



AUKUS 결성을 계기로 본 호주의 대 중국 인식 및 전략

2021-28

이재현 선임연구위원

아산정책연구원

2021.11.02

지난 9 월 15 일 호주, 영국, 미국은 AUKUS (Australia-UK-US)라고 이름 붙여진 3 국간 안보협약을 발표했다.¹ 이 협약의 한 가운데는 미국과 영국이 비핵보유국가인 호주에 핵추진 잠수함을 제공한다는 내용이 있다. 미국과 영국이 1958 년 상호방위조약 (Mutual Defense Agreement)를 통해 핵기술을 공유한 이래 63 년만에 처음으로 미국이 핵추진 잠수함과 같은 군사적 핵기술을 제 3 국과 공유한 사례다.² 미국과 영국의 지원을 받아 호주는 핵잠수함을 획득하고 이는 중국을 상대로 한 지역 해양에서 미국 주도 동맹의 능력을 대폭 향상시킬 수 있다.

이 협약의 발표 직후, 호주, 미국, 영국은 이 협약의 잠재적인 적 혹은 위협으로 상정되는 중국은 물론이고, 가까운 동맹 혹은 안보협력 세력인 프랑스와 유럽연합, 동남아 몇몇 국가로부터 강한 비판에 직면했다. 중국의 반발은 놀랍지 않다. 유럽연합은 유럽이 소외되었다는 생각이 들었을 것이다. 호주에 디젤잠수함 계약을 했던 프랑스는 호주에 배신감을 느꼈을 것이다. 호주의 핵잠수함으로 남중국해를 비롯한 지역에서 미-중 전략경쟁은 더 격화될 것이 예상되고 이런 상황이 동남아 국가들은 반갑지 않다. 모두 예상 가능한 반응이다.

이런 비판을 감수하면서 핵잠수함을 도입해야만 하는 호주 국가 안보 상의 위협은 무엇이었을까? 중국을 생각할 수 있다. 2020 년 이후 호주와 중국 사이 Covid-19 관련 국제적인 조사, 이에 대한 중국의 경제 보복으로 인해 양국 사이가 크게 벌어졌다. 반대로 호주와 미국의 군사안보협력은 꾸준히 강화되었다. 그러나 이런 최근 1~2 년간 호주-중국 갈등이 호주로 하여금 핵잠수함을 갖추고 미국-영국과 공식적인 안보협력으로 갈 정도로 중국에 대한 호주의 안보 불안을 높였을까? 이 갈등이 많은 호주 안팎의 비판을 무릎 쓰고 지역 군사 긴장을 높일 수 있는 핵잠수함 도입으로 가는 주된 요인이었을까?

호주의 이런 결정을 정확히 이해하기 위해서 지난 10 여년간 호주와 중국 관계를 좀 더 자세히 볼 필요가 있다. AUKUS 와 호주의 핵잠수함 도입으로 이르는 과정은 최근 1~2 년 사이 변화가 아니라 실은 2010 년대 중반 이후 꾸준히 진행되어온 호주의 안보 인식, 대 중국 인식 변화의 결과물이며, 최근 1~2 년 사이 중국과 불편한 관계는 이를 촉진시키는 요인이지만, 이런 결정을 가져온 주된 요인은 아니다. 지난 5~6 년간 호주의 대 중국 인식이나 안보 정책 변화는 이런 근본적인 변화를 꾸준히 예고해왔다.

AUKUS 의 등장과 반응

호주, 미국, 영국 세 국가간 안보 협력은 크게 새로울 것은 없다. 영국과 미국은 대서양을 마주하고 있는 가장 가까운 정치, 경제, 안보 협력국가다. 호주와 미국은 1951 년 이래 ANZUS (Australia, New Zealand, US) 동맹으로 묶여 있으며, 호주는 미국이 20 세기 치른 모든 주요 전쟁에 미국과 함께 했다.³ 호주와 영국은 영국 국왕을 공동의 국가 원수로 하고 호주에서는 총독이 영국 국왕의 역할을 대행하며, 영국을 자신의 뿌리로 생각한다. 호주와 영국이 연연방을 함께 구성하고 있음은 더 강조할 필요도 없다. 영국과 호주는 뉴질랜드, 싱가포르, 말레이시아와 함께 아태 지역, 특히 동남아에 초점을 둔 5 개국안보협약(Five Power Defence Arrangements)를 구성한다. 여기에 이 세 국가는 Five Eyes 라는 첩보동맹을 맺고 있다. 이 5 개국 첩보 동맹에는 영연방 국가인 캐나다와 뉴질랜드가 더 참여하고 있다.

엄히고 설친 국방 안보 협력의 그물에서 핵심으로 참여하는 세 국가가 별도의 안보협력 틀을 만든 것이다.

3 국이 공동으로 발표한 AUKUS 관련 6 단락 짜리 성명은 “인도-태평양 지역에서 21 세기도전에 공동으로 대처하기 위해 호주, 미국, 영국 세 국가가 AUKUS 라는 3 자 안보 파트너십을 형성한다는 말로 시작한다. 단순히 군사협력만 아니라 중국과 전략 경쟁의 주요 부문인 안보, 국방과학, 기술, 산업 기반, 공급망에서 협력까지 포괄하고 있다. 가장 논란이 되는 부분은 전체 성명의 1/3 을 차지하는 미국과 영국이 호주의 핵잠수함 개발을 지원한다는 대목이다. 미국과 영국은 18 개월 안에 호주가 핵잠수함을 획득할 수 있도록 지원한다는 내용이다.⁴ 물론 이 핵잠수함 지원은 핵무기 탑재 잠수함이 아니라 핵추진 잠수함을 의미한다. 그럼에도 불구하고 남중국해를 포함한 인도-태평양 지역에서 중국과 전략경쟁, 특히 군사적 경쟁에서 미국과 영국은 인도-태평양 지역 해양 거점인 호주를 강화한다는 전략적 움직임으로 해석될 수 있다.

