

다섯째, 미국의 에너지 주도권이 강화되자 중국은 러시아와 에너지 협력을 강화하고, 나아가 에너지 시장에서의 탈달러화를 추구하고 있다. 중국은 러시아의 천연가스 확대도입을 위해 3,000km에 달하는 시베리아 가스관을 건설하고, 몽골을 통과하는 서부가스관을 건설 중이다. 그렇지만 미국은 제조업의 에너지 비용이 줄어 경쟁력이 향상되고, 이로 인해 중국에 투자한 미국기업이 본국으로 회귀할 수도 있어서, 중국이 미국의 패권을 따라잡는 시간이 지연될 것으로 전망된다.

V. 결론

인간안보는 인간의 기본적 권리와 존엄성을 보장하기 위한 것이다. 이러한 맥락에서 인권과 긴밀히 연계된 개념이다. 인권의 심각한 침해는 곧 인간안보에의 위협이 된다. 인간안보가 크게 훼손되면 국제공동체는 이제 R2P를 통해 비군사적, 군사적 강제개입을 할 수 있게까지 되었다. 국제적 내정간섭이 정당화됨으로써 베스트팔렌 조약으로 성립된 근대국제질서가 흔들리고 있다. 이러한 가운데서도 경제변영이나 국가안보를 위한 에너지는 여전히 중시되고 있다. 한국처럼 에너지 자원이 부족한 경우 에너지 안보가 긴요한 요소이다.

제 1문

COVID-19의 전세계적인 확산은 커다란 전쟁의 피해 수준에 해당될 만큼 수많은 인명 피해와 더불어 전세계적인 경제침체를 가져왔다. 또한 비전통적인 신형안보로서 보건안보 문제의 중요성을 일깨웠다. 이와 관련해 다음 질문에 답하시오.(30점)

- 1) 바이오안보의 개념 및 위협 유형별 특징을 제시하고, COVID-19 팬데믹(Pandemic) 현상에 대한 대응에 있어서 글로벌 협력이 한계를 보인 이유들을 설명하시오.(15점)
- 2) COVID-19 팬데믹(Pandemic) 현상이 국제정치에 미치는 영향을 국제체제의 리더십 문제(GO 현상), 미중 간 전략경쟁, 탈글로벌화 등 차원에서 논하시오.(15점)

I. 서론

COVID-19가 크게 확산되고 백신이 개발되기 전에는 코로나 팬데믹 현상이 뉴노멀(New Normal) 상태일 것이라는 비관적 전망이 있었다. WHO, GHSA, IHR 등을 중심으로 한 국제보건 거버넌스가 한계를 보이면서 인명 및 경제적 피해는 더욱 커졌다. 그러나 근래들어 백신 개발과 접종이 가능하자 집단면역으로 원상회복(Bounce-back)까지 기대하는 시각도 있다. 하지만 보건문제는 해결될지라도 국제정치적 충격은 국제정세의 다양한 측면에 심대한 영향을 미칠 것이다. 이제 이들에 대하여 살펴보기로 한다.

II. 바이오안보와 COVID-19 글로벌 팬데믹 관련 협력의 한계

세계적으로 확산되었던 전염병으로서 조류독감, 사스, 메르스, 에볼라에 이어 최근 COVID-19라는 코로나 바이러스 사태가 발생하였다. 이는 전염병에 대한 대응의 중요성을 포함하는 바이오안보에 대한 인식을 강화시키고 있다.

1. 바이오안보의 개념 및 주요특징

1) 바이오안보의 개념

바이오안보의 개념은 외교·안보 분야에서 바이오안보는 의도적(intentionally) 또는 우발적으로(accidentally) 살포되거나 자연적으로(naturally) 발생하는 병원성 미생물(pathogenic microbes)로부터 다양한 행위자들을 보호하기 위한 조치를 의미한다. 생체, 생물학적 시스템, 유전체 또는 그들로부터 유래되는 물질들로부터 다양한 행위자들을 보호하기 위한 조치라고 볼 수 있다.

바이오안보의 주요 대상은 인간, 동·식물, 혹은 생물다양성 뿐만이 아니라 국가 역시 포함되며, 여러 바이오안보 영역을 관통하는 것은 병원균의 존재이고, 영역별로 병원균의 등장이 자연발생적이나 인위적으로 무기화되어 나타나느냐의 차이가 나타날 수 있다.

