

2022 초청세미나 <포용사회와 변화>

개요

- 주제 : 글로벌 보건 거버넌스 실패와 아시아의 회복탄력성 전망: 지역 보건안보의 모색
- 일시 : 2022.07.28 (목) 14:00-15:30
- 장소 : 비대면 Zoom 화상회의
- 연사 : 김태균 (서울대학교 국제대학원 교수)
- 사회 : 은기수 (서울대학교 국제이주와포용사회센터 센터장)
- 주최 : 서울대학교 국제이주와포용사회센터
- 주관 : 서울대학교 국제학연구소
- 후원 : 서울대학교 국제대학원, Open Society Foundations

발표 및 자유토론 결과 요약

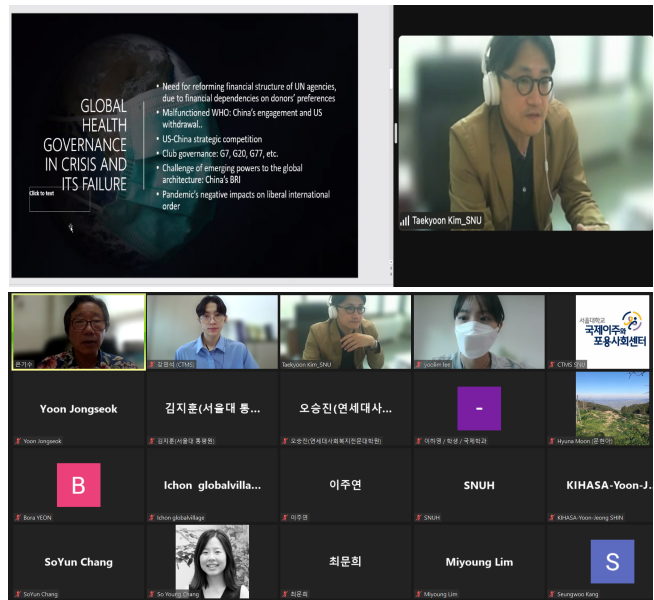
이번 초청 세미나에서는 코로나19 팬데믹 이후 글로벌 보건 거버넌스의 거시적 흐름에 대해 소개한다. 글로벌 보건 거버넌스 차원에서 코로나 대응이 왜 실패할 수밖에 없었는지, 이를 재건하기 위해 아시아 수준에서 어떤 전략을 펼칠 수 있으며, 왜 아시아 국가들의 국가주의적 경쟁 시스템이 이 전략을 현실화하는데 한계점으로 작용하는지를 살펴본다.

* * *

코로나19발 글로벌 보건 거버넌스의 위기와 실패

2020년 3월 11일 코로나19가 세계보건기구(World Health Organization)에 의해 글로벌 팬데믹으로 선포되었다. 급변하는 팬데믹 상황 속에서 글로벌 보건 거버넌스의 주요 기관인 세계보건기구는 제 기능을 다 하지 못했다. 이에 주요 국가들의 위기 대응 체제는 보호주의로 회귀하게 되었으며, 글로벌 보건 거버넌스 협력 모색에 대한 논의는 점차 사라지게 되었다. 미국 주도의 자유주의 국제 질서가 사실상 작동하지 않게 된 것이다.

이러한 글로벌 보건 거버넌스의 실패에는 크게 두 가지 요인을 찾아볼 수 있는데, 첫 번째로는 국제보건기구의 종속적 재정 구조이다. 국제연합(United Nations) 산하기관의 재정자원은 조건 없이 제공되는 '핵심 기금(Core fund)'과 공여국이 부과하는 제약에 구속되는 조건부 출연금인 '비핵심 기금(Non-core fund)'으로 구성되어 있다. 세계보건기구의 경우 후자인 비핵심 기금이 재정자원의 85%를 차지하고 있다. 이에 반해 핵심 기금은 재정의 15%에 불과해 사실상 코로나19와 같은 팬데믹 발생 시 국제적 차원에서 대처 방안을 수립하는 것이 어려운 상황이다. 두 번째로는 미국을 비롯한 서방국과 러시아·중국 간의 경쟁 시스템 확장이다. 이 배경에는 신냉전의 서막이라고 일컬어지는 러시아·우크라이나 전쟁, 미·중 전략경쟁 등 다양한 국제정치 상황 등이 작용하고 있다. 중국은 일대일로(Belt and Road Initiative)와 백신 외교를 통해 글



