

코로나19 이후의 국제정세: 보건안보의 관점에서 우리의 전략

도종윤 (제주평화연구원 연구실장)

그동안 비전통 안보/인간안보 차원에서 논의되어 오던 보건위생 안보는 코로나19사태를 맞으면서 큰 변화를 겪을 수 밖에 없게 되었다. 글로벌 보건위생 분야는 개발협력 차원에서 저개발국의 위생 및 환경 오염에서 파생된 선진국의 시혜성 정책에 머물렀었다. 그러나 코로나19와 같은 감염병은 글로벌리즘과 자본주의의 확산 혜택을 많이 본 국가들에게 더욱 많이 창궐하는 질병일 수 있다는 점이 드러난 것이다. 초기의 어려움에도 불구하고 중국이 경험외교를 통해 국제 보건레짐의 목소리를 키우려는 가운데 미국은 2017년에 수립한 신안보 전략이 제대로 작동하지 못함으로써 국내 뿐 아니라 글로벌 차원에서도 리더십에 상처를 받게 되었다. 또한 유럽연합은 비전통안보에서 윤리적 우위를 점했으나 이번 사태에서는 무기력한 모습을 보여주었다. 향후 국제 사회는 지정학, 무역/통상을 넘어 당분간 보건위생 레짐에서 우위를 점하려는 리더십 경쟁이 벌어질 것으로 보인다. 다만 향후 패권 경쟁은 힘의 싸움이 아닌 거버넌스의 리더십 경쟁으로 방향을 잡을 것으로 판단된다. 이런 맥락에서 우리의 외교 전략은 동아시아식 보건협력의 기회 생성에 초점을 두되 레짐 거버넌스의 방향성 수립, 세부 관심분야 추출, 조직과 구성원 선별, 자원배분 등 기술적인 부분에서 역량을 최적화할 매뉴얼을 준비하는데 초점이 맞추어져야 한다.

목 차

I. 서론

1. 비전통 안보의 대두

2. 인간안보와 보건·위생 문제

II. 코로나19의 창궐과 주요국의 대응

1. 21세기 이후 월경성 감염병의 사례

2. 코로나19에 따른 주요국의 외교적 대응

III. 코로나19에 따른 국제 정세의 변화

1. 기존 질서의 붕괴

2. 새로운 질서의 도전

IV. 도전과 과제

1. 글로벌리즘의 변화

2. 국제 보건 레짐의 변화

3. 미중의 협력

4. 회복 가능한 사회 (resilient society) 건설 관심 증대

I. 서론

1. 비전통 안보의 대두

◆ 2019년 말부터 중국에서 시작된 코로나19(COVID-19) 문제는 단순한 질병의 확산을 넘어 글로벌 감염으로 확대되어 전 지구인에게 정치적, 사회적, 경제적 타격을 심각하게 주고 있음

◆ 월경성 감염병 문제는 국제정치 차원에서 비교적 최근의 관심사로 떠오르고 있으며 비(非)전통 안보(Non-traditional security) 차원-보건·위생 안보-에서 다루고 있음

◆ 탈냉전 이후 국제관계에서 외교·안보 영역은 기존의 전통안보(Traditional security)를 넘어 비전통 안보로부터 발생하는 도전을 어떻게 다룰까하는 문제에 관심을 두게 됨

◆ 전통안보는 현실주의(Realism) 시각에서 국제관계를 바라보는 것으로, 무정부 상태의 국제 사회에서 주권을 가진 국가들이 스스로의 생존을 위하여 자구책을 찾는다는 것을 골자로 함

- 이는 19세기 이후 지속되어 온 힘의 균형(Balance of power)에 입각한 정치를 뜻하며 미소간 냉전이 절정에 달했던 1960-80년대까지 국제정치를 설명하던 이론의 주요한 배경이 되었음

- 즉, 안보 딜레마에 빠진 주권국가들은 이웃국가와 군비경쟁에 나서기 마련이며 세계를 자본주의와 공산주의로 양분하던 미국과 소련은 핵무기를 통해 상대를 제압함으로써 안보딜레마에서 벗어나려고 하였음

◆ 비전통 안보는 냉전이 끝나고 미소 간의 안보딜레마가 어느 정도 해소되었지만 그동안 간과되었던 새로운 안보 이슈가 등장하면서 생긴 신개념임

- 비전통 안보는 국가 수준의 생존 뿐 아니라 인간의 생존과 행복(well-being)을 안보의 주요 영역으로 봄. 따라서 주로 비군사적 안보를 다루게 되는데 이를테면 기후변화, 자원고갈, 전염성질병(infectious diseases), 불법이민, 식량부족, 인신매매, 마약밀매, 자연재해, 월경성 범죄 등이 포함됨

- 비전통 안보의 특징은 첫째, 시작이 어디에서 되었든 간에 그로부터 오는 위협이 초국가적이며, 둘째, 전통안보의 영역과는 달리 정치적 도전 뿐 아니라, 경제적, 사회적, 문화적 도전으로 인식되며, 셋째, 문제화된

이슈를 개별 국가 수주에서는 충분히 다루기 어렵고 지역적 혹은 다자적 협력을 필요로하며, 넷째, 안보의 보존 범위가 현실주의 국제정치학이 다루는 것처럼 주권이 미치는 영토(territory) 혹은 단일한 영토가 아니라 사회적·개인적 차원의 사람들의 생존·행복·존엄성 등임¹⁾

- 이런 맥락에서 EU는 “어떤 국가도 오늘날의 복잡한 문제를 혼자서는 풀 수 없다(No single country is able to tackle today’s complex problems on its own)”고 강조한바 있음²⁾

