



Ilmin
International
Relations
Institute

No. 65

IIRI Online Series

코로나 사태와 신흥 강대국의 조건, 그리고 한국 공공외교의 방향

이 근

한국국제교류재단 이사장
서울대 국제대학원 교수

2020. 3. 31



일민국제관계연구원
Ilmin International Relations Institute

코로나 사태와 신형 강대국의 조건, 그리고 한국 공공외교의 방향



이 군 | 한국국제교류재단 이사장, 서울대 국제대학원 교수

코로나 바이러스19(COVID 19)는 우리 인간의 건강에 대한 도전인 동시에 국가능력에 대한 도전이기도 하다. 외국에서 국경을 넘어 들어오는 이 바이러스에 대해서 국가가 자국민의 건강과 생명을 지킬 수 있는 다종(多種)의 능력이 있는지를 테스트하는 도전이다. 20세기 전반까지만 해도 외국에서 국경을 넘어서 들어오는 국민 건강과 생명에 대한 위협이 총알, 포탄, 미사일 등 전쟁과 관련된 것이어서 이에 대한 국가능력은 전쟁수행능력과 방어능력, 즉 전통적 의미의 안보능력으로 측정되곤 하였고, 그러한 능력이 강한 국가를 강대국이라고 불렀다. 물론 그러한 국가능력을 뒷받침하는 2선의 능력은 경제력을 뿜어내는 산업이다. 시대에 따라 산업의 주축이 변화했지만, 20세기의 주요 산업은 자원과 제조업 중심이었다.

대개의 경우 국가에 대한 재앙적 수준의 도전이 생기면, 자연스러운 귀결은 국가의 공적 영역의 확장이다. 국가를 공적 영역(이하 국가로 통칭)과 사적 영역인 시민사회로 대별할 때, 전쟁이나 대공황과 같은 재앙적 수준의 도전에 대응하면서 국가는 시민사회의 다양한 부문으로 통제력과 영향력을 확대하고 침투해 들어간다. 복지국가의 등장이나 국유화, 과감한 증세는 전쟁과 대공황 이후에 확대된 국가의 예이고, 미국의 국토안보국은 9.11 테러 이후 국민에 대한 통제를 강화하였다. 이러한 흐

름의 연장선상에서 영국의 권위 있는 경제지인 이코노미스트(The Economist)가 3월 26일자 사설로 제기한 문제가 바로 코로나 바이러스 19 사태 (이하 코로나 사태) 이후에 생겨날 ‘큰 정부’에 대한 우려이다. 벌써 많은 국가들이 비상사태 선포나 봉쇄 등으로 국민의 이동과 경제활동을 제한하는 조치를 취하여 국가의 시민사회 침투가 생겨나고 있고, 경제 살리기라는 목적으로 천문학적인 국가재정의 시장투입도 이루어지고 있다. 한국과 같이 IT가 발달한 나라는 확진자나 확진자를 접촉한 사람들, 감염 가능성이 있는 사람들에 대한 개인정보를 획득, 공개하는 국가의 권력이 용인되고 있고, 의료보건 인력의 국가적 동원 역시 일어나고 있다. 미국의 경우에는 트럼프 대통령이 국방물자생산법을 발동하여 자동차 공장인 GM으로 하여금 인공호흡기를 생산하도록 강제하기도 하였다.

이번 코로나 사태로 인하여 이코노미스트지가 우려한 대로 국가의 공적 영역이 확대되는 것은 틀림이 없다. 하지만 국가의 확대 그 자체가 바로 국가능력의 확대로 이어지는 것은 아니다. 국가가 확대되어도 효율적·효과적으로 위기에 대응하지 못하는 사례가 이탈리아, 프랑스, 스페인 등지에서 나타나고 있다. 이코노미스트지는 확대된 국가가 다시 예전의 모습으로 돌아올 것인가를 우려하고 있지만, 그 전에 더 중요한 질문 하나를 놓치고 있다. 그것은 바로 세계화 시대에 있어서 팬데믹(pandemic: 세계적 차원의 질병 유행)과 같은 새로운 안보위협에 대하여 “국가는 어떠한 국가능력을 확대시켜야 하는가”라는 질문이다. 그 질문에 대한 답을 알아야 확대된 국가의 어느 부분은 남겨두고, 또 어느 부분을 예전 수준으로 정상화시켜야 하는지를 알 수 있다. 다행스럽게도 현재 이 질문에 대한 답을 구하는데 있어서 국가능력의 두 가지 모델이 제시되고 있다. 하나는 중국 모델이고, 다른 하나는 한국 모델이다. 물론 사태가 완전히 종결되지 않았기 때문에 아직까지는 증명된 모델이라고 하기보다는 방향성을 제시하는 모델로 보는 것이 적절할 것이다.

