



Received: 2024/05/30
Revised: 2024/06/12
Accepted: 2024/06/28
Published: 2024/06/30

***Corresponding Author:**

Kook-Heum Park

Research Institute for National Security Affairs
1040 Hwangsanbeol-ro, Yangchon-myeon,
Nonsan-si, Chungcheongnam-do, 33021, Republic of
Korea
Tel: +82-42-831-6421
E-mail: kookheum@mnd.go.kr

호주의 동티모르 관여가 한국에 주는 현재적 함의

Australia Engagement in East Timor and Its Current Implication for the ROK

박국흠*

국방대학교 국가안정보장문제연구소 연구원

Kook-Heum Park*

Researcher(Ph. D. in International Politics), Research Institute for National
Security Affairs, Korea National Defense University

Abstract

호주는 동티모르 관여에서 오랫동안 유지해오던 정책을 완전히 전환하고, 결정 과정에서 국가적 합의까지 이끌어낸 모습을 보였다. 그 동인은 중견국의 역할이란 관점에서 행위자 간 접점을 모색하고, 국가적 정체성과 위치, 딜레마에서 국익과 보편적 가치 실현 사이에서 균형을 찾고자 한 결과이다. 따라서 본 연구 결과는 한국이 인도태평양전략을 본격적으로 실행하려는 현시점에 시사하는 바가 크다고 할 수 있겠다.

Australia showed a complete change in its long-standing policy of engagement in East Timor and even achieved national consensus on the decision. The driving force is the result of seeking contact between agencies from the perspective of the role of a middle power and seeking a balance between national interests and the realization of universal values in the dilemma of national identity and location. Therefore, the results of this study can be said to have significant implications at the moment when The ROK is trying to implement its Indo-Pacific strategy in earnest.

Keywords

관여(Engagement), 파병(Dispatch),
구조.행위자(Structure-Agency),
중견국(Middle Power),
인도태평양전략(Indo-Pacific strategy),
글로벌 중추국가(Global Pivotal State)

Acknowledgement

이 논문은 2024년도 한국해군과학기술학회
하계학술대회 발표 논문임.

1. 서론

국가는 자신의 핵심이익을 침해받거나 구속당하지 않으려 한다. 강대국이 그래왔다. 강대국의 그런 인식과 행동을 국제사회는 냉혹한 현실로 받아들이고 있다. 그런데 호주의 동티모르 관여는 그런 시각으로 설명될 수 없다. 당시 호주의 국가적 정체성과 위치를 고려할 때 그러하다. 또 오랫동안 유지해 오던 동티모르 문제에 관한 입장이 돌변하고, 사태 해결을 위해 군사적 개입을 결정한 모습에서 더 그러하다. 본 연구의 문제의식 시작점이다.

호주의 외교·안보에 있어 중요한 역할을 하는 것은 미국과의 동맹이다. 1940년 후반부터 맺어진 동맹들은 냉전 대결의 산물이라고 할 수 있다. 호주-미국 동맹 역시도 그러하다. 제2차 세계대전 이후 호주의 외교·안보 정책은 미국을 중심으로 하는 지역 안보 틀에 속하게 되면서 운신의 폭이 좁아지게 된다. 호주의 한국전쟁 및 베트남전쟁 참전은 공산주의 확산을 막기 위한 공동안보 인식에서 나온 행위였다. 당시 호주가 지역 안보에서 보인 운신의 한 모습이 라 할 수 있다.

냉전의 종식은 호주에게 또 다른 기회를 제공하게 된다. 공산주의 진영의 몰락으로 도래한 새로운 국제환경에서 봉쇄·억지 전략은 이전보다 효용성을 잃게 된다. 호주가 미국을 유일한 안보 보장자로 인식하게 했던 냉전 구도가 사라지면서 호주는 역대 새로운 행위자 도래의 필요성을 인식하게 된 것이다. 그러나 이것이 호주와 미국의 관계를 소원하게 만든 것은 아니었다. 여전히 호주는 미국을 중요한 동맹으로 인식하고, 실제 미국에 대한 호주의 안보·무

역 의존도는 계속되고 있기 때문이다.

호주의 동티모르 관여는 중견국의 행동 결과라는 일각의 평가가 있다. 그러나 이 같은 행위의 요인에 관한 논의는 분분하다. 냉전 이후 미국의 영향력이 선택적으로 변하고 있었고, 지역 기구가 회원국의 내정 간섭을 꺼리는 상황 속에서 이루어진 동티모르 관여는 여러 요인으로 분석될 수 있다.

그러나 호주가 그동안 동티모르에 관해 일관해 오던 정책 노선을 완전히 바꾸고, 국가적 부담을 안고서 군사적 개입까지 결정한 점, 그리고 호주의 제한된 국가적 정체성과 위치에서 지역 문제와 관련해 주도적으로 행동할 수 있었던 점에 관한 논리적 설명이 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 동티모르 문제를 둘러싼 국제정치적 구조와 호주라는 행위자에 주목하고자 한다. 호주의 동티모르 관여에서 나타나는 구조와 행위자 변수를 살피고, 유기적인 관계를 설명할 필요가 있겠다.