**어떤 국가도
오늘날의 복잡한 문제를
혼자서는 풀 수 없음**

2. 인간안보와 보건·위생 문제

◆ 감염병의 문제는 또한 인간안보의 차원에서도 논의됨. 1994년 UNDP 보고서는 인간안보(Human Security) 개념을 언급하면서 21세기 사회를 크게 변화시킬 것이라고 예측함

- 인간안보는 크게 4가지 특징을 가지고 있는데, 첫째, 국가의 빈부와는 상관없이 보편적인 관심(universal concern)의 대상이 될 것이며, 둘째, 인간안보와 관련된 문제들은 상호의존적(interdependent)이어서 지구 어디에서나 일어날 수 있는 것들로 기근, 질병, 공해, 마약 거래, 테러리즘, 종족 분쟁, 사회적 갈등 등을 포함하며, 셋째, 사전 예방이 매우 중요하고, 마지막으로 인간안보는 사람 중심(people-centered)으로 다루어야 한다는 것임. 말하자면 사람이 사회 속에서 다양한 선택을 하고 시장 혹은 사회적 기회에 접근할 수 있는 활기찬 생존의 기회가 주어져야 한다는 것이 골자임³⁾

- 1994 UNDP 보고서는 인간안보의 구성요인으로 경제안보(Economic security), 식량안보(Food security), 보건안보(Health security), 환경안보(Environmental security), 개인안보(Personal security), 공동체 안보(Community security), 정치적 안보(Political security)등 7가지를 언급하였으며⁴⁾ 보건을 안보의 한 영역으로 인지함

◆ 그러나 이때 지적인 보건안보는 주로 저개발국에서 발생할 수 있는 오염된 환경에 의한 감염 혹은 기생충에 의한 사망을 우려하는 것이었음. 반면 선진국의 경우 위생 시설의 미비에 기인한 보건보다는 고칼로리 식생활 혹은 생활 방식의 변이에서 오는 질병(AIDS, 암 등)과 죽음에 관한 것이었음

◆ 또한 저개발국의 여성, 어린이 등 취약 계층 그리고 외곽 지역에 살면서 의료 혜택을 받지 못하는 사람들에 대한 관심을 촉구하면서 HIV/AIDS 에이즈 바이러스의 확산을 경계하고자 하는 맥락에서 보건안보의 중요성

**감염병 문제는
생사의 위협 뿐 아니라
외국과의 교류 차단,
통상 제한 등
경제적 단절을 초래하고
사회적 고립감,
가족과의 이별 등
사회적 문제를 일으킴**

을 강조함

- ◆ 이처럼 보건 및 위생 문제는 크게는 비전통 안보 및 인간안보로써 그리고 작게는 보건안보로 개념화되고 있음. 특히 최근 20여 년 사이 다양한 감염성 질병이 지구 곳곳에서 창궐하면서 보건안보는 빈부의 차이나 열악한 환경의 차원에서는 다를 수 없는 보다 광범위한 문제가 되고 있음
- ◆ 보건안보 문제 중 감염병 문제는 세계화 및 상품 생산의 서플라이 체인의 추세와 맞물려 선진국과 개도국의 이분법적 구분이나 도시와 농촌의 지역 구분에 상관없이 다층적, 다발적으로 위협을 가하고 있음
- ◆ 감염병 문제는 질병으로 인한 생사(生死)의 위협 뿐 아니라 외국과의 교류 차단, 통상 제한 등 경제적 단절을 가져오고 사회적 고립감, 가족과의 이별 등 사회적 문제를 일으킴. 또한 비상조치에 기댄 정치적 독재의 출현, 외국인에 대한 차별(인종차별), 개인정보의 유출, 투명한 정보의 공개 여부 등 정치적 측면에서도 여러 문제를 일으킴
- ◆ 이런 맥락에서 이 글은 월경성 전염의 성격을 갖고 있는 감염병의 문제가 주요국에 어떤 외교적 대응 전략을 마련케 하였고, 또한 외교·안보 차원에서 세계에 어떤 영향을 주었는지, 그리고 그러한 변화에 우리가 준 도전과 과제는 무엇인지에 대해 다루고자 함

II. 코로나19의 창궐과 주요국의 대응

1. 21세기 이후 월경성 감염병의 사례

- ◆ 세계보건기구(WHO)에 따르면 감염성 질병/감염병이란 “박테리아, 바이러스, 기생충 또는 곰팡이와 같은 병원성 미생물에 의해 발생하며, 사람 대 사람으로 직간접적으로 전파되고, 또한 동물매개 감염병의 경우 사람에게 옮겨졌을 때 질병을 야기시킬 수 있는 감염성 질병”을 일컫음⁵⁾
- ◆ 세계화가 가속됨에 따라 21세기 들어 2-5년 간격으로 월경성 감염병이 창궐함. 대표적인 사례는 중증급성호흡기증후군(SARS: 2003년), 조류독감(H5N1: 2005년), 신종인플루엔자(H1N1: 2009년), 에볼라 바이러스(Ebola Virus: 2014년), 중동호흡기증후군(MERS: 2015년) 그리고 최근의 코로나19(COVID-19)임

〈표 1〉 월경성 감염병 비교

항목 \ 종류	중증급성호흡기 증후군	신종플루	에볼라바이러스	중증호흡기 증후군
감염국(개국)	32	129	4	24
창궐시기(년)	2002-2003	2009	2014-15	2012-15
확진자(명)	8,273	25,584,595	8,396	1,154
사망자(명)	775	14,378	4,032	471
치사율(%)	9.3	0.056	48	40.8