이 두 개의 모델을 개념적으로 추상화한다면, 중국 모델은 전체주의적 방역모델 그리고 한국 모델은 자유주의적 방역모델이라고 부를 수 있다. 두 모델을 구성하는 요소는 ▲ 국가의 개방성, ▲ 공중보건의료 시

스템 및 보건의료인력의 수준, ▲ 온라인 플랫폼의 보편화 수준, 그리고 ▲ 시민의식이다. 중국 모델은 사람의 이동을 거의 전면적으로 제한하여 감염의 확산을 막는 전체주의적 통제를 한 반면에, 한국 모델은 상당 수준의 개방성을 유지하였다. 인구이동도 비교적 자유롭고, 국경을 전면적으로 통제하지도 않았다. 중국 모델과 같이 이동의 전면적 통제는 당연히 상당한 경제적 손실을 유발한다. 문을 닫아야 하는 곳이 많기 때문이다. 하지만 초기에 감염의 확산을 빠르게 막아서 공중보건의료 시스템의 장기적인 과부하를 차단하고, 사태의 조기 종결을 통한 경제활동의 신속한 재개를 도모하는 모델이다. 초기에 전체주의적인 통제를 통하여 사태의 조기 종결 및 경제활동의 조기 재개를 도모하는 모델이라고 요약할 수 있다. 이러한 모델이 가능한 이유는 국가의 전체주의적 통제가 허용되는 통치구조를 중국은 이미 구비하고 있었고, 예상외로 수준급의 공중보건의료 시스템이 대량으로 신속하게 동원될 수 있었기 때문이다. 거기에 디지털 온라인 시장이 상당히 발달하여 온라인 주문과 배송에 의한 기초생활도 어느 정도 유지될 수 있다는 장점도 있다. 다만 전체주의적 통제는 급격한 주민 생활의 통제에 이어져 주민들은 거의 감금 상태로 사태가 진정될 때까지 무한정 기다릴 수밖에 없는 생활을 해야 한다. 시민사회나 시민의식의 영역이 애초부터 배제되는 모델이다.

한국 모델은 시민사회에 대한 통제를 최소화하면서 일상생활을 유지하는 가운데 감염의 확산을 막고 확진자를 치료하는 개방적 자유주의 모델이다. 이 모델이 가능하려면 위에서 언급한 네 가지의 요소가 다 잘 작동되어야 한다. 수준급의 공중보건의료 시설과 인력, 확진자 및 접촉자의 이동경로를 추적하고 신속하게 국민들에게 알리는 발달된 IT 기술, 오프라인 활동을 온라인 활동으로 대체할 수 있는 온라인 플랫폼의 발달, 그리고 사회적 거리두기와 같은 정부의 지침에 잘 따르는 시민의식이 그것이다. 우리 정부가 처음부터 이러한 개방적 자유주의 모델을 체계적으로 계획하여 의도한 것이라고 확인할 수는 없지만, 국가(출입국 경로)를 상당 부분 열어놓았음에도 불구하고, 운 좋게 우리는 높은 수준의 보건의료 시스템, 디지털 기술, 그리고 시민의식으로 인하여 위에서 열거한 유럽의 다른 나라에 비해 우수한 방역과 치사율의 수치를 기록하

고 있다. 이 모델의 단점은 공중보건의로 인력에게 과부하가 가해지고, 또 일탈된 시민의식을 보이는 사람이나 집단에 의해 언제든지 감염이 지역감염으로 확산될 수 있다는 점이다. 만일 감염이 지역감염으로 확산된다면, 감염의 경로를 특정하기 어렵게 되어 불가피하게 이 모델은 중국 모델로 전환할 수밖에 없는 운명에 처한다. 그 경우, 이 모델을 통해 최소화하려 했던 경제적·사회적 부담은 오히려 중국 모델보다 더 심해져서, 결국 모델은 중국 모델 하나밖에 없다는 비극적인 결론에 도달할 수 있다.

