http://dx.doi.org/10.35431/MINJOK.76.4

정치-경제 연계 모델로 본 대만의 코로나19 대응 연구

김 태 완 (동의대학교)
(taewandavid@gmail.com)

국문요약

본 연구는 전대미문의 COVID-19에 대한 지구촌의 분투 속에, 상대적으로 낮은 치사율과 감염사례를 기록하고 있는 대만의 사례를 본인의 정치-경제 연계 모델을 통해 분석한다. COVID-19 사태에 앞서 발생한 홍콩사태와 2020년 1월의 총통 선거과정에서 중국을 위협으로 인식하는 국민적 공감대 확산으로 인해, 탈중친미 및 신남향 정책을 강하게 추진해온 차이잉원(蔡英文) 정부가 초기에 중국을 포함한 대외봉쇄를 강력하게 추진할 수 있었다. 이와는 대조적으로 한국과 대부분의 선진민주국가들은, 국가경제의 손실을 최소화 하는데 무게를 둠으로 대만만큼 과감한 봉쇄정책을 취할 수 없었다. 경제적 손실에 예민할 수밖에 없는 선진민주주의 국가들은, 한국의 대처를 더 공감하면서 자국에 적용가능한 모범사례로 꼽고 있다. 대만의 사례는 한국보다 더 좋은 결과를 이어가고 있지만, 대부분의 선진민주주의 국가들이 적용하기에는 다소 무리가 있는, 대만의 국내외적 특수 상황에 의한 독특한 경우로 분석된다.

주제어 : COVID-19, 정치-경제 연계 모델, 대만, 신남향정책, 한국

Ⅰ. 서 론

2019년 말 중국 우한시에서 처음 발생한 COVID-19는 지구촌 곳곳으로 급속히 퍼지면서 맹위를 떨치고 있다. 초기에는 독감과 유사한 바이러스이기 때문에 고온다습한 여름철에 들어서면 수그러질 것이라는 기대도 있었다. 그러나 여름이 되어도 그 기세가 여전하고 연중 고온다습한 지역을 품고 있는 인도에서도 감염자가 늘어남에 따라, 백신과 치료제가 나오지 않는 한 지구촌의 우려와 희생은 지속될 수 밖에 없다. 2020년 7월 11일 현재, 지구촌 214개국에서 12,616,536명이 감염되어 561,994명이 사망하여 3.25%의 치사율을 기록하고 있다(COVID-19 Dashboard 2020).[1)]

COVID-19의 만연으로 정치 · 외교 및 경제 분야뿐만 아니라 지구촌의 다양한 분야에서 그 피해가 커지고 있다. 전문가들은 인류문명이 COVID-19 이전과 이후로 대별될 것이라고 전망하기도 한다. COVID-19는 단순한 질병이나 감염병의 영역을 넘어서, 인류문명 전반에 걸쳐서 지대한 영향을 미칠 것이라는 말이다.

국제관계에도 큰 변화가 예상된다. 지구촌 냉전이 종식되어 미국이 유일 초강대국으로 등장한 20세기말 이래, 국제사회의 지구촌화는 더욱 촉진되었다. 교통과 통신 기술의 혁명적 발달로 개인은 물론이고 국가간 재화와 용역의 이동이 더욱 용이하게 되었다. 2차세계대전 이후 자유무역을 촉진하기 위해 구축된 '관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade)'이 '세계무역기구(WTO: World Trade Oganization)로 1995년 대체됨에 따라 국제무역은 더욱 확대되고, 경제의 상호의존뿐 아니라 다양한 분야와 차원에서 국가간 교류는 촉진됐다.

21세기 들어서 이러한 세계화의 흐름은 더욱 심화되었다. 미국의 강력한 후원으로[2)] 중국이 2001년 WTO에 가입함에 따라 지구촌은 경제적으로 하나의 시장을 향한 큰 발걸음을 내딛었다. 중국은 물론 지구촌의 무역규모와 경제규모는 괄목할 성장을 이루었다. 다양한 부작용에도 불구하고 WTO를 위시한 국제사회는, 소위 신자유주의 이념을 구현함으로써 지구촌 경제가 함께 번영할 수 있는 제도 및 규범의 확립을 통한 국가간 협력이 당연시 되었다. 정치적 이익과 이념이 우선시 되어 국가간 교류가 제한되었던 냉전시대는 역사의

1) 2020년 7월 11일 오전 10시 20분 17초에 올려진 통계로, COVID-19 Dashboard (https://coronaboard.com/global/)에서 세계 각국과 전세계의 COVID-19 확진자, 사망자, 치사율을 실시간으로 확인할 수 있다.

2) 거대한 영토와 인구를 보유한 중국이 국제시장 질서에 포함되는 것은 국제사회의 시장경제 확대에 기여함으로써 전체 인류의 번영에 도움이 될 뿐 아니라, 경제적 자유를 보장한 중국이 정치적 자유화인 민주주의의 길로 들어설 것이라는 것이 당시 클린턴 행정부와 미국의 인식이었다.

뒤안길로 사라졌다.

