

The Institute for Regional Security

Occasional Paper 2021

호주와 대한민국의 코로나19 및 외교 정책:
어려운 시기에 중견국으로부터 교훈 얻음
데이비드 헌트

The Institute for Regional Security

The Institute for Regional Security is an Australian not-for-profit organisation and approved research institute under Australian Government regulations.

Published: December 2021 by The Institute For Regional Security

© The Institute For Regional Security

Cover Illustration: Inklab

Published and distributed by:

The Institute For Regional Security

Tel +61 2 6295 1555

Fax +61 2 6169 3019

Email info@ifrs.org.au

Web www.regionalsecurity.org.au

Occasional Paper 2021

호주와 대한민국의 코로나19 및 외교 정책:
어려운 시기에 중견국으로부터 교훈 얻음
데이비드 헌트

The Institute
for Regional
Security

regionalsecurity.org.au

About the Institute

We promote the peace, stability and prosperity of the peoples of the Indo-Pacific region through policy research, policy advice and advocacy, international dialogues, and the professional development of policy-makers.

About the Author

데이비드 헌트

국제관계학 부교수

디킨 대학교

비교 관점에서 본 중견국과 전염병의 대유행

호주와 한국은 세계 최고 수준의 보건 안보(핵 위협 이니셔티브, 2019)를 누리고 있다고 간주되는 두 국가에 걸맞게 코로나19 대유행 기간 동안 세계 기준에 따른 일일 감염과 누적 사망이 상대적으로 적고 백신 접종률이 전 세계 평균 이상이다(리치 외, 2021). 특히 한국은 대유행에 효과적으로 대응한 것이 ‘국가 브랜드’의 일부가 되었다. 2020년 상반기에 발간된 8,000개 이상의 뉴스 기사, 뉴스 녹취록 및 기타 텍스트에서는 ‘한국의 코로나19 노력에 대한 긍정적 정서를 압도적으로 표현’(이·김, 2021, 391)한다.

2021년 말 한국 문재인 대통령의 호주 방문은 이들 중견국 간의 협력을 강화하는 계기가 되었다. 2021년 9월까지만 해도 문 대통령은 양측이 ‘전염병과 기후 변화 대응, 군비축소 및 비확산 등 다양한 글로벌 분야에서 전략적 대화를 강화해야 한다’고 촉구했다(노석조, 2021). 그럼에도 불구하고, 오랜 기간 한국을 지켜본 제프리 로버트슨(2021)에 따르면, 호주는 대부분의 한국 정치 및 외교 정책 지도자들에게 ‘사실상 중요하거나 심각한 파트너로 인식되지 않고 있다’고 한다.

본 논문에서 필자는 호주와 한국의 전염병 대유행 대응을 외교 정책에 대한 그들의 접근 방식과 이 대응이 더 깊은 중견국 협력 가능성을 시사하는 의미를 이해하는 수단으로 활용한다. 필자는 그들의 ‘국가 전통’과 지역 정체성(국가들이 다른 나라들과 협력하기로 선택하는 방법을 형성하는 데 도움이 되는 것)이 동아시아와 태평양 국가에 대한 그들의 전염병 관련 외교 정책에 영향을 미친다는 것을 보여준다. 그들 사이의 차이점들이 협력의 확산을 방해하지 않을 수도 있으며 심지어 또 다른 중요한 역내 강대국인 일본과의 더 큰 협력의 문을 열 것이다..

국가 전통 및 외교 정책

국가 전통의 개념은 국민 생활에 변화를 주기 위한 정부의 목적과 잠재력에 대해 매우 다른 개념들이 있다는 것을 암시한다(켈리, 2008). 자유주의 국가 전통에 따라 호주에서는 정부가 시민의 삶에서 그 역할을 최소화해야 한다는 공감대가 형성되어 있다. 반면, 한국의 ‘개발국가’

전통은 전염병과 같은 위기를 다루는 것을 포함하여, 국정의 모든 측면에서 정부가 훨씬 더 많은 활동가 역할을 할 것으로 예상된다.