*출처: 이상환, “감염병의 국제관계: 21세기 국제사회의 보건 갈등과 협력”, 『JPI정책 포럼』, 제주평화연구원, 2020-02, p.6, 세계보건기구(WHO)의 자료를 옮겨옴

- ◆ 한편, 2019년 12월 중국 우한(武漢)에서 시작된 코로나19는 2020년 4월 6일 기준으로 발생 현황을 보면, 발생국가 209개국, 확진자 1,136,851명, 사망자 62,955명에 이르고 있음⁶⁾

〈표 2〉 코로나19 확진자 순에 따른 전 세계 상위 10개국
(10:00 CET 5 April 2020 기준)

국가명	확진자	사망자
미 국	273,808	7,020
스 페 인	124,736	11,744
이 탈 리 아	124,632	15,362
독 일	91,714	1,342
중 국	82,930	3,338
프 랑 스	67,757	7,546
이 란	55,743	3,452
영 국	41,907	4,313
터 키	23,934	501
스 위 스	20,489	666

세계화가 가속됨에 따라
21세기 들어
2-5년 간격으로
월경성 감염병이 창궐함

*출처: WHO, Coronavirus disease (COVID-2019) situation reports-76

2. 코로나19에 따른 주요국의 외교적 대응

1) 미국

- ◆ 확진자 수를 기준으로 보면 1-2월에는 중국, 3월에는 유럽, 그리고 4월

**외교적으로
감염병 확산 저지와
부작용에 대한
강력한 글로벌 리더십을
보여주지 못하고 있음**

들어서는 미국의 증가세가 뚜렷함

- ◆ 미국은 코로나19의 발생 초기 중국을 경계하고 국내적 대응에 비교적 미온적이었으나 4월 이후 급박한 사태로 치닫고 있음. 반면 여전히 외교적으로 감염병 확산 저지와 부작용에 대한 강력한 글로벌 리더십을 보여주지 못하고 있음
 - 입국 금지 조치: 미국 정부는 1월 30일 중국 전역에 대한 미국인의 여행 금지 조치를 내린데 이어 이튿날 공중보건 비상사태를 선포하고 중국을 방문했던 모든 외국인의 입국을 금지함. 또한 델타, 유나이티드, 아메리칸 항공 등 미국의 3대 항공사도 미국-중국 간 노선의 운항을 당분간 중지하도록 조치함. 이어서 도널드 트럼프 대통령은 3월 11일(현지 시간), 13일부터 30일 동안 유럽에서 미국으로 오는 모든 여행객의 입국을 금지할 것임을 발표함
 - 외교 담당자 지정: 외교적 대응 차원에서 스티븐 비건(Stephen Biegun) 국무부 부장관을 백악관의 코로나 바이러스 대응 테스크 포스(TF)에 합류시켜 바이러스의 확산 예방, 완화, 봉쇄, 모니터링 등의 행정부의 해외 관련 업무에 참여케 함
 - 자국민 보호: 국무부는 미국의 국가안보와 경제적 변영은 글로벌 차원의 보건안보를 바탕으로 탄탄한 투자가 있을 때 가능하다고 판단함. 이런 맥락에서 우선 해외에 거주 혹은 파견 중인 미국인들에게 적절한 정보를 제공하고 안전 조치를 제공하며, 둘째, 국내의 영토를 보호하며, 셋째, 현재는 물론 미래에도 발생할 수 있는 사태에 대비하여 글로벌 보건안보 능력을 배양할 수 있도록(building global health security capacity) 행정부의 조치를 견인함
 - 우호관계의 점검: 동맹국 및 동반자 국가들과 바이러스 확산 방지를 위한 협력의 중요성을 강조함. 특히 세계보건기구를 비롯한 국제기구들과의 협력 역시 중요한데, 이들을 통해 바이러스에 대한 정보를 취득하고 공중위생에 대한 정보를 나누며 진단, 백신 및 치료법에 대한 개발과 연구에 박차를 가할 수 있도록 함께 협력함
 - 원조: 미국은 코로나19의 발생 초기 중국 허베이성에 17.8톤에 이르는 구호물자를 제공함. 또한 바이러스의 위협에 놓인 국가들을 돕기 위해 미국 국제개발처(USAID)를 통해 미화 1억 달러를 준비함. 국제개발처는 25개국에 방호 장비 구입 등을 원조하기 위해 이미 3천 7백만 달러를 지출함. 3월 초에는 인도주의적 차원에서 갈등관계에 있는 이란에게도 의료물품 등을 제공함. 국무부는 이러한 조치가 미국인들의 안전을 지키는 일일 뿐 아니라 감염병에 대응한 미국의 리

더십을 지키고 글로벌 커뮤니티에서 미국의 해결 능력을 보여주는 신호가 될 것으로 기대함⁷⁾

2) 중국

◆ 중국은 당초 코로나19 발생의 원흉으로 꼽혔고 이로 인해 세계 각처에서 아시아인에 대한 인종차별을 발생케 한 시작점으로 지목되었으나 3월 중순 이후 자국의 확진자 수가 소강상태로 접어들고 있고, 반면 유럽, 미국 등은 확산세가 커지자 세계보건기구 등을 통해 적극적인 경험외교를 펼치고 있음

- 경험외교: 중국은 외교부를 통해 자국이 겪은 코로나19의 경험과 성공적인 극복 사례를 적극적으로 홍보함. 중국과 세계보건기구는 2월 16-24일까지 코로나19에 관한 공동 협의를 하고 이와 관련한 보고서를 만들어서 배포함. 주요 내용은 바이러스의 정체, 발병, 전파 및 활동, 질병의 변화, 심각성, 그리고 중국의 대응과 향후 과제 등임⁸⁾

