제342호 2024년 3월 1일

### 뉴질랜드의 인도-태평양 도전과제:

### 대한민국과의 협력

지난 30년 동안 뉴질랜드는 규칙과 규범에 대한 존중을 바탕으로 아시아-태평양 지역의 정 치적 다양성을 수용할 수 있는 역내 통합을 위해 다른 국가들과 적극적으로 협력해 왔다. 그동안 아시아-태평양 지역은 중국의 성장에 힘입어 경제적으로 발전하고, 미국의 군사력으로 안정되며, 아세안 중심의 지역 대화 메커니즘을 통해 정치적으로 연결되어 왔다. 이 덕분에 아시아-태평양 지역은 평화를 유지하며 지속적으로 번영할 수 있었고 뉴질랜드 또한 그로 인한 많은 혜택을 누려왔다. 그러나 지정학적 역학 관계의 변화와 아시아-태평양을 인도-태평양으로 재개념화하려는 논쟁적인 시도는 뉴질랜드에게 큰 도전으로 다가왔으며 이로 인해 대한민국과 같은 동류국들과 의 긴밀한 협력의 중요성이 강조되고 있다. 그리고 이러한 인도-태평양에서의 도전에 대한 뉴질랜드의 대응이 한국과의 관계에 주는 시사점을 살펴보고자 한다.





Victoria University of Wellington Emeritus Professor Roberto Rabel

지난 30년 동안 뉴질랜드는 규칙과 규범에 대한 존중을 바탕으로 아시아-태평양 지역의 정치적 다양성을 수용할 수 있는역내 통합을 위해 다른 국가들과 적극적으로 협력해 왔다. 그동안아시아-태평양 지역은 중국의 성장에 힘입어 경제적으로 발전하고, 미국의 군사력으로 안정되며, 아세안 중심의 지역 대화 메커니즘을 통해 정치적으로 연결되어 왔다. 이 덕분에 아시아-태평양지역은 평화를 유지하며 지속적으로 번영할 수 있었고 뉴질랜드또한 그로 인한 많은 혜택을 누려왔다. 그러나 지정학적 역학 관계의 변화와 아시아-태평양을 인도-태평양으로 재개념화하려는논쟁적인 시도는 뉴질랜드에게 큰 도전으로 다가왔으며 이로 인해 대한민국과 같은 동류국들과의 긴밀한 협력의 중요성이 강조되고 있다.

뉴질랜드는 1990년대부터 전형적인 아시아-태평양 국가로 변화해왔는데 그 배경에는 다음과 같은 특징들이 있다. 우선 뉴질랜드의 현재 최대 교역국인 중국과의 긍정적이고 유익한 관계를 꼽을 수 있다. 동시에 뉴질랜드는 1980년대에 핵 문제에 대한 이견에서 비롯된 ANZUS 동맹체제 균열로 경색되었던 미국과의 관계를 21세기에 들어 다시 활성화시켰다. 한편 뉴질랜드는 호주와 남태평양 파트너국들과도 긴밀한 관계를 유지하며 경제, 정치와 안보 분야에서 아시아-태평양 다자주의에 대한 적극적인 지지를 통해 폭넓은 역내 참여도를 추구하고 있다. 뉴질랜드의 새로운 아시아-태평양 정체성은 기존의 마오리족, 태평양 도서국과 유럽 출신 국민들과 최근 증가한 아시아 이민자 사회 (현재 전체 인구의 15% 이상)의 혼합으로 인한 국내 인구 구성의 변화로 더욱 강화되고 있다. 따라서 뉴질랜드는 남태평양에 대한 외교적 집중이나 호주, 미국, 캐나다와 남아메리카의 태평양 동맹 국가들과의 관계를 포기하지 않고도 아시아와 교류를 지속해 나갈 수 있다.

