인도-태평양 지역에서 해상 교통로를 위협하는 분쟁이 발생할 경우, 한국 경제가 심각한 타격을 받을 것임은 분명하다.

한국은 사실상 반도국 섬 국가에 가까우며, 거의 전적으로 해상 무역에 의존하고 있다. 북한과 국경을 맞대고 있지만 육상 교역은 불가능하다. 그럼에도 불구하고, 한국의

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

일반 대중이나 정치인은 반도국 섬 국가라는 인식을 자주 떠올리지 못하고 있다. 이는 Duncan Redford 가 '개인이나 정치적 차원에서 해양 관련 문제를 연관 지어 생각하지 못하는 무지'라고 말한 '해양에 대한 인식 부족 (sea blindness)'에서 기인한다. 해양에 대한 인식 부족은 한국이 지닌 잠재적인 가능성을 완전히 발휘하지 못하도록 막는 걸림돌이 되는 심각한 사안이다. 인도-태평양 전략은 해상 무역, 해양 안보, 국제해상법 등 해양 문제의 연관성에 대한 논의에 있어 올바른 방향으로 전개되고 있음을 보여준다. 이는 한국의 해양에 대한 인식 부족을 타개할 수 있는 효과적인 접근의 훌륭한 출발점이 된다.

인도-태평양 전략 비전은 '자유, 평화, 번영'을 근간으로 한 윤석열 대통령의 외교 정책 목표에 토대를 두고 있다. 개방경제 체제로 해상 무역에 거의 전적으로 의존하는 한국은 인도-태평양 지역에 평화가 유지되고, 해상 교통로를 자유롭게 이용할 수 있을 때에만 번영할 수 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 한국은 다른 국가와의 협력 강화 및 확대를 구상하고 있다. 그 중에서도 ASEAN 국가는 한국의 해양 전략 전문가가 구상하는 핵심 교역로이자 한국의 주요 해외 투자처가 되고 있다. 이에, 한국은 '해상 테러에 대응하고 해상법을 이행'하기 위해 해군 함정 이동을 강화하고, ASEAN 국가에 군수물자를 제공할겠다는 계획을 세우고 있다.

나아가, 한국 해군은 인도-태평양 지역 국가 해군과 협력을 강화할 방침이다. 한국은 미국이 주도하는 격년으로 실시되는 세계 최대 해상 훈련인 다국적 환태평양 훈련 (Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC)에 계속해서 참가하고 있으며, 앞으로는 양자 및 다자간 파트너십 강화를 위해 다른 연합 훈련에도 기여할 방침이다. 한국은 또한 인도-태평양 및 다른 지역 (예: 동아프리카)의 해적 피해 예방 및 선박 테러 대응을 위해 만전을 다하고 있다.

인도-태평양 전략 보고서는 해양 문제를 넘어 포괄적인 주제를 다루고 있다. 규범 및 규정, 공급망, 과학 기술, 기후 변화 및 에너지 안보, 전통적 안보 협력을 논의하는 한편, 한국이 보유한 다양한 힘의 사용을 영리하게 고려하고 있다. K-Pop, 한국 영화,

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



TV 시리즈, 비디오 게임에 기반한 소프트 파워 (soft-power)를 의식적으로 활용하려는 의도가 표출되고 있다. 그러나 해양 관련 문제는 이러한 전략을 구성하는 하나의 근본적인 부분에 해당하며, 이는 해당 보고서의 여러 부분에서 언급되고 있다.

### 전략 이행에 대한 우려

대부분의 분석가는 인도-태평양 전략이 한국으로 하여금 많은 파트너와의 협력을 거듭 강화하고, '면밀히 파악한' 인도-태평양의 도전과제를 미국과 논의하게 만드는 성공적인 보고서라는 점에 동의하고 있다. 그러나 해당 전략이 얼마나 효과적으로 이행될 것인가에 대해 일각에서 조심스럽게 우려를 제기하고 있는 것도 사실이다. 따라서 전략 보고서를 논하기 위해서는 다음 두 가지 측면을 고려해야 한다.

첫째, 모든 전략은 결코 완벽하게 이행될 수 없다. 전략 관리론에서 강조하는 핵심적인 부분 중 하나는, 조직이 의도한 전략을 토대로 주도면밀하게 이행해 나간다고 해도 언제나 구현되지 못하는 요소가 존재한다는 것이다. 또한, 조직이 외부 환경에 반응하는 방식으로 대응해가는 과정에서 이른바 창발적 전략 (emergent strategy)이라고 말하는 패턴이 만들어진다. 의도적인 전략 이행과 창발적 전략은 실현된 전략 (realized strategy)이 되어 언제나 최초 의도와는 다소 다른 방향으로 전개된다. 이는 인도-태평양 전략에서도 마찬가지로 발현될 것으로 예상된다.

