

## 호주의 대중국 대결외교 -복합적 위협인식과 과잉 위험회피를 중심으로-

유재광 ■ 경기대학교\*

### 〈국문요약〉

호주의 대중국 정책이 하루가 다르게 강경해 지고 있다. 명목상 호주의 코로나-19 기원 국제조사 요구에 대한 중국의 고강도 무역 제재에서 기인한 호주의 대중국 강경책은 말의 전쟁을 넘어 호주의 군비증강과 쿼드(QUAD) 참여 확대 그리고 최근 미국·영국과의 안보협의체 오커스(AUKUS) 가입으로 구체화 되고 있다. 본 연구는 왜 호주가 자신의 최대 수출시장인 중국을 상대로 이런 강경한 외교·안보전략을 추진하고 있는지 설명하고자 한다. 특히 노골적이고 공세적인 군사위협이 아닌 정치, 경제 그리고 문화적 측면에서 진행 중인 중국의 공세적 책략(statecraft)과 기존에 유지되어온 중국과의 경제적 상호의존이 호주 지도자들로 하여금 복합적 위협인식-위협과 기회 인식의 혼재-을 갖도록 만들었고 이 인식이 최근 호주의 대중국 강경책인 과잉 위험회피(over-hedging) 전략의 배경이 되고 있다는 주장을 펴는다. 본 연구는 이 주장을 호주 중국 관계 사례연구(2010-2020)를 통해 입증하고 이로부터 일련의 정책적 함의를 제시한다.

\*주제어: 호주, 중국, 책략, 복합적 위협인식, 과잉 위험회피, 쿼드(QUAD), 오커스(AUKUS)

## I. 펴 줄

본 연구는 최근 주목받고 있는 호주의 대중국 강경책의 실체는 무엇이고 그 원인은 무엇인가? 라는 질문에 답하고자 한다. 양국 관계에 관심을 지녀온 많은 수의 학자들과 전문가들이 양국이 지난 50년 외교적 관계에서 가장 갈등적 관계

\* 경기대학교 국제학과 조교수 (E-mail: chaekwangyou@kyonggi.ac.kr)

로 들어가고 있다고 분석하면서 당분간 이 관계가 지속될 수 있다는 어두운 전망을 속속 내놓고 있다. 명목상 2018년 호주의 화웨이(Huawei) 장비 사용 금지 결정과 최근 코로나 기원 관한 조사문제로 악화된 양국 관계의 악화는 무역 제재, 고위급 경제회담 취소, 그리고 최근의 일련의 군사적 대치 움직임으로 확산되는 모양새다.

하지만 불과 얼마전까지만 해도 호주와 중국의 관계는 아시아 태평양지역에서 국가 간 협력의 상징으로 여겨질 만큼 좋아 보였다. 급증하는 경제적 교류에 기반 양국의 정치적 문화적 교류도 급증하였고 심지어 군사적 교류도 이루어졌다. 2010년 호주 수상 러드(Kevin Rudd)는 호주와 중국의 관계를 가리켜 상호신뢰와 약속 그리고 솔직한 대화에 기반한 진정한 우정이라고 정의한다. 양국이 2015년에 자유무역협정인 ChAFTA(China-Australia Free Trade Agreement)까지 체결하자 이런 우호 관계는 돌이킬 수 없는 흐름으로 인식되었다.

그럼 호주는 왜 최근 들어 중국에 대결적인 정책을 추구하고 있을까? 이 대결적인 정책의 실체는 무엇인가? 이 질문들에 대답하기 위해 본 연구는 호주의 대중국 정책 변화를 과잉 위험회피(over-hedging) 전략-현실주의적 균형요소가 강조된 위험회피전략으로 개념화하고 그 원인으로 호주 지도자들이 중국에 대해 형성하고 있는 복합적 위협인식(complex threat perception)을 지적한다. 특히 지난 10여 년간 중국이 호주를 향해 추진한 일련의 정치, 경제 그리고 문화적 책략(statecraft) 이 호주의 높은 대중국 경제의존도와 결합하여 호주 지도자들의 이런 위협인식 형성을 가져왔고 이 위협인식이 현재 호주의 대중국 강경책 즉 과잉 위험회피라는 전략적 조정을 가져왔다고 주장을 펴는다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 다음 2장에서는 기존의 호주와 중국 간의 양자 관계 특징에 대한 논쟁을 비판적으로 검토하고 이 논쟁의 공헌과 한계점을 식별해 본다. 제3장에서는 기존 연구의 한계점에 기반 호주의 대중국 외교안보정책을 설명할 수 있는 대안적 분석 틀 과잉 위험회피모델을 개발 및 제시하고 이로부터 가설을 도출한다. 4장에서는 이 가설을 뒷받침할 중요사례연구(crucial case study) 즉 호주의 대중국 외교·안보 정책 2010-2020을 수행한다. 마지막 장에서는 본 연구의 간단한 요약과 결론을 제공하고 연구가 지니는 정책적 함의를 제시한다.

## II. 호주-중국 관계 논쟁

지난 수 십년간 중국과 호주 양자 관계에 관한 연구는 자유주의적 시각이 지

배하였다. 중국과 호주 간의 급증하는 무역에 초점을 두어 양국의 절대적 이득(absolute gain)에 관한 관심이 협력적 관계 형성을 추동하였다는 것이 이 시각의 주된 주장이다. 헤(Bagpan He)의 연구가 대표적인데 헤는 지난 시기 호주의 중국 정책이 수용(accommodation)이었다고 주장하며 이 정책의 근간에는 경제적 상호의존에 대한 고려가 깊게 자리하고 있었으며 아울러 국제제도를 통한 중국을 국제사회 건설적 구성원으로서의 사회화하려는 노력도 병행되었다고 주장하고 있다(He 2012, 58-62).

1990년대에 그 시계가 맞추어져 있으나 맥커라스(Colin Mackerras) 역시 호주와 중국 관계의 핵심적 동인은 경제적 교류였으며 이 관심이 양국의 잠재적 갈등요소-상반되는 인권(human rights)에 대한 인식, 대만과 티벳 그리고 동티모르 갈등-에도 불구하고 양자 관계를 협력적이고 안정적인 관계로 이끌어 가는 역할을 했다고 주장한다(Mackerras 2000, 185).

양국 관계를 미국과의 관계 속에서 파악한 연구도 존재한다. 약 30여 년간의 중국과 호주 관계를 리뷰하면서 서터(Robert Sutter)는 양국의 관계가 냉전 시기에는 전략적 이해관계의 일치-즉 소련의 위협에 대응-그리고 냉전 이후에는 상호 경제적 이익에 관한 관심 때문에 안정적으로 유지되었다고 주장한다. 특히 서터는 이러한 양국 간의 협력적 관계가 호주의 동맹국 미국의 대중국 정책 변화와 상관없이 비교적 일관되게 유지되어 왔음을 지적하고 있다(Sutter 2002, 351). 비슷한 맥락에서 토마스(Nicholas Thomas)의 연구 역시 호주의 대중국 정책이 경제적 관심사에 의해 규정되고 있음을 보여주고 있다. 양국 간의 경제협력 규모와 속도가 유례가 없을 정도로 크고 빠름을 지적하면서 토마스는 호주의 대중국 유화정책이 오히려 미국과의 불협화음을 가져올 정도로 발전하였고 이 추세가 지속될 것으로 전망했다(Thomas 2015, 854-863).

호주 중국 관계 연구에서 이런 자유주의적 시각이 우세한 것은 사실이나 2016년부터 악화된 양국 관계의 긴장감을 반영하여 좀 더 현실주의적 시각에서 바라본 연구도 속속 등장하고 있다. 비슨과 쟁(Mark Beeson and Jinghan Zeng)은 그들의 연구에서 경제적으로 중국에의 의존도가 상당히 높은 호주가 최근 중국이 보여주는 일방적이고 팽창적 외교 행보에 자극받아 현실주의적 요소를 가미하고 있다고 주장한다(Beeson and Zheng 2015, 164-169). 메드캐프(Rory Medcalf)는 한발 더 나아가 최근의 호주-중국 관계의 악화가 수년 동안 진행되어 온 중국의 정치 및 경제영역의 대호주 침투의 결과이며 앞으로 호주의 대중국 정책은 과거와 같은 수용에서 벗어나 자국의 국익을 최선에 두는 현실주의적 방향으로 선회할 것이라 전망한다(Medcalf 2019, 109-114). 국제정치학적 이론을 적

용하지 않았으나 해밀턴(Clive Hamilton)과 수리(Navdeep Suri)의 최근 연구도 비슷한 결론을 도출하고 있다(Hamilton 2018, 1-7; Suri 2020, 1-15).

호주의 국내정치에 초점을 두어 러드(Kevin Rudd) 수상 집권기와 길러드(Julia Gillard) 내각 하의 대중 정책 차이점을 부각한 연구도 존재한다. 러드 수상 시기에는 중국과의 인권문제로 인한 강한 충돌을 길러드 수상 시기는 경제적 실용주의에의 합치를 부각하여 전자의 경우 호주가 강한 현실주의적 외교정책 행보를 보인 반면 후자의 경우 상당히 자유주의적 입장을 취했다는 것이다(Bloomfield 2016, 268-269).

하지만 이런 기존연구가 현재의 호주-중국 관계를 설명하는데 문제점이 없는 것은 아니다. 가장 먼저 지적되어야 할 점은 중국의 대호주 전략이 공세-협력의 이분법으로 보기에는 너무 미시적으로 진화하고 있다는 점이다. 현재 중국은 호주를 공세적 군사력으로 위협하는 것도 아니고 그렇다고 장밋빛 상호의존에 기대어 협력만 추구하고 있지도 않다. 오히려 이런 이분법적 전략이 설명할 수 없는 다양한 책략(statecraft)을 호주를 향해 동원하고 있으며 호주 지도자들은 이에 따라 상당히 복잡한 대중국 위협인식을 발전시키고 있다. 당연히 호주의 대중국 전략도 균형-협력의 이분법으로 설명하기에는 무리가 있다. 이러한 복잡한 현실을 설명하기 위해 다음 장에서는 대안적 시각-과잉 위협회피 이론-을 제안한다.