이 발표는 인도-태평양 지역을 넘어선 정치적, 안보적 파장을 가져왔다. 호주에 인접한 동남아 국가로부터 시작해서 유럽까지 격한 반응이 쏟아졌다. 유럽, 특히 호주에 대규모 디젤 잠수함 공급 계약을 진행중이던 프랑스에서 강한 불만이 쏟아졌다. 프랑스 외교장관 Le Drian 은 호주의 이런 결정에 대해 “등에 칼을 꽂는 일이다. 우리는 프랑스와 신뢰관계를 발전시켜 왔는데, 이런 신뢰가 배신을 당했다”고 격한 반응을 보였다.⁵ 프랑스는 2016 년 12 척의 디젤 잠수함 건조 계약을 맺어 추진중이었다.⁶ 계약액은 400 억 달러에 달했다. 호주는 핵잠수함을 도입하는 이상 프랑스와 계약이 **필요 없다는** 생각이다. 이에 반발한 프랑스는 호주 주재 자국 대사를 소환해 양국은 외교적 위기까지 겪고 있다.⁷

유럽연합도 자신들을 배제한 채 유럽연합을 탈퇴한 영국과 미국, 호주의 3 자 안보 동맹에 대해 매우 불편한 모습을 보였다. AUKUS 발표가 난 직후 관련된 질문을 받은 조제프 보렐 (Josep Borrell) EU 외교안보정책고위대표는 유럽연합이 이런 안보 관련 주요 사안에 포함되지 않았다는 점이 “유감”이라고 하면서 유럽연합은 이 사실에 대해서 “사전 통보받은

바가 없고 사전 협의도 없었다”고 밝혔다.⁸ 독일 마스 (Heiko Maas) 외교장관 역시 세 국가간 안보협력, 특히 핵잠수함 관련 결정과 그런 결정이 내려진 방식에 대해 “짜증나고 (irritating), 실망스럽다 (disappointing)”고 하면서, 프랑스의 화난 입장을 충분히 이해한다고 덧붙였다.⁹

중국 견제를 위한 연합으로 알려진 Quad (Quadrilateral Security Dialogue)의 핵심 멤버인 미국과 호주, 여기에 2021 년 초 Quad 참여 의사를 밝힌 영국의 안보협력은 중국 견제의 목적을 가졌다는 점을 부인하기 어렵다. 중국으로부터도 강력한 반발과 비판이 나왔다. 중국 외교부 대변인 자오리젠(Zhao Lijian)은 AUKUS 추진 소식이 알려지자 이런 계획은 “지역 평화를 크게 해칠 뿐만 아니라 군비 증강을 부추길 것”이라고 하면서 세 국가가 “낡은 냉전 사고 방식”으로 “자해 행위 (hurting their own interests)”를 하고 있다고 비난했다.¹⁰ 며칠 후 자오 대변인은 한발 더 나가 지역 국가들에 대한 메시지로 “팬데믹 극복과 경제회복이라는 공동의 도전에 마주한 아태 지역은 성장과 고용을 필요로 하지 잠수함과 화약을 필요로 하지 않는다”라고 한 번 더 AUKUS 결정을 비판했다.¹¹

한반도 문제 외의 지역 전반의 정세에 대한 논평을 많이 하지 않는 북한도 비판 대열에 동참했다. 북한 외무성은 “미국이 영국, 호주와 3 자 안보협력체를 수립하고 호주에 핵추진잠수함 건조 기술을 이전하기로 한 것은 아태지역의 전략적 균형을 파괴하고 연쇄적인 핵 군비 경쟁을 유발시키는 매우 재미없고 위험천만한 행위”라고 AUKUS 를 비난하며 AUKUS 가 북한의 안전에 영향을 미친다면 “상응하는 대응”을 하겠다고 했다.¹²

호주가 핵잠수함을 운용하게 되면 직접적으로 영향을 받을 수 있는 동남아 주요 국가, 특히 남중국해에 면한 동남아 주요 국가의 반응도 긍정적이지 않다. 말레이시아 총리인 이스마일 샤프리 야콥(Ismail Sabri Yaakob)은 호주 총리와 전화통화에서 AUKUS 가 지역 내 다른 강대국이 더 공격적으로 행동할 구실을 제공한다는 우려를 전달했다고 알려졌다. 인도네시아 정부도 “지역내 군비증강과 힘의 투사”에 대해 우려한다고 하며 호주에게 핵비확산 의무와 UNCLOS 의 규정을 준수하라고 주문했다.¹³ 주미 인도네시아를 지낸 디노 파틸 잘랄 (Dino Patti Djalal)은 “인도-태평양에서 세 앵글로 색슨 국가 중 하나가 전쟁의

북소리를 울리는 듯 하다. 이는 '외부세력'이 지역 국가들이 바라는 방향과 다른 방향으로 가고 있다는 중국의 담론에 휘말리는 일이다"라고 현 상황을 규정했다.¹⁴

2010년대 중반 이전 호주의 중국 인식과 관계

호주가 프랑스와 잠수함 도입을 깨면서까지, 그리고 전략적으로나 경제적으로 중요한 유럽 국가들, 동남아 국가들의 부정적인 반응을 충분히 예상할 수 있었음에도 미국, 영국과 보다 긴밀한 군사적 파트너십을 맺고 핵잠수함을 도입하려는 이유는 어디에 있을까? 간단히 요약하면 AUKUS, 그리고 호주의 핵잠수함 추진은 중국으로부터 오는 안보 위협에 대한 호주의 위협인식이 상당히 깊다는 것을 보여준다. 이런 호주의 결정을 이해하기 위해서는 적어도 2010년대 중반까지 돌아가는 호주와 중국 관계 악화에 대한 설명이 필요하다.