2. 이론 고찰 및 분석 틀

월츠(Kenneth Waltz)는 국제정치 분석수준을 세 가지 이미지로 제시하였다. 첫 번째는 개별 인간의 행동 차원이며, 두 번째는 국가 내부의 구조, 세 번째는 국제체제의 제약요소나 국제적 무정부상태다. 이 세 가지를 간단히 표현하면, 개인, 국가, 그리고 국제체제라고 할 수 있겠다. 이러한 국제정치 분석수준은 국제정치 맥락에서 구조와 행위자 개념을 구체적으로 논의하는 데 있어 도움이 된다. 행위자는 첫 번째와 두 번째 이미지에 해당하는 개인과 국가가 될 것이다. 따라서 개인, 국가, 국제체제를 분절적으로 접근하되 상호가 맞물려 국제정치의 행위를 일으킨다고 보는 것이 더 타당할 것이다.

이런 맥락에서 신동민의 ‘국제정치 결과와 추세 형태’ 주장은 구조와 행위자 개념을 통한 국제정치 결과를 설명하는 데 유용하다. 그의 주장에 따르면 구

조가 국제정치의 결과와 추세를 결정하는데, 행위자는 추세에 영향을 미치거나 때로는 그 추세의 방향을 기존과 바꾸는 요소로 작용한다는 것이다. Fig. 1의 왼쪽 내용과 같이 구조가 결정하는 국제정치의 결과와 추세를 A의 직선으로 표현한다면 중장기적으로 국제정치 현상은 결국 추세인 A의 직선에 수렴하나, 행위자 변수의 작용으로 시점마다 현상이 다양하게 나타날 수 있으며, 이러한 다양한 현상은 B와 같은 점선 형태의 곡선으로 표현될 수 있다. 한편 Fig. 1의 오른쪽 내용과 같이 행위자의 어떠한 충격 요인으로 추세 진행 방향 자체를 완전히 바꾸어 버리는 형태로도 표현될 수 있다는 것이다.

국제정치에서 중견국 역할에는 특별한 의미가 부여되어져 왔다. 이는 중견국은 여타 국가와 대별되는 특성을 지닌다는 가정에서 출발한다. 중견국은 기능주의, 행태주의, 위계주의 등 어떠한 방식으로든 국제정치에서 특정한 역할을 할 수 있다는 점을 저변에 두고 있다는 것이다. 이러한 점에서 중견국 역할은 국가 차원의 행위자 분석에 기초한 이론 정향이라고까지 주장한다. 중견국 역할은 자유주의 패권국과의 연계 속에서만 가능하다는 최근의 비판적 논의도 새겨볼 필요도 있겠다. 호주의 동티모르 관여는 당시 국제정치의 구조와 행위자 관점으로 설명할 수 있으며, 그러한 설명은 중견국 역할론 관점으로 보완하거나 입증할 수 있을 것으로 보인다.

행위자는 결국 국제정치의 결과와 추세에 결정적으로 영향을 미치는 변수로 이해될 수 있다. Fig. 2와 같이 행위자의 역할과 영향력에 따라 국제정치의 결과와 추세(A)는 작거나 크게 이탈과 복귀를 반복하는 형태(B)로 나타난다는 것이다. 그렇다면 이탈의 폭이 클 경우에 복귀를 위해서는 행위자의 노력이 그만큼 필요할 것으로 보인다. 즉 이탈과 복귀의 변동 폭은 행위자 간의 갈등과 합의를 위한 노력 크기로 이해될 수 있겠다. 또 만약에 갈등과 합의를 위한 노력이 반복적으로 이루어진다면 행위자 간에 체득하

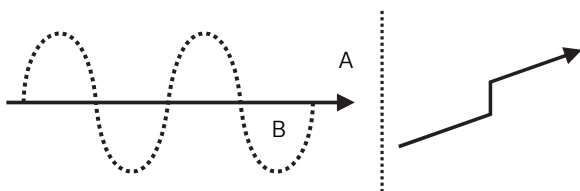


Fig. 1. 국제정치 결과와 추세

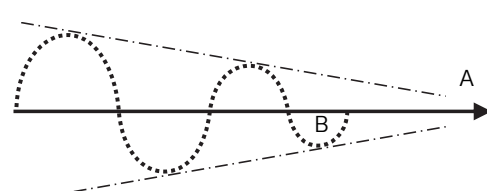


Fig. 2. 분석 틀

거나 동기화되어 그 이탈과 복귀의 폭은 점점 작아지고 궁극적으로 추세는 B와 같이 수렴하는 형태가 될 것이다.

국제정치의 결과와 추세에서 나타나는 변동의 폭이 시간이 지나면서 점점 작아진다는 것은 행위자 간의 갈등 그리고 합의를 위한 노력이 점점 줄면서 합의의 결과에 도달할 수 있게 만든다고 볼 수 있다. 그래서 이를 본 연구의 분석 틀로 이용하고자 한다.

3. 호주의 동티모르 관여

3.1 호주의 국가적 정체성과 위치

호주가 외교를 통해 아시아에 본격적으로 관여하기 시작한 시기는 1980년대 후반이다. 아시아는 호주 외교정책의 핵심 쟁점 중의 하나가 되어 왔다. 호주에게 아시아는 경제·안보적인 측면에서 중요한 지역이기 때문이다. 호주의 외교정책은 전통적으로 아시아라는 지역 질서와 연동해왔다. 냉전 시기에 그러했고 이후에도 호주는 자국 이익을 극대화하기 위해 지역 질서 속에서 타협점을 찾으려 노력했다.