로벌 남반구 지역패권을 공격적으로 확장하고 있다. 여기에 맞서 미국은 ‘국제 기준에 부합하는 투명한 시스템 제공을 통한 글로벌 거버넌스 복원’이라는 명목 하에 다양한 협의체를 수립했다. 글로벌 차원에서는 G7의 주도하에 ‘더 나은 세계 재건(Build Back Better World)’, ‘글로벌 인프라·투자 파트너십(Partnership for Global Infrastructure and Investment)’ 등 글로벌 남반구 관여 전략이 탄생했다. 하지만, 미국의 주도로 구성된 이 협의체들은 글로벌 거버넌스를 복원하기 위한 노력이라기보다 중국의 패권 확장에 대한 미국의 대응 전략으로 보는 것이 합당하다.

인도태평양 지역 집단 대응 정책의 한계 인도태평양 지역에서 또한 글로벌 보건 거버넌스 복원을 위한 집단 행동을 기대하기 어려운데, 발전국가론이 이야기하는 국가 주도의 경쟁 시스템이 만연하기 때문이다. 앞서 언급했듯 중국은 일대일로 사업과 백신 외교를 통해 아프리카, 중앙아시아, 남아시아까지 섭렵했다. 이러한 중국의 영향력 확장에 대응하기 위해 미국은 2017년 일본·인도·호주와의 협력 플랫폼인 인도태평양 전략을 수립했다. 2019년에는 일본과 호주와 연계하여 블루닷네트워크 다자 인프라 이니셔티브를 발표했고, 코로나19 팬데믹이 만연했던 2021년에는 인도태평양 전략의 하위전략인 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue: QUAD)를 통해 2022년 말까지 아시아 전역에 10억 회분의 코로나19 백신을 공급하기로 약속했다. 이러한 상황에서 인도는 쿼드 회원국이지만 중국 편에도 미국 편에도 서지 않고 전략적 모호성을 유지하는 신동방정책(Act East Policy)을 펼치고 있다. 한편, 인도가 세계 최대의 백신 생산체제를 구비한 나라라는 점, 그리고 유럽연합(European Union)의 글로벌 게이트웨이(유럽 역외 인프라 건설 투자 계획) 사업의 전략적 파트너라는 점은 아시아태평양 지역에 미·중 경쟁 관계 외에 중국·인도 경쟁 관계가 형성되고 있음을 시사한다. 마지막으로, 한국은 새 정부가 들어서면서 문재인 정부 시절 표방하던 신남방정책을 폐기했는데, 이후 쿼드에 연착륙할 소지가 다분하다고 평가되고 있다.

회복탄력성 재건을 위한 중견국가 주도의 다자협의체 아시아 지역은 국가들의 인구수 대비 코로나19 확진자 비율이 유럽, 미주, 아프리카 등 다른 대륙에 비해 적어 ‘방역 모범’ 지역으로 평가되고 있다. 오히려 서구의 선진민주주의 국가들이 방역에 많은 어려움을 겪으면서 자유민주주의는 더 이상 국가의 회복탄력성을 확보할 수 있는 유일한 정치체제라고 보기 어려워졌다. 이러한 상황에서 미국의 주도하에 글로벌 보건 거버넌스 복원을 위한 새로운 협의체들이 탄생했지만, 앞서 언급했듯이 이는 중국의 패권 확장에 대한 미국의 대응 전략에 더 가깝다고 할 수 있다. 그렇다면 아시아 ‘방역 성공국’ 중 자유민주주의를 표방하는 국가들이 주체가 되어 글로벌 거버넌스 개혁을 꾀할 수 있지 않을까? 이 두 조건을 충족하는 국가는 뉴질랜드, 호주, 한국 총 세 나라이다. 이들을 중심으로 중견국가 다자협의체를 수립하여 아시아 지역 보건안보를 재건하고, 더 나아가 캐나다, 북유럽 국가 등 다른 지역의 자유민주주의 중견국도 여기에 참여시킬 수 있다면 자유주의 국제질서의 복원과 글로벌 회복탄력성의 재건을 도모할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 이 협의체는 새로이 수립할 수도 있지만 기존의 샌다이프레임워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)를 보완함으로써 G7과 쿼드의 주요 국가인 일본의 협력을 끌어내는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 2015년 국제연합의 인준을 받은 샌다이프레임워크는 지역공동체의 재난 위기 경감과 재난 회복탄력성을 제고하는 데 목적을 두고 있다. 이 두 분야에 무게를 두다 보니 상대적으로 감염병 재난관리에 대한 부분은 취약한 편인데, 한국과 뉴질랜드, 호주가 방역 성공국으로서 방역 시스템 구축에 대한 노하우를 공유하여 해당 협의체를 보강할 수 있을 것으로 보인다.