최근 역내 힘의 균형이 변화하고 지정학 경쟁이 치열해지며 아시아-태평양 지역의 성공담을 뒷받침했던 우호적 경제-안보 넥서스와 규칙기반 질서에 대해 의문이 제기되고 있다. 실제로 '인도 -태평양'구상은 이 지역의 새로운 프레임워크로 '아시아-태평양'구상을 빠르게 대체하고 있다. 최근 몇 년 동안 인도-태평양 개념이 견인력을 얻으며 중국이 '바다 위의 거품'이라고 일축했던 인 도, 미국, 일본과 호주의 쿼드가 가장 가시적인 결과로 나타나고 있다. 소위 말하는 '인도-태평양 전략'들은 역내외에서 확산되고 있으며 가장 최근에는 대한민국이 2022년에 인도-태평양 전략을



### For God · For Nation · For Peace

## KIMS Periscope

발표했다. 아세안조차 2019년 '인도-태평양에 대한 아세안의 관점'을 발표하며 해당 개념을 인정하게 되었다.

웰링턴은 처음에는 더 복잡하고 논쟁적인 '인도-태평양' 구상으로의 전환을 조심스럽게 접근하였다. 2018년의 전략적 국방정책 성명은 중국과 러시아에 대해 21세기의 정책 문서들에서 볼 수 없었던 날카로운 표현들을 사용했다는 점에서 전환의 시작점을 나타내었다. 그 이후 저신다 아던 총리의 노동당 정부가 추진한 "태평양 리셋"은 태평양 도서국들과 이미 긴밀한 파트너십을 더 강화하는 한편 해당 지역에서의 중국의 영향력에 대응하는 것을 목표로 하였다. 그러나 뉴질랜드의인도-태평양 개념 수용에 대한 공식적인 공표는 뉴질랜드 국제문제연구소에서 아던 총리가 기조연설을 했던 2021년에 이르러서야 이루어졌다.

그 이후 뉴질랜드는 러시아의 우크라이나 침공에 단호하게 대응해 왔다. 유엔 승인 제재만 따른다는 오랜 정책기조에도 불구하고 뉴질랜드 정부는 2022년에 초당적인 지지를 바탕으로 신속하게 러시아 제재법을 통과시키고 우크라이나에게 군사, 경제와 인도주의적 지원을 제공하였다. 또한 뉴질랜드는 호주, 한국, 일본과 함께 나토의 인도-태평양 파트너 4개국의 일원으로 나토 정상회의에 참석해 왔다.

2023년에 뉴질랜드의 외교안보 정책 부서들은 첫 국가안보전략을 포함한 일련의 전략문서들을 발표하였다. 해당 문서들은 모두 국제 전략 환경의 세 가지 중요한 변화에 대한 대응을 위해 구상되었다. 뉴질랜드 외교통상부가 발표한 '변화하는 세상의 항해'라는 전략적 외교정책 평가서는 이를 다음과 같이 요약하고 있다.

- '1) 규칙에서 힘으로의 전환 국가간 상대적 힘의 차이가 국제관계 형성에 더 큰 영향을 끼치고 규칙이 도전받는 "다극적 세계"로의 전환
- 2) 경제에서 안보로의 전환 군비 경쟁의 심화와 불안정한 국제정세로 인한 경제 관계의 재평가
- 3) 효율성에서 복원력으로의 전환 복원력의 강화와 시급한 사회 현상 및 지속가능성의 해결을 우선시하는 경제활동 동인의 변화

이러한 지역 및 국제적 환경의 지각변동은 2023년 8월 발표된 국방부의 '국방정책과 전략성



#### For God · For Nation · For Peace

## KIMS Periscope

명'에도 반영되었는데 이와 관련하여 앤드류 리틀 국방장관은 다음과 같이 말하였다. "2023년에 우리는 우호적인 전략적 환경에 살고 있지 않다. 뉴질랜드는 기후변화, 테러, 사이버공격, 초국가적 범죄와 가짜 및 허위 정보, 그리고 그동안 지리적 거리로 인해 보호받고 있다고 생각했던 역내 경쟁까지 지난 수십년 동안 겪어온 것보다 더 많은 지정학적 도전들에 직면해 있다." 리틀 장관의 해당 발언은 그와 같은 노동당의 헬렌 클라크 전 총리가 2000년에 뉴질랜드가 '믿을 수 없을 정도로 우호적인 전략적 환경'을 누리고 있다는 발언을 뒤집는 것이었다. 리틀 장관은 호주의 핵추진 잠수함 도입을 추진하는 오커스 협정에 대해서도 그의 옛 당수인 클라크 전 총리와 대척점에 서고 있다. 리틀 장관은 뉴질랜드는 오커스의 핵기술 측면에 관심이 없다는 것을 강조하면서도 첨단 기술협력과 관련된 오커스의 Pillar 2에 참여할 가능성을 열어 두어 클라크 전 총리가 공개적으로 실망을 표명하였다.