호주 정부가 본격적으로 아시아 관여를 추진한 것은 노동당 정부의 호크(Robert Hawke)와 키팅(Paul Keating) 총리 시기(1983~1996년)로 알려져 있다. 호크와 키팅 총리로 이어진 정부의 아시아 관여는 호주를 아시아로 재배치하기 위한 정치 프로젝트라고 할 수 있다. 당시 아시아 관여의 특징은 한편으로는 경제적 이익 실현이자, 다른 한편으로는 아시아적 정체성 획득을 위한 노력으로 볼 수 있다. 당시 호주 정부는 아시아 관여를 통해 이른바 ‘선량한 국제시민(good international citizenship)’을 구축하려 했다. 선량한 국제시민이란 호주가 숭선수범해서 신자유주의 경제 개혁과 함께 포용적인 정치적 시민권 개념을 수용하겠다는 개념이다. 이때부터 호주는 미국과 아시아를 연계해 지역 협력을 통한 안보·외교도 강조하기 시작했다.

호크와 키팅 총리의 아시아 관여정책에는 국민의 지지가 뒤따르지 못했다. 두 총리는 호주의 아시아 재배치를 주장했지만, 호주가 유럽이나 북미 국가가 될 수 없는 것처럼 아시아 국가도 될 수 없는 모호한 태도도 보였기 때문이다. 대다수 국민은 앵글로 켈틱 정체성을 가지고 있어서 자국을 아시아에 재배치한

다는 정부의 의지가 도전적으로 받아들여졌다. 정부의 정책은 국민에게 호주와 아시아에 대한 이분법적 관점을 강화하는 계기가 되었다.

호주의 아시아 관여정책은 국외에서도 환영받지 못했다. 예컨대 말레이시아의 마하티르(Mahathir bin Mohamad) 수상은 호주의 APEC 구상을 비판했다. 또 싱가포르 리관유(Lee Kuan Yew) 총리도 호주가 아시아로 재배치하려는 노력은 자칫 호주를 ‘아시아의 화이트 트래시(poor white trash of Asia)’로 전락시킬 위험이 있다고까지 비판했다. 두 나라가 반대한 이유는 호주의 아시아 관여정책이 아시아보다 미국 등 강대국의 입장을 더 반영하는 양가성을 보였기 때문이다.

안팎으로 반대에 부딪힌 아시아 관여정책은 하워드(John Howard) 총리가 들어서면서 새 국면을 맞게 된다. 하워드는 아시아 관여정책을 전면 수정한다. 먼저 미국과 영국, 유럽을 친밀한 관계로 끌어들이면서 ‘아시아 먼저, 아시아만이 아닌’ 정책을 주장했다. 그는 전 정부의 정책이 역사와 지정학적 위치 간의 균형을 상실하였다고 비판하고, 아시아 관여가 선별적으로 이루어져야 함을 강조했다.

호주의 아시아 관여정책은 노동당과 연합보수 정부가 아시아와의 관계를 재정립해가면서 전개되었다. 즉 경제와 안보를 위해 중요하게 협력해야 할 지역으로 노동당 정부는 아시아를 주목했고, 연합보수 정부는 우방인 미국과 유럽을 우선시했다. 호주의 국가 정체성에 관한 이 같은 논쟁은 정치공동체의 국제 질서에 관한 인식이 반영된 것이다. 이 논쟁은 기존 역사와 지정학적 위치 사이에서의 경험한 딜레마와 함께 더 복잡해져 갔다.

3.2 구조적 관점

3.2.1 동티모르 문제

동티모르는 400년간의 포르투갈 식민지에서부터 인도네시아의 강점을 거쳐 2002년에 독립을 선포하고 국제사회의 일원이 된 국가이다. 19세기 말 포르투갈은 동티모르 북부를 중심으로 작물 재배를 위해 지배를 시작했다. 1975년 포르투갈이 동티모르에 대한 식민통치를 공식적으로 포기하자, 동티모르는 정당을 만들어 주도권 쟁탈에 들어갔다. 이 과정에서 내

전에 휩싸이게 되는 데 원인은 정당 형성에 있어 다양한 종족이 그 배경이다.

티모르의 정치세력으로는 ‘티모르대중민주협회(인도네시아와 합병)’, ‘티모르민주동맹(포르투갈과 연방 독립)’, ‘동티모르독립혁명전선(즉각 독립)’이 있었다. 이들은 티모르의 독립 방법과 이해관계를 두고 갈등을 겪게 된다. 내전 끝에 1975년 11월 28일, 동티모르독립혁명전선이 ‘동티모르인민민주공화국’을 선언한다. 인도네시아는 군을 동티모르에 파병하여 저항세력을 무력화하고, 친인도네시아 정부를 세운다. 1977년, 인도네시아는 동티모르를 자국의 27번째 주로 합병하게 된다.

당시 인도네시아의 동티모르 강점에 대해 국제사회는 반응은 여러 갈래로 나뉜다. 한쪽은 인도네시아의 강점을 비난하고 동티모르의 자결권을 주장하는 국가들이다. 주로 동티모르처럼 과거 포르투갈의 식민지였던 모잠비크, 앙골라 등이다. 다른 한쪽은 인도네시아와 정치·경제적으로 밀접한 관계를 유지하고 있던 아세안 회원국들이다. 이들 국가는 베트남전쟁 이후 역내 공산주의 국가가 들어서는 것에 대한 거부감으로 인해 인도네시아 입장에 서게 된 것이다. 이때 호주도 인도네시아와 이해관계를 맺고 있어 인도네시아를 지지했다.