직접적인 의미에서 국가 전통은 정부와 시민 사이의 관계가 전 세계적으로 어떻게 다른지를 설명하는 데 도움을 준다. 만약 자유주의 전통에서 시민들이 일반적으로 덕이 있고, 자율적이며, 그리고 능력이 있다고 이해된다면, 사회에서 국가의 역할은 ‘절도, 강제 및 사기’를 방지하는 것으로 분류되는 것으로 이해할 수 있다(노직, 1974). 반면, 개발도상국 전통에서는 정부가 의도적인 행동을 통해 사회를 개선(또는 ‘발전’)할 수 있다는 기대가 더 크다.

또한 국가의 전통은 외교 정책을 형성하는데, 코로나19에 대한 호주와 한국의 대응에서도 분명하게 드러난다. 호주가 초기에 성공을 바이러스의 제거로 정의하고 감염, 입원, 사망을 최소화하기 위해 노력함에 따라 바이러스를 멀리 두어야 한다는 공감대가 형성되었다. 따라서 호주의 접근법은 감염률이 높은 관찰 구역의 폐쇄 및 자택 거주 명령뿐만 아니라 국제 및 국내 이동에 대한 제한도 특징으로 삼았다. 이는 오래동안 존재하던 ‘국경 안보’의 우선순위와 질병과 사람의 이동을 통제하기 위한 검역 조치와 일치했다(네더리, 2021).

한편, 한국의 성공 기준은 바이러스의 억제로 정의되었다(이, 김, 2021, 383). 호주와 마찬가지로 한국의 방법은 감염, 입원, 사망을 최소화하는 것을 목표로 했지만 인구 밀도가 높은 사회에서는 감염이 불가피하며, 일부 원인은 대유행의 진앙지인 중국에 근접해 있기 때문이라는 가정이 있었다. 그러나 최근 중동호흡기증후군(MERS)과 같은 전염병을 관리한 관련 경험도 한국이 이 과제를 성공적으로 관리할 수 있다는 자신감을 심어주었다(Kim 등, 2020). 더군다나 한국 외교 정책의 우선순위는 다른 나라, 특히 아시아 국가들과 위기 대처에 대한 교훈과 수단을 공유하는 것이었다.

지역 정체성의 중요성

전염병 대유행 기간 동안 호주와 한국의 행동 방식을 형성하는 두 번째 요인은 지역 정체성이다. 호주는 주로 ‘태평양주의자’의 정체성을 주장해 왔으며, 외부로부터 이 지역과 접촉하고 있다(헌트, 2011). 어느 정도로 보면, 이것은 호주가 1980년대와 1990년대 ‘아시아 국가’가 되었는지 혹은 되기 위해 노력해야 하는지에 대한 논쟁을

별인 결과이기도 하다. 그 논쟁의 결과는 부정적이며, 부분 원인은 호주의 아시아 사회 수용 신청이 리관유(Lee Kuan Yew)와 마하티르 모하메드(Mahathir Mohammed) 등 지역 지도자들에게 거부당한 것이다. 그러나 호주의 ‘아웃사이드’ 신분은 몇몇 주목할 만한 협력을 방해하지 않았다: 1974년 아세안의 첫 공식 대화 파트너가 되었고, 톰블 정부는 2018년 시드니에서 아세안 10개 회원국 정상들과 공식 정상회담을 개최했으며, 최근 양측은 이를 ‘전략적’ 동반자 관계로 격상시켰다. 그럼에도 아시아 핵심 그룹의 아웃사이드인 호주는 미국 등 다른 비아시아권 대국들, 또는 인도와 일본같은 중국 중심의 지역질서에 대한 개념이 가장 불편한 국가들과 공통의 목표를 찾는 경향이 있다.