그런데 이 지구촌화는 예기치 못한 COVID-19 등장으로 중요한 장애를 만나게 되었다. 경제이익이 최우선시되던 국제사회에서 국가안보 문제가 재인식되고 있다. 그것도 전통적인 군사안보가 아니라, 비전통안보에 대한 관심과 중요성이 증대하기 시작했다. COVID-19가 전형적인 비전통안보 문제로 인식되기 시작했다.

각국은 COVID-19의 백신과 치료약 개발에 박차를 가함과 동시에 전대미문의 사태를 극복하기 위해 국가역량을 총동원하고 있다. 그 과정에서 서구제국에 비해서 아시아 국가들이 상대적으로 감염자와 희생자에서 매우 적은 결과를 보이면서 주목받고 있다. 대만은 그 중에 모범사례로 꼽히고 있다.

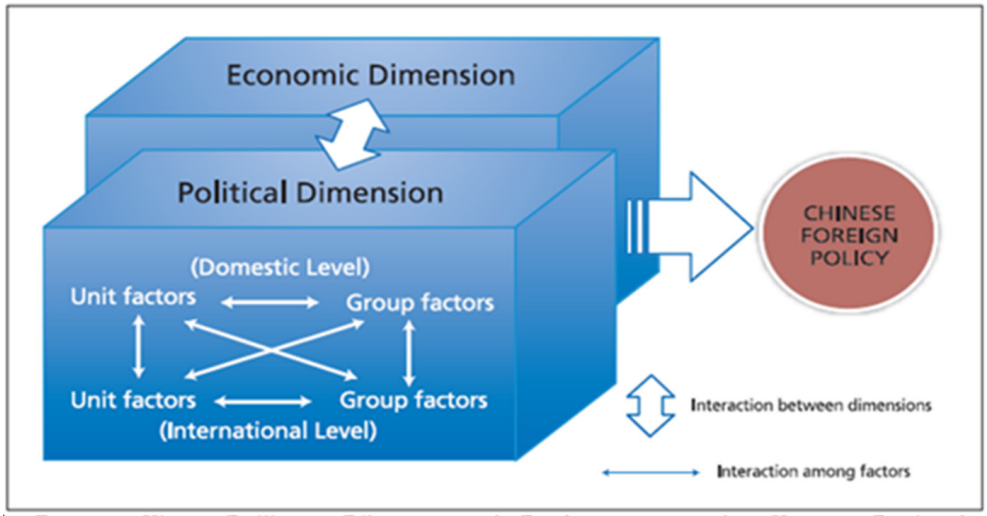
본 연구는 상대적으로 양호한 결과를 보이고 있는 대만의 사례를 분석한다. 본인의 '정치-경제 연계 모델(Politico-economic Linkage Model)'을 통해서, 대만이 서구제국에 비하여 COVID-19의 피해를 상대적으로 크게 줄일 수 있는 국내외 정치·경제적인 원인을 분석한다. 미국과 서유럽 선진국들에 비해 정부의 규제정책에 대민인들이 상대적으로 잘 따르고 있는 원인을 분석한다. 이를 통하여, 지구촌에서 확대일로에 있던 경제협력 및 교역증진으로 인한 국가간 상호의존 심화가 조정국면에 들어설 것으로 예측한다. 국제사회의 주요한 행위자인 국가들이 국익을 추구하는 과정에서 안보 및 정치적 이익이 경제이익을 압도하는 방향으로 당분간은 나아가리라 전망한다.

Ⅱ. 정치-경제 연계 모델 (Politico-economic Linkage Model)

〈그림 1〉은 첫 번째 정치-경제 연계 모델로서 정치영역과 경제영역이 서로 독립된 영역이 아니라, 유기적으로 상호작용하는 단일한 영역임을 보여준다. 동전의 앞뒷면과 같이 본질적으로 하나이지만, 현상으로 드러날 때는 그 양태가 서로 구별되게 나타난다. 본질적으로 단일하나 상이한 양태로 현상화되는 정치-경제 영역 안에서, 개별과 집단으로 구분할 수 있는 다양한 행위자들이 상호작용하면서 국가의 정책결정에 영향을 미친다. 이 개념은 2010년 천안함 침몰 사태를 전후한 시기의 중국 지도부의 한반도에 대한 정책결정을 설명하기 위해 고안된 것이다(Kim 2013). 앞으로 더 정교하게 다듬어져야 할 필요가 있음에도 불구하고, 세계 각국이 COVID-19에 상이하게 대응하는 현상을 설명하는데 도움이 될 것으로 기대한다. 특히, 보편적 정보를 바탕으로 합리적으로 국익을 계산하고