또 다른 한쪽은 인도네시아를 암묵적으로 지지하는 서방국가들이다. 서방국가들의 이러한 입장은 베트남전쟁 패배로 국제사회주의 연대 강화에 촉각을 세우며 동티모르에 공산주의 정권이 들어설 수 있다는 우려 때문이다. 사실 미국이 인도네시아의 동티모르 군사작전을 간접적으로 지원했기 때문에 서방국가들이 미국의 입장에 동조했다고 보는 것이 더 타당할 것이다. 서방국가들의 이러한 입장 때문에 유엔이 인도네시아의 동티모르 강점을 침략행위로 규정하고 동티모르 자치 결의안을 수차례에 걸쳐 통과시켰지만, 실효적인 조치는 뒤따르지 못했다. 동티모르 문제는 국제사회의 이해관계에 따른 암묵적 외면으로 인해 유엔 결의안에 대한 지지가 줄어들고 마침내 유엔 의제에서 사라지게 된다.

국제사회의 관심에서 멀어졌던 동티모르 문제가 다시 이슈화가 된 것은 탈냉전 시작 무렵인 1989년 이후이다. 인도네시아의 개방 정책, 산타크루즈(Santa Cruz) 대학살, 인도네시아 APEC 정상회담, 오르타(Jose Ramos-Horta)와 벨로(Carlos Felipe Ximenes

Belo) 주교의 노벨평화상 수상 등이 국제사회에서 동티모르의 관심을 다시 증폭시키는 계기가 되었다. 그래서 유엔선거감시단(UNAMET, United Nations Mission in East Timor)이 파견되어 1999년 8월 30일 주민투표가 이루어졌고, 유권자 45만 명 중 투표율 98.6%, ‘독립’ 지지가 78.5%의 압도적 결과가 나타났다. 그러나 투표결과가 발표되자, 독립에 반대해 온 자치파 민병대의 학살이 자행되었다. 유엔은 1999년 9월 13일에 7,500명 수준의 다국적군 파병을 결정했다. 이때 13개 유엔회원국이 참여하는 다국적군을 호주가 주도하게 되었다.

3.2.2 유엔과 국제사회의 반응

강제력을 행사하지 못한다는 근본적 제약을 극복할 수 없는 상황에서도 유엔이 동티모르 문제에 관해 나름 평화적으로 해결하기 위해 노력했음은 사실이다. 유엔은 동티모르 사태 발발 이전에도 오르타와 같은 지도자들이 목소리를 낼 수 있는 자리를 만들었고, 시민단체들의 탄원을 받아주었다.

동티모르의 최초 지배국인 포르투갈과 포르투갈의 식민지였던 국가를 제외하고 미국, 호주, 아세안 등 주요 국가들은 인도네시아와의 관계, 내정 불간섭 원칙, 공산주의 세력 확장에 대한 우려 등을 이유로 인도네시아의 동티모르 강점에 대해 암묵적 지지나 방관적 자세를 보여왔다. 국제사회의 그러한 태도에도 불구하고 동티모르 주민들의 독립 투쟁은 계속되었고, 특히 인권단체를 비롯한 비정부기구, 언론은 여러 경로를 통해 국제사회의 관심을 환기하려는 노력을 이어갔다.

인도네시아는 동티모르의 독립 불가론을 계속 고수해왔다. 동티모르가 영내에 있다는 지리적 이유와 역사적 일체성의 이유 때문이다. 지역 안정의 이유도 있다. 동티모르는 자립할 수 없어서 열강의 간섭을 초래하고 이는 곧 지역 불안정의 요인이 된다는 것이 인도네시아의 주장이다.

그러나 인도네시아는 수하르토 정권이 붕괴되고 외환위기가 겹치면서 동티모르 사태에 대한 국제사회의 압력에 굴복해 하비비(Bacharuddin Habibie) 대통령은 ‘자치권’과 ‘독립’ 중에서 선택하는 동티모르의 주민투표에 동의하였다. 투표 결과 ‘독립’이 나오자, 친인도네시아 자치정부를 지지하는 민병대의

살상이 시작되었다. 이 유혈 사태가 국제사회의 주의를 환기하게 만든다.

3.2.3 미국의 반응

국제사회가 유엔의 한계를 인식하게 되면서 미국의 역할에 대한 기대가 커졌다. 하지만 미국 역시 동티모르 관여에 소극적인 태도를 보였다. 당시 미국의 아시아-태평양 안보구상과 전략 실익이 연관되어 있다는 점에서 그 이유를 찾는 것이 일반적일 것이다.

미국은 그보다 동티모르 사태에 주도적으로 개입하기에는 정치적 부담과 제약의 틀에 갇혀 있었다. 동티모르 사태 직전인 1993년 소말리아 사태 실패로, 백악관은 평화유지활동에 대해 강경한 노선을 채택하게 된다. 이러한 경직된 사고는 이후 ‘대통령 결정 지침 25’로 명문화되는데, 이 지침에서는 소말리아 개입 실패 원인으로 유엔을 지목하고, 향후 미국이 유엔 작전에 참여하기 위한 까다로운 충족 조건을 제시하고 있다.