한편 한국은 태평양주의 지역 프로젝트뿐만 아니라 ‘아시아주의’, 나아가 ‘동북아주의’ 프로젝트에도 기여해 왔다. 호주와 달리 한국은 아시아 사회로서 한 번도 의심을 받지 않았다. 이 때문에 한국은 ‘아세안+3’ 그룹의 적극적인 참가국이자 동아시아 공동체 등 지역 프로젝트의 중요한 파트너로 자리매김해 왔다. 아시아 지역주의의 내부자인 한국은 호주가 가질 수 없는 방식으로 다른 아시아 국가들과 공동사업을 찾아냈다(헌트와 김, 2011).

호주의 아웃사이드로서의 위상에 자유주의적 외교정책까지 더해지면서 때로는 다른 나라의 불완전함(중국의 인권침해 등), 심지어 지역 구상(아세안은 단순한 ‘토크샵’으로 간주)을 비판하는 결과를 낳기도 한다. 따라서 호주는 자신이나 미국 같은 외부 국가의 참여를 허용하고 있는 ‘인도-태평양’과 같은 지역적 구성에 끌리고 있다. 이에 비해 한국의 발전주의 전통과 아시아 핵심 국가로서의 지상이 그 지역의 불완전한 측면과 협력하여 공동 관심사에 대한 해결책을 찾아내도록 한다. 정체성과 관련된 제약으로부터 자유로워진 한국은 유연한 외교 정책을 통해 지국의 목적을 촉진하고 다른 나라들과 협력하는 데 전념할 수 있다.

당신이 얼마나 주의를 기울이는지 보여라: 외교 정책의 브랜딩

두 나라는 백신 개발과 테스트 키트와 마스크의 생산, 그리고 다른 바이러스 예방 조치에도 역할을 해왔다. 하지만 호주의 참여는 주로 코백스(COVAX) 이니셔티브를

통해 이뤄졌지만 한국은 그 지역이 바이러스로부터 회복하는데 도움을 준 장비와 백신의 생산에 독자적인 기여를 해왔다. 개발도상국 전통이 강조하는 산업화에 발맞춰, 한국 기업들은 국내용과 수출용 마스크와 테스트 키트를 생산해 왔다. 예를 들어, 2020년 5월에 한국은 코로나19의 1차 대유행 기간의 부족분을 채우기 위해 2 백만 개의 마스크를 미국에 기증했다. 또 다른 50만 개는 한국전쟁 당시 한국을 구출한 미군을 위한 상징적인 보답으로 보훈부에 기부되었다(이·김, 2021년, 388). 정부와 업계 간의 긴밀한 협조로 바이러스가 한국 해안에 도달한 지 몇 주 만에 국산 테스트 키트가 개발되어 배포되었다(김 외 연구진, 2020, 568). 이런 물질적인 기여는 한국이 회복에 기여한 기여를 다른 나라들의 기여와 구분할 수 있도록 한다.

한편 호주는 저렴한 가격으로 백신 생산과 공급을 보장하고 계약국에 공급을 보장한다는 목표를 가지고 세계보건협회를 통해 관리되어 온 COVAX(코로나19 Vaccines Global Access) 프로세스에 투자해왔다. 또한 국내외의 COVID 관련 백신과 치료 연구에 수억 달러를 투자했다. 그러나 호주의 저개발 산업 기반 때문에 페이스 마스크, PPE 및 기타 핵심 장비의 중요한 공급이 수입되고 있어 2020년 중반부터 ‘리쇼어링’과 ‘공급망 관리’의 유효성에 대한 논쟁이 촉발되었다. 이 와중에 중국과의 무역 분쟁이 지속되고 있어 이는 호주가 일상용품 공급에 외부 충격과 ‘장거리 세계화’의 영향을 받기 쉽다는 점을 다시 한번 일깨워줬다. 호주는 한국에 비해 마스크와 테스트 키트를 자체 생산하는 능력이 그만큼 떨어져 도움이 더 필요한 국가를 직접 지원할 수 있는 역량을 약화시켰다.