### III. 분석 틀: 과잉 위협회피(Over-Hedging)

국가 A와 B를 상정하고 A가 B와 비교하여 급격한 경제적 군사적 성장을 한다고 가정할 때 B는 A의 군사적 성장이 근접한 지역에서 일어날수록, 공세적 의도를 동반할 경우, 공세적 군사력 강화에 의존해 성장할 경우 심각한 위협인식의 악화를 경험하고 이에 대응하여 내적 균형(internal balancing)과 외적 균형(external balancing)을 하여 위협에 대응한다는 것이 (신) 현실주의 이론의 상식이다(Walt 1985, 9-13). 하지만 (신) 현실주의 계열의 연구는 지나치게 공세적 군사력 증감 여부와 이로 인한 주변국의 군사적 위협인식의 증감에 초점을 두어 주변국이 부상하는 국가에 느끼는 위협인식의 다양한 원인과 이의 결과로 나타나는 다양한 전략적 선택을 제대로 설명하지 못하는 약점이 있다(Goh 2005; Kang 2009; 유재광 2021).

본 연구에서는 특히 A가 B에 사용하는 다양한 '책략'(statecraft)에 초점을 두어 이를 매개로 한 두 국가 간의 위협인식의 발현과 이 위협인식의 결과로서의 나타나는 B의 전략적 조정(strategic realignment)을 과잉 위험회피(over-hedging) 모델을 통해 설명하고자 한다. 이 모델은 네 가지 핵심 가정으로 구성된다. 첫째로 현실주의 이론에 기대어 국가는 단일행위자이며 자신의 국익을 극대화하기 위해 타국과 경쟁을 숙명으로 살아야 한다는 현실주의적 세계관을 받아들인다. 하지만 동시에 이런 국가들이 공동의 경제적 이익을 위해 경제적 상호의존 역시 끊임없이 발전시키고 이 결과가 세계화(globalization)라는 현상을 가져왔다는 자유주의적 주장도 수용한다. 즉 본 모델은 일부 라이벌 국가들을 빼고는 21세기 대부분 국가들이 안보상의 경쟁과 상호이익에 기반 경제적 협력을 동시에 추구하고 있음에 주목하고 이를 가정으로 받아들인다.

두 번째 가정으로 이렇게 경쟁과 협력을 동시에 추진하는 두 국가 A와 B의 양자 관계에서 A가 군사적 부상을 한다고 가정할 때 A가 B에게 위협을 주는 방식은 현실주의자들이 말하는 것처럼 공세적 의도에서 진행되는 총 군사력 강화뿐 아니라 A가 채택하는 다양한 책략에도 영향을 받는다고 가정한다. 책략이란 한 국가-A가 다른 국가-B에 자신이 설정한 정책목표를 달성하기 위해 자신 주변의 안보환경이나 타국의 행위나 정책 변화를 유도하기 위해 취하는 조직화된 행위이다(Holsti 1976; Baldwin 1985; Goddard et al. 2019). 본 연구에서 단지 공세적 군사력 사용-이는 군사적 책략이다-이외의 다양한 책략에 주목하는 이유는 냉전붕괴와 세계화의 진전으로 국가들이 타 국가에 자신의 영향력을 관철하는 수단이 대규모 군사력 사용이라는 고전적이고 거시적 책략에서 다양한 '미시적 책략'으로 질적 변화를 겪어왔기 때문이다. 특히 지난 수십 년간 발전해 온 국가 간 다양한 상호의존의 강화는 공세적 군사력 사용의 효용을 급격하게 감소시키는 반면 미시적 책략의 효용성은 급증시키고 있다(Goddard et al. 2019, 304-305).

책략의 그 형식에서 군사는 물론 정치적, 외교적, 경제적 그리고 문화적 영역까지 확대되고 있으며 그 행사방식도 상당히 교묘하게 진화되어 오고 있다. 예를 들어 A 국은 과거 B 국과 맺어온 높은 정치적 교류 혹은 상호의존을 자국의 전략적 이득 확대를 위해 사용할 수 있는데 이를 정치 책략(political statecraft)이라고 부를 수 있겠다. 대표적인 것이 A 국이 B 국의 정치인 중 A 국에 호의적인 정치인을 포섭하는 것, B 국의 특정 정당에 금전적 기부를 통해 A 국에 호의적인 입법활동을 유도하는 것이다.<sup>1)</sup> 부상하는 A 국은 B 국과 맺어놓은 경제적 상호의존을 사용하여 자신의 전략적 이익을 확보하려 할 수도 있는데 이는

일종의 경제적 책략(economic statecraft)이다. 경제적 책략의 대표적인 것은 B 국과의 투자협정을 통해 A 국의 경제적 영향력을 늘리거나 B 국이 A 국에 크게 의존하는 무역(수출)을 레버리지로 사용하여 자신의 의사를 관철시키려는 것이다. 특히 이 현상은 국가들이 경제적 상호의존을 심화하고 있음에도 자신의 전략적 이해를 위해 상호의존을 무기화(weaponized interdependence)하려는 현상으로 최근 들어 빈번하게 발생하고 있다(Farrell and Newman 2019, 42-70).<sup>2)</sup> A와 B는 문화영역에서 맺어놓은 상호의존을 사용하여 자신의 전략적 이익을 확보할 수도 있는데 이것은 일종의 문화적 책략(cultural statecraft)이다. A 국이 B 국의 싱크탱크 설립을 지원하거나 기부를 강화해 좀 더 자신의 목소리를 대변할 학술적 담론을 유도할 수 있으며 대학에 기부를 통해 A에 유리한 학술적 담론 형성을 생산하도록 유도해 낼 수 있다. A 국 스스로가 자국의 문화적 영향력 확장을 위해 문화교류 시설을 B 국에 설치할 수도 있다.

세 번째 가정은 이러한 책략의 타겟(target) 되는 국가 지도자들은 책략을 구사하는 국가에 대해 복합적 위협인식을 발전시킨다는 것이다. 복합적 위협인식은 책략의 타겟이 된 국가(target state)의 지도자들이 느끼는 '위협'과 '기회'가 혼재된 위협인식을 지칭한다(유재광 2021, 1-2). 국가 A가 공세적 군사 능력 강화가 아닌 책략을 통해 국가 B의 행위 변화를 유도할 경우 B 국 지도자들의 위협인식은 복합적일 수 밖에 없는데 여기에는 A가 채택하는 책략의 특성이 한몫한다. 책략은 그 특성상 A 국이 의도적으로 추진했는가 여부를 확실히 알 수 있지만 그렇지 못한 경우도 존재한다. 러시아가 과연 미국의 대선에 개입했는지 그리고 중국 기업의 대호주 전략적 투자증가도 배후에서 중국 정부가 과연 전략적 의도를 가지고 개입했는지 여전히 논쟁적이다. 여기서 중요한 점은 이런 책략 배후의 모호성 때문에 그 대상이 되는 타겟 국가의 지도자들이 상대국에 대

- 
- 1) 이 고전적 정치적 개입전략은 냉전 시기 미국과 소련 양 진영이 자신이 지지하는 좌/우 진영의 정치세력 등장을 위해 반대 정치세력을 전복시키는 극단적 형태에서부터 최근의 러시아의 미국 대선 개입사건까지 그 형태가 진화하면서 여전히 효력을 발휘하고 있다.
  - 2) 이를 뒷받침하는 예는 차고 넘친다. 2010년 중국은 일본과의 동중국해 분쟁에서 유리한 위치를 점하기 위해 히토류의 대일본 수출 금지를 전격 단행하였으며 일본은 한국과의 과거사 분쟁에 대한 대응으로 수출규제카드를 들고 나왔다. 미국 역시 중국 길들이기 차원에서 무역 전쟁을 선포하였고 중국은 한국과 미국의 사드 배치에 대한 대응으로 경제제재를 강제하였다. 실제 경제 책략의 종류는 다양한데 엠바고, 보이콧, 관세, 최혜국대우 철폐, 블랙리스트 선정, 수입 쿼터(quota) 설정, 덤핑-반덤핑, 자산동결, 원조 중지, 수송, 수출입 통제 등이 대표적인 예이다(Blackwell and Harris 2016, 9-10; Baldwin 1985, 41).

해 완전한 위협인식(a full-blown threat perception)을 발전시키기 어렵다는 것이다. 아울러 B의 지도자들 입장에선 A 국과 이전부터 맺고 있었을 경제적 상호의존으로 인해 이 국가를 여전히 '기회'(opportunity)로 바라봐야 하는 현실적 요소도 위협인식에 반영된다. 이런 의미에서 복합적 위협인식이라는 것이다.