미국의 미온적 대응에 호주는 강하게 비판하며 적극적인 관여를 촉구했다. 호주 하워드 총리는 “미국은 주요 전투에서 도움이 필요할 때 호주에 파병을 요청했고, 호주는 기꺼이 응했다. 그러나 지금 호주는 버림받았고, 이는 동맹 위반이다”라고 표현의 수위를 높여 불쾌감을 드러냈다. 결국, 미국은 소규모지만 파병을 하게 되고, 외교적인 노력을 통해 타국의 참여를 끌어내면서 호주를 파병 주도국으로써 힘을 실어주었다. 또 미국은 호주의 요청에 따라 파병에 반대하는 인도네시아를 국제통화기금(IMF) 등 국제기구를 통해 압박해 동의를 끌어냈다. 예컨대 미국은 IMF가 인도네시아에 대한 경제적 지원을 철회하도록 만들었고, 국제부흥개발은행(IBRD) 역시 동티모르 사태에 대한 약속을 이행하지 않을 시 국제차관을 철회할 수 있다는 경고를 보내도록 만들었다.

3.3 행위자 관점: 호주

동티모르 관여를 두고 국제사회의 논의가 진행될 때 호주 국내에서도 자국의 역할과 관여 방안에 대한 담론이 행위자를 중심으로 형성되고 있었다. 주목할 점은 관여 방안이 군사적 개입으로, 이는 국가적으로 경제와 안전뿐만 아니라 자국의 정체성과 위치

에 부담을 안고 있음에도 당정 간의 합의와 국민적 지지를 이끌어냈다는 점이다. 20여 년간 인도네시아의 동티모르 인권 유린 행위에 대해 침묵으로 일관했던 호주가 돌연 태도를 바꿨음에도 불구하고 동의를 이끌어낸 점은 특이하다고 할 만하다.

호주의 국제관계에 관한 연구 대부분이 호주 정부가 대외정책 환경에 민감하게 대응해왔다고 지적한다. 호주는 인구가 적고 지리적으로 서방 파트너와 떨어져 있기 때문에 정부가 적극적인 대외정책을 펼쳐왔다는 것이다. 자야수리야(Kanishka Jayasuria)는 호주가 아시아 국가와 다자주의적 관여 과정에서 자국의 역사·지리적 특수성에 기인해 가지게 되었던 중견국이라는 입장을 강화해나갔고, 중견국이라는 정체성을 국제정치와 국내정치를 연계시키는 데 이용했다고 설명했다. 이러한 맥락에서 호주 정책결정자들은 국제관계가 자국의 여론을 주도하기를 기대했다. 아시아를 통해 호주의 정체성을 규정하고, 국민이 그것을 따르는 것이 국익에 도움이 된다는 여론을 형성하려 했던 것이다.

3.3.1 국익 실현

인도네시아의 동티모르 강점 이후 호주의 동티모르에 대한 기존의 정책 기조는 “동티모르는 인도네시아의 주권이 행사되는 지역이다”라는 표현으로 대변될 수 있다. 호주가 처음에 이러한 입장을 취한 이유는 티모르해 유전개발권 획득과 동남아시아 관여를 위해서는 인도네시아의 협력이 긴요했기 때문이다. 그랬던 호주가 정책을 돌연 바꾼 것은 1999년이다. 이러한 입장의 급선회는 대내외적 영향을 보인다. 인도네시아에서 수하르토가 몰락한 이후 포르투갈과 인도네시아 간에 동티모르의 장래에 관한 협상이 진행되고 호주의 엘리트들이 동티모르 정책에 대해 계속 강하게 비판했기 때문이다.

호주의 동티모르에 관한 정책 선회의 대내 시작점은 야당에 있었다. 1997년 하워드 정부 당시 야당이던 노동당 대변인 브레러턴(Laurie Brereton)은 호주 총선을 앞두고 동티모르 학살과 인권 유린 행위를 고발하였다. 그동안 정부의 방관을 비판하면서 도의적 책임을 물었던 것이다. 브레러턴의 주장은 세력화되면서 1998년 9월 인권을 외교정책의 가치로 삼을 것을 제안하는데, 동티모르 문제 해결이 이 제안의

핵심내용이었다. 이후 자결권 주장도 동티모르 문제에 있어 정부를 비판하는 근거가 되었다. 호주 정부·여당은 일련의 변화를 보면서 동티모르 문제를 기존의 대응으로 해결할 수 없다는 결론에 도달하고 새로운 접근방안의 모색 필요성에 공감하게 된다.

정부와 여당은 동티모르와 관련하여 인권과 자결권 측면에서는 야당 의견에 동의하였지만, 국익 측면을 강하게 내세웠다. 정부·여당과 야당 모두 동티모르 문제 해결을 원하고 군사력 개입을 통한 동티모르 문제 해결에 동의했지만, 정부의 명분은 인권과 자결권보다 국익에 더 우선한 것이었다고 볼 수 있다. 결국, 호주의 정책 급선회는 동티모르에 대한 주도권을 확보해 국익을 실현해 나가겠다는 의지와 더불어 인권과 자결권에 대한 비판에도 일정 수준 대응하겠다는 태도가 교차해 이루어진 것이다.