호주와 중국이 본격적으로 관계를 맺기 시작한 것은 지금 양국의 관계를 감안하면 상당히 이른 시점이다. 호주와 중국은 중국의 개혁개방 이전인 1972년 수교관계를 시작했고 1973년에 북경에 호주 대사관이 개설되었다. 1980년대와 90년대 초 밥 호크 (Bob Hawke) 총리와 폴 키팅 (Paul Keating) 총리는 아시아 국가와 관계 발전에 노력했고 이런 노력의 하나로 중국과의 관계도 지속 발전했다. 꾸준히 발전한 양국 관계는 중국의 빠른 경제성장과 자기주장 강화가 나타난 이후인 2010년대 초까지도 계속 유지되었다. 2000년대 말 미국 오바마 정부는 피봇 (pivot) 정책 혹은 재균형 (rebalancing) 정책을 들고 나와 중국에 대한 견제를 시작했다. 호주는 이런 미국 정책에 적극 협력하면서도 다른 한편으로는 중국과의 관계도 관리하려고 노력했다.

대학에서 중국어를 전공하고 중국어에 능통했던 케빈 러드 (Kevin Rudd, 2007-2010) 총리 시기를 거쳐 줄리아 길라드 (Julia Gillard, 2010-2013) 총리 시기에는 아시아 국가와 관계 강화를 위해 호주의 아시아 세기 (Australia in the Asian Century)라는 비전을 발표했다. 중국을 포함한 아시아 국가에 더 다가서는 이 정책에서 역시 핵심은 중국에 대한 접근이었다. 특히 중국의 안보 위협, 군사력 강화 등에 대해서 이 비전에 가지고 있던 인식이 흥미롭다.

이 정책에 관한 백서는 미국의 이 지역에 대한 강력한 관여정책과 건전한 미-중 관계 형성을 전제로 하면서 중국의 군사적 성장을 “자연스러운 결과이며, 경제적 성장과 이익의 확장에 따른 정당한 결과”라고 평가하며 “봉쇄정책과 같은 것은 작동하지도 않고 호주의 이익에도 부합하지 않는다”고 명시했다.¹⁵ 길라드를 이어 집권한 보수적인 토니 애벗 (Tony Abbott) 정부에서도 중국과의 관계 강화를 위한 정책은 이어졌다. 호주 청년들의 아시아에 대한 경험과 인식을 높이기 위해 아시아 국가로 인턴을 파견하는 신콜롬보플랜 (New Colombo Plan)이 2014년 발표되었고 이 정책의 핵심 대상 중 하나는 물론 중국이었다. 같은 해 호주와 중국은 ‘포괄적 전략동반자’ (comprehensive strategic partnership)로 양국 관계를 격상하는데 까지 나갔다.

호주와 중국의 경제관계도 심화되었다. 2017-18년 통계를 보면 호주-중국 양자 무역액은 거의 1,946억 호주달러 (상품 1,745억 호주달러, 서비스 202억 호주달러)로 호주 무역의 24.4%를 차지했다. 호주 무역의 2위부터 4위까지 세 국가 (일본 9.7%, 미국 8.8%, 한국 6.5%)를 합한 무역액과 비슷하다. 수출만 놓고 보면 호주의 대 중국 수출은 1,233억 호주달러 (30.6%)로 2위부터 5위까지 네 국가 (일본 12.7%, 한국 5.9%, 미국 5.3%, 인도 5.2%)를 합한 것보다 크다.¹⁶ 호주 석탄 등 연료 수출의 47%, 철광석의 82%, 구리 수출의 36%, 천연가스 수출의 33%, 농수산물 수출의 32%는 중국으로 향한다. 서비스 수출에서는 특히 고등교육이 중요한데, 호주 대학 등록 학생의 13%는 중국 학생들이며, 호주 교육 수출의 31%를 중국이 차지한다. 이는 호주 전체 인구의 약 1%에 달하는 25만명의 일자리를 창출한다.¹⁷ 경제 관계 심화를 넘어 의존적이라고 평가할 만한 상황이다.

2010년대 중반 이후 호주의 중국 인식 악화

이런 호주와 중국 관계는 2010년대 중반을 넘어서면서 중요한 변곡점을 맞는다. 2010년대 중반 이후 경제적 심화는 지속되지만 반대로 정치안보관계, 호주의 중국에 대한 인식은 크게 변화한다. 2016년 호주 정가는 중국의 호주 내정간섭 논란에 휩싸였다. 호주 노동당의 한 의원이 중국계 기업가로부터 정치자금을 받았고, 이 의원의 공적 발언들이 호주

국가이익에 반한다는 비판을 받으며 문제가 불거졌다.¹⁸ 이를 기점으로 호주 언론과 정치권은 호주 정치에 대한 중국의 영향력을 우려하기 시작했고 탐사보도들은 호주 정계와 대학에 널리 퍼진 중국의 침투를 폭로했다.¹⁹ 중국은 호주 12개 대학에 있는 공자학원을 활용, 홍콩, 신장문제 등에 관한 토론의 기회를 봉쇄했다는 의심도 받는다.²⁰