2) 바이오안보의 유형별 특징

바이오안보의 위협 유형은 크게 감염병, 바이오테러, 생물무기로 나뉘며, 각각의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 감염병(infectious diseases) 관련 특징이다. 자연적으로 발생해 잠재적으로 사회의 정상적 기능을 저해하는 대규모 감염병은 바이오안보 사안이다. 감염병은 군사적 침략 없이도 대규모 인적, 물질적 피해를 발생시킬 수 있다는 사실에서 새로운 형태의 안보위협으로 부각되고 있다. 감염병이 한 국가의 내부에 국한된다면 그것은 공중보건 문제이지만 초국경적으로 전파되어 오는 경우에는 국가 간의 안보문제로 부상할 수 있다.

둘째, 바이오테러(bioterror) 관련 특징이다. 바이오테러는 비국가행위자에 의한 생물학적 공격을 말하며 1990년대 초부터 바이오안보 사안으로 인식되어 왔다. 바이오테러에 대한 인식은 구조련에 축적해 놓은 생물무기를 테러집단이 입수할 수 있다는 우려에서부터 시작되었고, 2001년 9.11 테러 발생 이후에는 바이오안보 사안으로서의 인식이 더욱 강화되었다. 테러집단의 병원성 미생물 입수, 생물학 무기 개발이 용이해진 상황으로 인해, 바이오테러는 '가난한 자의 핵무기(poor man's nuclear bomb)'로 불리기도 한다.

셋째, 생물무기(biological weapons) 관련 특징이다. 생물무기는 가장 오래된 바이오안보 사안으로서, 국가행위자가 병원성 미생물을 군사적 공격에 이용하는 것을 의미한다. 생물무기가 전장의 군인뿐만 아니라 민간인에게도 직접적인 위협이 됨에도 불구하고 생물무기가 제기하는 안보위협은 공중보건보다는 오히려 억지전략(deterrence strategy)과 군축(arms control)의 관점에서 다루어져 왔다. 생물무기가 제기하는 안보위협은 생물무기금지협약(BWC)을 통해 관리되지만, 이 협약은 강제사찰을 규정하지 않아 한계가 있기도 하다.

2. COVID-19 팬데믹 대응에서 글로벌 협력의 한계 이유

COVID-19 팬데믹은 제1차 세계대전 시기의 스페인 독감 대유행 이후 가장 많은 인명 피해를 입히고, 심각한 국제정치경제적 충격을 야기한 사건으로 바이오안보의 중요성을 일깨워줬지만, 이에 대한 대응에 있어서 글로벌 협력의 한계도 실감하게 하였다.

1) 감염의 강대국 정치화

금번 팬데믹은 패권경쟁 중인 미중 간의 강대국 정치가 영향을 미치면서 글로벌 대응에서 요구되는 협력적 리더십과 조치들에 있어 한계를 보였다. COVID-19 발생국인 중국은 초국경적 사안이나 국가위신을 고려해 주권행사의 관점에서 접근하였다. WHO에 즉시 통보

라는 IHR 의무 이행, 초기에 WHO 전문가에 의한 현지조사 허용, 치료제와 백신개발 위한 바이러스 샘플 제공 등에 소극적이었다. 미국은 자국내로의 확산 차단에 실패해 커다란 피해국이 되면서 중국에 책임을 돌리는 데 주력하였고, WHO가 중국의 영향력에 휘둘린다면 서 예산지원 중단 및 탈퇴 위협이라는 행태를 보였다.

2) 감염병 이원구조의 붕괴

COVID-19는 감염병에 수립되어 있는 암묵적 전제, 즉 감염병이 개도국에서 발생하면 안전한 서구 선진국은 이에 대한 해결책을 제시한다는 이원적 구조에서 벗어났다. 개도국에서 발생한 감염병에 대해 서구 선진국은 보건역량 강화 위한 ODA 제공 등 일시적 관여와 지원을 통해 해결하는 구조였다. 서구 선진국 자체는 20세기 후반에 다수의 감염병이 퇴치되어 감염병을 거의 의식하지 못하여 왔다. 그러나 COVID-19가 서구 선진국의 국내로 광범위하게 전파되면서 이들 국가는 국내적인 대응책 미흡으로 자신들이 커다란 피해를 보았다. 따라서 이들이 국제적인 해결 노력에 집중하는 데 한계가 있었다.