백신의 분포를 볼 때 유사한 패턴이 나타났다. 한국은 백신과 제품을 다른 나라에 직접 공유하고 ‘메이드 인 코리아’라는 라벨을 붙일 수 있는 반면, 호주는 미국 등 파트너와 협력해왔다. 2021년 초에 호주는 쿼드 회원국으로서 인도-태평양 지역에 2022년까지 10억 도스의 백신을 공급하기로 약속한 4개국 중 하나였다(제넷, 2021). 호주는 태평양과 동남아에 2000만 도스를 공급하기로 약속했고 이 중 250만 도스는 인도네시아에 남겨뒀다(지다이직, 2021).

이러한 노력들이 가치 있는 것이기는 하지만, 그들이 쿼드와 미국 등 더 큰 파트너들과의 파트너십에 묶여 있기 때문에 호주가 이 지역의 정의로운 힘이 될 수 있는 능력을 약화될 수밖에 없다. 호주의 아낌없는 원조를 받는 사람들이 호주보다 대부분의 백신이 만들어지는 미국에 더 많은 영광을 돌릴 것이라고 보는 것이 타당할

것이다. 아세안과 태평양이 바이러스의 위험을 통제하고 회복할 수 있도록 지원하는 데 새로운 자원을 투입하기로 한 호주의 결정(예: 페인, 2020)과 같은 발표의 중요성은 전염병 대유행과 관련된 많은 외교 정책이 더 큰 동맹국들과 함께 시행될 때 무시되거나 적어도 은폐되었다.

전염병 대유행에 관한 정치적 조치, 높은 수준과 낮은 수준

그러나 적어도 한 가지 측면에서 팬데믹 기간 동안 호주와 미국의 동맹 관계는 간과되지 않았을 것이다. 호주는 동맹국들과 함께 대유행의 책임을 중국 탓으로 돌리며 중국의 바이러스 기원에 대한 국제조사를 제안했다. 호주가 이러한 조사를 요구하는 유일한 나라는 아니지만 다른 어떤 나라보다 더 많은 대가를 치르고 있는 셈이다. 여기에 다시 한국과 비교하는 것도 적절하다: 두 나라는 모두 중국의 ‘전랑외교’(‘wolf warrior diplomacy’)에 대한 우려를 갖고 있지만 한국은 호주보다 중국과의 관계를 더 잘 관리하고 있다. 국경에 대한 그들의 태도는 좋은 예시다: 호주는 중국을 비롯한 다른 나라들에게 국경을 가장 먼저 폐쇄한 나라들 중 하나였으며 최근까지도 이 입장을 유지해 왔다. 이해 비해 한국은 중국인 관광객에 대한 개방을 포함해 일정 수준의 국경 개방을 유지해 왔고, 정부는 사실 바이러스를 국내로 들여온 주된 책임이 한국 시민들에 있다고 언급했다. 특히 많은 나라들이 중국인 방문객에게 국경을 폐쇄했던 시기에 그러한 ‘중립적인 입장’을 유지하는 것은 중국에 대한 도발성이 약해졌다(이, 김, 2021, 387).

호주의 경우 중국과의 관계 악화가 캔버라의 잘못이나 책임만은 아니었다: 중국은 사드 분쟁 당시 한국을 상대로 했던 것처럼 호주에 과도하게 대응하고 불공정하게 보복했으며, 호주와의 FTA 약속을 위반했다(이코노미스트 참조, 2017). 그러나 한국은 중국 지도자들과 협력 관계를 유지해 온 반면 호주 장관들은 한동안 중국 지도자들과 직접적인 접촉을 거의 하지 않았다.

호주의 팬데믹 관련 외교 정책이 세계적인 노력과 메커니즘을 우선시하는 것이었다면 한국은 양국 관계에 더 중점을 두고 있었다. 한국은 아세안 및 인도와의 관계 개선을 목표로 하는 문재인 정부의 신남방정책(NSP)에 방역외교를

포함시켰다. 이 정책의 세 가지 ‘기둥’은 경제 협력(번영), 사회 문화 발전(국민), 평화 구축(평화)이었다(보토, 2021).