둘째, 각각의 전략 보고서는 다른 목표를 지닐 수 있다. 계획을 수록하거나 소통에 방점을 두는 등 보고서마다 지향점이 다르다. 한국의 인도-태평양 전략은 후자에 속하며, 근본적으로 윤석열 정부의 일관된 전략 프레임워크에 기반을 두고 있다. 따라서, 본 보고서는 국내외 대상에게 한국 정부의 전략 비전을 전달한다는 목표를 제시하고 있다. 구체적으로, 본 보고서의 주요 국내 전달 대상은 해당 보고서에 제시된 지침을 따르는 (혹은 따르지 않는) 정부 부처와 기관, 민간기업 및 비정부단체이다. 국외의 경우, 한국의 주요 파트너는 윤석열 정부의 달성 목표 및 이에 기반해 한국과의 협력 강화를 모색할 수 있는 분야가 무엇인지에 대해 보다 잘 이해할 수 있게 되었다. 이 점에 있어서는 해당 전략 보고서가 이미 의도한 목표를 충분히 달성했다고 평가할 수 있다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

이에, 한국의 인도-태평양 전략은 글로벌 시각을 견지한 포괄적인 보고서로, 개념적으로는 일부분 해양 안보 및 해상 교통로의 연관성을 염두에 두고 작성되었다. 이 중 후자는 특히 환영할 만한 전개 양상이라고 할 수 있는데, 이를 통해 해당 보고서의 핵심 전달 대상 중 하나인 국내 유권자가 해양의 중요성을 인식하는 데 도움을 주기 때문이다. 이를 토대로 한국에 지배적으로 자리잡은 해양에 대한 인식 부족 문제를 타개할 수 있기를 희망한다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



## South Korea's Indo-Pacific Strategy: Steps for lifting the veil of sea blindness

**Bence Nemeth**

Senior Lecturer (Associate Professor)

King's College London

The Yoon Suk Yeol administration published South Korea's first-ever Indo-Pacific Strategy in the last days of 2022. This document is crucial because it is the most significant foreign policy strategic document of the Yoon administration and gives a comprehensive description of how Seoul intends to become a 'Global Pivotal State'. The conceptual foundation of the document is partially based on maritime security emphasizing the relevance of sea lines of communication for South Korea.

The strategy highlights that Seoul is pursuing a 'free, peaceful and prosperous Indo-Pacific', where 'all nations co-exist harmoniously', and the Republic of Korea (ROK) intends to play a leading role in this process. Accordingly, the ROK wants to 'uphold international norms and strengthen a rules-based order built on the universal values including freedom, democracy, the rule of law, and human rights'. The core theme and the golden thread that goes through the strategy is that South Korea will increase cooperation with other nations in several key areas.

This emphasis on cooperation is understandable for several reasons. First, as an open economy whose prosperity depends on seamless global trade, collaboration for Seoul with as many actors as possible is crucial. Second, as Zack Cooper has recently pointed out previously, South Korea's new

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



ambition of becoming a 'Global Pivotal State' clashes with the reality that the ROK is under-institutionalized on the global stage, and – compared to many other regional and global actors – it has fewer bi-, mini- and multilateral engagements with like-minded nations. The Indo-Pacific Strategy of South Korea does an excellent job of starting to solve this problem by cleverly and comprehensively explaining nine areas of cooperation Seoul is interested in, how it sees its role in them and its potential collaboration with specific partners. Furthermore, the document has a global outlook. Thus, it also discusses the relationship with countries from the Indo-Pacific and nations and organizations from other regions which are actively engaging with the Indo-Pacific region.

### **Maritime Foundations**

The White House praised the document as a reflection of the US-ROK 'shared commitment to the region's security and growing prosperity'. At the same time, Beijing's response was lackluster and warned against establishing 'exclusive coteries'. Indeed, many analysts pointed out that although the document depicts China as a 'key partner for achieving prosperity and peace' and avoids criticizing Beijing openly, Seoul highlights its alignment with Washington and, between the lines, expresses discomfort regarding China. For instance, previous administrations rarely mentioned sensitive issues involving Beijing. However, the current strategy touches upon the disputes in the Taiwan Strait and the South China Sea and also rejects 'unilateral change of status quo by force' in the Indo-Pacific.

This maritime focus is a prominent but not exclusive theme in the document and partially provides the conceptual starting point for the strategy. Early on, the strategy highlights that South Korea's trade depends on sea lines of communication. For instance, the South China Sea is a crucial sea

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



route for 64% of ROK's oil and 46% of South Korea's natural gas imports. Furthermore, Seoul also regards the Indian Ocean, the Malacca Strait and the Strait of Hormuz as key areas of maritime security. The document also reflects on the rising geopolitical competition, deepening arms race, democratic backsliding and challenges to universal values including the rule of law, protectionism, supply chain disruptions and North Korea's increasing nuclear capabilities. The strategy does not explain the implications of these issues in more detail, but it intimates that if any conflict happens in the Indo-Pacific region that threatens the sea lines of communication, the South Korean economy will suffer significantly.