3) 감염병 위기의 복잡화

COVID-19는 보건의료 문제에 그치지 않고 경제, 사회분야에서 추가적인 문제를 일으키며 국가기능의 마비와 취약성을 표출시켰다. 감염병은 기본적으로 대량 사망에 의한 노동생산성 저하, 주변국의 기피에 의한 국경통제, 무역과 해외직접투자의 축소 등으로 경제적 피해를 가져온다. COVID-19의 경우 이에 더하여 인위적인 사회적 거리두기(social distancing)에 의해 실물경제의 수요와 공급 모두에서 커다란 피해를 야기하였다. 선진국의 경제위기는 2차적으로 개도국에게 부정적 여파를 가져왔다. 한편 사회적 거리두기는 경제피해 뿐만 아니라 사회공동체의 약화도 유발하였다. 이로 인해 각국은 COVID-19 대응에 있어서의 글로벌 협력에 한계를 보였다.

4) 자국우선주의

자국민 우선 보호의 목적에서 국가들이 감염병 발생국 또는 주변국으로서 IHR에서 준수해야 할 의무를 준수하지 않아 팬데믹 대응에서 글로벌 협력이 미작동하였다. 국가들이 IHR 의무를 준수하지 않게 되어, 자국민 우선 보호를 하더라도 이에 대해 국제적 조율이 가능케 하는 리더십이 부재하였다. 특히 대다수의 국가가 일방적인 여행제한을 실시함으로써, 국제적으로 조율되는 상태에서 의학적 진단을 토대로 경제적 손실을 줄이면서 외국인 입국통제나 자국민 귀국보장을 할 수 있는 기회가 축소되었다.

5) WHO의 조율실패

감염병 대응에 있어서 WHO의 중요한 역할은 적절한 시기에 국제공중보건비상사태(PHEIC)를 선포하는 것이다. 그러나 발생국은 국제적 낙인이 찍힐 수 있어 반대하는 경우가 많다. COVID-19의 경우 중국의 비협조 속에 발병 확인 후 30일, 중국의 국내여행 제한 조치 후 7일 후에나 PHEIC가 선포되었다. WHO는 중국이 제공하는 정보에만 의존하면서 PHEIC 선포 시기가 늦추어진 실책을 하였다. 이와 관련해 WHO의 예산이 1위 미국, 2위 중국 등 강대국에 지나치게 의존하면서, 특히 COVID-19의 경우 WHO가 발생국인 중국에 대한 강력한 초기대응에 실패한 것으로 볼 수 있다. PHEIC 선포의 지연은 결과적으로 세계적 전파를 초기에 제한할 수 있는 기회를 상실케 하였다.

IV. COVID-19 팬데믹 현상의 국제정치적 영향

국제질서는 결정적 사건에 의해 커다란 구조적 변화를 겪게 된다. 이번 팬데믹 상황은 탈냉전에 버금가는 수준의 국제정치적 영향을 미칠 수 있어, 이에 대한 학문적, 정책적 차원의 관심이 높다.

1. 국제체제의 리더십 문제

팬데믹 현상 속에서 G2인 미국과 중국의 리더십 부재가 뚜렷이 나타났다. 이미 ‘미국 우선주의’를 추구하던 트럼프 정부는 백신 개발의 독점을 추구, 최초 발견국 중국에 책임전가, 팬데믹 선포의 시기를 놓친 WHO 비판 등에 치중하였다. 미국내 수많은 감염자와 사망자 발생, 심각한 경제침체라는 긴급사태가 있었지만, 미국 중심주의적 정책 하에서 패권국으로서 국제공공재를 제공하는 데 소극적이었다. 한편, 중국 역시 국가주권 우선 하에 WHO와 정보협조에 소극적이었고, 이로써 결국 WHO에 의한 팬데믹 선포시기 지연을 초래하였다. 중국도 강력한 국가통제로 자국의 방역에는 성공적이었지만 세계적 리더십은 미흡하였다. 결국 팬데믹 상황 하에서 G2가 사라지고 G0 현상이 나타났으며 향후 일정기간 지속될 것이다.