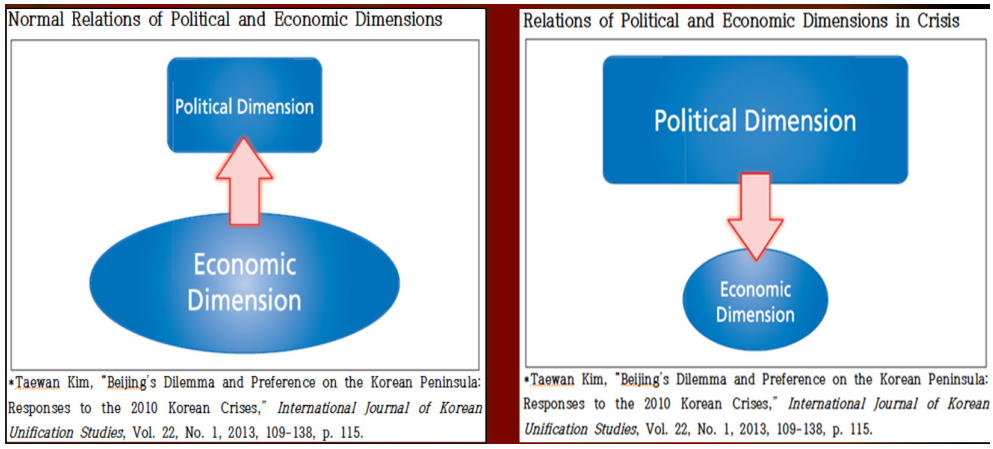
분석하는 시스템을 갖춘 민주주의 국가들의 상이한 대응을 설명하는데 도움이 된다. 본 연구에서는 대만의 모범적인 대처 행태를 분석하고자 한다. 그 과정에서 또 다른 모범사례로 회자되는 한국의 행태와 비교가 이루어질 것이다.

〈그림 1〉 정치-경제 연계 모델 I



* Taewan Kim, "Beijing's Dilemma and Preference on the Korean Peninsula: Responses to the 2010 Korean Crises," *International Journal of Korean Unification Studies* Vol. 22, No. 1, 2013, 109-138, p. 113.

〈그림 2〉 정치-경제 연계 모델 II



*Taewan Kim, "Beijing's Dilemma and Preference on the Korean Peninsula: Responses to the 2010 Korean Crises," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 22, No. 1, 2013, 109-138, p. 115.

*Taewan Kim, "Beijing's Dilemma and Preference on the Korean Peninsula: Responses to the 2010 Korean Crises," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 22, No. 1, 2013, 109-138, p. 115.

〈그림 2〉는 〈그림 1〉과 함께 고안된, 두 번째 정치-경제 연계 모델의 개념을 형상화한 것이다(Kim 2013). 국가의 정책결정자들은 평시에는 경제영역의 이해관계에 입각해서 정책결정을 하게 된다. 자국경제의 유불리에 따라 대외정책이 영향을 크게 받는다는 것이다. 이러한 현상은 국민들의 선택을 정기적으로 받아야 하는 민주주의 국가에서는 더욱 두드러지게 나타난다.

그러나 비상시에는 경제적인 이익의 손실을 감수하고 정치 · 안보적인 이익을 우선해서 고려하게 된다. 정치영역의 고려가 경제영역의 고려를 압도하는 것이다. 비상시라 함은 국가존립(안보)에 직접 위협이 되거나, 정책결정자가 정책결정에 필요한 다양한 정보를 수집할 수 있는 시간과 능력이 부족한 상황, 혹은 그러한 정보와 요인을 숙의하는 과정을 정상적으로 밟을 수 없는 상황을 염두에 둔 개념이다.

본 연구의 결론을 미리 잠시 언급한다면, COVID-19 사태에 앞서 발생한 홍콩사태와 2020년 1월의 총통 선거과정에서 중국을 위협으로 인식하는 국민적 공감대 확산으로 인해, 탈중친미(脫中親美) 및 신남향정책(新南向政策)을 강하게 추진해온 차이잉원(蔡英文) 정부가 초기에 중국을 포함한 대외봉쇄를 강력하게 추진할 수 있었다. 한국의 경우, 국가안보적 차원의 인식이 대만에 비해 강하지 않았기 때문에, 국가경제의 손실을 최소화하는데 무게를 많이 두었다. 경제적 손실에 예민할 수밖에 없는 대다수의 서구 선진민주주의 국가들은 이러한 한국의 대처에 공감하면서 한국의 대처를 모범사례로 꼽고 있다. 대만의 경우가 오히려 독특한 사례라고 할 수 있다. 물론 장기적으로 보면, 지구촌 대부분의 국가들에서 COVID-19가 여전히 위세를 떨치고 있는 상황에서 치료제와 백신이 보편화되기 전까지는, 몇몇 특정 국가만 지속적인 감염의 청정지역으로 남아 있는 것은 불가능에 가까울 것이다. 현재의 지구화된 국제환경에서는, 실험실에서 진공상태를 유지하듯 국경을 완전히 통제하는 것이 불가능하기 때문이다.

Ⅲ. 대만의 대응

1. 한국과 대만 대응의 차이

국제사회에서는 한국과 대만을 COVID-19에 효과적으로 대처하고 있는 모범사례로 들곤 한다. 예기치 않은 감염병을 상대로 고전을 면치 못하고 있는 대부분의 서구 선진국에 비해서 상대적으로 매우 적은 감염자와 사망자를 내고 있다는 것이다. 대만과 한국 당국은

각각 과거의 사스나 메르스 사태의 대응실패를 교훈으로 질병 및 감염병에 관한 조직적인 국가차원의 중앙 대처 시스템을 구축하였다. 이러한 준비된 보건 당국의 체제는 한국과 대만이 국제사회에서 모범적인 COVID 대처로 회자되는데 일조하였다. 또한 위기시에 개인보다 공동체의 이익을 상대적으로 우선시하는 전통적인 문화요인도 작용하였다 (Salmon 2020).