동아시아의 국가주의로 인한 한계 만약 중견국가 주도의 다자협의체를 통해 아시아에서 지역 보건 거버넌스 개혁이 일어난다면, 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)를 통해 그 파급력을 극대화할 수 있을 것이다. 하지만 국가주의가 만연한 아시아에서 이러한 협의체의 탄생은 진정 가능한가? ODA에 국한해 얘기하자면, 아시아 국가들의 원조 방식은 글로벌 규범과 반대되는 방향으로 가고 있다. 동아시아의 주요 원조 공여국인 일본, 중국, 한국은 크게 세 가지의 공통점을 가지고 있는데, 첫 번째로는 향후 원조 금액을 돌려받는 차관 성격의 유상 원조가 대부분이라는 것이다. 대부분의 선진국은 유상 원조는 최소화하고 무상 원조를 지속해서 확대하고 있다. 아울러 세 나라는 서로 합의 없이 각각 아프리카, 동남아 등 개도국으로 진출하고 있다. ODA가 자국의 영향력을 확장하기 위한 도구로써 활용되고 있는 것이다. 아프리카 대륙의 경우, 중국 원조와 일본 원조 수혜국으로 양분화될 수 있으며 이 두 나라는 아프리카 국가에 대한 원조 금액을 경쟁적으로 늘리고 있다. 두 번째 공통점은 시민사회가 주도하는 ‘받는 나라 중심의 원조’가 아닌, ‘주는 나라 중심의 원조’ 경향이 강한 정부 중심의 개발 사업이 대부분이라는 점이다. 마지막 공통점은 ‘구속성 원조(tied aid-centered)’의 비율이 높은 점이다. 구속성 원조는 ODA를 지원하면서 관련 물자나 건설업자를 수원국이 아닌 자국에서 충당하도록 강제 조건을 다는 방식으로, 해당 방식이 선호되는 경향은 동북아시아뿐만 아니라 아시아 전반적으로 나타난다. 아시아 대륙에 만연한 국

가주의적 경쟁 시스템을 극복하지 못한다면 앞서 언급한 중견국가 다자협의체의 탄생을 기대하기는 현실적으로 어려울 것이다.

* * *

Q: 동북아시아 중견국 주도의 다자협의체를 만들겠다는 계획을 지역의 수준에서 어떻게 끌어낼 수 있을까? 이러한 계획을 기존 국제질서를 추구하는 서방 국가와 국제기구가 수용할 수 있을까?