네 번째 가정은 이러한 복합적 위협인식은 타겟국가-국가 B로 하여금 전략을 가하는 국가 A에 대해 '과잉 위험회피'(over-hedging) 전략을 추진할 유인을 만들어 낸다는 것이다. 먼저 위험회피(hedging) 전략이란 편승(band-wagoning)과 균형(balancing) 사이의 중립, 기존 강대국의 어느 한쪽 선택 자체, 자유주의적 관여정책과 현실주의적 균형정책의 적절한 배합을 추구하는 국가의 전략적 조정 행위이다(Goh 2005; Medeiro 2005).<sup>3)</sup> 과잉 위험회피전략은 이 고전적 위험회피에서 군사적 균형 쪽으로 치우친 전략이다. B의 입장에서 부상하는 강대국인 A가 군사적 위협의 가능성도 열어놓고 동시에 B에 대하여 각종 전략을 도발적으로 적용할 경우 B는 중립성을 생명으로 하는 단순한 위험 회피전략보다 현실주의적 균형요소가 강하게 반영된 과잉 위험회피전략을 추구하게 된다는 것이다.<sup>4)</sup> 전략 자체가 행사국이 전략적 의도를 가지고 자국의 영향력 확장을 노리는 것이므로 이를 인지한 타겟 국가 지도자들의 위협인식은 당연히 악화된다. 따라서 타겟 국가의 지도자들은 최악의 경우에 대비해 현실주의적 균형요소를 위험회피 전략에 가미하여 미래 닥쳐올지 모르는 A로부터의 공세적 군사위협에 과도하게

- 
- 3) 회피(hedging) 라는 개념 자체가 두 강대국 간 중간지대를 선택하여 어느 한쪽으로 연대했을 경우 발생하는 위협으로부터 의도적으로 회피하려는 노력이므로 이미 위협의 개념이 내재되어 있지만 개념을 좀 더 명확히 하기 위해 위험회피로 번역한다.
- 4) 이 과잉회피 개념과 유사한 개념으로는 Kuik이(2020) 발전시킨 두터운 위험회피(heavy hedging) 전략이 존재한다. Kuik의 경우 베트남의 대중국 정책 특히 남중국해정책을 예로 들며 베트남이 중국을 노골적으로 비난하고 남중국해에서 중국의 군함과 대치하며 미국의 도움으로 베이징에 외교적으로 강하게 저항하는 노력들이 이 두터운 위험회피의 예라고 제시하고 있다. 하지만 본 연구에서 개념화한 과잉 위험회피는 호주가 Kuik이 지적한 베트남의 반발 행동을 넘어서 군사 협의체-QUAD나 AUKUS-에의 적극적인 참여를 통해 좀 더 가시적이고 직접적인 군사균형 요소를 도입하고있는 양상에 주목하고 있다. 이외에도 He의 최근의 군사적 연성균형(military soft-balancing) 연구(2008)에서 두 국가 간의 군사력 격차가 크고 경제적 상호의존이 심화 된 상태에서 약소국(weak state)의 전략은 연성균형방식으로 구체화 되며 이 연성균형 전략은 군사적 수단을 사용할수 있는데 적의 적에 대한 무기 판매 그리고 적을 목표로 한 무기감축 노력 등이 그것이라고 주장한다. He의 이 군사적 연성균형 전략이 본 연구의 과잉 위험회피 개념과 가장 유사한 듯 보이나 전자는 여전히 내적 그리고 외적 균형을 군사적 연성균형의 대상에서 제외하고 있다는 점 그리고 회피의 다른 측면 즉 경제적 상호의존이 전략으로 개념화되지 않고 군사적 연성균형을 가져오는 조건으로만 인식된다는 점에서 본 개념과 구별된다.

회피하게 된다. 하지만 이 전략이 여전히 균형전략이 아닌 위험회피의 성격을 갖는 이유는 B 국이 A 국과 맺어놓은 경제적 상호의존관계가 너무 촘촘하고 공고하기 때문이다. 이 경우 책략으로 인한 위협이 있더라도 경제적 기회에 대한 인식이 여전히 강하게 존재하므로 B 국은 여전히 A 국과의 관계 악화 상황에서 발생할 경제 관계의 단절이라는 위험도 회피하려 하는 것이다.

따라서 상대방의 책략에 대해 과잉 위험회피전략을 택한 국가 B는 부상하는 A 국에게 걸음으로 보기에는 상당히 모순적이고 상호 충돌 적이며 비일관적인 대응을 할 수 밖에 없다. 한편으로는 말의 전쟁(war of words)을 필두로 A의 급박한 공세적 군사적 위협이 없음에도 미래 위협에 대해 군사적 균형을 통한 과잉 견제에 나서면서 한편에서는 A와 경제적 상호의존이 가져오는 기회를 놓지 않기 위해 여전히 양국 간의 경제 관계의 중요성을 강조하며 경제적 관여정책을 지속 하려 할 것이다.

이상의 주장은 “인접하는 국가 A와 B가 두터운 경제적 상호의존관계를 형성한 상황에서 A가 부상하여 B에 책략을 통한 위협을 강할 때 B의 지도자들은 복합적 위협인식을 발전시켜 과잉 위험회피(over-hedging) 전략을 추진할 가능성이 높아진다”는 가설로 구체화 될수 있다. 다음 장에서는 이 가설을 호주의 대중국 전략(2010-2020) 사례연구를 통해 입증한다.<sup>5)</sup>

## IV. 호주-중국 관계와 중국의 대호주 책략

### 1. 호주-중국 간 경제적 상호의존

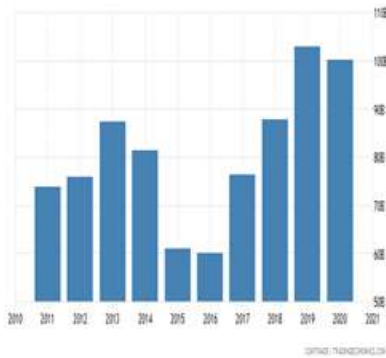
냉전붕괴 이후 호주의 대중국 정책은 경제적 관심사 즉 절대적 이득에 관한 관심에 의해 일차적으로 규정되었다. 급속한 중국의 경제 성장은 호주에게 매력적인 수출시장이었고 호주 역시 중국에게 좋은 천연자원과 농수산물의 수입시장이기도 했다. 따라서 두 국가는 어느 국가 조합 못지않게 발 빠른 경제교류를 진행할 수 있었다. 이러한 경제적 협력은 양적 질적으로 급속히 진화하여 2003년 호주와 중국은 무역과 경제 프레임워크(The Trade and Economic Framework)

5) 그 구체적 시기는 연구자마다 대다수 연구자들은 중국의 대호주 책략이 본격적인 시동을 건 시기를 2010년 정도로 추정한다. 본 연구가 사례연구로 삼은 호주-중국 간의 관계는 따라서 2010부터 가장 최근인 2020년까지이다.

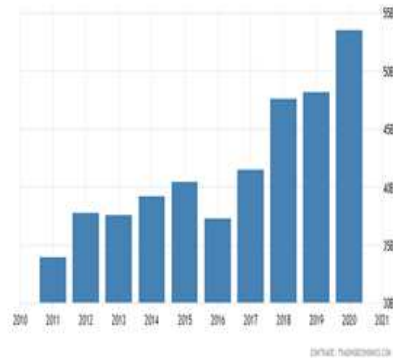


을 체결하여 양국이 높은 잠재력을 보유한 모든 기업활동 기회를 증진하기로 합의하기에 이른다.<sup>6)</sup> 2005년에는 양국이 자유무역협정(Free Trade Agreement)을 위한 협상을 개시할 것에 합의하였으며 이후 15회의 협상을 거쳐 2015년 6월 17일 양국은 협정에 합의한다.<sup>7)</sup> 아래 그림은 2010-2020년 기간 동안 호주-중국 그리고 중국-호주의 수출액 변화를 보여주고 있다.

[그림 1-1] 호주의 대중국 수출



[그림 1-2] 중국의 대호주 수출



출처: Trading Economics (<https://tradingeconomics.com/australia/exports/china>)

이러한 경제적 교류는 곧 정치적 교류로 이어진다. 중국의 후진타오(Hu Jintao) 주석은 APEC 리더 미팅 참석을 위해 호주를 방문했으며 당시 부주석이었던 현 시진핑 주석과 리커창 부총리도 2009년과 2010년 호주를 방문하였다. 특히 2009년 리커창 부총리의 중국 방문 당시 중국은 호주와 1972년 이후 처음으로 공동성명(joint statement)을 발표했는데 이 성명에서 양국은 무역 및 투자 자유화를 증진하고 아시아 태평양지역에서 평화와 안전을 증진하기로 합의한다. 이에 고무된 당시 호주 수상 러드(Kevin Rudd)는 호주국립대학 70주년 모리슨 강연(70th Morrison Lecture)에서 “세계에서 호주와 중국”(Australia and China in the World)이란 주제로 강연하면서 중국과 호주의 관계를 상호신뢰와 약속

6) 본 문서의 전문(全文) 다음 웹사이트에를 참고할 것. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/treaties-with-investment-provisions/3331/australia-china-framework-agreement> (검색일: 2020.12.01).

7) 중국과 호주간의 자유무역협정(FTA)은 2015년 12월 20일 공식 체결된다. 체결된 협정의 전문(全文)은 호주 외교통상부 호주-중국 FTA 홈페이지를 참고할 것. <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/chafta/Pages/australia-china-fta> (검색일: 2020.11.27).

그리고 솔직한 대화에 기반한 진정한 우정(true friendship)이라고 묘사하였다.<sup>8)</sup>

경제적 협력의 확대는 중국과 호주 간의 안보 분야 협력으로까지 이어졌다. 중국은 호주에게 양국 간 안보 대화(bilateral Defense Dialogue)를 양국 국방부장관과 총사령관이 참석하는 최고위급으로 올리자고 제안했으며 호주 역시 화답하였다. 따라서 2009년 중국의 인민해방군 총사령관인 천빙더(陳炳德)가 호주의 양자 안보협의를 위해 호주를 방문했으며 호주의 총사령관과 육해군 수뇌부 역시 중국을 방문하였다(Reuter, 15 October 2009).<sup>9)</sup>

정치 경제 군사적 교류는 문화적 교류로도 이어져 양국의 학자들이 교차 방문하여 공동의 관심사를 논의했고 문화사절단의 교차 방문도 이어졌다. 교환학생은 물론 호주 고등교육시스템에 수많은 중국인 학생들이 유학하게 되었고 양국 간 관광교류 역시 급성장을 경험하게 된다.

## 2. 중국의 대호주 책략(statecraft)

항상 좋을 것만 같았던 호주와 중국의 관계는 2010년대 초반부터 삐걱대기 시작한다. 이 관계 악화의 핵심에는 중국이 호주와 상호의존을 지렛대로 펼쳐온 다양한 종류의 책략이 자리 잡고 있다. 경제는 물론 군사적으로 급성장한 중국은 2008년 금융위기를 기점으로 본격적인 팽창적이고 일방적인 외교전략을 추구하기 시작했고 호주에 대해서는 각종 책략이 이 전략의 연장 선상에서 추진되었다.