미국 트럼프 행정부가 들어서면서 본격화 된 미-중 전략 경쟁, 무역 전쟁, 기술 전쟁 속에서 호주는 트럼프 행정부의 거친 외교정책, 인도-태평양 지역에 대한 관여 부족, 그리고 지역 자유주의 질서에 대한 무관심, 동맹 관계의 훼손 등으로 인해 트럼프 행정부의 외교정책에 동의하지는 않았다. 그럼에도 불구하고 큰 틀에서 중국의 위협에 대한 인식은 같이 했고 행동을 같이 했다. 가장 대표적인 사례가 중국의 사이버 및 기술 위협에 대한 호주의 인식과 주도적 역할이다. 전 세계에서 처음으로 행정부 차원에서 화웨이 (Huawei)의 5G 장비 사용을 금지한 것은 호주다.²¹

중국의 내정간섭에 대한 우려가 높아졌던 2018년 호주는 Australian Signals Directorate (ASD) 주관으로 중국 5G 네트워크에 대한 시뮬레이션을 하고 중국 네트워크 장비들이 국가안보에 위협을 줄 수 있다는 결론을 내렸다. 당시 말콤 턴불 (Malcolm Turnbull) 호주 총리는 미국 등 동맹국들에게 중국산 5G 네트워크 장비를 국가안보상의 이유로 사용하지 말 것을 촉구했다. 미국의 경우 이미 2012년 의회차원에서 중국산 장비의 위협에 대한 경고를 했지만, 행정부의 실질적 조치는 없었다.²² 트럼프 행정부가 화웨이의 5G 네트워크 장비 사용을 금지한 것은 호주 정부가 미국에 중국산 장비의 위험성을 알린 이후인 2019년이었다.²³

이후 호주와 중국 관계는 더욱 악화되었고 호주의 중국에 대한 위협인식은 더욱 강화되었다. 결정적 계기는 코로나-19가 제공했다. 2020년 호주 정부는 코로나-19 바이러스의 근원을 밝히는 국제조사에 참여하겠다는 발표를 했다.²⁴ 이런 호주 정부의 발표에 중국은 즉각 반발하는 동시에 다양한 방식으로 호주에 대한 경제적 압박을 가했다. 중국은 호주산 석탄, 설탕, 소고기, 보리, 랍스터, 와인, 구리, 목재, 면화에 이르기 까지 다양한 품목에 대한 사실상

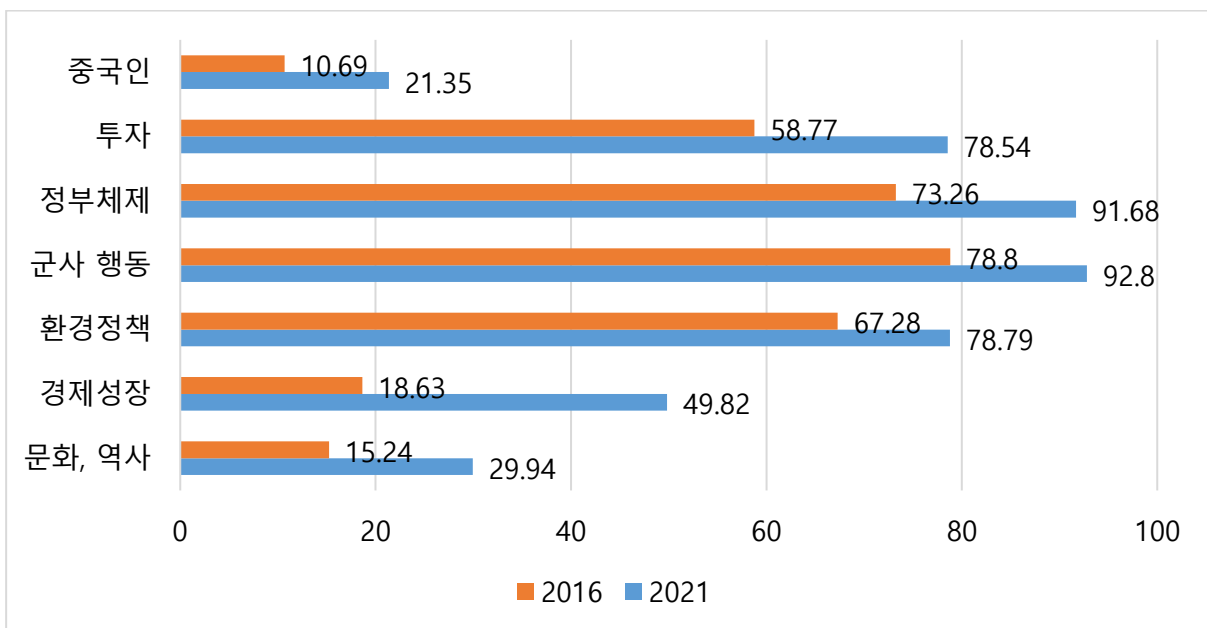
수입 규제를 도입했다. 상품 뿐만 아니라 관광, 교육과 같은 서비스 부문에서도 호주의 서비스 수출에 대한 압박을 가했다. 이런 중국의 경제 압력에 대응해서 호주 정부는 이를 WTO 에 제소하는 한편, '호주 대외관계법 2020' (Australia's Foreign Relations (State and Territory Arrangements) Bill 2020)을 제정했다. 이 법안은 중앙정부, 주정부, 대학이 외국과 맺은 모든 협약을 무효화할 수 있는 권한을 총리에게 주는 법안으로 실제로 호주 정부는 이 법을 동원해 빅토리아 주정부가 일대일로 관련 중국과 협력하는 협약을 무효화 했다.²⁵ 이런 호주 정부의 결정에 대해 중국은 호주와 모든 수준의 경제적 대화를 무기한 중단하는 조치를 취했다.²⁶