호주 국민 대부분도 동티모르 파병을 지지하였다. 파병 결정을 앞두고 실시한 당시 여론조사 결과에 따르면 호주 국민 77%가 파병을 지지하였다. 호주 국민은 그 지지의 이유로 ‘국익’과 ‘인도주의’를 들었다. 시민단체들도 파병을 제안했다. 즉 국내 행위자들에 의해서 국익과 인도주의 가치가 서로 연계되어 정책 선회가 작동되었다고 볼 수 있다.

3.3.2 보편적 가치 실현

1990년대 후반 동티모르 문제 해결을 둘러싼 호주 내 담론에 국내 행위자들의 이해관계와 노력이 보이는데, 눈에 띄는 행위자는 동티모르 독립을 위해 다양한 형태로 정부와 국제사회에 호소해 온 인권단체, 종교단체 등을 꼽을 수 있다. 이들은 동티모르 독립을 주장하였으나, 호주 정부의 기존 대외정책과 부딪쳐 국내 현안으로 등장하지 못했다.

동티모르 문제는 왜 20여 년 동안 국제사회 현안으로 대두되지 못했을까? 동티모르는 여타 독립운동과는 달리 인도네시아의 강점에 대항해 외교적인 방법으로 투쟁했기 때문이다. 투쟁 수단으로 평화적인 방법을 택한 것이다. 세계의 내전 형태를 살펴보면, 대부분이 민간을 상대로 인질, 납치, 폭발 등과 같은 테러를 동원하기 마련이다. 테러라는 수단을 쓰면 당장에 국제적인 이슈를 형성시키겠지만 국제사회 지지를 받기는 어렵다. 동티모르 독립 투쟁은 오랫동안 테러와 같은 수단을 배제했기 때문에 국제사회 현안으

로 끌어낼 수 없었다고 볼 수 있다.

1999년 초, 브레러턴은 학살 등 사건을 목인해 온 호주 정부에 인권 유린의 책임이 있다고 주장함과 동시에 자결권을 함께 강조하며 시민단체의 지지 속에 파병을 제안한다. 그의 주장은 여당뿐만 아니라 야당 내부에서도 반대하는 상황에 직면하게 된다. 당시 여당은 그의 주장을 이용하여 야당 분열에 활용하였다. 브레러턴 세력은 여당의 전략으로 인해 정부의 결정에서 자신의 고유 명분을 온전하게 유지하지 못했다. 그러나 동티모르 문제를 행위자의 담론으로 형성시키고, 국제사회 화두로 끌어낸 성과는 주목할 만하다.

호주가 동티모르에 대한 인도네시아의 주권을 오랫동안 인정해 오고, 인도네시아의 인권 유린과 탄압을 눈감아 오다가 동티모르 투쟁과 국제사회 우려가 커지자 태도를 바꾼 것은 비난받을 사안임은 분명하다. 비록 뒤늦게 관여했지만, 호주의 인권 민주주의 외교정책이 수행되어 동티모르에 영향을 미쳤다는 평가는 부인할 수 없다.

3.4 중견국 역할론 관점

국제정치 분야에서 중견국이라고 하면 떠오르는 대표적인 국가가 호주이다. 호주는 이른바 제1세대 중견국에 속한다고 할 수 있는데, 주로 1980년대와 1990년대 초에 냉전 종식과 미국의 패권 쇠퇴라고 하는 국제정치의 변화를 배경으로 하여 적극적인 외교 역할을 타진했던 국가들이다. 역사적으로 볼 때 호주가 매번 중견국의 외교를 전개해 온 것은 아니다. 또한, 호주의 정책결정자들이 그것을 줄곧 지향한 것도 아니다. 호주의 중견국 역할 방향과 성격은 집권 정당에 따라 결정되었다. 호주의 외교정책은 변화하는 국제사회 구조와 행위자에 따라 달라지고, 그 속에서 중견국 역할을 모색하면서 변화해 온 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 이러한 중견국 역할은 호주만의 독특한 국가적 정체성과 위치를 반영하고 있으므로 앞서 국제정치 구조와 행위자 시각에서 바라본 호주의 동티모르 관여에 관한 설명을 논리적으로 보완할 수 있을 것으로 보인다.

중견국이 외교정책을 추진하는 데 있어서 중요한 것은 행위자들이 서로 관계를 맺는 구조적 속성, 특히 그 행위자가 구조 안에서 차지하는 위치를 파악

하는 것이다. 구조는 행위자들 간의 관계 구도 또는 상호작용의 패턴을 말한다. 구조적 위치가 중요한 이유는 이를 활용한 중개(brokerage)의 과정을 통해서 이른바 위치권력을 행사할 수 있기 때문이다. 국제정치 역사의 역사를 보면, 중개에서 비롯되는 위치권력은 중견국에 기대되는 역할이라기보다는 보통 중재(mediation)라는 이름으로 강대국에 기대되는 역할이었다. 그러나 중견국 또한 결정적으로 중요한 역할을 담당할 가능성도 없지 않다는 것이다.