책략이란 한 국가-A가 다른 국가-B에 자신이 설정한 정책목표를 달성하기 위해 자신 주변의 안보환경이나 타국의 행위나 정책 변화를 유도하기 위해 취하는 조직화된 행위이다(Holsti 1976; Baldwin 1985; Goddard et al. 2019). 지난 10여년간 중국은 한편으론 경제적 협력 관계를 계속 유지하면서 다른 한편으로는 자신의 영향력 확장을 위해 호주정치의 약점-즉 다원주의 민주주의의 약점-을 이용해 정치, 경제, 그리고 문화영역에서 이 책략들을 추진해 온 것이다. 본 장에서는 중국의 이 세 가지 책략을 자세히 살펴본다.

8) 본 강연 내용은 호주 총리 및 내각부의 홈페이지인 <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-17243> 에 게재되어 있다. (검색일: 2020.12.07).

9) Bob Taylor. 2009. "Australia, China ties thaw as military chiefs meet." *Reuter*, 15 October, <https://fr.reuters.com/article/australia-china-idUSSYD54230420091015> (검색일: 2020.12.03).

## 1) 중국의 정치적 책략

호주 정부가 명확하게 인지하는 중국의 대호주 정치 책략은 중국의 호주 국내정치에 대한 우회적이고 간접적인 개입이다. 그 핵심에 중국계 기업인들의 호주 정당에 대한 기부 행위가 위치한다. 호주 정부는 중국이 자국의 전략적 이해 관계에 유리한 호주 내 여론 및 입법 환경 조성을 위해 중국 기업인들에게 호주 정당에 기부 하도록 유도했다고 의심하는 것이다.

실제로 지난 수년간 호주의 양대 정당인 자유당(Liberal Party of Australia)와 노동당(Australian Labor Party)은 해외 기부에 상당 부분 의존한 것은 익히 잘 알려진 사실이다. 문제는 이 해외 기부의 가장 고액의 기부자가 중국태생의 억만장자들이었고 이 중 한 명은 중국계 호주인이었는데 호주 정당에 거액을 기부하는 동안 여전히 중국 공산당과 긴밀한 관계를 유지한 것이 호주의 안보정보부(Australian Security Intelligence Organization: ASIO)에 의해 포착된 것이다. 이후 중국의 대호주 정치 책략-기부금을 통한 영향력 행사시도-에 대한 논의가 호주 내부에서 불붙게 된다. 한 연구에 의하면 2007-2016년 동안 거의 모든 연방선거에서 중국계 기부금의 비중은 증가한 것으로 나타났다(Medcalf 2019, 114).

호주 정부는 특히 권위주의 국가인 중국이 호주에 존재하는 중국인 디아스포라(Diaspora)의 유력인사를 이용 이들이 호주 정당들에 정치적 기부를 하고 네트워크를 통해 친중 정치세력을 형성하고 이들로 하여금 친중 입법을 시도하거나 중국에 유리한 여론을 주도케 하려 한다는 점을 위협으로 느끼고 있다. 러시아가 각종 보이지 않는 이른바 '작전'(operation)을 통해 미국 대선에 개입하려 한 것처럼 중국 역시 호주정치에 우회적으로 개입하는 책략을 구사하고 있다고 의심하는 것이다(Hamilton 2018, 86-92).

확인된 구체적인 사례도 존재한다. 2016년 중국계 호주 비즈니스 리더인 주(Minshen Zhu)가 호주 노동당의 떠오르는 스타 정치인인 상원의원 대스티아리(Sam Dastyari)에게 법률 비용을 대납해주고 여행경비를 지원했으며 게다가 후원금까지 제공한 것이 드러나자 대스티아리는 이내 사임한다. 사임 후 조사에서 대스티아리가 실제 중국신문과 인터뷰에서 남중국해에서의 중국 입장을 지지하는 발언을 한 것이 확인되면서 호주 정치권의 중국 정치 책략에 대한 위기감은 급상승한다(abc, 12 December 2017).<sup>10)</sup>

10) Lucy Sweeney. 2017. "Sam Dastyari resigns from Parliament, says he is 'detracting from Labor's mission' amid questions over Chinese links." ABC 12 December, <https://www.abc.net.au/news/2017-12-12/sam-dastyari-resigns-from-parliament/>

중국의 정치 책략 대상은 호주 연방 정당 정치인들 분 아니라 지방 정치인으로 확장되었다. 그 대표적인 것이 뉴사우스웨일즈(New South Wales: NSW) 주의 노동당과 자유당 정치인들에 대한 중국계 기업가들의 정치자금 제공이다. 이미 노동당 현 지도부 및 전 지도부가 중국계 비즈니스 리더들로부터 정치자금을 받은 것이 확인되었고 이 지도부들이 호주 연방정부의 중국 일대일로 사업참여 주저를 가리켜 냉전적 사고(the Cold-War Mentality)라고 비난한 것이 알려지면서 이들이 받은 중국계 정치자금과 친중국 입장이 연관되어 있다는 비난이 쏟아졌다. 같은 주 자유당도 이러한 친중국 행보를 보였다는 비판에서 자유롭지 못하다. 특히 2016년 주 의회 선거에서 자유당 정부를 후원한 양동동(Yang Dongdong)이 중국 공산당의 열혈 지지자이자 티벳 지도자 달라이 라마(Dalai Lama)의 호주방문 반대 집회를 주도한 핵심인물이며 중국 공산당의 영향력하에 호주 정치인들과 교류해 왔다는 강한 의심을 받고 있다(Hamilton 2018, 87-89).

## 2) 중국의 대호주 경제 책략(economic statecraft)

호주는 정치적 책략과 더불어 중국의 경제적 책략에 날 선 반응을 보이고있다. 그 핵심에 현 시진핑 주석이 야심차게 추구하는 일대일로 정책이 위치한다. 일대일로를 위시로한 중국의 대호주 투자와 이로 인한 사업계획이 단순히 이윤이라는 경제적 목적 이외 중국의 호주 내 영향력 확장이라는 전략적 의도에 의해 추진되고 있다는 주장이 호주 정치권에서 지속적으로 제기되고 있다.

가장 먼저 불거진 문제가 노던테러터리(the Northern Territories: NT) 정부가 중국 랜드브리지 그룹(Landbridge Group)에 다윈항(Darwin Port)의 99년 초장기 임대를 5억 달러에 판매한 사건이다. 2015년에 체결된 이 계약에서 노던테러터리 정부는 다윈항구의 지정학적 가치를 경시하고 중국과 계약을 체결했는데 미국의 통보로 호주 연방정부가 이 지정학적 가치를 재고하여 현재 대책 마련에 있다. 특히 계약 당시 미국의 오바마 정부가 호주의 다윈항의 장기 임대 계약이 가져올 안보적 함의를 호주 정부에 강하게 어필한 것으로 알려졌다(Suri 2020, 4).

호주의 빅토리아(Victoria) 주 정부는 2018년 중국과 체결한 일대일로와 관련 양해각서(Memoremum of Understanding: MOU)도 비판의 도마에 오르고 있다. 2019년에 윤곽이 드러난 이 양해각서에 따르면 중국과 호주 빅토리아주 정부는 앤드류(Daniel Andrew) 수상과 중국 국가발전 및 개혁위원회 부회장을 공동으

로 하는 워킹그룹을 만들어 양해각서의 핵심 내용인 빅토리아에서의 중국 인프라 기업이 빅토리아주 인프라프로젝트 경쟁입찰에 지원하도록 하고 반대로 빅토리아 지역 인프라 기업 대표단을 중국에 파견하기로 하는 것에 합의했다. 하지만 호주 연방정부는 외교정돈계획(foreign arrangements scheme)에 근거 이 합의가 호주의 외교정책 기조와 맞지 않는다고 2021년 4월 전격 취소하기에 이른다(Reuter, 21 April 2021).<sup>11)</sup> 전문가들은 호주 정부의 이런 조치를 중국의 대표적 경제 책략인 빗-함정 외교(debt trap diplomacy)-즉 유리한 조건의 대출을 외국 정부에 통 크게 해주고 이 대출을 상환하지 못할 경우 해당 자금이 사용된 인프라의 소유권을 중국이 가져가는 외교-등을 미리 의식한 예방적 조치의 성격이 강한 것으로 평가한다(Suri 2020).

호주 기간산업인 전력회사의 민영화에 중국계 기업이 참여하려 한 것 역시 호주 정부가 중국의 책략으로 보고 경계하는 움직임이다. 시작은 2016년 호주 뉴사우스웨일즈 주의 전력 공급 회사인 오스그리드(Ausgrid)가 민영화 매물로 시장에 나오자 중국의 차이나그리드(State Grid of China)가 호주달러 100억 달러로 입찰하면서이다. 이 입찰이 주요 전력과 통신서비스를 호주의 주요 기업과 정부에 제공했음에도 중국 자본에 넘어갈 위험에 처하자 당시 재무장관이던 현 모리슨(Scott Morrison)총리는 호주 국가안보상의 이유를 들며 거래를 중지시켰다. 후에 알려진 바로는 오스트그리드가 뉴사우스웨일즈 주의 경찰본부와 주요 기업의 통신보안에 핵심역할을 해왔고 미-호주 간의 최고 등급 보안시설인 파인갭조인트퍼실리티(Pine Gap joint facility)-중국 북한 이란으로부터 발사된 미사일 탐지와 관련된 위성 네트워크를 지원하는 설비-의 인프라와 관련된 핵심 시설의 일부였다는 점이다.