이런 호주와 중국 사이 계속되는 갈등은 군사적인 부문으로 확대되었다. 호주 정부는 2020 국방전략업데이트 (2020 Defence Strategic Update)를 발표했다.²⁷ 이 백서는 지금까지 호주의 국방전략의 방향을 크게 바꾼 것으로 평가된다. 이 백서에 나온 호주 안보를 둘러싼 환경에 대한 묘사는 대부분 중국으로부터 위협을 상정하고 있다. 강대국의 전략 경쟁에 따른 유동적인 지역 상황으로 환경에 대한 묘사는 시작하지만 곧 이어 인태 지역에서 중국의 적극적 영향력 확장 전략, 첩보, 내정간섭, 경제적 수단을 동원한 억압적 행동, 남중국해 등에서 회색지대전략 (grey-zone activities), 군비증강, 파괴적 기술 (disruptive technology)의 위협, 사이버 위협 등 중국과 연관될 수 있는 위협들을 열거하고 있다. 이 백서는 2016 년 국방백서에서 언급한 호주에 대한 재래식 공격 위협에 관한 10 년의 전략적 경고 시간 (strategic warning time)이 더 이상 적용되지 않는다고 결론을 내린다. 호주 국가 안보에 대한 위협에 직면해 더 이상 대비를 할 시간은 없으며 이런 위협이 지금 현재 일어나고 있다고 보고 있다.

이 백서가 내린 처방은 호주 방어, 그리고 호주에 대한 방어를 위해 해양부 동남아와 서태평양, 남태평양 방어에 집중해야 한다는 것이다. 과거와 같이 더 넓은 지역 질서나 글로벌 위협 보다 호주의 국가 안보 자체가 위협을 받고 있으며, 호주 국가 안보를 위한 역량을 강화할 것을 주문한다. 호주 안보에 대한 위협에 '무력'으로 대응하기 위해 호주 역사상 가장 많은 국방 예산 증액을 제안했다. 호주 정부는 2029-30 년까지 10 년동안

2,700 억 호주달러의 국방력 증강 프로그램을 도입하고, 사이버 안보에 관한 예산까지 포함 국방력 강화에 10 년간 5,750 억 호주달러를 지출할 계획을 세웠다. 특히 이 예산의 28%와 24%가 각각 해군과 공군 강화에 투자된다. 해군력 부문에서는 잠수함 12 척, 9 척의 프리깃함, 12 척의 연안경비정을 강화하기로 했다. 그 외에도 장거리 타격 무기, 대공 및 미사일 방어체계, 위성망 강화 등에 이 예산을 투입될 예정이다.

<그래프 1. 호주인의 대중국 인식의 악화, 부정적 응답 비율, %>²⁸



이런 일련의 호주-중국 관계 악화와 대 중국 위협 인식의 강화 속에 호주 국민들의 중국에 대한 전반적인 인식도 지난 몇 년간 큰 변화를 겪었다. Lowy Institute 가 연례로 진행하는 여론조사의 결과는 이를 잘 보여준다. 중국의 호주 내정간섭이 논란이 되기 시작한 2016 이래 호주 국민들의 대 중국 인식은 크게 악화되었다 (그래프 1). 이렇게 악화된 호주 국민들의 중국에 대한 인식은 다시 호주 정부가 중국을 국가 안보에 대한 직접 위협으로 인식하는 기반을 제공한다.

2021년 호주 정부 고위 인사는 악화되는 호주-중국 관계에 대한 의미 심장한 발언을 해 정치적 논란을 일으켰다. 2021년 4월 호주 내무부 (Department of Home Affairs)의 서열 3위에 해당하는 마이크 페줄로(Mike Pezzullo)는 ANZAC Day 연설에서 우리는 지금 전쟁의 북소리를 듣고 있으며, 모든 이슈들이 군사화 되는 것을 목도하고 있다며 평화를 위해 최선을 다해야 하지만, 전쟁을 감수해야 할 수도 있다는 경고를 했다.²⁹ 지난 몇 년간 일련의 호주-중국 사이 일어난 일들을 배경으로 이 '전쟁의 북소리'가 의미하는 대상을 유추하기는 어렵지 않다. 이런 발언은 그보다 며칠 전 호주 국방장관인 피터 더튼 (Peter Dutton)이 대만 문제를 거론하면서 중국과의 전쟁도 감수해야 할 수도 있다고 한 이후 나온 발언으로 더욱 관심을 모았다.

결론적으로 호주가 미국, 영국과 AUKUS 를 구성하고 많은 마찰과 의심을 감수하고 핵잠수함을 도입하는 결정을 한 것은 최근 1~2년 사이 중국에 대한 인식 변화, 호주 안보 환경 변화 인식 때문은 아니다. 최근 1~2년 사이 중국과의 마찰로 인한 결정이라 보기에 AUKUS 구성과 핵잠수함 도입이 가지는 안보적 파장이 너무 크다. 호주가 핵잠수함을 도입하는 깜짝 발표를 한 것은 2010년대 중반 이후 누적되어 온 중국에 대한 위협인식, 중국의 군사적 위협으로 인한 호주의 안보 환경 변화에 대한 보다 장기적인 인식에 기반하고 있다. 중국에 의한 내정간섭, 사이버 안보, 중국의 무역 보복, 중국 군사력 증강에 따른 위협 인식, 자유주의적 지역 질서 유지에 대한 불안감 등이 차츰 누적되어 왔고, 이런 불안감이 호주 국민 전반에 공유되며 내부적으로 천천히 미국과의 군사협력 강화, 더 나아가 많은 리스크에도 불구하고 핵잠수함 도입에까지 이른 것이다.