중견국이 외교정책을 추진하려면 어떤 국가가 될 것인가의 문제를 먼저 고민해야 한다. 중견국의 외교정책은 국가목표, 그에 따른 국익을 규정하는 정의와 직결되기 때문이다. 중견국은 흔히 강대국이 추구하는 확장된 국익 개념을 적용할 수 없을 것이다. 따라서 중견국의 국익은 국가에 의해서 부과되는 것이 아니라 국민적 합의에 기반을 두고 추구해야 한다. 또 주변국, 나아가 세계와 함께 나누는 공익 성격의 이익을 추구해야 한다. 국익에 관한 이 같은 정의는 모든 국가에 해당이 되겠지만, 중견국에 더욱 그러할 것이다.

1983년에 재집권에 성공한 노동당 호크 정부는 노동당의 전통에 따라 중견국으로서의 가교역할이 여전히 중요하다고 보았다. 1980년대 후반에 국제질서는 아시아와 유럽·북미 두 지역으로 분화되어 라이벌 블록이 형성될 우려가 나타났고, 이에 호주에서는 두 지역 어디에도 속할 수 없다는 위기감이 대두되기 시작했다. 이러한 위기에 대응하기 위해 호주는 국가간 연합 형성을 중심으로 한 이니셔티브를 제안하는데, APEC이 그것이다. APEC 제안은 에번스(Gareth Evans) 장관에 의해 주도되었다.

이 시기에 호주 시민사회에서도 대외정책에 관한 관심이 증대하기 시작했다. 경제가 국가의 새로운 아젠다로 부상한 가운데, 그와는 다른 환경, 인권, 민주주의 등의 이슈가 호주 국내, 특히 시민사회를 중심으로 확산되었다. 당시 세계적으로 동아시아 국가들의 국력이 신장하면서 이들 국가가 호주의 경제, 안보, 사회 등에 미치는 영향력이 확대되었기 때문에 대외정책 방향을 아시아에 맞춰 다시 설정해야 한다는 움직임도 확산되었다. 이러한 맥락에서 호주는 아시아-태평양 지역에 지역 기구가 필요하다는 인식을 하게 되었고, 곧 APEC 제안으로 이어졌던 것이다. 결과적으로 보면, 당시 호주의 중견국 역할은 국제사회에서 호주가 실제 가지고 있는 힘보다 더 많은 힘을 갖게 해줬다고 평가받는다.

호주가 중견국으로서 역할 수행이 가능했던 이유는 호주의 외교가 신뢰를 얻고 있었기 때문이다. 즉 호주가 미국의 동맹임에도 불구하고 종종 미국의 입장과 다른 입장을 보임으로써 미국을 견제했고, 경제, 안보, 인권 등의 사안에서도 자국 이익만을 추구하기보다는 유사 입장국이나 약소국 입장을 대변했다는 점에서 이유를 찾아볼 수 있다.

호주는 이러한 중견국 역할 전환의 연속에서 동티모르 관여를 결정하게 된다. 1999년 5월 인도네시아-포르투갈-유엔 간에 주민투표에 관한 협정이 이루어지는데, 호주는 내부 정보를 통해 주민투표 이후 무력충돌 가능성을 예상하고, 투표 이전부터 군사적 개입이 이를 제압할 수 있다는 판단에 파병을 미리 준비한다. 그리고 유엔 평화유지군 파병은 신속 대응이 불가능하다고 판단하고 호주가 주도하는 다국적군 파병을 결정하게 된다.

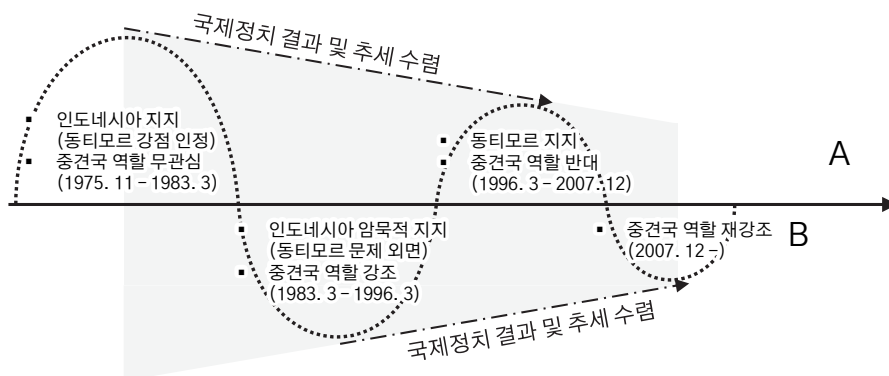


Fig. 3. 국제정치 결과와 추세: 호주의 동티모르 관여

호주의 동티모르 파병은 노동당과 보수연합 정부가 중견국의 역할론을 반복해 가는 과정에서 나온 정책적 산물이라 할 수 있겠다. 예컨대 노동당 정부는 경제와 안보를 위해 협력해야 할 지역으로 아시아를 주목했고, 그곳에서 중견국 역할을 추구했다. 반면 보수연합 정부는 중견국 이상의 힘을 가진 국가 역할을 내세우면서 동맹을 바탕으로 양자외교를 추구했다. 호주의 동티모르 파병은 이처럼 같은 듯 다른 성향의 두 정부가 외교정책 노선에서 중견국 역할론을 두고 서로의 접점을 모색해 나간 결과라고 평가할 수 있겠다. 호주의 동티모르 관여를 국제정치 결과와 추세 형태로 나타내면 Fig. 3와 같다.

