중국 지방정부의 비전통안보 대응현황

문 현 미

한양대 현대한국학연구소 연구위원

Ⅰ. 들어가며: 미중패권경쟁과 국제질서 변화

최근 국제사회는 미중패권경쟁의 심화, 코로나19 사태가 불러 온 국가 간 단절과 불평등의 가속화, 우크라이나 전쟁으로 인한 긴장감 고조, 미국발 금리 인상이 촉발시킨 경기침체 위험 및 개발도상국의 외환 위기 확대 등 매우 다각적인 측면에서 불안정한 환경에 처해 있는 그야말로 일촉즉발(一觸卽發)의 상황이라 볼 수 있다.

특히, 최근 중국의 부상에 따른 미국의 위기 의식은 중국을 견제하는 미중 갈등 구조 상황을 가져 왔고 이는 미중패권경쟁으로 이어졌다. 먼저 2018년 미국의 중국산 제품에 대한 관세 부과를 시작으로, 2019년 범죄인 인도법 반대로 말미암은 홍콩민주화 운동, 양안관계 악화 그리고 코로나19 발생에 대한 중국책임론 대두 등으로 미중 양국 간 대립은 되돌리기 어려운 국면을 맞이하게 되었으며, 이에 따라 양국의 갈등 구조는 더욱 첨예해졌다.

중국은 개혁개방 이후 급격한 경제성장을 이뤄냈다. 이러한 경제성장에 힘입어 중국은 세계 질서의 일극이었던 미국과 세계패권을 나누어 양극체제를 구성하자는 '신형대국관계(新型大國關係)'를 도모하고 이어 자국 주도의 '인류운명공동체(人类命运共同体)' 구축을 대외정책으로 내세웠다. 이는 '일대일로(一帶一路)'를 통해 세계 경제의 주도권을 실현시키고자 하는 일련의 노력이며, 그 배경에는 '위대한 중화민족의 부흥'을 의미하는 '중국몽(中國夢)', 곧 시진핑(习近平)의 통치 이념이 자리 잡고 있다.

이같은 중국 부상을 견제하려는 미국의 노력은 중국을 전략 상대로 규정한 트럼프(Trump) 행정부의 《국가안보 전략(National Security Strategy, 2017)》'과 중국을 포함한 '동급 경쟁자(peer competitior)'들과의 경쟁을 첫 번째 안보로 뽑은《국가국방 전략(National Defense Strategy, 2018)》' 그리고 인도-태평양 지역의 평화와 안정, 번영을 강조하는 바이든(Biden) 행정부의

《인도 태평양 전략(Indo Pacific Strategy, 2022)》' 등을 통해 엿볼 수 있다.

특히 이 중 가장 최근 발간된《인도 태평양 전략》에는 범정부 차원의 전략 목표를 제시해 미국이 동맹 및 전략적 파트너십 국가들과의 포괄적 협력을 통해 공동이익(mutual interest), 집단적 능력(collective capability), 통합억제(integrated deterrence)를 지향했다는 것을 보다 명확하게 선언했다는 평가를 받았으나 동시에 중국을 지나치게 의식해 해당 분야에만 치중되어 있다는 평가도 받았다.[1] 뿐만 아니라, 미국은 일본과 전례 없는 수준의 협력을 강조하면서 안보를 시작으로 우주, 첨단기술, 공급망 확대에 이르기까지 밀착 공조에 합의했다.[2] 이러한 일련의 움직임들은 향후 중국에 대한 미국 견제가 더욱 공고해질 것임을 짐작할 수 있게 해준다.

오늘날의 국제질서 갈등 구조가 앞서 언급한 초강대국의 패권경쟁 뿐만 아니라, 국제질서와 거버넌스의 약화, 국가 이기주의 확산과 보호무역주의 만연 등 국제질서의 전략적 안정성을 전반적으로 약화시키는 움직임이었던 것을 고려할 때 주요 국가 간 안보협력은 새로운 의미에서 그 중요성이 더욱 부각될 것이다.[3] 더욱이, 코로나19는 국제사회에 그 어느 때보다 강한 영향을 미치게 되면서 비(非)전통안보(NTS: non-traditional security)에서 행위 주체 간 국제협력이 갖는 중요성이 부각되는 계기가 되었다.

이에 본고에서는 미중 전략적 경쟁 하의 중국 비전통안보를 살펴보기 위해, 국가중심으로 행해졌던 비전통안보의 행위 주체를, 새로운 국제정치행위자로 부상하고 있는 비국가행위자 중 하나인 지방정부로 확대해 몇 가지 사례를 살피고, 시사점을 도출해보고자 한다.