호주 대중 관계가 한국-호주 관계 및 협력에 주는 함의

AUKUS 를 계기로 돌아본 호주와 중국 관계에서 보면 호주는 이제 명확히 대중국 견제라는 미국의 전략에 올라탔다고 결론을 내도 크게 틀리지는 않다. 미국과 중국 사이 경쟁이 쉽사리 결말을 맺을 것으로 보이지 않는다. 호주와 중국의 관계도 마찬가지로 보아야 한다. 호주의 이런 대 중국 인식과 전략은 한국에게도 일정한 함의를 가진다. 한국과 호주의

양자 관계에서 양국이 중국에 대해서 가지는 인식과 전략이 다른 경우 이는 양자 협력 관계에 일정한 함의가 있다. 보다 더 구체적으로는 최근 한국의 신남방정책과 호주의 인도-태평양 전략이 동남아/아세안 지역에서 협력을 모색하고 있는데, 이런 협력에도 구체적인 영향이 있을 수 있다.

한국과 호주 양자 관계를 먼저 보면 한국은 2013년 이래 호주와 외교국방장관회의 (2+2) 회의체를 형성해 운영하고 있다. 한국이 가진 2+2 협의체는 미국 외에 호주가 유일하다. 2021년에는 Covid-19 상황에도 불구하고 호주가 미국과 진행하는 탈리즈먼 세이버 (Talisman Sabre) 훈련에 한국이 참여했다. 양국 해군 사이 해돌이-왈라비 (Haedori-Wallaby) 훈련도 있다. MIKTA (Mexico, Indonesia, Korea, Turkey, Australia) 협력은 물론 지역의 다양한 다자회의에도 파트너로 참여하고 있다. 지역 다자협력에서 한국과 호주는 동류국가 (like-minded countries)라는 점도 꾸준히 강조되어 왔다. 나아가 호주와 한국은 똑같이 지역에서 일정한 능력을 갖춘 미국의 동맹국이라는 특징을 공유한다. 좀 넓게 보면 호주와 한국은 인도-태평양 지역을 구성하는 국가로 인도-태평양 지역에서 중국의 다양한 활동에 의해 유사한 영향을 받는다.

이런 협력관계에도 불구하고 명백히 호주와 한국의 대 중국 인식과 대응 전략은 시간이 갈수록 그 간극이 벌어지고 있는 것은 명확하다. 호주는 한때 중국에 대한 보다 긍정적인 인식과 긴밀한 경제적 관계라는 명제에서 점차 중국에 대한 견제와 중국 위협에 대한 적극적 대응으로 움직이고 있다. 한국에서도 사회문화적 논란으로 인한 중국에 대한 부정적인 인식, THAAD 배치 이후 중국과 갈등이 만들어낸 중국의 잠재적 안보, 경제 위협에 대한 인식이 지속적으로 증가하고 있다.³⁰ 그럼에도 불구하고 정부정책은 다양한 이유로 미국 뿐만 아니라 중국과도 긴밀한 관계를 유지하는 정책 방향을 유지하고 있다.

물론 양자 협력이 긴밀하다고 해서 호주와 한국의 대중국 인식과 전략이 같아야 하는 것은 아니다. 어느 한쪽의 전략이 맞고 다른 한쪽은 틀려 한쪽 전략을 수정해야 하는 것도 아니다. 호주와 한국은 중국의 위협이라는 담론, 중국의 위협에 대한 위기의식이 발전해온 역사적

경로가 다르다. 상대적으로 주변에 국가 안보에 대한 큰 위협 없이 발전해온 호주의 대 중국 인식과 한반도 문제, 강대국 경쟁 등 매우 복잡한 전략적, 안보적 맥락에서 중국의 위협에 대한 인식은 발전시켜온 한국의 인식은 다를 수 밖에 없다. 무엇보다 한국 입장에서는 중국의 안보 위협보다 더 직접적이고 큰 북한이라는 안보 위협이 있다. 북한의 존재는 호주의 대 중국 인식과 한국의 대 중국 인식에 큰 차이를 만든다. 또한 한국은 북한 문제 관리를 위해서 일정하게 중국의 역할을 필요하다고 보아 왔기 때문에 호주와 다른 중국에 대한 위협 인식을 가진다.

지리적 혹은 지정학적으로도 호주와 한국의 상황은 크게 다르다. 지리적 인접성은 일차적으로 보다 큰 안보 위협을 만들 수도 있다. 중국에서 멀리 떨어진 호주보다 지리적으로 인접한 한국이 객관적으로 중국의 안보 위협을 더 느낄 수도 있다. 그러나 다른 한편 지리적 인접 혹은 거리감은 역사적 상호작용에 있어 차이를 만들어 낸다. 지리적 인접성은 보다 많은 상호작용의 경험을 낳는다. 보다 많은 상호 작용은 객관적 위협에도 불구하고 그보다 훨씬 낮은 위협 인식을 결과할 수도 있다. 또 다른 측면에서는 지리적 인접성, 한 국가의 지리적 위치를 변경할 수 없다는 지정학적 고착성 때문에 안보 위협에도 불구하고 대결적 자세보다는 협력적 자세 혹은 타협적 자세를 유지해야 할 필요도 이다. 이런 변수들이 한국이 호주에 비해 대 더 낮은 중국 위협 인식을 가지게 하거나 유사한 위협인식에도 불구하고 협력해야만 하는 지정학적 현실을 낳는다.