- 질병 정보 제공: 중국 외교부는 코로나19에 관한 그동안의 의학 연구 결과 및 대처 방안을 홈페이지를 통해 게시함. 3월 18일 'COVID-19에 관한 의학적 진단 및 처치 프로토콜(Clinical Protocols for the Diagnosis and Treatment of COVID-19)'을 발표하는 등 다수의 정보를 연속적으로 공개함으로써 감염병의 주범임을 불식시키고 자국의 투명한 지식 정보 공개 의지를 드러냄

- 중국의 리더십: 시진핑 주석은 3월 27일 코로나 19관련 G-20 특별 정상회담에서 세계가 함께 코로나19에 대응하여 싸우자(Working Together to Defeat the COVID-19 Outbreak)는 요지의 성명 발표함. 그는 (코로나 19에 대한) 공동 통제, 처치 메카니즘, 공개의 중요성과 투명성 등 4가지를 강조하고 중국은 다른 국가에 관련된 원조를 제공하거나 세계 경제의 안정을 위해 헌신할 것임을 천명함⁹⁾

**코로나 19에 대한
공동 통제,
처치 메카니즘,
공개의 중요성과
투명성 강조함**

3) 유럽

◆ 유럽(EU, EEA, 영국)은 3월 들어 중국을 추월하여 코로나19의 확산이 커짐. EU는 특성상 역내에서 물류와 외국인(이주민)의 이동이 잦고 회원국 간 국경이 개방되어 있어 확산세가 가파르게 상승함

- 협력의 중요 행위자: 조셉 보렐(Josep Borrell) EU 고등외교 대표(HR/VP)는 3월 23일 비디오 연설에서 국가 간 연대의 중요성을 강조하면서 모든 이들이 국경을 넘어 함께 힘을 합쳐 바이러스를 물리쳐야

**환 유럽 이동망이
닿는 역내의 한 지점에
국경 검문소를 설치하고
이곳에 '녹색 월경지대
(green lane borders
crossings)'를
설치해야 함**

한다고 강조함. 그리고 이때 EU가 중심 역할을 할 것임을 주장함¹⁰⁾

- 녹색 월경지대: 집행위원회는 물류의 이동이 제한되면서 경제 침체가 빠르게 가속화되고 있음을 주목하여 국경지대에서의 물류 이동 관리 대책 발표함. 이 지침에 따르면 먼저 회원국들은 '환 유럽 이동망 (Trans-European Transport Network: TEN-T)'이 닿는 역내의 한 지점에 국경 검문소를 설치하고 이곳에 '녹색 월경지대(green lane borders crossings)'를 설치해야 함. 여기서는 어떤 종류의 화물이든 모든 화물차가 이용할 수 있으며 각종 서류 및 위생 검사에 15분을 넘길 수 없음. 화물기사는 화물차에서 내릴 필요가 없고 ID카드와 운전면허, 고용인의 간단한 서신만 있으면 국경을 통과할 수 있음. 또한 회원국은 의료진 등이 탄 자동차는 목적지가 어디든 TEN-T망을 따라 이동할 수 있도록 안전 통로를 설치하도록 하고 본국 송환자들과 국제 구호 항공기들이 이용할 수 있도록 적어도 하나의 공항을 확보해야 함
- 정보의 투명성: 유럽 질병예방 통제센터(European Centre for Disease Prevention and Control)를 통해 EU회원국 포함 유럽 주요 31개 국가의 코로나19 발생 현황을 매일 공개하고 코로나19의 위험성과 대처 방법 등을 고지함
- 사생활 보호 문제: 디지털권(Digital Rights)이 잘 정비되어 있는 유럽의 사생활 옹호론자들은 코로나19의 확산에 따라 정부가 응급상황을 이유로 개인정보를 소홀히 다룰까 우려함. 특히 스마트폰 위치 추적 데이터가 문제임. 독일의 경우 3월 초 감염병의 창궐기에 개인데이터를 어떻게 이용할 것인지에 관한 정비 법안을 마련하였음. 반면, 폴란드의 경우 자가 격리 앱을 설치하면 주변인들에게 자신의 위치를 알려주도록 하고 있으며 프랑스에서는 6개월 동안 통화내역을 보관할 수 있도록 함. 독일의 도이치 텔레콤, 이탈리아에서는 보드폰 등이 특정지역에서 인구의 이동을 보다 쉽게 파악하기 위한 자료를 정부에 제공하고 있음. 유럽의 전문가들은 데이터 수집의 목적이 분명하고 일시적이며 압박한 위협이 있을 때만 정당하다고 보고 있으나 논란거리는 여전히 해결되지 않음¹¹⁾
- 경제vs감염병: 4월 들어 유럽의 확진자 증가 추세가 다소 둔해지자 이탈리아, 스페인, 독일, 스페인 등은 같은 달 6일 출구전략을 모색할 때라고 의견을 모으기 시작함. 여전히 감염병의 확산 위협이 있음에도 불구하고 이동제한(lockdown)에 따른 사회, 경제적 손실이 매우 크기 때문에 유럽이 파탄에 이를 수도 있다는 위기의식에서 나온 논의임¹²⁾

III. 코로나19에 따른 국제정세의 변화

- ◆ 전 세계적으로 유행 중인 감염병(코로나19)는 앞서 언급한 비전통안보, 인간안보 측면에서 고려될 수 있으며 이에 대한 각국의 외교/안보적 대응을 고려할 때 우리는 다음의 영향을 관찰할 수 있음