---

1 이에 대한 보다 자세한 내용은 한국군사문제연구원(2022), 바이든 행정부의『인도-태평양 전략』요약, 뉴스레터 제1184호(2022.2.16.)를 참고하기를 바란다.

2 한국일보(2023.1.14.). "밀착 공조' 나선 미일…안보부터 공급망까지 중국 견제 강화' https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023011410340004451?did=NA (검색일:2023.1.20.)

3 설인효(2021). "비전통 안보위협의 부상과 한미일 안보협력 방안," 한일군사문화연구 31, p.50

Ⅱ. 비전통안보의 개념과 특징: 비국가행위자로의 확대

탈냉전기 이후 세계화의 가속화와 함께 이뤄진 국제교류와 상호의존은 국제질서의 탄탄한 근간이 되었다. 이는 기존 단일 국가행위자에서 다양한 비국가행위자의 영역으로까지 확대되었으며, 상호 교류대상자 간 갈등을 줄이고 억제하는 역할을 수행하기도 했다.

이러한 일련의 과정들은 국가 안보 개념에도 많은 변화를 주었다. 대부분의 국가는 다양한 안보문제가 돌발적으로 발생하여 대비하기 어렵고, 다변화, 다층화, 초국가적인 형태로 발생되어 안보확보에 어려움이 있다.[4] 이와 더불어 국제관계의 행위자, 이슈, 과정 등이 다양해지고 복합적인 양상을 띠게 되면서 좁은 안보개념을 벗어나 포괄적인 안보개념이 필요하다는 논의들이 활성화되었다.[5]

그 출발점은 코펜하겐 학파의 대표 연구자인 배리부잔(Barry Buzan)이 1991년 그의 저서《세계화 시대의 국가안보[6](People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era)》를 통해 안보 주체의 다양화와 대상의 확대를 강조하면서부터다. 그는 이 저서에서 앞으로는 국가행위자 이외에도 국가 하위 행위자들이나 국가의 경계를 넘나들면서 활동하는 행위자들을 모두 포괄하는 안보이론을 구성해야 한다고 주장했다. 동시에 전통적 영역인 군사안보 영역 이외에 경제, 사회, 환경 등 비군사안보적 영역도 안보이론의 연구대상이 되어야 한다고 밝혔다. 이후, 1994년 UNDP가 발간한《인간개발보고서(Human Development Repor

4 박영택(2020). "비전통 안보문제의 확장과 국제기구의 다자적 기능 평가," 접경지역통일연구 4(2), p.140
5 이신화(2008). "비전통안보와 동북아지역협력," 한국정치학회보 42(2), p.412
6 한국어 번역본 제목

t)》를 통해 처음으로 '인간안보(human security)'라는 개념이 등장하고 본격적인 논의가 이뤄지면서 안보에 대한 개념이 확장되어 '비전통안보'에 대한 중요성이 제기되었다.

다시 말해, 비전통안보는 소위 '상위정치(high politics)'로 여겨지던 군사안보를 중심으로 하는 전통안보(traditional security)에 포함되지 못하고 '하위정치(low politics)'로 여겨지던 다양한 영역의 안보 전반을 말한다. 구체적인 비전통안보 유형에는 인간안보, 사회안보, 경제안보, 식량안보, 에너지안보, 환경안보, 보건안보, 국제안보, 협력안보, 공동체안보 등이 있으며 더불어 초국가범죄안보, 테러안보, 사이버안보, 국경안보 등에 대한 논의도 함께 주목받고 있다.

하지만 그 성격이나 정도, 대상이나 영역이 국가나 연구자마다 다르기 때문에 이를 일률적으로 정의하는 것은 어려운 작업이다. 그럼에도 불구하고 분명한 것은 비전통안보가 부각되기 시작한 배경에는 국제정세가 전통안보의 영역인 군사안보 등에 머물지 않고 확장되어 가고 있다는 것이며, 특히 최근 코로나19를 계기로 더욱 급격하게 확대되었다는 것이다.

이와 같은 비전통안보의 특징은 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫째, 전통안보가 국경 외부로부터의 위협(threat from abroad)에 치중했다면, 비전통안보는 국경 내부에서 발생하는 위협(threat from with in)을 대상으로 한다(Klare, 2020). 둘째, 전통안보가 국가의 3대 요소 중 주권과 영토에 주로 방점을 뒀다면 비전통안보는 국민의 삶에 초점을 맞춘다.[7] 셋째, 대부분의 비전통안보 의제들의 발생 원인과 영향은 초국가적이며, 한 국가에서 발생한 사건이 순식간에 다른 지역으로 확산되기도 한다.[8] 넷째, 국제정치행위자는 국가뿐