대만과 한국 사례의의 주요한 차이는 COVID-19 발생초기의 대응에 있다. 한국에 비해 대만은 초기에 매우 신속하고 단호하게 대만의 국경을 차단하였다.[3] 바이러스가 아직 주로 중국에서 확대되던 시기에 대만은 중국은 물론 홍콩과 마카오로 부터의 유입을 적극 차단하였다. 물론 이미 전세계로 코로나 바이러스가 퍼지고 전파의 기세가 여전히 왕성한 상황에서는, 효과적인 백신과 치료제가 보편화하기 전에는 한국은 물론이고 대만도 장기적으로 안전지대로 남아 있을 가능성은 크지 않다. 지속적으로 경제활동을 멈추고 해외와의 모든 교류를 중단할 수 없는 것이 현실이기 때문이다.

2. 대만의 COVID-19 초기 대응과정

지구촌의 COVID-19 대응과정을 보면, 대만은 어느 국가보다도 적극적이고 과감한 판단을 바탕으로 빠르게 행동했다는 사실을 알 수 있다. 〈표 1〉은 대만이 초기부터 매우 과감한 조치를 취했음을 보여준다. 그 결과는 〈표 2〉에서 보는 바와 같이, 소위 'K-방역'이라고 하여 국제사회에서 모범적인 코로나 대응 국가로 손꼽히고 있는 한국과 비교하여도, 대만은 확연히 미미한 대가를 치르고 있다. 감염자 1만 3천여 명을 훌쩍 넘고 사망자가 288명에 이르는 한국에 비하여, 대만은 해외유입이 대부분이고 국내 감염자가 55명에 그치는 감염자 449명에 7명의 사망자에 그치고 있다. 치사율도 한국이 2.15%인데 반하여 대만은 1.56%에 그치고 있다.

3) 손자병법(孫子兵法)은 싸우지 않고 굴복시키는 것이 진정한 상수라고 기술하고 있다(不戰而屈人之兵, 善之善者也). 싸워서 이기는 것은 하수이고, 싸우지 않고 이기는 것이 진정한 상수다. 손자병법의 논리로 보면, 한국이 COVID-19와 맞서 아무리 잘 싸우고 국제사회의 칭찬을 듣더라도, 초기에 원천 차단함으로써 싸움을 회피한 대만에 비하면 상수가 못된다. 대만의 희생도 한국과 비교하면 매우 경미하다. 선전하고 있음에도 불구하고 싸움 자체를 회피할 수 없었던 한국에 비해, 대만이 COVID-19와의 싸움을 회피할 수 있었던 것이 어떻게 가능할 수 있었는지를, 정치-경제 연계모델을 통해서 분석할 수 있다.

〈표 1〉 초기 대만의 대응 과정[4)]

년	월	일	당국 조치
2019	12	31	우한의 원인불명 폐렴 발생 즉시 우한 항공기 직항노선에 탑승 검역조치 실시
2020	1	20	중앙전염병지휘센터 설치
		23	우한발 항공기 입국금지 (우한폐쇄)
		24	의료용 마스크 수출금지
		31	중국, 홍콩, 마카오 국적자 입국 금지 국제 쿠루즈 입항금지 마스크 구매 실명제 실시
	2	7	14일내 중국 방문 이력 있는 외국인 입국 금지
		27	중국의 의료인력 부족으로 대만의 의료인력에 대한 영입 제안에 대항하여, 의사, 간호사 등 대만의 의료인력 출국제한
	3	19	모든 외국인 입국 금지
		24	모든 항공기 대만에서 환승 금지

〈표 2〉 COVID-19 현황 비교[5)]

	7월 11일 현재		7월 8일 현재[6)]
	세계(214개국)	한국	대만
확진자	12,616,536	13,373	449 (국내발생 55명, 해외유입 394명)
사망자	561,994	288	7
치사율	4.45%	2.15%	1.56%

1. 사스(SARS) 사태의 교훈

2003년 사스 사태는 대만 정부의 치욕으로 회자되기도 한다. 최초 발생지이고 대만과 정치적 경쟁관계에 있는 중국이 권위주의 체제로 인해 효과적으로 대처하지 못했음에도, 대만의 피해가 더 컸기 때문이다. 일일 감염자 수가 발생지 중국을 능가하는 막대한 피해를 입었다. 사스 사태의 전철을 반복하지 않으려는 대만정부의 결의가 컸다. 감염병

4) 출처: Lin Pao-jen(2020).
5) 출처: https://coronaboard.kr (검색일: 2020. 07. 11.).
6) 출처: Lin Pao-jen(2020).

통제와 응급실 등 일원화된 국가적 시스템구축에 박차를 가했다.

대만 정부는 2004년 세계 최초로 중앙전염병지휘센터(NHCC)를 설립하고, 전문가가 지휘 · 관리하게 하였다. 이번에 COVID-19가 발생했을 때, 의사출신의 천스중(陳時中) 위생부(한국의 보건복지부) 장관이 지휘하는 NHCC가 즉각 가동되고 정치인의 간섭이 철저히 배제된 것은 대만이 효과적으로 대처할 수 있었던 주요한 이유들 중 하나였다(고두현 2020).