The ROK is a quasi-island depending almost entirely on sea trade, and although it has a land border with North Korea, goods cannot flow there. This quasi-island state is often not recognized by the South Korean public and politicians resulting in 'sea blindness', defined by Duncan Redford as 'the inability to connect with maritime issues either at an individual or political level'. It is a severe problem in the ROK, hindering South Korea from achieving its full potential. However, the Indo-Pacific Strategy is moving in the right direction in discussing the relevance of maritime issues, including sea trade, maritime security, international maritime law, etc. This is an effective step to start lifting the veil of sea blindness in South Korea.

The strategy's vision builds on President Yoon's foreign policy goals where 'freedom, peace and prosperity' play a central role. As an open economy and a country that depends almost entirely on sea trade, South Korea can only prosper if there is peace in the Indo-Pacific and the sea lines of communication can be used freely. To achieve this, the ROK intends to widen and deepen collaboration with other countries. Among others, ASEAN nations are critical in South Korean

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



maritime strategic thinking thanks to their central position in trade routes and as a key destination of ROK's foreign investments. Thus, Seoul intends to increase naval ship transfers and provide military logistics to ASEAN countries 'to counter maritime terrorism and enforcement of maritime laws'.

Furthermore, the ROK Navy will increase its cooperation with other navies in the Indo-Pacific. It will continue participating in the US-led RIMPAC biannual military exercises – the world's largest international maritime warfare exercise – and intends to contribute to other multinational combined exercises to deepen bi- and multinational partnerships. Seoul is also committed to anti-piracy and counter-terrorism measures in the Indo-Pacific and other regions (e.g. East Africa).

Obviously, the strategic document's focus is much broader than maritime issues. For instance, it discusses cooperation on norms and rules, supply chains, science and technology, climate change and energy security, traditional security, while it also cleverly considers the different levers of power the ROK possesses. For instance, Seoul consciously tries to use South Korea's soft-power stemming from K-pop, Korean movies, TV series and video games. However, the maritime aspect provides one of the foundational blocks of the strategy, and this theme emerges in different parts of the document.

### **Concerns about Implementing the Strategy**

Most analysts agree that South Korea's Indo-Pacific Strategy is a successful document that will enable the ROK to reengage many partners and help Washington to discuss the challenges of the Indo-Pacific Seoul 'carefully identifies'. At the same time, some analysts are cautiously concerned about how effectively this strategy can be implemented. However, when discussing implementing a

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



strategic document, we need to consider two aspects.

First, strategies are never implemented fully. One of the key insights of the strategic management discipline is that although organizations might have intended strategies and make deliberate moves based on them, every strategy will always have unrealized elements. Furthermore, organizations are reacting to the external environment and taking actions one by one, which will become a pattern that is called emergent strategy. The realized deliberate moves and the emergent strategy will create the realized strategy, which will always be somewhat different from the original intention. This will undoubtedly be the case with the Indo-Pacific Strategy too.

Second, different strategic documents can have different aims. For instance, some are planning documents others are primarily communicating intent. South Korea's Indo-Pacific Strategy belongs to the latter category and basically canonizes the Yoon administration's policies situating it in a coherent strategic framework. Thus, this document communicates a strategic vision to domestic and international audiences. The domestic audiences are the different ministries, agencies, companies and non-governmental organizations that will (or will not) follow the document's guidelines. Internationally, key partners now have a much better understanding of what the Yoon administration wants to achieve and where the areas of further cooperation are for them with Seoul. In this regard, this document has already achieved its goal.

Accordingly, South Korea's Indo-Pacific Strategy is comprehensive, has a global focus, and its conceptual foundation is based on maritime security and the relevance of sea lines of communication. The latter elements are a particularly welcome development as they will help to raise awareness about the maritime arena for one of the the document's core audience - South

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



Korean domestic constituency. Hopefully, this will help to lift the veil of sea blindness that tends to dominate in South Korea.

## 약력

Bence Nemeth 박사는 킹스칼리지런던 부교수로, 현재 영국 합동지휘참모대학 (Joint Services Command and Staff College) 대학원과정인 고급 지휘참모 과정 (Advanced Command and Staff Course) 학술 프로그램 디렉터로 활동하고 있다. Nemeth 박사는 다자간 안보협력, 군사 혁신, 전략 관리 및 해양안보 분야 연구에 집중하고 있다.

## 국내외 참고자료

- ✓ [Ellen Kim, 'Assessment of South Korea's New Indo-Pacific Strategy', CSIS, 19 January 2023.](#)
- ✓ [Jagannath Panda and Choong Yong Ahn, "South Korea's Indo-Pacific Strategy: Quest for Clarity and Global Leadership", The Diplomat, 16 January 2023.](#)
- ✓ [Premesha Saha, 'Decoding the Republic of Korea's Indo-Pacific Strategy', ORF, 06 January 2023.](#)

## 알림

- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope 는 매월 1 일, 11 일, 21 일에 카카오톡과 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope 는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.

## [웹페이지보기](#)

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.