1. 기존 질서의 붕괴

1) 자본주의에 기반한 글로벌리즘에 대한 기대 후퇴

- ◆ 스테픈 월트의 지적처럼 향후 세계는 “덜 열려있고, 덜 번영하고, 덜 자유로워 질 가능성(less open, less prosperous and less free)”이 많아짐¹³⁾
- ◆ 국경을 초월한 감염병은 결국 국경선의 중요성과 국가우선주의(nationalism)의 부활을 가져올 가능성이 큼. 이는 우한 봉쇄 조치 이후 한 달여 만에 코로나19의 확산세를 소강상태로 변화시킨 중국의 경우와 상품과 서비스의 이동이 자유로웠던 유럽의 상황을 대조할 때 뚜렷이 드러남. 유럽 역시 바이러스의 확산세가 커지자 3월 16일부터 30일간 외부로부터 역내 입경을 차단함. 또한 이탈리아, 프랑스 등은 허가받지 않은 불필요한 외출과 영업을 중단하도록 조치함
- ◆ 글로벌리즘의 수혜를 입었던 국가들-서구 자본주의의 국가 및 신흥국가들-이 주로 감염병의 타격을 입음으로써 감염병은 개발도상국 병이라는 기존의 관념을 깨뜨림. 이는 기존의 보건안보 분야의 변화를 예상케하는 것으로 보건위생이 개도국을 위한 시혜적인 정책의 범주에 그쳐서는 안됨을 의미함. 다만, 저개발국에서 주로 유행하는 말라리아, 콜레라, 그리고 박테리아성 감염병과 달리 바이러스성 감염병을 어떻게 구분하여 다룰 것이지는 보건 분야 연구자들의 몫으로 남음

**세계는 “덜 열려있고,
덜 번영하고,
덜 자유로워 질 가능성
(less open, less
prosperous and less
free)”이 많아짐**

2) 미국의 리더십 부재

- ◆ 도널드 트럼프 미국 대통령은 2017년 강대국들 간의 경쟁에 초점을 맞춘 신안보정책(a new national strategy)을 발표함.¹⁴⁾ 여기서 우선순위 정책으로 바이오 위협과 감염병 예방, 그리고 글로벌 보건안보(global health security)의 강화를 천명하였으나 이번 코로나19에서는 전혀 작동되지 않음
- ◆ 트럼프 대통령은 3월 16일 코로나19를 중국 바이러스(the Chinese

**감염병 뿐 아니라
기후변화 등의 문제를
미국 혼자 힘으로
해결할 수 없음을 인지
해야 함**

virus)라고 언급하여 외교적인 결례를 했을 뿐 아니라 중국인들에게 불쾌한 감정을 심어줌

- ◆ 국제전략연구소(The International Institute for Strategic Studies) 코리 샤케(Kori Schake) 부소장은 이번 사태를 미국의 국가 실패로 보고 트럼프 행정부의 리더십을 검증하는 시험대라고 언급함.¹⁵⁾ 이는 미국이 내적으로 보건의료체계를 재점검해야 할 뿐 아니라 향후 있을 대선에서 민심의 향배가 어떨 것인지 중요한 잣대가 될 것으로 판단하는 것임

- ◆ 하버드 대학의 조셉 나이(Joseph S. Nye, Jr)교수는 외적으로는 감염병 뿐 아니라 기후변화 등의 문제를 미국 혼자 힘으로 해결할 수 없음을 인지해야 한다고 충고함.¹⁶⁾ 향후 미국이 힘의 외교를 어디에 어떻게 전략화 해야 할지에 대한 출발점이 될 것으로 보임

3) 미중 갈등의 새로운 국면

- ◆ 비록 미국이 세계보건기구와 긴밀한 협력을 맺고 있다고 하지만, 중국이 세계보건기구와 함께 코로나19 관련 보고서를 선제적으로 작성하고 각종 학술지에 자료를 공개하는 등 이번 감염병의 각종 데이터를 세계와 공유함으로써 보건외교에서 중국의 입장이 강화됨

- ◆ 그러나 통계의 조작, 불투명한 업무 처리 과정, 언론 통제, 하향식 의사 결정 등은 여전히 중국에 대한 국제사회의 신뢰를 전폭적으로 담보하기에는 부족함

- ◆ 따라서 기존의 미중 갈등은 지정학적인 차원의 지역안보, 통상 마찰에 따른 무역경쟁 그리고 새로운 영역으로서 보건안보 문제가 상당 기간 새로운 국면을 그릴 것으로 보임. 다만, 중국으로서는 야심차게 추진했던 일대일로가 동력을 크게 잃음으로써 아시아-유럽 물류/교통망 구축은 상당 기간 침체를 벗어나기 어려울 것으로 보임

4) 유럽통합의 당위성 재고

- ◆ 유럽은 자유로운 상품이동과 탈(脫)국경화를 추구하였지만 이번 사태의 해법이 차단과 단절, 그리고 역외자들의 입국 금지 등이 됨으로써 그동안의 통합 노력을 기술적 차원에서 재검토해야 할 시점이 됨