〈표 1〉에서 보는 바와 같이, 대만은 이미 1월 23일에 우한발 모든 항공기를 입국금지 시켰고, 1월 31일에는 홍콩과 마카오를 포함한 중국 국적자의 전면 입국금지와, 국제 쿠르즈 입항금지를 실시하였다. 2월 7일에는 2주일 이내에 중국 방문 이력이 있는 모든 외국인에 대하여 입국금지를 실행하였다.

이에 반해, 소위 K-방역으로 국제사회의 모범사례로 꼽히고 있는 한국 정부는 2월 4일에야 후베이성 입국자만 금지하고, 의료계에서 지속적으로 요청한 중국발 외국인의 전면 입국금지는 취하지 않았다(고두현 2020).

2015년 여름, 186명의 환자가 발생해서 38명의 사망자를 낸 메르스 사태에서 교훈을 얻고자 하는 정부와 의료계의 노력이 한국에서도 계속되었다. 대한감염학회는 "우리는 성공보다도 실패로부터 더 많은 것을 배웁니다. 이런 잘못을 되풀이하지 않도록 하는 것이 우리 학회와 감염병 전문가의 의무(대한감염학회 2017, 5)"라고 밝히면서, 2017년 [메르스 연대기]라는 백서를 발간하였다. 이 백서를 통해 감염병 전문인력 양성과 처우 개선과 효과적인 방역 컨트롤 조직 등 다양한 개선점에 대하여 논의하고 정책대안을 제안하였다.

한국정부도 2016년에, 메르스 사태로부터 교훈을 얻기 위해, 정부의 대응과정과 그에 대한 평가 및 교훈을 담은 [2015 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다!]라는 백서를 발간하였다(한국보건사회연구원 2016). 이 백서를 통해 보건복지부는 질병관리본부의 역량강화, 지자체의 감염병 관리조직 확대와 역량강화, 감염병 감시체계와 정보시스템 강화, 격리병상 관리와 감염병 진단 및 진료제공체계 구축 등 다양한 제도적 개선점을 제시하고 이의 실현을 위해 꾸준히 노력하였다. 막대한 시간과 비용이 소요되는 장기 프로젝트인 전염병 및 감염병 예방과 대처에 관한 효과적 국가시스템의 구축을 위해 정부와 전문의료계가 함께 노력해 왔다(김윤 2016).

요약하면, 대만정부의 강력하고 효율적 리더십과, 이에 신뢰를 가지고 호응한 국민들의 노력이 COVID-19라는 전대미문의 지구촌 감염병에 가장 모범적으로 대처하고 있는 대만의 사례를 만들고 있다고 평가할 수 있다(고두현 2020). 그런데, 사스보다는 늦지만, 한국도 2015년의 메르스 사태에서 교훈을 얻으려는 의료계와 정부의 노력이 게으르지 않았다.

그럼에도 불구하고, 대만과 달리, 초기에 코로나 바이러스의 유입을 해외로부터 차단하지는 못했다. 이에 반해, 대만은 이미 1월 달에 중국과 과감한 단절 조치를 취했다. 대만 당국이 그렇게 신속하고 과감한 조치를 취할 수 있었던 원인을 어디서 찾을 수 있을까?

Ⅳ. '정치-경제 연계 모델' 해석

1. COVID-19 사태를 국가 비상시국으로 인식

대만 당국은 COVID-19 사태를 비상시국으로 인식하였다. 당면한 상황을 비상사태로 인식하게 되면, 정책결정자는 경제적 이익보다는 정치적(국가안보)에 입각해서 정책을 결정하게 된다. 대만의 정책결정자들이 다소의 경제적 손실을 감수하고 정치 · 안보적 이익을 우선시했을 것이라고 분석할 수 있다. 보통의 경우는, 정책결정자들이 경제적 이해관계에 직간접적으로 얽매이게 되는 경향이 있다. 한국을 포함한 호주와 이탈리아 등 많은 서구 국가들이 중국 및 해외로부터의 입국금지를 초기에 과감하게 결정할 수 없었던 주요 원인이, 그로 인해 발생할 경제적 손실을 우려했기 때문인 것은 주지의 사실이다. 정기적으로 국민의 신임을 받아야 하는 소위 민주주의 정치체제 국가들이 더욱 그러하다.

대만은 COVID-19의 실체가 아직 알려지기 이전부터 이를 심각한 국가 안보문제로 인식하였다. 정체불명의 바이러스가 발생했다는 정보를 확보한 대만정부는 중국 당국에 관련 정보를 요청했는데, 중국 당국이 이를 거부했다. 대만 당국은 이를 심각한 감염병이 우한에서 발생했다는 고백으로 인식했다(Lin 2020). 이러한 대만 당국의 인식은 다소의 경제적인 손실을 감수하고라도 과감한 중국봉쇄 정책을 결정하는데 주요 원인이었다. 이미 2003년 중국으로부터 유입된 사스의 트라우마가 있었던 대만 당국과 국민들은, 미지의 감염병이 우한에서 발생한 사실 자체를 대만의 안전에 대한 심각한 위협으로 인식했다고 분석할 수 있다.