한국과 호주는 크게 달라진 두 국가의 중국에 대한 위협 인식, 그리고 대응 방식에도 불구하고 이런 양국의 입장 차이를 인정해야 한다. 그리고 양국 사이 우호적인 협력 관계에 중국 변수가 끼어들어 양자 협력을 어렵게 하는 상황을 경계해야 한다. 상호간 꾸준한 대화를 통해 서로의 입장을 충분히 설명해야 한다. 이런 의견 교환을 통해서 상대방이 가진 대 중국 전략에 대해 존중하는 태도가 필요하다. 어느 한쪽이 다른 쪽을 설득하려 하거나 강제하려고 할 때 중국 변수가 협력을 통해 공동의 이익을 나누어 가질 수 있는 기회를 희생시킬 수 있다. 양국 사이 양자 협력에서 이런 차이를 인정할 필요가 있다는 것을 명심해야 한다.

두번째로 중국 변수는 매우 구체적으로 한국과 호주, 신남방정책과 호주의 인태전략 사이 협력에도 끼어들 수 있다. 한국과 호주는 동남아 지역에서 신남방정책과 호주 인태 전략의 협력을 모색하고 있다. 양국 외교부 아세안 담당 국장은 2021 년 초 아세안 지역의 보건, 백신 관련 협력, 금융과 인프라 협력을 통한 아세안 연계성 증진, 메콩 지역 수자원 관리, 아세안 지역의 해양 환경, 사이버 안보, 스마트시티 관련 협력을 공동으로 추진하기로 뜻을 모았다.³¹ 여기서는 한국과 호주가 가진 서로 다른 중국에 대한 인식과 안보 위협에 대한 생각 뿐만 아니라 아세안 국가들이 중국에 대해 가진 생각과 전략까지 끼어든다. 세가지 서로 다른 입장이 있는 가운데 일어나는 협력이다.

한국과 호주가 공동의 전략으로 아세안에 접근할 때 AUKUS, Quad 등 호주가 참여한 미국과의 협력, 대 중국 전략에 대해 아세안이 어떻게 생각하는지 감안하고 계획을 세워야 한다. 한-호-아세안 3 자간의 긴밀한 대화와 조율이 필수적이다. 분명 한국과 호주의 협력을 통해 아세안 지역의 성장과 안정, 평화를 가져오는 작업은 의미 있는 협력이고, 서로에게 공동의 이익이 되는 협력이다. 3 자간의 논의를 통해 호주, 한국, 그리고 아세안이 가지고 있는 중국에 대한 인식과 전략이 서로 충돌하거나 갈등을 일으키지 않는 범위와 수위의 협력을 찾아야 한다.

¹ Prime Minister of Australia. 2021. "Joint Leaders Statement on AUKUS", dated 16 September (<https://www.pm.gov.au/media/joint-leaders-statement-aukus>)

² Shayan Karbassi. 2021. "Legal Mechanisms of AUKUS Explained" Lawfare September 24 (<https://www.lawfareblog.com/legal-mechanisms-aukus-explained>)

³ Australian Embassy in the US. "History of Australia-United States Defence Relationship" (<https://usa.embassy.gov.au/defence-cooperation>)

⁴ Prime Minister of Australia. 2021. "Joint Leaders Statement on AUKUS", dated 16 September (<https://www.pm.gov.au/media/joint-leaders-statement-aukus>)

⁵ Angelique Chrisafis and Daniel Boffey. 2021. "Stab in the back: French fury as Australia scraps submarine deal" The Guardian. 16 September.

⁶ Reuter and AFP. 2021. "EU backs France, India's Modi vows to 'act jointly' with Macron in Indo-Pacific amid Aukus fallout" South China Morning Post. 21 September (<https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3149602/aukus-fallout-european-leaders-back-france-calling-row-us-wake>)

⁷ Own Churchill. 2021. "France recalls ambassadors from US and Australia in protest over submarine deal" South China Morning Post. 18 September (<https://www.scmp.com/news/china/article/3149226/france-recalls-ambassadors-us-and-australia-protest-over-submarine-deal?module=inline&pgtype=article>)

⁸ Finbarr Bermingham. 2021. "EU unveils Indo-Pacific strategy, and admits US' new 'Aukus' alliance came as a surprise" South China Morning Post. 17 September. (<https://www.scmp.com/news/china/article/3149057/eu-unveils-indo-pacific-strategy-and-admits-us-new-aukus-alliance-came>)

⁹ Reuter and AFP. 2021. "EU backs France, India's Modi vows to 'act jointly' with Macron in Indo-Pacific amid Aukus fallout" South China Morning Post. 21 September (<https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3149602/aukus-fallout-european-leaders-back-france-calling-row-us-wake>)

¹⁰ BBC. 2021. "Aukus: China denounces US-UK-Australia pact as irresponsible" BBC News. 17 September.

¹¹ Edward White. 2021. "China says Asia needs jobs over submarines in fresh Aukus salvo" Financial Times. 22 September.

¹² 이석희. 2021. "미국 핵잠기술 호주 이전에 북한이 왜 발끈?" 매일경제. 9 월 20 일.

¹³ Bloomberg. 2021. "Malaysia and Indonesia warn Australia's Indo-Pacific pact could trigger nuclear arms race" South China Morning Post. 18 September.

¹⁴ The Straits Times. 2021. "Australia's submarines make waves in Asia long before they go to sea" The Straits Times. 22 September.

¹⁵ Australian Government. 2012. Australia in the Asian Century White Paper. Pp. 228-229.

¹⁶ Department of Foreign Affairs and Trade, Australia. 2019. Trade and Investment at a Glance: 2019. Pp. 15-17.