이렇게 긴장 상태로 들어간 중국과 호주의 관계는 2018년 호주가 미국을 제외하고는 화웨이(Huawei)의 5G 네트워크 사업을 금지하는 첫 번째 국가가 되자 최고조에 이른다. 호주 정부는 호주 내 통신사업자들에게 “호주 내의 네트워크와 설비들이 허가되지 않은 접근이나 간섭으로부터 보호되어야 한다”고 말하면서 화웨이 통신장비와 화웨이와 ZTE의 서비스 구매를 하지 말 것을 의무화 하면서 화웨이-ZTE 판매가 중국 정부의 경제적 간섭의 도구로 쓰일 수 있다는 주장에 힘을 실었다(Suri 2020, 5).

11) Kristy Needham. 2021. “Australia cancels Belt and Road deals; China warns of further damage to ties.” *Reuter*, 21 April, <https://www.reuters.com/world/china/australia-cancels-victoria-states-belt-road-deals-with-china-2021-04-21/> (검색일: 2021.09.03).

2021년 호주 정부의 코로나-19의 진원지에 대한 국제적 조사요구를 하자 중국은 핵심적 경제 책략 수단인 경제제재 카드마저 사용한다. 호주의 국제조사 요구가 나온지 두 달 후 중국 정부는 호주의 대중국 수출품 중 와인에 대해 212% 그리고 보리에 대해 80.5% 관세를 부과했으며 호주산 소고기 수입 중단하고 호주 정부의 보조금 지급 여부 조사를 개시하였다. 이로 인한 호주의 피해액은 약 4.3억 달러 정도로 추산된다(CNN, 18 November 2020).<sup>12)</sup> 모리슨 총리는 이를 중국의 경제적 강압(economic coercion)으로 정의하면서 호주 국익에 직접적인 위협을 가하고 있다고 비난한다.

### 3) 중국의 대호주 문화적 책략(cultural statecraft)

호주가 위협으로 느끼는 중국의 문화적 책략은 두 가지 방식으로 이루어지고 있다. 첫 번째는 국 공산당 산하 연합(통일) 전선 작업 부서의 호주 중국 이민자들에 대한 문화 공세이다. 이 공산당 산하 조직은 과거 공산당의 국내정치적 정당성을 고양하고 정치적 반대자를 무력화하는 역할을 하였으나 시진핑의 공세적 외교정책이 들어선 이후 본격적으로 해외-특히 호주-에서 중국 공산당 정당성과 영향력을 확장하는 작업을 하고 있다고 알려져 있다. 최근 들어 호주전략정책연구소(Australian Strategic Policy Institute: ASPI)가 발간한 보고서에 의하면 이 부서는 호주에서 주요정당과 대규모 중국인 이민자 커뮤니티(Chinese diaspora), 그리고 심지어 기업 등에 영향력을 확장하고 이들이 중국식 가치관과 규범을 알리는 것을 목표로 치열하게 활동하고 있다(ASPI 2020, 1-3).

중국의 호주 대학시스템에 대한 영향력 확장도 호주의 지도층에게 중국의 중요한 문화적 책략으로 받아들여지고 있다. 이 문제가 본격적으로 수면 위로 부상한 것은 2020년 호주 대학 캠퍼스 내에서 벌어진 중국의 홍콩시위 탄압 비판 집회에 대한중국계 유학생들의 공격에서 기인한다.<sup>13)</sup> 이 사건 이후 중국 당국의 호주 중국 유학생들 관리문제가 불거졌는데 중국 당국이 유학생들이 상호 감시를 통해 반중국적인 의사 표현을 할 경우 중국 영사관에 보고케 하는 사상 검열

12) Ben Westcott. 2020. "China Says Relations with Australia Are in a Sharp Downturn and It's all Canburra's Fault." *CNN*, 18 November, <https://edition.cnn.com/2020/11/18/australia/australia-china-japan-military-intl-hnk/index.html> (검색일: 2020.12.04).

13) Damian Cave. 2020. "Student Activist in Australia Is Suspended After China Protests." *New York Times*, 29 May, <https://www.nytimes.com/2020/05/29/world/australia/drew-pavlou-china-university-queensland.html> (검색일: 2020.07.16).

을 하고 있으며 그 배후에 연합(통일) 전선이 있다는 것이다.<sup>14)</sup> 호주 정부는 이러한 감시가 중국이 호주의 고등 교육제도(Higher Education) 근간을 뒤흔들 수 있다고 우려를 표하고 있다(Kurlantzick 2021, 8).

중국 유학생들의 학비에 재정을 크게 의존하는 호주 사립대학들의 자기 검열 역시 호주 정부가 크게 우려하는 문제이다.<sup>15)</sup> 재정을 많은 부분을 이들 유학생에 의존하는 호주 대학들이 가능한 중국 정부를 자극할 수 있는 남중국해, 대만, 홍콩 문제에 대한 비판적 학술 담론 생산에 소극적이라는 것이다. 미국과 마찬가지로 중국 정부의 지원으로 운영되는 공자 학당이 연방정부 허가 없이 호주 주 정부와 직접 계약을 맺고 중국어와 문화를 교육하면서 공공연하게 중국 정부의 공식 이데올로기를 선전하고 있다는 비판도 끊임없이 제기되고 있다(Medcalf 2020, 113).

아울러 중국계 기업인이 호주의 특정 대학 특정 연구소에 친중국 학술 담론 생산을 위한 목적으로 거액의 기부금을 내고 있다는 사실도 호주 지도자들이 위협적으로 느끼는 대목이다. 대표적인 것이 시드니 공과대학(University of Technology Sydney)의 호주-중국 관계 연구소(Australia-China Relations Institute)인데 호주 정부는 전 뉴사우스웨일즈 수상 밥 카(Bob Carr)와 중국계 기업인 후양 상모(Huang Xiangmo) 간의 친분이 이 기부를 촉진한 것으로 보고 있다(abc, 14 October 2019).<sup>16)</sup>

중국과 호주 미디어 그룹 간의 연계도 최근 주목을 받고 있다. 2016년 공산당 주도의 애국주의 교육(patriotic education)을 담당하고 있는 선전부장 겸 정치국 위원인 류치바오(Liu Qibao)가 호주를 방문해서 한 일은 호주의 대표적인 미디어 6개와 중국 신화통신(Xinhua News Agency), 인민일보(the people's Daily) 그리고 차이나 데일 리(China Daily)가 생산한 뉴스를 이들 그룹 미디어 계열사

14) Human Rights Watch. 2021. "They Don't Understand the Fear We Have." June, 1-8. [https://www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2021/07/australia0621\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/07/australia0621_web.pdf)

15) Andrew Greene. 2019. "Government MPs alarmed over Chinese influence at Australian universities after pro-Beijing rallies." *abc*, 18 August, <https://www.abc.net.au/news/2019-08-18/chinese-influence-on-australian-universities-worrying-mps-say/11425276> (검색일: 2021.07.15).

16) Sean Rubinsztein-Dunlop, Mario Christodoulou, Sashka Koloff, Lauren Day and Echo Hui. 2019. "Are Australian universities putting our national security at risk by working with China?" *abc*, 14 October, <https://www.abc.net.au/news/2019-10-14/chinese-communist-party-gtcom-connection-australian-universities/11586118> (검색일: 2021.09.10).

들이 공급하는 계약을 체결하기 위함이었다. 이 미디어 그룹은 페어팩스(Fairfax), 스카이뉴스(Sky News), 시드니모닝헤럴드(Sidney Morning Herald) 그리고 호주파이낸셜리뷰(Australian Financial Review) 등이었다(Hamilton 2018, 103). 호주 정부는 이런 뉴스공급 계약이 중국의 자체검열된 애국주의적 뉴스만을 호주로 실어 날라 호주 내 대중국 여론의 획일화를 가져올 것을 극도로 두려워 하고 있다.

## V. 호주의 복합위협인식과 과잉 회피

### 1. 호주의 대중국 위협인식 악화

중국의 정치, 경제 그리고 문화적 책략은 호주의 대중국 위협인식을 체계적으로 악화시키고 있다. 이 위협인식 악화의 핵심에는 그동안 높은 경제적 상호의존의 와중에 점진적이고 눈에 보이지 않게 진행된 중국의 정치적, 경제적, 그리고 문화적 책략과 이로 인한 영향력 확장이 호주의 이익을 심각하게 침해할 우려가 있다는 불안감이 자리하고 있다.

여기서 주의할 점은 이 위협인식이 기존에 (신) 현실주의 계열 학자들이 주장하는 공세적 군사력증가와 결부된 위협인식과는 궤를 달리한다는 점이다. 현실주의에서 말하는 위협인식은 적국으로부터 공세적 의도를 가진 공세적 군사력 건설이 빠르게 일어날 경우 주변국이 느끼는 위협으로 이 경우 후자는 주권과 영토 보전 나아가 생존에 대한 위협을 느끼게 된다. 이 경우 후자의 전략적 선택지는 이 위협에 편승(band-wagoning)하거나 균형(balancing) 중 어느 한쪽으로 수렴한다는 것이다.

하지만 호주의 이러한 위협인식은 중국의 노골적인 공세적 군사 운용에 대응하는 위협인식이 아니다.<sup>17)</sup> 가장 큰 이유는 앞장에서 예시된 바와 중국이 다양한 책략을 사용하여 상당히 비공식적이고 미시적인(micro)인 방식으로 호주 내 영향력을 확장하고 있기 때문이다. 호주의 지도자들도 이점을 잘 인식하고 있다.

17) 이는 호주가 중국으로부터 아무런 군사적 위협을 느끼고 있지 못하다는 것은 아니다. 앞서 지적한 대로 다윈항의 장기임대 시도 및 일대일로에 포함된 호주 안보시설에 대한 투자 그리고 남태평양 도서 국가에 대한 진출, 특히 항구와 기반시설에 대한 투자를 호주는 중국으로부터의 군사적 위협으로 보고 있다. 하지만 이는 위협인식의 근간이 되는 공세적 군사 능력(offensive capabilities)의 운용과는 구별되어야 한다.