2023년 10월에 노동당은 뉴질랜드 총선에서 패배하였다. 몇 달 간의 협상 끝에 2023년 12월에 국민당이 이끄는 3개 정당의 중도 우파 연립정부가 출범하였다. 새 정부의 외교 및 국방 정책은 아직 구체화되지 않았지만, 인도-태평양의 도전과제들에 대한 뉴질랜드의 전반적인 대응 방향은 바뀌지 않을 것으로 보인다. 실제로 국방예산 증가와 오커스 및 역내 민주주의 파트너국들과의 협력 강화가 예상되고 있다. 두 번이나 외무부 장관을 역임한 바 있는 윈스턴 피터스 신임 외무장관과 전 국민당 당수였던 주디스 콜린스 신임 국방장관의 발언들이 이미 이러한 방향성을 시사하고 있다. 그러나 2017년부터 집권했던 노동당 주도 정부들이 그랬던 것처럼, 외부 요인들이 향후 정책 변화에 결정적인 영향을 미칠 것이다.

그렇다면 인도-태평양에서의 도전에 대한 뉴질랜드의 대응이 한국과의 관계에 주는 시사점은 무엇인가?

먼저, 양국이 한국전쟁 이후 70년 이상 안보 파트너로 함께 해왔다는 점을 상기할 필요가 있다. 현재 뉴질랜드군은 유엔군사령부에 12명의 병력을 파병하고 있는데 이는 미국에 이어 두번째로 큰 규모이다. 또한 2018년부터 2021까지 뉴질랜드 공군의 P-3K2 해상초계기가 유엔 대북제재 위반감시 임무를 수행한 바 있다. 현재에도 양국은 합동훈련, 상호 기항과 안보 대화를 통해 정기적인 협력을 지속하고 있다.

1962년 외교관계가 수립된 이후 정치 경제적으로 급성장한 양자 관계도 빼놓을 수 없다. 한국은 현재 뉴질랜드의 제5위 교역국이다. 또한 뉴질랜드에는 뉴질랜드 인구의 약 0.75%에 해당하는 약 35,000명의 한국 교민들이 번성하고 있다. 2008년에 뉴질랜드 의회에 당선되어 해외에서



## For God · For Nation · For Peace KIMS Periscope

국회의원에 당선된 첫 한인 여성이 된 멜리사 리 의원은 새 정부의 경제개발부와 소수민족부 장관으로 임명되기도 하였다.

이처럼 한국과 뉴질랜드는 오랜 기간 동안 양국간 우호와 협력 관계 그리고 인적 교류를 유지하고 있다. 하지만 인도-태평양 지역에서 공동의 도전과제들에 대응하기 위한 더 많은 협력의 기회들이 양자, 소다자, 그리고 다자 차원에서 존재하고 있다. 한국과 뉴질랜드의 지도자들은 두 국가가 동류국이라는 점을 자주 언급한다. 그런데 이 점을 보다 더 적극적으로 활용할 필요가 있다. 한국이 2022년에 발표한 인도-태평양 전략은 뉴질랜드가 최근 발표한 전략 문서들과 큰 틀에서 많은 부분들이 일치한다. 그러나 경제 교류를 통해 유기적으로 발생하는 양자 관계를 정치 및 안보분야에서 이어 나가기 위해서는 정부와 비정부 기관들의 역할을 더 명확히 구분할 필요가 있다. 예를 들어, 양국간의 더 많은 트랙 2 대화를 정례화하거나 더 조직적인 학계 교류를 후원할 수 있는 기회가 충분히 존재하고 있다.