7 홍규덕(2020). "비전통 안보의 재조명: 코로나 19시대 이후의 새로운 방향 모색," 국방정책연구 129, p.13

8 *ibid.* p.31

만 아니라 비정부단체(NGO), 국제기구, 지방정부, 시민사회 등 다른 비국가 행위자들도 안보의 주체가 되고 있다. 동시에 이들의 상호작용이 국가나 지역 차원의 안보 의제에 끼치는 영향을 파악하는 것이 중요해졌으며, 다양한 수준의 행위자들 간 포괄적이고 체계적인 네트워크를 통한 해결책이 강조되고 있다.[9]

Ⅲ. 중국 지방정부의 비전통안보 : 베이징의 코로나19 대응

본 장에서는 국가 중심으로 행해졌던 비전통안보의 행위 주체를 새로운 국제정치행위자로 부상하고 있는 비국가행위자 중 하나인 지방정부로 확대하여 중국 지방정부의 비전통안보에 대한 이해를 돕고자 한다. 이를 위해 비전통안보에 막대한 영향을 끼친 코로나19에 대한 베이징의 대응 사례 몇 가지를 설명한다.

중국의 수도인 베이징은 정치 중심지이자 외국과의 국제교류 중심지로, 중국 특색 대국외교의 핵심 지역이라 해도 과언이 아니다. 따라서 중국 지방정부의 비전통안보 정책을 엿보기 위해서는 베이징이 선도하는 정책을 살펴봄이 바람직하다. 중국 정부는 수도 베이징의 코로나19 예방과 통제를 중국의 국제적 이미지와 관련된 중대한 사안으로 여겼다. 이에 따라 베이징시 당위원회와 시정부는 대외 방역업무를 중시하는 한편, 신속하고 정확한 대응 정책을 수립하는 등 코로나19 확산을 막기 위한 다각도의 노력을 보였다.

첫째, 중국 정부의 지침에 따라 베이징은 신속한 대외지원 전략을 펼쳤고, 초국가적인 이슈인 만큼 우호 도시와의 국제 협력을 통해 코로나19 확산 방지

9 한승주(2007). "인권: 국가주권 대 인간주권," 아산재단 창립 30주년 기념 국제학술대회. 빈곤과 공포로부터의 자유: 세계화 시대의 인간안보, 서울: 아산사회복지재단; 이신화(2008). *op.cit.* p.412; 김영재(2017). "동아시아 평화체제 구축전략: 중견국의 신뢰외교 전략을 중심으로," 정치정보연구 20(1), p.45

에 힘썼다. 베이징은 2020년 3월 국제자매도시인 이란[10]의 수도인 테헤란시에 처음으로 의료가운, 모자, 장갑을 비롯하여 베이징시 기업이 독자적으로 개발한 검진키트, 인공호흡기 등 방역 의료물자를 전달했다.[11] 그 이후 총 40개국 78개 지방정부와도 광범위한 협력을 추진했다.[12] 또한 베이징 시정부 관계자와 관련 전문가들은 중국-중동-유럽, 중국-중남미-카리브 국가, 중국-아프리카 등 26개 국제자매도시 및 3개 국제기구와 화상 회의를 열어 방역 경험을 적극적으로 교류하기도 했다.[13]

둘째, 베이징은 의료 및 보건 분야에 비교우위 자원인 중의학을 기반으로 협력을 심화시켰다. 베이징은 2020년 4월 중의학의 장점을 최대한 활용하여 전염병 예방 및 통제를 돕기 위해 24개 해외 관련 학술조직과 10여 개 관련 기업 등이 공동으로 개발해 '베이징 원격건강서비스플랫폼(北京远程健康服务平台)'을 구축했다. 본 플랫폼은 해외 화교뿐만 아니라 유학생 및 베이징 거주 외국인에게까지 중국어와 영어로 24시간 원격 상담과 의료서비스를 제공하고 있다.[14]

셋째, 베이징 내 기업들은 해외에서 사회적 책임과 기업의 역할을 적극 수행하고 있다. 아프리카에서 디지털 매체를 운영하는 기업인 '스타타임즈(四达时

10 이란은 "일대일로"의 주요 국가 중 하나로, 코로나19 발생시 처음 조의를 표한 국가이기도 하다. 经济日报新闻客户端(2020.5.24.). 经济日报：捐助物资+分享经验 北京携手友城共渡难关. http://wb.beijing.gov.cn/home/yhcs/sjyhcs/zxdt/202011/t20201120_2141809.html (검색일:2023.1.21.)

11 北京外办(2020.3.16.). 我市向伊朗德黑兰市捐赠防疫物资 http://wb.beijing.gov.cn/home/yhcs/sjyhcs/zxdt/202003/t20200316_1712358.htm (검색일:2023.1.21.)