전(前) 호주 수상 선볼(Thurnball)은 자신의 집권기(2015-2018) 중국의 다방면에 걸친 영향력 확장을 전례를 보기 힘들 정도로 정교한(sophisticated) 시도였다고 기억한다(BBC, 28 June 2018).<sup>18)</sup> 현 모리슨 총리도 중국이 호주를 향해 정교하게 기획된 은밀한 간섭을 이어왔다고 주장하면서 향후 중국의 위협이 더욱 증대될 것을 경고하고 나섰다(abc, 11 June 2020).<sup>19)</sup>

문제는 호주 지도자들의 이러한 대중국 위협인식이 기존의 중국과의 경제적 상호의존 때문에 좀 더 복잡하게 형성되어 있다는 점이다. 이미 호주와 중국은 인도 태평양지역의 대표적인 경제적 파트너이다. 게다가 두 국가는 2015년 양자 FTA(ChAFTA)를 체결하여 경제교류를 제도화하였다. 최근의 악화된 양자 관계에도 불구하고 중국은 여전히 호주의 약 32% 수출품의 종착지다. 이는 바꿔 말해 호주의 지도자들에게 아직도 중국을 경제적 기회로 볼 유인이 강하게 존재한다는 것이다.<sup>20)</sup>

이러한 대중국 기회 인식은 호주 지도자들의 대중국 위협인식을 매우 복잡하게 만들고 있다. 분명 중국은 정치, 경제, 문화 책략을 통해 대내외적으로 호주를 대상으로 자신의 전략적 이해관계를 이루고자 책략을 은밀하게 수행해온 잠재적 적대국이다. 하지만 동시에 자유무역협정으로 묶인 가장 중요한 경제협력의 대상이기도 하다. 이는 호주 지도자들에게 위협과 기회라는 요소가 공존하는 복합적 위협인식을 갖게끔 했다. 최근 들어 대중국 초강경책을 이끄는 현 모리슨 총리는 OECD 위원회 연설에서 중국을 가리켜 “중국이 급격한 군사 현대화와 영토갈등 긴장 조성 그리고 경제적 강제와 국제법의 침해를 통해 호주에 위협이 되고 있다”고 발언한다(Guardian, 16 June 2021). 하지만 이와 동시에 “중국과의 견고한 무역 관계는 호주와 중국 관계가 매우 가치 있다는 증거”라고 발언한다(Reuter, 19 May 2021).<sup>21)</sup> 이렇게 위협과 기회 인식이 공존하는 복합적

18) BBC Staff. 2018. “Australia passes foreign interference laws amid China tension.” *BBC*, 28 June, <https://www.bbc.com/news/world-australia-44624270> (검색일: 2021.09.15).

19) Stephanie Dalzell. 2020. “Scott Morrison says Australia won’t respond to Chinese ‘coercion’ over warning about universities.” *abc*, 11 June, <https://www.abc.net.au/news/2020-06-11/australia-morrison-china-respond-coercion-on-universities/12342924>

20) 최근 들어 호주경제의 대중국 무역 의존도 못지않게 중국의 대호주 무역 의존도 역시 주목받고 있다. 철광석(iron ore) 및 석탄 등 핵심 자원물자가 호주로부터 수입되지 못하자 중국은 예상치 못한 전력난을 겪고 있으며 이러한 중국의 대호주경제 취약성은 이후 호주 지도자들의 대중국 위협인식의 방정식에 반영될 것으로 보인다.

21) Collin Packham. 2021. “Australian PM says trade volume shows valuable China relationship.” *Reuter*, 19 May, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/>

위협인식은 호주 지도자들로 하여금 중국에 대한 완전한 경제적 관여와 수용도 아닌 그렇다고 완전한 군사적 균형도 아닌 과잉 위험회피(over-hedging) 라는 독특한 전략적 조정을 추구하도록 만들고 있다.

## 2. 호주의 대중국 과잉 위험회피(over-hedging)

호주 지도자들은 전통적으로 중국과 관련 위험회피(hedging) 전략을 추진해 왔다. 중국과 깊은 경제적 상호의존을 발전시키면서 정치적 문화적 교류를 정례화 해 나갔으나 미국과 중국 사이에서 어느 한쪽에 서지 않는다는 신호를 의도적으로 보내는 식으로 중립을 지켜왔다. 따라서 경제적으로 급부상하는 중국에 편승(band-wagoning)하지도 그렇다고 미국 및 유럽과 손을 잡고 균형(balancing) 전략을 추진하지도 않았다. 이 점에서 최근 관계 악화 이전까지 호주의 대중국 전략은 고전적인 위험회피전략에 가까웠다고 평가된다(Zongyou 2015, 100).

하지만 이런 호주의 위험회피전략은 2018년 이후 큰 변화를 겪고 있다. 현실주의적 균형요소가 강하게 가미된 과잉 위험회피(over-hedging) 전략으로 선회하고 있다. 과잉 위험회피란 기존의 위험회피(hedging) 전략 즉 편승(bandwagoning)과 균형(balancing) 사이의 중립, 기존 강대국의 어느 한쪽 선택 자체, 의도적으로 모호한 시그널 보내기에서 좀 더 균형 쪽으로 치우친 전략이다. 중국이 취하는 공세적 책략으로 자극된 위협인식에 기반 다가올 중국의 호주를 향한 공세적인 군사력 사용에 대비해 현재 과도하다 싶을 정도의 현실주의적 균형요소를 강화해 나가지만 경제적 상호의존에서 비롯된 '기회' 인식의 상존으로 인해 중국과의 경제교류 단절에서 올 수 있는 위험도 여전히 회피하는 일견 상충적이고 모순적으로 보이는 전략적 조정을 추진하고 있는 것이다.

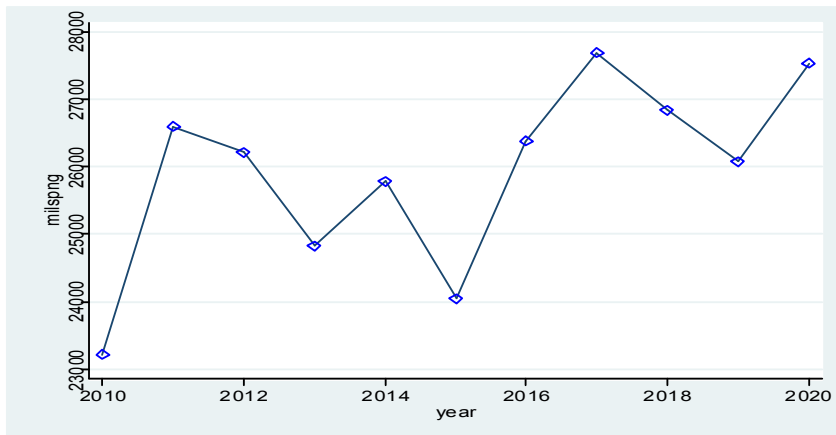
과잉 회피와 관련 가장 두드러진 움직임은 호주 내부의 군비증가 노력이다. 중국과의 영토갈등 그리고 중국의 직접적인 군사적 위협이 없는 상태에서 2020년 모리슨 호주 총리는 향후 약 \$186.5 billion의 국방비 증액을 공언했다. 특히 이례적으로 이 국방비가 어디에 사용될 것인지를 언급했는데 그는 호주가 항공, 대양 그리고 육지 발사 장거리 미사일 능력을 강화하는데 이 막대한 금액을 사용할 것이라고 발언했다(Reuter, 1 July 2020).<sup>22)</sup> 이어 그는 앞으로 10년 동안 방

australian-pm-says-trade-volumes-show-china-values-bilateral-relationship-2021-05-19/ (검색일: 2021.09.28).

22) Colin Packman. 2020. "Australia to sharply increase defence spending with focus on Indo-Pacific." *Reuter*, 1 July, <https://www.reuters.com/article/us-australia->

위비 지출을 1860억 달러 증액하겠다고 밝히면서 호주의 국방 리셋(Defense Reset)을 알렸다(Diplomat, 14 July 2020).<sup>23)</sup> 아래는 최근 들어 급증한 호주의 국방비 지출 현황을 보여주는 그래프이다.

[그림 2] 호주의 방위비 지출 변화



출처: 스톡홀름 국제평화문제 연구소(SIPRI) 군비 데이터를 이용 저자가 시각화  
단위: Current USD(Million)

하지만 호주의 이러한 군비증강을 통한 과잉 위험회피전략은 한계가 분명하다. 중국과의 군사력 격차가 너무 크기 때문이다.<sup>24)</sup> 이 약점을 보완하기 위해 호주가 공격적으로 투자하는 분야가 기존의 동맹강화와 새로운 동맹 만들기이다. 먼저 호주는 전통의 우방인 미국과의 동맹 관계 강화에 적극 나서고 있다. 트럼프 대통령하의 고립주의 상흔을 딛고 미국과 함께 인도 태평양 전략의 핵심 당사국으로 참여하여 역할분담에 집중하고 있다. 호주는 미국 무기수입의 최 상위권에 랭크되어 있으며 가장 최근 장거리 대함 대공 미사일과 하이퍼소닉 미사일

defence-idUSKBN242466 (검색일: 2021.08.10).

23) Lai-Ha Chan. 2020. "Hedging or Balancing? Australia and New Zealand's Differing China Strategies." *Diplomat*, 14 July, <https://thediplomat.com/2020/07/hedging-or-balancing-australia-and-new-zealands-differing-china-strategies/> (검색일: 2021.07.18).

24) SIPRI 군비지출 데이터에 의거 2020년 기준 중국의 총 국방비 지출은 US \$252304(단위 million) 이고 호주는 US \$27536(단위 million)으로 중국이 호주에 비해 약 9배 많은 군비지출을 하고 있다.

의 배치와 관련해서도 미국과 긴밀하게 협의하고 있다(John Schaus 2021).