2. COVID-19를 안보·정치 문제로 인식

대만 당국의 신속한 봉쇄결정은, 5월 1일 현재 439명의 확진자에 6명의 사망자에 그치는데 이바지하였다(조재길 2020). COVID-19 발생이 공식 확인된 이후, 중국의 강력한 반발에도 불구하고 1월 23일에 우한발 입국을 금지하고, 2월 6일엔 중국발 입국을 전면 금지하고,

2월 7일엔 14일 이내 중국을 방문한 이력이 있는 모든 외국인의 입국을 금지했다. 천스중(陳時中) 대만 위생부(한국의 보건복지부) 장관은 5월 6일 기자회견을 통해, "중요한 경제활동을 위해 대만에 꼭 들어와야 하는 외국인을 대상으로 점진적으로 입국을 허용하는 방안을 검토할 수는 있다"고 언급하면서도, 효과가 검증된 코로나 백신이 나올 때까지 국경봉쇄를 유지할 방침이라고 천명하였다.

한국을 비롯한 호주 및 서구제국들의 중국에 대한 경제 · 무역적 상호의존의 심화는, 초기대응에서 머뭇거렸던 가장 큰 이유 중 하나이다(장위안창 2020). 중국은 이들 국가들의 제1의 무역 상대국이거나 상위 대상국들이어서 중국과의 교류를 봉쇄하는 것은 상당한 경제적 손실을 감수하는 결정임이 분명했다. 하지만, 이는 대만도 예외는 아니었다.

탈중국 친미 노선의 차이잉원(蔡英文) 총통 등장 이후, 중국과 대만의 무역과 각종 교류는 감소추세였지만, 2019년 현재 여전히 중국은 대만의 최대 무역상대국이었다. 대만 전체 수출의 27.9%가 중국을 향했고, 수출 대상 3위인 홍콩(12.3%)을 합하면, 총수출의 40% 이상을 여전히 중국에 의지하였다(Workman 2020). 전통적인 우방인 미국이 14.1%로 2위, 일본이 4위로 7.1%에 그쳤음을 감안하면, 차이 정부 아래서도 대만의 수출은 중국에 크게 의존하고 있기 때문에, 대 중국 무역의존의 심화 측면에서는 지구촌 어느 국가 보다도 심각했다. 그럼에도 불구하고, COVID-19 초기에 중국봉쇄를 결정한 것은 막대한 경제적 손실을 각오한 것이었다. 지금도 우한폐렴으로 지칭하면서, COVID-19를 중국으로부터의 심각한 국가안보문제로 인식하기 때문이라고 분석하는 것이 합리적이다.

한편, 2019년 홍콩사태는 COVID-19를 대만이 국가안보 문제로 인식하는데 기여하였다. 사실, 차이총통은 2016년 취임 초기부터 저조한 지지율에 시달렸다. 경제침체 및 탈중국 노선으로 중국의 각종 견제와 정치 · 경제보복이 이어졌고, 2019년 전반기까지만 해도 재선이 불확실했었다. 민진당 내부에서 총통 후보가 되는 것조차 힘겨웠었다. 그러나, 2019년 홍콩민주화시위를 중국을 배후로 한 홍콩당국이 과격하게 진압하고 홍콩의 중국화를 무리하게 추진함으로써 상황은 반전되었다. 홍콩을 통해 대만의 미래를 보는 대만에게는 심각한 위협이 되었다(Hernandes and Myers 2020). 하나의 중국 원칙에 입각한 통일 이후에도 일국양제가 보장된다는 북경당국의 주장을, 거짓으로 인식하게 된 것이다. 홍콩사태에 대한 중국의 비민주적 대응이, 경제 · 외교적 부진으로 재선 가도에서 위기에 처했던 차이총통이 2020년 1월 선거에서 오히려 압도적으로 재선하는데 기여하게 되었다.

2019년 홍콩사태로 압도적으로 차이총통을 재선시킨 유권자들은, COVID-19 사태를 중국으로부터의 국가적 위협이라는 시각을 정책결정 당국자들과 공유하게 되었다. 홍콩과 같은 운명에 처하지 않겠다는 공감대가 경제적 난관에 처할 가능성을 기꺼이 감수한 것이다.

더욱이, 2019년 중국에 대한 대만의 투자액은 41억7천3백9만달러인데 반해, 대만에 대한 중국의 투자는 9천7백만달러에 그침으로써, 대만의 중국투자에 비해 중국의 대만 투자는 2%에 불과했다. 대만의 일방적인 대 중국 경제 및 투자 종속이 우려되는 상황이었다. 대만 민진당 정권의 탈중국 정책에 대한 보복의 결과였지만, 이러한 상황은 홍콩 사태와 더불어 대만인에게 커다란 위협으로 인식되었다. 또, 북경당국이 중국인의 대만 여행을 2019년 8월 1일 전면금지함으로써 중국에 대한 불신과 위기감은 더욱 고조 되었다.