소다가 및 다가 환경에서는 효과적으로 협력할 수 있는 방안이 더 많이 존재할 수 있다. 잠재력이 분명하게 존재하는 분야는 나토의 인도-태평양 파트너국들의 역할을 진지하게 모색하기 위해한국과 뉴질랜드가 AP4 협력 이니셔티브를 주도하는 것이다. 동아시아 정상회의 (EAS)나 아세안확대 국방장관 회의 (ADMM-Plus)와 같은 아세안 중심 환경에서 양국이 역내 민주주의 국가들과협력할 수 있는 방안에 대한 고려도 필요하다. 다양한 정치적 배경이 공존하는 아시아-태평양 지역에서 비동류국들(unlike-minded countries)과의 분쟁을 피하기 위해서는 이들과 건설적인 관계를 유지할 수 있는 민주주의 국가들이 함께 협력하여 규칙기반 프레임워크를 유지하는 것이 필수적이기 때문이다. 결국 아시아-태평양 시대의 성공은 비동류국들마저도 실질적인 경제 협력에 집중하여 냉전 시대의 이념 경쟁을 초월한 것에서 비롯되었다고 할 수 있는데 이는 아세안 중심의 대화메커니즘들이 느슨한 규칙기반 환경을 조성하여 다양한 국가들간의 이념적 차이를 완화했기에가능하였다.

소국과 중견국들이 주도하는 공동 이니셔티브에 대한 필요성이 모든 차원에서 절실히 요구되고 있다. 대한민국과 뉴질랜드는 다가오는 인도-태평양 시대의 도전에 함께 대응하는데 있어 양국의 한계에 유의해야 한다. 그러나 한편으로는 다자 환경에서 동류의식(like-mindedness)을 통해 공통의 가치를 추구하는 방안을 신중하게 고민하고 인도-태평양의 도전적인 환경을 고려하여 비동류국들의 관용을 통해 아시아-태평양의 평화와 번영의 모멘텀을 유지해 나가야 한다.





## New Zealand's Indo-Pacific Challenge and Cooperation with the Republic of Korea

Emeritus Professor Roberto Rabel
Centre for Strategic Studies
Victoria University of Wellington

Over the past three decades, New Zealand has worked actively with others to build a more integrated region based on respect for rules and norms that can accommodate the political diversity of the Asia-Pacific. The country has benefited from the evolution of a peaceful and increasingly prosperous region, fuelled economically by Chinese growth, stabilised militarily by American power and connected politically through ASEAN-centred mechanisms for regional dialogue. However, shifting geo-political dynamics and the contested reconceptualization of the Asia-Pacific as the Indo-Pacific have presented major challenges for New Zealand, highlighting the importance of working more closely with likeminded partners such as the Republic of Korea.

Beginning in the 1990s, several key developments transformed New Zealand into a quintessential Asia-Pacific state. One was a positive and profitable relationship with China, now the country's largest trading partner. At the same time, New Zealand revitalised its relationship with the United States in the 21st century after disagreements over nuclear issues in the 1980s that precipitated suspension of the American security guarantee to New Zealand under the ANZUS pact. New Zealand also maintained close relations with Australia and South Pacific partners, while pursuing wider regional engagement as an energetic supporter of Asia-Pacific multilateralism in economic, political and security spheres (ranging from APEC, the CPTPP and RCEP to ASEAN 'centrality'). Its emerging Asia-Pacific identity was reinforced by a changing demographic mix at home, blending historic Maori, Pacific Island and European cultural legacies with more recently expanded Asian migrant communities (now over 15% of the national population). The country could thus engage with Asia without relinquishing either a South Pacific focus or links with Australia, the United States, Canada and Latin America's Pacific Alliance states.

In recent years, a shifting equilibrium of power and growing geo-political competition have thrown into question the benign economic-security nexus and evolving rules-based order that underpinned the Asia-Pacific success story. Indeed, the rubric of the 'Indo-Pacific' has eclipsed the Asia-Pacific as a new ordering framework for the region. While dismissed by Beijing as 'foam on the ocean', the concept has gained visible traction in recent years, with the Quad grouping of India, the United States, Japan



and Australia as perhaps its most prominent manifestation. So-called Indo-Pacific strategies have proliferated within and beyond the region, the most recent being that of the Republic of Korea in 2022. Even ASEAN felt obliged to acknowledge the concept with its 2019 Outlook on the Indo-Pacific.