2. 미중 간 전략경쟁 심화

팬데믹 현상 이전에도 미중 간에 이미 미국의 ‘미국 우선주의’와 중국의 ‘중국몽’에 따른 전략경쟁이 심화되었다. 이는 2020년 1월 1단계 합의가 도출되었지만 심각한 무역분쟁으로 표출된 바 있다. 여기에 팬데믹 상황이 발생하면서 양국 간 전략경쟁은 더욱 심화되고 있다. 팬데믹 상황 하 미중의 경제적 회복력은 양국의 패권경쟁에 유불리를 초래하게 된다. 국가주도로 경제안정을 달성한 중국에 비해 시장질서에 의존하는 미국은 아직 심각한 경제침체 상황에 있다. 미국은 우수한 백신 개발을 통해 이를 극복하려 노력 중이다. 또한 미국은 중국을 겨냥한 배타적 경제블록으로서의 ‘경제번영 네트워크’ 강화에 더욱 관심을 갖게 될 것이다. 반면에 중국은 앞선 경제적 회복력을 토대로 세계적 영향력을 강화하고, 특히 보건분야에서의 지원 강화로 그 위상을 강화시키려 하고 있다. 이제 미중 간에는 기존의 패권경쟁에다가 체제우월성 경쟁이 추가되었다. 하지만 현재로서는 미중경쟁에서 미국에게는 불리하고 중국에게는 유리한 상황이다. 2008년 세계금융위기에 이어 이번의 팬데믹 현상으로 중국이 미국의 패권을 추월하는 시기가 앞당겨질 것이라는 전망도 있다.

3. 탈글로벌화

팬데믹 상황이 발생함으로써 세계화에 따른 경제적 상호의존, 글로벌 가치사슬(GVC)의 취약점이 크게 드러났다. 높은 상호의존에 따른 인적, 물적 교류의 확대가 전염병의 급속하고 광범위한 확산을 초래하였다. 이로 인해 국경폐쇄, 긴급물자 수출금지, 해외여행 금지, 무역통관 검사 강화 등 조치가 취해졌고 반세계화 정서도 확대되었다. 세계화 속에서 투자 효율성을 추구하던 GVC는 팬데믹 하에서 생산-공급 네트워크의 약화를 초래하였다. 이는 GVC 대신에 국내가치사슬로서의 DVC가 강화되는 계기가 되고 있다. 이는 해외투자 기업의 효율성이 약화되면서 이미 시작된 탈동조화(decoupling)를 더 촉진하여 본국 회귀(reshoring)를 강화시킬 것이다. 또한 팬데믹으로 인한 전세계적인 경제침체 하에서 국내생산과 내수시장의 중요성이 부각되면서 보호무역 성향이 강화될 수도 있다. 특히 세계최대

경제대국인 미국과 중국의 탈동조화가 촉진됨으로써 상호의존적 자유무역 질서가 약화될 것이다. 신중세시대와 같은 성곽국가(walled states)로까지 후퇴할 가능성은 낮다고 하더라도 ‘국제적 거리두기’에 따른 각자도생의 경향이 강화될 것이다. 국제정치경제에 있어서 시장이 아닌 국가의 귀환으로 인해 폐쇄적 국가주의의 가능성이 언급되기도 한다.

4. 기타의 영향

팬데믹 상황은 다자주의 위기도 초래하고 있다. WHO를 중심으로 한 국제보건 거버넌스의 작동에 커다란 한계가 있었다. 유럽통합의 상징인 EU도 팬데믹 상황 하에서 다자적인 협력 도출에 실패하였다. 팬데믹 상황에 따른 인적, 경제적, 사회적 피해를 극복하는 데 있어서도 글로벌 거버넌스가 제대로 작동되지 못하였다. 다자주의적인 글로벌 거버넌스의 붕괴(governance meltdown) 현상이 나타났다. 나아가 비전통적인 신항안보, 특히 보간안보의 중요성을 재인식시키고 있다. 이번 팬데믹 현상은 전쟁 이상의 인명이나 경제적 피해를 초래하였기 때문이다.

V. 결론

최근 COVID-19에 의한 감염병 확산은 비전통 신항안보로서의 보건안보의 중요성을 재인식시켰다. 또한 1990년대 초반 탈냉전, 2001년 9.11테러, 2008년 세계금융위기에 이어 커다란 세계질서의 변화를 가져올 결정적 사건이 되었다. 이로 인해 세계는 덜 개방되고, 덜 자유롭고, 덜 부유한 상태로 나아갈 가능성이 언급되고 있다. 한국은 비록 K-방역에서 성공적인 모습을 보였지만, 앞으로의 새로운 국제질서를 어떻게 정확히 전망하고 이에 대응하느냐가 더욱 중요한 과제로 남아있다.