4. 결론

호주의 동티모르 관여는 국제정치의 구조와 행위자의 상호작용 결과로 볼 수 있다. 유엔과 미국의 제약으로 인해 발생한 지역 안보의 공백을 호주는 기회로 삼아 동티모르에 관여한 것이다. 이 과정에서 정책적 입장의 급선회에도 불구하고 합의를 이끌어낸 동인은, 다른 성향의 정부들이 국가적 정체성과 위치 딜레마에서 국익과 가치 실현 사이에서 균형점을 찾은 결과로 설명할 수 있겠다.

호주의 동티모르 관여는 지금의 한국에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있겠다. 호주는 한국전쟁에 파병했던 한국의 전통적 우방국이다. 또 비슷한 입장을 공유하는 국가이다. 일견 비슷한 국가처럼 보이지만, 외교정책에서는 매우 결이 달라 보인다.

한국도 중견국 개념과 유사한 맥락으로 외교정책을 추진한 바 있다. 그러나 미중 패권경쟁의 심화라는 구조적 환경에서 중견국 역할을 지속하기 어려운 현실에 직면해 있다. 이에 한국은 자신의 인도태평양 전략 표명을 통해 중견국 개념을 뛰어넘어 자기 정체성과 진영화를 분명하게 재규정하였다. 이는 외교정책의 피벗과 같은 선언이라고 할 수 있겠다.

이런 배경하에 한국은 지역 관여에 있어 뒤따라오는 독특한 딜레마에 유의해야 한다. 한미동맹의 관계성, 북한에 대한 경직성, 국내 비준이다. 즉 지역 문제에 한국이 관여하려 할 때 동맹과 자율성, 대북태세, 여론·국회 등의 변수에 영향을 크게 받는다는 것이다. 이러한 국제정치의 구조와 행위자 관점은 한국을 한계에 이르게 한다. 그렇다면 한국은 어쩔 수 없

다는 체념 속에 있어야 하는가? 이러한 체념을 극복하고 새로운 정체성과 자부심을 외교정책에 투영할 수 있는 개념은 바로 한국이 주장하고 있는 글로벌 중추 국가 역할론일 수 있다.

한국의 인도태평양전략이 선언적 차원을 넘어 실행력을 담보하기 위해서는 호주가 동티모르 관여에서 보여준, 국민적 공감대와 합의를 이끌어내는 노력이 무엇보다 중요하다. 한국의 진영과 입장은 뚜렷해지고, 동맹과 가장 높은 동조율을 보이는 전략 노선을 택한 시점에 한국의 딜레마도 더욱 도드라져 보이기 때문이다.

참고문헌

- [1] Capling, Ann, "Twenty Years of Australia's Engagement with Asia," *The Pacific Review*, Vol. 21, No. 5, 2008.
- [2] Cha, Taesuh, "The End of Middle Power Diplomacy in the Post-Unipolar Moment?," *International Area Studies Review*, Vol. 27, No. 4, 2023.
- [3] Clinton Fernandes, "The Road to INTERFET: Bringing the Politics Back In," *Security Challenges*, Vol. 4, No. 3, 2008.
- [4] Dong-min Shin, "A study of Agency-Level Influence in International Relations: Theory and Practice," *The Journal of International Relations*, Vol. 22, No. 3, 2019.
- [5] Griffiths, Martin & Wesley, Michael, "Taking Asia Seriously," *Australia Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, 2010.
- [6] Gorjão, Paulo, "Australia's Dilemma between Geography and History: How Consolidated is Engagement with Asia?," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 3, 2003.
- [7] Han-shik Kim, "Emerging Debate on Applying Morality to International Affairs: A Case of the Independence of the East Timore," *Defense Research*, Vol. 47, No. 1, 2004.
- [8] Hugh White, "The road to INTERFET: Reflection on Australian Strategic Decisions Concerning East Timor, Dec. 1998-Sep. 1999," *Security Challenges*, Vol. 4, No. 1, 2008.
- [9] Jayasuriya, "Building Citizen: Empire, Asia and the Australian Settlement," *Australia Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, 2010.
- [10] Johnson, Carol (eds.), "Taking Asia Seriously," *Australia Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, 2010.
- [11] Moon, Kyounghee, "Australia's Engagement with Asia," *The Korean Journal of Area Studies*, Vol. 28, No. 3, 2010.
- [12] Moon, Kyounghee & Lee, Heejin, "A Study on the Australian Labor Party's Middle Power Diplomacy," *21st Century Political Science Review*, Vol. 22, No. 2, 2012.
- [13] Moreen Dee, "'Coalition of the Willing' and Humanitarian intervention: Australia's Involvement with INTERFET," *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 3, 2001.
- [14] Park, Jieun, "Australia's Involvement with International

Force for East Timor,” Master’s Degree Thesis, The Graduate School Seoul National University, 2016.

[15] Paul D. Williams & Alex J. Bellamy, “Understanding Peacekeeping,” Korea National Defense University, 2021.

[16] Weiss, Thomas, “Rekindling Hope in UN Humanitarian Intervention,” in Walter Clarke & Jeffery Herbst (eds.),

“Learning from Somalia,” Westview Press, 1997.

[17] Yang Seung-Yoon, “A Study on Timor Leste’s Politics and International Relationship,” Asian Studies, Vol. 127, No. 2, 2009.

[18] Yeoul-Soo Kim, “Recolonization and Independence of East Timor,” Korea and World Politics, Vol. 19, No. 1, 2003.