이러한 목표는 호주가 대응 조치에서 정한 목표 유형, 즉 건강 보장, 안정성 및 경제 회복과 크게 흡사하다(외교통상부, 2020). 그러나 한국 NSP의 ‘국민’ 기둥은 호주와 한국의 참여가 어떻게 다른지, 그리고 왜 다른지를 잘 보여주고 있을 것이다. 한국은 경제 회복뿐만 아니라 인도네시아와 같이 인구 밀도가 높고 인구가 많은 개발도상국들의 ‘가격이 적합하고 접근하기 쉬운’ 백신 개발과 보급에 대한 관심에 민감성을 보여주었다. 이러한 목표를 추구하기 위해 동남아시아, 특히 싱가포르와 인도네시아에 조율된 외교 자세를 보이고 있다(드한, 2020). 이에 비해 파푸아뉴기니 및 다른 이웃 국가들에 백신을 제대로 공급하지 못한 호주는 이 지역에서 소프트 파워를 약화시켰다.

결론

COVID는 호주 외교 정책에 대한 도전이었을 것이고 무엇이 효과가 있고 앞으로 무엇이 변화해야 하는지 되돌아볼 수 있는 기회를 제공한다. 2021년 11월 말 남아프리카공화국에서 신종 오미크론 코로나 균주가 출현했다고 발표했고 일부 WHO 관리들이 “지금까지 최악”(뉴데일리·2021년)이라고 묘사했는데 이것은 예상되는 미래에도 위생 안전이 외교정책의 두드러진 특징이 될 것임을 일깨워준다. 따라서 문 대통령의 호주 방문 기간 중 적절한 화두가 될 것으로 보인다. 두 중견국은 서로 배울 점이 많다.

세계 보건 보안 지수(핵 위협 구상, 2019)의 데이터에 따르면 자유주의 국가 전통이 전염병을 초기에 발견하고 육지에서 확산되는 것을 방지하도록 함으로써 호주의 세계 보건 안보를 강화시켰지만, 호주는 바이러스 확산에 효과적으로 대응할 수 있는 능력이 그리 뛰어나지 않다. 보건 안전에 있어서 세계 4위의 국가인 호주는 응급 준비와 정부의 긴급 상황 시 통신망 접속 능력이 부족하다. 인구가 적은 대륙으로서 호주는 육지, 공기, 바다에 의해 퍼질 수 있는 위험도가 상대적으로 높은 건강위협, 그리고 환경위협에 직면해 있다. 호주가 코로나19로부터 얻을 수 있는 교훈은 이 나라가 더 많은 감염에 노출되었다면 보건시스템이 이미 감당할 수 없을 것이라는 총탄을 사실상 피했다는 점이다.

호주는 코로나19 대유행 기간 동안 보건 위기 발견과 대처 능력을 보여준 한국으로부터 매우 효율적으로 작동한 대응 메커니즘을 벤치마킹할 수 있다. 본 논문에서 언급했듯이 한국의 적극적인 위기관리 참여 의지와 역량은 정부 집행부에 권력이 집중된 개발국가의 전통에서 찾을 수 있다. 한국의 접촉 추적 시스템과 검사 장비는 문재인 정부가 한국의 전문지식을 다른 나라들과 공유할 수 있을 정도로 효과적이었으며, 이는 지난 2년간 소중한 소프트 파워임이 입증되었다. 하지만 한국의 전반적인 보건 안보 수준이 호주(핵 위협 이니셔티브, 2019)보다 낮은 것은 애초에 전염병의 국내 유입을 막는 역량이 상대적으로 낮기 때문이다. 한국은 입출국에 대한 상대적으로 느슨한 통제를 하고 있을 뿐만 아니라 공중보건 비상사태에 대비한 국제협정 체결도 꺼려하고 있다. 호주가 직면한 환경 위험 외에도 한국은 바로 북쪽에 있는 이웃 국가와 언제든지 충돌할 가능성으로 어느 정도의 정치적, 안보적 위험에 노출되어 있다.