- ◆ 더욱이 유럽은 비전통 안보 분야 그리고 인간안보에서 미국, 중국 등과 차별을 두고 도덕적 우위를 누리왔음에도 불구하고 이번 감염병

확산을 저지하지 못하여 보건안보 전략에 큰 문제가 있었음을 노출하게 됨

- ◆ 헝가리 등 일부 국가에서 코로나19에 따른 특별법안을 입안함으로써 총리의 권한을 강화하는 등 합법적 독재의 가능성이 커짐. 예컨대, ‘공중위생의 성공적인 방어’와 관련된 사실을 왜곡하여 보도하거나 퍼뜨리면 3-5년에 이르는 징역을 살수도 있으며, 감염병의 확산기에는 선거와 국민투표(referendums)도 무기한 연기하도록 하였음. 또한 특별법안은 국가의 비상사태가 무기한 지속되어도 의원들의 승인이 필요 없어서 빅토르 오르반 총리의 권한을 보다 확대시킬 가능성이 큼.¹⁷⁾ 이는 향후 EU와 회원국 간 민주주의에 대한 범주의 문제를 다룰 잠재적 요인이 될 것임
- ◆ 브렉시트 이후의 EU-영국 관계에서 이번 코로나19는 새로운 변수로 등장하여 국경 이동에 관한 보다 엄격한 규율이 도입될 것으로 보임

2. 새로운 질서의 도전

1) 동아시아 국가의 역할

- ◆ 상대적으로 중국, 한국, 타이완, 베트남 등 아시아 국가들은 코로나19의 초반기 위기를 벗어나 적절하게 대응함으로써 보건안보 분야의 실천적 경험을 쌓을 수 있게 됨
- ◆ 특히 중국, 한국 등은 자국이 수집한 각종 자료와 경험을 국제사회와 공유함으로써 보건위생 분야의 새로운 역할을 가질 근거를 찾게 됨

2) 정보의 취득과 공개

- ◆ 전통 안보가 강대국 중심의 힘에 따른 통제에 의한 것이었다면 비전통 안보는 다자적 협력이 매우 중요함을 재확인하게 함
- ◆ 중국의 경험 외교 사례에서 보았듯이 다자 협력에서 중요한 것은 정보의 취득이므로 정보의 수집, 가공, 공개 등이 향후 중요한 외교전략 도구가 될 가능성이 많아짐
- ◆ 유럽연합 또한 집행위원회 차원에서 코로나19와 관련된 각종 자료를 연구자들과 공유하기 위한 플랫폼(COVID-19 Data Portal)을 발 빠르게 내놓고 있음

**전통 안보가
강대국 중심의 힘에
따른 통제에 의한
것이었던
비전통 안보는
다자적 협력이 매우
중요함을 재확인 하게 함**

3) 외교 형태의 변화

- ◆ 세계보건기구 등 비전통 안보와 관련된 국제기구의 역할이 외교안보의 측면에서 조명받게 되었으며, 이들을 자국의 힘의 영역으로 끌어들이려는 각국의 외교전이 활발해짐. 반면 NATO 등 전통 안보 기구들은 코로나19에 대응하기 위한 의료 물자운반을 위해 수송기를 제공하는 등의 제한적인 역할에 머무름
- ◆ 외교역량이 감염병 확산국에 대한 신속한 대응, 자국민 보호를 위한 철수, 위기 상황 수습 등에 따라 평가되면서 기술적 역량을 가진 테스크 포스(TF)의 힘이 강화될 것으로 보임

4) 새로운 잣대의 등장

- ◆ 기존의 보건위생과 관련된 국제기구의 활동이 개발도상국 중심의 소득 및 환경 기준에서 바이러스, 병원균 등 대상 중심으로 변화의 가능성 제기됨
- ◆ 이번 사태를 계기로 확진자 동선 추적, 격리와 차단 등을 위해 정부와 기업(통신업체) 등에서 다양한 디지털 정보가 외부인에게 제공됨. 이는 향후 디지털화된 개인의 정보가 사회적으로 어느 선까지 제공될 수 있을 것인가에 대한 논란거리를 제공해 줄 것임
- ◆ 디지털권 수호를 표방하는 글로벌 단체 ACCESSNOW는 4월 2일 NGO 단체의 '시민성명서'를 발표하고 감염병 창궐을 빌미로 국가가 지나치게 개인 정보를 이용하려하는 것에 우려를 표함¹⁸⁾

IV. 도전과 과제

1. 글로벌리즘의 변화

- ◆ 조셉 보렐 EU 고등외교 대표의 말을 빌자면, “언제 이 위기가 끝날지 알 수 없지만 코로나19는 세계를 새롭게 편성할 것이다. (중요한 것은) 오늘 우리가 무엇을 선택할 것인가에 따라 얼마나 많은 것이 변해 있을지 결정된다”는 것임¹⁹⁾
- ◆ 반쯤 닫힌 글로벌리즘의 생존 전략
 - 글로벌 경제에 의해 확실한 이익을 얻을 수 있는 분야가 아니라면, 여

**언제
이 위기가 끝날지
알 수 없지만
코로나19는
세계를 새롭게
편성할 것임**

전히 작동되는 20세기식 글로벌 경제 거버넌스는 빠르게 침몰할 가능성이 커짐. 코로나19는 향후 정부, 사회, 기업 등에게 경제적 자기고립(economic self-isolation)의 능력을 키울 것으로 예측됨

- 정치지도자들은 국제적 협력은 중요하게 생각하되 공공연한 지정학적 경쟁에는 과거에 비해 큰 의미를 부여하지 않을 것으로 보임
- 감염병의 확산이 세계화 및 글로벌 서플라이 체인과 연관되어 있는 만큼 이들과 관련된 물류이동 등은 당분간 타격을 받을 것으로 보임
- 최근 특별한 활로를 찾지 못하고 있는 중국의 일대일로는 글로벌 교통/물류망에 대한 재점검을 통해 성격 규정을 다시 할 것으로 보임. 따라서 지역통합 등 기존의 지역주의 전략은 다소간의 수정 혹은 잠시 동안의 휴지(休止)기간이 필요할 것으로 보임
- 한국은 글로벌리즘의 혜택을 비교적 많이 받은 국가로 자유무역 등 기존의 가치관을 버려서는 안됨. 다만, 외교의 방점을 통상문제의 해결뿐 아니라 글로벌리즘과 자유화의 방해 요소가 무엇인지를 사전에 통찰하는 매뉴얼 작성이 필요함. 거버넌스의 힘이 미치기 어려운 분야 즉, 감염병, 기후변화, 자연재해 등을 비전통안보 중 특수 분야로 분류하여 위기상황에 대비한 매뉴얼 작성이 필요함