Wellington moved cautiously at first in acknowledging the shift to a more complex and contested Indo-Pacific context. A Strategic Defence Policy Statement in 2018 marked an early step, with sharper language about China and Russia than hitherto seen in policy documents in the 21st century. Jacinda Adern's Labour-led government then launched a "Pacific Reset" to bolster already close partnerships with the small states of its Pacific neighbourhood, prompted in part as a response to growing Chinese influence there. But formal public affirmation of New Zealand's embrace of the Indo-Pacific concept did not come until 2021 in Ardern's keynote speech to a New Zealand Institute of International Affairs conference.

Since then, New Zealand has responded firmly to the Russian invasion of Ukraine. Despite a longstanding policy of only acting on UN-endorsed sanctions, the government moved quickly with strong bipartisan support in 2022 to pass a Russian Sanctions Act and provide military, economic and humanitarian support to Ukraine. New Zealand has since also attended NATO summits as one of its four Indo-Pacific partners alongside Australia, South Korea and Japan.

In 2023, New Zealand's security and foreign policy agencies released a series of strategic documents, including an inaugural National Security Strategy.

These documents are all framed in the context of responding to three overarching shifts in the international strategic environment, as summarised by the Ministry of Foreign Affairs and Trade in its Strategic Foreign Policy Assessment: 'Navigating a shifting world':

- 1) A shift from rules to power a shift towards a "multipolar world", characterized by a period in which rules are more contested and relative power between states assumes a greater role in shaping international affairs;
- 2) A shift from economics to security a shift in which economic relationships are reassessed in light of increased military competition in a more securitised and less stable world; and
- 3) A shift from efficiency to resilience a shift in the drivers of economic behaviour, where building greater resilience and addressing pressing social and sustainability issues become more prominent.'

These tectonic shifts in the regional and global environment also framed the Ministry of Defence's Policy and Strategy Statement in August 2023. As Minister of Defence Andrew Little noted: 'In 2023 we do not live in a benign strategic environment. New Zealand is facing more geostrategic challenges than we have had in decades — climate change, terrorism, cyberattacks, transnational crime, mis and disinformation, and competition in our region which, up until recently, we thought was protected by its



remoteness.' Little's words effectively upended a memorable statement from one of his own former Labour Party leaders, Helen Clark who had declared in 2000 that New Zealand enjoyed an 'incredibly benign strategic environment'—a mantra that underpinned the country's golden Asia-Pacific age. He crossed swords again with his former leader when commenting on AUKUS, the new arrangement between the United States, Australia and the United Kingdom entailing Canberra's purchase of nuclear-powered submarines. While stressing that New Zealand had no interest in the nuclear aspects of the arrangement, Little left open the possibility of involvement in 'Pillar 2' of AUKUS, involving advanced technological cooperation—much to Clark's public consternation.

In October 2023, Labour lost power in the New Zealand general election. After some months of negotiations, a centre-right coalition of three parties led by the National Party took office in December 2023. While the precise contours of foreign and defence policies under the new administration remain to be fleshed out, the general direction of New Zealand's response to its Indo-Pacific challenge is unlikely to change. In fact, there is the prospect of increased defence spending, closer engagement with AUKUS and more robust alignment in general with democratic partners in the region. Early statements by incoming Foreign Minister Winston Peters, who has held the position twice before, certainly suggest this will be the trajectory—as have comments by the new Minister of Defence, Judith Collins, a former National Party leader. However, as was the case for the Labour-led governments that were in power since 2017, external factors will have a decisive impact on the exact policies that evolve in the coming years.

What then are the implications of New Zealand's response to its Indo-Pacific challenges for relations with the Republic of Korea?

First, it is important to recall that the two countries have been security partners for over 70 years since the time of the Korean War. The New Zealand Defence Force's current contribution of 12 soldiers to the United Nations Command in South Korea is second only to the United States in size. From 2018 to 2021, Royal New Zealand Air Force P-3K2 Orion aircraft were deployed to help detect maritime violations of UN Security Council sanctions against North Korea. The two countries cooperate regularly through military exercises, reciprocal ship visits and defence discussions.