호주 정상들은 2021년 말 문 대통령의 방문으로 생긴 호의를 바탕으로 한국이 뜻을 같이하는 국가들과의 협력을 촉진하여 다음 팬데믹 대응 능력을 강화시킬 수 있도록 한다. 이와 관련하여 분명한 대화 상대국으로 자신을 내세우는 한 나라는 한국의 동쪽 이웃 국가인 일본이다. 대부분의 호주 정치 지도자들은 나이가 들어 한때 일본이 친밀하고 가치 있는 동맹국으로 인식됐다는 것을 상상할 수 없는 시절을 기억했지만 최근 몇 십 년 동안 일본이 호주에 그렇게 되었다. 호주 관리들은 공통 관심사에 대해 한국 및 일본과의 더 긴밀한 3자 협력을 제안하고 추진할 것으로 보인다. 코로나19 팬데믹은 아시아와 태평양 지역 중견국 간의 공감대를 요구하는 적발하고 확실한 위협일 수 있다.

참고문헌

보토, 캐스린. 2021. 동북아시아를 넘어선 대한민국: 서울이 어떻게 관계를 깊게 하고 있는지

인도와 아세안. 카네기 국제평화재단.

드 한, 제리드. 2020. “코로나19는 한국의 남쪽 중심을 강화한다.” 9월 30일 국제미래지향.

외교통상부. 2020. 복구를 위한 파트너십: 호주의 COVID19 개발 대응. 호주 연방.

스테판, 지다이직. 2021. “호주는 250만 아스트라제네카 백신을 인도네시아에 보낼 것이며, 코로나19 위기가 심화됨에 따라 긴급 원조를 제공할 것” ABC 뉴스 7월 7일 보도.

헌트, 데이비드. 2011. “중국과 지역질서 구축: 한국 옵서버 42:69-94.

헌트, 데이비드, 김재춘. 2011. “한국 정치에서 지역주의에 대한 경쟁 개념.” 일본 정치학 저널 12:251-66.

제넷, 그레그. 2021. “호주는 역사적인 쿼드 미팅 이후 미국, 인도, 일본과 함께 코로나바이러스 백신에 대한 ‘전례 없는’ 거래에 동참한다.” ABC 뉴스, 3월 13일.

켈리, 로버트 E. 2008. “‘상태로의 복귀’ 금지: 신자유주의에 대한 의존과 개발주의입니다.” 실무의 개발 18(3):319-332.

김민휴, 조원혁, 최희민, 허준영. “COVID-19 대유행 기간 동안 한국의 비상 관리 모델을 추정합니다.” 아시아 연구 리뷰 44(4):567-578.

이, 시아오팅, 김훈식. 2021. “코로나19 시대의 국가 브랜딩: 한국의 대유행 공공 외교” 장소 브랜딩 및 공공 외교 17(4):382-396.

네더리, 에이미. 2021. “감금, 분류, 통제: 호주 식민지 정착민에 대한 행정적 구금. 정치지리학 89:102457.

뉴데일리. 2021. “WHO가 S 아프리카 COVID 변종 걱정에서 긴급회의를 소집했다” 뉴데일리, 11월 26일.

노석조. 2021. 문대통령, 호주외교-국방장관접견. 지역절약적소통강화(문 대통령이 호주 국방장관과 외교장관을 만나 ‘아-태지역 전략적 대화 강화’를 꾀했다. 조선일보. 9월 13일.

노직, 로버트. 1974. 무정부 상태, 국가, 그리고 유토피아. 베이직 북스.

페인, 마리즈. 호주의 코로나19 복구 지원. 외교통상부.

리치, 한나, 에두아르 마티외, 루카스 로데스 기라오, 카메론 아펠, 찰리 지아티노, 에스테반 오르티스피나, 조 하셀, 바비 맥도널드, 다이애나 벨테키안, 맥스 로저. 2021. 코로나바이러스 대유행 (코로나19) 아워월드인데이터, 11월 18일.

로버트슨, 제프리. 2021. “다음 주한 호주 대사에게 보내는 편지” 호주 전망. 1월 13일.

이코노미스트지. 2017., “사드는 다입니다, 여러분” 이코노미스트지 63년 10월 21일.