**감염병, 기후변화,
자연재해 등을
비전통안보 중
특수 분야로 분류하여
위기상황에 대비한
매뉴얼 작성이 필요함**

- ◆ 당분간 국제관계는 글로벌리즘에 힘을 실어준 (신)자유주의 혹은 제도주의적 전략이 재검토되고 국가 중심의 현실주의 전략이 매력을 끌 것으로 판단됨

2. 국제 보건 레짐의 변화

- ◆ 미국이 주도했던 국제질서 중 적어도 보건위생 분야의 감염병 부분은 중국의 경험외교가 치고 들어오는 모습을 보일 것으로 예상됨
 - 미국은 2014년 글로벌보건안보구상(GHSA)를 입안하여 유행병 확산 및 바이오 테러에 대응하고자 하였음, 이는 글로벌 차원의 보건안보의 중요한 기점이었고 이는 2017년 신안보전략에도 포함되었으나 이번 사태를 토대로 전략방법을 새롭게 다듬을 것으로 보임
 - 동아시아에서는 일본이 2013년 글로벌보건기술진흥기금(GHIT)를 만들어 열대성 질병의 연구 개발에서 선도적인 역할을 하였으나 전략화 혹은 실천적 차원에서는 미진하였음
 - 중국은 드러낼 만한 글로벌 보건 위생 전략을 내놓은 바 없고, 2003년 중증급성호흡기증후군 사태 때는 투명한 정보 공개를 하지 않아 세계 각국의 비난을 받은 바 있음. 그러나 이번 코로나19에서는 세계보건기

**코로나19에
적극적으로 대처한
동아시아국가들이
감염병 예방 레짐
(일명 마스크 연합)을
창설하여
동아시아식 예방조치의
특이성을 글로벌 사회에
전파하는 것도 필요함**

구와 적극적으로 협력하는 등 경험외교를 표방하면서 과거의 오명을 벗어날 수 있는 계기를 마련함

- 다만 코로나19의 발생국으로서의 자료 공개, 정보 처리과정, 의료 시스템에 대한 정치적 개입 등 주변국의 신뢰를 받을 만한 노력 여하에 따라 중국이 의도한 경험외교의 성패가 결정 될 것임
- 미중 관계의 갈등도 지정학, 통상을 넘어 보건 레짐에서 주도권 싸움이 될 것으로 전망됨. 기술과 정보, 정치력에서 우위에 있는 미국이 기존의 레짐을 어떻게 개편하고 주도할 것이냐가 핵심임. 미국의 리더십이 흔들릴 경우 중국은 이번 사태를 계기로 동아시아식 보건레짐을 열고 이를 주도하려는 움직임을 보일 것임
- 향후 우리 역시 글로벌 보건 위생과 관련한 전략 문서를 입안할 필요가 있음. 이는 위기에 대응하며 국내 차원의 예방과 처치뿐 아니라 외국에 체류 중인 우리 국민의 송환, 비자 발급 절차, 비상시 이웃 국가들과의 협력 방안, 의료용품 지원, 그리고 예방적 차원에서 세계의 보건위생의 어떤 분야에 투자하고 거버넌스에 참여할 것인지 다각적 접근이 필요함
- 단기적으로 중국, 한국, 대만 등 코로나19에 적극적으로 대처한 동아시아국가들이 감염병 예방 레짐(일명 마스크 연합)을 창설하여 동아시아식 예방조치의 특이성을 글로벌 사회에 전파하는 것도 필요함

3. 미중의 협력

- ◆ 동아시아에서의 지리적 패권 및 무역 갈등을 빚고 있는 미중 관계이지만 보건안보는 제로섬 게임이라기 보다는 협력할 경우에는 ‘플러스 게임’, 그렇지 못할 경우 ‘마이너스 게임’이 될 것이 분명하므로 경쟁과 협력이 공존할 것으로 보임
- ◆ 미국과 중국은 과거 사례에서도 그랬듯이 갈등이 깊어질 때 파국으로 가지 않고 반드시 해법을 도출해 냄. 이는 이들이 제한적 경쟁자임을 의미하는 것임
 - 미국의 황양중(Yanzhong Huang) 세턴홀 대학 교수는 미국과 중국이 증오를 버리고 감염병 퇴치를 위해 협력을 다짐해야 할 것을 권고함. 그에 따르면 이번 코로나19와 관련한 미중 갈등은 양측의 감정적 싸움이 컸던 것에 기인하고 있으며 오히려 민간에서는 서로의 어려움을 돌보고자 하는 협력의 기운이 컸음을 상기시킴²⁰⁾
 - 비록 미중 간의 보건위생 분야의 리더십 다툼은 당분간 레짐의 우위 다툼으로 보일지라도 결과적으로는 협력으로 갈 가능성이 많음. 다

만 향후 패권 게임은 누가 힘의 우위에 있는가로 평가되기 보다 누가 거버넌스를 잘 이끌었는가로 판단될 것임. 그럼에도 불구하고 레짐의 성격, 관심분야, 조직과 구성, 자원 등 기술적인 부분에서는 같을 수 있으므로 우리는 우리 실정에 맞는 원칙을 사전에 세울 필요가 있음