[그림 3] 미국 무기 수입국 (2019년 기준 상위 5개국)

랭킹	국가	수입액
1	사우디아라비아	134.7
2	호주	77.67
3	UAE	69.23
4	한국	62.79
5	이라크	41.65

출처: 스톡홀름 국제평화문제 연구소(SIPRI)  
단위: 억 달러

호주는 전략적 이해관계를 공유하는 잠재적 동맹국과의 연대를 통해 중국 견제에도 본격적으로 나서고 있다. 특히 호주의 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue: QUAD) 참여가 두드러진다. 쿼드는 그 시작을 2004년 인도양 쓰나미 이후 해양 협력을 목표로 출범하였으나 현재 민주주의와 시장경제를 공유하는 미국, 일본, 인도 그리고 호주 간의 좀 더 폭넓은 협력 아젠다 특히 안보 분야 협력을 추동하는 대화체로 진화하고 있다. 호주는 이 쿼드 참여에 매우 적극적이다. 특히 중국의 남중국해에서 일방적인 현상유지 침해 행위를 국제 규범과 규칙에 대한 도전으로 규정하고 남중국해 산호섬의 군사화에 대한 강한 우려를 표하며 미국과 일본과 연대하고 있다. 최근에는 4개의 쿼드 참여국과 공동군사 훈련에도 나서고 있다. 2020년 11월 인도 말라바(Malabar) 해군 공동 작전에 참여하면서 호주 국방장관 레이놀드(Linda Reynolds)는 이 훈련의 목적이 “인도 태평양 해상에서 자유롭고 번영하는 항행질서를 지키는데 있다”고 발언하며 중국의 남중국해 일방주의를 견제하려는 것임을 알렸다.<sup>25)</sup> 이 합동 군사훈련은 2021년 8월에도 같은 장소에서 진행되었다.

호주는 얼마 전 발표된 군사 협의체 참여를 통해 미국 및 영국과 함께 일중

25) Andrew Green. 2020. “Australia to rejoin ‘quad’ naval exercises in move certain to infuriate Beijing.” *abc*; 20 October, <https://www.abc.net.au/news/2020-10-20/australia-rejoins-naval-exercise-in-move-certain-to-anger-china/12784186>

의 군사 연합체인 AUKUS 조약(AUKUS Pact)을 발표하면서 미국이 호주의 중국 견제용 핵잠수함 추진기술을 공급할 것을 발표하였다.<sup>26)</sup> 이 조약은 이외에도 사이버 안보 분야에서의 협력 AI(Artificial Intelligence) 및 양자기술(quantum technology) 그리고 해저 기술(undersea technology) 분야에서 3국 간 협력을 표방하였는데 이는 미국 영국 호주 3국이 기존의 파이브 아이즈(Five Eyes)의 군사 정보 협력을 넘어서 최첨단 기술 분야에서 노골화되는 중국의 영향력 확대를 견제하기 위한 것으로 풀이된다(Edel 2021).

이러한 점증 하는 호주의 군사적 대응 노력에도 불구하고 호주의 대중국 전략이 아직 위험회피전략(hedging)의 속성을 가지고 있다고 보아야 하는 이유는 호주 지도부가 여전히 중국과의 경제적 교류에 큰 비중을 두고 있기 때문이다. 2019 호주의 중국과의 교역 규모는 2천 5백억 달러(\$ 252 bn)에 달했으며 호주 전체 교역량의 27.4%를 차지하고 있다. 교역 규모 2위 국가인 일본의 약 3배에 달하는 액수다. 호주의 무역 투자 위원회(The Australian Trade and Investment Commission)에 따르면 “중국은 여전히 호주의 가장 중요한 수출시장이며 호주에 유학생을 가장 많이 보내고 있으며 호주의 중요한 관광 소비국이며 호주의 가장 중요한 해외직접투자국이며 호주의 가장 큰 농산물 수출시장이다”(ATIC 2020).

이러한 중국에 대한 경제적 관여 지속의 의지는 대중국 강경책을 주도했던 모리슨 총리에게조차 여러 번 확인되고 있다. 중국의 경제제재를 경제적 강압(economic coercion)이라 비판하며 대중국 균형의 노력을 기울이고 있지만 모리슨 총리는 기회가 있을 때마다 중국과의 경제적 관계가 매우 가치있는 것이라고 주장하고 있다. 심지어 중국이 호주와의 고위급 경제회담을 일방적으로 취소해 버렸음에도 “우리는 항상 중국과 협상테이블에 앉을 준비가 되었다”고 밝히고 있다.<sup>27)</sup> 호주의 무역장관 테한(Dan Tehan)은 최근 호주와 중국이 건설적으로 경제교류를 지속할 수 있는 방법에 관한 편지를 중국 담당자에게 보냈고 그 답변을 기다리고 있다고 밝히기까지 했다.<sup>28)</sup>

26) Michael Clarke. 2021. “The AUKUS Nuclear Submarine Deal: Unanswered Questions for Australia.” *Diplomat*, 22 September, <https://thediplomat.com/2021/09/the-aukus-nuclear-submarine-deal-unanswered-questions-for-australia/> (검색일: 2021.09.25).

27) Angus Whitney. 2021. “Australia Says It Wants to ‘Sit Around the Table’ With China.” *Bloomberg*, 13 June, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-13/australia-ready-to-sit-around-the-table-with-china-morrison> (검색일: 2021.09.17).

28) Jenne Brammer. 2021. “Trade Minister Dan Tehan still waiting for response from

## VI. 결 론

본 연구는 호주와 중국 관계에 초점을 맞추어 자유주의적 상호의존의 상징으로 불리던 호주가 중국에 대결적 전략을 추구하는 이유와 이 전략의 실체가 무엇인지에 관한 질문에 답하고자 했다. 현재 호주의 대중국 정책을 과잉 위협회피로 개념화하고 이 원인을 호주 지도자들의 인식 즉 중국의 다양한 책략들에 의해 자극된 위협과 중국과의 지속적인 경제교류에 대한 기회 인식이 혼재된 복합적 위협인식에서 찾고자 했다. 지속적인 경제교류에 기댄 기회 인식에도 불구하고 중국이 호주에 대해 벌이고 있는 다양한 책략에 위협을 느껴 현실주의적 요소-즉 균형-가 강화한 과잉 위협회피전략을 추진하고 있다는 주장이다. 이 주장을 호주의 대중국 외교에 대한 사례분석을 통해 경험적으로 입증하고 있다.

본 연구가 기존의 국제정치학 이론 및 호주-중국 관계 연구에 주는 함의는 다음과 같다. 가장 먼저 본 연구는 국제정치학에서 분야별로 관심을 받아온 책략(statecraft)의 동학을 호주-중국 관계의 맥락에서 포괄적으로 이론화 하였다. 기존 학계에선 다양한 책략 중 경제 책략에 초점이 맞추어져 무역 제재, 수용, 그리고 자산동결 등 비군사적 수단을 통해 상대국의 행위 변화를 이끌어 내는 현상을 연구하였다. 본 연구는 책략의 범위를 확장하여 경제적 책략은 물론 정치적 책략-타국 내정에의 기부금을 통한 간섭-과 문화적 책략-타국 교육 및 언론에 영향력 행사-역시 분석하여 전면전쟁의 효용성이 감소한 현 국제체제에서 책략이 국가들의 전략적 목적 실현에 어떻게 동원되는지를 이론화 하였다.

두 번째로 본 연구는 공세적 군사력 사용과 연계되어 논의된 국가 간의 위협 인식(threat perception)을 국가들의 책략 사용을 둘러싸고도 발생할 수 있음을 이론적으로 가설 화하고 이를 호주-중국 사례를 배경으로 입증하였다. (신) 현실주의에서 힘의 균형(balance of power)의 원인으로 자주 지목되는 위협인식은 그동안 공세적 군비성장과 무기배치에 자극받아 형성되어 균형(balancing)의 원인이 된다는 것이 다수설이었는데 경제적 상호의존으로 촘촘히 엮인 현대 국제사회에서는 이런 노골적 군사적 움직임이 아닌 미시적 책략들이 대상국의 위협인식을 악화시켜 이 국가로 하여금 균형에 나서도록 할 수 있음을 호주의 사례를 통해 입증하였다.

---

China over punishing barley tariff." *The West Australian*, 6 September, <https://thewest.com.au/business/agriculture/trade-minister-dan-tehan-still-waiting-for-responses-from-china-over-punishing-barley-tariff-ng-b881995061z> (검색일: 2021.09.26).

세 번째로 본 연구는 세계화된 국제경제 질서에서 국가 지도자들의 타국에 대한 위협인식이 복합적 성격을 취하는 이유를 설명하였다. 세계화 시대 절대다수의 국가들이 경제적으로 상호의존을 공고화 한 현 국제질서에서 국가 지도자들은 타국으로부터의 위협을 인식할 때 필연적으로 이 국가와 진행 중인 경제적 교류와 여기서 발생하는 이득에 대한 기대를 위협인식에 반영하게 되고 그 결과 복합적 위협인식을 형성하게 된다는 점을 밝혀내고 이 복합적 위협인식이 과잉 위협회피의 원인이 될 수 있음을 가설 화하고 입증하였다.

본 연구는 향후 연구와 관련 몇 가지 함의를 제공한다. 가장 먼저 상호의존으로 밀접하게 연계된 현대 국제정치에서 노골적인 군사력 사용을 통한 전략적 이해관계 실현보다 책략에 의존한 국가 간의 국익추구 동학을 좀 더 연구할 필요가 있다. 특히 중국과 관련 중국의 경제적 상호의존을 무기로 삼는 경제 책략 그리고 민족주의에 기댄 문화적 책략을 면밀하게 살펴보고 이것이 어떤 방식으로 타국 지도자들의 대중국 인식에 영향을 미치는지 경험적으로 연구할 필요가 있다. 비슷한 맥락에서 앞으로의 연구들은 한편으로는 위협인식에 기반한 적대적 외교·안보 전략을 추진하면서 다른 한편으로는 경제적 기회에 의거 통상관계를 지속하고 있는 많은 국가들의 전략적 조정행위를 연구할 필요가 있다. 호주의 대중국전략 연구에서 볼 수 있듯이 이렇게 상호 상충하는 요소가 위협인식에 혼재될 경우 해당 국가 지도자들은 편승, 회피, 그리고 균형이라는 세 가지 전략적 선택 사이의 수많은 회색지대 전략에 관심을 보이게 된다. 이 부분에 대한 더 많은 사례연구가 필요해 보인다.