There is also a history of burgeoning political and economic links since diplomatic relations were established in 1962. South Korea is now New Zealand's fifth largest trade partner. There is a thriving Korean diaspora of over 35,000, amounting to around 0.75% of the New Zealand population. The new government includes Melissa Lee as Minister for Economic Development and Minister for Ethnic Communities, who when first elected to the New Zealand Parliament in 2008 became the first Korean woman to hold office in a national legislature outside of Korea.

Notwithstanding the longstanding amity, cooperation and people-to-people links between New Zealand and the Republic of Korea, there is more scope to work together in bilateral, mini-lateral and multilateral settings in responding to shared Indo-Pacific challenges. While like-mindedness is



habitually referenced when Korean and New Zealand political leaders meet, it needs to be leveraged more purposefully. The Republic of Korea's 2022 Indo-Pacific strategy and recent New Zealand strategic documents are well aligned in general intent. But more needs to be done in both countries to ensure clear ownership by government and non-governmental bodies to complement what happens organically though economic activities in bilateral political and security spheres. For example, there is ample opportunity for more regular Track II dialogues between New Zealand and Korean entities, as well as for funding more targeted and regular exchanges of scholars and students.

There may be even more scope for thinking about how to cooperate more effectively in mini-lateral and multilateral settings. An obvious mini-lateral setting with such potential is to reflect more seriously on what NATO's Indo-Pacific partners could do together—an initiative which New Zealand and South Korea could lead. It is also worth considering what the two states can do together with fellow regional democracies, especially in ASEAN-centred fora such as the East Asia Summit and the ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus platform. In such settings, it is imperative that democracies work together to uphold general rules-based frameworks that can also accommodate constructive relations with unlikeminded countries to avoid conflict in a very politically diverse region. After all, one of the most durable successes of the Asia-Pacific age was to transcend the tense ideological competition that characterised the Cold War through a focus on practical economic cooperation between often unlike-minded countries, with ASEAN-centred dialogues providing a mechanism to nurture the evolution of a loosely rules-based environment for managing ideological differences between diverse states.

On all levels, there is a palpable need for ownership of joint initiatives that mobilise the agency of small and middle powers. On the one hand, New Zealand and the Republic of Korea must heed the limits of what they can achieve bilaterally to address the challenges of the dawning Indo-Pacific age. On the other hand, they must reflect carefully on how like-mindedness can be leveraged to bolster shared values in multilateral settings while modelling a healthy tolerance in relations with unlike-minded states to sustain the momentum for peace and prosperity that characterised the Asia-Pacific at its height—but adapted to a more challenging Indo-Pacific context.



#### 약력

Emeritus Professor Roberto Rabel is a Professorial Fellow at the Centre for Strategic Studies, Victoria University of Wellington (VUW). From 2006 to 2016, he led VUW's internationalisation strategies and activities as Pro Vice-Chancellor (International). He served in 2017 as Establishment Director for the Southeast Asia Centre of Asia-Pacific Excellence. Since then, he has taught in International Relations at VUW and at the University of Warsaw in Poland. Professor Rabel holds a BA Honours degree in History and International Politics from VUW and a PhD in History from Duke University, where he studied as a Fulbright Scholar. From 1986 to 2006, Professor Rabel taught in the History Department and then held management roles at the University of Otago. His publications include New Zealand and the Vietnam War: Politics and Diplomacy (2005). He was National Vice-President of the New Zealand Institute of International Affairs from 2009 to 2021. Professor Rabel holds a Gold Cross of Merit and a "Bene Merito" award for services to Poland abroad from the Polish Government.

#### 국내외 추천 참고자료

- Nicholas Dynon, "ANZMIN Signals Potential Major Shift in New Zealand Foreign Policy." The Diplomat. February 06, 2024.
- Kathryn Paik, "The Geopolitical Promise of New Zealand's Conservative Swing." CSIS.
   January 16, 2024.
- Derek Grossman, "New Zealand's New PM Isn't Going Back to Old Ways on China", *The RAND Blog.* January 17, 2024.

#### 알림

- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope는 매월 1일, 11일, 21일에 구독자분들께 발송됩니다.
- KIMS Periscope는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.
- KIMS Periscope는 기획 원고로 발행되어 자유기고를 받지 않고 있습니다.

#### 웹페이지보기