12 北京日报(2021.12.19.). 推进"一带一路"高质量发展五年行动计划出炉北京将打造丝路创新合作枢纽 http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zcjd/202112/t20211219_2564428. html?ivk_sa=1023197a(검색일:2023.1.21.)

13 北京日报(2020.4.22.). 北京日报：北京与26个国际友城和3个国际组织视频分享抗疫经验 http://wb.beijing.gov.cn/home/index/wsjx/202004/t20200422_1879926.html (검색일:2023.1.21.)

14 中国新闻网(2020.4.2.). 北京远程健康服务平台上线为海外侨胞提供中医药服务 https://www.chinanews.com.cn/hr/2020/04-02/9145665.shtml (검색일: 2023.1.21.)

代)'는 중국어, 영어, 프랑스어, 포르투갈어 등 총 6개 언어로 코로나19의 국제 상황 및 현지 상황, 예방 지식, 기타 관련 정보 등을 방송하여 현지인들에게 다양한 정보를 제공하고 있다.[15] 또한, 베이징청젠그룹(北京城建集团)은 몰디브의 빌라나 국제공항 공사현장에 임시 격리시설을 설치하고 현지 근로자와 주민들에게 의료물품과 홍보 책자를 배포했다.[16]

이와 같이 베이징은 다양한 분야와 채널을 통해 보건안보 관점에서 코로나19 확산방지를 위해 중국 정부의 지지 아래, 지방정부로서 책임 있는 역할을 수행한 것으로 보인다.

Ⅳ. 나가며: 연대와 협력

탈냉전 이후 비전통안보 이슈는 지속적으로 증가하면서 국제사회에 영향을 미치는 중요한 요소가 되었다. 비전통안보는 외부로부터의 위협을 방지하는 전통안보와 달리, 국민의 삶과 연결된 이슈로 시작되는 경우가 많지만, 특정한 계기로 인해 심각한 국가안보로 변모될 수도 있기 때문에 많은 국가들은 이에 대해 주의를 기울이고 있다.

중국 시진핑 주석 역시도 2020년 5월 베이징에서 열린 '제73차 세계보건총회(WHA: World Health Assembly) 화상회의'에서 보건안보에 대한 중요성을 언급하고 그 실천방안을 제시한 바 있다. 구체적으로 전염병 예방에 최선을 다하고, 세계보건기구(WHO: World Health Organization)에서 리더십을

15 北京市广播电视局(2020.3.30.). 四达时代集团：努力实现企业防疫和生产经营双胜利 http://gdj.beijing.gov.cn/zwxx/gzbg1/202003/t20200330_1749424.html (검색일: 2023.1.21.)

16 新华网(2020.4.28.). 中企助力建设马尔代夫抗疫设施 http://www.xinhuanet.com/world/2020-04/28/c_1125919776.htm (검색일: 2023.1.21.)

발휘하며, 아프리카 국가에 대한 지원을 늘리고자 했다. 또한 글로벌 보건 거버넌스를 강화하고, 글로벌 산업 및 공급망의 안정성을 유지하여 세계경제 회복을 위해 최선을 다하며, 에이즈 에볼라, 조류독감, 신종플루 등 중대한 전염병 퇴치를 위해 연대와 협력의 중요성을 함께 강조했다.[17]

향후 미중패권경쟁 속에서도 미중 양국은 상당 기간 서로의 경제적 이익과 안보를 위해서 일정한 협력관계를 유지할 것으로 예측된다. 이러한 국제환경 속에서 중국은 '인류운명공동체'라는 기조 하에 책임 있는 대국으로서 역할을 수행하기 위해 더 노력할 것이다. 그리고 이와 같은 중국 정부의 기조는 지방정부에도 그대로 반영될 것이며 타국가 지방정부들과의 적극적인 연대와 협력이 활발히 이뤄질 것으로 사료된다.

한국 또한 코로나19를 포함해 여러 가지 불안정하고 각종 변수로 가득한 국제사회에 놓인 이상, 비전통안보에 대한 전략이 세심하게 마련되어야 할 것이다. 베이징의 사례처럼 한국 지방정부들은 중국 지방정부들과는 물론 타국가의 지방정부들과도 보다 실질적이고 신속한 공공외교를 추진하여 비전통안보 위협을 대비하고 더 나아가 상호 간 이해를 높여 상대 지방정부의 신뢰를 쌓는 지혜가 필요한 때이다.

17 新华网(2020.5.20.). 习近平在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞（全文) http://wb.beijing.gov.cn/home/dwhz/zczx/ydyl/202006/t20200630_1935562.html (검색일:2023.1.21.)