## 참고문헌

- Australia Trade and Investment Commission. 2020. "China: Market Profile." <https://www.austrade.gov.au/australian/export/export-markets/countries/china/market-profile/market-profile>
- Brimelow, Benjamin. 2021. "With tension rising in the Pacific, Australia is preparing to fight alongside the US and on its own." *Business insider*, 21 June, <https://www.businessinsider.com/australia-preparing-to-fight-alongside-us-and-on-its-own-2021-6> (검색일: 2021.08.31).
- Beeson, Mark and Jinghan Zeng. 2017. "Realist Relations? How the Evolving Bilateral Relationship is Understood in China and Australia." *Pacific Focus* 32(2), 159-181.
- Brammer, Jenne 2021. "Trade Minister Dan Tehan still waiting for response from China over punishing barley tariff." *The West Australian*, 6 September, <https://thewest.com.au/business/agriculture/trade-minister-dan-tehan-still-waiting-for-response-from-china-ovcer-punishing-barley-tariff-ng-b881995061z> (검색일: 2021.09.26).
- Cave, Damen. 2020. "Student Activist in Australia Is Suspended After China Protests." *New York Times*, 29 May, <https://www.nytimes.com/2020/05/29/world/australia/drew-pavlou-china-university-queensland.html> (검색일: 2020.07.16).
- Chan, Lai-Ha Chan. 2020. "Hedging or Balancing? Australia and New Zealand's Differing China Strategies." *Diplomat*, 14 July, <https://thediplomat.com/2020/07/hedging-or-balancing-australia-and-new-zealands-differing-china-strategies/> (검색일: 2021.07.18).
- \_\_\_\_\_. 2019. "Australia's strategic hedging in the Indo-Pacific: a 'third way' beyond either US or China." Australia-China Relations Institute April 8, 1-27.
- Clarke, Michael 2021. "The AUKUS Nuclear Submarine Deal: Unanswered Questions for Australia." *Diplomat*, 22 September, <https://thediplomat.com/2021/09/the-aukus-nuclear-submarine-deal-unanswered-questions-for-australia/> (검색일: 2021.09.25).



- Dziedzic, Stephen. 2020. "What's behind Australia's response to the Chinese Government's crackdown on Hong Kong." *ABC*, 12 July, <https://www.abc.net.au/news/2020-07-12/australia-responds-to-chinese-government-crackdown-on-hong-kong/12446586>.
- Edel, Charles. 2021. "China Has Only Itself to Blame for AUKUS." *Foreign Policy*, 24 September.
- Fowler, Michael. 2020. "That's not leadership': Andrews warns cutting Belt and Road will hurt Australian business." *Age*, 9 December, <https://www.theage.com.au/national/that-s-not-leadership-andrews-warns-cutting-belt-and-road-will-hurt-australian-business-20201209-p56m18.html>.
- Grattan, Michelle. 2020. "Scott Morrison's message to China: Don't pigeonhole us." *The Conversation*, 23 November, <https://theconversation.com/scott-morrison-s-message-to-china-dont-pigeonhole-us-150663> (검색일: 2021.09.07).
- Green, Andrew. 2020. "Australia to rejoin 'quad' naval exercises in move certain to infuriate Beijing." *abc*, 20 October, <https://www.abc.net.au/news/2020-10-20/australia-rejoins-naval-exercise-in-move-certain-to-anger-china/12784186>
- He, Kai and Huiyun Feng. "If Not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balancing and U.S. Policy Toward China." *Security Studies* 17(2), 363-395.
- He, Baogang. 2012. "Politics of Accommodation of the Rise of China: the case of Australia." *Journal of Contemporary China* 21(73), 53-70.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2016. How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN's alignment behavior towards China." *Journal of Contemporary China* 25(100), 500-514.
- Michael Heath, James Mayger, and Sybilla Gross. 2021. "Fraying Relations with China Are About to Hit Australian Economy." *Bloomberg*, 3 September, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-02/fraying-relations-with-china-are-about-to-hit-australian-economy> (검색일: 2021.09.29).
- Lee, Lavina. 2020. "Assessing the Quad: Prospects and Limitations of

- Quadrilateral Cooperation for Advancing Australia's Interests." *Lowy Institute Analysis*. <https://www.lowyinstitute.org/publications/assessing-quad-prospects-and-limitations-quadrilateral-cooperation-advancing-australia>.
- Madcalf, Rory. 2019. "Australia And China: understanding the reality check." *Australian Journal of International Affairs* 73(2), 109-118.
- Malik, J. Mohan. 2000. "China and the Nuclear Non-Proliferation Regime." *Contemporary Southeast Asia* 22(3), 445-478.
- Mearsheimer, John J. 2010. "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia." *Chinese Journal of International Politics* 3(4), 381-396.
- Needham, Kristy. 2021. "Australia cancels Belt and Road deals; China warns of further damage to ties." *Reuter*, 21 April, <https://www.reuters.com/world/china/australia-cancels-victoria-states-belt-road-deals-with-china-2021-04-21/> (검색일: 2021.09.03).
- Pant, Harsh V. 2017. "India, Japan, Australia, and the US: The Return of Asia's 'Quad'." *Diplomat*, 28 April, <https://thediplomat.com/2017/04/india-japan-australia-and-the-us-the-return-of-asias-quad/>
- Packham, Colin. 2020. "Australia says world needs to know origins of COVID-19." *Reuter*, 26, September, <https://www.reuters.com/article/s-health-coronavirus-australia-china-idUSKCN26H00T>.
- Reynolds, Andrew. 2016. "What The South China Sea Ruling Means For Australia." *Huntington Post*, 16 July, [https://www.uffingtonpost.com.au/andrew-reynolds/what-the-south-china-sea-ruling-means-for-australia\\_a\\_21432489/](https://www.uffingtonpost.com.au/andrew-reynolds/what-the-south-china-sea-ruling-means-for-australia_a_21432489/)
- Richardson, Sophie. 2018. "China and human rights: Is Australia 'making a difference'?" *Canberra Times*, 29 August, <https://www.hrw.org/news/2018/08/29/china-and-human-rights-australia-making-difference>.
- Rubinsztein-Dunlop Sean, Mario Christodoulou, Sashka Koloff, Lauren Day and Echo Hui. 2019. "Are Australian universities putting our national security at risk by working with China?" *abc*, 14 October, <https://www.abc.net.au/news/2019-10-14/chinese-communist-party-gtcom-connection-australian-universities/11586118> (검색일: 2021.09.10).

- Schaus, John. 2021. "Five Opportunities for the U.S.-Australia Alliance to Lead." Center for Strategic and International Studies, 15 September, <https://www.csis.org/analysis/five-opportunities-us-australia-alliance-lead>
- Sweeney, Lucy. 2017. "Sam Dastyari resigns from Parliament, says he is 'detracting from Labor's mission' amid questions over Chinese links." *ABC*, 7 December, <https://www.abc.net.au/news/2017-12-12/am-dastyari-resigns-from-parliament/9247390> (검색일: 2021.08.31).
- Sutter, Robert. 2002. "Thirty Years of Australia-China Relations: an American Perspective." *Australian Journal of International Affairs* 56(3), 347-360.
- Taylor, Bob. 2009. "Australia, China ties thaw as military chiefs meet." *Reuter*, 15 October, <https://fr.reuters.com/article/australia-china-dUSSYD54230420091015>.
- Thayer, Carl. 2020. "Australia has aligned itself with the United States in supporting UNCLOS and the 2016 Arbitral Tribunal ruling." *Diplomat*, 27 July, <https://thediplomat.com/2020/07/australia-bands-on-its-neutrality-on-the-south-china-sea-maritime-disputes/>
- Westbrook, Tom. 2017. "Australia, citing concerns over China, cracks down on foreign political influence." *Reuter*, 5 December, <https://www.reuters.com/article/us-australia-politics-foreign-idUSKBN1DZ0CNA>.
- Westcott, Ben. 2020. "China Says Relations with Australia Are in a Sharp Downturn and It's all Canberra's Fault." *CNN*, 18 November, <https://edition.cnn.com/2020/11/18/australia/australia-china-japan-military-intl-hnk/index.html>.
- Whitney, Angus. 2021. "Australia Says It Wants to 'Sit Around the Table' With China." *Bloomberg*, 13 June, <https://www.loomberg.com/news/articles/2021-06-13/australia-ready-to-sit-around-the-table-with-china-morrison> (검색일: 2021.09.17).

Abstract

**Australia's Confrontational Diplomacy toward China:  
Focusing on Complex Threat Perception and  
Over-Hedging**

Chaekwang You ■ Kyonggi University

Australia's foreign security policy toward has become increasingly hostile. The origins of such hostility has been known to appear when it invited considerable economic sanctions from China by calling for independent research on the origins of Covid-19. Responding to the sanctions, Australia has made a series of efforts to confront directly China from war of words to a rapid increase of military spending to a proactive participation in both QUAD and AUKUS. The paper explores why Australia has pursued such confrontational policies toward China and what the essence of the policies are. By focusing on China's implicit statecrafts toward Australia, which date back to the mid-2010, the paper claims that the statecrafts have led to Australian politicians' complex threat perception of China, which in turn result in its over-hedging strategy. This argument is tested against Australia's foreign and security policies toward China during the period of 2010-2020. The paper finds strong evidence fully commensurate with the argument. The paper concludes by providing a key summary of research and some policy implications.

Key Words: Australia, China, Statecraft, Complex Threat Perception, Over-Hedging, QUAD, AUKUS