A: 지역적 수준에서 합의가 도출되기 위해서는 첫째, 방역 시스템을 성공적으로 도입했던 자유민주주의 국가 세 나라가 (뉴질랜드, 호주, 한국) 중심이 되어야 한다. 둘째, 샌다이프레임워크 같은 기존 플랫폼을 재활용하는 방법을 택하는 방법이 유리할 것이다. 샌다이프레임워크는 감염병에 대한 대처와 위험 감소에 대한 논의가 약한 편이다. 해서, 앞서 언급한 세 나라가 새롭게 참여해 관련 부분을 채워줄 수 있다면 협의체가 확장력을 가질 수 있다고 생각한다. 이 협의체를 서구의 주요 국가나 국제기구가 수용하기는 어려울듯하나, 다른 지역의 중견 국가들까지 참여시킬 수 있다면 가능성이 있다고 생각한다. 대표적인 협력의 대상은 북유럽 국가와 캐나다인데, 이 국가들은 다자간 원조의 규모가 미국에 비해 월등히 높다. 해당 원조는 조건부 출연금이 아니기에 국제기구에서는 핵심 기금이 된다. 앞서 말했듯, 코로나19 팬데믹 방역에 실패한 원인 중 하나는 국제연합 산하기관들의 왜곡된 재정구조에서 찾을 수 있다. 그렇기 때문에 중견국들이 협력하여 재정구조의 개혁을 제안한다면, 국제기구들 또한 반대할 이유가 없다고 생각된다. 그렇게 된다면 미국 중심의 인프라 구축, 중국 중심의 일대일로 프로젝트의 영향력이 현재 보다 사그러들지 않을까. 만약 ODA가 지금처럼 패권 경쟁과 자국 영향력을 확장하기 위한 도구로써 이용된다면 글로벌 거버넌스가 앞으로 개혁될 가능성은 극히 희박하다.

Q: 최근 국제보건기구의 의무 분담금을 늘리자는 결의안이 통과되었다. 이는 국제사회가 국제기구의 구조적인 문제를 이미 인식했고, 이를 해결하기 위한 움직임이라고 보인다. 보건 측면에서 본다면 아시아태평양 지역 신종전염병 및 보건 위기 대응 전략(Asia Pacific Strategy for Emerging Diseases and Public Health Emergencies: APSED)과 같은 전문성을 가진 국제기구를 중심으로 글로벌 보건 거버넌스를 구축하는 것이 낫지 않을까 생각하는데, 어떻게 생각하는가?

A: 맞는 말씀이라고 생각한다. 다만, 국제보건기구의 재정구조 문제에 대한 논의는 끊임없이 있었다. 하지만 국제기구 분담금은 자율성에 기반하기에 의무성이 없다. 대표적으로 미국은 국제연합 분담금을 내지 않는다. 오히려 북유럽의 중견국가들이 분담금 납부 약속을 꾸준히 지켜왔다. 이러한 맥락에서, 동아시아의 중견국들과 북유럽과 같은 다른 지역의 중견국들이 협력 관계를 형성하여 글로벌 거버넌스를 개혁할 수 있는 영향력을 행사할 수 있게 된다면 굉장히 의미 있는 일이지 않을까 생각했다. APSED와 같은 협력체제는 좋은 이니셔티브라고 생각하지만 이러한 협력체제 제안이 너무 많은 것이 문제다. 그렇다면 차라리 기존에 있는 협의체를 보강해 다시 활성화하는 것이 더 낫지 않을까 하는 생각에 샌다이프레임워크를 언급한 것이다.

Q: 동아시아의 '방역 성공국' 세 나라는 타 국가의 도움 없이 국가중심적인 대응만으로 성공적인 방역 시스템을 구축했는데, 해당 국가들이 굳이 지역적 차원에서 제도나 기구를 수립해야 하는 이유가 있는가?

A: 한국으로 국한해서 답변하자면, 신정부 외교정책의 주요 원칙 중 하나가 '글로벌 주축국'이 되는 것이다. 이에 맞게 ODA의 규모는 계속 늘어날 예정이다. 늘어나고 있는 원조를 어떤 방식으로 쓸 것인가? 첫 번째로 고려해야 하는 점은 우리나라 국제개발 협력 기본계획의 네 가지 축 중 하나가 '보건'이기 때문에 원조 규모의 25%는 보건과 관련한 프로젝트에 할당된다는 점이다. 두 번째로 고려해야 하는 점은 한국의 원조규모는 중국이나 일본의 것과 경쟁이 불가하다는 점이다. 그렇다면, 늘어나고는 있지만 상대적으로 소규모인 한국의 원조를 효율적으로 활용할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 이러한 방법의 하나로써, 같이 프로젝트를 도모할 수 있는 지역적 파트너를 만드는 것이 중요하다 사료된다.

정리: 연보라 인턴
 감수: 이주현 연구원