3. 미중갈등과 신남방향정책

중국과 미국의 무역전쟁의 심화는 대만이 탈중국화 하는데 우호적인 국제환경이 되었다. 2019년 본격화 된, 미중의 무역전쟁과 중국에 대한 미국의 다방면의 압박은 대만이 탈중친미 정책을 취하는데 좋은 환경을 제공하였다. 2019년 12월 10일 트럼프 대통령이 서명함으로 발효한, '2020 국방수권법(NDAA: National Defense Authorization Act)'은 대만에 대한 군사적 지원과 교류를 강화할 것을 명시했다. 뿐만 아니라, 미국 국방부가 2019년 6월 1일자로 발행한 '인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)'은 중국을 견제하기 위해 대만과 인도에 대한 경제 · 정치적 전폭적인 지원과 긴밀한 협력을 명시하였다(Departmant of Defense 2019). 국무성도 2019년 11월 3일 '자유롭고 개방된 인도-태평양(A Free and Open INDO-PACIFIC: Advancing a Shared Vision)'을 발간하였다. 내용의 핵심은 중국의 도전을 견제하기 위해서 인도, 호주, 아세안 및 대만과 긴밀한 협력을 하겠다는 것이다.

2016년 차이잉원 총통 등장 이후, 대만은 친미 자주독립 노선을 분명히 하고, 중국에의 경제종속에서 탈피하기 위해 무역 다변화를 꾀하였다. 이를 위해, '신남방향정책(新南向政策; New Southbound Policy)'을 구체화하여 추진하였다(Glaser and Kennedy 2018). 아세안과 인도 및 호주와의 경제 · 정치 관계를 긴밀히 함으로써, 중국에 지나치게 의존된 경제와 무역의 다변화를 꾀하는 것이다. 탈중국화하여 대만의 자주(독립)노선을 추구하기 위한 전략이기도 하다.

이로 인해, 2019년에도 여전히 중국으로의 수출이 대만 전체 수출의 40%를 초과하는 상황이었음에도 불구하고, 그 규모에서는 축소되어 가고 있었다. 차이총통 취임후, 중국과 정치 · 정제 및 전반적 관계가 소원한 상태였기에, 한국을 비롯한 중국과의 경제적 상호의존이 심화된 대부분의 선진국들과 달리, 중국봉쇄 조치를 조기에 취하는데 정치적 부담이 상대적으로 적었다.

Ⅴ. 결론

전대미문의 COVID-19 사태는 전 지구촌을 공포에 몰아넣어, 개인뿐 아니라 사회와 국가의 각종 활동도 눈에 띄게 둔화되는 결과를 낳았다. 냉전이후 신자유주의에 입각한 국가 행위의 최고 목적인 경제성장과 효율성은, 1930년대 대공항 이래 최대의 퇴보를 기록하고 있다. 지구촌 국가들의 경제적 손실은 막대할뿐 아니라, 그 회복을 단기간에 기대하기도 어렵다.

미국을 위시한 각국은 막대한 국가재정의 부담에도 불구하고, 역사상 어떤 사회주의 국가도 실시하지 못했던 막대한 '재난지원금' 지급 경쟁을 벌이고 있다. 백신과 치료제가 나오기까지 국가경제의 뒷걸음 폭을 최대한 줄이기 위함이다. 그러나, 감염에 대한 국민 개인의 공포와 이로 인한 경제활동의 둔화는 이미 지구촌 전체의 공통된 문제가 되었다.

정도의 차이는 있지만 대부분의 국가들이 COVID-19와 분투하고 있는 가운데, 아시아권 국가들의 상대적 선방이 돋보이고 있다. 특히 한국과 대만이 가장 잘 대응하여 감염과 사망자 수가 비교적 소수에 그치고 있다. 사스와 메르스 사태의 교훈을 통해 구축된 잘 갖추어진 질병·전염병의 중앙통제 체제를 중심으로, 양 정부의 적극적 지도력이 효과를 발휘하고 있다. 정부를 신뢰하는 국민들의 적극적 호응도 성공적 대응에 큰 요인이다. COVID-19 확산을 막기 위해 비상사태를 선포하고 주민의 경제활동을 제한하는 조치를 취한 주정부에 항의하여, 무장 시위대가 주 의사당에 진입해서 경찰들과 대치하는 상황이 발생하기도 한 미국 미시간 주의 경우를 염두에 둔다면, 대만과 한국인이 큰 불편을 감수하고 정부의 지도력에 호응한 것이 좋은 결과의 작지 않은 원인이라고 평가할 만 하다(BBC 2020).

그런데, 한국과 대만은 초기 대응에서 다른 양태를 보였다. 한국과 달리, 대만은 초기에 강력하고 신속한 해외봉쇄를 단행하고 국민들도 이에 대체로 잘 호응하였다. 막대한 경제적 손실을 우려해 초기에 제1의 교역상대국인 중국에 대한 강력한 봉쇄조치를 취하지 못했던 한국에 반해, 대만은 중국뿐 아니라 전 해외 유입자를 대상으로 매우 신속하고 과감한 봉쇄조치를 취했다. 중국은 대만에게도 총 수출의 40%(홍콩 포함) 이상을 차지하여 제1의 수출 대상국이었지만, 대만당국의 봉쇄조치는 초기에 매우 신속했다. 그 결과 대만의 감염자와 사망자 수는 K-방역으로 모범사례로 꼽히고 있는 한국의 경우보다도 월씬 더 미미한 피해를 현재까지(2020년 7월) 보인다.