아직 코로나 사태의 종결은 시야에 들어오지 않는다. 완전한 종결은 1년 이상의 시간이 걸리는 백신의 보편적 보급 후에도 가능할 것이다. 그래서 현재 감염의 확산을 한국 모델을 통하여 통제할 수 있다는 것을 확인하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면, 한국 모델이 제시하는 방향은 세계 경제를 어느 정도 열어놓고 방역을 하는 것이어서 세계 경제가 한꺼번에 닫히는 대공황의 비극을 막을 수 있기 때문이다. 이 한국 모델이 효과적일 수 있다는 가정 하에, 우리는 21세기 새로운 국가능력의 일면을 보게 된다. 필요조건은 발달된 공중보건의로 시설과 인력, 높은 수준의 IT와 디지털 플랫폼, 그리고 민주시민의식이다. 여기에 정확하고 신속한 정부의 판단력이 충분조건으로 들어간다. 충분조건까지 갖추어진다면, 불필요한 자원과 시간과 인력의 낭비 및 의료진과 환자의 희생을 크게 줄일 수 있다. 여태껏 선진강대국이라고 불렀던 이른바 G7 국가들은 예상외로 현재 이러한 국가능력 면에서 우리에게 뒤떨어진 모습을 보이고 있다. 특히 공중보건의로 시스템의 안이함, 디지털 IT 기술 및 플랫폼 보급의 지연 등이 이들 유럽의 20세기 선진강대국의 국가능력을 현격히 약화시킨 것으로 보인다. 이들 국가는 팬데믹이라는 세계화 시대의 새로운 위협에 대해서 국민의 안전과 생명을 지켜내는 국가능력이 우리보다 그리 강해 보이지 않는다. 우리는 우수한 의료 및 IT 기술 인력이 놀라운 대응능력을 보여주었고, 오프라인 통제를 온라인으로 보완하는 체제를 구비하고 있다. 우리의 시민의식도 전반적으로 차분하게 대응하는 선진 민주시민의식으로 나타나고 있다. 이러한 한국 모델은 절반의 성공만 거두어도 21세기에 한국이 신흥 ‘선진강대국’이 될 수 있다는 가능성을 제공하고 있다. 이러한 신흥 선진강대국의 모습은 우리가 공공외

교에 충분히 활용할 수 있는 자원이다. 세계에 내놓을 수 있는 21세기 국가모델이다. 국가의 통제력이 강조되는 중국 모델에 대비하여 우리가 민주적인 국가모델을 제시할 수 있다.

한편, 코로나 사태로 인한 시민사회에 대한 국가통제의 진폭은 상황에 따라서 변화하겠지만, 코로나 사태 이후에 남게 될 국가의 확장이라는 이코노미스트지의 우려는 이 잡지의 ‘보수적’ 성향을 고려할 때 자연스러운 일이다. 다만 국가와 시민사회와의 관계를 이 잡지는 아직도 20세기의 오프라인 공간의 시각에서만 보고 있는 것이 아닌가 하는 비판적 생각을 갖게 된다. 왜냐하면, 이른바 4차 산업혁명이 가져온 디지털 초연결의 세계가 생겨난 후, 코로나 사태로 인한 국가의 확장이 오히려 온라인 시민사회의 확장을 촉진했기 때문이다. 즉, 이전과 달리 국가와 시민사회와의 역학관계가 상호 반비례하는 것이 아니다. 오프라인 시민사회에다 온라인 시민사회 공간을 더하면 국가의 확장이 오프라인 시민사회를 축소시키는 반면, 온라인 시민사회를 확장시키는 결과를 가져오고 있다. 거의 모든 것이 디지털 플랫폼으로 통합되는 4차 산업혁명의 시대에는 시민사회라는 공간의 개념에 온라인 시민사회라는 21세기의 공간을 더해야 한다.