¹⁷ Innovative Research Universities. 2021. "Are Australia's universities over-reliant on China?" 28 January (https://www.iru.edu.au/executive_director/are-australias-universities-over-reliant-on-china/)

¹⁸ The Guardian. "Sam Dastyari quits as Labor senator over China connections" The Guardian. 11 December 2017. 이 논란 이면에 있는 중국인 기업가는 황상모다. 그는 부동산 개발을 전문으로 하는 유후 그룹(Yuhu Group)의 대표이면서 중국의 평화통일을 촉진하는 호주위원회(Australian Council for the Promotion of Peaceful Reunification of China)의 명예 회장이기도 하다. 그가 호주 노동당 샘 다스티아리 의원에게 제공한 정치자금은 중국공산당 중앙위원회의 통일전선작업부(United Front Work Department)에서 제공되었다는 의혹이 있고 그는 호주 노동당 뿐 아니라 현 여당인 자유당(Liberals)과 국민당(National Party)에도 지속적으로 정치자금을 제공해왔다. Rod McGuirk. "Australia Revokes Residency of High-Profile Chinese Businessman" The Diplomat. February 07, 2019 와 Damien Cave. "Australia Cancels Residency for Wealthy Chinese Donor Linked to Communist Party" The New York Times. February 5, 2019.

¹⁹ 2017 년과 2019 년 호주 국영방송인 ABC 4 Corners 의 다큐멘터리 프로그램을 비롯해 여러 편의 다큐멘터리에서 주요 사건을 폭로했고 이런 폭로는 경찰 수사로 이어졌다. 호주 ABC 방송 프로그램 (<https://www.abc.net.au/4corners/power-and-influence-promo/8579844>)

²⁰ Fergus Hunter. 2019. "Universities must accept China's directives on Confucius Institutes, contracts reveal" The Age. July 25.

²¹ BBC. 2018. "Huawei and ZTE handed 5G network ban in Australia" BBC News. 23 August.

²² Matthew Knott. 2019. "'Frankly absurd': Malcolm Turnbull blasts western nations' 5G failures" The Sydney Morning Herald. April 26.; Jay Green and Shara Tibken. 2012. "Lawmakers to U.S. companies: Don't buy Huawei, ZTE" CNET. October 8.

²³ Matthew Knott. 2019. "Donald Trump opens up new front in tech and trade battle with China" The Sydney Morning Herald. May 16.

²⁴ ABC News. 2020. "Australia joins 13 other countries in voicing concerns over lack of access for WHO COVID experts in China" ABC News. 31 March.

²⁵ Stephen Dziedzic. 2020. "The Federal Government's new foreign relations laws have passed Parliament. Here's what that means" ABC News. 8 December.; John Power. 2021. "Australia axes

Victoria state's belt and road pact with China, amid icy ties with Beijing" South China Morning Post. 21 April.

²⁶ BBC. 2021. "China 'indefinitely' suspends key economic dialogue with Australia" BBC News. 6 May.

²⁷ Department of Defence, Australian Government. 2020. 2020 Defence Strategic Update.

²⁸ 호주 Lowy Institute 의 설문 조사 결과를 바탕으로 재구성

(<https://poll.lowyinstitute.org/charts/views-of-china>)

²⁹ 이 연설에 관해서는 Rod McGuirk. 2021. "Australia security official warns staff of 'drums of war'" ABC News. 27 April. 호주의 Ministry of Home Affairs 는 단순한 국가 행정을 다루는 부서라고 보기 어렵다. 이 부처의 설명에는 이 부처 안에는 세명의 장관 (minister) 직을 포함하는데, 각각 1) Home Affairs, 2) 농업, 가뭄, 비상 관리, 3) 이민, 시민권, 다문화 장관직이 있다. 또한 세관, 안전, 다문화를 담당하는 차관직 (Assistance Minister) 이 하나 있다. Mike Pezzullo 는 Home Affairs Department 의 Secretary 로 정무직인 세명의 장관, 한명의 차관에 이어 세번째 서열에 있으며, 직업 공무원으로는 가장 높은 위치에 있다. 특히 Department of Home Affairs 는 공식 설명에 따르면 이민, 세관 정책 뿐만 아니라 국가안보와 법집행, 비상 관리, 반테러 정책, 사이버 안보, 외국의 내정간섭, 중요 인프라의 안전, 다문화, 극단적 폭력 대응 및 대중 교통 안전까지 책임지고 있다.

³⁰ 예를 들면 시사인. 2021. "반중정서 리포트" 시사인. 6 월 4 일. 717 호를 볼 것. 또 다른 조사에 의하면 2016 년 이래 중국과 중국 지도자에 대한 한국인의 긍정적 평가는 지속적으로 우하향의 하락 추세를 보이고 있다. Asan Institute for Policy Studies. 2019. South Korea and Their Neighbors 2019. (<http://www.asaninst.org/contents/south-koreans-and-their-neighbors-2019/>).

³¹ 외교부. 2021. "신남방정책과 호주의 인도-태평양 전략간 접점을 모색하고 협력을 강화하기 위한 한-호주 아세안 정책대화 개최" 2 월 25 일.



이재현

지역연구센터, 대외협력실

이재현 박사는 아산정책연구원의 아세안-대양주연구센터 선임연구위원이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학박사 학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 외교통상부 산하 국립외교원의 외교안보연구소에서 객원교수를 지냈다. 주요 연구분야는 동남아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이며, 비전통 안보와 인간 안보, 오세아니아와 서남아 지역에 대한 분야로 연구를 확장하고 있다. 주요 연구결과물은 다음과 같다. “Transnational Natural Disasters and Environmental Issues in East Asia: Current Situation and the Way Forwards in the perspective of Regional Cooperation” (2011), “전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계” (2012), 『동아시아공동체: 동향과 전망』(공저, 아산정책연구원, 2014), “미-중-동남아의 남중국해 삼국지” (2015), “인도-퍼시픽, 새로운 전략 공간의 등장” (2015).