한국을 포함한 대부분의 선진민주주의 국가들과 달리 대만이 초기에 과감한 정책을 펼 수 있었던 원인을 두 개의 '정치-경제 연결 모델'로 설명할 수 있다. 첫번째 모델은

정치와 경제의 영역은 본질적으로 단일하지만, 현상으로 표출될 때는 서로 다른 양태를 보인다. 영역간 상호작용을 하는 동시에, 각자의 영역 내에서도 다양한 개별 혹은 집단적 행위변수들이 상호작용을 한다. 각 요인들 간의 이러한 복합적인 상호작용의 결과로 국가(정책결정자)는 대외정책을 결정한다. 두번째 모델은, 정책결정자는 평상시에는 경제영역의 변수들 위주로 고려하여 결정하지만, 비상시가 되면 경제적 손실을 감수하고라도 정치적 요인에 입각한 결정을 하게 된다.

대만의 경우, COVID-19를 초기부터 경제영역이 아니라 정치영역이 압도하였다. 이것은 COVID-19가 발생하기 전, 대만의 총통선거와 맞물려 커다란 관심과 우려를 갖게 했던 홍콩민주화시위 사태의 영향이 컸다. 현재의 홍콩을 미래의 대만으로 인식하는 경향이 있었던 대만인들에게, 홍콩시위대에 대한 당국의 비민주적 탄압은 중국의 '일국양제'가 신뢰할 수 없는 정치적 선전에 불과하다는 인식이 확대되게 했다. 이는 총통선거 과정에서 집권 민진당에게 큰 호재가 되었고, 결국 차이잉원 총통이 압도적으로 재선되었다.

홍콩사태를 통해 중국을 대만의 지대한 위협으로 인식하는 국내적 공감대에 힘입어, 대만 정부는 초기에 중국을 비롯한 해외유입을 신속하고 강력하게 차단하는데 정치적 부담이 상대적으로 적었다. 대만 당국과 여론이 COVID-19를 경제적 이해관계가 아니라, 국가안보의 위협으로 인식했기 때문이다.

참고문헌

- 김윤. 2016. 메르스 사태 이후 보건의료개혁의 성과와 과제. 대한의사협회지 59(9), 668-671.
- Kim, Taewan. 2013. Beijing's Dilemma and Preference on the Korean Peninsula: Responses to the 2010 Korean Crises. International Journal of Korean Unification Studies 22(1), 109-138.
- Lin, Pao-jen. 2020. 포스트 코로나19 시대 글로벌 무역체제 변화에 대한 대만의 대응 조치. BK21 Plus Center for International Trade Dispute Resolution. Dong-A University.

- 대한감염학회. 2017. 메르스 연대기. 출처: http://www.ksid.or.kr/file/mers_170607.pdf (검색일: 2020. 07. 01.).
- 한국보건사회연구원. 2016. 2015 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다!. 보건복지부.
- COVID-19 Dashboard. 2020. 출처: https://coronaboard.com/global/ (검색일: 2020. 07. 11.).
- Department of Defense. June 1, 2019. Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region. 출처: https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF (검색일: 2020. 06. 25.).
- Department of State. November 3, 2019. A Free and Open INDO-PACIFIC: Advancing a Shared Vision. 출처: https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/ (검색일: 2020. 06. 25.).
- Glaser, Bonnie S. and Scott Kennedy. 2018. The New Southbound Policy: Deepening Taiwan's Regional Integration. 출처: https://www.csis.org/ analysis/new-southbound-policy (검색일: 2020. 03. 01.).
- Hernandez, Javier C. and Steven Lee Myers. 2020. As China Strengthens Grip on Hong Kong, Taiwan Sees a Threat. New York Times. July 1, 2020. 출처: https://www.nytimes.com/2020/07/01/world/asia/taiwan-china-hong

-kong.html (검색일: 2020. 07. 04.).
■ MOEAIC. 2020. Statistics Chart. 출처: https://www.moeaic.gov.tw/business_category.view?seq=0&lang=en (검색일: 2020. 04. 01.).
■ Workman, Daniel. 2020. Taiwan's Top Trading Partners. World's Top Experts. 출처: http://www.worldstopexports.com/taiwans-top-import- partners/(검색일: 2020. 04. 01.).

■ 한국경제
■ Asia Times
■ BBC
■ The Epoch Times

● 투고일: 2020.08.03. ● 심사일: 2020.08.04. ● 게재확정일: 2020.08.12.

| Abstract |

An Analysis of Taiwan's Response to COVID-19 : Politico-economic Linkage Model

Kim Taewan (Dong-eui University)

This research scrutinizes Taiwan's response to the COVID-19 pandemic. Compared to other major countries, Taiwan has been achieving very successful results including having the fewest number of infected people and the lowest fatality rate. This success results in the people's strong support of the Taiwan government's leadership and its bold decision to blockade all entry of foreign individuals to prevent the spread of the COVID-19. Using the politico-economic linkage model, this paper shows that Taiwan has effectively utilized its domestic public opinion on China's threat and the deepening of US-China conflicts. In the Taiwanese eye, the 2019 Hong Kong incident proves that Beijing's 'one-country-two-system' is a mere political propaganda and lacks substance. The Tsai regime's New Southbound Policy (NSP) and the US-China conflicts provide an easier environment to choose a decisive blockade policy.

〈Key words〉 COVID-19, Politico-economic Linkage Model, Taiwan, New Southbound Policy (NSP), Korea