대한민국에서 우리는 코로나 사태를 거치면서 오프라인 시민사회가 막혀도 온라인 시민사회로 이동할 수 있다는 실험을 이미 목도하고 있다. 재택근무를 하면서 회사와 가상 컴퓨터로 연결하여 온라인으로 근무를 하게 되고, 생필품 구입과 음식 주문도 상당 부분 온라인으로 옮겨갔다. 학교의 수업도 온라인 강의로 대체되고, 영화감상도 온라인에서 다양한 구독 서비스를 이용한다. 대면보고가 줄어들면서 회의도 화상회의로 대체되고, 친구 간의 대화도 온라인상에서 주로 한다. 박물관이나 미술관에 직접 가지 못하니 디지털화된 그림이나 작품을 보는 수요가 최근 엄청 늘어났다고 한다. 음악과 공연도 온라인이 대체하였다. 결제시스템도 온라인을 이용한다. 한국의 경우 이러한 온라인 플랫폼 시민사회는 다른 나라와 비교하여 이미 상당 부분 앞서 왔으나, 이번 코로나 사태가 대부분의 오프라인 활동을 일시 차단하게 되어 향후 더욱 급속도로 발전

할 것으로 보인다. 즉, 오프라인 시민사회에서 하던 대부분의 활동이 온라인 시민사회로 대체되거나 공존한다는 의미이다.

그러나 이러한 온라인 시민사회는 오프라인 시민사회와 마찬가지로 일상적인 경제활동 및 시민생활의 공간에 더해 암흑의 공간이 공존한다. 마약, 도박, 성매매, 돈세탁, 무기거래 및 테러 확산, 해킹, 거짓 정보 및 악성 댓글 등 암흑의 공간이 건전한 온라인 시민사회를 혼탁하게 만들고 있다. ‘n번방 사건’ 같이 이와 관련한 뉴스가 요즘 연일 언론을 장식하고 있기 때문에 굳이 특정 예를 일일이 거론할 필요조차 없다. 오프라인 시민사회에만 집중한 20세기까지의 관성에 의거하여 시민사회에 대한 국가의 확장은 오프라인에서는 그 위력을 발휘하고 있지만, 급속도로 확장되고 또 주류화되는 온라인 시민사회에서는 국가의 존재감이 크지 않다. 오히려 온라인 시민사회는 국가가 개입하면 안 되는 성스러운 공간으로 여겨지는 신비스러운 성역화 경향마저 존재한다.

물론 지금은 오프라인 시민사회를 세계적인 수준에서 공격하는 팬데믹에 대한 국가능력을 확충하는데 전력을 기울여야 한다. 하지만 머지않은 장래에 온라인 시민사회 역시 상상을 초월하는 초국경적인 암흑세력의 공격목표가 될 수 있다. 미국이 사이버 안보를 국가안보의 최우선 순위에 놓고 있는 것이 같은 맥락이다. 거의 모든 것이 디지털 플랫폼으로 연결된 4차 산업혁명의 시대에서 국가 전체가 마비될 수 있는 재난에 해당되는 사안이다. 미래의 선진강대국은 팬데믹 뿐만 아니라 코로나 사태 이후에 더 강화될 디지털 플랫폼에 대한 위협에 대비하는 국가능력도 확충하여야 한다. 그 능력까지도 제대로 갖추게 되면 명실상부하게 대한민국은 G7을 넘어서는 21세기 새로운 선진강대국의 반열에 오를 수 있다. 물론 이러한 국가능력은 대한민국 혼자서 이루어낼 수 없다. 양자(quantum) 컴퓨팅과 양자통신, 그리고 우주까지 개발해야 하는 천문학적 비용이 수반되는 기술개발과 인프라가 필요하기 때문이다. 그래서 자유민주주의의 가치와 유사한 미래비전을 공유하는 선진강대국들과의 공조가 필수이다. 대한민국 미래 공공외교의 한 축은 신흥 선진강대국을 지향하는 우리의 미래 아젠다와 함께, 가치와 비전을 공유하는 국가들과

의 공조 노력으로 채워져야 한다.

/끝/

저자 소개

이근 이사장은 서울대학교 외교학과를 졸업하고, 미국 위스콘신 대학에서 정치학 박사
를 받았다. 귀국 후 국립외교원 (전 외교안보연구원) 교수로 재직하다 2000년부터 서울
대학교 국제대학원 교수로 재직하고 있다. 서울대학교 국제협력본부 본부장을 역임하고,
2019년부터 한국국제교류재단 이사장직을 수행하고 있다. 세계경제포럼(World
Economic Forum: 다보스 포럼)의 한반도미래위원회와 지역거버넌스 위원회의 위원장
및 위원으로도 활동하였다. 전문분야는 국제정치, 외교전략, 정치경제 등이다.

(Email: softpowerlg@kf.or.kr)