4. 회복 가능한 사회(resilient society) 건설 관심 증대

◆ 글로벌 서플라이 체인 붕괴, 사회적 격리, 단절과 통제 등으로 경제적, 사회적 활동이 마비됨에 따라 이와 관련된 생존에 대한 관심이 높아질 것으로 보임

- 코로나19 발생 초기 발생국이었던 중국인을 상대로 한 세계 각국의 인종차별적 행태, 이주민에 대한 두려움 등은 상대에 대한 사회적 증오를 불러일으킴
- 글로벌 경제 침체로 인해 각국이 경기 부양에 힘쓰고 있지만, 더불어 공공외교를 통해 코로나19로 인해 단절되었던 국가와 국가간, 그리고 사회와 사회의 연대감을 회복할 수 있도록 힘쓰는 자세가 필요함. 중국의 경험외교가 그 성패를 떠나 정보 취득과 가공의 중요성, 처리과정의 투명성, 공개의 일반성 등 새로운 관심 영역을 던져 줌. 이는 공공외교의 큰 자산이 어디에 있는지를 되짚어 보는 교훈이 될 수 있음
- 코로나19 사태에서 별다른 역할을 하지 못한 유럽은 통합을 재정비하면서 동시에 사생활 보호, 정보의 공유 및 투명성 확보 등 이번 사태에서 간과되었던 부분에서 일정한 역할을 할 것으로 보임. 또한 각국별로 상이한 보건위생 규정을 통합하고 이를 국제사회의 레짐으로 보편화하려고 노력할 것임
- 유럽은 의학약 분야에서 미국과 쌍벽을 이루는 지적, 산업적 능력을 보유하고 있으므로 이를 전략화 할 가능성이 있음. 예컨대 '코로나 바이러스에 대한 행동 계획(ERAvsCORONA Action Plan)'등을 내놓으면서 정책 입안가, 관련 연구자들을 독려하기 위한 조치를 취하기 시작함.²¹⁾ 따라서 우리는 지적재산권, 위기 시 협력 방안 수립 그리고 비전통 안보의 다양한 분야에서 유럽과 협력할 동인을 찾아야 함

**공공외교를 통해
코로나19로 인해
단절되었던
국가와 국가간,
그리고
사회와 사회의 연대감을
회복할 수 있도록
힘쓰는 자세가 필요함**

주 석

- 1) Mely Caballero-Anthony, *An Introduction to Non-Traditional Security Studies: A Transnational Approach*, SAGE, 2016
- 2) Council of the European Union, *A Secure Europe in A Better World*, Brussels, 8 December 2003
- 3) UNDP, *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press 1994, pp.21-22
- 4) 위와 같은 보고서 pp.24-25
- 5) “Infectious diseases are caused by pathogenic microorganisms, such as bacteria, viruses, parasites or fungi; the diseases can be spread, directly or indirectly, from one person to another. Zoonotic diseases are infectious diseases of animals that can cause disease when transmitted to humans.”, WHO, https://www.who.int/topics/infectious_diseases/en/
- 6) WHO, *Coronavirus disease (COVID-19) Pandemic*, 06 April 2020 03:32
- 7) U.S. Department of State, ‘*Coronavirus Disease 2019*, April 6, 2020, <https://www.state.gov/coronavirus/>
- 8) Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19), WHO-China Joint Mission, 16-24 February 2020,
- 9) President Xi Jinping Attends Extraordinary G20 Leaders’ Summit and Delivers Important Remarks, Ministry of FOreign Affairs of the People’s Republic of China, March 27, 2020.
- 10) EEAS, “The Coronavirus pandemic and the new world it is creating”, 23 March, 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76379/coronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en
- 11) “Privacy issues arise as governments track virus”. EUobserver, 23 March, 2020
- 12) “EU leaders seek ‘exit strategies’ as infections slow”, EUobserver, 07 April, 2020
- 13) Stephen M. Walt, “A World Less Open, Prosperous, and Free” in “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic”, *Foreign Policy*, March 20, 2020
- 14) White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017
- 15) Kori Schake, “The United States Has Failed the Leadership Test”, in “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic”, *Foreign Policy*, March 20, 2020
- 16) Joseph Nye, Jr., “American Power Will Need a New Strategy”, in “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic”, *Foreign Policy*, March 20, 2020
- 17) 도종윤, “유럽은 코로나19에 어떻게 대응하고 있을까?: 도전과 과제”, JPI PeaceNet, 2020-11.
- 18) “Joint civil society statement: States use of digital surveillance technologies to fight pandemic must respect human rights”, <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/04/Joint-statement-COVID-19-and-surveillance-FINAL1.pdf>
- 19) EEAS, 위와 같은 웹사이트
- 20) Yanzhong Huang, “The U.S. and China Could Cooperate to Defeat the Pandemic: Instead, Their Antagonism Makes Matters Worse”, *Foreign Affairs*, March 24, 2020
- 21) European Commission, “ERAvsCORONA” Action Plan: short-term coordinated Research & Innovation actions, 07 April, 2020

❖ 저자 약력

■ 도종윤

現 제주평화연구원 연구실장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득.
연세대 연세-SERI EU센터 Post-Doc, 서울대 국제문제연구소 연구원, 성균관대, 이화여대,
건국대 강사 역임. 주요 논문으로 “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석(2014)”, “국제정치
학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음

기획 및 감수: 도종윤(제주평화연구원 연구실장)

편집: 한유진(제주평화연구원 연구조교)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)
전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760